

ثبات خطوط الأساس في مواجهة ارتفاع مستوى سطح البحر دراسة في ضوء مستجدات القضاء الدولي وأعمال لجنة القانون الدولي

The Preservation of Baselines in the Face of Sea-Level Rise A Study in Light of Recent International Jurisprudence and the Work of the International Law Commission

أ.م.د. أسامة يوسف نجم

كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية

osama.alaadhmi@aliraqia.edu.iq

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٦/٥/٨ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٦/٧/٣٠

الملخص:

تتناول هذه الدراسة أثر ارتفاع مستوى سطح البحر بفعل تغير المناخ على خطوط الأساس التي تُقاس منها المناطق البحرية وتُرسَم منها حدودها الخارجية. حيث صيغت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ في وقتٍ لم يكن هذا الأثر مطروحاً فيه، فخلت أحكامها من نصٍ يعالجه، وانقسم الفقه بعد ذلك بين مذهبٍ يجعل الخطّ تابعاً للساحل ويتحرك بحركته فتتناقص الاستحقاقات بتناقص اليابسة، ومذهبٍ يدعو إلى تثبيتته عند إحداثياته المعلن عنها مهما تبدلت الجغرافيا. وتعرض الدراسة في مبحثها الأول الطبيعة القانونية لخطوط الأساس بين التحرك والثبات، فتبين حجج كلٍّ من المذهبين وتوازن بينهما، وتعرض في مبحثها الثاني الأساس القانوني الذي يقوم عليه ثبات الخطوط ومدى ما بلغه من إلزام، في ضوء أعمال لجنة القانون الدولي التي اختتمت سنة ٢٠٢٥، وفتوى المحكمة الدولية لقانون البحار وفتوى محكمة العدل الدولية.

الكلمات المفتاحية: خطوط الأساس، ارتفاع مستوى سطح البحر، الممارسة اللاحقة، القانون الدولي العرفي.

Abstract:

This study examines the effects of climate change-related sea-level rise upon the baselines from which maritime zones are measured. The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea was negotiated at a time when those effects were not in contemplation, and its provisions accordingly contain no rule addressing them; doctrine has since divided between an ambulatory reading, under which the baseline follows the coast as it shifts landward, and a reading favouring the preservation of baselines at their published coordinates. The first part of the study addresses the legal character of baselines as between the ambulatory and preservationist readings, setting out the arguments of each doctrine and weighing them against one another. The second turns to the legal basis upon which the preservation of baselines rests and the extent of its binding force, in light of the work of the International Law Commission concluded in 2025 and of the advisory opinions given by the International Tribunal for the Law of the Sea and the International Court of Justice.

Keywords: Baselines, Sea-Level Rise, Subsequent Practice, Customary International Law.



المقدمة

قامت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ على تصوّرٍ للساحل بوصفه معلماً ثابتاً في المجل، وجعلت خطوط الأساس هي المنطلق الذي تُقاس منه المناطق البحرية جميعاً وتُرسَم منه الحدود الخارجية. ولم يكن ارتفاع مستوى سطح البحر بفعل التغيرات المناخية مطروحاً وقت التفاوض عليها باعتباره ظاهرةً تستدعي المعالجة في قانون البحار، لذلك خلت أحكامها من نصٍ يعالج أثره في تلك الخطوط والحدود، غير أنّ ما لم يكن في الحسبان آنذاك أصبح اليوم واقعاً قائماً، إذ تتراجع السواحل ويغمر الماء المعالم، فيظهر السؤال عن مصير ما بُني عليها من استحقاقات.

وقد انقسمت المعالجة الفقهية لهذه المسألة منذ بداياتها، ففي سنة ١٩٩٠ صدرت الدراسات المؤسّستان في هذه المسألة، ثم تفرّع عنهما مذهبان، مذهبٌ يجعل الخطّ تابعاً للساحل يتحرك بحركته فتتناقص الاستحقاقات بتناقص اليابسة، ومذهبٌ يدعو إلى تثبيته عند إحداثياته المعلنة حفاظاً على اليقين واستقرار الحدود، ولم تعد المسألة محصورة في دائرة الفقه، بل انتقلت إلى مؤسّسات دولية متعددة، إذ أدرجتها لجنة القانون الدولي في برنامج عملها وخصصت لها فريق دراسة ظلّ يعمل لمدة ست سنوات حتى ختم أعماله سنة ٢٠٢٥.

ثمّ جاء عام ٢٠٢٤ و ٢٠٢٥، بمستجدّات قضائيةٍ غيّرت موضع المسألة من البحث، فقد صدرت عن المحكمة الدولية لقانون البحار فتوى امتنعت فيها عن التعرّض لخطوط الأساس، وصدرت عن محكمة العدل الدولية فتوى تناولتها في أضيق حدودها، واختتمت لجنة القانون الدولي أعمالها بتقرير نهائي. وبعد هذه المستجدّات جميعاً نضجت المسألة للبحث، إذ صار في الإمكان أن يُسأل - لا عن الأرجح من المذهبين فحسب - بل عن السند القانوني الذي تقوم عليه نظرية الثبات، وعن الحدّ الذي بلغه إلزامه.

مشكلة البحث: تقوم مشكلة البحث على تساؤلٍ محوريٍّ وهو هل بلغ ثبات خطوط الأساس في مواجهة ارتفاع مستوى سطح البحر درجة القاعدة الملزمة، وعلى أيّ سندٍ قانونيٍّ تم تأسيسه إن كان كذلك، فالمستجدّات الأخيرة قرّرت أنّ الدول غير ملزمة بتحديث خطوطها، وهو حكمٌ سالبٌ لا يُنشئ قاعدةً موجبة بذاته، فيبقى السؤال عمّا سينتج عنه. ويتفرّع عن هذا التساؤل أسئلةٌ أخرى حول طبيعة خطوط الأساس في الاتفاقية، وهل هي متحركة أم ثابتة، وأيُّ الاتجاهين أولى بالترجيح، وهل تفسيرُ الاتفاقية يكفي سندا للثبات أم يلزم معه قيام قاعدة عرفية، وما الذي قام القضاء الدولي بحسمه من هذه المسائل، وما الذي تركه معلّقاً.

