

المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً

بقلم جيمس كروفورد

أستاذ القانون الدولي

مركز لاوتريخت لبحوث القانون الدولي بجامعة كمبرج

خلفية تاريخية وتطور التدوين

كان موضوع مسؤولية الدول يعتبر ضمن مجالات الاهتمام الرئيسية في تطوير القانون الدولي في النصف الأول من القرن العشرين. وقد اختير للتدوين في إطار عصبة الأمم، وكان ضمن المواضيع الأساسية للمؤتمر غير الناجح الذي عُقد في لاهاي عام 1930. وفي عام 1948، أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة لجنة القانون الدولي، واختير موضوع مسؤولية الدول ضمن المواضيع الأربعة عشر الأولى التي ستتناولها هذه الهيئة الجديدة.

وبدأ المقرر الخاص الأول المعني بهذه المسألة، ف. ف. غارسيا أمادور (كوبا)، عمله عام 1956، وقدم ستة تقارير منذ ذلك الحين وحتى عام 1961، وركز عمل اللجنة على مسؤولية الدول عن الأضرار التي قد تلحق بالأجانب وممتلكاتهم، مع تناول الجوانب العامة للمسؤولية أيضاً. وبسبب التزامات أخرى، لم تناقش اللجنة تقاريره بالتفصيل.

وبحلول عام 1962، لقيت التأييد الفكرة القائلة بأنه ينبغي للجنة أن تحول تركيزها صوب "تحديد القواعد العامة التي تحكم المسؤولية الدولية للدول" (ر. آغو). وقدم الأستاذ آغو (إيطاليا)، بصفته المقرر الخاص الثاني المعني بهذه المسألة، ثمانية تقارير وإضافة قيمة بين عامي 1969 و 1980. وخلال تلك الفترة، اعتمدت اللجنة 35 مادة، تشكل أساس المواد المتعلقة بأصل مسؤولية الدول ومقوماتها الأساسية (الجزء الأول الحالي من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، التي يشار إليها فيما يلي بـ "المواد").

وبين عامي 1980 و 1986، عرض المقرر الخاص الثالث، و. ريفاغن (هولندا)، سبعة تقارير، وتحمس لإسهامه الرئيسي في الدفع بالمناقشة إلى الأمام في اعتماد اللجنة مؤقتاً لتعريف مفصل لـ "الدولة المضروعة".

وخلف ج. أرانجيو - رويز (إيطاليا) السيد ريفاغن، وفي نهاية عمله باللجنة (من عام 1988 إلى عام 1996)، بعد تقديمه ثمانية تقارير، اعتمدت اللجنة أول نص شامل

لمشاريع المواد، مشفوعا بشروحات، وتمثل إسهام السيد أرنجيو - رويز فيه في الفروع المتعلقة بالجبر والتدابير المضادة، والنتائج المترتبة على "الجرائم الدولية"، وتسوية المنازعات.

وفي عام 1997، عيّنت اللجنة ج. كروفورد (أستراليا) مقررا خاصا، ومن عام 1998 إلى عام 2001، أجرت اللجنة قراءة ثانية لمشاريع المواد.

وبين عامي 1998 و 2000، استعرضت النص بأكمله واعتمدت مشروعاً جديداً للمواد قدّم إلى الحكومات للتعليق عليه، وبعد النظر في التعليقات خلال الدورة الثالثة والخمسين المعقودة عام 2011، اعتمد النص النهائي المكوّن من 59 مشروع مادة. واكتمل أيضاً إعداد شرح لمشاريع المواد.

وفي قرار الجمعية العامة 83/56 المؤرخ 12 كانون الأول/ديسمبر 2001، أحاطت الجمعية علماً بالمواد، التي أرفق نصها بالقرار، وعرضتها على أنظار الحكومات دون الحكم مسبقاً على مسألة اعتمادها كنص معاهدة أو اتخاذ إجراء آخر مناسب بشأنها مستقبلاً.

وعرضت الجمعية العامة هذه المواد مرة أخرى على أنظار الحكومات في القرار 35/59 المؤرخ 2 كانون الأول/ديسمبر 2004، الذي طلبت فيه أيضاً إلى الأمين العام أن يعدّ مجموعة أولية من القرارات التي تشير إلى هذه المواد والتي أصدرتها المحاكم الدولية بأنواعها وغيرها من الهيئات.

ولاحظت الجمعية العامة مع التقدير هذه المجموعة، في قرارها 61/62 المؤرخ 6 كانون الأول/ديسمبر 2007، وعرضت المواد مرة أخرى على أنظار الحكومات، وقررت مواصلة دراسة مسألة وضع اتفاقية بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً أو اتخاذ إجراء مناسب آخر استناداً إلى هذه المواد.

واتخذت الجمعية العامة موقفاً مماثلاً في قرارها 10/65 المؤرخ 6 كانون الأول/ديسمبر 2010. ورغم أن بعض الوفود ألحّت على عقد مؤتمر دبلوماسي للنظر في المواد، فإن وفوداً أخرى فضلت الإبقاء على وضعها كنص اعتمده اللجنة بشرط الرجوع إلى الجمعية العامة. وفي الواقع، فإنها معتمّدة على نطاق واسع جداً وتطبقها في الممارسة جهات عدة، منها محكمة العدل الدولية.

