A/CN.4/SER.A/1991/Add.1 (Part 1)

حوليـــة
لجنة القانون الدولي

١٩٩١

المجلد الثاني
الجزء الأول

وثائق الدورة الثالثة والأربعين

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ١٩٩٤

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

وحيثما وردت في هذا المجلد كلمة "حولية" متبوعة بالسنة (مثلاً حولية ١٩٩٠)، فهي تعني الإحالة إلى "حولية لجنة القانون الدولي" عن السنة المذكورة. وحتى الحولية ١٩٨١، تشير أرقام الصفحات إلى النص الإنكليزي للحولية. واعتباراً من حولية ١٩٨٢، التي صدرت وسوف تصدر تباعاً بعد ذلك باللغة العربية، تشير أرقام الصفحات إلى النص العربي.

وتتألف كل حولية من مجلدين:

المجلد الأول: ويتضمن المحاضر الموجزة لجلسات اللجنة.

المجلد الثاني: ويتألف من جزأين: الجزء الأول، ويتضمن تقارير المقررين الخاصين والوثائق الأخرى التي جرت دراستها خلال الدورة. والجزء الثاني، ويتضمن تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة.

وجميع الإشارات إلى هذه الأعمال والمقتطفات منها تتعلق بالنصوص النهائية المطبوعة لمجلدات "الحولية" والصادرة كمنشورات للأمم المتحدة.

*

* *

يتضمن هذا المجلد تقارير المقررين الخاصين والوثائق الأخرى التي قامت اللجنة بدراستها خلال دورتها الثالثة والأربعين، والتي سبق صدورها في وثائق منفصلة منسوخة على الآلة الكاتبة بعد إدخال التصويبات الصادرة من الأمانة والتعديلات التحريرية المطلوبة لتقديم النص النهائي.

A/CN.4/SER.A/1991/Add.1 (Part 1)

منشورات الأمم المتحدة
رقم المبيع : A.93.V.9 (Part 1)
ISSN 1014-5532

المحتويات

الصفحة

تفصيل التسميات والتعابير المختزلة ٤

مسؤولية الدول (البند ٢ من جدول الأعمال) ٧

الوثيقة *A/CN.4/440* و*Add.1* - التقرير الثالث عن مسؤولية الدول، أعده السيد غيتانو أرنجيو - رويس، المقرر الخاص ٧

مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها (البند ٤ من جدول الأعمال) ٩٥

الوثيقة *A/CN.4/435* و*Add.1* - التقرير التاسع عن مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها، أعده السيد دودو تيام، المقرر الخاص ٩٥

قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية (البند ٥ من جدول الأعمال) ١١١

الوثيقة A/CN.4/436 - التقرير السابع عن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، أعده السيد ستيفن س. مكافري، المقرر الخاص ١١١

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (البند ٦ من جدول الأعمال) ١٦٥

الوثيقة *A/CN.4/437* - التقرير السابع عن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، أعده السيد خوليو باربوثا، المقرر الخاص ١٦٥

العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع) (البند ٧ من جدول الأعمال) ٢١٠

الوثيقة *A/CN.4/438* - التقرير الخامس عن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)، أعده السيد ليوناردو ديات غونثالث، المقرر الخاص ٢١٠

الوثيقة *A/CN.4/439* - التقرير السادس عن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)، أعده السيد ليوناردو ديات غونثالث، المقرر الخاص ٢٥٩

قائمة مرجعية بوثائق الدورة الثالثة والأربعين ٢٨١

تفصيل التسميات والتعابير المختزلة

ECA	اللجنة الاقتصادية لأفريقيا
ECAFE	اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى
ECE	اللجنة الاقتصادية لأوروبا
ECLA	اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية
ECLAC	اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي
ESCAP	اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ
ESCWA	اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا
FAO	منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
IAEA	الوكالة الدولية للطاقة الذرية
IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
ICAO	المنظمة الدولية للطيران المدني
ICJ	محكمة العدل الدولية
ICRC	لجنة الصليب الأحمر الدولية
IDA	المؤسسة الإنمائية الدولية
IDB	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية
IFC	المؤسسة المالية الدولية
ILA	رابطة القانون الدولي
ILO	منظمة العمل الدولية
IMF	صندوق النقد الدولي
ITU	الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية
OAS	منظمة الدول الأمريكية
OECD	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
PCIJ	محكمة العدل الدولية الدائمة
UNDP	برنامج الأمم المتحدة للتنمية
UNEF	قوة الطوارئ الدولية
UNEP	برنامج الأمم المتحدة للبيئة
UNESCO	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
UNICEF	مؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة
UNRWA	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
UPU	الاتحاد البريدي العالمي
WFP	برنامج الغذاء العالمي
WHO	منظمة الصحة العالمية
WMO	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية

*

* *

AJIL	American Journal of International Law
I.C.J. Reports	*ICJ, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*
P.C.I.J., Series A	PCIJ, *Collection of Judgments* (nos. 1-24: up to and including 1930)
P.C.I.J., Series A/B	PCIJ, *Judgments, Orders and Advisory Opinions* (nos. 40-80: beginning in 1931)

*

* *

مسؤولية الدول

[البند ٢ من جدول الأعمال]

الوثيقة A/CN.4/440 وAdd.1

التقرير الثالث عن مسؤولية الدول، أعده السيد غيتادو أرنجيو - رويس، المقرر الخاص

[الأصل: بالإنكليزية]
[١٩ تموز/يوليه ١٩٩١]

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
ملاحظة		٩
المراجع الواردة في هذا التقرير		١٠
مقدمة	١ - ٧	٢٧
الفصل الأول - أنواع التدابير المطلوب بحثها	٨ - ٣٦	٣٠
ألف - الدفاع عن النفس	٩ - ١٢	٣٠
باء - العقوبات	١٣ - ١٥	٣٢
جيم - تدابير الرد	١٦ - ١٩	٣٤
دال - التدابير الانتقامية	٢٠ - ٢٥	٣٥
هاء - التدابير المضادة	٢٦ - ٢٧	٣٧
واو - تدابير المعاملة بالمثل	٢٨ - ٣٢	٣٩
زاي - مبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم (*Inadimplenti non est adimplendum*) - وقف العمل بالمعاهدات وإنهاؤها	٣٣ - ٣٥	٤٠
حاء - موضوع الفصول التالية	٣٦	٤٣

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
الثاني -	الفعل غير المشروع دولياً كشرط مسبق . . .	٣٧ - ٣٨	٤٤
الثالث -	وظائف التدابير والأهداف المنشودة	٣٩ - ٤٥	٤٦
الرابع -	مسألة وجود مطالبة سابقة بالجبر	٤٦ - ٥١	٥١
الخامس -	تأثير التزامات تسوية المنازعات	٥٢ - ٦٢	٥٤
السادس -	مشكلة التناسب	٦٣ - ٦٨	٥٩
السابع -	نظام تعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها كشكلين من أشكال التدابير المضادة	٦٩ - ٨٣	٦٤
الثامن -	مسألة ما يسمى بالنظم القائمة بذاتها	٨٤ - ٨٨	٧١
التاسع -	مشكلة الدول المتضررة بصورة مختلفة	٨٩ - ٩٥	٧٣
العاشر -	القضايا المضمونية التي تطرحها القيود المقررة	٩٦ - ١٢٢	٧٨
	ألف - حظر استخدام القوة	٩٧ - ١٠٢	٧٨
	باء - احترام حقوق الإنسان والقيم الإنسانية الأخرى	١٠٣ - ١١٣	٨٦
	جيم - حرمة الأشخاص المتمتعين بحماية خاصة . . .	١١٤ - ١١٧	٩١
	دال - أهمية القواعد الآمرة والالتزامات إزاء الجميع	١١٨ - ١٢٢	٩٣

ملاحظة

الاتفاقيات المتعددة الأطراف الوارد ذكرها في هذا التقرير

	المصدر
اتفاقيات جنيف لحماية ضحايا الحرب (جنيف، ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩)	United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 31.
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (نيويورك، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦)	المرجع نفسه، المجلد ٩٩٣، ص ٣.
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (نيويورك، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦)	المرجع نفسه، المجلد ٩٩٩، ص ١٧١.
اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (فيينا، ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩)	المرجع نفسه، المجلد ١١٥٥، ص ٣٣١.

المراجع الواردة في هذا التقرير

AGO, R.

"Le délit international", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1939-II*, Paris, Sirey, 1947, vol. 68.

AKEHURST, M.

"Reprisals by third States", *British Year Book of International Law, 1970* (London), vol. 44.

A Modern Introduction to International Law, London, Allen and Unwin, 4th ed., 1982.

ALLAND, D.

"International responsibility and sanctions: self-defence and countermeasures in the ILC codification of rules governing international responsibility", *United Nations Codification of State Responsibility*, M. Spinedi and B. Simma, eds., New York, Oceana Publications, 1987.

ANZILOTTI, D.

Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale, Florence, Lumachi, 1902, part 1.

Corso di diritto internazionale, Rome, Athenaeum, 1915 and 3rd ed., 1928.

ARANGIO-RUIZ, G.

"The normative role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, 1972-III, Leiden, Sijthoff, 1974, vol. 137.

"Human rights and non-intervention in the Helsinki Final Act", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1977-IV*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1980, vol. 157.

BARSOTTI, R.

"Armed reprisals", *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, Nijhoff, 1986.

BEIRLAEN, A.

"Economic coercion and justifying circumstances", *Belgian Review of International Law* (Brussels), vol. XVIII, 1984-1985.

BLUM, Y.

"Economic boycotts in international law", *Conference on Transnational Economic Boycotts and Coercion, 19-20 February 1976, University of Texas Law School*, R. M. Mersky, ed., Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1978, vol. I.

BOISSON DE CHAZOURNES, L.

Les contre-mesures dans les relations internationales économiques (thesis presented to Geneva University in 1990, subsequently published by Pedone, Paris in 1993).

BORCHARD, E.

"Reprisals on private property", *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 30, 1936.

BOURQUIN, M.

"Règles générales du droit de la paix", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1931-I*, Paris, Sirey, 1932, vol. 35.

BOWETT, D. W.

Self-defence in International Law, Manchester, Manchester University Press, 1958.

"Reprisals involving recourse to armed force", *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 66, No. 1, January 1972.

"Economic coercion and reprisals by States", *Virginia Journal of International Law*, Charlottesville (Va.), vol. 13, No. 1, 1972.

"International law and economic coercion", *Virginia Journal of International Law*, Charlottesville (Va.), vol. 16, No. 2, 1976.

"The use of force for the protection of nationals abroad", *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, A. Cassese, ed., Dordrecht, Nijhoff, 1986.

"Treaties and State responsibility", *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement: Mélanges Michel Virally*, Paris, Pedone, 1991.

BROWNLIE, I.

International Law and the Use of Force by States, Oxford, Clarendon Press, 1963.

System of the Law of Nations: State Responsibility, Oxford, Clarendon Press, 1983, part I.

CAHIER, P.

Le droit diplomatique contemporain, Geneva, Droz, 1962.

CAPOTORTI, F.

"L'extinction et la suspension des traités", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1971-III*, Leiden, Sijthoff, 1972, vol. 134.

CASSESE, A.

Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo, Bologna, Mulino, 1984.

Commentaire relatif à l'Article 51 de la Charte, *La Charte des Nations Unies*, 2nd ed. rev. and enl., J. P. Cot and A. Pellet, eds., Paris, Economica, 1990.

CAVAGLIERI, A.

"Règles générales du droit de la paix", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929-I*, Paris, Hachette, 1930, vol. 26.

ČEPELKA, C.

Les conséquences juridiques du délit en droit international contemporain, Prague, Karlova University, 1965.

COLBERT, E. S.

Retaliation in International Law, New York, King's Crown Press, 1948.

COMBACAU, J.

"The exception of self-defence in United Nations practice", *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, A. Cassese, ed., Dordrecht, Nijhoff, 1986.

"Sanctions", *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, North-Holland, 1986, vol. 9.

CONFORTI, B.

Diritto internazionale, 3rd ed., Naples, Editoriale Scientifica, 1987.

DE GUTTRY, A.

Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1985.

DELIVANIS, J.

La légitime défense en droit international public moderne: Le droit international face à ses limites, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971.

DINSTEIN, Y.

War, Aggression and Self-defence, Cambridge, Grotius, 1988.

DOMINICÉ, C.

"Représailles et droit diplomatique", *Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber*, Bern, 1981.

"Observations sur les droits de l'État victime d'un fait internationalement illicite", *Droit international 2*, Paris, Pedone, 1982.

DUMBAULD, E.

Interim Measures of Protection in International Controversies, The Hague, Nijhoff, 1932.

DUPUY, P. M.

"Action publique et crime international de l'État: À propos de l'article 19 du projet de la Commission du droit international sur la responsabilité des États", *Annuaire français de droit international, 1979* (Paris), vol. 25, 1979.

"Observations sur la pratique récente des 'sanctions' de l'illicite", *Revue générale de droit international public* (Paris), vol. 87, No. 3, 1983.

"Le fait générateur de la responsabilité internationale des États", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1984-V*, Dordrecht, Nijhoff, 1986, vol. 188.

ELAGAB, O. Y.

The Legality of Non-forcible Counter-Measures in International Law, Oxford, Clarendon Press, 1988.

FALK, R. A.

"The Beirut raid and the international law of retaliation", *American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 63, No. 3, July 1969.

FAUCHILLE, P.

Traité de droit international public, Paris, Rousseau, 1926, vol. I, part 3.

FENWICK, C. G.

International Law, 4th ed., New York, Appleton-Century-Crofts, 1965.

FISLER DAMROSCH, L.

"Retaliation or arbitration or both? The 1978 United States-France aviation dispute", *American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 74, No. 4, October 1980.

FORLATI PICCHIO, M. L.

La sanzione nel diritto internazionale, Padua, CEDAM, 1974.

GAJA, G.

"*Jus cogens* beyond the Vienna Convention", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1981-III*, The Hague, Nijhoff, 1982, vol.GIANNELLI, A.

Adempimenti preventivi al ricorso a misure di reazione all'illecito internazionale, Rome University, 1990.

GUILIANO. M.

Diritto internazionale, vol. I, *La società internazionale e il diritto*, 2nd ed. with T. Scovazzi and T. Treves, Milan, Giuffrè, 1983.

GRAEFRATH, B.

"Responsibility and damages caused: relationship between responsibility and damages", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, 1984-II, The Hague, Nijhoff, 1985, vol. 185.

GRAEFRATH, B. and P. A. STEINIGER

"Kodification der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit", *Neue Justiz*, Berlin, No. 8, 1973.

GROTIUS, H.

De jure belli ac pacis, libri tres [1646], *The Classics of International Law*, vol. I, Oxford, Clarendon Press, 1913.

GUGGENHEIM, P.

Traité de droit international public, Geneva, Georg, 1954, vol. II, and 2nd ed. rev. and enl., Geneva, Georg, 1967, vol. I.

HALL, W. E.

A Treatise on International Law, 8th ed., Oxford, Clarendon Press, 1924.

HEILBORN, P.

Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen, Berlin, Springer, 1896.

HIGGINS, R.

"The taking of property by the State: recent developments in international law", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, 1982-III, The Hague, Nijhoff, 1983, vol. 176.

HUTCHINSON, D. N.

"Solidarity and breaches of multilateral treaties", *British Year Book of International Law, 1988* (Oxford), vol. 59.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.

"International law in the past third of a century", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, 1978-I, Alphen aan den Rijn, Sitjhoff & Nordhoff, 1979, vol. 159.

KALSHOVEN, F.

Belligerent Reprisals, Leiden, Sijthoff, 1971.

KAPOOR, S.K.

A Textbook of International Law, Allahabad, 1985.

KELSEN, H.

"Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht", *Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. XII, No. 4, October 1932.

Principles of International Law, 2nd ed. rev. and ed. by R. W. Tucker, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966.

KUNZ, J.

"Sanctions in international law", *American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 54, No. 2, April 1960.

LA BRIÈRE, Y. de

"Évolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1928-II*, Paris, Hachette, 1929, vol. 22.

LAMBERTI ZANARDI, P.

La legittima difesa nel diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1972.

LATTANZI, F.

Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale, Milan, Giuffrè, 1983.

"Sanzioni internazionali", *Enciclopedia del diritto*, Milan, 1989, vol. XLIII.

LAUTERPACHT, H.

Private Law Sources and Analogies of International Law (With Special Reference to International Arbitration), London, Longmans, Green, 1927.

LEBEN, C.

"Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale", *Annuaire français de droit international, 1982* (Paris), vol. XXVIII.

LEVENFELD, B.

"Israeli counter-*fedayeen* tactics in Lebanon: self-defence and reprisal under modern international law", *Columbia Journal of Transnational Law* (New York), vol. 21, No. 1, 1982.

LILLICH, R. B.

"The status of economic coercion under international law: United Nations norms", *Conference on Transnational Economic Boycotts and Coercion, 19-20 February 1976, University of Texas Law School*, R. M. Mersky, ed., Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1978, vol. I.

"Forcible self-help under international law", *United States Naval War College - International Law Studies*, vol. 62, *Readings in International Law from the Naval War College Review 1947-1977*, vol. II: *The Use of Force, Human Rights and General International Legal Issues*, R. B. Lillich and J. N. Moore, eds., Newport (R.I.), Naval War College Press, 1980.

MALANCZUK, P.

"Zur Repressalie im Entwurf der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Heidelberg), vol. 45, 1985.

"Countermeasures and self-defence as circumstances precluding wrongfulness in the International Law Commission's draft articles on State responsibility", *United Nations Codification of State Responsibility*, M. Spinedi and B. Simma, eds., New York, Oceana Publications, 1987.

MCDOUGAL, M. S. and F. P. FELICIANO

"Legal regulation of resort to international coercion: aggression and self-defense in policy perspective", *The Yale Law Journal* (New Haven, Conn.), vol. 68, No. 6, May 1959.

Law and Minimum World Public Order: The Legal Regulation of International Coercion, New Haven and London, Yale University Press, 1961.

McNAIR, A. D.

The Law of Treaties, 2nd ed., Oxford, Clarendon Press, 1961.

MERON, T.

Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law, Oxford, Clarendon Press, 1989.

MORELLI, G.

Nozioni di diritto internazionale, 7th ed., Padua, CEDAM, 1967.

MORGENTHAU, H.

"Théorie des sanctions internationales", *Revue de droit international et de législation comparée* (The Hague and Paris), 3rd series, vol. XVI, 1935.

OBRADOVIC, M.

"Prohibition of the threat or use of force", *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation*, M. Sahovic, ed., Belgrade, Institute of International Politics and Economics and Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1972.

OPPENHEIM, L.

International Law: A Treatise, 7th ed., H. Lauterpacht, ed., vol. II, and 8th ed., vol. I, London, Longmans, Green, 1955.

PALMISANO, G.

"Sulla decisione arbitrale relativa alla seconda fase del caso 'Rainbow Warrior'", *Rivista di diritto internazionale* (Milan), vol. 73, No. 4, 1990.

PANIAGUA REDONDO, R.

"Las represalias en el derecho internacional: Perspectiva histórica", *Revista Jurídica de Catalunya, 1984* (Barcelona), vol. 1.

PARTSCH, K. J.

"Self-preservation", *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, North-Holland, 1982, vol. 4.

"Reprisals" and "Retorsion", *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, North-Holland, 1986, vol. 9

PAUST, J. J. and A. P. BLAUSTEIN,

"The Arab oil weapon - a threat to international peace", *American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 68, No. 3, July 1974.

PHILLIMORE, R.

Commentaries upon International Law, vol. III, 3rd ed., London, Butterworths, 1885.

PISILLO MAZZESCHI, R.

Risoluzione e sospensione dei trattati per inadempimento, Milan, Giuffrè, 1984.

"Termination and suspension of treaties for breach in the ILC works on State responsibility", *United Nations Codification of State Responsibility*, M. Spinedi and B. Simma, eds., New York, Oceana Publications, 1987.

POLITIS, N.

"Le régime des représailles en temps de paix", *Annuaire de l'Institut de droit international, 1934* (Paris).

PUEYO LOSA, J.

"El derecho a las represalias en tiempo de paz: condiciones de ejercicio", *Revista Española de Derecho Internacional* (Madrid), vol. XL, No. 1, January-June 1988.

REISMAN, W. M.

Nullity and Revision: The Review and Enforcement of International Judgments and Awards, New Haven and London, Yale University Press, 1971.

REITZER, L.

La réparation comme conséquence de l'acte illicite en droit international, Paris, Sirey, 1938.

REUTER, P. and J. COMBACAU

Institutions et relations internationales, Paris, Presses universitaires de France, 1980.

REUTER, P.

Droit international public, 6th ed., Paris, Presses universitaires de France, 1983.

RÖLING, B. V. A.

"Aspects of the case concerning United States diplomats and consular staff in Tehran", *Netherlands Yearbook of International Law* (Alphen aan den Rijn), vol. XI, 1980.

RONZITTI, N.

Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity, Dordrecht, Nijhoff, 1985.

ROSENNE, S.

"Vienna Convention on the Law of Treaties", *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, North-Holland, 1984, vol. 7.

Breach of Treaty, Cambridge, Grotius, 1985.

ROUGIER, A.

"La théorie de l'intervention d'humanité", *Revue générale de droit international public* (Paris), vol. XVII, 1910.

SACHARIEW, K.

"State responsibility for multilateral treaty violations: identifying the 'injured State' and its legal status", *Netherlands International Law Review* (Dordrecht), vol. XXXV, No. 3, 1988.

SALMON, J.

"Les circonstances excluant l'illicéité", *Responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 1987-1988.

SCHACHTER, O.

"Enforcement of international judicial and arbitral decisions", *American Journal of International Law* (Washington D.C.), vol. 54, No. 1, January 1960.

"Self-help in international law: U.S. action in the Iranian hostages crisis", *Journal of International Affairs* (New York), vol. 37, No. 2, 1983-1984.

"International law in theory and practice - General course in public international law", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1982-V*, Dordrecht, Nijhoff, 1985, vol. 178.

SCHINDLER, D.

"Le principe de non-intervention dans les guerres civiles", *Annuaire de l'Institut de droit international, 1973* (Basel), vol. 55.

SCHOEN, P.

"Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen", *Zeitschrift für Völkerrecht* (Breslau), Supplement No. 2 to vol. X, 1917.

SCHWEBEL, S. M.

"Aggression, intervention and self-defence in modern international law", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1972-II*, Leiden, Sijthoff, 1973, vol. 136.

SEIDL-HOHENVELDERN, I.

"Reprisals and the taking of private property", *Netherlands International Law Review, De Conflictu Legum, Essays presented to Roeland Duco Kollewijn and Johannes Offerhaus* (Leiden), vol. IX, No. 4 (Special issue), October 1962.

"The United Nations and economic coercion", *Belgian Review of International Law* (Brussels), vol. XVIII, 1984-1985.

"International economic law", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1986-III*, Dordrecht, Nijhoff, 1987, vol. 198.

SERENI, A. P.

Diritto internazionale, vol. III, *Relazione internazionale*, Milan, Giuffrè, 1962.

SICILIANOS, L.-A.

Les réactions décentralisées à l'illicite: Des contre-mesures à la légitime défense, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990.

SIMMA, B.

"Reflections on article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and its background in general international law", *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. 20, 1970.

"Reciprocity", *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, North-Holland, 1984, vol. 7.

"Self-contained regimes", *Netherlands Yearbook of International Law* (The Hague), vol. XVI, 1985.

SINHA, B. P.

Unilateral Denunciation of Treaty Because of Prior Violations of Obligations by Other Party, The Hague, Nijhoff, 1966.

SKUBISZEWSKI, K.

"Use of force by States. Collective security. Law of war and neutrality", *Manual of Public International Law*, M. Sørensen ed., London, Macmillan, 1968.

SØRENSEN, M.

"Eigene Rechtsordnungen - Skizze zu einigen systemanalytischen Betrachtungen über ein Problem der internationalen Organisation", *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher*, Baden-Baden, Nomos, 1981.

SPINEDI, M.

"International crimes of State: The legislative history", *International Crimes of State: A Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility*, J. Weiler, A. Cassese and M. Spinedi, eds., Berlin-New York, de Gruyter, 1989.

STONE, J.

Aggression and World Order: A Critique of United Nations Theories of Aggression, London, Stevens, 1958.

STRUPP, K.

"Das völkerrechtliche Delikt", *Handbuch des Völkerrechts*, comp. by F. Stier-Somlo, Stuttgart, Kohlhammer, 1920, vol. III, part I.

SUR, S.

"L'application du droit international", *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 1975.

TAOKA, R.

The Right of Self-defence in International Law, Osaka, Osaka University of Economics and Law, 1978.

TAULBEE J. L. and J. ANDERSON

"Reprisal *redux*", *Case Western Reserve Journal of International Law* (Cleveland, Ohio),vol. 16, No. 3, 1984.

THIERRY, H. and others

Droit international public, Paris, Montchrestien, 1986.

TOMUSCHAT, C.

"Repressalie und Retorsion: Zu einigen Aspekten ihrer innerstaatlichen Durchführung", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 33, No. 1, March 1973.

TUCKER, R. W.

"Reprisals and self-defence: the customary law", *American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 66, No. 3, July 1972.

TUNKIN, G.

Droit international public: Problèmes théoriques, Paris, Pedone, 1965.

TWISS, T.

The Law of Nations (considered as Independent Political Communities), rev. ed., Oxford, Clarendon Press, 1884.

VATTEL, E. DE

The Law of Nations, or Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, London, 1797, English translation.

VENEZIA, J.-C.

"La notion de représailles en droit international public", *Revue générale de droit international public* (Paris), vol. 64, No. 3, July-September 1960.

VERDROSS, A.

Völkerrecht, 5th ed., Vienna, Springer, 1964.

VIRALLY, M.

"Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1967-III* (Leiden), vol. 122.

Commentaire du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, *La Charte des Nations Unies*, 2nd ed. rev. and enl., J. P. Cot and A. Pellet, eds., Paris, Economica, 1990.

WALDOCK, C. H.

"The regulation of the use of force by individual States in international law", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1952-II*, Paris, Sirey, 1953, vol. 81.

WEBER, H.

"Unfriendly act", *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, North-Holland, 1982, vol. 4.

WENGLER, W.

Völkerrecht, Berlin, Springer, 1964, vol. I.

"Public international law: paradoxes of a legal order", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1977-V*, The Hague, Nijhoff, 1982, vol. 158.

ZEMANEK, K.

"Responsibility of States: General principles", *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, North-Holland, 1987, vol. 10.

"The unilateral enforcement of international obligations", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 47, 1987.

"La responsabilité des États pour faits internationalement illicites, ainsi que pour faits internationalement licites", *Responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 1987-1988.

ZOLLER, E.,

Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures, New York, Transnational Publishers, 1984.

"Quelques réflexions sur les contre-mesures en droit international public", *Droit et libertés à la fin du XX^e siècle: Études offertes à Claude-Albert Colliard*, Paris, Pedone, 1984.

ŽOUREK, J.

"La notion de légitime défense en droit international", *Annuaire de l'Institut de droit international, 1975* (Basel), vol. 56.

"La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force en général ou seulement à la force armée?", *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, Pedone, 1964.

مقدمـــة

١- عالج المقرر الخاص في تقريره الأول عن مسؤولية الدول(١٩٨٨)[١] وفي تقريره الثاني (١٩٨٩)[٢] الآثار الموضوعية للأفعال غير المشروعة دوليا - الوقف (المادة ٦)، والتعويض العيني (المادة ٧)، والتعويض بمقابل (المادتان ٨ و٩)، والترضية وضمانات عدم التكرار (المادة ١٠)، ويتناول هذا التقرير الآثار "الوسيلية" أو "الاجرائية" للفعل غير المشروع دوليا. وأيا كان الرأي في سلامة تلك التفرقة التي يقتصر الهدف منها على تعزيز منهجية المناقشة، فإن هذا التقرير ينصب على دراسة المسائل القانونية المتصلة بالتدابير التي قد تتخذها الدولة أو الدول المتضررة ضد دولة ارتكبت فعلا غير مشروع. وكما حدث في التقارير السابقة، سوف يجري مبدئياً بحث التدابير المذكورة كما طبقت، أو كما يجب تطبيقها في حالة الأخطاء، أي الأفعال غير المشروعة العادية. وقد تجدر الاشارة بالطبع إلى المسائل المماثلة الى حد ما التي تنشأ في مجال الجرائم الدولية للدول. غير أنه من المقرر مبدئيا إرجاء هذه المسائل إلى مرحلة تالية مناسبة - وفقا للإطار المقدم في التقرير الأول[٣].

٢- بيد أن المهمة التي دعيت اللجنة إلى أدائها فيما يتعلق بهذا الجانب من الموضوع تختلف إلى حد كبير عن تلك التي ظلت تؤديها حتى الآن فيما يتصل بالآثار الموضوعية للفعل غير المشروع دوليا، وفقا للتعريف المحدد لهذه الآثار. وهناك صفتان رئيسيتان تميزان نظام الآثار الاجرائية (التدابير المضادة)، في ظل القانون الساري وفي ظل التعديل المنتظر. فأولا يلاحظ حدوث تراجع حاد، إن لم يكن اختفاء تاما، لأوجه التشابه القائمة مع نظام المسؤولية في النظم القانونية الوطنية مما يسهل نسبيا أن يطعم القانون الدولي بما أسماه أحد أساطين القانون البارزين، منذ ما يزيد على نصف قرن مضى، بمصادر القانون الخاص والقياس في مجال الآثار الموضوعية[٤]. وفيما يتعلق بالآثار الموضوعية الرئيسية (باستثناء الترضية، إلى حد ما)، يواجه "المشرعون" الدوليون مشاكل قانونية تتشابه مع تلك التي حسمت القوانين الوطنية جانبها الأساسي منذ عدة قرون إلى حد يسمح بتناول جوهر العلاقات القانونية بين الدولة المتضررة والدولة المرتكبة للفعل غير المشروع من زاوية لا تختلف عن تلك التي تستخدمها المؤسسات المماثلة في النظم الوطنية. ورغم تعدد المسائل التي يمكن وضع حلول بديلة لها، فإن اللجنة، نتيجة لهذا التشابه الملحوظ، لم تواجه صعوبة كبيرة في إجراء الاختيارات الأساسية بدرجة كبيرة من الثقة في سلامتها النهائية. أما بالنسبة لنظام الآثار الاجرائية فإن إجراء دراسة مقارنة للمشاكل المماثلة في القوانين الوطنية - وعلى وجه التحديد القواعد المنظمة لسبل ووسائل وقف الأفعال غير المشروعة وجبر الأضرار المادية والأدبية المترتبة عليها - يفضي إلى نتيجة عكسية تماما. إذ تكاد الممارسة أو الفقه في مجال القانون الدولي تخلو من أي أوجه تشابه في هذا الميدان.

٣- أما فيما يتعلق بالصفة الرئيسية الثانية فهي أنه في هذا المجال وحده دون سائر المجالات الأخرى، يلعب افتقار "مجتمع الدول" إلى الإطار المؤسسي المناسب دورا بالغ الأهمية في تحديد خصائص أي نظام قائم، بل محتمل، لسلوك الدول. وثمة جانبان للمساواة في السيادة بين الدول - مبدأ يفرضه ميثاق الأمم المتحدة ويرد إلى الذهن بصفة خاصة - وهو يتمثل، من ناحية، في اتجاه أي دولة كبيرة كانت أم متوسطـــة

---

(١) حولية... ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٥، الوثيقة A/CN.4/416 وAdd.1.

(٢) حولية... ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١، الوثيقة A/CN.4/425 وAdd.1.

(٣) حولية... ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ١ أعلاه)، الفقرات ٦ إلى ٢٠.

(٤) Lauterpacht, *Private Law Sources and Analogies of International Law (With Special Reference to Inertnational Arbitration).*

أم صغيرة الى رفض الاعتراف ـ كقاعدة عامة ـ بأي سلطة أعلى منها، ومن ناحية أخرى، في التناقض القائم بين المساواة التي من حق كل دولة التمتع بها من الناحية القانونية وأوجه التفاوت الفعلية التي تغري الدول القوية ببسط نفوذها الاقتصادي إن لم يكن نفوذها العسكري بالرغم من وجود مبدأ المساواة. وبناء على ذلك فإن نمط وسائل الانتصاف التي تتبعها المجتمعات الوطنية ضد الفعل غير المشروع لا يفيد "المشرع" الدولي فائدة تذكر، إلا في ظل فرضيات نادرة ومحدودة. وللتعبير عن ذلك بصراحة مطلقة نستعين بوصف قديم للغاية، فنقول إنه لم يسبق في أي وقت أن ظهر "الملك" بهذه الدرجة من "العري" كما يظهر عندما ننتقل من القواعد المتعلقة بالآثار الموضوعية لمسؤولية الدول، وهي قواعد مرضية إلى حد ما، إلى دراسة سبل ووسائل الإنصاف المتاحة. ولا يقلل وضوح هذه الحقيقة إلى حد الابتذال البين، من الصعوبات التي يتعين مواجهتها في هذه المرحلة.

٤- والواقع أن الممارسة تزخر بالأمثلة لكنها تتفاوت في نوعيتها بشكل متزايد، ويصعب تقييمها إلى حد كبير في معظم الأحيان. وفيما يتعلق بمعظم حالات الاقتصاص التقليدي المطبق في إطار ثنائي صرف، وإن كان كثيرا ما يشك في اتفاقه مع أفضل فهم مفترض للقواعد القديمة ولقواعد ميثاق الأمم المتحدة، يلاحظ أن هناك تطورين رئيسيين. فمن ناحية، هناك محاولة حذرة وإن لم تكن ناجحة جدا لإضفاء الطابع المؤسسي على السبل والوسائل التي تتسم بالنزاهة، وذلك على المستويين العالمي والاقليمي. ومن ناحية أخرى يجب الاشارة الى وجود حالات طبقت فيها مجموعات من الدول قام بينها اتفاق عرضي إلى حد ما تدابير جماعية بشكل جزئي ضد "مرتكب الفعل غير المشروع" وكان ذلك غالبا ما يتم خارج الإطار المؤسسي العالمي: وهذه الممارسات، رغم عدم خروجها الى حد ما عن النمط الثنائي التقليدي "للدولة المتضررة ـ الدولة التي ارتكبت الخطأ"، لا توفر فيما يبدو، مهما كانت الوقائع الموضوعية لكل حالة على حدة، الضمانات اللازمة للسلامة والموضوعية. ويصعب أحيانا تحديد المضمون الحقيقي لبعض القواعد العامة التي تدعو هذه الممارسات الأخرى من طرف واحد إلى طرحها للمناقشة؛ وهناك شكوك واضحة في إطار فقه النظم المسماة بالنظم "القائمة بذاتها" ويبدو من الصعب تحديد اتجاهات تطور القانون في المستقبل والمنحى الذي يتيح للجنة أن تبتكر بحذر التحسينات التي يجدر أن تقترحها على الجمعية العامة، وعلى الدول في نهاية الأمر. ويبدو أن من أهم الجوانب التي يشملها الجزء الأخير من مهمة اللجنة، ابتكار السبل والوسائل التي يمكن ـ بالتركيز على أفضل ما في القانون القائم والمطبق أو بتطوير هذا القانون تطويرا تدريجيا حذرا ـ أن تقلل من أضرار هذا المصدر الرئيسي من مصادر القلق المتمثل في تأثير التفاوت البالغ بين الدول في ممارسة حقوقها (وربما التزاماتها) المتعلقة بتطبيق التدابير المضادة. وكما سبقت الإشارة في التقرير الثاني[٥] ـ وإن كان ذلك لم يسلم من الاعتراضات ـ فإن القواعد الثانوية المتعلقة بالوقف والجبر تتميز بقدر من "الموضوعية" أكبر نسبيا مما يتسم به عدد كبير من القواعد الأولية. فالواقع أن أحكامها تفيد أو تضـــر

جميع الدول بقدر متساو، نظرا لأن أي دولة، ضعيفة كانت أم قوية، غنية أم فقيرة قد يحدث أن يتكرر بنفس الوتيرة أن تجد نفسها في موقف الدولة المتضررة أو الدولة المخالفة للقانون. ولئن كان هذا هو الحال بالنسبة للآثار الموضوعية، فإنه لا يصدق بالتأكيد على التدابير المضادة. ففي حالة عدم وجود التزامات بتحقيق تسوية ملائمة عن طريق طرف ثالث، تستطيع الدول القوية أو الغنية استغلال وضعها المتميز على حساب الدول الضعيفة أو الفقيرة في ممارسة سبل الانصاف موضوع الدراسة.

٥- ولا يزال على اللجنة أن تقرر ما إذا كانت ستستطيع أن تفعل المزيد في هذا الصدد مستقبلا. فإلى جانب العامل الإيجابي المتمثل في القضاء على المصدر الرئيسي للنزاع والانقسام الايديولوجيين، لا يخلو هذا الوضع الجديد من الآثار التي تبعث على القلق. وفي الوقت ذاته هناك ظواهـــر أخرى بـــرزت مؤخرا

---

(٥) حولية ... ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ٢ أعلاه)، الفقرة ٣٣.

وما زال من الصعوبة بمكان تفسيرها. ومن أحدث هذه الظواهر، انبثاق مفهوم "النظام الدولي الجديد"[٦] الذي يشوبه اللبس والغموض.

٦- وقد تم تصور مضمون هذا التقرير مع أخذ الخصائص السابق بيانها للموضوع بالاعتبار وما تبعث عليه من مشاعر الحيرة والقلق. وتظهر أهم دواعي الحيرة بطبيعة الحال في مجال الجنايات. لكننا نتساءل عما إذا كان هناك حد واضح وثابت يفصل بين هذه الجنايات وأشد الجنح خطورة. ويتمثل الهدف الرئيسي من هذا التقرير في تحديد المشاكل والآراء والبدائل وإثارة الملاحظات والانتقادات داخل اللجنة وخارجها لاستخدامها كأساس لوضع توصيات واقتراحات أكثر نضجاً.

٧- ونظراً لتعدد المصطلحات المستخدمة في توضيح التدابير المقرر معالجتها وما تثيره هذه المصطلحات من مشكلات، فقد خصص لها فصل تمهيدي يسبق الفصول التي يتكون منها صلب هذا التقرير. وسيقلل هذا من أوجه اللبس التي قد تنشأ عن تعدد معاني تلك المصطلحات في المؤلفات والممارسات على حد سواء.

---

(٦) أسفرت الأزمة الخطيرة التي أثير بشأنها مفهوم "النظام الدولي الجديد" عن تطورات هامة أيضاً تمثلت في بعض النتائج المتصلة بمسؤولية الدول. انظر التقرير الذي قدمه الأمين العام للأمم المتحدة بموجب الفقرة ١٩ من قرار مجلس الأمن ٦٨٧ (١٩٩١) في ٣ نيسان/أبريل (الوثيقة S/22559).

الفصل الأول

أنواع التدابير المطلوب بحثها

٨- توضح الممارسة الدولية وجود مجموعة متنوعة من التدابير التي تلجأ إليها الدول لضمان الوفاء بالالتزامات المترتبة على ارتكاب فعل غير مشروع دوليا أو لمواجهة هذا الفعل. وتقسّم الممارسة والفقه هذه التدابير إلى فئات مستقلة وفقا لأوجه الشبه بينها من الناحيتين الواقعية والقانونية. وهكذا نجد مجموعة متنوعة من التسميات التي يشير بعضها إلى مفهوم واحد بعينه بينما يتداخل عدد آخر منها بعدة طرق ويشير إلى معان مختلفة وفقا لتطوره التاريخي وتطويره العلمي. وأوسع هذه المصطلحات انتشارا هي مصطلحات الدفاع عن النفس (الذي يختلف إلى حد ما عن مفهوم الاعتماد على النفس الأوسع دلالة)، والعقوبة، والرد، وتدابير الاقتصاص، والمعاملة بالمثل، والتدابير المضادة، وإنهاء المعاهدات وتعليق تنفيذها ومبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته نحو الآخرين بمطالبة هؤلاء الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم. وفي اللغة الانكليزية يجري الحديث عموما عن سبل الانتصاف القانونية من طرف واحد (unilateral remedies)؛ أما في اللغة الفرنسية فيجري الحديث عن ردود الأفعال اللامركزية *réactions décentralisées* التي يفترض أنها تقابل ردود الأفعال المركزية *réactions centralisées*.

ألف- الدفاع عن النفس

٩- قد يكون مصطلح الدفاع عن النفس أكثر المصطلحات استخداما في الممارسة وأكثرها حظا من التحليل المتعمق في المؤلفات(٧)، وخصوصا في ضوء المواقف الرسمية للدول وآراء الهيئات الدولية. بيد أنه فيما يتعلق بالآثار الاجرائية للجنح الدولية، فلا يبدو من الضروري الخوض في تفاصيل جميع المشاكل القانونية المعقدة التي ينطوي عليها مفهوم الدفاع عن النفس. والواقع أن اللجنة قد أعربت عن رأيها بشأن

---

(٧) انظر ضمن جملة أمور: Waldock, "The regulation of the use of force by individual States in international law", *Recueil des cours...*, 1952-II, pp. 455-515; McDougal and Feliciano, "Legal regulation of resort to international coercion: Aggression and self-defense in policy perspective", *Yale Law Journal* (May 1959), pp. 1057-1165; Brownlie, *International Law and the Use of Forece by States*, pp. 214-308; Delivanis, *La légitime défense en droit international public moderne: Le droit international; face à ses limites;* Schwebel, "Aggression, intervention and self-defence in modern international law", *Collected Courses...*, 1972-II, pp. 411-498; Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale;* Žourek, "La notion de légitime défense en droit international", *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1975, pp. 1-69 Taoka, *The Right of Self-Defence in International Law;* Ago, Addendum to the eighth report on State responsibility, *Year-book... 1980*, vol. II (Part One), p. 13, document A/CN.4/318/Add.5-7, paras. 82-124; Cassese, commentary on Article 51 of the Charter, in *La Charte des Nations Unies*, pp. 771-794; Combacau, "The exception of self-defence in United Nations practice", in *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, pp. 9-38; Dinstein, *War, Aggression and Self-defence;* and Sicilianos, *Les récactions décentralisées à l'illicite: des contre-mesures à la légitime défense*, pp. 291-335.

الدفاع عن النفس في إطار مشروع المادة ٣٤ من الجزء الأول من مشروع المواد[٨]. وايا كان الاعتقاد الشخصي بشأن الاختيارات التي تمت في ذلك الوقت بخصوص الدفاع عن النفس كظرف ناف لعدم المشروعية، فإننا نرى من الأفضل، في الوقت الراهن على الأقل، عدم التخلي عن المعني المعتمد ضمن الإطار المذكور.

١٠- ويفهم من التعليق على المادة ٣٤ أن الدفاع عن النفس هو "رد فعل.... لنوع محدد من الأفعال غير المشروعة دوليا"[٩]، وبالتحديد رد فعل مسلح من طرف واحد ضد هجوم مسلح، ويتخذ رد الفعل المذكور "شكل الاعتماد على النفس أو حماية النفس حماية مسلحة"[١٠] ويحظى بموافقة استثنائية من "النظام القانوني الدولي" الذي "يدرس حالياً فرض حظر حقيقي وكامل على استخدام القوة" - في حالة الدفاع "ضد هجوم مسلح يقوم به طرف آخر بالمخالفة للحظر"[١١]. ورأت اللجنة على وجه الخصوص "أن تدويناً يتم في إطار الأمم المتحدة وتحت إشرافها لا يمكن أن يستوحي معايير لا تتفق تماماً، من أية زاوية كانت، والمعايير التي استوحي منها الميثاق، وخاصة عندما يتعلق الأمر، كما هو في الحالة الراهنة، بمسألة تمس قطاعاً بمثل حساسية قطاع الحفاظ على السلم والأمن الدوليين"[١٢]. ومن ثم خلصت إلى أن المعنى القانوني النموذجي لهذا المفهوم بالنسبة لمشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول لا بد أن يكون "الوقف أو الالغاء التام في هذه الحالة المحددة لواجب مراعاة الالتزام العام بالامتناع عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية"[١٣]. وبهذه الطريقة "تعتزم اللجنة ... الاستمرار في التزامها بمضمون ونطاق القواعد المتصلة بالموضوع التي ينص عليها ميثاق الأمم المتحدة واتخاذ هذه القواعد أساساً لصياغة" مشروع المادة ٣٤[١٤].

١١- وحتى إذا كانت اللجنة لا ترغب في اتخاذ موقف بشأن "مسألة وجود أي تطابق تام في المضمون بين القاعدة الواردة في المادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة وقاعدة الدفاع عن النفس العرفية في القانون الدولي"[١٥]، فمن المرجح أن يكون هذا التطابق موجوداً بالفعل، كما أكدت في الآونة الأخيرة محكمة العدل الدولية في حكم أصدرته بشأن الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها[١٦]. وكما شمل القانون الدولي (العرفي) العام حظراً لاستخدام القوة يتسم بنفس القدر من العمومية التي تجسدها

---

(٨) انظر الملاحظات التي أبديت بشأن المادة ٣٤ في **حولية** ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ص ٥٢ - ٦١. وللاطلاع على الأساس النظري لاختيارات اللجنة فيما يتعلق بالدفاع عن النفس انظر Alland, "International responsibility and sanctions: Self-defence and countermeasures in the ILC codification of rules governing international responsibility", *United Nations Codification of State Responsibility*, pp. 143 *et seq;* and "Malanczuk, Countermeasures and self-defence as circumstances precluding wrongfulness" في مشروع المواد الذي أعدته لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول. (المرجع نفسه) ص ١٩٧ وما بعدها.

(٩) انظر **حولية** ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني) (الحاشية ٨ أعلاه)، ص ٥٣، الفقرة (٥).

(١٠) المرجع نفسه، ص ٥٣، الفقرة (٧).

(١١) المرجع نفسه، ص ٥٥، الفقرة (٩).

(١٢) المرجع نفسه، ص ٥٩، الفقرة (٢٠).

(١٣) المرجع نفسه، ص ٦٠، الفقرة (٢٤).

(١٤) المرجع نفسه، ص ٥٩، الفقرة (٢٠).

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) *I.C.J. Reports 1986*، ص ١٤. انظر أيضاً ص ١٠٢-١٠٦، الفقرات ١٩٣-٢٠١.

الفقرة ٤ من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة، فإنه قد وضع نظاماً للدفاع عن النفس مطابقاً للنظام المحدد في المادة الحادية والخمسين. ونتيجة لهذا التطور، يرجح ألا يكون هناك مجال لأي من تلك المفاهيم الأوسع الخاصة بالدفاع عن النفس والتي يبدو أن جانباً من الفقه - ومن ممارسة الدول ذاتها، يفترض أنها مستمرة بعد ميثاق الأمم المتحدة (كحق عرفي أصيل) استناداً إلى القانون الدولي العام(١٧). وعلى الرغم من

أنه لا يمكن إغفال الفقه والممارسة المستندين إلى هذا المفهوم، كما سنبين فيما بعد، فإن مزاياهما القانونية، باستثناء ما ورد في الملاحظات العامة القليلة المطروحة في الفقرتين ٩٨ و٩٩ أدناه، لن تدرس إلا من زاوية آثار الجرائم الدولية، وهي الآثار التي سيجري تناولها في مرحلة لاحقة.

١٢- وإذا انتقلنا إلى مفهوم الاعتماد على النفس وهو مفهوم أشمل، فإننا لا نظن أن هذا المفهوم - الذي ظلت اللجنة تتجنبه حتى الآن - سيخدم أهداف هذا التقرير. بل إنه قد يكون مضللا. ولا شك في أن مفهوم الاعتماد على النفس يميز في نهاية الأمر مجمل العلاقات بين الدول، في مجتمع يغلب عليه طابع انعدام الترابط العضوي ويجب أن يعتمد فيه بصورة كبيرة على حماية الدول، فرادى أو مجموعات، لحقوقها حماية من جانب واحد(١٨). لكن تدوين القوانين المتعلقة بمسؤولية الدول يتطلب استخدام مصطلحات دقيقة وتمييزية على نحو يسمح بتأكيد أوجه الاختلاف في النظام القانوني بين شتى الصور التي يتخذها رد الفعل تجاه عمل غير مشروع، بغية التفرقة بشكل سليم بين الأشكال المشروعة والأشكال غير المشروعة لردود الأفعال وخصائصها المميزة.

باء - العقوبات

١٣- إذا كان مفهوم العقوبة مفهوما يثير مشكلات في إطار نظرية القانون العامة، فمن المعروف أنه يثير مزيدا من المشكلات في إطار المؤلفات والممارسات المتعلقة بالمسؤولية الدولية. غير أنه مفهوم نسبي إلى حد كبير ويقبل تعاريف متعددة. بيد أننا نقترح أن نترك جانبا أوسع التعاريف، التي يشمل مفهوم العقوبة بمقتضاها أيا من الآثار المترتبة على فعل غير مشروع دوليا، بما في ذلك لا التدابير التي تتيح للدول الوقف أو الجبر فحسب، بل أيضا الحق الموضوعي في الحصول على الوقف أو الجبر أو على كليهما معا.

١٤- وتعرّف دراسة موثوق بها وحديثة نسبيا العقوبات بأنها "آثار مترتبة على فعل غير مشروع [دوليا]، ضد مصلحة الطرف الذي ارتكب الفعل، وينص عليها القانون الدولي أو يقبلها". وفي حدود هذا الإطار، "الإجراء العقابي" "هو أي سلوك يضر بمصالح الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع ويخدم

---

(١٧) لمزيد من التفاصيل بشأن هذه النقطة انظر الفقرة ١٠٠ أدناه.

(١٨) لمزيد من التفاصيل بشأن الاعتماد على النفس، انظر: Heilborn, *Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrchtlichen Begriffen*, pp. 325, 334 and 371; Anzilotti; *Corso di diritto internazionale*, vol. III, pp. 155 *et seq.*; Bowett, *Self-Defence in International Law*, p. II; Verdross, *Völkerrecht*, p.428; Forlati Picchio, *La sanzione nel diritto internazionale*, pp. II and 83 *et seq.* (and *passim*); Lamberti Zanardi, op. cit., p. 15; Ago, Addendum to the eighth report ... (see footnote 7 above). para. 95; and Partsch, "Self-preservation", *Encyclopedia of Public International Law* (1982), pp. 217-220.

أغراضا تعويضية أو عقابية وربما وقائية، وينص عليه القانون الدولي، أو لا يحظره"[١٩]. وبناء على هذا التعريف قد تشمل العقوبة ليس فقط تدابير من نوع تدابير الرد أو تدابير الاقتصاص - والتي تشمل بدورها ما يسمى "بالمعاملة بالمثل" (الفقرات ٢٨-٣٢ أدناه) - بل أيضا الدفاع عن النفس. وتذهب دراسات علمية حديثة أخرى إلى أن التعاريف التي سلفت الإشارة إليها تعاريف مقبولة بشرط عدم توسيعها لنطاق المفهوم بحيث يشمل إجراءات الدفاع عن النفس. فهذه الاجراءات ليست عقوبات في حقيقة الأمر لنفس الأسباب التي تميزها عن تدابير الاقتصاص[٢٠].

١٥- ومع ذلك يبدو أن هناك مفهوما أكثر تحديدا وحصرا يسود الفقه المعاصر[٢١] ويلقى قدرا من التأييد في أعمال اللجنة ذاتها. ونظراً لأن اللجنة قد استخدمت في المادة ٣٠ من الباب الأول من مشروع المواد[٢٢] مصطلح "تدابير" ومصطلح "تدابير مضادة" بدلاً من مصطلح "عقوبة" الذي اقترحه آغو لوصف ما يسمى برد فعل أفقي ومن طرف واحد (من دولة إلى دولة) لفعل غير مشروع، فمعنى هذا أنها تخصص بالفعل مصطلح عقوبة للتدابير التي تتخذها هيئة دولية. ويشير هذا المصطلح بصورة خاصة إلى التدابير الدولية التي تتخذها هذه الهيئة نتيجة لوقوع فعل غير مشروع "تترتب عليه آثار خطيرة بالنسبة للمجتمع الدولي ككل، ولا سيما ... إلى ... التدابير [التي تطبقها] الأمم المتحدة طبقاً للنظام الذي أرساه ميثاق الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين"[٢٣]. ويرى المقرر الخاص أن انخفاض مستوى الطابع "الرأسي" للتدابير التي تتخذها الهيئات الدولية قد لا يبرر في الواقع التخلي عن مفهوم ما زال في إمكانه أن يؤدي دوراً مفيداً في وصف وظيفة التدابير التي تتخذها الدول من طرف واحد فقط أي التدابير "الأفقية" التي ما برحت فعالية القانون الدولي تعتمد عليها بصورة كبيرة وبالنظر إلى العلاقة الوثيقة للغاية التي تربط بين وظيفة العقوبات و"فعالية القانون الدولي بل حتى وجوده"، وبالنظر أيضاً إلى افتقار المجتمع الدولي إلى الترابط العضوي بصورة كبيرة وإلى صعوبة التفرقة بين الجوانب "المدنية" والجوانب "الجنائية" لمسؤولية الدول،

---

(١٩) Forlati Picchio, op. cit., p. 40. وقد نشر نقد لهذا المؤلّف بقلم Rousseau في RGDIP (Paris, 1978), pp. 557-558;

ونشر نقد آخر بقلم Ferrari Bravo (باللغة الإنكليزية) في *Italian Yearbook of International Law*, vol. 1 (1975), pp. 377-379

ونقد ثالث بقلم Verdross (باللغة الألمانية) في *österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 28 (1977), pp. 374-375.

(٢٠) Lattanzi, "Sanzioni internazionali", in Enciclopedia del diritto para. 2.

(٢١) De Guttry Le rappresaglie non comportanti la coercizione militare nel diritto internazionale, p.36; Leben, "Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale",; *Annuaire français de droit international*, 1982, p. 19.

وفي نفس الاتجاه كتب Dupuy، في "Observations sur la pratique récente des 'sanctions' de l'illicite", RGDIP (1983) p.517

واستخدم الكاتب هذا المصطلح للإشارة إلى التدابير التي يتخذها عدد من الدول كرد فعل للانتهاكات (المزعومة)، ومن ثم يميز فيما يبدو هذه التدابير عن تدابير الاقتصاص "الأفقية" واعتبرها أقرب إلى التدابير "الرأسية" ("العقوبات") التي تقررها المؤسسات الدولية. وحذا حذوه Dominicé، في "Observations sur les droits de l'Etat victime d'un fait internationalement illicite", Droit international 2, p. 33;

ومناقشات لجنة القانون الدولي بشأن مشروع المادة ٣٠ من الباب الأول من مشروع المواد (حولية ... ١٩٧٩، المجلد الأول، الجلستان ١٥٤٤ و١٥٤٥).

(٢٢) انظر حولية ... ١٩٨٠، (المجلد الثاني) (الجزء الثاني)، ص ٣٣.

(٢٣) انظر حولية ... ١٩٧٩، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ص ١٢١، الفقرة (٢١) وMalanczuk، المرجع السابق، ص ٢٠٦.

نرى أن المفهوم ما زال ضرورياً - شأنه شأن مفهوم تدابير الاقتصاص - في الدراسة التحليلية للمسؤولية الدولية[٢٤].

جيم - تدابير الرد

١٦- يرى معظم الفقهاء أن مصطلح "تدابير الرد" يغطي ردود الأفعال الصادرة عن دولة ما تجاه فعل غير مشروع أو غير ودي، والتي تكون هي ذاتها أفعالاً غير ودية لكنها لا تدخل في عداد الأفعال غير المشروعة[٢٥]. ولهذا المصطلح معنى مختلف بعض الشيء يستخدمه بوليتيس[٢٦] وأوبنهايم[٢٧] وموريللي[٢٨] وسكوبيجوسكي[٢٩] وبانياغوا ريدوندو[٣٠]، الذين يقصرون دلالة المصطلح على التدابير غير الودية التي تتخذ رداً على أفعال غير ودية بنفس الدرجة، ومن ثم يستبعدون التدابير غير الودية التي تتخذ رداً على أفعال غير مشروعة. وهكذا يستبعد من المفهوم أي تدابير غير ودية تتخذ كرد فعل إزاء فعل غير مشروع (وهي تدابير قد لا يجدون لها مكاناً في إطار تقسيم منهجي). ومن العملي في هذا المجال استخدام مصطلح رد أو انتقام (retortion) للإشارة إلى أي إجراء غير ودي لكنه مشروع يتخذ كرد فعل إزاء فعل سابق غير مشروع دولياً.

١٧- ويميل بعض الكتّاب في وصفهم للرد إلى الإشارة إلى مجال التصرف التقديري الخاص بكل دولة[٣١]. بينما يفضل البعض الآخر الحديث إما عن مجال السلوك الذي لا تحكمه قواعد منظمة للدول أو عـــن مجال

---

(٢٤) انظر Combacau, "Sanctions", in *Encyclopedia of Public International Law* (1986), pp. 337 341; and Partsch, "Reprisals" and "Retorsion",
المرجع نفسه، ص ٣٣٠ إلى ٣٣٧.

(٢٥) Akehurst, *A Modern Introduction to International Law,* p. 6; Sur,"L'application du droit international", *Droit international public,* 1975, p. 192; Zemanek, "Responsibility of States: General principles", *Encyclopedia of Public International Law* (1987), p. 370; and Partsch, "Retorsion", loc. cit., p. 335.

(٢٦) "Le régime des représailles en temps de paix", Annuaire de l'Institut de droit international, *1934, p. 10.*

(٢٧) *.International Law: A Treatise,* vol. II, pp. 134-135

(٢٨) *.Nozioni di diritto internazionale,* p. 361

(٢٩) "Use of force by States. Collective security. Law of war and neutrality", *Manual of Public International Law* p.753.

(٣٠) "Las represalias en el derecho internacional: Perspectiva historica", Revista Jurídica de *Catalunya,* 1984, pp. 160 *et seq.*

(٣١) .Leben, loc. cit., p. 14

المجاملات الدولية[٣٢]. ويشدد آخرون على احتواء السلوك المعتاد للدول على هامش لصالح دولة أخرى أو لصالح مواطنيها[٣٣]. ومن ثم يشمل هذا الهامش تدابير الرد وهي أفعال تحرم الدولة التي تنسب إليها المسؤولية من ميزة لم يكن لها حق فعلي فيها قبل وقوع الفعل غير المشروع[٣٤]. والتزاماً بالفقه السائد، يدرج السيد ريفاغن، المقرر السابق، قطع العلاقات الدبلوماسية بين تدابير الرد. ويرى أنه نظراً لعدم وجود أي التزام بحكم القانون في هذا الصدد، فإن قطع العلاقات الدبلوماسية ليس فعلاً غير مشروع ولا اقتصاصاً. ويمكن اللجوء دائماً إلى التدبير المذكور رداً على فعل غير مشروع دولياً[٣٥].

١٨- ورغم أن تدابير الرد تندرج في حد ذاتها في إطار السلوك الجائز والمشروع، يتساءل بعض الكتاب عما إذا كان اللجوء إليها يخضع لقيود قانونية. وعلى سبيل المثال، يشير شاشتر إلى فرض "اتخاذ إجراء كان يمكن أن يعتبر جائزاً لو لم يكن قد اتخذ لبلوغ هدف غير مشروع"[٣٦]. ويشير دي غوتري إلى التناقض الذي قد ينشأ بين تدابير الرد التي قد تهدد "السلم والأمن الدوليين والعدالة" والالتزام بتسوية النزاعات بالطرق السلمية وفقاً للفقرة ٣ من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة[٣٧].

١٩- وإذ قُبل مفهوم الرد على أساس أنه يشمل الأفعال التي لا تعد في حد ذاتها أفعالاً غير مشروعة (وإن كانت غير ودية)، فلن يكون هناك مجال لهذا المفهوم في إطار تدوين القوانين المتعلقة بمسؤولية الدول. ولئن كانت تدابير الرد تتخذ أو يمكن اللجوء إليها كرد فعل إزاء فعل غير مشروع دولياً، إلا أنها لا تثير المشاكل القانونية الملازمة لصور رد الفعل الأخرى التي يتعين دراستها في إطار مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول. بيد أن تدابير الرد قد تتطلب بعض الاهتمام نظراً لأن الممارسة الدولية لا تفرق دائما تفرقة واضحة بين التدابير التي تشكل إخلالاً بالتزامات دولية والتدابير التي لا تتخطى عتبة عدم المشروعية.

دال - التدابير الانتقامية

٢٠- بعد الانتهاء من دراسة الدفاع عن النفس، والعقوبات، وتدابير الرد، تبقى دراسة مفهوم تقليدي آخر - وهو أقدم المفاهيم وأهمها، ألا وهو مفهوم التدابير الانتقامية.

---

(٣٢) *Zoller, Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, pp.5 *et seq.* وفيما يتعلق بتقييد نطاق السلطة التقديرية (الخاصة بتدابير الرد) نتيجة لكثافة النظم الدولية للعلاقات التجارية، انظر Partsch, loc. cit., p.336; and Gianeli, *Adempimenti preventivi al ricorso a misure di reazione all'illecito internazionale*, p.22.

(٣٣) Reuter, *Droit international public* (1983), p. 463.

(٣٤) Zoller, "Quelques réflexions sur les contre-mesures en droit international public", in *Droit et libertés à la fin du XXe siécle: Etudes offertes à Claude-Albert Colliard* (1984), p. 361.

(٣٥) حولية ... ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٠-٢١، الوثيقة A/CN.4/366 وAdd.1، الفقرة ١١٠.

(٣٦) "International law in theory and practice: General course in public international law", *Collected ourses...*, 1982 V. p. 185.

(٣٧) De Guttry, op. cit., pp. 25-26; and Weber, "Unfriendly act", in Encyclopedia of Public انظر *International Law* (1982), p. 253.

٢١- وقد تجدر الإشارة إلى أن مفهوم التدابير الانتقامية كان يقصد به أساساً في النظم الفردية التدابير التي يستخدمها الطرف المضرور مباشرة كوسيلة لضمان الجبر المباشر. وفي العصور الوسطى، كان من حق أي شخص يعاني من ظلم في بلد أجنبي ويرفض حاكم ذلك البلد رسمياً ترضيته، أن يلجأ إلى حاكم بلده لطلب "ترخيص" *lettres de marque* ويشتمل هذا الترخيص على تصريح رسمي من الحاكم للطرف المضرور بتطبيق التدابير الانتقامية ضد ممتلكات مواطني الدولة الأجنبية الموجودين في البلد المضرور أو في البحر(٣٨). وفيما بعد حلّت "التدابير الانتقامية العامة" أو "العمومية" محل "التدابير الانتقامية الخاصة"، واقتصر حق استخدامها على "الدول" وحدها(٣٩). ووصف دي فاتل التدابير الانتقامية على النحو التالي: "تستخدم التدابير الانتقامية بين دولة وأخرى، إنصافاً لنفسها حينما يتعذر عليها تحقيق ذلك بطرق أخرى. فإذا استولت دولة على ممتلكات دولة أخرى أو رفضت سداد دين أو جبر ضرر أو تقديم ترضية مناسبة عنه - يجوز للدولة الأخرى الحجز على شيء تملكه الدولة الأولى واستخدامه لصالحها حتى تحصل على ما يستحق لها، مع الفوائد والتعويضات - أو الاحتفاظ بهذا الشيء كرهن حتى تحصل على ترضية كافية"(٤٠).

٢٢- ويرى معظم الكتاب العصريين أن التدابير الانتقامية تمثل سلوكاً "غير مشروع في حد ذاته بقدر ما ينطوي عليه من انتهاك لحق طرف آخر، لكنه يتخلص من صفة عدم المشروعية لكونه رد فعل لفعل غير مشروع ارتكبه ذلك الطرف الآخر"(٤١). ويعرّف انزيلوتي التدابير الانتقامية بأنها "أفعال غير مشروعة من الناحية الموضوعية تقوم بها دولة كرد فعل إزاء الضرر الذي ألحقته بها دولة أخرى"(٤٢). واعتمد معهد القانون الدولي تعريفاً أقل إيجازاً في عام ١٩٣٤، ويعتبر هذا التعريف التدابير الانتقامية "تدابير قهرية مخالفة للقواعد العادية للقانون الدولي، تتخذها دولة رداً على فعل غير مشروع ترتكبه بحقها دولة أخرى وتهدف إلى فرض احترام القانون على هذه الدولة عن طريق الضرر"(٤٣).

٢٣- ويقترح بعض الكتاب المعاصرين مفهوماً ضيقاً للتدابير الانتقامية تستبعد منه تدابير المعاملة بالمثل. وهكذا يقتصر مصطلح التدابير الانتقامية على ردود الأفعال الناجمة عن فعل غير مشروع والتي تخل بقاعدة غير تلك التي يخل بها الفعل غير المشروع ذاته: "بينما تقضي المعاملة بالمثل إلى الامتناع عن أداء التزام مماثل (مطابق أو معادل) للالتزام الذي وقع إخلال به، تتمثل التدابير الانتقامية في الامتناع عن تنفيذ قاعدة مختلفة"(٤٤). لكن ستكون هناك عودة إلى المعاملة بالمثل في الوقت المناسب(٤٥).

---

(٣٨) La Brière, Evolution de la doctrine et de la pratique en matiére de représailles, *Recueil des cours...*, 1928-II, p. 255.

(٣٩) Vattel, *The Law of Nations, or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns,* p. 285, para. 347.

(٤٠) Grotius, *De Jure Belli ac* وهناك وصف مماثل سبق أن قدمه Ibid., pp. 283-284, para. 342 *Pacis, Libri Tres. English translation in The Classics of International Law,* p. 629, and by Phillimore, *Commentaries upon International Law,* vol. III, p. 32.

(٤١) Morelli, op. cit., p. 361.

(٤٢) *Cours de droit international*، ترجمة فرنسية (١٩٢٩)، ص ٥١٥.

(٤٣) *Annuaire de l'Institut de droit international,* 1934 (Paris), vol. 38, p. 708.

(٤٤) Zoller, op. cit., p. 43.

(٤٥) انظر الفرع واو أعلاه (الفقرات ٢٨ إلى ٣٢).

٢٤- وهناك رأي واسع الانتشار يذهب إلى أن مصطلح التدابير الانتقامية يسري على التدابير التي يتخذها طرف متضرر كرد فعل لفعل غير مشروع دولياً ضد الدولة التي ارتكبت هذا الفعل (تدابير "أفقية")، بينما يسري مصطلح العقوبات بشكل أصدق، كما سلفت الإشارة، على التدابير التي تتخذها هيئة دولية ضد الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع (التدابير المسماة بالتدابير "الرأسية").

٢٥- ونظراً للمعاني الواضحة التي اكتسبها مصطلح التدابير الانتقامية في الممارسة والفقه المتعلقين بردود الأفعال الصادرة عن دولة بإرادتها المنفردة في مواجهة أفعال غير مشروعة دولياً، يعتقد المقرر الخاص أن معظم ردود الأفعال هذه - في الحدود التي تعتبر فيها رداً أو دفاعاً عن النفس - تندرج تماماً من حيث المبدأ تحت ذلك المصطلح التقليدي. وقد يفضل استخدام مصطلحات أخرى، إما لأن هذه المصطلحات تتميز بدرجة أكبر من العمومية (كما هو الحال بالنسبة "للتدابير" أو "التدابير المضادة" بصورة خاصة) أو بسبب الربط المتكرر بين الأفعال الانتقامية ومفهوم التدابير التي تنطوي على استخدام القوة(٤٦)

هاء - التدابير المضادة

٢٦- كما لاحظ المقرر الخاص في تقريره الأول(٤٧)، فإن تعبير "التدابير المضادة" هو مصطلح جديد على المصطلحات المتعلقة بآثار الفعل غير المشروع دولياً(٤٨). وترد أمثلة هامة لذلك في الأحكام الصادرة في القضايا التالية: "الخدمات الجوية"(٤٩)، و"موظفو الولايات المتحدة الدبلوماسيون والقنصليون في طهران"(٥٠)، و"الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها"(٥١). وتستخدم المادة ٣٠ من الجزء الأول من مشروع المواد، كما اعتمدت عند القراءة الأولى، لفظة "تدبير" في النص وعبارة "تدابير مضادة" في العنوان(٥٢).

---

(٤٦) فيما يتعلق بهذا الجانب الأخير، انظر Dominicé op. cit., p. 33.

(٤٧) انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٤٨) المرجع نفسه، الفقرة ١٤، الحاشية ١٢.

(٤٩) القضية المتعلقة باتفاق الخدمات الجوية بين الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، *Case concerning the Air Service Agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France*, United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XVIII (Sales No. E/F.80.V.7), pp. 443 *et seq.*

(٥٠) *I.C.J. Reports* 1980, p. 3.

(٥١) انظر الحاشية ١٦ أعلاه.

(٥٢) انظر الحاشية ٢٢ أعلاه.

٢٧- ولئن كان قد جرى الإعراب عن وجهات نظر مختلفة فيما كُتب عن الموضوع بخصوص كل من درجة ملاءمة مصطلح "التدابير المضادة" وأنواع التدابير التي يشملها[٥٣]، إلا أنه يبدو أن الكتاب ميالون عموماً إلى اعتبار أن هذا المفهوم هو الأكثر ملاءمة ليشمل عموم التدابير التي يجوز اللجوء إليها بقصد التماس وقف الفعل أو الانتصاف[٥٤]. ويلاحظ عدد من المؤلفين أن اللجنة نفسها قد فهمت العبارة المعنية، كما هي مستخدمة في مشروع المادة ٣٠ من الجزء الأول من المشروع، على أنها تشمل التدابير المصنفة تقليدياً كتدابير انتقامية، وكذلك "الجزاءات" المقررة أو المطبقة بواسطة الهيئات الدولية[٥٥]. ولئن كان المقرر الخاص لا يرى أي مانع يحول دون الأخذ بمثل هذا التفسير الواسع للمصطلح كما هو مستخدم في مشروع المادة المذكورة، إلا أنه سيستخدمه (هنا وعندما يتناول فيما بعد آثار الجنح) ليبين أساساً ما يدعى بردود الفعل الأحادية الطرف أو "الأفقية" لدولة أو أكثر من الدول على فعل غير مشروع دولياً، فيما عدا حالات الدفاع عن النفس والرد. وإذا ترك جانباً في الوقت الحاضر اختيار المصطلح أو المصطلحات التي سيتضح أنها أكثر الألفاظ ملاءمة لمشروع المواد الوحيد الذي سيغطي الجوانب ذات الصلة لما يشار إليه باعتباره يمثل الآثار الاجرائية للأفعال غير المشروعة دولياً، فإنه يمكنه القول إن مصطلح التدابير المضادة يبدو (على الرغم من التحفظات الأولية) أكثر المصطلحات حياداً (وبالتالي أكثرها شمولاً لمختلف أنواع التدابير التي يحق قانوناً للدول المتضررة اتخاذها بصورة فردية) أو مشتركة ضد الدولة أو الدول المرتكبة للفعل. ولا يخل ذلك، في الوقت الحاضر، بأية تقسيمات فرعية قد تبدو مناسبة للمقرر الخاص أو، بشكل أساسي، للجنة.

---

(٥٣) يبدو أن العجب (Elagab) يستبعد التدابير الانتقامية القسرية وذلك في كتابه: (*The Legality of Non-Forcible Countermeasures in International Law*, p.4).

ويبدو أن زولر (Zoller) تعتبر ان هذا المصطلح يشمل كافة التدابير التي لا تستخدم فيها القوة المسلحة وتعليق تنفيذ المعاهدات، وتستبعد المعاملة بالمثل وإنهاء المعاهدات. وفي رأيها تتمثل سمة أساسية للتدابير المضادة في غرضها القسري: ذلك أن مثل هذا الغرض لا يوجد إلا عندما يتجاوز رد الفعل حد "التماثل/التعادل" (المعاملة بالمثل) وهو يستبعد في حالة اعتماد تدبير حاسم ونهائي كإنهاء المعاهدة، "peacetime"، المرجع المذكور، ص. ٧٥؛ ويستخدم كتاب "*Restatement of Law Third*" عبارة التدابير المضادة في المادة ٩٠٥ التي تشمل "سبل الانتصاف الأحادية الطرف". وحسب "التعليق" الوارد في ذلك المرجع تكون "التدابير المضادة غير قانونية حينما لا تكون رداً على انتهاك" وهي تشمل: "تعليق تنفيذ أو إنهاء العلاقات الناشئة عن المعاهدات عموماً أو عن اتفاق أو حكم دولي معين؛ وتجميد أصول الدولة المعتدية؛ وفرض جزاءات اقتصادية أخرى" *Foreign Relations Law of the United States*, vol. 2 (St. Paul, Minn., American Law Institute Publishers, 1987), pp. 380-381).

(٥٤) انظر من جملة المؤلفين: Reuter, op. cit., p. 465, and Dupuy, loc. cit., p. 527.

(٥٥) Malanczuk, loc. cit., pp. 203 *et seq.*; Leben, op. cit., pp. 15-17; Dominicé, loc. cit., p. 33; and Dupuy, loc. cit., p. 528.

واو - تدابير المعاملة بالمثل

٢٨- تتمثل المسألة الرئيسية هنا في معرفة ما إذا كانت التفرقة بين الأعمال الانتقامية (أو ما يسمى بالتدابير المضادة) من جهة والتدابير المتخذة، على سبيل محض المعاملة بالمثل من جهة أخرى، هي تفرقة لها ما يبررها وما إذا كانت مفيدة من الناحية العملية أم لا.

٢٩- ومن المعروف جيداً أن مفهوم (وكذلك "مبدأ") المعاملة بالمثل ينطبق في مختلف مجالات القانون الدولي والعلاقات الدولية.

وتعتبر المعاملة بالمثل عن فكرة التبادل أو الارتباط بين ما يعطيه كل من الطرفين للطرف الآخر. ومن هذا الارتباط يمكن استنتاج عدد معين من الآثار القانونية، فيما يتعلق خاصة بوجوب تنفيذ التعهدات المتبادلة. وإذا ما فهمنا فكرة المبادلة المذكورة على نحو أوسع، لتبرير التفاعل في المواقف، لوجدنا أن فكرة المعاملة بالمثل هي الأساس الذي يرتكز عليه الرد والأفعال الانتقامية(٥٦).

وانطلاقاً من هذا المعنى الواسع للغاية يستخدم بعض المؤلفين مصطلح المعاملة بالمثل للإشارة إلى نوع معين من رد الفعل الأحادي الطرف، إزاء فعل غير مشروع دولياً، ووفقاً لرأي المقرر الخاص السابق، السيد ريفاغن، مثلاً، "تعني المعاملة بالمثل سلوكاً يشمل عدم تأدية الدولة المتضررة لما يترتب عليها من التزامات بموجب نفس القاعدة التي جرى خرقها نتيجة للفعل غير المشروع دولياً أو بموجب قاعدة تتصل بهذه القاعدة اتصالاً مباشراً"(٥٧).

٣٠- وبشكل أوضح يحدّد كتاب آخرون نوعين ممكنين من أنواع المعاملة بالمثل. الأول هو المعاملة بالمثل "عن طريق التطابق" *(par identité)* في حالة حصول رد فعل في ظل "ظروف متماثلة تماماً بالنسبة للطرفين". والنوع الثاني هو المعاملة بالمثل "عن طريق التعادل" *(par équivalent)* في حالة "تعذر تأمين تطابق الظروف"، أي عندما لا تكون الدول "ملزمة بنفس الالتزامات"(٥٨). وفي هذه الحالة الأخيرة تتخذ المعاملة بالمثل شكل عدم تأدية الالتزام المقابل (أي ما يسميه فورلاتي بيكيو بـ "التعويض المقابل" *(prestazione corrispettiva)* أو عدم تأدية التزام ذي "قيمة معادلة أو معنى معادل" للالتزام التبادلي المنتهك. (كما يقول زولر).

---

(٥٦) Virally, "Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain", *Recueil des cours...*, 1967-III, p. 100.

وبنفس المعنى انظر: Simma, "Reciprocity" in *Encyclopedia of Public International Law*, 1984, pp. 402-404. والرأي المختلف الذي يرى أن قاعدة التدابير الانتقامية تتميز عن قاعدة المعاملة بالمثل قد أعرب عنه كالسهوفن Kalshoven, *Belligerent Reprisals*, pp.24-25.

(٥٧) انظر حولية ... ١٩٨٤، المجلد الأول، الجلسة ١٨٦٧، الفقرة ٣٣.

(٥٨) Zoller, op. cit., pp. 19-20; Virally, loc. cit., pp. 22 *et seq.*؛ ثم فورلاتي بيكيو Forlati Picchio الذي يتحدث عن *sospensione della prestazione reciproca* فيما يتعلق بـ "المعاملة بالمثل عن طريق التطابق"، وعن sospensione della prestazione corrispettiva فيما يتعلق بالمعاملة بالمثل عن طريق التعادل، المرجع المذكور، ص. ٩٣، الحاشية ١١٦).

٣١- ولئن كان معظم الكتاب لا يعتقدون أن "المعاملة بالمثل عن طريق التعادل" "par équivalent" تنتمي إلى نوع من التدابير يتميز عن التدابير الانتقامية - أو، بصورة أعم، التدابير المضادة - إلا أنه يبدو أن عدداً قليلاً من المؤلفين يرون أن النوع الأول من التدابير يتميز عن الثاني ويجب على هذا الأساس إخضاعه لنظام قانوني مختلف(٥٩). أما المقرر الخاص السابق، السيد ريفاغن، فقد جعل تدابير المعاملة بالمثل، عند معالجته لها في الإطار العام للتدابير المضادة، موضع حكم مستقل عن مشروع المادة الذي يتناول التدابير الانتقامية. وفي رأيه أن التمييز لازم لأن التدابير على سبيل المعاملة بالمثل يكون الغرض منها إعادة إقرار التوازن بين موقف الدولة المنتهكة وموقف الطرف المتضرر، في حين أن الغرض من التدابير الانتقامية يكون، عوضاً عن ذلك، "الضغط" على الدولة المنتهكة قصد تأمين الامتثال للالتزام الجديد الناشئ عن الفعل غير المشروع. أما الأساس النظري لتدابير المعاملة بالمثل فإن ريفاغن يجده في قيام العلاقة الملزمة للطرفين أو "تبادل الخدمات" *échange de prestations* التي هي موضوع وعلة وجود القاعدة المنتهَكة. وبذلك تتحقق المعاملة بالمثل من خلال توقف الدولة المتضررة عن الامتثال للالتزامات المقابلة للالتزامات التي انتهكتها الدولة. أما التدابير الانتقامية فتفترض، على العكس من ذلك، عدم وجود صلة قانونية بين الالتزام المنتهَك والالتزامات التي أوقف تنفيذها من طرف الدولة المتضررة(٦٠).

٣٢- ويجب تسوية هذه المسألة عن طريق إجراء دراسة دقيقة للممارسة العملية. ومن المفروض أن تبين ممارسة الدول خاصة، عما إذا كانت ردود الفعل الموصوفة بأنها من "تدابير المعاملة بالمثل" تخضع، أو يجب أن تخضع، لشروط أو قيود أو متطلبات أخرى تختلف عن الشروط والقيود والمتطلبات المفروضة على التدابير الانتقامية أو التدابير المضادة بصورة عامة، أو ما إذا كانت أية سمات خاصة قد تتميز بها تدابير المعاملة بالمثل المذكورة يبررها ببساطة تطبيق أوضح لذات المبادئ المنظِّمة للتدابير الانتقامية أو للتدابير المضادة بصورة عامة.

زاي - مبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم (Inadimplenti non est adimplendum) وقف العمل بالمعاهدات وإنهاؤها

٣٣- تثار مسألة مماثلة بخصوص التدابير التي يشار إليها عادة بالمبدأ الأساسي القائل "بعدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم"، وبخصوص تعليق تنفيذ المعاهدات وإنهائها. ومن المعروف أنه، إذا كان مبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم قد يبدو

---

(٥٩) Zoller, loc. cit., p. 364.

(٦٠) انظر **حولية** ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣، الوثيقة A/CN.4/389، التعليق على المادة ٨، ص ١٢. والتمييز الذي يقترحه ريفاغن ينتقده صراحة بيسيلو مازيسكي في: "إنهاء المعاهدات ووقف العمل بها نتيجة للانتهاك، في أعمال لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول" (*United Nations Codification of State Responsibility*, (1987), p. 794).

وهو يوافق على المفهوم السائد للمعاملة بالمثل كشكل محدد من أشكال الانتقام. وممن انتقد هذا المفهوم أيضاً مالانكسوك، في "Zur Repressalie im Entwurf der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit", Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1985), p. 315.

منطبقاً حرفياً على عدم الامتثال لأي التزام دولي، بصرف النظر عن مصدره التقليدي أو العرفي، فإنه يستخدم تقليدياً للإشارة إلى ما يسمى بتدابير المعاملة بالمثل في مجال المعاهدات(٦١).

---

(٦١) ومن المهم في هذا الخصوص البيان الوارد في مذكرة الولايات المتحدة المقدمة لمحكمة التحكيم في قضية "الخدمات الجوية" (انظر الحاشية ٤٩ أعلاه) (انظر أيضاً الصفحات ٣٧ إلى ٤١ من النص الإنكليزي لمذكرة الولايات المتحدة). وينص البيان على ما يلي:

"... يعترف القانون الدولي بأنه يجوز لأحد الطرفين في اتفاق ينتهكه الطرف الثاني أن يقوم في المقابل بوقف تنفيذ قدر من التزاماته يتناسب مع ذلك، في إطار الاتفاق. وتمتد التدابير المضادة المتاحة من الانهاء الرسمي لاتفاق في حالة وقوع انتهاك هام إلى سحب مؤقت لحقوق الطرف الثاني المقابلة لذلك في حين تظل الحقوق الأخرى والالتزامات سارية المفعول. وكما ذكرت لجنة القانون الدولي، قد يثير انتهاك التزام ناشىء عن معاهدة، كما هو الحال بالنسبة لأي التزام آخر، حق الطرف الآخر في اتخاذ تدابير انتقامية غير قسرية، ويجوز أن تتعلق هذه التدابير الانتقامية بحقوق الطرف المقصِّر بموجب المعاهدة.

"ويستخدم هذا المبدأ المعترف به عموماً كجزاء من أهم الجزاءات في القانون الدولي - ألا وهو المعاملة بالمثل. ولا يجوز قانوناً لأي دولة أن تطالب دولاً أخرى، بوصف ذلك تعهداً ملزماً، بتوخي سلوك ليست هي ذاتها مستعدة لاعتباره ملزماً لها.

"وهذا الحق في اتخاذ تدابير مضادة تناسبية قد تم تأكيده على وجه التحديد في إطار اتفاقات الطيران الدولي الثنائية. ويركز بين تشينغ في بحثه الشامل المعنون *The Law of International Air Transport* "قانون النقل الجوي الدولي"، في الصفحة ٤٨٢، على هذه المسألة في سياق اتفاقات النقل الجوي الثنائية من نوع اتفاق برمودا وممارسات المملكة المتحدة، ويخلص إلى أنه:

'[عندما] يرى أحد الطرفين [في اتفاق من نوع اتفاق برمودا] أن الطرف المتعاقد الثاني قد ارتكب انتهاكاً لاتفاق [!] ... ينطبق عندئذ مبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم، وللطرف المتضرر الحق في اتخاذ تدابير انتقامية متناسبة مع ذلك'"

(*Digest of United States Practice in International Law 1978*, Department of State Publication 9162 (Washington, D.C.), pp. 769-770.)

ويستخدم مؤلفون عديدون بدون تمييز إلى جانب مبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم عبارة "الدفع بعدم تنفيذ العقد". ويبدو أن لزولر رأياً مختلفاً إذ هي تشير إلى الدفع بعدم تنفيذ العقد فقط فيما يتعلق بالالتزامات الناشئة عن معاهدة وتعتبر المبدأ الآخر (عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الغير بالوفاء بالتزاماتهم) مجرد طريقة أخرى للتعبير عن مبدأ المعاملة بالمثل، بصرف النظر عن مصدر الالتزامات المعنية (عرف أو معاهدة). (Peacetime، المرجع المذكور، ص ١٥، و"Quelques réflexions"، المرجع المذكور، ص ٣٦٤). انظر أيضاً رويتر، المرجع المذكور، ص ٤٦٤؛ وPolitis، (حولية معهد القانون الدولي، ١٩٣٤، المجلد ٣٨، المرجع المذكور، ص ١٠)، الذي يعتقد أن مبدأ الدفع بعدم تنفيذ العقد يدل، في سياق معاهدة، على رفض دولة، الامتثال لالتزام بسبب عدم امتثال الطرف الآخر للالتزام المقابل له والمرتبط به: وهو رفض يمكن ألا يكون تدبيراً انتقامياً وإنما طريقة مشروعة لإنهاء التزامات تعاقدية.

٣٤- وعندما يجري الحديث عن تعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها يشار بالأحرى، إلى النتائج الخاصة لعدم الامتثال للالتزامات الناشئة عن المعاهدات والمقننة في المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات. ويعتبر بعض الفقهاء أن هاتين النتيجتين هما من الآثار الطبيعية لمبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم. ويعتقد هؤلاء الفقهاء أن المعاملة بالمثل تظهر عندما يجد كل من الفعل غير المشروع ورد الفعل مكانهما في إطار المعاهدة، فيجدا تبريرهما (في ظل ظروف معينة) في فكرة عدم الامتثال. وكما لاحظنا آنفا (الفقرتان ٣١ و٣٣) بخصوص العلاقة بين التدابير الانتقامية والمعاملة بالمثل، نجد أن الأمر لا يتعدى هنا أيضاً، من الناحية الأساسية، مجرد نوع من التدابير الانتقامية، بغض النظر عن بعض السمات الخاصة غير الجوهرية وإن كان من الواجب عدم إغفالها إطلاقا[٦٢]. ويؤكد جزء آخر مما كتب عن الموضوع عوضاً عن ذلك على استقلال تعليق تنفيذ المعاهدات وإنهائها داخل أو خارج إطار المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، بالرغم من اعترافه في نفس الوقت بأن تعليق تنفيذ المعاهدات وإنهاءها إنما هما تطبيقان لمبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم[٦٣]. وتتمثل الأسباب التي تبرر استقلال تعليق التنفيذ والإنهاء عن التدابير الانتقامية في الاختلافات المتعلقة، ضمن جملة أمور أخرى، بما يلي: - غرض التدابير التي ترمي إلى تأمين التعويض مباشرة عوضاً عن مجرد إجبار مرتكب الفعل على تقديم التعويض؛ - الهدف الذي ينحصر، في حالة تعليق التنفيذ أو الإنهاء، في الرد على عدم الامتثال لالتزام ناشىء عن معاهدة؛ - بالالتجاء إلى نظام الشروط الإجرائية، الذي هو أكثر تفصيلاً.

٣٥- وتتمثل المشكلة هنا في تبين ما إذا كانت الممارسة يمكن أن تبرر إجراء تفرقة بين التدابير "التقليدية" مثل تعليق تنفيذ معاهدة أو إنهائها وبين التدابير المضادة بصورة عامة، وذلك ليس لأسباب وصفية محضة فحسب، بل إنما بغية تدوين النظام القانوني أو لاعتماده بشكل آخر عن طريق التطوير التدريجي. وسيتعين أن تكون المسائل المتعلقة بهذين التدبيرين "التقليديين" - وهي مسائل تتصل بالعلاقة بين قانون المعاهدات وقانون مسؤولية الدول، شأنها في ذلك شأن مسألة ما يسمى بـ"تدابير المعاملة بالمثل" بصورة عامة - موضع مزيد من الدرس قبل صياغة أية مشاريع مواد.

---

(٦٢) بهذا المعنى، انظر من جملة الكتاب: Morelli, op. cit., p. 327; Guggenheim, *Traité de droit international public, vol. I, p. 227;* Akehurst, "Reprisals by third States", *The British Year Book of International Law,* 1970, pp. 6-12 and 16; Lattanzi, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale,* p. 294; and Pisillo Mazzeschi, loc. cit., pp. 57-94.

(٦٣) هذا موقف مبتكر اتخذته زولر، وفي رأيها إن كون تعليق التنفيذ والإنهاء - بوصفهما شكلين من أشكال رد الفعل على فعل غير مشروع - لا يمثلان خاصيتين مثل التطابق والتعادل، يضعهما خارج نطاق مفهوم المعاملة بالمثل بالمعنى الصحيح. وفي رأي الكاتبة المذكورة يمكن التمييز، في إطار التدابير التي يجري اللجوء إليها كرد فعل على عدم الامتثال لمعاهدة، بين مبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم (المعاملة بالمثل) وبين تعليق التنفيذ والإنهاء. فالنوع الأول من رد الفعل (المعاملة بالمثل) يتمثل في مجرد عدم الامتثال لالتزام ناشىء عن المعاهدة. أما تعليق التنفيذ والإنهاء فإنهما يتمثلان في الإزالة - النهائية أو المؤقتة - لذات الوجود القانوني للالتزام الناشىء عن المعاهدة (Zoller, Peacetime..., op.cit., 28)

وبخصوص التمييز المذكور، انظر، بالإضافة إلى ذلك، Simma, "Reflections on article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and its background in general international law", *Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (1970), pp.5-83; Forlati Picchio, op. cit., pp. 76-81; and Politis, loc. cit., p.60.

حاء - موضوع الفصول التالية

٣٦- وستخصص الفصول التالية لتحديد مختلف مشاكل النظام القانوني للتدابير المضادة التي يمكن أن تلجأ إليها الدول نتيجة لأفعال غير مشروعة دوليا (بما في ذلك التدابير الانتقامية، وتدابير العاملة بالمثل، ومبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم، وتعليق تنفيذ المعاهدات وإنهاؤها)، وذلك في ضوء أهم وأحدث ما كتب عن الموضوع. وفيما يتعلق بكل مجموعة من المشاكل سيحاول المقرر الخاص النظر، بمساعدة ما كتب عن الموضوع، في الاتجاهات الممكنة التي يمكن أن يمضي فيها تدوين ذلك النظام وتطويره. ومن الممكن أن يتبع ذلك توجيه طلبات إلى أعضاء لجنة القانون الدولي، وإلى الوفود وإلى اللجنة السادسة أيضاً، بغية التماس تعليقاتهم وآرائهم.

الفصل الثاني

الفعل غير المشروع دولياً كشرط مسبق

٣٧- في حين يعتقد معظم الكتاب، استناداً إلى آراء مستمدة من أحكام قضائية معروفة جيداً، أن اللجوء القانوني إلى التدابير المضادة يفترض صدور سلوك غير مشروع دولياً ذي طابع وقتي أو مستمر(٦٤)، إلا أنه يبدو أن عدداً قليلاً من الباحثين يعتقدون أن اللجوء إلى التدابير يمكن تبريره حتى في حالة اعتقاد الدولة الفاعلة بحسن نية بأنها قد تضررت أو بصدد التضرر، من جراء فعل غير مشروع دوليا(٦٥).

---

(٦٤) يتمثل تعريف نموذجي لهذا الشرط في قضية المستعمرات البرتغالية المعروفة جيداً (قضية Naulilaa): "يتمثل الشرط الأول - الذي لا غنى عنه - لحق ممارسة التدابير الانتقامية في باعث يوفره فعل سابق مخالف للقانون الدولي العام" (United Nations, *Reports of International Arbitral Awards,* vol. II (Sales No. 1949. V.1), p. 1027).

وقد أكدت نفس المحكمة في قضية Cysne: "ليس هناك مبرر قانوني للتدابير الانتقامية إلا في حالة صدورها رداً على فعل مخالف للقانون الدولي" (*Annual Digest and Reports of Public International Law Cases,* 1929) 1930, (London), vol. 5 (1935), p. 490, case No. 287.

ومن المهم الإشارة إلى أنه بمناسبة مؤتمر لاهاي للتدوين لعام ١٩٣٠ ردت جميع الدول التي وجه إليها السؤال التالي: "ما هي الشروط التي يجب استيفاؤها عندما تزعم دولة أنها قد تصرفت في ظروف تبرر انتهاج سياسة انتقامية؟" مبينة أن الفعل السابق غير المشروع يُعد شرطاً أساسياً لا غنى عنه (League of Nations, Conference for the Codification of International Law: Bases of Discussion for the Conference drawn *up by the Preparatory Committee,* vol. III, pp. 128 *et seq.*).

وبنفس المعنى، انظر أيضاً المادة ١ من قرار معهد القانون الدولي ١٩٣٤ (الحاشية ٤٣ أعلاه)، والمادة ٣٠ من الباب الأول من مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول (الحاشية ٢٢ أعلاه).

(٦٥) ويبدو أن هذا هو، رأي محكمة التحكيم في قضية "الخدمات الجوية" (انظر الحاشية ٤٩ أعلاه) حيث أكد المحكمون أنه: "من الواضح جداً أنه لا بد من النظر في شرعية الفعل بصرف النظر عن الجواب على السؤال الجوهري المتعلق بالانتهاك المزعوم" (المرجع نفسه، ص ٤٤١، الفقرة ٧٤). وهذا الفهم للموضوع يؤكده أنه في نفس القضية، وفقاً لما لاحظه ووافق عليه فيسلر دامروش: "تشير المحكمة باستمرار إلى "الانتهاك المزعوم" أو "الخرق المزعوم على أساس أنه يُعطي للطرف الآخر الحق في اتخاذ إجراء ينطوي على الرد" ("الثأر أو التحكيم - أو كلاهما؟ المنازعة الجوية بين الولايات المتحدة وفرنسا في عام ١٩٧٨"، في Azil (1980)، ص ٧٩٦). وأعرب دومينيسيه عن رأي مماثل إذ رأى أنه من غير الواقعي اشتراط التأكد من وجود انتهاك سابق، ويخلص إلى أن التدابير الانتقامية إنما هي تدابير ترمي إلى الرد على "إخلال، حقيقي أو مزعوم" (Dominicé، المرجع المذكور، ص ٤٠ و٤١). ويتحدث فينويك (Fenuick) ايضاً عن التدابير الانتقامية أو تدابير الرد على "الأفعال غير المشروعة المزعومة" (*International Law,* 4th ed., p.636).

٣٨- ويميل المقرر الخاص، إذا كان هناك حلان بديلان هما "ضرورة توافر فعل غير مشروع" و"كفاية وجود اعتقاد قائم على حسن النية لدى الدولة المتضررة" أو مجرد الادعاء بأن فعلاً غير مشروع قد ارتكب، إلى الاعتقاد بأن الشرط الأساسي للجوء القانوني إلى التدابير الانتقامية هو توافر البديل الأول(٦٦)، غير أننا لا نرى أن هذه المشكلة لها أية صلة حقيقية بأغراض هذا البحث. ولئن كانت هذه المشكلة أساسية من أجل تحديد ما إذا كان هناك سبب لانتفاء عدم المشروعية قد توافر بالمعنى المقصود في إطار مشروع المادة ٣٠ من الباب الأول من المشروع كتبرير للتدابير المضادة(٦٧)، إلا أن تحديد سبق ارتكاب فعل غير مشروع دولياً، هو مجرد افتراض لازم من أجل تنظيم مضمون المسؤولية وأشكالها ودرجاتها. ومن البديهي بعبارة أخرى أن مشروعية أي تدبير من التدابير في النظام القانوني الذي ستتناوله اللجنة في الباب الثاني من المشروع يفترض سلفاً بالضرورة توافر ذلك الشرط الذي يتمثل في سبق وقوع فعل غير مشروع، الذي ينظمه الباب الأول.

---

(٦٦) ممن يرون نفس الرأي: Wengler, "Public international law: paradoxes of a legal order", in *Collected Courses* ... 1997-V, p.20; Zoller, op.cit., pp.95-96; Elagab, op. cit., pp. 43-50; and Salmon, in "Les circonstances exluant l'illicéité" in *Responsabilité internationale*" p.179.

(٦٧) انظر الحاشية ٢٢ أعلاه.

الفصل الثالث

وظائف التدابير والأهداف المنشودة

٣٩- لا يُعد موضوع وظائف التدابير وأغراضها من الموضوعات بعيدة الصلة بالبحث الحالي وإن كان موضوعاً مثيراً للجدل والخلاف. ويُعزى اختلاف الآراء فيما كتب عن الموضوع، الى حد كبير، الى اختلاف المفاهيم العامة للمسؤولية الدولية التي يعتنقها كل باحث ويتخذها نقطة انطلاق في بحثه(٦٨).

٤٠- وفي الفقه الأقدم عهداً نجد أن الكتّاب الذين انطلقوا من مفهوم يغلب عليه الطابع "المدني" للفعل غير المشروع دولياً، ميالون الى اعتبار التدابير الانتقامية وسائل تستهدف أساساً تحقيق رد ما فقد أو التعويض عنه(٦٩). أما الذين ينظرون الى الأفعال غير المشروعة دولياً كجرائم تغلب عليها الطبيعة "الجنائية" أو الاجرامية فإنهم ينسبون الى التدابير الانتقامية وظيفة تكديرية أو عقابية أو جزائية(٧٠). وفيما يتعلق بهذا الموضوع، ينص القرار الذي اعتمده معهد القانون الدولي في عام ١٩٣٤، في فقرته الأولى، على ما يلي:

> إن التدابير الانتقامية هي تدابير قسرية مخالفة لقواعد القانون الدولي، تقررها وتتخذها دولة ما بعد تعرضها لأفعال غير مشروعة تقوم بها دولة أخرى، وتهدف منها الى فرض احترام القانون على الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع عن طريق إلحاق ضرر بها.

---

(٦٨) انظر بخصوص كامل مسألة أغراض التدابير الانتقامية: Sicilianos, op.cit., pp. 49-69.

(٦٩) انظر، على سبيل المثال، Anzilotti, op.cit., pp. 165-167، التي تقرأ على ضوء الملاحظات المعروفة جيداً الواردة في *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internationale*, pp. 95-96.

وبمعنى مماثل انظر أيضاً La Brière, loc. cit., p. 241; Bourquin,"Règles générales du droit de la paix", *Recueil des cours..., 1931-I, p.222.*

وملاحظات Politis في هذا الشأن Politis,loc.cit., pp. 28-29، وذلك في تقريره لمعهد القانون الدولي، الذي تأكد فيه الطابع التعويضي للتدابير الانتقامية في ملاحظته التي مؤداها أن الحق في التصرف على سبيل الانتقام لا يبدأ إلا بعد رفض الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع تقديم التعويض، وينقضي في لحظة الحصول على التعويض.

(٧٠) انظر على سبيل المثال Kelsen, "Unrecht und unrechtsfolge im Völkerrecht", *Zeitschrift für öffentliches Recht* (1932), pp. 571 *et seq.*

وفي هذا التعريف تكمن سمتان هامتان من وجهة النظر الحالية. أولاهما هي استخدام الفعل "يفرض" (imposer) الذي يشير الى الدور القسري الذي تقوم به الدولة المتضررة - في أحد الاتجاهين - داخل إطار العلاقة القانونية "الأفقية" أساساً التي تتخذها المسؤولية الدولية. والسمة الأخرى هي تعبيرا: الضرر (dommage) واحترام القانون (respect du droit) اللتان تبدوان وأنهما تؤكدان، في الجانب المتعلق بالوظيفة التعويضية الكامنة ضمناً في فكرة احترام القانون، على فكرة الجزاء الكامنة ضمناً في كل من تعبيري "إلحاق الضرر" و"احترام القانون". وهكذا يبدو أن معهد القانون الدولي يضع نفسه في وضع متناقض. وبصورة أكثر تحديداً يبدو أن أوبنهايم يأخذ بمفهوم تعويضي أساساً للتدابير، عندما يؤكد على الدور "القسري"، فضلاً عن دور تعويضي أساساً للتدابير الانتقامية(٧١).

٤١- وقد انقسمت آراء الفقهاء في المناقشات الفقهية التي دارت بعد الحرب العالمية الثانية الى موقفين: موقف الذين يرون أن التدابير الانتقامية لا تعدو أن تكون مجرد وسيلة لوقف العمل غير المشروع والتعويض عنه، وموقف أولئك الذين يعتقدون أن التدابير الانتقامية هي وسيلة لكل من التعويض والجزاء (العقاب) معاً. ويمثل النزعة الأولى من بين من يمثلها سكوبيزفسكي(٧٢)، وفينيتسيا(٧٣)، ولامبرتي زاناردي(٧٤)، وزوريك(٧٥)، وبراونلي(٧٦)، ودوبوي(٧٧)، وبانياغوا ريدوندو(٧٨) وزيمانيك(٧٩)، وAmerican Law Insitutute's *Restatement of The Law Third*(٨٠).

---

(٧١) .Op. cit., pp. 136 *et seq.*

(٧٢) .Loc. cit., p. 753

(٧٣) ."La notion de représailles en droit international public", RGDIP (1960), pp. 467-468

(٧٤) .Op. cit., pp. 131 *et seq.*

(٧٥) .Loc. cit., p. 60

(٧٦) .*System of the Law of Nations: State Responsibility*, part I

(٧٧) .Loc. cit., p.530

(٧٨) .Loc. cit., p.158

(٧٩) "The Unilateral enforcement of international obligations", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht* (1987), p.37 and loc. cit., p.370.

(٨٠) حسب *Restatement* يبدو أن التأكيد موضوع على الوقف/التعويض: "يحول مبدأ الضرورة عادة دون اتخاذ التدابير المصممة فقط كجزاء على انتهاك وليس كحافز لانهاء انتهاك أو تداركه". .(Op. cit., p.382)

٤٢- ويبدو أن المفهوم الانتقائي أو "المزدوج" (بشيء من التأكيد على الدور الجزائي) قد فضله فورلاتي بيكيو[٨١]، ولاتانزي[٨٢]، وربما بشكل يظهر الفوارق الدقيقة بشكل أوضح مورلتي[٨٣]، وآغو. وحسب موقف هذا الأخير الذي أعرب عنه فإن:

> خصوصية الجزاء تتمثل في أن هدفه عقابي أو قمعي أساساً؛ ويجوز أن يكون هذا الغرض العقابي بدوره حصرياً. وأن يمثل بصفته تلك هدفاً في حد ذاته أو أن يقترن بنية توجيه إنذار بالعقاب في حالة تكرار مثل ذلك السلوك المعاقب عليه، أو يمكن مرة أخرى أن يشكل وسيلة لممارسة ضغط بغرض الحصول على تعويض عن ضرر وقع[٨٤].

ولئن كان كل من سيراني وكاسيسي وكونفورتي قد سار في نفس الاتجاه إلا أنه يبدو أنهم لم يرجّحوا اياً من تلك الوظائف المتعددة. أما بويت فإنه يعترف بالوظيفة العقابية للتدابير الانتقامية، ويوضح في نفس الوقت أنها تستخدم "لغرض التعويض عن الضرر الذي وقع، أو للإرغام على القيام بتسوية مرضية للنزاع الناتج عن الفعل الأصلي غير المشروع، أو لإرغام الدولة الجانحة على الامتثال للقانون في المستقبل"[٨٥].

٤٣- وتحظى دراسة وظيفة التدابير (والأهداف المنشودة أو التي يمكن أن تنشدها الدولة المتضررة من وراء هذه التدابير) بمزيد من العناية الخاصة في بعض الأعمال الصادرة مؤخراً بشأن التدابير الانتقامية. وفي بعض هذه الأعمال كانت للإكراه لأغراض الجزاء/التعويض غلبة واضحة[٨٦]. وعلى سبيل المثال، فمن رأي زولر أن "الانتصاف الأحادي الطرف وقت السلم يؤدي

---

(٨١) .Op. cit., pp. 63-65

(٨٢) .Op. cit., pp. 242-243

(٨٣) .Op. cit., p. 363

(٨٤) إضافة الى التقرير الثامن ... (انظر الحاشية ٧ أعلاه)، الفقرة ٩٠.

(٨٥) ."Reprisals involving recourse to armed force", AJIL (1972), p.3

(٨٦) يعرّف دي غوتري مثلا التدابير الانتقامية بأنها "شكل من أشكال الضغط" ترمي الى قيام الدولة المعتدية "بتغيير سلوكها قصد الامتثال لالتزاماتها الدولية" (المرجع المذكور، ص ١٧). وهكذا لا تؤدي التدابير الانتقامية وظيفة تنفيذية مباشرة وإنما "وظيفة معونة ذاتية غير مباشرة" عن طريق فرض نوع من الإكراه الاجرائي قصد حث الدولة المنتهكة على الامتثال لالتزاماتها: - وهذا هدف من شأنه أن يشمل وقف الانتهاك وكذلك التعويض عنه (المرجع المذكور، ص ٢٩ و ١٥٠). وقد حدد الوظيفة القسرية للتدابير بدلاً من الوظيفة "التنفيذية" كل من: Kalshoven, op.cit., p.26; Paniagua Redondo, loc. cit., p. 158; and Zemanek, "The unilateral enforcement....", loc. cit., p. 35.

... ثلاثة "أغراض متميزة": "التعويض"، و"الإكراه" و"العقاب"؛ ويخصص "التدابير المضادة" على وجه الحصر لتحقيق ثاني هذه الأغراض، ألا وهو الإكراه[٨٧].

ويحدد العجب وظائف التدابير الانتقامية بأنها "حماية النفس" و"المعاملة بالمثل" والحث على "تسوية عاجلة لمنازعة". وخلافاً لزولر وغيرها لا يبدو أن إيلاغاب - شأنه في ذلك شأن لامبرتي زاناردي - يستبعد وجود وظيفة "تنفيذية" للتدابير الانتقامية، أي استخدام الدولة المتضررة لتلك التدابير بقصد الحصول على التأمين التعويضي بشكل مباشر[٨٨].

٤٤- ويسلم دومينيسيه[٨٩] بتنوع الأغراض التي تستهدفها التدابير الانتقامية فيلاحظ أن

... نظرية التدابير الانتقامية قد تميزت بفكرة أن الأمر يتعلق بعمل من أعمال الثأر أو العقاب، وذلك ما كانت التدابير الانتقامية تمثله بدون شك في الماضي. ولم تفقد هذه العملية كلياً هذا الطابع ولكن ذلك لم يعد يمثل سمتها الرئيسية. ولا بد من فهمها في إطار الحماية الذاتية وفي ضوء غايتها الأولى ألا وهي الإكراه[٩٠].