أهمية البحث: تتبع أهمية البحث من اتّصاله بمصير الاستحقاقات البحرية القائمة للدول، إذ يترتّب على الجواب اتّساعُ المناطق البحرية للدول الساحلية أو تناقصها، وما يتبع ذلك من حقوق سيادية على مواردها، وتزداد الأهمية بسبب حادثة مادّة البحث، فأحدث ما فيها صدر في تموز ٢٠٢٥ ولم تستقرّ معالجته في الفقه بعد. وأمّا في المكتبة القانونية العربية فلم تحظ المسألة - في حدود اطلاعنا - بدراسة متخصصة تتناول الأساس القانوني للثبات ومدى إلزامه في ظل هذه المستجدّات، فيأتي البحث للمساهمة في سدّ هذه الفجوة.

أهداف البحث: يهدف البحث إلى تحديد الطبيعة القانونية لخطوط الأساس في الاتفاقية والموازنة بين المذهبين فيها، وإلى بيان السند الذي يقوم عليه الثبات وتمييز ما يُبنى منه على تفسير الاتفاقية عما يُبنى على العُرف، وإلى قياس ما حسمته أعمالُ لجنة القانون الدولي والقضاء الدولي وما تركاه معلقاً، وإلى الإسهام في إثراء الكتابة العربية في هذه المسألة الحديثة.

منهجية البحث: يعتمد البحث المنهج الوصفي في عرض القواعد والمذاهب، والمنهج التحليلي في استقراء النصوص والوثائق واستخلاص دلالتها، مع الاستعانة بالمنهج المقارن في مقابلة موقف لجنة القانون الدولي بموقف القضاء الدولي. ويلتزم البحث حدوداً موضوعية، من خلال اقتصره على دراسة أثر ارتفاع مستوى سطح البحر في خطوط الأساس والحدود الخارجية المقيسة منها، ولا يتعرّض لمسألة استمرار صفة الدولة عند فقد الإقليم لأنها مسألة مستقلة بذاتها.

الدراسات السابقة: تعود المعالجة الفقهية لهذه المسألة إلى دراستين مؤسستين صدرتا سنة ١٩٩٠ للفقيهين كارون وسونس، وقد اتفقتا على تشخيص المشكلة واختلف الفقه من بعدهما في علاجها. ثم توالى الكتابات الأجنبية من زوايا متفرقة، فمنها ما تتبّع الأثر الجغرافي لارتفاع البحر في المعالم والحدود، ومنها ما ناقش التفسير الذي يقوم عليه كلٌّ من المذهبين، ومنها ما تناول ممارسة الدول في تحديث خطوطها أو الإبقاء عليها. وأما أوفى معالجة مؤسسية فقد تمثلت في أعمال لجنة القانون الدولي في أوراقها وتقاريرها بين سنتي ٢٠٢٠ و ٢٠٢٥. غير أنّ هذه الكتابات لم تتناول ما استقرّ عليه القضاء الدولي سنة ٢٠٢٥ لأنها سبقت ذلك، فضلاً عن غياب معالجة الأدبيات العربية للأساس القانوني ومدى الإلزام، وهي الفجوة التي يحاول البحث الإسهام في سدّها.

خطة البحث: اقتضت دراسة المشكلة تقسيم البحث إلى مبحثين. يعالج المبحث الأول الطبيعة القانونية لخطوط الأساس بين التحرك والثبات، في مطلبين، تناول الأول الطابع المتحرك لخطوط الأساس ومداه في المناطق البحرية، ثم تناول الثاني المفاضلة بين مذهبي الثبات والتحرك في خطوط الأساس. ويعالج المبحث الثاني الأساس القانوني لثبات خطوط الأساس ومدى إلزاميته في مطلبين، يتناول الأول التأصيل التفسيري لقاعدة الثبات والممارسة اللاحقة للدول في تطبيق الاتفاقية، ثم يتناول الثاني مدى تبلور قاعدة ثبات خطوط الأساس عُرفاً وموقف القضاء الدولي منها. ثم تُختم الدراسة بأهم نتائجها وتوصياتها.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لخطوط الأساس بين التحرك والثبات

بما أن خطوط الأساس هي المنطلق الذي تُقاس منه المناطق البحرية جميعاً، فإنّ تحديد طبيعتها القانونية إزاء ارتفاع مستوى البحر هو المدخل الصحيح إلى بحث مصير الحدود البحرية. وقد انقسم الفقه والعمل في هذه الطبيعة بين قراءة تجعل الخطّ تابعاً للساحل يتحرك بحركته، وأخرى تجعله ثابتاً عند إحداثياته المعلنة مهما تبدّل الساحل. ويتناول هذا المبحث القراءتين في مطلبين: يخصّص أولهما للطابع المتحرك لخطوط الأساس ومداه في المناطق البحرية، ويخصّص ثانيهما للمفاضلة بين مذهبي الثبات والتحرك في خطوط الأساس.



المطلب الأول: الطابع المتحرك لخطوط الأساس ومداه في المناطق البحرية

يقوم هذا المطلب على بيان الأصل الذي استقرّ عليه الفقه والعمل في تكييف خطوط الأساس، وهو أنها تتبع الساحل في تحوّلها. ويقتضي ذلك تأصيل هذا الطابع في نصوص الاتفاقية وفي أعمال الفقه، ثم بيان مداه وهل هو مطلق أم ترد عليه استثناءات، وما أثره في المناطق البحرية وفي معالمها. وعلى هذا يُقسّم المطلب على فرعين، يُفرد أولهما لتأصيل الطابع المتحرك، ويُفرد ثانيهما لمدى هذا الطابع وأثره في المناطق البحرية.

