

قوة الإنسانية

المؤتمر الدولي الثالث والثلاثون
للصليب الأحمر والهلال الأحمر
٩-١٢ ديسمبر ٢٠١٩، جنيف



المؤتمر الدولي الثالث والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا

9-12 ديسمبر 2019

إدماج القانون الدولي الإنساني في القوانين الوطنية: خريطة طريق لتحسين تنفيذ القانون
الدولي الإنساني على الصعيد الوطني

مشروع عناصر قرار

مارس 2019

إدماج القانون الدولي الإنساني في القوانين الوطنية: خريطة طريق لتحسين تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني

معلومات أساسية

يسعى مشروع عناصر القرار المقترح حول اعتماد خريطة طريق لتحسين تنفيذ القانون الدولي على الصعيد الوطني إلى تقديم ملخص للمضمون المحتمل لكل فقرة، دون تقديم نص نهائي للقرار المقترح.

وتلي كل فقرة مسوغات توضح مدى جدوى إدراج هذه الفقرة في القرار.

وتُعرض هذه الوثيقة من أجل التشاور مع أعضاء المؤتمر الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر (المؤتمر الدولي) بغية جمع دفعة أولى من التعليقات والتعقيبات، والحصول على فهم أولي بشأن ما إذا كان النهج المقترح بخصوص المضمون مقبولاً ويحظى بتوافق الآراء.

ويرجى، لدى تقديم التعليقات والتعقيبات على هذه الوثيقة، النظر في السؤالين التاليين:

- هل توافق على العناصر المقترح إدراجها في فقرات الديباجة ومنطوق القرار؟
- هل هناك عناصر ناقصة ينبغي إدراجها في القرار؟

ولا يُتوقع في هذه المرحلة تلقي أي تعليقات مفصلة على صياغة مشروع عناصر هذا القرار. وستتاح في مرحلة لاحقة فرصة للتعليق على صياغة محددة حالما يصبح المشروع الأولي للقرار جاهزاً.

مقدمة

شهدت السنوات الأخيرة وقوع الكثير من الانتهاكات المروعة والشنيعة للقانون الدولي الإنساني. وقد شكك البعض حتى في قدرة القانون الدولي الإنساني على حماية ضحايا النزاعات المسلحة المعقدة الدائرة اليوم، ولا تزال هناك تحديات كبيرة يتعين التصدي لها. ومع ذلك، ففي النزاعات المسلحة الناشئة في جميع أنحاء العالم، يخوض العديد من المتحاربين في الواقع قتالهم اليومي وفقاً للقواعد. ولا يزال القانون الدولي الإنساني يحكم سلوكهم، وهو ما يكفل بنجاح حماية الضحايا وتقييم طرق سير العمليات القتالية.

وقد لا تكون الإنجازات التي يحققها القانون الدولي الإنساني يوماً أي الجرحى الذين يُسمح لهم بالعبور عبر نقاط التفتيش، والأطفال الذي يتلقون ما يحتاجون إليه من غذاء، والمحتجزون الذين يستطيعون توجيه رسائل إلى عائلاتهم، والعديد من الأمثلة الأخرى - مرئية دوماً لعامة الناس. ومع ذلك، فهي تثبت في جميع الحالات أن القانون الدولي الإنساني يحظى بالاحترام. ويصون القانون الدولي الإنساني، الذي وُضع لمواجهة أصعب الأوقات، جوهر إنسانيتنا المشتركة. ويعد احترام القانون الدولي الإنساني من المعانة الإنسانية التي لا تستمر لسنوات فحسب بل تمتد حتى بعد عقود من انتهاء النزاعات.

ويشعر أعضاء المؤتمر الدولي بالارتياح إزاء الأمثلة العديدة التي تدل على ما نشهده من احترام للقانون، ولكنهم يعربون، بالقدر نفسه، عن استيائهم من تكرار حالات عدم الاحترام، خاصة وأنها تنطوي على عواقب وخيمة للغاية. ويمكن لجميع الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف ومكونات الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، بل يجب عليها، أن تفعل المزيد من أجل ضمان احترام القانون الدولي الإنساني.

