بيان السودان
SUDAN STATEMENT

أمام

اللجنة السادسة – الدورة (٧٤)

البند (٨١)

حـــــول

تقرير لجنة القانون الدولي - الدورة ٧١

القسم الثاني : حصانة مسئولي الدولة من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية- حماية البيئة فيما يتعلق بالنزاعات المسلحة

Report of the International Law Commission

Seventy-one Session

Cluster 2: Immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction & Protection of the environment in relation to armed conflicts

الوزير المفوض

د. الصادق على سيد احمد

Minster plenipotentiary

Dr. Elsadig Ali Sayed Ahmed

نيويورك – ٣١ أكتوبر ٢٠١٩

New York –31 October. 2019

الرجاء المراجعة عند الإلقاء

السيد الرئيس،،

- فيما يتعلق بموضوع "حصانة مسئولي الدولة من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية" ، أخذنا علما بأنه كان معروضاً على اللجنة التقرير السادس والتقرير السابع الصادر عن المقرر الخاص.،والذي كرس تقريره الأخير لمعالجة الجوانب الإجرائية للحصانة من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية. وعلى وجه الخصوص ، قدم التقرير السادس ، الذي لم يكتمل النقاش حوله في الدورة السبعين في عام ٢٠١٨ ، تحليلًا لثلاثة عناصر للجوانب الإجرائية المتعلقة بمفهوم الولاية القضائية ، وهي: (أ) التوقيت ؛ (ب) أنواع الأفعال المتأثرة ؛ و (ج) تحديد الحصانة.و أكمل التقرير السابع دراسة الجوانب الإجرائية للحصانة فيما يتعلق بالعلاقة بين الولاية القضائية والجوانب الإجرائية للحصانة.

السيد الرئيس،،

- لابد من القول أولا أن موضوع حصانة مسئولي الدول من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية يثير سؤالاً أساسيا يتعلق بمبدأين أساسيين في القانون الدولي وهما: احترام سيادة الدولة ومكافحة الإفلات من العقاب. ومن الناحية التاريخية، تطور قانون الحصانة استنادا إلى فكرة حقوق السيادة. وقد انطبق هذا المبدأ بصورة واسعة على مجالات عديدة من القانون الدولي، مثل قانون العلاقات الدبلوماسية وحصانة الدول، وذلك أيضا نتاج عمل اللجنة. وقد حظيت حصانة مسئولي الدول باعتراف واسع النطاق من جانب المجتمع الدولي.
- وقد أكدت محكمة العدل الدولية، في فتواها بشأن الخلاف المتعلق بتمتع مقرر خاص للجنة حقوق الإنسان بالحصانة من الإجراءات القانونية، قاعدة مستقرة ذات طابع عرفي ومفادها أن تصرف أي جهاز في الدولة لا بد وأن يعتبر عملاً من أعمال الدولة. وبما الجهاز يشمل شخصاً أو كياناً له ذلك المركز وفقا للقانون الداخلي للدول، فإن مصطلح "مسئول الدولة"، لأغراض مسئولية الدول، لن يضم فعلاً من يشكلون جهازاً رسمياً للدولة فحسب بل حتى الأشخاص أو الكيانات التي تمارس عناصر من السلطة الحكومية. وقد يشمل المصطلح أيضا أشخاصا أو فئات من الأشخاص يتصرفون في الواقع بناء على تعليمات دولة أو بتوجيه منها أو تحت سيطرتها أو أشخاصا أو فئات من الأشخاص يمارسون عناصر من السلطة الحكومية في غياب السلطة الرسمية أو نيابة عنها.
- الحصانة من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية فيما يتعلق بمسئول للدولة، لا بد وأن يكون ظاهريا خاضعا لولاية دولة أخرى. ففي قضية الأمر بالقبض، أقرت محكمة العدل الدولية بأن الحصانة، ينبغي تناولها، منطقياً، عندما يكون ثمة قرار بشأن الولاية، وإن كانت المحكمة نفسها قد تناولت مسائل الولاية دون أي قرار بشأن الولاية، مراعاة لالتماسات الطرفين. وفي أي نظام قانوني، سواء كان وطنيا أو دوليا، تعد ممارسة الدولة لولايتها مظهراً من مظاهر سلطتها السيادية. فهي الوسيلة التي بها يتم تشغيل القانون وتفعليه. ومن الناحية التحليلية، تنطوي تلك السلطة على ثلاثة أنواع من الولاية وهي: (أ) ولاية تشريع؛ (ب) وولاية إنفاذ؛ (ج) وولاية مقاضاة. والخط الفاصل بين الأنواع الثلاثة من الولاية خط رفيع.
- تنص المادة ٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية لسنة ٢٠٠٤م على حكم يتضمن شرط استثناء. فالفقرة ١ تنص صراحة على أن الاتفاقية لا تخل بالامتيازات والحصانات التي تتمتع بها الدولة بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بممارسة وظائف (أ) بعثاتها الدبلوماسية، أو مراكزها القنصلية، أو بعثاتها الخاصة، أو بعثاتها لدى المنظمات الدولية، أو وفودها إلى أجهزة المنظمات الدولية أو إلى المؤتمرات الدولية؛ (ب) والأشخاص المرتبطين بها.