هيكل المواد

تنقسم المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، البالغ عددها 59 مادة، إلى أربعة أبواب.

وينقسم بدوره الباب الأول (فعل الدولة غير المشروع دولياً، المواد 1-27) إلى خمسة فصول (مبادئ عامة، المواد 1-3؛ نسب التصرف إلى الدولة، المواد 4-11؛ خرق التزام دولي، المواد 12-15؛ مسؤولية الدولة فيما يتصل بفعل دولة أخرى، المواد 16-19؛ الظروف النافية لعدم المشروعية، المواد 20-27).

وينقسم الباب الثاني (مضمون المسؤولية الدولية للدولة، المواد 28-41) إلى ثلاثة فصول (مبادئ عامة، المواد 28-33؛ جبر الخسارة، المواد 34-39؛ حالات الإخلال الجسيم بالتزامات بمقتضى القواعد الآمرة للقانون الدولي العام، المادتان 40 و 41).

ويتألف الباب الثالث (إعمال المسؤولية الدولية للدولة، المواد 42-54) من فصلين (الاحتجاج بمسؤولية دولة، المواد 42-48؛ التدابير المضادة، المواد 49-54).

ويتضمن الباب الرابع (المواد 55-59) الأحكام العامة الخمسة النهائية للنص.

مبادئ أساسية

'1' مسؤولية الدول باعتبارها "قواعد ثانوية"

ركزت التقارير الأولية المتعلقة بمسؤولية الدول، التي أُعدت بين عامي 1956 و 1961 بتوجيه من غارسيا أمدور، في جملة أمور، على القواعد الموضوعية للقانون الدولي للحماية الدبلوماسية، إلى جانب التزامات موضوعية أخرى. غير أن هذا النهج لم يكن مجدياً، ليس فقط لأنه كان طموحاً أكثر من اللازم، إذ سرعان ما تحول عمل اللجنة صوب أداء مهمة أكثر محدودية لكنها أكثر واقعية، وهي وضع إطار عام للقواعد التي تحكم مسؤولية الدول، عوض إعداد مدونة أحكام موضوعية تتضمن التزامات قديمة أو جديدة للدول.

ومنذ العمل الذي قام به المقرر الخاص آغو، وبالأخص ما يتعلق بمشاريع المواد لعام 1996، وكذلك نصها النهائي، يمكن وصف مسؤولية الدول على أنها "قواعد ثانوية". وفي حين أن القانون المتعلق بمضمون ومدة الالتزامات الموضوعية للدول تحدده القواعد الأساسية الواردة في العديد من الصكوك المختلفة وفي القانون العرفي، فإن هذه المواد توفر إطاراً عاماً شاملاً يحدد النتائج المترتبة على الإخلال بأحد الالتزامات الأساسية السارية. وإلا فإن ثمة احتمالاً لأن تتعدى المواد نطاقها وتقلي على الدول نوع الالتزامات التي يمكنها الدخول فيها.

‘2’ أسس مسؤولية الدول

كان ما يعرف الآن بالباب الأول من المواد (فعل الدولة غير المشروع دولياً) أول ما حظي بهيكل متماسك ودائم منذ العمل الذي قام به المقرر الخاص آغو. واكتست مشاريع المواد المعتمدة بين عامي 1969 و 1980، وعددها 35 مادة، أهمية خاصة في جوانب عدة، منها ما يتعلق بقواعد نسب الأفعال غير المشروعة دولياً ومبرراتها ومسوغاتها عموماً. وكثيراً ما أشار إليها الباحثون واستشهدت بها المحاكم.

ولم يتغير الهيكل الذي وُضع حينها للفصول الخمسة للباب الأول لمشاريع المواد.

ويضع الباب الأول الفرضيات الأساسية المحددة للمقومات الأساسية لمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

وتعبر المادة 1 عن مبدأ أساسي أولي بشأن مسؤولية الدولة، إذ تنص على أن: “كل فعل غير مشروع دولياً تقوم به الدولة يستتبع مسؤوليتها الدولية”. ومن الأهمية بمكان ألا يقتصر هذا الحكم، كما اقترح، على مسؤولية الدول تجاه الدول الأخرى، وهو ما من شأنه أن يحدّ بدرجة كبيرة من نطاق الالتزامات المشمولة بهذه المواد، وكان من الممكن أن يعرقل تطوير القانون الدولي. وعلاوة على ذلك، فإن المادة 1 لا تميّز بين الالتزامات التعاهدية وغير التعاهدية، وبالتالي فليس هناك أي تمييز قطعي بين المسؤولية المترتبة عن معاهدة ما وتلك المترتبة عن فعل غير مشروع، وليس هناك أي تمييز، على هذا المستوى العام، بين الالتزامات الثنائية والمتعددة الأطراف (انظر أيضاً المادة 12).

وتحدد المادة 2 العناصر المطلوبة لوجود فعل غير مشروع دولياً: (أ) تصرف ينسب إلى الدولة، (ب) ولا يتماشى مع التزاماتها الدولية. ومن أبرز ما يميز هذا الحكم غياب أي من المتطلبات المتعلقة بالتقصير أو سوء النية من جانب الدولة، اللازمة لإثبات وجود فعل غير مشروع دولياً. وهذا لا يعني طبعاً أن عنصر التقصير لا محل له في القانون المتعلق بمسؤولية الدول. بل إنه يعكس الاعتبار المتمثل في كون مختلف القواعد الأساسية المتعلقة بالمسؤولية الدولية قد تفرض معايير مختلفة للتقصير، تتراوح بين “بذل العناية الواجبة” والمسؤولية المطلقة.