غير أن المؤلف المذكور له مفهوم مرن للغاية لوظائف التدابير الانتقامية مع العلم أن هذه الوظائف تختلف بحسب الظروف، ولا سيما بحسب توقيت رد فعل الدولة المتضررة وموقف الدولة المعتدية. وهكذا إذا ردت الدولة المتضررة على انتهاك مستمر تكون وظيفة التدبير المتخذ وضع حد للسلوك غير القانوني والعودة الى الامتثال للالتزام المنتهك، وفي هذه الحالة يكون للتدبير المتخذ طابع وقتي مؤقت[٩١]. أما إذا جاء رد الفعل على سبيل الرد على رفض التعويض، فحينئذ يستهدف العمل الانتقامي تحقيق غرض تنفيذي أو عقابي - ويكتسب عندئذ طابعاً نهائياً أو حاسماً. وفيما يتعلق بالعلاقات بين التدابير وبين إجراءات تسوية المنازعات، يبدو أن دومينيسيه يعتقد أن التدابير الانتقامية قد ترمي - حسب المرحلة التي تؤخذ فيها التزامات التسوية في الاعتبار - إما الى الحث على تنفيذ إجراء التسوية أو الى القيام، بواسطة تدابير مؤقتة، بالحفاظ على فرص الحصول على التعويض الذي تنص عليه التسوية التي تتم في نهاية الأمر من خلال الإجراء الذي تم الالتجاء اليه.

---

(٨٧) Zoller, Op. cit., pp. 46 *et seq.*، تعتقد زولر، التي تناولت وقف العمل بالمعاهدات وكذلك التدابير الانتقامية، شأنها في ذلك شأن المؤلفين المذكورين سابقاً، أن التدابير المضادة لا هي عقابية - قمعية ولا هي تعويضية بصورة مباشرة أو تنفيذية، وإنما هي قسرية - تعويضية على وجه الحصر بمعنى واسع. وذلك يعني ضمنياً بالضرورة طابعاً مؤقتاً للتدابير التي يجب أن تتوقف عندما يتحقق غرضها. (المرجع نفسه، ص ٥٤). وانظر أيضاً De Guttry, takes a similar view op. cit., pp. 266-268. وهناك مؤلفان قد ألحّا بشكل خاص مؤخراً على الصفة الزمنية المؤقتة كشرط لمشروعية التدابير المتخذة على سبيل الانتقام، وهما: "Das völkerrechtliche Delikt", *Handbuch des Völkerrechts*, p. 568; and La Brière, loc. cit., p. 271.

(٨٨) Op. cit., pp. 44-45.

(٨٩) Loc. cit., pp. 34-35. ولنهج مماثل انظر أ. جيانيلي Gianelli، مرجع سابق ذكره، الصفحة ٤٢. ويبدو أن بيان ثلاثة أغراض مختلفة على الأقل للتدابير المضادة (الغرض القسري، والغرض الواقي/التحذيري، والغرض التنفيذي) موجود أيضاً في التقرير الرابع للمقرر الخاص السابق، السيد ريفاغن، (حولية ... ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ٣٥ أعلاه)، ص ٢٠-٢١، الفقرات ١٠٢-١٠٦).

(٩٠) Loc. cit., p.55.

(٩١) المرجع نفسه، ص ٤٠ وما بعدها.

٤٥- وإزاء أوجه التفرقة المقترحة فيما كُتِب عن الموضوع سيكون من الضروري تحليل ممارسات الدول تحليلاً شاملاً وعميقاً. ولا بد من محاولة تبين ما إذا كان النظام القانوني للتدابير المضادة منوّعاً، أو يجب تنويعه بحسب الوظائف التي قد يكون الهدف منه أداؤها، والى أي مدى تَنوّع هذه التدابير المضادة أو يجب تنويعها. وربما كان من المحتمل - رهناً بالتحقيق من ذلك - أن يتبين أن التنويع له ما يبرره بشكل خاص بالنظر الى اعتبارات مثل تأثير سبق المطالبة بالتعويض، أو سبق توجيه إنذار، أو الامتثال لالتزامات التسوية السلمية، أو التناسب.

الفصل الرابع

مسألة وجود مطالبة سابقة بالجبر

٤٦- من المسائل التي تثار كثيراً والتي نادراً ما تعالج بطريقة مناسبة مسألة ما إذا كان ينبغي أن تسبق اللجوء المشروع الى التدابير الانتقامية إخطارات، كإخطارات الاحتجاج، أو طلبات الوقف و/أو التعويض، أو إنذارات، أو أي شكل آخر من اشكال البلاغات التي ترسل الى الدولة المعتدية من جانب الدولة أو الدول المعتدى عليها، والى اي حد يجب أن يتم ذلك(٩٢). ومع ذلك، يمكن تمييز اتجاهين رئيسيين للنظريات العامة للمسؤولية الدولية.

٤٧- فوفقاً لمذهب الأقلية، الذي تعتبر التدابير الانتقامية بمقتضاه الجزاء الأولي والطبيعي لأي عمل غير مشروع دولياً - بينما يعتبر الجبر، الى حد ما، مجرد أثر "ثانوي" محتمل(٩٣) - يبدو، وإن كان ذلك لا يخلو من استثناءات، أن اللجوء قانوناً الى التدابير الانتقامية لا يخضع لأي إخطار أو مطالبة أو إنذار من الأنواع المشار اليها في الفقرة السابقة. فلا يحتاج الأمر الى إرسال أي طلب للوقف أو الجبر بمقتضى القانون الى الدولة المعتدية قبل بدء تنفيذ التدابير الانتقامية(٩٤).

٤٨- وتتخذ النظرية التقليدية لمسؤولية الدول بوضوح موقفاً مختلفاً، حيث يعتبر الجبر والوقف بمقتضاها الأثرين الرئيسيين للفعل غير المشروع دولياً بينما تعتبر التدابير الانتقامية، أساساً (ولكن ليس حصرياً)، وسائل جبرية للحصول على الوقف و/أو الجبر(٩٥). ولذلك فمن الطبيعي بمقتضى هذه النظرية أن يفترض أنه لا يمكن اللجوء قانوناً الى التدابير الانتقامية، كقاعدة عامة، قبل إرسال احتجاج وطلب للوقف و/أو الجبر بغير نجاح(٩٦).

---

(٩٢) قدم جيانيلي Gianelli رسالة دكتوراه قيّمة بشأن هذا الموضوع الى جامعة روما (انظر الحاشية ٣٢ أعلاه).

(٩٣) Kelsen, loc.cit., pp. 481 *et seq.* particularly pp. 571-573; and *Principles of International Law,* pp. 18 *et seq.* وانظر أيضاً Morgenthau, "Théorie des sanctions internationales", *in Revue de droit international et de législation comparée* (1935), pp. 474-503 and 809-836.

(٩٤) Kelsen, loc. cit., pp. 571 *et seq.* وترى هذه النظرية غير الحديثة نسبياً أنه ما دام طلب الجبر أو الأمر الزجري ليس ضرورياً في أقصى الحالات تطرفاً وهي الحالة التي تقرر فيها الدولة اللجوء الى الحرب، فإنه لا يكون ضرورياً، من باب أولى، في حالة التدابير التي لا تصل الى حد الحرب. ومع تأييد غوغنهايم Guggenheim لنظرية كلسن Kelsen، فقد رأى بعد ذلك أن هناك التزاماً على الدولة المتضررة "بإخطار المخالف قبل إتخاذ أية تدابير انتقامية". *Traité de droit international public* (1954), Vol.II، ص ٦٤، الحاشية ٢، وص ٨٥، الحاشية ٥).

(٩٥) Anzilotti, *Corso di diritto internazionale,* part I (1928), pp. 416 *et seq.*, especially pp. 445 *et seq.*; and Schoen, "Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen", *Zeitschrift für Völkerrecht,* pp. 141-142. انظر، فيما يتعلق بكل هذا:

(٩٦) Strupp, loc. cit., pp. 117-118; Fauchille, *Traité de droit international public* (1926), p. 690; and Reitzer, *La réparation comme conséquence de l'acte illicite en droit interntional,* p.36. انظر بهذا المعنى، ضمن جملة أمور، وبالاضافة الى المؤلفين المشار اليهم في الحاشية السابقة: الذي يسمح مع ذلك بالخروج على هذه القاعدة في حالة ما يسمى بالدفع بعدم تنفيذ العقد، وهو تدبير لا يحتاج اتخاذه الى مطالبة سابقة بالتعويض (المرجع نفسه، ص ٩١ وما بعدها).

٤٩- ويدافع عن جوهر الموقف السابق أيضا جزء من المذهب الذي يدعو الى توسيع مفهوم كل من الآثار الموضوعية والآثار الإجرائية للفعل غير المشروع دولياً. والمقصود بذلك هو المذهب الذي لا تتسم آثار الفعل غير المشروع دولياً بمقتضاه، بطابع الرد أو التعويض أو الجبر فحسب، ولكن بطابع جزائي أو عقابي أيضاً. ويشترك المؤلفون الذين يحددون الآثار المذكورة أيضاً في الرأي التقليدي القائل بأنه لا يجوز قانوناً اللجوء الى التدابير الانتقامية أياً كانت وظيفتها (تعويضية أو جزائية، أو كليهما) ما لم يتم طلب الوقف/الجبر بغير نجاح(٩٧).

٥٠- ويساير المذهب المعاصر بالطبع الاتجاه العام بطرق مختلفة، لا سيما فيما يتعلق بالشروط التي ينطبق بمقتضاها المذهب المذكور، وبالاستثناءات المقبولة. فيري فنغلر، مثلاً، أنه يجوز قانوناً للدولة المعتدى عليها أن تلجأ الى التدابير الانتقامية دون اتخاذ أي إجراءات تمهيدية في حالة وجود تدليس من جانب الدولة المخالفة للقانون(٩٨). وأبدي أيضاً رأي مفاده أنه لا لزوم لأية إجراءات تمهيدية، لاتخاذ تدابير ضد دولة مسؤولة عن جريمة دولية(٩٩). وأشار آخرون الى استثناء في حالة الفعل غير المشروع دولياً الذي يتسم بـ "طابع استمراري"(١٠٠) (مشروع المادة ٢٥ من الباب الأول من مشروع المواد)(١٠١). أو في حالة التدابير الاقتصادية(١٠٢). وفيما يتعلق بالحالة الأخيرة، من المفترض، ضمنياً، أنه لا يلزم الالتزام بأية إجراءات تمهيدية في حالة مثل هذه الأشكال التي يفترض أنها تمثل درجة أخف من درجات الإكراه. وتتوخى القواعد التي اقترحها المقرر الخاص السابق السيد ريفاغن نظاماً خاصاً لحالة الالتزامات التبادلية. بل ولا تتوخى المادتان ٨ و١٠ من الباب الثاني من المشروع، في الواقع، التزاماً باللجوء سلفاً الى إجراءات التسوية (المتاحة) في الحالة التي تلجأ فيها الدولة المتضررة الى أحد تدابير عدم الامتثال "على سبيل المعاملة بالمثل" وليس "(على سبيل) التدابير الانتقامية"(١٠٣). وذكر بمزيد من المنهجية، في دراسة

---

(٩٧) Oppenheim, op. cit., pp. 136 and 218; Ago, "Le délit international", *Recueil des cours..., 1939-II*, pp. 527 *et seq.*; Morelli, op. cit., p. 363; Cepelka, *Les conséquences juridiques du délit en droit international contemporain*, pp. 42 *et seq.*; Skubiszewski, loc. cit., p. 753; Schachter, loc. cit., p. 170. ولا يمكن إهمال الاستنتاجات التي توصل اليها مؤخراً في هذا الشأن المعهد الأمريكي للقانون في *Restatement of the Law Third*. فيرد في التعليق على المادة ٩٠٥ المخصصة لـ "سبل الانتصاف التي تتخذ من طرف واحد" انه "لا يوجد عادة ما يبرر التدابير المضادة للرد على انتهاك أي التزام دولي إلا عندما تنكر الدولة المتهمة الانتهاك انكاراً تاماً؛ أو عندما ترفض أو تتجاهل طلبات انهاء الانتهاك أو دفع التعويض عنه؛ أو عندما ترفض أو تتجاهل الاقتراحات الخاصة بإجراء مفاوضات أو قبول قرار طرف ثالث" (Op.cit.,p.381).

(٩٨) *Völkerrecht*, vol.I, pp. 516-517.

(٩٩) Graefrath, "Responsibility and damages caused: relationship between responsibility and damages", *Collected Courses... 1984-II*, p. 65 and 129, footnote 125.

(١٠٠) Pueyo Losan "El derecho a las represalias en tiempo de paz: condiciones de ejercicio", *Revista Española de Derecho Internacional* (January-June 1988), pp. 29-30.

(١٠١) انظر حولية ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٣٢-٣٣.

(١٠٢) Zoller, loc. cit., p. 379.

(١٠٣) للاطلاع على نص هاتين المادتين، انظر حولية ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٧، الحاشية ٦٦.

حديثة للموضوع، أن مسألة ما إذا كان "الطلب السابق يُعد شرطاً للجوء قانوناً الى التدابير الانتقامية تتوقف على الظروف الخاصة للانتهاك وطبيعة الالتزام المنتهك"(١٠٤). وتعنى الدولة المتضررة من الواجب قيد البحث، مثلاً، كلما كان التدبير الذي تلجأ اليه تطبيقاً لمبدأ عدم جواز قيام من لا يفي بالتزاماته بمطالبة الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم، واتخذ هذا التدبير كرد فعل لانتهاكات تتسم بجسامة بالغة(١٠٥).

٥١- ومن شأن الممارسات الدولية أن تزودنا بدليل أجدر بالثقة فيما يتعلق بالأهمية القانونية الفعلية لسبق توجيه طلب بالتعويض. فعلى مثل هذا الأساس فقط ستتاح معرفة ما إذا كان النص الذي سيجعل من مثل هذا الطلب شرطاً للجوء قانوناً الى تدبير ما، من المسائل المتعلقة بتدوين القانون فقط، أم من المسائل المتعلقة بالتطوير التدريجي المرغوب فيه. وينبغي أن توضح لنا دراسة الممارسة خاصة، أكثر مما قد توضحه لنا المؤلفات بشأن الإنذار الذي يشار اليه كثيراً: أي ما إذا كان الإنذار شرطاً لا بد منه لأي تدبير، أم أنه شرط للجوء الى أنواع معينة من التدابير، مع خضوع شرعية الأنواع الأخرى من ردود الفعل لشروط أقل صرامة. وبالتحديد، من المأمول فيه أن يتيح هذا التحليل استخلاص مؤشرات اقل غموضاً فيما يتعلق بمعرفة التدابير التي قد تعفي طبيعتها الدولة المتضررة من شرط الإنذار. وسنكون عندئذ في وضع أفضل لتحديد ما إذا كان ينبغي عدم تطلب الإنذار عموماً بالنسبة لكافة التدابير "الرقيقة" نسبياً أو بالنسبة لما يسمى بتدابير "المعاملة بالمثل"، أو بالنسبة للتدابير التي يكون المقصود منها تأدية وظيفة حماية مؤقتة فقط؛ أو ما إذا كان ينبغي أن تتوقف هذه المسألة كلياً أو جزئياً على درجة إلحاح الجبر أو على جسامة الفعل غير المشروع. فإذا أشارت الممارسة الى عدم وجود تغطية مرضية لهذا المجال في ظل القانون القائم، فسيلزم السعي الى إدخال تحسينات عليه، لا سيما لتحسين حماية أضعف الأطراف المحتملة، كمسألة من المسائل المتعلقة بالتطوير التدريجي.

---

(١٠٤) Lattanzi, loc. cit., p. 542.

(١٠٥) المرجع نفسه، ص ٥٤٤. ويعرض هذا المؤلف أساساً في إطار القانون الدولي المعاصر الموقف الذي اتخذه رايتزر من قبل والذي كان يشير الى حالتي عدم تنفيذ العقد والدفاع الشرعي كاستثناءين من الالتزام بتقديم طلب سابق للجبر (المرجع السابق، ص ٨٠ وما بعدها).

الفصل الخامس

تأثير التزامات تسوية المنازعات

٥٢- ومما يرتبط بشرط سبق وجود طلب (إنذار) للتعويض، مسألة تأثير أي التزامات تكون قائمة على عاتق الدولة المتضررة على إجراءات تسوية المنازعات. والواقع أنه الى حد ما من المحتمل تماماً أن يتحكم وجود أي التزام من مثل هذه الالتزامات - وامتثال الدولة المتضررة له سلفاً - في مشروعية اللجوء الى اي أسلوب من أساليب الانتصاف من طرف واحد أو الى أنواع معينة منها. وسيعمل عندئذ الواجب القانوني المفروض على الدولة المذكورة باللجوء الى أساليب معينة للتسوية، كقيد آخر على أحقيتها في اللجوء الى التدابير التي تتخذ من طرف واحد: وسيكون الاعتراف بمثل هذا القيد - بحكم القانون القائم أو بحكم القانون الذي سيكون - خطوة لا يستهان بها تجاه التقليل من الآثار غير المرغوب فيها لانفراد طرف واحد بتحديد الحق في التعويض بمعناه الواسع وفي تنفيذه جبراً في وسط غير متجانس مثل "الجماعة الدولية". وبالطبع، كان الهدف الأساسي الذي ترمي اليه المحاولات التي بذلت في هذا الاتجاه حتى الآن، هو منع اللجوء التعسفي الى استخدام القوة المسلحة، سواء لاقتضاء الحقوق المزعومة (المنازعات القانونية) أو المصالح (النزاعات السياسية) فقط. ومع ذلك، اصبح من المعترف به بحق، أن هذه المسألة تتسم بأهمية كبيرة للسيطرة قانوناً على اللجوء الى التدابير غير القسرية أيضاً. فقد تسيء مثل هذه التدابير بالمثل، رغم كونها أقل خطورة وضرراً، الى العلاقات الودية وتنمية التعاون بين الدول.

٥٣- ولا يلزم بالطبع أن نذكّر هنا بالخطوات المختلفة لتطور إجراءات التسوية السلمية التي أدت الى المرحلة الحالية، الأكثر تقدماً نسبياً، لهذا الجانب الحيوي من جوانب القانون الدولي. ويكفي التذكير بأن أهم خطوة عامة - ترد الآن في إحدى قواعد القانون الدولي العام - هي الخطوة التي يمثلها المبدأ الوارد في الفقرة ٣ من المادة ٢ (المرتبطة بالطبع بالفقرة ٤ من المادة ٢) من ميثاق الأمم المتحدة والأحكام الأكثر تحديداً وإن كانت لا تزال مع ذلك مفرطة في العمومية للمادة ٣٣ من نفس هذا الصك. فهذه الأحكام أساساً، ومعها بالطبع التزامات التسوية المحددة المستمدة من الارتباطات الثنائية أو المتعددة الأطراف ذات الطابع الأكثر تحديداً (والتي لا تمثلها إلا الالتزامات المستمدة من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والصكوك المختلفة المرتبطة بالمادة ٣٦ من النظام الأساسي المذكور)، هي التي تعتمد عليها أهم الأحكام التي ترددها قواعد الميثاق مثل العلاقات الودية بين الدول وفقاً لما ورد في ميثاق الأمم المتحدة[١٠٦] التي تعتبر صياغة غير مرضية تماماً لمبدأ التسوية السلمية، وإعلان مانيلا بشأن التسوية السلمية للخلافات الدولية[١٠٧] الذي لا يخيب الآمال بمثل هذا القدر رغم عموميته الكبيرة.

٥٤- ويميل جزء من الفقه الى الاعتقاد بأن مبادئ وقواعد الميثاق المذكورة (التي يُفترض أنها تنعكس على القانون الدولي العام) تَصِم بعدم المشروعية، لجوء أي دولة متضررة الى تدابير مضادة قبل قيامها بما يلي: (أ) تقديم طلبات مناسبة للدولة التي يُدعى خرقها للقانون، على النحو الوارد أعلاه؛ و(ب) اتخـــاذ

---

(١٠٦) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥(د-٢٥)، المرفق.

(١٠٧) قرار الجمعية العامة ١٠/٣٧، المرفق.

إجراءات التسوية السلمية المشار اليها في المادة ٣٣ من الميثاق [١٠٨] بحسن النية. ويرى جزء آخر من الفقه عوضاً عن ذلك أن الشرط الثاني المشار اليه أعلاه لا ينطبق إلا على التدابير التي تنطوي على استخدام القوة. وهذا نظراً لأن هذا النوع فقط من التدابير هو الذي من شأنه أن يُعرِّض السلم والأمن الدوليين للخطر[١٠٩]. فيجوز بذلك قانوناً اللجوء الى التدابير التي لا تنطوي على استخدام القوة (والمقصود بالقوة في معظم الأحيان هو القوة العسكرية) حتى بغير الالتزام سلفاً بالشرط المذكور.

٥٥- وأياً كان تأثير القواعد العامة للتسوية السلمية، فإن المسألة تزداد تعقيداً عند وجود التزامات متعلقة بتسوية المنازعات من النوع الذي قد يوجد بين الدولة المتضررة والدولة المخالفة للقانون، بمقتضى صكوك معينة ذاتياً وموضوعياً (ثنائية أو متعددة الأطراف، مطلقة أو تنظيمية) والتي تكون هذه الدول أطرافاً فيها في الوقت المعني. وما نعنيه لا يقتصر على التزامات تسوية المنازعات والحقوق النابعة من صكوك مثل الاتفاقات الخاصة (التسويات)، أو شروط التحكيم، أو معاهدات التحكيم العامة أو التسوية القضائية، أو إعلانات قبول الولاية القضائية لمحكمة العدل الدولية بمقتضى ما يسمى بشرط الاختيار (الفقرة ٢ من المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة)، ولكن يشمل أيضا النظم الأساسية لعدة مؤسسات دولية وصكوك متعددة الأطراف تتناول مجالات محددة. ويعتقد عدد من المؤلفين أن للارتباطات المستمدة من مثل هذه الصكوك المحددة على الأقل، تأثير حاسم - في ظل ظروف معينة - على مشروعية التدابير الواجبة الاتخاذ. وبعبارة أخرى، يمكن القول إنه في أحوال معينة، سيكون سبق اتخاذ إجراء أو أكثر من الإجراءات المشار اليها، شرطاً للجوء قانوناً الى التدابير[١١٠].

٥٦- ويبدو أن المادة ٥ من قرار معهد القانون الدولي لعام ١٩٣٤ تفرض قيوداً أقل على السلطة التقديرية للدولة المتضررة في الاختيار إذ بمقتضاها

---

(١٠٨) استبقت هذا الرأي بعض الآراء والملاحظات التي أبداها عدد من المشتركين في الأعمال التحضيرية التي أدت الى اعتماد قرار معهد القانون الدولي لعام ١٩٣٤ المشار اليه، (انظر بصفة خاصة (انظر الحاشية ٤٣ أعلاه))، Politis, Barclay, and La Brière (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1934* pp. 40-41, 90 and 95). ومن المؤلفات الأحدث عهداً، انظر **Zourek**, loc. cit., p. 60; Bowett, "Economic coercion and reprisals by States", in *Virginia Journal of International Law* (1972), pp. 10-11; *Cassese, Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, p.270; Pueyo Losa, loc. cit., p.21; and De Guttry, op. cit., pp. 227-237.

(١٠٩) Fisler Damrosch, loc., cit.,pp. 805 *et seq.*; Zemanek, "The unilateral enforcement ...", loc. cit., p. 37; Lattanzi, loc. cit., pp. 543-544; and less categorically Zoller, op.cit., pp. 120-121.

(١١٠) سبق أن أعرب عن نفس هذا المعنى كل من Reitzer, op. cit., pp. 4-35 Dumbauld, *Interim Measures of Protection in International Controversies*, pp. 182 *et Seq.*; and more recently, Bowett, loc. cit., p. 11 and "International law and economic coercion", *Virginia Journal of International Law* (1976), p. 248;

وآغو (Ago) في تعليقه على المادة ٣٠ من الباب الأول من مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول الوارد في حولية ... ١٩٧٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٤٤، الوثيقة A/CN.4/318 وAdd.1-4، الحاشية ١٩١؛ Malanczuk, "Zur Repressalie...", loc.cit., p.739; and Lattanzi, loc. cit.; p.544 (ويستبعد هذا الأخير، مع ذلك، جواز مطالبة من لا يفي بالتزاماته الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم وتدابير مكافحة الجرائم الدولية).

تكون التدابير الانتقامية، حتى ولو كانت بغير القوة المسلحة، ممنوعة عندما يمكن فعليا ضمان احترام القانون عن طريق إجراءات التسوية السلمية. ونتيجة لذلك، يجب أن تُعتبر تلك التدابير ممنوعة بصفة خاصة:

(١) عندما تدخل الأفعال التي يُدعى بأنها غير مشروعة، بمقتضى القانون المعمول به بين الطرفين، في الاختصاص الإلزامي لقضاة أو محكّمين يختصون أيضاً بالأمر، باتخاذ تدابير مؤقتة أو تحفظية بالسرعة المطلوبة، ولا تسعى الدولة المُدعى عليها الى التخلص من هذا الاختصاص أو الى تأخير العمل به؛

(٢) عندما تكون إجراءات التسوية السلمية جارية، بالشروط الواردة في البند (١)، ما لم تكن التدابير الانتقامية قد اتخذت فعلاً قبل ذلك بصفة مشروعة، ورهنا بعدم صدور قرار بوقفها من السلطة التي تتولى النظر في الموضوع.
...[١١١].

وترى أغلبية المؤلفين الذين تناولوا هذه المسألة أن الشرط الذي يتطلب أن تتسم الإجراءات المتاحة قانوناً بطابع يضمن فعليا احترام حقوق الدولة المتضررة يعتبر شرطاً ضروريا[١١٢]. فيعتقد بعض المؤلفين، مثلاً، أن مجرد وجود التزام باللجوء الى التحكيم (في معاهدة عامة أو في شرط للتحكيم) بموجب اتفاق خاص (يكون موضوعه هو الالتزام باللجوء الى التفاوض بقصد التوصل الى إبرام معاهدة) لا يكفي لاستبعاد اللجوء الى التدابير. بيد أنه ستكون للتدابير الانتقامية التي سيتم اللجوء اليها إما وظيفة مؤقتة فقط (تدابير مؤقتة)، وإما سيكون الهدف منها هو إرغام الدولة التي يُدعى مخالفتها للقانون على إبرام اتفاق خاص[١١٣]. وبينما يعتقد بعض الفقهاء، من جهة أخرى، أن وجود اختصاص ملزم حقاً بين الطرفين - أي رابطة قضائية تتيح للدولة المتضررة المزعومة أن تقيم الدعوى التحكيمية أو القضائية بطلب من طرف واحد - سيحول عادة دون اللجوء مباشرة الى التدابير، فإنهم يرون أنه لن توجد أي عقبة حتى في مثل هذه الحالة أمام اللجوء الى التدابير المؤقتة من طرف واحد إلا إذا كانت الهيئة المختصة لا تملك سلطة إصدار القرار اللازم لاتخاذ التدابير المؤقتة أو كانت الدولة التي يُدعى مخالفتها للقانون لا تمتثل لمثل هذا القرار[١١٤].

٥٧- والى جانب طبيعة إجراءات التسوية المحتملة في هذا المجال وإمكانية اللجوء اليها ودرجة فعاليتها، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار، وفقاً لرأي بعض الفقهاء، الهدف الذي ترمي اليه التدابير المتوخاة أو التي تلجأ اليها الدولة المتضررة: وهذه هي المسألة التي بحثها دومينيسيه Dominicé[١١٥] مؤخراً. فوفقاً لرأي هذا العالم، ينبغي التمييز بين التدابير الانتقامية التي تهدف الى ضمان التعويض، والتدابير الانتقامية التي تسعى

---

(١١١) *Annuaire de l'Institut de droit international* (انظر الحاشية ٤٣ أعلاه)، ص ٧٠٩.

(١١٢) وفقاً لرأي العجب (Elagab) "... إذا استشف أن هناك حقاً تعهداً بالتسوية السلمية بين الطرفين المعنيين، فمن الواجب أن يعتبر لجوء أي من الطرفين الى التدابير المضادة غير مشروع منذ الوهلة الأولى، وتنطبق هذه القاعدة العامة خاصة عندما تنشئ المعاهدة التي تتضمن هذه القاعدة آليات لتنفيذها. بيد أنه قد توجد حالات يتبين فيها أن الآليات المطلوبة غير مناسبة. ففي هذه الحالات، يجوز للدولة المعتدى عليها أن تلجأ بحق الى التدابير المضادة على أساس القانون العرفي" (المرجع السابق، ص ١٨٣).

(١١٣) Dominicé, loc. cit., pp. 44 *et seq.*; Zoller, op. cit., pp. 120-124; Fisler Damrosch, loc. cit., pp. 805 *et seq.*; and De Guttry, op. cit., pp. 243-256.

(١١٤) المرجع نفسه.

(١١٥) Loc. cit., pp. 33. *et seq.*

أيضاً، كرد فعل لاستمرار الفعل غير المشروع، الى كفالة الامتثال للالتزام الذي حدث انتهاك له عن طريق وقف هذا الفعل. ويكون الإنذار السابق، المصحوب بعرض التحكيم، شرطاً للجوء الى التدابير الانتقامية في الحالة الأولى فقط. ولن يكون اللجوء الى التدابير الانتقامية مشروعاً في مثل هذه الحالة إلا إذا لم يؤد عرض التحكيم - والإنذار، بالطبع - الى تحقيق الغرض المقصود منه. وفي الحالة التي يظل السلوك غير المشروع فيها مستمرا، ينبغي قانوناً أن يكون اللجوء الى التدابير المؤقتة أو التدابير التي ترمي الى تشجيع الوقف و/أو التحكيم فوريا، بصرف النظر عن الارتباطات المتعلقة بإجراءات التسوية. وفي جميع الأحوال، ستكون التدابير التي تتخذها الدولة المتضررة، بعد عدم امتثال الدولة المخالفة للقانون لقرار التحكيم، مشروعة أيضا[١١٦].

٥٨- وتولي المادة ١٠ من الباب الثاني من المشروع الذي اقترحه المقرر الخاص السابق[١١٧]. اهتماماً خاصاً للطابع المؤقت وطابع الحماية للتدابير التي تتخذها الهيئات التابعة للسلطة المختصة وفعاليتها. فوفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز للدولة المتضررة أن تلجأ الى أي تدبير (خلاف التدبير "المعاملة بالمثل" من النوع المتوخى في مشروع المادة ٨ الذي وضعه المقرر الخاص السابق) "حتى تستنفذ ما يتوافر لها من الإجراءات الدولية لتسوية النزاع". بيد أن الفقرة ٢ تستثنى من هذا الحظر

(أ) تدابير الحماية المؤقتة التي تتخذها الدولة المتضررة في حدود ولايتها، حتى تقرر محكمة دولية مختصة، بموجب الإجراءات الدولية واجبة التطبيق بالنسبة لتسوية النزاع بطريقة سلمية، جواز اتخاذ تدبير الحماية المؤقت؛

(ب) التدابير التي تتخذها الدولة المتضررة إذا لم تمتثل الدولة التي يُدعى ارتكابها للفعل غير المشروع دولياً لتدبير الحماية المؤقت الذي تأمر به هذه المحكمة الدولية. يبقى بعد ذلك أن نعرف ما إذا كان هذا الحكم يعتبر مرضيا تماما[١١٨].

---

(١١٦) انظر بنفس هذا المعنى Pueyo Losa, loc. cit., pp. 27 *et seq.* وأكد العجب (Elagab) مؤخراً أيضاً على ضرورة أخذ الدوافع الكامنة وراء التدابير التي اتخذت في الاعتبار (المرجع السابق، ص ١٨٣ وما بعدها).

(١١٧) انظر الحاشية ١٠٣ أعلاه.

(١١٨) وهناك جانب آخر للاستعراض الموجز الحالي للمواقف الفقهية المتعلقة بهذا الموضوع وهو الدراسة المعنونة *Restatement of the Law Third* التي أعدها المعهد الأمريكي للقانون. ولا يتناول نص الفقرة ٩٠٥ من هذه الدراسة المخصص لسبل الانتصاف التي تُتخذ من طرف واحد صراحة، في الواقع، العلاقة بين التدابير من جهة، والتزامات تسوية المنازعات، من جهة أخرى (المرجع السابق، ص ٣٨٠). بيد أنه ورد في التعليق ذي الصلة انه يلزم لكي يتسم اللجوء الى التدابير بالمشروعية، ضمن جملة أمور أخرى، أن "ترفض الدولة المتهمة أو تتجاهل ... اقتراحات التفاوض أو الحل عن طريق الاستعانة بطرف ثالث". ولا يشير التعليق، من جانب آخر، الى أدوات التسوية الثنائية المحتملة السارية بين الطرفين ولكن يشير الى تدابير التسوية المتاحة في إطار المنظمات الدولية فقط: "ففي نزاع بين عضوين في منظمة دولية، قد يلزم عرض هذا النزاع وفقاً لاجراءات تسوية المنازعات، المعمول بها في المنظمة، ولا يجوز اتخاذ التدابير المضادة قبل انتهاء هذه الاجراءات أو نهوها بغير نجاح" (المرجع نفسه، ص ٣٨١). وورد في "ملاحظات المقرر" أيضاً أن "الحاجة الى (وبالتالي مشروعية التدابير المضادة) تزول، مع ذلك، بمجرد إقامة الدعوى أمام محكمة دولية وتمتع هذه المحكمة بوضع يتيح لها إصدار القرارات اللازمة بشأن التدابير المؤقتة للحماية" (المرجع نفسه، ص ٣٨٧).

٥٩- وهنا أيضاً لا بد من إجراء دراسة كافية للممارسات الدولية - والمبادرة بوضع تصنيف مفصل لأدوات تسوية المنازعات من وجهة نظر درجات صرامة وفعالية كل منها - قبل اختيار أفضل الحلول المتاحة. وهنا مرة أخرى ينبغي أن يهدف البحث الى تحقيق غرضين هما تقييم القانون القائم بأقصى قدر ممكن من الدقة واستخلاص التحسينات التي يمكن اقتراحها بطريقة معقولة لزيادة تقدم قانون التدابير المضادة التي تتخذ من طرف واحد لصالح العدالة (انظر الفقرة ٤ أعلاه).

٦٠- والواقع انه سيعصب قطعاً على الدول أن توافق على إدخال التجديدات المتوخاة والهامة فعلاً والمتعلقة بتسوية المنازعات الناجمة عن تفسير وتطبيق قواعد اتفاقية مسؤولية الدول، المقترحة في الباب الثالث من مشروع المواد. فنظراً لامتداد تأثير مثل هذه القواعد الى اي مجال من مجالات القانون الدولي أي الى انتهاك أي قواعد أو مبادئ أولية للقانون الدولي المكتوب أو غير المكتوب والآثار المترتبة على ذلك - ستمتد آثار أية تعهدات ملزمة للتسوية، قد توافق عليها الدول بمقتضى الباب الثالث المذكور، الى كافة مجالات علاقاتها التي قد ينشأ عنها خلاف. وهناك انعكاس واضح لمثل هذه الصعوبات في ندرة التعهدات الملزمة بالتسوية المتوخاة في مشاريع المواد ١ الى ٥ من الباب الثالث للمشروع الذي اقترحه المقرر الخاص السابق[١١٩]. والحذر الكبير الذي أبداه أعضاء اللجنة في المناقشات التي جرت بشأن هذه الأحكام[١٢٠].

٦١- ومع عدم استبعاد احتمال اتخاذ خطوات أهم فيما يتعلق بمضمون الباب الثالث المشار اليه، من المؤكد أن القواعد التي ينبغي أن تضعها اللجنة فيما يتعلق بتأثير الالتزامات المتعلقة بتسوية المنازعات على مشروعية ردود الفعل التي تتخذ من طرف واحد إزاء الأفعال غير المشروعة دولياً تعتبر شيئاً آخر. ويميل المقرر الخاص الحالي في هذا الصدد الى الاعتقاد بأنه يمكن، بل وينبغي، بذل المزيد من الجهود في هذا الشأن - بعد تحديد الوضع القائم تحديداً كافياً - من أجل وضع قواعد مناسبة لحماية أي طرف في علاقة من علاقات المسؤولية الدولية وافق على التزامات تسوية المنازعات وابدى استعداده للامتثال لها. وستؤدي اي قواعد من هذا النوع، في نفس الوقت، الى تقليل اللجوء التعسفي الى تدابير مغالى فيها، والى تعزيز ارتباط الدول بصكوك فعالة، ثنائية أو متعددة الأطراف، لتسوية المنازعات في مجالات يزداد اتساعها، الى جانب التوصل الى حلول عادلة لأي خلاف ينشأ عن فعل محدد غير مشروع دولياً.

٦٢- هذه هي الاعتبارات التي ينبغي على أساسها محاولة الرد على الأسئلة مثل مدى عدم جواز لجوء الدولة المتضررة الى اية تدابير بموجب الفقرة ٣ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة والأحكام الواردة في المادة ٣٣، قبل اللجوء الى أسلوب أو أكثر من الأساليب المدرجة في هذه المادة الأخيرة؛ وتحديد التدابير التي يحق أو ينبغي أن يحق للدولة المتضررة أن تلجأ اليها دون انتظار فشل المحاولات المبذولة، لاستخدام اي أسلوب من أساليب التسوية المذكورة كالتدابير المؤقتة أو التدابير التي تهدف الى حمل الطرف الآخر على الامتثال لأية التزامات للتسوية مثلا؛ - وخاصة، مدى تأثير إجراءات التسوية أو شبه التسوية التي بلغت مرحلة معينة من التقدم على إمكانية اللجوء الى تدابير معينة، ووفقاً لأية شروط.

---

(١١٩) انظر حولية ... ١٩٨٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٩٦، الحاشية ٨٦.

(١٢٠) المرجع نفسه، المجلد الأول، الجلسات ١٩٥٢ الى ١٩٥٦، ص ٨٧-١٣٧.

الفصل السادس

مشكلة التناسب

٦٣- ومن أشد الجوانب أهمية بالنسبة للتدابير المضادة مسألة التناسب. ومما لا شك فيه أن قاعدة التناسب اكتسبت مزيداً من الصرامة والدقة خلال الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى في مستهل هذا القرن، وكان هذا التطور متفقا مع إدانة استخدام القوة. بيد أن فكرة التناسب كانت موجودة بقدر متفاوت من الوضوح في الفقه خلال القرون السابع عشر والثامن عشر والتاسع عشر. فيتضح من الموقف الفقهي الذي اتخذه غروسيوس (Grotius)، وفاتيل (Vattel)، وفيليمور (Phillimore)، مثلاً، أن البضائع التي يتم الاستيلاء عليها عن طريق الأعمال الانتقامية تعتبر قانونا مملوكة للملك أو الرئيس المتضرر "بالقدر اللازم لتغطية الديون الأصلية التي نتجت والمصروفات التي تكبدتها هذه الأعمال، مع إعادة الباقي الى الحكومة التي نُفذت الأعمال المذكورة ضد رعاياها"(١٢١).

٦٤- ويرى معظم المؤلفين في القرن العشرين أنه ينبغي أن تتقيد الدولة التي تلجأ الى التدابير الانتقامية بمبدأ التناسب. ويشارك غوغنهايم (Guggenheim) اوبنهايم (Oppenheim) الرأي في أنه "ينبغي أن تكون الأعمال الانتقامية، سواء أكانت ايجابية أو سلبية، متناسبة مع الخطأ الذي وقع، ومع مقدار الاكراه اللازم للحصول على التعويض"(١٢٢). وبعد التغلب على الشكوك التي أعرب عنها انزيلوتي (Anzilotti) في العشرينات وشتروب (Strupp) في الثلاثينات(١٢٣)، أجمع بقية الفقهاء على اعتبار التناسب من القواعد الراسخة والثابتة في القانون الدولي. ومن بين المؤلفين المرموقين الذين يعترفون بمبدأ التناسب كشرط عام لمشروعية التدابير الانتقامية بوركان (Bourquin)(١٢٤)، وكلسن (Kelsen)(١٢٥)، وموريللي (Morelli)(١٢٦)، وفنغلر (Wengler)(١٢٧)، وشاختر (Schachter)(١٢٨)، وروبتر (Reuter)(١٢٩)، وبراونلي (Brownlie)(١٣٠)، وتوموشات (Tomuschat)(١٣١)، وشكوبيزاوسكي (Skubiszewski)(١٣٢)، وغوليانو بالتعاون مع سكوفازي وتريفيس (Giuliano,

---

(١٢١) Phillimore, op.cit., p. 32; Grotius, op. cit., p. 629; and Vattel, op.cit., p. 283.

(١٢٢) Oppenheim, op. cit., p. 141.

(١٢٣) يعتبر (Anzilotti) قاعدة التناسب مجرد قاعدة أخلاقية؛ ولا يعتقد Strupp أن هناك قواعد للتناسب ينبغي مراعاتها عند ممارسة الأعمال الانتقامية (المرجع السابق، ص ٥٦٨ و٥٦٩).

(١٢٤) Loc. cit., p. 223.

(١٢٥) Op. cit., p. 21.

(١٢٦) Op. cit., p. 262.

(١٢٧) Loc. cit., p. 21.

(١٢٨) Loc. cit., p. 178.

(١٢٩) Op. cit., p. 463.

(١٣٠) *International law...*, op.cit., p. 219.

(١٣١) "Repressalie und Retorsion: Zu einige Aspekten ihrer innerstaatlichen Durchfürung, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1973), pp. 179-222, and especially p. 192.

(١٣٢) Loc. cit., pp. 753-754.

(Scovazzi, Treves)[١٣٣]، وغريفراث (Greafrath)، وستاينيغر (Steiniger)[١٣٤]، وبويت (Bowett)[١٣٥].

٦٥- بيد أنه لا يوجد اتجاه موحد - سواء من الناحية العملية أو في الفقه - فيما يتعلق بالمفهوم الدقيق للتناسب. فيمكن استخلاص وجود اختلاف، مثلاً بين الفقه الذي يعتمد على رأي القضاء المعروف بخصوص قضية نوليلا (Naulilaa) وبين التعريف الذي وضعه معهد القانون الدولي. فقد جاء في الحكم الصادر في القضية المذكورة أنه

... حتى مع التسليم بأن القانون الدولي لا يقتضي وجود توازن تقريباً بين التدبير الانتقامي والتعدي، فمن الواجب بالطبع أن تعتبر مفرطة، وبالتالي غير مشروعة، التدابير الانتقامية التي لا تتناسب البتة مع الفعل الذي كان مبرراً لها[١٣٦].

أما معهد القانون الدولي، فيبدو أنه يتطلب، بمزيد من التشديد، أن يتناسب التدبير مع جسامة التعدي والضرر الناجم عنه[١٣٧]. وهناك مفهوم أقل صرامة يبدو أنه يبرز من إعلان أعضاء هيئة التحكيم التي أصدرت القرار التحكيمي في قضية الخدمات الجوية[١٣٨]، والذي جاء فيه أنه "من المتفق عليه عموماً أنه يجب أن تتسم جميع التدابير المضادة، مبدئياً، بدرجة ما من التكافؤ مع الانتهاك المزعوم" و"من الملاحظ، عموماً أن الفصل في 'تناسب' التدابير المضادة ليس مهمة سهلة وأن ما يمكن عمله، في أحسن الأحوال، هو إنجاز هذه المهمة بالتقريب". وعلى هذا الأساس، استنتج أعضاء هيئة التحكيم أن "التدابير التي اتخذتها الولايات المتحدة لا تبدو غير متناسبة بشكل واضح عند مقارنتها بالتدابير التي اتخذتها فرنسا"[١٣٩].

---

(١٣٣) *Diritto internazionale*, vol. I, *La società internazionale e il diritto*, p. 597.

(١٣٤) "Kodification der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit", *Neue Justiz* (1973), pp. 225 *et seq.*, art. 9, second para., p. 228.

(١٣٥) "Economic coercion ..." loc. cit., p. 10.

(١٣٦) انظر الحاشية ٦٤ أعلاه. ومن الجدير بالذكر أن ألمانيا دمرت، في تلك المناسبة، ستة مراكز برتغالية في أنغولا رداً على مقتل ضابطين ألمانيين وموظف في موقع محصّن في نوليلا. ورفضت المحكمة دفع ألمانيا بوجود ما يبرر اعتبار تصرفها كعمل انتقامي على الأسس التالية: أولا، لعدم جواز اعتبار وفاة العاملين الألمان أعمالاً غير مشروعة من جانب السلطات البرتغالية؛ وثانيا، لأنه لم يسبق رد الفعل الألماني "انذار سابق"؛ وأخيراً، لعدم وجود تناسب مقبول بين التعدي المزعوم والأعمال الانتقامية المرتكبة (المرجع نفسه، ص ١٠٢٨).

(١٣٧) وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٦ من قرار عام ١٩٣٤ للمعهد، ينبغي للدولة التي تتخذ التدابير أن تراعي

"تناسب الضغط الذي تمارسه مع خطورة الفعل الذي تدعي عدم مشروعيتـــه ومع جســـامة الضرر الذي أصابها"

(*Annuaire de l'Institut de droit international*) (انظر الحاشية ٤٣ أعلاه)، ص ٧٠٩).

(١٣٨) انظر الحاشية ٤٩ أعلاه.

(١٣٩) المرجع نفسه، انظر الفقرة ٨٣ من الحكم.

٦٦- ووفقاً للصيغة التي وضعها المقرر الخاص السابق للفقرة ٢ من المادة ٩، "يجب ألا تكون ممارسة هذا الحق (من قبل الدولة المتضررة) غير متناسبة بشكل ظاهر، في آثارها، مع خطورة الفعل المرتكب"(١٤٠). ويبدو أنه يرد مفهوم مماثل في الفقرة الفرعية ١(ب) من الفقرة ٩٠٥ من دراسة معهد القانون الدولي المعنونة (*of the law Third Restatement*) التي أشرنا إليها من قبل والتي بمقتضاها يجوز للدولة المتضررة "أن تلجأ إلى التدابير المضادة، التي تعتبر في الأحوال الأخرى غير مشروعة، إذا كانت مثل هذه التدابير ... لا تعتبر غير متناسبة مع الانتهاك والضرر الناجم عنه"(١٤١).

٦٧- ومن المسائل الأخرى التي تبرز في الفقه مسألة مدى تطلُّب التناسب مع الفعل غير المشروع في حد ذاته، أو مع الآثار الناجمة عنه، أو مع الهدف المحدد - المباشر أو غير المباشر - من التدبير، أو مع أي عنصرين أو أكثر من هذه العناصر معاً. وبينما يشار كثيراً إلى التناسب مع الانتهاك (أي مع أهمية القاعـــدة

---

(١٤٠) انظر الحاشية ١٠٣ أعلاه. ولا يميز ريفاغن بطريقة واضحة بين عدم التناسب النوعي وعدم التناسب الكمي. فبمقتضى عدم التناسب النوعي، لن يوجد مبرر للتدبير إلا إذا كانت المخالفة المرتكبة عن طريق التدابير المضادة مقابلة لفعل غير مشروع دوليا يتضمن انتهاكاً لالتزام مماثل أو لالتزام من نفس النوع أو - إذا كان فهمنا صحيحاً - لالتزام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالالتزام الذي وقع الاخلال به. ووفقاً لرأي هذا العالم، تتميز هذه الفرضية بالاستعانة بمفهوم "حماية الذات"، وطبيعة الفعل غير المشروع، وحقوق الدولة المعتدية:

"وفي إطار التناسب النوعي، من الواضح أن جواز اتخاذ تدابير "مساعدة الذات" مشكوك فيه أكثر من غيره، نظراً لأن هذه التدابير تنطوي بالضرورة على التعدي على حقوق الدولة الفاعل. وبناء عليه، لا تعتبر التدابير الانتقامية بوجه عام أمراً مسموحاً به إلا في أشكال محدودة وفي حالات محدودة، ذلك أن طبيعة الفعل غير المشروع دولياً وطبيعة حقوق الدولة الفاعل التي ينطوي العمل الانتقامي على الاعتداء عليها، واردان هنا". (*حولية ١٩٨٢*، المجلد الثاني، (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/366 وAdd.1، الفقرة ٨٠).

وبمزيد من البساطة، التناسب الكمي هو التناسب بين الخسائر (الأضرار) التي تلحق بالدولة المعتدية بسبب التدبير وبين الخسائر (الأضرار) التي تلحق بالدولة الفاعل. بيد أنه وفقاً لريفاغن نفسه، لا يمكن الفصل بين نوعي التناسب، فهما، إن جاز القول، جانبان لعملة واحدة (*حولية ١٩٨٠*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/330، الفقرتان ٩٤ و٩٥).

(١٤١) انظر الحاشية ٥٣ أعلاه. ويبدو أنه يتفق مع هذا الرأي كل من: Alland, loc. cit., p. 184; Malanczuk, "Countermeasures ...", loc. cit., p. 214; Conforti, *Diritto internazionale*, p. 360; Cassese, op. cit., p. 271.

ويرى المقرر الخاص أنه ينبغي أن يرتبط التناسب، مع درجة الخطأ (الاهمال أو التقصير بمعناهما الضيق) الذي يتميز به الفعل غير المشروع.

التي تمت مخالفتها وأهمية المخالفة)[١٤٢]. تكثر أيضاً الاشارة إلى التلف أو الضرر الناتج عن المخالفة[١٤٣]. ويشار في الفقه أيضاً إلى الأهداف التي تتخذ التدابير المضادة لتحقيقها. ويتمثل السؤال في معرفة ما إذا كانت الأهداف التي ترمي إليها التدابير التي تتخذها الدولة المتضررة، مناسبة أو غير مناسبة لدى مقارنتها بطبيعة وجسامة المخالفة والآثار المترتبة عليها، من أجل تحديد وجود أو عدم وجود التناسب[١٤٤]. ويبدو فعلاً أن بعض المؤلفين يربطون التناسب بكل من الأضرار الناتجة والهدف المنشود من التدابير مع الابقاء على كل عنصر من هذين العنصرين على حدة. فسكوبيزيويسكي (Skubiszewski)، مثلاً، يؤكد أن التدابير الانتقامية يجب أن تكون "متناسبة مع الضرر الناتج" بيد أنه أضاف أنه يجب ألا تنطوي هذه التدابير على "قدر من الضغط يتجاوز القدر اللازم لضمان التسوية"[١٤٥]. ووفقا لماكدوغال (McDougal) (الذي كان يفكر، في أغلب الظن، في التدابير الانتقامية العنيفة)، "يمكن القول بأنه إذا كان المقصود من التدابير الانتقامية أكثر من مجرد "استمرار عَرَضي لشريعة الانتقام"، فإنه ينبغي مواءمتها وربطها ليس بالفعل غير المشروع السابق ولكن بالأحرى، وفي المقام الأول، بالغرض المستهدف مستقبلاً. ومما يتم التأكيد عليه عادة أن الغرض الحقيقي من التدابير الانتقامية ليس هو توقيع عقوبة ما ولكن الردع لمنع مخالفة القانون مستقبلاً. ويترتب على مثل هذا التأكيد أن نوع ومقدار العنف المسموح بهما في التدابير الانتقامية هما النوع والمقدار اللازمين بصفة معقولة للتأثير على تقديرات العدو للتكاليف والمكاسب التي ينتظرها من وراء تكرار أو استمرار الفعل غير المشروع الأصلي، لحمله على وضع حد لهذا الفعل والامتناع عن اتيان مثله في المستقبل. وقد يفوق مقدار العنف المسموح به في التدابير الانتقامية، المحددة على هذا النحو، وفي ظل بعض الظروف، العنف الذي ينطوي عليه الفعل غير المشروع الذي ارتكبه العدو أصلاً"[١٤٦].

---

(١٤٢) كان لقرار التحكيم في قضية نوليلا تأثير في هذا الشأن. ففي هذا القرار، ارتبط مفهوم التناسب بـ "الفعل الذي ... كان مبرراً" للأعمال الانتقامية (انظر الحاشيتين ٦٤ و١٣٦ أعلاه). وقد أبدى هذا الرأي أيضاً عدد من المؤلفين، من بينهم: Kelsen, op. cit., p. 21; Kapoor, *A Textbook of International law*, p. 625;and Serini, *Diritto internazionale*, vol. III, *Relazione internazionale*, p. 1559.

(١٤٣) من بين من لا يشير إلى التناسب فقط فيما يتعلق بالضرر الناجم: Venezia, loc. cit., p. 476; De Guttry, op. cit., p. 263; Elagab, op. cit., p. 94; Fisler Damrosch, loc. cit., p. 792; Zemanek, "The unilateral enforcement ...", loc. cit., p. 37; Ago (*Yearbook ... 1979*, vol. II (Part One). (انظر الحاشية ١١٠ أعلاه، الفقرة ٨٢)؛ Riphagen في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ (انظر الحاشية ١٠٣ أعلاه). ويبدو أن قرار معهد القانون الدولي لعام ١٩٣٤ المشار اليه آنفاً يستند إلى كل من المخالفة والضرر الناتج.

(١٤٤) انظر فيما يتعلق بمناسبة هذه الأهداف De Guttry, op. cit., pp. 263-264; Dominicé, loc. cit., pp. 64-66; and Elagab, op. cit., pp. 86 *et seq.*

(١٤٥) Loc. cit., p. 753.

(١٤٦) McDougal and Feliciano, *Law and Minimum World Public Order*, pp. 682-683.

٦٨- وتحدو بنا الاختلافات الملحوظة إلى النظر إلى ممارسات الدول والقضاء الدولي بعناية فائقة لاختيار أنسب صياغة للقانون. وينبغي، خاصة، تحديد ما إذا كان ينبغي اشتراط التناسب في التدابير التي توصف بأنها تدابيـــر انتقامية بالمعنى الضيق فقط أم أنه ينبغي اشتراطه أيضاً فيما يسمى بتدابير المعاملة بالمثل - سواء أكانت هذه التدابير الأخيرة تخضع عوضاً عن ذلك لمتطلبات أشد صرامة مثل التطابق أو التكافؤ أو كانت لا تختلف حقاً عن التدابير الانتقامية الأخرى إلا من حيث وجوب كونها أكثر تناسباً إذا صح القول، مع جسامة الفعل غير المشروع والضرر الناجم عنه. وينبغي أيضاً أن يحدد، بناء على تحليل دقيق للممارسة، ما إذا كان ينبغي صياغة متطلبات التناسب بعبارات أوسع نطاقاً أو أشد صرامة وفيما يتصل بأي عنصر من العناصر التالية: الضرر الناتج، أو أهمية القاعدة المنتهَكة، أو الهدف من التدبير الذي يتم اللجوء إليه، أو أي تركيبة تجمع بين عنصرين أو أكثر من مثل هذه العناصر. فقد يتيح هذا، التوصل إلى صيغ أفضل وأوضح من الصيغ الواردة في الفقرتين ٦٥ و٦٦ أعلاه.

الفصل السابع

نظام تعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها كشكلين من أشكال التدابير المضادة

٦٩- من المسائل الخلافية، مسألة تحديد ما إذا كان النظام القانوني للتدابير المضادة - خصوصاً فيما يتعلق بالمطالبة المسبقة بالجبر، وتأثير الالتزامات المتعلقة بتسوية المنازعات، والتناسب - ينبغي أن يخضع لأية تعديلات عندما تتمثل التدابير التي يتم اللجوء إليها في إنهاء المعاهدة أو تعليق تنفيذها كلها أو أي جزء منها. ولكن قبل النظر في السمات المميزة التي يبدو أن بعض الفقهاء قد حددها في إطار هذا النوع المعيَّن من التدابير، يبدو من المناسب إبداء بضع ملاحظات ذات طابع عام.

٧٠- وتعالج مسألة التعليق والانهاء بصورة رئيسية، في المؤلفات التي تتناول القانون الدولي، كجزء من قانون المعاهدات وعلى أساس استلهام ضمني أو صريح لقواعد القوانين الوطنية المعروفة تماماً بشأن تعليق تنفيذ العقود وانهائها(١٤٧). وضمن الإطار المذكور لقانون المعاهدات، يعالج التعليق والانهاء على نحو خاص، باعتبارهما من التقلبات التي تحدث في حياة المعاهدة(١٤٨)، وهي تقلبات من الواضح أنها تشمل آثار عدم الامتثال. وفي هذا السياق ذاته توصَّل الفقه والقضاء، فيما يتصل بالتعليق والانهاء، إلى صياغة قواعد بشأن: (أ) أنواع حالات خرق المعاهدات التي يمكن أن تبرِّر التعليق أو الانهاء؛ (ب) الشروط التي يمكن، إذا ما توافرت، تعليق تنفيذ المعاهدة أو انهاؤها كلها أو جزء منها؛ (ج) الشروط التي يجب على الدولة المتضررة الامتثال لها حتى يمكنها من الناحية القانونية اتخاذ اجراء التعليق أو الانهاء. ومن خلال تدوين قواعد القانون الدولي العام التي تعالج هذه المسائل، أو من خلال التطوير التدريجي لهذه القواعد، أو من خلال تدوينها وتطويرها التدريجي معاً، قام مؤتمر فيينا المعني بقانون المعاهدات باعتماد المادة ٦٠ من اتفاقية عام ١٩٦٩ والأحكام الاضافية المجسدة في المواد ٦٥-٦٧ و٧٠ و٧٢ من الاتفاقية.

٧١- إلا أن ثمة مسألة مختلفة هي مسألة قواعد القانون الدولي العام بشأن تعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها باعتبارهما تدبيرين يتخذان من جانب واحد ويتاحان للدولة المتضررة رداً على أي فعل غير مشروع دولياً. وهذا الموضوع الذي لا يخضع صراحة، حسبما هو مذكور في المادة ٧٣ من اتفاقية

---

(١٤٧) قد تم النظر في سبيلي الانتصاف في مؤلفات وممارسات القانون الخاص، كشكل نموذجي للعلاقات القانونية المحصورة في نطاق عقد ما.

(١٤٨) تعالج، بطريقة مماثلة إلى حد بعيد لطريقة تناول القانون الوطني الخاص، التقلبات المماثلة تقريبا التي تحدث في مجال العقود.

فيينا[١٤٩]، لحكم مسبق بموجب المادة ٦٠ من تلك الاتفاقية (وبموجب الأحكام الاضافية المذكورة الواردة في الصك نفسه، هو موضوع أوسع نطاقاً بكثير. وهو لا يتجاوز فقط التقلبات التي تحدث في إطار معاهدة وحيدة معينة (كما هو الحال في المادة ٦٠ المشار إليها)، بل إنه يتجاوز أيضاً نطاق قانون المعاهدات برمته[١٥٠].

٧٢- والواقع أن المادة ٦٠ المذكورة، وهي المادة الوحيدة ذات الأهمية في هذا السياق، لا تتصور تعليق تنفيـــذ معاهدة معيَّنة وانهاءها، إلا كرد فعل محتمل، من جانب الدول المتعاقدة أو أية دولة منها، على خرق - ويقصد به هنا الخرق المادي - لقاعدة أو أكثر من قواعد هذه المعاهدة نفسها. والنظام القانوني لتعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها ضمن إطار الآثار التي تترتب على فعل غير مشروع دولياً يشمل، أو ينبغي أن يشمل، بدلاً من ذلك (بحكم القانون القائم أو بحكم القانون الذي يجب تطبيقه)، فرضيات تتعلق باللجوء إلى هذه التدابير مثل: '١' تعليق تنفيذ أو انهاء معاهدة ما (أو أي قاعدة أو جزء منها) رداً على إخلال بالتزام أو أكثر من الالتزامات الناشئة عن نفس المعاهدة؛ '٢' ولكن، وبما يتجاوز إلى حد بعيد هذا المجال (وهو تقريباً المجال الذي تشمله المادة ٦٠)، تعليق تنفيذ أو انهاء معاهدة ما (أو أي قاعدة أو جزء منها) رداً على خرق لأية معاهدة أو معاهدات أخرى؛ '٣' تعليق تنفيذ أو انهاء معاهدة ما (أو أي قاعدة أو جزء منها) رداً على خرق لقاعدة من قواعد القانون الدولي العام، سواء أكانت من القواعد أو المبادئ العرفية العادية أو قاعدة من القواعد القطعية.

---

(١٤٩) تنص المادة ٧٣ على ما يلي:

"ليس في أحكام هذه الاتفاقية أي حكم مسبق في أية مسألة قد تنجم، بصدد معاهدة، عن خلافة الدول أو عن المسؤولية الدولية لدولة ما أو عن نشوب الأعمال العدائية بين الدول".

كما ينبغي للمرء أن ينظر بالطبع في تفسير السبب الذي دعا إلى استبعاد مسؤولية الدول من نظام اتفاقية فيينا (ككل)، وهو التفسير الذي قدمته اللجنة نفسها قبل اعتماد المادة ٧٣:

"لا تتضمن مشاريع المواد أحكاماً بشأن مسألة المسؤولية الدولية للدولة عن التخلف عن تنفيذ التزام ناشئ عن المعاهدة. وهذه المسألة - كما ذكرت اللجنة في تقريرها لعام ١٩٦٤ - لا تنطوي على المبادئ العامة التي تحكم مسألة التعويض الذي يجب أداؤه بسبب حدوث خرق لمعاهدة ما فحسب، بل إنها تنطوي أيضا على الأسباب التي يمكن الاحتجاج بها لتبرير عدم الوفاء بالالتزامات المترتبة على المعاهدة. وبما أن هذه المسائل تشكل جزءاً من الموضوع العام المتمثل في المسؤولية الدولية للدول، والذي سيكون موضوع دراسة مستقلة من قبل اللجنة، فقد قررت اللجنة استبعادها من مجال دراستها للمسؤولية الدولية للـــدول". (حولية ١٩٦٦، المجلد الثاني، ص ١١٧، الفقرة ٣١).

انظـــر بشـــأن النقطة: Rosenne, *Breach of Treaty*, pp. 3-5 و"اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات" "Vienna Convention on the Law and Treaties".

التي وردت في *Encyclopedia of Public International Law* (1984), pp. 525-533.

(١٥٠) وتبعـا لذلك فإن هذا التفسير للعلاقة بين قانون المعاهدات وقانون مسؤولية الدول قد أيدته مؤخراً هيئة التحكيم في الحكم الذي صدر في قضية *"Rainbow Warrior"* بين نيوزيلندا وفرنسا (United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XIX (Sales No. E/F.90.V.7).

(انظر الفقرة ٧٣ وما يليها من قرار التحكيم وملاحظة Palmisano حول القرارات التحكيمية المتصلة بالمرحلة الثانية من القضية المذكورة: Palmisano "Sulla decisione arbitrale relativa alla seconda fase delcaso 'Rainbow Warrior'", *Rivista di diritto internazionale*, 1990, pp. 885-889.

وللاطلاع على تفسير آخر للعلاقة المذكورة، انظر Bowett, "Treaties and State responsibility", in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement: Mélanges Michel Virally*.

٧٣- ومن المعروف تماماً أن تفسير المادة ٦٠ هو من المسائل الخلافية. ومن المسائل الخلافية أيضاً مسألة ما إذا كان مضمون هذه المادة مطابقاً للقانون العام القائم بشأن تعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها وإلى أي حد يصل هذا التطابق(١٥١). وأياً كان الأمر فيما يتعلق بهذه المسائل، فإن الحكم المنصوص عليه في المادة ٦٠ لا يمكن أن يعتبر بأي حال من الأحوال حكماً شاملاً لكامل النظام القانوني لتعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها من حيث صلته بأغراض النظام العام لمسؤولية الدول. وبعبارة أكثر تحديداً، فإن أحكام المادة ٦٠ لا تغطي بالكامل: '١' النظام المتمثل في جميع التدابير التي يمكن اللجوء إليها فيما يتعلق بخرق معاهدة معينة؛ '٢' ولا النظام المتمثل في مختلف التدابير (بما فيها التعليق والانهاء) التي يمكن اللجوء إليها فيما يتعلق بالاخلال بأي التزام ناشئ عن أية قاعدة من قواعد القانون الدولي، سواء كانت ناشئة عن معاهدة أو عن العرف.

٧٤- وبالتالي فإن النظام القانوني لتعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها يجب أن يُدرس أولاً على ضوء القواعد والمبادئ التي تم استكشافها بصورة تجريبية حتى الآن فيما يتعلق بالتدابير المضادة عموماً(١٥٢). وهي القواعد المتعلقة بالمتطلبات الموضوعية والاجرائية وشروط التدابير المضادة وقيودها وأشكالها، أي الالتزامات أو الأعباء التي يتعين على الدولة المتضررة تحملها قبل اللجوء إلى التدابير؛ كما نشير إلى اشتراط التناسب. ويجب بصفة خاصة تحديد ما إذا كانت السمات المعينة التي يتسم بها التعليق والانهاء تؤثر على خضوعهما للشروط والمتطلبات التي يتعين استيفاؤها بالنسبة لأية تدابير مضادة أخرى يتم اتخاذها بصورة قانونية، ولا سيما فيما يتعلق بالانذار والالتزامات المتصلة بتسوية المنازعات.

---

(١٥١) وقد ينشأ هذا التطابق إما عن كون مضمون المادة ٦٠ يشكل مجرد ترجمة الى شكل مدون للقانون العام القائم في هذا الشأن وإما عن كون مضمون الجزء ذي الصلة من القانون الدولي العام قد أصبح في مرحلة لاحقة يعبر عن النظام المجسد في المادة ٦٠ (ثم يتطابق معه). وهذه المسألة (التي لا زالت بدون حل مطروحة للنقاش في الوقت الحالي) مسألة محل خلاف.

(١٥٢) إن التعليق والانهاء، حتى عندما يتم اللجوء إليهما بعد حدوث انتهاك للحقوق الناشئة عن معاهدة، لا يمثلان سوى شكلين من أشكال اجراءات الانتصاف المتاحة للدولة المتضررة. وفيما يلي ما صرح به Cavaglieri في هذا الصدد:

> من بين الأسباب التي لا تقتضي الغاء معاهدة ما، بحكم القانون بصورة مباشرة، ولكنها تحقق هذا الأثر إذا احتجت الدولة المعنية بحقها في الغاء المعاهدة، يوجد في رأينا سبب لا يرقى إليه الشك وهو تعلّل أحد الطرفين عن تنفيذ حكم أو عدة أحكام من المعاهدة نفسها. وهذا التعلّل عن التنفيذ لا يفضي بالضرورة وبصورة تلقائية إلى زوال المعاهدة. وبالرغم من عدم التنفيذ الذي يتسم بدرجة ما من الخطورة من جانب أحد الطرفين المتعاقدين، فإن المعاهدة تحتفظ بكامل قوتها وتحقق جميع آثارها. ويمكن للطرف الآخر، في ظل وجود هذا الخرق، أن يختار الطريق الذي يرى أنه الأكثر توافقاً مع مصلحته. فيمكنه أن يقف موقفاً متساهلاً إزاء عدم التنفيذ دون أن يصدر عنه أي رد فعل، أو أن يطلب تنفيذ المعاهدة حسب الأصول، وأن يطالب الدولة التي ارتكبت الخرق بجبر الأضرار المتكبدة، أو أن يقوم بدوره، على أساس المعاملة بالمثل، بسحب اعترافه بالقاعدة المنتهكة. ولكن عدم تنفيذ المعاهدة يخول هذا الطرف أيضاً أن يعتبر نفسه في حِلّ من التزاماته وأن يعلن أنه لم يعد ملتزماً بأي حكم من أحكام هذه المعاهدة ("Régles générales du droit de la paix",*Recueil des cours ... 1929-I*, p. 534).

انظر أيضاً Sereni, op.cit., p. 1479; Sinha, *Unilateral Denunciation of Treaty because of Prior Violations of Obligations by Other Party*, p. 206; Guggenheim, *Traité ...*, vol. I, op. cit., pp. 219 *et seq.*: Morelli, op.cit., p. 327; Jiménez de Aréchaga, "International Law in the past third of a century", *Collected Courses ..., 1978-I*, p. 79; and Dominicé, loc. cit., p. 28.

٧٥- ويدور أول سؤال يثور في هذا الصدد حول معرفة ما إذا كان من الممكن اللجوء إلى التعليق والانهاء كرد فعل على أي نوع من الأفعال غير المشروعة دولياً أو أن اللجوء إليهما يكون فقط في حالة وقوع نوع معين من الأفعال غير المشروعة. ومن المعروف أنه يتم عادة إجراء تفرقة بهذا الخصوص في إطار قانون المعاهدات. ففي حين أن الانهاء لا يكون جائزاً إلا في حالة وجود انتهاك مادي للمعاهدة (نفسها)(١٥٣)، فإن تعليق التنفيذ يكون جائزاً أيضاً - في القانون الدولي العام - في حالة حدوث انتهاكات طفيفة. ويُعتبر عموماً أنه تمّ في المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا اختيار نظام أكثر تقييداً بشأن تعليق التنفيذ وكذلك الانهاء - إذ يشترط في كلتا الحالتين وجود خرق مادي - وذلك من أجل ضمان استمرارية المعاهدة واستقرارها(١٥٤). وبموجب قانون المعاهدات - على الأقل كما تنص عليه المادة ٦٠ المذكورة - ينبغي ألا تؤدي الانتهاكات الطفيفة إلى الانهاء أو إلى تعليق التنفيذ.

٧٦- وسيتعين الاختيار عند هذه النقطة بين طريقتين يتم بهما تطبيق القيود المذكورة. فثمة امكانية تتمثل في أن يتم تصور هذه القيود، في إطار المنظور الأوسع لقانون مسؤولية الدول، باعتبارها تشكل قواعد معينة ومحددة تنطبق على تعليق تنفيذ المعاهدات وانهائها. وهناك امكانية ثانية تتمثل في تصور القيود موضوع البحث باعتبارها مجرد نتيجة للقيام، فيما يتصل بالتعليق والانهاء، بتطبيق القواعد أو المبادئ التي تحكم التدابير المضادة عموماً، بصرف النظر عن الاطار التقليدي الذي ينطبق فيه سبيلا الانتصاف المذكوران. وتثور هذه المشكلة نفسها فيما يتعلق بالمسألتين المألوفتين تماماً بالنسبة لمن يدرسون قانون المعاهدات الدولي واللتين تندرجان تحت عنوان "التناسب الكيفي" للأحكام التي يراد تعليق تنفيذها أو انهاؤها وعنوان "إمكانية الفصل" بين هذه الأحكام.

٧٧- وفيما يتصل بالمسألة الأولى، فإن النطاق النموذجي لتطبيقها يتمثل تحديداً بالسياق الذي يتم فيه تعليق تنفيذ معاهدة ما أو انهاؤها رداً على انتهاك لنفس المعاهدة. ففي رأي سيما (Simma) مثلاً انه إذا كان التناسب الكيفي - أو التناسب "العيني" - لا يشكل ضرورة بموجب القانون الدولي بالنسبة للتدابير التي تُسمى بالأعمال الانتقامية العادية، إلا أنه يشكل سمة لا غنى عنها من سمات مشروعية التعليق أو الانهاء في إطار قانون المعاهدات(١٥٥). وتعبّر فورلاتي (Forlati) عن رأيها بطريقة مماثلة(١٥٦). ولذلك فإن مفهوم التناسب الكيفي (أو المفهوم المعادل له والمتمثل في التعليق أو الانهاء على سبيل المعاملة بالمثل) يدفع أغلبية الكتاب في موضوع قانون المعاهدات إلى الجزم بأنه كلما كان الجزء المنتهك من المعاهدة قابلاً

---

(١٥٣) انظر في هذا الخصوص رأي محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية *Status of Eastern Carelia case (P.C.I.J., Series C, No. 3, vol. II, pp. 150-151).*

ورأي المحكم في قضية Tacna-Arica case (AJIL, vol. 19 (1925), p. 415).

وللاطلاع على رأي الفقه، انظر: Hall, *A Treatise on International Law*, p. 409; McNair, *The Law of Treaties*, p. 571; Simma, "Reflections ...", loc. cit., p. 31: Guggenheim (*Traité ...*, vol. I, op. cit., p. 226); and Oppenheim, op. cit., p. 947.

(١٥٤) Capotorti, "L'extinction et la suspension des traités", *Collected Courses ...,1971-III*, p.553.

(١٥٥) "Reflections ..." loc. cit., pp. 21-22.

(١٥٦) ترى Forlati Picchio أنه إذا كان مبدأ التناسب يحكم "اللجوء إلى التعليق على أساس المبدأ العام المتمثل في مساعدة الذات (الأعمال الانتقامية، ومساعدة الذات بالمعنى الضيق، والدفاع عن النفس)"، فإن التناسب في حالات "الانهاء أو التعليق بمقتضى المبدأ الذي يقول بأنه "ليس لمن لا يفي بالتزاماته أن يطالب الآخرين بالوفاء بالتزاماتهم" يُستبدل بمعيار أكثر تحديداً، وهو مبدأ التبادل النموذجي القائم على قاعدة: شيء في مقابل شيء (المقابل)". (مرجع سابق، ص ٩٢).

للفصل عن بقية المعاهدة، لا يكون التعليق أو الانهاء جائزاً إلا بالنسبة لذلك الجزء من المعاهدة المتأثر من جراء الانتهاك. وتكون الدولة المتضررة ملزمة بعدم التشكيك في صحة بقية المعاهدة(١٥٧).

٧٨- وفيما يتعلق بالتدابير المضادة "التعاقدية" أو "الاتفاقية"، تظهر مشكلة معينة أخرى فيما يتصل باشتراطات مثل المطالبة المسبقة بالكف أو الجبر واللجوء المسبق إلى اجراءات التسوية المتاحة. وبالرغم من أن المطالبة المسبقة بالكف أو الجبر تبدو بصورة عامة شرطاً مسبقاً الزامياً لامكان اللجوء إلى تدابير انتصاف من جانب واحد تمثل انتهاكاً لقاعدة عامة، فإن الاشتراط نفسه لا يبدو قاطعاً بنفس الدرجة في حالة اللجوء إلى تعليق الامتثال لالتزام ناشئ عن معاهدة أو إلى انهائه. والواقع أنه وفقاً لبعض المؤلفات القانونية، يبدو التعليق والانهاء من بين الحالات النادرة للتدابير التي لا يتوقف اللجوء المشروع إليها على وجود مطالبة مسبقة بالكف أو الجبر. وهذا هو الرأي الذي يعبر عنه، ريتزر (Reitzer)(١٥٨)، ومكنير (McNair)(١٥٩)، ولاتانزي (Lattanzi)(١٦٠) وغيرهم.

٧٩- ويبدو أن البعض الآخر من الفقهاء يميل بدلاً من ذلك إلى الاعتقاد بأن التعليق والانهاء، وكذلك سائر أشكال ردود الفعل من جانب واحد، ينبغي أن تكون أيضاً مسبوقة بمطالبة، باءت بالفشل، بالامتثال للالتزام "الأولي" أو "الثانوي". فغوغنهايم (Guggenheim) مثلاً يعتقد أن انهاء المعاهدة من جانب واحد بسبب عدم الامتثال ينبغي أن يكون مسبوقاً بإنذار غير مجد مصحوب بحد زمني معقول يحدد لمنتهك القانون لكي يمتثل للمطالبة التي وجهتها إليه الدولة المتضررة(١٦١). ويعتبر سيما (Simma) أن الممارسة والفقه يبينان أنه:

> عندما تعتبر دولة ما أنها تضرّرت من جراء حدوث خرق مادي لمعاهدة ما، فإنها لا تكون حرة في أن تلجأ على الفور إلى انهاء المعاهدة من جانب واحد، بل يتعين عليها اتباع اجراء معيّن، حيث تبدأ عادة بتسجيل مطالبة تدعو إلى استئناف أداء الالتزامات أو إلى الحصول على رد على المطالبة بالانهاء خلال فترة زمنية معقولة. ولا يجوز للدولة البريئة أن تمضي قدماً في اجراء الانهاء إلا في تلك الحالات النادرة إلى حدّ ما والتي تعترف فيها الدولة المتخلفة عن الأداء من البداية، بأنها انتهكت على نحو جسيم الاتفاق المعني، أو الحالات التي لا تقوم فيها هذه الدولة بتقديم أي رد بالمرة على المطالبة. إلا أنه في جميع الحالات التي تنكر فيها الدولة التي يزعم أنها تخلفت عن الأداء، حقيقة وقوع الانتهاك أو كونه يتسم بطابع الخرق المادي، يكون هناك "اختلاف" لا يمكن ايجاد حل قانوني له إلا باتفاق الطرفين. وهو على أية حال اختلاف من المناسب جداً تسويته بالرجوع إلى محكمة أو هيئة تحكيم دولية. ولا يجوز انهاء المعاهدة المنتهكة من جانب واحد إلا بعد

---

(١٥٧) قارن، مثلاً، بين التعليق على المادة ٣٠ من مشروع هارفارد (انظر Harvard Law School, *Research in International Law, III. Law of Treaties,* (AJIL, vol. 29 (1935), Supplement No. 4), pp. 1134 1144); McNair, op. cit., pp. 570-573; Sinha, op. cit., p. 90.

كما أن المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تستخدم، على الأقل فيما يتصل بالتعليق، تعبير "تعليق تنفيذ المعاهدة كلها أو بعضها".

(١٥٨) Op. cit., pp. 80 *et seq.*.

(١٥٩) Op. cit., p. 571.

(١٦٠) Loc. cit., pp. 542 and 544.

(١٦١) *Traité* ..., vol. I, op. cit., p. 228.

أن تكون الدولة المتضررة من جراء خرق المعاهدة قد حاولت دون جدوى التوصل إلى اتفاق مع الطرف الذي انتهك المعاهدة(١٦٢).

وقد عبر فيتزموريس (Fitzmaurice) عن رأي بهذا المعنى في تقاريره إلى لجنة القانون الدولي بشأن قانون المعاهدات. وفي رأيه أنه يجب على الأطراف التي تعتزم المطالبة بإنهاء المعاهدة أو بإلغائها أن تخطر الطرف الآخر بمطالبتها ثم تقوم، بعد رفض المطالبة أو عدم تلبيتها خلال مهلة معقولة، بتقديم عرض إلى الطرف الآخر باخضاع المسألة لحكم هيئة تحكيم أو احالتها، في حالة عدم قبول التحكيم، إلى محكمة العدل الدولية. ولا يجوز تعليق تنفيذ المعاهدة من جانب واحد إلا في حالة عدم قبول مثل هذا العرض خلال مهلة معقولة. ولا يجوز انهاء المعاهدة بقرار من جانب واحد، إلا بعد انقضاء فترة ستة أشهر لا يتم خلالها قبول الاقتراح الخاص بإجراءات التسوية(١٦٣).

٨٠- وهنا أيضاً ينبغي أن نسترشد بالممارسة الدولية لكي نقرر - بموجب القانون القائم وكذلك بموجب القانون الواجب التطبيق - ما إذا كان اللجوء إلى التعليق أو الانهاء ينبغي أن يخضع لأي نظام خاص. وهل ينبغي، أم لا ينبغي، لمثل هذا اللجوء أن يخضع لشروط ومتطلبات مختلفة، يفترض أن تكون أقل صرامة، مقارنة بتلك التي تطبق على التدابير المضادة التي يتم اللجوء إليها خارج إطار المعاهدة؟

٨١- وثمة نقطة وثيقة الصلة بالقيود المطلقة التي ترد على التدابير التي تتخذ من جانب واحد عموماً، ولكنها تثير مشاكل معينة بشأن تعليق تنفيذ المعاهدات أو انهائها، وهي نقطة تتصل بالفرضية التي يكون فيها للجوء إلى سبيل أو آخر من سبل الانتصاف هذه، تأثير على حقوق دول أخرى غير الدولة المنتهكة للقانون. وتتمثل المسألة موضع البحث هنا في معرفة ما إذا كان من المشروع، وإلى أي حد، أن تقوم دولة ما بتعليق تنفيذ أو انهاء معاهدة متعددة الأطراف وذلك كشكل من أشكال التدابير المضادة. والمؤلفات القانونية متعارضة تعارضاً واضحاً في هذا الخصوص. ففيتزموريس، مثلاً، إذ يستعرض مختلف أنواع الالتزامات الناشئة عن معاهدة متعددة الأطراف، يقترح اجراء تمييز في هذا المجال وهو يضع في أحد الجانبين الالتزامات المتبادلة، أي ما يسمى بالالتزامات "التبادلية" أو "القابلة للتجزئة". ويضع في الجانب الآخر الالتزامات التي تتطلب امتثالاً تاماً (أي ما يسمى بالالتزامات "غير القابلة للتجزئة" أو "المتكاملة")(١٦٤).

---

(١٦٢) "Reflections ...", loc. cit., pp. 31-32. ويتخذ بيسيللو مازيتشي (Pisillo Mazzeschi) موقفاً مماثلاً في: *Risoluzione e sospensione dei trattati per inadempimento*, p. 339.

(١٦٣) انظر حولية ١٩٥٨، المجلد الثاني، ص ٢٣ وما يليها، الوثيقة A/CN.4/115، المواد ٢ و٣ و٧-١٩ و٢٣؛ وحولية ١٩٥٩، المجلد الثاني، ص ٤٥ و٥١-٥٢، الوثيقة A/CN.4/120، المواد ١٢ و٣٧-٣٩.

(١٦٤) انظر حولية ١٩٥٧، المجلد الثاني، الوثيقة A/CN.4/107، المادة ١٩، ص ٥٤. ويحدد التعليق على المادة ٢٧ من مشروع اتفاقية هارفارد، ضمن أنواع الالتزامات الناشئة عن معاهدة متعددة الأطراف، تلك التي يؤدي الاخلال بها، إلى التعدي بصورة مباشرة ومحددة على حقوق طرف واحد فقط من الأطراف (انظر الحاشية ١٥٧ أعلاه pp. 1092-1093). أما سيريني (Sereni) فيحدد بدلاً من ذلك نوع المعاهدة المتعددة الأطراف التي يؤدي الإخلال بالتزام من الالتزامات المترتبة عليها، حتى من جانب طرف واحد، إلى تقويض هدف وغاية المعاهدة كلها بالنسبة لجميع الأطراف (op. cit., pp. 1481-1482). وهناك جزء آخر من الفقه لا يجري هذا التمييز ضمن مختلف أنواع الالتزامات الناشئة عن معاهدة متعددة الأطراف، وذلك في الغالب استناداً إلى اعتقاد مفاده، من جهة، أن الانهاء لا يكون جائزاً من حيث المبدأ عندما تكون اية دولة مشتركة. في مركز الدول "الأخرى" (إزاء الانتهاك) التي يمكن أن تتضرر من جراء التدبير (الانهاء)، ومفاده، من جهة أخرى، أن التعليق يكون جائزاً (Guggenheim, *Traité* ..., vol. I, op. cit., pp. 228-229; McNair, op. cit., p. 580; Morelli, op. cit., pp. 327-328; and Kelsen, op. cit., p. 358).

وهكذا فإن التدبير الخاص بالتعليق أو الانهاء يمكن أن يتخذ بصورة مشروعة ومن جانب واحد من قبل الدولة المتضررة، وذلك في ظل القيود أو الشروط (النسبية أو المطلقة) الواجبة التطبيق عموماً فيما يتعلق بأي التزام "قابل للتجزئة" أو "قابل لأن يكون ثنائياً" يلزم الدولة المتضررة إزاء الدولة المنتهكة للقانون. وعلى النقيض من ذلك، لا يمكن للدولة المتضررة أن تتخذ من جانب واحد وبصورة مشروعة أي تدبير خاص بالتعليق أو الانهاء فيما يتعلق بأي التزام "غير قابل للتجزئة" أو التزام "متكامل" (ناشئ عن المعاهدة المتعددة الأطراف المنتهكة) يشكل عدم الامتثال له إخلالاً بالمعاهدة يضر بأية دول مشتركة في المعاهدة غير الدولة المنتهكة للقانون، وهو ضرر يتجاوز مجرد الضرر القانوني الملازم لخرق المعاهدة التي تكون الدولة طرفاً فيها.

٨٢- ومما يتفق جزئياً مع الآراء التي أشير إليها للتو الفقرة ١ من مشروع المادة ١١ التي اقترحها المقرر الخاص السابق في عام ١٩٨٤، وفيما يلي نصها:

"١- لا يحق للدولة المتضررة وقف تأدية التزاماتها إزاء الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع دولياً متى كانت هذه الالتزامات منصوصاً عليها في معاهدة متعددة الأطراف كل من الدولتين طرف فيها ومتى ثبت:

(أ) أن عدم قيام إحدى الدول الأطراف بتأدية هذه الالتزامات يؤثر بالضرورة على ممارسة جميع الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة لحقوقها أو على تأديتها لالتزاماتها؛

أو (ب) أن هذه الالتزامات منصوص عليها لحماية المصالح الجماعية للدول الأطراف في المعاهدة المتعددة الأطراف؛

أو (ج) أن هذه الالتزامات منصوص عليها لحماية الأفراد بصرف النظر عن جنسيتهم"(١٦٥).

٨٣- وتتمثل المسألة التي سيتعين معالجتها في معرفة ما إذا كان تعليق تنفيذ وانهاء المعاهدات المتعددة الأطراف، أو أنواع معينة منها، ينبغي أن يكونا في المشروع موضوع دراسة منفصلة أو ما إذا كان ينبغي تصور المشكلة ضمن المنظور الأوسع المختلف المتمثل في القيام، كتدبير من التدابير المضادة، بانتهاك القواعد التي تحدد التزامات في مواجهة الكافة. وبذلك تعالج المشكلة بطريقة أعم بصرف النظر عن الطابع التعاقدي أو العرفي للقواعد التي ينطوي عليها الأمر(١٦٦).

---

(١٦٥) حولية ١٩٨٥، المجلد الثاني، الجزء الأول، ص ١٤، الوثيقة A/CN.4/389.

(١٦٦) انظر الفقرتين ١٢١ و١٢٢ أدناه.

الفصل الثامن

مسألة ما يسمى بالنظم القائمة بذاتها

٨٤- تتصل بـ"الخصوصية" المحتملة للتدابير التي تشتمل على الاخلال بأحكام المعاهدة، مسألة العلاقة بين القواعد العامة المتعلقة بمسؤولية الدول من جهة، وأية قواعد خاصة يمكن لمعاهدة معينة أو مجموعة من المعاهدات أن تحددها من جهة ثانية، لمواجهة حالة انتهاكها. ويبدو أن هذه المشكلة تنشأ في وجود تلك النظم أو المجموعات المؤتلفة من النظم، التي تنزع لأن تعالج في إطارها - التعاقدي والخاص- النظام القانوني لعدد متفاوت من العلاقات فيما بين الدول المشتركة، بما في ذلك بصفة خاص، الآثار التي تترتب على حالات خرق الالتزامات المترتبة على عاتق الدول المشتركة بموجب النظام. وتشتمل هذه الآثار، في بعض الحالات، على تدابير خاصة، وذات طابع مؤسسي أحيانا، تتخذ ضد الانتهاكات. وبالتالي فإن النظم موضوع البحث يمكن أن تؤثر، على نحو صريح إلى حد ما، على حق الدول المشتركة في اللجوء إلى تدابير الانتصاف التي تكون متاحة لها بموجب القانون الدولي العام. ويبدو أنه فيما يتعلق بهذا النوع من الحالات بالذات يتحدث جزء من الفقه، في إطار قانون مسؤولية الدول، عن النظم "القائمة بذاتها"(١٦٧).

٨٥- ولعل أبرز الأمثلة النموذجية لهذه النظم، وربما أرجحها، هو "النظام" المنبثق عن المعاهدات المنشئة للجماعة الأوروبية والعلاقات الناشئة عنها(١٦٨). وثمة مثال آخر كثيرا ما يشير إليه الكتاب، ومن بينهم المقرر

---

(١٦٧) يرى ريفاغن (Riphagen) مثلا أن النظم قيد النظر تشكل "نظاما فرعيا" أو "نظما فرعية"، أي "مجموعة منظمة من قواعد السلوك والقواعد الاجرائية والأحكام المنظّمة للمركز تشكل دائرة قانونية مغلقة لميدان معين من العلاقات الوقائعية" (حولية ... ١٩٨٢، المجلد الأول، الجلسة ١٧٣١، الفقرة ١٦). وضمن أي نظام من هذه النظم، تكون القواعد الأولية والقواعد الثانوية مترابطة على نحو وثيق ولا يمكن الفصل بينها. ويفهم سيما (Simma) هذا المفهوم بطريقة مختلفة، إذ يستخدم تعبير "النظم القائمة بذاتها" بمعنى ضيق وأكثر تحديدا لكي "يدل على فئة معينة من النظم الفرعية، أي تلك التي تشمل من حيث المبدأ مجموعة كاملة (شاملة ومحددة) من القواعد الثانوية. وبذلك يكون "النظام القائم بذاته" نظاما فرعيا يقصد به الاستبعاد التام تقريبا لتطبيق الآثار القانونية العامة المترتبة على الأفعال غير المشروعة، ولا سيما تطبيق التدابير المضادة التي تكون عادة متاحة للطرف المتضرر" ("Self-contained regimes", *Netherlans Yearbook of International Law* (1985), pp. 115-116). ويرى Simma بصفة خاصة أن مفهوم "النظام القائم بذاته" لا يكون مناسبا بالنسبة لتلك النظم الفرعية التي تنص على أنه في حالة اخفاق سبيل انتصاف مدرج في المعاهدة، يصبح من الواجب تطبيق (أو إعادة تطبيق) سبيل انتصاف أعم يستند إلى معاهدة أخرى (أو نظام فرعي آخر) أو إلى القانون الدولي العرفي. (المرجع نفسه، ص ١١٧).

(١٦٨) Reuter, and Combacau, Institutions et relations internationales, p. 386; Sørensen. "Eigene Rechtsordnungen - Skizze zu einige systemanalytischen Betrachtungen über ein Problem der internationalen Organisation", in *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift zum 70. Geburtstag von H. Kutscher* (1981), p. 431; Riphagen, *Yearbook ... 1982*, vol. II (Part One), p. 33, document A/CN.4/354 and Add.1-2, paras. 72-73; and Simma, "Selfcontained ...", loc. cit., pp. 125 *et seq.*

الخاص السابق، وهو مثال "النظام الاتفاقي المنشأ بموجب المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان"[١٦٩]. ومن الأنظمة القائمة بذاتها والتي تتألف من مجموعة واضحة بصفة خاصة من القواعد العرفية فضلا عن القواعد المستمدة من المعاهدات، ما يتمثل، وفقا لفتوى صادرة عن محكمة العدل الدولية، بشأن "قانون العلاقات الدبلوماسية"[١٧٠]. والسؤال الذي يثور فيما يتعلق بهذه "النظم" يتمثل في معرفة ما إذا كان وجود سبل انتصاف منصوص عليها في هذه النظم تحديدا - وهي سبل انتصاف تكون أكثر تقدما أحيانا - يؤثر بأي قدر على أحقية الدول المشتركة، في أن تلجأ قانونا إلى التدابير المنصوص عليها أو التي تكون مشروعة وفقا للقانون الدولي العام.

٨٦- إلا أنه ينبغي أن يضاف إلى ذلك على الفور أنه بالرغم من أن مشكلة "الخصوصية" تعتبر عموما مشكلة تنشأ بصفة خاصة فيما يتعلق بنظام التدابير المضادة، فإنها - وربما بحق - لا تقتصر على هذا النظام. فأي نظام قائم بذاته، سواء أكان حقيقيا أو مزعوما، يمكن أن يُعنى أيضا بسائر الآثار التي تترتب على الأفعال غير المشروعة دوليا، وأولها الآثار الموضوعية التي تشملها مشاريع المواد من ٦ إلى ١٠ بالصيغة التي اقترحت بها والمعروضة حاليا على لجنة الصياغة التابعة للجنة القانون الدولي[١٧١].

٨٧- وتتصل المشكلة، بصورة عامة، بكامل نطاق الباب الثاني من المشروع. وينبغي ألا تعالج هذه المشكلة، بصفتها هذه، في ذلك الفرع من الباب الثاني المتعلق بالتدابير المضادة. بل إن معالجتها تكون أنسب في ذلك الفرع أو الفصل من الباب الثاني الذي يغطي المبادئ العامة لمضمون وأشكال ودرجات المسؤولية الدولية. وهي بصفة خاصة مسألة قريبة من نواح عديدة من المشكلة العامة التي يتناولها مشروع المادة ٢ من ذلك الفصل. وإذا كنا قد اكتفينا بمعالجة هذه المشكلة بصورة مؤقتة في أحد الأحكام الختامية من الفصل الذي يجري النظر فيه حاليا، فيجب ألا يغيب عن بالنا أنه سيتعين ادراج مشروع المادة ذي الصلة في مكانه الصحيح خلال القراءة الثانية للفصل المتعلق بالمبادئ العامة.

٨٨- ولذلك يعتبر المقرر الخاص أنه من السابق لأوانه أن ندخل هنا في مناقشة ما يسمى بالنظم "القائمة بذاتها"، خاصة وأن المواد الموضوعية التي تم جمعها حتى الآن تجعلنا نتساءل عما إذا كان مفهوم النظم "القائمة بذاتها"، وإلى أي حد، وثيق الصلة بحل مشاكل مسؤولية الدول التي بصددها تم تناول هذا المفهوم حتى الآن.

---

(١٦٩) Riphagen, *Yearbook ... 1983*, vol. II (Part One), p. 3, document A/CN.4/366 and Add.1; Simma, "Self-contained ...", Toc. cit., pp. 130 *et seq.*; and Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, pp. 230 *et seq.*

(١٧٠) انظر بصدد هذه المشكلة Dominicé, "Représailles et droit diplomatique", in *Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber*. pp. 541 *et seq.*; Simma, "Reflections ..." loc. cit., pp. 120-122; Elagab, op. cit., p. 120; and Sicilianos, op. cit., pp. 346-351.

(١٧١) للاطلاع على المادتين ٦ و٧ اللتين اقترحهما المقرر الخاص، انظر **حولية** ... ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الأول) [الحاشية ١ أعلاه]؛ وللاطلاع على المواد ٨ إلى ١٠، انظر **حولية** ... ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الأول) [الحاشية ٢ أعلاه].

الفصل التاسع

مشكلة الدول المتضررة بصور مختلفة

٨٩- ثمة مشكلة أخرى هي التعريف الدقيق بالدولة أو الدول التي يحق لها - أو يجب عليها في حالات معينة - أن ترد، حسب ظروف الحال، على فعل غير مشروع دوليا. ونقطة البدء في أي تفكير في الموضوع - إلى جانب ادراك الطبيعة غير العضوية في الجوهر للعلاقات القانونية التي تنشأ عادة عن أفعال غير مشروعة دوليا - هي بجلاء مفهوم الدولة المتضررة. وقد اتجه التفكير فعلا نحو وضع تعريف للدولة المتضررة باعتباره عنصرا جوهريا في الباب الثاني من المشروع، وهذا ما نجده في المادة ٥ كما اقترحت في عام ١٩٨٤ واعتمدتها اللجنة في القراءة الأولى في عام ١٩٨٥[١٧٢]. ولكن أيا كانت مزايا ذلك التعريف - الذي أثيرت حول ملاءمته شكوك داخل اللجنة وخارجها - يبدو من الواضح أنه توجد بالتأكيد اختلافات في درجة التضرر فيما بين الدول المتضررة حسب تعريفه أو حسبما يمكن تعريفه بصورة عامة، من حيث نوع الضرر الذي يصيب الدولة ومداه.

٩٠- ومن ثم يجري، على يد الفقهاء وفي داخل اللجنة، استحداث عدد من الأوصاف التي ترد على المفهوم العام أو تعريف "الدولة المتضررة". ففي أقصى الطرفين نجد عبارات مثل الدولة أو الدول المتضررة أو المصابة أو المتأثرة "مباشرة"، أو الدولة أو الدول المتأثرة "بصفة خاصة"، ونجد - في مقابلها - الدول "غير" المتضررة أو المتأثرة أو المصابة "مباشرة" أو الدول المتضررة أو المتأثرة أو المصابة "بصورة غير مباشرة"، أو الدول غير المتأثرة أو المتضررة "بصفة خاصة". وبين هذين الحدين الأقصيين نجد مفاهيم مثل الدول المتأثرة أو المصابة "مباشرة بقدر أكبر" أو "مباشرة بقدر أقل". وهناك مفهوم آخر مستخدم هو مفهوم الدولة أو الدول التي من الغير. ولكن نظرا لأن دولة ما يمكن أن تكون في مركز "الغير" سواء فيما يتعلق بالتزام أصلي أو فيما يتعلق باخلال معين بالتزام (التزام تبعي)، فإن مصطلح "الغير" قد يكون مضللا. وبالمعنى الثاني يكون مجرد مرادف للدولة غيرالمتضررة، أي بوضوح في مركز "غير" الطرف في علاقته بالفعل غير المشروع، وبالتالي لا يفي في حد ذاته بأي شرط من شروط التعريف الوارد مثلا في مشروع المادة ٥ من الباب الثاني. بيد أن المشكلة - إذا ما أخذنا مؤقتا ذلك التعريف كنقطة انطلاق - ليست فيما يبدو أن نحدد ما إذا كانت دولة ما تدخل أو لا تدخل في الطائفة العامة للدول المتضررة، بقدر ما هي أن نأخذ في الاعتبار أن تلك الطائفة العامة تضم فئات مختلفة من الدول من وجهة نظر الضرر، وأن نحدد النتائج التي يمكن أن تترتب على ذلك من وجهة نظر مركز كل دولة فيما يتعلق بحقوقها ورخصها *Faculté* وربما واجباتها.

٩١- وقد استرعي انتباه الفقه إلى هذه المسألة - وبخاصة منذ اعتماد المادة ١٩ من الباب الأول[١٧٣] - بمناسبة الأفعال غير المشروعة المتمثلة في الاخلال بالتزامات إزاء الجميع، وعلى الأخص فيما يتعلق بالنتائج المترتبة على الجنايات. وكانت المشكلة متعلقة بشكل خاص بردود الفعل المحتملة (ضد أفعال غير مشروعة من هذا القبيل) من جانب دول غير الدولة التي تأثرت "مباشرة" أو "بصورة مباشرة للغاية": مع

---

(١٧٢) حولية ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ص ٣٤.

(١٧٣) حولية ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ص ٣٢.

احتمال تصرف تلك الدول، مجتمعة أو منفردة، داخل إطار نظام مؤسسي(١٧٤). غير أن الفقهاء وأعضاء اللجنة لم يحتاجو إلى وقت طويل ليتبينوا أن مشاكل مماثلة تنشأ بمناسبة أي أفعال أخرى غير مشروعة - ولا سيما الجرائم - تمس من الوجهة القانونية، فضلا عن مرتكب الفعل غير المشروع ودولة أو أكثر متأثرة به مباشرة، دولا أخرى(١٧٥). ومن بين الحالات التي من هذا القبيل وعرضت كثيرا حتى الآن: - انتهاك القواعد المنصوص عليها في معاهدات متعددة الجوانب أو أنواع معينة من القواعد الواردة في مثل هذه المعاهدات، وخاصة القواعد التي تنشئ حقوقا والتزامات دولية أي الحقوق والالتزامات المتكاملة (معاهدات الصلح، معاهدات نزع السلاح، المعاهدات المعنية بالبيئة)(١٧٦)؛ - عدم احترام قرارات الهيئات القضائية الدولية(١٧٧)؛ - عدم الاحترام، ليس الفظ أو الواسع النطاق بالضرورة، للالتزامات الخاصة بحقوق الإنسان(١٧٨)؛ - انتهاك حرية أعالي البحار(١٧٩)؛ - اساءة استخدام الموارد الطبيعية ذات الأهمية المشتركة(١٨٠)؛ وحالات

---

(١٧٤) كانت هذه حقا المشكلة الرئيسية التي تناولها ريفاغن في سياق ما أسماه "الضابط الثالث"، أي "مركز الدول التي من الغير بالنسبة للفعل غير المشروع" (حولية ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ١٤٠ أعلاه)، ص ١١٩، الفقرات ٦٢ وما يليها، وبخاصة الفقرات ٦٦ وما يليها)، وعن رخص وحقوق وواجبات الدول "غير" المتأثرة "مباشرة" بالجناية المرتكبة، انظر، من ضمن المراجع: Dupuy, *(facultés)* "Action publique et crime international de l'État. A propos de l'article 19 du projet de la Commission du droit international sur la responsabilité des États", *Annuaire français de droit international, 1979,* p. 554, and "Le fait générateur de la responsabilité international des États", *Collected Courses..; 1984-V,* p. 102; Zoller, op. cit., p. 115; Alland, loc. cit., pp. 198 *et seq.;* De Guttry, op. cit., pp. 283 *et seq.;* Spinedi, *International Crimes of State: A Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility,* pp. 115 *et seq.;* Hutchinson, "Solidarity and breaches of multilateral treaties", *British Year Book of International Law, 1988,* pp. 196 *et seq.;* and Sicilianos, op. cit., pp. 135 *et seq.*

(١٧٥) حولية ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ١٤٠ أعلاه)، ص ١١٤-١١٥، الفقرات ٣٧-٤٢، وص ١١٩-١٢٠، الفقرات ٦٢-٦٥؛ De Guttry, op. cit., pp. 290-301; Sachariew, "State responsibility for multilateral treaty violations: Identifying the 'injured State' and its legal status", *Netherlands International Law Review,* 1988, pp. 273 *et seq.;* Hutchinson, loc. cit., pp. 164-196; Sicilianos, op. cit., pp. 110-134.

(١٧٦) انظر الحاشية ١٦٤ أعلاه، Fitzmaurice، حولية ... ١٩٥٧، المجلد الثاني، ص ٣٤ وما يليها. انظر أيضا Sachariew و Hutchinson loc. cit.

(١٧٧) Akehurst, loc. cit., p.14; Schachter, "Enforcement of Judicial and arbitral decisions", AJIL (1960), pp. 11-12; Reisman, *Nullity and Revision: The Review and Enforcement of International Judgments and Awards,* pp. 793 *et seq.;* and Sicilianos, op. cit., pp. 103-107.

(١٧٨) انظر، ضمن جملة أمور، Rougier, "La théorie de l'intervention d'humanité", RGDIP (1910), pp. 468 *et seq.;* Schindler, "Le principe de non-intervention dans les guerres civiles", *Annuaire de l'Institut de droit international, 1973,* p. 481;

وريفاغن، حولية ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٠، الوثيقة A/CN.4/389، التعليق على المادة ٥ من الباب الثاني من مشروع المواد، الفقرة (٢٢).

(١٧٩) Tunkin, *Droit international public: Problèmes thèoriques,* p. 223; Oppenheim, *International Law: A Treatise,* vol. I, p. 308.

(١٨٠) Tunkin, op. cit., p. 223؛ ريفاغن، حولية ... ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ٣٥ أعلاه) الفقرة ٩٠.

أخرى[١٨١]. وقد نظرت اللجنة صراحة في هذه الحالات المتعلقة بدول أخرى بتناولها في الفقرات الفرعية (هـ)'٢' و'٣' و(و) من الفقرة ٢ من المادة ٥ المذكور. وطبقا لهذه النصوص يقصد بالدولة المتضررة:

(هـ) إذا كان الحق المنتهك بفعل دولة ما ناشئا عن معاهدة متعددة الأطراف أو عن قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي، كل دولة أخرى طرف في المعاهدة المتعددة الأطراف أو مقيدة بقاعدة القانون الدولي العرفي ذات الصلة، إذا ثبت:

....

'٢' ان انتهاك الحق بفعل دولة ما يؤثر بالضرورة في تمتع الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة المتعددة الأطراف، أو المقيدة بقاعدة القانون الدولي العرفي، بحقوقها أو في وفائها بالتزاماتها؛ أو

'٣' أن الحق أنشئ أو أقر به لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

(و) إذا كان الحق المنتهك بفعل دولة ما ناشئا عن معاهدة متعددة الأطراف، كل دولة أخرى طرف في المعاهدة المتعددة الأطراف، إذا ثبت أن المعاهدة نصت خصيصا على الحق لحماية المصالح الجماعية للدول الأطراف فيها.

٩٢- ومتى عرفت الدول بأنها "متضررة" (وإن تكن غير الدول "المتأثرة بصورة مباشرة" أو "المتأثرة بصفة خاصة") واكتسبت بذلك صفة الأطراف في علاقة المسؤولية، نشأت صعوبة تحديد ما إذا كانت الحقوق والرخص (وربما الواجبات) التي يرتبها الفعل الضار لها أو عليها تخضع لنفس النظام الذي تخضع له حقوق ورخص (وربما واجبات) الدولة المتأثرة "مباشرة" أو "بصفة خاصة"، وإذا كان الرد بالنفي فما هو النظام الذي تخضع له اذن[١٨٢]. وأصعب مشكلة في هذا الصدد هي بالتحديد معرفة ما إذا كان يحق للدول "المتضررة بصورة غير مباشرة" أن تلجأ إلى تدابير مضادة، وان حق لها ذلك فمعرفة ما إذا كان هذا اللجوء يخضع لقيود أو شروط مختلفة، يفترض أنها أكثر صرامة من القيود والشروط التي تنطبق على التدابير التي

---

(١٨١) ان مراكز الدول "غير المتأثرة بشكل مباشر" أو "الأقل تأثرا بشكل مباشر" تتحدد طبعا، في مثل هذه الأحوال، باختلاف درجات مصلحة هذه الطائفة من الدول المتضررة أو مصلحة أي دول منها في احترام الدول الأخرى لالتزاماتها تجاهها، وتتحدد بصفة رئيسية بمقدار ما يتضح أن أي مصلحة من هذا القبيل تتمتع بالحماية القانونية. وتوجد مراجع وأمثلة في Sachariew، المرجع السابق ذكره ولا سيما ص ٢٧٨ وما يليها وSicilianos، المرجع السابق ذكره، ص ١٠٠ وما يليها. والموضوع يستحق المزيد من التمحيص.

(١٨٢) هذه المشكلة عرضت صراحة على اللجنة بواسطة ريفاغن الذي يبدو واضحا، في رأيه، "أنه - من أجل تحديد النتائج القانونية لفعل غير مشروع - يجب التمييز بين دولة متأثرة مباشرة من جراء اخلال معين بالتزام دولي ("الدولة المتضررة") والدول الأخرى، سواء كانت أو لم تكن أطرافا في المعاهدة (المتعددة الأطراف) التي أنشأت الالتزام. ففي إطار سلسلة من النتائج القانونية، تكون العلاقة القانونية الجديدة التي ينشئها الفعل غير المشروع لدولة ما هي في المقام الأول علاقة بين الدولة المذنبة والدولة (أو الدول) التي تأثرت مصالحها المادية تأثرا مباشرا من جراء ذلك الفعل غير المشروع" (حولية ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ١٤٠ أعلاه)، ص ١١٥، الفقرة ٤٢).