- ولا تحكم الفقرة ٢ مسبقا على نطاق الحصانات التي تمنحها الدول لملوك ورؤساء الدول الأجنبية ولأفراد أسرهم أو خدمهم والتي قد تشمل عمليا أفراد حاشيتهم أيضا. كما لا يُحكم مسبقا على نطاق الحصانات التي تمنحها الدول لرؤساء الحكومات ووزراء الخارجية. ولم تدرج هذه الفئة الأخيرة صراحة في الفقرة ٢ لأنه سيصعب وضع قائمة حصريه . علاوة على ذلك، فإن أي جرد للقائمة من شأنه أن يثير مسائل تتعلق بأساس ونطاق الحصانة من الولاية القضائية المخولة لهؤلاء الأشخاص.

السيد الرئيس،،

- بالنظر في المادة ٦ (٣) من مشروع المواد المقدم من لجنة القانون الدولي نجد أن مسالة حصانات رؤساء الدول تثير جدلاً كنا نؤمل أن تحسمه لجنة القانون الدولي لصالح القواعد الآمرة الراسخة في القانون الدولي؛ لكنها آثرت أن تسير في ركاب نظام روما الأساسي.
- والواضح فقها وقانوناً ان المادّة ٢٧ - الواردة بطبيعة الحال في ثنايا معاهدة دوليّة خاصة- نظام روما الاساسي - لا تثير أيّ إشكالات للدول المصادقة عليها، من حيث افتراض تنازلها عن هذه الحصانات بالتصديق على هذه المعاهدة، فإنّ الإشكاليات حول هذا الموضوع ستثور حتماً في تقرير مدى إلزامية الحكم الوارد في المادّة ٢٧ السالف الذكر، للدول غير الأطراف في هذه المعاهدة - أي الدول التي لم تصادق عليها- خاصّة عندما يتولى مجلس الأمن الدولي زمام المبادرة بموجب المادّة ١٣/ب من نظام المحكمة، ويصدر قراراً بإحالة دعوى إلى المحكمة الجنائية الدوليّة. فهل يعدّ قرار مجلس الأمن الدولي في هذه الحالة بمنزلة فرض الالتزام على الدولة غير المصادقة على نظام المحكمة بالتنازل عن الحصانة ومن ثم «ليس أسلوب التصديق» هو مصدر «التنازل عن الحصانة»، بل قرار مجلس الأمن الدولي حول هذا الموضوع؟ الجواب وفقاً للرأي الفقهي الدولي الراجح أنّ **الحصانة هنا هي حقّ للدولة لا للشخص المتمتع بها**. فلا يجوز لأحد - ولو كان مجلس الأمن الدولي - النيابة عنها في هذا الموضوع. ويبقى الشخص المستهدف بمثل هذه القرارات - في هذه الحالة - متمتعاً بالحصانة ويستطيع التمسّك بها في مواجهة المحكمة. وان اي محاولة للتفسير بغير ذلك تبدو خاطئة لا محالة.