ويوضّح الموقف الذي تعبر عنه المواد أن نشوء المسؤولية الدولية لا يستدعي بالضرورة عنصر التقصير في كل حالة من الحالات. وقد يكون هذا العنصر مطلوباً بالطبع في بعض الحالات، بل وحتى في العديد منها، لكن تحديد ذلك متروك للقواعد الأساسية المتعلقة بالالتزامات الدول، بينما تتخذ المواد موقفاً محايداً في هذا الصدد، إذ لا تستلزم ولا تستبعد هذه العناصر في أي حالة من الحالات.

وفيما يتعلق بنسب تصرف معين لدولة ما، تحدد أحكام الفصل الثاني من الباب الأول نطاق هذا المفهوم، من منظور ذاتي ووظيفي في آن واحد (انظر فكرة "جهاز" الدولة في إطار المادة 4؛ وشخص أو مجموعة أشخاص يتصرفون بناء على توجيهات الدولة أو تحت رقابتها في إطار المادة 8؛ وجهاز موضوع تحت تصرف الدولة من قبل دولة أخرى في إطار المادة 6؛ وشخص أو كيان يمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية في إطار المادة 5؛ وأشخاص أو مجموعات يتصرفون في غياب السلطات الرسمية أو في حالة عدم قيامها بمهامها في إطار المادة 9؛ وتصرفات الحركات التمردية أو غيرها، في إطار المادة 10). ويختتم الفصل الثاني بحكم بشأن المسؤولية عن التصرفات التي تعترف بها الدولة وتعتبرها صادرة عنها (المادة 11)، على غرار التصديق في قانون الوكالة المحلي.

ويتناول الفصل الثالث من الباب الأول (مبدأ كون الفعل محكوماً بوقت حدوثه) المادة 13؛ والامتداد الزمني لخرق الالتزام (المادة 14)؛ والخرق بارتكاب فعل مركب (المادة 15) بعض الجوانب المهمة من البعد الزمني للإخلال بالالتزام دولي ما. لكن ليست هناك أي محاولات لزيادة التمييز التحليلي بين مختلف أنواع الخروقات، شأنها في ذلك شأن مختلف فئات الالتزام. وتجدر الإشارة إلى أن المقرر الخاص آغو كان قد أعد تصنيفاً دقيقاً ومفصلاً للأفعال غير المشروعة دولياً. فبغض النظر عن التمييز بين الجرائم والجنح (وهو تمييز تم التخلي عنه لاحقاً)، ميزت مشاريع المواد التي أعدها الأستاذ آغو بشأن هذه المسائل، في جملة أمور، بين الالتزام ببذل العناية والالتزام بتحقيق غاية ما والالتزام بالمنع، وبين الأفعال غير المشروعة المتواصلة والمركبة والمعقدة. وبذلك فإن النص النهائي فيه تبسيط كبير، ويترك مجالاً كبيراً لتأويل القاعدة الأساسية.

وتتناول أيضاً مسألة نسب المسؤولية إلى دولة ما فيما يتعلق بالروابط الممكنة بين دولة ما وما ترتكبه دولة أخرى من أفعال غير مشروعة دولياً، ولا سيما في حالات تقديم العون أو المساعدة (المادة 16) أو التوجيه وممارسة السيطرة (المادة 17) أو الإكراه (المادة 18)؛ وترد هذه الحالات في الفصل الرابع من الباب الأول. والأساس المنطقي لهذه الأحكام هو أن الدولة التي لا ترتكب مباشرة الفعل غير المشروع هي مع ذلك مسؤولة إذا كانت على علم بالظروف المحيطة بهذا الفعل، وإذا كان من شأن هذا الفعل، في حال ارتكبه تلك الدولة (أو الدولة التي مورس عليها الإكراه، في حال عدم وجود إكراه)، أن يشكل فعلاً غير مشروع دولياً.

وفيما يتعلق بالفكرة الأساسية لعدم المشروعية، يورد الفصل الخامس من الباب الأول "الظروف النافية للمسؤولية" – أي ما يشار إليه في السياق القضائي بوسائل الدفاع، وهي:

الموافقة (المادة 20)، والدفاع عن النفس (المادة 21)، والتدابير المضادة المشروعة (المادة 22)؛ ويتناولها الفصل الثاني من الباب الثالث بمزيد من التفصيل)؛ والقوة القاهرة (المادة 23)؛ وحالة الشدة (المادة 24)، والضرورة (المادة 25).

النتائج المترتبة على مسؤولية الدول

يتناول الباب الثاني من المواد مسألتين أساسيتين: فهو يحدد، من جهة، أهم النتائج المترتبة على مسؤولية الدول عن فعل غير مشروع دولياً، وهي الالتزام بالكف وعدم التكرار والجبر؛ ويُعنى، من جهة أخرى، بفئة خاصة من الأفعال غير المشروعة، وهي تلك الأفعال التي حلت محل فئة "الجرائم الدولية" المثيرة للجدل، ويشار إليها الآن بـ "حالات الإخلال الجسيم بالالتزامات بمقتضى القواعد الآمرة للقانون الدولي العام".

