

النظام الأساسي للجنة القانون الدولي

بقلم سير مايكل وود

عضو لجنة القانون الدولي

زميل أقدم في مركز لاوترباخت للقانون الدولي، جامعة كامبريدج

إن لجنة القانون الدولي هي جهاز فرعي تابع للجمعية العامة للأمم المتحدة، يهدف إلى تشجيع تطوير القانون الدولي وتدوينه. ويحكم عمل اللجنة نظام أساسي مرفق بقرار الجمعية العامة 174 (د-2) الصادر بتاريخ 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1947 (بصيغته المعدلة). وهذا النظام الأساسي جدير بالاهتمام لأنه، إضافة إلى تحديد هيكل اللجنة وأساليب عملها، يدل على ما شهده عام 1947 من اختلاف في المواقف إزاء تدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي. وعلى الرغم من الاختلافات التي قامت في ذلك الوقت - وربما بفضل الحلول التوفيقية الغربية بعض الشيء التي ينطوي عليها النص، ثبت أن النظام الأساسي للجنة القانون الدولي هو وثيقة تتسم ببعد النظر والمرونة، وقد صمدت أمام اختبار الزمن.

وقد نشأت حركة تدوين القانون الدولي في مؤتمرات متخصصة (مثل مؤتمر فيينا، 1814-1815، وباريس 1856، ولاهاي 1899/1907، ومؤتمر لندن البحري 1908-1909) وفي إطار مشاريع خاصة (معهد القانون الدولي ورابطة القانون الدولي، الذين تم إنشائهما في عام 1873؛ وبحوث هارفارد في مجال القانون الدولي، التي نشرت في الفترة 1929-1939). ولأسباب منها ضرورة كفالة الوضوح في القانون من أجل قبول اختصاص محكمة العدل الدولية الدائمة المنشأة حديثاً، انخرطت عصبة الأمم في جهود حكومية دولية أكثر انتظاماً، توجت بأعمال لجنة الخبراء المعنية بالتدوين التدريجي للقانون الدولي (1924) ومؤتمر لاهاي للتدوين لعام 1930 ولجنته التحضيرية، إلا أن هذه المساعي لم تتكامل بنجاح كبير. وفي عام 1931، اتخذت جمعية عصبة الأمم قراراً بشأن إجراءات التدوين، كان موضوعه الرئيسي تعزيز دور الحكومات في عملية التدوين. وقد أدرجت كثير من الأفكار الواردة في ذلك القرار في النظام الأساسي للجنة.

وتنص الفقرة 1 (أ) من المادة 13 من ميثاق الأمم المتحدة على أن تقوم الجمعية العامة بإجراء "دراسات وتشير بتوصيات بقصد ... تشجيع [التطوير التدريجي] للقانون الدولي وتدوينه". وقد سارعت الجمعية العامة إلى تنفيذ هذا الحكم. فأنشأت في دورتها الأولى المنعقدة عام 1946 لجنة للتطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه (تعرف باسم "لجنة السبعة عشر")، اجتمعت في الفترة من أيار/مايو إلى حزيران/يونيه 1947 وأوصت بإنشاء لجنة القانون الدولي. وفي وقت لاحق من عام 1947، أحرزت اللجنة الفرعية الثانية التابعة للجنة السادسة تقدماً في هذه الأعمال. وأجريت دراسة متعمقة للعديد من المسائل الهامة المتعلقة بتشكيل اللجنة أو الناشئة في سياق عملها خلال مراحل التفاوض على النظام الأساسي، كما يتضح من التقارير الصادرة عن لجنة السبعة عشر واللجنة الفرعية الثانية. وتشمل هذه المسائل عمل أعضاء اللجنة على أساس التفرغ أو لجزء من الوقت، ما إذا كان الأعضاء يمثلون الحكومات أو يعملون بصفتهم الفردية (أبدت أغلبية كبيرة الخيار الأخير في كل من اللجنتين)، والتمييز بين التطوير التدريجي والتدوين (الذي اختلفت بشأنه وجهات النظر، وتبين أنه غير عملي - انظر أدناه).