السيد الرئيس،،

- يعدّ مبدأ عدم خضوع الدولة للقضاء الأجنبي من أهم النتائج المترتبة على المساواة القانونية بين الدول تامّة السيادة، إذ لا تخضع الدولة في تصرفاتها وأفعالها لقضاء ومحاكم دولة أجنبية، وإذا حدث ورُفعت دعوى أمام محاكم هذه الدولة الأجنبية ضد دولة أخرى، فيتوجب على هذه المحاكم رفض الدعوى إعمالاً لمبدأ «حصانة الدولة القضائية»، وهكذا، فإنّ الاحترام المتبادل للسيادات المستقلة بين الدول يعني الإعفاء من الخضوع للقضاء الأجنبي، ويقتضي في الوقت نفسه الاعتراف للدولة بالحرية والاستقلال في أن تفعل ما يناسبها وأن تمتنع عن فعل ما تشاء، وأن لا تخضع لتوجيه هذه الدولة أو تلك في هذا العمل أو ذاك.
- كما تجب الإشارة إلى أنّ هناك علاقة وطيدة بين الحصانتين القضائيتين اللتين تتمتع بهما كلّ من الدولة ذات السيادة والمبعوث الدبلوماسي، فلا يتمتع الأخير بالحصانة القضائية إلاّ إذا كان يمثّل دولة مستقلة وذات سيادة، لأنّ منح الممثل الدبلوماسي هذه الحصانة إنّما يكون لأجل الحفاظ على كرامة الدولة وهيبتها، ومن أجل مقتضيات الوظيفة الدبلوماسية، ولأنّه، من حيث النتيجة، يمثل دولة ذات سيادة. كما تجدر الإشارة إلى أنّ عدم الاعتراف بالدولة لا ينزع عنها مكنة التمتع بالحصانة القضائية، ذلك لأن الاعتراف لا يعدّ اتفاقاً منشئاً للشخصية الدوليّة، وإنّما يقتصر أثره على الكشف عن تلك الشخصيّة.

السيد الرئيس،

- لابد من الإشارة لاتفاقية الأمم المتحدة لحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية لسنة ٢٠٠٤م التي نصت على أن حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية مقبولة بوجه عام، كمبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي، ورأت أن وجود اتفاقية دولية لحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية من شأنه أن يعزز سيادة القانون والوثوق القانوني، ولاسيما في المعاملات بين الدول والأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، و يساهم في تدوين القانون الدولي وتطويره ومواءمة الممارسة في هذا المجال، وقد نصت المادة ٥ منها: انه تتمتع الدولة، في ما يتعلق بنفسها وبممتلكاتها، بالحصانة من ولاية محاكم دولة أخرى، وتم النص في المادة ٦: على طرائق إعمال حصانة الدول ومن بينها ان تُعْمِلْ الدولة حصانة الدول المنصوص عليها في المادة ٥ بالامتناع عن ممارسة الولاية القضائية في دعوى مقامة أمام محاكمها ضد دولة أخرى وتضمن لهذه الغاية أن تقرر محاكمها من تلقاء نفسها احترام حصانة تلك الدولة الأخرى.

السيد الرئيس،

- فيما يتعلق بالضمانات الإجرائية، لابد أن يكون الغرض من هذه الضمانات هو تلافي تعسف دولة المحكمة في ممارسة ولايتها القضائية الجنائية أو توظيفها إياها لخدمة دوافع سياسية والحيلولة دون تعرض الدول للضغط من جانب دول أخرى اذ ينبغي أن يكون هدفها الرئيسي هو الحفاظ على سيادة دولة المسئول.
- ينبغي لمحاكم دولة المحكمة أن تنظر في حصانة مسئولي الدول من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية في الأوقات التالية: '١' قبل بدء مرحلة المحاكمة التي قد تشمل مسئولا أجنبيا؛ '٢' قبل اعتماد أي إجراء لتوجيه الاتهام للمسئول أو لمحاكمته؛ '٣' قبل اتخاذ أي إجراءات في حق هذا المسئول تستهدفه صراحةً، وتفرض عليه التزامات قد تترتب على الإخلال بها تدابير قسرية، ويرجح أن تَحول دون أدائه لمهامه الرسمية على نحو سليم، بما في ذلك التدابير ذات الطابع الاحترازي وتلك التي تتخذ في مرحلة التحري أو التحقيق..
- وينبغي النظر في الحصانة أيضاً حينما يتعين على محاكم الدولة اتخاذ قرار بشأن اعتقال مسئول أجنبي أو استدعائه للشهادة أو مطالبته بتسليم مستندات، أو يكون عليها أن تأمر باتخاذ تدابير احترازية، ما دامت هذه القرارات تؤثر على المسئول المعني مباشرةً أو تفرض عليه تدابير قسرية أو تمنعه من ممارسة مهامه على نحو سليم.
- وبالنظر إلى أن تطبيقَ الحصانة من الولاية القضائية سيؤدي إلى تجميد الولاية القضائية المختصة، فمن البديهي استنتاج أن هذا الاختصاص يعود إلى الأجهزة المكلفة بهذه الولاية القضائية. وبالتالي، تكون محاكم دولة المحكمة هي المختصة بالبت بصفة نهائية في هذه المسألة.
- في إطار خطة عمل المقررة الخاصة المستقبلي ورغبتها وفق تقريرها السادس في إجراء تحليل للعلاقة بين حصانة مسئولي الدول من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية والمحاكم الجنائية الدولية خاصة بعد إصدار المحكمة الجنائية الدولية حكمها في القضية المتعلقة بالتزام الأردن بالتعاون مع المحكمة. ينبغي توخى الحيطة والحذر فقد جاء حكم دائرة الاستئناف في هذه القضية محبطا ومخيبا للآمال للكل المتابعين حتى من بعض أعضاء نظام روما الأساسي حيث انبنى قرار دائرة استئناف المحكمة الجنائية بخصوص قضية المملكة الأردنية الهاشمية المشار إليها في التقرير على تفسيرات سياسية أكثر منها قانونية. فالقرار يخالف العديد من المعاهدات الدولية الثابتة والراسخة أن القول بعدم وجود قاعدة في القانون الدولي العرفي تعترف بحصانة رئيس الدولة ، فيما يتعلق بالمحاكم الدولية تلغي وللأسف الشديد قواعد القانوني الدولي الثابتة والراسخة في وجود الحصانة في اطر العلاقة الأفقية بين الدول ، بطريقة من شأنها أن تمنع أي محكمة دولية من ممارسة اختصاصها على الشخص الذي طلبت القبض عليه وتسليمه. ، ، في رأينا ، خطوة خطيرة للغاية وغير حكيمة قام بها قضاة المحكمة. بحيث يبدو من هذا المنطق أن الأطراف في نظام روما الأساسي ، من خلال