ويحدد الفصل الأول من الباب الثاني النتائج المترتبة على فعل غير مشروع دولياً فيما يلي: لا يمس هذا الفعل باستمرار واجب الدولة المسؤولة بالوفاء بالالتزام الذي تُخرق (المادة 29)؛ وعلى الدولة المسؤولة أن تكف عن تصرفها ذلك، في حال استمرار الخرق (المادة 30، الفقرة (أ))، وأن تقدم التأكيدات والضمانات الملائمة بعدم التكرار، إذا اقتضت الظروف ذلك (المادة 30، الفقرة (ب)). وإضافة إلى ذلك، يترتب على الفعل غير المشروع دولياً وجوب قيام الدولة المسؤولة بجبر كامل الخسارة الناجمة عنه (المادة 31).

وفيما يتعلق باستمرار واجب الوفاء، فلا جدال على وضعه ضمن النتائج المترتبة على فعل غير مشروع دولياً، شأنه في ذلك شأن مبدأ عدم جواز الاحتجاج بالقانون الداخلي للدولة المسؤولة كمبرر لعدم الامتثال لالتزاماتها الناشئة عن مسؤوليتها الدولية عن فعل غير مشروع (المادة 32).

وفيما يتعلق بوجوب الكف، تنبغي الإشارة إلى أن لجنة القانون الدولي خلصت، في عهد المقرر الخاص أرنيجيو - رويز، إلى أن الانتصاف (مصحوباً بعدم التكرار) له وضع مساو للجبر. وارتئي أن تناولهما معاً سيفضي إلى وضع نظام أكثر توازناً ومراعاة للشواغل الحقيقية للحكومات في معظم المنازعات المتعلقة بالمسؤولية، حيث لا يكون الجبر عادةً هو القضية الوحيدة، وقد لا يكون أصلاً ضمن القضايا المطروحة.

أما فيما يتعلق بالتأكيدات والضمانات بعدم التكرار، فإن وضعها باعتبارها نتائج لحالات الإخلال بالالتزامات الدولية كان محل نقاش أطول. وبصفة خاصة، نوقشت مسألة ما إذا كان ينبغي اعتبارها أشبه بالكف أم بالجبر، وبشكل أكثر جذرية، ما إذا كان ينبغي النظر إليها على أنها أصلاً نتيجة مستقلة للمسؤولية الدولية. وفيما يتعلق بالمسألة الأخيرة، كان

العنصر الحاسم هو التأييد المستمر الذي أبدته الحكومات لإدراجها. وتنبغي الإشارة أيضا إلى أن تحديد كون تقديم التأكيدات والضمانات بعدم التكرار مناسب فقط "إذا اقتضت الظروف ذلك" (المادة 30، الفقرة (ب)) يجعلها أداة مرنة؛ وليس نتيجة حتمية لفعل غير مشروع دولياً. ومن المرجح أن تعتبر هذه التأكيدات والضمانات مناسبة فقط في الحالات التي تنطوي على احتمال تكرار يؤدي إلى إلحاق خسارة بالدولة التي طلبتها أو بدول أخرى تتصرف باسمها.

طبيعة الجبر وأشكاله

وفقا للقاعدة العامة المنصوص عليها في المادة 31، فإن على الدولة المسؤولة عن فعل غير مشروع دوليا التزام يجبر كامل الخسارة الناجمة عنه. وتعرّف "الخسارة" على أنها أي ضرر، سواء كان ماديا أو معنويا، ينجم عن الفعل، رغم أنه تنبغي الإشارة إلى أن المواد لا تنص على تقديم أي نوع من التعويض عن "الضرر المعنوي" إلى الدولة المضرومة، تماشيا مع الممارسات الواضحة التي تتبعها الدول في هذا الشأن. ويعالج نص المادة 31 سلسلة من الشواغل: (أ) فقد ارتسي أنه من الضروري صياغة الحكم بطريقة تحافظ على الفصل المفاهيمي بين فكريتي "الخسارة" و "الضرر"؛ (ب) واعتُبر أنه من المفيد الإبقاء على فكرة "الضرر المعنوي"، على الرغم مما قد يرتبط بها من صعوبات في التفسير، وذلك من أجل إدراج جميع أنواع الخسارة غير المادية التي يمكن التعويض عنها في إطار عبارة واحدة؛ (ج) وحلّت مسألة السببية التي طال الجدل حولها من خلال اعتماد عبارة "الناجمة عن" لفسح المجال أمام مختلف حالات بُعد الصلة والعلاقة السببية التي قد تناسب مختلف الالتزامات أو مختلف السياقات، مع مراعاة المصلحة التي تسعى القاعدة الأساسية ذات الصلة إلى حمايتها.

وتتناول المواد 35 إلى 37 بالتفصيل الأشكال التي يمكن أن يتخذها الجبر، وهي: الرد والتعويض والترضية. ورغم أنه يحق للدولة المضرومة، كما سنرى، أن تحدد نوع الجبر الذي تفضله، فإن الرد يعتبر الشكل الأساسي للجبر، باستثناء الحالات التي يكون فيها الرد مستحيلا ماديا أو يكون مستتبعا لعبء لا يتناسب إطلاقا مع المنفعة المتأتية من اختياره بدلا من التعويض. وفي حال لم يكن الرد متاحا أو كافيا لكفالة الجبر الكامل، يُدفع تعويض عن الخسارة "لقابلة للتقييم من الناحية المالية". وفي الحالات التي يتعذر فيها إصلاح نتائج الخسارة عن طريق الرد أو التعويض، على الدولة المسؤولة التزام بتقديم ترضية عن الخسارة التي تسببت فيها.