تتخذها الدولة "المتأثرة بصفة خاصة"(١٨٣). ولا توجد كتابات كثيرة في هذا الموضوع(١٨٤) والآراء المذكورة فيها يبدو متباينة. فبعض الكتاب ينكر على الدول "المتضررة بصورة غير مباشرة" حق اللجوء إلى اتخاذ تدابير(١٨٥). وعلى العكس يسلم البعض بإمكان تمتعها به، في بعض الحالات على الأقل(١٨٦).

٩٣- ومن الجدير بالملاحظة أن المسألة التي يتناولها في هذا الفصل تتعلق كلها بأكثر من مجرد تدابير مضادة. وبرغم أن المسألة لا تحظى باهتمام جانب كبير من الفقه، هناك أيضا - بل هناك من بعض الوجوه أولا - مشكلة تحديد ما إذا كان يحق لما يطلق عليه الدول المتضررة "بصورة غير مباشرة" أن تطالب باحترام الالتزامات الجوهرية التي تنطوي عليها علاقة المسؤولية(١٨٧)، أي وقف الفعل والتعويض العيني (رد الحق عينا) والتعويض بمقابل (الجبر بالمثل) والترضية، بما في ذلك ضمانات عدم التكرار. فطبقا لرأي ريفاغن، مثلا، "لا يحق" لدولة متضررة "بصورة غير مباشرة أن تطالب بتعويض عن الضرر منذ البداية، لأن مصلحتها المادية لم تصب بضرر. ولكن من الممكن جدا أن يكون اصلاح الضرر مستقبلا (بما يعود بالنفع المباشر على الدولة المتضررة) واعطاء ضمان مسبق بعدم حدوث مزيد من الاخلال بالالتزامات محققا للمصلحة (غير المادية) لتلك الدولة"(١٨٨).

---

(١٨٣) ومن هذا القبيل، مثلا، التمييز المتوخى (المنصوص عليه) في المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، حيث جاء أن اللجوء إلى تعليق تنفيذ المعاهدات المتعددة الأطراف أو انهائها يختلف بالنسبة للدولة "المتأثرة بصفة خاصة" عنه بالنسبة لأي دولة مشتركة أخرى. فطبقا للفقرة ٢ من تلك المادة:

"٢- أي خرق لمعاهدة متعددة الأطراف من أحد أطرافها يخول:

"(أ) الأطراف الأخرى أن تتعمد بالاجماع إلى تعليق تنفيذ المعاهدة كلها أو بعضها أو إلى انهائها إما:

'١' في العلاقات بينها وبين الدولة المسؤولة عن الخرق، أو

'٢' فيما بين جميع الأطراف؛

"(ب) للطرف الذي يمسه الخرق بشكل خاص أن يستظهر بوقوعه سببا لتعليق تنفيذ المعاهدة كلها أو بعضها في العلاقات بينه وبين الدولة المسؤولة عن الخرق؛

"(ج) لأي طرف غير الدولة المسؤولة عن الخرق أن يستظهر بوقوع الخرق سببا لتعليق تنفيذ المعاهدة كلها أو بعضها بالنسبة اليه إذا كانت المعاهدة من نوع يؤدي أي خرق مادي لأحكامها من قبل أحد أطرافها إلى إحداث تغيير جذري في وضع كل طرف من أطرافها فيما يتعلق بمواصلة أداء التزاماته بمقتضى المعاهدة".

(١٨٤) الاشارة في الواقع هي للكتابات المتعلقة على وجه التحديد بالنتائج المترتبة على الجنح، مع إبقاء الكتابات المتعلقة بالجنايات جانبا في الوقت الحالي إذ سيجري النظر فيها في مرحلة لاحقة.

(١٨٥) Partsch, "Reprisals", loc. cit., Graefrath, loc. cit., p. 86; and Hutchinson, loc. cit., p. 170.

(١٨٦) Oppenheim, *International Law..*, vol. I, op. cit., p. 308: Tunkin, op. cit., p. 223; Pisillo Mazzeschi, op. cit., pp. 216 *et seq.*, especially pp. 335 *et seq.;* Zoller, op. cit., pp. 115 *et seq.;* and De Guttry, op. cit., pp. 295-298.

(١٨٧) هناك آراء وأفكار حول هذه المسألة تستحق النظر فيها في الكتابات الوارد ذكرها لـ Sachariew (انظر الحاشية ١٧٥ أعلاه)، وHutchinson (انظر الحاشية ١٧٤ أعلاه).

(١٨٨) حولية ... ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ١٤٠ أعلاه)، ص ١١٤، الفقرة ٤٠.

٩٤- هكذا يتضح أن المشاكل الناجمة عن مدى تضرر الدولة تخرج عن نطاق موضوع هذا التقرير وهو التدابير المضادة. وهي تتعلق بالنتائج المضمونية كذلك، وتتعلق أيضا، مع مزيد من التعقيدات، بالنتائج المضمونية والأساسية للجنايات. وبينما نرجئ مؤقتا بحث النقطة الأخيرة التي ستعالج عند التصدي لموضوع الجنايات، نعتقد أن جهودنا يجب أن تركز الآن على اجراء تحليل أكثر استفاضة لما جرى به العمل ولموقف الفقه فيما يتعلق بمركز ما يسمى الدول المتضررة "بصورة غير مباشرة". هذا وفي نيتنا إعداد فرع مخصص من ذلك الجزء من المشروع الذي يتناول نتائج الجنح.

٩٥- ففي الفرع المتوخى على هذا النحو نقترح أن يتحدد، في ضوء ما سارت عليه الدول والمحاكم الدولية، ما إذا كانت ستضاف إلى أوجه التفرقة بين أنواع الدول المتضرر، المنصوص عليها في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٥ الذي سبق اعتماده ولكنه لا يخلو من النقد(١٨٩)، الفوارق في المركز القانوني بين الدول المتضررة "بصفة خاصة" من جانب، وما يسمى الدول المتأثرة "بصورة غير مباشرة" من الجانب الآخر. علينا أن نحدد على وجه الخصوص ما إذا كان ما يسمى الدول المتأثرة "بصورة غير مباشرة" (وهي الدول المتضررة المقصودة في الأحكام المشار إليها في الفقرة ٩١ أعلاه) وستتمتع بحق المطالبة بوقف الفعل غير المشروع والتعويض العيني (رد الحق عينا) والتعويض بمقابل (الجبر بالمثل) و/أو الترضية، بما في ذلك ضمانات عدم التكرار؛ - بأهلية اللجوء إلى تدابير مضادة، وإن كان الأمر كذلك فهل يخضع هذا الحق أو يجب أن يخضع لشروط وقيود مطابقة أو مخالفة للشروط والقيود التي تخضع لها التدابير المتاحة للدول المتأثرة "بصفة خاصة". ومن الضروري أيضا تحديد ما إذا كان ينبغي استحداث المزيد من التمييز داخل الفئة العامة للدول المتأثرة "بصورة غير مباشرة"، أو ما إذا كان، خلافا للفروض المطروحة إلى الآن، لا توجد أو لا ينبغي أن توجد فوارق حقيقية فيما يتعلق بنتائج الأفعال غير المشروعة موضع البحث الآن، بناء على "المركز" المختلف الذي تشغله الدول المتأثرة بصورة "مباشرة" أو "غير مباشرة" بوصفها "أطرافا ناشطة" في علاقة المسؤولية. ذلك أن هذا التمييز ذاته سوف يكون مفهوما زائفا ربما يُعزى إلى قدر من عدم الدقة في تناول مشكلة تحديد الجانب الناشط في علاقة المسؤولية. ولن يتسنى إلا بعد توضيح هذه النقطة البت فيما إذا كان ينبغي افراد فرع أو فصل على حدة لحقوق ورخص (وربما واجبات) الدول المتأثرة "بصورة غير مباشرة"، أو ما إذا كان ينبغي شمول أي فروق في مركز ما يسمى الدول المتأثرة "بصورة غير مباشرة" بتعديلات مناسبة في مشاريع المواد التي تعالج مركز الدول المتأثرة "بصورة مباشرة". وهناك طبعا إمكانية ثالثة: وهي ألا تكون ثمة حاجة حقيقية إلى مواد متميزة ولا إلى مواءمة المواد العامة لتناول مركز الدول المتأثرة "بصورة غير مباشرة". وبعبارة أخرى من الممكن ترك ذلك المركز - فيما يتعلق بالحقوق المضمونية وبالتدابير المضادة - ليتوقف فقط على خضوع مركز الدول المتضررة "بصورة غير مباشرة" للقواعد العامة التي تحكم النتائج المضمونية والأساسية للأفعال غير المشروعة دوليا. ويجوز أن تكون الإمكانية الأخيرة هي الأكثر احتمالا، نظرا لأن السمات الخاصة التي يتميز بها مركز الدول المتأثرة "بصورة غير مباشرة" يمكن تماما أن يكون مجرد مسألة اختلاف في الدرجة.

---

(١٨٩) انظر الملاحظات الناقدة التي أبداها Sachariew في المرجع السابق ذكره ص ٢٧٤-٢٧٦ وSicilianos في المرجع السابق ذكره ص ١١٦-١١٩.

الفصل العاشر

القضايا المضمونية التي تطرحها القيود المقررة

٩٦- إن أهم شيء في المجال قيد الاستعراض الآن هو، بطبيعة الحال، مجموعة المشاكل المتعلقة بالوسائل التي يجوز للدول المتضررة أن تلجأ إليها قانونا - فرادى أو مجتمعة - في ممارستها حق رد الفعل من جانب واحد على فعل غير مشروع دوليا. وهذه القضايا هي: (أ) عدم قانونية اللجوء إلى القوة؛ (ب) احترام حقوق الإنسان بأوسع معانيها؛ (ج) حرمة المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين؛ (د) مراعاة القواعد الآمرة والالتزامات القائمة نحو الجميع. وصعوبة هذه الأمور تفرض تقديم تقييمات منفصلة، مهما تكن مختصرة، للقضايا الرئيسية التي يطرحها كل منها.

ألف- حظر استخدام القوة

٩٧- إن الفكرة الرئيسية الواردة في كتب الفقه - والتي أكدها عدد من الاعلانات الرسمية الصادرة عن هيئات سياسية وقضائية دولية[١٩٠] - هي بطبيعة الحال إدانة أي شكل من أشكال الأخذ بالثأر أو التدابير المضادة بقوة السلاح. والرأي السائد يسير بشكل أدق في اتجاه أن هذه الإدانة ليست مجرد قانون تعاقدي

---

(١٩٠) من بين العناصر الرئيسية التي يعتبر أن حظر الأعمال الانتقامية المسلحة يستند إليها يمكن أن نذكر ضمن جملة عناصر بيان محكمة العدل الدولية في قضية مضيق كورفو فيما يتعلق بقيام البحرية البريطانية بإزالة الألغام من مضيق كورفو (*ICJ Report 1949*,p. 35) ('Operation Retail') وانظر أيضا هولية ... ١٩٧٩، المجلد الثاني (الجزء الأول) (انظر الحاشية ١١٠ أعلاه)، ص ٤٢، الفقرة ٨٩؛ وقرارات مجلس الأمن ١١١(١٩٥٦) المؤرخ في ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٦، و ١٧١ (١٩٦٢) المؤرخ في ٩ نيسان/أبريل ١٩٦٢، و١٨٨ (١٩٦٤) المؤرخ في ٩ نيسان/أبريل ١٩٦٤؛ والفقرة ٦ من المبدأ الأول الوارد في إعلان "العلاقات الودية" (انظر الحاشية ١٠٦ أعلاه)؛ والفقرة ٢ من الفرع الثاني (ج) من اعلان عدم جواز التدخل بجميع أنواعه في الشؤون الداخلية للدول (قرار الجمعية العامة ١٠٣/٣٦، المرفق)؛ وحكم محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية داخل وضد نيكاراغوا (انظر الحاشية ١٦ أعلاه)، ص ١٢٧، الفقرتان ٢٤٨-٢٤٩). وتحتوي الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (الموقعة في هلسنكي في ١ آب/أغسطس ١٩٧٥) على إدانة صريحة لتدابير استخدام القوى كذلك. وينص جزء من المبدأ الثاني من إعلان المبادئ على ما يلي: "وبالمثل سوف تمتنع [الدول المشتركة] أيضا في علاقاتها المتبادلة عن أي عمل انتقامي بالقوة" (Final Act, Lausanne, Imprimeries réunies, n.d.), p. 79.

متمثل في ميثاق الأمم المتحدة. فطبقاً لوجهة النظر السائدة يكون ذلك الخطر - مع كل مضمون الفقرة ٤ من المادة الثانية من الميثاق - قد أصبح جزءا من القانون الدولي العام غير المدون(١٩١).

٩٨- وطبقا لوجهات نظر أخرى - وليدة بعض الممارسات المستمرة - هناك أشكال من اللجوء إلى استخدام القوة من جانب واحد (فرديا أو جماعيا)، ظلت قائمة رغم الحظر القاطع الوارد في الفقرة ٤ من المادة أو عادت إلى الظهور بوصفها شكل من رد الفعل له مبرره: وهذا تحت غطاء مفهومي العمل الانتقامي

---

(١٩١) يكاد الفقه المعاصر يجمع على أن خطر الأعمال الانتقامية المسلحة قد اكتسب مركز القاعدة ("العرفية") العامة (وهذا مطابق لما جاء في حكم محكمة العدل الدولية الوارد ذكره في الحاشية ١٩٠ أعلاه) (انظر Brownlie, *International Law...*, op. cit., pp. 100 *et seq.*, in particular pp. 281-282; Reuter, op. cit., pp. 510 *et seq.*, in particular pp. 517-518; Cassese, op. cit., p. 160; Thierry and others, *Droit international public* (1986), p. 192, 493 *et seq.*, particularly p. 508; Conforti, op. cit., p. 356; Dominicé, "Observations...", loc. cit., p. 62; Lattanzi, op. cit., pp. 273-279; Venezia, loc. cit., pp. 465 *et seq.*, in particular p. 494; Salamon, loc. cit., p. 186.

ريفاغن، **هولية ... ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)** (انظر الحاشية ١٤٠ أعلاه)، ص ٢١، الفقرة ٨١). والأقلية التي تشكك في أن يكون الحظر ذا طبيعة عرفية حازمة أيضا في تسليمها بوجود ادانة اجماعية للأعمال الانتقامية المسلحة في الفقرة ٤ من المادة الثانية من الميثاق وكما أعيد تأكيدها في اعلان مبادئ القانون الدولي بشأن العلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة (انظر الحاشية ١٠٦ أعلاه). انظر مثلا Kunz, "Sanctions in international law", AJIL 1960, pp. 325 *et seq.*, Morelli, op. cit., pp. 352 *et seq.*; Arangio-Ruiz, "the normative role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations", *Collected Courses..., 1972-III*, p. 536).

ومما له دلالته أيضا أن معظم الدراسات الحديثة التي أفردت للأعمال الانتقامية مقصورة صراحة على التدابير أو الأعمال الانتقامية "غير المسلحة" أو، ربما بتعبير أقل دقة، "غير القسرية" (يشار بصفة خاصة إلى المؤلفات التي أشير إليها سابقا لكل من De Guttry وZoller والعجب ELagab). ومن الواضح أن هؤلاء الكتاب يفترضون أن "حظر اللجوء إلى الأعمال الانتقامية التي تستوجب استخدام القوة المسلحة قد اكتسب مركز القاعدة ضمن قواعد القانون الدولي العام" (De Guttry, op. cit., p. 11).

أو الدفاع عن النفس بالقوة أو بالسلاح[١٩٢]. وطبقاً لبعض الكتاب المؤيدين بقدر أو آخر من الثبات لوجهات النظر المذكورة "يفترض التحريم الكامل للأعمال الانتقامية المسلحة... وجود قدر من التماسك في المجتمع، ومعه القدرة على القيام بعمل جماعي لقمع أي لجوء إلى القوة غير المشروعة ومن الواضح أن هذا لم يتحقق[١٩٣]. ويبدو أن ثمة سببا آخر للجوء إلى تدابير القوة وهو أن أنشطة حرب العصابات زادت زيادة هائلة خلال العقود الأخيرة. وفيما يتعلق بالقانون المعني بالأعمال الانتقامية المسلحة، تثير هذه الأنشطة مشكلة خاصة[١٩٤]. وقد حلل أحد الكتاب المذكورين الأحداث التي وقعت في السياق الاسرائيلي - الفلسطيني وعرضت على مجلس الأمن وخلص إلى "أن مجلس الأمن لم يتمكن أبداً من وقف أسلوب الأعمال الانتقامية وربما يتجه الآن صوب القبول الجزئي بالأعمال الانتقامية 'المعقولة'"[١٩٥]. ولاحظ أنه "إذا استمر هذا الاتجاه قائما، سنصل إلى موقف يتمثل في أنه بينما تظل الأعمال الانتقامية منافية للقانون من الوجهة القانونية، فإنها تصبح مقبولة من حيث الواقع"[١٩٦]. ويذهب كاتب آخر إلى أبعد من ذلك بلا تردد إذ يلاحظ

---

(١٩٢) Falk, "The Beirut raid and the international law of retaliation", AJIL, (1969), pp. 415-443; Bowett, "Reprisals...". loc. cit., pp. 1-36; Tucker, "Reprisals and self-defence: The customary law", AJIL, (1972) pp. 586-596; Lillich, "Forcible self-help under international law", *United States Naval War College - International Law Studies (vol. 62): Readings in International Law from the Naval War College Review 1947-1977 (vol. II), The Use of Force, Human Rights and General International Legal Issues*, p. 129; Levenfeld, "Israeli counter-fedayeen tactics in Lebanon: Self-defense and reprisal under modern international law", *Columbia Journal of Transnational Law*, (1982), p. 148; Dinstein, op. cit., pp. 202 *et seq.*

وللاطلاع على عرض ناقد لهذه الكتابات انظر Barsotti, "Armed reprisals" in *The current Legal Regulation of the Use of Force*, pp. 81 *et seq.*

(١٩٣) Bowett, "Reprisals...", loc. cit., p. 2 (ولكن طرحت اعتبارات مماثلة قبل ذلك. انظر مثلا *Colbert, Retaliation in International Law* و Stone, Aggression and World Order: A Critique of United Nations Theories of Aggression.

وخاصة ص ٢٢ وما يليها). ويواصل بويت كلامه قائلا "ونظرا لتزايد خيبة أمل الدول في قدرة مجلس الأمن على توفير الحماية لها ضد ما سوف تعتبر مسلكا منافيا للقانون ومهينا للغاية موجها ضدها، فقد لجأت إلى الدفاع عن النفس في صورة أعمال انتقامية ووثقت بأنها، إذ تفعل هذا، لن تتعرض لأكثر من استهجان شكلي من مجلس الأمن" (ص٢).

(١٩٤) كتب في هذا الشأن Taulbee وAnderson:

"كثيرا ما تعمل قوات العصابات الساعية إلى الاطاحة بحكومات قائمة انطلاقا من مأوى واقعة في دول متاخمة ... وكثيرا ما تتمسك دولة اللجوء بعدم اختصاصها أو عدم معرفتها .... غير تاركة للدولة المستهدفة أي ملاذ قانوني مجد سوى التدابير التي تتخذها داخل حدودها" ("Reprisal Redux",*Case Western Reserve Journal of International Law* (1984), pp. 309 *et seq.*

وخاصة ص ٣٢٢).

(١٩٥) Bowett, "Reprisal...", loc. cit., p. 21.

(١٩٦) المرجع نفسه، ص ١٠-١١. ويؤكد بويت وغيره من الكتاب على أنه لا يمكن تجاهل هذه الأمثلة الواقعية من ممارسة الدول، وبخاصة لأن الظاهر أن مجلس أمن الأمم المتحدة تغاضى في مناسبات عدة عن تدابير استخدام القوة.

أن التجربة أثبتت أن استخدام القسر بالقوة المسلحة لا غنى عنه لحماية أهداف الميثاق، يقول:

ربما كانت هناك حاجة إلى نوع من العودة إلى الأخذ بالأعمال الانتقامية - إن لم يكن بالمعنى التقليدي الدقيق فبمعنى أضيق - باعتبارها نوعا من الأداة الجزائية بمقتضى القانون الدولي(١٩٧).

وفيما يتعلق بالردود القانونية أو شبه - القانونية على هذا الرأي، قدمت ثلاثة اتجاهات مختلفة من التفكير لتقليل التباين بين القانون والممارسة الفعلية. فيحاول أحد الكتاب وضع إطار من المعايير (معايير المعقولية) التي يؤدي احترامها إلى عدم ادانة تدابير مسلحة معينة(١٩٨).

---

(١٩٧) Lillich, loc. cit., p. 133.

(١٩٨) يقول Falk في مقاله عن الاغارة على بيروت وقانون الثأر المعروف في القانون الدولي، إنه من المستحيل، أو من غير الواقعي على الأقل، أن يظل المرء متمسكا بالحظر الذي لا تحده حدود للأعمال الانتقامية المسلحة. وهو يقترح إطارا يضم مبادئ توجيهية عامة أو سياسات تلتزمها الدول لتقييد لجوئها إلى تدابير استخدام القوة في أوقات السلم وتقييد شدتها ومدتها، وهي:

"(١) إن عبء الاقناع يقع على الحكومة التي تبدأ باستخدام القوة رسميا عبر حدود دولية؛

"(٢) إن الحكومة التي تستخدم القوة سوف تثبت طابعها الدفاعي بشكل مقنع، بربطها استخدام القوة بحماية سلامة الاقليم، أو الأمن القومي، أو الاستقلال السياسي؛

"(٣) أنه توجد صلة حقيقية وقوية بين البدء بارتكاب أعمال استفزازية وما يترتب على ذلك من الادعاء بالتصرف أخذا بالثأر؛

"(٤) أنه ينبغي بذل جهد مثابر للحصول على ترضية بالاقناع والوسائل السلمية خلال فترة معقولة، بما في ذلك اللجوء إلى المنظمات الدولية؛

"(٥) أن يكون استخدام القوة متناسبا مع الاستفزاز ومقصودا به تجنب تكراره مستقبلا، وأن يتخذ كل احتياط لتجنب إحداث ضرر مفرط وخسائر لا داعي لها في الأرواح، خاصة فيما يتعلق بالمدنيين الأبرياء؛

"(٦) أن توجد القوة الانتقامية، في المقام الأول، ضد الأهداف العسكرية وشبه العسكرية وضد أفراد القوات المسلحة؛

"(٧) أن يقدم مستخدم القوة تفسيرا سريعا ومقنعا لمسلكه إلى الجهاز (الأجهزة) المختص(ة) باستعراض الموقف داخل المجتمع وأن يسعى إلى الحصول منها على تبرير لتصرفه؛

"(٨) أن يكون استخدام القوة بمثابة رسالة واضحة موجهة إلى الحكومة المستهدفة، بحيث تنقل إليه بوضوح معالم ما يشكل الاستفزاز غير المقبول؛

"(٩) أن لا يستطيع مستخدم القوة تحقيق مقاصده الانتقامية بالعمل داخل دائرة مجاله الاقليمي ومن ثم لا يستطيع تجنب التداخل مع امتيازات السيادة التي تتمتع بها دولة أجنبية؛

"(١٠) أن يسعى مستخدم القوة إلى تسوية سلمية للنزاع الأصلي بشروط تبدو عادلة ومستجيبة لمصالح عدوه؛

"(١١) أن يبدي نمط السلوك، الذي يشكل استخدام القوة للانتقام مثالا له، مراعاة للاعتبارات (١)-(١٠) وأنه يجب أن يكون واضحا أن هناك استعدادا لاحترام ارادة المجتمع الدولي؛

والنتيجة هي إعادة تحديد حق دولة قائمة بذاتها في استخدام العنف بطريقة تقلل إلى أدنى حد من انتكاس التفسيرات المتفق عليها بوجه عام لمعايير الميثاق(١٩٩).

ويقترح كاتب آخر أن نفسر المفهوم القانوني للدفاع عن النفس تفسيرا واسعا بحيث يشمل تدابير استخدام القوة(٢٠٠). وهناك كاتب آخر يحاول، فيما يبدو، الجمع بين المنهجين مع التأكيد على ضرورة ايفاد بعثات دولية فعالة لتقصي الحقائق(٢٠١).

الحاشية رقم ١٩٨ (تابع)

"(١٢) أن يأخذ تقييم استخدام القوة للانتقام في الاعتبار مدة ونوع الدعم، إن وجد، الذي قدمته الحكومة المستهدفة لأنشطة ارهابية" (المرجع السابق ذكره، ص ٤٤٠-٤٤٧).

(١٩٩) Taulbee, and Anderson, loc. cit., p. 325

(٢٠٠) في عام ١٩٧٢ قال Tucker إن حق اللجوء إلى الأعمال الانتقامية باستخدام القوة يشكل جزءا من حق الدفاع عن النفس المتضمن في التفسير الواسع للمادة الحادية والخمسين من الميثاق: "إن جوهر التدابير التي تحظرها الفقرة ٤ من المادة ٢ يمكن في الواقع أن تسمح بها المادة الحادية والخمسون تحت ستار الدفاع عن النفس" (Tucker، المرجع المذكور، ص ٥٩٤). "حقا، إن الرخصة التي يتيحها الحق العرفي في الدفاع عن النفس فضفاضة إلى درجة تجعل من الصعب تبين ما إذا كانت الأعمال الانتقامية باستخدام القوة تضيف شيئا ذا بال إلى حق الدولة في استخدام القوة للدفاع عن النفس، لم يكن واردا ضمنا في مفهوم الدفاع عن النفس" (المرجع نفسه، ص ٥٩٣). "وفي حين يوجد فرق بين الأعمال الانتقامية باستخدام القوة والدفاع عن النفس من حيث الشروط التي يقال إنها تحكم ممارسة كل منهما [في حالة الأعمال الانتقامية باستخدام القوة يجب على الدولة أن تكون قد سعت أولا إلى الانتصاف بالوسائل السلمية من الضرر المدعى به] (المرجع نفسه، ص ٥٩٠) حتى هذا الفارق يبدو متواضعا جدا عند تطبيقه على السلوك الاستفزازي المنافي للقانون الذي يتأتى في سياق علاقة ذات طابع عدائي عام بين دولتين" (المرجع نفسه، ص ٥٩٣). كذلك حاول Dinstein مؤخرا أن يبرر أنواعا معينة من الأعمال الانتقامية المسلحة (وبالتحديد تلك الموجهة ضد الأعمال الارهابية) بأن وسّع نطاق الاستثناء الخاص بالدفاع عن النفس المنصوص عليه في المادة الحادية والخمسين من الميثاق. وعلى وجه الخصوص، يميز هذا الكاتب بين "الأعمال الانتقامية الهجومية" التي تقع في رأيه تحت طائلة الحظر المنصوص عليه في المادة ٢(٤) و"الأعمال الانتقامية الدفاعية" التي تستبعد، على العكس، من دائرة هذا الحظر بموجب المادة الحادية والخمسين (المرجع المذكور، ص ٢٠١ وما يليها).

(٢٠١) برغم أن بويت كان يعتقد أيضا أن التباين بين القانون والممارسة الفعلية سوف يقل إذا "نظر المجلس نظرة أوسع إلى الدفاع عن النفس"، فإنه ظل يرى، خلافا لـ Tucker، أن الأعمال الانتقامية المسلحة محظورة في القانون الدولي.

> إن الموقف الواضح هو أن المجلس، من حيث المبدأ، يدين الأعمال الانتقامية المسلحة باعتبارها غير شرعية. أما الموقف غير الواضح فينبع من إحجام المجلس عن الادانة في ظروف معينة ... إن المبدأ بوصفه جزءا من الحظر الأوسع نطاقا على استخدام القوة، هو القاعدة الآمرة، ولا يمكن للممارسة المتشنجة وغير المتسقة لجهاز واحد من أجهزة الأمم المتحدة أن تغير قاعدة لها هذا الطابع* والأمر كذلك من باب أولى لأنه... في سياق اعتماد الجمعية العامة لإعلان مبادئ القانون الدولي... في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، كان ترديد المبدأ الرسمي القائل بعدم شرعية الأعمال الانتقامية المسلحة قاطعا تماما*
>
> (Reprisals..., loc. cit., pp. 21-22).

٩٩- والممارسات التي سارت عليها الدول ودفعت إلى ظهور هذه الكتابات - وهي ممارسات محدودة جغرافيا وليست واسعة الانتشار جدا، بكل تأكيد - تثير حقا عددا من التساؤلات. والتساؤل الرئيسي هو ما إذا كانت الإدانة المطلقة لاستخدام القوة الواردة في الفقرة ٤ من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة تسري حتى في حالات الأفعال غير المشروعة التي تشمل استخدام القوة لكنها لا تكتسي صفة الهجمات المسلحة (العدوان) ومن ثم لا تبرر الدفاع عن الذات بمعناه الدقيق، أو ما إذا يمكن قبول أو احتمال أي استثناءات من تلك القاعدة الصارمة: وإذا جاز ذلك ففي أي ظروف وبأي شروط قانونية. ومن المتصور أن تكون الأمثلة، طبقا للنظريات السالفة الذكر، رد الفعل المسلح على أشكال من العدوان غير المباشر والارهاب. غير أنه لا ينبغي التغاضي عن أن مشكلة الشرعية تنشأ أيضا فيما يتصل بالأعمال الانتقامية باستخدام القوة التي يلجأ إليها كرد فعل على الأفعال غير المشروعة التي لا تشمل استخدام القوة المسلحة رغم خطورتها الشديدة. ونحن نشير إلى حالات من اللجوء إلى القوة ردا على "العدوان الاقتصادي" أو على انتهاكات حق تقرير المصير[٢٠٢]، أو محافظة على أرواح الرعايا في دولة أجنبية أو سعيا إلى تحقيق مقاصد انسانية أخرى، غير المقاصد الوطنية[٢٠٣].

الحاشية رقم ٢٠١ (تابع)

ومع ذلك ما دامت الدول تتجاهل أحيانا هذا الحظر، ولأن علينا أن نحذر من تفسخ القانون تفسخا خطيرا، يقترح بويت نهجا ثلاثيا لتناول مشكلة تقييد اللجوء إلى الأعمال الانتقامية باستخدام القوة. فهو يوافق أولا، مع بعض التقييد، على الاطار الذي وضعه Falk باعتباره "ارشادات إلى متخذي القرارات لالتزام الاعتدال... من أجل احتواء الأعمال الانتقامية داخل حدود المعقولية" (المرجع نفسه، ص ٣٢). وثانيا يقترح: "إنشاء آلية مناسبة وفعالة لتقصي الحقائق واستعراض الموقف في منتصف المدة، بواسطة هيئات محايدة تستمد سلطاتها من الأجهزة الدولية المختصة وليس من الأطراف*" (المرجع نفسه). واقتراح بويت الأخير بشأن الحد من اللجوء إلى الأعمال الانتقامية باستخدام القوة هو "تطبيق القسر في شكل جزاءات توقعها الأجهزة المختصة* بإعادة النظر نهائيا مثل مجلس الأمن، أو توقعها استثنائيا هيئة إقليمية مناسبة، بقصد ضمان الالتزام المدعم برقابة سلطة مختصة في أي سياسة قوامها أعمال انتقامية أو أنشطة غير شرعية من شأنها أن تولد أعمالا انتقامية" (المرجع نفسه).

(٢٠٢) في هذه المسائل انظر الدراسة الحديثة العهد التي قام بها سيسليانوس (المرجع السابق ذكره، ص ٣٨٩-٣٩٥ و٤٢٧-٤٥٥).

(٢٠٣) انظر، ضمن المراجع، Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity* and Bowett, "The use of force for the protection of nationals abroad", in *The Current Legal Regulation...*, op. cit., pp. 39-55.

١٠٠- ومع التحفظ في استخلاص أي نتيجة فيما يتعلق باللجوء إلى القوة ردا على الأفعال غير المشروعة الموصوفة بأنها جنايات الدول المنصوص عليها في مشروع المادة ١٩ من الباب الأول من مشروع المواد، لا يمكن التوصل إلى أي نتائج فيما يتعلق بإمكان تطبيق النظريات المذكورة على التدابير المضادة للأفعال غير المشروعة العادية. ولا يسعنا إلا أن نسارع، رهنا بإجراء تحليل أدق، بإبداء ميلنا للاعتقاد بأن النظرية المذكورة لا ينبغي أن يكون لها مكان، ولو على أساس قانوني، في إطار النتائج المترتبة على الجنح الدولية. إننا عاجزون عن أن نتصور أن يكون للجنة أي إمكانية للسماح بأي استثناء من حظر الأعمال الانتقامية المسلحة كما توصي بذلك الفقرة (٤) من المادة الثانية من الميثاق ويؤكده الجزء ذو الصلة من إعلان مبادئ القانون الدولي بشأن العلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة[٢٠٤] والحجج الداعية بضرورة تغيير النواهي القائمة من أجل تطويعها لحقائق ممارسات الدول غير مقنعة[٢٠٥].

١٠١- والمسألة الأخرى التي أثارها الفقه والممارسة بشأن إدانة استخدام القوة، هي إمكان تأثير ذلك الحظر في قانونية القسر الاقتصادي (أو بعض أنواع منه) بوصفه شكلا من التدابير المضادة. وطبقا لأوسع تفسير قبولا لحظر استخدام القوة، وبخاصة تفسير الفقرة ٤ من المادة الثانية من الميثاق (وأي قاعدة "مناظرة" من قواعد القانون الدولي العام)، لا يعني مصطلح "القوة" إلا القوة المسلحة. ولا يمكن ادانة أي أشكال مرغوب عنها من القسر الاقتصادي - نظرا لأن بعضا منها مدان صراحة في صكوك دولية خلاف الميثاق - إلا كجزء من القاعدة المتميزة التي تقضي بحظر التدخل في الشؤون الداخلية أو حظر أشكال معينة منه[٢٠٦]. وعلى وجه الخصوص، تكون تدابير القسر الاقتصادي محظورة - بموجب ميثاق منظمة الدول

---

(٢٠٤) انظر الحاشية ١٠٦ أعلاه.

(٢٠٥) وعلى حد تعبير طولبي وأندرسون، "تستند هذه الحجج إلى أحداث وأوضاع عابرة أو غير قابلة لفرض رقابة عليها بالوسائل القانونية" (المرجع السابق ذكره، ص ٣٣٣). والواقع أن الحجج المذكورة غير مقنعة، لأن "الفكرة أن القانون ينبغي أن يأذن بما لا يستطيع فرضه فكرة خبيثة جدا... والطريق الحذر هو التغاضي عن ممارسات معينة عندما تستدعي الضرورة ذلك وليس اضفاء قدسية القاعدة القانونية عليها. فلا ينبغي أن يضعف الاضطراب البادي في الحياة المعاصرة من شأن نظرة الميثاق" (شرحه، ص ٣٣٣-٣٣٤). وبالمثل يلاحظ Barsotti أنه "من وجهة النظر الكمية" (أي إذا حكمنا في ضوء مدى تكرار الأعمال ذات الصلة) ليس التبعد بين حظر الأعمال الانتقامية المسلحة الوارد في الميثاق، وما يحدث فعلا، خطيرا إلى درجة تسمح بالاعتقاد بأن الحظر موضع البحث آخذ في التفسخ" (المرجع السابق ذكره، ص ٩٠).

(٢٠٦) Waldock, loc. cit., pp. 493-494; Oppenheim, *International Law...* vol. II, op. cit., p. 153; Bowett, "Economic coercion...", loc. cit., p.1; Lillich, "The status of economic coercion under international law: United Nations norms", in *Conference on Transnational Economic Boycotts and Coercion*, pp. 116-117; Beirlaen, "Economic coercion and justifying circumstances", *Belgian Review of International Law* (1984-850), p. 67; Virally, "Commentaire du paragraph 4 de l'Article 2 de la Charte", in *La Charte des Nations Unies*, pp.120-121; Leben, loc. cit., pp. 63-69; Malanczuk, "Countermeasures...", loc. cit., p. 737; Elagab, op. cit., p. 201; Seidl-Hohenveldern, "International economic law", *Collected Courses..., 1986-III*, pp. 200-201, *Restatement of the Law Third*, op. cit., p. 383; and Sicilianos, op. cit., pp. 248-253.

الأمريكية[٢٠٧]، وقرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥)، وصكوك أخرى بما فيها المبدأ السادس من الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا[٢٠٨] كلما لجئ إليها ضد دولة ما "لإذلالها في ممارسة حقوقها السيادية واستخلاص مزايا منها أيا كان نوعها"[٢٠٩].

١٠٧- أما الرأي المناقض الذي يقول إن الفقرة ٤ من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة لا تحظر الأعمال الانتقامية المسلحة فحسب بل تحظر أيضا القسر الاقتصادي، فقد ورد أولا في تصريحات رسمية ومساهمات فقهية من البلدان النامية والاشتراكية[٢١٠]. ولكن على أثر الحظر النفطي العربي لعام ١٩٧٣ وجد حتى بعض الكتاب الغربيين ضمن مؤيدي هذا الموقف[٢١١]. ووفقا لرأي مختلف، يستند ضمن جملة أمور إلى خلو ميثاق الأمم المتحدة من أي نص يدين تدابير القسر الفردية فيما خلا الفقرة ٤ من المادة الثانية، يكون الأقرب إلى الصواب الاعتقاد بأنه، كلما اكتسب اجراء من اجراءات القسر الاقتصادي سمات وأبعادا تجعله يفضي إلى نتائج تصل إلى حد "خنق" الدولة المستهدفة، فإن شكل العنف الذي ينطوي عليه لا يختلف من حيث الهدف أو النتيجة عن اللجوء للقوة المسلحة. وبما أن مثل هذا الاحتمال قائم، فعلى المرء أن يسلم بأن "لفظة القوة تعني أكثر من مجرد القوة المسلحة". والواقع أن الخطر الوارد في الفقرة ٤ من المادة الثانية يجب أن يفهم منطقيا على أنه "يشمل أيضا تدابير الضغط الاقتصادي أو السياسي على أن تطبق إما إلى مدى أو بقدر من القوة بحيث تكون معادلة لعدوان مسلح أو على أي حال - إن لم تصل إلى هذا الحد - بقصد

---

(٢٠٧) تم التوقيع عليه في بوغوتا، في ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٤٨ (United Nations, Treaty Series, vol. 119, p. 3);
وجرى تعديله بموجب "بروتوكول بيونس آيرس" المؤرخ في ٢٧ شباط/فبراير ١٩٦٧ (المرجع نفسه، المجلد ٧٢١، ص ٣٢٤).

(٢٠٨) انظر الحاشية ١٩٠ أعلاه.

(٢٠٩) للاطلاع على هذا التفسير، انظر Bowett, "Economic coercion. ..., loc. cit., pp.2-3 Blum, "Economic Boycotts in international law, in *Conference on Transnational Economic Boycotts...*, op. cit., p. 96; Malanczuk, "Countermeasures...,", loc. cit., p. 737; Beirlaen, loc. cit., p. 67; Seidl-Hohenveldern, "The United Nations and economic coercion", *Belgian Review of International Law* (1984-85), p. 11; and Salmon, loc. cit., p. 186.
وبصدد هذه النقطة، انظر أيضا Boisson de Chazournes, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, pp. 149-151.

(٢١٠) انظر، في جملة أمور، إلى موقف كل من: Zourek, "La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force en général ou seulement à la force armée?", *in Mélanges offerts à Henri Rolin*, pp. 530 *et seq.*, and Obradovic, "Prohibition of the threat or use of force", in *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, pp. 76 et seq.

(٢١١) Paust and Blaustein, "The Arab oil weapon: A threat to international peace", AJIL (1974), pp. 410 *et seq.*

قهر ارادة الدولة المجني عليها واستخلاص مزايا بدون وجه حق" لصالح الدولة التي تمارس الضغط(٢١٢). وهذا الاختلاف في الآراء يفرض اجراء استقصاء دقيق في ممارسات الدول لتحديد ما إذا كان اللجوء إلى أنواع معينة من التدابير الاقتصادية ضد دولة تأتي فعلا غير مشروع يمكن أن يشكل في ظروف معينة بالغة الشدة لجوءاً غير شرعي إلى القوة. وإذا ما اتضح أن هذا هو الحال، وجب علينا أن نحدد بعد ذلك ما إذا كان مثل العمل مداناً بموجب نفس القاعدة (المكتوبة وغير المكتوبة) التي تحظر استخدام القوة المسلحة أو بموجب القاعدة التي تدين أشكالا معينة من التدخل.

باء- احترام حقوق الإنسان والقيم الإنسانية الأخرى

١٠٣- يبدو أن ضرورة وضع حدود للأعمال الانتقامية تمليها "المقتضيات العليا للحضارة والإنسانية" قد تجلت بصفة رئيسية، في بداية الأمر، في وضع ضوابط للأعمال الانتقامية التي يقوم بها المتحاربون. والواقع أن تلك المقتضيات أخذت تهدر فعلا بصورة متزايدة في زمن الحرب بصفة رئيسية. غير أن الاعتقاد بوجود حدود أخلاقية لا يجوز الخروج عليها في ممارسة الأعمال الانتقامية قد أدى في وقت مبكر إلى التسليم بأن القيود المفروضة على الأعمال الانتقامية في زمن الحرب ينبغي أن تسري من باب أولى في زمن السلم(٢١٣). ومرة أخرى من الأمثلة الوثيقة الصلة بموضوعنا النظرية التي طبقت في قضية (حادثة) Naulilaa(٢١٤) وهي تقضي بأنه "لكي يكون العمل الانتقامي قانونيا يجب أن يخضع لحدود مقتضيات الانسانية وقواعد حسن النية الواجبة التطبيق في العلاقات بين دولة وأخرى"(٢١٥).

١٠٤- وكان لـ"المقتضيات العليا" موضع البحث (على نحو ما تسري في زمن السلم) تأثيرها في المقام الأول على الحدود التي لا يجوز أن تسبب الأعمال الانتقامية في إطارها ضررا للرعايا الأجانب وإلا كانت غير شرعية. فمهما تبلغ خطورة الانتهاك، لا يجوز أن تكون تدابير الدولة المتضررة بحيث تدوس بالأقدام مبادئ أساسية معينة تؤمن بها الانسانية على حساب مواطني الدولة المخالفة الموجودين في إقليم الدولة

---

(٢١٢) Arangio-Ruiz, "Human rights and non-intervention in the Helsinki Final Act" in *Collected Courses..., 1977-IV*, p. 267.

(٢١٣) انظر Lattanzi, op. cit., pp. 293-302؛ وفي نفس الاتجاه، انظر De Guttry, op. cit., pp. 268-271. وبعد أن أوضح أنزيلوتي أن اللجوء إلى واحد أو آخر من التدابير القسرية الممكنة يتوقف على اختيار الدول، لاحظ أن الدول ليست حرة تماما في اختيارها: فبعد أن ذكر عددا من الأعمال التي أدانتها قوانين الحرب برغم أنها شيء لا يذكر إذا قورنت بالعمليات الحربية ذاتها، خلص إلى أنها يجب من باب أولى أن تدان في زمن السلم (Corso di diritto internazionale, 3rd ed., pp. 166-167).

(٢١٤) انظر الحاشية ٦٤ أعلاه.

(٢١٥) المرجع نفسه، ص ١٠٢٦.

المتضررة: كأن يكون ذلك مثلا بانتهاك حقهم في الحياة، وحقهم في عدم التعرض لعنف جسدي أو معنوي، لا سيما التعذيب أو الرق أو أي شيء آخر ماس بالكرامة[٢١٦].

١٠٥- وإلى جانب ضرورة حماية الرعايا الأجانب، سبق التأكيد أيضا على أهمية احترام المبادئ الإنسانية الأساسية بوجه عام. ومثال ذلك أنه في أثناء مناقشات جمعية عصبة الأمم حول تطبيق وتعديل المادة ١٦ من العهد فيما يتعلق بالتدابير الاقتصادية التي تطبق في حالة وقوع عدوان، تكرر الإعراب عن ضرورة عدم تعريض العلاقات الانسانية بأي حال للخطر[٢١٧]. وقد نص قرار معهد القانون الدولي لعام ١٩٣٤ في الفقرة ٤ من المادة ٦ على أنه يجب على كل دولة، لدى ممارستها للأعمال الانتقامية، "أن تمتنع عن اتخاذ أي إجراء صارم يكون منافيا لقوانين الإنسانية ومتطلبات الضمير العام"[٢١٨].

١٠٦- وقد تعزز وتحدد تأثير المبادئ العامة المذكورة بفضل النشأة الحديثة نسبيا لتلك المجموعة الكبيرة من القواعد التي تشكل قانون حقوق الإنسان في الوقت الحاضر. فإذا تركنا جانبا مسألة ما إذا كانت قواعد المعاهدات في ميدان حقوق الإنسان قد أصبحت - ولأي مدى - أو أوشكت أن تصبح - ولأي مدى - جزءاً من القانون الدولي العام، فلا شك في أن هذا التطور يفرض قيدا جديدا على حرية الدول في اللجوء إلى أشكال من الأعمال الانتقامية قمينة بأن تعرض للخطر مصالح الإنسان التي حدث ذلك التطور لحمايتها[٢١٩].

---

(٢١٦) مثال ذلك أنه منذ وقت مبكر يعود إلى عام ١٨٨٨، على اثر انتهاك الولايات المتحدة الأمريكية لمعاهدة ١٨٨٠ بشأن استقرار المواطنين الصينيين ("قانون طرد الصينيين")، توقفت الصين عن أداء التزاماتها تجاه الولايات المتحدة بموجب المعاهدة، لكنها قررت مع ذلك أن تحترم، لدواع إنسانية، حقوق مواطني الولايات المتحدة الخاضعين لولاية الصين (*Foreign Relations of the United States,* 1889, p. 132). ومنذ عهد قريب جاء في الوثيقة *Restatement of the Law Third* سابقة الذكر، في تعليقها على المادة ٩٠٥، أن "تدابير الدفاع عن النفس ضد الدولة المخالفة لا يجوز أن تتضمن تدابير ضد مواطني الدولة تكون منافية للمبادئ التي تحكم حقوق الإنسان ومعاملة الرعايا الأجانب" (المرجع المذكور، ص ٣٨١).

(٢١٧) League of Nations, *Reports and Resolutions on the subject of Article 16 of the Covenant, Memorandum and Collection of Reports, Resolutions and References prepared in Execution of the Council's Resolution of December 8th, 1926,* Geneva, 13 June 1927 (League of Nations publication, V. Legal, 1927.V.14 (document A.14.1927.V)), p. 11.

(٢١٨) انظر Annuaire de l'Institut de droit international (الحاشية ٤٣ أعلاه).

(٢١٩) بهذا المعنى، انظر من ضمن المراجع Morelli, op. cit., p. 362; Reuter, op. cit., p. 463؛ ريفاغن، هولية ... ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول) (الحاشية ٣٥ أعلاه)، ص ٢٣، الفقرتان ٨٨-٨٩، Dominico, "Observations...", loc. cit., p. 62; Zoller, loc. cit., p. 376; Schachter, "Self-help in international law: U.S. action in the Iranian hostages crisis". *Journal of International Affairs,* 1983-1984, pp. 231-233.

١٠٧- وترد ايضاحات صريحة بهذا المعنى في نصوص الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. فالمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص على أنه "يجوز للدول... أن تتخذ... تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد" فقط "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة": وحتى في مثل هذه الظروف لا يجوز للدول أن تتخذ تدابير تتنافى مع بعض المبادئ الأساسية للبشرية. وقد استنتج من ذلك أنه لا يجوز انتهاك الحقوق التي قصد إليها العهد بتدابير تتخذ رداً على فعل غير مشروع دوليا(٢٢٠). كما يتصل اتصالا وثيقا بذلك الفقرة ٥ من المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تقضي بأنه لا يجوز اللجوء بأي حال من الأحوال إلى تعليق أو انهاء معاهدة ما جزئيا أو كليا في حالة وقوع خرق مادي لها، بالنسبة لـ"الأحكام المتعلقة بحماية الشخص الانساني والواردة في المعاهدات ذات الطابع الإنساني"(٢٢١). ومن رأي شاختر أن "المعاهدات المقصودة بهذه الفقرة تشمل بوضوح اتفاقية جنيف لحماية ضحايا الحرب، وشتى معاهدات حقوق الإنسان، والاتفاقيات الخاصة بوضع اللاجئين والابادة الجماعية والرق"(٢٢٢).

١٠٨- ويبقى، بطبيعة الحال، أن نعرف إلى أي مدى تؤثر قواعد، مثل تلك التي لا تذكر فيها صراحة تدابير الرد على فعل غير مشروع دوليا، في اختيارات الدول المتضررة بالنسبة للتدابير المقررة بموجب القانون الدولي العام. وعلى وجه الخصوص يمكن التساؤل عما إذا كان من الممكن أيضا استخلاص قيود على هذه الاختيارات من عهد الأمم المتحدة الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإلى أي مدى يمكن استخلاصها.

---

(٢٢٠) De Guttry, op. cit., p. 271.

(٢٢١) فيما يتعلق بعدم سريان مبدأ المعاملة بالمثل في حالات الاخلال بالالتزامات التي ترتبها معاهدات حقوق الإنسان، انظر Lattanzi, op. cit., pp. 302 *et seq*؛ و Sicilianos, op. cit., pp. 352-358. وفي نفس الاتجاه، تنص الفقرة ١ من المادة ١١ من الباب الثاني من مشروع المواد كما اقترحها ريفاغن على ما يلي:

"١- لا يحق للدولة المتضررة وقف تأدية التزاماتها إزاء الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع دوليا متى كانت هذه الالتزامات منصوصا عليها في معاهدة متعددة الأطراف كل من الدولتين طرف فيها ومتى ثبت:

"(أ) ...

"(ب) ...

"(ج) أن هذه الالتزامات منصوص عليها لحماية الأفراد بصرف النظر عن جنسيتهم". (انظر الحاشية ١٠٣ أعلاه).

(٢٢٢) Schachter, loc. cit., p. 181، كما يؤيد Zemanek عدم جواز خرق هذه القواعد (من باب الانتقام) في "Responsibility of States...", loc. cit., p. 371.

١٠٩- ويفسر بعض الكتاب القواعد المشار إليها في الفقرات السابقة تفسيرا واسعا جدا. فيقولون مثلا إن القيود يمكن أن تستخلص، ليس فقط من المعاهدات ومن القواعد العامة المتعلقة بحقوق الإنسان (أو من القانون الانساني الخاص بالنزاعات المسلحة) ولكن من أي قواعد يقصد بها بأي شكل من الأشكال المحافظة على المصالح المعنوية والمادية للبشر. ومن ثم لا تستطيع دولة متضررة أن ترد بإنهاء (أو حتى بتعليق معاهدة)(٢٢٣) تقرر صورا من المساعدة الاقتصادية للدولة مرتكبة الفعل بهدف تحسين أحوال جزء من سكانها. ومن شأن هذا أن يحافظ على التزامات الدول المتضررة في ميدان التعاون الدولي للتنمية كما هو متوخى في إطار النظام الاقتصادي الدولي الجديد(٢٢٤). ولكن آخرين، مثل كونفورتي، يرون العكس(٢٢٥).

١١٠- وصعوبة تحديد الحد الذي تكون التدابير المضادة مدانة - أو يجب أن تدان - إن هي تجاوزته بسبب اخلالها بالالتزامات الإنسانية بالمعنى الواسع، تكمن في وضع تحديد دقيق للحقوق والمصالح الإنسانية التي لا يسمح بانتهاكها حتى عند الرد على فعل غير مشروع تأتيه دولة ما. والمؤكد أنه لا يوجد عقلا حق إنساني أو مصلحة إنسانية بهذه الصفة.

١١١- وثمة مثال واضح وهو مسألة ما إذا كان يرد على الحق في اللجوء إلى الأعمال الانتقامية أي تحديد بموجب قواعد حماية ممتلكات الوطنيين في الخارج وبخاصة أصول الشركات الناشطة في مجال الأعمال. ويمكن استبانة اتجاهات مختلفة في هذا الصدد في الكتابات المتعلقة بالموضوع. فطبقا لأحد هذه الكتابات، تكون الأعمال الانتقامية المرتكبة ضد الممتلكات الخاصة لمواطني الدولة المخالفة منافية للقانون لأن تلك الممتلكات تكون عندئذ بمثابة عنصر من عناصر فئة أوسع هي حقوق الإنسان المشمولة بالقواعد التي تناولتها الفقرات السابقة بالبحث(٢٢٦). ويرى كتاب آخرون أنه ينبغي أن نطبق على هذا الأمر من باب أولى - في زمن السلم - حظر الاستيلاء على الممتلكات الخاصة المقرر في قانون الحرب: "ليس هناك ما يبرر، في القانون الدولي العام، استيلاء دولة ما على ممتلكات بعض الأجانب حتى أثناء مضيها في أعمال عدائية ضد وطنهم. لذلك لن يكون هناك - من باب أولى - مبرر لذلك الاستيلاء حتى كمجرد عمل انتقامي"(٢٢٧). غير أن شاختر يعتقد أن هذا الرأي لا يؤيده ما يجري به العمل حالياً:

---

(٢٢٣) Cassese, op. cit., p. 271. وفي نفس الاتجاه، انظر Boisson de Chazournes, op. cit., p. 153.

(٢٢٤) وبالمثل يرى Elagab (المرجع السابق ذكره، ص ١٩٤)، ان حالات القسر الاقتصادي الشديد الوطأة يجب أن تستبان، مثلا، عن طريق تطبيق "عامل التبعية والاعتماد على الغير": أي بالبحث فيما إذا كانت التدابير تستهدف - وإلى أي مدى - سلعا وخدمات تعتبر حيوية لرفاه الدولة التي تتخذ التدابير ضدها. ويكون لهذا الاعتبار أهمية خاصة في حالة التدابير الموجهة ضد بلدان نامية.

(٢٢٥) op. cit., p. 360.

(٢٢٦) Higgins, "The taking of property by the State: Recent developments in international low", *Collected Courses..., 1982-II*, p. 355.

(٢٢٧) Seidl-Hohenveldern, "Reprisals and the taking of private property", in *Netherlands International Law Review, De Conflictu Legum: Essays presented to Roeland Duco Kollewijn and Johannes Offerhaus*, p. 475.

انظر أيضا الكتّاب الآخرين الذين اقتبس منهم De Guttry (المرجع المذكور، ص ٢٧٧، الحاشية ١٢١).

ان منع التصرف في الممتلكات الخاصة لمواطني دولة معادية ومصادرة تلك الممتلكات اجراءان شائعان في زمن الحرب ويُتجاوز عنهما باعتبارهما من تدابير زمن الحرب. غير أن بعض الفقهاء وصف ضبط المملتكات الخاصة كتدبير مضادة يتخذ ضد دولة مخالفة في زمن السلم بأنه إجراء غير شرعي، لكن الدول قامت به مع ذلك في السنين الأخيرة(٢٢٨).

١١٢- ويقترح بعض المعلقين على أسلوب التدابير الموجهة ضد الممتلكات الخاصة الأجنبية التمييز بين الاستيلاء النهائي أو الذي لا رجوع فيه على الممتلكات، من جهة، والتدابير المؤقتة مثل الضبط ومنع التصرف والتجميد وما إليها، من الجهة الأخرى. فعادة ما يعتبر الأول منافيا للقانون بينما لا تشكل التدابير الأخرى إن اتخذت - أعمالا مدانة(٢٢٩). ويستنتج شاختر عدم جواز النوع الأول من التدابير من اعتبار المعقولية وليس من عدم توافقها مع الحكمة من الأعمال الانتقامية. وعلى وجه الخصوص ينبغي للدولة المتضررة أن تلتزم في رد فعلها قدرا نسبيا من ضبط النفس على أساس المعقولية(٢٣٠). وطبقا لدى غوتري يوجد شعور متنام بأنه من الظلم التضحية بالممتلكات الخاصة لأشخاص ليس لهم في العادة أي يد في التصرف الضار للدول المخالفة: ومن شأن هذا أن يقود تدريجيا - وإن لم يكن بدون تناقضات - إلى قصر هذا النوع من الأعمال الانتقامية على الحالات القصوى فقط(٢٣١). ومنذ أكثر من نصف قرن مضى عبر معهد القانون الدولي عن هذا الرأي ذاته عندما اقترح:

قصر آثار الأعمال الانتقامية على الدولة التي توجه ضدها تلك الأعمال، على أن تراعي قدر الإمكان حقوق الأفراد* وحقوق الدول الأخرى على السواء(٢٣٢).

١١٣- وبرغم أن أجلى قضية هي مدى اصطدام ممارسة التدابير المضادة بعقبة حق الملكية الخاصة، ينبغي اعارة المزيد من التفكير لغيرها من مجالات الاهتمامات الإنسانية التي تنشأ فيها مشاكل مماثلة. ومن أمثلة ذلك ممتلكات المؤسسات الثقافية، والمصنفات الفنية وصناعات المستحضرات الصيدلية ومرافق الصحة العامة.

---

(٢٢٨) Loc. cit., p. 181؛ انظر أيضا Borchard, "Reprisals on private property", AJIL (1936), pp. 108-113.

وكون انتهاكات حقوق الملكية مقبولة بوصفها شكلا من التدابير المضادة، رأي قال به أيضا مؤخرا، Boisson de Chazournes (op. cit., p. 156)، الذي يؤكد مع ذلك ضرورة "احترام مبدأ التسوية السلمية للمنازعات واحترام شرط التناسب".

(٢٢٩) من بين ما كتبه المعلقون مؤخرا، هذه مثلا وجهة نظر كل من: Zoller, op. cit., pp. 73-74; Elagab, op. cit., p. 11; and Malanczuk, "Countermeasures...", loc. cit., p. 225,

على أساس أن الاستيلاء النهائي لا رجعة فيه وأن التدابير المؤقتة قابلة للرجوع فيها.

(٢٣٠) Loc. cit., p. 182.

(٢٣١) De Guttry, op. cit., p. 280. وبالمثل أيضا Sicilianos, op. cit., .p. 360.

(٢٣٢) الفقرة ٣ من المادة ٦ (انظر الحاشية ٤٣ أعلاه).

جيم- حرمة الأشخاص المتمتعين بحماية خاصة

١١٤- هناك فكرة واسعة الانتشار في الفقه مؤداها أن الأعمال الانتقامية تكون منافية للقانون إذا انطوى ارتكابها على الإخلال بالتزامات دولية تهدف إلى حماية المبعوثين الدبلوماسيين ورؤساء الدول. يقول أوبنهايم إنه:

> ...لا يجوز اتخاذ تدابير انتقامية ضد الأفراد المتمتعين بامتياز الحصانة من الخضوع للقوانين الأجنبية وهم خارج بلادهم، مثل رؤساء الدول المبعوثين الدبلوماسيين، وإن يكن هذا قد حدث عملا من وقت لآخر(٢٣٣).

ويبدو أنه لا يوجد سوى قلة من الكتاب يشككون في وجود قاعدة من قواعد القانون الدولي العام تدين أعمال القسر الموجهة مباشرة ضد المبعوثين الدبلوماسيين وغير المنافية للقانون في غير هذه الحالة(٢٣٤).

١١٥- ويبدو أن بعضا من الكتاب الذين يجادلون في صواب فرض هذا التحديد يعتقدون أنه يرجع إلى القواعد الأولية - والآمرة - المتعلقة بحماية المبعوثين الدبلوماسيين(٢٣٥). ويناقش كتاب آخرون الموضوع على

---

(٢٣٣) Oppenheim, *International Law...*, vol. II, op. cit., p. 140 وقد عبر عن هذا الرأي Grotius, op. cit.، وطبقا لرأي تويس Twiss "لا يجوز اتخاذ تدابير انتقامية (ضد الوكلاء الدبلوماسيين) سواء في أشخاصهم أو في ممتلكاتهم، من جانب الدولة التي استقبلتهم كمبعوثين، لأنهم وضعوا أنفسهم وممتلكاتهم بحسن نية أمانة في حمايتها" (Twiss, *The Law of Nations (Considered as Independent Political Communities,)* p. 39).

وانظر أيضا Cahier; *Le droit diplomatique contemporian,* p. 22; Tomuschat, loc. cit., pp. 179 *et seq.*, وخاصة ص ١٨٧؛ و Dominicé, "Représailles...", loc. cit., p. 547.

(٢٣٤) Anzilotti, op. cit., 3rd ed., p. 167 وانظر أيضا Conforti, op. cit., pp. 360-361.

(٢٣٥) طبقا لرأي Röling الذي يشير إلى حكم محكمة العدل الدولية في قضية "موظفو الولايات المتحدة الدبلوماسيون والقنصليون في طهران" (انظر الحاشية ٥٠ أعلاه):

> "حبذا لو أن الفرصة سنحت للمحكمة أو لو أن المحكمة انتهزتها لتوضح أن ذوي الشأن كانوا أشخاصا يحظر اتخاذ تدابير انتقامية إزاءهم في كل الظروف، طبقا للقانون المدون وغير المدون ولو كانت الإساءة التي أرادت الدولة الرد عليها هي ضبط دبلوماسيتها! إن نصوص الاتفاقية مصوغة بحيث تعتبر الأعمال 'الانتقامية العينية' غير مقبولة هي الأخرى. من الممكن المجادلة في حكمة هذا الوضع القانوني، ولكن الغلبة للحجج المؤيدة للقانون المعمول به الآن - أي الحصانة التامة للدبلوماسيين بسبب الأهمية الكبرى لعدم اعاقة الاتصال على المستوى الدولي". ("Aspects of the case concerning United States diplomats and cosular staff in Teheran", *Netherlands Yearbook of International Law,* (1980), p. 147).

ويؤيد دومينيسي نفس الرأي، متسائلا: "ماذا يكون مصير العلاقات الدبلوماسية إذا كان بوسع الدولة التي تدعي، ولو عن حق، أنها ضحية فعل غير مشروع أن تحتجز مبعوثا دبلوماسيا أو أن تدخل مقر بعثة استنادا إلى نظرية الأعمال الانتقامية؟" (Dominicé, "Observations...", loc. cit., p. 63).

أساس أن قانون العلاقات الدبلوماسية قائم بذاته أو ذو طبيعة خاصة أيا كانت[٢٣٦]. ومن بين هؤلاء المقرر الخاص السابق الذي يرى أن التحديد السابق حالة "لا تقبل التعميم في إطار أنه من غير المقبول القيام بأعمال انتقامية محددة. والواقع أن الحالة تبدو أقرب لأن تكون من قبيل الخروج على القواعد العامة المتعلقة بالنتائج القانونية للأفعال غير المشروعة دوليا، والذي اتفق عليه ضمنا عند اقامة العلاقات أول مرة"[٢٣٧].

١١٦- ويتخذ آخرون موقفا أوضح. فيتساءل أحدهم، مثلا، عن أي الالتزامات، ضمن تلك المقصود بها حماية المبعوثين الدبلوماسيين، لا يجوز الاخلال بها على سبيل الانتقام. وطبقا لرأي هذا الكاتب تدل الممارسة الدولية على أنه ليست كل أشكال الأعمال الانتقامية ضد الدبلوماسيين تعتبر منافية للقانون. فمن الصعب، مثلا، أن تعتبر كذلك التدابير المتخذة لتقييد حرية حركة المبعوثين الدبلوماسيين[٢٣٨]. وبالتالي، يمكن، في رأي الكاتب المذكور، القول بأن منافاة الأعمال الانتقامية المتخذة ضد الدبلوماسيين للقانون تشمل أساسا التدابير الموجهة ضد أشخاص الدبلوماسيين، لأن مثل هذه التدابير تشكل، أساسا وليس قصرا، خرقا لقاعدة حرمة الشخص. والغرض من التقييد هو بطبيعة الحال ضرورة المحافظة، في أية ظروف، على الحماية الخاصة المهيأة للمبعوثين الدبلوماسيين وحدهم نظرا للمهام الخاصة التي يؤدونها[٢٣٩].

١١٧- واجراء تحليل كاف لما جرى به العمل قمين بأن يسمح لنا - وللجنة - بتبني الحل الأنسب من حيث القانون ومن وجهة نظر التطور التدريجي. ويجب أن يراعى، هنا وفي أي موضع آخر، أن أي قيود تقلل لا محالة من امكانية الرد في مجالات أشد حساسية من مجال العلاقات الدبلوماسية. وتفكيرنا ينصرف إلى مجالات الاهتمام الأكثر عمومية ومنها العلاقات الاقتصادية الحيوية.

---

(٢٣٦) Lattanzi, op. cit., pp. 317-318; and Elagab, op. cit., pp. 116 *et seq.*

(٢٣٧) **حولية ... ١٩٨٢، المجلد الثاني (الجزء الأول)** (انظر الحاشية ٣٥ أعلاه)، ص ٢٤، الفقرة ٩١. ويجب التذكير بأن المادة ١٢(أ) من الباب الثاني من مشروع المواد (انظر الحاشية ١٠٣ أعلاه) تنص على أن الأعمال الانتقامية وتدابير المعاملة بالمثل لا تسري على "وقف أداء التزامات الدولة المستقبلة فيما يتعلق بالحصانات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية والقنصلية وللموظفين الدبلوماسيين والقنصليين" قوبل ببعض التحفظات من جانب أعضاء اللجنة (رويتر، **في حولية ... ١٩٨٤، المجلد الأول، الجلسة ١٨٥٨، الفقرة ٣٠**؛ سنكلير، المرجع نفسه؛ الفقرة ٢٧؛ وأرانجيو - رويس، **في حولية ... ١٩٨٥، المجلد الأول، الجلسة ١٩٠٠، الفقرة ٢١**) وممثلو الدول في اللجنة السادسة (قطر، في الوثيقة A/C.6/40/SR.23، الفقرة ١٠٦)؛ تشيكوسلوفاكيا، في الوثيقة A/C.6/40/SR.29، الفقرة ١٨) المملكة المتحدة، في الوثيقة (A/C.6/40/SR.32، الفقرة ٢٦).

(٢٣٨) De Guttry, op. cit., p. 282.

(٢٣٩) المرجع نفسه، ص ٢٨٣. وفي نفس الاتجاه انظر Sicilianos، الذي حسب رأيه توجد قطعا نواة صلبة من قواعد القانون الدبلوماسي لها طابع آمر - حرمة أشخاص المبعوثين الدبلوماسيين، وحرمة المقار والمحفوظات - وتتنافى لهذا مع فكرة التدابير المضادة. وفي مقابل ذلك توجد التزامات أخرى ليست فيما يبدو واجبة الاحترام حتما في كل الظروف ويمكن - مع كل الاحتياطات اللازمة طبعا - أن ترد عليها تدابير مضادة متناسبة (المرجع المذكور، ص ٣٥١).

دال- أهمية القواعد الآمرة والالتزامات إزاء الجميع

١١٨- بالاضافة إلى الحدود المطلقة التي عـرضنا لها إلى الآن (باعتبارها نابعة من قواعد أو مبادئ محددة في القانون الدولي العام)، يجب أن يؤخذ في الحسبان أن الأعمال الانتقامية يمكن أن تخضع لتحديدات أخرى. ونحن نشير، على وجه الخصوص، إلى القيود التي يمكن أن تنبع من القواعد الآمرة[٢٤٠].

١١٩- والحدود الواردة على حق القيام بعمل انتقامي والنابعة من القواعد الآمرة، غير مذكورة بصفة عامة في الكتابات السابقة على الحرب العالمية الثانية. ولكن منذ عهد قريب ترد اشارات إلى القواعد الآمرة بوصفها قيدا، لدى رويتر[٢٤١] وريفاغن[٢٤٢] وتسيمانيك[٢٤٣] ولاتانزي[٢٤٤] وغاجا[٢٤٥] وألاند[٢٤٦] والعجب[٢٤٧] وسيسليانوس[٢٤٨]. وبرغم أن:

> القواعد الآمرة أخذت أصلا في الاعتبار (في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات) بمناسبة عدم جواز الخروج الاتفاقي على القواعد العامة الأساسية، من غير المنطقي... في الوقت نفسه التسليم بأن الاخلال بالتزام تفرضه قاعدة آمرة ليس له مبرر إلا إخلال دولة أخرى، من قبل، بالتزام دولي. وينطبق نفس الشيء عندما يتعلق الاخلال السابق أيضا بالتزام تفرضه قاعدة آخرة آمرة؛ فوجود مثل هذه الفئة من القواعد يعني هو ذاته أن ثمة مصلحة عامة في المجتمع الدولي في أن تحترم تلك القواعد[٢٤٩].

١٢٠- بل ان جزءا من الكتّاب يأسف لخلو نص مشروع المادة ٣٠ من الباب الأول من المواد[٢٥٠] من اشارة واضحة إلى أن مخالفة القواعد الآمرة تعتبر استثناء من نفس صفة الخروج على القانون عن التدابير التي تتخذ ردا على فعل غير مشروع دوليا. غير أننا نتفق مع تعليق غاجا الذي مؤداه أن مثل هذا الاستثناء

---

(٢٤٠) في هذه المشاكل، انظر Lattanzi، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠٦.

(٢٤١) مرجع سبق ذكره، ص ٤٦٣.

(٢٤٢) غطى ريفاغن هذه النقطة في المادة ١٢(ب) التي قدمها (انظر الحاشية ١٠٣ أعلاه)، وتقضي بأن التدابير المضادة وتدابير المعاملة بالمثل لا تسري على الالتزامات الواقعة على أي دولة "بموجب قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العام".

(٢٤٣) "La responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites ainsi que pour faits internationalement licites", in *Responsabilité internationale,* p. 84.

(٢٤٤) .op. cit., pp. 306 *et seq*

(٢٤٥) ."*Jus cogens* beyond the Vienna Convention", Collected Courses..., 1981-III, p.297

(٢٤٦) . Loc. cit., p. 185

(٢٤٧) .Op. cit., p. 99

(٢٤٨) .Op. cit., pp. 340-344

(٢٤٩) .Loc. cit., p. 297

(٢٥٠) انظر الحاشية ٢٢ أعلاه.

مستفاد ضمنا من عبارة مشروع المادة ٣٠ (إجراء مشروع في القانون الدولي) "measure Legitimate under International Law"(٢٥١). إن هذه العبارة، باشارتها الضمنية إلى نظام الأعمال الانتقامية، تنفي صفة منافاة القانون عن التدابير التي تنطوي على انتهاك قاعدة آمرة. ويؤيد هذا التفسير، أيضا، النص الصريح على القيد في مشروع المادة ١٢(ب) المقترح من ريفاغن.

١٢١- ويمد لاتانزي القيد موضع المناقشة هنا (من القواعد الآمرة) إلى أي قاعدة تنشئ حقوقا والتزامات إزاء الجميع فطبقا لذلك الكاتب:

> ... ليس هناك أي شك في أن قانونية عمل انتقامي يشكل انتهاكا لقواعد ملزمة إزاء الجميع أمر مستبعد بالتحديد لأن خرق التزام اضرار لدولة واحدة يشكل في نفس الوقت، في مثل هذه الحالة، خرقا لنفس الالتزام أضرارا بكل من تتوجه اليهم القاعدة. فلا يسع المرء أن يسلم بأن مجازاة دولة إحدى الدول يمكن أن تتمثل في خرق التزام إزاء دولة أخرى(٢٥٢).

إن القواعد الملزمة إزاء الجميع تتسم - في نظر لاتانزي - بأنه من جهة تستطيع أي دولة طرف أن تطالب باحترامها، ومن جهة أخرى بأنه لا يجوز لأي دولة طرف أن ترد على الاخلال بها باخلال آخر(٢٥٣). ويقول غاجا نفس الشيء عندما يقرر:

> ... إن إحدى الحالات التي لا يستطيع القانون الدولي أن يسمح فيها باتخاذ تدابير مضادة ... هي أن يكون الالتزام الذي أخل به يحدث آثاره في حالات محددة إزاء الدول الأخرى. عندئذ تنتهك بالضرورة حقوق الدول البريئة(٢٥٤).

١٢٢- ولا يفوتنا أنه سبق طرق مشكلة مماثلة إلى حد كبير (لمشكلة الالتزامات إزاء الجميع) فيما يتعلق بوقف العمل بالمعاهدات وانهائها(٢٥٥). لذلك سيكون من الضروري، عند صياغة مشاريع المواد، التفكير بالتأني، دائما على ضوء الممارسة، في مسألة ما إذا لم يكن ينبغي استكمال القيود المطلقة التي جرت العادة على التسليم بها فيما يتعلق بجواز التدابير المضادة (القوة، حقوق الإنسان، المبعوثون الدبلوماسيون) بحظر، ليس فقط للتدابير المضادة التي تتخذ بالمخالفة للقواعد الآمرة، بل أيضا التدابير التي تخل بقواعد تفرض التزامات إزاء الجميع.

---

(٢٥١) Loc. cit., p. 297.

(٢٥٢) Op. cit., p. 314.

(٢٥٣) Ibid.

(٢٥٤) Loc. cit., p. 297.

(٢٥٥) انظر الفقرات ٨١-٨٣ أعلاه.

مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الانسانية وأمنها

[البند ٤ من جدول الأعمال]

الوثيقة A/CN.4/435 و1.Add*

التقرير التاسع عن مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الانسانية وأمنها، أعده السيد دودو تيام، المقرر الخاص

[الأصل: بالفرنسية]
[٨ شباط/فبراير و١٥ آذار/مارس ١٩٩١]

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٣	٩٧
الفصل		
الأول العقوبات المنطبقة على الجرائم المخلة بسلم الانسانية وأمنها	٤ - ٣٤	٩٨
ألف- تنوع النظم القانونية	٥ - ١٥	٩٨
باء - الصعاب المنهجية	١٦ - ٢٧	١٠٠
١ - المناقشة التي جرت في لجنة القانون الدولي في دورتها عام ١٩٥٤	١٧ - ٢٣	١٠٠
٢ - المعطيات الحالية	٢٤ - ٢٧	١٠١
جيم - مشروع مادة بشأن العقوبات المنطبقة	٢٨ - ٣٤	١٠٢
١ - نص مشروع المادة ضاد الذي اقترحه المقرر الخاص	٢٩	١٠٢
٢ - التعليق	٣٠ - ٣٤	١٠٢
الفقرة الأولى	٣٠	١٠٢
الفقرة الثانية	٣١	١٠٣
الفقرة الثالثة	٣٢ - ٣٤	١٠٣

* تتضمن الوثيقتين A/CN.4/435/Corr.1 و A/CN.4/435/Add.1/Corr.1.

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
الثاني -	المسألة المتعلقة بإنشاء قضاء جنائي دولي	٣٥ - ٥٧	١٠٤
	ألف- ملاحظات تمهيدية	٣٥ - ٣٧	١٠٤
	باء - اختصاص المحكمة	٣٨ - ٥٥	١٠٤
	١ - مشروع حكم	٣٨	١٠٤
	٢ - التعليق	٣٩ - ٥٥	١٠٥
	الفقرة ١ و٢	٣٩ - ٥٠	١٠٥
	الفقرة ٣	٥١	١٠٨
	الفقرة ٤	٥٢ - ٥٤	١٠٨
	الفقرة ٥	٥٥	١٠٩
	جيم - إقامة الدعوى الجنائية	٥٦ - ٥٩	١٠٩
	١ - مشروع حكم	٥٦	١٠٩
	٢ - التعليق	٥٧ - ٥٩	١٠٩

مقدمة

١ - أكمل المقرر الخاص، في تقريره الثامن[١]، النظر في حالات الخرق التي تشكل جرائم مخلة بسلم الانسانية وأمنها والمصنفة في مشروع المدونة على أنها "جرائم مخلة بالسلم"، و"جرائم ضد الانسانية"، و"جرائم حرب". ويعتبر المقرر الخاص أنه من المناسب أن يُرجئ إلى مرحلة لاحقة، ربما في القراءة الثانية، هذا التقسيم الثلاثي الذي كان اعتمده بصورة مؤقتة ولدواعي التحليل. كما يذكّر بأنه كرّس في تقريره الثالث فرعا لهذه المسألة بعنوان "وحدة مفهوم الجرائم المخلة بسلم الانسانية وأمنها"[٢]. وقد عرض في هذا الفرع الجدل الفقهي الذي دار حول وحدة تجانس هذا المفهوم، وخلص إلى القول بأن:

> تعبير "سلم الإنسانية وأمنها" يتضمن قدراً معيناً من الوحدة وقدراً معيناً من الشمول، يربطان مختلف الجرائم بعضها ببعض وتشكل هذه الجرائم على الرغم من اتسام كل منها بسماته الخاصة به، جزءا من الفئة ذاتها وتتميّز بنفس الطابع البالغ الخطورة[٣].

٢ - الجزء الأول من التقرير الحالي مكرّس لجانب مكمل لمشروع المدونة، وهو دراسة العقوبات التي تنطبق على هذه الجرائم.

٣ - ويُعنى الجزء الثاني بالمسألة المتعلقة بإنشاء قضاء جنائي دولي، استجابة لطلب موجه من الجمعية العامة في الفقرة ٣ من قرارها ٤١/٤٥ المؤرخ في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠، التي تدعو فيها:

> لجنة القانون الدولي وهي تواصل أعمالها بشأن وضع مشروع مدونة الجرائم المخلة، إلى موالاة النظر والتحليل للمسائل المثارة في تقريرها بشأن مسألة الاختصاص الجنائي الدولي، بما في ذلك إمكانية إنشاء محكمة جنائية دولية أو آلية دولية أخرى للمحاكمة الجنائية.

---

(١) حولية ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٦٦، الوثيقة A/CN.4/430 وAdd.1.

(٢) حولية ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٩٧-٩٩، الوثيقة A/CN.4/387، الفقرات من ٢٦ إلى ٣٩.

(٣) المرجع نفسه، ص ٩٩، الفقرة ٣٨.

الفصل الأول - العقوبات المنطبقة على الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها

٤ - إن مبدأ لا عقوبة بدون نص يقتضي النص على عقوبات في مشروع المدونة. ولكن هذا العمل لا يخلو من الصعوبات. وترجع بعض هذه الصعوبات إلى تنوع النظم القانونية، بينما ترجع صعوبات أخرى إلى مشاكل متعلقة بالمنهجية.

ألف - تنوع النظم القانونية

٥ - بخلاف القانون الداخلي الذي يقوم بفضله في كل دولة نوع من وحدة للتصور الأخلاقي والفلسفي يبرر وجود نظام وحيد للقمع ينطبق على جميع الجرائم، ففي القانون الدولي لا يتفق تنوع التصورات والفلسفات مع وجود نظام موحد للقمع.

٦ - إن بعض الجزاءات المعروفة في بعض البلدان، قد لا تعترف بها بلدان أخرى. وهذه هي الحال بالنسبة لعقوبة الإعدام التي اختلف تطبيقها حسب الأزمنة والأمكنة. فقد عملت بعض البلدان على إلغائها ثم على إعادتها وفقا لمقتضيات الظروف، وكثيرا ما كان ذلك في أعقاب انفعال نجم عن أفعال إجرامية محددة وقعت في فترة معينة. ولذلك فإن الحركة المنادية بالإلغاء قد تعرضت لتغيرات مختلفة حسب البلدان والأزمنة.

٧ - وقد اقتصرت عقوبة الإعدام في فرنسا في وقت ما على بعض جرائم القانون العام (القتل، قتل الأب أو الأم، اختطاف القصّر الذي يعقبه القتل، إشعال الحرائق عن عمد في مكان آهل بالسكان، الخ)، ولم تكن تطبق على الجرائم السياسية إلاّ في حالة الجرائم المخلة بأمن الدولة. ولم تلغ نهائيا إلاّ في عام ١٩٨١.

٨ - أما في المملكة المتحدة، فقد ألغيت عقوبة الإعدام جزئيا أولا، ثم ازداد هذا الإلغاء تدريجيا حتى عام ١٩٦٥، ليصبح تاما، ولكن بصورة مؤقتة لمدة ٥ سنوات لحين تصويت جديد من قبل البرلمان حول إلغائها نهائيا، وهو ما تم عام ١٩٧٠. وقد أعلنت السويد أيضا إلغاء هذه العقوبة جزئيا عام ١٩٢١ قبل أن تقرر إلغاءها نهائيا عام ١٩٧٢.

٩ - وفي سويسرا وألمانيا ألغيت عقوبة الإعدام دون إعلان فترة إلغاء جزئي، وذلك في ١٩٣٧ و١٩٤٩ على التوالي.

١٠ - بيد أنه يلاحظ في البلدان الأوروبية التي ألغيت فيها عقوبة الإعدام، ظهور حركات من وقت لآخر، تهدف إلى إعادتها، وفقا لظروف كثيرا ما كانت مرتبطة بارتكاب جرائم تثير إلى حد بعيد مشاعر الرأي العام. ومع ذلك، هناك اتجاه عام يؤيد إلغاء عقوبة الاعدام في أوروبا، وذلك كما يتضح من اعتماد البروتوكول الاضافي السادس لاتفاقية حماية حقوق الانسان والحريات الأساسية المتعلق بإلغاء عقوبة الاعدام المؤرخ في ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٨٣[٤].

---

(٤) Council of Europe, *European Treaty Series, No. 114*.

١١ - وعلى العكس من ذلك، فإن عقوبة الاعدام ليست ملغاة تماماً في الولايات المتحدة الأمريكية حيث لا تزال مطبقة في ٣٦ ولاية من أصل ٥٠. ولا يبدو بعد أنها ملغاة أو أنها ملغاة كلياً في أوروبا الشرقية.

١٢ - وفيما يتعلق بالبلدان الأفريقية، يتبيّن من تقرير أصدرته مؤخراً منظمة العفو الدولية(٥) أنه، رغم كون كثير من هذه البلدان لا تزال تحتفظ بعقوبة الاعدام، هناك اتجاه متزايد يؤيد إلغاءها. فهكذا، وأسوة بالرأس الأخضر الذي ألغى عقوبة الاعدام منذ استقلاله في عام ١٩٧٥، ألغت ناميبيا وسان تومي وبرينسيبي وموزامبيق بدورها عقوبة الإعدام في عام ١٩٩٠. وهناك بلدان إفريقية أخرى، رغم إلغائها عقوبة الاعدام تماما من الناحية القانونية، لم تعد تطبق هذه العقوبة فعليا. وتلك هي حال جزر القمر، وكوت ديفوار، ومدغشقر، والنيجر، والسنغال، وتوغو. حتى أن كوت ديفوار قد ألغت من الناحية القانونية عقوبة الإعدام نظير الجرائم السياسية في عام ١٩٨١. وفي جزر سيشل، لا تزال عقوبة الإعدام قائمة نظير جريمة الخيانة فقط.

١٣ - وفي آسيا، لا تزال عقوبة الإعدام قائمة في بلدان كثيرة.

١٤ - يمكن القول إذن بأن هناك اتجاها عالميا إلى الإلغاء كما يتبين من تقرير منظمة العفو الدولية المشار اليه أعلاه(٦). ويُستخلص من هذا التقرير أن نصف بلدان العالم تقريبا كانت قد ألغت عقوبة الإعدام من الناحية القانونية أو الواقعية في نهاية عام ١٩٩٠. ومن جهة أخرى، تحتفظ ٩٢ بلدا بهذه العقوبة وتطبقها. ويجدر التذكير في هذا الصدد بأن الجمعية العامة قد اعتمدت مؤخراً، بقرارها ١٢٨/٤٤ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، بروتوكولا اختياريا ثانيا ملحقا بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بروتوكولا يهدف إلى إلغاء عقوبة الاعدام(٧). وقد اعتُمد هذا البروتوكول بأغلبية ٥٩ صوتا مقابل ٢٦ وامتناع ٤٨ دولة عن التصويت.

١٥ - ومع ذلك، لا يزال من الصعب إقامة نظام وحيد لجزاءات تُطبق دوليا وبشكل موحد. وفي الواقع ليست عقوبة الاعدام وحدها موضعا للاعتراض. فهناك أيضا عقوبات بدنية أخرى موضعا للاعتراض، لا سيما العقوبات التي تنطوي على تشويهات جسدية والتي لا تزال مطبقة في بعض مناطق العالم.

---

(٥) Amnesty International, "Africa - Towards abolition of the death penalty" (May 1991), AI INDEX:AFR 01/01/91, pp.I and 3.

(٦) Ibid., p.2.

(٧) قرار الجمعية العامة ١٢٨/٤٤، المرفق.

باء - الصعاب المنهجية

١٦ - هناك أيضا، بالإضافة إلى الصعوبات المرتبطة بتنوع النظم القانونية، صعاب منهجية. فهل يجب النص، بالنسبة لكل جريمة مخلة بسلم الإنسانية وأمنها على العقوبة الواجبة لها؟ أم يجب على العكس من ذلك، ونظرا لاتسام هذه الجرائم كلها بنفس القدر من الخطورة البالغة، النص في صيغة عامة على عقوبة واحدة بالنسبة لجميع الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها مع وضع حد أدنى وحد أقصى، حسب وجود الظروف المخففة أو انعدامها.

١ - المناقشة التي جرت في لجنة القانون الدولي في دورتها عام ١٩٥٤

١٧ - يلاحظ أن مشروع مدونة عام ١٩٥٤ لم ينص على أية عقوبة جنائية. وهذا لا يرجع إلى إهمال من جانب اللجنة، ولكنه إغفال متعمد. وقد اعتمدت اللجنة في دورتها الثالثة مشروع مادة ٥ ينص على ما يلي[٨]:

المادة ٥

تحدد العقوبة على كل جريمة ينص عليها هذا القانون، المحكمة المختصة بمحاكمة المدعى عليه، آخذة في اعتبارها خطورة الجريمة.

١٨ - وهذا المشروع مقارب لنص المادة ٢٧ من النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ[٩] حيث أنه يترك للقاضي تحديد العقوبة، ولكنه يحترم مع ذلك مبدأ **لا جريمة بغير نص**، لأن مشروع المدونة قد نص على الجرائم التي تنطبق عليها العقوبات. ومع ذلك فقد تعرض، لنقد عنيف من قبل الحكومات التي بعثت بملاحظاتها إلى اللجنة.

١٩ - مثال ذلك رأت حكومة بوليفيا[١٠] "أنه يتعين لاحترام مبدأ **لا عقوبة بغير نص قانوني**، المعترف به عامة، النص في مادة مستقلة في المدونة على أن للمحكمة المختصة الحق في فرض العقوبة المناسبة آخذة

---

(٨) انظر **الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة، الملحق رقم ٩**، ص ١٤، الفقرة ٥٩.

(٩) النظام الأساسي للمحكمة العسكرية الدولية المرفق باتفاق لندن المؤرخ في ٨ آب/أغسطس ١٩٤٥ المتعلق بملاحقة ومعاقبة كبار مجرمي الحرب من دول قوات المحور الأوروبية (United Nations, *Treaty Series*, vol. 82, p.279).

وتنص المادة ٢٧ على ما يلي:

"للمحكمة الحق في أن تفرض على المدعى عليه لدى إدانته، عقوبة الإعدام أو أية عقوبة أخرى تقرر المحكمة أنها عقوبة عادلة".

(١٠) انظر التقرير الثالث الذي أعده السيد ج. سبيروبولوس (**حولية ١٩٥٤، المجلد الثاني**، ص ١٢١، الوثيقة A/CN.4/85، الفرع السادس عشر (ب) (**ملاحظات الحكومات**).

في اعتبارها خطورة الجريمة وكذلك شخصية مرتكبها". وبقطع النظر عن الاشارة إلى شخصية مرتكب الجريمة، فإن هذا الاقتراح لا يختلف فيما يبدو عن اقتراح اللجنة.

٢٠ - أفادت حكومة كوستاريكا[١١]، أنه في حالة عدم تعديل مشروع المادة ٥ "سوف تواجه المدونة الانتقادات نفسها التي تعرضت لها محكمة نورمبرغ التي اضطرت لتحديد وتطبيق عقوبات لم تحددها من قبل إحدى قواعد القانون الوضعي". وقالت حكومة كوستاريكا أيضا إن مبدأ لا عقوبة بدون نص يفترض "أن العقوبة المنطبقة على كل فئة من الجرائم قد حددت مسبقا بوضوح".

٢١ - ورأت الحكومة المصرية[١٢] أن مشروع المادة ٥ "يخول المحكمة المختصة تحديد العقوبة على كل جريمة" وأن مثل هذا التفويض يشكل "خطرا حقيقيا بالنظر إلى أن تقدير القضاة قد يتأثر بظروف شتى ليست ذات طابع قانوني بالضرورة". وقالت أيضا إنه قد يكون من الأفضل "محاولة تحديد عقوبة مناسبة على كل جريمة، مع وضع حد أدنى وحد أقصى، إذا اقتضى الأمر".

٢٢ - أما حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية[١٣]، فقد أعربت عن اعتقادها بأن مشروع المادة ٥ "لا مجال له على الإطلاق في سياق مشروع المدونة. وحيث أن مختلف الجرائم التي تشير إليها المدونة تعد جرائم أو يمكن اعتبارها جرائم في نظر التشريع الداخلي لمختلف البلدان فإنه يتعين على المشرعين في هذه البلدان تحديد العقوبة المناسبة على كل جريمة. وحيث أن مسالة القصاص والعقوبات الواجب فرضها تحكمها اتفاقية دولية، فإن على الاتفاقية تحديد العقوبات الواجب تطبيقها". ورأت الحكومة البريطانية "أن من الأصوب إغفال المادة ٥".

٢٣ - وقد تراجعت اللجنة في النهاية أمام الصعاب التي اعترضتها، وقالت إن التصدي لمشكلة العقوبات غير مناسب في نظرها.

٢ - المعطيات الحالية

٢٤ - يجب على اللجنة، إذا ما رأت جدوى استئناف النظر في مشكلة الجزاءات الجنائية، الإحاطة علما بوجود سبيلين أمام الدول لاعتماد المدونة، وأن حل مشكلة العقوبات يتوقف على السبيل الذي سوف تختاره الدول.

٢٥ - يتمثل السبيل الأول في إدماج أحكام المدونة إدماجا مباشرا في قوانين الدول الداخلية، مع تحديد العقوبات المنطبقة، في الوقت نفسه. ولكن هذا الحل قد ينطوي على عيب يؤدي إلى التحريف، عن طريق إيجاد عدم مساواة في العقوبات المفروضة على نفس الجريمة، وبخاصة بين الدول التي ألغت عقوبة الإعدام وتلك التي لم تلغها بعد، أو بين الدول التي تطبق بعض العقوبات البدنية - وفقا للشريعة مثلا - وتلك التي لا تطبق مثل هذه العقوبات.

---

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) المرجع نفسه.

(١٣) المرجع نفسه.

٢٦ - أما السبيل الثاني فإنه يقضي بالنص على العقوبات في المدونة ذاتها واعتماد هذه المدونة عن طريق اتفاقية دولية. ويؤدي هذا الحل في الواقع إلى وجود قدر من التوحيد في العقوبات. والمشكلة الوحيدة في هذه الحالة هي معرفة ما إذا كان يجب النص على عقوبة مستقلة بالنسبة لكل جريمة من الجرائم التي تنص عليها المدونة، أم أنه يكفي النص على عقوبة وحيدة تطبق على جميع الجرائم.

٢٧ - يحبذ المقرر الخاص فيما يبدو هذا الحل الأخير. فالواقع أن الجرائم التي تنص عليها المدونة تعد، نظرا لخطورتها البالغة، قمة الجرائم الدولية سواء تعلق الأمر بالجرائم المخلة بالسلم، أو بالجرائم التي ترتكب ضد الانسانية أو حتى بجرائم الحرب. والواقع فيما يتعلق بهذه الجرائم الأخيرة، أن اللجنة لم تعتبر من الجرائم المخلة بسلم الانسانية وأمنها، سوى جرائم الحرب البالغة الخطورة.

جيم - مشروع مادة بشأن العقوبات المنطبقة

٢٨ - حملت الاعتبارات الواردة أعلاه المقرر الخاص على اقتراح مشروع مادة وحيد، يستهدف مجموع الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها.

١ - نص مشروع المادة ضاد الذي اقترحه المقرر الخاص

٢٩ - فيما يلي النص الذي اقترحه المقرر الخاص:

يعاقب كل مدعى عليه تثبت إدانته في إحدى الجرائم المحددة في هذه المدونة بالحبس مدى الحياة.

في حالة استفادة المدعى عليه من ظروف مخففة، يعاقب بالحبس لمدة تتراوح بين عشر سنوات وعشرين سنة.

[بالإضافة، يعاقب المدعى عليه، إذا اقتضت الحال، بالمصادرة الكاملة أو الجزئية للممتلكات المسروقة أو التي يكون قد حازها بطريقة غير مشروعة. وللمحكمة أن تقرر منح هذه الممتلكات إلى إحدى المنظمات الإنسانية.]

٢ - التعليق

الفقرة ١

٣٠ - على الرغم من التحفظات التي يثيرها الحبس مدى الحياة من جانب أولئك الذين يرون تعذر إصلاح الشخص المدان وإعادة دمجه في المجتمع، فإن من الصعب تصور أن العقوبة القصوى المنطبقة على جرائم مثل التي نحن بصددها يمكن أن تقتصر على الحبس لفترة محددة، وهي العقوبة التي تفرض أحيانا على الجنح. ونظرا لأن عقوبة الإعدام قد استبعدت، فإن من الصعب فيما يبدو أن يستبعد أيضا الحبس مدى الحياة.

الفقرة ٢

٣١ - تقترح الفقرة ٢ استثناءً للمبدأ الوارد في الفقرة ١، في حالة ما إذا كانت هناك ظروف مخففة مناسبة تجعل عقوبة الحبس لفترة محددة أكثر قبولا.

الفقرة ٣

٣٢ - وضعت الفقرة ٣ بين قوسين، وهي تقترح عقوبة تكميلية ذات طابع اختياري. وكان النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ قد نص عليها في المادة ٢٨ منه[١٤]. ويجب ملاحظة أن هذه العقوبة تواجه بعض الرفض إلا فيما يتعلق بالجرائم ذات الطابع الاقتصادي والاعتداءات على أمن الدولة، نظرا لأنها لا تعاقب الشخص المدان فحسب وإنما تعاقب أقاربه أيضا في بعض الأحيان (الزوجة التي تشترك في الممتلكات، والورثة). وعلى اللجنة أن تقرر الابقاء على هذه العقوبة أو حذفها.

٣٣ - وهناك مشكلة أخرى تثيرها هذه العقوبة التكميلية، وهي معرفة من الذي سوف يستلم الممتلكات المصادَرة. إن الدولة التي تحصل عامة، بموجب القانون الداخلي، على هذه الممتلكات. ولكن المشكلة تصبح أكثر تعقيدا في حالة الجرائم الدولية التي تنظر فيها محكمة دولية. إن النظام الأساسي لنورمبرغ كان قد قرر في المادة ٢٨ "تسليمها إلى مجلس الإدارة لألمانيا" وهو الهيئة المشتركة فيما بين الحلفاء والتي شكلت بموجبها قانونها رقم ١٠[١٥] المحاكم المكلفة بمقاضاة مجرمي الحرب من غير كبار المجرمين الذين حوكموا أمام محكمة نورمبرغ العسكرية الدولية.

٣٤ - أما في الدعوى الحالية، فإن على اللجنة، إذا قررت الموافقة على مبدأ مصادرة الممتلكات، أن تحدد الهيئة التي سوف تسلم إليها هذه الممتلكات المصادَرة. وقد تكون هذه الهيئة مثلا هي لجنة الصليب الأحمر الدولية، أو منظمة الأمم المتحدة للطفولة.

---

(١٤) تنص المادة ٢٨ على ما يلي:

"للمحكمة، بالإضافة إلى أية عقوبة تفرضها، الحق في تجريد الشخص المدان من أية ممتلكات مسروقة وأن تأمر بتسليمها إلى مجلس إدارة ألمانيا".

(١٥) القانون المتعلق بمعاقبة الأشخاص المتهمين بجرائم الحرب، والجرائم ضد السلم وضد الانسانية الذي وضع في برلين في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥ (Allied Control Council, *Military Government Legislation* (Berlin, 1946)).

الفصل الثاني - المسألة المتعلقة بإنشاء قضاء جنائي دولي

ألف - ملاحظات تمهيدية

٣٥ - دعت الجمعية العامة، كما وردت الاشارة إلى ذلك في الفقرة ٣ أعلاه، اللجنة في قرارها ٤١/٤٥ "إلى موالاة النظر والتحليل للمسائل المثارة في تقريرها بشأن مسألة الاختصاص الجنائي الدولي، بما في ذلك إمكانية إنشاء محكمة جنائية دولية أو آلية دولية أخرى للمحاكمة الجنائية". ونتيجة لذلك امتنعت الجمعية العامة، في هذه المرحلة على الأقل، من الاختيار بين البدائل المختلفة التي عرضتها عليها اللجنة. وبالإضافة إلى ذلك، لم تتخذ موقفا بشأن الحلول الممكنة والاتجاهات الرئيسية التي كانت قد ظهرت داخل لجنة القانون الدولي - والتي كانت هذه الأخيرة قد أوردتها في تقريرها عن دورتها الثانية والأربعين[١٦] بشأن بعض النقاط المحددة جدا والهامة جداً المتصلة بإنشاء محكمة جنائية دولية.

٣٦ - ولهذا فإن هذا التقرير لا يعرض مشروع نظام أساسي لقضاء جنائي دولي. وإنما يريد أن يثير مناقشة أكثر تعمقا حول مشكلتين هامتين، سينقص المقرر الخاص بدون حلهما التوجيهات اللازمة، وهما مشكلة اختصاص المحكمة ومشكلة شروط إقامة الدعوى الجنائية.

٣٧ - ولذلك فإن الحكمين اللذين يقدمهما المقرر الخاص فيما يلي لا يشكلان مشروعين لمادتين يقصد إحالتهما إلى لجنة الصياغة أو إدماجهما بصورتهما تلك في مشروع نظام أساسي للمحكمة. وإنما المقصود بهما هو إثارة مناقشة والسماح، ربما، بإبراز اتجاه عام قد يساعد المقرر الخاص على الاسترشاد به بصورة مفيدة.

باء - اختصاص المحكمة

١ - مشروع حكم

٣٨ - للأغراض المشار اليها في الفقرة السابقة أعد المقرر الخاص النص التالي:

١ - للمحكمة أن تحاكم الأشخاص المتهمين بارتكاب جرائم محددة في مدونة الجرائم المخلة بسلم الانسانية وأمنها [المتهمين بارتكاب جرائم محددة في مرفق هذا النظام الأساسي] والتي من أجلها أسندت إليها الدولة أو الدول التي ارتكبت في إقليمها الجريمة المزعومة اختصاص النظر فيها.

٢ - لا يطلب اختصاص الدولة أو الدول التي يكون مرتكب الجريمة من رعاياها أو الدولة ضحية الجريمة أو الدولة التي ارتكبت الجريمة ضدها أو الدولة التي كان رعاياها ضحية للجريمة، إلا إذا نتج عن تشريعها الداخلي أنها هي أيضا لها اختصاص محاكمة هؤلاء الأشخاص.

---

(١٦) هولندية ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٦٤، الفقرة ١٥٥.

٣ - تنظر المحكمة في كل اعتراض يتعلق باختصاصها.

٤ - تنظر المحكمة أيضا، رهنا بقيام الدول المعنية بإسناد الاختصاص لها، في قضايا تنازع الاختصاص القضائي التي يمكن أن تنشأ بين هذه الدول وكذلك في طلبات إعادة النظر في أحكام الإدانة التي تصدر على نفس الجريمة من محاكم تنتمي لدول مختلفة.

٥ - يجوز التقدم إلى المحكمة من دولة أو عدة دول بسبب تفسير حكم من أحكام القانون الدولي الجنائي.

٢ - التعليق

الفقرتان ١ و٢

٣٩ - تلتزم الفقرة ١، إذ تحيل إلى مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها أو إلى وثيقة تحدد هذه الجرائم وترفق بالنظام الأساسي، بمبدأ لا جريمة إلاّ بنص. وتأخذ في الاعتبار الملاحظات التي أبداها بعض أعضاء لجنة القانون الدولي الذين اتخذوا موقفا ضد مفهوم جريمة القانون الدولي أو ضد الإشارة إلى أي من مبادئ القانون العامة لتعريف الجرائم. ويمكن لهذا الحكم، ربما، أن يرضي أولئك الأعضاء.

٤٠ - ومن ناحية أخرى، يهدف البديل الوارد بين قوسين معقوفتين أي العبارة "المتهمين بارتكاب جرائم محددة في مرفق هذا النظام الأساسي" إلى عدم الحد من اختيار الدول للجرائم المنصوص عليها في مشروع المدونة، وبذلك يضفي مرونة أكبر على قواعد اختصاص المحكمة من حيث الموضوع الأمر الذي قد يسهّل على الدول قبوله.

٤١ - وتجعل الفقرة ١ اختصاص المحكمة من حيث الأشخاص خاضعا لرضا الدول المعنية. فقد أخذ المقرر الخاص في الاعتبار، هنا أيضا، الملاحظات التي أبداها بعض أعضاء لجنة القانون الدولي الذين أعربوا عن اهتمامهم باحترام اختصاصات الدول في المجال الجنائي. ولن يفيد في شيء، فعلا، صياغة قاعدة تبقى حبرا على ورق، أو إنشاء مؤسسة محكوم عليها، منذ البداية، بالشلل.

٤٢ - أما فيما يخص عدد الدول التي يطلب منها إسناد الاختصاص فإن مشروع النظام الأساسي الذي أعدته اللجنة عام ١٩٥٣ من أجل قضاء جنائي دولي[١٧] كان ينص في المادة ٢٧ منه على أنه "لا يجوز إحالة

---

(١٧) انظر تقرير لجنة القانون الدولي لعام ١٩٥٣ عن قضاء جنائي دولي، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة، الملحق رقم ١٢ (A/2645)، المرفق.

أي شخص إلى محكمة ما لم يكن لهذه المحكمة اختصاص أسند إليها، من الدولة أو الدول التي هو من رعاياها ومن الدولة أو الدول التي يدّعى أن الجريمة ارتكبت في اقليمها". وقد عمد المقرر الخاص الحالي، على الرغم من أنه قد استلهم مشروع هذه المادة، إلى الابتعاد عنها من نواح عديدة.

٤٣ - أولا، جعل المقرر الخاص في الفقرة ١ من مشروع حكمه إسناد الاختصاص إلى المحكمة خاضعا لرضى الدولة أو الدول التي ارتُكبت الجريمة المزعومة في إقليمها. ومن رأي المقرر الخاص أنه، وإن كان لا يوجد، في القانون الدولي، أي قاعدة عامة تجعل الاختصاص الجزائي محدودا بقانون مكان الجريمة، فإنه لا بد من الاعتراف بأن مبدأ إقليمية القانون الجنائي هو المبدأ المطبق عموما. وقد أكد كل من النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ[١٨] وميثاق طوكيو[١٩] النزعة التي تميل إلى مقاضاة الجرائم في المكان الذي ارتُكبت فيه. فالفقرة ١ قد أكّدت إذاً مبدأ إقليمية القانون الجنائي.

٤٤ - ومن ناحية أخرى، يدرك المقرر الخاص أنه توجد مبادئ أخرى ولا سيما مبدأ شخصية القانون الجنائي، طُبقت أيضا في المجال الجنائي. غير أن هذا المبدأ يشتمل على كثير من الجوانب التي لم يأخذ مشروع عام ١٩٥٣ إلا بواحد منها: وهو المبدأ الذي يمنح الاختصاص لمحكمة الجنسية التي ينتمي إليها مرتكب الجريمة، ويستبعد اختصاص محكمة الجنسية التي ينتمي اليها ضحية الجريمة أو محكمة الدولة الضحية. بيد أن هذا النظام الأخير، الذي يدعي أيضا، تبعا للحالات، نظام الشخصية السلبية أو الحماية الحقيقية، قد طُبق أيضا في مجال جريمة الحرب. فقد أعطى، على سبيل المثال، المرسوم الفرنسي المؤرخ في ٢٨ آب/أغسطس ١٩٤٤[٢٠] الاختصاص للمحاكم الفرنسية بالنسبة لجرائم حرب ارتُكبت في الخارج في حق رعايا أو أشخاص يتمتعون بالحماية الفرنسية أو عسكريين أجانب أو أشخاص بدون وطن كانوا يخدمون تحت الراية الفرنسية. وكذلك أعطت المادة ٧ من قانون التحقيق الجنائي الفرنسي القديم[٢١] التي أصبحت المادة ٦٩٤ من قانون الاجراءات الجنائية الجديد[٢٢]، الاختصاص للمحاكم الفرنسية للنظر في الجرائم الاعتدائية على أمن الدولة، وتزييف النقد، والدمغة، والأوراق الرسمية والأوراق المالية التي يرتكبها أجانب خارج الاقليم الفرنسي. وطبقت تشريعات أخرى أيضا هذا النظام، كلها بعد الحرب العالمية الثانية، مثل القانون الدانمركي للمعاقبة على جرائم الحرب والمؤرخ في ١٢ تموز/يوليه ١٩٤٦[٢٣]، والمرسوم النرويجي المؤقت المؤرخ في ٤ أيار/مايو ١٩٤٥[٢٤] والقانون النرويجي المتعلق بمعاقبة مجرمي الحرب الأجانب والمؤرخ في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٦[٢٥].

---

(١٨) انظر الحاشية ٩ أعلاه.

(١٩) النظام الأساسي للمحكمة العسكرية الدولية للشرق الأقصى (*Documents on American Foreign Relations*, vol. VIII (July 1945-December 1946) (Princeton University Press, 1948), pp. 354 *et seq.*).

(٢٠) France, *Journal officiel de la République française*, 30 August 1944, p. 780.

(٢١) *Code d'instruction criminelle, 51st ed., Jurisprudence générale Dalloz* (Paris, 1959), pp.6-7.

(٢٢) *Code de Procédure pénale, 23rd ed., Jurisprudence générale Dalloz* (Paris, 1981), p.381.