وليس للنظام الأساسي، بالنظر إلى أنه مرفق بقرار للجمعية العامة، صفة المعاهدة، ويجوز تعديله بقرار لاحق للجمعية العامة. ومع ذلك، لم يتم إدخال تعديلات عليه على مدى أكثر من 60 عاماً إلا تعديلات طفيفة. فقد أدخلت عليه، بموجب ستة قرارات للجمعية العامة (في

الأعوام 1950 و 1955 و 1956 و 1961 و 1981)، تعديلات تتعلق بصفة رئيسية بعضوية اللجنة، ومدة ولايتها أعضائها، ومكان اجتماعهم.

وبناء على طلب من الجمعية العامة، أجرت اللجنة مراجعة وجيزة لنظامها الأساسي في عام 1951، لكنها اقتصرت بصورة رئيسية على التوصية بأن تعمل على أساس التفرغ. ولم تعتمد الجمعية العامة هذه التوصية، وقررت اللجنة في عام 1952 أن من غير المناسب المضي قدما في المراجعة. وفي عام 1996 لاحظت اللجنة، في سياق استعراض عام لبرنامجها وإجراءاتها وأساليب عملها، أنه لم تجر قط أي مراجعة وتنقيح شاملين للنظام الأساسي، لكنها خلصت إلى أن النظام الأساسي كان بصفة عامة يتسم بما يكفي من المرونة لإتاحة إدخال تعديلات في الممارسة العملية (تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين، 1996، الفقرات 241-243). وفي تلك المناسبة، وجهت اللجنة الانتباه إلى بعض جوانب النظام الأساسي التي تستوجب استعراضها وتنقيحها، (وخاصة ما وصفته بالتميز "غير القابل للتنفيذ" بين التطوير التدريجي والتدوين، حيث اقترحت أنه "ينبغي أن تكون الإجراءات المتعلقة بهما واحدة". وأوصت اللجنة بالتفكير في إمكانية توصية الجمعية العامة بمراجعة النظام الأساسي، ولكن هذه التوصية ظلت دون متابعة. ويُعتقد أن الدول لم تعتبر أوجه الخلل في النظام الأساسي خطيرة إلى درجة تبرر إجراء مراجعة عامة لنصه.

ويشار إلى أن أساليب العمل الحالية للجنة غير واضحة مباشرة في النظام الأساسي، الذي يلزم أن يُقرأ في ضوء تطور ممارسة اللجنة والجمعية العامة منذ عام 1947. ولئن كان النظام الأساسي يرسى الإطار الأساسي لتنظيم عمل اللجنة، وأساليب عملها، ويشير إلى نتائج عملها، فإنه لا يضع قيودا في هذه المجالات. وقد بقي رغم ذلك المنطلق لفهم اللجنة.

وينقسم النظام الأساسي، بعد مادته الأولى التي تحدد هدف اللجنة، إلى ثلاثة فصول. فالفصل 1 (المواد 2 إلى 14) يتعلق بتنظيم أعمال اللجنة. والفصل 2 (المواد من 15 إلى 24) يصف مهامها. والفصل 3 (المادتان 25 و 26) يتناول التعاون مع الهيئات الأخرى.

وتنص المادة 1 من النظام الأساسي، التي تعكس الفقرة 1 (أ) من المادة 13 من الميثاق، على أن هدف اللجنة هو "تعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه". وتنص كذلك على أن "اللجنة [تعنى] في المقام الأول بالقانون الدولي العام، دون أن يحول ذلك بينها وبين الدخول في مجال القانون الدولي الخاص". ولم تهتم اللجنة في واقع الأمر بالقانون الدولي الخاص إلا عرضا، كجانب من جوانب دراستها للمسائل المتعلقة بالقانون الدولي العام (مثل الموضوع المتعلق بحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية).

ويتناول الفصل 1 تكوين اللجنة وإجراءات تسمية المرشحين وانتخابهم، ومدة ولاية أعضاء اللجنة (كانت هذه المدة في الأصل ثلاث سنوات، إلا أنه تم مدها إلى خمس سنوات في وقت مبكر عام 1950)، والمدفوعات المقدمة لهم (التي لا تزال تشكل مسألة مثيرة للجدل)، والمكان الذي تعقد فيه اللجنة اجتماعاتها. ونص النظام الأساسي أصلا على أن تجتمع اللجنة في نيويورك، لكن تم تغيير مكان الاجتماع إلى جنيف في عام 1955، حيث رأت اللجنة أن الظروف في المكتب الأوروبي للأمم المتحدة تفضي على نحو أكبر إلى تحقيق الكفاءة في نوع العمل الذي سيضطلع به أعضاء اللجنة. وبعد الدورة الأولى، عقدت اللجنة بالفعل جميع دوراتها تقريبا في جنيف.