حالات الإخلال الجسيم بالتزامات قائمة بموجب قواعد آمرة من قواعد القانون الدولي العام

تناولت مناقشة رئيسية أخرى داخل لجنة القانون الدولي (وهي مناقشة زادت في إثرائها الملاحظات الصادرة عن هيئة محكمة العدل الدولية عام 1970 في قضية شركة برشلونة للجر) مدى ملاءمة النص على فئة منفصلة من الأفعال غير المشروعة التي ترتكبها الدول وقد تعتبر خطيرة بدرجة ترقى بها إلى مستوى "الجرائم الدولية"، بحيث يتضرر منها المجتمع الدولي بأسره وليس الدولة المضروبة فقط.

ولقي هذا المقترح، رغم كونه مثار جدل كبير، دعماً كافياً أفضى إلى إدراج فكرة الجرائم الدولية في المادة 19 من مشروع عام 1996. وعرّف هذا المشروع الجريمة الدولية على أنها "فعل غير مشروع دولياً ناجم عن إخلال دولة ما بالتزام دولي أساسي لحماية المصالح الأساسية للمجتمع الدولي، بحيث يعتبر هذا المجتمع بأسره الإخلال بهذا الالتزام جريمة". وتناول مشروع عام 1996 تطورين شهدتهما في هذا الشأن القانون المتعلق بمسؤولية الدول: فمن جهة، تصنّف التزامات معينة على أنها التزامات تجاه المجتمع الدولي وليس فقط تجاه فرادى الدول؛ ومن جهة أخرى، تستدعي حالات معينة من الإخلال البالغ الجسامته بهذه الالتزامات فرض عقوبات بالغة الشدة. وعلى الرغم من الاستعداد العام لمعظم الدول لقبول تلك المبادئ العامة، فإن فكرة تحميل دولة ما مسؤولية ارتكاب "جريمة" ما كانت - وما زالت - محط انقسام كبير. فإضافة إلى اعتراض عدد كبير من الدول، واجه الحكم المتعلق بالجرائم الدولية مشاكل نابعة من مدى ملاءمة مفهوم الجريمة للإطار القانوني للعلاقات بين الدول، ومن ضرورة القيام، إلى جانب تجريم فعل الدولة، بتوفير ضمانات باتباع الإجراءات القانونية الواجبة، وهي إجراءات ملازمة للمسؤولية الجنائية، لكنها غير موجودة في مشروع عام 1996.

وأدت هذه الاعتبارات إلى إقبال فكرة الجرائم الدولية في نهاية المطاف، لكن ضرورة تعزيز حماية بعض المصالح القانونية المهمة للمجتمع الدولي بأسره تجسدت في المواد من خلال إدخال فئة "حالات الإخلال الجسيم بالتزامات بمقتضى القواعد الآمرة للقانون الدولي العام" (الباب الثاني، الفصل الثالث، المادتان 40-41).

وتستند فكرة القواعد الآمرة إلى سابقة مدونة شهيرة في اتفاقيتي فيينا لقانون المعاهدات وتلقى الآن قبولاً واسعاً. وتترك مسألة اعتبار قاعدة ما قاعدة آمرة لممارسات الدول الآخذة في التطور ولقرارات الهيئات القضائية المختصة. وتتناول المادة 40 مسألة "التخلّف الجسيم أو المنهجي من جانب الدولة المسؤولة عن أداء الالتزام" الذي تفرضه قاعدة آمرة. وفي حال وقوع

حالات الإخلال الجسيم تلك، يخضع مرتكبها، بالإضافة إلى النتائج المترتبة على الإخلال بأى التزام دولي، إلى النتائج الإضافية المبينة في المادة 41.

وتقر المادتان 40 و 41 أن حالات معينة من الإخلال الجسيم بالالتزامات الأساسية تتيح إمكانية الرد من جميع الدول. ويستتبع هذا الحكم - وهو حكم ليس شديدا ولا تافها - وجوب عدم إقرار مشروعية حالات الإخلال تلك، وحظر تقديم المعونة أو المساعدة في الإبقاء على الحالة غير المشروعة الناجمة عن الفعل غير المشروع، وكذلك وجوب التعاون على وضع حد لهذه الحالة بوسائل مشروعة.

فالإبادة الجماعية والعدوان والفصل العنصري والحرمان القسري من حق تقرير المصير، على سبيل المثال، وكلها تعتبر عموما محظورة بموجب القواعد الآمرة للقانون الدولي، تشكل أفعالا غير مشروعة "تهز ضمير الإنسانية"، على حد تعبير محكمة العدل الدولية (تحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، فتوى، تقارير محكمة العدل الدولية لعام 1951، ص 15 من النص الإنكليزي). ويبدو أنه من المناسب استخدام نفس الحجة في النتائج المرتبطة بانتهاك هذه القواعد، مع تفادي عبارة "جرائم" المثيرة للجدل، في غياب أي اتفاق دولي بشأنها.