(٢٣) *Lovtidende for Kongeriget Danmark for Aaret 1946*,(Copenhagen, J.H. Schultz, 1947), No. 395, pp.1376 *et seq.*

(٢٤) *Registre til Norsk Lovtidend* (Oslo, Grondahl & Sons Boktrykkeri, 1952), pp. 445 *et seq.*

(٢٥) المرجع نفسه، ص ٦٧٩ وما يليها.

٤٥ - وأخذ القانون الدولي بدوره، بهذا المبدأ. ففي عام ١٩٢٧، اعتمد المؤتمر الدولي المعني بتوحيد القانون الجنائي نصوصا نموذجية منها الفقرة الأولى من المادة ٥، التي اعترفت باختصاص الدولة التي هي ضحية لجريمة أو جنحة ضد أمن هذه الدولة أو ضحية لتزييف خاتم الدولة أو دمغتها أو طابعها أو طوابعها(٢٦). ويكاد هذا النص يكون مشابها لنص قانون الاجراءات الجنائية الفرنسي الذي سبق الحديث عنه.

٤٦ - وتم تأكيد هذا المبدأ أيضا في قضية اللوتس *Lotus*. فلا يوجد استنادا إلى محكمة العدل الدولية الدائمة أي قاعدة من قواعد القانون الدولي تمنع دولة ما من ممارسة ولايتها القضائية على أجانب بسبب جنح ارتكبت في الخارج ضد هذه الدولة(٢٧).

٤٧ - في ضوء السوابق التي ذكرت أعلاه يجوز للمرء أن يتساءل لماذا كان مشروع عام ١٩٥٢ لا يطالب إلا بأن يكون الاختصاص للدولة محل الجريمة أو الدولة التي تنتمي اليها جنسية الضحية مقيدا بذلك أنواع الدول التي يجوز لها أن تدعي ولاية قضائية على مثل تلك الجرائم. ولهذا السبب جمع المقرر الخاص في الفقرتين ١ و٢ نظام اقليمية القانون ونظام شخصية القانون الايجابية والسلبية والنظام الذي يطلق عليه نظام الحماية الفعلية، الأمر الذي يوضح بصورة أفضل ما تنطوي عليه الأمور من تعقيد وبشرح أحسن شرح الوضع القائم للقانون.

---

(٢٦) القرار المتعلق بالقانون الجنائي الدولي الذي اعتمده المؤتمر الأول المعقود في فرصوفيا من ١ إلى ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٢٧؛ انظر Conférence internationale pour l'unification du droit pénal *Actes de la Conférence* (Paris, Sirey 1929), p. 132.

(٢٧) في قرارها المؤرخ في ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٢٧، نصت محكمة العدل الدولية الدائمة على ما يلي:

"... أحد القيود الأولية التي يفرضها القانون الدولي على الدولة هو استبعاد - إلا إذا وجدت قاعدة تجيز خلاف ذلك - ممارسة أي سلطة من سلطاتها على إقليم دولة أخرى. والولاية القضائية بهذا المعنى هي ولاية اقليمية؛ لا تجوز ممارستها خارج الاقليم، إلا بموجب قاعدة تجيز ذلك ناشئة عن القانون الدولي العرفي أو عن اتفاقية.

"لكن ذلك لا يستتبع أن القانون الدولي يحرّم على دولة القيام فوق اقليمها، بممارسة ولايتها القضائية في كل قضية تتعلق بوقائع حدثت في الخارج وحيث لا تستطيع أن تستند إلى قاعدة من قواعد القانون الدولي التي لا تجيز لها ذلك. ومثل هذه النظرية لا يمكن تأييدها إلا في الحالة التي يحرّم فيها القانون الدولي، بصورة عامة، على الدول أن تصل إلى أشخاص أو ممتلكات أو أفعال خارج الاقليم أو تُخضع أولئك الأشخاص وتلك الممتلكات والأفعال لقضاء محاكمها، أو إذا سَمح، خروجا على هذه القاعدة العامة المانعة، للدول العمل بذلك في حالات محددة بصورة خاصة. بيد أن الوضع الحالي للقانون الدولي ليس قطعا كذلك...".

"وتقول بعد ذلك: إذا كان حقا إن مبدأ اقليمية القانون الجنائي هو أساس كل التشريعات فإن ما لا يقل عن ذلك حقيقة هو أن جميع هذه التشريعات أو تقريبا جميعها تمد اجراءاتها إلى الجنح المرتكبة خارج الاقليم؛ وهذا وفقا لنظم تتغير من دولة لأخرى. ولهذا فإن اقليمية القانون الجنائي ليست بمبدأ من مبادئ القانون الدولي المطلقة ولا تختلط بأية حال من الأحوال بالسيادة الاقليمية." (PCIJ, *Collection of Judgments, Series A, No. 10, Judgment* No.9, pp. 18-20).

٤٨ - ومع ذلك، يدرك المقرر الخاص ما يمكن أن يثيره من تحفظات توسيع مجموعة الدول التي يطالب بأن يكون لها الاختصاص توسيعا مفرطا. فإن مثل هذا التوسيع يضع مجموعة من الشروط على اختصاص المحكمة قد تنطوي على إقامة عقبات حقيقية. ويمكن بالاضافة إلى ذلك، أن يخلق عدة حالات من تنازع الاختصاص بين جميع الدول التي تلزم موافقتها. وحتى فيما إذا كان للمحكمة، بموجب الفقرتين ٣ و٤ من مشروع الحكم، اختصاص البت في حالات تنازع الاختصاصات هذه، يبدو من الأفضل الاقلال من امكانية حدوث حالات التنازع هذه إلى أقصى حد. ولا بد من الاعتراف بأنه فيما عدا نظام اقليمية القانون الجنائي الذي هو القاعدة العامة في القانون الجنائي الداخلي فإن النظم الأخرى ما هي، في الواقع إلا استثناءات أوحت بها واقعية الدول. ومع ذلك ولكي تؤخذ هذه الواقعية في الاعتبار أخذت الفقرة ٢ إلى جانب مبدأ اقليمية القانون الذي أعرب عنه دون أية قيود في الفقرة ١ من مشروع الحكم، بنظام شخصية القانون الايجابية والسلبية ونظام الحماية الفعلية ولكن فقط في الحدود التي يفرض فيها التشريع الداخلي للدول المعنية تطبيقهما في حالة ملموسة.

٤٩ - ولا يخلو هذا الحل من بعض النواقص. فالاعتراف بالاختصاص للدولة التي يكون الفاعل من رعاياها معناه، في بعض الحالات، الاعتراف بالاختصاص للدولة الضحية أو للدولة التي يكون رعاياها هم الضحايا، لا يبدو أنه يمنح في كل الحالات الضمانات الكافية بالانصاف والموضوعية.

٥٠ - وبصورة عامة، يجب من ناحية أخرى الاعتراف بأن قاعدة اسناد الاختصاص هي الملجأ الأخير أي أنها تنازل لا بد منه لسيادة الدول. وهي قاعدة تُخضع اختصاص المحكمة لشرط يصعب تحقيقه ولا يساعد على تيسير الوصول إلى هذا القضاء. ولهذا يرجى أن يكون هذا الشرط مرحلة فقط، مؤقتة تماما، نحو اقامة قانون دولي جنائي متحرر أكثر من النظام الداخلي وأقل خضوعا لقواعده.

الفقرة ٣

٥١ - تمثل الفقرة ٣ تعبيرا عن قاعدة سارية تقول بأن كل محكمة تقام أمامها دعوى تكون هي الحكم في اختصاصها عندما يقع اعتراض عليه أمامها، إلا في حالة طعن، إذا ما حدث طعن في قرارها أمام قضاء أعلى. لكن بما أن المحكمة الجنائية تُعتبر أعلى قضاء جنائي في النظام الدولي، فمن الطبيعي أن تكون هي الحكم في اختصاصها دون رجوع.

الفقرة ٤

٥٢ - تتعلق الفقرة ٤ بحالة أخرى من الحالات القياسية. فالاعتراض هنا لا يتعلق باختصاص المحكمة كما هو الأمر في الافتراض الوارد في الفقرة السابقة. بل يتعلق على الأحرى بتنازع بين دولتين أو أكثر على اختصاص واحدة منها، أو عندما تتبادل الاعتراض فيما بينها على اختصاصها. وهذا النوع من التنازع معروف. ويرجع السبب فيه إلى أن كل دولة تحدد هي بنفسها قواعد اختصاصها الخاص بها في المجال الجنائي وتنتج عن ذلك بالضرورة حالات تنازع بين التشريعات الوطنية المختلفة. وتحاول الدول تسوية هذه التنازعات عن طريق اتفاقات غالبا ما يصعب، من ناحية أخرى، تحقيقها.

٥٣ - وقد يسمح الحل المقترح في الفقرة ٤ بالتغلب على هذه الصعاب، ذلك أن المحكمة سيكون لها، كما ذُكر حالا، الاختصاص للبت في حالات التنازع هذه. وقد تساعد، بالاضافة إلى ذلك، على تيسير توحيد الأحكام القضائية في مجال تنازع القوانين والولايات القضائية.

٥٤ - وأخيرا، يجب ألا يستبعد الافتراض الذي ستقوم فيه ولاية قضائية لدولتين أو أكثر بملاحقة الجريمة نفسها وتصدر بشأنها قرارات إما بالادانة أو البراءة، الأمر الذي سيكون مخالفا لمبدأ عدم جواز المحاكمة على الجرم ذاته مرتين. وقد يجوز للمحكمة، في هذه الحالة، إعادة النظر في أحدث القرارات أو الغاؤها.

الفقرة ٥

٥٥ - وتستند الفقرة ٥ إلى الفكرة التي تقول بانه يمكن للمحكمة أيضا أن تلعب دورا هاما جدا في توحيد القانون الجنائي الدولي وهو قانون جديد، لا يزال حاليا في عز مرحلة نموه. ويمكنها أن تساهم في رفع بعض وجوه اللبس من حيث المصطلحات ومن حيث تعريف المفاهيم، على سبيل المثال، مفهوم الاشتراك والتآمر والشروع التي يختلف مضمونها من قانون وطني لآخر. ويمكن لها أيضا أن تساعد على توضيح معنى بعض المبادئ في القانون الدولي ومحتواها، مثل مبدأ لا جريمة بلا نص ومبدأ لا عقوبة بلا نص ومبدأ عدم جواز المحاكمة على الجرم ذاته مرتين.

جيم - إقامة الدعوى الجنائية

١ - مشروع حكم

٥٦ - للأغراض المشار اليها في الفقرة ٣٧ أعلاه، يقدم المقرر الخاص النص التالي:

١ - تُمارَس إقامة الدعوى الجنائية، بسبب جرائم مخلة بسلم الانسانية وأمنها من جانب الدول.

٢ - غير أنه، عندما يتعلق الأمر بجرائم العدوان أو التهديد بالعدوان، تخضع إقامة الدعوى الجنائية لقرار مجلس الأمن سلفا بوجود تلك الجرائم.

٢ - التعليق

٥٧ - من الممكن تصور أن يكون لمجلس الأمن بوصفه حارسا للسلم والأمن الدوليين، اختصاص القيام بنفسه مباشرة بإقامة دعوى جنائية دولية. غير أن تفسير دور هذا الجهاز بهذا النوع من التفسير يتجاوز الاختصاصات التي خولها اياه ميثاق الأمم المتحدة. ذلك أن دوره يتمثل إما في اتخاذ تدابير وقائية لمنع الإخلال بالسلم وإما اتخاذ تدابير لإقرار السلم. لكن جميع هذه التدابير هي مع ذلك تدابير سياسية وليس لها أي طابع قضائي. فمن غير الواضح ما هو الأساس لاختصاص ينفرد به مجلس الأمن في مجال الملاحقة الجنائية الموجهة ضد الجرائم المعنية.

٥٨ - ومع ذلك، يمكن للمرء أن يطرح السؤال لمعرفة ما إذا كان لا ينبغي، في بعض الحالات، أن تكون الدعوى الجنائية خاضعة لموافقة مجلس الأمن سلفا. فمن بين الجرائم المتوقعة في مشروع المدونة هناك فعلا ما يمس بصورة حقيقة السلم الدولي. بيد أن لمجلس الأمن، بموجب المادة التاسعة والثلاثين من ميثاق الأمم المتحدة سلطة "أن يقرر ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان". فلا بد إذن من التسليم بأن الدعوى الجنائية تكون، في هذه الحالات، خاضعة لقرار مجلس الأمن بوقوع عدوان أو تهديد بالعدوان. وبالتالي، إذا ما حاولت دولة ما أن ترفع مباشرة قضية إلى المحكمة دون موافقة مجلس الأمن سلفا، يتعين على هذه الأخيرة أن تحيل الشكوى إلى مجلس الأمن للنظر فيها والاتفاق عليها سلفا.

٥٩ - أما فيما يتعلق بالجرائم الأخرى - جريمة الحرب والجرائم ضد الانسانية وبصفة خاصة جريمة إبادة الأجناس أو الاتجار غير المشروع في المخدرات - يبدو، على عكس ذلك، أن موافقة جهاز من أجهزة الأمم المتحدة ليس بالأمر الضروري.

قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية

[البند ٥ من جدول الأعمال]

الوثيقة A/CN.4/436*

التقرير السابع عن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، أعدّه السيد ستيفن س. مكافري، المقرر الخاص

[الأصل: بالانكليزية]
[١٥ آذار/مارس ١٩٩١]

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
الاتفاقيـات والمعـاهدات الواردة في هـذا التقريـر		١١١
مقدمة	١	١١٨
الفصل		
الأول - هيكل الباب الأول من مشروع المواد	٢ - ٤	١١٩
الثاني- المصطلحات المستخدمة	٥ - ٨٦	١٢٠
ألف - تعريف "المجرى المائي الدولي"	٦ - ٨٤	
١- عناصر المجرى المائي المقرر ادراجها في تعريف "المجرى المائي الدولي"	٨ - ٤٩	
(أ) مفهوم "شبكة المجرى المائي"	١٠- ١٤	
(ب) العناصر المكونة لشبكة المجرى المائي	١٥ - ٤٩	١٢٦
'١' لمحة عامة	١٥	١٢٦

---

* تتضمن الوثائق A/CN.4/436/Corr.1، وCorr.2، وCorr.3.

المحتويات (تابع)

الفصل الثاني (تابع)		الفقرات	الصفحة
	'٢' العناصر المكونة لشبكة المجرى المائي موضحة في إطار دولي	١٦	١٢٦
	'٣' المياه الجوفية	١٧ - ٤٩	١٢٧
	(أ)كميات المياه الجوفية	١٧	١٢٧
	(ب)استخدام المياه الجوفية	١٨ - ٢١	١٢٧
	(ج) خصائص المياه الجوفية	٢٢ - ٢٤	١٣٠
	(د)أهمية تضمين المياه الجوفية في تخطيط وادارة الموارد المائية	٢٦ - ٣٢	١٣٢
	(هـ)المياه الجوفية في ممارسة الدول	٣٣	١٣٦
	'١' الاتفاقات الدولية . . .	٣٤ - ٣٨	١٣٧
	'٢' قضية انخفاض مياه الدانوب	٣٩ - ٤٣	١٣٩
	(و) مشاريع المواد المتعلقة على وجه التحديد بالمياه الجوفية عبر الحدود . .	٤٤ - ٤٥	١٤٢
	'١' قواعد سيول	٤٦ - ٤٧	١٤٣
	'٢' مشروع بيلاجيو . . .	٤٨ - ٤٩	١٤٥
	٢- استخدام مفهوم "الشبكة" أو المفاهيم المتصلة به في الاتفاقات الدولية . .	٥٠ - ٥٨	١٤٥
	٣- استخدام مفهوم "الشبكة" أو المفاهيم ذات الصلة في الصكوك والمشاريع والدراسات الدولية الأخرى	٥٩ - ٧١	١٤٨
	٤- مفهوم "الطابع الدولي النسبي" للمجرى المائي	٧٢ - ٨٤	١٥٤
	باء - المصطلحات الأخرى التي يمكن ادراجها في المادة	٨٥	١٥٧
	جيم - المادة المقترحة		١٥٨
الثالث -	خاتمة	٨٦	١٥٩

المحتويات (تابع)

الصفحة

المرفق

الشكل ١ . . . . . ١٦٠
الشكل ٢ . . . . . ١٦١
الشكل ٣ . . . . . ١٦٢
الشكل ٤ . . . . . ١٦٣
الشكل ٥ . . . . . ١٦٥

الاتفاقيات والمعاهدات الواردة في هذا التقرير**

التسميات المختزلة

Legislative Texts	United Nations Legislative Series, Legisative Text and Treaty Provisions concerning the Utilization of Ineternational Rivers for Other Purposes than Navigation (Sales No.63.V.4).

افريقيا

معاهدات متعددة الأطراف

	المصدر
تشاد، داهومي، ساحل العاج، غينيا، فولتا العليا، الكاميرون، مالي، النيجر، نيجيريا - القانون المتعلق بالملاحة والتعاون الاقتصادي بين دول حوض نهر النيجر (نيامي، ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٣)	United Nations, Treaty Series, vol. 587, p. 9.
تشاد، الكاميرون، النيجر، نيجيريا - الاتفاقية والنظام المتعلقان بتنمية حوض نهر التشاد (فورت لامي، ٢٢ أيار/مايو ١٩٦٤)	United Nations, Treaties concerning the Utilization of International Watercourses for Other Puroses than Navigation: Africa, Natural Resources/Water Series No. 13 (Sales No. E/F.84.II.A.7), p. 8.
الاتفاقية الافريقية لصون الطبيعة والموارد الطبيعية (الجزائر، ١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٦٨)	United Nations, Treaty Series, vol. 1001, p. 3.
	Ibid., vol. 1089. P. 165.
بوروندي، جمهورية تنزانيا المتحدة، رواندا - الاتفاق المنشئ لمنظمة ادارة وتنمية حوض نهر كاغيرا (روزومو، ٢٤ آب/أغسطس ١٩٧٧)	

** ترد الصكوك في هذه القائمة حسب الترتيب الزمني والقارة.

السنغال، غامبيا، غينيا - الاتفاقية المتعلقة بانشاء منظمة تنمية حوض نهر غامبيا (كاولاك، ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٧٨)	United Nations, Treaties concerning the Utilization of International Watercourses for Other Purposes than Navigation: Africa, Natural Resources/Water Series No. 13 (Sales No. E/F.84.II.A.7), p. 42.
بنن، تشاد، ساحل العاج، فولتا العليا، غينيا، الكاميرون، مالي، النيجر، نيجيريا - الاتفاقية المنشئة لسلطة حوض نهر النيجر (فارانا، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٠)	United Nations, Treaty Series, vol. 587, p. 56.
الاتفاق بشأن خطة العمل من أجل الادارة السليمة بيئياً لشبكة نهر زامبيزي المشتركة، وخطة العمل (هاراري، ٢٨ أيار/مايو ١٩٨٧)	International Legal Materials, Washington, D. C. vol. 27 (1988), p. 1109.

معاهدات ثنائية

الجمهورية العربية المتحدة والسودان - الاتفاق بشأن الانتفاع التام بمياه النيل (القاهرة، ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٩)	الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٤٥٣، ص ٥١

أمريكا

معاهدات متعددة الأطراف

الأرجنتين، أوروغواي، باراغواي، البرازيل، بوليفيا المعاهدة المتعلقة بحوض نهر لا بلاتا (برازيليا، ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٦٩)	Ibid., vol. 875, p. 3.

معاهدات ثنائية

بريطانيا العظمى والولايات المتحدة الأمريكية - المعاهدة بشأن مياه الحدود والمسائل المتعلقة بالحدود بين كندا والولايات المتحدة الأمريكية (واشنطن، ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٠٩)	British and Foreign Staate Papers, 1908-1909, vol. 102, p. 137; Legislative Texts, p. 260, No. 79.
الولايات المتحدة الأمريكية وكندا - المعاهدة المتعلقة بالتعاون على تنمية الموارد المائية لنهر كولومبيا (واشنطن، ١٧ كانون الثاني/يناير ١٩٦١)	United Nations, Treaty Series, vol. 542 p.245.

آسيا

معاهدة ثنائية

باكستان، الهند والبنك الدولي للانشاء والتعمير - معاهدة مياه نهر السند لعام ١٩٦٠ (كراتشي، ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٦٠)	Ibid., vol. 419, p. 125.

أوروبا

معاهدات متعددة الأطراف

ايطاليا، بريطانيا العظمى، بلجيكا، فرنسا، اليونان، الخ.. الاتفاقية المنشئة للنظام النهائي لنهر الدانوب (باري، ٢٣ تموز/يوليه ١٩٢١)	League of Nations, Treaaty Series, vol XXVI, p. 173.

معاهدات ثنائية

اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفاتية وهنغاريا: اتفاقية بشأن التدابير الرامية إلى منع الفيضانات وتنظيم نظام المياه على الحدود السوفياتية - الهنغارية في منطقة نهر تيسا الحدودي (يوجغورود، ٩ حزيران/يونيه ١٩٥٠)	Legislative Texts, p. 827, No. 227.
يوغوسلافيا وهنغاريا: الاتفاق المتعلق بمسائل الاقتصاد المائي، بالاضافة إلى النظام الأساسي للجنة اليوغوسلافية - الهنغارية للاقتصاد المائي (بلغراد ٨ آب/أغسطس ١٩٥٥)	Ibid., p. 830, No. 228
يوغوسلافيا والبانيا: اتفاق بشأن مسائل الاقتصاد المائي، بالاضافة الى النظام الأساسي للجنة اليوغوسلافية - الألبانية للاقتصاد المائي والبروتوكول المتعلق بصيد الأسماك في بحيرات وأنهار الحدود (بلغراد، ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٦)	Ibid., p. 441, No. 128.

يوغوسلافيا وبلغاريا: اتفاق (مع مرفق) بشأن مسائل الاقتصاد المائي (صوفيا، ٤ نيسان/أبريل ١٩٥٨)	United Nations, Treaty Series, vol. 367, p. 89.
بولندا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية: اتفاق بشأن استخدام الموارد المائية في المياه الحدودية (وارسو، ١٧ تموز/يوليه ١٩٦٤)	Ibid., vol. 552, p. 175.
اليونان ويوغوسلافيا: اتفاق بشأن الدراسة الخاصة بالتحسين الشامل لحوض نهر أكسيوس - فاردار (بلغراد، ١٢ حزيران/يونيه ١٩٧٠)	Sluzbeni List, Socijalisticke Federativne Republike Jugoslavije, Belgrade, No. 48 text 124, p. 723
فنلندا والسويد: اتفاق بشأن أنهار الحدود (ستكهولم، ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧١)	United Nations, Treaty Series, vol. 825, p. 191.
ايطاليا وسويسرا: اتفاقية بشأن حماية المياه المشتركة الايطالية - السويسرية من التلوث (روما، ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٧٢)	Revue générale de droit international public (Paris), 3rd series, vol LXXIX (1975), pp. 265 et esq.
جمهورية المانيا الاتحادية والجماعة الاقتصادية الأوروبية والنمسا - الاتفاقية المتصلة بالتعاون الاقتصادي في مجال المياه في حوض نهر الدانوب (ريغينزبورغ، ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧)	Offcial Journal of the European Communities, vol. 33, 5, April 1990, p. 20.

اتفاقيات عامة

معاهدة فرساي (فرساي، ٢٨ حزيران/يونيه ١٩١٩)	G.F. de Martens, Nouveau Recueil général de Traités, 3rd series, vol. X (Leipzig, Weicher, 1923), p. 323.

المصدر

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ (فيينا، ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩)	United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.

اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (فيينا ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥)	United Nations, Juridical Yearbook 1975 (Sales No. E.77.V.3), p. 87.
اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات (فيينا ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨)	United Nations Conference on Succession of States in Respect of Treaties, Official Records, vol. III, Documents of the Conference (United Nations publication: Sales No. E.79.V.10). p.185
اتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها (فيينا، ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٣)	United Nations, Juridical Yearbook 1983 (Sales No. E.90.V.1), p. 139.
اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية (فيينا، ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦)	A/CONF.129/15.

مقدمة

١- في التقرير السادس[١]، انتهى المقرر الخاص من تقديم الأحكام التي يوصي اللجنة بالنظر في ادراجها في مشروع المواد المتعلق بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية[٢]. ويتناول هذا التقرير بالدرجة الأولى المصطلحات المستخدمة، وبصفة خاصة، تعريف مصطلح "المجرى المائي الدولي". إلا أنه قبل الانتقال الى تلك المسألة الأساسية، يود المقرر الخاص أن يوجه انتباه اللجنة إلى المادتين اللتين تتناولان نطاق المشروع والمصطلحات المستخدمة على التوالي.

---

(١) حولية ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٠١، الوثيقة A/CN.4/427 وAdd.1.

(٢) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة حتى الآن (المواد ١-٢٧)، انظر حولية ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٤٨ وما يليها.

الفصل الأول

هيكل الباب الأول من مشروع المواد

٢- في الوقت الحاضر، يبدأ الباب الأول من مشروع المواد، المعنون "مقدمة"، بمادة معنونة مؤقتا "المصطلحات المستخدمة" (المادة ١) تتبعها مادة بعنوان "نطاق هذه المواد" (المادة ٢). ويوصي المقرر الخاص بأن تنظر اللجنة في أن تعكس ترتيب هاتين المادتين، بحيث تتضمن المادة الأولى من المشروع تعريفا لنطاقه والمادة الثانية تعريفا للمصطلحات المستخدمة.

٣- ومثل هذا الهيكل يبدو أكثر منطقية، ويبدو كذلك أكثر فائدة للقارئ من الترتيب الحالي. ففي المعتاد، يكون أول شيء يود المرء معرفته عن أي مجموعة من المواد هو ما الذي تغطيه، لا كيف يتم تعريف بعض المصطلحات التقنية المستخدمة فيه. وربما كان هذا هو السبب الذي جعل عددا من الاتفاقيات التي وضعت على أساس مشاريع مقدمة من اللجنة يعتمد الهيكل الموصى به هنا. ومن الأمثلة على ذلك اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، واتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات، واتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها، واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية. وبالاضافة الى ذلك، سارت اللجنة على المنوال نفسه في مجموعتي مشاريع المواد اللتين أنجزتهما في الآونة الأخيرة: مشاريع المواد المتعلقة بحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية التي أنجزت قراءتها الأولى في عام ١٩٨٦[٣]، ومشاريع المواد المتعلقة بمركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل التي أنجزت قراءتها الثانية في عام ١٩٨٩[٤][٥]. وهناك مثال أخير يمكن استخلاصه من أعمال اللجنة عن موضوع المجاري المائية نفسه: فمجموعة مشاريع المواد الستة التي أعتمدتها اللجنة أصلا في عام ١٩٨٠ تبدأ بالمادة ١ المعنونة "نطاق هذه المواد"[٦].

٤- وفي حين أن التغييرات من هذا النوع كانت تجري في الماضي خلال عملية القراءة الثانية اساسا، فإن المقرر الخاص لا يرى سببا يدعو إلى عدم اجراء تغيير من هذا القبيل قبل اعتماد مجموعة مشاريع المواد بأكملها في القراءة الأولى. وليس من المحتمل، فيما يبدو، أن يثير عكس بسيط لترتيب المادتين الأوليين من المشروع لبسا لدى الدول. والواقع أن المقرر الخاص يعتقد، كما هو مبين أعلاه، أن معالجة نطاق المشروع في المادة الأولى منه ستكون أكثر فائدة للقارئ من البدء بقائمة بالتعاريف التقنية. وهذه التعاريف تعالج في الفرع التالي من التقرير.

---

(٣) حولية ١٩٨٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢ وما يليها.

(٤) انظر حولية ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٧ وما يليها.

(٥) إلا أن هذا النهج لم يُتَّبع في كل جهود اللجنة. وعلى سبيل المثال، فإن اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي، تبدأ بالمصطلحات المستخدمة وتغطي نطاق الاتفاقية في المادة ٢.

(٦) حولية ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٠.

الفصل الثاني

المصطلحات المستخدمة

٥- في هذا الفصل، سيبحث المقرر الخاص، أولا، تعريف مصطلح "المجرى المائي الدولي" ثم يحدد عدة تعابير اضافية قد تود اللجنة وضع تعاريف لها في المادة التي تتناول "المصطلحات المستخدمة".

ألف - تعريف "المجرى المائي الدولي"

٦- منذ عام ١٩٧٦، كان هناك "اتفاق عام في اللجنة على عدم التعرض لمسألة تحديد نطاق مصطلح 'المجاري المائية الدولية' في بداية العمل. وبدلا من ذلك، ينبغي تركيز الاهتمام على البدء في وضع مبادئ عامة يمكن تطبيقها على الجوانب القانونية لأوجه استخدام تلك المجاري الدولية"(٧). وفي التقرير الثاني (١٩٨٦)، أعرب المقرر الخاص عن رأي مفاده أن "ترك هذه المسألة جانبا في الوقت الحاضر قد يعجّل العمل المتعلق بهذا الموضوع"، وأوصى المقرر الخاص لذلك بأن "تستمر اللجنة في العمل على أساس فرضية العمل المؤقتة التي وضعتها اللجنة وقبلتها في عام ١٩٨٠"(٨). وفي الدورة التاسعة والثلاثين (١٩٨٧)، اعتمدت اللجنة الأحكام الأولى من المجموعة الراهنة من مشاريع المواد (المواد ٢ الى ٧). وقررت اللجنة "أن تنحي جانبا في الوقت الراهن مسألة المادة ١ (المصطلحات المستخدمة) ومسألة استخدام مصطلح 'شبكة' وان تواصل أعمالها على اساس فرضية العمل المؤقتة التي وافقت عليها اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين المعقودة في عام ١٩٨٠"(٩). وفيما يلي نص هذه الفرضية:

> تتألف شبكة المجاري المائية من عناصر هيدروغرافية مثل الأنهار والبحيرات والقنوات والأنهار الجليدية والمياه الجوفية التي تشكل بحكم علاقتها الطبيعية كلا متكاملا؛ ومن ثم فإن أي استخدام يؤثر على المياه في جزء من الشبكة يمكن أن يؤثر على المياه في جزء آخر.
>
> و'شبكة المجاري المائية' هي شبكة للمجاري المائية تقع العناصر المكونة لها في دولتين أو أكثر.

---

(٧) حولية ١٩٧٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٦٢، الفقرة ١٦٤.

(٨) انظر حولية ١٩٨٦، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٤٩، الوثيقة A/CN.4/399 وAdd.1 وAdd.2، الفقرة ٦٣.

(٩) حولية ١٩٨٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢٥، الحاشية ٨٣.

وبقدر عدم تأثر أجزاء من المياه في إحدى الدول بأوجه استخدام المياه في دولة أخرى أو بقدر عدم تأثيرها فيها، لا تعامل بوصفها تدخل ضمن شبكة المجاري المائية الدولية. وعلى ذلك، فإنه بالقدر الذي يؤثر فيه كل وجه من أوجه استخدام مياه الشبكة على غيره من أوجه استخدامها، تكون هذه الشبكة دولية، ولكن بذلك القدر فقط؛ ووفقا لذلك، ليس للمجرى المائي طابع دولي مطلق بل نسبي(١٠).

٧- والآن وقد اعتمدت اللجنة جل أحكام المشروع، وهي في سبيلها إلى النظر في الأحكام المتبقية، فقد آن الأوان للبت في نطاق مصطلح "المجرى المائي الدولي". والواقع أن مما يجعل مهمة اللجنة أكثر يسرا أن القواعد الأساسية لمشروع المواد أصبحت الآن واضحة؛ ولم يتبق سوى البت في نطاق تطبيقها. وفي الواقع، هناك قضيتان معروضتان على اللجنة في هذا الصدد. الأولى هي هل ينبغي تطبيق مشروع المواد على جميع العناصر الهيدروغرافية المكونة للمجاري المائية الدولية(١١)، وعلى جميع أشكال تلك المجاري المائية(١٢) بما في ذلك الأنهار وروافدها والبحيرات والقنوات والمستودعات والمياه الجوفية؟ والقضية الثانية هي هل ينبغي، لأغراض مشروع المواد، معاملة المجاري المائية على أن لها طابعا دوليا "نسبيا"؟(١٣)

١- عناصر المجرى المائي المقرر إدراجها في تعريف "المجرى المائي الدولي"

٨- إن بعض جوانب الاجابة عن المسألة الأولى ترد بالفعل ضمنا في كثير من أحكام المشروع التي اعتمدت حتى الآن، على الأقل فيما يتعلق بالمياه السطحية. وقد يكون أبرز هذه الجوانب هو أن النطاق المكاني للمواد لا يقتصر بالضرورة على المجاري المائية أو أجزائها الموجودة في منطقة الحدود تماما. وما لم يقتصر نطاق مشروع المواد على المجاري المائية المتاخمة والبحيرات الواقعة على الحدود، وهو اقتراح

---

(١٠) حولية ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٠٨، الفقرة ٩٠.

(١١) كما هو موضح أدناه بصدد مناقشة الدورة الهيدرولوجية، فإن شبكة المجاري المائية ستشمل دائما أنواعا معينة من العناصر المكونة لها (مثل الجداول وروافدها والمياه الجوفية)، وقد تشمل عناصر أخرى (مثل البحيرات والمستودعات والقنوات) ايضا. (لا يأخذ هذا القول في الاعتبار حالة خزان (للمياه الجوفية) لا تكون له صلة بالمياه السطحية. فتلك المياه الجوفية التي لا صلة لها ستناقش فيما بعد في هذا الفصل).

(١٢) تستخدم هنا فكرة "شكل" من أشكال المجاري المائية الدولية للاشارة إلى بعض العناصر المكونة لشبكة المجاري المائية التي قد تكون أو لا تكون موجودة في أي حوض صرف معين. وهذه تشمل البحيرات والمستودعات والقنوات. ومن ثم فإن مصطلح "شكل" يشير إلى العناصر التي يمكن أن تتكون منها شبكة المجرى المائي بخلاف تلك التي توجد في كل حالة (انظر الحاشية ١١ أعلاه).

(١٣) إن مفهوم "الطابع الدولي النسبي" للمجرى المائي نابع من فرضية العمل المؤقتة التي وافقت عليها اللجنة بناء على أعمالها المضطلع بها في عام ١٩٨٠ (انظر الحاشية ١٠ أعلاه).

أبدي في اللجنة على حد علم المقرر الخاص، فإن مواد المشروع بحكم طبيعتها ستتطلب من دول المجرى المائي أن تنظر في الآثار المحتملة للأنشطة التي ربما لا يضطلع بها في المنطقة المجاورة تماما للحدود بالنسبة لدول المجرى المائي الأخرى. وهذا يعني، على سبيل المثال، ان نظام الاستعمال المنصف (المادة ٦) يمكن أن يتعرض للاضطراب بسبب أنشطة يضطلع بها بعيدا عن حدود أحد الروافد أو القناة المؤدية الى أحد الأنهار التي تعبر الحدود مثلما يتعرض للاضطراب بسبب العمل المضطلع به على النهر ذاته بالقرب تماما من الحدود. ويصدق نفس الشيء على القدرة على التسبب في ضرر ملموس (المادة ٨). وعلى سبيل المثال، فإن المواد الكيميائية التوكسينية التي يجري صرفها في مجرى مائي صغير يصب في إحدى البحيرات الواقعة على الحدود قد تتخذ طريقها في خاتمة المطاف عبر البحيرة وتتسبب في ضرر في الجانب الآخر من الحدود بدولة أخرى من دول المجرى المائي[١٤]. بالمثل فإن أحكام الباب الثالث من مشروع المواد (التدابير المخطط لها) ستكون واجبة التطبيق بالنسبة لاستعمالات أحد الروافد البعيدة عن الحدود مثلها في ذلك مثل استعمالات المجرى الرئيسي لأحد الأنهار المستمرة الجريان في منطقة الحدود ذاتها: والسؤال في الحالتين كلتيهما هو هل سيترتب على التدابير المخطط لها "أثر سلبي ملموس على دول أخرى من دول المجرى المائي" (المادة ١٢). والمعيار الذي يستند إليه مشروع المواد في جميع هذه الحالات هو هل سيمثل النشاط أو الاستعمال المذكور استعمالا غير منصف وغير معقول، أو هل سيتسبب في ضرر ملموس أو قد يترتب عليه اثر سلبي على[١٥] دول أخرى من دول المدرى المائي، أو هل سيلحق الضرر بالنظام الايكولوجي للمجرى المائي الدولي، أو هل سيمثل أحد الظروف التي قد تلحق الضرر بدول أخرى من دول المجرى المائي[١٦]. وعلاوة على ذلك، فإن حقوقا والتزامات أخرى سيتعين أيضا تطبيقها، بموجب مشروع المواد، على أجزاء من المجرى المائي الدولي خلاف المجرى الرئيسي لكي تكون مجدية. ويصح هذا، على سبيل المثال، بالنسبة للحق في المشاركة في صياغة وإبرام اتفاقات بشأن أحد أجزاء المجرى المائي (الفقرة ٢ من المادة ٥) والالتزام بأخذ جميع العوامل والظروف ذات الصلة بالاستعمال المنصف في الاعتبار (المادة ٧)، والتبادل المنتظم للبيانات والمعلومات (المادة ١٠).

---

(١٤) انظر على سبيل المثال Ohio v. Wyandotte Chemicals Corp. et al., (United States Reports of Cases Adjudged in the Supreme Court, vol. 401 (1971), p. 493 et seq.)

وكانت هذه قضية رفعتها ولاية أوهايو بالولايات المتحدة الأمريكية ضد شركة كندية، ضمن آخرين، زعم أنها أغرقت الزئبق في أحد الروافد الكندية لبحيرة إيري مما تسبب في إلحاق ضرر في أوهايو وبها. والتمست ولاية أوهايو الحصول على "تعويضات نقدية عن الضرر الذي حدث لبحيرة إيري واسماكها والحياة البرية ونباتاتها ومواطني أوهايو وسكانها".

(١٥) يستعمل معيار "الأثر السلبي الملموس" في الباب الثالث من مشروع المواد. انظر، على سبيل المثال، المادة ١٢.

(١٦) "الظروف التي قد تضر بدول أخرى من دول المجرى المائي" يجري تناولها في المادة ٢٦. وقائمة المعايير ليست جامعة مانعة ولكن من المأمول أن توضح النقطة.

٩- ويقترح المقرر الخاص أن يعرّف مصطلح "المجرى المائي الدولي" بطريقة توضح الآثار السابقة الذكر لمشروع المواد المعتمدة حتى الآن. وتعريف "المجرى المائي الدولي" الذي يركز على جزء من مجرى أو بحيرة أو ما إلى ذلك يشكل حدا دوليا أو يمر به، يبدو أنه تعريف محدود جدا بحيث لا يعود بفائدة على من يوجه إليهم مشروع المواد. أي أن مثل هذا التعريف لا ينبه السلطات المسؤولة عن تطبيق مشروع المواد للآثار السابق بيانها وما يترتب على ذلك، في جملة أمور، من ضرورة أن تؤخذ في الاعتبار الآثار المحتملة عبر الحدود للأنشطة القائمة أو المخطط لها. وبالمثل، فحتى تعريف "المجرى المائي الدولي" الذي يشير، على سبيل المثال إلى "أي مجرى مائي ... يمر عبر اراضي دولتين أو أكثر أو يشكل حدودا بينهما"[١٧] يمكن أن يؤدي الى عدم التيقن ويخلق صعوبة في التطبيق لأن المعنى الدقيق لمصطلح "المجرى المائي" سيظل دون تعريف. ولذلك يوصي المقرر الخاص بأن يتضمن مشروع المواد تعريفا لمصطلح "المجرى المائي"، وللأسباب الموضحة أدناه يشير الى أن حقوق والتزامات دول المجرى المائي بموجب مشروع المواد ستكون أوضح ما تكون كما سيكون التخطيط والادارة التعاونيان للمجاري المائية أكثر فعالية، وذلك بتعريف "المجرى المائي" بوصفه اساسا شبكة مياه تضم عناصر هيدروغرافية تشكل بحكم ترابطها المادي كلا موحدا. وهذا هو النهج المتبع في التعريف العملي المؤقت المبين أعلاه (انظر الفقرة ٦) الذي جرت صياغة مشروع المواد على أساسه. وبينما جرت مناقشة المفهوم في الوثائق السابقة للجنة[١٨]، فإن مفهوم "شبكة المجرى المائي" سيعاد تناوله بإيجاز في الفرع التالي بغية توضيح السياق الذي تقدم فيه المقرر الخاص بتوصياته.

(أ) مفهوم "شبكة المجرى المائي"

١٠- إن بداية تفهم عمل المجاري المائية هي الدورة الهيرولوجية. ولما كانت هذه الظاهرة قد عولجت باستفاضة في التقرير الأول للمقرر الخاص، السيد شوبيل[١٩] فلن نقدم هنا إلا موجزا لملامحها الرئيسية.

---

(١٧) انظر مذكرة اللجنة الاقتصادية لأوروبا عن "العناصر الممكنة لمشروع اتفاقية إطارية بشأن حماية واستعمال المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية"؛ الوثيقة ENVWA/WP.3/R.17, element II, para. 1 (a).

(١٨) انظر، على سبيل المثال، الفقرات من (٢) الى (٨) من التعليق على المادة ١ المعتمدة في عام ١٩٨٠ (حولية ١٩٨٠)، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٠ - ١١١)؛ والتقرير الثاني للسيد شويبل (حولية ١٩٨٠)، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٦٧ - ١٦٩، الوثيقة A/CN.4/332 وAdd.1، الفقرات ٥٣ - ٥٨).

(١٩) حولية ١٩٧٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٤٦ - ١٤٩، الوثيقة A/CN.4/320، الفقرات ٩ - ٢١.

١١- ويقدم نيبل (Nebel) بيانا موجزا نسبيا وغير تقني للدورة الهيدرولوجية[٢٠]، مصحوباً بشكل بياني (انظر المرفق، الشكل ١).

---

(٢٠) "إن الدورة المائية التي تسمى أيضا الدورة الهيدرولوجية ... تتالف أساسا من دخول المياه الى الغلاف الجوي عن طريق التبخر وعودتها عن طريق التكثف وتساقط المطر أو الثلج. بيد أنه توجد جوانب إضافية تحتاج الى مزيد من الدراسة.

"دخول المياه الى الغلاف الجوي

"نظرا لأن المحيطات تغطي حوالي ٧٠ في المائة من سطح الأرض فليس من المستغرب أن تدخل أكبر كميات من بخار الماء إلى الغلاف الجوي عن طريق التبخر من سطح المحيطات. وتتبخر مياه اضافية من البحيرات والأنهار والتربة الرطبة وغيرها من الأسطح الرطبة؛ وفوق الأراضي المزروعة بالنباتات تدخل كميات كبيرة من المياه إلى الغلاف الجوي من النباتات عن طريق النتح. ويسمى اجتماع ظاهرتي التبخر والنتح بالتبخر النتحي.

..."

"المياه الموجودة فوق سطح الأرض وخلالها

"المياه التي تتساقط على الأرض كمطر أو ثلج قد تأخذ أحد سبيلين بديلين. فقد تتخلل الأرض، الماء المتسرب، أو قد تنساب على السطح، وتشكل مدد النهر. ... ويتدفق مدد النهر على سطح الأرض الى المجاري والأنهار التي تشق طريقها نحو المحيط أو غيره من نقاط التبخر. ويشار الى جميع البرك والبحيرات والمجاري والأنهار وغيرها من المياه الموجودة على السطح بوصفها مياها سطحية.

"وبالنسبة للمياه المتسربة يوجد أيضا بديلان. فقد تحتفظ التربة بالمياه، وتعتمد كمية المياه على قدرة التربة على الاحتفاظ بها ... وتسمى هذه المياه بالمياه الشعرية وتعود الى الغلاف الجوي عن طريق التبخر النتحي.

"وتسمى المياه المتسربة التي لا يحتفظ بها في التربة مياه الجاذبية لأنها تسحب بفعل الجاذبية وتتقطر أو ترشح الى اسفل من خلال المسام أو الشقوق الموجودة في الأرض. بيد أنه، طال الزمن أو قصر، فإن مياه الجاذبية تصل الى طبقة صخور صماء أو طُفل كثيف. وتتجمع المياه الحرة وتملأ تماما جميع الشقوق والمسام والفراغات الموجودة فوق هذه الطبقة الصماء. وتسمى المياه المتجمعة بالمياه الجوفية ويُعرف سطحها الأعلى باسم سطح الماء الباطني. ... وتصبح مياه الجاذبية مياها جوفية عند اصطدامها بسطح الماء الباطني بنفس الطريقة التي تصبح بها مياه الأمطار مياه بحيرات عندما تصطدم بسطح البركة. ويجب حفر الآبار الى مسافة دون سطح الماء الباطني؛ وحينئذ تنساب المياه الجوفية، الحرة الحركة، الى البئر وتملأه الى مستوى سطح الماء الباطني.

"وكثيرا ما تنحدر طبقات الصخر الجوفي وتتسبب في تحرك المياه الجوفية ببطء كأنهار جوفية عظيمة. وتسمى طبقات المواد ذات المسام التي تتحرك المياه الجوفية خلالها مستودعات مياه أرضية. والموقع الفعلي لهذه المستودعات معقد. وكثيرا ما توجد طبقا من الصخور ذات المسام بين طبقات من المواد الصلدة وقد يكون التشكيل بكامله بين ثنيات وتصدعات مختلفة الأشكال.

١٢- ويمكن القول بوجه عام إن المياه دائمة الحركة، سواء كانت في الحالات الغازية أو الصلبة أو السائلة أو منتقلة من الجبال الى البحر. وقد يبدو أن هذا يعني أن أية محاولة لحصر المياه حصرا تاما أو إخضاعها كلية لسيطرة أحد وتحكمه الخالصين، هي ممارسة من قبيل العبث. وحتى "الماء العديم الحركة ظاهريا، الذي يملأ كوبا بالقرب من طبق الطعام، يمكنه في آن واحد تحويل مكعبات الثلج إلى سائل، وإطلاق كميات بالغة الصغر من البخار في الهواء الذي يعلوه، وتكثيف البخار إلى قطيرات على حوافه الزجاجية الملساء"(٢١).

١٣- على أن الماء، بمعنى آخر، هو أيضا أساس الاستقرار:

"إن مجموع [الامدادات] من [المياه] لا يتزايد ولا يتناقص. ويُعتقد أنه يكاد يكون الآن نفس ما كان عليه منذ ٣ مليارات من السنوات. فالمياه التي تعاود دورتها إلى ما لا نهاية تُستخدم، وتُصرف وتطهر وتُستخدم من جديد. والبطاطس التي تناولناها أمس على العشاء ربما تكون قد سُلقت بما كان، منذ عصور مضت، مياه حمّام أرخميدس"(٢٢).

١٤- وبالرغم من أن "إدراك أن إمدادات العالم من هذه المادة الحيوية لا يمكن أن تنضب ينبغي أن يكون مدعاة للارتياح"(٢٣)، فإن دوام ازدياد طلب سكان الأرض من البشر(٢٤) المتكاثرين على هذا المورد المستديم،

الحاشية (٢٠) (تابع)

وهكذا قد توجد المياه الجوفية على أعماق مختلفة بين طبقات الصخر الصلد. كما أن منطقة إعادة الإمداد بالمياه، وهي المنطقة التي تدخل فيها المياه فعلا أحد مستودعات المياه الأرضية، قد تمتد الى أميال كثيرة تسحب منها المياه.

موجز الدورة المائية

"وباختصار فإن الدورة المائية تتالف من التبخر والتكثيف وتساقط المطر أو الثلج. ولكن عند إكمال الدورة توجد ثلاث حلقات رئيسية: (١) حلقة الانسياب السطحي أو مدد النهر التي تنساب فيها المياه من السطح وتصبح جزءا من شبكة المياه السطحية؛ (٢) حلقة التبخر - النتح التي تدخل فيها المياه التربة ويحتفظ بها كمياه شعرية ثم تعود الى الغلاف الجوي عن طريق التبخر من التربة أو عن طريق امتصاص النباتات لها والنتح؛ (٣) دورة المياه الجوفية التي تدخل فيها المياه وتتحرك خلال الأرض وأخيرا تخرج عن طريق الينابيع او الأسراب أو الآبار وهكذا تعاود الانضمام الى شبكة المياه السطحية."

(B. J. Nebel, Environmental Science, 3rd ed., Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1990, pp. 194-198).

(٢١) L.B. Leopold and K.S. Davis, Water (New York Time 1966), p.33.

(٢٢) المرجع نفسه.

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) في عام ١٩٦٨، ورد في تقديرات الأمم المتحدة أن عدد سكان العالم، بمعدلات الزيادة في تلك الفترة، سيتجاوز ٦ مليارات نسمة بحلول عام ٢٠٠٠.

(World Population Prospects as assessed in 1968 (United Nations publication, Sales No. 72.XIII.4).

ولو أنه متناه، تقتضي اتخاذ جميع التدابير الممكنة لتأمين الحفاظ عليه. وهناك طريقة يمكن للجنة أن تساعد بها على تعزيز حفظ وحماية موارد المياه العذبة، تقوم على توعية المسؤولين في الحكومات بأن التزاماتهم الدولية قد تتأثر بما للمياه من خصائص، وعلى وجه التحديد العلاقة المتبادلة بين مختلف العناصر المكونة لشبكات المجرى المائي، التي تعبر حدودها أجزاء منه. ويمكن تحقيق ذلك بالاقرار الصريح بالعلاقة المتبادلة بين العناصر ذات الصلة في مشروع المواد. وهذه العناصر - التي يمكن وصفها بأنها "ارضية"، مقابل العناصر الجوية والبحرية - هي موضوع الفرع التالي.

(ب) العناصر المكوّنة لشبكة المجرى المائي

'١' لمحة عامة

١٥- يمكن تقسيم مختلف العناصر المكوّنة لشبكة المجرى المائي إلى مياه سطحية ومياه جوفية. وقد تتخذ المياه السطحية عدة أشكال طبيعية، منها الأنهار والبحيرات والبرك؛ وأشكالا اصطناعية شتى مثل الأقنية والخزانات.. والأنهار الجليدية، التي يمكن اعتبارها مياها سطحية في حالة صلبة، هي من الروافد الهامة المساهمة في بعض شبكات مجاري المياه. أما المياه الجوفية، فستجرى مواصلة مناقشتها في الفرع '٣' أدناه.

'٢' العناصر المكوّنة لشبكة المجرى المائي موضعة في إطار دولي

١٦- وضع كولارز - وهو خبير في مجالي الجغرافيا والمجاري المائية الدولية - رسماً بيانياً (انظر المرفق، الشكل ٢)، لكيفية ترابط مختلف العناصر المكوّنة لشبكة مائية. وهو رسم ملائم بشكل خاص لأنه يضع الشبكة الافتراضية في إطار دولي(٢٥). وفي شرحه لهذا الرسم البياني(٢٦) يوضح كولارز الطريقة التي تتفاعل بها مختلف عناصر شبكة المجرى المائي. وفي هذا السياق، فإن أحد هذه العناصر، وهو عنصر المياه الجوفية، الذي يعتبره المقرر الخاص جديرا بأن توليه اللجنة اهتماماً خاصاً، سوف ينظر فيه بشكل أعمق.

---

(٢٥) "Hydro-geographic background to the utilization of international rivers in the Middle East", in American Society of International Law, *Proceeding of the 80th Annual Meeting*, Washington, D.C., 9-12 April 1986, pp. 250 *et seq.*

(٢٦) يبدأ تدفق الجدول المائي بهطول الأمطار الطبيعي على مناطق تجمّع المياه في بلد ما، وقد تَحجز المياه لتوليد الطاقة، مع إمكان فقدان بعضها عن طريق تبخرها من أسطح الخزانات. وينطبق هذا بشكل خاص على تجمّع المياه في المناطق الجبلية، حيث توجد مواقع صالحة لإقامة سدود لأغراض توليد الطاقة من المياه. وتواصل المياه سيرها بعدئذ باتجاه المصبّ نحو الخزان التالي، الذي يُستخدم لتوليد الكهرباء كما يستفاد منه لريّ الحقول. ويمكن أن يحدث فقدان مماثل بتبخّر المياه من أسطح هذه الخزانات. ويمكن أن يحصل الفقدان أيضا من الحقول، عن طريق التبخّر النتحي والتسرب من الحفر الخ. وقد تكون التدفقات العائدة أو لا تكون ملوثة بشكل غير مقبول. وفيما بعد يؤدي الضخ من طبقات مستقلة حاملة للمياه إلى ريّ المزيد من الحقول وتوفير بعض التدفقات العائدة التي قد تزيد من الكميات المتجهة نحو المصبّ، ولكنها قد تزيد أيضا من ملوحتها. وتُفقد كميات من الماء أيضا عن طريق التبخّر النتحي المحلي. وقد تعوّض عودة المياه من الحقول بالنزّ بعض النقص الحاصل نتيجة للضخ، لكنها قد تلوث أيضا مياه الينابيع. ويمكن أن يفضي الضخ المفرط إلى نقص في تدفق الينابيع عبر الحدود الدولية. (قد يجعل تباطؤ المياه بسبب قدرة الطبقة الحاملة لها على التخزين، فضلا عن صعوبة الملاحظة، من الصعب تحديد العلة والمعلول في هذه الحالة). وتحدث حالات مماثلة في البلد المجاور التالي باتجاه المصبّ، وقد تترتب عليها جميعا آثار بالنسبة للبلدان الواقعة في اتجاه المصبّ. وفي جميع المواقع على طول النهر، قد تؤثر التغييرات الحاصلة في نفس كميات المياه ونوعيتها على استخدامها المنزلي والصناعي. ويمكن لهذه الحالات أن تحدث، بل انها تحدث فعلا من خلال وقوع العديد من التغييرات الأساسية وعمليات التجميع.

٣- المياه الجوفية وأهميتها

(أ) كميات المياه الجوفية

١٧- ربما كان من أكثر سمات المياه الجوفية إثارة للدهشة هي كمياتها المحضة بالنسبة لكميات المياه السطحية. ويقدَّر أن ٧٦ في المائة من مجموع ما على الأرض من مياه عذبة "محجوز" في القلنسوتين الجليديتين القطبيتين والأنهار الجليدية. وتقع نسبة ١٢ في المائة من مياه العالم العذبة على عمق يتراوح بين ٨٠٠ و٠٠٠ ٤ متر تحت سطح الأرض، في حين أن ١٠ في المائة منها يوجد على عمق ٨٠٠ متر من الأرض. وليس في البحيرات سوى نسبة ٠,٣٣ في المائة، وفي رطوبة التربة ٠,١٨ في المائة، والجو ٠,٠٣٦ في المائة وتوجد في الأنهر كمية صغيرة نسبيا تمثل ٠,٠٠٤ في المائة من مياه العالم العذبة[٢٧]. وبذا نرى أن المياه الجوفية تشكل ما يناهز ٩٧ في المائة من مياه الأرض العذبة، باستثناء القلنسوتين القطبيتين والأنهار الجليدية. ومجرد حجم المياه الجوفية هذا يستدعي إدراجها في نطاق مشروع المواد، فمن شأنها أن تكون موضع طلب متزايد من قبل دول المجاري المائية في الأعوام والعقود المقبلة.

(ب) استخدام المياه الجوفية

١٨- على أن المياه الجوفية يعوَّل عليها، حتى الآن، تعويلا شديدا لتلبية الاحتياجات البشرية الأساسية. وقد ورد في دراسة أعدتها الأمانة العامة مؤخرا استجابة لطلب المقرر الخاص - يُسترعى إليها اهتمام اللجنة - أن غالبية سكان العالم تعتمد حاليا على المياه الجوفية[٢٨]. بل إن هذه النسبة أعلى من ذلك في كثير من البلدان. والواقع أن المياه الجوفية هي المصدر الوحيد للمياه في الكثير من المناطق القاحلة وشبه القاحلة، حيث لا غنى عنها للتنمية، بل ولحياة الإنسان ذاتها[٢٩]. فمثلا "المياه السطحية شحيحة في معظم

---

(٢٧) *The New Encyclopaedia Britannica*, 15th ed. (Chicago, University of Chicago, 1987), vol. 20, p. 789.

(٢٨) "The law of international ground water", United Nations, Office of Legal Affairs, Codification Division, December 1990

(مستنسخة على الآلة الكاتبة)، ويشار إليها فيما بعد بـ"دراسة الأمانة العامة".

(٢٩) المرجع نفسه، ص٤. انظر أيضا E. Fano and M. Brewster, "Issues in Ground Water Economics" ("القضايا المتعلقة باقتصاديات المياه الجوفية")، في إدارة التعاون التقني لأغراض التنمية التابعة للأمم المتحدة *Ground Water Economics* (اقتصاديات المياه الجوفية)، تقرير عن ندوة دولية وحلقة عمل دولية عقدتهما الأمم المتحدة بالتعاون مع حكومة اسبانيا، برشلونة (اسبانيا)، ١٩-٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٧، الوثيقة TCD/SEM.88/2 (1988) ص٣١ (من النص الانكليزي) (يشار إليها فيما يلي باقتصاديات المياه الجوفية). انظر أيضا مناقشة "الطابع المطرد الحرج للطلب على المياه الجوفية"، في R. D. Hayton and A.E. Utton "Transboundary groundwaters: The Bellagio Draft Treaty", *Natural Resources Journal* (Albuquerque (N.M.)), vol. 29, No.3 (1989), p. 663, particularly pp. 673 *et seq.*;

والمناقشة المماثلة في رابطة القانون الدولي، تقرير اللجنة المعنية بقانون الموارد المائية الدولية، مؤتمر سيول، ١٩٨٦، ILA, *Report of the Sixty-Second Conference, Seoul, 1986* (London, 1987), pp.231 *et seq.* (يشار إليه فيما بعد باسم تقرير سيول الصادر عن رابطة القانون الدولي)، وعلى الأخص ص٢٣٨-٢٤١.

أفريقيا" و"بل إن معظم المدن الرئيسية في أفريقيا تعتمد الآن اعتمادا كبيرا على المياه الجوفية"(٣٠). وقد استنتج أن الزيادة الحادة الأخيرة في استخدام المياه الجوفية في أفريقيا "تواكب الدخول السريع للقارة في العالم الحديث" كما "أنها تكاد تكون دائما أحد المتطلبات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لكونها عاملا ضروريا لحياة أو لبقاء الكثير من المراكز السكانية القائمة حاليا وشرطا أساسيا لإنشاء مراكز جديدة"(٣١). وتوفر خزانات الماء الأرضي الضخمة في شمال شرق أفريقيا مثالا ملموسا:

"تعد المياه الجوفية الأمل الوحيد للتنمية في الكثير من المناطق الصحراوية مثل ليبيا وشمال السودان. وقدرت كمية المياه الجوفية المتدفقة من السودان إلى مصر عبر تكوينات الحجر الرملي النوبي السوداني بما يزيد عن سبعة ملايين متر مكعب سنويا؛ وهي ذات نوعية جيدة ولم تؤخذ بعين الاعتبار في المعاهدة المصرية - السودانية لعام ١٩٥٩ لتقسيم مياه النيل"(٣٢).

١٩- كما شهد شرق البحر الأبيض المتوسط وغرب آسيا "زيادة سريعة في الطلب على المياه، وخصوصا المياه الجوفية، التي تمثل المصدر الوحيد للإمداد بالمياه في معظم المنطقة"(٣٣). وفي حوض السند، الذي يمر من الهند إلى باكستان، تنجم مشاكل متنوعة عن التفاعل بين المياه السطحية والمياه الجوفية:

---

(٣٠) تقرير سيول الصادر عن رابطة القانون الدولي (انظر الحاشية ٢٩ أعلاه)، ص٢٣٩. ويستطرد التقرير: "والكثير من هذه المناطق الحضرية يطل على الساحل أو قريب منه؛ وقد أدى الإفراط في الضخ إلى طغيان مياه البحر في المناطق التي تتصل فيها خزانات الماء الأرضي بالبحار المتاخمة لها".

(٣١) الأمم المتحدة، إدارة التعاون التقني لأغراض التنمية واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، *Ground Water in North and West Africa*, Natural Resources/Water Series No. 18 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 87.II.A.8)، ص١٧ (من النص الانكليزي).

(٣٢) تقرير سيول الصادر عن لجنة القانون الدولي (الحاشية ٢٩ أعلاه)، ص٢٣٨ و٢٣٩. انظر عموما R. B. Salama, "Ground water Resources of Sudan" "موارد السودان من المياه الجوفية" (مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالمياه، الورقة رقم E/CONF.70/TP 27)، و"Ground Water in North and West Africa" (المياه الجوفية في شمال وغرب أفريقيا) (الحاشية ٣١ أعلاه).

(٣٣) الأمم المتحدة، إدارة التعاون التقني لأغراض التنمية، *Ground Water in the Eastern Mediterranean and Western Asia* (المياه الجوفية في شرق البحر الأبيض المتوسط وغرب آسيا)، Natural Resources/Water Series No.9 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 82.II.A.8) ص٤ (من النص الانكليزي). وهذه الزيادة السريعة "تحققت بفضل التنمية الصناعية والتحضر، ولا سيما بعد اكتشاف الاحتياطيات الضخمة من النفط ...." دراسة الأمانة العامة (انظر الحاشية ٢٨ أعلاه)، ص٦.

"يعد وادي السند واحدا من أكبر المناطق التي تروى. وتنظم القنوات الرئيسية مناطق إعادة التزويد فتزودها بوافر من المياه الجوفية لدرجة أن منسوب المياه الجوفية قد تسبب في ملوحة التربة، وهي مشكلة خطيرة تتطلب السحب بطرق خاصة من الأجزاء ذات النوعية الأفضل من خزان الماء الأرضي من أجل تخفيض منسوب المياه الجوفية، واستخدام هذه المياه في الأغراض السطحية وفقا لمخطط جيّد التصميم"(٣٤).

٢٠- كما تعتمد البلدان الأمريكية اعتمادا كبيرا على المياه الجوفية. ففي المكسيك، "حيث تسود الصحارى والظروف القاحلة وشبه القاحلة ثلثي الأراضي، تعد المياه الجوفية مصدرا لا يقدّر بثمن..."(٣٥). وفي الولايات المتحدة، توفر الموارد الأرضية نصف مياه الشرب بكاملها، وحتى في كندا، "وهو بلد مطير وتتوافر فيه المياه السطحية بغزارة، تمثل المياه الجوفية أكثر من ١٠ في المائة من الإمدادات الحضرية والريفية والفردية، كما يتزايد استخدامها في الري والأغراض الصناعية"(٣٦). ويصدق هذا على أجزاء مطيرة (أي، غير قاحلة) من العالم، حيث تزايد الطلب على المياه الجوفية بعد نضوب المياه السطحية أو تلوثها(٣٧).

٢١- وتمثل المياه الجوفية ٧٠ في المائة من كل مياه الشرب في بلدان الاتحاد الأوروبي(٣٨). وتزيد النسبة عن ذلك كثيرا في ألمانيا وبلدان البنلوكس، لتصل إلى ٩٣ في المائة في ايطاليا(٣٩). ويذكر أنها تصل إلى ٩٨ في المائة في الدانمرك(٤٠).

---

(٣٤) تقرير سيول الصادر عن رابطة القانون الدولي (انظر الحاشية ٢٩ أعلاه)، ص٢٣٨.

(٣٥) *Ground Water in the Western Hemisphere*, Natural Resources/Water Series No.4 (United Nations publications, Sales No. 76.II.A.5), p.2

(٣٦) Ibid.

(٣٧) Ground Water Economics, op. cit., p. 31.

(٣٨) دراسة الأمانة العامة (انظر الحاشية ٢٨ أعلاه)، ص٣، والاقتباس من L. A. Teclaff and E. Teclaff, "*Transboundary ground water pollution*: survey and trends in treaty law", *Natural Resources Journal* (Albuquerque (N. M.)), vol. 19 (1979), p. 629.

(٣٩) دراسة الأمانة العامة (انظر الحاشية ٢٨ أعلاه)، ص٣.

(٤٠) المرجع نفسه، ص٤. وترد في الدراسة مقتطفات من OECD, *Water Resource Management, Integrated Policies* (Paris, 1989), p. 117.

(ج) خصائص المياه الجوفية

٢٢- سبقت الإشارة إلى الخصائص العامة للمياه الجوفية[٤١]، إلا أن اثنتين من هذه الخصائص تستحقان التأكيد عليهما بصفة خاصة. الخصيصة الأولى هي أنه بالرغم من بطء تدفق المياه الجوفية بالمقارنة بالمياه السطحية فإنها "تتحرك بصفة مستمرة... . وقد لا تزيد المسافة التي تنتقلها عن بضع وحدات من واحد من ألف من السنتيمتر في التربة وفي الصخور النفيذة الدقيقة الحبيبات، وقد تصل إلى عدة آلاف من الأمتار في التكوينات الجيولوجية المتصدعة[٤٢]. ورغم أنها قد لا تتحرك بسرعة، إلا أن "معظم مياه الأمطار التي تتخلل طبقة التربة إلى المياه الجوفية الموجودة تحت الأرض تصل في نهاية الأمر إلى القنوات الرئيسية..."[٤٣][٤٤].

٢٣- والخصيصة الثانية للمياه الجوفية والتي تحتاج إلى تأكيد، هي أنه على الرغم من أنها قد توجد، في حالات استثنائية، في مناطق تكاد لا تحتوي على أية مياه سطحية[٤٥]، فإن وجودها يقترن عادة بوجود الأنهار والبحيرات. وفي أحيان كثيرة أهمل المخططون والمشرعون والقانونيون هذا الاقتران، الذي سبقت الإشارة إليه أعلاه لدى مناقشة الدورة الهيدرولوجية (انظر الفقرة ١١ أعلاه):

---

(٤١) انظر الحاشية ٢ أعلاه.

(٤٢) The New Encyclopaedia Britannica, op. cit., p. 781.

(٤٣) R. Ward, *Principles of Hydrology*, 2nd ed. (London, McGraw-Hill, 1975), p. 241.

(٤٤) حركة المياه الجوفية مبينة في الرسوم البيانية التي يتضمنها مرفق هذا التقرير (الأشكال ٣-٥).

(٤٥) تكون المياه الجوفية "حرة" أو "محصورة". وفي حالة المياه الجوفية الحرة يكون الحد العلوي لنطاق التشبع هو منسوب المياه الجوفية؛ أما في حالة المياه الوفية المحصورة فإن الحد العلوي يتكون من طبقة كثيفة من الصخر (*The New Encyclopaedia Britannica*، المرجع المذكور سابقا، ص ٧٨٠). والطبقات الحاوية "المحصورة، مثل خزان المياه الأرضي الممتد عبر الصحراء من ليبيا إلى جبال أطلس، يمكن أن تبلغ حجما هائلا. على أن خزانات الماء الأرضي المحصورة نادرة،..." (*حولية... ١٩٧٩*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص١٤٨، الوثيقة A/CN.4/320، الفقرة ١٩).

"ناقشنا موضوع المياه الجوفية كما لو كان منفصلا عن بقية الدورة الهيدرولوجية ومتميزا عنها. وهذا الفصل شائع بين الهيدرولوجيين والجمهور بصفة عامة، وهو ينعكس في التشريعات، في توزيع المسؤولية بين الوكالات الحكومية، وفي التنمية والتنظيم... وأي مياه تضخ من الآبار تحت ظروف من الاتزان هي بالضرورة مياه آتية إلى خزان الماء الأرضي من مكان آخر، ربما يكون آتيا من خزان ماء أرضي آخر وربما من مجار أو بحيرات، وربما من مستنقعات... هذا في الظروف المثالية. غير أن هذا لا يعني بالضرورة أنها آتية من أماكن لم يكن يستفيد منها أحد. وهناك أمثلة كافية على نضوب مجار مائية كانت متدفقة، وذلك نتيجة لاستغلال المياه الجوفية، وعلى تلوث مياه جوفية بسبب النفايات التي تلقى في المياه السطحية، مما يدل على أن العلاقة بين المياه السطحية والمياه الجوفية علاقة وثيقة وإن كانت علاقة متغيرة"(٤٦).

٢٤- وهاتان الخصيصتان من خصائص المياه الجوفية - طابعها المتحرك وارتباطها بالمياه السطحية - تشيران إلى أن أي إجراءات تتخذها دولة يمر بها مجرى مائي فيما يتعلق بمياهها الجوفية (مثل الضخ) قد تؤثر على المياه الجوفية أو السطحية في دولة أخرى يمر بها ذلك المجرى المائي. كما أن عكس ذلك صحيح. فمثلا، قد يؤدي تلوث المياه السطحية في الدولة ألف إلى تلويث المياه الجوفية في الدولة باء(٤٧). وقد حدد أحد الخبراء أربع حالات يمكن أن ترتبط فيها المياه الجوفية في إحدى الدول بالمياه الجوفية أو المياه السطحية في بلد آخر:

"١" ... حيثما يوجد حد دولي يقطع خزان ماء أرضي محصور... ؛

"٢" عندما يكون هناك خزان ماء أرضي موجود داخل إقليم دولة واحدة ولكنه مرتبط هيدرولوجيا بنهر دولي. ومن الضروري هنا التمييز بين الحالات التي يكون فيها النهر رافدا وبين الحالات التي يكون فيها النهر منبعيا. فمثلا،

- إذا كان المرء يتعامل مع نهر رافد وكان خزان الماء الأرضي واقعا في الدولة الموجودة أسفل المجرى، فإن قيام دولة موجودة أعلى المجرى باستغلال مياه النهر قد يؤثر على نظام إعادة التغذية؛

- وإذا كان النهر منبعيا، فإن السحب المفرط من خزان الماء الأرضي الذي يغذيه ربما يقلل حجم التدفق في النهر.

---

(٤٦) H.E. Thomas and L.B. Leopold, "Ground water in North America", *Science* (Washington, D.C.), vol. 143, No. 3610 (1964), pp. 1001 *et seq.*

انظر أيضا المادة ٢ المعنونة "الترابط المائي" (Hydraulic interdependence) من قواعد المياه الجوفية الدولية (المشار إليها فيما بعد بـ"قواعد سيول")، والتعليق المصاحب له. (تقرير سيول الصادر عن رابطة القانون الدولي (الحاشية ٢٩ أعلاه)، ص٢٥٩-٢٦٧). وترد مناقشة لقواعد سيول في الفقرتين ٤٦-٤٧ أدناه.

(٤٧) اعترف بهذه الصلة صراحة في المادة ٢ من قواعد سيول (انظر الحاشية ٤٦ أعلاه)، وهي مستنسخة في الحاشية ٨٩ أدناه.

..."

"'٣' عندما يكون خزان الماء الأرضي موجودا بأكمله داخل إقليم دولة معينة ومتصلا هيدرولوجيا بخزان ماء أرضي آخر في دولة مجاورة، فإن الصلة قد تنشأ مثلا من خلال وجود طبقة شبه منفذة من الطَّفل الطيني.

..."

"'٤' عندما يكون خزان الماء الأرضي واقعا بأكمله داخل إقليم دولة معينة ولكن منطقة إعادة تزويده واقعة في دولة أخرى". [...][٤٨].

٢٥- ونظرا لعدم إمكانية الفصل بين المياه السطحية والمياه الجوفية في الواقع، فإن المتخصصين في الموارد المائية يرون أن علاج هذه العناصر من نظم المجاري المائية للأغراض التخطيطية والقانونية ينبغي ألا يتم بصورة منفصلة. ويناقش الفرع التالي هذه النقطة الأخيرة.

(د) أهمية تضمين المياه الجوفية في تخطيط وإدارة الموارد المائية[٤٩]

٢٦- لقد تم التسليم في عدد من الاجتماعات المعقودة تحت رعاية الأمم المتحدة بضرورة مراعاة موارد المياه الجوفية وتفاعلها مع المياه السطحية في الجهود الرامية إلى تحقيق الانتفاع الأمثل على مستوى حوض الصرف. ومن الاستنتاجات التي خلص إليها فريق المسؤولين الحكوميين والخبراء الدوليين في الاجتماع الأقاليمي المعني بتنمية أحواض الأنهار والبحيرات وعلى الأخص في منطقة أفريقيا، المعقود في أديس أبابا في عام ١٩٨٨، ما يلي:

---

(٤٨) J. A. Barberis, International Groundwater Resources Law منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، الدراسة التشريعية لمنظمة الأغذية والزراعة رقم ٤٠ (١٩٨٦) ص٣٦.

(٤٩) انظر عموما الفرع الوارد في الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة عن "الإدارة المتكاملة للموارد المائية" (الحاشية ٢٨ أعلاه) ص١٦ وما يليها.

"ويوصَى بما يلي:

"[...]

"٢- وتسلم الحكومات بأن اتباع نهج الشبكة تجاه إدارة موارد مياه أي حوض هو نقطة الانطلاق اللازمة لتنظيم وإدارة الموارد، وذلك بالنظر إلى ترابط وتنوُّع العناصر المكونة للدورة الهيدرولوجية - المياه السطحية والمياه الجوفية ووسط الاتصال بين المياه والغلاف الجوي ووسط الاتصال بين المياه العذبة والمياه البحرية [...]"(٥٠)

٢٧- وأُولي اهتمام للنقطة الأساسية نفسها في الاجتماع الأقاليمي لمنظمات الأنهار الدولية المعقود في داكار في عام ١٩٨١. ففي ذلك الاجتماع،

"تم الاستشهاد بعدم التسليم، مع وجود استثناءات بارزة وملحوظة، بالصلات التبادلة بين المياه السطحية والمياه الجوفية - حتى في الحالات التي تستخدم فيها اتفاقات دول الشبكة أسلوبا لا يستبعد المياه الجوفية. فالوعي على الصعيد الرسمي بتفاعل 'البيئة الجوفية' مع السطح (والغلاف الجوي) لم يتسع نطاقه إلا في الآونة الأخيرة. وكما أن التضافر في استخدام وحماية الموارد المائية الجوفية المشتركة والموارد المائية السطحية المشتركة في الحوض الواحد سيصبح في كثير من الأحواض، كما أصبح في عدد كبير من الأحواض الداخلية، أمرا حتميا إذا أريد الوفاء باحتياجات سكاننا."(٥١)

---

(٥٠) تنمية أحواض الأنهار والبحيرات، أعمال اجتماع الأمم المتحدة الأقاليمي المعني بتنمية أحواض الأنهار والبحيرات، مع التركيز على منطقة أفريقيا، أديس أبابا، اثيوبيا، ١٠ إلى ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨، سلسلة الموارد الطبيعية/المياه، العدد ٢٠ (١٩٩٠) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 90.II.A.10) *River and Lake Basin Development*, Proceedings of the United Nations Interregional Meeting on River and Lake Basin Development with Emphasis on the Africa Region, Addis Ababa, 10-15 October 1988, Natural Resources/Water Series No. 20 (United Nations publication, Sales No. E.90.II.A.10), p. 18.

(٥١) الخبرات المكتسبة في تنمية وإدارة أحواض الأنهار والبحيرات الدولية، أعمال اجتماع الأمم المتحدة الأقاليمي لمنظمات الأنهار الدولية، داكار، السنغال، ٥-١٤ أيار/مايو ١٩٨١، سلسلة الموارد الطبيعية/المياه، العدد ١٠(١٩٨٣)، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 82.II.A.17)، الصفحة ١١ (من النص الانكليزي)، الفقرة ٣٢. *Experiences in the Development and Management of International River and Lake Basins*, Proceedings of the United Nations Interregional Meeting of International River Organization, Dakar, 5-14 May 1981, Natural Resources/Water Series No. 10 (United Nations publication, Sales No. 82.II.A.17), p. 11, para. 32

ولذلك كان أحد الاستنتاجات التي تم الخلوص إليها في اجتماع داكار مفاده أن "الأمر يستلزم من الدول المتعاونة التي لم تضمّن بعد المياه الجوفية كجزء من شبكة الموارد المائية المشتركة أن تعترف بهذا الجزء من الدورة الهيدرلوجية باعتباره مرتبطا ارتباطا جوهريا بكمية ونوعية مياهها السطحية المشتركة...". وأوضح أحد المقررين في ذلك الاجتماع أنه قد يلزم حدوث تلوث للمياه في أحد العناصر الهيدروغرافية ناجم عن تلوث في عنصر آخر حتى تصبح الصلة التبادلة واضحة:

"بالنظر إلى استمرار انتشار التلوث، فإن وجود وأهمية الموارد المائية الجوفية التي تتقاسمها دولتان أو أكثر، واتصالها في أحيان كثيرة بالجداول والبحيرات السطحية، ستصبح، في نهاية المطاف، أمرا لا سبيل إلى إنكاره، كما لن يصبح بالإمكان استبعاد المياه الجوفية المشتركة من الجهود الرامية إلى تحقيق الانتفاع الأمثل من موارد المياه العذبة وحفظها وحمايتها، ومعظمها يوجد، في الواقع، تحت السطح"(٥٢).

٢٨- ويتضمن تقرير الحلقة الدراسية المتعلقة بدور المياه الجوفية في الانتفاع الأمثل من الموارد الهيدرولية موجزا جيدا لضرورة تضمين المياه الجوفية في تخطيط وإدارة موارد المياه:

"لا يمكن النظر إلى مصادر المياه السطحية والجوفية باعتبارها كيانات منفصلة، إذا أريد تحقيق الإدارة الصحيحة لإمدادات المياه بأكملها. ويمكن التوصل إلى أقصى قدر من الكفاءة والإنتاجية، بأدنى حد من الآثار الضارة التي يتسبب فيها الإنسان، عن طريق الإدارة والتقييم الفاحصين لموارد المياه على نطاق الحوض"(٥٣).

٢٩- وقد سلّمت مختلف المنظمات الدولية بأهمية تضمين المياه الجوفية في الجهود الرامية إلى تخطيط وإدارة موارد المياه. فقد اعتمدت اللجنة الاقتصادية لأوروبا عددا من الإعلانات والمقررات التي تشمل هذا المبدأ. وإعلان عام ١٩٨٠ بشأن سياسة منع ومراقبة تلوث المياه، بما في ذلك التلوث عبر الحدود، ينص، في المبدأ الأول منه، على أن:

"الانتفاع الرشيد من موارد المياه، السطحية والجوفية على حد سواء، كعنصر أساسي في إطار إدارة المياه على الأمد البعيد، ينبغي أن يُنظر إليه باعتباره دعما فعالا لسياسة منع ومراقبة تلوث المياه..."(٥٤).

---

(٥٢) Ibid., pp. 72-73.

(٥٣) الحلقة الدراسية المتعلقة بالمياه الجوفية المعقودة في غرانادا، تقرير الحلقة الدراسية المشتركة بين الفاو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومة اسبانيا بشأن دور المياه الجوفية في الانتفاع الأمثل من الموارد الهيدرولية، غرانادا (اسبانيا)، ١٩٧١، ص١٦ (من النص الانكليزي).

(٥٤) إعلان اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن سياسة منع ومراقبة تلوث المياه، بما في ذلك التلوث عبر الحدود، المعتمد في الدورة الخامسة والثلاثين (١٩٨٠) للجنة الاقتصادية لأوروبا، في المقرر باء(د - ٣٥)، والمستنسخ في الوثيقة ECE/ENVWA/2 (1988) للجنة الاقتصادية لأوروبا، والمعنونة *Two Decades of Cooperation on Water*, p.3.

وفي عام ١٩٨٢ اتخذت اللجنة الاقتصادية لأوروبا مقررا بشأن التعاون الدولي فيما يتعلق بموارد المياه المشتركة. وفي الفقرة الأولى من ديباجة هذا المقرر، تسلم اللجنة الاقتصادية لأوروبا "بالأهمية المتزايدة للصلات الاقتصادية والبيئية والمادية المتبادلة بين بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا، لا سيما في الحالات التي تعبر فيها الجداول أو البحيرات وخزانات المياه الجوفية ذات الصلة الحدود الدولية أو تقع عليها"(٥٥). وفي إعلان السياسة الذي اعتمدته اللجنة الاقتصادية لأوروبا في عام ١٩٨٤ بشأن الاستخدام الرشيد للمياه، اعتمدت اللجنة مجموعة من المبادئ بشأن الاستخدام الرشيد للمياه(٥٦). وينص أحد هذه المبادئ، في جملة أمور، على "ضرورة إيلاء اهتمام خاص لما يلي: ... (هـ) تنسيق الانتفاع من كل من المياه السطحية والمياه الجوفية، مع مراعاة الصلة الوثيقة المتبادلة بينهما..."(٥٧). وأخيرا، تدعو اللجنة الاقتصادية لأوروبا، في الميثاق الذي اعتمدته مؤخرا بشأن إدارة المياه الجوفية، إلى الإدارة المتكاملة للمياه، بما في ذلك المياه السطحية والمياه الجوفية على حد سواء، "مع مراعاة السمات المميزة للمياه الجوفية بالمقارنة بالمياه السطحية، مما يستلزم اتخاذ تدابير وقائية خاصة بالنسبة لمستودعات المياه الجوفية"(٥٨).

٣٠- وفي التوصية الصادرة عن مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ١٩٧٨ بشأن سياسات وصكوك إدارة المياه، أعلن المجلس أن أحد "الأهداف الرئيسية لإدارة المياه" هو "صون وتحسين الدورة الهيدرولوجية عموما..."(٥٩). ففي تلك الوثيقة، أوصى المجلس بأن تراعي البلدان الأعضاء عددا من المبادئ "في سياساتها الوطنية، وحيثما أمكن، في سياساتها الدولية فيما يخص إدارة المياه". وأول تلك المبادئ هو أنه:

"١- تنبغي إدارة موارد المياه، سواء السطحية (مثل البحيرات والأنهار ومصبات الأنهار والمياه الساحلية) أو الجوفية، على أساس خطط طويلة الأجل لإدارة المياه، بغرض اتباع نهج متكامل بشأن كل الجوانب المتصلة بكمية المياه ونوعيتها، والاستخراج والتصريف، والإمداد والحماية"(٦٠).

والتوصية مذيّلة بمجموعة من الملاحظات التفسيرية، تنص الملاحظة الأولى في جزء منها على ما يلي:

"١- تشكل المياه الجوفية والسطحية شبكة هيدرولوجية وثيقة الترابط ينبغي إدارتها ككيان واحد من أجل منع التلوث الذي لا يمكن مراقبته ومنع نفاد هذه الموارد. وبصفة خاصة فإن جميع الجوانب الكمية والكيفية، وأنشطة الاستخراج والتصريف مترابطة بحيث ينبغي إدارتها بشكل متكامل كما ينبغي عدم الفصل بينها؛ ومن ثم ينبغي أن تخضع، متى أمكن ذلك، لسلطة واحدة وأن تكون منسقة تنسيقا تاما"(٦١).

---

(٥٥) المرجع نفسه، المقرر دال (د - ٣٧)، ص٨.

(٥٦) المرجع نفسه، المقرر جيم (د - ٣٩)، ص١٢.

(٥٧) المرجع نفسه، المبدأ ٣، ص١٥.

(٥٨) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.89.II.E.21، ص٢.

(٥٩) توصية معتمدة في ٥ نيسان/أبريل ١٩٧٨، C(78)4(Final)، ومستنسخة في منشور لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عنوانه OECD and the Environment (باريس، ١٩٨٦)، ص٤٦.

(٦٠) المرجع نفسه، ص٤٧.

(٦١) المرجع نفسه، ص٤٨.

٣١- وأخيرا، أدرجت رابطة القانون الدولي في قواعدها لعام ١٩٨٦ بشأن المياه الجوفية الدولية[٦٢]، مادة (المادة ٤) تشجع الدول على إدارة المياه الجوفية والسطحية بشكل متكامل[٦٣]. وهذا الحكم منبثق منطقيا عن النهج الشامل الذي أخذت به قواعد هلسنكي لرابطة القانون الدولي بشأن أوجه استخدام مياه الأنهار الدولية[٦٤]، التي اعتمدت في عام ١٩٦٦. ويتضمن التعليق على تلك القواعد العبارات التالية التي تشرح السبب الداعي إلى أن يكون النظام القانوني للمجاري المائية الدولية شاملا لشبكة المياه بأكملها:

"لم يعد الاهتمام قاصرا على الجزء الصالح للملاحة من النهر الدولي، بل أصبح بالأحرى يشمل جميع المياه الداخلة في الشبكة بأكملها. [...]

"وحوض الصرف عبارة عن وحدة هيدرولوجية لا تتجزأ تتطلب النظر الشامل من أجل تحقيق الانتفاع من أي جزء من مياهها وتنميته إلى أقصى حد"[٦٥].

٣٢- وربما كان بمساعدة اجتماعات ومشاريع مثل تلك المذكورة أعلاه أن تزايد قيام الدول بتضمين المياه الجوفية في نطاق اتفاقاتها المتعلقة بالمجاري المائية الدولية. وسيشار في الفرع (هـ) أدناه إلى أمثلة لهذه الاتفاقات.

(هـ) المياه الجوفية في ممارسة الدول

٣٣- سيستعرض هذا الفرع أولا أمثلة توضيحية للاتفاقات الدولية المتصلة بالمياه الجوفية. ثم سيناقش بإيجاز حالة تشمل مياه مياها جوفية، تم البت فيها وفقا لمبادئ القانون الدولي.

---

(٦٢) انظر الفقرتين ٤٦-٤٧ أدناه.

(٦٣) تنص المادة ٤ على ما يلي:

"المادة ٤ - إدارة المياه الجوفية والمياه السطحية

"ينبغي أن تنظر دول الحوض في الإدارة المتكاملة لمياهها الجوفية الدولية، بما في ذلك التضافر في استخدام المياه السطحية، بناء على طلب أية دولة منها".

(٦٤) ILA, Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966 (London, 1967), pp. 484 et seq. (يشار إليها فيما بعد بـ"قواعد هلسنكي").

(٦٥) Ibid., article II, comment (a), p. 485.

١٠ الاتفاقات الدولية[٦٦]

٣٤- لا تتعرض ممارسة الدول في مجال المعاهدات المتعلقة بالموارد الدولية للمياه العذبة في كثير من الأحيان إلى الخصائص المميزة للمياه الجوفية ومداها والتي تشكل جزءا لا يتجزأ من شبكات المجاري الدولية، وربما كان هذا هو السبب في أن هذا الجانب ظل غير مفهوم فهما كافيا حتى عهد قريب. على ان عددا من الاتفاقات الدولية تناولت بالفعل موضوع المياه الجوفية، أو أدخلته في نطاقها على الأقل. وهناك دراسة تتضمن تجميعا للمعاهدات المتعلقة بالمياه الجوفية الدولية[٦٧]، مرتبة وفق الفئات التالية: الاتفاقات الدولية المتعلقة باستخدام الآبار والينابيع في مناطق الحدود؛ واتفاقات مياه الحدود التي تحمي المياه الجوفية بصورة غير مباشرة؛ والاتفاقات الشاملة التي تدخل المياه الجوفية على وجه التحديد ضمن نطاقها (٥ اتفاقات)؛ والاتفاقات التي تعترف بآثار استغلال المياه السطحية على المياه الجوفية، وبآثار استغلال المياه الجوفية على المياه السطحية (١٠ اتفاقات). وقد يكون من المستغرب أن بعض هذه المعاهدات يعود تاريخها إلى مطلع القرن الحالي.

٣٥- ويوغوسلافيا طرف في عدة اتفاقات (معقودة مع هنغاريا وألبانيا وبلغاريا على التوالي) تنطبق على "جميع المسائل المتعلقة بالاقتصاد في المياه والتدابير والأشغال المتعلقة بالمجاري المائية التي تشكل حدود الدولة والمجاري المائية والشبكات المائية التي تتقاطع مع حدود الدولة، وتنطبق على وجه الخصوص على... مسائل المياه الجوفية...[٦٨]. ويُعرَّف الاتفاق المعقود بين يوغوسلافيا وكل من ألبانيا وهنغاريا مصطلح "شبكة المياه" بأنه يعني "جميع المجاري المائية (سطحية كانت أو جوفية، طبيعية كانت أو صناعية)، والمنشآت والتدابير والأشغال التي قد تؤثر على المجاري المائية من ناحية الاقتصاد في المياه، والمنشآت التي تشكل حدود الدولة أو تتقاطع معها" (المادة ١، الفقرة ٣). وبالمثل، يُعرَّف اتفاق عام ١٩٦٤ المعقود

---

(٦٦) انظر على وجه العموم مجموعة المعاهدات المتصلة بالمياه الجوفية في L.A. Teclaff and A.E. Utton, *International Groundwater Law* (New York, Oceana Publications, 1981), p.189 والاستقصاء التحليلي لأحكام المعاهدات المتعلقة بالمياه الجوفية الوارد في J. Barberis، المرجع المذكور، ص٢٠ وما يليها؛ والقسم الذي يتناول "ممارسة الدول فيما يتعلق بالمياه الجوفية العابرة للحدود" في الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة (الحاشية ٢٨ أعلاه)، ص١٣-١٦.

(٦٧) International Groundwater Law, op. cit., pp. 193 et seq.

(٦٨) الاقتباس مأخوذ من الاتفاق المعقود بين هنغاريا ويوغوسلافيا المؤرخ في ٨ آب/أغسطس ١٩٥٥ (المادة ١، الفقرة (٢)(ز))؛ وتتضمن الاتفاقات الأخرى المذكورة صيغا مشابهة. وعلى سبيل المثال، فإن الاتفاق بين بلغاريا ويوغوسلافيا المؤرخ في ٤ نيسان/أبريل ١٩٥٨ يشير إلى "دراسة واستغلال المياه الجوفية..." (المادة ١، الفقرة (٢)(و)).

بين بولندا والاتحاد السوفياتي "مياه الحدود" بأنها تشمل "المياه الجوفية التي تتقاطع مع حدود الدولة" (المادة ٢، الفقرة ٣) وتنص على أن يتعاون الطرفان فيما يتعلق "بحماية المياه السطحية والجوفية من الاستنفاد والتلوث" (المادة ٣، الفقرة ٧)[٦٩].

٣٦- وتعترف الاتفاقية الأفريقية لعام ١٩٦٨ المتعلقة بحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، في الفقرة ٢ من المادة ٥ منها بأهمية موارد المياه الجوفية المشتركة:

"حيثما تتقاسم دولتان أو أكثر من الدول المتعاقدة موارد مياه سطحية أو جوفية، فعليها أن تتشاور وأن تنشئ، إذا اقتضت الضرورة، لجانا مشتركة بينها لدراسة وحل المشاكل الناشئة عن الاستخدام المشترك لهذه الموارد، ولاستغلالها وحفظها على نحو مشترك".

٣٧- وتعتبر الطبقات الرسوبية الخازنة للمياه مصدرا هاما للمياه في المنطقة القاحلة الواقعة بمحاذاة الحدود بين المكسيك والولايات المتحدة الأمريكية[٧٠]. وعقد في عام ١٩٧٣ اتفاق بين المكسيك والولايات المتحدة حدّد بموجبه ضخ المياه بما مقداره ٠٠٠ ١٦٠ آكر/قدم (٥٥٨ ١٩٧ مترا مربعا) من المياه الجوفية سنويا ضمن مساحة قدرها خمسة أميال (ثمانية كيلومترات) على أي جانب من جانبي حدود أريزونا - سونورا[٧١]. في محاولة للحد من الأثر السلبي المترتب على أي من البلدين من جراء قيام البلد الآخر بالضخ قرب الحدود. ويقضي الاتفاق كذلك بأن يشاور كل من البلدين الآخر "قبل القيام بأي استغلال جديد للموارد المائية السطحية أو الجوفية... في أراضيه الواقعة في منطقة الحدود يمكن أن يؤثر تأثيرا سلبيا على البلد الآخر"[٧٢].

---

(٦٩) انظر أيضا اتفاقية عام ١٩٧٢ المعقودة بين سويسرا وايطاليا بشأن حماية مياه الحدود من التلوث، وهي تنص على إنشاء لجنة مشتركة للتحري في تلوث المياه السطحية والجوفية؛ والاتفاق بشان أنهار الحدود المؤرخ في ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧١ والمعقود بين فنلندا والسويد، الذي تنطبق أحكامه، فيما تنطبق عليه، على "التدابير المتخذة في أية مياه والتي يمكن أن تؤثر على أوضاع المياه الجوفية" (الفصل الثالث، المادة ١). ويرد ملخص للمعاهدة الأخيرة (لا للنص موضوع البحث) في حولية ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص٣١٩، الوثيقة A/.CN.4/274، الفقرات ٣٠٧-٣٢١.

(٧٠) للاطلاع على استعراض لما كتب عن المياه الجوفية بين المكسيك والولايات المتحدة الأمريكية، انظر J. Barberis، المرجع المذكور سابقا، ص٦٠، الحاشية ٧٤، حيث ترد إشارة إلى خمس عشرة دراسة.

(٧١) تبادل المذكرات بين الولايات المتحدة والمكسيك المؤرخ في ٣٠ آب/أغسطس ١٩٧٣، الذي أقر بموجبه المحضر ٢٤٢ للجنة الدولية للحدود والمياه التي وضعت حلا دائما ومحددا للمشكلة الدولية المتمثلة في ملوحة نهر كولورادو، مكسيكو سيتي وتلاتيلولكو (United Nations, *Treaty Series*, vol. 915, p. 203; *United States Treaties and Other International Agreements*, vol. 24, part two (1973) (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1974), p. 1968.

(٧٢) A. Rovine, *Digest of united States Practice in International Law 1973* (United States Department of State, Washington D.C., 1974, p. 426.

٣٨- وتشتمل القضية المستعرضة في الجزء التالي من هذا القسم على ادعاءات بحدوث أعمال من هذا النوع بالذات كانت لها آثار عابرة للحدود، وتوضح الترابط المعقد بين المياه السطحية والمياه الجوفية.

'٣' قضية انخفاض مياه الدانوب

٣٩- أصدرت المحكمة العليا الوطنية الألمانية في عام ١٩٢٧ حكما في قضية أقامت فيها ولايتا فيرتمبرغ وبروسيا دعوى على ولاية بادن تطلبان فيها رفع الظلم الواقع عليهما من جراء ظاهرة "انخفاض مياه الدانوب"(٧٣). وقد طبقت المحكمة العليا الوطنية، لدى فصلها في القضية، قواعد القانون الدولي، بعد أن وجدت أن من المستحيل تطبيق القانون المحلي لإحدى الولايات الاتحادية، وأنه لا توجد في الدستور الألماني أحكام قابلة للتطبيق في هذه القضية(٧٤). وفيما يلي سرد لوقائع القضية: بعد خروج الدانوب من الغابة السوداء فإنه يمر في اجزائه العليا في جبال "سوابيان جورا" الواقعة بين بادن وفيرتامبرغ، وتقع الولاية الأخيرة في أسفل مجرى النهر بالنسبة للولاية الأولى، في حين ان الدانوب عندما يمر في ولاية بادن:

> "يفقد جزءا كبيرا من مياهه خلال فترات معينة من السنة نتيجة لغور الماء تحت قاع النهر وتدفقه باتجاه المناسيب الدنيا من بحيرة كونستانس والراين. وسبب فقدان المياه هذا.. يعود إلى التكوين الجيولوجي لضفتي النهر وقاعه. فهي تتكون من أحجار كلسية تتدفق مياه الدانوب من خلال شقوقها ومسامها في هذا القسم في ممرات تحت الأرض باتجاه الجنوب لتظهر في النهاية كمنبع لنهر آخ في بادن"(٧٥).

---

(٧٣) *Streitsache des Landes Württemberg und des Landes Preussen gegen das Land Baden, betreffend die Donauversinkung*, German Staatsgerichtshof, 18 June 1927, *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen* (Berlin), vol. 116, appendix, pp. 18 *et seq.*

ويرد التقرير المتعلق بالقضية والذي تستند إليه المناقشة التالية في *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927 and 1928*, A. Mcnair and H. Lauterpacht, eds. (London, Longmans, 1931), p. 128. ونوقشت القضية في Lederle, "Die Donauversinkung", *Annalen des Deutschen Reichs, 1917* (Munich, 19170, p. 693

انظر أيضا مناقشة هذه القضية في J. Barberis, op. cit., pp. 40-41.

(٧٤) وجدت المحكمة أن "أعضاء الاتحاد [الألماني] قد احتفظت، رهنا بقيود كثيرة، بمركزها كولايات مستقلة [...] فيجوز لها في المسائل الخاضعة لتشريعات الولايات أن تبرم معاهدات مع الدول الأجنبية رهنا بتصديق الرايخ عليها. وعلى ذلك فإنه حيثما تتصرف هذه الولايات كمجتمعات مستقلة، أي في المسائل التي لها فيها اختصاص مطلق، فإن القانون الدولي يحكم علاقاتها مع بعضها بعضا..." *Annual Digest*... (انظر الحاشية ٧٣ أعلاه، ص١٣٠). وقد توحدت الآن ولايتا بادن وفيرتمبرغ حيث تؤلفان أرض بادن - فيرتمبرغ.

(٧٥) المرجع نفسه، ص١٢٨.

ويمكن بلغة الهيدرولوجيا وصف تدفق المياه من الدانوب إلى الطبقة الرسوبية الخازنة للماء بأنه تدفق "رافد" أو ارتشاح، ووصف التدفق من الطبقة الرسوبية إلى نهر آخ بأنه تدفق "متفرع"[٧٦]. وكما يتضح من الفقرة المذكورة أعلاه فقد كان ترشح مياه الدانوب يحدث في بادن ثم تظهر المياه مرة أخرى في الولاية نفسها ولكنها تتدفق في حوض صرف مختلف هو نهر الراين ولا تعود إلى حوض الدانوب. وقد وصفت المحكمة منبع نهر آخ، المكون من مياه الدانوب، بأنه "من أقوى المنابع في ألمانيا. ونتيجة لذلك فإن نهر آخ، ... في مجراه القصير في بادن الذي ينتهي في بحيرة كونستانس، يعتبر نهرا غزير المياه ويستغل استغلالا كثيفا في الأغراض الصناعية"[٧٧]. أما في ولاية فيرتمبرغ، من ناحية أخرى، فيحدث في شطر من النهر يتراوح طوله من ١٠ كيلومترات إلى ١٢ كيلومترا، في أوقات مختلفة، ما يسمى الانخفاض الكامل لمياه الدانوب، أي جفاف النهر كليا. وبلغ عدد الأيام التي جفت فيها مياه النهر على هذا النحو ٣٠٩ أيام في عام ١٩٢١، و٢٩ يوما في عام ١٩٢٢، و١٤٨ يوما في عام ١٩٢٣"[٧٨].

٤٠- وطلبت ولاية فيرتمبرغ من المحكمة أن تصدر "إيعازا إلى ولاية بادن يمنعها من بناء وصيانة بعض [المنشآت]. ... كما طلبت منها أمرا يوعز لولاية بادن بأن تجعل جريان الماء دون عائق ممكنا، وذلك بإزالة العوائق الطبيعية المتراكمة في قاع النهر وعلى ضفتيه...". فطلبت ولاية بادن، من ناحيتها، إيعازا يمنع ولاية فيرتمبرغ من بناء وصيانة بعض المنشآت التي زُعم أن المقصود بها الحيلولة دون جريان مياه الدانوب بشكل طبيعي إلى نهر آخ. ودخلت بروسيا التي كانت تصلها مياه النهر عندئذ بعد فيرتمبرغ في الدعوى إلى جانب فيرتمبرغ، حيث تضررت أيضا من فقدان المياه في الدانوب.

٤١- وكان رأي المحكمة أنه "يجب على ولاية بادن أن تكف عن التسبب في حدوث هذه الزيادة في الانخفاض الطبيعي لمياه الدانوب من جراء (أ) المنشآت... المقامة بشكل صناعي... (ب) وتراكم الرمال والحصى في قاع الدانوب...، لكنها ليست ملزمة بتحمل المسؤولية عن تحسين قاع النهر بشكل دائم[٧٩]؛ وأنه يُطلب من ولاية فيرتمبرغ الإحجام عن التسبب في مثل هذا التناقص في الانخفاض الطبيعي لمياه الدانوب من جراء إقامة منشآت معينة وسد سبل الانخفاض بشكل صناعي.

٤٢- وقد أفادت المحكمة في قرارها بالعديد من العبارات المثيرة للاهتمام المتعلقة بالمبادئ القانونية ذات الصلة والطريقة التي تنطبق فيها على الدعوى التي تنظر فيها:

> "جيم- حكم القانون الدولي فيما يتعلق بالانتفاع من جريان الأنهار الدولية. وواجب الإحجام عن التدخل فيه بشكل مؤذ. ... ممارسة كل دولة حقوقها في السيادة فيما يتعلق بالأنهار الدولية المارة في أراضيها يحدها واجبها بألا تؤذي مصالح الأعضاء الآخرين في المجتمع الدولي... . ولا يجوز لأية دولة أن تلحق ضررا ملموسا بانتفاع جاراتها من جريان هذا النهر بشكل طبيعي. وقد حظي هذا المبدأ باعتراف متزايد في العلاقات الدولية... . وتطبيق هذا المبدأ تحكمه الظروف في كل حالة بعينها، حيث يجب الموازنة بين مصالح الدول ذات العلاقة بطريقة منصفة.

---

(٧٦) R. Ward, op cit., p. 194.

(٧٧) Annual Digest (انظر الحاشية ٧٣ أعلاه)، ص ١٢٨-١٢٩.

(٧٨) المرجع نفسه، ص١٢٩.

(٧٩) المرجع نفسه.

"دال- واجب القيام بأفعال إيجابية. يحظر المبدأ المذكور أعلاه إجراء تعديلات صناعية في جريان النهر فقط. وبالتالي يجب على كل دولة أن تقبل بالجريان الطبيعي للمياه رغم العواقب المترتبة على ذلك. وليس من واجب أية دولة، ما لم يكن هناك تعهد تعاقدي صريح، أن تتدخل في جريان المياه الطبيعي لصالح دولة أخرى. وانخفاض مياه الدانوب هو ظاهرة طبيعية وإن كانت نادرة، وعلى ولايتي فيرتمبرغ وبروسيا قبول ذلك، وليس بوسعهما أن تطلبا من ولاية بادن أن تسد الصدوع التي تمتص مياه نهر الدانوب. كما أن ولاية بادن ليست ملزمة باتخاذ إجراءات إزاء هذا التناقص في مياه الدانوب من جراء الازدياد الطبيعي في حجم الضفتين وتضخمهما. وإن كانت بادن ملزمة بالتصرف بطريق إيجابية، فهي ملزمة بذلك فقط ضمن حدود معينة دقيقة التعريف.

"أما المبدأ القائل بأنه ليس من واجب أية دولة أن تضبط الظواهر الطبيعية التي تؤثر على أحد الأنهار الدولية، لمصلحة دولة أخرى، فهو خاضع لتحديد وحيد قائم على أساس الممارسة العصرية للدول فيما يتعلق بالأنهار. فالأنهار، بما فيها الأنهار غير الصالحة للملاحة، لم تعد اليوم مجرد نتاج لقوى الطبيعة. فضفاف الأنهار مأهولة، ولمصلحة الأهالي، سواء أكانوا في الأجزاء العلوية أم السفلية من الأنهار، تدعيم الضفاف وإخضاع جريان الماء للضبط، ليس بسبب الفيضانات المحتملة فحسب، بل أيضا كمسألة من مسائل السياسة العامة الطبيعية. وهكذا، في حين أنه من واجب الدولة الإحجام عن تغيير جريان النهر على نحو يضر بجيرانها، فإنه يجب عليها ألا تتقاعس عن القيام بما تفعله الدول المتحضرة في الوقت الحاضر بالنسبة لأنهارها. وفي حال تقاعس الحكومة عن، أو حتى حظرها، القيام بالتدابير التي لا بد وأن يتوقع منها القيام بها وفقا لقواعد القانون والسياسة الاقتصادية المعترف بها عموما - وذلك بنيّة الإضرار بمصالح الأشخاص الموجودين خارج أراضيها أو أن يسفر عملها عن ذلك - فعندها لا يمكن اعتبار هذا الموقف من جانبها منسجما مع طبيعة المجتمع الدولي. فهذا يتجاوز مجرد اتخاذ موقف سلبي، ويصبح تعميقا غير مشروع، عن طريق الإغفال، لأحداث طبيعية معينة. فواجب القيام بأفعال إيجابية هذا قد اعتُرف به بشكل واضح فيما يتعلق بمتطلبات الملاحة في الأنهار الدولية. وليس هناك من سبب يمنع تطبيقه على المسائل المتعلقة بالانتفاع من جريان الأنهار لأغراض صناعية"(٨٠).

وجدير بالملاحظة ان المبادئ القانونية التي طبقتها المحكمة تنسجم بشكل عام مع المبادئ الواردة في مشاريع المواد المعتمدة حتى الآن - وبخاصة المبادئ المتعلقة بالانتفاع المنصف والالتزام بعدم التسبب في ضرر ملموس. أما بحث المحكمة لواجب ضبط الظواهر الطبيعية عن طريق القيام بأعمال إيجابية فهو يتجاوز إلى حد ما المادة التي اقترحها المقرر الخاص بشأن "ضبط المجاري المائية الدولية" (المادة ٢٧)؛ بيد أن هذا التحليل مفيد، نظرا لأنه يوضح الطريقة التي يمكن فيها لتدابير الضبط أن تفيد دول المجرى المائي.

---

(٨٠) المرجع نفسه، ص ١٣١ و١٣٢.

٤٣- والاتفاقات المشار إليها في الجزء الأول من هذا الفرع لا تُظهر جميعها تقديرا للترابط الوثيق بين المياه السطحية والمياه الجوفية، من النوع الذي تنطوي عليه قضية "انخفاض مياه الدانوب"؛ بيد أنها تبين أن الدول تعي منذ زمن أهمية حماية موارد المياه الجوفية. ويعالج الفرع التالي من التقرير الجهود التي بذلتها أفرقة الخبراء مؤخرا لتحسين هذه الحماية.