ويوافق هذا العام الذكرى السبعين لاعتماد اتفاقيات جنيف لعام 1949. وقد صدّق على هذه الاتفاقيات عالمياً. ولذلك، فإن المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين يهيئ لحظة مواتية تتاح فيها لأعضاء المؤتمر فرصة إعادة تأكيد التزامهم بالقانون الدولي الإنساني والعمل على تطبيقه وتنفيذه بشكل كامل، وخاصة على المستوى الوطني.

وعليه، فإن القرار المقترح يركز على التدابير العملية المتعلقة بالتنفيذ على الصعيد الوطني. وبموازاة ذلك، يُحثّ أعضاء المؤتمر على تقديم تعهدات محددة تكون مصحوبة بنتائج ملموسة، إذا أمكن، ومرتبطة بالتدابير المقترحة في هذا القرار.

فقرات الديباجة

الفقرة 1 يمكن أن يرد في فقرة الديباجة التمهيدية إعراب عن القلق العميق إزاء استمرار انتهاكات القانون الدولي الإنساني التي تسبب معاناة إنسانية بالغة وتؤثر على شرائح كبيرة من السكان.

المسوغات: يُقصد من هذه الفقرة الإعراب عن قلق المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين إزاء انتهاكات القانون الدولي الإنساني والربط بين هذه الانتهاكات وعواقبها الإنسانية.

الفقرة 2 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات الديباجة تشديد على وجود حالات كثيرة يحترم فيها القانون الدولي الإنسان، على الرغم من الانتهاكات المتكررة لهذه المجموعة من النصوص القانونية، ومن جملة هذه الحالات حينما تُعْلَق الهجمات على الأهداف العسكرية أو تلغى لأن الأضرار العرضية التي تلحق بالمدنيين قد تعتبر أضراراً مفرطة؛ أو حينما تتاح معلومات عن أماكن وجود الأشخاص المفقودين فيتمّ شملهم بعائلاتهم؛ أو حينما تسمح الأطراف في نزاع مسلح لمنظمات إنسانية غير متحيزة بإيصال المساعدات إلى المحتاجين.

المسوغات: يُقصد من هذه الفقرة المساهمة في تكريس خطاب أكثر إيجابية بشأن القانون الدولي الإنساني، وهو ما لم يتحقق رسمياً في أي قرار سابق من قرارات المؤتمر الدولي. ويمكن أن تتضمن قائمة غير حصرية للحالات التي حظي فيها القانون الدولي الإنساني بالاحترام بغية تقديم برهان ملموس يؤكد وجهة القانون الدولي الإنساني وأهميته. ومع ذلك، ينبغي قراءة الصيغة الإيجابية لهذه الفقرة بالاقتران مع الصيغة السابقة، ولئن كانت النبرة مفعمة بالأمل، فإن الوجود غير المقبول للانتهاكات لا يزال يشكل مصدر قلق رئيسي ولا ينبغي التقليل من شأنه.

الفقرة 3 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات الديباجة تأكيد التزام جميع الدول والأطراف في النزاعات المسلحة مجدداً باحترام القانون الدولي الإنساني وكفالة احترامه في جميع الأحوال.

المسوغات: تُذكر هذه الفقرة بالالتزام المنصوص عليه في المادة 1 المشتركة بين اتفاقيات جنيف، والتي تقوم عليها جميع قواعد القانون الدولي الإنساني ومبادئه الأخرى.

الفقرة 4 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات الديباجة إقرار بأنه على الرغم مما تطرحه الحروب المعاصرة من تحديات جديدة، فإن القانون الدولي الإنساني لم يكن يوماً أكثر أهمية مما هو عليه الآن في النزاعات المسلحة الدولية منها وغير الدولية، ويجب تطبيقه بالكامل في جميع الأحوال على جميع الأشخاص الذين يتمتعون بحماية قواعده، دون أي تمييز محض يقوم على طبيعة النزاع المسلح أو على منشأه أو يستند إلى القضايا التي تناصرها أطراف النزاع أو التي تعزي إليها.

المسوغات: تؤكد هذه الفقرة مجدداً وجهة القانون الدولي الإنساني وتكرر بعض سماته الأساسية، مثل حظر حرمان أي شخص من الحماية التي يكفلها له القانون الدولي الإنساني.