الاحتجاج بالمسؤولية

يوضح البابان الأول والثاني المقومات والنتائج الأساسية للأفعال غير المشروعة دولياً الصادرة عن الدول. وتُثار مسائل أخرى بشأن أي من الدول يحق لها الاحتجاج بالمسؤولية الناشئة عن هذه الأفعال والطرائق التي يمكن من خلالها القيام بذلك. وتُتناول هذه المسائل في الباب الثالث، الذي أُعدّ خلال القراءة الثانية.

وكان لزاماً أن تُحلّ مسألة من يحق له الاحتجاج بمسؤولية الدول من خلال مراعاة مختلف التزامات الدول في مجال العلاقات الدولية. ويمكن أن تنشأ هذه الواجبات في سياق العلاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف، كما يمكن أن تنشأ عن الالتزامات التي يكون الغرض منها خدمة مصلحة المجتمع الدولي بأسره، دون تمييز. وبعبارة أخرى، فإن الحق في الاحتجاج بالمسؤولية ليس بالضرورة متلازماً مع الوقوع ضحية إخلال بالالتزام دولي ما: فقد لا تكون الدولة المضروعة الوحيدة التي يحق لها الاحتجاج بالمسؤولية عن فعل غير مشروع دولياً، على الرغم من أنه ينبغي للدول المضروعة أن تحظى بالأولوية في أي استجابة.

ولهذا السبب، فإن المادة 42، من جهة، تعرّف مفهوم الدولة المضرورة في نطاق هو بالأحرى ضيق (مستندة في ذلك أساسا إلى الفقرة 2 من المادة 60 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)، في حين تُعنى المادة 48 بمسألة الاحتجاج بالمسؤولية لما فيه مصلحة جماعية، أي من قبل الدول غير المضرورة أيضا. وتنص المادة 42 على أن الإخلال بالتزام ما يعطي الدولة الحق في أن تحتج بمسؤولية دولة أخرى إذا كان الالتزام واجبا تجاه تلك الدولة بمفردها أو، في سياق الالتزامات المتعددة الأطراف، إذا كان هذا الإخلال ”يمس بوجه خاص“ تلك الدولة، أو إذا كان الالتزام كليا بطبعه، بحيث أن الإخلال به ”يؤثر على تمتع جميع الدول المعنية بحقوقها أو وفائها بالتزاماتها“. وتنبغي الإشارة إلى أن الالتزامات الكلية هي فقط تلك التي إما تسري بالكامل أو لا تسري إطلاقا، بحيث يكون وفاء كل دولة بهذا الالتزام مشروطا في الواقع بوفاء كل طرف به (بعض الالتزامات في مجال نزع السلاح على سبيل المثال). والالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان ليست، بهذا المعنى، التزامات كلية، بل الأصح أن توصف بأنها التزامات تدريجية، وعدم وفاء أحد الأطراف بها لا يعفي الأطراف الأخرى من الامتثال لها.

والدول التي يحق لها أن تحتج بالمسؤولية رغم كونها غير مضرورة فرديا من الإخلال بالتزام ما هي تلك المذكورة في المادة 48، وهي: '1' الدول المنتمية إلى مجموعة لها مصلحة جماعية من أجلها وُضع الالتزام؛ '2' كل دولة تسعى إلى الاحتجاج بالمسؤولية عن الإخلال بالتزام تجاه المجتمع الدولي ككل. وكما هو الشأن مع تعريف المسؤولية الدولية في المادة 1، فإن المادة 48 تتحاشى أيضا تضيق نطاق الالتزامات ذات الحجية المطلقة تجاه الكافة بجعل الجهات المستفيدة منها تنحصر في الدول فقط. وبهذا المعنى، فإن مفهوم المجتمع الدولي الوارد في المادة 48 يعني ضمنا أن هذا المجتمع لا يتألف حصريا من الدول، بل يشمل كيانات أخرى مثل الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ولجنة الصليب الأحمر الدولية.

وبصفة عامة، يحق للدولة المضرورة أن تختار شكل الجبر الذي تراه أنسب لها. وبذلك قد تفضل التعويض على إمكانية الرد، أو قد تكتفي بالإنصاف عن طريق حكم تفسيري، وذلك بصفة عامة أو فيما يتعلق بجانب معين من طلبها (المادة 43، الفقرة 2). واختيار شكل الجبر، إلى جانب تحديد السلوك الذي ينبغي أن تتبعه الدولة المسؤولة لوقف الفعل غير المشروع إذا كان لا يزال مستمرا، هما جانبان ممكنان من جوانب البلاغ الذي ينبغي للدولة المضرورة أن تقدمه للدولة المسؤولة كأساس لإعمال حقوقها (المادة 43).

وتنص المادة 44 على أن إمكانية الاحتجاج بمسؤولية دولة ما مشروطة كذلك بالامتثال لأي قواعد واجبة التطبيق فيما يتعلق بجنسية الطلبات واستنفاد سبل الانتصاف

المحلية. وتُتناول هذه الشروط بمزيد من التفصيل في المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية التي اعتمدها اللجنة عام 2006.