واو- مشاريع المواد المتعلقة على وجه التحديد بالمياه الجوفية عبر الحدود

٤٤- تقطع الحدود الدولية عددا كبيرا من المستودعات المائية الأرضية التي تعتمد عليها التجمعات البشرية. وتقع بعض أهم هذه المستودعات في أفريقيا الشمالية، حيث قد تكون واقعة تحت أربع دول أو أكثر(٨١). هذه الحقيقة، إلى جانب الترابط بين المياه السطحية والجوفية الذي بُحث في الفقرة السابقة، قد حدت بمختلف المنظمات وأفرقة الخبراء إلى إعداد مشاريع مواد واتفاقات بشان المياه الجوفية الدولية أو التي تتجاوز الحدود. وعلى حد تعبير روبرت هايتون، الذي يقوم بدور المقرر بالنسبة للجهود التي تبذلها رابطة القانون الدولي في هذا الميدان:

"فقد كان من شأن أزمة المياه الجوفية المتعاظمة، والآثار القانونية المترتبة على التفاعل بين المياه السطحية والمياه الجوفية، وخصائص المستودعات المائية الأرضية ومياهها، دفع الدول عامة إلى وضع تدابير غير مألوفة على الصعيد الداخلي والدعوة، الآن، إلى معاملة مماثلة بالنسبة للمستودعات المائية الأرضية عبر الحدود التي تأزمت حالتها بالفعل"(٨٢).

---

(٨١) الأمثلة على ذلك هي" المستودع المائي الأرضي الرملي النوبي" الواقع تحت أجزاء من تشاد والسودان وليبيا ومصر؛ و"المستودع المائي الأرضي في حوض شمال الصحراء الكبرى" الذي تشترك فيه تونس والجزائر وليبيا؛ و"المستودع المائي الأرضي التشادي" الذي يقع تحت أجزاء من تشاد والنيجر والسودان وجمهورية أفريقيا الوسطى ونيجيريا والكاميرون؛ و"الحوض المايستريشياني" الذي تشترك فيه السنغال وغامبيا وغينيا - بيساو وموريتانيا. وتستشهد دراسة الأمانة (انظر الحاشية ٢٨ أعلاه) في الصفحة ١٠ بكل من Caponera and Alheritiere, "Principles for international groundwater law", *Natural Resources Journal* (Albuquerque, N., M.), vol. 18 (1978), pp. 590 *et seq.*; A. E. Utton, "The development of international groundwater law". ibid., vol 22 (1982), pp. 100 *et seq.*

وإدارة الأمم المتحدة للتعاون التقني لأغراض التنمية *Transnational Project on the Major Regional Aquifer in North-East Africa, Egypt, and the Sudan, Project findings and recommendations*, document DP/UN/RAB-82-013/1, p.7.

(٨٢) تقرير سيول الصادر عن رابطة القانون الدولي (انظر الحاشية ٢٩ أعلاه)، ص٢٤٤. وقد أوضح هايتون للمقرر الخاص أن عبارة "غير مألوفة" كما هي مستعملة هنا تشير إلى حقيقة أنه ما زال من غير المألوف أن تعترف الدول بالترابط بين المياه السطحية والمياه الجوفية والصفات الخاصة للمياه الجوفية والطبقات الصخرية المائية.

٤٥- وفي الواقع فإن قواعد هلسنكي قد عرّفت "حوض الصرف الدولي" بأنه "حوض تحدده حدود مستجمع المياه لنظام المياه، ويشمل المياه السطحية والمياه الجوفية، وتتدفق مياهه نحو منتهى مشترك"(٨٣). وعلى هذا فإن المياه الجوفية قد أدرجت، صراحة، في نطاق تلك المجموعة الهامة من مشاريع القواعد التي تتعلق بالمجاري المائية الدولية.

'١' قواعد سيول

٤٦- وقواعد سيول، التي اعتمدتها رابطة القانون الدولي في عام ١٩٨٦(٨٤)، تتكون من أربعة مواد. وهذه المواد تتناول بالتحديد الطبقات الصخرية المائية التي تتقاطع مع حدود دولية (المادة الأولى)(٨٥)، إذ إن هذه الطبقات لم تكن لتشملها المادة الثانية من قواعد هلسنكي ما لم تكن تشكل جزءا من نظام للمياه "يشمل مياها... سطحية..."(٨٦). وتنص المواد على ان الدول التي توجد في أراضيها هذه المياه الجوفية هي "دول حوض" في حدود ما تعنيه قواعد هلسنكي (المادة ١)(٨٧). وفي ضوء ما لهذا الحكم الأساسي من أثر مباشر على القرار المعروض حاليا على اللجنة، فإن مما يستحق التشديد عليه أن هذا النص يجعله مصطلح "دول الحوض" شاملا للدول التي تشترك في طبقة صخرية مائية دولية يجعل قواعد هلسنكي منطبقة على

---

(٨٣) المادة الثانية، ص٤٨٤ (انظر الحاشية ٦٤ أعلاه).

(٨٤) رابطة القانون الدولي، تقرير سيول (انظر الحاشية ٢٩ أعلاه)، ص٢٥١ وما يليها.

(٨٥) تنص المادة الأولى على ما يلي:

"المادة ١ - مياه الطبقات الصخرية المائية الدولية*

"المياه الموجودة في أية طبقة صخرية مائية تتقاطع مع الحدود بين دولتين أو أكثر هي مياه جوفية دولية، وتشكل هذه الطبقة الصخرية المائية، مع ما فيها من مياه، حوضا دوليا أو جزءا من حوض دولي. وتلك الدول هي دول حوض في حدود ما تعنيه قواعد هلسنكي سواء كانت الطبقة الصخرية المائية والمياه الموجودة فيها، أو لم تكن، تشكل مع المياه السطحية جزءا من نظام هيدرولي تتدفق مياهه نحو منتهى مشترك.

---

* يشمل مصطلح 'طبقة صخرية مائية' كما هو مستخدم هنا جميع الطبقات الحاملة للمياه الجوفية والقادرة على إعطاء مياه بشكل عملي سواء كانت هذه الطبقات تسمى في الصكوك الأخرى أو السياقات الأخرى باسم مختلف مثل "مستودع مياه جوفية" أو "منطقة تجميع مياه جوفية" أو غير ذلك، بما في ذلك المياه الموجودة في تكوينات صخرية مشروخة أو مكسورة والتكوينات التي تحتوي على مياه عميقة من المياه المسماة 'المياه الأحفورية'". (المرجع نفسه، ص٢٥١).

(٨٦) انظر الحاشية ٨٣ أعلاه. وعلى هذا فإن قواعد سيول تطبق قواعد هلسنكي على الطبقات الصخرية المائية التي ليست لها صلة بمياه سطحية دولية هامة، كما أنها تحدد قواعد خاصة بشأن المياه الجوفية الدولية سواء كانت لها صلة بمياه سطحية أو لم تكن.

(٨٧) انظر الحاشيتين ٦٤ و٨٣ أعلاه.

استخدام المياه الجوفية الدولية، ويمثل بالتالي الحكم الذي نظرت فيه بعناية رابطة القانون الدولي ولجنة الأخصائيين المعنية بقانون الموارد المائية الدولية والتابعة للرابطة وهو الحكم الذي مفاده أن القواعد التي تحكم المياه السطحية تنطبق ليس فقط على نظام المياه بكامله، ويشمل المياه الجوفية - وهو مبدأ أساسي تنطوي عليه قواعد هلسنكي - بل أيضا على المياه الجوفية التي "لا تشكل مع المياه السطحية جزءا من نظام هيدرولي تتدفق مياهه نحو منتهى مشترك"(٨٨). وهذا يؤيد جعل مشروع المواد الذي أعدته اللجنة شاملا للمياه الجوفية سواء كانت لهذه المواد صلة بالمياه السطحية أو لم تكن.

٤٧- ومما يبين أيضا وجود قلق خاص إزاء المياه الجوفية الدولية أحكام قواعد سيول التي سبق ان أشير إلى بعضها في هذا التقرير والتي تتناول "الترابط الهيدرولي" (المادة ٢)(٨٩)، و"حماية المياه الجوفية" (المادة ٣)(٩٠) و"إدارة المياه الجوفية والمياه السطحية" (المادة ٤)(٩١).

---

(٨٨) انظر المادة ١ (الحاشية ٨٥ أعلاه) والمادة ٢، الفقرة ٢ (انظر الحاشية ٨٩ أدناه) من قواعد سيول.

(٨٩) تنص المادة ٢ على ما يلي:

"المادة ٢ - الترابط الهيدرولي

"١- تشكل كل طبقة صخرية مائية تسهم بمياه في المياه السطحية لأي حوض دولي أو تتلقى مياها منها جزءا من ذلك الحوض الدولي لأغراض قواعد هلسنكي.

"٢- تشكل حوض صرف دولي لأغراض قواعد هلسنكي كل طبقة صخرية مائية تكون متقاطعة مع الحدود بين دولتين أو أكثر ولا تسهم بمياه في المياه السطحية لحوض صرف دولي، أو تتلقى مياها منها". (رابطة القانون الدولي، تقرير سيول (انظر الحاشية ٢٩ أعلاه)، ص٢٥٩).

(٩٠) تنص المادة ٣ على ما يلي:

"المادة ٣ - حماية المياه الجوفية

"١- تمنع دول الحوض تلوث المياه الجوفية الدولية، أو تخفف منه، وفقا للقانون الدولي المنطبق على التلوث القائم والجديد والمتزايد والبالغ الخطورة. وتعطي أهمية خاصة للآثار الطويلة الأجل لتلوث المياه الجوفية.

"٢- تتشاور البلدان المشتركة في الحوض فيما بينها وتتبادل المعلومات والبيانات المتاحة ذات الصلة بناء على طلب أي منها.

"(أ) لغرض الحفاظ على المياه الجوفية للحوض من التردي وحماية البيئة الجيولوجية للمستودعات المائية من الخلل، بما في ذلك حماية مناطق إعادة التزويد؛

"(ب) لغرض النظر في تحديد مستويات مشتركة أو متناظرة للنوعية وتدابير لحماية البيئة تنطبق على المياه الجوفية الدولية ومستودعاتها.

"٣- تتعاون دول الحوض، بناء على طلب أي منها، لغرض جمع وتحليل أي معلومات وبيانات إضافية مطلوبة تتعلق بالمياه الجوفية الدولية أو الطبقات الصخرية الحاملة لها. (المرجع نفسه، ص٢٦٨).

(٩١) انظر الحاشية ٦٣ أعلاه.

'٢' مشروع بيلاجيو

٤٨- إن إعداد مشروع اتفاقية "بيلاجيو" المتعلقة باستخدام المياه الجوفية العابرة للحدود يمثل جهدا آخر لصياغة قواعد قانونية بشأن استخدام وحماية وإدارة موارد المياه الجوفية الدولية[٩٢]. ويتألف المشروع الذي أعده فريق مستقل من خبراء دوليين من مشروع معاهدة كامل يتضمن ٢٠ مادة بالإضافة إلى التعليقات المؤيدة له. وتنص المادة الثانية المعنونة "أغراض عامة" على أنه "تقر الأطراف بأن لها مصلحة مشتركة وعليها مسؤولية مشتركة في كفالة تنمية وإدارة المياه الجوفية في منطقة الحدود، على نحو معقول ومنصف وذلك لصالح جميع الشعوب" (الفقرة ١)[٩٣]. ويرتئي المشروع إنشاء لجنة مشتركة، أو الاستفادة من لجنة مشتركة قائمة[٩٤]، لتنفيذ أحكام المواد (المادة الثالثة). وينص المشروع ايضا، في جملة أمور، على إنشاء، أو إدامة، قاعدة للبيانات (المادة الخامسة)، وحماية نوعية المياه (المادة السادسة)، وإنشاء مناطق لحفظ المياه الجوفية العابرة للحدود (المادة السابعة)، وإعداد خطط إدارية شاملة (المادة الثامنة)، ووضع تدابير لمواجهة الحالات الطارئة المتعلقة بالصحة العامة (المادة التاسعة)، ووضع خطط لمواجهة الجفاف (المادة الثانية عشرة)، والمشاركة العامة (المادة الثالثة عشرة)، والتوفيق بين وجهات النظر المختلفة (المادة الخامسة عشرة)، وحل المنازعات (المادة السادسة عشرة).

٤٩- ومشرع "بيلاجيو" يمثل مجموعة هامة من القواعد المقترحة والآليات المؤسسية لاستخدام وحماية وإدارة موارد المياه الجوفية الدولية على نحو رشيد. ويعكس المشروع اعتقاد مجموعة متعددة التخصصات من الأخصائيين في مجال الموارد المائية[٩٥] بأنه يجب أن تشمل جهود تخطيط وإدارة الموارد المائية المياه الجوفية الدولية إذا ما أريد الاستفادة منها بطريقة عادلة ومعقولة من جانب الدول المعنية.

٢- استخدام مفهوم "الشبكة" أو المفاهيم المتصلة به في الاتفاقات الدولية

٥٠- مفهوم "شبكة المجاري المائية" ليس مفهوما جديدا. إذ طالما استعمل هذا التعبير في الاتفاقات الدولية للإشارة إلى النهر وروافده وما يتصل به من قنوات، بل واستخدم في بعض المعاهدات العريقة بالمعنى المقترح هنا، أي مجموعة العناصر الهيدرولوجية الأرضية بكاملها التي تشكل كلا متكاملا.

---

(٩٢) Hayton and Utton, Loc. cit.

(٩٣) Ibid., p. 682.

(٩٤) إذا كانت هناك لجنة مشتركة موجودة بالفعل فإن المشروع يرتئي أنه "يمكن توسيع نطاق سلطتها ووظائفها بسرعة كي تتناول المسؤوليات الإضافية المتعلقة بالمياه الجوفية العابرة للحدود". (التعليق ١ على المادة الثالثة) (المرجع نفسه، ص ٦٨٤-٦٨٥).

(٩٥) ترد قائمة بالمشتركين في إعداد المشروع، أو الصيغ السابقة، في Hayton and Utton, loc.cit.، ص ٦٦٦، الحاشية ٢.

٥١- فمعاهدة فيرساي تحتوي على عدد من الإشارات إلى "الشبكات النهرية". وعلى سبيل المثال، عندما أعلنت المعاهدة أنهارا مختلفة أنهارا "دولية"، فهي إنما تشير إلى "جميع الأجزاء الصالحة للملاحة من هذه الشبكات النهرية؛ ... إلى جانب القنوات والقنوات الجانبية التي أنشئت إما لمضاعفة أو تحسين الأقسام الصالحة للملاحة بشكل طبيعي من شبكات نهرية محددة، أو لوصل قسمين صالحين للملاحة بشكل طبيعي من النهر ذاته" (المادة ٣٣١)[٩٦] وفي حين أن هذه المادة معنية بأوجه الاستخدام الملاحية، ليس هناك من شك في أن الاستغلال المنصف يمكن أن يتأثر، أو يمكن نشوء أضرار ملموسة، من خلال الشبكة المائية ذاتها بحكم ارتباطها الشديد.

٥٢- ويمكن العثور على أحكام مماثلة لأحكام معاهدة فيرساي في اتفاقية عام ١٩٢١ التي تنص على المركز المحدد لنهر الدانوب. ويشير ذاك الاتفاق في المادة ١ منه إلى "الشبكة النهرية المُدولة"، التي تحددها المادة ٢ منه على أنها تشمل "أية قنوات أو مجار مائية جانبية يمكن إنشاؤها ...".

٥٣- وتشير اتفاقية عام ١٩٥٠ المعقودة بين اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وهنغاريا في المادتين ١ و٢ منها إلى "الشبكة المائية لحوض نهر تيجا". ولقد رأينا فيما سبق أن سلسلة من المعاهدات اليوغوسلافية (انظر الفقرة ٣٥ أعلاه) المبرمة في أواسط عقد الخمسينات، تشمل فيما تشمله "المجاري المائية والشبكات المائية"، وبوجه خاص، "المياه الجوفية". وقد أشير فيما تقدم (المرجع نفسه) إلى التعريف الواسع لعبارة "الشبكة المائية" في معاهدتين من تلك المعاهدات، الذي يشمل جميع المجاري المائية (السطحية أو الجوفية، الطبيعية أو الصناعية).

٥٤- كما استخدمت معاهدة مياه السند لعام ١٩٦٠ مفهوم الشبكة. ففي ديباجة ذلك الاتفاق، يعلن الطرفان أنهما "راغبان في تحقيق الاستغلال لمياه شبكة أنهار السند على أكمل الوجوه وأكثرها إرضاء". وتنطبق المعاهدة على الأنهار وروافدها وأية بحيرات متصلة بها، كما حددت أسماؤها (المادة ١، الفقرة ٣)، وتعرّف كلمة "رافد" تعريفا واسعا على النحو التالي:

---

(٩٦) انظر ايضا، على سبيل المثال، المادة ٣٦٢ التي تشير إلى شبكة نهر الراين. وفضلا عن ذلك فإن المحكمة الدائمة للعدل الدولي ذهبت في قضية نهر أودر إلى أن النظام الدولي لهذا النهر يشمل بمقتضى معاهدة فيرساي "جميع الأجزاء الصالحة للملاحة من هذه الشبكات النهرية ... وكذلك القنوات الجانبية أو القنوات التي شُقّت إما لمضاعفة أو لتحسين الأقسام الصالحة طبيعيا للملاحة من الشبكات النهرية المحددة...". الحكم الصادر في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٢٩. *(Territorial Jurisdiction of the International Commisson of the River Oder, Judgment No. 16, 1929), (P.C.I.J., Series A, No. 23).*

وقد نوقشت هذه القضية في حولية ١٩٨٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٥٩، الوثيقة A/CN.4/399 وAdd.1-2، الفقرة ١٠٢.

"كلمة 'رافد' النهر تعني أية قناة سطحية، سواء أكانت ذات جريان متصل أم متقطع، بأي اسم كانت، تصب مياهها، بمجراها الطبيعي، في ذلك النهر، كالرافد والسيل وقناة التصريف الطبيعية وقناة التصريف الصناعية والنادي (Nadi) والنالا (Nallah) والناي (Nai) والخاد (Khad) والشو (Cho). وتشمل هذه الكلمة أيضا أي رافد فرعي أو فرع من قناة فرعية، بأي اسم كان، تصب مياهه، بمجراه الطبيعي، بشكل مباشر أو غير ذلك في تلك القناة السطحية". (المادة ١، الفقرة ٢).

٥٥- ومن المعاهدات العصرية الأحدث عهدا، يعتبر الاتفاق بشأن خطة العمل للإدارة السليمة بيئيا لشبكة نهر الزامبيزي المشتركة، وخطة العمل المرفقة به، جديرين بالملاحظة للنهج الكلي الذي اتبعاه إزاء إدارة موارد المياه الدولية. ففي المادة ١ من ذلك الاتفاق، يعلن الطرفان أنهما يعتمدان "خطة العمل للإدارة السليمة بيئيا لشبكة نهر الزامبيزي المشتركة". وتنص المادة ١ كذلك على أن "[ال] منطقة [التي] تشملها خطة عمل الزامبيزي تضم الأراضي الواقعة داخل حوض نهر الزامبيزي أو الأراضي المتصلة به..." (الفقرة ٢). وتنص خطة العمل ذاتها (الفقرة ١٥) على أن هدفها هو التغلب على مشاكل عديدة محددة وبالتالي تعزيز تطوير الإدارة السليمة بيئيا للموارد المائية وتنفيذها في شبكة النهر بكاملها. وستسهم خطة العمل هذه في دمج دول حوض النهر للاعتبارات البيئية في إدارة الموارد المائية، مع زيادة التنمية المتواصلة الطويلة الأجل في حوض النهر. ولهذا الغرض، تبين الخطة الإجراءات الواجب اتخاذها في مجالات التقييم البيئي والإدارة البيئية والتشريعات البيئية والتدابير الداعمة.

٥٦- ولا يجوز اختتام هذا المسح الموجز دون ذكر الاتفاقات الأخرى التي تستخدم نهجا يتصل بمفهوم "الشبكة"، أي مفهوم حوض التصريف. فعند إشارة المقرر الخاص إلى هذه المعاهدات، لم يغرب عن باله رفض اللجنة، في وقت مبكر من عملها في دراسة هذا الموضوع، أن يكون مفهوم حوض التصريف أساسا لأعمالها. بيد أن هذا المقرر يقوم على وجهة نظر لدى بعض الحكومات وأعضاء اللجنة، مفادها أن مفهوم حوض التصريف على أساس غير مناسب لأنه يعني ضمنا أن مشروع المواد سينطبق على الأقاليم البرية انطباقه على المجاري المائية. وقد اعتمد هذا المقرر رغم أنه من المستحيل، كما تبين المواد المعتمدة حتى الآن، استبعاد الإجراءات البرية استبعادا كليا من نطاق مشروع المواد (إلا بالقدر الذي ينعدم فيه تأثيرها، من خلال مجرى مائي دولي، على دولة أخرى من دول المجرى المائي)[٩٧].

---

(٩٧) من الواضح، مثلا، أن مشروع المواد، بشمل الضرر الملموس الذي سببته لدولة المجرى المائي "ألف" النفايات المطروحة في المجرى المائي في منشأة واقعة على ضفة المجرى المائي في الدولة "باء". كما ينطبق مشروع المواد (الخلاصة، الجزء الثالث) على منشأة كهذه تم تصميمها في دولة المجرى المائي "ألف" ويبدو من الواضح ايضا أن مشروع المواد ينطبق، مثلا، على الأضرار التي سببتها للدولة "ألف" منشأة لا تقع على ضفة مجرى مائي دولي في الدولة "باء"، وإنما على مسافة منه، حيث طرحت المنشأة نفايات سامة في الأرض، فتغلغلت النفايات حتى المجرى المائي، وأضرت في النهاية الدولة "ألف".

٥٧- وتستخدم بعض الاتفاقات التي سبقت الإشارة إليها في هذا الفرع مفهوم "حوض" النهر(٩٨). وتشمل الأمثلة البارزة الأخرى الوثيقة الخاصة بالملاحة والتعاون الاقتصادي بين دول حوض النيجر لعام ١٩٦٣(٩٩) واتفاقية عام ١٩٦٤ والأنظمة الأساسية المتصلة بتنمية حوض نهر تشاد، واتفاق عام ١٩٧٧ المتعلق بإنشاء منظمة لإدارة وتنمية حوض نهر كاغيرا، واتفاقية عام ١٩٧٨ المتعلقة بإنشاء منظمة تنمية حوض نهر غامبيا، ومعاهدة عام ١٩٦٩ المتعلقة بحوض نهر لابلاتا، ومعاهدة عام ١٩٦١ المتصلة بتنمية الموارد المائية لحوض نهر كولومبيا(١٠٠). وتعالج هذه الاتفاقات، في استخدامها لمفهوم حوض النهر أو حوض الصرف، الموارد المائية الموجودة داخل مستجمع مياه معين بوصفها كلا متكاملا، لأغراض الحماية والتخطيط والإدارة والتنمية. وسيصدق الشيء نفسه على نهج شبكة المجاري المائية الدولية.

٥٨- وتشير هذه المعاهدات إلى أن الدول تعترف في ممارستها بأهمية التعامل مع شبكات المجاري المائية بكليتها. وقد خلصت المنظمات الدولية وكذلك الخبراء المستقلون إلى نتائج مشابهة، كما هو مبين في الفرع التالي.

٣- استخدام مفهوم "الشبكة" أو المفاهيم ذات الصلة في الصكوك والمشاريع والدراسات الدولية الأخرى(١٠١)

٥٩- في عام ١٩٥٨، اعتمدت رابطة القانون الدولي في نيويورك القرار الذي يتضمن "مبدأ القانون الدولي" والذي له صلة مباشرة بتعريف "المجرى المائي الدولي" وهو ينص على ما يلي:

---

(٩٨) انظر المقتطفات من اتفاقية عام ١٩٥٠ المعقودة بين الاتحاد السوفياتي وهنغاريا، النص في الحاشية ١٠١ أعلاه، والاتفاق بشأن نهر الزامبيزي. وانظر أيضا، على سبيل المثال، اتفاق عام ١٩٧٠ المعقود بين يوغوسلافيا واليونان بشأن الدراسة المتعلقة بالتحسين الشامل لحوض آكسيوس/فاردار، الملخص في حولية ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ص ٣١٩، الوثيقة A/CN.4/274، الفقرة ٣٠٥؛ والاتفاق بين جمهورية ألمانيا الاتحادية والجماعة الأوروبية، من جهة، والنمسا من جهة أخرى، بشأن التعاون في مجال إدارة الموارد المائية في حوض الدانوب.

(٩٩) انظر أيضا الاتفاقية المنشئة لسلطة حوض النيجر.

(١٠٠) انظر ايضا تبادل المذكرات في عام ١٩٤٤ بشأن دراسة استخدام مياه حوض نهر كولومبيا، United Nations, *Treaty Series*, vol. 109, p. 191.

من الجدير بالملاحظة أن دولة واحدة على الأقل من الدول التي يتدفق المجرى المائي المعني خلال إقليمها قد استخدمت مصطلح "شبكة" في الإشارة إلى المجاري المائية الدولية. انظر "Legal aspects of the use of systems of international waters with reference to the Columbia-Kootenay river system under customary international law and the Treaty of 1909", Memorandum of the [United States] State Department, 85th Congress, Second Session, document No. 118 (Washington, D.C., 1958), p.89.

(مذكرة وزارة الخارجية [الولايات المتحدة] بشأن الجوانب القانونية لاستخدام شبكات المياه الدولية فيما يتعلق بشبكة نهر كولومبيا - كوتناي بموجب القانون الدولي العرفي ومعاهدة عام ١٩٠٩).

(١٠١) انظر بصفة عامة McCaffrey, "International organizations and the holistic approach to water problems", in *The International Law of the Hydrologic Cycle (Natural Resources Journal* (Albuquerque, N.M.), vol. 31, No. 1 (1991)).

"ينبغي معاملة شبكة الأنهار والبحيرات في أي حوض للصرف بوصفها كلا متكاملا (لا على هيئة أجزاء)"(١٠٢).

وقد تم تأكيد هذا النهج بعد ثماني سنوات في قواعد هلسنكي التي تستخدم تعبير "شبكة المياه" لتعريف مصطلح "حوض الصرف الدولي"(١٠٣).

٦٠- كما اتبع معهد القانون الدولي نهجا كليا في مشاريعه المتعلقة بالمجاري المائية الدولية. وتنص المادة ١ من قرار سالزبورغ لعام ١٩٦١ المتعلق باستخدام المياه الدولية في الأغراض غير الملاحية على ما يلي:

المادة ١

تنطبق هذه القواعد والتوصيات على استخدام المياه التي هي جزء من نهر أو مستجمع للمياه يمتد عبر أراضي دولتين أو أكثر(١٠٤).

ويمكن اعتبار مصطلح "مستجمع المياه" في التعبير الهيدرولوجي مكافئا ل "حوض الصرف" أو "شبكة المجاري المائية". وربما تأثرا بقواعد هلسنكي الصادرة عن رابطة القانون الدولي، ينص قرار اثينا الصادر في وقت لاحق عن المعهد والمتعلق بتلوث الأنهار والبحيرات والقانون الدولي، والمتخذ في عام ١٩٧٩، على أنه ينطبق "على الأنهار والبحيرات الدولية وعلى أحواضها"(١٠٥).

٦١- وثمة جهد مبكر آخر جدير بالملاحظة قامت به مجموعة خاصة من الخبراء القانونيين هو قرار اتخذته رابطة المحامين للبلدان الأمريكية في عام ١٩٥٧ في اجتماع بوينس آيرس. ويبدأ القرار بالفقرة التالية، التي تحدد نطاقه:

"... تسري المبادئ العامة التالية، التي تشكل جزءا من القانون الدولي القائم، على جميع المجاري المائية أو شبكات الأنهار أو البحيرات (المياه غير الملاحية) التي قد تتخلل أو تقسم إقليم دولتين أو أكثر؛ ويشار إلى مثل هذه الشبكة فيما بعد بوصفها شبكة للمياه الدولية"(١٠٦).

---

(١٠٢) ILA, *Report of the Forty-eighth Conference, New York, 1958* (London, 1959), annex II, p. 99, "Agreed principles on international law", principle 1.

(١٠٣) انظر الصيغة من المادة الثانية من قواعد هلسنكي (الحاشية ٦٤ أعلاه).

(١٠٤) *Annuaire de l'Institut de droit international* (Basel), vol. 49, part II (1961), p. 87.

(١٠٥) *Yearbook of the Institute of International Law* (Basel), vol. 58, part II (1980), p. 197.

(١٠٦) Inter-American Bar Association, *Proceedings of the Tenth Conference held at Buenos Aires from 14 to 21 November 1957* (2 vols.) (Buenos Aires, 1858), وهو مستنسخ في حولية ١٩٧٤ المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٠٨، الوثيقة A/5409، الفقرة ١٠٩٢.

٦٢- وقد اعتمدت اللجنة الاقتصادية لأوروبا مجموعة من الإعلانات والمقررات والتوصيات المتعلقة باستخدام وحماية المياه العذبة[١٠٧]، التي يشير كثير منها صراحة إلى العناصر المختلفة المكونة لشبكات المجاري المائية أو استخدام مصطلح "حوض الصرف". فعلى سبيل المثال، ينص إعلان السياسة المتعلق بترشيد استخدام المياه، الذي اعتمد في عام ١٩٨٤، على أنه:

"لدى صياغة واعتماد سياسة مائية وطنية ذات وجهة مستقبلية: ... ينبغي إيلاء اهتمام خاص لـ ... (هـ) الاستغلال المنسق للمياه السطحية والمياه الجوفية على السواء مع مراعاة الترابط الوثيق بينهما ..."[١٠٨].

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التوصيات المقدمة إلى حكومات اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن التخطيط الطويل الأجل لإدارة المياه تحث على أن "ينظر إلى أحواض الأنهار باعتبارها الأساس العام للتخطيط الطويل الأجل لإدارة المياه على الصعيد الوطني...". وتمضي التوصيات إلى الاعتراف بأنه "في حالة أحواض الأنهار العابرة للحدود يصبح التعاون النشط بين البلدان المشاطئة بالتالي أمرا ضروريا ومفيدا ..."[١٠٩]. وأخيرا، فإن من الجدير بالذكر عمل اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن موضوع "نهج النظم الايكولوجية تجاه إدارة المياه"[١١٠]. وهذا النهج الذي "جرت مناقشته في الأوساط العلمية لما يزيد على العقد، ... يوفر أسلوبا كليا للنظر إلى تخطيط الموارد المائية والبحوث المتعلقة بها وإدارتها، مع مراعاة لا قابلية هذه الموارد للإدامة فحسب بل ايضا البيئة ككل"[١١١].

٦٣- وقد ذكر من قبل أن عددا من الاجتماعات المعقودة تحت رعاية الأمم المتحدة قد أقرت بالحاجة إلى مراعاة الترابط بين شتى عناصر شبكات المجاري المائية في الجهود الرامية إلى تحقيق الاستغلال الأمثل على مستوى حوض الصرف[١١٢]. ومن المؤكد أن من أبرز ما صدر عن تلك الاجتماعات في السنوات الأخيرة من تأييد لنهج "الشبكة"، يتمثل في إحدى التوصيات التي اتخذها فريق المسؤولين الحكوميين والخبراء الدوليين في الاجتماع الأقاليمي المعني بتنمية أحواض الأنهار والبحيرات، المعقود في أديس أبابا في عام ١٩٨٨. ووفقا لما ورد في تلك التوصية:

---

(١٠٧) انظر بصفة عامة ECE, *Two Decades of Cooperation on Water* (انظر الحاشية ٥٤ أعلاه).

(١٠٨) Ibid., pp. 19-20.

(١٠٩) Ibid., p. 49.

(١١٠) انظر، على سبيل المثال، مشروع التقرير المنقح الذي أعده المقررون الحكوميون في اجتماع غير رسمي عقد في بيرغن (النرويج) من ٥ - ٧ حزيران/يونيه ١٩٨٩ وقدم إلى الفريق العامل المعني بمشاكل المياه، التابع للجنة الاقتصادية لأوروبا.

(١١١) Ibid., p. 1.

(١١٢) انظر الحاشية ٥٠ أعلاه.

"تسلم الحكومات بأن اتباع نهج الشبكة في إدارة الموارد المائة للأحواض هو المنطلق الضروري لتنظيم تلك الموارد وإدارتها، نظرا إلى الترابط والتنوع اللذين تتسم بهما عناصر الدورة الهيدرولوجية - [بما في ذلك] المياه السطحية، [و] المياه الجوفية ..."(١١٣).

وهناك توصية أخرى ذات صلة بالموضوع تتمم التوصية التي ورد أعلاه مقتطف منها وتنص على ما يلي:

"تسلم الحكومات بأن حوض الصرف يوفر أجدى سياق يتحقق فيه التعاون والاتفاق بين دول الحوض أو فيما بينها من أجل التنمية المتكاملة، بما في ذلك تطبيق المبادئ القانوني التي تحكم أي شبكة للمجاري المائية الدولية والعلاقات المشتركة بين المياه والموارد الطبيعية والسكان المتأثرين ..."(١١٤).

٦٤- والتوصيتان السالفتا الذكر ليستا سوى الأخيرتين في سلسلة من الآراء صدرت عن أفرقة واجتماعات عقدت تحت رعاية الأمم المتحدة. ففريق الخبراء المتعدد التخصصات الذي عينه الأمين العام عملا بالقرار ١٠٣٣(د-٣٧) للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، المؤرخ في ١٤ آب/أغسطس ١٩٦٤، أقر بأن الظروف قد تجبر الدول على الحد من المدى الإقليمي الذي تغطيه اتفاقاتها المتعلقة بالمجاري المائية، ولكنه ذكر أن "نهج 'الشبكة'، لا النهج 'الإقليمي'، هو المفهوم الأسمى لدى معالجة [الموارد المائية الدولية]"(١١٥). ويسترسل الخبراء إلى القول بأنه "فيما يتعلق بموارد المياه الجوفية، من المفهوم على نطاق واسع أن الشبكة الهيدرولوجية التي تشكل الطبقات الصخرية المائية الدولية جزءا منها يلزم أن تؤخذ في الحسبان"(١١٦).

٦٥- ومما يستعمل فيه ايضا تعريف واسع النطاق للمجرى المائي الدولي التوجيه التشغيلي للبنك الدولي بشأن المشاريع المتعلقة بالمجاري المائية الدولية. وينص التوجيه على أن:

"... البنك يعلق أبلغ الأهمية على دخول الدول المشاطئة في اتفاقات أو ترتيبات من أجل الانتفاع الكفء بكامل شبكة المجرى المائي أو بأي جزء منها".

...

---

(١١٣) *River and Lake Basin Development*... op.cit., p. 16.

(١١٤) Ibid.

(١١٥) United Nations, department of Economic and Social Affairs, *Management of International Water Resources: Institutional and Legal Aspects*, Report of a Panel of Experts, Natural Resources/Water Series No. 1 (United Nations publication, Sales No. 75.II.A.2), p. 48, para. 143.

(١١٦) Ibid., para .144.

"٢- هذا التوجيه يغطي ما يلي:

"(أ) أنواع المجاري المائية الدولية:

"'١' النهر أو القناة أو البحيرة أو اي جسم مائي مماثل، يشكل حدا بين دولتين أو أكثر، أو أي نهر أو مسطح مائي يجري خلال دولتين أو أكثر ...؛

'٢' أي رافد أو أي مسطح مائي آخر يشكل جزءا أو عنصرا في أي مجرى مائي من المجاري الوارد وصفها في '١' أعلاه ..."(١١٧).

وتنبع أهمية نطاق تطبيق هذا التوجيه من أن الفقرات التي تلي ذلك تشترط على الدول التي تقترح مشروعا يلزمه تمويل من البنك أن تخطر الدول المشاطئة الأخرى بالاقتراح وأن تتبع مجموعة من الإجراءات تماثل بقدر كبير الإجراءات المنصوص عليها في الجزء الثالث من مشروع المواد الخاص باللجنة.

٦٦- ويذكر في ختام ذلك أن مفهوم الشبكة أو المفاهيم المتصلة به طالما استُعملت في مؤلفات قانونية وتقنية متنوعة. وسيُقتصر في هذا المقام على ذكر بضعة أمثلة منها فقط. ولعل من الملائم البدء بالمؤلف الرائد الذي وضعه هـ. أ. سميث والذي يحدد فيه مجموعة من المبادئ الصالحة للتطبيق على استخدامات الأنهار الدولية. وكتب سميث ما يلي:

"المبدأ الأول هو أن كل شبكة نهرية هي بالطبيعة وحدة مادية لا تنقسم، وأنها لكونها كذلك ينبغي استغلالها على نحو يجعلها تنتج أعظم خدمة ممكنة لكامل المجتمع البشري الذي تخدمه، سواء أكان ذلك المجتمع منقسما أم غير منقسم إلى ولايتين سياسيتين أو أكثر. وإنه لواجب أكيد على كل حكومة من الحكومات المعنية أن تتعاون بقدر طاقتها في تعزيز هذه التنمية ..."(١١٨).

٦٧- وقد خلص إلى هذه النتيجة نفسها فقيه بارز آخر من فقهاء القانون الدولي في المملكة المتحدة، هو جيمس بريرلي الذي كان فيما سبق عضوا في اللجنة:

---

(١١٧) The World Bank Operational Manual, Operational Directive 7.50: Projects on international waterways, April 1990.

(١١٨) *The Economic Uses of International Rivers (London, King, 1931)* pp. 150-151.

"إن ممارسات الدول، كما تدل عليها الخلافات التي نشأت بشأن هذه المسألة، يبدو حاليا أنها تعترف بأن كل دولة معنية لها حق في أن تعتبر الشبكة النهرية كلا واحدا، وفي أن توضع مصالحها في الميزان مقابل مصالح الدول الأخرى؛ وأنه لا يجوز لأي دولة واحدة أن تدعي الحق في استخدام المياه على نحو يسبب ضررا ماديا لمصالح دولة أخرى، أو في معارضة استخدام دولة أخرى لتلك المياه ما لم يكن هذا يسبب لها ضررا ماديا"(١١٩).

٦٨- كما أن جوهان لامرز ينهج هو الآخر نهجا كليا في مؤلفه عن تلوث المجاري المائية الدولية إذ يعرّف "المياه السطحية الداخلية لحوض الصرف الدولي" لأغراض الدراسة التي أجراها بأنها:

"الشبكة المتواصلة من الأنهار والبحيرات والقنوات أو المستنقعات أو ما إليها، التي تنزع مياهها إلى التدفق إلى داخل منتهى مشترك وتمتد فوق دولتين أو أكثر. أما المنطقة الجغرافية التي تشكل حوض الصرف فلا تحددها هذه الشبكة المتواصلة من المياه السطحية الداخلية وحدها، بل تحددها أيضا المياه السطحية والمياه الجوفية المنتشرة التي تتدفق إلى داخل المنتهى المشترك. وبوجه عام، فإن حوض الصرف، الذي يسمى أيضا 'المستجمع (catchment area)' أو 'watershed'، هو المنقطة التي يتدفق منها التهطال كله إلى داخل منتهى مشترك"(١٢٠).

٦٩- ولعل من الملائم أن يختتم هذا الفرع بالتنويه بأن مصطلح "الشبكة" يستعمل بصفة روتينية لدى الإشارة إلى المجاري المائية في المؤلفات العلمية والتقنية. وعلى سبيل المثال، كتب و. س. والتون ما يلي:

"إن جميع الشبكات النهرية لها فيما يبدو نوع واحد أساسا من التنظيم. والشبكة النهرية تتسم بأنها دينامية من حيث أن فيها أجزاء تتحرك ويمكن أن تسبب أحداثا وأن تُحدث تغييرات. ولا يقتصر الأمر على الوحدة التي تتضح من أوجه التماثل الهامة بين الأنهار الموجودة في مواضع مختلفة، بل إن هناك أيضا تنظيما مدهشا للشبكات النهرية"(١٢١).

٧٠- ويبين الاستعراض السابق أن فكرة اعتبار المجرى المائي "شبكة مائية" ليست فكرة جديدة بحال من الأحوال، لا في المؤلفات العلمية والتقنية والقانونية ولا في ممارسات الدول. وتتألف الشبكة من عدد من العناصر المترابطة التي تعمل ككل واحد. ومن الواضح أن هذه الحقيقة العلمية تستتبع منطقيا أن القواعد القانونية التي تحكم العلاقات بين الدول فيما يتصل بالمجاري المائية الدولية ينبغي أن تضع هذا الترابط في الحسبان، حتى لا يُحبط تطبيق هذه القواعد - ومن ثم حماية المياه العذبة فضلا عن حقوق دول المجرى المائي. وهذا الإحباط لا بد أن يحدث حيثما لا يكون نطاق النظام القانوني موافقا في السعة لنطاق موضوع ذلك النظام. وكما يتضح بيانيا من الشكل الذي أعده كولار (انظر المرفق، الشكل ٢)، هناك طرق عديدة يمكن بها أن تنتج عن استخدام المياه في غرض غير ملاحي في إحدى الدول تاثيرات على دولة أخرى. وينبغي لمشروع المواد الذي تضعه اللجنة أن يضع هذه الطرق في الحسبان.

---

(١١٩) *The Law of Nations*, 5th ed. (Oxford, Clarendon Press, 1955), p. 204.

(١٢٠) *Pollution of International Watercourses* (The Hague, Martinus Nijhoff, 1984).

(١٢١) W.C. Walton, *The World of Water* (London, Weidenfeld and Nicolson, 1970), p. 212.

٧١- وسيتناول الفرع التالي من التقرير جانبا أخيرا لتعريف "المجرى المائي الدولي" هو: أنه كان ينبغي لأغراض مشروع المواد، أن يكون لهذا التعبير طابع "نسبي".

٤- مفهوم "الطابع الدولي النسبي" للمجرى المائي

٧٢- أدخلت الفقرة الثالثة من فرضية العمل المؤقتة، التي قبلتها اللجنة في عام ١٩٨٠ ثم مرة أخرى في عام ١٩٨٧ كاساس لعملها(١٢٢)، مفهوما جديدا هو "الطابع الدولي النسبي" للمجرى المائي. ولم ينشأ هذا الافتراض القانوني من اقتراح قدمه المقرر الخاص آنئذ، ولم يتعرض تقرير اللجنة إلى منشئه. وهذا المفهوم، على حد علم المقرر الخاص الحالي، ليست له سابقة في الكتابات العلمية والتقنية، أو في ممارسة الدول، أو في الدراسات أو التقارير أو التوصيات القانونية. وربما كان المقصود فيه، فيما يبدو، هو الحد من نطاق مشروع المواد باستبعاد "أجزاء المياه الواقعة في إحدى الدول" والتي "لا تتأثر بأوجه استخدام المياه في دولة أخرى أو تؤثر فيها". وعلى هذا فإنه إذا لم يتأثر، مثلا، عنصر معين من المجرى المائي أو جزء منه في إحدى الدول بأوجه استخدام المجرى المائي الدولي في دولة أخرى، فإن هذا العنصر أو الجزء لا يعتبر، لأغراض مشروع المواد، "ضمن شبكة المجاري المائية الدولية".

٧٣- وهذه الفكرة مغرية ظاهريا. فهي توهم بأنها تحرر أجزاء أو عناصر من شبكة المجاري المائية الدولية من القيود القانونية التي يفرضها مشروع المواد، وقد تبدو لهذا وكأنها تعزز حرية العمل بالنسبة لدول المجرى المائي. على أنها مشوبة بعيبين رئيسيين حملا المقرر الخاص على المطالبة بالتخلي عن مفهوم "الطابع الدولي النسبي".

٧٤- أما العيب الأول فهو "إن النظرية النسبية النهرية هذه تكاد لا تتماشى مع الحقيقة الهيدرولوجية المعترف بها في الفقرة الأولى من الفرضية .. وهي أن العناصر الهيدروغرافية لشبكة المجرى المائي "تشكل بحكم علاقتها الطبيعية كلا متكاملا ...". والاقتراح القائل بأن أوجه استخدام جزء من مجرى مائي دولي في الدولة ألف قد لا يكون له تأثير على جزء آخر يقع في الدولة باء لا يراعي أوجه الترابط بين مختلف الأجزاء والعناصر المكونة للمجرى المائي التي يناقشها التقرير الحالي، وهو على هذا النحو قد يفضي في نهاية الأمر إلى نشوء بدلا من تلافي النزاعات العسيرة بين دول المجرى المائي التي تكون دولة أو أكثر من بينها قد شرعت في اتخاذ إجراءات معينة استنادا إلى ذلك الاقتراح. وهذا الأثر الناجم عن مفهوم النسبية لم يخف على أعضاء اللجنة. فقد ابدى أحدهم في عام ١٩٨٠ ملاحظة مفادها أن "النهج الذي اتخذته الأغلبية سيؤدي، باعتباره المجرى المائي دوليا فيما يتعلق ببعض أوجه الاستخدام غير الدولي فيما يتعلق بغيرها، إلى إثارة الشك وصعوبة التطبيق"(١٢٣).

---

(١٢٢) انظر الفقرة ٦ أعلاه.

(١٢٣) انظر حولية ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٠٩، الفقرة ٩٤.

٧٥- وكتبيان مناسب لصعوبة المعرفة مقدما بما إذا كانت "أجزاء المياه الواقعة في إحدى الدول [يمكن أن] تتاثر بأوجه استخدام المياه في دولة أخرى أو .... تؤثر فيها"، نسوق قضية نهر فلاتهيد التي ترد مناقشة لها في التقرير السادس(١٢٤). ومن الجدير بالذكر أن تلك القضية تضمنت طلبين قدمتهما حكومة كندا وحكومة الولايات المتحدة بأن تقوم اللجنة الدولية المشتركة، المنشأة بموجب معاهدة مياه الحدود بين البلدين لعام ١٩٠٩، بدراسة الآثار الكمية والنوعية المترتبة على اقتراح حفر منجم للفحم في جدول كابين، وهو أحد روافد نهر فلاتهيد، وتقديم تقرير عن ذلك. وبالتحديد، فإن المشاريع كانت تدعو إلى إقامة المنجم في جدولي كابين وهاويل، أي على بعد ١٠ كيلومترات (٦ أميال) من منبع النهر عند النقطة التي يتقاطع فيها الفرع الشمالي من نهر فلاتهيد مع الحدود الدولية(١٢٥).

٧٦- ووجدت اللجنة الدولية المشتركة أن الجدولين اللذين سيقع بينهما المنجم المقترح يشكلان موقعا هاما لوضع البيض ولتربية اسماك الصيد الرئيسية في حوض نهر فلاتهيد. ولاحظت اللجنة أن الخلوص إلى نتائج قاطعة بشأن آثار المنجم على مصائد الأسماك في كندا والولايات المتحدة يقتضي أمورا منها الحصول على بيانات أكثر اكتمالا بالنسبة للتفاعل بين المياه الجوفية والمياه السطحية بالقرب من موقع المنجم:

"يتوقف الإدراك الكامل لدرجة تأثر أعداد الأسماك على توافر بيانات أخرى عن التدفقات المتبادلة للمياه الجوفية والملوثات الكيميائية والمادية المرتبطة بها بين قاع الجدول وموقع المنجم، كما يتوقف على التدابير المتخذة لحماية موئل الجدول و/أو تقليل خسائل الموئل المنتج"(١٢٦).

٧٧- ومع ذلك قررت اللجنة، استنادا إلى ما اعتبرته "دليلا قاطعا"، أن "خسارة كبيرة في أعداد الأسماك ستحدث نتيجة لمجموعة من الآثار الضارة المترتبة على واحد أو أكثر من التغيرات المتوقعة"(١٢٧). وخلصت اللجنة، لذلك، إلى ما يلي:

"لا مفر من حدوث ضرر لهذا الموئل [السمكي] الذي سيقع وسط منشأة تعدينية ضخمة، وبالتالي، للأسماك التي تعتمد على ذلك الموئل. وعلاوة على ذلك، ستبلغ هذه الخسائر مدى تتسبب عنده في تقليل كمية ونوعية نشاط الصيد الرياضي في الولايات المتحدة، وتؤثر تأثيرا سلبيا على الهياكل الأساسية الاقتصادية المرتبطة بذلك، لأن أعداد الأسماك المتأثرة تهاجر معظم حياتها البالغة إلى مياه الولايات المتحدة.

---

(١٢٤) انظر حولية ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٩٥-١٩٦، الوثيقة A/CN.4/427 وAdd.1، الفقرتان ٦٠-٦١. انظر أيضا International Joint Commission, *Impacts of a Proposed Coal Mine in the Flathead River Basin*, December 1988.

(يشار إليه لاحقا بـ "تقرير فلاتهيد" ("Flathead report").

(١٢٥) تقرير فلاتهيد، ص ١٩.

(١٢٦) المرجع نفسه، ص ٧.

(١٢٧) المرجع نفسه، ص ٨.

"... وفي هذه القضية ... ليس التلوث هو الذي يعبر الحدود، ولكن التلوث من جانب سيحدث خسارة في الأسماك، وهي خسارة ستلمس على الجانب الآخر من الحدود ... وفيما يتعلق بالاقتراح الحالي، فإن التلوث الذي ينتظر أن يحدث هذه النتائج بالنسبة للأسماك يشكل، من ثم، بوضوح، خرقا للمادة الرابعة [معاهدة مياه الحدود]"(١٢٨).

وأحاطلت اللجنة علما بأن المادة الرابعة من معاهدة مياه الحدود "لا تشترط أن يعبر التلوث نفسه الحدود، وإنما تشترط أن المياه التي تعبر الحدود لا تتلوث في أحد البلدين بما يلحق الضرر بالممتلكات في الجانب الآخر"(١٢٩).

٧٨- وتبين هذه القضية أنه لن يكون من الواضح مقدما على الدوام، حتى بالنسبة للخبراء، ما إذا كانت ستترتب على مشروع أو استخدام بعينه آثار سلبية عابرة للحدود. بل إن البيانات المعترف بعدم كمالها، والتي بنت عليها اللجنة الدولية المشتركة توصيتها، إنما أتت نتيجة تقييم تقني أجراه فريق متعدد التخصصات من الخبراء. ومع ذلك، فإن مجرد التشكك في الآثار العابرة للحدود كان يمكن أن يستثني المنجم المقترح كلية من مشروع المواد، وذلك وفقا للرأي الذي مؤداه أن المجاري المائية يجوز أن يكون لها "طابع دولي نسبي". ومن ناحية أخرى، فإن أي "نظام" أو نهج آخر قائم على علم المياه، من شأنه أن يعترف بأن روافد (مثل جدول كابين) مجرى مائي عابر للحدود (مثل نهر فلاتهيد)، فضلا عن المياه الجوفية التي تضيف إليها هي جزء من شبكة المياه التي تعمل كوحدة من الناحية المادية ومن ثم يتعين أن تعامل كوحدة من الناحية القانونية.

٧٩- وقد يكون العيب الثاني الكامن في مفهوم الطابع الدولي النسبي أكثر خطورة من العيب الأول لأنه يمكن أن يلغي قوة أقسام كاملة من مشروع المواد. إذ تنص الفرضية في فقرتها الثالثة على أنه "بقدر عدم تأثر أجزاء من المياه في إحدى الدول بأوجه استخدام المياه في دولة أخرى أو بقدر عدم تاثيرها فيها، لا تعامل بوصفها ضمن شبكة المجاري المائية الدولية". وابتداء من الباب الأول من مشروع المواد، لا تستطيع دولة أن تعرف ما إذا كانت "دولة من دول مجرى مائي" بالمعنى الوارد في المادة ٣ ما لم يثبت أن أجزاء من المياه الموجودة في إقليمها تأثرت بأوجه استخدام المياه في دولة أخرى أو أثرت فيها. ومن شأن هذا بدوره أن يثير الشك حول إمكانية انطباق المادة ٤، فضلا عن حق الدولة في الاشتراك في التفاوض بقصد عقد اتفاق مجرى مائي أو شبكة بمقتضى الفقرة ٢ من المادة ٥، وفي أن تصبح طرفا في اتفاق من هذا القبيل.

٨٠- وبالمثل تصبح قابلية انطباق الأحكام الرئيسية من الباب الثاني من مشروع المواد محل شك للأسباب نفسها. ويصدق هذا على الالتزام بالانتفاع والمشاركة المنصفين والمعقولين (المادة ٦)، والالتزام بعدم التسبب في ضرر ملموس (المادة ٨) والالتزام العام بالتعاون (المادة ٩) والالتزام بالتبادل المنتظم للبيانات والمعلومات (المادة ١٠). وكما يصدق هذا على أحكام الباب الرابع (الحماية والحفظ) والباب الخامس (الظروف الضارة وحالات الطوارئ).

---

(١٢٨) المرجع نفسه، ص ٨ و٩.

(١٢٩) المرجع نفسه، ص ٩.

٨١- على أن عدم اتساق مفهوم الطابع الدولي النسبي مع مشروع المواد يتضح أكثر ما يتضح في الباب الثالث، وهو التدابير المزمعة. فنكرة الباب الثالث كلها هي منع الضرر قبل وقوعه ووأد المشاكل الممكنة الحدوث في مهدها قبل أن تستفحل لتصبح نزاعات خطيرة. ولا تثار أحكام الباب الثالث إلا في حالة وجود "آثار محتملة للتدابير المزمعة" (المادة ١١) أو بعبارة أكثر تحديدا إذا كانت "التدابير المزمعة ... قد ترتب اثرا سلبيا ملموسا على دول أخرى من دول المجرى المائي ..." (المادة ١٢). ومع ذلك فإن المجرى المائي قد لا يكون "دوليا" بمقتضى الفقرة الثالثة من فرضية العمل إذا لم يحدث أثر فعلي، وهي حالة تصبح معها مجموعة مشروع المواد برمتها، بما فيها الباب الثالث، غير قابلة للانطباق.

٨٢- وليس هذا بالتأكيد هو الأثر الذي توخته اللجنة، ولكن لا مناص من أن تؤدي شروط الفرضية إلى ذلك. وربما لم يكن بالإمكان التنبؤ بهذه النتيجة عندما صيغت الفرضية لأن اللجنة في تلك المرحلة من عملها لم تكن قد فكرت في مدى اتساع نطاق الأحكام المعروضة أمامها حاليا، سواء كمواد اعتمدت بصورة مؤقتة أو كمقترحات مقدمة من المقرر الخاص.

٨٣- ويبدو في الحقيقة أن الشواغل التي قد تكون حدت باللجنة إلى إضافة فكرة الطابع الدولي النسبي قد عولجت في مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة مؤقتا بالفعل. اي أن أهم الالتزامات بموجب مشروع المواد (ولا سيما الالتزامات بموجب المواد ٦ و٨ و٢٣ والباب الثالث) لن تطبق إلا في حال ترتب أثر فعلي أو محتمل على دولة أخرى من دول المجرى المائي أو على نظام المجرى المائي (الحالة الأخيرة تشير إلى المادة ٦). وعلى هذا، ليس هناك خطر من انطباق مشروع المواد على أنشطة لم يترتب عليها اثر فعلي أو محتمل على دول المجرى المائي الأخرى.

٨٤- واستنادا لذلك، يوصي المقرر الخاص بالتخلي عن هذا الجزء من هيكل عمل اللجنة - وهو مفهوم الطابع الدولي النسبي. على أنه يوصي كذلك بحفظ البقية وإدماجها في الهيكل النهائي كما هو مبين في مشروع المادة المقترح في الجزء الختامي من هذا التقرير. وقبل الانتقال إلى ذلك الاقتراح، يود المقرر الخاص أن يشير باختصار إلى المصطلحات الإضافية التي يمكن إدراجها في المادة المتعلقة بـ "المصطلحات المستخدمة".

باء- المصطلحات الأخرى التي يمكن إدراجها في المادة

٨٥- ولعل اللجنة تذكر أن مشاريع المواد التي اعتمدت حتى الآن، فضلا عن مشروعي مادتين اقترحهما المقرر الخاص، تتضمن تعاريف يمكن إدراجها في مادة بعنوان "المصطلحات المستخدمة". وهذه التعاريف مذكورة هنا تسهيلا لعمل اللجنة: "دول المجرى المائي" (المعرفة حاليا في المادة ٣)؛ و"التلوث" (المعرف حاليا في المادة ٢٣)؛ و"حالات الطوارئ" (المعرفة حاليا في المادة ٢٧)؛ و"الأنظمة" (موضوع مشروع المادة ٢٥ بالصيغة المقترحة في التقرير الخامس[١٣٠])؛ و"الإدارة" (موضوع مشروع المادة ٢٦ بالصيغة المقترحة في

---

(١٣٠) حولية ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣٥٩، الوثيقة A/CN.4/421 وAdd.1-2، الفقرة ١٤٠.

التقرير السادس[١٣١]. ويتضمن مشروع المادة المقترح أدناه تعريفا واحدا فقط من هذه التعاريف، وقد أدرج بسبب صلته الوثيقة بتعريف "المجرى المائي الدولي". أما عدم إدراج التعاريف الأخرى في المادة المقترحة فيجب ألا يعتبر مؤشرا على أن المقرر الخاص يوصي بعدم إدراجها. فهو يعتقد، على النقيض من ذلك، أن من المفيد تجميع كل التعاريف في مادة واحدة بعنوان "المصطلحات المستخدمة". وفيما يلي اقتراح بجزء واحد على الأقل من تلك المادة:

جيم - المادة المقترحة

المادة [١] [٣][١٣٢] المصطلحات المستخدمة

البديل ألف

لأغراض هذه المواد فإن:

(أ) شبكة المجاري المائية هي شبكة مياه تتألف من عناصر هيدروغرافية تشتمل على أنهار وبحيرات ومياه جوفية وقنوات تشكل بحكم علاقتها الطبيعية كلاً واحداً.

(ب) وشبكة المجاري المائية الدولية هي شبكة مجار مائية تقع أجزاؤها في دول مختلفة[١٣٣].

(ج) دولة [المجرى المائي][١٣٤] [الشبكة] هي الدولة التي يقع في أراضيها جزء من شبكة مجار مائية دولية.

البديل باء

لأغراض هذه المواد فإن:

(أ) شبكة المجاري المائية هي شبكة مياه تتألف من عناصر هيدروغرافية تشتمل على أنهار وبحيرات ومياه جوفية وقنوات وتشكل بحكم علاقتها الطبيعية كلاً واحداً.

---

(١٣١) حولية ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٢٥-١٢٦، الوثيقة A/CN.4/427 وAdd.1.

(١٣٢) يتوقف ترقيم هذه المادة برقم "١" أو برقم "٢" على قرار اللجنة بشأن مسألة الهيكل التي عولجت في الفصل الأول من هذا التقرير.

(١٣٣) تتماشى هذه الصيغة مع صيغة المادة ٢ الحالية التي تعرف "دول المجرى المائي". ويود المقرر الخاص أن يوصي بنقل المادة ٢ الى مادة المصطلحات المستخدمة، ووضعها في الفقرة (ج)، كما هو مشار اليه أعلاه.

(١٣٤) تستخدم المادة ٢، بصيغتها الحالية، تعبير "دولة المجرى المائي".

(ب) شبكة المجاري المائية الدولية هي مجرى مائي تقع أجزاؤه في دول مختلفة[١٣٥].

(ج) دولة [المجرى المائي][١٣٦] [الشبكة] هي الدولة التي يقع في أراضيها جزء من مجرى مائي دولي.

التعليقات

(١) تم تقديم وسيلتين بديلتين لتعريف "المجرى المائي الدولي". ويستخدم البديل ألف تعبير "شبكة المجاري المائية الدولية" ويستعمل البديل باء "المجرى المائي الدولي". ويميل المقرر الخاص الى تفضيل البديل ألف. وتتمثل ميزته في جعله المصطلح المستخدم هو مصطلح "شبكة المجاري المائية" - وهو مصطلح يمكن أن يستخدم بعدئذ في سائر مشروع المواد - فيبقى قارئ مشروع المواد على وعي بحقيقة أن المجرى المائي الدولي يشكل شبكة. وسيساعد هذا في تعزيز تفهم الحقيقة المتمثلة في أن جميع عناصر المجاري المائية مترابطة بعضها ببعضها. وأن من المهم ضمناً بالتالي مراعاة أثر الأعمال التي تجري في إحدى دول المجرى المائي على وضع المجرى المائي على صعيد الشبكة. أما ميزة البديل باء فهي أنه يبدأ بالمصطلح الذي يرد في عنوان الموضوع - "المجرى المائي" - ويعرفه بأنه "شبكة مياه". وهو على هذا النحو لا يكرر كلمة "شبكة"، وهي من الكلمات المعرفة في البديل ألف.

(٢) وأخيراً، يضم البديلان الفقرة (ج) التي تتضمن تعريفاً لدولة "المجرى المائي" أو "الشبكة". وتتضمن المادة ٣ الحالية تعريفاً لتعبير "دولة المجرى المائي". ونظراً إلى أن هذا التعريف وثيق الصلة بتعريف "المجرى المائي الدولي" أو "شبكة المجاري المائية"، يوصي المقرر الخاص بنقله إلى مادة المصطلحات المستخدمة، كما هو مقترح أعلاه[١٣٧].

الفصل الثالث

خاتمة

٨٦- أكمل المقرر الخاص بتقريره هذا تقديم الأحكام التي يعتقد أنه ينبغي إدخالها في مشروع المواد المتعلق بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية.

---

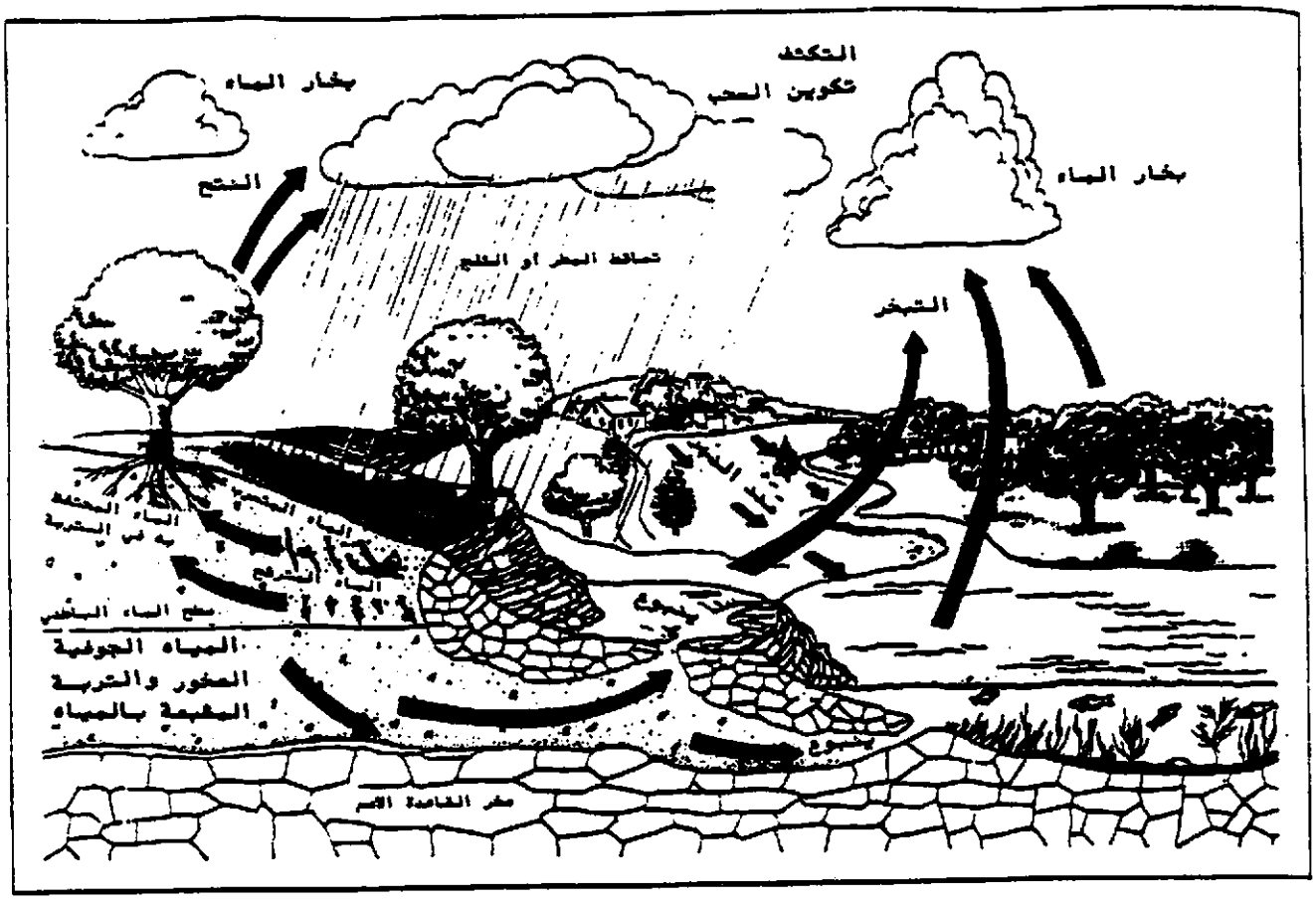
(١٣٥) انظر الحاشية ١٣٣ أعلاه.

(١٣٦) انظر الحاشية ١٣٤ أعلاه.

(١٣٧) المرجع نفسه.

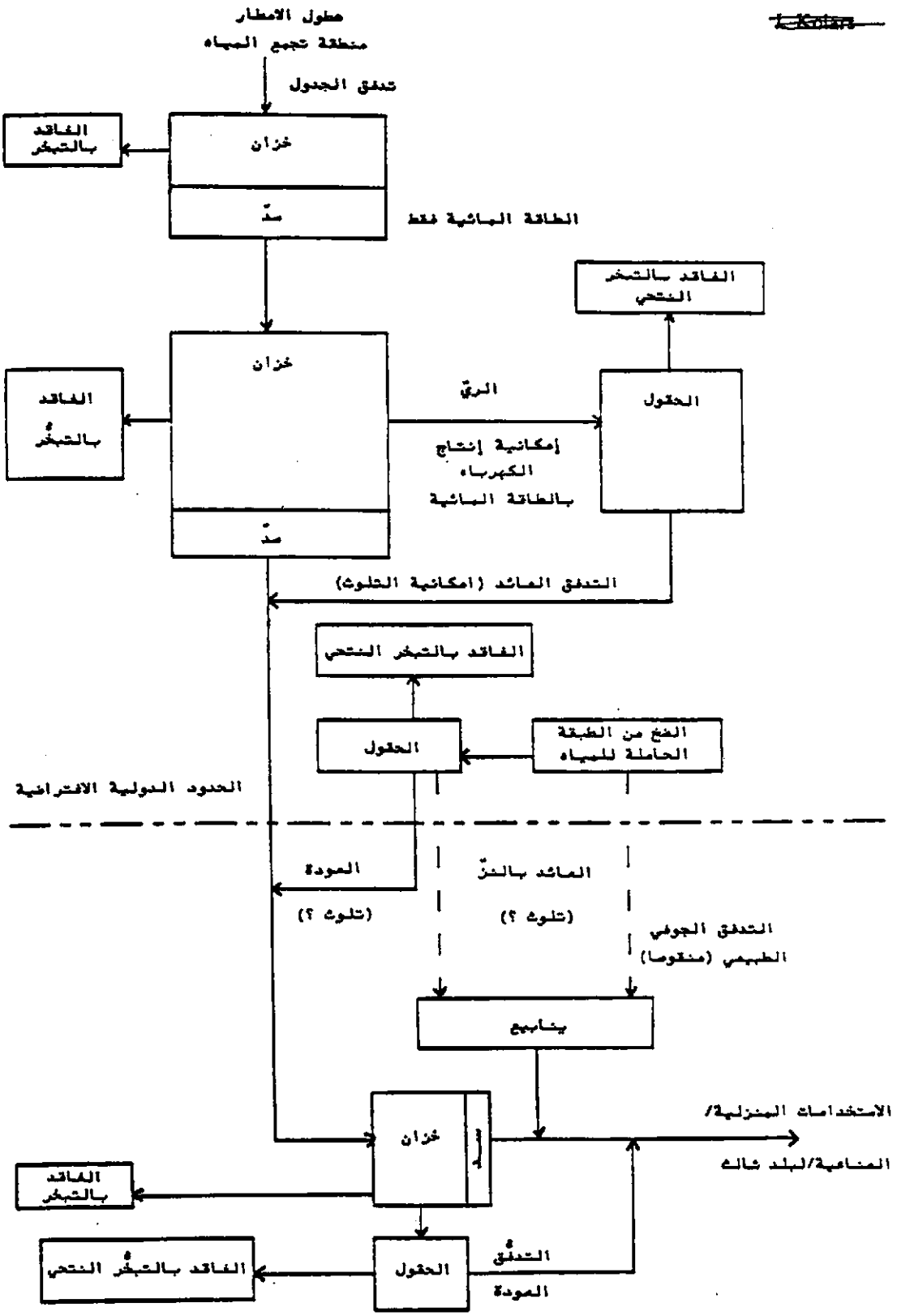
المرفق

الشكل ١ - الدورة الهيدرولوجية

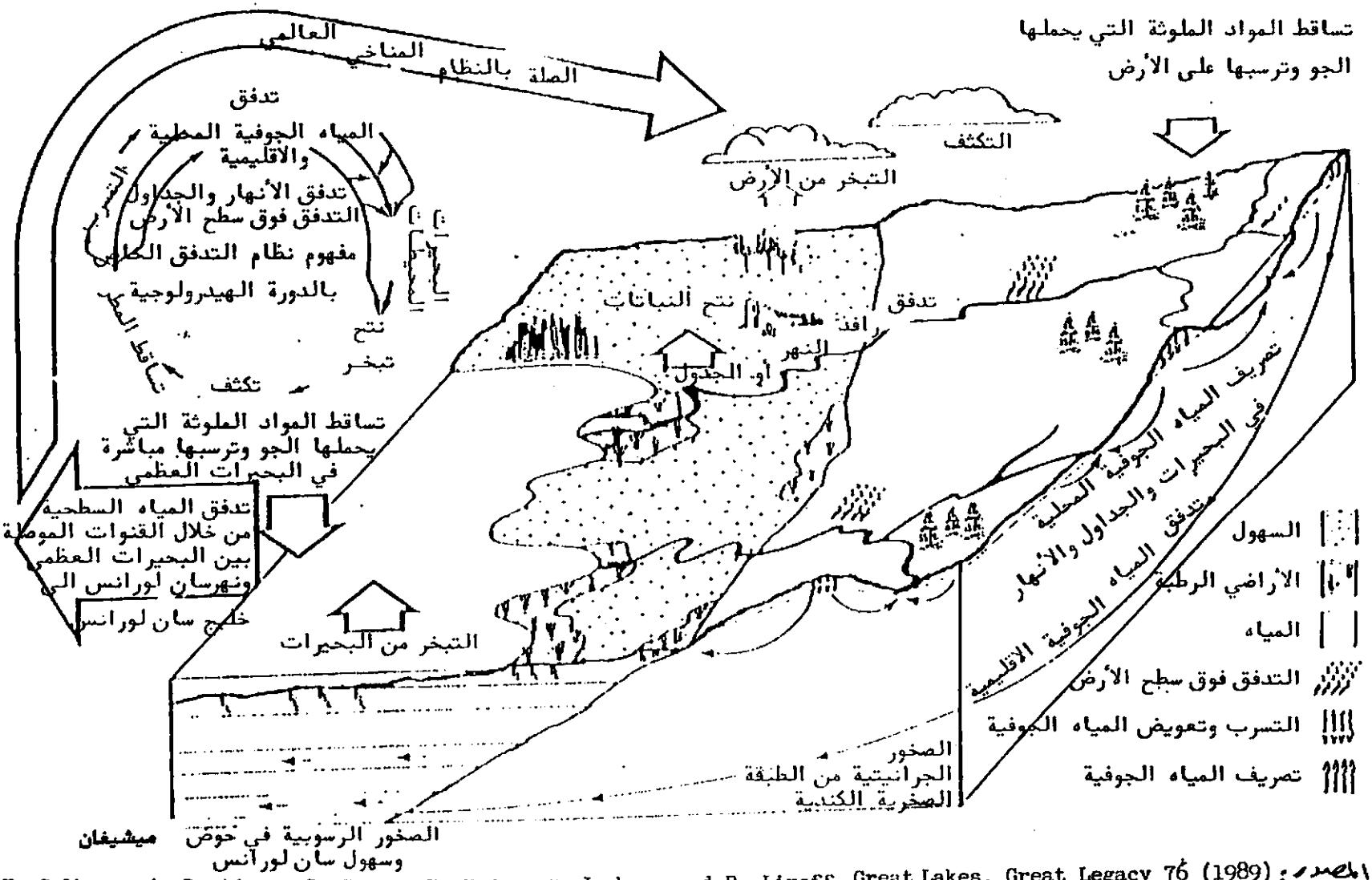


المصدر: B. J. Nebel, Environmental Science: The Way the World Works; 3rd ed., p.196 [copyright 1990. Reprinted by permission of Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.)].

الشكل ٢ - عناصر نظام استخدام نهر دولي افتراضي



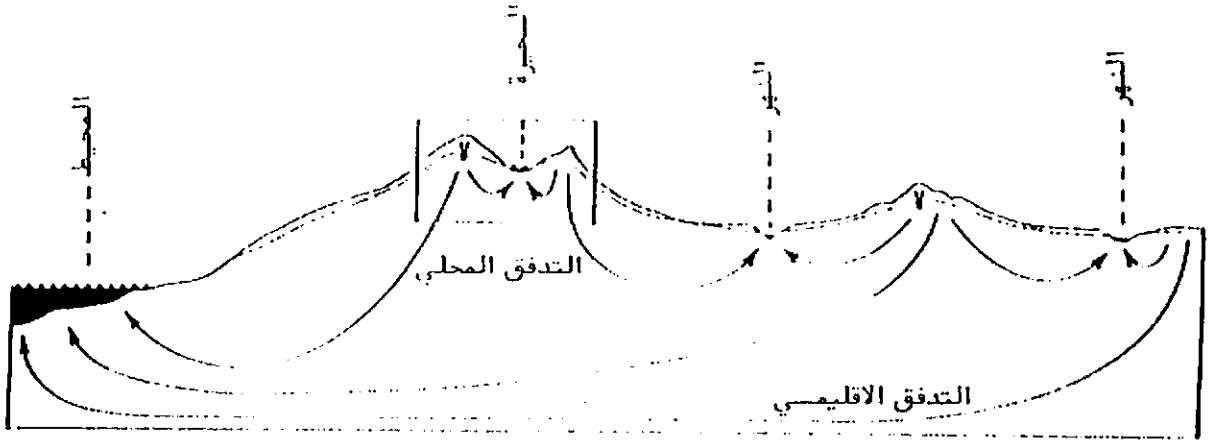
الشكل ٣ - مفهوم نظام التدفق الخاص بالدورة الهيدرولوجية



المصدر: T. Colborn, A. Davidson, S. Green, R. Hodge, I. Jackson and R. Liroff, Great Lakes, Great Legacy ? (1989)
أعيد طبعها بتصريح من الصندوق العالمي للحياة البرية.

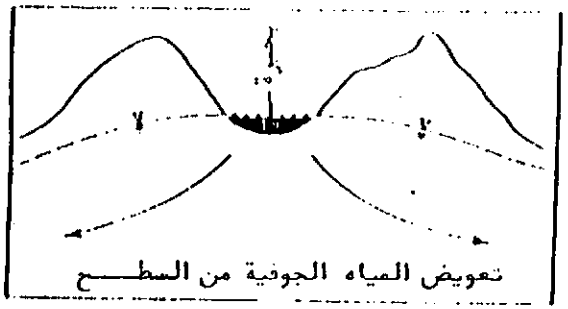
الشكل ٤ - خصائص نظام التدفق

ألف ـ نظاما التدفق المحلي والتدفق الاقليمي



جيم ـ الوادي كمنطقة لتصريف المياه
(الأحوال في أواخر الشتاء وأوائل الربيع)

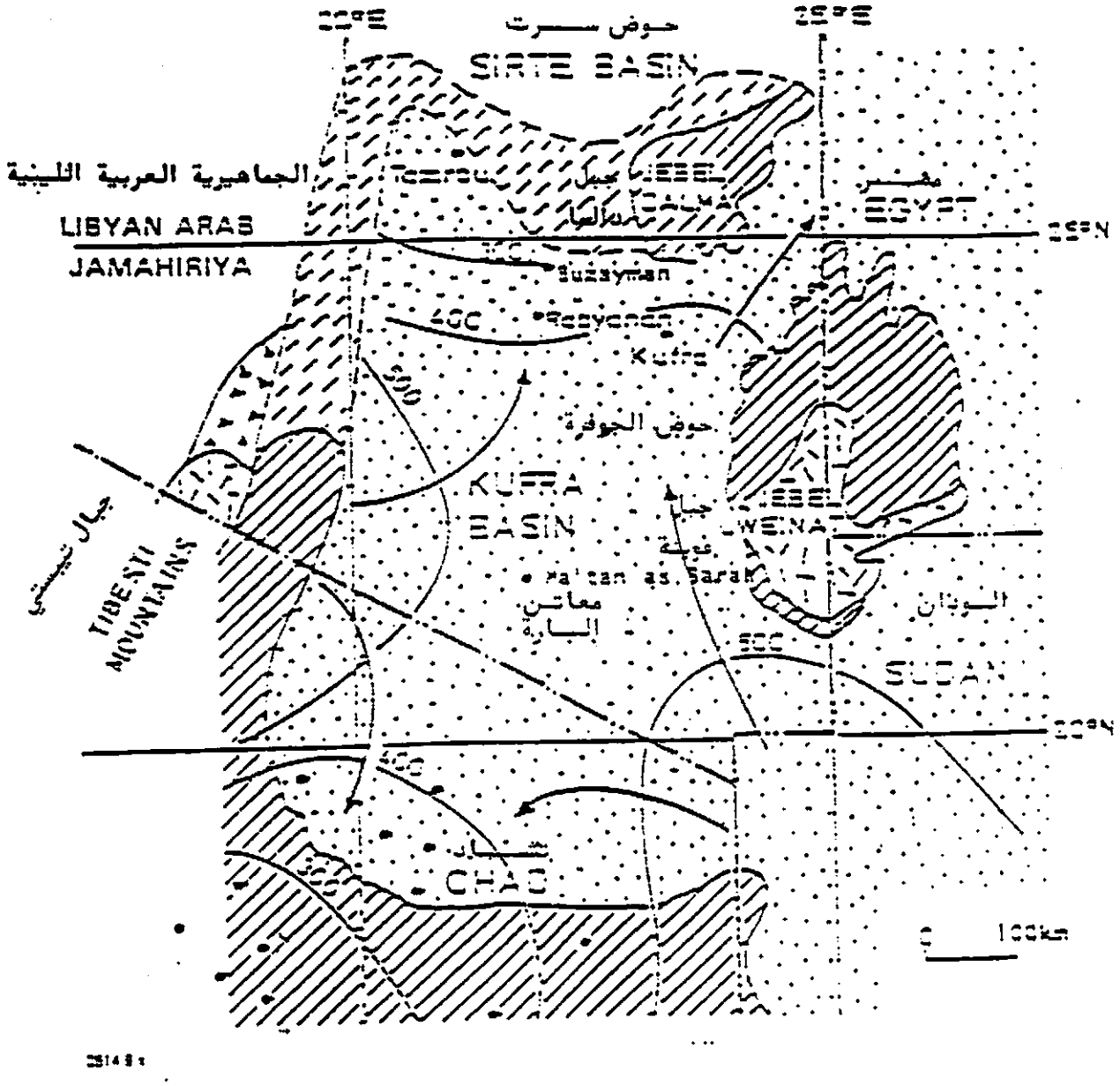
باء ـ الوادي كمنطقة تعويض للمياه
(الأحوال السائدة في أواخر الصيف وأوائل الخريف)



منسوب المياه الجوفية ـــــــ خطوط تدفق المياه الجوفية

المصدر: Province of British Columbia, Report of the Royal Commission of Inquiry, Health and Environment, Protection, Uranium Mining, 1 COMM'S REP: 98 (1980) **وأعيد الطبع بتصريح من وزارة الطاقة والمناجم والموارد البترولية، فرع الاتصالات والشؤون العامة في مقاطعة كولومبيا البريطانية.**

الشكل ٥



كونتورات بيزومترية ونقاط مراقبة

ظروف تدفق المياه الجوفية

طبقات بركانية من العصر الثالث

أحجار رملية نوبية ونتوءات صخرية من العصر القديم

صخور تحت سطح الأرض من العصر القديم

صخور قاعية

توزيع رئيسي للمياه الجوفية في حوض الجوفرة ، ليبيا

المصدر: ادارة التعاون التقني من أجل التنمية في الأمم المتحدة .

Transnational Project on the Major Regional Aquifer in North-East Africa Egypt and the Sudan. Technical Report: Hydrogeology and Economic Potential of the Nubian Sandstone Aquifer, doc. DP/UN/RAB-82-013/2 p. 37 (1989).

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

[البند ٦ من جدول الأعمال]

الوثيقة A/CN.4/437*

التقرير السابع عن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

أعده

السيد خوليو باربوثا، المقرر الخاص

[الأصل: بالانكليزية/الاسبانية]
[١٦ نيسان/ابريل ١٩٩١]

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
ملاحظة		١٦٨
مقدمة	١ - ٤	١٧٠
ألف- منهجية التقرير	١	١٧٠
باء- طبيعة الصك	٢ - ٤	١٧٠
الفصل الأول - عنوان الموضوع	٥ - ٧	١٧٢
الثاني - المواد العشر الأولى	٨ - ٣١	١٧٥
ألف- الأحكام العامة (المواد من ١-٥)	٨ - ١٦	١٧٥

---

* تتضمن الوثيقة A/CN.4/437/Corr.1.

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
الثاني (تابع)			
	١- نطاق المشروع (المادة ١)	٩ - ١٣	١٧٧
	٢- العلم أو وسائل العلم (المادة ٣)	١٤	١٧٩
	٣- المادتان ٤ و٥	١٥ - ١٦	١٧٩
	باء- المبادئ (المواد من ٦ الى ١٠)	١٧ - ٢٤	١٨٠
	١- المبدأ الأساسي (المادة ٦)	١٧	١٨٠
	٢- التعاون (المادة ٧)	١٨	١٨١
	٣- المنع (المادة ٨)	١٩ - ٢٠	١٨١
	٤- الجبر (المادة ٩)	٢١ - ٢٣	١٨٢
	٥- عدم التمييز (المادة ١٠)	٢٤	١٨٤
	جيم- المادة ٢	٢٥ - ٣١	١٨٤
	١- الأنشطة المنطوية على خطر (الفقرات الفرعية من (أ) الى (د))	٢٥ - ٢٩	١٨٤
	٢- الضرر العابر للحدود (الفقرة (ز)) . . .	٣٠	١٨٦
	٣- الضرر "الملموس" (الكبير) (الفقرة (ح))	٣١	١٨٧
الثالث-	المنع	٣٢ - ٤٦	١٨٨
	ألف- الإجراءات	٣٢ - ٤٤	١٨٨
	١- المواد ١١ (الفقرة ١) و١٣-١٤	٣٢ - ٤٠	١٨٨
	٢- المواد ١١ (الفقرة ٢) و١٢ و١٥	٤١ - ٤٢	١٩٤
	٣- توازن المصالح (المادة ١٧)	٤٣	١٩٥
	٤- عتبة الحظر (المادة ٢٠)	٤٤	١٩٥
	باء- طبيعة تدابير المنع	٤٥ - ٤٦	١٩٦
	١- المادة ١٦	٤٥	١٩٦
	٢- المادة ١٨	٤٦	١٩٦

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
الرابع-	المسؤولية	٤٧ - ٦٨	١٩٧
ألف-	مسؤولية الدولة	٤٧ - ٦١	١٩٧
	١- العنوان	٤٧	١٩٧
	٢- المادة ٢١	٤٨ - ٥٦	١٩٨
	(أ) الالتزام بالتفاوض	٤٨ - ٤٩	١٩٨
	(ب) تعديلات على المادة ٢١	٥٠ - ٥١	٢٠٠
	(ج) الفاعلون الذين يتعذر تحديد هويتهم	٥٢ - ٥٦	٢٠٠
	٣- اشتراك المنظمات الدولية (المادة ٢٢)	٥٧	٢٠٢
	٤- تخفيض التعويض (المادة ٢٣)	٥٨	٢٠٢
	٥- الضرر الذي يلحق بالبيئة (المادة ٢٤) .	٥٩	٢٠٢
	٦- المسؤولية بالتكافل والتضامن (المادة ٢٥)	٦٠	٢٠٣
	٧- الاستثناءات والتقادم (المادتان ٢٦ و٢٧)	٦١	٢٠٣
باء-	المسؤولية المدنية	٦٢ - ٦٨	٢٠٣
	١- الترابط بين المسؤولية المدنية ومسؤولية الدولة	٦٢ - ٦٤	٢٠٣
	٢- توجيه المسؤولية	٦٥ - ٦٦	٢٠٦
	٣- مسائل متنوعة	٦٧ - ٦٨	٢٠٨

ملاحظة

الاتفاقيات المتعددة الأطراف الواردة في هذا التقرير

	المصدر
اتفاقية مسؤولية الطرف الثالث في مجال الطاقة النووية (باريس، ٢٩ تموز/يوليه ١٩٦٠)	United Nations, Treaty Series, vol. 956, p. 251
الاتفاقية المتعلقة بمسؤولية مُشغّلي السفن النووية (بروكسل، ٢٥ أيار/مايو ١٩٦٢)	IAEA, *International Conventions relating to Civil Liability for Nuclear Damage,* legal Series, No. 4, rev. ed., (Vienna, 1976), p. 43.
اتفاقية فيينا بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية (فيينا، ٢١ أيار/مايو ١٩٦٣)	United Nations, *Treaty Series*, vol. 1063, p.265.
اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (فيينا، ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩)	المرجع نفسه، vol. 1155, p.331.
اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية (لندن، موسكو، واشنطن، ٢٩ آذار/مارس ١٩٧٢)	المرجع نفسه، vol. 961, p.187.
الاتفاقية الخاصة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناجم عن التلوث النفطي الناتج عن استكشاف الموارد المعدنية لقاع البحار واستغلالها (لندن، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦)	UNEP, *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Reference* Series 3 (Nairobi, 1983), p. 474.
الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالمسؤولية المترتبة على المنتجات المتسببة في إصابة الأشخاص أو وفاتهم (ستراسبورغ، ٢٧ كانون الثاني/ يناير ١٩٧٧)	Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 91 (Strasbourg, 1977).
اتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية في إنتاركتيكا (ويلنغتن، ٢ حزيران/يونيه ١٩٨٨)	*International Legal Materials*, vol. XXVII (1988), p. 868.
اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (بازل، ٢٢ آذار/مارس ١٩٨٩)	UNEP, *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment,* (Cambridge, England, 1991), vol. 2, p. 449.

United Nations publication, sales No. E.90.II.E.39.	الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار التي تحدث خلال نقل البضائع الخطرة بطريق البر أو السكك الحديدية أو عن طريق سفن الملاحة الداخلية (جنيف، ٢٠ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٨٩)
E/ECE/1250.	اتفاقية بشأن تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود (اسبوع، ٢٥ شباط/فبراير ١٩٩١)

مقدمة

ألف - منهجية التقرير

١- أشار أحد الوفود، في المناقشة التي كرستها اللجنة السادسة للجمعية العامة أثناء دورتها الخامسة والأربعين (انظر A/CN.4/L.456، الفقرة ٤٥٠) لتقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية والأربعين[1]، الى أن من المناسب أن تجري اللجنة تقييماً عاماً للحالة الراهنة للموضوع وأن تحدد أيضاً الاتجاه الذي تزمع السير فيه في المستقبل، بدلا من أن تواصل استعراض مادة مادة. ووجد المقرر الخاص الاقتراح صائباً فيما يبدو وذكر أنه يعتزم الأخذ به. ومع ذلك ففي خلال التجربة عدّل منهج العمل المقترح في بعض جوانبه بعد أن بدا من المفيد أيضاً التوقف عند المواد التي كانت موضوعاً لتعليقات تتسم بأهمية معينة في المناقشات التي دارت سواء في الجمعية العامة أو في لجنة القانون الدولي، وبهذه الطريقة يمكن تحديد أبرز المشاكل التي تنشأ، وفي نفس الوقت يمكن تحديد الحلول والبدائل الممكنة، ذلك أن من المؤكد أنه ليس هناك توافق آراء بشأن مختلف جوانب الموضوع - بما في ذلك بعض جوانبه الأساسية - ومع ذلك فإن المقرر الخاص يعتقد أنه نبه الى نشوء تيارات غالبة في الرأي تتفق بالفعل في المجالات الهامة. وليست مهمته أن يكون حكماً بين الآراء المتعارضة ولا أن يقرر أن هناك أغلبية أو اقلية بين من يفكرون بهذه الطريقة أو تلك، بل مهمته ببساطة أن يحاول تقديم بدائل حتى يجعل المفاوضات المحتملة ممكنة، ربما في مرحلة لاحقة من تطوير الموضوع، ولا سيما في جوانبه المتعلقة بالحماية التي تتطلب تطويراً تدريجياً أكثر مما تتطلب تدويناً لما هو موجود. ويعتقد المقرر الخاص أن المناقشات قد أسفرت عن مطالبة قوية بتحقيق طفرة ما في هذه المسألة وكذلك بعدم تضييع مزيد من الوقت في تحقيقها، نظراً للايقاع المتسارع للتوطيد التقليدي للقواعد الداخلة في مرحلة التطوير والمتعلقة بأنشطة محددة.

باء - طبيعة الصك

٢- أعرب بعض الوفود الى اللجنة السادسة عن تأييده لعدم تدوين القانون الدولي في هذه المسألة في الوقت الحاضر. ويرى هذا البعض أن من الأفضل وضع مدونة لقواعد السلوك أو مجرد مبادئ توجيهية للدول. كما أيدت وفود أخرى أكثر عدداً وضع أشكال ملزمة. وفي هذا التيار الواسع، أعلن بعض الوفود تفضيل النظر بشكل مستقل في الأنشطة المنطوية على خطر والأنشطة ذات الآثار الضارة.

---

(١) حولية ... ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني).

٣- وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، وهي الطابع الملزم أو غير الملزم للأحكام التي ستتمخض عنها الأعمال المشتركة للجنة القانون الدولي واللجنة السادسة في هذه المسألة، يرى المقرر الخاص أن من المفيد الاشارة الى تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورة سابقة ورد فيه قول أحد الأعضاء إنه "إذا لم تكن اللجنة معنية بوضع قواعد لاتفاقية تتطلب قبول الدول، فإنه يمكنها بسهولة أكبر قبول افتراضات ومشاريع مواد معينة"(٢)، وهو ما جعل المقرر الخاص يذكر أنه لا يعتقد بأنه "ينبغي للجنة في الوقت الحاضر أن تعنى حتى بالشكل النهائي لمواد هذا الموضوع"(٣)، ويعرب عن اعتقاده أن الشكل النهائي للمواد ينبغي ألا يؤثر على أسلوب عمل اللجنة.

وأضاف قائلاً إنه لا يعتقد أنه ينبغي تغيير مستوى العناية عند وضع المشروع مهما كانت الطبيعة النهائية لمشروع المواد. وقال إن من رأيه أنه ينبغي للجنة أن تعنى بصياغة مواد مترابطة معقولة عملية ومقبولة سياسيا. وينبغي أن تكون العوامل أو المعايير المعتمدة علمية ومنطقية يمكن تعيينها بهدف تحسين القانون الدولي والعلاقات بين الدول. وفي التحليل النهائي ستحظى أحكام هذا الموضوع بالدعم والامتثال بسبب هذه العوامل وليس بالضرورة بسبب الشكل الذي تظهر فيه(٤).

٤- وهذا هو المعيار الذي ظل يتبعه حتى الآن. وإن القول الآن إن لجنة القانون الدولي لن تهتم إلا بالتوصيات أو بالخطوط التوجيهية معناه عدم تقدير تيار للرأي يحبذه عدد كبير من الوفود في اللجنة السادسة ومن أعضاء لجنة القانون الدولي ممن أيدوا ضرورة وضع صك ذي صلة في هذا المجال. وبعد انتهاء هذه العملية ستقرر اللجنة السادسة ما توصي به الجمعية العامة بشأن طبيعة المواد التي ستطرحها، وفي النهاية ستكون الجمعية العامة هي التي تبت في هذا الشأن. ولذلك فإن استباق الأمور الآن ليس ممكناً ولا مناسباً.

---

(٢) انظر *حولية ... ١٩٨٧*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ١٩١.

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ١٩٢.

(٤) المرجع نفسه.

الفصل الأول

عنوان الموضوع

٥- في النص الانكليزي، يسند العنوان الى اللجنة مهمة محددة بوضوح وهي أقل تحديداً في النص الفرنسي. فقد جاء العنوان بالانكليزية كما يلي: International liability for injurious consequences arising out of acts and prohibited by international law".

أما في النص الفرنسي فقد استعيض عن كلمة "acts" (أفعال) بكلمة "activités" (أنشطة). وفي حين أن العنوان الانكليزي لا يسمح في الواقع إلا بالاهتمام بالجوانب المتعلقة بجبر هذه الآثار الضارة أو التعويض عنها، فإن العنوان الفرنسي يوسع المنظور بشكل ملحوظ. فإذا اهتممنا "بالأفعال" وليس "بالأنشطة" فإن المنع لن يحدث هنا، أولاً لأن المنع يتمثل في التزامات أولية، أو إذا لزم الأمر في تدابير حظر، ولذلك لن تكون بإزاء افعال "لا يحظرها القانون الدولي". ويمثل ذلك أحد الاعتراضات التقليدية بين منتقدي الموضوع بصفة عامة. وعلاوة على ذلك فإن العنوان الانكليزي يتحدث عن "Liability" (مسؤولية) عن هذه الأفعال الضارة، مما يعني أنها موجودة في افتراض وقوع ضرر فعلاً (النتائج الضارة). ويكون هذا عندئذ تطويراً قانونياً للمسؤولية التي تسمى عادة "موضوعية" أو "سببية"، وتسمى بالانكليزية "strict liability" (المسؤولية المطلقة)، وبالاسبانية "*responsbilidad objectiva o casual*" (المسؤولية الموضوعية أو السببية). ومع ذلك، ورغم الاشارة المتكررة المستخلصة من المناقشات السابقة في الجمعية العامة وفي اللجنة السادسة الى أن المنع باب لا غنى عنه في هذا الموضوع، فإنه لن يكون له مكان في التفسير المتشدد للعنوان الانكليزي.

٦- وعلى العكس من ذلك، إذا انتقل مركز موضوعنا الى "الأنشطة" فإن المنظور يتسع بشكل كبير، وستكون مهمة اللجنة هي السعي الى التنظيم القانوني لبعض الأنشطة التي تترتب أو يمكن أن تترتب على وجودها نتائج ضارة. إن لفظة "مسؤولية" مقترنة بكلمة "أنشطة" تكتسب معنييها القانونيين: المعنى المتعلق بنتائج الأفعال، والمعنى المتصل بفرض التزامات[٥]. بالموضوع إذن، إزاء النتائج الضارة لبعض

---

(٥) انظر مناقشة الموضوع في التقرير الأولي للمقرر الخاص السابق، السيد كونيتان باكستر، "حولية ... ١٩٨٠"، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٥٠-٢٥٢، الوثيقة A/CN.4/334 وAdd.1 و2، وبوجه خاص الحاشية ١٧ التي كان مما ورد بها في التعليق على استخدام لفظتي "responsbility" و"liability" الانكليزيتين في "النص المنقح غير الرسمي للتفاوض/التنقيح ٢" لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار:

"(أ) Responsibility and liability (المسؤولية والالتزام) = *responsabilités et obligations qui* en découlnet (المسؤوليات والالتزامات المترتبة عليها)؛ liability = *obligation de réparer* (الالتزام بالجبر).

الأنشطة، هو فرض التزامات أولية بالمنع تترتب على مخالفتها بعض النتائج القانونية (التزامات ثانوية)، مثل وضع التزامات أولية أخرى يكون فيها الضرر شرطاً للجبر دون أن يتعين لوقوع الضرر مخالفة أي التزام كان. ويمكننا أن نظل في حدود ولاية الجمعية العامة إذا ما حددنا تدابير المنع ما دامت ستقع في إطار مفهوم "المسؤولية" (responsibility)، أي في إطار فرض التزامات بالنظر الى النتائج الضارة لبعض الأنشطة. وستكون هذه الالتزامات أساساً هي تلك الواردة في الفصل الثالث من مشروع المواد. أما ما يتصل بالجبر (الفصل الرابع) فيدخل في إطار "الالتزام" (libaility). ولعل النطاق الكامل للموضوع في هذا الجانب توضحه، بالانكليزية طبعا، العبارة التي حظيت في القانون الدولي المعاصر بقبول واسع: "responsibility and liability" (المسؤولية والالتزام). وليس في الاسبانية أو الفرنسية أي مشكلة. فلفظتا *responsabilidad* و*responsabilité* تغطيان المعنيين اللذين تعبر عنهما هاتان الكلمتان الانكليزيتان المشار اليهما.

الحاشية رقم ٥ (تابع)

obligation de veiller au respect de la convention et responsabilité en cas de dommages; = Responsibility and liability (ب)"

(الالتزام بالحرص على احترام الاتفاقية والمسؤولية في حالة وقوع أضرار)؛

il incombe aux Etats de veiller...; international law relating to responsibility and liability = (الدول مسؤولة...) States are resposible...

droit international relatif aux obligations et à la responsabilité concernant l'évaluation et l'indemnisation des dommages = (القانون الدولي المتعلق بالمسؤولية والالتزام)

(القانون الدولي المتعلق بالالتزامات وبالمسؤولية المتصلة بتقدير الأضرار والتعويض عنها)".

ويتفق مع هذا التقدير التقرير الثاني للمقرر الخاص الحالي عن الموضوع ذاته الذي يقتبس من غولدي:

"إن لفظتي 'responsibility' و'liability' تستعملان هنا وفي المادتين السادسة والثانية عشرة من اتفاقية عام ١٩٧٢ بشأن المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية بدلالات مختلفة. فالمفهوم في كلتا المعاهدتين أن responsibility تدل على التزام أو على التدابير التي يفرضها النظام القانوني لأداء وظيفة في المجتمع، في حين أن لفظة liability تدل على نتائج نقض الالتزام أو التدابير المطلوبة". (حولية ... ١٩٨٦، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٣٦، الوثيقة A/CN.4/402، الفقرة ٤).

ولا شك أن هذين هما معنيا "responsibility" و "liability" في التطبيق الدولي على الأقل ودون محاولة الدخول في المجال العاصف لمعاني هذين اللفظين في القانون الأنغلوسكسوني.

٧- وما سبق تمت مناقشته في اللجنة[٦]. وقد توصل توافق الآراء الى أن كلمة "الأنشطة" أفضل من كلمة "الأفعال"، وهذا ما رآه كل من المقرر الخاص واللجنة نفسها في هذا الصدد. وإذا كان ينبغي أن تؤخذ الممارسة الدولية في الاعتبار من أجل تطوير مسألة من المسائل في لجنة القانون الدولي، فإن من الواضح أننا يجب أن نأخذ بكلمة "الأنشطة"، نظراً لأن جميع الاتفاقيات التي تتناول الأضرار العابرة للحدود تشير فعلا الى "الأنشطة" التي تتسبب في حدوثها. وفي ذلك الحين تم الاتفاق، مع ذلك، على أن من الأفضل تأجيل المناقشة المتعلقة بتغيير العنوان الى مرحلة لاحقة من مراحل التطوير الموضوعي بحيث يتسنى أن تظهر فيها، بوضوح، كافة التعديلات التي يمكن اقتراحها. وربما قد حان، الآن، الوقت للقيام بذلك.

---

(٦) "أيد عدد من المتحدثين اقتراح المقرر الخاص القائل بأنه ينبغي، عند مرحلة معينة من دراسة الموضوع، أن يُقترح على الجمعية العامة الاستعاضة عن كلمة "أفعال"، الواردة في عنوان الموضوع، بكلمة "أنشطة"، حتى تتسق نسخ اللغات جميعاً مع النسخة الفرنسية، ولم يثر اعتراض على هذا الاقتراح ولا على السبب الأساسي الذي برر به المقرر الخاص التغيير". (حولية ... ١٩٨٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٢١٦).

الفصل الثاني

المواد العشر الأولى

ألف - الأحكام العامة (المواد ١ إلى ٥)[٧]

٨- وردت المـــواد ١ إلى ٥ إلى لجنة الصياغة، ووفقا لما جرى شرحه في التقرير السادس، طرأت عليها

---

(٧) فيما يلي نص المواد من ١ إلى ٥:

"المادة ١- نطاق هذه المواد

"تنطبق هذه المواد على الأنشطة التي تحدث في اقليم دولة أو في أماكن أخرى تخضع لولايتها التي يقرها القانون الدولي، أو التي تخضع لسيطرتها، في حالة عدم وجود تلك الولاية، وذلك عندما تتسبب النتائج المادية لتلك الأنشطة، أو توجد خطر التسبب، في حدوث ضرر عابر للحدود، طوال السياق."

"المادة ٢- المصطلحات المستخدمة

"لأغراض هذه المواد:

"(أ) يعني مصطلح "الأنشطة المنطوية على خطر" الأنشطة المشار اليها في المادة ١، ومنها تلك التي تقوم بها الدولة مباشرة والتي:

"'١' تتضمن استخدام واحدة أو أكثر من المواد الخطرة أو تخزينها أو انتاجها أو نقلها أو تفريغها أو أي عملية أخرى مماثلة تتعلق بها؛

"'٢' تستخدم تكنولوجيات ينتج عنها إشعاع خطر؛ أو

"'٣' تُدخل في البيئة كائنات حية خطيرة معدلة جينيا وكائنات حية دقيقة خطيرة؛

"(ب) يعني مصطلح "المواد الخطرة" المواد التي تشكل خطرا [ملموساً] [كبيراً] بحدوث ضرر للأشخاص أو للأشياء، [لاستخدام المناطق أو الانتفاع بها] أو للبيئة، ومنها مثلاً المواد القابلة للاشتعال والمتفجرة والحاتّة والمؤكدة والمهيّجة والمسرطنة والمسببة للتحول الخلقي والسامة والمسممة للبيئة والوراثية الإشعاعية، كتلك الواردة في المرفق ... . ولا تعتبر المادة خطرة إلا إذا كانت بكميات أو تركيزات معينة أو متصلة ببعض الأخطار أو الحالات التي يمكن لهذه المادة أن توجد فيها، دون المساس بأحكام الفقرة السابقة؛

"(ج) يعني مصطلح "الكائنات الحية الخطيرة المعدّلة جينياً" الكائنات الحية التي عُدّلت مادتها الجينية بطريقة لا تحدث بشكل طبيعي بالتقارن أو بإعادة الاتحاد الطبيعي، مما يوجد خطراً على الأشخاص أو الأشياء [استخدام المناطق أو الانتفاع بها] أو على البيئة على النحو الوارد في المرفق ... ، مثل الكائنات المُمرضة أو الكائنات الحية المنتجة للمواد التوكسينية؛

.....

الحاشية ٧ (تابع)

"(د) يعني مصطلح "الكائنات الحية الدقيقة الخطيرة" الكائنات الحية الدقيقة التي توجد خطراً على الأشخاص أو الأشياء [استخدام المناطق أو الانتفاع بها] أو على البيئة؛

"(هـ) يعني مصطلح "الخطر [الملموس] [الكبير]" الخطر الذي يمثل إما احتمالاً قليلاً للتسبب في ضرر كبير جداً [وبيل] أو احتمالاً أعلى من المعتاد للتسبب في ضرر طفيف وإن يكن [ملموساً] [كبيراً] عابر للحدود؛

"(و) يعني مصطلح "الأنشطة ذات الآثار الضارة" الأنشطة المشار اليها في المادة ١ التي تسبب في ضرر عابر للحدود في سياق التنفيذ العادي؛

"(ز) يعني مصطلح "الضرر العابر للحدود" الضرر المرتكب كنتيجة مادية للأنشطة المشار اليها في المادة ١ والذي يسبب، في الأراضي أو في [الأماكن] [المناطق] الخاضعة لولاية دولة أخرى أو سيطرتها، ضرراً [ملموساً] [كبيراً] للأشخاص [للأشياء] [للممتلكات] [لاستخدام المناطق أو الانتفاع بها] أو للبيئة. وفي هذه المواد، يشير المصطلح دائما إلى ضرر [ملموس] [كبير]. وهو يشمل تكلفة تدابير المنع المتخذة لاحتواء أو تخفيف الآثار الضارة العابرة للحدود الناجمة عن نشاط مشار إليه في المادة ١، وما قد تؤدي اليه هذه التدابير من ضرر آخر؛

"(ح) يعني مصطلح "الضرر [الملموس] [الكبير]" الضرر الذي يكون أكبر من مجرد الأذى أو الضرر الطفيف الذي يمكن تحمله في العادة؛

"(ط) يعني مصطلح "الدولة المصدر" الدولة التي تمارس الولاية أو السيطرة على النشاط المشار اليه في المادة ١؛

"(ي) يعني مصطلح "الدولة المتأثرة" الدولة التي ينشأ تحت ولايتها أو سيطرتها الضرر العابر للحدود؛

"(ك) يعني مصطلح "الحادثة" أي حدث مفاجئ أو سياق مستمر، أو سلسلة من الأحداث ذات منشأ واحد، يتسبب، أو يوجد خطر التسبب، في حدوث ضرر عابر للحدود؛

"(ل) يعني مصطلح "التدابير التجديدية" التدابير المناسبة والمعقولة اللازمة لتجديد أو استبدال الموارد الطبيعية التي تلفت أو دمرت؛

"(م) يعني مصطلح "تدابير المنع" التدابير المشار اليها في المادة ٨ وتشمل أيضا التدابير الموضوعة لمنع وقوع حادث أو ضرر، كالتدابير التي تسعى إلى احتواء أو تخفيف الآثار الضارة لحادث وقع بالفعل؛

"(ن) يعني مصطلح "الدول المعنية" الدولة أو الدول المصدر والدولة أو الدول المتأثرة".

"المادة ٣- تعيين الالتزامات

"١- تتحمل الدولة المصدر الواجبات التي تفرضها هذه المواد، إذا كانت تعلم أو كان في مقدورها أن تعلم أن نشاطاً من الأنشطة المشار اليها في المادة ١ يحدث أو سيحدث في أراضيها أو في أماكن أخرى تقع تحت ولايتها أو سيطرتها.