وكانت اللجنة تضم في البداية خمسة عشر عضوا. ثم ازداد عددهم إلى واحد وعشرين في عام 1956، وإلى خمسة وعشرين في عام 1961، وإلى أربعة وثلاثين في عام 1981.

ويجب أن يكون أعضاء اللجنة من "الأشخاص المشهود لهم بالكفاءة في القانون الدولي" (المادة 2). ومن المفهوم ضمناً في نص النظام الأساسي، والواضح من تاريخ التفاوض والممارسة اللاحقة، أن أعضاء اللجنة يعملون بصفتهم الشخصية وليس كممثلين للدول.

وتسمى الدول المرشحين لعضوية اللجنة. ويتم انتخاب المرشحين الذين يحصلون على أكبر عدد من الأصوات في الجمعية العامة وما لا يقل عن أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين والمصوتين (على ألا يتجاوز عددهم الحد الأقصى المنصوص عليه لكل مجموعة إقليمية). ويُحدّد الحد الأقصى لكل من المجموعات الإقليمية الخمس بقرار من الجمعية العامة (انظر قرار الجمعية العامة 39/36 الصادر بتاريخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1981). ويوعز النظام الأساسي إلى الناخبين بأن يضعوا في اعتبارهم أن "يُكفل في اللجنة ككل تمثيل الأشكال الهامة للحضارة والنظم القانونية الرئيسية في العالم". وتقوم اللجنة نفسها بملاء الشواغر الطارئة.

ويقتضي النظام الأساسي بأن يقوم الأمين العام قدر استطاعته بتوفير الموظفين والتسهيلات للجنة. وقد قدمت شعبة التدوين التابعة لمكتب الشؤون القانونية منذ البداية إسهامات كبيرة في عمل اللجنة، ليس أقلها إعداد دراسات أو الإيعاز بإعداد دراسات تتعلق بمواضيع عامة أو منفردة مدرجة في جدول أعمال اللجنة. وأصبحت مساهمة الشعبة في عمل اللجنة تتسم بالمزيد من الأهمية بالنظر إلى أن أعضاء اللجنة لا يعملون على أساس التفرغ. وقد عمل مديرو شعبة التدوين المتعاقبون أمناً للجنة.

ويبدأ الفصل الثاني، وعنوانه "وظائف لجنة القانون الدولي" بمادة تصف، لأغراض النظام الأساسي، "التطوير التدريجي للقانون الدولي" و"تدوين القانون الدولي" (المادة 15). فمصطلح "التطوير التدريجي" يعني "إعداد مشاريع اتفاقيات بشأن موضوعات لم ينظمها القانون الدولي بعد، أو لم يتطور بشأنها بعد القانون تطوراً كافياً في ممارسات الدول". ومصطلح "التدوين" يعني "صياغة وتنظيم قواعد القانون الدولي منهجياً على نحو أدق في المجالات التي توجد بها ممارسات واسعة للدول، وسوابق، وقرارات".

ثم يضع هذا الفصل إجراءات منفصلة للتطوير التدريجي (الفرع ألف) وللتدوين (الفرع باء). ويميز الفرع ألف بين '1' الحالات التي تحيل فيها الجمعية العامة إلى اللجنة اقتراحاً بشأن التطوير التدريجي للقانون الدولي (المادة 16)؛ و '2' الحالات التي تقدم فيها الاقتراحات ومشاريع الاتفاقيات المتعددة الأطراف من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة غير الجمعية العامة، أو الوكالات المتخصصة، أو "الهيئات الرسمية المنشأة بموجب اتفاق حكومي دولي لتشجيع التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه" (المادة 17).

ويضع الفرع باء إجراءً وحيداً للتدوين. وهو يشمل حكماً هاماً يورد قائمة بالنتائج التي يمكن أن يسفر عنها عمل اللجنة، ويبدو في الممارسة أنه ملائم بالقدر نفسه لتناول المواضيع المتعلقة بالتطوير التدريجي للقانون. ويجوز للجنة أن توصي الجمعية العامة (أ) بالأخذ بأي إجراء، حين يكون التقرير قد تم نشره بالفعل؛ أو (ب) أن تحيط علماً بالتقرير أو تعتمد بقرار؛ أو (ج) أن تزكي المشروع لأعضاء الأمم المتحدة بهدف إبرام اتفاقية؛ أو (د) أن تعقد مؤتمراً لإبرام اتفاقية (المادة 23).