ويسقط الحق في الاحتجاج بالمسؤولية في حالتين مبينتين في المادة 45: أولاً، إذا تنازلت الدولة المضرورة عن هذا الحق، سواء فيما يتعلق بالإخلال نفسه أو بعض أو كل نتائجه؛ ويجب أن يكون التنازل صريحاً ولا رجعة فيه. ثانياً، وهذه الحالة هي نوعاً ما أكثر تعقيداً، "إذا اعتُبر أن الدولة المضرورة، بسبب تصرفها، قد وافقت موافقة صحيحة على سقوط حقها في تقديم الطلب". وليس هناك حد زمني واضح للاحتجاج بالمسؤولية: فالعامل الحاسم هو ما إذا كان بإمكان المدعى عليه أن يتوقع بشكل معقول عدم متابعة الطلب، مما يجعل التأخير غير معقول.

وتتناول المواد أيضاً مسألة الطلبات المتصلة بنفس الفعل أو العملية، ولكنها تشمل العديد من الدول. وفيما يتعلق باحتجاج العديد من الدول بالمسؤولية والاحتجاج بالمسؤولية ضد العديد من الدول، فإن موقف القانون الدولي واضح وصريح: كل دولة مسؤولة عن تصرفاتها فيما يتعلق بالتزاماتها الدولية، وكل دولة مضرورة يحق لها أن تطالب أي دولة مسؤولة بتعويضها عن الخسائر الناجمة عن الفعل الصادر عن تلك الدولة. وتخضع هذه القاعدة لشروطين تبيهما الفقرة 2 من المادة 47: لا يجوز للدولة المضرورة أن تسترد، بواسطة التعويض، أكثر من قيمة الضرر الذي تكبدته (قاعدة منع الاسترداد المزدوج)، وقد تنشأ بين الدول مسائل بشأن المساهمة عندما تكون أكثر من دولة مسؤولة عن نفس الضرر.

التدابير المضادة

من المسائل التي حظيت بأكثر قدر من المناقشة فيما يتعلق بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، واجهت إمكانية اللجوء إلى التدابير المضادة كرد فعل من الدولة المضرورة، أو باسمها، عدة قيود موضوعية وإجرائية بينها الفصل الثاني من الباب الثالث من المواد.

فالتدابير المضادة مسموح بها كوسيلة لكفالة قيام الدولة المسؤولة بوقف الفعل غير المشروع وجبر الطرف المضروور. وحتى إذا كان أثرها موجعاً، فلا يمكن بالتالي أن تعتبر في حد ذاتها عقاباً أو عملاً انتقامياً (المادة 49). ومن هذا القيد الموضوعي يُستمد الطابع المؤقت أساساً للتدابير المضادة، التي تقتصر على عدم الوفاء مؤقتاً بالتزامات دولية معينة تجاه الدولة المسؤولة (المادة 49، الفقرة 2)، وينبغي أن تنتهي "حالمًا تمثل الدولة المسؤولة لالتزاماتها بموجب الباب الثاني فيما يتصل بالفعل غير المشروع دولياً" (المادة 53). وبالنظر إلى طابعها

المؤقت، يجب أن تُتخذ هذه التدابير بطريقة تتيح استئناف الوفاء بالالتزامات (المادة 49، الفقرة 3) عند حصول الامتثال، في حال حصوله.

والقيود الكمي والنوعي الأساسي المفروض على التدابير المضادة هو شرط التناسب: فالمادة 51 تنص على أنه ”يجب أن تكون التدابير المضادة متناسبة مع الضرر المتكبد، على أن توضع في الاعتبار حسامة الفعل غير المشروع دوليا والحقوق المعنية“. وتضع المادة 50 مزيدا من القيود الموضوعية على التدابير المضادة، التي لا يمكن بموجبها أن تتأثر التزامات موضوعية أساسية معينة بالتدابير المضادة (حظر التهديد باستعمال القوة أو استعمالها، والالتزامات الأساسية في مجال حقوق الإنسان، والالتزامات الإنسانية التي تحظر الأعمال الانتقامية، وعموما، الالتزامات الخاضعة للقواعد الآمرة). ومن الالتزامات الأخرى التي لا تتأثر بالتدابير المضادة التزامات معينة تتعلق بالحفاظ على قنوات اتصال مفتوحة مع الدول المعنية، ولا سيما تلك المتعلقة بالإجراءات السارية لتسوية المنازعات بين الأطراف المعنية وبصون حرمة الممثلين الدبلوماسيين أو القنصلين أو الأماكن أو المحفوظات أو الوثائق الدبلوماسية أو القنصلية.

وتنص الفقرة (ب) من المادة 52 على تعليق التدابير المضادة إذا عُرض النزاع بين الدول المعنية على محكمة أو هيئة قضائية مخوّلة سلطة إصدار قرارات ملزمة. ولكن الحكم المتعلق بحظر اللجوء إلى التدابير المضادة عندما تكون المفاوضات جارية بحسن نية حُذف من النص النهائي للمواد لكونه حكما غير محدد يعتريه اللبس.