إنشاء المحكمة ، يسلبون حقوق الدول غير الأطراف بموجب القانون الدولي. ويخالف الحكم أيضا حتى المادة (١٠) من نظام روما الأساسي نفسه التي تنص على انه " ليس في هذا الباب ما يفسر على أنه يقيد أو يمس بأي شكل من الأشكال قواعد القانون الدولي القائمة أو المتطورة ".. ويخالف القانون الدولي العرفي الذي انتقي منه قضاة المحكمة ما يناسبهم ويخدم مصالحهم في الحكم فقط. ويعتبر عدد مقدر من الخبراء القانونيين أن قرار مجلس الأمن ١٥٩٣ لا يُعفي من الالتزام بمبدأ احترام الحصانة.. ووفقاً للقانون الدولي وللرأي الفقهي الدولي الراجح أنّ الحصانة هنا هي حقّ للدولة لا للشخص المتمتع بها. فلا يجوز لأحد النيابة عنها في هذا الموضوع. ويبقى الشخص المستهدف بمثل هذه القرارات - في هذه الحالة - متمتعاً بالحصانة ويستطيع التمسّك بها في مواجهة المحكمة.

ونشير في هذا الموضوع إلى ما يأتي:

- أولا: الحصانة من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية هي إجرائية من حيث طبيعتها وتصلح فقط كمستوى إجرائي للإجراءات الجنائية. وتبقى المسؤولية الجنائية الموضوعية الأساسية كما هي. وبهذه الكيفية، لا ينبغي النظر إلى الحصانة من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية باعتبارها ثغرة في الكفاح ضد الإفلات من العقاب. بل ينبغي احترام حصانة المسئولين من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية على أساس أنها إجرائية فقط.
- ثانيا: القصد من مشاريع المواد عدم المساس بأي حصانة تكون مستمدة من القواعد الخاصة للحصانة، مثل الحصانة الدبلوماسية. وينص التعليق على أنه في حالة وجود تضارب بين مشاريع المواد وبين أي نظام خاص تكون السيادة للنظام الخاص. وترى اللجنة أيضا أن الأشخاص الخاضعين لتلك القواعد الخاصة "يستثنون تلقائيا" من نطاق مشروع المواد. وسيكون من المفيد أن توضح لجنة القانون الدولي ما إذا كان هذا الاستبعاد التلقائي يحدث فقط في ظروف يتمتع فيها المسئول بالحصانة بموجب القواعد الخاصة. وبعبارة أخرى، إذا كان المسئول لا يتمتع بالحصانة بموجب القواعد الخاصة، فهل يكون له الحق في تطبيق مشروع المواد لتحديد ما إذا كان يتمتع بالحصانة على هذا الأساس؟ فمثلا، إذا لم يتمتع مسئول دبلوماسي بالحصانة في حالة معينة، بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، هل يكون له الحق في تطبيق مشروع المواد لهذا الغرض؟ ويتصل هذا الأمر اتصالا وثيقا بأفراد القوات العسكرية على وجه الخصوص، بسبب حالات توفر فيها اتفاقات تمركز القوات هيكلا هرميا للولاية القضائية المنطبقة عوضا عن الحصانة ذاتها.
- ثالثا: نلاحظ أن لجنة القانون الدولي قررت أن تحصر تطبيق الحصانة الشخصية على المجموعة الثلاثية. مع وجود مقترحات لعدد من الدول ، للنظر في مسألة توسيع نطاق الحصانة الشخصية لتشمل كبار المسئولين من غير المجموعة الثلاثية، إقرارا بالواقع الحالي، فكثيرا ما يدير مسئولون رفيعو المستوى السياسة الخارجية بدلا من وزير الشؤون الخارجية.