الفرع الأول: تأصيل الطابع المتحرك لخطوط الأساس

تقوم المناطق البحرية جميعها على أساس واحد يُقاس منه عرضها وتُرسَم منه حدودها الخارجية، هو خط الأساس. فقد جعلت اتفاقية قانون البحار خط الأساس العاديّ هو خطّ الجزر الأدنى على امتداد الساحل، كما يُعيّن على الخرائط الكبيرة المقياس المعترف بها رسمياً من الدولة الساحلية⁽¹⁾. وفي هذا التعريف ربط الخط بظاهرة طبيعية متغيّرة - منسوب المياه عند أدنى جزر - لا بحدّ هندسيّ ثابت. ومن هذا الخط تُقاس المناطق كلّها، بداية بالبحر الإقليمي الذي لا يتجاوز عرضه اثني عشر ميلاً بحرياً، والمنطقة المتاخمة التي لا تمتدّ إلى أبعد من أربعة وعشرين ميلاً، والمنطقة الاقتصادية الخالصة التي لا تتجاوز مئتي ميل، والجرف القاريّ الذي يُقاس مداه - حين لا تبلغ الحافة القارية ذلك الحدّ - بمئتي ميل من خطوط الأساس ذاتها⁽²⁾. فالخط أصل، وما بعده فرع عليه. وهذا الأصل راسخ في قضاء محكمة العدل الدولية، التي قرّرت منذ قضية الجرف القاريّ لبحر الشمال أنّ الأرض تسيطر على البحر، وأنّ الأرض هي المصدر القانونيّ للسلطة التي تمارسها الدولة على امتداداتها البحرية⁽³⁾، فالمناطق مستمدة من الساحل لا العكس. ولما كان الترتيب كلّهُ مبنياً على الخطّ بناءً متدرجاً، صار موضعه هو الذي يحكم مواضع الحدود الخارجية للمناطق جميعاً، فأى إزاحة فيه تنعكس على ما أُقيم عليه.

وليس هذا القياس مقصوراً على خطّ الأساس العاديّ وحده. فالاتفاقية تُجيز للدولة الساحلية الجمع بين طرائق تعيين خطوط الأساس بحسب اختلاف أحوال ساحلها، من خطوطٍ عادية ومستقيمة وخطوطٍ إغلاقٍ عند مصابّ الأنهار والخلجان. بيد أنّ هذه الطرائق تشترك في كونها مشدودةً إلى خطّ الجزر ذاته، فحتى الخطوط المستقيمة الاصطناعية لا تقوم إلاّ متّصلةً بخطّ الجزر الأدنى على الساحل، تبتدئ منه وتنتهي إليه⁽⁴⁾. فإذا غُمرت المعالم الساحلية غمرًا دائماً بارتفاع البحر ورُسم خطّ أساسٍ جديد، جاء موضعه أقرب إلى اليابسة، سواءً أكان الخطّ عادياً أم مستقيماً أم متعلّقاً بحيدٍ أو مصبٍ أو خليج. والعلّة في ذلك كلّهُ واحدة. فالخطّ مشدودٌ إلى واقعٍ جغرافيّ متحوّل.

وليس تحرك خطّ الجزر أمراً افتراضياً، بل خاصيةً ملازمةً للساحل أدركها القانون منذ أمدٍ بعيد. فالساحل يتقدّم نحو البحر حيناً بفعل الترسيب، إذ تحمل الأنهار والتيارات الرواسب فتنشئ أرضاً جديدة، وقد يتقدّم بالارتفاع القشريّ التعويضيّ عقب انحسار الكتل الجليدية، أو بالنشاط البركانيّ والتكتونيّ الذي يُظهر يابسةً جديدةً فوق سطح الماء، كجزيرة سُرْتسي قرب أيسلندا التي نشأت من ثوراتٍ بركانية بين

عامي ١٩٦٣ و ١٩٦٧. وينحسر بفعل التعرية حيناً آخر، كما إنَّ المعلم الواحد قد يتقدّم ثمَّ ينحسر، كما على سواحل دلتا نهري الغانج وبراهاپوترا حيث يتناوب الترسيب والتعرية فتظهر الجزر ثمَّ تزول^(٥). فإذا كان الساحل بهذه الطبيعة المتحوّلة، وكان خطُّ الأساس مشدوداً إليه، كان لازماً أن يتحرّك الخطُّ بحركته. غير أنَّ ربط خطِّ الأساس بخطِّ الجزر الأدنى - وهو ظاهرة طبيعية تتبدّل بتبدّل الساحل - ينطوي على إشكالٍ لم يكن في حسابان واضعي الاتفاقية، فقد صيغت الاتفاقية في وقتٍ كان يُدرَك فيه أنَّ السواحل متحوّلة بفعل الترسيب والتعرية، لكن لم يكن ارتفاع مستوى البحر مطروحاً فيه بوصفه مشكلةً تستدعي معالجةً في قانون البحار^(٦). ولم تُقرر أحكام الدوام في الاتفاقية إلا في مواضع معدودة، ومن هنا استقرّ في تفسيرها أنَّ الحدود الخارجية للمناطق المقيسة من خطِّ الأساس ذات طابعٍ متحرّك (ambulatory). على أنَّ هذا الطابع لا يقوم على نصٍّ صريحٍ يلزم الدولة الساحلية برسم خطوط أساسٍ جديدة كلما تغيّر ساحلها، وإنّما هو حيلةٌ تفسيريةٌ بمفهوم المخالفة، إذ لا توجب الاتفاقية صراحةً رسم خطوطٍ جديدة عند تبدّل الأحوال الساحلية، ولا الاعتراف بها بمقتضى المادة الخامسة، ولا الإخطار بها بمقتضى المادة السادسة عشرة. بل إنَّ التزام إظهار خطوط الأساس على الخرائط وإدراجها المقرّر في تلك المادة، ينصرف إلى الخطوط المستقيمة دون العادية، فالخطوط العادية معفاةً منه. والحاصل أنَّ تحرّك الحدود قد لزم بطريق الاقتضاء القانوني لا بصريح النصّ.

ويعود تأصيلُ هذا المذهب إلى الفقيه كارون (Caron)، الذي لاحظ منذ مطلع تسعينيات القرن الماضي أنَّ الاتفاقية، في ظاهر أحكامها، تجعل تلك الحدود متحرّكةً تتبع خطوط الأساس التي تُقاس منها، وأنَّ مؤتمر الخبراء الذي انعقد طوال ذلك العقد لم يتوقّع إمكان حدوث انحسارٍ عالميٍّ واسعٍ للسواحل^(٧). وإلى ذات المعنى انتهت لجنة خطوط الأساس المنبثقة عن رابطة القانون الدولي (ILA) وهي جمعية علمية غير حكومية في تقريرها المعتمد بمؤتمر صوفيا عام ٢٠١٢، إذ قرّرت أنَّ خطِّ الأساس العاديّ متحرّك^(٨). ولم يكن هذا التفسير رأياً طرأ ثمَّ انقضى، بل ترسّخ في الفقه المعاصر حتى أصبح هو القراءة السائدة بحكم القانون القائم، فالتفسير التقليدي للمادة الخامسة يرى بأنَّ خطِّ الأساس العاديّ يتحرّك بتحرّك خطِّ الجزر^(٩)، حتى قرّر أنَّ خطوط الأساس جميعها متحرّكةً بحكم القانون القائم^(١٠) (lex lata).