تعديلات - وبصفة خاصة المادة ٢ منها[٨] - في حالة قبول مفهوم "المواد الخطرة" الذي أُدخل، بصفة تجريبية تماماً، في نفس هذه الوثيقة. ويرى المقرر الخاص أنه، في تلك النصوص، ينبغي للمواد التي تتصل بالمبادئ على الأقل أن تنظر فيها لجنة الصياغة في هذه الدورة. وفي المناقشة الأخيرة التي دارت في اللجنة السادسة "وجهت عدة وفود الانتباه إلى مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المقرر عقده في عام ١٩٩٢، وأعربت عن الأمل في أن يكون عمل اللجنة قد قطع شوطاً طويلاً على الأقل، إذا لم يكن قد تم الانتهاء منه، حتى يمكن عرضه في هذا المؤتمر" (انظر الوثيقة A/CN.4/L.456، الفقرة ٤٣٩). ويرى المقرر الخاص أنه قد يكون أفضل الاسهامات التي تقدم إلى هذا الاجتماع الدولي المشهود هو إعداد المبادئ ذات الصلة بالموضوع، ومن هنا جاء اقتراحه بأن تتولى لجنة الصياغة النظر في المبادئ في هذا الاجتماع.

١- نطاق المشروع (المادة ١)

٩- تحتل المادة ١، المتعلقة بنطاق المشروع، إجراء تحسينات في الصياغة وفقا للمقترحات التي جرى تجميعها من عدة مناقشات، ولكن يبدو أنها حصلت على تأييد من الأغلبية فيما يتعلق بالأنشطة التي تشملها: الأنشطة المنطوية على خطر، أي تلك التي تؤدي إلى حدوث نوع من الخطر يتجاوز الخطر العادي الذي يتسبب في وقوع أضرار عابرة للحدود؛ والأنشطة ذات الآثار الضارة، أي تلك التي تتسبب في حدوث ضرر عابر للحدود، نتيجة للتنفيذ العادي لتلك الأنشطة.

الحاشية ٧ (تابع)

"٢- ويفترض أن الدولة المصدر تعلم أو بمقدورها أن تعلم على نحو ما هو مشار اليه في الفقرة السابقة، ما لم يكن هناك دليل على عكس ذلك".

"المادة ٤- العلاقة بين هذه المواد والاتفاقات الدولية الأخرى

"إذا كانت الدول الأطراف في هذه المواد أطرافاً أيضاً في اتفاق دولي آخر يتعلق بالأنشطة المشار اليها في المادة ١، تنطبق هذه المواد على العلاقات بين هذه الدول رهنا بأحكام الاتفاق الدولي الآخر".

"المادة ٥- عدم تأثير هذه المواد في قواعد القانون الدولي الأخرى

"لا تخل" هذه المواد بسريان أي قاعدة أخرى من قواعد القانون الدولي المنشئة لمسؤولية عن الضرر العابر للحدود الناجم عن فعل غير مشروع".

(٨) حولية ... ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٤٧-٢٤٩، الوثيقة A/CN.4/428 وAdd.1، الفقرات ١٨ الى ٢١.

١٠- وفيما يتعلق بتناول نوعي الأنشطة الواردة في المشروع، إما بصفة منفصلة أو مشتركة، يبدو من المناسب استمرار الأخذ بفرضية المعالجة المشتركة، بحيث أنه إذا ثبت في نهاية الممارسة عدم ملاءمتها، فإنه يمكن استعمال المعالجة المنفصلة. ولا يزال الأمر على ما هو عليه حتى الآن لأنه لم يثبت بشكل مقنع وجود مثل هذه الاختلافات التي تبرر الفصل بينهما. وينبغي أن نتذكر، في المقام الأول، أن الغرض من موادنا هذه هو تقديم المبادئ العامة المقبولة في هذه المسألة، وهي حدود حرية الفعل في اقليم الدولة، والتعاون، وعدم التمييز، والمنع، والجبر. وجميع ذلك ينطبق على كلا النشاطين بدون أدنى شك. وبعد ذلك يبدو أن اختصاص نظام الأنشطة المنطوية على الخطر بغاية وحيدة هي المنع يترتب عليه إهمال الواقع القائل بأنه ينبغي جبر الأضرار التي تتسبب فيها هذه الأنشطة عادة، ومن ثم ينبغي صراحة إقرار مبدأ الجبر في مشروع المواد، نظراً لأن القانون الدولي لا يكرس ذلك، على الأقل فيما يبدو من قطاع واحد من قطاعات الرأي. ومن ناحية أخرى، ينطبق مفهوم المنع على نوعي الأنشطة. وفي مجال المنع هذا، يجب أن نركز على مفهومين:

(أ) فيما يتعلق بالتدابير الأحادية الطرف، تعتبر الواجبات التي تقع على عاتق الدولة متماثلة بالنسبة لكلا النشاطين، إذ تختص الدولة بإملاء الأحكام التشريعية والادارية التي تحدد الاحتياطات التي ينبغي للمستغلين اتخاذها في أي من الحالتين، فضلاً عن السهر على تطبيقها. وتكون مسؤولية الدولة، في حالة عدم التقيد، متساوية بالنسبة لهذا النشاط أو ذاك، حسبما سنرى بعد قليل. أما المستغل فإنه بدوره، في حالة انتهاكه لالتزاماته، من المتوقع أن يعاقبه القانون الداخلي لدولته، وفي حالة وقوع أضرار عابرة للحدود، ستكون تلك مسألة ترتبط، في المقام الأول، بالمسؤولية المدنية وتبت فيها المحكمة المختصة؛

(ب) أما فيما يتعلق بالأحكام الاجرائية، فإن من الواضح أنها أحكام مفيدة وضرورية، سواء تعلّق الأمر بهذا النشاط أو ذاك: وعندما نواجه أي نشاط من الأنشطة الواردة في المادة ١، فإن من المسائل الأولية أن يُجرى، في جميع الحالات، تقييم للآثار العابرة الحدود الواردة في المادة ١١ (التقييم والإخطار والإعلام)[٩]، والاخطار بها والتشاور بشأنها. وقد يختلف النظام الذي يتم الاتفاق بشأنه في النهاية وفق تعلق الأمر بهذا النوع من النشاط أو ذاك، لكن الخطوات الرسمية واحدة بالنسبة لهذا النوع أو ذاك.

١١- وعلى الرغم من أن الفكرة لم تناقش بشكل موسع، فقد اقترح أحد الوفود الإشارة في هذه المادة إلى الأنشطة الجديدة فقط، أي إلى تلك الأنشطة التي ستجري في المستقبل، لا إلى الأنشطة القائمة بالفعل والتي تجري في الوقت الحاضر. ولا شك أن هذه المسألة ذات أهمية فائقة وينبغي اتخاذ قرار بشأنها، وإن لم تكن تثير نوعي الأنشطة الأساسيين الواردة في نطاق المشروع.

١٢- وثمة وجهة نظر أخرى لا علاقة لها بالمعالجة المنفصلة أو المشتركة، نظراً لأنه يبدو أنها تتفق مع كل ما سبق، وإن تكن أيضا توسّع من نطاق المشروع ليشمل الضرر غير المتوقّع. ولا يتضح في ذهن المقرر الخاص وجهة هذا الرأي: فإذا كان يشير إلى الضرر الذي يتسبب فيه نشاط لا تسمح ملابساته بتوقعه أو باكتشافه منذ البداية، وإن يكن متأصّلاً في النشاط، فإن المقرر الخاص يرى أن هذه الحالة مندرجة بالفعل في هذا المشروع كنتيجة لمجموع مواده. والواقع أنه، اعتباراً من حدوث أضرار نتيجة للتنفيذ العادي للنشاط أو من ثبوت أن الخطر أيضا متعلق بالنشاط، سيصبح هذا النشاط من الأنشطة الواردة في

---

(٩) انظر الحاشية ٢٤ أدناه.

المادة ١، وبعد ذلك، وبمقتضى المادة ٣، يكفي أن تعلم الدولة، أو يكون في مقدورها أن تعلم، أن نشاطاً من الأنشطة المشار إليها في المادة ١ يحدث، أو سيحدث في أراضيها، حتى يبدأ إزاءها سريان الالتزامات التي يفرضها المشروع.

١٣- غير أنه إذا كان الاعتراض ينصب على أنه يجب التعويض عن أي ضرر عابر للحدود، وإن تولّد عن نشاط غير ضار بطبيعته ويظل غير ضار بعد وقوع الحادث المنطوي على ضرر، فإنه يجب أن تصبح المسألة موضعا لمزيد من التفكير. فإذا كان هناك نشاط غير منطوٍ على خطر، وليس ذا آثار ضارة، فلن تكون هناك سوى طرق قليلة لكي ينتج عنه بالفعل ضرر عابر للحدود. وربما يحدث الضرر في حالة تدخل سبب آخر مرافق، أي سبب لا يمت بصلة للنشاط قيد النظر يتدخل في المجرى الطبيعي للأحداث، ويتسبب في إحداث أثر غير متوقع. ويجوز أن يكون هذا التدخل قابلاً أو غير قابل للتوقع، لكن على أية حال غريب عن النشاط ذاته. ولذلك، فإن الاهتمام بهذه الافتراضات سيؤدي باللجنة إلى تحويل بؤرة تركيزها عن الأنشطة التي هي محور المسألة، للانصراف إلى النظر في الضرر، بأي شكل يحدث فيه هذا الضرر، وقد ينطوي ذلك في النهاية على تحول في النهج المتبع للنظر في المشروع يبدو أنه ليس له ما يبرره كثيراً إزاء الحالات العملية القليلة للأضرار التي حدثت بهذه الطريقة. وإذا نُظر إلى المسألة، على وجه القصر، من ناحية الضرر الناتج، فقد يؤدي ذلك إلى تجاهل المطالبة الملحّة للغاية في أيامنا هذه، وهي وضع قواعد قانونية تنظم المسؤولية عن نتائج بعض الأنشطة الانسانية. فهذه القواعد هي التي تشكل اليوم ذلك الهاجس الحقيقي، وليس الاهتمام الأكاديمي إلى حد ما بالتركيز على كافة احتمالات وقوع الضرر. ولا يترتب على هذا أن ضرراً من هذا النوع الذي أشير إليه يبقى دون اصلاح؛ وربما يكون من المناسب القيام بذلك بمقتضى المبادئ العامة للقانون الدولي، ولكن هذه المسألة يبدو، إلا إذا ثبت العكس، أنها تفتقر إلى جوهر يدفع إلى حدوث تغيير في النهج المتبع للنظر في المواد.

٢- العلم أو وسائل العلم (المادة ٣)

١٤- على الرغم من أنه قد أثيرت بعض الشكوك حول الفكرة الرئيسية القائلة بأن المسؤولية مشروطة بأن تكون الدولة "قد علمت، أو كان في مقدورها أن تعلم، أن نشاطاً من الأنشطة ... يحدث أو سيحدث في أراضيها"، فإنه لم يكن هناك إصرار على هذه الشكوك. كما يبدو أن الافتراض الوارد في الفقرة الأخيرة يعيد التوازن إلى هذا الحكم.

٣- المادتان ٤ و٥

١٥- تتجه المادة ٤ إلى التعبير عن الفكرة القائلة بأنه إذا كانت أحكام هذه المواد غير متطابقة مع أحكام معاهدة تحكم نشاطاً خاصاً بين نفس الأطراف، سادت أحكام هذه المعاهدة. وبغية بناء النص على أساس الفقرة (٢) من المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، فإنه يمكن أن تكون الصياغة كما يلي:

"إذا كانت الدول الأطراف في هذه المواد أطرافاً أيضاً في اتفاق دولي آخر يتعلق بنشاط واحد أو بعدة أنشطة من الأنشطة المشار إليها في المادة ١، ينبغي ألا تعتبر هذه المواد غير متطابقة مع أحكام الاتفاق الدولي الآخر".

١٦- أما فيما يتعلق بالمادة ٥ فهي لم تكن في حاجة إلى تعديلات إلا فيما يتعلق بصياغتها التي جرى تغييرها لأخذ هذه التعديلات في الاعتبار.

باء- المبادئ (المواد من ٦ الى ١٠)[١٠]

١- المبدأ الأساسي (المادة ٦)

١٧- تتضمن المادة ٦ المبدأ الأساسي المستلهم في صياغة المبدأ ٢١ من اعلان

---

(١٠) فيما يلي نص المواد من ٦ الى ١٠:

"المادة ٦- حرية الفعل وحدوده

"يجب أن تتفق الحرية السيادية للدول في ممارسة الأنشطة البشرية أو السماح بممارستها في اقليمها أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها مع حماية الحقوق المترتبة على سيادة الدول الأخرى".

"المادة ٧- التعاون

"تتعاون الدول بحسن نية فيما بينها، وتلتمس المساعدة من أي منظمات دولية يمكنها أن تساعدها، في محاولة منع تسبب أي أنشطة مشار اليها في المادة ١ تحدث في أراضيها أو في أماكن أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها في ضرر عابر للحدود. وتتعاون الدولة المصدر مع الدولة المتأثرة، في حالة حدوث الضرر، للتخفيف من آثاره. وفي حالة حدوث ضرر بسبب وقوع حادث، تتعاون أيضاً الدولة المتأثرة، إن أمكن، مع الدولة المصدر، حيال أية آثار ضارة ربما تكون قد نشأت في أراضي الدولة المصدر أو في أماكن [مناطق] أخرى تحت ولايتها أو سيطرتها".

"المادة ٨- المنع

"تتخذ الدول المصدر التدابير المناسبة لمنع أو تخفيف خطر الضرر العابر للحدود أو، عند الضرورة، احتواء أو تخفيف الآثار الضارة العابرة للحدود الناجمة عن هذه الأنشطة. ولتحقيق تلك الغاية، يتعين عليها أن تستخدم، إلى أقصى حد ممكن لها، أفضل السبل العملية المتاحة إزاء الأنشطة المشار اليها في المادة ١".

"المادة ٩- الجبر

"بالقدر المتفق مع هذه المواد، تعمل الدولة المصدر على جبر الضرر الملموس الناجم عن أي من الأنشطة المشار اليها في المادة ١. ويتحدد هذا الجبر بالتفاوض بين الدولة المصدر والدولة أو الدول المتأثرة، استرشاداً في هذا، من ناحية المبدأ، بالمعايير المقررة في هذه المواد، على أن

ستكهولم[١١]. وبالرغم من إدخال تغييرات في الصياغة، معظمها مقبول، فإن فكرته الرئيسية تحظى بتوافق عريض في الآراء.

٢- التعاون (المادة ٧)

١٨- تعبّر المادة ٧ عن مبدأ التعاون الدولي لبلوغ أهداف المشروع. ويستند أحد الجوانب الأصلية الى التزام الدول المتأثرة ذاتها، عندما يكون ذلك ممكناً ومعقولاً، بالتعاون مع الدولة المصدر من أجل احتواء أو تخفيف الآثار الضارة للأنشطة التي اضطلع بها في اقليم الدولة المصدر. ويمكن القول أيضا إن هذا المبدأ لم يثر اعتراضات عميقة بالرغم من أنه قد أبديت اقتراحات هامة لتحسينه. وكان أحدهما يتمثل في أنه ينبغي إعادة صياغة المبدأ بحيث يفسح المجال للأفراد لإقامة دعاوى، بشكل يسمح لكل من يتعرض لأضرار ممكنة ناجمة عن نشاط يضطلع به في البلد المتأثر بالوصول الى المعلومات التي تتوافر، فيما يتعلق بالنشاط المذكور، سواء للدولة المصدر أو للكيانات الخاصة أو الأشخاص الطبيعيين الذين ينتمون الى هذه الدولة. ويجب كذلك أن يتاح لتلك الكيانات أو الأشخاص الطبيعيين الاطلاع على الاجراءات الادارية التي تتخذ في الدولة المصدر فيما يتعلق بتقييم الأثر العابر للحدود الناجم عن النشاط والأذن الممكن بمزاولته.

٣- المنع (المادة ٨)

١٩- بالرغم من أن مفهوم "المنع" بعد وقوع الحادث قد أثار بعض الشكوك، فإن الممارسة الدولية الصلبة التي كرسته لا يمكن أن تكون موضوعاً للخلاف[١٢]. ومع هذا، يجب تغيير صياغة هذه المادة في حالة قبول

الحاشية ١٠ (تابع)

يوضع في الاعتبار على وجه الخصوص أن الجبر ينبغي أن يقصد به إعادة توازن المصالح المتأثرة بالضرر".

"المادة ١٠- عدم التمييز

"تدرس الدول الأطراف الآثار التي تنجم عن أحد الأنشطة في اقليم دولة أخرى أو تحت ولايتها أو سيطرتها والآثار التي تحدث في اقليمها هي بطريقة واحدة. وتطبق هذه الدول بوجه خاص أحكام هذه المواد وأحكام قوانينها الوطنية دون تمييز على أساس جنسية الأشخاص المضرورين بالأنشطة المشار اليها في المادة ١ أو محل سكنهم أو إقامتهم".

(١١) *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972* (United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.14 and corrigendum), part one, chap. I.

(١٢) حولية ... ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول) ص ٢٤٩، الوثيقة A/CN.4/428 و Add.1، الفقرة ٢٢.

بعض المقترحات التي قدمت في المناقشات الأخيرة. وفي الواقع فإن المادة ١٨ (عدم الوفاء بالالتزامات السابقة)[١٣]، التي تلغي جميع النتائج المترتبة على عدم الوفاء بالتزامات المنع، لم تحظ بقبول حسن في اللجنة أو في الجمعية العامة.

٢٠- وعندما أبديت تعليقات على المادة ١٨، اتضحت بمزيد من التفصيل التغييرات التي اقترحت، بيد أنه في الوقت الحالي أدخل تعديل على المادة ٨ يعلن مبدأ المنع ويتوقع الترتيبات الاجرائية للمواد من ١١ الى ١٥[١٤] وكذلك الاجراءات المتخذة من جانب واحد الواردة في المادة ١٦[١٥] من أجل توضيح أنه يعهد الى الدولة فقط بالالتزامات الخاصة بها، أي الالتزامات المتعلقة باتخاذ الاجراءات التشريعية والتنظيمية والادارية من أجل "ضمان" أو "التأكد من" (to ensure that) أن الأنشطة الواردة في المادة ١ والتي تحدث تحت ولايتها أو سيطرتها لا تتسبب في ضرر ملموس عابر للحدود إذا كانت ذات آثار ضارة، أو تخفيف خطر تسببها في هذا الضرر إذا كانت منطوية على خطر أو احتواء وتخفيف الضرر إذا كان الأثر الضار قد بدأ بالفعل. وينبغي أيضاً حذف الفقرة الأخيرة من المادة ٨ لأنه يبدو أن الدولة تكون في العادة في ظروف تسمح لها باتخاذ هذه الاجراءات التشريعية أو الادارية أو السياسية. وسنرى في الفصل الثالث أدناه، فيما يتعلق بالالتزامات الاجرائية الواردة في المواد ١١ و١٣ و١٤، أنها تعتبر أيضاً من قبيل "المنع". ولكن، وفقا لبعض الآراء المعينة، لا يمكن أن تستند إلا الى التعاون بوصفه البديل الممكن لاتخاذ موقف مختلف.

٤- الجبر (المادة ٩)

٢١- يجب إعادة صياغة المادة ٩ بشكل يعكس الترابط بين المسؤولية الواقعة على الدولة وتلك الواقعة على المستغلين وفقا للمسؤولية المدنية. وأعرب كثير من الوفود في المناقشة الأخيرة التي جرت في اللجنة السادسة عن رأي موات عموماً لادراج معايير توضح ذلك الترابط. ويمكن للمبدأ أن ينص، عودة الى فكرة الضحية البريئة التي لا تتمتع بالحماية، على أن المهم هو أن تحصل هذه الضحية على تعويض عن الضرر، وذلك بتوضيح أنه يمكن للدولة في حالة حدوث هذه النتيجة في الحالات المحددة في المادة أن تفوّض المسؤولية للأشخاص العاديين. وسيعبر هذا عن رأي سائد ومهم جداً أعرب عنه في اللجنة السادسة ولجنة القانون الدولي ويمكن بمقتضاه أن تتحمل الدولة المسؤولية التكميلية (residual) تجاه المشغل. بيد أن هناك رأي آخر، وإن كان عدد مؤيديه يقل عن عدد أولئك الذين يؤيدون الرأي الأخير، مفاده أنه يجب أن تتحمل الدولة المسؤولية الأساسية. ويرى المقرر الخاص أنه يمكن البحث عن حل وسط. فمن ناحية، من الواضح

---

(١٣) انظر الحاشية ٢٤ أدناه.

(١٤) المرجع نفسه.

(١٥) المرجع نفسه.

تماما أن جميع الاتفاقيات تقريبا التي تنظم الأنشطة المحددة[١٦] تحمل المستغل أو أي شخص آخر مسؤول المسؤولية الأساسية، كما سيتضح، وتعين للدولة مسؤولية محددة ثانوية عندما لا ينجح المستغل في سداد كامل التعويض المستحق عليه. وينبغي في بعض الأحيان التوسع الى حد ما في نطاق مسؤولية الدولة بالنسبة للحالات الأخرى التي لا يمكن فيها للضحية البريئة الحصول على الجبر. ومن ثم يمكن للدولة أن تعهد للشخص في الحالات التي لا يضمن فيها الاسلوب الخاص التعويض الكامل عن الضرر وهذا لأنه (أ) لا يمكن للمستغل المسؤول أو للتأمين الذي يغطيه تغطية مجموع التعويض، أو (ب) لأنه لا يمكن التعرف على المستغل أو المستغلين المسؤولين المذكورين (في حالة التلوث عن بعد، أو وجود عدد كبير من المشغلين، مما يجعل من المستحيل تحديد المسؤولين ومثلاً عندما ينجم الأثر الضار من منطقة داخل إحدى الدول، وما الى ذلك).

٢٢- ويمكن للدولة بالطبع أن تفي بالمسؤولية الواقعة عليها بشتى الطرق ومنها، على سبيل المثال، إنشاء صندوق كما نصت على ذلك اتفاقية بروكسل لعام ١٩٦٢ بشأن المسؤولية عن الأضرار النووية التي يسببها مشغلو السفن النووية، في فرضية النقطة (أ) من الفقرة ٢١، أو على نحو أفضل الزام المستغلين في تلك المنطقة من البلد التي تنشأ فيها الآثار الضارة، أو عندما يكون ذلك ممكناً، المستغلين الذين ينجم عن أعمال مجموعهم ضرر عابر للحدود، بإنشاء صندوق خاص للتعويض عن الأضرار أو اتخاذ احتياطات محددة لتجنب حدوث الأثر الضار، وما الى ذلك. والوضع المثالي هو أن تدخل دولة المصدر في هذه الظروف في المحادثات المنصوص عليها في المادة ١١ وما يليها مع الدول المتأثرة بغية إقامة نظام ينظم على الصعيد الدولي الأنشطة التي يجري تناولها. وفي الختام، تجدر الاشارة الى أنه، في حالة النقطة (ب) من الفقرة ٢١، أو عندما توجد مسؤولية أصلية لم تصدر الدولة تفويضاً بشأنها، ينبغي أن تدخل دولة المصدر والدولة المتأثرة في المفاوضات المنصوص عليها في المواد الحالية من ٩ الى ٢١[١٧]، وهذا لا ينطبق على الفرضية الواردة في النقطة (أ) التي يتاح من أجلها الاسلوب الخاص المتعلق بالمسؤولية المدنية.

٢٣- ومن المؤكد أن بعض الوفود في اللجنة السادسة وعدة زملاء في اللجنة بالمثل قد أصروا على المسؤولية الأساسية للدولة. والمقرر الخاص بالطبع محايد تماماً في هذه الحالة ويقتصر موقفه على تأكيد أن عدد الوفود والأعضاء الذين أعربوا عن تأييد للمسؤولية. "التكميلية" عدد كبير. وينطوي هذا على أن فكرة المسؤولية الأولية للدولة عن أشياء من قبيل تلك المشار اليها في النقطة (ب) من الفقرة ٢١ ستلقى بلا شك معارضة من بعض الدول وبعض أعضاء اللجنة أيضا. وينبغي أن تكون المسألة موضوعاً للمفاوضات إذا كان لهذه المواد أن تشكل في خاتمة المطاف أساساً لاتفاقية، ويقترح المقرر الخاص على اللجنة أن تبقي على البديلين: البديل الموجود في المادة الحالية ٩ والبديل المتعلق بمادة جديدة تعكس الأفكار السابقة.

---

(١٦) باستثناء إحدى الاتفاقيات، وهي تلك المتعلقة بالمسؤولية عن الأجسام الفضائية؛ ولكن سبق أن لاحظنا الطابع الخاص لهذا الصك القانوني الذي يستند الى الرقابة الصارمة للدولة، ليس فقط على الأنشطة التي تضطلع بها الدولة ذاتها، بل أيضا تلك الأنشطة الخاصة التي يُضطلع بها تحت سيطرتها. وكما أشار غيرينغ ودويكر، "إن النص على مسؤولية الدولة التي تمارس سيطرتها يدعم التزامها باستمرار الاشراف والرقابة الحكومية، فضلاً عن الشخصية، على المؤسسات الفضائية" (G. Doeker and T. Gehring "Private or international liability for transnational environmental damage: The precedent of conventional liability regimes", *Journal of Environmental law* (Oxford), vol. 2, No. 1 (1990), p. 13).

(١٧) انظر الحاشية ٣٣ أدناه.

٥- عدم التمييز (المادة ١٠)

٢٤- حظيت المادة ١٠ عموماً بقبول حسن، ولو أنها تنص على مبدأ لا يخلو من الأخطاء تماماً من وجهة نظر مجردة. وكانت الاعتراضات عليها ضئيلة، وكان أحدها مفاده أن هذا المبدأ لا يمكن أن يعمل إلا بين الدول ذات الأنظمة القضائية المتماثلة أو المتشابهة. ولكن إذا كان سيطبق نظام المسؤولية المدنية، فسيكون هذا المبدأ ضرورياً وملزماً تماماً للدول التي تعامل رعايا أو سكان البلدان الأخرى معاملة لا تقل مؤاتاة عن تلك التي تعامل بها سكانها الأصليين. والاعتراض المقابل لما سبق هو أن بعض البلدان يمكنها أن تعامل سكانها الأصليين بشكل يقل عما يمكن اعتباره بصورة معقولة مستوى دولياً. وفي الواقع فإن المشروع يحدد مستوى دولياً معيناً نظراً لأنه يحقق مبدأ المنع والجبر ومبادئ أخرى يجب، بسبب عدم التمييز بالتحديد، أن تكون واجبة التطبيق على جميع الدول الأعضاء. وتوجب الفقرة ٢ من المادة ٢٩[١٨]، على سبيل المثال، أن "تنص الدول الأطراف، في نظمها القانونية الداخلية، على وسائل انتصاف تسمح بالحصول على تعويض سريع وكاف أو على نوع آخر من الجبر للضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة من النوع المشار اليه في المادة ١ حدثت تحت ولايتها أو سيطرتها". وتجدر الاشارة الى أن عبارة "تعويض سريع وكاف أو جبر" تشكل في حد ذاتها معياراً دولياً.

جيم - المادة ٢

١- الأنشطة المنطوية على خطر (الفقرات الفرعية من (أ) إلى (د))

٢٥- تعرّف الفقرات الفرعية من (أ) الى (د) مفهوم "الأنشطة المنطوية على خطر". وقد أدرجت هذه الفقرات على أساس تجريبي محض ورضوخا لمعارضة شديدة طالبت بتحديد نطاق هذه المواد بوضوح. كما يطبق المفهوم الرئيسي "خطر كبير" تطبيقاً أبسط، نظراً لما يفترض من أن جميع الأنشطة التي تستخدم مواد خطرة تنطوي على هذا الخطر، وهو افتراض يتأكد ما دامت توجد تقديرات أخرى أسهل مثل النسب أو التركيزات أو الحالات التي يمكن لهذه المواد أن توجد فيها (في نهاية الفقرة الفرعية (ب)). ولذا فهذا يساعد في تحديد الخطر، وبالتالي في تحديد نطاق هذه المواد. ولكي يدخل خطر ما في نطاقها، يجب أن يكون لهذا الخطر كيان معين. ومن السهل أن نرى أن بعض الأنشطة التي يقال إنها تنطوي على خطر و"المفرطة في الخطورة" تقع في نطاق اختصاصنا، لكن ابتداء من هنا، أين يحدد الخط الفاصل؟ كيف يحدد مفهوم "الخطر الكبير" أو، إذا شئت، "الخطر غير العادي" وقد تكون هذه هي على وجه الدقة الفكرة المراد التعبير عنها؟ فكل نشاط بشري ينطوي على قدر من الخطر، وكان هذا هو الاعتراض الذي قدم في المناقشات الأولى التي دارت حول الموضوع. وعلينا أن نحاول إلى أقصى حد تحديد الخطر الذي يهمنا، نظراً لأن من المستحيل قيامه كمياً.

---

(١٨) انظر الحاشية ٤٩ أدناه.

٢٦- ولم تكن اللجنة السادسة محبذة، بصفة عامة، لفكرة وضع قائمة بالمواد الخطرة. "كانت أغلبية الممثلين محبذة لفكرة وضع تعريف عام وكانت ترى أن إعداد قائمة بالمواد سيكون قليل الفائدة وغير كاف" (انظر الوثيقة A/CN.4/L.456، الفقرة ٤٥١). وكانت الاعتراضات متنوعة؛ والاعتراضات الأساسية هي ما يلي: (أ) أنه توجد مواد مثل الماء ليست خطرة، بيد أن سداً يشكل بحيرة يمكن أن يوجد مخاطر جسيمة بوقوع أضرار عابرة للحدود؛ (ب) أنه لا داعي لوضع قائمة بالمواد الخطرة، نظراً لأنه سيتعين على أي حال إخضاع النشاط الذي سيستخدمها لتقدير معين فيما يتعلق "بكميات أو تركيزات"، أو متصلة ببعض "الأخطار أو الحالات التي يمكن لهذه المادة أن توجد فيها" (المادة ٢٢ الفقرة الفرعية (ب))، ويجب أن نقدر ما إذا كان يوجد حقاً "خطر كبير" لوقوع ضرر عابر للحدود؛ (ج) أنه سيلزم استكمال القائمة بتواتر معين. وهذا الأمر مرهق، ناهيك عن أن أي قائمة لا يمكن أبداً أن تكون شاملة فعلاً ولا بد أن تكون بها بعض الثغرات؛ (د) أن هذا سيغير طبيعة المشروع لأنه بدلاً من أن يكون إطاراً عاماً، سيصبح صكا يرمي إلى تنظيم أنشطة محددة.

٢٧- وهناك تعليقات إضافية متعلقة بمسألة المواد الخطرة قد تساعد الزملاء ربما على قبول بديل قد يرضي كلاً منهم إلى حد ما، وإن كان لا يرضيهم جميعاً ارضاء تاماً. والعنصر الأول الذي يجب أخذه في الحسبان هو أهمية السابقة التي يمثلها مشروع قواعد مجلس أوروبا بشأن التعويض عن الأضرار التي تلحق بالبيئة[١٩]، نظراً لأنه إذا أمكن تحويله إلى اتفاقية فإنه سيكون الشيء الوحيد الذي يماثل المشروع الذي تعده لجنة القانون الدولي. والواقع هو أن جميع الاتفاقيات القائمة بشأن المسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود تتعلق بنشاط محدد. وعلى خلاف ذلك يعالج مشروع قواعد مجلس أوروبا أي نشاط ينطوي على خطر؛ وهو اتفاقية ذات طابع عام تماثل ما يهدف إليه مشروع المواد قيد البحث. لذا فإن الطريقة التي استخدمت في مشروع القواعد هي السابقة الأصلح التي يمكن أن تهتدي بها لجنة القانون الدولي في إعدادها لمشروع المواد قيد البحث.

٢٨- وتوجد فعلاً قوائم بالمواد الخطرة. والقائمة الواردة في التذييل الأول للتوجيه ٥٤٨/٦٧ للجماعة الاوروبية تتضمن ٢٠٠ ١ مادة. وقد اعتمدت هذه القائمة فعلاً، أو كيّفت تبعاً لاحتياجات اتفاقية عالمية، ومن الواضح أنها واسعة النطاق للغاية. وإذا أضيف إلى هذا أن الفقرة الفرعية '٢' توسع النطاق ليشمل جميع الأنشطة التي تستخدم تكنولوجيات تنتج اشعاعات خطيرة، وأن الفقرة الفرعية '٣' تشمل الأنشطة التي تُدخل في البيئة كيانات حية مُعدلة جينياً وكائنات دقيقة كلتاهما خطرة، فستكون النتيجة أن هذا النطاق سيزداد اتساعا. ومن ناحية أخرى، سيتعذر تحقيق شمول القائمة التي تطلبها بعض الوفود في اللجنة السادسة وبعض الزملاء في لجنة القانون الدولي كشرط لازم: (أ) لأن من المستحيل إعداد قائمة شاملة بالمواد الخطـــرة، فعدد المواد الكيميائية الموجودة يبلغ نحو ٦٠ ٠٠٠ مادة، ويقدر الخبراء الفنيون أن من المستحيل

---

(١٩) وهو مشروع أعدته لجنة الخبراء المعنية بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالبيئة، انظر Council of Europe, Secretariat memorandum prepared by the Directorate of Legal Affairs (CDCJ (89) 60), Strasbourg, 8 September 1989.

معرفة جميع آثارها عن يقين، وخصوصاً لأن التجارب اللازم اجراؤها على هذه المواد قد تكون طويلة[٢٠]؛ (ب) لأن أي نشاط يستخدم بعض هذه المواد والتقنيات سيتعين أن يخضع لدراسة من جانب السلطة للعمل، على نحو ما رأينا على تحديد توافر أو عدم توافر الظروف الأخرى التي تشكل "خطراً كبيراً لوقوع ضرر عابر للحدود، الأمر الذي يقتضي ادراجه في نطاق مشروع المواد باعتباره نشاطاً يستخدم مادة أو بعض المواد الواردة في القائمة"[٢١]. وهذا يسحب صفة "الشمول" من أي قائمة تدعي أنها شاملة، وبخاصة إذا ما لاحظنا أن هناك مواد لا يمكن أن تدرج في القائمة، مثل الماء الذي يشكل، على الرغم من ذلك، خطورة في بعض الحالات.

٢٩- والاعتراض فيما يتعلق بمواد مثل الماء يتعارض أيضاً مع فكرة القائمة الشاملة: فمن الواضح أن الاتفاقية الأوروبية تستهدف مواد تستخدم في الصناعة أو تخزن أو تنقل، إلخ. وعلى الرغم من أن ما ذكر في نهاية الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٢ يمكن أن ينطبق في حالات متطرفة على الماء، وهو أن المادة يمكن أن تعتبر خطرة إذا كانت موجودة بكميات معينة، أو متصلة ببعض الأخطار أو الحالات التي يمكن لهذه المادة أن توجد فيها، فإنه يبدو من الواضح أن هذا لم يكن قصد القائمين بالصياغة وسيكون من الغريب جداً أن يتصدر الماء القائمة. ولهذا، ولكي نتجنب أيضاً أن تتحول مشاريع المواد الحالية من اتفاقية إطارية، وهي الفكرة الأصلية، إلى نص يقتصر على بعض الأنشطة المحددة، فإنه إذا وضعت قائمة فإنها يجب أن تكون ارشادية فقط، وأن ترد في مرفق وأن تكون مرفقة بتعريف عام للأنشطة المنطوية على خطر، مع ضرورة أن يكون هذا التعريف كاملاً قدر الإمكان. وهي لن تحقق هدف بيان الأنشطة المنطوية على خطر، بصورة آلية، في مشاريع المواد لكنها ستكون أداة قيّمة فيما يتعلق بأي نشاط سيستخدم مادة أو عدداً من هذه المواد، ويجب دراسته لتقييم احتمالات تسببه في أضرار عابرة للحدود ومن ثم طبيعة ما ينطوي عليه من خطر. لذا سيكون هذا هو البديل الذي أشير اليه آنفا.

٢- الضرر العابر للحدود (الفقرة الفرعية (ز))

٣٠- تعالج الفقرة الفرعية (ز) المفهوم الأساسي للضرر العابر للحدود. وقد أشير إلى أن من المهم جداً أن تمثل هذه الفقرة جزءاً من مادة عن معنى المصطلحات المستخدمة؛ وهذه هي الطريقة المستخدمة في

---

(٢٠) انظر الوثيقة CJ-EN (90) 11 (Committee of Experts on Compensation for Damage caused to the Environment, Report on the work of the meeting of the Working Party), p. 5.

(٢١) هذا لأنه، وبغض النظر عما قيل آنفاً، سيكون من شبه المستحيل تقنياً أن تحدد، نظرياً، الكميات أو التركيزات اللازمة لوصف مادة ما بأنها ضارة. وكانت هذه هي النتيجة التي توصل إليها الخبراء التقنيون الذين شاركوا في أعمال صياغة مشروع قواعد مجلس أوروبا موضع التعليق (المرجع نفسه، ص ٦، الفقرة الفرعية (د)). وفي رأينا أن من المستحيل وضع قائمة مواد تجعل اعتبار نشاط ما نشاطاً ينطوي على خطر مسألة آلية.

عدة صكوك مهمة[٢٢]. كما يمكن أن تدرج بشكل مستقل تحت عنوان "الضرر العابر للحدود والتعويضات" وأن تتضمن المفاهيم الواردة في المادة ٢٤[٢٣]. وعلى أي حال، فإن المفاهيم المختلفة للضرر يجب أن ترد تحت فقرات فرعية منفصلة. والتعويض عن الضرر اللاحق بالبيئة، وفقاً للملاحظات المتكررة التي وردت، يجب أن يشمل فقط تكاليف الاجراءات المعقولة المتخذة فعلاً لإعادة الحالة إلى ما كانت عليه.

٣- الضرر "الملموس" [الكبير] (الفقرة الفرعية (ح))

٣١- تبين التعليقات التي أبديت على الفقرة (ح) أنه ما زالت توجد مصاعب فيما يتعلق بتعريف الضرر الملموس أو الكبير، حتى إن لم يكن القصد هو إعطاء تعريف بالمعنى الضيق للكلمة بل مجرد فكرة معينة عن ذلك الضرر. وتميل أغلبية الآراء فيما يبدو في الوقت الحالي إلى تأييد مفهوم الضرر الملموس لأنه يعبر عن خطر أكبر نوعاً ما من الخطر الملموس. وقد نتج النقد الموجه إلى هذا التعريف عن استخدام كلمة "nuisance" في النص الانكليزي، لأن لهذا التعبير طبعاً معنى تقنياً مختلفاً في نظام القانون الأنكلو سكسوني. وفي الحقيقة استخدمت في النص الاسباني كلمة *molestia*، وهي تعني اضطراباً صغيراً. على أي حال، قد يكون من الأفضل عدم تعريف شيء يكون من الصعب تعريفه في مثل هذا الإطار العام. ونفس هذا المفهوم لم يحدد في نطاق المجاري المائية.

---

(٢٢) أدرجها مجلس أوروبا في التعريفات الواردة في المادة ١ (انظر الحاشية ١٩ أعلاه)، وفعل ذلك أيضاً مشروع الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار التي تحدث خلال نقل سلع خطرة بالطرق البرية أو السكك الحديدية أو سفن الملاحة الداخلية، وكذلك الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن التلوث النفطي الناتج عن استكشاف الموارد المعدنية لقاع البحار واستغلالها، المادة ١، الفقرة (٦)؛ واتفاقية تنظيم الأنشطة المتعلقة بالموارد المعدنية في انتاركتيكا، المادة ١، الفقرة (١٥)؛ والاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية، المادة ١، الفقرة (أ)؛ واتفاقية فيينا المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار النووية، المادة ١، الفقرة (ك)، الخ.

(٢٣) انظر الحاشية ٣٣ أدناه.

الفصل الثالث

المنع[٢٤]

ألف - الإجراءات

١- المواد ١١ (الفقرة ١) و١٣ و١٤

٣٢- إن المواد الأساسية المتعلقة بالاجراءات هي المواد ١١ (الفقرة ١) و١٣ و١٤. وتتعلق الفقرة ٢ من المادة ١١ بحالة معينة متصلة بما تتناوله الفقرة ١ من المادة ١١ والمادتين ١٢ و١٥ من البندين المكملين،

---

(٢٤) يتضمن الفصل الثالث من مشروع المواد (المنع) المواد من ١١ إلى ٢٠، وفيما يلي نصها:

"المادة ١١- التقييم والإخطار والإعلام

"١- إذا كان لدى إحدى الدول سبب للاعتقاد بأن نشاطاً مشاراً اليه في المادة ١ يحدث، أو هو على وشك أن يحدث، تحت ولايتها أو سيطرتها، وجب عليها أن تستعرض ذلك النشاط لتقييم آثاره المحتملة العابرة للحدود. وإذا رأت أن النشاط قد يسبب، أو يوجد خطراً يسبب، ضرراً عابراً للحدود، وجب أن تخطر الدولة أو الدول التي يحتمل أن تتأثر، وذلك في أقرب وقت ممكن، وأن تزودها بما يدعم استنتاجها من المعلومات التقنية المتاحة. ويمكنها أيضاً تقديم معلومات عن التدابير التي تحاول اتخاذها أو تخفيف خطر حدوث ضرر عابر للحدود.

"٢- إذا كان يمكن للأثر العابر الحدود أن يمتد إلى أكثر من دولة واحدة، أو إذا لم تكن الدولة المصدر قادرة على أن تحدد بدقة الدول التي ستتأثر نتيجة للنشاط، تخطر أيضاً المنظمات الدولية ذات الاختصاص في هذا المجال بنفس الشروط المبينة في الفقرة السابقة".

"المادة ١٢- مشاركة المنظمة الدولية

"تكون مشاركة المنظمة الدولية المتدخلة وفقاً للطريقة المنصوص عليها في الأحكام ذات الصلة من نظامها الأساسي أو أنظمتها، إذا جرى فيها البت في المسألة. فإذا لم يكن ذلك، تلجأ المنظمة إلى مساعيها الحميدة لتعزيز التعاون بين الأطراف، وتشجع عقد اجتماعات مشتركة أو منفصلة بين الدولة المصدر والدول المتأثرة، وتستجيب لأي طلبات قد تتقدم بها الأطراف لتسهيل حل المسائل التي قد تنشأ. وتقوم المنظمة، إن استطاعت، بتقديم المساعدة التقنية لأي دولة تطلبها فيما يتصل بالمسألة التي عجلت بتدخلها".

"المادة ١٣- مبادرة الدولة المزعوم تأثرها

"إذا كان لدى إحدى الدول سبب قوي للاعتقاد بأن نشاطاً تحت ولاية دولة أخرى أو سيطرتها يتسبب في ضرر بالمعنى الوارد في الفقرة الفرعية (ز) من المادة ٢ أو يوجد خطراً

وهما مشاركة المنظمات (أو الوكالات) الدولية، وحماية الأمن القومي أو الأسرار الصناعية. وتتمثل الاجراءات أساساً في قيام الدولة المصدر بتقييم الأصل العابر للحدود لأي نشاط تحت ولايتها أو سيطرتها يشتبه في

الحاشية ٢٤ (تابع)

[ملموساً] [كبيراً] يتسبب في هذا الضرر، جاز لها أن تطلب إلى هذه الدولة الامتثال للأحكام الواردة في المادة السابقة. ويكون الطلب مشفوعا بشرح تقني موثق ترد به أسباب هذا الاعتقاد. فإذا ثبت أن النشاط هو فعلاً من الأنشطة المشار اليها في المادة ١، تتحمل الدولة المصدر التكاليف التي تكلفتها الدولة المتأثرة".

"المادة ١٤- المشاورات

"تتشاور الدول المهتمة فيما بينها بحسن نية وبروح من التعاون في محاولة لوضع نظام للنشاط المعني يأخذ في الاعتبار مصالح الجميع. ويمكن بمبادرة من أي دولة عقد المشاورات عن طريق اجتماعات مشتركة للدول المهتمة".

"المادة ١٥- حماية الأمن القومي أو الأسرار الصناعية

"لا تكون الدولة المصدر ملزمة بموجب أحكام المادة ١١ بتقديم بيانات ومعلومات حيوية لأمنها القومي أو لحماية أسرارها الصناعية. ومع ذلك تتعاون الدولة المصدر بحسن نية مع غيرها من الدول المهتمة في تقديم أي معلومات تكون قادرة على تقديمها رهناً بالظروف".

"المادة ١٦- تدابير المنع التي تتخذ من جانب واحد

"إذا تبين أن النشاط المعني من الأنشطة المشار اليها في المادة ١، وإلى أن تتفق الدول المعنية على نظام قانوني لذلك النشاط، تتخذ الدولة المصدر تدابير المنع المناسبة المشار اليها في المادة ٨، ولا سيما التدابير التشريعية والادارية اللازمة لتحقيق عدة أمور، من بينها اشتراط الحصول على إذن مسبق للاضطلاع بالنشاط، وتشجيع الأخذ بالتأمين الاجباري أو اعتماد ضمانات مالية أخرى لتغطية الضرر العابر للحدود واستخدام أفضل تكنولوجيا متاحة لضمان الأمان أثناء العملية المذكورة. وعند الاقتضاء، تصر على أن تتخذ حكومتها إجراء لمعادلة آثار حادث وقع بالفعل وينطوي على خطر وشيك وجسيم بالتسبب في ضرر عابر للحدود".

"المادة ١٧- توازن المصالح

"من أجل إقامة توازن عادل بين مصالح الدول المعنية فيما يتعلق بنشاط من الأنشطة المشار اليها في المادة ١، يجوز للدول المعنية في مشاوراتها أو مفاوضاتها أن تأخذ في الاعتبار العوامل التالية:

"(أ) درجة احتمال وقوع الضرر العابر للحدود وخطورته ونطاقه المحتملان، واحتمال تراكم آثار النشاط في الدول المتأثرة؛

كونه من الأنشطة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة ١ ويوشك البدء فيه (أو يكون جارياً). وإذا كان هـــذا النشاط خطراً أو ذا آثار ضارة فعلاً وجب على الدولة المصدر أن تُخطر الدول التي يحتمل أن تتأثر

الحاشية ٢٤ (تابع)

"(ب) وجود وسائل لمنع وقوع هذا الضرر، مع مراعاة أعلى مستوى للتكنولوجيا في التعامل مع ذلك النشاط؛

"(ج) إمكانية القيام بالنشاط في أماكن أخرى أو بوسائل أخرى، أو توفر أنشطة بديلة أخرى؛

"(د) أهمية النشاط بالنسبة للدولة المصدر، مع مراعاة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والصحية وغيرها من العوامل المماثلة؛

"(هـ) صلاحية النشاط من الناحية الاقتصادية فيما يتعلق بوسائل المنع الممكنة؛

"(و) الامكانيات المادية والتكنولوجية للدولة المصدر فيما يتعلق بقدرتها على اتخاذ تدابير المنع، وإعادة الظروف البيئية التي كانت موجودة سابقاً إلى ما كانت عليه، والتعويض عن الضرر الذي حدث، أو الاضطلاع بأنشطة بديلة؛

"(ز) مستويات الحماية التي تطبقها الدولة المتأثرة على نفس الأنشطة أو أنشطة مشابهة، والمستويات التي تطبق في الممارسة الاقليمية أو الدولية؛

"(ح) الفوائد التي تستمدها الدولة المصدر أو الدولة المتأثرة من النشاط؛

"(ط) درجة نجوم الآثار الضارة عن مورد طبيعي أو تأثيرها على استخدام مورد متقاسم؛

"(ي) استعداد الدولة المتأثرة للمساهمة في تكاليف منع الضرر أو جبره؛

"(ك) درجة توافق مصالح الدولة المصدر والدول المتأثرة مع المصالح العاملة للمجتمع ككل؛

"(ل) مدى توفر المساعدة من المنظمات الدولية للدولة المصدر؛

"(م) انطباق مبادئ وقواعد القانون الدولي المنطبقة".

"المادة ١٨- عدم الوفاء بالالتزامات السابقة

"عدم وفاء الدولة المصدر بالالتزامات السابقة لا يعطي الدول المتأثرة حق إقامة دعوى ما لم يكن ذلك منصوصاً عليه في اتفاقات دولية أخرى سارية بين الأطراف. وإذا تسبب النشاط، في هذه الظروف، في ضرر [ملموس] [كبير] عابر للحدود يمكن عزوه سببياً إليه، فلا يجوز للدولة المصدر الاستناد لمصلحتها إلى أحكام المادة ٢٣".

"المادة ١٩- عدم الرد على الإخطار بموجب المادة ١١

"في الحالات المشار اليها في المادة ١١، إذا وفرت الدولة المقدمة للإخطار معلومات بشأن التدابير المشار إليها في تلك المادة، فإن الدولة التي لا ترد على الإخطار في غضون ستة أشهر سيفترض أنها تعتبر هذه التدابير مرضية؛ ويجوز تمديد هذه الفترة، بناء على طلب الدولة المعنية [لفترة معقولة] [لفترة ستة أشهر أخرى]. ويجوز للدول التي يحتمل أن تتأثر أن تلتمس المشورة من أية منظمة دولية تستطيع إسداء تلك المشورة لها".

بذلك وأن تزودها بالمعلومات المتوافرة لديها. ويمكن لتلك الدول، إذا ارتأت ضرورة لذلك، أن تجري المشاورات المنصوص عليها في المادة ١٤ التي يمكن أن تؤدي إلى إنشاء نظام يجعل من الممكن احتمال ذلك النشاط ويراعي مصالح جميع الدول الأطراف. ويكون ذلك النظام أساساً ذا طابع دولي لأنه يرتكز على اتفاق بين الدول المشتركة، ويتضمن بالتأكيد جوانب تتعلق بالقانون الداخلي، لا سيما قانون الدولة المصدر. ويمكن الاتفاق على تدابير للتعاون لتلافي الضرر العابر للحدود أو جعل احتمال التسبب فيه مقبولاً، وعلى تدابير الأمن التي ينبغي أن تشترطها الدولة المصدر من أجل الترخيص بمزاولة ذلك النشاط، وعلى تحديد الأفراد المسؤولين، واشتراك الأفراد المتأثرين في العمليات الادارية للدولة المصدر، وإنشاء نظام لدفع التعويضات للمتضررين، ومدى إمكانية إنشاء نظام للتأمينات، والتحديد النهائي لمسؤولية المستغلين، ومدى إمكانية تحميل المسؤولية للدولة المصدر، والحالات التي يمكن فيها ذلك، إلخ. وهذا كله يكون أسهل وأفضل لو تعلقت المفاوضات بنشاط معين.

٣٣- وأبدي اعتراض على فكرة وضع نوع من الاجراءات مثل الاجراء الآنف الذكر، وهو عدم إمكانية أن تفرض على أي دولة التزامات مثل الالتزامات السابقة لأن نظام موادنا نظام قانوني عام للغاية. بيد أن الالتزامات المتعلقة بتقييم الأثر البيئي، وبالتالي أي أثر عابر للحدود لأي نشاط خاضع لولاية أو سيطرة الدولة وكذلك فإن الالتزام بإخطار الأطراف المعنية وبتزويدها بجميع المعلومات اللازمة وبإجراء المشاورات ذات الصلة، مستقر تماماً في القانون الدولي(٢٥). وهذا هو الحال لأن التأثرين لا يمكن أن يتدخلوا فيما يجري تحت ولاية أجنبية، ولا يمكنهم بالتالي أن يتحكموا في ترخيص أو ممارسة الأنشطة التي يشتبه في إلحاقها الضرر بهم. فهذه المسؤولية الواقعة على عاتق الدولة المصدر هي المقابلة لولايتها الاقليمية الخالصة المطلقة(٢٦). ومن شأن قائمة المواد الخطرة، لو اعتمدت، أن تيسر العملية إلى حد بعيد شريطة أن ينظر في أي نشاط يستخدمها لتقييم مدى خطره. وعلاوة على ذلك يجب مراعاة أنه، فيما يتعلق بالأنشطة قيد النظـــر، تشتـــرط جميع الدول عموماً لمزاولتها الحصول على إذن مسبق، وذلك حماية لسكانها، ولهذا الغرض

الحاشية ٢٤ (تابع)

" المادة ٢٠- حظر النشاط

"إذا تبين من تقييم النشاط أنه لا يمكن تفادي الضرر العابر للحدود أو التعويض عنه تعويضاً كافياً، تعيّن على الدولة المصدر ألا تأذن بالقيام بذلك النشاط ما لم يقترح المشغّل بدائل أقل ضرراً".

(٢٥) انظر أعمال اللجنة الاقتصادية لأوروبا: تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود، التي تنص على التزام الدولة المصدر بإجراء تقييم للأثر البيئي لأي نشاط قبل الترخيص بمزاولته (المادة ٢)، وبأن تخطر بسرعة الدول التي ترى أنها قد تتأثر (المادة ٣)، وبالتشاور بشأن اتخاذ تدابير ترمي إلى الحد من الآثار العابرة للحدود وأشكال أخرى للتعاضد الممكن للحد من الآثار العابرة للحدود للأنشطة المقررة، وأي مسألة أخرى مناسبة فيما يتعلق بالنشاط موضع الشبهات (المادة ٧).

(٢٦) كانت هذه المفاهيم ثابتة تماما في قضية جزيرة بالماس:

"السيادة في العلاقات بين الدول تعني الاستقلال. والاستقلال فيما يتعلق بجزء من العالم هو الحق في أن تمارس فيه وظائف الدولة إلى حد استبعاد أي دولة أخرى. وقد أرسى تطور التنظيم الوطني للدول في خلال القرون القلائل الماضية، وبصورة ملازمة تطور القانون الدولي، هذا

تشترط على مقدم الطلب تقديم المعلومات اللازمة. ولذا فإن من المنطقي تماماً أن تُعلِم الدولة المصدر الدول التي يحتمل أن تتأثر بمزاولة الأنشطة الجارية تحت ولايتها أو سيطرتها ويحتمل أن تكون لها آثار عابرة للحدود.

٣٤- وهذا لا يعني أنه يتعين أن تقوم الدولة نفسها بهذا التقييم بل يمكنها أن تشترط لمنح الترخيص أن يضطلع المستغلون بذلك التقييم. بيد أنه يجب أيضاً على الدولة المعنية أن تنظر فيه وأن تتحقق من دقته حتى لا يخل بمسؤوليتها تجاه الغير.

٣٥- وعلى أي حال فإنه، نظراً للاعتراض الآنف الذكر، سنسعى إلى تبسيط الاجراءات بقدر الامكان. وهذه الرغبة في التبسيط ينبغي ألا تستبعد، كما ذكر بعض الوفود في المناقشات التي دارت في اللجنة السادسة، التزام الدولة المصدر بإطلاع هيئات خاصة أو أفراد طبيعيين من الدول المتأثرة على إجراءاتها الادارية المتعلقة بالترخيص بمزاولة النشاط ذي الصلة. وهذا الاطلاع من شأنه أن يعطي للضحايا المحتملين أفضل الضمانات لحماية مصالحهم.

الحاشية ٢٦ (تابع)

الوطني للدول في خلال القرون القلائل الماضية، وبصورة ملازمة تطور القانون الدولي، هذا المبدأ المتعلق بالاختصاص الخالص للدولة فيما يتعلق بإقليمها الخاص على نحو يجعله المنطلق في تسوية معظم المسائل المتعلقة بالعلاقات الدولية" (United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, p. 838).

ويقابل هذا الحق السيادي التزام ذكره قاضي التحكيم ماكس هوبر وهو كما يلي:

"كما سبق أن قيل فإن السيادة الاقليمية تتضمن الحق الخالص في مزاولة أنشطة الدولة. ويلازم هذا الحق واجب الدولة في أن تحمي داخل إقليمها حقوق الدول الأخرى لا سيما حقها في السلامة والحرمة في وقت السلم وفي أثناء الحرب مع الحقوق التي يمكن أن تطالب بها كل دولة لرعاياها في إقليم أجنبي. ولا يمكن للدولة الوفاء بهذا الواجب إلا إذا مارست سيادتها الاقليمية بطريقة تتناسب مع الظروف. ولا يمكن أن تنحصر السيادة الإقليمية في جانبها السلبي أي استبعاد أنشطة الدول الأخرى، لأنها تقسّم الحيز الذي تجرى فيه الأنشطة البشرية بين الدول لكي تكفل لها من جميع النواحي الحد الأدنى من الحماية الذي يصونه القانون الدولي". (المرجع نفسه، ص ٨٣٩).

وذكر في إحدى مناقشات لجنة القانون الدولي بشأن الموضوع قيد النظر أنه إذا كانت الدولة مسؤولة عما قد تسببه الأنشطة الجارية في إقليمها من أضرار للأجانب الموجودين في نفس هذا الإقليم فالأولى هو أن تكون مسؤولة عن الأضرار التي تلحق بالأشخاص الذين يقيمون في إقليم الدولة المتأثرة. ويمكن أن يقال ما يشبه ذلك عن الحملات التي تنظم في إقليم دولة ما ضد الحكومة القائمة أو النظام القائم في دولة أخرى.

٣٦- كما لوحظ في المناقشات المذكورة أن مشروع المواد لا يبين على الاطلاق ما إذا كان الترخيص بمزاولة نشاط من الأنشطة المنصوص عليها في المادة ١ متوقفاً على نتيجة المشاورات المنصوص عليها في المادة ١٤ أو لا. ومن ثم فإن الأمر لا يتعلق بإخضاع مزاولة النشاط في الدول المصدر لاعتراض من جانب المتأثرين ولا لتأخير قد لا يكون هناك ما يبرره، وقد ذكر هذا أيضاً بوضوح في لجنة القانون الدولي وفي اللجنة السادسة. وهناك إمكانية لأن يعتمد المشروع، أو بالأحرى إذا رأت الدولة المصدر أنه من المناسب استناداً إلى الدراسات التي أجريت فإنها تأذن ببدء النشاط ذي الصلة مع مراعاة ما يلي: (أ) إذا كان النشاط يتسبب في أضرار عابرة للحدود وجب تحمل كل التعويض؛ (ب) لو رئي أنه سيتعين في نهاية الأمر اتخاذ تدابير تنطوي على تغييرات باهظة التكاليف بالنسبة إلى الاستثمارات الموظفة والمنشآت المقامة، ولا سيما إذا كان ذلك بسبب وجود الظروف المذكورة في المادة ٢٠، تعيّن سحب الترخيص الممنوح. وقد تزول الاعتراضات لو أعرب صراحة عن هذين الشرطين اللذين يرى المقرر الخاص أن النص يعبر عنهما ضمناً.

٣٧- وهناك إمكانية أخرى يمكن تصورها في هذا الموضوع وهي ألا تأذن الدولة المصدر بأنشطة جديدة من الأنشطة المنصوص عليها في المادة ١ إلا بعد أن يستوفى تماماً الجانب الدولي. ويفضل كل من المقرر الخاص واللجنة ذاتها الاقتراح الأول، وهذا لا يعني أنه لا يمكن العودة إليه إذا أدى تطور الموضوع إلى مرحلة تفاوض على الصيغة.

٣٨- وفيما يتعلق بالمادة ١٤ فإنها تكرس تماماً التزام الدولة المصدر بالتشاور مع الأطراف المتأثرة. والمادة ١٦ السابقة[٢٧]، التي حلت المادة ١٤ محلها، كانت تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك لأنها كانت تكرس الالتزام بالتفاوض بشأن نظام متعلق بالنشاط ينبثق عن الاجراءات. وهذا الالتزام بالتفاوض ينبغي أن يفهم بالمعنى الذي يرد به في القانون الدولي ولا سيما في أحكام مثل الحكم الصادر بشأن **الرصيف القاري لبحر الشمال**[٢٨]، والحكم الصادر بشأن الاختصاص في مجال **مصائد الأسماك** (المملكة المتحدة ضد آيسلندا)[٢٩]، والحكم الصادر بشأن **بحيرة لانو**[٣٠]، ولا سيما الفقرة التي تتضمن فتوى المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية **وصلة السكة الحديدية بين ليتوانيا وبولندا**، التي تصف الالتزام بالتفاوض بأنه ليس مجرد الاستماع إلى الطرف الآخر، وليس مجرد "إجراء مفاوضات بل أيضاً الاستمرار إلى أطول فترة ممكنة بهدف عقد اتفاق"[٣١]. أي أن الدولة المصدر لم تكن ملزمة طبعاً في المادة ١٦ السابقة بالتوصل بأي طريقة ممكنة إلى الاتفاق مع الطرف المتأثر على نظام بشأن النشاط ذي الصلة: فقد كان يجب عليها مجرد الوفاء بالتزام محاولة التوصل إلى اتفاق بحسن نية، كما أكدت محكمة العدل الدولية فيما يتعلق "بشؤون **الرصيف القاري لبحر الشمال**":

---

(٢٧) انظر **حولية ١٩٨٩**، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٣٢٢.

(٢٨) Federal Republic of Germany v. Denmark, and Federal Republic of Germany v. Netherlands, judgment of 20 February 1969, *I.C.J. Reports 1969*, p.3.

(٢٩) **الحكم الصادر في ٢٥ تموز/يوليه ١٩٧٤**، *I.C.J. Reports 1974*, p. 3.

(٣٠) United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XII (Sales No. 63.V.3), p. 281; **كما وردت ترجمة لجزء منه في:** *International law Reports, 1957* (London), vol. 24 (1961), p. 101; **وكذلك في:** *Yearbook ... 1974*, vol. II (Part Two), pp. 194 *et seq.*, document A/5409, paras 1055-1068.

(٣١) *P.C.I.J, Series A/B, No. 42*, p. 108.

"... يقع على الطرفين التزام بإجراء مفاوضات بهدف التوصل إلى اتفاق وليس بمجرد الاشتراك في عملية رسمية للتفاوض كنوع من الشرط المسبق للتطبيق الآلي لطريقة معينة لتعيين الحدود في حالة عدم التوصل إلى اتفاق؛ وعلى الطرفين الالتزام بالتصرف على نحو يجعل المفاوضات هادفة، وهذا ما لا يتحقق إذا أصر أحد الطرفين على موقفه دون بحث إمكانية إجراء أي تعديل فيه"(٣٢).

٣٩- وأبدي في لجنة القانون الدولي اعتراض على هذه الفكرة باعتبارها متطرفة وتؤدي بالتالي إلى خفض مستوى الالتزام إلى مجرد مشاورات. ومن ذلك ينشأ نظام تسيبي فيما يتعلق ببدء النشاط وفيما يتعلق بالالتزامات المسبقة للدولة المصدر بالإعلام وبالتشاور، لكن هذا كله سيدخل طبعاً في نطاق مسؤولية تلك الدولة في حالة حدوث أضرار.

٤٠- وما ذكر آنفاً يشرح المادتين ١١ و١٤. وكل ما تفعله المادة ١٣ هو أنها تنقل ببساطة القيام بالإجراء إلى الدولة المتأثرة وهي ضرورية في حالة عدم وفاء الدولة المصدر بالتزامها المنصوص عليه في المادة ١١. وماذا يحدث إذا ظلت الدولة المصدر على عدم وفائها بالتزامها حتى بعد مطالبتها بالامتثال للأحكام؟ هنا أيضاً توجد بدائل. وأحد هذه البدائل هو منح الدولة المتأثرة كل الامكانيات التي يتيحها القانون الدولي العام عندما يحدث انتهاك لالتزام دولي. وثمة بديل آخر وهو السماح بمواصلة النشاط ذي الصلة في الدولة المصدر تحت مسؤوليتها، وفي حالة وقوع أضرار عابرة للحدود فقط يحدث ما هو منصوص عليه في الفقرة ٣٣. وهذا هو الطريق الذي اتُّبع في مشروع المواد حتى الآن.

٢- المواد ١١ (الفقرة ٢) و١٢ و١٥

٤١- إن الغرض من الفقرة (٢) من المادة ١١ هو تيسير مهمة تحديد الدول المزعوم تأثرها نتيجة لنشاط يحدث في الدولة المصدر، وذلك لأن من المحتمل أن تكون منظمة أو هيئة دولية ما في وضع أفضل من وضع دولة بمفردها من حيث تحديد حالات كالحالة التي نحن بصدد التعليق عليها. ومن المعلوم، على سبيل المثال، أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة لديه نظام للرصد البيئي، هو النظام العالمي للرصد البيئي (GEMS)، يتلقى معلومات من جميع أنحاء العالم، ويساعد الدول المعنية على تحديد مدى أثر معين عابر للحدود. وعلى الرغم من القبول الذي حظيت به في بادئ الأمر الفكرة الداعية إلى مشاركة المنظمات الدولية، أثيرت في اللجنة شكوك تتعلق بأن المنظمات ذات الاختصاص العام في هذا المجال يمكن، مع ذلك، ألا تكون لها ولاية منصوص عليها في نظمها الأساسية تخوّلها سلطة التدخل في مسائل كهذه. كما تساءل عضو آخر عما سيحدث بالنسبة للدول غير الأعضاء، أو بالنسبة للدول التي تتكبد النفقات اللازمة. وهذه العقبات يمكن تذليلها. فالحكم الذي تنص عليه الفقرة ٢ من المادة ١١ ينطوي على خدمة نرى، على الأقل، أن منظمة - كبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، الذي يتعذر التشكيك في اختصاصه في هذا المجال - قادرة تماماً على أدائها، ناهيك عن المنظمات الاقليمية الأخرى التي لديها قدرات مماثلة في مجال تقديم المعلومات. كذلك فإن من المتعذر، فيما يبدو، أن تنص النظم الأساسية لهذه المنظمات على أحكام تحظر، بأي شكل كان، تقديم تلك الخدمة، وبخاصـــة إذا كـــان تمويلها، في الحالة الثانية، مكفولاً، حتى مع وجود دولة غير عضو ضمن الدول المزعوم

---

(٣٢) *I.C.J. Reports 1969*, p. 47, para. 85 (a).

تأثرها، وتعهدت الدولة المصدر، من حيث المبدأ، بتوفير التمويل المذكور، وكان هذا التمويل دافعاً إلى إبرام اتفاق مبدئي بين الكيان المعني وتلك الدولة. وفي بعض الحالات، يمكن دعم ميزانية منظمة ما تثبت التجربة أنها فعالة في هذه الممارسة.

٤٢- وهذا هو المدى الذي تحدده الفقرة ٢ من المادة ١١ لمشاركة منظمة دولية ما. وقد يكون من المناسب أن يذكر صراحة في نهاية المادة المذكورة - تحاشياً للخلط بين هذا التدخل والتدخل المشار اليه في المادة ١٢ - أن هذا التدخل من نوع مختلف تماماً. فهو لا يتعلق برصد الآثار العابرة للحدود لنشاط ما فحسب، وإنما يتعلق كذلك بإخطار الأطراف، وتيسير التخاطب فيما بينها، وتوضيح النقاط التقنية التي يمكن للأطراف أن تقدمها للمنظمة، وما إلى ذلك. ويبقى أن نقول إنه إذا رفض الكيان الدولي المعني أن يشارك بالطريقة التي تشترطها المادة ١٢، كان في حِلّ من المشاركة. إلا أن من المهام العامة للمنظمات الدولية مهمة تعزيز التعاون بين أعضائها، وفي نهاية المطاف، بين أعضائها والدول غير الأعضاء. فهذا هو الغرض من إنشائها. ويرى المقرر الخاص أن قلة من المنظمات الدولية هي التي قد ترفض التدخل بالصفة التي تخولها إياها المادة ١٢، وذلك بطبيعة الحال لأنها ستتكبد النفقات اللازمة. ومن الممكن أن تنشأ مصاعب جمة إذا ما تعلق الأمر بمنظمة إقليمية معينة ودول من مناطق أخرى. إلا أن تلك الحالات لن تكون كثيرة الحدوث، بطبيعة الحال. وفي تلك الحالات، يكون من الأفضل اللجوء إلى منظمة ذات اختصاص شامل.

٣- توازن المصالح (المادة ١٧)

٤٣- تطرح المادة ١٧ بعض النقاط المفيدة للتفاوض الممكن على وضع نظام للأنشطة. ورغم ما حظيت به هذه المادة من قبول عام، أُبدي رأي يدعو إلى إدراجها في مرفق، لأنها في الواقع لا تضع قاعدة قانونية ملزمة.

٤- عتبة الحظر (المادة ٢٠)

٤٤- بالنسبة لهذه المادة، أبدت بعض الوفود في اللجنة السادسة قلقها (انظر A/CN.4/L.456، الفقرة ٤٥٩) إزاء العتبة المناسبة للضرر أو الخطر التي ينبغي عندها فرض الالتزام المنصوص عليه. وهذه مسألة مماثلة للمسألة المتعلقة بالضرر أو الخطر الكبير. ومما يؤسف له أن هذه الحدود الدنيا لا يمكن، بالاستنتاج، تحديدها بالأرقام. ولكن من الواضح أنه لا يمكن إرغام أية دولة على التعرض لضرر كبير، أو التعرض لخطر كبير أيضاً ناجم عن الأنشطة التي تضطلع بها سلطة قضائية لدولة أخرى. وإذا فشلت المفاوضات المتعلقة بعتبة الضرر أو الخطر نتيجة لعدم تمكن الأطراف من الاتفاق على تسوية مناسبة للحالة المعنية، وجب حل الخلاف بالاسلوب الوحيد المنصوص عليه في القانون الدولي بالنسبة لهذه الحالات. وفي هذا الصدد، تعطي المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة فكرة طيبة. ومما لا ريب فيه أنه لم يكن من السهل التوصل إلى معاهدات مناظرة لمعاهدة حظر تجارب الأسلحة النووية في الجو وفي الفضاء الخارجي وتحت سطح الماء، أو معاهدة حظر وضع الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة التدمير الشامل على قاع البحار والمحيطات وفي باطن أرضها، أو اتفاقية حظر استخدام تقنيات التغيير في البيئة لأغراض عسكرية أو لأية أغراض عدائية أخرى. إلا أن تلك المشاكل متأصلة في الحياة الدولية التي لا توجد فيها محاكم إلزامية أو شرطة أو سلطة مركزية.

باء- طبيعة تدابير المنع

١- المادة ١٦

٤٥- ينبغي أن تكون تدابير المنع التي تتخذ من جانب واحد، المنصوص عليها في المادة ١٦، إلزامية، وفقا للآراء الكثيرة التي أعرب عنها في جلسات لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة. ذلك أن انتهاك تلك التدابير يقع تحت طائلة أحكام القانون الدولي العام أو الأحكام التي تقررها اتفاقية بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة. وهذا يعتبر أمرا منطقيا، لأنه متى ثبت أن نشاطا محددا يتسبب، أو يمكن أن يتسبب، في إحداث أضرار عابرة للحدود، تعين على الدولة المصدر أن تجعل شغلها الشاغل تهيئة الظروف الكفيلة بتوفير أقصى درجات الأمان عن طريق تطبيق أكثر أشكال التكنولوجيا تقدما، أو اتخاذ تدابير الأمان المعقولة، إذا حبّذت الدولة ذلك. والالتزامات المنصوص عليها في هذه المادة هي التزامات روتينية على الدولة: أي سن التشريعات المناسبة، واتخاذ التدابير الادارية والسياسية اللازمة لوضع تلك التشريعات موضع التنفيذ، وما إلى ذلك. وقد أصابت اللجنة السادسة عندما أشارت في مناقشاتها إلى أن ما يرد في هذه المادة من أحكام تتعلق بالأخذ بالتأمين الاجباري أو اعتماد ضمانات مالية أخرى لتغطية الضرر العابر للحدود إنما من الأنسب أن يشار إليه تحت الفصل المتعلق بالجبر، لا تحت الفصل المتعلق بالمنع.

٢- المادة ١٨

٤٦- سبقت الاشارة إلى فحوى المادة ١٨. ومع ذلك، يبدو أن هناك اختلافا بين الالتزامات المنصوص عليها في المواد ١١ و١٢ و١٤، التي تمثل العمود الفقري للإجراءات، وتدابير المنع التي تتخذ من جانب واحد، المنصوص عليها في المادة ١٦. وفيما يتعلق بالالتزامات الاجرائية، هناك احتمالات شتى: (أ) أن يكون الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في المادة ١١ إلزاميا (بالنظر إلى أن معظمها منصوص عليه في القانون الدولي العام) أو ألا يكون؛ أو ألا يكون إلزاميا إلا إذا اقترن بتطبيق المادة ١٣ (أو إذا ما شرعت الدولة المزعوم تأثرها في اتخاذ الاجراءات)؛ (ب) أن يكون الالتزام المنصوص عليه في المادة ١٤ مجرد التزام بالتشاور بالنسبة للدول المعنية، أو أن يتحول إلى التزام بالتفاوض على وضع نظام، بالمفهوم الوارد في الفقرة ٣٥. وعلى أي حال، فإن أكثر الأمور فعالية هو حذف المادة ١٨ وتحقيق الأهداف التي نوقشت مؤخرا، وذلك عن طريق الصيغة التي توضع بها أحكام المواد المعنية.

الفصل الرابع- المسؤولية

ألف- مسؤولية الدولة[٣٣]

١- العنوان

٤٧- إذا ما ووفق على أن مسؤولية الدولة في هذا الصدد لها طابع مستديم، تعين تسمية الفصل الرابع "مسؤولية الدولة"، وإدراجه بعد الفصل المتعلق بالمسؤولية المدنية.

---

(٣٣) يتضمن الفصل الرابع (المسؤولية) من مشروع المواد، المواد من ٢١ إلى ٢٧، وهي تنص على ما يلي:

"المادة ٢١- الالتزام بالتفاوض

"إذا حدث ضرر عابر للحدود نتيجة لنشاط مشار إليه في المادة ١، تكون الدولة أو الدول المصدر ملزمة بالتفاوض مع الدولة أو الدول المتأثرة لتحديد النتائج القانونية للضرر، واضعة في اعتبارها أن الضرر ينبغي التعويض عنه، من حيث المبدأ، تعويضا كاملا".

"المادة ٢٢- تعدد الدول المتأثرة

"إذا كانت هناك عدة دول متأثرة، يجوز لمنظمة دولية ذات اختصاص في هذا الميدان أن تتدخل، إذا طلبت منها ذلك أي من الدول المعنية، لغرض وحيد هو مساعدة الأطراف وتعزيز التعاون بينها. وإذا أجريت المشاورات المشار إليها في المادة ١٤ واشتركت فيها منظمة دولية، تشترك هذه المنظمة أيضا في المرحلة الراهنة إذا حدث الضرر قبل الاتفاق على نظام للنشاط الذي سبب الضرر".

"المادة ٢٣- تخفيض مدفوعات الدولة المصدر

"بالنسبة للمطالبات التي تقدم بالطرق الدبلوماسية، يجوز للدولة المتأثرة أن توافق، إذا كان ذلك معقولا، على تخفيض المدفوعات المسؤولة عنها الدولة المصدر إذا تبين، من طبيعة النشاط وملابسات الحالة، أن من الإنصاف أن تتقاسم الدول المعنية بعض التكاليف [مثلا، إذا اتخذت الدولة المصدر تدابير احتياطية لغرض وحيد هو منع الضرر العابر للحدود وإذا كان النشاط يجري في كلتا الدولتين، أو إذا أثبتت الدولة المصدر أن الدولة المتأثرة تستفيد دون مقابل من النشاط الذي سبب الضرر]".

٢- المادة ٢١

(أ) الالتزام بالتفاوض

٤٨- تنظر المادة ٢١ إلى المسؤولية في إطار مشروع المواد هذا، أساسا، على أنها مسؤولية سببية تتحملها الدولة (مسؤولية مطلقة)، وبالتالي، تسعى هذه المادة إلى تخفيف حدة حالة وحشية ومروعة لا سابقة لها. والواقع أن المناقشات الطويلة التي دارت حول الجانب العام من تطور الموضوع قد أوضحت الاقتناع الذي انطوى عليه قطاع من الآراء، سواء في لجنة القانون الدولي أو في اللجنة السادسة، بعدم وجود قاعدة محددة من قواعد القانون الدولي العام تفرض على الدول ذلك النوع من المسؤولية التي تنشأ دون أن تتسبب في عدم الوفاء بالتزام ما، وعدم استعداد ذلك القطاع من الآراء لقبول تأسيس تلك القاعدة القانونية الدولية عن طريق معاهدة محتملة. وبالتالي، فإن الأسلوب الذي خففت به حدة المسؤولية السببية التي تتحملها الدولة إنما تمثل في عدم نشوئها تلقائيا، بل يتم التفاوض عليها في كل حالة.

الحاشية ٣٣ (تابع)

"المادة ٢٤- الضرر الذي يلحق بالبيئة وما ينتج عنه من ضرر يلحق بأشخاص أو أشياء

"١- إذا تبين أن الضرر العابر للحدود أضر بالبيئة في الدولة المتأثرة تتحمل الدولة المصدر تكاليف أي عملية معقولة تهدف إلى إعادة الأوضاع التي كانت موجودة قبل وقوع الضرر، قدر الإمكان، إلى ما كانت عليه. وإذا تعذر إعادة هذه الأوضاع بالكامل، يجوز الاتفاق على أن تدفع الدولة المصدر مبلغا بالنقد أو بغيره تعويضا عن التلف المتكبد؛

"٢- إذا حدث، نتيجة للضرر الواقع على البيئة المشار إليه في الفقرة الفرعية السابقة، أن لحق الضرر أيضا بأشخاص أو أشياء في الدولة المتأثرة تشمل مدفوعات الدولة المصدر أيضا التعويض عن هذا الضرر؛

"٣- في الحالات التي تشير إليها الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب) الواردتان أعلاه، يجوز تطبيق أحكام المادة ٢٢، شريطة أن تقدم المطالبة بالطرق الدبلوماسية، أما بالنسبة للمطالبات التي تقدم بالطرق الداخلية، فيطبق القانون الوطني".

"المادة ٢٥- تعدد الدول المصدر

"في الحالات المشار إليها في المادتين السابقتين، إذا كان هناك أكثر من دولة مصدر،

البديل ألف- [تكون هذه الدول مسؤولة بالتكافل والتضامن عن الضرر الناتج، مع عدم المساس بأية مطالبات قد تقدم فيما بينها فيما يتعلق بمختلف نسب الإسهام في إحداث ذلك الضرر].

البديل باء- [تكون هذه الدولة مسؤولة إزاء الدولة المتأثرة على مقدار الضرر الذي سببه كل منها]".

٤٩- ومن ثم، فإن الالتزام بالتفاوض كان منطلقه أن من يُحدث ضررا عليه أن يجبره بصورة ما. والتفاوض هو أهم أساليب حل الخلافات الدولية. وهو الأسلوب الذي تفرضه هذه المادة لتحديد شكل الجبر. وتنص المادة على أن الضرر ينبغي التعويض عنه، "من حيث المبدأ"، تعويضا كاملا، أو وفقا لمبادئ مثل مبدأ "أنت حر ما لم تضر"، وغيره من المبادئ التي يضعها الفقه القانوني الدولي. ومن الأمثلة على ذلك قضية قناة كورفو[٣٤]، وقضية جزيرة بالماس[٣٥]، وقضية بحيرة لانوس[٣٦]، وبالأخص قضية مصهر تريل[٣٧]. ومن ثم، فأن الموضوع لم يكن يتعلق بما إذا كانت الأطراف تبدأ التفاوض على ضرورة دفع تعويض من عدمه، وإنما على الشكل الذي يجب أن يكون عليه الجبر، مع توجيه الانتباه إلى ضرورة أن يكون كاملا وفقا للمبادئ المنصوص عليها في هذه المادة. وغني عن القول إنه إذا لم تتوصل الأطراف إلى حل لخلافاتها عن طريق التفاوض، وجب عليها اتخاذ كافة التدابير الأخرى التي يوفرها لها القانون الدولي العام والمادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة في مثل هذه الحالات. ومع ذلك، فإن اللجنة قد تجد أن أسلوب التفاوض هذا ممكن اتباعه في الحالات التي يتم فيها التفاوض على التعويضات بين حكومة وأخرى، إن وجدت، وهو ما تبحثه الفقرة ٥٢ أدناه.

الحاشية ٣٣ (تابع)

"المادة ٢٦- الاستثناءات

"١- لا تترتب مسؤولية على الدولة المصدر أو المشغل، حسبما تكون الحال:

"(أ) إذا كان الضرر يعزى مباشرة إلى عمل من أعمال الحرب أو الأعمال العدائية أو الحرب الأهلية أو الثورة أو إلى ظاهرة طبيعية ذات طابع استثنائي لا سبيل إلى اجتنابه أو مقاومته؛ أو

"(ب) إذا نشأ الضرر بكامله عن فعل أو إغفال من قبل طرف ثالث بقصد إحداث ضرر.

"٢- إذا أمكن للدولة المصدر أو المشغل، حسبما تكون الحال، أن تثبت أن الضرر قد نتج كلية أو جزئيا عن فعل أو إغفال من قبل الشخص الذي تعرض للضرر بقصد إحداث ضرر، أو عن إهمال من جانب ذلك الشخص، جاز إعفاؤهما كلية أو جزئيا من المسؤولية تجاه ذلك الشخص".

"المادة ٢٧- التقادم

"تتقادم الدعاوى المتعلقة بالمسؤولية بموجب هذه المواد بعد مرور فترة [ثلاث] [خمس] سنوات اعتبارا من التاريخ الذي أحاط فيه المرتكب علما بالضرر، أو الذي من المعقول أن يظن فيه أنه أحاط علما بالضرر، وهوية الدولة المصدر أو المشغل، حسبما تكون الحال. وعلى أية حال، لا ترفع دعوى بعد مرور ٣٠ سنة اعتبارا من تاريخ الحادث الذي سبب الضرر. وإذا كان الحادث يتألف من سلسلة من الحوادث، تبدأ فترة الـ ٣٠ عاما اعتبارا من تاريخ آخر حادثة".

(٣٤) *I.C.J. Reports 1949*, p. 40.

(٣٥) انظر الحاشية ٢٦ أعلاه.

(٣٦) انظر الحاشية ٣٠ أعلاه.

(٣٧) United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III (Sales No. 1949.V.2), pp.1905 *et seq.*

(ب) تعديلات على المادة ٢١

٥٠- بالنظر إلى البدائل المتاحة في الفصول السابقة، ومع مراعاة أن المسؤولية يمكن أن تقع على عاتق المستغلين دون غيرهم، فإن من الواجب إدخال تعديلات أساسية على المادة ٢١. ففي المقام الأول، يجب تبيان أن المسؤولية المدنية هي مسؤولية رئيسية، مع تبيان الحالات التي تتحمل فيها الدولة المسؤولية، أي الحالات التي تستكمل فيها الدولة تغطية مسؤولية الأفراد (المستغلون أو الأشخاص المسؤولون أيا كانوا) عندما لا يستطيع هؤلاء أو تأميناتهم التعويض عن الضرر الناجم تعويضا كاملا، أو الحالات التي تحل فيها الدولة محل المسؤولين من الأفراد عندما يتعذر تحديد هويتهم أو العثور عليهم. وبالتالي، فإن الدولة تتحمل مسؤولية الجبر.

٥١- وفي الحالة الأولى، فإن المحكمة المختصة التي تنظر في طلب التعويض المقدم ضد الفرد المسؤول يمكنها أن تنظر أيضا في القضية المرفوعة على الدولة، أو على الصندوق الذي تكون الدولة قد أنشأته لهذا الغرض، بالنسبة لتغطية المسؤولية التكميلية.

(ج) الفاعلون الذين يتعذر تحديد هويتهم

٥٢- أما الحالة الثانية - وهي حالة الضرر العابر للحدود الذي يتعذر تحديد هوية المتسببين فيه - فهي أكثر تعقيدا. إذ يمكن أن تنشأ، مثلا، إذا نجم الضرر عن عدد كبير من المصادر، التي تعمل محصلة آثارها على إحداث الضرر موضع النقاش. وفي مثل هذه الحالة، يمكن القيام، بموجب المادة ١٣[٣٨] إذا لم يتم إخطار الدولة المتأثرة، وكان ذلك لسبب فهري - بعملية تفاوض بين دولة وأخرى بهدف إقامة نظام مناسب لتنظيم الأنشطة المسببة للأضرار. ويمكن أن يكون ذلك بمثابة فرصة لمناقشة التعويض عن الأضرار التي تكون قد حدثت فعلا، إلى جانب مناقشة إمكانية تخفيض مقدار التعويض عن تلك الأضرار. ومن السبل الممكنة لتحقيق ذلك إجراء مفاوضات بين دولة وأخرى، يكون من بين بنودها التعويض عن الأضرار الناجمة وإمكانية تخفيض مقدار التعويض. وفضلا عن ذلك، يمكن بحث مدى رغبة المضرورين الذين يرفعون دعاوى - ممن تكبدوا خسائر في أشخاصهم أو ممتلكاتهم نتيجة للأنشطة موضع البحث - في اللجوء إلى القنوات المحلية أملا في الحصول على تعويض أفضل.

٥٣- والوسيلة الأخرى تتم عن طريق محاكم الدولة المصدر أو الدولة المتأثرة وفقا للحالات المختلفة، فيما إذا رفضت إحدى الدول المعنية التفاوض بشأن التعويضات في تلك المناسبة. وسوف يُسمح للجهات التي لحق بها الضرر - بما في ذلك الدولة المتأثرة بهذا الضرر، إذا كانت تلك هي الحالة - بأن توجه مطالبتها إلى الدولة المصدر، بمقتضى الفقرة ٣ من المادة ٢٩[٣٩] الراهنة. كذلك يمكن أن تتعايش هاتان الإمكانيتان، وهما، بالنسبة للدولة المتأثرة، إمكانية البدء في الدخول في مفاوضات للحصول على التعويض المتوقع أو المطالبة بذلك لدى محاكم الدولة المتأثرة، وبالنسبة للأفراد، إمكانية الأمل في أن تتولى دولتهم عملية التفاوض أو التقدم فورا بالمطالبة. ويكون للأفراد، وفقا للفقرة ٣ من المادة ٢٩، الخيار بين محاكم الدولة المصدر أو محاكم الدولة المتأثرة.

---

(٣٨) انظر الحاشية ٢٤ أعلاه.

(٣٩) انظر الحاشية ٤٣ أدناه.

٥٤- وفي حالات الأضرار التي تلحق بالبيئة في الدولة المتأثرة، تكون هذه الدولة هي وحدها التي يمكنها أن ترفع الدعوى أمام المحاكم المختصة، نظرا لأن الأشخاص بصفتهم الخاصة لن يقوموا بأي إجراء في هذا الصدد، ما لم يكن تدهور البيئة قد أدى إلى إحداث أضرار بالنسبة لأشخاصهم أو لممتلكاتهم. وفي هذه الحالة تكون الوسيلة الطبيعية مفتوحة أمامهم. وفي مشروع حديث يتعلق بالعناصر التي يمكن إدراجها في بروتوكول خاص بالمسؤولية المترتبة على اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، يرد في الموضوع العاشر (إجراءات الدعوى) ما يلي:

تُرفع الدعوى بسبب الأضرار عن طريق المحاكم الوطنية أساسا.

ولتحديد نفقات عمليات النظافة والتدابير الاصلاحية، وأيضا لتقييم الأضرار المتكبدة في البيئة، يمكن دراسة إمكانية اعتماد نهج ذي طابع دولي يشتمل على:

(أ) محاكم وطنية تساعدها هيئة دولية للمشورة التقنية تطلب إليها المشورة بصفة اختيارية أو إلزامية؛

...

(د) لجنة دولية ذات ولاية حصرية(٤٠).

٥٥- وبعبارة أخرى، ونظرا لأن الأمر يتعلق بمسألة مثل تلك التي تطرحها البيئة، يجوز أن تتجاوز الاختصاص الطبيعي للمحاكم العادية، فسيتاح التدخل - الاختياري أو الإلزامي - لهيئة دولية للمشورة التقنية. وينص الموضوع العاشر من المشروع الوارد ذكره في الفقرة السابقة على إمكانية وجود ولاية محددة بالنسبة للبيئة، وهي ولاية لجنة أو محكمة دولية، وذلك في إطار فكرة مشابهة لما ورد في المادة الحادية عشرة - ألف الجديدة التي اقترحها، كتعديل على اتفاقية فيينا المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار النووية، فريق الخبراء العامل لما بين الدورات التابع للجنة الدائمة المعنية بالمسؤولية عن الأضرار النووية، في تقريره المؤرخ ١٥ شباط/فبراير ١٩٩١ (المرفق السادس). وينطوي هذا التعديل على أن تدرج في تلك المادة أحكام تنص على إنشاء محكمة دولية ذات اختصاص في حالة إعراب الأطراف المعنية عن موافقتها بعد وقوع الحدث، وفقا للبدائل المختلفة (أشكال متنوعة من الأغلبية أو إجماع الأطراف) التي تطرح بناء على قرار من المؤتمر المتوقع عقده لتعديل اتفاقيتي فيينا وباريس(٤١). ويجوز للأفراد والدول رفع الدعاوى دون عوائق، أمام هذه اللجنة أو المحكمة.

---

(٤٠) تقرير فريق الخبراء القانونيين والتقنيين العامل الخاص المعني بتحديد العناصر التي يمكن إدراجها في بروتوكول بشأن المسؤولية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن نقل النفايات الخطرة وغيرها من النفايات عبر الحدود والتخلص منها، الدورة الثانية، نيروبي، ٦-٩ آذار/مارس ١٩٩١ (UNEP/CHW/WG.1/2/3, Para. 27-28).

(٤١) اتفاقية مسؤولية الطرف الثالث في مجال الطاقة النووية.

٥٦- وفي ظل هذه الظروف، ينبغي أن تعتمد المادة ٢١ لغة تعكس البدائل المطروحة التي تظل خاضعة للتفاوض الذي يمكن أن يجري في النهاية. وما دام هناك اتفاق على أن المسؤولية السببية هي التي توحي بالقاعدة التي تقوم عليها هذه المادة، الأمر الذي يعني أنه في حالة عدم وجود شكوك فيما يتعلق بالعلاقة السببية بين النشاط والضرر العابر للحدود قيد البحث، فإن من المناسب التعويض عنه من حيث المبدأ، وسينطلق التفاوض الذي يجري من هذه المسلَّمة، وسيتركز في الواقع في "قيمة" التعويض، وإذا كانت الوسيلة المختارة هي اللجوء إلى المحاكم، انطبقت المسؤولية السببية.

٣- اشتراك المنظمات الدولية (المادة ٢٢)

٥٧- تبقى المادة ٢٢ كما هي أساسا، على أن تؤخذ في الاعتبار بعض التعديلات المقترحة في الصياغة أثناء مناقشة اللجنة السادسة، وعلى سبيل المثال يستعاض عن عبارة "يجوز لمنظمة [هيئة] دولية ... أن تتدخل"، بالعبارة القائلة بأن هذه المنظمة [الهيئة] "يجوز لها أن تتخذ اجراء".

٤- تخفيض التعويض (المادة ٢٣)

٥٨- على الرغم من خروج المادة ٢٣ بوضوح على المألوف، فإنها لم تثر أية اعتراضات أساسية. كذلك ينبغي هنا أن ننظر في التغييرات من حيث المسؤولين عن التعويض، وقصره على حالات مسؤولية الدولة. وينبغي أن تنقل الجملة الواردة بين القوسين المعقوفتين إلى التعليق، وفقا لما جرت ملاحظته في المناقشات الأخيرة.

٥- الضرر الذي يلحق بالبيئة (المادة ٢٤)

٥٩- يمكن أن تصبح المادة ٢٤ جزءا لا يتجزأ من المادة المتعلقة بالضرر بشكل عام، بوصفها فقرة أو فقرتين من هذه المادة. وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار، في هذا الحكم، أنه قد حدث اعتراض على الجزء الأخير من الفقرة (أ) من عدة قطاعات، نظرا لأن التعويض سيقتصر على التدابير الاصلاحية المعقولة التي اتخذت بالفعل أو التي ستتخذ، وكذلك على المكسب الضائع.

---

(٤٢) ينظر مشروع قواعد مجلس أوروبا (الحاشية ١٩ أعلاه) في الحالة التي تقع فيها حوادث في منشآت أو أماكن مختلفة يُضطلع فيها بأنشطة خطرة، ويقرر المشروع من حيث المبدأ المسؤولية بالتضامن، إلا إذا تمكن أحد المستغلين من أن يثبت أن جزءا واحدا فقط من الضرر يمكن أن يعزى إلى الحادث الواقع في منشأته أو مكان عمله.

٦- المسؤولية بالتكافل والتضامن (المادة ٢٥)

٦٠- أثناء المناقشات الأخيرة بشأن المادة ٢٥، فُضل استعمال البديل باء. وهذه المادة، على عكس المادتين ٢٦ و٢٧ اللتين تنطبقان بشكل غير تمييزي على الدولة المسؤولة أو على المستغل المسؤول، يجوز تقسيمها والإقرار فيها بالمسؤولية بالتضامن بالنسبة لحالة المسؤولين من الأفراد. وتكرس غالبية الاتفاقيات المتعلقة بالمسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود التضامن بالتكافل بين المسؤولين بالنسبة لهذه الحالات(٤٢).

٧- الاستثناءات والتقادم (المادتان ٢٦ و٢٧)

٦١- ينبغي أن تشكل المادتان ٢٦ و٢٧ جزءا من فصل مستقل، نظرا لأنهما تنطبقان على كل شكل من أشكال المسؤولية، سواء مسؤولية المستغل أو مسؤولية الدولة.

باء- المسؤولية المدنية(٤٣)

١- الترابط بين المسؤولية المدنية ومسؤولية الدولة

٦٢- في أثناء المناقشات التي جرت في عام ١٩٩٠ وتكررت الاشارة إليها آنفا في هذا التقرير، تم التأكيد على ضرورة تقرير الصلة بين مسؤولية الدولة والمسؤولية المدنية. ومن وجهة نظرنا، فإن هناك نوعين من الصلة، أحدهما يتعلق بالمسؤوليات في حد ذاتها، والآخر بالأساليب المختارة لتحقيق فعاليتها. ويرى المقرر الخاص ضرورة توجيه الانتباه إلى ثلاثة احتمالات في هذا الصدد:

---

(٤٣) يتضمن الفصل الخامس (المسؤولية المدنية) من مشروع المواد، المواد ٢٨ إلى ٣٣، وهي تنص على ما يلي:

"المادة ٢٨- الطرق الداخلية

"١- لا يستلزم تقديم مطالبة، بموجب هذه المواد، إلى الدولة المصدر فيما يتعلق بمسؤوليتها في حالة وقوع ضرر عابر للحدود استنفاد جميع وسائل الانتصاف المحلية المتاحة للدولة المتأثرة أو للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين تمثلهم هذه الدولة.

"٢- ليس في هذه المواد ما يمنع دولة أو أي شخص طبيعي أو اعتباري تمثله تلك الدولة يعتقد أنه تضرر نتيجة لنشاط مشار إليه في المادة ١ من التقدم بمطالبة إلى محاكم الدولة المصدر [وفي حالة الفقرة الفرعية (د) من المادة ٢٩، إلى محاكم الدولة المتأثرة]. غير أنه لا يجوز للدولة المتأثرة في هذه الحالة أن تستخدم الطرق الدبلوماسية للادعاء فيما يتعلق بالضرر ذاته الذي قدمت بشأنه المطالبة المذكورة".

(أ) الأول هو الذي استمر حتى التقرير الخامس للمقرر الخاص الحالي، ويشمل ما يلي: أن المشروع لا يُعنى بالمسؤولية المدنية. فما معنى ذلك؟ معناه أن مشروع الصك يتناول مسؤولية الدولة دون سواها، كما يتناول القنوات الدبلوماسية للتفاوض بين الدول، باعتبارها سبيل تعزيز فعالية هذه المسؤولية. ومن جهة أخرى، فبعدم حظر اللجوء إلى القنوات المحلية، مما يعمل على تعزيز مسؤولية الأفراد، ومن ثم مسؤولية الدولة، فإن المشروع قد فتح الباب أمام لجوء الضحايا إلى ذلك السبيل، مع بقاء ذلك، بطبيعة الحال، مرهونا بالمسؤولية المدنية، واللجوء إلى المحاكم المحلية، وتطبيق القانون، وأي تشريعات محلية تُسن في

الحاشية ٤٣ (تابع)

"المادة ٢٩- اختصاص المحاكم المحلية

"١- تمنح الأطراف، من خلال تشريعاتها الوطنية، محاكمها اختصاصا للنظر في الادعاءات المشار إليها في المادة السابقة، كما تتيح للدول المتأثرة أو للأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المتأثرين إمكانية الوصول إلى محاكمها.

"٢- تنص الدول الأطراف في هذه المواد، في نظمها القانونية الداخلية، على وسائل انتصاف تسمح بالحصول على تعويض سريع وكاف أو على نوع آخر من الجبر للضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة من النوع المشار إليه في المادة ١ حدثت تحت ولايتها أو سيطرتها.

"[٣- باستثناء الدولة المتأثرة، يجوز للشخاص الآخرين المشار إليهم في المادة السابقة والذين يعتبرون أنهم تضرروا أن يختاروا رفع دعوى إما في محاكم الدولة المتأثرة أو محاكم الدولة المصدر]".

"المادة ٣٠- تطبيق القانون الوطني

"تطبق المحكمة القانون الوطني في جميع المسائل الموضوعية أو الاجرائية التي لا تنظمها هذه المواد بصفة خاصة. وتطبق هذه المواد، وكذلك القانون والتشريع الوطني، دون أي تمييز كان على أساس الجنسية أو محل السكن أو الإقامة".

"المادة ٣١- الحصانة من الولاية

"لا يجوز للدول أن تحتج بالحصانة من الولاية بموجب التشريعات الوطنية أو القانون الدولي بالنسبة للدعاوى التي ترفع بموجب المواد السابقة، إلا فيما يتعلق بالتدابير التنفيذية".

"المادة ٣٢- تنفيذ الحكم

"١- عندما تكون الأحكام النهائية التي تصدرها المحكمة المختصة واجبة النفاذ طبقا للقوانين التي تطبقها المحكمة المذكورة، يعترف بها في إقليم أي طرف متعاقد آخر، إلا:

"(أ) إذا تم الحصول على الحكم عن طريق الاحتيال؛

"(ب) إذا لم يتلق المدعى عليه اخطارا مسبقا في وقت معقول ولم تتح له فرصة عرض قضيته في أحوال عادلة؛

هذا الشأن. وفي هـذا السياق، فإن الأخـذ بمبدأ عدم التمييز، الوارد في المادة ١٠[٤٤]، يتعارض بالطبع مع إمكانية عدم النص، في تشريعات بعينها، على جواز اللجوء إلى المحاكم المحلية، مما يترتب عليه عدم تمكن الضحايا، في الدول المتأثرة، من اللجوء إلى بعض المحاكـم المحليـة فـي الدولة المصدر المعنية. ولكن المشروع، بعدم ايراده إشارة محددة إلى المسؤولية المدنية، ربما أفقد ذلك المبدأ جزءا من تأثيره في هذا المجال؛

(ب) والاحتمال الثاني هو أن المشروع لا ينظم سوى الترابط بين مسؤولية الدولة والمسؤولية المدنية، ومع ذلك لا يرسي، على الاطلاق، أي قواعد تتعلق بالمسؤولية المدنية. وفي تلك الحالة، لا يحدد إلا الأولوية التي تمنح إما لمسؤولية الدولة أو للمسؤولية المدنية، مثل الحالات التي يتعين فيها اختيار القنوات الدبلوماسية، أو الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى المحاكم المحلية. وفضلا عن ذلك، فإن الحالة المشار إليها آنفا في الفقرة الفرعية (أ) بالنسبة للضحايا قد تتكرر هنا بنفس الشكل؛

(ج) أما الاحتمال الثالث الذي لا يزال واردا في مشروع المواد، يرد أيضا في التقرير السادس. فإلى جانب الأحكام التي تنظم الترابط المذكور، ترد بعض الأحكام الأخرى التي تتصل بالمسؤولية المدنية وتستهدف أن ترسي، داخل إطار نظام المعاهدة، قاعدة تكفل تطبيق مبدأ عدم التمييز (تكافؤ اللجوء)، وتطبيق القانون الوطني في إطار معايير محددة، وغير ذلك من الضمانات الدنيا اللازم توافرها بالنسبة للجوء إلى القنوات المحلية.

الحاشية ٤٣ (تابع)

"(ج) إذا كان الحكم يتنافى مع النظام العام للدولة التي يلتمس فيها الاعتراف به، أو لا يتمشى مع قواعد العدالة الأساسية.

"٢- يكون الحكم الذي يعترف به وفقا للفقرة السابقة واجب النفاذ في أي من الدول الأطراف بمجرد أن تتم الاجراءات الرسمية التي ينص عليها الطرف المتعاقد الذي يلتمس فيه تنفيذ الحكم ولا يجوز النظر ثانية في جوهر المسألة".

"المادة ٣٣- التحويلات

"تتخذ الدول الأطراف التدابير اللازمة لضمان أن تحول لمقدم الطلب، بحرية وبعملة الدولة المتأثرة أو بعملة دولة إقامته العادية، جميع المبالغ المستحقة له فيما يتعلق بالدعاوى المرفوعة في محاكمها نتيجة للمواد السابقة، وأية مدفوعات قد يتلقاها فيما يتعلق بالتأمين أو إعادة التأمين، أو الأموال الأخرى التي تهدف إلى تغطية مثل هذا الضرر".

(٤٤) انظر الحاشية ١٠ أعلاه.

٦٣- وفي التقرير السادس، أوجدت المادة ٢٨ تعايشا مبسّطا بين القنوات المحلية والقنوات الدبلوماسية، بحيث إذا ارتضت الدولة المتأثرة أن تمثل الأفراد المضرورين، جاز لها ذلك دون انتظار أن يبدأ هؤلاء، دون أن يستنفدوا، اللجوء إلى سبل الانتصاف المحلية المتاحة، بالفعل، في الكثير من التشريعات المحلية للبلدان التي تؤلف المجتمع الدولي (الفقرة ١). وبالمثل، ورد في الجزء الثاني من نفس المادة (الفقرة ٢) أنه ليس في هذه المواد ما يمنع الدولة المتأثرة، أو الشخص المضرور، من التقدم بمطالبة بالتعويض إلى محاكم الدولة المصدر أو - إذا تعلق الأمر بالأفراد - إلى محاكم الدولة المتأثرة. وعلى أي حال، لا يجوز تقديم المطالبة ذاتها عبر القنوات الدبلوماسية والقنوات القانونية المحلية في آن واحد. وفي الجزء من التقرير المتعلق بمسؤولية الدولة، أشير إلى أن الصلة بين نوعي المسؤولية قائمة على نحو تُعزى به، بصفة رئيسية، إلى الفرد المسؤول، وبصفة ثانوية، إلى الدولة. أما القنوات التي يُرتأى اللجوء إليها، فتتوقف على الحالة. ويمكن أن تكون المفاوضات علنية إذا تعذر تحديد هوية الأشخاص المسؤولين، وإن كانت المحاكم المحلية (أو المحكمة الدولية، إذا انطبق هذا المفهوم على الأضرار التي تلحق بالبيئة) هي التي عادة ما يتعين اللجوء إليها. وفضلا عن ذلك، فإن احتمال تقدم الدولة بمطالبة، في قضية استئناف، يجب أن يظل واردا، لأنه ينبغي إدراك أن الدولة، اللهم إلا في حالات التفاوض التي تم التطرق إليها آنفا، يجب أن تنتظر إلى أن تُستنفد سبل الانتصاف المحلية كيما تتمكن من اللجوء إلى القنوات الدبلوماسية.

٦٤- ووفقا لهذا المنطق، ينبغي أن يكون الفصل الخامس سابقا للفصل الرابع، وأن تعدل المادة ٢٨ بحيث يميز في الفقرة ١ منها بين الحالة التي تقدم فيها مطالبة، على سبيل الاستئناف، والحالات الأخرى التي تتقدم فيها الدولة بمطالبة استنادا إلى هذه المواد. ويكون تقديم المطالبة من مسؤولية الدولة، رغم أن الدولة التي ترفع دعوى أمام محاكم دولة أخرى تفترض أن القنوات المحلية ما زالت تستخدم.

٢- توجيه المسؤولية

٦٥- لوحظ خلال المناقشات عدم تحديد الأشخاص الذين تقع على عاتقهم المسؤولية. ولماذا لا توجه المسؤولية، كما هو الحال في معظم الاتفاقيات القائمة المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار العابرة للحدود؟ لذلك، يُقترح أن توجه المسؤولية إلى "المستغل" باعتباره أنسب الأشخاص الذين يمكن أن تنسب المسؤولية إليهم. ومع ذلك، يختلف الأشخاص المسؤولون باختلاف الصكوك التي تحملهم المسؤولية. وعلى سبيل المثال، ففي "العناصر" المنبثقة عن البروتوكول المتعلق بالمسؤولية والملحق باتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، نجد أن البعض ينسب المسؤولية إلى مصدر النفايات، مع تحميل المتخلص من النفايات، في حالات معينة، مسؤولية ثانوية بالتكافل والتضامن مع المنتج[٤٥]. ويرى

---

(٤٥) انظر تقرير فريق الخبراء القانونيين والتقنيين العامل المعني بتحديد العناصر التي يمكن ادراجها في بروتوكول بشأن المسؤولية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن نقل النفايات الخطرة وغيرها من النفايات عبر الحدود والتخلص منها، الدورة الأولى، جنيف، ٢-٦ تموز/يوليه ١٩٩٠ (UNEP/CHW/WG.1/3, chap. IV, paras. 13-15).