الفقرة 5 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات الديباجة ترحيب بالتصديق العالمي على اتفاقيات جنيف لعام 1949، وإبراز أن عام 2019 يوافق الذكرى السبعين لاعتمادها، وإعراب عن الأمل في أن تحظى أيضاً المعاهدات الأخرى ذات الصلة بالقانون الدولي الإنساني بقبول عالمي.

المسوغات: يقصد من هذه الفقرة التنويه بحلول الذكرى السنوية السبعين لاتفاقيات جنيف لعام 1949 وربط هذه المناسبة الرمزية بدعوة الدول إلى التصديق على الانضمام إلى المعاهدات الأخرى ذات الصلة بالقانون الدولي الإنساني والتي لم تصبح بعد طرفاً فيها.

الفقرة 6 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات الديباجة تذكير بالمهمة المسندة إلى كل مكون من مكونات الحركة فيما يتعلق بالقانون الدولي الإنساني على النحو المكرس في معاهدات القانون الدولي الإنساني والنظام الأساسي للحركة الدولية.

المسوغات: تُذكر هذه الفقرة بالمهام المسندة إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر والجمعيات الوطنية، وفقاً للقانون الدولي الإنساني والنظام الأساسي للحركة.

فقرات منطوق القرار

الفقرة 1 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار حث جميع الأطراف في النزاعات المسلحة على أن تتقيد تقيداً تاماً بالتزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني.

المسوغات: تردد هذه الفقرة ما ورد في الفقرة الأولى من الديباجة. ويمكن، بل يجب، تفادي انتهاك القانون الدولي الإنساني. ويندرج التزام جميع الأطراف في النزاعات المسلحة باحترام القانون الدولي الإنساني في صلب خريطة الطريق هذه.

الفقرة 2 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار تذكير بأن تنفيذ الالتزامات الدولية على الصعيد الوطني يشكل عنصراً محورياً في الوفاء بالالتزام المتعلق باحترام القانون الدولي الإنساني، ومن ثم التذكير مجدداً بضرورة أن تعتمد الدول جميع التدابير التشريعية والتنظيمية والعملية اللازمة لإدماج القانون الدولي الإنساني في قوانينها الوطنية، بما في ذلك من أجل منع الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني والمعاقبة عليها.

المسوغات: يقصد من هذه الفقرة التذكير بأن وضع إطار قانوني وطني وفقاً لقواعد القانون الدولي الإنساني والحفاظ عليه باستمرار يشكل خطوة أساسية في اتجاه احترام القانون الدولي الإنساني. ويُشجّع على المستويين الوطني والإقليمي إجراء تحليل للمجالات التي تستدعي مواصلة التنفيذ على الصعيد الوطني. ويُشجّع أعضاء المؤتمر الدولي بقوة على تقديم تعهدات بتكثيف خريطة الطريق وفقاً لسياقاتهم الوطنية أو بشأن مواضيع محددة. وتقدم الفقرات التالية في هذه الحالة توصيات إضافية بشأن الإجراءات الملموسة التي يمكن للدول والجهات الفاعلة الأخرى اتخاذها من أجل الوفاء بهذا الالتزام.

الفقرة 3 أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار تشجيع لجميع الدول على النظر في التصديق على معاهدات القانون الدولي الإنساني أو الانضمام إلى هذه المعاهدات التي لم تصبح بعد طرفاً فيها، والاعتراف باختصاص اللجنة الدولية لتقصي الحقائق، المنشأة بموجب المادة 90 من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف.

المسوغات: يُقصد من هذه الفقرة مواصلة تشجيع الانضمام العالمي إلى معاهدات القانون الدولي الإنساني وتأكيد ما يكتسبه هذا الالتزام من أهمية قصوى في تعزيز احترام القانون الدولي الإنساني.

الفقرة 4 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار إقرار مع التقدير بالدور الفعال للجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني وبالعدد المتزايد لهذه الهيئات التي تشارك في إسداء المشورة للسلطات الوطنية ومساعدتها في تنفيذ القانون الدولي الإنساني وتطويره ونشر المعرفة به. ويمكن أن يرد فيها كذلك حث للدول التي لم تنشئ بعد هيئة كهذه على أن تنظر في القيام بذلك.