على أنَّ رسوخ هذه القراءة لا يرفع عنها وجود أي منازعة، فمبدأ سيطرة الأرض على البحر إنّما تقرّر في سياق استقرارٍ جغرافيٍّ متصور، ولم يعرض لفرض العكس بأن يغلب البحر على الأرض، وهو الفرض الذي يثيره ارتفاع مستوى البحر^(١١). ومن هنا جادل بعضُ الفقه في كون الطابع المتحرّك هو الأصل، إذ رأى أنّه مبنيٌّ على قراءةٍ بمفهوم المخالفة لنصّي المادتين السابعة (الفقرة الثانية) والسادسة والسبعين (الفقرة التاسعة) اللتين تقرران ثبات الحدود الخارجية في الزمن، لا على أصلٍ صريحٍ يوجب التحرك^(١٢). وهذه المنازعة في أصل الطابع المتحرّك هي مدخلُ المذهب المقابل.



الفرع الثاني: مدى الطابع المتحرك وأثره في المناطق البحرية

يلاحظ أنّ ثمة موضعين قد يُظنّ أنّهما يخرجان عن هذا الطابع، وليس في أحدهما ما يُخرج النظام العام عن التحرك. أولهما خطوط الأساس المستقيمة المرسومة بمقتضى المادة السابعة على السواحل شديدة عدم الاستقرار لوجود دلتا، فهذه وإن مُنحت قدرًا من الثبات، فهو ثبات متروك في مآله لإرادة الدولة، إذ تبقى الخطوط نافذة رغم انحسار خط الجزر إلى أن تغيرها الدولة نفسها، فضلاً عن أن الرأي الغالب يقصر تطبيقها على حالة الدلتا وحدها⁽¹³⁾. وثانيهما الحدود الخارجية للجرف القاري، التي تثبت متى أودعت الدولة الخرائط والبيانات التي تصفها وصفاً دائماً لدى الأمين العام للأمم المتحدة، فهي الدوام الوحيد المقرر لحدٍّ بحريٍّ خارجيٍّ، بينما تبقى حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة متحركة⁽¹⁴⁾. وهذا الدوام المقصّر على الجرف يزيد إشكال الطابع المتحرك في سائر المناطق وضوحاً.

ويلاحظ بأن الطابع المتحرك لا يقف عند حدّ التفسير، بل يجد تطبيقاً له في ممارسة بعض الدول، فالولايات المتحدة تُجري مسحاً دورياً لسواحلها، وتُحدّث خطوط أساسها متى تجاوز التغيّر خمسمئة متر عبر لجنة مشتركة بين أجهزتها، فتُعَدّل تبعاً لذلك الحدود الخارجية لمناطقها على الخرائط الرسمية⁽¹⁵⁾. وتسير هولندا على نهج قريب، إذ تراقب ساحلها المتحوّل وتُعَدّل خطوطها بوصفها متحركة، وإن لم تُقرّ بأنّ الاتفاقية تُلزمها بذلك⁽¹⁶⁾. فالطابع المتحرك هو واقعٌ تطبيقيٌّ لدى من يأخذ به، وليس مجرد فرضٍ نظريٍّ. ولكن هذه الممارسة لم تثبت على حالها عند جميع الدول، إذ أعلنت الولايات المتحدة لاحقاً أنّها تلمس اتجاهاً جديداً في مواقف الدول نحو استقرار المناطق البحرية، ولذلك فإنّها لن تعترض على الخطوط والحدود التي لم تُحدّث رغم ارتفاع البحر. ويلاحظ بأن جمهور الدول المتأثرة يتّجه إلى نقيض المسلك الأول، إذ ينشد تثبيت خطوطه واستحقاقاته.

ويتربّط على هذا الطابع أثرٌ مباشرٌ متى ارتفع مستوى البحر، فليست معالم الساحل جميعها حاکمةً لمواضع الحدود الخارجية، وإنّما تحكمها نقاط الأساس الأكثر بروزاً نحو البحر كالرؤوس التي تُرسم منها أقواس القياس، فمتى نالها الغمر أو التراجع، انزاحت معها الحدود الخارجية للبحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة والمنطقة الاقتصادية الخالصة نحو اليابسة⁽¹⁷⁾. وليس الأثر الناتج مقصوراً على تقلص المساحات، بل يتعداه إلى تبدل المركز القانوني للمناطق ونظامها، إذ يصير جزءٌ من المياه الداخلية بحراً إقليمياً، وجزءٌ من البحر الإقليمي منطقةً متاخمةً أو اقتصاديةً خالصة، وجزءٌ من المنطقة الاقتصادية أعالي بحار، بما يستتبعه كل ذلك من انعكاسٍ على حقوق الدولة الساحلية وغيرها في تلك المناطق، كالمرور البريء وحرية الملاحة وحقوق الصيد. وأدقُّ ما في هذا التبدل أن تحوّل جزءٍ من المنطقة الاقتصادية إلى أعالي البحار يُخرجه من نطاق الحقوق السيادية للدولة على موارده، إذ يختلف نظام الأساس الأرخيبيلية كذلك، فيفقد الأرخيبيل مقومات خطوطه متى اختلّت نسبة الماء إلى اليابسة عن الحد الذي رسمته المادة السابعة والأربعون⁽¹⁸⁾.