البعض الآخر أن المسؤولية يجب أن تنسب إلى الشخص المعهود إليه بمهمة نقل النفايات عبر الحدود أو التخلص منها، أو إلى الشخص الذي يأمر بتنفيذ مثل هذه العمليات (مع تحميله كذلك مسؤولية بالتكافل والتضامن في نهاية الأمر). "ووفقا لهذا النهج، تنسب المسؤولية إلى الأشخاص الذين هم مصدر النفايات، والمصدرون لها، والوسطاء، والمستوردون لها، والمتخلصون منها"[٤٦]. وفي الفقرة (ب) من المادة ٢ من "الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالمسؤولية المترتبة على المنتجات المتسببة في إصابة الأشخاص أو وفاتهم"، تنسب المسؤولية إلى "المنتج". ولكن في موضع لاحق، هو الفقرة ٢ من المادة ٣، يمتد مفهوم "المنتج" ليشمل من يستورد منتجا لتداوله في اطار عملية تجارية، ويشمل أيضا أي شخص يطرحه على أنه من انتاجه بوضع اسمه، أو علامته التجارية، أو أي علامة مميزة، عليه. وفي حالات أخرى، إذا لم يوجد منتج، يكون المسؤول هو المورِّد. وفي اتفاقية فيينا المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار النووية توجّه المسؤولية إلى المستغل (الفقرة ١ من المادة الثانية)، ولكن في حالات معينة (الفقرة ٢ من المادة الثانية) يمكن أن يعتبر مستغلا، وبالتالي مسؤولا، أي ناقل للمواد النووية أو أي شخص يتاجر في النفايات المشعة. كذلك، فإن الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن التلويث النفطي الناتج عن استكشاف الموارد المعدنية لقاع البحار واستغلالها تُحمل مالك السفينة وقت وقوع الحادث (أو الحادث الأول إذا كانت هناك سلسلة من الحوادث) المسؤولية عن جميع الأضرار المسببة للتلوث. وفي اتفاقية عام ١٩٨٩ بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار أثناء نقل البضائع الخطرة بالطرق والسكك الحديدية وسفن الملاحة الداخلية، توجه المسؤولية إلى الناقل وقت وقوع الحادث (المادة ٥). وفي مشروع الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن السفن الصغيرة[٤٧]، (المادة ٤)، تنسب المسؤولية إلى مالك السفينة ومستخدمها. وحيث ان الأمر يتعلق بمواد موضوعة لتطبيقها تطبيقا عاما، كهذه المواد، فإن من الممكن الاستعانة بالتكنولوجيا المستخدمة في إطار مشروع اتفاقية بشأن الأضرار الناجمة عن الاضطلاع بأنشطة خطيرة على البيئة الذي أعدته لجنة الخبراء المعنية بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالبيئة، وهي لجنة تابعة لمجلس أوروبا. وتنص المادة ٦ من ذلك المشروع على أنه "ما لم ينص على ذلك في المادة ٨ والمادة ٩، يكون المشغّل لنشاط خطر، حسب ما هو مذكور في الفقرات الفرعية من (أ) إلى (د) من الفقرة ١ من المادة ٢، مسؤولا عن الضرر الناجم عن ذلك النشاط، نتيجة لحوادث تكون قد وقعت وقت، أو خلال فترة، اشرافه على ذلك النشاط"[٤٨]. أما الفقرة ٦ من المادة ٢، التي تعرِّف "المشغّل" على أنه "الشخص الذي يمارس الإشراف الفعلي على نشاط خطر"، فترد بين قوسين معقوفتين، رهنا بقرار لاحق[٤٩]. وختاما، فإن

---

(٤٦) المرجع نفسه.

(٤٧) International Institute for the Unification of Private Law, *Uniform Law Review* (Rome), 1981, vol. I, p. 71.

(٤٨) CJ-EN (91) 1, p. 23.

(٤٩) ورد في التعليق على الفقرة ٦ من المادة ٢ (المرجع نفسه، ص ٨، الفقرتان ٣١ و٣٢) ما يلي:
"لاحظ CJ-EN أن الفريق العامل قد قرر - بعد النظر في التعاريف الممكنة (مثل الشخص المسؤول عن نشاط خطر، والشخص الذي يتولى الاشراف العام) - دراسة هذه المسألة بقدر أكبر من التفصيل، حيث دعا الخبراء إلى إرسال تعليقاتهم ومقترحاتهم الكتابية بشأن نص جديد.
وقرر CJ-EN الابقاء على هذا الحكم بين قوسين معقوفتين، ودراسة المسألة في ضوء أي تعليقات أو مقترحات كتابية ترد من الفريق العامل".

الفقرة ٤ من المادة الخامسة عشرة من مشروع مدونة قواعد السلوك في مجال التلوث العرضي العابر للحدود في المياه الداخلية[٥٠] تنص على ما يلي:

لضمان التعويض الفوري والكافي عن جميع الأضرار الناجمة عن التلوث العرضي العابر للحدود في المياه الداخلية، يجب على البلدان أن تتخذ احتياطاتها، وفقا لنظامها القانوني المحلي، لتحديد هوية الأشخاص الطبيعيين أو القانونيين المسؤولين عن الضرر الناجم عن الأنشطة الخطرة. وما لم ينص على خلاف ذلك، يعتبر المشغّل مسؤولا. وحيثما كان المسؤول أكثر من منظمة واحدة أو شخص واحد، تعين أن تكون هذه المسؤولية مشتركة وبالتكافل والتضامن [...].

٦٦- والحل الوارد في التقرير السادس يتمثل في عدم الشروع في تحديد هوية الأشخاص المسؤولين، وترك هذه المهمة للقاضي المختص، مسترشدا بمبادئ قانونه الوطني. والواقع أن القانون المنطبق، على النحو الوارد في المادة ٣٠، هو القانون الوطني للمحكمة المختصة. ولذا، يجب أن يكون هو القانون السائد في مثل هذه الحالات. واختيارنا يجب أن يكون بين ترك تلك الصيغة أو تطبيق معيار اضافي ما بغية أن تتمكن المحكمة من البت، بصورة أفضل، في كيفية "توجيه" المسؤولية إلى من يكون مشرفا على النشاط وقت وقوع الحادث، ما لم يكن القانون الوطني واضحا في عزو المسؤولية - حسب النشاط المعني - إلى أشخاص آخرين بعينهم. وفي هذا الصدد، ينصح بتوفير قدر من الحرية ودرجة من المرونة من أجل عدم تقييد الاجراءات القضائية.

٣- مسائل متنوعة

٦٧- ينبغي أيضا تضمين هذا الفرع حكما يتعلق بتعدد المشغّلين (الذين تكون مسؤوليتهم بالتضامن، وفقا لما أوصي به في مشروع مدونة قواعد السلوك المشار إليها في الفقرة ٦٥ أعلاه وما هو متبع في غير ذلك من العديد من الاتفاقات والمشاريع المتعلقة بالمسؤولية المدنية). أما أسباب الإعفاء من المسؤولية، وهي الأسباب الواردة في المادة ٢٦ الحالية[٥١]، فيمكن أن تكون أيضا موضوع مواد تشمل المسؤولية المدنية ومسؤولية الدولة، على النحو المشار إليه أعلاه. والتقادم الذي حددته المادة ٢٧[٥٢] يمكن أن يسري أيضا على

---

(٥٠) اعتمدته اللجنة الاقتصادية لأوروبا في قرارها جيم (٤٥) الصادر في ٢٧ نيسان/ابريل ١٩٩٠. وللاطلاع على النص، انظر *Code of Conduct on Accidental Pollution of Transboundary Inland Waters* (United Nations Publication, Sales No. E.90.II.E.28).

(٥١) انظر الحاشية ٣٣ أعلاه.

(٥٢) المرجع نفسه.

الدولة وعلى الأفراد المسؤولين، سواء بسواء. كما أن من الممكن إقرار تحديد مقدار التعويض بموجب القانون الوطني(٥٣).

٦٨- ويبدو أن المادتين ٢٩ و٣٠ لازمتان ومناسبتان لما تقدم ذكره. أما المادة ٣١ فينبغي، وفقا لما اقترح، أن تتم مواءمتها مع الأحكام المناظرة المتعلقة بالحصانة من الولاية في المشروع الذي تنظر فيه لجنة القانون الدولي(٥٤). ولم تكن المادتان ٣٢ و٣٣ موضع ملاحظات. وعلى أي حال، فإن فائدتهما تتمثل في تحسين تطبيق المواد الأخرى وتيسير "التعويض الفوري والكافي" الذي يسعى المشروع إلى إقراره.

---

(٥٣) "البديل الأول:

"يجوز أن تحدد أحكام القانون الوطني مسؤولية المشغل بمبلغ أقصى [شريطة ألا يحدد هذا المبلغ الأقصى عند مستوى يقل عما يمكن تغطيته، بصورة معقولة، بالتأمين أو بضمان مالي مشابه]".

"البديل الثاني:

"١- يجوز أن تحدد أحكام القانون الوطني مسؤولية المشغّل تجاه المطالبات الناشئة عن أي حادث. ومع ذلك، لا يقل هذا الحد:

"(أ) بالنسبة للمطالبات المتعلقة بالوفاة أو بالاصابة الشخصية، عن ...

"(ب) بالنسبة للمطالبات المتعلقة بأي أضرار أخرى، عن ...

"٢- لا يحق للمشغّل أن يحدد مسؤوليته المقررة بموجب هذه الاتفاقية، إذا ثبت أن الضرر الناجم عن فعله أو إهماله الشخصي، أو عن فعل أو إهمال من خدمه أو معاونيه، قد ارتكب بنية التسبب في الضرر، أو برعونة ودون معرفة أن مثل هذا الضرر يُحتمل أن ينشأ، شريطة أن يثبت أيضا، في حالة مثل هذا الفعل أو الاهمال من جانب خادم أو معاون، أنه كان يتصرف داخل نطاق عمله".

(٥٤) **حولية** ... ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرات ٢١٧-٢٢٨، والحاشية ١٢١.

العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية
[الجزء الثاني من الموضوع]

(البند ٧ من جدول الأعمال)

الوثيقة A/CN.4/438*

التقرير الخامس عن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)، أعدّه السيد ليوناردو ديات غونثالث، المقرر الخاص

[الأصل: بالاسبانية]
[٧ أيار/مايو ١٩٩١]

المحتويات

الصفحة

الاتفاقات والاتفاقيات الواردة في هذا التقرير ٢١٢

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولا-	مقدمة	١ - ٢	٢١٨
ثانيا-	المحفوظات	٣ - ٤٥	٢١٨
	ألف- عرض الموضوع	٣ - ٤٣	٢١٨
	باء- مشروع المادة ١٢	٤٤ - ٤٥	٢٢٧
ثالثا-	تسهيلات في مجال المنشورات والاتصالات	٤٦ - ١٥٦	٢٢٧
	ألف- ملاحظات تمهيدية	٤٦ - ٤٧	٢٢٧
	باء- المنشورات	٤٨ - ٦٥	٢٢٨
	١- اعتبارات عامة	٤٨ - ٤٩	٢٢٨
	٢- الممارسة	٥٠ - ٦٥	٢٢٩

---

* هذه الوثيقة تحل محل التقرير الجزئي الذي صدر سابقا في الدورة الثانية والأربعين للجنة القانون الدولي في عام ١٩٩٠ بوصفه الوثيقة A/CN.4/432.

المحتويات (تابع)

الفصل			الفقرات	الصفحة
ثالثا-	جيم-	الاتصالات	٦٦ - ١٥٥	٢٣٤
(تابع)		١- التعريف والنصوص القانونية	٦٦ - ٩٣	٢٣٤
		٢- وسائط الاتصال	٩٤ - ١٥٥	٢٤١
		(أ) اعتبارات عامة	٩٤ - ١٠٢	٢٤١
		(ب) الشفرات	١٠٣ - ١٠٦	٢٤٤
		(ج) الحقيبة الدبلوماسية	١٠٧ - ١٢٠	٢٤٥
		(د) حملة الحقائب الدبلوماسيون .	١٢١	٢٤٩
		(هـ) الخدمات البريدية	١٢٢ - ١٢٨	٢٤٩
		(و) الاتصالات السلكية واللاسلكية: محطات البث	١٢٩ - ١٥٥	٢٥٠
	دال-	مشاريع المواد من ١٣ إلى ١٧	١٥٦	٢٥٦

الاتفاقات والاتفاقيات الواردة في هذا التقرير

المختصرات

Legislative Texts	United Nations Legislative Series, *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*, 2 vols. (Sales Nos. 60.V.2 and 61.V.3)

العلاقات الدبلوماسية

	المصدر
الاتفاقية المتعلقة بالموظفين الدبلوماسيين (هافانا، ٢٠ شباط/فبراير ١٩٢٨)	league of Nations, Treaty Series, vol. CLV, p. 259.
اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (فيينا، ١٨ نيسان/أبريل ١٩٦١)	United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95.
اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (فيينا، ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٦٣)	Ibid., vol. 596, p. 261.

الاتفاقات بشأن الامتيازات والحصانات والمقار

الأمم المتحدة

	المصدر
الاتفاقية بشأن امتيازات وحصانات الأمم المتحدة (لندن، ١٣ شباط/فبراير ١٩٤٦)	United Nations, Treaty Series, vol. 1, p.15. 1, p. 15.
الأمم المتحدة وسويسرا: الترتيب المؤقت بشأن امتيازات وحصانات الأمم المتحدة (برن، ١١ حزيران/يونيه ١٩٤٦)	Ibid., p. 163.
الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية: الاتفاق المتعلق بمقر الأمم المتحدة (ليك ساكيس، ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧)	Ibid., vol. 11, p. 11.

	المصدر
الأمم المتحدة وشيلي: الاتفاق المتعلق بأعمال مقر اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية التابعة للأمم المتحدة، في شيلي (سانتياغو، ١٦ شباط/فبراير ١٩٥٣)	Ibid., vol. 314, p. 59.
الأمم المتحدة وتايلند: الاتفاق المتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى في تايلند (جنيف، ٢٦ أيار/مايو ١٩٥٤)	Ibid., vol. 260, p. 35.
الأمم المتحدة ومصر: تبادل الرسائل الذي يشكل اتفاقا بشأن مركز قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة في مصر (نيويورك، ٨ شباط/فبراير ١٩٥٧)	Ibid., p. 61.
الأمم المتحدة وأثيوبيا: الاتفاق المتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (أديس أبابا، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٥٨)	Ibid., vol. 317, p. 101.
الأمم المتحدة والكونغو (ليوبولدفيل): الاتفاق المتعلق بالمركز القانوني للأمم المتحدة في الكونغو والتسهيلات والامتيازات والحصانات المتاحة لها (نيويورك، ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦١)	Ibid., vol. 414, p. 229.
الأمم المتحدة وقبرص: تبادل الرسائل الذي يشكل اتفاقا بشأن مركز قوات الأمم المتحدة لصيانة السلم في قبرص (٣١ آذار/مارس ١٩٦٤)	Ibid., vol. 492, p. 57.

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

	المصدر
مواد اتفاق صندوق النقد الدولي (واشنطن، ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥)	بصيغتها المنقحة: IMF. Articles of Agreement of the International Monetary Fund (Washington, D.C., 1978)
مواد اتفاق البنك الدولي للإنشاء والتعمير (واشنطن، ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥)	بصيغتها المنقحة: IBRD, Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development (Washington, D.C., 1980)
اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة (نيويورك، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧)	United Nations, Treaty Series, vol. 33, p. 261.
سويسرا ومنظمة العمل الدولية: الاتفاق المتعلق بالمركز القانوني لمنظمة العمل الدولية في سويسرا، والترتيب المعني بتنفيذ الاتفاق (جنيف، ١١ آذار/مارس ١٩٤٦)	Ibid., vol. 15, p. 377.
سويسرا ومنظمة الصحة العالمية: الاتفاق المتعلق بالمركز القانوني لمنظمة الصحة العالمية، والترتيب المعني بتنفيذ الاتفاق المذكور (جنيف، ١٧ تموز/يوليه ١٩٤٨)	Ibid., vol. 26, p. 331.
ايطاليا ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو): الاتفاق المتعلق بمقر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (واشنطن، ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٠)	Legislative Texts, vol.II, p. 187.
منظمة الطيران المدني الدولية وكندا: الاتفاق المتعلق بمقر منظمة الطيران المدني الدولية (مونتريال، ١٤ نيسان/أبريل ١٩٥١)	United Nations, Treaty Series, vol. 96, p. 155.
الأرجنتين ومكتب الصحة للبلدان الأمريكية: الاتفاق المتعلق بإنشاء مكتب منطقة بوينس آيريس (بوينس آيريس، ٢١ آب/أغسطس ١٩٥١)	Legislative Texts, vol. II, p. 290.
مصر والفاو: الاتفاق المتعلق بمكتب الشرق الأدنى الإقليمي لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (١٧ آب/أغسطس ١٩٥٢)	Ibid., p. 212.

	المصدر
اليونسكو وفرنسا: الاتفاق المتعلق بمقر منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، والامتيازات والحصانات الممنوحة للمنظمة على الأراضي الفرنسية (باريس، ٢ تموز/يوليه ١٩٥٤)	United Nations, Treaty Series, vol. 357, p. 3.
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية وسويسرا: الاتفاق الذي يحكم المركز القانوني للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية في سويسرا (جنيف، ١٠ آذار/مارس ١٩٥٥)	Ibid., vol. 211, p. 277.
منظمة الطيران المدني الدولية والمكسيك: الاتفاق المتعلق بالمكتب الإقليمي لأمريكا الشمالية ومنطقة البحر الكاريبي لمنظمة الطيران المدني الدولية (مكسيكو سيتي، ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٦)	Legislative Texts, vol. II, p. 180.
تايلند والفاو: الاتفاق المتعلق بمكتب الشرق الأقصى الإقليمي لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (دخل حيز التنفيذ في ٦ شباط/فبراير ١٩٥٧)	Ibid., p. 220.

*

* *

اتفاق امتيازات وحصانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية (فيينا، ١ تموز/يوليه ١٩٥٩)	United Nations, Treaty Series, vol. 374, p. 147.
الوكالة الدولية للطاقة الذرية والنمسا: الاتفاق المتعلق بمقر الوكالة الدولية للطاقة الذرية (فيينا، ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧)	Ibid., vol. 339, p. 111.

المنظمات الحكومية الدولية الأخرى

	المصدر
الاتفاق المتعلق بامتيازات وحصانات منظمة الدول الأمريكية (١٥ أيار/مايو ١٩٤٩)	OAS, Law and Treaty Series, No. 31 (Washington, D.C.), 1949; Legislative Texts, vol. II, p. 377.
الاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات مجلس أوروبا (باريس، ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٤٩)	United Nations, Treaty Series, vol. 250, p. 13.
الاتفاقية بشأن امتيازات وحصانات جامعة الدول العربية (١٠ أيار/مايو ١٩٥٣)	Legislative Texts, vol. II, p. 414.
الاتفاق المنشئ لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية (واشنطن، ٨ نيسان/أبريل ١٩٥٩)	United Nations, Treaty Series, vol. 389, p. 69.

الاتفاقات البريدية

	المصدر
الأمم المتحدة وسويسرا: الاتفاق المتعلق بإمداد مكتب الأمم المتحدة الأوروبي في جنيف بالطوابع البريدية الرسمية (جنيف، ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٤٩)	Ibid., vol. 43, p. 327.
الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية: الاتفاق البريدي (نيويورك، ٢٨ آذار/مارس ١٩٥١)	Ibid., vol. 108, p. 231.
الأمم المتحدة ولبنان: تبادل الرسائل الذي يشكل اتفاقا بشأن الترتيبات البريدية لقوات الطوارئ الدولية التابعة للأمم المتحدة (غزة، ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧ و٥ شباط/فبراير ١٩٥٨، وبيروت، ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٥٨)	Ibid., vol. 286, p. 199.
الأمم المتحدة وسويسرا: الاتفاق البريدي (جنيف، ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٨)	Ibid., vol. 692, p. 373.

الاتصالات السلكية واللاسلكية

	المصدر
الأمم المتحدة وسويسرا: تبادل الرسائل في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر و٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٦، وهذه الرسائل مرفقة بالترتيب المؤقت المؤرخ في ١١ حزيران/يونيه ١٩٤٦	Legislative Texts, vol. I, pp. 202-204.
اتفاقية الاتصالات السلكية واللاسلكية، أتلانتك سيتي، ١٩٤٧ (٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧)	United Nations, Treaty Series, vol. 193, p. 189.
الاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية، بوينس آيريس، ١٩٥٢ (٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٢	ITU, International Telecommunication Convention, Buenos Aires, 1952 (Geneva, 1953).
الاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية، جنيف، ١٩٥٩ (٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٩)	ITU, International Telecommunication Convention, Geneva, 1959 (Geneva, [1960]).
الاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية، مونترو، ١٩٦٥ (١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٥)	ITU, International Telecommunication Convention, Montreux, 1965 (Geneva, [1966]).

أولا - مقدمة

١- هذا التقرير، باستثناء الفرع الذي يتضمن النصوص المقترحة لمشاريع المواد من ١٣ إلى ١٧، كان قد قدم أصلا إلى لجنة القانون الدولي في دورتها الثانية والأربعين، بوصفه الوثيقة A/CN.4/432. ولضيق الوقت، لم يتسن للجنة عرض التقرير أو النظر فيه[١]. وبالتالي، فقد أُعيد تقديم التقرير بشكله الحالي في الدورة الثالثة والأربعين.

٢- يتألف التقرير الحالي من جزأين. ويتعلق الجزء الأول بمحفوظات المنظمات الدولية ويتضمن مادة بشأن هذه المسألة التي تستكمل الباب الثالث (الممتلكات والأموال والأصول) من مشروع المواد. ويتعلق الجزء الثاني بمنشورات واتصالات المنظمات الدولية، ويتضمن الأحكام التي يتكون منها الباب الرابع (المنشورات وتسهيلات الاتصالات) من مشروع المواد.

ثانيا - المحفوظات

ألف - عرض الموضوع

٣- تكون المنظمات الدولية، شأنها في ذلك شأن الدول، على اتصال دائم بالدول الأعضاء وكذلك فيما بينها. وتكون بينها وبين المؤسسات العامة والخاصة وكذلك بينها وبين الأفراد مراسلات عديدة. وتحتفظ بملفات موظفيها والمشاريع والدراسات وجميع أنواع الأعمال التي تضطلع بها لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها. وأخيرا تحتفظ بمجموعة من الوثائق التأسيسية التي هي بمثابة العمود الفقري لأعمالها.

٤- وهذه الوثائق، المحمية والمحافظ عليها، هي ما يشكل محفوظات المنظمات الدولية. ويجب أن تتمتع المنظمات الدولية بحرمة محفوظاتها من أجل المحافظة على صون هذه المحفوظات وحماية سريتها، وكذلك من أجل المحافظة على أمن المنظمات الحكومية الدولية ذاتها وحرمتها وحصانتها، وأيضا من أجل المحافظة على أمن وسرية الوثائق الموجهة إليها أو المودعة فيها لا سيما من قبل الدول الأعضاء.

٥- والمنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي وشأنها في ذلك شأن الدول فإنها تتمتع بحرمة محفوظاتها.

٦- وفيما يتعلق بالدول، ترتبط حرمة المحفوظات ارتباطا وثيقا بحرمة المقار الدبلوماسية. وهذا المبدأ مكرس في المادة ٢٤ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي تنص على ما يلي:

المادة ٢٤

"تكون حرمة محفوظات البعثة ووثائقها مصونة دائما أيّا كان مكانها".

---

(١) **حولية** ... ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٣٦، الفقرة ٤٢٢.

٧- وبالمثل ترتبط حصانة محفوظات المنظمة الدولية ارتباطا وثيقا بحصانة مقر المنظمة. فتنص اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة[٢] في المادة الثانية، الفرع ٤، بصورة أوسع قليلا على مبدأ حصانة المحفوظات، حيث تنص على ما يلي:

"تكون حرمة محفوظات المنظمة وجميع الوثائق التابعة لها أو الموجودة فيها، بوجه عام، مصونة أينما وجدت".

إذن فالأمر يتعلق لا بجميع وثائق المنظمة فحسب بل أيضا بالوثائق الموجودة في حوزتها أي في عهدتها.

٨- وقد حُددت فكرة محفوظات المنظمات الدولية في عدة صكوك دولية واتفاقات مقار بضع منظمات دولية لا سيما في الاتفاق بين الأمم المتحدة وشيلي والمتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية التابعة للأمم المتحدة[٣]. وينص هذا الاتفاق في المادة الأولى منه، البند ١ الفقرة (ز) على أن عبارة "محفوظات اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية" تعني السجلات والمراسلات والوثائق المكتوبة والصورة الفوتوغرافية والأفلام السينمائية والتسجيلات الصوتية المملوكة للجنة أو الموجودة في حوزتها.

٩- واعتمدت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية تعريفا مماثلا في الفقرة الفرعية (ك) من الفقرة ١ من المادة ١:

(ك) تشمل "المحفوظات القنصلية" جميع الأوراق والوثائق والمراسلات والكتب والأفلام والأشرطة وسجلات المركز القنصلي وكذلك أدوات الشفرة والرموز وبطاقات الفهارس وأي جزء من الأثاث يستعمل لحمايتها أو حفظها.

١٠- واعتمدت اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا تعريفا مماثلا[٤]، وتنص المادة ٣١ من النظام الداخلي للجنة الجماعات الأوروبية، المتعلقة بالبريد والمحفوظات والمؤرخة في ١ تموز/يوليه ١٩٦٩ على أن المحفوظات تشمل الملفات والمجموعات.

١١- إذن فالأمر يتعلق كما نرى لا بحماية الأسرار فحسب بل أيضا بحماية المكان الذي تحفظ فيه هذه الأسرار. وفيما يتعلق بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية يكون على الدولة المستقبلة التزام لا بعدم محاولة الاطلاع على تلك الأسرار فحسب بل أيضا بحمايتها وذلك باحترام المكان الذي تحفظ فيه، بما في ذلك منع قيام طرف ثالث من الاطلاع عليه. وهذا هو الحق في "السرية" الذي عرّفه الراحل بول رويتر في مقال

---

(٢) المشار إليها فيما بعد بـ"الاتفاقية العامة".

(٣) التي يطلق عليها حاليا اسم "اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي".

(٤) Council of Europe, *Privileges and Immunities of International Organisations*، القرار (٦٩) ٢٩ الذي اعتمدته اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٦٩ والتقرير الإيضاحي (ستراسبورغ، ١٩٧٠)، ص ٢٩، الفقرة ٥٠.

مشهور بشأن هذه المشكلة حيث قال: "... لا توجد شخصية أو حرية دون قدر من الخلوة أو قدر من السرية أو دون حاجز حام يحجب عن الجمهور أسرار معينة"(٥).

١٢- وتشير المادة ٢٤ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (انظر الفقرة ٦ أعلاه) بحرمة المحفوظات فقط ولا تذكر على الإطلاق التزام الدولة المستقبلة بحماية تلك الأسرار من أن يطلع عليها طرف ثالث. بيد أنه من المفهوم ضمنا على الدوام أن القاعدة التي كرسها العرف والتي تقضي بأنه يتعين على الدولة المستقبلة حماية محفوظات البعثة، تسري بموجب (المادة ١٤ من اتفاقية هافانا بشأن الموظفين الدبلوماسيين) المؤرخة في ٢٠ شباط/فبراير ١٩٢٨. والمثل، تنص المادة ٥ من مشروع الاتفاقية بشأن الامتيازات والحصانات الدبلوماسية الذي وضعته كلية الحقوق بجامعة هارفارد(٦) على ما يلي: "تقوم الدولة المستقبلة بحماية محفوظات البعثة من أي انتهاك وتصون سريتها إذا وجدت مثل هذه المحفوظات في اقليم الدولة المستقبلة".

١٣- ويمكن أن يستخلص بوضوح واجب الحماية من التعليق على المادة ٢٢ (حرمة المحفوظات) من مشروع المواد بشأن العلاقات والحصانات الدبلوماسية(٧) التي ارتكزت إليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

١٤- ويذهب رويتر في المادة المذكورة إلى أبعد من ذلك فيربط الاستقلال وهو العنصر الأساسي لفعالية عمل أي منظمة دولية ربطا وثيقا بالحق في السرية. ويقول إن حقا معينا في السرية يصادق أيضا على استقلال المجموعة وأنه من دون هذه السرية لا توجد الحرية وبدون الحرية لا يوجد الاستقلال(٨).

١٥- ولا يبدو أنه يوجد أي سبب وجيه يعوق تطبيق هذه القاعدة على محفوظات المنظمات الدولية.

١٦- وأثار كاييه (Cahier) مسألة معرفة إذا كان من الضروري تكريس مادة خاصة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لحرمة المحفوظات أو لا(٩). والواقع هو أنه قد قيل إنه يمكن التفكير في أنه بجعل المقار مصونة تؤمّن بالتالي حرمة المحفوظات. ورأى كل من لجنة القانون الدولي ومؤتمر فيينا المعني بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ أنه من الضروري وضع حكم خاص لأنه يمكن الإشارة إلى الحالة التي حدثت فعلا والتي لم تكن فيها محفوظات البعثة موجودة في مقرها وإن كان ذلك بصفة مؤقتة. والأمر يتعلق على وجه التحديد بواجب معين بالصيانة والحماية(١٠).

---

(٥) P. Reuter, "Le droit au secret et les institutions internationales", *Annuaire Français de droit international, 1956* (Paris), vol. II, p. 60.

(٦) Harvard Law School, *Research in International Law. I Diplomatic Privileges and Immunities,* (Cambridge, Mass., 1932), pp. 15 *et seq.*

(٧) حولية ... ١٩٥٨، المجلد الثاني، ص ٩٦، الوثيقة A/3859.

(٨) Reuter، المرجع المذكور سابقا، ص ٦١.

(٩) P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain* (Geneva, Droz, 1962), pp. 209-210.

(١٠) انظر C. Rousseau *Droit International public,* vol. IV, *Les relations internationales* (Paris, Sirey, 1980), p. 183.

١٧- وهذه الحرمة مطلقة لأنها تظل قائمة حتى في حالة الحرب أو قطع العلاقات الدبلوماسية فيما يتعلق بالبعثات الدبلوماسية. وهناك بعض السوابق القانونية أصبحت تعتبر حالات نموذجية في هذا الموضوع. وتتعلق إحداها بمحفوظات المفوضية الإمبريالية الروسية القديمة في برن. ولعدم وجود علاقات دبلوماسية بين الحكومتين السوفياتية والسويسرية قامت السلطات السويسرية بوضع ختم على محفوظات مفوضية روسيا الإمبريالية ورفضت فتحه بدعوى أنه ستجرى فيه تحقيقات من أجل مصالح خاصة(١١).

١٨- وفيما يتعلق بمبدأ حصانة المحفوظات فإنه قد أُهمل مرات وإن لم تكن كثيرة. والحالتان المسجلتان الأشد جسامة في هذا الصدد هما قيام السلطات الفرنسية بعملية تفتيش في محفوظات مقر القاصد الرسولي في باريس في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٠٦، بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بين الكرسي الرسولي وفرنسا في ٣٠ تموز/يوليه ١٩٠٤؛ وقيام الحكومة السوفياتية بانتهاك حرمة السفارة البريطانية في بتروغراد في عام ١٩١٨(١٢).

١٩- وباستثناء هاتين الواقعتين المتفرقتين اللتين أصبحتا في طي التاريخ لقي هذا المبدأ القبول على المستوى العالمي. وفسرت الأمم المتحدة من جانبها الفرع ٤ من المادة الثانية من الاتفاقية العامة على أنه يعني بالضرورة صيانة حرمة المعلومات الموجودة في المحفوظات والوثائق وكذلك حرمة المحفوظات والوثائق ذاتها(١٣).

٢٠- وفيما يتعلق بالإجراءات القانونية المتخذة ضد موظفين في الأمم المتحدة أُثيرت في عدة مناسبات مسائل متعلقة بحرمة وثائق المنظمة. ففي شهر آذار/مارس ١٩٤٩ اعتقلت شرطة الولايات المتحدة موظفا في الأمانة العامة للأمم المتحدة بتهمة التجسس. واحتج على هذا الإجراء الممثل الدائم للدولة التي كان الموظف المعني من رعاياها على أساس أن ذلك الموظف كان على درجة سكرتير ثالث بوزارة خارجية بلده، وبالتالي فإن الحصانة الدبلوماسية التي كانت تحميه ظلت سارية حتى بعد تعيينه في الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك فقد ادعى الممثل الدائم أنه قد أُبلغت إلى موظفي مكتب التحقيقات الفيدرالي (FBI) معلومات كانت موجودة في محفوظات الأمم المتحدة. وردّ الأمين العام بأن المعلومات المتعلقة بمنصب الموظف لم تبلغ إلا إلى محاميه.

٢١- وحدثت واقعة مختلفة إلى حد ما في قضية الولايات المتحدة ضد كيني (Keeney) التي تتعلق بمحاكمة المتهمة لإهانتها كونغرس الولايات المتحدة لرفضها الإجابة، أثناء إدلائها بالشهادة أمام لجنة فرعية تابعة لمجلس الشيوخ، على سؤال عما إذا كان أحد موظفي وزارة خارجية الولايات المتحدة قد ساعدها في الحصول على وظيفة في الأمم المتحدة أو لا. وكان السؤال الأساسي يتمثل في تحديد ما إذا كانت المتهمة

---

(١١) انظر الرسالة من الإدارة السياسية السويسرية المؤرخة في ١٠ كانون الثاني/يناير ١٩٢٣ الواردة في *Répertoire suisse du droit international public*, vol. III (Bern, 1975), pp. 1501 *et seq*.

(١٢) انظر Rousseau ، المرجع المذكور سابقا، ص ١٨٤.

(١٣) انظر الدراسة التي أعدتها الأمانة العامة في عام ١٩٦٧ بشأن ممارسات الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، فيما يتعلق بامتيازاتها وحصاناتها (حولية ... ١٩٦٧، المجلد الثاني، ص ٢٢٨، الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 وAdd.2)، الفقرة ١٣٢.

بسبب وضعها باعتبارها موظفة سابقة في الأمم المتحدة معفاة من الرد على السؤال أو لا. وقررت المحكمة المحلية رفض طلب إعفائها من الإجابة(١٤). ونقضت محكمة الاستئناف الحكم السابق وأصدرت حكما جديدا على أساس أن ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لموظفيها يعفيانها من الإجابة على السؤال الذي وجهته اللجنة الفرعية لأن الإجابة تعتمد على بيانات موجودة في محفوظات الأمم المتحدة أو على معلومات واردة من الأعضاء وبالتالي فإنه لا يمكن للموظف قانونا أن يكشف عنها. وأعلن أحد قضاة المحكمة أن السؤال الموجه:

"يتعلق بمعلومات لا يمكن افشاؤها". فالأمم المتحدة لا تكشف عن التوصيات التي يجري على أساسها تعيين الموظفين بل إن النظام الإداري للأمم المتحدة ينص على أن المعلومات المحظور الكشف عنها تشمل تعيين ... أي موظف أو أي معلومات أخرى تتعلق بذلك. ويبدو لي أن من الواضح أن الموظفين لا يكونون على علم بمثل هذه المعلومات السرية وغير المنشورة إلا إذا كانوا قد اطلعوا عليها بسبب عملهم الرسمي"(١٥).

٢٢- والعبارة الأخيرة من بيان القاضي في المقطع المقتطف أعلاه هي من المادة ٧ من لائحة موظفي الأمم المتحدة (حاليا المادة ١-٥ من النظام الأساسي للموظفين) التي تنص على أن يمتنع الموظفون عن إفشاء أي معلومات لا يكون قد سبق نشرها "إلا أداء لمهامهم أو عندما يأذن الأمين العام لهم بذلك". كما أعلنت المحكمة، بالإشارة إلى الفقرة ٢ من المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة أن امتياز عدم الكشف عن المعلومات الذي يتمتع به الموظفون "لازم لممارسة مهامهم باستقلال، فيما يتعلق بالأمم المتحدة"(١٦).

٢٣- بيد أنه كانت هناك حالات قُدمت فيها معلومات دون أن ينطوي ذلك على الوصول إلى محفوظات الأمم المتحدة، وحدث هذا في سنة ١٩٥٦. فقد قدمت امرأة كانت قد حصلت على وظيفة قصيرة الأجل في الأمم المتحدة مطالبة أمام سلطات الولايات المتحدة للحصول على استحقاقات التأمين ضد البطالة. وطُرحت مسألة معرفة ما إذا كان هناك تطابق بين فترة عملها في الأمم المتحدة والفترة التي قدمت مطالبة بشأنها أو لا. وأبلغت الأمم المتحدة وزارة العمل في الولايات المتحدة بأنها وإن كانت لا تسمح الوصول إلى محفوظات المنظمة ولا تأذن بتقديم أو نقل ملف أي موظف فإنها على استعداد في هذه الحالة المحددة لتقديم كشف خدمة الموظفة المعنية مع شهادة موجزة محدودة لتفسيره(١٧).

٢٤- وفي الفترة الأخيرة فإنه وفقا للمعلومات التي قدمتها الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية لم ينشأ أي جدال حول الاعتراف بحصانة محفوظات ووثائق الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. بيد أن صندوق النقد الدولي قد ذكر أن بعض موظفيه كانوا في

---

(١٤) الحكم المؤرخ في ١٧ آذار/مارس ١٩٥٣ للمحكمة المحلية لمقاطعة كولومبيا (District Court of the District of Columbia (*Federal Supplement*, vol. III, 1953, p. 223)).

(١٥) *Keeney v. United States*, judgment of 26 August 1954 of the Court of Appeals of the District of Columbia (*Federal Reporter, 2nd series*, vol. 218, 1955, pp. 843-844).

(١٦) Ibid., p. 845.

(١٧) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 وAdd.2 (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٢٣٩، الفقرة ١٣٦.

مهمة وكانوا يحملون حقيبة رسمية بها أوراق ووثائق، وأنه قد حدث في بعض المرات أن أصر موظفو الجمارك على تفتيش الحقيبة، حتى بعد اخبارهم بحصانة محفوظات الأمم المتحدة، وأنهم فحصوا تلك الوثائق، بما في ذلك الرموز وعلى أية حال فإنه لم تصادر أي وثيقة. ومن الواضح أن صندوق النقد الدولي قد احتج على هذه الإجراءات وتلقى ضمانات بأنه سيتلافى وقوع مثل هذه الحوادث في المستقبل. كما ذكر حالات تعرض بشأن وثائق صندوق النقد الدولي المرسلة بالبريد الخاص[١٨].

٢٥- وإلى جانب الاتفاقيات العامة المتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة تكرس اتفاقات المقار أحكاما صريحة لحصانة المحفوظات. وتختلف هذه الأحكام اختلافا ضئيلا في صيغتها وهي تكرس أساسا، إلى حد بعيد أو قريب بحسب الحالة، مبدأ حصانة المحفوظات بصورة مطلقة. ومن الأمثلة على ذلك: مواد اتفاق صندوق النقد الدولي (المادة التاسعة، الفرع ٥)؛ والاتفاق بين سويسرا ومنظمة الصحة العالمية (المادة ٨)؛ والاتفاق بشأن امتيازات وحصانات منظمة الدول الأمريكية (المادة ٤)؛ والاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات مجلس أوروبا (المادة ٥)؛ والاتفاقية بشأن امتيازات وحصانات جامعة الدول العربية (المادة ٤)؛ والاتفاق بين اليونسكو وفرنسا (المادة ١٤، الفقرة ٢)؛ والاتفاق بين سويسرا ومنظمة الأرصاد الجوية (المادة ٨)؛ والاتفاق بين الوكالة الدولية للطاقة الذرية والنمسا (المادة الثامنة، الفرع ٢١)؛ والاتفاق المنشئ لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية (المادة الحادية عشرة، الفرع ٥).

٢٦- وهناك جانبان لمسألة حرمة محفوظات المنظمة الدولية. أولا، لأسباب وظيفية، فمحفوظات المنظمة يجب أن تكون مفتوحة لموظفي المنظمة الملزمين بالسرية المهنية. وهذا الجانب، الذي يتعلق بالشؤون الداخلية للمنظمة، تقوم المنظمة ذاتها بتنظيمه ويدخل في نطاق اختصاص القانون الداخلي للمنظمة. وتحدد المنظمات الدولية بالآليات القانونية ذات الصلة استعمال محفوظاتها وكذلك الأشخاص المأذون لهم باستعمالها، كما تنظم طرائق استعمالها. وليس من المناسب للجنة القانون الدولي أن تقوم بدراسة هذا الجانب من الموضوع.

٢٧- والجانب الثاني يتعلق بحرمة محفوظات المنظمات الدولية تجاه الخارج. وهذا الجانب الثاني هو الذي يتعين على اللجنة دراسته للوفاء بالولاية التي أسندتها الجمعية العامة إليها. وحرمة محفوظات المنظمات الدولية تجاه خارج هذه المنظمات مطلقة مثلها في ذلك كمثل الدول. ويمكن القول إن هذه الحرمة ينبغي أن تكون أكبر في حالة المنظمات الدولية لأن الغرض منها هو صيانة لا أسرار المنظمات الدولية فحسب بل أيضا أسرار الدول الأعضاء فيها.

٢٨- ووفقا للنظرية والعرف الذي جرت عليه الدول، يجب على السلطات الوطنية أن تمتنع عن ممارسة أي نوع من الارغام الإداري أو القضائي كما أن عليها التزاما بحماية محفوظات المنظمات الدولية من أي تدخل خارجي.

---

(١٨) انظر الدراسة الإضافية التي أعدتها الأمانة العامة في عام ١٩٨٥ بشأن ممارسات الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية فيما يتعلق بمركزها وامتيازاتها وحصاناتها (حولية ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)/إضافة، ص ٥٣٣، الوثيقة A/CN.4/L.383 وAdd.1-3)، الفقرة ٦٩.

٢٩- وحتى في حالة تنازل المنظمة الدولية عن الحصانة القضائية فإنه لا يمكن إرغامها على الخضوع لقواعد الإجراءات الوطنية لا سيما الالتزام بتقديم الوثائق التي يطلبها القضاء. والواقع هو أن التنازل عن الحصانة القضائية، كما نعرف، لا يتضمن في نفس الوقت التنازل عن الحصانة من التنفيذ. ولا شك أن التكليف بتقديم وثائق معينة يمثل إرغاما، وامتياز المنظمة في هذا الصدد يماثل في مداه الامتياز الممنوح للدول الأجنبية(١٩).

٣٠- وقد أبدى س. و. جنكس رأيا قاطعا في هذه المسألة حيث قال إن حرمة محفوظات المنظمات الدولية أقوى من حرمة المحفوظات الإدارية في نظر قاض انكليزي. ويؤكد بصورة مقنعة أنه "لا يمكن فرض أي تكليف بالكشف عن وثائق على شخص اعتباري دولي (هيئة دولية) تتمتع بحرمة المحفوظات..."(٢٠).

٣١- وخلال تحقيق متعلق بموظفين أمريكيين في الأمم المتحدة طلبت حكومة الولايات المتحدة من هؤلاء الموظفين تسليم وثائق معينة تابعة لمحفوظات المنظمة التي يعلن قانون الولايات المتحدة ذاته أنها ذات حرمة. واعترض الأمين العام للأمم المتحدة على هذا الإجراء لأنه اعتبره تعد على محفوظات المنظمة. ولم تبد هيئة المحلفين الكبرى في الولايات المتحدة أي اعتراض على موقف الأمين العام. ومع ذلك فقد شكل الأمين العام في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٢ لجنة دولية من فقهاء القانون طلب منها فتوى بصدد خمس أسئلة محددة تتضمن السؤال التالي:

"رابعا - هل ينبغي للأمين العام أن يتيح استعمال محفوظات المنظمة خلال تحقيقات تجريها أجهزة حكومة الولايات المتحدة؟ وهل ينبغي له أن يأذن للموظفين بالإجابة على الأسئلة ذات الطابع السري التي تتعلق بهذه الوثائق الرسمية؟"(٢١).

٣٢- وأبدت لجنة الفقهاء، رأيها في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٢ على النحو التالي:

"تبين جميع الوثائق المتعلقة بهذا الموضوع أن حرمة محفوظات الأمم المتحدة مصونة. ونحن نرى أنه لا ينبغي للأمين العام على الاطلاق أن يتنازل عن هذا الامتياز بل إننا نشك في أنه يملك سلطة التنازل عنه..."(٢٢).

---

(١٩) انظـــر J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationles* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1982), p. 169.

(٢٠) C. W. Jenks, *The Proper Law of International Organisations* (London, Stevens, 1962), pp. 234-235.

(٢١) انظر تقرير الأمين العام عن السياسة المتعلقة بشؤون الموظفين، المؤرخ في ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٥٣ (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة، المرفقات، البند ٧٥ من جدول الأعمال، الوثيقة A/2364)، الفقرة ٦٢.

(٢٢) المرجع نفسه، المرفق الثالث، الفرع سابعا.

٣٣- وتفسر الأمم المتحدة مبدأ الحرمة المطلقة للمحفوظات تفسيرا ضيقا وهذا أيضا يتفق مع تشريع الولايات المتحدة ذي الصلة، وهو قانون حصانات المنظمات الدولية الذي ينص بأن "حرمة محفوظات المنظمات الدولية مصونة"(٢٣).

٣٤- وتتمثل حماية الدول لحصانة محفوظات المنظمة الدولية من أي تدخل من جانب أشخاص من خارج المنظمة في منعهم من وضع أيديهم على المحفوظات أو الحصول على معلومات عن محتواها. ومن ثم فإن الدولة ملزمة بالامتناع وبالحماية على حد سواء، وهذه هي القاعدة في القانون الدبلوماسي(٢٤). وفي حالة المنظمات الدولية تنطبق هذه القاعدة بنفس القدر.

٣٥- وتنص اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية صراحة في المادة ٤٥ منها على حماية محفوظات البعثات الدبلوماسية في حالة الطوارئ:

المادة ٤٥

"في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين أو إذا أُلغيت البعثة بصفة نهائية أو مؤقتة (أ) تكون الدولة المستقبلة ملزمة باحترام وحماية مقر البعثة وممتلكاتها ومحفوظاتها حتى في حالة النزاع المسلح؛

...".

٣٦- ولا تتضمن المادة ٢٤ من نفس هذه الاتفاقية أي إشارة محددة إلى الواجب الواقع على الدولة المستقبلة بحماية المحفوظات من أي تدخل من طرف ثالث. وكما ذكر كاييه فإن صيغة هذه المادة معيبة لأنه "من الواضح أن هذه الحصانة تكون وهمية إذا كانت الدولة المستقبلة لا ترى أنه يجب حماية المحفوظات"(٢٥).

٣٧- ومع ذلك، وعلى الرغم من الثغرة الموجودة في اتفاقية فيينا، فإنه من المفهوم، كما أشير أعلاه (الفقرة ١٢)، أن القاعدة العرفية التي تقضي بأن الدولة ملزمة بحماية محفوظات البعثة الدبلوماسية تظل منطبقة. ويتضح ذلك من تعليق اللجنة على المادة ٢٧ المتعلقة بحرمة المحفوظات المعتمدة في عام ١٩٥٨(٢٦).

٣٨- وحرمة المحفوظات المطلقة هذه قد اتضحت في الممارسة في واقعة إغلاق مفوضية ألمانيا في برن في عام ١٩٤٥. فقد وُضع المبنى والمحفوظات تحت حماية الإدارة السياسية للاتحاد الكونفدرالي السويسري(٢٧).

---

(٢٣) *United Staates Code, 1988 Edition*, vol. 9, title 22, sect. 288a, (c).

(٢٤) Cahier، المرجع المذكور سابقا، ص ٢١٦ وما يليها.

(٢٥) المرجع نفسه، ص ٢١٠.

(٢٦) انظر الحاشية ٧ أعلاه.

(٢٧) Cahier، المرجع المذكور سابقا، ص ٢١٠.

٣٩- كما نجد تطبيق القاعدة العرفية في واقعة مفوضية رومانيا في برن التي هجمت عليها مجموعة من الأفراد. فقد احتل المعتدون المفوضية لمدة ٣٨ ساعة خلال يومي ١٥ و١٦ شباط/فبراير ١٩٥١. واطلعوا على مضمون مجموعة من الوثائق كانت مجمعة في محفوظات المفوضية وأتلفوها. وانتقدت الحكومة السويسرية لأنها لم تتخذ إجراءات كافية للعودة إلى حرمة محفوظات البعثة على الفور. والواقع هو أن السلطات السويسرية قد فضلت التفاوض مع المعتدين حتى لا تعرض الأرواح للخطر نتيجة للاعتداء بالقوة على مقر المفوضية[٢٨]. ومع ذلك فقد كان على السلطات السويسرية الالتزام لا بحماية مقر البعثة فحسب، بل أيضا بتلافي انتهاك سرية المحفوظات.

٤٠- وفي واقعة أخرى قامت سويسرا على العكس من ذلك بالوفاء بالتزاماتها بفعالية. فالواقع هو أنه في عام ١٩٥٨ عندما اقتحم لاجئان هنغاريان مسلحان مفوضية هنغاريا في برن للاستيلاء على بعض الوثائق تدخلت الشرطة ودخلت مقر المفوضية بإذن من رئيس البعثة وألقت القبض على الجانيين[٢٩].

٤١- وليس ثمة شك في أن هذا المبدأ يسري قانونا فيما يتعلق بالمنظمات الدولية. ومن الواضح أنه في حالة وجود المحفوظات في المباني التي تشغلها المنظمة الدولية فإن حماية هذه المباني تتضمن حرمة المحفوظات. بيد أنه في حالة نقل المحفوظات إلى خارج المباني يجب الاعتراف بأنه يجب على دولة المقر في نهاية المطاف أن توفر الحماية اللازمة لصون سرية محتويات المحفوظات أو أن تسمح للمنظمة بأن تؤمن هي نفسها صيانتها.

٤٢- إذن يجب على الدول الأعضاء في المنظمة الدولية أن تمتنع عن ممارسة أي قسر إداري على الأفراد أو وسائط النقل التي يمكن أن تحمل المحفوظات. ومن جهة أخرى يجب عدم انتهاك المحفوظات استنادا إلى ما للسلطات القضائية من سلطات مطلقة. كما أن هناك التزاما بحماية محفوظات المنظمات الدولية من تدخل طرف ثالث.

٤٣- وفي الختام، فإن الصكوك الدولية، سواء كانت بشكل معاهدات أو اتفاقات مقار أو حتى بشكل اعلانات أو أفعال من جانب واحد (مثلا قانون الولايات المتحدة بشأن حصانات المنظمات الدولية)، مثلها مثل النظرية القانونية وممارسة الدول، تؤيد كليا مبدأ حرمة محفوظات المنظمات الدولية. ويُعترف بالحق في الحياة الخاصة والخصوصية، وبكلام آخر السرية، بوصفه العنصر الأساسي لضمان حرية المنظمات الدولية في العمل وفعاليتها الوظيفية. واحترام الخصوصية والمحافظة على السرية يمثلان نفس أساس استقلال المنظمات الدولية الذي يجب أن تتمتع به حتى تحقق بفعالية الأهداف التي أنشئت من أجلها.

---

(٢٨) المرجع نفسه، ص ٢١٧-٢١٨.

(٢٩) المرجع نفسه، ص ٢١٨، الحاشية ٧٦.

باء - مشروع المادة ١٢

٤٤- وفقا لما سبق بيانه يقترح المقرر الخاص مشروع المادة التالي:

المادة ١٢

١- تكون لمحفوظات المنظمات الدولية، ولجميع الوثائق التابعة لها أو الموجودة في حوزتها حرمة أينما وجدت.

٢- محفوظات المنظمات الدولية هي جميع أوراق المنظمة الدولية ووثائقها ومراسلاتها وكتبها وأفلامها السينمائية وشرائطها التسجيلية الصوتية وملفاتها وسجلاتها وكذلك الرموز والمفاتيح والخزائن والأثاث، المستخدمة في صيانتها وحفظها.

٤٥- ويمكن أن تُشمل الفقرة ٢ من المادة في الفرع المخصص لتعريفات الاصطلاحات المستعملة في بداية مشاريع المواد. ولا يفضل المقرر الخاص شيئا معينا في هذا الصدد، لكنه يشعر بأن النص قد يزداد وضوحا في حالة إدراج تعريف المحفوظات في نفس صلب مشروع المادة متحاشيا بذلك الحاجة للإشارة إلى مشروع مادة آخر.

ثالثا - تسهيلات في مجال المنشورات والاتصالات

ألف - ملاحظات تمهيدية

٤٦- عند التكلم عن حرية الاتصالات فيما يتعلق بالمنظمات الدولية لا يمكن فصل هذا المبدأ عن حرية النشر. فإن فعالية أي منظمة دولية تعتمد إلى حد بعيد على ما تملكه من وسائط للتعبير وتبادل الأفكار ونشرها وبعبارة أخرى على قدرتها على التعبير عن رأيها بحرية. ويتطلب عمل المنظمات الدولية حتى يكون فعّالا أكبر قدر ممكن من التسهيلات في مجال الاتصالات: القدرة على الاتصال دون عقبات بالدول الأعضاء أو بالمنظمات الأخرى؛ والقدرة على نشر الأفكار والنتائج المنبثقة عن الأعمال التي أُسندت إليها. وباختصار فإنها يجب أن تتمتع بحرية النشر والاتصال حتى يتسنى حماية الحق في التعبير عن الرأي. وكما قال دوفار عند استشهاده بالمادة ١١ من إعلان حقوق الإنسان لعام ١٧٨٩: "إن حرية التعبير عن الفكر والرأي هي واحد من أغلى حقوق الإنسان"(٣٠). وهو حق مكرس أيضا في المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان(٣١)، والمادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية(٣٢)، والمادة ١٠ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان(٣٣).

---

(٣٠) Duffar، المرجع المذكور سابقاً، ص ١٩٦.

(٣١) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣).

(٣٢) United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171.

(٣٣) الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (ibid., vol. 213, p. 221).

٤٧- وإذا كان قد اعتُرف بهذه الحرية للأشخاص الطبيعيين فإنه يكون من باب أولى الاعتراف بها للمنظمات الدولية التي يجب أن تعمل وتُعلِم وفي النهاية تبلّغ على نطاق أوسع بكثير. وتنطبق هذه الملاحظة بوجه خاص على المنظمات الدولية ذات الطابع التنفيذي التي تمثل حرية الاتصال والإعلام بالنسبة إليها المتطلب الأساسي لجميع أنشطتها.

باء - المنشورات

١ - اعتبارات عامة

٤٨- المنشورات هي الشكل الرئيسي من أشكال التعبير بل يمكن القول إن المنشورات تمثل الشكل الأساسي للتعبير بالنسبة إلى المنظمات الدولية. وهذا هو السبب الذي من أجله تعطى "للمنشورات"، باللغة التي تستعملها سواء في الوثائق الرسمية أو في الممارسة، مضمونا أوسع بكثير من مضمونها في القانون الداخلي. ومن هنا يختلف هذا النطاق بحسب الوثائق. وعلى سبيل المثال فإن أحد أوسع الصيغ نطاقاً هي تلك الواردة في الاتفاق بين النمسا والوكالة الدولية للطاقة الذرية، التي تنص في الفرع ١٥ (أ) من المادة السادسة على ما يلي:

> "(أ) جميع الاتصالات الرسمية الموجهة إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية أو أي موظف من موظفيها في المقر وجميع المكاتبات الرسمية الصادرة عنها أيا كانت الوسيلة أو الطريقة التي تُنقل بها مصونة من الرقابة وأي شكل آخر من أشكال التدخل في خصوصياتها. وهذه الحصانة تشمل بلا حدود، لأغراض هذا التعديد، المنشورات والصور الثابتة أو السينمائية والأفلام والتسجيلات الصوتية".

والحكم المذكور ينص صراحة على أن حماية الخصوصية غير قابلة للتجزئة أيا كانت وسيلة التعبير عن الرأي: المراسلة، النشر، الأفلام السينمائية، التسجيل الصوتي، أو أي وسيلة أخرى[٣٤].

٤٩- وفي صكوك دولية أخرى، يعبّر عن مفهوم "المنشورات" بطريقة مماثلة وإن كان ذلك بشكل أضيق. هكذا مثلا اعتُبر في الاتفاق المعقود بين منظمة الطيران المدني الدولية والمكسيك أن "استيراد أو تصدير المنظمة لمنشوراتها وصورها وأشرطتها السينمائية واسطواناتها" (الفرع ٦ (ج) من المادة الثالثة) معفيان من الحظر أو التقييد. وفي الاتفاق بين اليونسكو وفرنسا، تتضمن لائحة المواد المعفية "المنشورات والشرائط السينمائية والصور الثابتة والوثائق الفوتوغرافية التي تستوردها المنظمة أو تصدرها في إطار أنشطتها الرسمية" (المادة ١٥، الفقرة ٢ (ب)). وتوجد أحكام مماثلة في الاتفاق بين ايطاليا والفاو (المادة السادسة، الفرع ١٣)، والاتفاق بين مصر والفاو (المادة الخامسة، الفرع ١٣ (ب))، والاتفاق بين تايلند والفاو (المادة الثامنة، الفرع ١٥ (ج))، والاتفاق بشأن امتيازات وحصانات منظمة الدول الأمريكية (المادة ٥ (ج)).

---

(٣٤) Duffar، المرجع المذكور سابقاً، ص ١٩٩.

٢ - الممارسة

٥٠- بموجب الاتفاقية العامة، فإن الأمم المتحدة "معفية من الضرائب الجمركية وأشكال الحظر والتقييد المفروضة على استيراد وتصدير المنشورات" (المادة الثانية، الفرع ٧ (ج)). وترد أحكام مماثلة في اتفاقات أخرى مثل الترتيب المؤقت بين الأمم المتحدة وسويسرا (المادة الثانية، الفرع ٥ (هـ))، والاتفاق بين الأمم المتحدة وشيلي المتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية (المادة الرابعة، الفرع ١٠ (ج))، والاتفاق بين الأمم المتحدة وتايلند المتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى (المادة الرابعة، الفرع ٨ (ج)).

٥١- وفيما يتعلق بالوكالات المتخصصة، فإن اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة تعفي هذه الوكالات من الرسوم الجمركية وأشكال الحظر والتقييد المفروضة على استيراد وتصدير المنشورات (المادة الثالثة، الفرع ٩ (ج)).

٥٢- وفسر مصطلح "المنشورات" تفسيرا واسعا بحيث لا يشمل المواد المطبوعة فحسب بل أيضا الأفلام السينمائية والاسطوانات وأقراص التسجيل إلى جانب البث الإذاعي وشرائط التسجيل الصوتي وكذلك الكتب والدوريات وسائر المواد المطبوعة التي تنشرها المنظمة المعنية. ومن الجدير بالذكر أن المستشار القانوني للأمم المتحدة قد أشار في بيان أدلى به أمام اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها السابعة إلى مشكلة نشأت بصدد تفسير المقصود بمصطلح "الاستعمال الرسمي". وقال المستشار القانوني:

> "حتى الآن إذا أرسلت الأمم المتحدة فيلما أو اسطوانة منتجة كجزء من عملياتها الإعلامية إلى وكالة توزيع للقيام بتوزيعها في دولة عضو تنشأ مشكلة ما إذا كان الفيلم أو الاسطوانة المستوردة على هذا النحو في إقليم الدولة العضو يعتبر "استعمالا رسميا" من جانب الأمم المتحدة أو لا. وقد اتخذت الأمانة العامة موقفا ايجابيا ويسرني أن أقول إن الدولة العضو تكرمت بالموافقة على ذلك"(٣٥).

٥٣- ومن جهة أخرى أعلن في مذكرة داخلية بشأن الاتفاقية العامة، أعدتها إدارة الشؤون القانونية بالأمم المتحدة في عام ١٩٥٢:

> "... أنه ينبغي أن يعتبر أن مصطلح "الاستعمال الرسمي" الوارد في الفقرة الفرعية (ب) من البند ٧ يشمل توزيع أفلام الأمم المتحدة في الدول الأعضاء لا بنفسها فقط بل أيضا عن طريق مختلف الموزعين الذين يبرمون عقودا مع الأمم المتحدة بموجب اتفاقات تأجير الأفلام ما دامت الأمم المتحدة تحقق هدفا رسميا بهذا التوزيع"(٣٦).

---

(٣٥) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 وAdd.2 (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٢٥٠، الفقرة ١٨٢.

(٣٦) المرجع نفسه، ص ٢٥١، الفقرة ١٩٣.

٥٤- وهكذا يتضح من التفسيرات المختلفة التي أعطتها عدة منظمات دولية لمصطلح "المنشورات" أنه يشمل مجموعة واسعة النطاق من وسائط الإعلام والنشر. والأمر لا يتعلق بالمنشورات بمعناها الضيق فحسب بل أيضا بمجموعة من وسائط الإعلام تشمل الأفلام السينمائية. وحتى الآن طالبت الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة عن حق بنظام من الحرية التامة - ولو مع بعض الاستثناءات المحددة - بالنسبة إلى جميع ما يتعلق بمنشورات المنظمات الدولية.

٥٥- وإحدى الطرق الممكنة لممارسة وسائل من المراقبة أكثر مباشرة من جانب الدول هي الرقابة والتصاريح الحكومية. وفي عام ١٩٦٢ كانت الولايات المتحدة الأمريكية ترغب في إرغام الأمم المتحدة على الحصول على تصريح لتصدير مواد إعلامية إلى دول معينة. وبعد تبادل رسائل اعترفت الولايات المتحدة بأن الأمم المتحدة معفية من هذا الالتزام لأن هذا القيد يمكن أن يشل أنشطتها الإعلامية في الدول المعنية. واستندت الأمم المتحدة، في احتجاجها، على أحكام المادة ١٠٥ من الميثاق وأحكام الفرع ٧ (ب)، من المادة الثانية من الاتفاقية العامة(٣٧).

٥٦- وطلبت دولة عضو من مركز الأمم المتحدة للإعلام الموجود في إقليمها أن يكف عن عرض أفلام الأمم المتحدة إلى أن تأذن الدولة المضيفة بعرضها. وفي عام ١٩٨٦ كتبت الأمانة العامة إلى البعثة الدائمة للدولة المعنية شارحة لها الأسس التي تطلب من أجلها الإعفاء من هذا الالتزام على النحو التالي:

> "إن الأمم المتحدة ليست ملزمة بتقديم أفلامها إلى الرقابة لأن هذا يتنافى مع الميثاق واتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة التي انضمت إليها دولتكم. وكان موقف الأمم المتحدة في هذا الصدد يستند بوجه عام إلى المادة ١٠٥ من الميثاق، وبصورة أكثر تحديداً إلى البندين ٣ و٤ من الفقرة (ج) من الفرع ٧ من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة"(٣٨).

٥٧- ومن الجدير بالذكر أن الاتفاق بين الأمم المتحدة وشيلي المتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ينص صراحة على إعفاء مراسلات اللجنة وسائر اتصالاتها من الرقابة، ويشمل، بدون قيود نتيجة لهذا التعداد، "المطبوعات والصور الفوتوغرافية والشرائط السينمائية والأفلام والتسجيلات الصوتية" (الفرع ٦ من المادة الثالثة). وترد أحكام مماثلة في الاتفاق بين الأمم المتحدة واثيوبيا المتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (الفرع ٦ (أ) من المادة الثالثة)، وفي الاتفاق بين الأمم المتحدة وتايلند المتعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى (الفرع ١٣ (أ) من المادة الخامسة).

٥٨- وبالنسبة إلى المعلومات الواردة منذ عام ١٩٦٦ بشأن الممارسات التي اتبعتها الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية فيما يتعلق بمركزها القانوني وامتيازاتها وحصاناتها(٣٩)، لم تنشأ في الممارسة مشاكل كبيرة بشأن الاعتراف بحرية منشورات المنظمات المذكورة. بيد أن الأمم المتحدة قد أشارت إلى حالتين تتعلقان بتفسير مصطلح "المنشورات" وإلى مشاكل التوزيع.

---

(٣٧) المرجع نفسه، ص ٢٥٠، الفقرة ١٨٤.

(٣٨) المرجع نفسه، ص ٢٥٢، الفقرة ١٩٩.

(٣٩) انظر الوثيقة A/CN.4/L.383 وAdd.1-3 (الحاشية ١٨ أعلاه).

٥٩- وفي إحدى الحالات، قضى قانون جديد للصحافة في دولة عضو بأن تحمل جميع المنشورات الدورية سجلات باسم المحرر. وفي مذكرة مؤرخة في ١٦ كانون الثاني/يناير ١٩٧٠ موجهة إلى شعبة الإعلام ذكرت إدارة الشؤون القانونية بالأمم المتحدة ما يلي:

"من الواضح أن الغاية من النص المذكور آنفا من قانون الصحافة ذي الصلة هو تحديد كاتب أي منشور دوري لجعله مسؤولا وفقا لقانون الدولة العضو المعنية. وبتوزيع منشورات الأمم المتحدة في تلك الدولة يكون مدير مركز الأمم المتحدة للإعلام قائما بمهمة للأمم المتحدة بوصفه موظفا في المنظمة. ولا يمكن أن يكون مسؤولا أمام الحكومة المعنية ولا من جهة أخرى أمام أي جهة خارجة عن الأمم المتحدة، وذلك بموجب أحكام المادة ١٠٥ من الميثاق والفقرة (أ) من الفرع ١٨ من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة، ومن الواضح أن الحكم المذكور من ذلك القانون لا يسري على منشورات الأمم المتحدة بما في ذلك منشورات مركز الإعلام".

"وبناء على ذلك فإن مدير المركز ينبغي أن يتخذ التدابير اللازمة لطلب الاعتراف بالإعفاء من ذلك القانون"(٤٠).

٦٠- وتشير الحالة الأخرى إلى الرقابة على أفلام الأمم المتحدة بموجب قوانين الرقابة في إحدى الدول الأعضاء. وتناولت إدارة الشؤون القانونية في الأمم المتحدة هذه المسألة في مذكرة مؤرخة في ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٧٠ موجهة إلى مكتب الإعلام بالأمم المتحدة(٤١)، وصرحت إدارة الشؤون القانونية ضمن اعتبارات أخرى بما يلي:

"لا يمكن للأمم المتحدة أن تخضع أفلامها للرقابة لأن هذا يتنافى مع الميثاق ومع اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة التي انضمت إليها الدولة المعنية دون أي تحفظات. ويستند موقف الأمم المتحدة في هذا الصدد بوجه عام إلى المادة ١٠٥ من الميثاق، وعلى الأخص إلى البنود ٢ و٤ و٧ (ج) من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة...".

٦١- وتشير الأحكام القانونية التي ذكرتها إدارة الشؤون القانونية إلى حرمة مباني الأمم المتحدة؛ وحصانة ممتلكات وأموال الأمم المتحدة أينما وجدت وايا كان الشخص الذي يحوزها، من الاستيلاء والحجز والمصادرة ونزع الملكية ومن أي شكل آخر من أشكال التدخل سواء أكان تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو تشريعيا؛ وإلى حرمة الوثائق التي تملكها أو الموجودة في حوزتها، وأخيرا إلى إعفاء الأمم المتحدة من أنواع الحظر والتقييد المتعلقة باستيراد وتصدير المنشورات.

---

(٤٠) المرجع نفسه، ص ١٦٧، الفقرة ٣٩.

(٤١) المرجع نفسه، الفقرة ٤٠.

٦٢- وفيما يتعلق بالتمييز بين أفلام الأمم المتحدة "المخصصة للعرض في دور العرض التجارية" والأفلام المخصصة "للعرض في الاجتماعات العامة أو الخاصة" نفت إدارة الشؤون القانونية أنه يمكن إجراء أي تمييز من هذا النوع فيما يتعلق بالاتفاقية العامة. ووفقا لإدارة الشؤون القانونية فإن إنشاء مركز للإعلام في إقليم إحدى الدول الأعضاء يكون وفقا لقرارات الجمعية العامة التي تقضي بأن يقوم الأمين العام والدول الأعضاء على حد سواء بتعزيز العمل الإعلامي للأمم المتحدة كما جاء في قرارات الجمعية العامة ١٣ (د-١)، و٥٩٥ (د-٦)، و١٤٠٥ (د-١٤).

٦٣- وفقا لأحكام الفقرة ٨ من "المبادئ الأساسية للأنشطة الإعلامية للأمم المتحدة"[٤٢] التي اعتمدتها الجمعية العامة في قرارها ٥٩٥ (د-٦)، ينبغي لإدارة الإعلام بالأمم المتحدة

"أن تحفز انتاج وتوزيع الأفلام الإعلامية والشرائط السينمائية والإعلانات والملصقات وغيرها من العروض التصويرية عن أعمال الأمم المتحدة وأن تقوم، عند الاقتضاء، بالاشتراك في أنشطة الانتاج والتوزيع هذه".

"١٠- إن حرية توزيع المواد الإعلامية لازمة للأنشطة الإعلامية للأمم المتحدة. بيد أنه ينبغي للإدارة من أجل زيادة الطلب وكلما أمكنها ذلك، وكان مناسبا، أن تنشط بفعالية موادها الإعلامية. وينبغي لها أن تحاول تمويل انتاجها، كلما كان ذلك مناسبا، من خلال أنشطة مدرة للدخل وتغطي التكاليف بوقت قصير".

وخلصت إدارة الشؤون القانونية في مذكرتها المؤرخة في ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٧٠ إلى أنه:

"مبدأ قائم منذ أمد أن المواد الإعلامية للأمم المتحدة يمكن أن توزع بوسائل تجارية. ولذا فإنه ليس هناك أساس للتمييز بين طرق التوزيع المختلفة ما دامت الأنشطة تجري في نطاق قرارات الجمعية العامة المذكورة".

٦٤- إذن ينسر مصطلح "المنشورات" في الممارسة على أنه يشمل الأفلام والصور النوتوغرافية والمطبوعات والتسجيلات الصوتية (المعدة كجزء من برنامج إعلامي لمنظمة دولية والمصدرة أو المستوردة لعرضها أو إعادة بثها) وكذلك الكتب والمنشورات الدورية وغيرها من المواد المطبوعة. وإذا كانت لم تنشأ مجادلات حول نطاق مصطلح "المنشورات" فإن بعض الوكالات المتخصصة، مثل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية، قد صادفت صعوبات معينة فيما يتعلق

---

(٤٢) انظر مرفق تقرير اللجنة الفرعية ٨ التابعة للجنة الخامسة عن الإعلام (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة، المرفقات، البند ٤١ من جدول الأعمال، الوثيقة A/C.5/L.172).
وفيما يتعلق بطريقة التوزيع فقد جاء في الفقرة ١٠ من المبادئ الأساسية:

بتطبيق الأحكام ذات الصلة، وأيضاً فيما يتعلق باتفاق عام ١٩٤٩ بشأن حرية توزيع المواد التعليمية[٤٣]. على سبيل المثال، تفرض بعض البلدان رسوما جمركية على استيراد منشورات ووثائق المنظمات الدولية، ويواجه توزيع الكتب والأفلام وشرائح الصور المصغرة صعوبات في بعض الأحيان بسبب تقييدات أو تأخيرات كبيرة في الإفراج الجمركي.

٦٥- ولاحظت اللجنة الفرعية المعنية بامتيازات وحصانات المنظمات الدولية التابعة للجنة الأوروبية للتعاون القانوني في تقريرها أن الاتفاقات العامة المتعلقة بامتيازات وحصانات المنظمات الدولية لا تتضمن بوجه عام أحكاما صريحة بشأن توزيع المنشورات بعد استيرادها. وأشارت من جهة أخرى إلى أن المادة ١٠ من البروتوكول بشأن امتيازات وحصانات المنظمة الأوروبية لصنع أجهزة اطلاق المركبات الفضائية تتضمن حكما صريحا ينص على أن توزيع المنشورات سيجري دون تقييد. ومع قبول استصواب تيسير توزيع منشورات المنظمات في الدول الأعضاء رئي أنه ينبغي لتلك الدول الأعضاء أن تحتفظ لنفسها بالحق في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية النظام العام[٤٤].

---

(٤٣) اتفاق لتسهيل التوزيع الدولي للمواد السمعية والبصرية ذات الطابع التعليمي والعلمي والثقافي (United Nations, *Treaty Series*, vol. 197, p. 3).

(٤٤) Council of Europe, *Privileges and Immunities...*, explanatory report (انظر الحاشية ٤ أعلاه)، الفقرة ٧٣.

جيم - الاتصالات

١- التعريف والنصوص القانونية

٦٦- تنص اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة، في الفرع ١١ من المادة الرابعة، على ما يلي:

تتمتع كل وكالة من الوكالات المتخصصة بالنسبة إلى اتصالاتها الرسمية في إقليم كل دولة من الدول الأعضاء في هذه الاتفاقية فيما يتعلق بتلك الوكالة بمعاملة تفضيلية لا تقل عن المعاملة الممنوحة من حكومة تلك الدولة إلى أي حكومة أخرى بما في ذلك بعثاتها الدبلوماسية، فيما يتعلق بالأولويات والتعريفات الجمركية والضرائب المفروضة على المراسلات والبرقيات والصور المرسلة بالتلكس والاتصالات الهاتفية وغيرها من الاتصالات وأيضا مثل التعريفات الصحفية بالنسبة إلى المعلومات المرسلة إلى الصحافة والإذاعة.

٦٧- وهذا الحكم مماثل للحكم الوارد في الاتفاقية العامة، التي تنص، في الفرع ٩ من المادة الثالثة، على ما يلي:

تتمتع الأمم المتحدة في إقليم كل دولة من دولها الأعضاء فيما يتعلق باتصالاتها الرسمية بتسهيلات تفضيلية لا تقل عن التسهيلات الممنوحة من حكومة تلك الدولة العضو إلى أي حكومة أخرى، بما في ذلك... البعثات الدبلوماسية فيما يتعلق بالأولويات والتعريفات الجمركية والضرائب المختلفة المفروضة على الرسائل والبرقيات والتلغرافات وبرقيات التلكس والصور المرسلة بالتلكس والمكالمات الهاتفية وغيرها من الاتصالات، وأيضا مثل الرسوم الجمركية الصحفية المفروضة على المواد الإعلامية المرسلة إلى الصحافة والإذاعة. ولا تفرض أي رقابة على المراسلات أو الاتصالات الرسمية الأخرى للأمم المتحدة.

٦٨- ووردت في اتفاقات دولية أخرى أحكام مماثلة، على سبيل المثال في المادة الثالثة من الاتفاق بين الأمم المتحدة وشيلي المتعلق باللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية؛ وفي الفرعين ١١ و١٣ من المادة الخامسة من الاتفاق بين الأمم المتحدة وتايلند المتعلق باللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى؛ وفي الفرعين ٥ و٦ من المادة الثالثة من الاتفاق بين الأمم المتحدة وأثيوبيا المتعلق باللجنة الاقتصادية لأفريقيا؛ وفي الفرع ٧ من المادة الثالثة من الترتيب المؤقت بين الأمم المتحدة وسويسرا. وفي هذه الحالة الأخيرة أضيفت في نهاية الجملة الأولى عبارة "وفقاً للاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية".

٦٩- أما الاتفاق العام لامتيازات وحصانات مجلس أوروبا فهو أكثر تحديداً؛ وينص في المادة ٨ منه على ما يلي:

يتمتع كل من لجنة الوزراء والأمين العام في إقليم كل دولة من الدول الأعضاء، وذلك من أجل اتصالاتهما الرسمية، بنفس المعاملة الممنوحة من هذه الدولة للبعثات الدبلوماسية.

ولا تطبق أية رقابة على المراسلات الرسمية وسائر الاتصالات الرسمية للجنة الوزراء والأمانة العامة.

وتشير هذه المادة بالتحديد إلى المعاملة الدبلوماسية، والغرض منها هو حماية حرية الاتصال بصورة فعّالة من أي محاولة من جانب إحدى الدول لإعاقة أو عرقلة المهمة المسندة إلى المجلس إذا كانت تعتبر المهمة تتعارض مع مصالحها الخاصة. والإشارة إلى هذا الحكم يبررها تماثل الأوضاع. والبعثات الدبلوماسية، شأنها شأن المنظمات الدولية، تمارس أنشطتها في إقليم غير إقليم دولتها. ومن جهة أخرى، يتطلب الطابع الدولي لمهامها كما رأينا احترام السرية(٤٥).

٧٠- إذن يبدو أن حرمة اتصالات المنظمات الدولية معرفة بالإحالة إلى قانون البعثات الدبلوماسية. ولا يمكن تصور نظام أكثر ملاءمة إلا النظام الذي تتفق عليه الدولتان فيما بينهما. وهذا النظام منصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ونصها كما يلي:

١- تجيز الدولة المستقبلة للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية.

٧١- كما يمكن ملاحظة أن أغلبية البلدان الغربية تكرّس في القانون الداخلي حرمة الاتصالات فيما بين الأفراد. ويمكن بتوسيع النطاق القول بأن القانون الدولي يعترف للمنظمات الدولية بضمان هذه الحرمة.

٧٢- ومصطلح "الاتصالات" يشمل كل وسائل التعبير عن الفكر: المراسلات والتلغراف والهاتف واللاسلكي. وحرمة الاتصالات مكفولة في معظم النظم القانونية. على هذا النحو مثلا تنص المادة ٦٣ من دستور فنزويلا على أن سرية "المراسلات بجميع أشكالها مصونة. ولا يمكن مصادرة الرسائل أو البرقيات أو الأوراق الخاصة أو أي وسيلة أخرى من وسائل المراسلة إلا من جانب السلطة القضائية". بيد أنها تفرض حداً لا ينطبق على المنظمات الدولية. ويوجد نص مماثل في المادة ٢٥ من دستور المكسيك وفي المواد ١٠ و١٨ و٤٤ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية؛ وفي الفقرة ٤ من المادة ٣٦ من دستور سويسرا.

٧٣- وعلى الرغم من صياغة هذا المبدأ بصورة مطلقة فإنه توجد في جميع البلدان أحكام تبطله كما أشير أعلاه في حالة دستور فنزويلا وفي قانون الواقع. بيد أنه يبدو أن المنظمات الدولية لا تنطبق عليها تلك الأحكام المبطلة لهذا المبدأ.

٧٤- إن حرمة اتصالات البعثات الدبلوماسية تعني بالنسبة إلى الدولة المستقبلة امتناعا والتزاما ايجابيا بمهمتها، أي مهمة حماية حرية الاتصال؛ وتتمتع اتصالات المنظمات الدولية بمعاملة مماثلة. وفضلاً عن ذلك فإنه ينبغي للدولة أن تمتنع عن أن تستخدم ضدها أي وسيلة من الوسائل المتاحة لها في القانون الداخلي. وينبغي أن تعتبر أنها لم تف بمسؤوليتها إذا هي لم تحم اتصالات المنظمات الدولية.

---

(٤٥) انظر Duffar، المرجع المذكور سابقا، ص ١٩٧.

٧٥- والحماية الممنوحة من الدولة قد تكون مباشرة أو غير مباشرة بحسب الترتيبات المشمولة[٤٦]. وتكون هذه الحماية مباشرة عندما تدير الدولة أو تشغل بنفسها وسائط الاتصال. وفي هذه الحالات يبدو أن التزام الدولة يتمثل في عمل كل ما هو ممكن لتنفيذ التزاماتها، وإذن فالأمر لا يتعلق بالتزام بالنتائج. ومن أجل تلافي نشوء أي جدل تقتصر عدة اتفاقات مقار على أن تطلب من الدولة التزاما مثل الالتزام المشار إليه وليس التزاما بالنتائج. وعلى هذا النحو ينص اتفاق المقر المعقود بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية في الفقرة (أ) من الفرع ١٧ من المادة السابعة منه، على أنه:

... في حالة حدوث تعطل أو تهديد بتعطل أي من خدماتها تعتبر سلطات الولايات المتحدة المختصة احتياجات الأمم المتحدة في مثل أهمية احتياجات الإدارات الأساسية لحكومة الولايات المتحدة، التي من نفس النوع. وتتخذ بناء على ذلك التدابير اللازمة لتلافي تعرقل أعمال الأمم المتحدة.

٧٦- والالتزام المتعلق بضمان الحرمة المطلقة يكون غير مباشر عندما لا تجري الدولة الاتصالات عن طريق خدماتها الخاصة. وحينئذ ينبغي لها أن تتدخل لكي تكفل المؤسسات غير الحكومية تنفيذ التزاماتها الدولية. ولا تقل مسؤولية الدولة المضيفة في نظر القانون الدولي لكون خدمة الاتصالات الخاصة. وفي الممارسة يبدو أنه يُعتبر أن التزامات الدولة قد نفذت عندما تقدم الدولة الدليل على أنها قد بذلت جهودا معقولة لحماية اتصالات المنظمة.

٧٧- ووفقاً للدراسة التي أعدتها الأمانة العامة في عامي ١٩٧٦ و١٩٨٥ بشأن الممارسة التي تتبعها الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية فيما يتعلق بوضعها القانوني وامتيازاتها وحصاناتها[٤٧]، فإن أحكام الفرع ٩ من الاتفاقية العامة قد نفذت عموما باخلاص. وفي ثلاثة بلدان في أمريكا اللاتينية، هي بوليفيا والسلفادور والمكسيك، تتمتع الأمم المتحدة برسوم بريدية خاصة أو بإعفاء من الرسوم البريدية فيما يتعلق بالمراسلات الرسمية التي تنقلها هذه البلدان. وفي بوليفيا منح هذا الإعفاء من الرسوم البريدية ضمن البلد لمركز الأمم المتحدة للإعلام. وفي المكسيك نظمت هذه المسألة بموجب مرسوم رسمي نشر في العدد ١٩ من الجريدة الرسمية، الصادر في ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٦٣، والذي منحت الحكومة المكسيكية بموجبه الإعفاء البريدي والتلغرافي للمنظمات المشتركة في برنامج مجلس المساعدة التقنية لفترة سريان الاتفاق الأساسي للمساعدة التقنية المعقود بين المكسيك والأمم المتحدة والموقّع في ٢٣ تموز/يوليه ١٩٦٣. وفي السلفادور مدد العمل بإعفاء مماثل في عام ١٩٦١، أشير إليه في اتفاق الاتحاد البريدي للأمريكتين وأسبانيا الذي يقضي بتمتع أعضاء السلك الدبلوماسي لبلدان الاتحاد بهذا الامتياز في السلفادور[٤٨].

---

(٤٦) المرجع نفسه، ص ٢١٠.

(٤٧) انظر الحاشيتين ١٣ و١٨ أعلاه.

(٤٨) الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 وAdd.2 (انظر الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٢٥٩، الفقرات ٢١٧-٢١٩.

٧٨- وبعد اعتماد اتفاقية في عام ١٩٦٦ بين دول أمريكا اللاتينية وكندا واسبانيا والتي تمنح امتيازات خاصة بإعفاء مراسلات البعثات الدبلوماسية لأعضاء الاتحاد البريدي للأمريكتين واسبانيا من الرسوم البريدية، طلب الأمين العام للأمم المتحدة في رسالة مؤرخة ٢٤ آب/أغسطس ١٩٧١ وموجهة إلى الممثلين الدائمين لهذه البلدان لدى الأمم المتحدة منح الأمم المتحدة هذه الامتيازات بموجب الفرع ٩ من المادة الثالثة من الاتفاقية العامة(٤٩).

٧٩- وثمة سبب للعبارة المضافة في نهاية الجملة الأولى من الفرع ٧ من المادة الثالثة من الاتفاق المؤقت لعام ١٩٤٦ المعقود بين الأمم المتحدة وسويسرا والتي نصها: "وفقا للاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية". والواقع هو أن اتفاقية الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية المعتمدة في اتلانتك سيتي في عام ١٩٤٧ تنص على أن تعامل البرقيات والمكالمات والاتصالات التليفونية الصادرة من الأمم المتحدة كما لو كانت صادرة عن إحدى الحكومات. وجرى هذا الشمول للبرقيات والاتصالات التليفونية بالعبارات التالية:

"المادة ٣٦ - أولوية البرقيات والاتصالات الهاتفية

رهنا بما هو منصوص عليه في المادة ٤٥ تكون لبرقيات الدولة أولوية على سائر البرقيات عندما تطلب الجهة المرسلة ذلك. والمكالمات والاتصالات الهاتفية بطلب صريح وبقدر المستطاع.

٨٠- والمادة ٤٥ تمنح "أولوية مطلقة" "للمكالمات ورسائل الاستغاثة". ومن جهة أخرى جاء في المرفق ٢ للاتفاقية في تعريف المصطلحات المستعملة ما يلي:

البرقيات الحكومية والمكالمات والاتصالات الهاتفية الحكومية: هذه هي البرقيات والاتصالات الهاتفية الصادرة عن إحدى السلطات المحددة أدناه:

...

(و) الأمين العام للأمم المتحدة ورؤساء الهيئات الفرعية للأمم المتحدة؛

...

---

(٤٩) انظر الوثيقة A/CN.4/L.383 وAdd.1-3 (الحاشية ١٨ أعلاه)، ص ١٦٩، الفقرة ٤٦.

٨١- وفي عام ١٩٤٩ وافق مجلس إدارة الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية على القرار ١٤٢[٥٠] الذي دُعي فيه الأمين العام للاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية، في جملة أمور،

... إلى استكمال قائمة بالهيئات الفرعية للأمم المتحدة وارسال نسخة منها إلى أعضاء الاتحاد والأعضاء المنتسبين إليه وإبلاغهم بما يُدخل عليها من تعديلات؛

...

٨٢- ومع كل هذا نشأت صعوبات في تحديد الهيئات الفرعية للأمم المتحدة. وكرد على عدم منح أحد مراكز الأمم المتحدة للإعلام نفس المعاملة التي تلقاها الحكومات وجهت الأمم المتحدة إلى الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية كتابة في عام ١٩٥١ رسالة تفيد بأن مراكز الإعلام تشكل جزءا من الأمانة العامة وليست هيئات فرعية؛ ومن ثم فإن البرقيات والمكالمات والاتصالات الهاتفية لهذه المراكز تستحق نفس المعاملة التي تلقاها برقيات ومكالمات واتصالات الحكومات لأنها تجرى باسم الأمين العام، وذلك دون حاجة إلى تعديدها صراحة. وفي اتفاقية الاتصالات السلكية واللاسلكية المعتمدة في بوينس آيريس في عام ١٩٥٢، عدّل التعريف المقتبس أعلاه (الفقرة ٨٠) بحيث تصبح الفقرة الواردة في المرفق ٣ للاتفاقية كما يلي:

البرقيات الحكومية والمكالمات والاتصالات الهاتفية الحكومية: هذه هي البرقيات والاتصالات الهاتفية الصادرة عن إحدى السلطات المحددة أدناه:

...

الأمين العام للأمم المتحدة ورؤساء الهيئات الرئيسية ورؤساء الهيئات الفرعية للأمم المتحدة؛

...

٨٣- وفي المرفق ٣ لاتفاقية الاتصالات السلكية واللاسلكية لعام ١٩٥٩، المعتمد في جنيف، عُدّل مجددا التعريف لكي يشير إلى البرقيات والمكالمات والاتصالات الهاتفية الواردة من "الأمين العام للأمم المتحدة ورؤساء الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة".

---

(٥٠) القرار المتعلق بتطبيق المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة ("قرارات مجلس إدارة الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية، الدورة الرابعة، جنيف، آب/أغسطس-أيلول/سبتمبر ١٩٤٩") (طبعة مستنسخة).

٨٤- وعلى هامش مشكلة التعريف هذه يمكن إثبات أن البرقيات والمكالمات والاتصالات الهاتفية للأمم المتحدة (بخلاف البرقيات والمكالمات والاتصالات الهاتفية للوكالات المتخصصة) تلقى حاليا معاملة مماثلة على الأقل للمعاملة التي تلقاها برقيات ومكالمات واتصالات الحكومات(٥١).

٨٥- وفيما يتعلق بالأولوية (الجانب الوحيد المنصوص عليه صراحة في الاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية) يمكن ملاحظة أن أحكام الفقرة ٧ من المادة ٦٢ من الفصل السابع عشر من لائحة أنظمة التلغراف بصيغتها المنقحة في جنيف في عام ١٩٥٨(٥٢)، تنص على منح أولوية خاصة أعلى من الأولوية الممنوحة لبرقيات الحكومات للبرقيات المتصلة بتطبيق أحكام الفصول السادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة، المرسلة في حالة طارئة من قبل رئيس مجلس الأمن، ورئيس الجمعية العامة، والأمين العام، ومسؤولين آخرين محددين. بيد أن الأمم المتحدة لا تلقى فقط أولوية في اتصالاتها السلكية واللاسلكية بشروط تفضيلية بنفس القدر على الأقل كالشروط المأذون بها للحكومات بل تحاسَب أيضا بنفس التعريفات التي تحاسَب بها الحكومات عما يجري فيما بينها من اتصالات.

٨٦- ولم تذكر حالات طبقت فيها السلطات الوطنية أي رقابة على المراسلات والاتصالات الرسمية الأخرى للأمم المتحدة.

٨٧- ووفقاً لدراستين أجرتهما الأمانة العامة عن الممارسة التي تتبعها الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية فيما يتعلق بوضعها القانوني وامتيازاتها وحصاناتها(٥٣)، تبيَّن أن المعاملة الممنوحة للوكالات المتخصصة بموجب الفرع ١١ من المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة تطبق بدقة باستثناء واحد جدير بالذكر. ويتعلق هذا الاستثناء بالامتيازات في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية لأنه في مختلف الاتفاقات الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية لم يسمح لجميع الوكالات المتخصصة بالتمتع بأولويات وتعريفات وضرائب لا تقل أفضلية عما سمح به للحكومات.

٨٨- والاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية، المعتمدة في اتلانتك سيتي في نفس الفترة تقريباً التي اعتمدت فيها الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة، تنص على أن تمنح البرقيات والمكالمات والاتصالات الهاتفية للأمم المتحدة أولوية على سائر البرقيات والمكالمات والاتصالات الهاتفية بيد أنها لا تنص على حالة الوكالات المتخصصة. ونظراً لأن اتفاقية اتلانتك سيتي لا تمنح اتصالات الوكالات المتخصصة نفس المعاملة التي تلقاها اتصالات الحكومات فقد اعتمد مجلس

---

(٥١) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 وAdd.2 (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٢٥٩، الفقرة ٢٧٢.

(٥٢) ITU, *Telegraph Regulations (Geneva Revision, 1958), annexed to the International Telecommunication Convention (Buenos Aires, 1952)* (Geneva, 1959), p.88.

(٥٣) انظر الحاشيتين ١٣ و١٨ أعلاه.

إدارة الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية في دورته الثالثة في عام ١٩٤٨ قراراً يدعو الأمين العام والدول الأعضاء في الاتحاد بأن تفسِّر المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة في ضوء اتفاقية اتلانتك سيتي(٥٤). ونتيجة لهذا القرار تبودلت رسائل بين الأمين العام للأمم المتحدة والمدير العام للاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية. وفي رسالة مؤرخة ٣٠ آب/أغسطس ١٩٤٨ أبلغ الأمين العام للأمم المتحدة المدير العام للاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية بأن اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة أصبحت تسري على منظمة الطيران المدني الدولية ومنظمة الصحة العالمية وأعرب عن رأي مفاده أن الدول الأطراف في الاتفاقية ستكون ملزمة بتطبيق أحكام الفرع ١١ من المادة الرابعة على تلك الوكالات(٥٥).

٨٩- وعلى الرغم من تبادل مراسلات مسهبة بين الأطراف المعنية وعلى الرغم من أنه قد جرت مفاوضات ومناقشات في الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية فقد رُفض بصورة منهجية إدراج الوكالات المتخصصة ضمن الهيئات المخوَّلة إرسال برقيات رسمية أو طلب مكالمات هاتفية رسمية. وبالفعل، حث الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية الأمم المتحدة على إدخال التعديل اللازم على الفرع ١١ من المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة لحل هذه المشكلة. وحتى ١ حزيران/يونيه ١٩٨٥ كانت ثماني حكومات قد أعلنت أنه لا يمكنها أن تلتزم بصورة كاملة بأحكام الفرع ١١ من المادة الرابعة إلى أن تقرر سائر الحكومات التعاون بمنح هذه المعاملة للوكالات المتخصصة(٥٦). وهكذا فإنه فيما عدا في حالات حرجة معينة (برقيات عاجلة لمنظمة الصحة العالمية في مجال أنظمة الأوبئة، بموجب المادة ٦١ من لائحة الاتصالات اللاسلكية(٥٧)، أو عندما تعوق اضرابات إرسال البرقيات العادية، مما يقتضي تطبيق الإجراء المنصوص عليه في القرار ٢٧ لمؤتمر بوينس أيرس)(٥٨) لا تتمتع الوكالات المتخصصة بامتياز منح الأولوية لاتصالاتها السلكية واللاسلكية أو بمزايا التعريفات الممنوحة للحكومات.

٩٠- وفيما يتعلق بالمنظمات الدولية ذات الطابع المالي - البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية والمؤسسة المالية الدولية وصندوق النقد الدولي - فإن التسهيلات الممنوحة لها في مجال الاتصالات ترد في اتفاقاتها التأسيسية، كل على حدة، بعبارات متماثلة. وعلى هذا النحو مثلا ينص الفرع ٧ من المادة ٧ من الاتفاق التأسيسي للبنك الدولي للإنشاء والتعمير على أن "يمنح كل بلد عضو للاتصالات الرسمية للبنك نفس المعاملة التي يمنحها للاتصالات الرسمية لسائر الأعضاء المشتركة".

---

(٥٤) القرار رقم ٣٦ المتعلق بامتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة ("قرارات مجلس إدارة الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية، الدورة الثالثة، جنيف، أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٨") (طبعة مستنسخة).

(٥٥) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd. 1 وAdd.2 (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٣٠٩، الفقرة ٧٧.

(٥٦) انظر United Nations, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 1990* (Sales No.E.91.V.8), chap.III.2.

(٥٧) ITU, *Telegraph Regulations*، المرجع المذكور سابقاً، ص ٨٦.

(٥٨) انظر ITU, *International Telecommunication Convention, Buenos Aires*, 1952, p.156.

٩١- وباستثناء نزاع نشأ بين الولايات المتحدة الأمريكية من جهة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي من جهة أخرى في عام ١٩٤٩ إزاء مشكلة تفسير حلّت لصالح المنظمتين الماليتين فإن المنظمات المالية المذكورة في الفقرة السابقة والتي تتضمن أنظمتها التأسيسية نفس الحكم لم ينتهك حقها في التمتع بنفس المعاملة الممنوحة للحكومات في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية(٥٩).

٩٢- وأخيراً يمكن ملاحظة أنه في الفرع ١٣ من المادة السادسة من الاتفاق بين النمسا والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وفي الفرع ١٠ من المادة الرابعة من الاتفاق بشأن امتيازات وحصانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية تُمنح تسهيلات في مجال الاتصالات إلى الوكالة في إقليم كل دولة طرف بنفس الصيغة المستعملة بالنسبة إلى الحكومات لكن فقط "بالقدر الذي يتفق مع الاتفاقيات والنظم والاتفاقات الدولية" التي تكون الدولة المعنية طرفاً فيها. ويرد حكم مماثل في المادة ١٠ من الاتفاق بين اليونسكو وفرنسا(٦٠).

٩٣- وللالتزامات التي أخذتها الولايات المتحدة على عاتقها فيما يتعلق بالأمم المتحدة نطاق أغمض. والواقع هو أن الفقرة (أ) من الفرع ١٧ من المادة السابعة من اتفاق المقر تنص على "كفالة أن تقدم في المنطقة الإدارية بشروط منصفة الخدمات العامة اللازمة، بما في ذلك ... الخدمات البريدية والتليفونية والتلغرافية".

٢- وسائط الاتصال

(أ) اعتبارات عامة

٩٤- إن وسائط الاتصال التي يجب أن توضع تحت تصرف المنظمات الدولية لا يمكن أن تكون، بناء على ذلك، إلا مماثلة للوسائط التي تستخدمها الدول أو البعثات الدبلوماسية. ولهذا السبب أيضا تضم المنظمات الدولية إلى البعثات الدبلوماسية أو تتساوى معها لتمكينها بأن تمنح نفس وسائط الاتصال الممنوحة للبعثات.

٩٥- وقد أصدرت اللجنة الفرعية القانونية الاستشارية لمجلس أوروبا الفتوى التالية بشأن هذه المسألة:

> "... إن الحاجة إلى استعمال حَملة حقائب والتمتع بتسهيلات خاصة لاستعمال حقائب مختومة ورموز وشفرات ليست ضرورية لجميع المنظمات الدولية. وبالنسبة إلى العديد من المنظمات يكفي استعمال الخدمات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية العادية ..."(٦١)

---

(٥٩) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 وAdd.2، (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٣١٢، الفقرتان ٩٥-٩٦.

(٦٠) المرجع نفسه، الفقرة ٩٧.

(٦١) Council of Europe, Privileges and Immunities ..., explanatory report (الحاشية ٤ أعلاه)، الفقرة ٨١.

٩٦- ولا يعتقد المقرر الخاص أنه ينبغي أن يشغله كثيراً عدم حاجة كل المنظمات الدولية إلى التمتع بجميع وسائط الاتصال الخاصة. وينبغي الاعتراف بالمبدأ، كما هو معترف به بوجه عام، وتطبيقه في الحالات ذات الصلة. وينبغي أن يترك للمنظمة المعنية حرية التنازل عن ذلك المبدأ في الحالات التي لا تقتضي، وفقا لمهام المنظمة، تطبيقه.

٩٧- وعلى أية حال فإنه مع ما تحققه التكنولوجيا من منجزات رفيعة يوما بعد يوم في وسائط الاتصال السلكية/اللاسلكية والتلغرافية اللاسلكية (التلكس والتليفاكس الخ.) تتضاءل باستمرار أهمية هذه المسألة. ففي المستقبل، بل يمكن أن نقول إلى حد بعيد اليوم، تقل أولوية مسألة الحصول على موافقة على تركيب الأجهزة ذات الصلة بالتعريفات التفضيلية والمسألة المتعلقة بما يطبق من ضرائب ورسوم خدمة.

٩٨- ومن وجهة نظر تقليدية تنص اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في المادة ٢٧ منها على ما يلي:

المادة ٢٧

١- تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية. ويجوز للبعثة، عند اتصالها بحكومة الدول المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميعالوسائل المناسبة، بما في ذلك حاملي الحقيبة الدبلوماسيين والرسائل المرسلة بالرموز أو الشفرة. ولا يجوز، مع ذلك، للبعثة تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا برضا الدولة المعتمد لديها.

٢- تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة. ويُقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها.

٣- لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها.

...

٩٩- وتشمل وسائط الاتصال، كما هو مبيَّن في المادة أعلاه، أربع فئات رئيسية هي: الشفرات والحقيبة الدبلوماسية وحملة الحقائب والاتصالات السلكية واللاسلكية. وإزاء استحالة وضع قائمة جامعة فضلت لجنة القانون الدولي[٦٢] ومؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية والحصانات لعام ١٩٦١ اعتماد معيار ذي طابع عام.

١٠٠- ومن جهتها، تنص الاتفاقية العامة في الفرع ١٠ من المادة الثالثة على تمتع الأمم المتحدة بالحق "في استعمال الشفرات وإرسال وتلقي المراسلات سواء أكان ذلك باستعمال حملة الحقائب أو الحقائب، ويتمتع

---

(٦٢) انظر المناقشة التي جرت في اللجنة في دورتيها التاسعة والعاشرة حول المادة ١٦ من مشروع المواد بشأن العلاقات الدبلوماسية والحصانات (حولية ... ١٩٥٧، المجلد الأول، ص ٧٤ وما يليها، الجلسة ٣٩٨، الفقرات ٢٧-١٠٠؛ وحولية ... ١٩٥٨، المجلد الأول، ص ١٢٧ وما يليها، الجلسة ٤٥٥، الفقرات ٥٥-٧٨).

هؤلاء وحقائبها بنفس الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها حملة الحقائب الدبلوماسيون والحقائب الدبلوماسية". وينص الحكم المقابل من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة (الفرع ١٢ من المادة الرابعة) على ما يلي:

لا تخضع المراسلات الرسمية ولا سائر الاتصالات الرسمية للوكالات المتخصصة للرقابة.

وبالتالي تتمتع الوكالات المتخصصة بالحق في استعمال الشفرات وفي إرسال وتلقي مراسلاتها سواء باستعمال حَملة الحقائب أو الحقائب المختومة. ويتمتع هؤلاء وتلك الحقائب بنفس الحصانات والامتيازات الممنوحة لحَملة الحقائب الدبلوماسيين وللحقائب الدبلوماسية.

ولا يمكن أن يفسر أي نص من نصوص هذا البند على أنه يحظر اعتماد تدابير كافية للأمن تُحدد بموجب اتفاق بين الدولة الطرف في هذه الاتفاقية والوكالة المتخصصة.

ويجب ملاحظة أن الفرع ١٠ من المادة الثالثة من الاتفاقية العامة لا يتضمن أي إشارة إلى تدابير للأمن، في حين أن حظر الرقابة يرد بشكل منفصل في الفرع ٩ من المادة الثالثة من تلك الاتفاقية.

١٠١- وكما يتضح من النصوص الواردة أعلاه تعرّف امتيازات وحصانات المنظمات الدولية بالإشارة إلى امتيازات وحصانات البعثات الدبلوماسية كما هي محددة في المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

١٠٢- وبالإضافة إلى الاتفاقيات المذكورة أعلاه المتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، توجد عدة صكوك دولية أخرى تمنح بموجبها المنظمات الدولية نفس المعاملة التي تمنح للبعثات الدبلوماسية. ومن بعض الأمثلة الترتيب المؤقت بين الأمم المتحدة وسويسرا (الفرعان ٧ و٨ من المادة الثالثة) والاتفاق بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية (المادتان ١٢ و١٣) والترتيب المتعلق بتنفيذ ذلك الاتفاق (المادتان ٥ و٦)؛ والاتفاق بين سويسرا ومنظمة الصحة العالمية (المادتان ١٢ و١٣)؛ والاتفاق بين ايطاليا والفاو (الفروع ١١ و١٢ و١٣ من المادة السادسة)؛ والاتفاق بين منظمة الطيران المدني الدولية وكندا (الفرعان ٩ و١٠ من المادة الثانية)؛ والاتفاق بين اليونسكو وفرنسا (المادتان ١٠ و١١)؛ والاتفاق بين سويسرا والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (المادتان ١٢ و١٣).

(ب) الشفرات

١٠٣- كلما سمح للمنظمات الدولية بالتمتع بالنظام الدبلوماسي سمح لها بالحق الكامل في استعمال الرسائل المرسلة بالشفرة دون ما حاجة إلى إشارة خاصة في هذا الصدد. وتتمتع الأمم المتحدة بهذا الحق وفقا للنصوص الواردة في الفرع ١٠ من المادة الثالثة من الاتفاقية العامة. وبالتالي، فقد استخدمت المنظمة الرموز أو الشفرة في المناسبات التي ارتأت فيها أن ذلك مستصوب ولا يبدو أنه قد نشأت في هذا الصدد أي مشكلة قانونية(٦٣).

١٠٤- وفيما يتعلق بالوكالات المتخصصة، كما أُشير أعلاه، يسمح الفرع ١٢ من المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة لهذه الوكالات باستعمال الشفرات. ومع ذلك فإن معظم الوكالات المتخصصة لا تستعمل شفرات في مراسلاتها(٦٤). وعموما فقد اعتُرف على الدوام بالحقوق، والحصانات والامتيازات ذات الصلة، المشار إليها في الفقرة الثانية من الفرع ١٢ من المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة، بما فيها "الحق في استعمال شفرات".

١٠٥- وفي مشروع الاتفاقية بشأن الامتيازات والحصانات الدبلوماسية الذي وضعته كلية الحقوق بجامعة هارفرد ذكر بالتحديد، في المادة ١٤ (حرية الاتصالات)، أن للمنظمات الدولية الحق في استعمال الرموز والشفرات:

"١- تسمح الدولة المستقبلة بحرية الاتصالات الرسمية بجميع الوسائل المتاحة، بما في ذلك استعمال حمَلة الحقائب المزودين بجوازات سفر خاصة وباستعمال الرموز والشفرات، وتصون هذه الحرية:

...

(هـ) بين إحدى بعثات الدولة المرسلة ووكالاء منظمة دولية عامة ...."(٦٥).

١٠٦- وإذن يبدو أنه لا يوجد أي جدال حول تطبيق هذا الحق ومنح المنظمات الدولية الامتيازات والحصانات التي يكفلها هذا الحق.

---

(٦٣) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 وAdd.2 (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٢٦٠، الفقرة ٢٢٤.

(٦٤) المرجع نفسه، ص ٣١٧، الفقرة ٩٩.

(٦٥) Harvard Law School, op. cit., pp. 21-22.

(ج) الحقيبة الدبلوماسية

١٠٧- رأينا أن الاتفاقية العامة واتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة تعترفا للأمم المتحدة وللوكالات المتخصصة بالحق في استعمال الحقيبة الدبلوماسية لمراسلاتها.

١٠٨- ولسد الثغرة الموجودة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، قامت لجنة القانون الدولي بتعريف مصطلح "الحقيبة الدبلوماسية" في الفقرة ١(٢) من المادة ٣ من مشاريع المواد المتعلقة بمركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يصاحبها حامل، وأوردت تعريفاً مماثلاً في المادة الثانية (ب) من البروتوكول الاختياري الثاني المتعلق بها:(٦٦).

٢- يعني مصطلح "الحقيبة البلدوماسية" الطرود التي تحتوي على مراسلات رسمية وعلى وثائق أو أشياء مخصصة حصرا للاستعمال الرسمي، سواء رافقها أو لم يرافقها حامل، وتستخدم من أجل الاتصالات الرسمية المشار إليها في المادة ١ وتحمل علامات خارجية ظاهرة تبين طابعها بوصفها:

(أ) حقيبة دبلوماسية بالمعنى الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المؤرخة في ١٨ نيسان/أبريل ١٩٦١؛ أو

(ب) حقيبة قنصلية بالمعنى الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المؤرخة في ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٦٣؛ أو

(ج) حقيبة لبعثة دائمة أو بعثة مراقبة دائمة أو وفد أو وفد مراقب بالمعنى الوارد في اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي المؤرخة في ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥.