وسرعان ما تبين أن التمييز في النظام الأساسي بين التطوير التدريجي والتدوين، مع الإجراءات المنفصلة الثلاثة، لم يكن قابلاً للتنفيذ. ويقول بريغز (في كتابه بعنوان *لجنة القانون الدولي* (*The International Law Commission*)، الصفحة 141) إنه "كان من المتوقع

منذ البداية ألا يكون هذا التمييز سليماً مبدئياً وعملياً، ولكن الاعتبارات السياسية أدت إلى إدراجه في النظام الأساسي“. ومن الناحية العملية، وضعت اللجنة إجراء يعتبر واحداً في جوهره لكنه يتسم بالمرونة لمعالجة جميع المواضيع الرئيسية، بالاستناد إلى السمات الرئيسية للإجراءات المبينة في النظام الأساسي. ويشمل هذا الإجراء قراءتين أولى وثانية لإحراز تقدم مدروس، مع المراعاة التامة لأهمية التشاور في جميع مراحل العملية مع الدول فرادى وداخل اللجنة السادسة.

ويتضمن الفرع باء حكيم أوسع نطاقاً من حيث أهميتها. فالمادة 18 تقضي بأن تجري اللجنة "دراسة استقصائية لميدان القانون الدولي بأسره بغية اختيار مواضيع مناسبة للتدوين"، وذلك من أجل انتقاء المواضيع التي يعتبر تدوينها "لازماً ومستصوباً". وقد أفضى ذلك إلى إعداد هيرش لاوترباخت لدراسة شهيرة بعنوان "الدراسة الاستقصائية للقانون الدولي"، كانت (إلى جانب الدراسة الاستقصائية لعام 1971) مصدر الإلهام الرئيسي لأعمال اللجنة لفترة تقارب خمسين عاماً. ومنذ عام 1992، كان الفريق العامل المعني ببرنامج العمل الطويل الأجل التابع للجنة يعمل على تحديد المواضيع التي يمكن أن تنظر فيها اللجنة مستقبلاً على أساس الخطوط العريضة أو الملخصات التي يدها أعضاء اللجنة أو أمانتها بشأن المواضيع المنتقاة مسبقاً. وعلى هذا الأساس، يوصي الفريق العامل بانتظام بقائمة مواضيع لإدراجها في برنامج العمل الطويل الأجل للجنة. وتستند اللجنة حالياً إلى هذه القائمة في اختيار المواضيع.

وبموجب المادة 24 "تنظر اللجنة في الطرق والوسائل الكفيلة بجعل الأدلة المتصلة بالقانون الدولي العرفي أيسر توافراً، مثل جمع ونشر الوثائق المتعلقة بممارسات الدول وقرارات المحاكم الوطنية والدولية، بشأن مسائل القانون الدولي". وقد أفضى الجزء الثاني من تقرير اللجنة لعام 1950 المقدم إلى الجمعية العامة إلى إصدار سلسلة من المنشورات الهامة، الدولية والمحلية، والرسمية وغير الرسمية، التي لا تزال تصدر اليوم، ومنها *الحولية القانونية للأمم المتحدة، وسلسلة الأمم المتحدة التشريعية (United Nations Legislative Series)*، ومرجع ممارسات هيئات الأمم المتحدة، ومجموعة الأمم المتحدة لقرارات التحكيم الدولي (Reports of International Arbitral Awards).

وينطوي الفصل الثالث على حكم يقضي بأن تتشاور اللجنة على نطاق واسع مع أي من هيئات الأمم المتحدة، ومع "أي منظمات دولية أو وطنية، رسمية كانت أو غير رسمية" (المادتان 25 و 26). وتشير المادتان 16 و 21 أيضاً إلى إجراء مشاورات مع المؤسسات العلمية ومع فرادى الخبراء). ويرجح أن تستمر نزعة توسيع نطاق المشاورات، ولا سيما مع تناول اللجنة لمواضيع ناشئة جديدة. وقد أجرت اللجنة مؤخراً مشاورات مع خبراء خارجيين بشأن مواضيع من قبيل تقاسم الموارد الطبيعية، ومسئولية المنظمات الدولية، وحماية الأشخاص في حالة الكوارث. ومع أن النظام الأساسي قد صيغ في عام 1947، فإنه يتميز بتقبله للمشاورات مع الحكومات والهيئات غير الحكومية والخبراء.