ولا يقتصر أثرُ الارتفاع على إزاحة الخطوط، بل قد يطال المعالم الساحلية في وصفها القانوني. فالجزيرة المستوفية لشروطها تولّد بحراً إقليمياً ومنطقةً اقتصادية وجرفاً قارياً، فإذا غمرها الارتفاع حتى لم تعد صالحةً لحياة البشر وتواجدهم أو لحياة اقتصادية فيها، انحدرت إلى مرتبة الصخرة التي لا تولّد منطقة اقتصادية ولا جرفاً قارياً بمقتضى المادة مائة وواحد وعشرون، ثم تتحول إلى مرتفعٍ تنحسر عنه المياه عند الجزر ويغمره المدّ، ثم ختاماً إلى معلّم غارقٍ لا يولّد شيئاً⁽¹⁹⁾. فالمعلّم الواحد قد يتدرّج في هذا التصنيف حتى تسقط عنه الاستحقاقات التي كان يُنشئها.

ويؤدي ذلك إلى أنّ استحقاقات الدولة الساحلية سوف تتناقص بمقدار ما ينحسر ساحلها، فالانحسار الجغرافي يستتبع انكماشاً في النطاق الذي تباشر فيه الدولة حقوقها السيادية على الموارد. والدول الجزرية الصغيرة النامية والدول الساحلية المنخفضة أكثر وأشدّ تعرّضاً لهذا الأثر، لإنشاء اقتصاداتها ومسايدها على استحقاقات بحرية مهدّدة بالتقلّص، ولهذا تمسك عددٌ من الدول، في مداولات اللجنة السادسة، بصون الاستقرار واليقين القانوني في هذا الباب⁽²⁰⁾. فالطابع المتحرّك للخطوط، وإن كان هو التفسير المستقر للاتفاقية، فإنه يُخلّ باستقرار الاستحقاقات ويجعلها رهينة بتغيّر الساحل، وهذا التعارض بين الطابع المتحرّك وحاجة الدول إلى ثبات استحقاقاتها هو ما جعل مذهباً مقابلاً يتأسس ويدعو إلى تثبيت الخطوط، ولذلك سنقوم بعرض حججه والموازنة بينه وبين سابقه في المطلب التالي.

المطلب الثاني: المفاضلة بين مذهبي الثبات والتحرّك في خطوط الأساس

انتهى المطلب السابق إلى أنّ القراءة الغالبة تجعل خطوط الأساس تابعةً للساحل في تحولاته، وأنّ نتيجة ذلك تناقص استحقاقات الدولة كلّما تراجع ساحلها. بيد أنّ هذه القراءة لم تمضِ بلا معارضة، فقد قام في مقابلها مذهبٌ يدعو إلى تثبيت الخطوط عند إحداثياتها المعلّنة مهما تبدّلت الجغرافيا بعدها، ويعرض هذا المطلب حجج ذلك المذهب ومركزاته في الفرع الأول، ثمّ يحرّر محلّ الخلاف بين المذهبين ويوازن بينهما ترجيحاً في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حجج مذهب الثبات ومركزاته

لم يظهر مذهب الثبات بوصفه رداً متأخراً على القراءة المتحركة، بل ظهر المذهبان في سنة واحدة هي ١٩٩٠. ففي تلك السنة أقام كارون حجة القراءة المتحركة، وذهب سونس إلى التفسير نفسه، إذ رأى أنه يُنتظر من الدولة الساحلية إجراء التعديلات اللازمة متى وضح التفاوت بين الوضع السابق والوضع الجديد بشكل بيّن⁽²¹⁾. غير أنّهما لم يقفا عند وصف الوضع القائم، فعّد كارون ما أمام المجتمع الدوليّ من طرق لذلك ومنها تجميدُ حدود بعض المناطق أو كلّها استناداً إلى خطوط الأساس المعمول بها⁽²²⁾، وصاغ سونس بالمقابل القاعدة التي غدت لاحقاً الأصل لمذهب الثبات، وهي أنّ للدولة الساحلية - متى انزاح خطُّ أساسها نحو اليابسة بفعل ارتفاع البحر - أن تُبقّي الحدود الخارجية لبحرها الإقليمي ومنطقتها الاقتصادية الخالصة حيث كانت في لحظةٍ معيّنة وفقاً للقواعد النافذة آنذاك⁽²³⁾. وأساس ذلك أنّ الخطّ متى رُسم وأعلن فقد استقرّ أثره القانوني، ولا حاجة لأن يتتبع كلّ تحوّل يصيب الساحل بعد ذلك.



ويقوم المذهب على مرتكز أول مداره أن قانون البحار إنما وُضع لضبط علاقات الدول في مجالها البحري، وأن من أوضح أهدافه ضمان استقرار هذه العلاقات. فخط الأساس وإن رُسم على معلم جغرافي فإن له دلالة قانونية لا جغرافية فحسب، ومن ثم لا يلزم أن يتحرك بحركة الجغرافيا⁽²⁴⁾. ويستمد هذا المرتكز تأييده قياساً من أصل عام مستقر في الحدود، إذ قرّرت محكمة العدل الدولية في قضية معبد (برياه فيهار) أن الدولتين حين تقيمان حداً بينهما يكون بلوغ الاستقرار والنهائية من أول مقاصدهما⁽²⁵⁾، ثم استنتجت اتفاقية فيينا معاهدات الحدود من الدفع بالتغير الجوهري للظروف، وألحقت بها المحكمة في قضية بحر إيجة حدود الجرف القاري⁽²⁶⁾. على أن هذا القياس يُؤخذ بحذر، ويقتضي تمييزاً لا يصح إغفاله بين نوعين هما الحدود الخارجية التي تعينها الدولة منفردة بقياسها من خط أساسها، والحدود المتفق عليها بين دولتين متقابلتين أو متلاصقتين بطريق الترسيم. فالأصول المتقدم ذكرها موضوعها النوع الثاني، ومن ثم لا تتسحب على الأول انسحاباً مباشراً، وإنما يُستأنس بها في بيان قيمة الاستقرار التي يراها القانون في الحدود عامة.

ومرتكز ثانٍ مبناه ما أوجبه الاتفاقية على الدولة الساحلية من إيداع الخرائط وقوائم الإحداثيات المبينة لخطوط أساسها ولحدود مناطقها لدى الأمين العام للأمم المتحدة، ومن الإفصاح عنها وإشهارها⁽²⁷⁾. ومن هنا ذهب جانب من الفقه إلى أن الخريطة الملاحية أو الإحداثيات المودعة هي الوثيقة القانونية المحددة لموضع الخط، بصرف النظر عما يطرأ على الساحل، ويتضح ذلك في ممارسة دول كالمملكة المتحدة وهولندا⁽²⁸⁾. وحاصل هذا المرتكز أن الغير يعول بحسن نية على ما أودع وتم إعلانه، فلا يكلف تتبّع تحولات الساحل ليعرف أين ينتهي اختصاص الدولة وأين يبدأ ما للكافة.