١٠٩- وكما يلاحظ فإنه لم ترد أي اشارة في المادة ٣ الى الحقيبة الدبلوماسية للمنظمات الدولية بيد أن المادة ٣ التي تتناول حملة الحقائب والحقائب الذين هم خارج نطاق مشروع المواد" فهي تنص على ما يلي:

المادة ٣- حملة الحقائب والحقائب الذين هم خارج نطاق هذه المواد

إن كون هذه المواد لا تنطبق على حملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم البعثات الخاصة أو المنظمات الدولية من أجل اتصالاتها الرسمية لا يؤثر فيما يلي:

(أ) المركز القانوني لحملة الحقائب والحقائب هؤلاء؛

---

(٦٦) انظر حولية ... ١٩٨٩ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٤ و٤٨.

(ب) تطبيق أية قواعد منصوص عليها في هذه المواد، تكون واجبة التطبيق بمقتضى القانون الدولي بمعزل عن هذه المواد، على حملة الحقائب والحقائب هؤلاء.

١١٠- وشرحت لجنة القانون الدولي في التعليق على المادة ٢ الأسباب التي استُبعدت من أجلها إمكانية شمول المنظمات الدولية صراحة في نطاق تطبيق مشاريع المواد المحدد في المادة ١. بيد أنها أوردت استدراكاً مفاده إلا أن:

... كون مشاريع المواد تُعنى فقط بحملة حقائب وحقائب الدول لا يستبعد إمكانية وجود الكثير من أوجه التماثل بين النظام القانوني لحملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم المنظمات الدولية، ولا سيما تلك التي تتسم بطابع عالمي أو بطابع اقليمي واسع، والنظام القانوني لحملة الحقائب أو الحقائب الذين تستخدمهم الدول ...[٦٧]

١١١- وفي خلال المناقشات التي جرت في لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة حول هذه المسألة كانت الآراء منقسمة. وأيدت تعليقات وملاحظات قدمت كتابة قصر نطاق تطبيق مشاريع المواد على حملة حقائب وحقائب الدول[٦٨]. بيد أن عددا كبيرا من التعليقات والملاحظات كان يؤيد توسيع النطاق ليشمل حملة حقائب وحقائب المنظمات الدولية في مشروع المواد[٦٩].

١١٢- وبعد تمديد مجموعة من الاعتبارات، وتمشيا مع المعيار العام والموحد الذي ستقوم عليه مشاريع المواد، اقترح المقرر الخاص السيد يانكوف في تقريره الثامن إدراج فقرة ٢ جديدة في المادة ١ نصها كما يلي:

المادة ١- نطاق هذه المواد

...

٢- تنطبق هذه المواد أيضا على حملة الحقائب والحقائب المستخدمة من أجل الاتصالات الرسمية لمنظمة دولية مع الدول أو مع منظمات دولية أخرى[٧٠].

---

(٦٧) المرجع نفسه، ص ١٠٥، الفقرة (١) من التعليق.

(٦٨) انظر حولية ... ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣٣٧، الوثيقة A/CN.4/409 وAdd.1-5؛ وحولية ... ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢١٣، الوثيقة A/CN.4/420.

(٦٩) انظر "موجز حسب المواضيع للمناقشة التي جرت في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة خلال دورتها الثالثة والأربعين، أعدته الأمانة العامة" (A/CN.4/L.431)، الفقرات ٣٢٤-٣٢٦.

(٧٠) انظر حولية ... ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٤٣٥، الوثيقة A/CN.4/416، الفقرة ٦٠.

١١٣- وبعد مناقشة طويلة قررت اللجنة عدم إدراج الفقرة الجديدة المقترحة. وقدمت حجج مؤيدة وحجج مضادة. ومن ثم فإنه في هذه الحالة بالذات، كما سبق أن لوحظ في لجنة القانون الدولي، كان الإصرار المتكرر من جانب بعض الأعضاء على التمييز بين الدول والمنظمات الدولية غير مناسب. فالمنظمات الدولية قد أُنشئت من جانب الدول وتستعمل حملة حقائب وحقائب دبلوماسية كما رأينا دون أن ينشأ اعتراض جاد على ذلك. والاتفاقية العامة واتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة وكذلك العديد من الصكوك الدولية (اتفاقات المقار واتفاقات المساعدة التقنية الخ ...) تتضمن كذلك أحكاما خاصة بشأن هذا الموضوع(٧١).

١١٤- ويبدو أنه يوجد هنا تناقض ضئيل بين موقف لجنة القانون الدولي الذي أيدته اللجنة السادسة في اعتماد معيار عام وموحد كأساس لمشاريع المواد (توحيد القانون الدبلوماسي المُنشأ باتفاقيات فيينا المختلفة) واستبعاد المنظمات الدولية من هذه القواعد، التي يغطيها مثل هذا القانون بموجب الصكوك السارية.

١١٥- ومع ذلك فإنه نظرا للتباين بين الآراء فإن لجنة القانون الدولي وإن كانت قد اختارت قصر نطاق تطبيق مشاريع المواد على حملة الحقائب والحقائب الذين تستعملهم الدول "حتى لا تعرض للخطر قبول مشاريع المواد" فقد رأت من المناسب أن يكون للدول حرية اختيار توسيع نطاق تطبيق مشاريع المواد ليشمل، على الأقل، وإذا رغبت في ذلك، حملة حقائب وحقائب المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي. وتحقيقا لهذه الغاية وضعت ووافقت على مشروع البروتوكول الاختياري الثاني المتعلق بمركز حامل الحقيبة والحقيبة المستخدمين من قبل المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي، الذي ينص في المادة الأولى على ما يلي:

المادة الأولى

تنطبق المواد أيضا على حامل الحقيبة والحقيبة المستخدمين من أجل الاتصالات الرسمية لمنظمة دولية ذات طابع عالمي:

(أ) مع بعثاتها ومكاتبها، أينما كان موقعها، ومن أجل الاتصالات الرسمية لتلك البعثات والمكاتب مع بعضها بعضا؛

(ب) مع منظمات دولية أخرى ذات طابع عالمي(٧٢).

---

(٧١) انظر ملخص المناقشة حول هذه المسألة في الدورة الأربعين للجنة في حولية ... ١٩٨٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٩٠-١٩١، الفقرات ٣٠٦-٣٠٩.

(٧٢) للاطلاع على نص مشروع البروتوكول والتعليق عليه، انظر حولية ... ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٠٤-١٠٧.

١١٦- ووفقا للدراستين اللتين أعدتهما الأمانة العامة عن الممارسة التي تتبعها الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية فيما يتعلق بمركزها القانوني وامتيازاتها وحصاناتها[٧٣]، فإن الأمم المتحدة وإن كانت قد استعملت حمل حقائب في بعض الأحيان فإنها ارسلت رسائلها بالحقيبة في معظم الأحيان. وفي كلتا الحالتين احتُرمت امتيازات وحصانات الأمم المتحدة. بيد أنه قد وقعت حوادث قليلة جرت فيها محاولات لفتح حقائب الأمم المتحدة من جانب موظفين حكوميين كانوا بوجه عام موظفين من رتب دنيا تصرفوا بطريق الخطأ أو لجهلهم بالقواعد الدولية.

١١٧- وفي رسالة موجهة الى المستشار القانوني لإحدى الهيئات الفرعية للأمم المتحدة بعد حادث فتحت فيه سلطات الجمارك حقيبة مختومة كانت تحملها سيارة تابعة للأمم المتحدة استعاد المستشار القانوني للأمم المتحدة المركز القانوني على النحو التالي:

> بموجب قاعدة عامة تكون حرمة الحقيبة الدبلوماسية مصونة ولا يمكن أن تخضع للتفتيش الجمركي أو لأي شكل آخر من أشكال التعرض. وإذا قامت الدولة المستقبلة بفتح حقيبة دبلوماسية لتفتيشها لأن لديها شكوكا في أنها تحتوي على أشياء ينبغي ألا تكون فيها واتضح أن شكوكها لا أساس لها يكون للدولة المرسلة الحق في الاحتجاج بسبب انتهاك القانون الدولي. ومن جهة أخرى فإنه إذا وجدت في الحقيبة أشياء ينبغي ألا تكون فيها تكون الدولة المرسلة مدانة بإساءة استعمال امتياز، ولا يمكنها تقديم أي احتجاج، وهذا هو في رأيي تلخيص القاعدة العامة كما تطبقها الدول[٧٤].

١١٨- وفي عام ١٩٦٢ حاولت إحدى الدول الأعضاء عند الموافقة على إقامة خدمة حقيبة بين مقر الأمم المتحدة وعاصمتها أن تفرض شرطا مفاده أنه في حالة وجود شك يمكن للحكومة فتح الحقيبة في حضور أحد موظفي الأمم المتحدة بحجة أنها ليست من الدول الموقعة على الاتفاقية العامة. وقد اعتبرت الأمم المتحدة هذا الشرط غير مقبول وذكرت أنه بموجب اتفاق المساعدة التقنية الذي عقدته الدولة العضو المعنية فإن تلك الدولة قد وافقت على تطبيق الاتفاقية المذكورة فيما يتعلق بعمليات المساعدة التقنية بالنسبة إلى الاتصالات التي تتطلب خدمة الحقيبة. وألغت الحكومة القيد ومنحت الأمم المتحدة الحق في استعمال الحقيبة دون أي شرط[٧٥].

١١٩- وفي حالة اللجان الاقتصادية الإقليمية للأمم المتحدة، فإن بعض الاتفاقات ذات الصلة - الاتفاق بين الأمم المتحدة وشيلي المتعلق باللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية (الفرع ٦ من المادة الثالثة)، والاتفاق بين الأمم المتحدة وتايلند المتعلق باللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى (الفرع ١٣(ب) من المادة الخامسة)، والاتفاق بين الأمم المتحدة واثيوبيا المتعلق باللجنة الاقتصادية لافريقيا (الفرع ٦ من المادة الثالثة) - تنص صراحة على أن المراسلات التي يمكن ارسالها عن طريق حملة الحقائب أو الحقائب الدبلوماسية، (المختومة) تشمل "المنشورات والوثائق والصور الفوتوغرافية، والأشرطة السينمائية والأفلام والتسجيلات الصوتية".

---

(٧٣) انظر الحاشيتين ١٣ و١٨ أعلاه.

(٧٤) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 و2 (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٢٦٠، الفقرة ٢٢٥.

(٧٥) المرجع نفسه، الفقرة ٢٢٦.

١٢٠- وأيضا فيما يتعلق بالمعلومات التي توزعها الوكالات المتخصصة، فمعظمها لا يستعمل الشفرات، ولا ترسل مراسلات مع حملة حقائب أو في حقائب. وذكرت الوكالات المتخصصة التي تفعل ذلك أنها لم تواجه أي مشكلة في الحصول على اعتراف كاف بحقوقها في هذا الصدد(٧٦).

(د) حملة الحقائب الدبلوماسيون

١٢١- كما سبق القول، لا تستعمل الأمم المتحدة ولا الوكالات المتخصصة كثيرا هذه الوسيلة من وسائل الاتصال. بيد أنه من الجدير بالملاحظة أنه في مشاريع المواد التي أعدتها لجنة القانون الدولي بشأن مركز حامل الحقيبة الدبلوماسي ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل جرت محاولة لسد الثغرات الموجودة في الاتفاقيات في مجال القانون الدبلوماسي، والتي أعدت تحت رعاية الأمم المتحدة. فيما يتعلق بتعريف حامل الحقيبة الدبلوماسي والحقيبة الدبلوماسية وكذلك مركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ولا سيما امتيازاته وحصاناته. وكما أشير أعلاه (الفقرة ١١٥)، فإن هذه القواعد لا تنطبق على المنظمات الدولية ويمكن تطبيقها عليها بصورة اختيارية عن طريق الانضمام إلى مشروع البروتوكول الاختياري الثاني، المرفق بتلك المواد.

(هـ) الخدمات البريدية

١٢٢- جرى التفكير في أنه يمكن للمنظمات الدولية اكتساب قدر أكبر من الاستقلال، والواقع أن هذا هو الاتجاه الحالي فيما يتعلق بالخدمات البريدية أي أن تؤمن المنظمة المعنية خدماتها البريدية بصورة مستقلة عن الدولة التي يوجد فيها مقرها. وقد أبدت الدول حتى الآن، لأسباب واضحة، تحفظا في قبول هذا الوضع لا سيما لأسباب أمنية. وفي الوقت الحاضر توجد للأمم المتحدة فقط، في مقرها في نيويورك، إدارة بريد خاصة بها مستقلة عن الولايات المتحدة الأمريكية. وليس في اي من الوكالات المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية مثل هذه الإدارة.

١٢٣- وقد أنشئت إدارة بريد الأمم المتحدة بقرار من الجمعية العامة في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٥١ وفقا للقرار ٢٣٢ (د - ٣) الذي اعتمدته الجمعية العامة. وعقدت الأمم المتحدة اتفاقا خاصا مع الولايات المتحدة واتفاقا خاصا مع سويسرا بشأن تنفيذ التسهيلات البريدية في مقري الأمم المتحدة في هذين البلدين. ونفذ هذان الاتفاقات في الواقع دون أي صعوبة.

١٢٤- وبعد توقيع الاتفاق المبرم مع الولايات المتحدة تعين بحث التقسيم الدقيق للمهام بين إدارة بريد الولايات المتحدة وإدارة بريد الأمم المتحدة مع الاهتمام بصفة خاصة ببيع واستعمال الطوابع لأغراض هواية جمع الطوابع. وبعد مناقشات مع إدارة بريد الولايات المتحدة جرى تعديل أحد أحكام الاتفاق(٧٧).

---

(٧٦) المرجع نفسه، ص ٣١٢، الفقرة ٩٩؛ والوثيقة A/CN.4/L.383، وAdd.1-3 (انظر الحاشية ١٨ أعلاه)، ص ٥٤٩، الفقرتان ١١٦-١١٧.

(٧٧) التعديل كان حذف عبارة "تنفيذا للطلبات الواردة بالبريد" في نهاية الجملة الأولى من الفقرة الفرعية '٢' من الفرع ٣ من الاتفاق (United Nations, *Treaty Series*, vol. 149, p.414).

١٢٥- وبموجب الاتفاق المبرم مع سويسرا، وافقت الأمم المتحدة على أن تستعمل الطوابع البريدية السويسرية فقط في الإرسال العادي للرسائل البريدية التي يبعث بها مكتب جنيف. وقد دمغت الطوابع بضريبة إضافية واصبحت الطوابع الرسمية للمكتب المذكور. وقد أبطل اتفاق عام ١٩٤٩ وحل مكانه الاتفاق البريدي المؤرخ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٨، وهو مشابه للاتفاق البريدي المبرم مع الولايات المتحدة في عام ١٩٥١ بموجب اتفاق عام ١٩٦٨، يُنشأ مكتب للبريد في قصر الأمم بجنيف تشغّله إدارة البريد والبرق والهاتف السويسرية. والأمم المتحدة مخوّلة بأن تصدر، على نفقتها الخاصة، جميع المواد البريدية (الطوابع البريدية من جميع الفئات بالفرنك السويسري، والبطاقات البريدية، والرسائل الجوية) الضرورية للخدمات البريدية، والتي تباع دون غيرها في هذا المكتب. ويخوّل الاتفاق الأمم المتحدة أيضا بأن تنشئ مكتباً خاصاً لأغراض هواية جمع الطوابع.

١٢٦- وقد وضعت الأمم المتحدة أيضاً ترتيبات بريدية خاصة بشأن المراسلات الموجهة إلى قوات الأمم المتحدة لصيانة السلم أو المرسلة من هذه القوات. وتبادل الرسائل الذي يشكل اتفاقاً بشأن مركز قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة في مصر، يتضمن مثل هذا الحكم (الفقرة ٣١). والاتفاق المبرم مع لبنان عن طريق تبادل الرسائل والمتعلق بالخدمات البريدية لقوات الطوارئ الدولية التابعة للأمم المتحدة، ينص على إنشاء مكتب بريد في قاعدة قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة في بيروت.

١٢٧- وترد أحكام مماثلة في الاتفاق المتعلق بالمركز القانوني للأمم المتحدة في الكونغو والتسهيلات والامتيازات والحصانات المتاحة لها (الفقرة ٣٥)، وفي تبادل الرسائل بين قبرص والأمم المتحدة والمنشئ لاتفاق يتعلق بمركز قوات الأمم المتحدة لصيانة السلم في قبرص (الفقرة ٣١).

١٢٨- وكما سبقت الاشارة، ليس لأي من الوكالات المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية إدارات بريد مماثلة لإدارة بريد الأمم المتحدة. بيد أنه في الاتفاق بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية والاتفاق بين سويسرا ومنظمة الصحة العالمية، نص على اصدار طوابع خاصة (طوابع خدمة) من جانب السلطات الاتحادية السويسرية من أجل هاتين المنظمتين في الحدود المرخص بها في اتفاقيات الاتحاد البريدي العالمي. كما أصدرت طوابع من أجل الوكالات المتخصصة الأخرى التي لها مقار في سويسرا.

(و) الاتصالات السلكية واللاسلكية؛ محطات البث

١٢٩- يثير استعمال المنظمات الدولية للاتصالات اللاسلكية مشاكل مماثلة للمشاكل التي تنشأ فيما يتعلق بالبعثات الدبلوماسية أي تحفظ الدول لأسباب أمنية اساسا ثم نتيجة للتوزيع الأصلي للترددات تنفيذا لاتفاقية اتلانتك سيتي الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية. وبالتالي تفرض اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في الفقرة ١ من المادة ٢٧ قيدا بنصها على أنه " لا يجوز للبعثة تركيب واستخدام جهاز ارسال لاسلكي إلا برضا الدولة المعتمد لديها".

١٣٠- وبضم المنظمات الدولية الى البعثات الدبلوماسية في هذا المجال ينطبق هذا الشرط أيضا على المنظمات الدولية. وقد نشأت هذه المشكلة في عهد عصبة الأمم حول انشاء "اذاعة الأمم" وحلت بابرام

الاتفاق المؤرخ في ٢١ أيار/مايو ١٩٣٠ بين الحكومة السويسرية وعصبة الأمم والمتعلق بانشاء وتشغيل محطة لاسلكية في جوار جنيف[٧٨].

١٣١- ولا يتضمن الفرع ٩ من المادة الثالثة من الاتفاقية العامة ولا الفرعان ١١ و١٢ من المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة أية اشارة محددة الى هذا الموضوع. لكن الاتفاق المبرم مع الولايات المتحدة الأمريكية بشأن مقر الأمم المتحدة، فهو ينظم المسألة مع بعض التفصيل في الفرع ٤ من المادة الثانية. ووفقا لهذه الأحكام يمكن للأمم المتحدة أن تنشئ وأن تستعمل في المنطقة الإدارية منشآت خاصة بها للإذاعة على الموجات القصيرة (محطات ارسال واستقبال)، بما في ذلك

(١) إنشاء شبكة لاستعمالها في حالة الضرورة القصوى. ويمكنها استخدام هذه الأجهزة للإذاعة على نفس الموجات في الحدود المسموح بها والمنصوص عليها في الأنظمة النافذة في الولايات المتحدة في مجال الإذاعة اللاسلكية بالنسبة الى خدمات التلغراف اللاسلكي والرسائل اللاسلكية والهاتف اللاسلكي والفوتوغرافيا اللاسلكية والخدمات الأخرى من هذا النوع.

وينص نفس هذا الفرع على مجموعة من الأحكام التقنية المتعلقة بتسهيلات أخرى مماثلة.

١٣٢- وتوجد أحكام مماثلة في اتفاقات أخرى ابرمتها الأمم المتحدة، مثل الترتيب مع سويسرا في عام ١٩٤٦، والاتفاق مع تايلند بشأن اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى الذي ينص أيضاً على استعمال شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية وخدمات اللاسلكي، والاتفاق مع اثيوبيا بشأن اللجنة الاقتصادية لإفريقيا.

١٣٣- والى جانب الأحكام الواردة في الاتفاقات العامة مع الدول المضيفة اتفقت الأمم المتحدة على ترتيبات عادة عن طريق تبادل مذكرات من أجل استعمال محطات لاسلكية للأمم المتحدة في عدة بلدان[٧٩]. وأعدت ادارة الشؤون القانونية بالأمم المتحدة في هذا الصدد في عام ١٩٥٥ مذكرة عددت فيها النقاط القانونية الأساسية التي يلزم بحثها قبل الدخول في مفاوضات أو اقامة منشآت للاتصالات السلكية واللاسلكية في بلد معين[٨٠].

١٣٤- واشير في تلك المذكرة الى المادة ٢٦ من اتفاقية بوينس آيرس الدولية للاتصالات السلكية لعام ١٩٥٢؛ والى المادة السادسة عشرة من الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية

---

(٧٨) انظر M. O. Hudson, ed., *International Legislation, vol. V, 1929 -1931* (Washington, D.C., 1936) pp. 494 *et seq.*, Nos. 257 and 257a.

(٧٩) انظر "United Nations telecommuunication system" in *Everyman's United Nations*, 8th ed., (Sales No. E.67.I.5), pp.482-483.

(٨٠) انظر الوثيقة A/CN.4/L.118 وAdd.1 و2 (الحاشية ١٣ أعلاه)، ص ٢٦٢، الفقرة ٢٣٤.

والاسلكية المرفقة بها، والى قراري الجمعية العامة ٢٤٠ (د - ٣) و ٣٦٠ (د - ٥) اللذين وافقت الجمعية العامة بموجبهما على إنشاء واستعمال شبكة للأمم المتحدة للاتصالات السلكية واللاسلكية. وتضمن بصفة خاصة نصوص أحكام نموذجية لإدراجها في الاتفاقات المتعلقة بالمراكز الإدارية للأمم المتحدة. وقد أدرجت هذه النصوص منذ ذلك الحين في عدة صكوك من هذا النوع(٨١).

١٣٥- وفيما يتعلق بالوكالات المتخصصة، فإن إنشاء شبكة للاتصالات السلكية واللاسلكية من أجلها يواجه، كما رأينا، معارضة قاطعة من الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية. وقد طلبت الأمم المتحدة أن تنقل اتصالات الوكالات المتخصصة على شبكتها. وأعلن مؤتمر المفوضين التابع للاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية والمعقود في بوينس آيرس في عام ١٩٥٢، في القرار رقم ٢٦، ألاّ تكون شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية في الظروف العادية مفتوحة بين نقطتين محددتين أمام اتصالات الوكالات المتخصصة وإلاّ أصبحت "تنافس الشبكات التجارية القائمة للاتصالات السلكية واللاسلكية"(٨٢). وأكد موقف الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية هذا في مؤتمر مونترو في عام ١٩٦٥(٨٣).

١٣٦- بيد أنه توجد اتصالات للوكالات المتخصصة تتعلق بمسائل تهم الأمم المتحدة وتعتبر اتصالات للأمم المتحدة وتنقل بهذه الصفة عبر شبكتها. وعلى هذا النحو مثلت الاتصالات الصادرة عن جنيف في عام ١٩٧١ والتي أجرتها الوكالات المتخصصة فيما يتعلق بشؤون متصلة بالأمم المتحدة، من ناحية عدد الكلمات، أكثر من ضعف حركة اتصالات الأمم المتحدة نفسها(٨٤).

١٣٧- وأصبح اثر القيود المشار إليها أعلاه أقل وطأة بعد التوقيع في ٣ آب/أغسطس ١٩٧٢ على عقد يتعلق بإنشاء خط للتلكس بين نيويورك وجنيف. وهذا الخط، الذي يستخدم الكابلات البحرية والخطوط المعلقة فوق البر، يحل محل النظام السابق بين المدينتين. وهو متاح للاستخدام من قبل الوكالات المتخصصة وفقاً للشروط المحددة في القرار رقم ٢٦ للاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية.

١٣٨- والاتجاه في المنظمات الدولية يميل الى محاولة تحقيق قدر أكبر من الاستقلال في مجال الاتصالات يتعارض مع موقف الدول التي تهتم بضمان أمنها. وهذان الجانبان في تنافس مستمر. والتطور الداخلي للمنظمات الدولية يدفعها، من جهة، الى التأكيد بصورة متزايدة على طابعها الدولي وشخصيتها المختلفة عن شخصية الدول الأعضاء وبالتالي الى الاستقلال عن سيطرة الدول وخدماتها. ولا يسع الدول من جانبها ألا تكترث لرؤية المنظمات الدولية تحل محلها في ممارسة المهام التي كانت تقليديا من اختصاصها هي وحدها. وتسعى النظرية والممارسة الحالية على حد سواء الى ايجاد توازن ينبغي أن يتحقق نتيجة لتوفيق بين هذين الاتجاهين يعترف فيه بالمصالح الأساسية لكلا الطرفين المعنيين.

---

(٨١) المرجع نفسه، ص ٢٦٢-٢٦٤، الفقرات ٢٣٤-٢٣٨.

(٨٢) انظر ITU, *International Telecommunication Covention, Buenos Aires, 1952*, pp. 155-156.

(٨٣) انظر ITU, *International Telecommunication Convention, Montreux, 1965*, pp. 204-205.

(٨٤) انظر Duffar, op. cit., p. 224.

١٣٩- ولأول وهلة يبدو أن المنظمات الدولية تتمتع بميزة على الدول فيما يتعلق بالاتصالات الرسمية. والمادة ٢٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية التي، كما رأينا، تسري على المنظمات الدولية أيضا تنص في الفقرة ١ على أن "تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية". فيكفي إذن لكي تصان الاتصالات أن تبلغ الدولة بأن تلك الاتصالات رسمية. ومن ثم فإن هذا لا يثير مشاكل كبيرة؛ فهو لا يتطلب سوى علامات مميزة خارجية بسيطة. وتنشأ الصعوبة فيما يتعلق بمفهوم "الأغراض الرسمية". وقد أزيل الشك الذي يكتنف هذه المسألة بعد اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لأنه قد أبرز فيها بوضوح مرة أخرى الطابع الوظيفي من خلال تعريف مصطلح "المراسلات الرسمية" والواقع هو أنه قد ورد في الفقرة ٢ من المادة ٢٧ ما يلي:

٢- تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلق بالبعثة ووظائفها.

١٤٠- وهذا الحكم الذي ينطبق على البعثات الدبلوماسية ينطبق لدواع أكبر على المنظمات الدولية. والمتطلب الوظيفي وحده هو الذي يحدد مدى الطبيعة الرسمية للمراسلات. فجميع اتصالات المنظمات الدولية تعتبر رسمية لأن المنظمات الدولية نفسها تضفي عليها هذه الصفة.

١٤١- وحتى الآن شعرت الأمم المتحدة فقط بالحاجة الى أن تكون لديها وسائل اتصال خاصة بها نظرا لطبيعة مهامها التي تلقي على عاتقها مسؤولية عالمية واسعة النطاق وحساسة للغاية. ومن الواضح أنه في أوقات الأزمات الخطيرة يجب ألا تكون الأمم المتحدة معزولة بسبب توقف نظم الاتصالات العامة. ومن الواضح أيضاً أنه إذا كان هذا مستصوبا في حالة الأمم المتحدة فإنه لا يبدو مستصوبا بنفس القدر بالنسبة الى جميع المنظمات الدولية.

١٤٢- ومتى تمتعت المنظمات الدولية بالنظام الدبلوماسي الذي يكفل حصانة جميع اتصالاتها نظرا لأن كل هذه الاتصالات تعتبر رسمية، وبالتالي ذات حرمة مصونة دون أي تمييز شأنها في ذلك شأن اتصالات البعثات الدبلوماسية، فإنه يبدو منطقيا أن تنشد المنظمات الدولية وتحاول إقامة شبكات اتصالات سلكية ولاسلكية خاصة بها للتخلص من تبعية للدول أو سيطرة للدول عليها.

١٤٣- ومن شأن هذا الوضع بالطبع أن يثير الانزعاج لدولة مضيفة لمنظمة دولية. فهذه الدولة تشعر أن وسائط الاتصال إذا افلتت من سيطرتها ورقابتها فإنها يمكن أن توضع في خدمة مصالح تتعارض مع مصالحها. وهذا فيما يبدو هو ما يدفع الدول الى البحث عن وسائل لضمان أمنها والمحافظة عليه.

١٤٤- وفي هذا الصدد لا تنشئ اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية نظاما مرضيا بما فيه الكفاية لاحتياجات الدول في مجال الأمن لأنها تعتبره فعالا تماما. وهذا حتى الآن كما رأينا هو النظام الذي ينطبق على المنظمات الدولية أيضا. وتمارس بعض الدول ما تعتبره قاعدة عرفية وتفتح الحقائب الدبلوماسية - وهذا يتنافى مع مبدأ الحرمة - عندما ترى أن مظهرها الخارجي يثير الشك في محتوياتها(٨٥).

---

(٨٥) انظر Cahier, op. cit., p. 214.

وتتضمن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية هذه القاعدة لكن فيما يتعلق بالحقائب القنصلية فقط. وتنص المادة ٣٥ من تلك الاتفاقية، في الفقرة ٣ منها على ما يلي:

٣- ... إذا كان لدى السلطات المختصة في الدولة المستقبلة أسباب جدية للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على شيء غير المراسلات أو الوثائق أو الأشياء المشار إليها في الفقرة ٤ من هذه المادة، جاز لتلك السلطات أن تطلب فتح الحقيبة في حضورها من قِبَل ممثل من الدولة الموفدة مفوض بذلك. فإذا رفضت سلطات الدولة الموفدة ذلك الطلب أعيدت الحقيبة الى جهتها الأصلية.

١٤٥- بيد أنه من جهة أخرى تتضمن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية مبدأ الحصانة المطلقة للاتصالات. ولا تنص على أي استثناء من هذا المبدأ فلا يقع على عاتق الدولة المستقبلة فقط الالتزام بحماية حرية الاتصالات الدبلوماسية بل يقع على عاتقها أيضا وفي جميع الأحوال الالتزام بالامتناع عن فتحها أو التعرض لها أو محاولة حل شفرتها(٨٦).

١٤٦- ولم ترَ لجنة القانون الدولي أنه من المناسب، في مشاريع المواد المتعلقة بمركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل - والتي اعتمدت نصها النهائي في عام ١٩٨٩(٨٧)- سد الثغرات الموجودة في اتفاقية فيينا بشأن هذه المسألة. وبعد مناقشات مطوّلة قررت النص، في المادة ٢٨ من المشروع، على الاستثناء من هذا المبدأ لكن فيما يتعلق بالحقيبة القنصلية فقط. والمادة ٢٨ التي اعتبرتها لجنة القانون الدولي الحكم الرئيسي في مشاريع المواد المتعلقة بمركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل هي طبق الأصل الفقرة ٢ من المادة ٣٥ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

١٤٧- وقد أوضحت لجنة القانون الدولي موقفها في هذا الصدد في التعليق على المادة ٢٨ بأن ذكرت أنه

... وإن كانت حماية الحقيبة الدبلوماسية مبدأ أساسيا للسير المعتاد للاتصالات الرسمية بين الدول فإن تنفيذ هذا المبدأ ينبغي ألا يتيح فرصة لإساءة استعمال قد تؤثر على المصالح المشروعة للدولة المستقبلة أو دولة العبور(٨٨).

ثم اضافت فيما يتعلق بعدم التمييز والمعاملة بالمثل انه:

... ليس هناك ما يمنع الدول من أن تتفق على أن تطبق في علاقاتها المتبادلة ممارسات أخرى بشأن الحقيبة الدبلوماسية. ويمكن لها، بصفة خاصة، أن تتفق على أن تخضع الحقيبة القنصلية لنظام الحقيبة الدبلوماسية أو العكس(٨٩).

---

(٨٦) Ibid., p. 213.

(٨٧) انظر حولية ... ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٧٧ وما يليها.

(٨٨) المرجع نفسه، ص ٩٣، الفقرة (٨) من التعليق.

(٨٩) المرجع نفسه، ص ٩٤، الفقرة (١٠) من التعليق.

١٤٨- وفيما يتعلق بالمنظمات الدولية كان هذا في الواقع هو الحل الذي اعتُمد. وتنص مجموعة من الصكوك على كفالة أمن الدولة عن طريق إبرام اتفاق إما اتفاق خاص بشأن الاتصالات أو اتفاق بشأن الأمن عموماً.

١٤٩- وكمثال على الاتفاقات في مجال الاتصالات، هناك اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة التي تنص في الفرع ١٢ من المادة الرابعة منها على أنه:

ليس في أحكام هذا البند ما يمكن أن يسفر على أنه يحظر اعتماد تدابير أمن كافية تحدد بموجب اتفاق بين الدولة الطرف في هذه الاتفاقية والوكالة المتخصصة.

ومن الجدير بالملاحظة أن الحكم ذات الصلة في الاتفاقية العامة، أي الفرع ١٠ من المادة الثالثة لا يتضمن أي إشارة الى امكانية اتخاذ تدابير الأمن.

١٥٠- بيد أن معظم الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية لم تعتمد رسميا تدابير أمن كما هو منصوص عليه في الفرع ١٢ من المادة الرابعة من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة. بيد أنه وفقا لقواعد الأمن في المطارات اخضعت حقائب الفاو الواردة من أماكن معينة للفحص بالأشعة السينية.

١٥١- وربطت عدة اتفاقات عقدتها منظمة الصحة العالمية بشرط عدم إبطال أو تقييد حق حكومة البلد المضيف في اتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية أمن الدولة. ومع ذلك فإن سلطات الدولة ملزمة، إذا رأت أنه من الضروري اتخاذ تدابير لحماية أمن الدولة، بأن تتصل بمنظمة الصحة العالمية بأسرع ما يمكن لكي تحدد بالاتفاق معها اتخاذ التدابير المناسبة في هذا الصدد. وبالمثل يتعين على منظمة الصحة العالمية التعاون مع سلطات حكومات البلدان المضيفة حتى لا تؤدي أنشطتها الى الإضرار بأمن الدولة[٩٠].

١٥٢- وينص الاتفاق المتعلق بمقر منظمة الطيران المدني الدولية المبرم مع كندا في الفرع ٤٠ من المادة التاسعة على أن أي حكم من أحكام الاتفاق "لا يمكن أن يفسر على أنه يحد أو يقيد أو يضعف من حق السلطات الكندية في حماية أمن كندا ما دام سيجري إبلاغ المنظمة فورا إذا رأت الحكومة أنه من الضروري اتخاذ تدابير ضد أي من الأشخاص المعددين في الاتفاق.

١٥٣- وكمثال على الفئة الثانية من الاتفاقات، أي الصكوك التي تشير الى الأمن في نصوص عامة وليس فقط فيما يتعلق بالاتصالات، هناك الاتفاق المبرم مع سويسرا ومنظمة العمل الدولية، الذي ينص في المادة ٢٥ منه على ما يلي:

---

(٩٠) انظر الوثيقة A/CN.4/L.383 وAdd.1-3 (الحاشية ١٨ أعلاه)، ص ١٩٧، الفقرتان ١١٨-١١٩.

المادة ٢٥- أمن سويسرا

١- ليس في هذا الاتفاق ما يمس حق المجلس الاتحادي السويسري في اتخاذ الاحتياطات المفيدة لصالح أمن سويسرا.

٢- في الحالة التي يُرى فيها أن من الضروري تطبيق أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة يتصل المجلس الاتحادي السويسري بأقصى سرعة ممكنة في ظل الظروف القائمة بمنظمة العمل الدولية للتوصل إلى اتفاق مشترك بشأن التدابير اللازمة لحماية مصالح المنظمة.

٣- تتعاون منظمة العمل الدولية مع السلطات السويسرية لتلافي أن يلحق أي ضرر بأمن سويسرا نتيجة لنشاطها.

١٥٤- وتوجد أحكام مشابهة في الاتفاق بين سويسرا ومنظمة الصحة العالمية (المادة ٢٥) والاتفاق بين سويسرا والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (المادة ٢٤)، والاتفاق بين الوكالة الدولية للطاقة الذرية والنمسا (الفرع ٤٧ من المادة الثامنة عشرة)، والاتفاق بين الأرجنتين ومكتب الصحة للبلدان الأمريكية (المادة ١٤).

١٥٥- وفي الفترة الأخيرة برز اتجاه الى تغيير آليات اعتماد التدابير التقييدية. فثمة ميل الى الاستعاضة عن الأساس التقليدي للاتفاق بين المنظمات والدول بمجرد منح كل دولة من الدول الأعضاء لاعتماد أو اتخاذ كل التدابير الاحتياطية لصالح أمنها - أي اعتماد الدولة لهذه التدابير من جانب واحد.

دال - مشاريع المواد من ١٣ الى ١٧

١٥٦- وفقا لما ورد أعلاه، يقترح المقرر الخاص الصيغة التالية للباب الرابع من مشاريع المواد المتصلة بالتسهيلات الممنوحة للمنظمات الدولية في مجال المنشورات والاتصالات:

الباب الرابع
التسهيلات في مجال المنشورات ووسائل الاتصال

المادة ١٣

تتمتع المنظمات الدولية في إقليم كل دولة طرف (في هذه الاتفاقية)* بحرية تداول وتوزيع منشوراتها وموادها الإعلامية اللازمة للاضطلاع بأنشطتها، بما في ذلك الأفلام السينمائية والصور الفوتوغرافية والمواد المطبوعة والتسجيلات المعدة كجزء من البرنامج الإعلامي لمنظمة ما والمصدرة أو المستوردة لأغراض عرضها أو إعادة نقلها، فضلا عن الكتب والمنشورات الدورية وغيرها من المواد المطبوعة.

المادة ١٤

تتمتع المنظمات الدولية، في إقليم كل دولة طرف (في هذه الاتفاقية)* فيما يتعلق بمثل هذه المنظمات، في اتصالاتها الرسمية، بمعاملة لا تقل عن المعاملة التي تمنحها حكومة هذه الدولة لأية حكومة أخرى، بما في ذلك البعثات الدبلوماسية التابعة لهذه الحكومة الأخيرة، فيما يخص الأولويات والرسوم والضرائب المفروضة على الرسائل البريدية والبرقيات السلكية والرسائل التلغرافية والبرقيات اللاسلكية والصور المرسلة بالتلغراف والمكالمات الهاتفية ورسائل التليفاكس وغير ذلك من وسائل الاتصال، والرسوم الصحفية بالنسبة إلى المعلومات المقدمة إلى الصحافة والسينما والإذاعة والتليفزيون. ومع ذلك لا يجوز للمنظمة الدولية أن تركب وتستخدم جهاز إرسال لاسلكي إلا بموافقة الدولة المضيفة.

المادة ١٥

تصان حرمة المراسلات الرسمية وغيرها من وسائل الاتصال الرسمية لمنظمة دولية ما. ويُقصد بالمراسلات الرسمية وبوسائل الاتصال الرسمية جميع المراسلات ووسائل الاتصال الخاصة بمنظمة ما وبوظائفها.

المادة ١٦

يحق للمنظمات الدولية استخدام الرموز وإرسال وتسلم وسائل اتصالها الرسمية بواسطة حامل حقيبة أو في حقائب مختومة، وتكون لحامل الحقيبة وللحقائب المختومة نفس الحصانات والامتيازات التي لحملة الحقائب الدبلوماسية وللحقائب الدبلوماسية بموجب أحكام الاتفاقيات المتعددة الأطراف المعمول بها والتي تنظم المسائل المتعلقة بحامل الحقيبة الدبلوماسية وبالحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل.

المادة ١٧

ليس في أي حكم من أحكام هذا الفصل ما يمس حق كل دولة طرف (في هذه الاتفاقية)* في اتخاذ الاحتياطات الضرورية والتدابير المناسبة حفاظاً على أمنها.

* وضعت العبارة "في هذه الاتفاقية" بين قوسين معقوفتين من أجل عدم البت مسبقاً بالشكل النهائي الذي ستتخذه مشاريع المواد.

العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية

(الجزء الثاني من الموضوع)

[البند ٧ من جدول الأعمال]

الوثيقة A/CN.4/439

التقرير السادس عن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)، أعده السيد ليوناردو دياث غونثالث، المقرر الخاص

[الأصل: بالاسبانية]
[٢٩ أيار/مايو ١٩٩١]

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
الاتفاقات والاتفاقيات المشار إليها في هذا التقرير			٢٥٩
الفصل			
أولا-	مقدمة	١ - ٥	٢٦٣
ثانيا-	الحصانات الضريبية والإعفاءات من الرسوم الجمركية	٦ - ٧٤	٢٦٤
	ألف- الحصانات الضريبية	٧ - ٤٧	٢٦٤
	باء- الإعفاءات من الرسوم الجمركية	٤٨ - ٧٤	٢٧٣
ثالثا-	مشاريع المواد من ١٨ إلى ٢٢	٧٥	٢٧٩

الاتفاقات والاتفاقيات المشار إليها في هذا التقرير

النصوص التشريعية

United Nations Legislative Series, Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations, 2 vols. (Sales Nos 60.V.2 and 61.V.3)

العلاقات الدبلوماسية

	المصدر
اتفاقية بشأن موظفي السلك الدبلوماسي (هافانا، ٢٠ شباط/فبراير ١٩٢٨)	League of Nations, Treaty Series, vol. CLV, p. 259.
اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (فيينا، ١٨ نيسان/أبريل ١٩٦١)	United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95.
اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (فيينا، ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٦٣)	Ibid., vol. 596, p. 261.
اتفاقية البعثات الخاصة (نيويورك، ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٩)	Official Records of the General Assembly, Twenty fourth session, Supplement No. 30, resolutions 2530 (XXIV)
اتفاقية فيينا بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (فيينا، ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥)	United Nations, Juridical Yearbook 1975 (Sales E.77.V.3), p. 87. No.

الامتيازات والحصانات ومقر الاتفاقات

الأمم المتحدة

	المصدر
اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (لندن، ١٣ شباط/فبراير ١٩٤٦)	United Nations, Treaty Series, vol. 1, p. 15.
منظمة الأمم المتحدة وسويسرا: الترتيب المؤقت بشأن امتيازات وحصانات الأمم المتحدة (برن، ١١ حزيران/يونيه ١٩٤٦)	Ibid., p. 163.
منظمة الأمم المتحدة وشيلي: اتفاقية متعلقة بسير أعمال اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية التابعة للأمم المتحدة (سانتياغو، ١٦ شباط/فبراير ١٩٥٣)	Ibid., vol. 314, p. 59.
منظمة الأمم المتحدة وتايلند: اتفاق متعلق بمقر اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى في تايلند (جنيف، ٢٦ أيار/مايو ١٩٥٤)	Ibid., vol. 260, p. 35.

الوكالات المتخصصة - الوكالة الدولية للطاقة الذرية

	المصدر
اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة (نيويورك، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧)	United Nations, Treaty Series, vol. 33, p. 261.
سويسرا ومنظمة العمل الدولية: الاتفاق المتعلق بالمركز القانوني لمنظمة العمل الدولية في سويسرا، والترتيب المعني بتنفيذ الاتفاق (جنيف، ١١ آذار/مارس ١٩٤٦)	Ibid., vol. 15, p. 377.
سويسرا ومنظمة الصحة العالمية: الاتفاق المتعلق بالمركز القانوني لمنظمة الصحة العالمية، والترتيب المعني بتنفيذ الاتفاق المذكور (جنيف، ١٧ تموز/يوليه ١٩٤٨)	Ibid., vol. 26, p. 331.
ايطاليا ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو): الاتفاق المتعلق بمقر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (واشنطن، ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٠)	Legislative Texts, vol.II, p. 187.
منظمة الطيران المدني الدولية وكندا: الاتفاق المتعلق بمقر منظمة الطيران المدني الدولية (مونتريال، ١٤ نيسان/أبريل ١٩٥١)	United Nations, Treaty Series, vol. 96, p. 155.
شيلي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة: اتفاق متعلق بالمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (١٤ حزيران/يونيه ١٩٥٢)	Legislative Texts, Vol. II, p. 206.
مصر ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة: اتفاق متعلق بمكتب الشرق الأدنى الإقليمي لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (١٧ آب/أغسطس ١٩٥٢)	Ibid., p. 212.
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وفرنسا: اتفاق متعلق بمقر منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وبما تتمتع به من امتيازات وحصانات على الأرض الفرنسية (باريس، ٢ تموز/يوليه ١٩٥٤)	United Nations, Treaty Series, vol. 357, p. 3.

	المصدر
منظمة العمل الدولية والمكسيك: اتفاق متعلق بإنشاء مركز للعمل في مدينة مكسيكو وبالامتيازات والحصانات اللازمة لعمل هذا المركز (٥ كانون الثاني/يناير ١٩٥٥)	Ibid., vol. 208, p. 225.
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وتايلند: اتفاق متعلق بمكتب الشرق الأقصى الإقليمي لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (بدأ نفاذه في ٦ شباط/فبراير ١٩٥٧)	Ibid., p. 220.
الوكالة الدولية للطاقة الذرية والنمسا: اتفاق متعلق بمقر الوكالة الدولية للطاقة الذرية (فيينا، ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧)	Ibid., vol. 339, p. 111.

المنظمات الحكومية الدولية الأخرى

	المصدر
اتفاق بشأن امتيازات وحصانات منظمة الدول الأمريكية (١٥ أيار/مايو ١٩٤٩)	OAS, Law and Treaty Series, No. 31 (Washington, D.C.); Legislative Texts, vol. II, p. 377.
اتفاق عام بشأن امتيازات وحصانات مجلس أوروبا (باريس، ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٤٩) والبروتوكول التابع له (ستراسبورغ، ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٢)	United Nations, Treaty Series, Vol. 250, p. 13 and p. 33.
اتفاق بشأن امتيازات وحصانات الاتحاد الأوروبي للفحم والفولاذ (باريس، ١٨ نيسان/أبريل ١٩٥١)	Ibid., vol. 261, p. 238.

أولا - مقدمة

١- نظرت لجنة القانون الدولي، في دورتها الثانية والأربعين، في التقرير الرابع للمقرر الخاص عن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)[١] في جلساتها من ٢١٧٦ إلى ٢١٨٠. وبعد مناقشة مشاريع المواد من ١ إلى ١١ الواردة في ذلك التقرير، قررت اللجنة في جلستها ٢١٨٠ أن تحيلها إلى لجنة الصياغة.

٢- وقد أعرب أعضاء اللجنة الذين تحدثوا في المناقشة[٢]، باستثناء عضو واحد، عن تأييدهم، بصورة عامة، للنهج الذي حدده للموضوع المقرر الخاص في تقريره الرابع ورأوا أن من المناسب المضي قدما في دراسته والنظر فيه وفقا للملخص الاجمالي الذي اعتمدته اللجنة وأقرته الجمعية العامة[٣].

٣- ووفقا للولاية التي أسندتها الجمعية العامة إلى اللجنة، والتي أعادت تأكيدها سنة بعد سنة في قراراتها المتعلقة بتقرير هذه اللجنة، ووفقا للفقرة ٢ من قرار الجمعية العامة ٤١/٤٥ الصادر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠، ينبغي للجنة أن تواصل عملها بشأن هذا الموضوع.

٤- وخلال المداولات التي جرت في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة بشأن تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية والأربعين (انظر A/CN.4/L.456، الفقرات ٤١٠ إلى ٤١٧)، أعرب معظم الممثلين الذين تطرقوا لهذا الموضوع عن ارتياحهم للتقدم المحرز في معالجته وكذلك لاحالة ١١ مشروع مادة إلى لجنة الصياغة.

٥- ويقدم المقرر الخاص إلى اللجنة تقريره السادس ملتزما بالملخص الاجمالي الذي تم فيه تحديد معنى واتجاه الموضوع فضلا عن مضمونه. وكانت اللجنة قد اعتمدت هذا الملخص في تقريرها عن أعمال دورتها التاسعة والثلاثين، الذي قدمته إلى الجمعية العامة أثناء دورتها الثانية والأربعين[٤].

---

(١) **حولية** ... ١٩٨٩، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٤٢٣، الوثيقة A/CN.4/424.

(٢) انظر **حولية** ... ١٩٩٠، المجلد الأول، الجلسة من ٢١٧٦ إلى ٢١٨٠.

(٣) المرجع نفسه، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة من ٤٢٤ إلى ٤٢٧.

(٤) انظر **حولية** ... ١٩٨٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة من ٢١٦ إلى ٢١٩. وينص الملخص الاجمالي الذي قدمه المقرر الخاص على ما يلي:

"أولا- امتيازات المنظمة وحصاناتها:

ألف- الامتيازات والحصانات غير الضريبية:

(أ) الحصانة القضائية؛

(ب) حرمة مباني المنظمة وممارسة المنظمة السلطة على تلك المباني؛

(ج) حصانة أموالها وأصولها من التفتيش ومن أي شكل آخر من أشكال التدخل؛

(د) حرمة محفوظاتها ووثائقها؛

ثانيا - الحصانات الضريبية والاعفاءات من الرسوم الجمركية

٦- سيبحث هذا التقرير، بصورة مستقلة، أولا الحصانات الضريبية للمنظمات الدولية ثم اعفاءات هذه المنظمات من الرسوم الجمركية.

ألف - الحصانات الضريبية

٧- اعتبر الفقه، بصورة عامة، أن جميع الحصانات لا تشكل في صميمها سوى حصانات مشتقة من الحصانة الضريبية التي تبدو بالتالي أنها الأصل بالنسبة إلى جميع الحصانات الأخرى. ووفقا لهذا التصور، فان الحصانة الضريبية التي هي امتداد لحصانة الأموال تشكل في الواقع مصدر كل حصانة. وهذا ما ورد في القانون الروماني وفي القانون الميروفنجي في فرنسا(٥).

الحاشية رقم (٤) (تابع)

(هـ) الامتيازات والحصانات المتعلقة بتسهيلات الاتصالات (استخدام الشفرات وارسال المراسلات بواسطة حامل حقيبة أو في حقائب دبلوماسية، الخ)؛

باء- الامتيازات المالية والضريبية:

(أ) الاعفاء من الضرائب؛

(ب) الاعفاء من الرسوم الجمركية؛

(ج) الإعفاء من الرقابة النقدية؛

(د) الودائع المصرفية.

"ثانيا- امتيازات وحصانات الموظفين:

ألف- الامتيازات والحصانات غير الضريبية:

(أ) الحصانة فيما يتعلق بالأعمال الرسمية؛

(ب) الحصانة من الالتزامات المتعلقة بالخدمة الوطنية؛

(ج) الحصانة من قيود الهجرة وتسجيل الأجانب؛

(د) الامتيازات والحصانات الدبلوماسية لرؤساء الادارة ولغيرهم من كبار الموظفين؛

(هـ) تسهيلات العودة إلى الوطن في أوقات الأزمات الدولية؛

باء- الامتيازات والحصانات المالية والضريبية:

(أ) الاعفاء من فرض الضرائب على المرتبات والمكافآت؛

(ب) الاعفاء من الرسوم الجمركية.

"ثالثا- امتيازات وحصانات الخبراء الموفدين في مهمة للمنظمة أو الأشخاص الذين لهم تعامل رسمي معها".

(٥) انظر J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationles* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1982), p. 267.

٨- ان الحصانة الضريبية المتبادلة التي تمنحها الدول لبعضها البعض في العلاقات فيما بينها هي في الواقع الجانب المقابل للمساواة. فتطبيقا لمبدأ السيادة والمساواة بين الدول، لا يمكن تصور أن تكون دولة ما خاضعة للسلطة الضريبية لدولة أخرى. وقد ترسخ هذا سواء بالعرف في القانون الدولي أو بالممارسة في العلاقات الدولية، وتم اقراره بموجب اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، أو حتى بقرارات أحادية الجانب من الدولة، على الأقل فيما يتعلق بالأموال المخصصة لأغراض حكومية.

٩- ويستشهد بيشوب بالمادة التاسعة عشرة من معاهدة الصداقة الموقعة في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٢٣ بين الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا. وتنص هذه المادة على ما يلي: "تكون الأراضي والمباني الواقعة في اقليم كل طرف من الطرفين السامبين المتعاقدين، والتي يكون الطرف المتعاقد السامي الآخر هو المالك القانوني لها أو مالك حق الانتفاع بها والتي يستخدمها هذا المالك للأغراض الحكومية دون سواها، معفاة من جميع أنواع الضرائب الوطنية وضرائب الولايات والمقاطعات والبلديات، غير الرسوم المستوفاة لقاء خدمات المرافق العامة التي تستفيد منها هذه الأراضي والمباني"(٦).

١٠- كما يبدو أن الاعفاء الضريبي الممنوح للمنظمات الدولية يبرره أيضا نفس هذا المبدأ المتمثل في المساواة بين الدول الأعضاء. فلا يمكن لدولة ما أن تفرض ضرائب على دول أخرى من خلال منظمة دولية، ولا ينبغي للدولة المضيفة أن تجني فوائد ضريبية لا مبرر لها من وجود منظمة ما في اقليمها.

١١- والطابع القسري الذي يتسم به فرض الضرائب يوضح لماذا ينبغي أن تكون منظمة دولية ما، بوصفها كيانا مستقلا عن الدول الأعضاء التي تتكون منها، غير خاضعة أيضا للاكراه الضريبي المترتب على فرض الضرائب. وثمة مبدأ مسلم به في الكثير من التشريعات، في القانون العام، يقتضي ألا تدفع الدولة ضرائب لنفسها، الأمر الذي يفضي بصورة منطقية إلى الاعفاء الضريبي.

١٢- ويذهب بعض المؤلفين إلى ضرورة فصل تبرير الاعفاء الممنوح للمنظمات الدولية عن مفهوم "منظمات الدول" وأن هذا التبرير يقوم على أساس أهداف الخدمة العامة. وفي الواقع، ووفقا لهذا التعليل، إذا كان يمكن أن يلاحظ في السنوات الأولى لوجود منظمة دولية ما أن شخصية الدول تظهر بوضوح في عمل هذه المنظمة، فان هذه الشخصية تنزع إلى التضاؤل تدريجيا كلما تقوت المنظمة. والنشاط الذي يقوم به مرفق عام، باعتباره من حيث المبدأ نشاطا لا يستهدف الربح، لا يخضع في الكثير من التشريعات الوطنية للضرائب المفروضة على الشركات. فالميزانية الممنوحة لمرفق عام هي مخصصة حصرا لأداء مهمته. وأية تكاليف مالية تفرض على هذا المرفق من خلال الضريبة المباشرة هي بالتالي عبارة عن انحراف عما خصصت له الأموال المتلقاة(٧).

١٣- وفيما يتعلق بالدول، فان مصروفات بعثة دبلوماسية، باعتبارها مصروفات تتحملها الدولة المرسلة، لا يجوز اخضاعها لرقابة الدولة المستقبلة، وبالتالي، لأي نوع من أنواع الضرائب التي تفرضها هذه الدولة الأخيرة.

---

(٦) W.W. Bishop, "Immunity from taxation of foreign state-owned property", AJIL (Washington, D.C.), 1952, p. 251 (cited by Duffar, op. cit., p. 268).

(٧) انظر، في جملة مراجع أخرى، Duffar، المرجع السابق، ص ٢٦٩.

١٤- ولا يشير القانون الدبلوماسي عموما إلى الاعفاء من الضرائب المباشرة، ولا يعرّف الاعفاء الضريبي للبعثة استنادا إلى مفهوم الضرائب المباشرة الذي هو على جانب من الغموض، بل يعرف بالنسبة إلى عقارات البعثة.

١٥- وبصورة تقليدية، تتمتع عقارات البعثة الدبلوماسية، باعتبارها عقارات تملكها الدولة الأجنبية، بالاعفاء من جميع الضرائب العقارية كما تتمتع بالاعفاء من الضرائب التي تفرض عند شراء هذه العقارات(٨).

١٦- وقد قرر معهد القانون الدولي، في المادة ١٩ من قراره الصادر في عام ١٩٢٩ (دورة نيويورك) بشأن الحصانات الدبلوماسية ما يلي: "يُعفى مقر البعثة من جميع الضرائب والرسوم إلا إذا لم يكن ملكا للوكيل ولا للدولة التي يمثلها هذا الأخير"(٩).

١٧- واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، في المادة ٢٣ منها، تؤكد ممارسة الدول وتنميتها إذ تنص على ما يلي:

"١- تُعفى الدول المرسلة ورئيس البعثة، فيما يتعلق بمبان البعثة، المملوكة أو المستأجرة، من جميع الضرائب والرسوم العامة أو الاقليمية أو البلدية على ألا يكون الأمر متعلقا بضرائب أو رسوم تُستوفى لقاء تأدية خدمات معينة.

"٢- لا يسري الإعفاء الضريبي المنصوص عليه في هذه المادة على الضرائب والرسوم التي تقع، بمقتضى تشريع الدولة المستقبلة، على عاتق الشخص الذي يتعاقد مع الدولة المرسلة أو مع رئيس البعثة".

وتوجد أحكام مماثلة في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (المادة ٣٢) واتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية (المادة ٢٤).

١٨- ووفقا للاتفاقات المذكورة أعلاه، فان الاعفاء يسري سواء عندما تكون الدولة مالكة لمباني البعثة أو عندما تكون مجرد مستأجرة لها. أي أن البعثة هي الآن معفاة حتى عندما تكون ليست سوى مستأجرة.

---

(٨) انظر P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain* (Geneva, Droz, 1962), pp. 278 *et seq*.

(٩) انظر *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. II (Paris, Pedone, 1929), P. 311. وقد ورد القرار في: Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities* (Cambridge, Mass., 1932), pp. 186-187.

وهذا ما تنص عليه أيضا المادة ١٨ من اتفاقية هافانا بشأن الموظفين الدبلوماسيين.

وفي هذه الحالة، يجوز النص بصورة قانونية على أن دفع الضرائب سيقع على عاتق المستأجر، أي البعثة[١٠]. ومن جهة ثانية فان البعثة معفاة من دفع رسوم نقل الملكية التي يتوجب على الأفراد العاديين دفعها في عمليات شراء وبيع العقارات.

١٩- ومن الواضح أن اعفاء العقارات فيما يتعلق بالضرائب المباشرة، يمثل أهم الاعفاءات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية[١١].

٢٠- وكما لاحظنا، فان المادة ٢٣ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية تعفي الدولة المرسلة ورئيس البعثة، فيما يتعلق بمباني البعثة، المملوكة أو المستأجرة، من "جميع الضرائب والرسوم العامة أو الاقليمية أو البلدية". وقد ذكرت لجنة القانون الدولي، في تعليقاتها على المادة ٢ من مشروع المواد المتعلق بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية أن

> "هذا الحكم، لا يسري في الحالة التي يشترط فيها مالك المباني المستأجرة، في عقد الايجار، أن الضرائب ستقع على عاتق البعثة. وهذا العبء يصبح جزءا من العوض المدفوع للانتفاع بالمباني وهو، في الواقع، يعني عادة لا دفع الضرائب بحصر المعنى بل زيادة في الايجار الواجب دفعه"[١٢]

ويمكن تطبيق هذه الحجة نفسها على المنظمات الحكومية الدولية.

٢١- وفيما يتعلق بالمنظمات الدولية، فان اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها[١٣] (المادة الثانية، القسم ٧) واتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة (المادة الثالثة، القسم ٩) تأتيان على ذكر جميع الضرائب المباشرة، مما يتيح للمنظمات الدولية التي تسريان عليها اعفاءات أوسع بكثير.

٢٢- فالمادة الثالثة، القسم ٩، من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة تنص على ما يلي:

> "تعفى الوكالات المتخصصة وأصولها ودخولها وممتلكاتها الأخرى من:
>
> (أ) جميع الضرائب المباشرة؛ علما، مع ذلك، بأنه ليس للوكالات المتخصصة أن تطلب اعفاءها من ضرائب ليست في الواقع سوى رسوم تستوفى لقاء خدمات المرافق العامة؛"

---

(١٠) انظر مشروع المواد الخاص بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية الذي اعتمدته لجنة القانون الدولي في دورتها العاشرة (هولية ... ١٩٥٨، المجلد الثاني، ص ٨٩ وما بعدها، الوثيقة A/3859، وبصفة خاصة ص ٩٦).

(١١) انظر "Practice followed by Member States in exempting diplomatic missions from real estate taxes", Note by the Secretariat (document A/AC.154/WG.1/L.2 and L.2/Add.2 and Add.4 of 16 April and 11 June 1974 and 5 February 1975, respectively).

(١٢) انظر الفقرة ٢ من التعليق على المادة ٢١ (الحاشية ١٠ أعلاه).

(١٣) وسيشار إليها هنا باسم "الاتفاقية العامة".

٢٣- وقد صيغت بعبارات مماثلة أحكام القسم ٧ من المادة الثانية من الاتفاقية العامة؛ والفقرة (أ) من المادة ٧ من الاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات مجلس أوروبا لعام ١٩٤٩؛ والفقرة (أ) من المادة ٥ من الاتفاق المتعلق بامتيازات وحصانات منظمة الدول الأمريكية المكمل بالاتفاق الثنائي المبرم بين مجلس منظمة الدول الأمريكية وحكومة الولايات المتحدة[١٤] والذي تستفيد منظمة الدول الأمريكية بموجبه من الأحكام الواردة في القانون المتعلق بحصانات المنظمات الدولية[١٥].

٢٤- وفي جميع الصكوك القانونية التي ورد ذكرها، يجري الحديث عن الاعفاء من جميع الضرائب المباشرة، الا أنه لا يجوز طلب أي اعفاء من الضرائب التي تشكل في الواقع رسوما تستوفى لقاء خدمات عامة أو خدمات مرافق عامة.

٢٥- ومن جهة أخرى، هناك مجموعة كبيرة من الاتفاقات الثنائية المبرمة بين منظمات دولية وبعض الدول، فيها المنظمات الدولية معفاة، بصورة عامة، من جميع الضرائب المباشرة. ومن بين هذه الاتفاقات، يمكن الاشارة الى: الاتفاق بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية، المادة ١٠؛ والاتفاق بين المكسيك ومنظمة العمل الدولية، المادة الرابعة (أ)؛ والاتفاق بين كندا ومنظمة الطيران المدني الدولية، القسم ٦(أ)؛ والاتفاق بين ايطاليا والفاو (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة)، القسم ١٩(أ)؛ والاتفاق بين شيلي والفاو، القسم ١٣(أ)؛ والاتفاق بين مصر والفاو، القسم ١٣(أ)؛ والاتفاق بين تايلند والفاو، القسم ١٥(أ)؛ والاتفاق بين فرنسا واليونسكو، المادة ١٥؛ والاتفاق بين سويسرا ومنظمة الصحة العالمية، المادة ١٠.

٢٦- وتفرق الدول عادة بين الضرائب المباشرة التي تعفى المنظمات الدولية منها، والضرائب أو الرسوم غير المباشرة التي تدخل في ثمن الأموال المنقولة أو غير المنقولة والتي لا يجوز مطالبة الدول الأعضاء بالابراء منها أو بردها الا عندما يتعلق الأمر بمشتريات هامة أو كبيرة، حيث يمكن اتخاذ تدابير ادارية مناسبة. وهذا التقييد لمبدأ الاعفاء هو تقييد معقول ومبرر. والواقع أن هذه الضرائب أو الرسوم تكون عادة، مدموجة في الثمن المدفوع، وتستوفيها الدولة بواسطة طرف ثالث، هو التاجر، لا من المنظمة الدولية بصفتها هذه.

٢٧- وبالطبع، يفتقر تعبيرا "المشتريات الهامة" أو "المشتريات الكبيرة" إلى الدقة إلى حد ما، ويمكن أن يفسحا المجال لتفسيرات مختلفة. ومع ذلك، وبالنظر إلى الصعوبات القائمة لاجراء الرد، فانهما من الناحية الادارية يمكنان الحكومات من المطالبة بأن تبرر المنظمات طلباتها بالرد. وعلى أية حال، يجب عدم ترتيب أية رسوم على عمليات نقل ملكية الأموال الثابتة التي تحرزها منظمة دولية من أجل أنشطتها الرسمية.

---

(١٤) انظر *Legislative Texts*, vo. II, p. 381.

(١٥) Public Law 291, *United States Code, 1988 Edition*, vol. 9, title 22, sect. 288.

٢٨- ومن الواضح أنه يبدو من الصعب في بعض الحالات امكان تعريف ما ينبغي اعتباره نشاطا رسميا لمنظمة دولية. وقد اقترحت اللجنة الأوروبية للتعاون القانوني أن تعتبر من الأنشطة الرسمية، تلك الأنشطة التي تتعلق بتحقيق أهداف المنظمة الدولية[١٦]. وهذا التعريف يتيح امكانية استبعاد بعض الأنشطة الثانوية التي تقوم بها منظمة دولية مثل استغلال مطعم أو حانة أو أية منشأة تجارية أخرى. فالحكومة السويسرية مثلا، بموجب الاتفاق المعقود بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية، لا تمنح الاعفاء الضريبي للمنظمات الدولية الا فيما يتعلق بالعقارات التي تمتلكها هذه المنظمات وتكون مشغولة من قبل اداراتها.

٢٩- ومن الواضح أن منح الامتيازات الضريبية لا ينطبق إذا كانت المنظمة الدولية تمارس نشاطا تجاريا.

٣٠- ان تعريف الضريبة المباشرة ليس هو ذات التعريف في جميع التشريعات الوطنية، بل انه يختلف من بلد إلى آخر. وليس هناك معيار موحد في هذا الخصوص. ولهذا السبب، أكد المستشار القانوني لمنظمة الأمم المتحدة، من خلال تبادل للمذكرات مع احدى الدول الأعضاء أن

> "الصفة التي تعطى لضريبة ما في نظام تشريعي وطني محدد لا يمكن أن تكون هي العامل المحدد في تطبيق أحكام اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي ينبغي أن تفسر تفسيرا موحدا بالنسبة إلى جميع الدول الأعضاء، وإلا فيكون هناك عدم مساواة في المعاملة بين الأعضاء"[١٧].

٣١- الا أنه لا يبدو أن التمييز بين الضرائب المباشرة وغيرها من الضرائب يثير من الناحية العملية صعوبات كبيرة، كما لاحظت ذلك اللجنة الأوروبية للتعاون القانوني، في تقريرها الذي يوضح الامتيازات والحصانات: "إلا في ظروف استثنائية نادرة ينبغي بحثها على أساس كل حالة على حدة"[١٨].

٣٢- ومن جهة ثانية، كانت هذه المسألة وراء صياغة مذكرة في عام ١٩٥٣ من جانب مكتب الشؤون القانونية التابع للأمم المتحدة تعرض فيها للأسباب التي دعت إلى إعفاء المنظمة من الضريبة العقارية فيما يتعلق بملكيتها لمنطقة المقر وشغلها لمبانيه[١٩].

---

(١٦) انظر Council of Europe, *Privileges and immunities of international organisations, Resoultion (69) 29 adopted by the Committee of Ministers on 26 September 1969 and Explanatory report* (Strasbourg, 1970), p. 31, para. 61.

(١٧) انظر *Yearbook ... 1967*, vol. II, p. 243, document A/CN.4/L.118 and Add.1 and 2, para. 152;

انظر أيضا: A memorandum from the United Nations Legal Counsel to the Field Operations Service, Office of General Services, United Nations, *Juridical Yearbook 1972* (Sales No. E.74.V.1), pp. 158-159.

(١٨) انظر *Privileges and Immunities of International Organisation...* (الحاشية ١٦ أعلاه، ص ٣١، الفقرة ٦٠.

(١٩) حولية ... ١٩٦٧، المجلد الثاني (انظر الحاشية ١٧ أعلاه)، ص ٢٤٥-٢٤٦، الفقرة ١٦٧.

٣٣- وقد استند تعليل مكتب الشؤون القانونية في المقام الأول إلى المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة الذي يمثل معاهدة متعددة الأطراف أبرمتها الولايات المتحدة [مع دول أخرى] والذي "يشكل، وفقا لأحكام الفقرة الفرعية ٢ من المادة ٦ من دستور الولايات المتحدة، القانون الأعلى للبلد... على الرغم من أي حكم مخالف يرد في الدستور أو في قوانين الولايات". وخلص مكتب الشؤون القانونية إلى استنتاج مفاده أن "ميثاق الأمم المتحدة، باعتباره القانون الأعلى للبلد، يمنح لمنظمة الأمم المتحدة الحصانات اللازمة لها من أجل تحقيق أهدافها، دون أن تكون الدولة بحاجة إلى وضع أي حكم تشريعي لهذه الغاية؛ وأن الاعفاء من الضريبة العقارية يشكل جزءا من هذه الحصانات وأن هذا الاعفاء قد أصبح نافذا اعتبارا من تاريخ بدء سريان الميثاق دون ضرورة لأن يؤخذ في الاعتبار التاريخ الذي يتم فيه، وفقا للممارسة المحلية، تحديد مقدار الضريبة"(٢٠).

٣٤- ويبدو أنه لم ينشأ سوى القليل من المنازعات فيما يتعلق باعفاء الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية من الضرائب المباشرة. وعلى أية حال، فانه عندما نشأت هذه المنازعات، تم عادة تسوية المسألة بطريقة مرضية(٢١).

٣٥- ووفقا لأحكام اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة، فان هذه الوكالات تدفع "رسوما لقاء خدمات المرافق العامة". وقد أثيرت أسئلة فيما يتعلق بتفسير هذه العبارة. وفي معظم الحالات، تم التوصل إلى اتفاق مرض وحصلت المنظمة المعنية على الاعفاء(٢٢).

٣٦- وفي دراسة أعدتها الأمانة وقدمتها إلى الدورة التاسعة عشرة للجنة القانون الدولي، ورد أنه يتعين على المستشار القانوني للأمم المتحدة أن يتفاوض في مناسبات عديدة مع السلطات الحكومية المختصة بشأن تفسير القواعد المتعلقة بالاعفاء، وقد توصل في النهاية، وفي الأغلبية العظمى من الحالات، إلى حل مرض(٢٣).

٣٧- وفيما يتعلق بالضرائب المفروضة على الأصول المالية للأمم المتحدة مثلا، وجه المستشار القانوني للأمم المتحدة مذكرة خطية في ١١ تموز/يوليه ١٩٧٧ إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة، فيما يتعلق باعتراف السلطات المختصة في الولايات المتحدة باعفاء المنظمة، بموجب اتفاقيات منها اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، من ضريبة تحويلات الأوراق المالية التي تستوفى في احدى ولايات الاتحاد فيما يتعلق بتحويلات ينطبق عليها ذلك تجري لصالح جميع أصول الأمم المتحدة، ولا سيما الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة. وقد خلص المستشار القانوني في مذكرته إلى أن:

---

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) انظر حولية ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، إضافة، ص ٤٤٤، الوثيقة A/CN.4/L.383 وAdd.1-3؛ وحولية ... ١٩٦٧، المجلد الثاني (الحاشية ١٧ أعلاه، ص ٢٤١.

(٢٢) انظر حولية ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول) إضافة (الحاشية ٢١ أعلاه).

(٢٣) حولية ... ١٩٦٧، المجلد الثاني (الحاشية ١٧ أعلاه)، ص ٢٤١-٢٤٨، الفقرات ١٤٣-١٤٧.

"موقف الأمم المتحدة هو أنه يجب أن تكون ممارسة الولاية المعنية متسقة مع الالتزامات الدولية لبلدها (الولايات المتحدة) وأنه في هذا الضوء يجب تفسير قانون تحويلات الأوراق المالية".

وبعد ذلك أبلغت البعثة الدائمة للولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة المستشار القانوني بأنه، بعد دراسة المسألة من جانب لجنة الضرائب والمالية لولاية نيويورك، اتخذ قرار يقضي بأن الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة معفي من ضريبة تحويلات الأوراق المالية في نيويورك[٢٤].

٣٨- وقد أشار تقرير لجنة مؤتمر سان فرانسيسكو المكلفة بصياغة المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة إلى أنه "اذا كان هناك مبدأ أكيد، فهو المبدأ الذي يقضي بأنه لا يجوز لأية دولة من الدول الأعضاء أن تعرقل بأية طريقة من الطرق أعمال المنظمة ولا أن تعتمد أية تدابير قد يتمثل أثرها في زيادة الأعباء المالية أو غير المالية لهذه المنظمة"[٢٥].

٣٩- ويتضمن الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة وسويسرا الحكم التالي:

تكون الأمم المتحدة وأصولها ودخولها وأموالها الأخرى:

(أ) معفاة من جميع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة، المفروضة على مستوى الاتحاد أو الكانتونات أو البلديات، علما مع ذلك بأنه ليس للأمم المتحدة أن تطالب بأي اعفاء من الضرائب التي لا تشكل في الواقع سوى رسوم تستوفى لقاء خدمات المرافق العامة؛

(ب) معفاة من ضريبة الدمغة المفروضة على القسائم والمحددة بموجب القانون الاتحادي السويسري الصادر في ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٢١، ومن الضريبة المتوقعة المفروضة بموجب مرسوم المجلس الاتحادي المؤرخ في أول أيلول/سبتمبر ١٩٤٣ والمكمل بمرسوم المجلس الاتحادي المؤرخ في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٤. ويتم الاعفاء من خلال رد مبالغ الضرائب المفروضة على أصول الأمم المتحدة إلى الأمم المتحدة".

٤٠- ووفقا للموقف الذي اتخذه مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة، الذي انعكس في الدراسة التي أعدتها الأمانة (الفقرة ٣٦ أعلاه)، وبالنظر إلى أن الاتفاقية العامة قد صيغت من أجل أن تطبق تطبيقا موحدا في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، فان المعنى الذي ينبغي أن يعطى لتعبير "الضرائب المباشرة"

---

(٢٤) انظر **حولية** ... ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، إضافة (الحاشية ٢١ أعلاه)، ص ٤٥١ و٤٥٢، الفقرات ٢٦-٢٧.

(٢٥) انظر *Document of the United Nations Conference on International Organization*, San Francisco, 1945, vol. XIII, p. 705.

لا يمكن أن يتوقف على المعنى المحدد الذي يعطى لهذا التعبير في التشريعات الضريبية لدولة بعينها. وعليه، في حين أن تعبيري "الضرائب المباشرة" و"غير المباشرة" يفسران بطريقة مختلفة في مختلف التشريعات الوطنية للدول الأعضاء، وفقا للنظام الضريبي أو للأساليب الادارية المتبعة، فان المعنى الذي يعطى لهذين التعبيرين فيما يتعلق بتطبيق الاتفاقية العامة ينبغي ايجاده بالاستناد إلى طبيعة هذا الصك والى انعكاس الضريبة موضع البحث، أي وفقا للجهة التي يقع على عاتقها مباشرة عبء الضريبة. وبالاضافة إلى ذلك، يتعين على الأمم المتحدة وعلى الدول الأعضاء، عند تفسير الاتفاقية أن يسترشدوا بالمبادئ العامة للميثاق ولا سيما المادة ١٠٥ منه التي تنص على أن المنظمة تتمتع بالامتيازات والحصانات اللازمة من أجل تحقيق أهدافها. ووفقا لهذا الحكم، لا يجوز لأية دولة من الدول الأعضاء أن تعرقل أنشطة المنظمة أو أن تتخذ تدابير من شأنها أن تزيد أعباءها المالية أو غير المالية، وهو رأي أعرب عنه في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتنظيم الدولي. ولذلك، وبموجب المادة الثانية من الاتفاقية، تعفى المنظمة من دفع جميع الضرائب المباشرة، ويجب أن تمنح رد المبلغ المقابل للضريبة غير المباشرة أو الابراء منه عندما يكون مقداره كبيرا بما يكفي لجعل ذلك ممكنا من الناحية الادارية(٢٦).

٤١- وتنص اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة على نفس المبدأ. ولا يبدو أن تطبيقه قد أثار من الناحية العملية صعوبات كبيرة(٢٧).

٤٢- ويشير بعض اتفاقات المقر تحديدا إلى الاعفاء من الضرائب على العقارات التي تمتلكها المنظمة الدولية والتي تشغلها اداراتها. وأكثر هذه الاتفاقات دقة هو بدون شك الاتفاق المبرم بين ايطاليا ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والذي يعفي هذه المنظمة من أي شكل من أشكال الضريبة المباشرة، ولا سيما الضريبة المفروضة على الأموال المنقولة (imposta sui redditi di ricchezza mobile)، والضريبة المفروضة على الأموال غير المنقولة (imposta sui redditi dei terreni) والضريبة المفروضة على الدخل من المباني (imposta sui redditi dei fabbricati) والضريبة المفروضة على رأس المال (imposta patrimonio sui) وجميع الضرائب المحلية (sovra imposte locali) (المادة الثامنة، الفرع ١٩(أ)).

٤٣- ويفرق بعض التشريعات الوطنية بين الضريبة والرسم. فالضريبة، من الناحية الاقتصادية، هي المساهمة التي يتعين على كل مواطن أن يقدمها من أجل تمويل نفقات الدولة، ومن الناحية الادارية، هي عمل من أعمال السلطة.

٤٤- وعلى النقيض من ذلك، فان الرسم يمثل العوض الذي يؤدى لقاء خدمة تم الحصول عليها. وهو في المقام الأول ثمن خدمة يتعين دفعه. وفي بعض الحالات، يتعين تأدية العوض عن الخدمة بوسائل شبه ادارية ولكن هذا الاجراء لا يغير طبيعة الرسم. ولهذا السبب، فان الاتفاقية العامة (المادة الثانية، القسم ٧)، واتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة (المادة الثالثة، القسم ٩(أ)) إذ تنص على الاعفاء من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، تنص أيضا وبشكل صريح على تحفظ فيما يتعلق بالعوض عن "خدمات المرافق العامة" الذي تلزم بدفعه المنظمة الدولية التي تستفيد من هذه الخدمات.

---

(٢٦) حولية ... ١٩٦٧ المجلد الثاني (الحاشية ١٧ أعلاه)، ص ٢٤١، الفقرة ١٤٥.

(٢٧) المرجع نفسه، ص ٣٠٦، الفقرة ٥٤.

٤٥- وثمة أحكام مماثلة ترد في الاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات مجلس أوروبا (المادة ٧ (أ))؛ وفي اتفاقيات فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية (المادتان ٢٣ و٣٤) وبشأن العلاقات القنصلية (المادتان ٣٢ و٤٩(أ))؛ وبشأن البعثات الخاصة (المادة ٢٤)؛ وبشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (المادة ٢٤).

٤٦- وفي بعض التشريعات الوطنية أصبح هذا التمييز بين الضريبة والرسم، وهو تمييز أجراه الفقه منذ بعض الوقت، معقدا نتيجة لظهور تقسيمات وتصنيفات جديدة. وفيما يتعلق بالمنظمات الدولية، حدد الاتفاق المؤقت المبرم بين سويسرا وعصبة الأمم في عام ١٩٢٦، في المادة الثامنة منه، المعايير التي تساعد على تحديد المعنى المقصود بالرسم. وتنص هذه المادة على ما يلي:

"المقصود بالرسوم هو فقط - وأيا كان التعبير المستخدم في الأحكام التي تنظم هذا الموضوع - التكاليف المالية المرتبطة بخدمة مقابلة خاصة ومحددة تقدمها الادارة إلى الشخص الذي يقوم بالدفع، وكذلك تلك التي تؤدى من أجل تغطية النفقات التي يقتضيها المكلف بصورة خاصة"(٢٨).

٤٧- وفي ضوء ما سبق بيانه، يمكننا أن نستنتج أن المنظمات الحكومية الدولية يجب أن تتمتع، وهي تتمتع فعلا، شأنها شأن الدول والبعثات الدبلوماسية التي تمثلها، بالحصانات الضريبية اللازمة والتي لا غنى عنها من أجل أن تؤدي وظائفها الرسمية بصورة فعالة.

باء - الاعفاءات من الرسوم الجمركية

٤٨- ان المنظمات الحكومية الدولية، من أجل أن تؤدي وظائفها الرسمية بصورة فعالة، يجب أن تتمتع، كما رأينا آنفا، بأكبر قدر من الاستقلال بالنسبة إلى الدول التي تتكون منها. وينبغي عدم تقييد هذا الاستقلال بأي شكل من الأشكال. ولهذا السبب، يبدو أن مبدأ حرية حركة المواد ورؤوس الأموال الخاصة بالمنظمات الدولية قد حظي بالقبول، وهو المبدأ الذي يشكل أحد العناصر الأساسية لصون وضمان هذا الاستقلال.

٤٩- ولذلك، يبدو من المنطقي أن تكرس جميع النصوص القانونية، سواء كانت اتفاقات ثنائية أو اتفاقيات متعددة الأطراف أو قرارات أحادية الجانب، فضلا عن ممارسة الدول، فيما يتعلق بهذا الموضوع، مبدأ حرية حركة المواد والمنشورات والأموال الخاصة بالمنظمات الدولية.

٥٠- وفي الواقع، بالنظر إلى أن المنظمة الحكومية الدولية هي من صنع الدول التي تتكون منها والتي تتمتع بالمساواة فيما بينها، فإن هذه الدول يجب أن تضع نفسها على قدم المساواة بالنسبة إلى المنظمة التي هي أعضاء فيها. وليس من المقبول أن يكون في وسع إحدى الدول الحصول على فائدة ضريبية غير مبررة من الأموال الموضوعة تحت تصرف منظمة دولية.

---

(٢٨) انظر *Legislative Texts*, vol. II, p.135.

٥١- وينص القسم ٧ من المادة الثانية من الاتفاقية العامة على ما يلي:

"منظمة الأمم المتحدة واصولها ودخولها وأموالها الأخرى هي:

...

(ب) معفاة من جميع الرسوم الجمركية وأوجه المنع والتقييد للاستيراد والتصدير بالنسبة إلى المواد التي تستوردها أو تصدرها منظمة الأمم المتحدة لاستعمالها الرسمي؛ علما مع ذلك بأن المواد المستوردة بهذا الإعفاء الجمركي لن تباع في البلد الذي استوردت اليه إلا وفقا لشروط متفق عليها مع حكومة ذلك البلد".

٥٢- وترد أحكام مماثلة في اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة (المادة الثالثة، القسم ٩(ب))، وفي الاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات مجلس أوروبا (المادة ٧(ب))، وكذلك في البروتوكول الإضافي بشأن امتيازات وحصانات الاتحادات الأوروبية (المادة ٤). كما يمكن الاشارة إلى جملة اتفاقات منها الاتفاق بين سويسرا ومنظمة الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦، القسم ٥(ج)، والاتفاق بين شيلي واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، القسم ١٠(ب)، والاتفاق بين تايلند واللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى، القسم ٨(ب)، والاتفاق بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية، المادة الأولى، والاتفاق بين كندا ومنظمة الطيران المدني الدولية، القسم ٦(ب)، والاتفاق بين منظمة الأمم المتحدة للاغذية والزراعة وايطاليا، القسم ١٩(ج).

٥٣- وينص العديد من هذه الاتفاقات على نفس الامتيازات لصالح منشورات المنظمات الدولية، كما كان قد ورد في التقرير الخامس[٢٩].

٥٤- ولكن، إذا كانت حرية حركة المواد الخاصة بالمنظمات الدولية أساسية وضرورية لبلوغ الأهداف التي أنشئت هذه المنظمات من أجلها، فإن من حق الدول بالطبع أن تحمي نفسها من أي اساءة استخدام أو أي تفسير خاطئ لهذا المبدأ من شأنه أن يقوض الغاية الحقيقية منه.

٥٥- وحتى عندما لا تتضمن معظم الاتفاقات المذكورة أحكاما صريحة بشأن رقابة الدولة، فإن هناك اختلافات في صيغتها تفرض بعض القيود على تطبيق مبدأ الاعفاء. وهكذا، مثلا، في الاتفاق المعقود بين ايطاليا ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، تحدد كمية السيارات التي يجوز للمنظمة استيرادها باثنتي عشرة (١٢) سيارة كحد أقصى (القسم ١٩(د)). وبالعكس، فإن الاتفاق المبرم بين النمسا والوكالة الدولية للطاقة الذرية لا يضع أي قيد في هذا الخصوص (القسم ٢٢(هـ)). وهناك اتفاقات أخرى أوسع نطاقا بكثير فتذكر مجموعة من المواد غير المحددة التي يشملها الإعفاء. وهكذا، مثلا، في الاتفاق المعقود بين حكومة مصر ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، تنص المادة

---

(٢٩) انظر الوثيقة A/CN.4/438، الفقرات ٤٨-٦٥، وهي مستنسخة في هذا المجلد.

الثالثة على إعفاء "الامدادات والمؤن والمنتجات والمعدات بما في ذلك المنتجات البترولية"... من أية رسوم جمركية[٣٠].

٥٦- ولذلك، فإن من الضروري وجود توازن بين المبدأين: مبدأ حرية حركة المواد التي تستوردها أو تصدرها المنظمات الدولية من أجل استعمالها الرسمي، وحق الدولة في حماية مصالحها وأمنها. ففي نفس الاتفاق المذكور في الفقرة السابقة، يرد ما يلي:

"(٢) مع عدم الاخلال بالتدابير المتعلقة بالمحافظة على الأمن والنظام العام، تظل الامدادات والمؤن والمنتجات والمعدات المذكورة آنفا معفاة من المعاينة والتفتيش". و"يمكن سحب هذا الإعفاء إذا ثبت للسلطات الجمركية وجود إساءة استخدام له"[٣١].

٥٧- وقبل اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في عام ١٩٦١، كان النظام المطبق على المنظمات الدولية في هذا المجال مماثلا، في معظم الحالات، للنظام المطبق على البعثات الدبلوماسية. وهكذا، مثلا، وفقا للاتفاق الموقع مع الولايات المتحدة، تستفيد منظمة الدول الأمريكية من نفس الامتيازات الجمركية الممنوحة للحكومات الأجنبية، وفقا لأحكام القانون المتعلق بحصانات المنظمات الدولية (International Organizations Immunities Act). وبالفعل، فإن القسم ٢(د) من هذا القانون ينص على ما يلي:

"فيما يتعلق بالرسوم الجمركية أو ضرائب الايرادات الداخلية المفروضة على الواردات أو بسببها، والاجراءات المتعلقة بها؛ وتسجيل الوكلاء الأجانب؛ ومعاملة الرسائل الرسمية، تكون الامتيازات والاعفاءات والحصانات التي يحق للمنظمات الدولية الاستفادة منها هي نفس تلك التي تمنح في ظروف مماثلة للحكومات الأجنبية"[٣٢].

٥٨- وعندما اضطر مكتب العمل الدولي إلى الانتقال إلى كندا نتيجة للحرب العالمية الثانية، أبلغ وكيل وزارة الخارجية في كندا المكتب المذكور، في مذكرة رسمية، أنه "فيما يتعلق بالجمارك والرسوم الجمركية، سيتمتع مكتب العمل الدولي في كندا بمركز مماثل لمركز مفوضية أجنبية"[٣٣].

٥٩- إلا أن الوضع قد تغير بعد اعتماد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية. ويوجد الآن فرق لصالح المنظمات الدولية. فالامتيازات الجمركية الممنوحة لهذه المنظمات تبدو أوسع نطاقا من تلك الممنوحة للبعثات الدبلوماسية. وفي الواقع، تضع المادة ٣٦(١)(أ) من اتفاقية فيينا تقييدا للاعفاء إذ تنص على ما يلي:

---

(٣٠) United Nations, *Treaty Series*, vol. 121, p. 107.

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) انظر الحاشيتين ١٤ و١٥ أعلاه.

(٣٣) انظر *International Labour Office, Official Bulletin*, vol. XXV, 1 April 1944, p. 78.

"١- "تمنح الدولة المستقبلة، وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تأخذ بها، الدخول والاعفاء من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف ذات الصلة، غير رسوم التخزين والنقل والمصروفات المقابلة لخدمات مماثلة بالنسبة الى:

(أ) الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة:"

...

٦٠- وهناك تقييد مماثل تنص عليه اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (المادة ٥٠)، واتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (المادة ٣٥).

٦١- وعلاوة على ذلك، يمكن للدول بموجب مبدأ المعاملة بالمثل أن تفرض شروطا على تطبيق الامتيازات الممنوحة وأن تقيد نطاقها. وتشير أيضا تعليقات لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة إلى الامكانية المتاحة للدول لتضييق نطاق الإعفاءات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية(٣٤).

٦٢- وهذا النوع من التقييدات غير موجود في النصوص ذات الصلة بشأن الاعفاءات الجمركية للمنظمات الدولية. والفكرة السائدة هي أن حرية حركة المواد الخاصة بالمنظمات الدولية ينبغي ألا تعرقل، لا من خلال تدابير ذات طابع اقتصادي مثل فرض الرسوم الجمركية، سواء على الواردات أو على الصادرات، ولا من خلال تدابير ذات طابع إداري ترمي إلى منع أو تقييد الاستيراد أو التصدير، وهي تدابير تتعارض مع مبدأ المساواة بين الدول ومبدأ حرية عمل المنظمات الدولية.

٦٣- إلا أن نظام الاعفاء التام المطبق على المنظمات الدولية تصحبه بعض القواعد الاجرائية التي من شأنها، إذا كانت لا ترمي إلى فرض رقابة مطلقة من قبل الدولة، أن تسمح على الأقل لهذه الأخيرة بأن تكون على علم بعمليات الاستيراد التي تقوم بها المنظمات الدولية وبأن تحتاط لما يمكن أن يحدث من اساءة استخدام أو أن تخفضه. ويوجب العديد من الدول على البعثات الدبلوماسية كما على المنظمات الدولية أن تقدم طلبا كتابيا للحصول على الاعفاء "وفقا للامتيازات الدبلوماسية"، تبين فيه طبيعة المواد وقيمتها ووزنها وكميتها ومصدرها، إلى جانب أمور أخرى، فضلا عن إقرار صادر عن رئيس البعثة أو المدير أو الأمين العام للمنظمة الدولية يفيد بأن البضائع أو المواد مخصصة للاستعمال الرسمي.

٦٤- وعلاوة على ذلك، تفرض بعض الدول تقديم بيان جمركي عند الاستيراد. ولكن، رغم هذه الاجراءات الشكلية التي لا تترتب عليها نتائج هامة من الناحية العملية، فإن هذا الامتياز يعفي المنظمات الدولية من وجوب طلب اذن أو ترخيص أو تأشيرات أو الخضوع لتقييدات كمية أو لحصص محددة.

٦٥- إلا أن هذا الإعفاء الواسع جدا، سواء فيما يتعلق بالضرائب أو فيما يتعلق بالرسوم الجمركية له حد معين، في جميع الاتفاقيات والاتفاقات المذكورة، بتعبير "الاستعمال الرسمي". أي أن المواد المستوردة على أساس الاعفاء وفقا للامتيازات الممنوحة للمنظمات الدولية لا يمكن تخصيصها لأغراض مختلفة عن حاجات

---

(٣٤) المرجع السابق، ص ١٩٢.

المنظمة الدولية من أجل الاضطلاع بالأنشطة الرامية إلى تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها. وهذا يتفق مع منطق النظام، والا تختل المساواة بين الجميع فيما يتعلق بالنظام الجمركي العام.

٦٦- ومن السهل تصور إمكانية ظهور صعوبات في الممارسة وذلك لكون النصوص الواردة في الصكوك القانونية ذات الصلة، عندما تستخدم تعبير "الاستعمال الرسمي"، لا تقدم تعريفا له ولكن، لا يبدو أن مشاكل بالغة التعقيد قد ظهرت بصدد وضع تعريف، رغم وجود قطاعات حساسة مثل قطاعات المنتجات الغذائية والكحول والتبغ والبنزين. وتنزع الدول الحريصة على سلطاتها الضريبية والجمركية إلى الحد بأقصى قدر ممكن من الحاجات الوظيفية للمنظمات الدولية في هذه القطاعات.

٦٧- وتعرف كندا، في أمر مجلسي "order-in-council" اعتمد في ٤ نيسان/أبريل ١٩٥٢ تعبير "الاستعمال الرسمي" على النحو التالي:

"يقصد بالاستعمال الرسمي الاستعمال الرامي إلى تعزيز أهداف الأمم المتحدة لا إلى ضمان المنفعة المالية للمستورد أو لأي شخص آخر"(٣٥).

٦٨- ولدى استطلاع رأي النائب العام لولاية نيويورك في عام ١٩٤٦ بشأن الاستيراد مع الاستفادة من الاعفاء لمشروبات كحولية مخصصة لحفلات الاستقبال الرسمية التي تقيمها منظمة الأمم المتحدة، أشار النائب العام، في الفتوى التي أصدرها، إلى القانون العام رقم ٢٩١ الذي يعتبر، كما هو مبين في الفقرة ٢٣ أعلاه، امتيازات المنظمات الدولية مماثلة لامتيازات الحكومات الأجنبية. وذكر النائب العام أنه:

"باعتبار أن هذا القرار يقتصر على واردات الأمم المتحدة نفسها، المخصصة فقط لتلبية مقتضيات حفلات الاستقبال الرسمية التي تقيمها هي نفسها، أرى أنه ينبغي لإدارة المشروبات الكحولية في الولاية أن تعترف بالحقوق التي يمنحها القانون العام رقم ٢٩١ الصادر عن كونغرس الولايات المتحدة وأن تسمح بتسليم هذه المشروبات الكحولية إلى الأمم المتحدة، بناء على طلب من المنظمة تحدد فيه كمية الشحن وطبيعتها"(٣٦).

٦٩- وفيما يتعلق بهذه المسألة نفسها، أصدر مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة في عام ١٩٥٩ رأيا بشأن حق مدراء المراكز الاعلامية التابعة للمنظمة في استيراد المشروبات الكحولية مع الاعفاء. فقال:

"إن الواردات من المشروبات الكحولية لأغراض حفلات الاستقبال الرسمية ينبغي أن تكون، وفقا لأحكام القسم ٧(ب) من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، معفاة من الرسوم الجمركية. وينطبق هذا المبدأ أيضا على البنزين كلما كان مخصصا لـ"الاستعمال الرسمي"(٣٧).

---

(٣٥) *Legislative texts*, vol. I, p. 14.

(٣٦) حولية ... ١٩٦٧، المجلد الثاني (انظر الحاشية ١٧ أعلاه)، ص ٢٤٩، الفقرة ١٧٨.

(٣٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٧٩.

٧٠- وتنص اتفاقية الأمم المتحدة، مثل اتفاقية الوكالات المتخصصة، بشأن الامتيازات والحصانات، بصراحة، على أنه...

"علما، مع ذلك، بأن المواد المستوردة بهذا الاعفاء لن تباع في البلد الذي استوردت اليه إلا وفقا لشروط متفق عليها مع حكومة ذلك البلد".

٧١- ومن الواضح أنه إذا تم بيع المواد المستوردة على أساس الاعفاء، فإنها لا تعود تتسم بطابع "الاستعمال الرسمي" للمنظمة ويتعين على هذه الأخيرة دفع الرسوم الجمركية المقابلة للقيمة المتبقية للمادة ووفقا للأحكام القانونية والتنظيمية للدولة التي استوردت المادة اليها أو وفقا للأساليب المتفق عليها بين هذه الدولة والمنظمة. وفي حالة التنازل عن المادة إلى منظمة دولية أخرى تتمتع أيضا بالامتيازات، لا يكون دفع الرسوم الجمركية متوجبا بالطبع.

٧٢- وفي نص بعض الصكوك القانونية، يشار لا إلى البيع فحسب، وانما إلى التنازل دون عوض أيضا، وهذا هو الحال، مثلا، في بروتوكول الاتحاد الأوروبي للفحم الحجري والصلب الذي يشير إلى كل تنازل "بعوض أو بدون عوض" (المادة ٤(ب)).

٧٣- وفي رأي أصدره المستشار القانوني للأمم المتحدة في عام ١٩٦٤، ردا على استشارة من مستشار قانوني لاحدى الهيئات التابعة للأمم المتحدة، حدد هذا المكتب الشروط التي يجب ان تنظم بيع المواد المستوردة على أساس الاعفاء الجمركي على النحو التالي:

"إذا كان من المسلم به ان شروط البيع يجب تحديدها بالاتفاق مع البلد المضيف، فليس المقصود أن توضع هذه الشروط من جانب واحد وبصورة تعسفية، بل المقصود أن يتم التفاوض عليها بغية حماية المصالح المشروعة لكلا الطرفين، أي حماية البلد المضيف من اساءة استخدام امتيازات الاستيراد وتأمين التمتع الفعال للأمم المتحدة ولموظفيها بهذه الامتيازات وذلك للغايات التي منحت من أجلها"(٣٨).

٧٤- ولذلك، فإن المنظمات الدولية تستفيد من الاعفاء الجمركي فيما يتعلق بالمواد التي تستوردها أو تصدرها لاستعمالها الرسمي. ولا يسري الاعفاء على رسوم التخزين أو النقل أو الخدمات المماثلة. وعلاوة على ذلك، يحق للدولة التي تستورد المنظمة الدولية إلى أراضيها مواد على أساس الاعفاء أن تضع شروطا بصدد التنازل عن هذه المواد في أراضيها، بعوض أو بدون عوض. ولها أيضا صلاحية ممارسة قدر من الرقابة على هذه الواردات والصادرات بغية تجنب حالات إساءة الاستخدام أو التفسيرات التي يمكن أن تضعف تطبيق مبدأ حرية حركة المواد الخاصة بالمنظمات الدولية، ومن أجل حماية مصالحها وأمنها.

---

(٣٨) المرجع نفسه، ص ٢٥١، الفقرة ١٨٩.

ثالثا - مشاريع المواد من ١٨ إلى ٢٢

٧٥- وفقا للعرض الوارد في هذا التقرير، يقترح المقرر الخاص مشاريع المواد التالية بوصفها الباب الخامس من مشاريع المواد المتعلقة بالحصانات الضريبية والاعفاءات الجمركية للمنظمات الحكومية الدولية ذات الطابع العالمي.

الباب الخامس

الحصانات الضريبية والاعفاءات من الرسوم الجمركية

المادة ١٨

تعفى المنظمات الدولية وأصولها ودخولها وأموالها الأخرى المخصصة لأنشطتها الرسمية من جميع الضرائب المباشرة؛ على أن يكون مفهوما أن المنظمات الدولية لن تطالب بإعفائها من الضرائب التي ليست في الواقع سوى رسوم عن خدمات المرافق العامة.

المادة ١٩

١- تعفى المنظمات الدولية من جميع الضرائب والرسوم الوطنية أو الاقليمية أو البلدية على مباني المنظمة التي تملكها أو تستأجرها، ما عدا الضرائب أو الرسوم التي تستوفى عن خدمات معينة مقدمة.

٢- لا يسري الإعفاء من الضرائب المنصوص عليه في هذه المادة على الضرائب والرسوم التي تقع، بمقتضى الأحكام التشريعية للدولة المضيفة، على عاتق الفرد الذي يتعاقد مع المنظمة الدولية.

المادة ٢٠

تكون المنظمات الدولية وأصولها ودخولها وأموالها الأخرى، وفقا للقوانين والأنظمة التي تصدرها الدولة المضيفة معفاة:

(أ) من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم ذات الصلة، ما عدا رسوم التخزين والنقل والخدمات المماثلة، ومن أوجه المنع والتقييد للاستيراد وللتصدير فيما يتعلق بالمواد التي تستوردها أو تصدرها المنظمات الدولية لاستعمالها الرسمي؛ على أن يكون مفهوما أن المواد المستوردة بهذا الإعفاء لا يجوز التنازل عنها بدون عوض ولا بيعها في البلد الذي استوردت اليه إلا وفقا لشروط متفق عليها مع حكومة ذلك البلد؛

(ب) من الرسوم الجمركية ومن أوجه المنع والتقييد فيما يتعلق باستيراد وتصدير منشوراتها المخصصة للاستعمال الرسمي.

المادة ٢١

١- لن تطلب المنظمات الدولية، من حيث المبدأ، الاعفاء من الضرائب على الاستهلاك ولا من الضرائب على بيع الأموال المنقولة وغير المنقولة الداخلة في الثمن الواجب دفعه.

٢- استثناء من أحكام الفقرة السابقة، عندما تجري المنظمات الدولية، لاستعمالها الرسمي، مشتريات كبيرة من سلع فرضت عليها أو يجوز أن تفرض عليها هذه الضرائب والرسوم، ستتخذ الدول الأطراف (في هذه الاتفاقية)*، كلما أمكنها ذلك، الترتيبات الادارية المناسبة للابراء من المبلغ المقابل لهذه الرسوم والضرائب أو لرده.

المادة ٢٢

لأغراض المواد السابقة، يقصد بالنشاط الرسمي أو بالاستعمال الرسمي النشاط أو الاستعمال المتعلقان بتحقيق أهداف المنظمة الدولية.

---

* وضعت عبارة "في هذه الاتفاقية" بين معقوفتين لتفادي الحكم المسبق على الشكل النهائي الذي سيظهر به مشروع المواد.

قائمة مرجعية بوثائق الدورة الثالثة والأربعين

رمز الوثيقة	العنوان	ملاحظات وإحالات
A/CN.4/434	جدول الأعمال المؤقت	مستنسخة على الآلة، وللاطلاع على جدول الأعمال بالصيغة التي اعتمد بها انظر حولية ... ١٩٩١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفصل الأول، الفقرة ٧.
A/CN.4/435 [Corr.1و] Add.1و *[Add.1/Corr.1و]	التقرير التاسع عن مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها، أعده السيد دودو تيام، المقرر الخاص	مستنسخة في هذا المجلد
A/CN.4/436 [Corr.1-3و]	التقرير السابع عن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، أعده السيد ستيفن ك. مكافري، المقرر الخاص	المصدر السابق
A/CN.4/437 [Corr.1و]	التقرير السابع عن المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، أعده السيد خوليو باربوثا، المقرر الخاص	المصدر السابق
A/CN.4/438 [Corr.1و]	التقرير الخامس عن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)، أعده السيد ليوناردو دياث غونثالث، المقرر الخاص	المصدر السابق
A/CN.4/439	التقرير السادس عن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)، أعده السيد ليوناردو دياث غونثالث، المقرر الخاص	المصدر السابق
A/CN.4/440 Add.1و	التقرير الثالث عن مسؤولية الدول، أعده السيد غايتانو أرنجيو - رويس، المقرر الخاص	المصدر السابق
A/CN.4/L.456	موجز موضوعي أعدته الأمانة للمناقشة التي دارت في اللجنة السادسة بشأن تقرير اللجنة أثناء الدورة الخامسة والأربعين للجمعية العامة	مستنسخة على الآلة

رمز الوثيقة	العنوان	ملاحظات وإحالات
A/CN.4/L.457	مشاريع مواد بشأن حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية، العناوين والنصوص التي اعتمدتها لجنة الصياغة في القراءة الثانية: المواد ١ إلى ٢٣	انظر حولية ... ١٩٩١، المجلد الأول، المحاضر الموجزة للجلسة ٢٢١٨ (الفقرة ٢٣ وما يليها)، للجلسة ٢٢١٩ (الفقرة ١٥ وما يليها)، للجلسة ٢٢٢٠ (الفقرة ٥٩)، وللجلسة ٢٢٢١ (الفقرات ٩-٦٠).
A/CN.4/L.458 [و Corr.1] و Add.1	مشاريع مواد بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. العناوين والنصوص التي اعتمدتها لجنة الصياغة: الأبواب: الأول، والثاني، والسادس من مشروع المواد؛ المواد ٢ و١٠ و٢٦-٣٣	المصدر السابق، المحاضر الموجزة للجلسة ٢٢٢٨ (الفقرة ٦٧)، للجلسة ٢٢٢٩ (الفقرة ١٢ وما يليها)، وللجلسة ٢٢٣٠ (الفقرة ٦ وما يليها)
A/CN.4/L.459 [و Corr.1] و Add.1	مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها. عناوين ونصوص المواد التي اعتمدتها لجنة الصياغة: البابان الأول والثاني؛ المواد ١-٢٦	المصدر السابق، المحاضر الموجزة للجلسة ٢٢٣٦ (الفقرة ١٤ وما يليها)، للجلسة ٢٢٣٧ (الفقرة ٣٤ وما يليها)، للجلسة ٢٢٣٩ (الفقرة ٢ وما يليها)، للجلسة ٢٢٤٠ (الفقرة ٢ وما يليها)، وللجلسة ٢٢٤١ (الفقرات ٢٦-٥٨).
A/CN.4/L.460	[لم يتم استعمال هذا الرمز]	
A/CN.4/L.461	مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والأربعين: الفصل الأول (تنظيم أعمال الدورة)	مستنسخة على الآلة. وللاطلاع على النص المعتمد انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/46/10). وللاطلاع على النص النهائي، انظر حولية ... ١٩٩١، المجلد الثاني (الجزء الثاني).
A/CN.4/L.462 و Add.1 [و Add.1/Corr.2] [و Corr.3] [و Add.2] [و Add.2/Corr.1] [و Add.3/Corr.1]	المصدر السابق: الفصل الثاني (حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية)	المصدر السابق.

رمز الوثيقة	العنوان	ملاحظات وإحالات
A/CN.4/L.463 [و Corr.1] و Add.1-4	المصدر السابق: الفصل الثالث (قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية)	المصدر السابق.
A/CN.4/L.464 و Add.1-4	المصدر السابق: الفصل الرابع (مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها)	المصدر السابق.
A/CN.4/L.465	المصدر السابق: الفصل الخامس (المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي)	المصدر السابق.
A/CN.4/L.466	المصدر السابق: الفصل السادس (العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية الأخرى) (الجزء الثاني من الموضوع)	المصدر السابق.
A/CN.4/L.467	المصدر السابق: الفصل السابع (مسؤولية الدول)	المصدر السابق.
A/CN.4/L.468 [و Corr.1]	المصدر السابق: الفصل الثامن (مقررات واستنتاجات أخرى للجنة)	المصدر السابق.
A/CN.4/SR.2205-A/CN.4/SR.2252	المحاضر الموجزة المؤقتة للجلسات ٢٢٠٥ إلى ٢٢٥٢	مستنسخة على الآلة. والنص النهائي وارد في حولية ... ١٩٩١، المجلد الأول.

* تم دمج التصويبين للوثيقتين A/CN.4/435 و A/CN.4/435/Add.1 في وثيقة واحدة.

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed at United Nations, Geneva
GE.94-63350
November 1995–370

Yearbook of the International Law Commission 1991,
Volume II, Part One

United Nations publication
Sales No. A.93.V.9 (Part 1)

ISSN 1014-5532