ويخضع اتخاذ التدابير المضادة أيضا لسلسلة من الشروط الإجرائية (المادة 52)، من بينها وجوب أن يُطلب من الدولة المسؤولة الوفاء بالتزاماتها بوقف الفعل غير المشروع وحبس الطرف المضرور. ويجب أيضا أن تُحظر الدولة المسؤولة بأي قرار باتخاذ تدابير مضادة، وتتاح لها فرصة للتفاوض. وقد حُذف من النص النهائي قيد من القيود الإجرائية الأكثر إثارة للجدل فيما يتعلق باعتماد تدابير مضادة، وهو الحق الأحادي الجانب للدولة المسؤولة في إحالة منازعة بشأن التدابير المضادة إلى التحكيم. ذلك أن تعميم إمكانية اللجوء إلى تسوية قضائية إجبارية لمجموعة كبيرة من المنازعات لم يلق الدعم الكافي من الحكومات. وبذلك أصبحت فئة ”التدابير المضادة المؤقتة“ المقترحة كفئة منفصلة تنطوي على نوع من التكرار، لكن الفقرة 2 من المادة 52 ما زالت تتيح للدولة المضرومة إمكانية اتخاذ ”التدابير المضادة العاجلة اللازمة لحفظ حقوقها“.

وأخيرا، فإن صياغة المواد نشأت عنها مناقشة بشأن فرصة إتاحة إمكانية اتخاذ تدابير مضادة لجميع الدول عوض الدولة المضرومة فحسب. وأشار إلى هذه التدابير بـ ”التدابير المضادة الجماعية“ لتشمل الحالات التي تتصرف فيها بعض أو عدة دول بالتنسيق فيما بينها

والحالات التي تحتج فيها دولة ما في رد فعلها بالحق في اتخاذ تدابير مضادة للمصلحة العامة ردا على الإخلال بالتزام متعدد الأطراف، أو في حالة تنسيق التدابير من جانب عدد من الدول المعنية. وفي حين لا يزال الوضع الحالي للقانون الدولي فيما يتعلق بالتدابير المضادة الجماعية محدودا وفي مراحله الأولى، يبدو أن الدول لم تتدخل تماما عن إمكانية اتخاذ إجراءات فردية في حال عدم اتخاذ المنظمات الدولية أي إجراء في مواجهة أزمات إنسانية أو غيرها من الأزمات الناشئة عن حالات إخلال حسيم بالالتزامات الجماعية. وبالنظر إلى الحالة الراهنة المشوبة بالكثير من اللبس، فقد تمثل الموقف النهائي المتبنى في صياغة المواد في النص على شرط وقائي يحافظ على الموقف ويترك القرار النهائي بشأن هذه المسألة إلى مرحلة لاحقة من مراحل تطوير القانون الدولي. وتنص المادة 54 على أن الفصل المتعلق بالتدابير المضادة لا يخل بحق أي دولة غير مضرورة يجوز لها أن تحتج بمسؤولية دولة أخرى، في اتخاذ "تدابير مشروعة ضد [الدولة المسؤولة] ضمانا لوقف الخرق وللجبر لصالح المستفيدين من الالتزام الذي خرق".

الباب الرابع

تختتم المواد بسلسلة موجزة من الأحكام النهائية التي توضح حدود ونطاق المواد في علاقتها بأحكام القانون الدولي الأخرى. وتوضح المادتان 57 و 58 أن المواد لا تخل بالقانون الواجب التطبيق على مسؤولية المنظمات الدولية (ومسؤولية أي دولة عن سلوك منظمة دولية) أو المسؤولية الفردية بموجب القانون الدولي لأي شخص يعمل نيابة عن دولة ما. وقد اعتمدت لجنة القانون الدولي عام 2011 مجموعة مشاريع مواد بشأن مسؤولية المنظمات الدولية تتناول هذه المسائل.

وتنص المادتان 55 و 56 على أنه حيثما يكون موضوع المواد خاضعا لقاعدة التخصيص، فإن هذه القاعدة تنطبق، شأنها في ذلك شأن أي قاعدة من قواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق، على المسألة المعنية غير المنظمة بهذه المواد. وأخيرا، تعيد المادة 59 تأكيد الأولوية التي يحظى بها ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بمسألة المسؤولية.

مواد أخرى للقراءة

United Nations Legislative Series, Materials on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ST/LEG/SER B/25, U.N. Sales. No. E.12.V.12).

J. Crawford, A. Pellet & S. Olleson (eds) *The Law of International Responsibility*
(Oxford University Press, 2010)

الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، مسؤولية الدول عن الأفعال غير
المشروعة دولياً: مجموعة قرارات المحاكم الدولية وغيرها من الهيئات: تقرير الأمين العام
(A/65/76).

الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة
دولياً: مجموعة قرارات المحاكم الدولية بأنواعها وغيرها من الهيئات: تقرير الأمين العام (A/62/62)
و Add.1).

J.R. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility:*
Introduction, Text and Commentaries (Cambridge University Press, 2002)
بالفرنسية تحت عنوان *Les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'État*.
Los Artículos وبالإسبانية تحت عنوان *Introducción, texto et commentaires* (Pedone, 2003)
de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad Internacional del
Estado. Introducción, texto y comentarios (Dykinson, 2004)

D.J. Bederman, D. Bodansky, D.D. Caron, J.R. Crawford, J.R. Crook, R. Rosenstock,
E.B. Weiss, *Symposium: the International Law Commission's State Responsibility*
Articles, 96 AJIL 773-890 (2002)

S. Rosenne, *The International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility:*
Part 1, Articles 1-35 (M. Nijhoff, 1991)

Le Droit International à l'Heure de sa Codification: Études en l'Honneur de Roberto
Ago, (Giuffrè', 1987)

F.V. García Amador, L.B. Sohn & R.R. Baxter, *Recent Codification of the Law of State*
Responsibility for Injuries to Aliens, (Oceana, 1974)