ويُدفع بهذين المرتكزين اعتراض يُثار على المذهب، مداره أن التثبيت يُبقي للدولة مساحات لم تعد جغرافيتها تسندها على أرض الواقع، فيكون كسباً بغير سبب. والرد على ذلك ممكن بالقول أن عرض كل منطقة محدّد في الاتفاقية سلفاً، فلا تكسب دولة بالتثبيت فوق ما تستحقّه بمقتضاها، وإنما يُصان لها ما كان لها. ثم إن مقتضى الإنصاف - عند أنصار هذا المذهب - أقرب إلى الثبات منه إلى التحرك، إذ ليس للدولة الساحلية يد فيما أصاب ساحلها، فتحميلها وحدها تبعاً انحساره انتقاص لحق ثابت بسبب أجنبي عنها⁽²⁹⁾.

ويُضاف إلى ذلك اعتبار عملي لا يُستهان به. فملاحقة الحدود لتحولات الساحل تُلزم الدولة بمراجعة متصلة لخرائطها ولقوائم إحداثياتها كلما تبدّل خط جزرها، وهو عبء فني ومالي متجدد. وهي فوق ذلك تدفع بعض الدول إلى تحصين سواحلها ومعالمها بمنشآت اصطناعية باهظة الكلفة حفاظاً على نقاط أساسها من الغمر، وقد رُصدت لذلك أمثلة في ممارسة الدول⁽³⁰⁾.

ولا يخلو نص الاتفاقية ممّا يدعم ما ذهب إليه هذا المذهب. فالمادة السادسة والسبعون توجب على الدولة أن تودع خرائط ومعلومات تصف وصفاً دائماً الحدود الخارجية لجرفها القاري، والمادة السابعة تُبقي خطوط الدلتا نافذة رغم انحسار خط الجزر إلى أن تُغيّر الدولة نفسها، وقد رأى أنصار الثبات في ذلك مسلكاً

يصلح للقياس عليه في تثبيت سائر الخطوط والحدود⁽³¹⁾. بيد أن هذه القرائن محدودة المجال ولا تنهض سنداً حاسماً، ذلك أن الاتفاقية لم تُثبت الحدَّ الخارجي للبحر الإقليمي ولا للمنطقة المتاخمة ولا للمنطقة الاقتصادية الخالصة، فبقي أمرها معلقاً بين القراءتين⁽³²⁾. فهي إذن قرائن مؤيِّدة للحجة لا مؤسسة لها.

الفرع الثاني: تحديد محلّ النزاع وترجيح مذهب الثبات

ولا تستقيم الموازنة بين المذهبين قبل تحديد محلّ الخلاف بينهما. فليس النزاع في واقعة جغرافية يجدها أحد الفريقين، إذ يُسلم كلاهما بأن السواحل تتراجع، وبأن نقاط الأساس قد يغمرها الماء فتزول⁽³³⁾. وإنما موضع الخلاف الأثر القانوني المترتب على هذه الواقعة، أيتبع الخط القانوني الخط الطبيعي فينزاح بانزياحه، أم ينفك عنه فيثبت حيث رُسم، فالمسألة إذن مسألة تكييف قانوني لا مسألة إثبات جغرافي، وبهذا التحديد وحده يخرج النقاش من المنازعة في الوقائع إلى المحاججة في الحكم. وأدق ما في الخلاف أن الفريقين يستندان إلى أصل واحد هو سكوت الاتفاقية عن أثر ارتفاع مستوى البحر. فأنصار التحرك يقرأون في السكوت أنه ليس فيها ما يلزم الدولة بتجميد حدودها، فتبقى تابعة لخطوطها، وأنصار الثبات يقرأون فيه عكس ذلك، فيعتقدون أنه ليس فيها نص يقضي بأن الحدود تتحرك بحركة الخطوط، لا في الخطوط العادية ولا في المستقيمة⁽³⁴⁾. فالسكوت حجة للفريقين معاً، وما كان كذلك لم يصلح للحسم وحده.

ولا ينحصر هذا التجاذب في النص، بل يمتد إلى تفسيره وإلى الممارسة معاً، فقد قيل في تفسير المادة الخامسة إن خط الجزر المثبت على الخريطة هو خط الأساس القانوني، وإن الخريطة هي الوثيقة المحددة لموضعه أيّاً كان واقع الساحل، وقيل في المقابل إن الخط العادي قد يتكيف مع الواقع الجغرافي فيغدو متحركاً⁽³⁵⁾. وكذلك ممارسة الدول يجد فيها كل فريق ما يُسند، فمنها ما يراجع خطوطه كلما تبدل ساحله، ومنها ما يجعل الإحداثيات المودعة مرجعاً لا يتغير إلا بإرادته⁽³⁶⁾. ومرد ذلك أن الممارسة لم تنتظم بعد على وجه واحد.

فإذا وُزنت الحجتان بميزان واحد، كان لمذهب التحرك ظاهر النص وحرفية الوصف، إذ عرفت الاتفاقية الخط العادي بخط الجزر الأدنى، وهو معلّم طبيعي بطبعه. وكان لمذهب الثبات مقصد النظام وغايته، إذ لم يُوضع قانون البحار ليطبّق الجغرافيا مطابقة آتية، وإنما ليقم عليها نظاماً مستقراً تُبنى في ظلّه الحقوق وتُرتب عليه التوقعات. ومع الإقرار بأن مذهب الثبات لم يسلم من نقد يرى فيه معالجة قاصرة لا تبلغ جذر المشكلة⁽³⁷⁾، فإنّ الراجح عندنا هو مذهب الثبات. ومما يُرجّحه أن واضع القراءة المتحركة لم يعتبرها غاية في ذاتها، بل عدّها علّة تستدعي العلاج، وفي عنوان دراسته ما يُفصح عن موقفه، إذ يُعيب فيه على القانون أن يكون سبباً في مفاومة أثر تغير المناخ لا في تخفيفه⁽³⁸⁾. وإذا انتهى الأمر بالقاعدة إلى أن يُعاب على القانون أثرها، فإنّ التمسك بها لحرفية النص يخالف مقاصده، فضلاً عن أن إخضاع الحدود لتقلب متصل يحدث اضطراباً في المراكز القانونية لا يحتمله نظام قامت عليه مصالح الدول ومصالح الملاحة معاً⁽³⁹⁾.