المسوغات: تضطلع اللجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني بدور رئيسي في تنفيذ القانون الدولي الإنساني على الصعيد الوطني في البلدان التي توجد فيها. وفي شباط/فبراير 2019، بلغ عدد اللجان الوطنية والهيئات المماثلة القائمة 112 لجنة وهيئة. وقد شجعت المؤتمرات الدولية السابقة وكذلك الجهات المشاركة في الاجتماعات العالمية السابقة للجان الوطنية والهيئات المماثلة على إنشاء هذه الهيئات. ويهدف المنشور الصادر مؤخراً عن اللجنة الدولية والمعنون "[National Committees and Similar Entities on International Humanitarian Law: Guidelines for Success – Towards Respecting and Implementing International Humanitarian Law](#)" (اللجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني: مبادئ توجيهية لتحقيق النجاح – نحو احترام القانون الدولي الإنساني وتنفيذه) إلى تزويد اللجان الوطنية والهيئات المماثلة القائمة بإرشادات لضمان أن تكون الجهود التي تبذلها مؤثرة في بلدانها وخارج حدودها على حد سواء. ويشجع المنشور أيضاً على إنشاء هيئات مماثلة أخرى، حسب الاقتضاء، ويقدم المساعدة إلى السلطات الوطنية التي تقوم بذلك.

الفقرة 5 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار ترحيب بنتائج الاجتماع العالمي الرابع للجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني الذي عقد في عام 2016، ودعوة إلى تعزيز التعاون بين هذه الهيئات على المستويات الدولي والإقليمي والأقاليمي، ولا سيما من خلال حضور الاجتماعات العالمية والاجتماعات العادية الأخرى التي تعقدتها هذه الهيئات والمشاركة فيها بنشاط، وكذلك من خلال المنصة الرقمية الجديدة للجان الوطنية والهيئات المماثلة، التي أنشئت استناداً إلى التوصيات التي قدمها المشاركون في الاجتماع العالمي المنعقد في عام 2016.

المسوغات: أكد المشاركون في الاجتماع العالمي للجان الوطنية والهيئات المماثلة المنعقد في عام 2016 مجدداً أهمية التعاون بين هذه الهيئات، وهو ما شجعت عليه بالفعل الاجتماعات السابقة. وطلبوا من اللجنة الدولية للصليب الأحمر تحديداً إعادة تفعيل مشروع المنصة الرقمية. وعملت وحدة الخدمات الاستشارية باللجنة الدولية، منذ ذلك الحين، على إعداد هذه المنصة، مستندة في ذلك إلى الدروس المستخلصة من الصفحة الإلكترونية السابقة التي كانت موجودة بين عامي 2003 و2009. وستطلق اللجنة الدولية هذه المنصة الجديدة في المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين.

الفقرة 6 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار تشجيع للدول على بذل كل جهد ممكن من أجل مواصلة إدراج القانون الدولي الإنساني في التدريب العسكري وجميع مستويات التخطيط للعمليات العسكرية واتخاذ القرارات، مما يكفل دمج قواعد القانون الدولي الإنساني على نحو كامل في الروح العسكرية. ويمكن أن يرد في الفقرة تذكير بأهمية أن يتوافر لدى

القوات المسلحة التابعة للدول مستشارون قانونيون لإسداء المشورة للقادة، على المستوى الملائم، بشأن تطبيق القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك في النزاعات المسلحة غير الدولية.

المسوغات: تستند هذه الفقرة كذلك إلى الأدلة الواردة في الدراسة التي أعدتها اللجنة الدولية بشأن جنود ضبط النفس في الحرب، والتي بينت أن التدريب على القانون الدولي الإنساني يؤثر على السلوك في ميدان القتال، ولا سيما حينما يُكتيف لتلبية احتياجات الجمهور. ويُشدد الجزء الثاني من الفقرة على جدوى وجود مستشارين قانونيين ضمن القوات المسلحة في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء.