السيد الرئيس،،

- فيما يتعلق بموضوع "حماية البيئة فيما يتعلق بالنزاعات المسلحة" ، أخذنا علما بأنه كان معروضاً على اللجنة التقرير الثاني للمقرر الخاص' الذي ناقش المسائل المتعلقة بحماية البيئة. البيئة في النزاعات المسلحة غير الدولية ، والمسائل المتعلقة بالمسؤولية والمسؤولية عن الأضرار البيئية. وعقب المناقشة العامة ، قررت اللجنة إحالة مشاريع المبادئ السبعة ، على النحو الذي اقترحته المقررة الخاصة في تقريرها الثاني ، إلى لجنة الصياغة..
- ونشدد وبقوة أهمية مبدأ السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية وعلى حقوق الشعوب، وهو ما يتضح من الطريقة التي صيغ بها في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب: "تتصرف جميع الشعوب بحرية في ثرواتها ومواردها الطبيعية.ويمارس هذا الحق لمصلحة السكان وحدهم. ولا يجوز حرمان شعب من هذا الحق بأي حال من الأحوال".وتتبع

هذه الصيغة بصورة لصيقة الطريقة التي ذُكر بها هذا المبدأ في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وهي وثيقة الصلة بالمتطلب الوارد في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمتعلق بالتزام كل دولة بالإعمال التدريجي للحقوق الواردة في العهد "وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة".

- فيما يتعلق بالمبادئ التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة حتى الآن، إن مصطلحي "البيئة" و"البيئة الطبيعية" استخدما بشكل غير متسق. وسيكون من المفيد أن تُحدَّد معايير لتجنب التسبب في الخلط في استخدامهما. وعلاوة على ذلك، فإن القضايا البيئية لا تقتصر على البيئة الطبيعية؛ وهي تتضمن حقوق الإنسان والاستدامة والتراث الثقافي. ونحن نؤيد الاقتراح، الذي ناقشته اللجنة، بإعادة النظر في مصطلحي "البيئة" و"البيئة الطبيعية" في مرحلة لاحقة.
- وفيما يتعلق بمشروع المبدأ ١٧ (مخلفات الحرب في البحر)، نشدد على أن من الأهمية بمكان أن يُكفَل التعاون بين الدول الساحلية في الجهود الرامية إلى إزالة مخلفات الحرب. ويمكن أن تكون للدول حقوق وواجبات محددة في هذا الصدد، رهناً بالموقع الذي توجد فيه المخلفات..
- ويؤيد وفد بلادي مشاريع المبادئ المقترحة مشروع المبدأ ١٣ مكرراً ثانياً:النهب يُحظَر نهب الموارد الطبيعية. ومشروع المبدأ ٦ مكرراً بذل الشركات للعناية الواجبة حيث ينبغي للدول الأطراف أن تتخذ التدابير التشريعية والتدابير الأخرى اللازمة لضمان أن تقوم الشركات المسجلة في إطار ولايتها القضائية أو التي يقع مقرها أو مركز نشاطها ضمن هذه الولاية ببذل العناية الواجبة وتوخي الحرص فيما يتعلق بحماية الصحة البشرية والبيئة، حين تعمل في مناطق نزاع مسلح أو في حالات ما بعد انتهاء النزاع.ويشمل ذلك كفالة أن تشترى الموارد الطبيعية وأن يحصل عليها بطريقة منصفة ومستدامة بيئيا. كذلك يؤيد وفدي مشروع المبدأ ١٤ مكرراً المعنونة النزوح البشري وانه ينبغي أن تتخذ الدول والجهات الفاعلة المعنية الأخرى التدابير المناسبة لمنع التدهور البيئي والتخفيف منه في المناطق التي يقيم فيها أشخاص نازحون بسبب نزاع، أثناء توفيرها الإغاثة لهؤلاء الأشخاص وللمجتمعات المحلية.

وشكرا جزيلاً