على أن هذا الترجيح مذهبي في أساسه، ولا يُغني عن السؤال القانوني الذي يليه، فلا يكفي أن يكون الثبات الأقرب موافقة لمقاصد الاتفاقية حتى يصير قاعدةً واجبةً الاتباع، إذ أن ترجيح الموافقة لا تعد مصدر إلزام. ومن ثمّ يبقى السؤال قائماً، على أيّ سندٍ يقوم هذا الثبات، وهل هو تفسيرٌ متطورٌ للاتفاقية تعضده الممارسة اللاحقة للدول، أم قاعدةً عرفيةً ناشئةً مستقلةً عن نصّها، وذلك ما سنحاول بيانه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لثبات خطوط الأساس ومدى إلزاميته

انتهى المبحث السابق إلى ترجيح مذهب الثبات، وإلى أنّ هذا الترجيح مذهبي في أساسه لا يُنشئ إلزاماً بذاته. ومن ثمّ يبقى السؤالان اللذان عليهما مدار البحث، وهما السند القانوني الذي يقوم عليه ثبات خطوط الأساس، والحدّ الذي بلغه إلزامه. ويتناول هذا المبحث المسألتين في مطلبين، يخصّص أولهما للتأصيل التفسيري لقاعدة الثبات والممارسة اللاحقة للدول في تطبيق الاتفاقية، ويخصّص ثانيهما لمدى تبلور قاعدة ثبات خطوط الأساس عرفاً وموقف القضاء الدولي منها، وهو ما يبلغ بالبحث غايته في بيان مدى الإلزام.

المطلب الأول: التأصيل التفسيري لقاعدة الثبات والممارسة اللاحقة للدول في تطبيق الاتفاقية

يقوم هذا المطلب على مسلكٍ تأويلي في تأصيل الثبات، مؤداه أنّه لا يحتاج إلى قاعدةٍ مستحدثة، وإنّما يُستخرج من الاتفاقية نفسها بطريق التفسير. ويقضي بيان ذلك أمرين، تعيين المنهج التفسيري الذي يبلغ هذه النتيجة، ثمّ فحص ممارسة الدول بوصفها دليلاً على التفسير لا مادةً لغرفٍ مستقلّ، وعلى هذين الأمرين يُقسّم المطلب على فرعين، يتناول أولهما المنهج وثانيهما الممارسة.

الفرع الأول: التأصيل التفسيري لثبات خطوط الأساس

لم تتعرّض اتفاقية قانون البحار لارتفاع مستوى البحر في نصٍّ من نصوصها، وقد قرّرت لجنة القانون الدولي ذلك صراحةً في تقريرها النهائي، بأنّ المسألة لم تكن مطروحةً وقت التفاوض على الاتفاقية، وأنّه ليس فيها حكمٌ يعالج أثرها في خطوط الأساس ولا في الحدود الخارجية ولا في وضع الجزر والمياه الأرخيبيلية⁽⁴⁰⁾. غير أنّ سكوت المعاهدة عن مسألة لا يجعلها فراغاً يُملأ بقاعدةٍ مستحدثة، فما سكتت عنه يُطلب أولاً في منطوقها ومفهومها بطريق التفسير، ولا يُصار إلى إنشاء قاعدةٍ جديدة إلا حين يعجز التفسير. وهذا هو المسلك الذي سلكته اللجنة ومحكمة العدل الدولية معاً.

ومنهج التفسير محدّد في المادة الحادية والثلاثين من اتفاقية فيينا، بأن تُفسّر المعاهدة بحسن نية، ووفقاً للمعنى العاديّ لألفاظها في سياقها، وفي ضوء موضوعها والغرض منها⁽⁴¹⁾. وموضعُ الشاهد هنا العنصرُ الأخير، فقد تبين في المبحث السابق أنّ اليقين واستقرار الحدود قيمةٌ يقوم عليها نظام قانون البحار، على أنّ هذه القيمة تنتقل في هذا الموضع من مقامٍ إلى مقام، فقد كانت هناك حجةً مذهبيةً تُرجّح ولا تُلزم، وهي هنا عنصرٌ من عناصر التفسير يجب على المفسّر إعماله بمقتضى النصّ. وبهذا الانتقال يصير الاستقرارُ منهجاً في التفسير بعد أن كان وجهاً ترجيح في المفاضلة.

ولا يقف الأمر عند التفسير الساكن، بل يمتدّ إلى ما تسمّيه اللجنة النهج التكيّفي، وقد قرّرت أنّ هذا النهج متّسق مع النهجين الدينامي والتطوّري في تفسير المعاهدات، وأنّ التفسير التطوّري يسري على قراءة الألفاظ القائمة عبر امتداد الزمن، واستشهدت في ذلك بفتوى محكمة العدل الدولية في قضية ناميبيا حيث أخذت المحكمة بتفسير تطوّري لألفاظ قائمة⁽⁴²⁾. ومقتضى ذلك أنّ ألفاظ الاتفاقية تُقرأ في ضوء ما استجدّ، لا في ضوء ما كان في أذهان واضعيها وحده.

فإذا أُعمل هذا المنهج في مسألتنا انتهى إلى ما قرّرتَه اللجنة صراحةً، بأنّ صون الاستقرار واليقين والقابلية للتنبؤ مرتبطان ارتباطاً مباشراً بتفسير للاتفاقية يسمح بالإبقاء على خطوط الأساس والحدود الخارجية والاستحقاقات المترتبة عليها، رغم ما يطرأ على الساحل من تحوّل⁽⁴³⁾. وليس هذا المسلك اجتهاداً فقهيّاً معزولاً، بل اختارته دولٌ ببياناتها. وقد صرّحت ألمانيا بأنّها تلتزم صون المناطق البحرية والحقوق المتقرّعة عنها عبر قراءة معاصرة وتفسير لمقاصد الاتفاقية، بدلاً من تطوير قواعد عرفية جديدة، وذهبت فرنسا إلى أنّ الاتفاقية تترك للدولة الساحلية هامش تصرف، فما دامت لم تقرّر تعديل بياناتها المعلنة بقيت تلك البيانات نافذة⁽⁴⁴⁾.