الفقرة 7 يمكن أن توافق الدول، في إحدى فقرات منطوق القرار، على اتخاذ إجراءات ملموسة لنشر القانون الدولي الإنساني بين جميع شرائح المجتمع، ولا سيما في صفوف الجهات المنوط بها تنفيذ القانون الدولي الإنساني أو تطبيقه على المستوى الوطني، مثل البرلمانيين والمدعين العامين والقضاة، بسبل منها إقامة شراكات مع الجمعيات الوطنية والأكاديميين والممارسين.

المسوغات: تُذكر هذه الفقرة بالتزام الدول بنشر القانون الدولي الإنساني على أوسع نطاق ممكن على المستوى الوطني. ومن بين مختلف فئات الجمهور المحتمل، ينبغي الاهتمام بشكل خاص بالبرلمانات وجمهاز القضاء. ويضطلع أعضاء البرلمان بدور فعال في ضمان تنفيذ القانون الدولي الإنساني على نحو صحيح في إطار نظامهم القانوني الوطني وفي تكيف التشريعات الوطنية لإفاد الالتزامات الدولية للدولة. ويؤدي الجهاز القضائي الوطني دوراً أساسياً في ضمان أن يُفقد القانون الدولي الإنساني بفعالية لدى اتخاذ القرارات القضائية، كلما كان ذلك مناسباً، وهو ما يسهم في وفاء الدولة بالتزامها باحترام القانون الدولي الإنساني وكفالة احترامه. ويُشجع أعضاء المؤتمر على السعي إلى إقامة شراكات مفيدة لمضاعفة أثر الجهود التي يبذلونها وتعزيز المعرفة بموضوع الحماية التي توفرها قواعد القانون الدولي الإنساني ومبادئه وزيادة عدد من يتبنونه.

الفقرة 8 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار تشجيع الدول ومكونات الحركة على أن تستكشف أشكالاً جديدة للنشر، بما في ذلك استخدام الوسائل الرقمية وغير ذلك من الوسائل، من قبيل ألعاب الفيديو التي تعزز احترام القانون الدولي الإنساني، وأن تدرج فيها آراء المتضررين من النزاعات المسلحة وتصوراتهم عن القانون الدولي الإنساني.

المسوغات: تُستمد هذه الفقرة أيضاً من الفقرات السابقة وتتطرق إلى الوسائل والقنوات المتعلقة بنشر القانون الدولي الإنساني. ويشجع أعضاء المؤتمر، لدى تنفيذ فقرات منطوق القرار السابقة، على بحث استخدام أدوات تعليمية جديدة، ولا سيما تلك التي تصل إلى فئات الجمهور التي غالباً ما تستهدفها بشكل أقل، وبوجه خاص فئة الشباب.

الفقرة 9 يمكن أن يرد في فقرة من فقرات منطوق القرار دعوة توجه إلى الدول لاغتنام كل الفرص المتاحة لتقاسم الأمثلة وتبادل الممارسات الجيدة عن تدابير التنفيذ الوطنية المتخذة وفقاً للالتزامات التعاهدية وخريطة الطريق هذه، بسبل منها الاستفادة، حسب الاقتضاء، من الأدوات الموجودة أصلاً ومن أدوات اللجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني، بغية تيسير هذه التبادلات.

المسوغات: تُذكر هذه الفقرة بالالتزام الوارد في اتفاقيات جنيف الأربع (المواد 48، و49، و128، و145، على التوالي): "تبادل الأطراف السامية المتعاقدة عن طريق مجلس الاتحاد السويسري، ومن خلال الدول الحامية أثناء الأعمال العدائية، التزام الرسمية لهذه الاتفاقية، وكذلك القوانين واللوائح التي قد تعتمد عليها ككفالة تطبيقها". وفي هذا الصدد، يمكن استخدام الأدوات الموجودة أصلاً، بسبل منها مثلاً المساهمة في الموقع الشبكي "[IHL in Action](#)" (القانون الدولي الإنساني في الميدان) التابع للجنة الدولية، واستخدام اللجان الوطنية والهيئات المماثلة المعنية بالقانون الدولي الإنساني لعرض التقدم المحرز في تنفيذ خريطة الطريق هذه.