المواد المرجعية

ألف - الوثائق

League of Nations, Assembly resolution of 25 September 1931: *Records of the Twelfth Assembly, Plenary Meetings*, p. 135
General Assembly resolution 94 (I) of 11 December 1946 (Progressive development of international law and its codification)
United Nations Documents on the Development and Codification of International Law, prepared for the Committee on the Progressive Development of International Law and Its Codification, (including

Historical Survey of Development of International Law and Its Codification by International Conferences (A/AC.10/5 of 29 April 1947)), *American Journal of International Law, Suppl.*, vol. 41, No. 4, 1947, p. 29-147

Report of the Committee on the Progressive Development of International Law and its Codification (A/AC.10/51, reissued as A/331), 17 June 1947

Report of the Sixth Committee Subcommittee 2 (A/C.6/193), 18 November 1947 (reprinted in *Official Records of the General Assembly, Second Session, 1947, Sixth Committee, Summary Records, Annexes*, p. 188, without text of draft Statute

General Assembly resolution 174 (II) of 21 November 1947 (Establishment of an International Law Commission

Report of the International Law Commission on its second session, 5 June to 29 July 1950 (A/1316, reproduced in the Yearbook of the International Law Commission, 1950, Part II, p. 367

General Assembly resolution 485 (V) of 12 December 1950 (Amendment to article 13 of the Statute of the International Law Commission

Report of the International Law Commission on its third session, 16 May to 27 July 1951 (A/1858, reproduced in the Yearbook of the International Law Commission, 1951, vol II, chapter V, p. 137-139

قرار الجمعية العامة 984 (د-10) الصادر بتاريخ 3 كانون الأول/ديسمبر 1955 (تعديل المادة 12 من النظام الأساسي للجنة القانون الدولي: مكان اجتماع اللجنة).

قرار الجمعية العامة 985 (د-10) الصادر بتاريخ 3 كانون الأول/ديسمبر 1955 (تعديل المادة 10 من النظام الأساسي للجنة القانون الدولي: مدة عضوية أعضاء اللجنة).

قرار الجمعية العامة 1103 (د-11) الصادر بتاريخ 18 كانون الأول/ديسمبر 1956 (تعديلا للمادتين 2 و 9 من النظام الأساسي للجنة القانون الدولي).

قرار الجمعية العامة 1647 (د-16) الصادر بتاريخ 6 تشرين الثاني/نوفمبر 1961 (زيادة عدد أعضاء لجنة القانون الدولي: تعديلا للمادتين 2 و 9 من نظام اللجنة الأساسي).

قرار الجمعية العامة 39/36 الصادر بتاريخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1981 (توسيع عضوية لجنة القانون الدولي).

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين، 1996، (A/51/10 (Supp))، الفقرات 241-243.

باء - الفقه

For a work “largely organized as a legal commentary on the meaning of the provisions of the Commission’s Statute” (taking the story up to the

- early 1960s), see H. W. Briggs. For more recent developments, see Part II of the latest edition of *The Work of the International Law Commission* H. W. Briggs, *The International Law Commission*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1965.
- R. Y. Jennings, “The Progressive Development of International Law and its Codification”, *British Yearbook of International Law*, vol. 24, 1947, p. 301.
- Y-L. Liang, “The General Assembly and the Progressive Development and Codification of International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 42, 1948, p. 66.
- Y-L. Liang, “Le Développement et la codification du droit international”, *Recueil des Cours*, vol. 73, 1948-II, p. 411.
- S. Rosenne, “The International Law Commission 1940-59”, *British Yearbook of International Law*, vol. 36, 1960, p. 104.
- P. S. Rao, “The International Law Commission”, in R. Wolfrum (Ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, online edition, [www.mpepil.com], visited on 1 December 2008.

الأمم المتحدة، أعمال لجنة القانون الدولي، الطبعة السابعة، 2007 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.07.V.9، المجلد الأول، الجزأين الأول-3 والثاني).