ولا يقتصر السند التفسيري على المادة الحادية والثلاثين، بل تعضده المادة الثانية والثلاثون التي تُجيز الاستعانة بالأعمال التحضيرية وبالظروف التي عُقدت فيها المعاهدة⁽⁴⁵⁾. ومؤدّى إعمالها هنا أنّ الأعمال التحضيرية تشهد بأنّ واضعي الاتفاقية لم يتصوروا انحساراً عاماً للسواحل بفعل تغيّر المناخ، ولم يقصدوا من ثمّ تنظيم أثره، وهذه شهادة تُحسب لمذهب الثبات لا عليه، إذ لا يصح أن يُحتجّ على الدول بحكم يُنقص استحقاقاتها لم يقصده واضعو النصّ ولم يخطر لهم ببال. فالسكوت في هذا الموضع أقرب إلى انتقاء القصد منه إلى إرادة الإطلاق.

على أنّ التفسير التطوّري لم يسلم من مأخذ، إذ يُقال إنّه يُدخل على النصّ ما لم يقصده واضعوه فيقارب التعديل من حيث لا يُسمّى تعديلاً، وإنّ فتح هذا الباب يُفضي إلى تحميل نصوص الاتفاقية ما لا تحتمله كلما استجدّ واقع لم يكن في الحسبان. والرّد أنّ التفسير التطوّري لا يُضيف إلى النصّ حكماً جديداً، وإنما يُعمل عنصراً من عناصر التفسير نصّت عليه المادة الحادية والثلاثون نفسها وهو الموضوع والغرض، فهو تطبيق للقاعدة لا خروج عليها. يُضاف إلى ذلك أنّه مسلكٌ سبق للقضاء الدولي أن سلكه في أكثر من قضية، فليس بدعاً من القول. بيد أنّ لهذا التأصيل حدّاً لا يتجاوزه، فهو يسري في مواجهة أطراف الاتفاقية بوصفهم أطرافاً فيها، ويُنتج إباحةً لصاحب الشأن لا التزاماً على الغير.

الفرع الثاني: الممارسة اللاحقة للدول ودلالاتها التفسيرية

لا يقوم التأصيل التفسيري على النصّ وحده، بل تعضده ممارسة الدول. وقد أوجبت المادة الحادية والثلاثون من اتفاقية فيينا في فقرتها الثالثة أن يُؤخذ في الاعتبار، مع السياق، أيّ ممارسة لاحقة في تطبيق المعاهدة تُثبت اتفاق الأطراف على تفسيرها⁽⁴⁶⁾. وموضع هذه الممارسة في بحثنا دقيقٌ يجب ضبطه، فهي هنا دليل على ما اتفق عليه الأطراف في قراءة النصّ، لا مادّة لقاعدة عرفية مستقلة. والفرق بينهما فرقٌ في العتبة وفي الأثر معاً، إذ يكفي في الأولى إثبات اتفاق الأطراف فتلزمهم، ويلزم في الثانية ما هو أعلى فتلزم الكافة.

ومما يُقوّي هذه الدلالة أنّ الاتفاقية أقامت للخطوط والحدود نظاماً إجرائياً مضبوطاً، فأوجب على الدولة الساحلية أن تودع لدى الأمين العام للأمم المتحدة خرائط أو قوائم بالإحداثيات تبين خطوط أساسها وحدود بحرهما الإقليمي ومنطقتها الاقتصادية الخالصة وجرفها القاري، وأن تُعلنها على النحو الواجب⁽⁴⁷⁾. وهذا النظام هو المرتكز المؤسسي الذي تدور عليه المسألة كلّها، إذ إنّ محلّ السؤال ليس تحرك الساحل في ذاته، وإنّما مصير ما أُودع وأشهر بعد أن تحوّل الساحل، ومتى تقرّر أنّ الاتفاقية لم توجب تحديث المودع، بقي المودع قائماً منتجاً لأثره حتى تشاء الدولة تغييره.

وممارسة الدول في هذا الباب موثقة وكثيرة، فأبرزها الإعلان الصادر عن قادة منتدى جزر المحيط الهادئ في السادس من آب سنة ٢٠٢١، وفيه تأكيد أنّ الاتفاقية لا تفرض التزاماً إيجابياً بإبقاء خطوط الأساس والحدود الخارجية قيد المراجعة، ولا بتحديث الخرائط أو قوائم الإحداثيات متى أُودعت لدى الأمين العام. وتوالت بعده إعلانات جماعية، منها إعلان قادة تحالف الدول الجزرية الصغيرة في أيلول من السنة نفسها عن تسعة وثلاثين رئيس دولة وحكومة، وإعلان منتدى المناخ المعرض للخطر عن خمسة وخمسين عضواً، ثمّ تأييد منظمة الدول الأفريقية والكاريبية والمحيط الهادئ بأعضائها التسعة والسبعين سنة ٢٠٢٢، وأخيراً إعلان آبيا للمحيطات عن ست وخمسين حكومة من الكومنولث سنة ٢٠٢٤⁽⁴⁸⁾.

ولم تقتصر الممارسة على الإعلانات، بل نزلت إلى التشريع والإيداع. فأتتغوا وبربودا لم تُحدّث خرائطها المودعة مطلقاً، وقانون مناطقها البحرية لسنة ١٩٨٢ لا يوجب التحديث، وأصدرت فيجي قانون تغيير المناخ سنة ٢٠٢١ معترفةً فيه بدوام حدودها، ولم تُحدّث نيوزيلندا إيداعها منذ سنة ٢٠٠٦ وأعلنت أنّها لا تنوي تحديثه، وأودعت جزر كوك وميكرونيزيا إحداثياتهما مشفوعةً بملاحظات مكتوبة تُعلنان فيها أنّهما غير ملزمتين بمراجعة مناطقيهما وأنّهما تنويان الإبقاء عليها⁽⁴⁹⁾.

وقد اعتدّت محكمة العدل الدولية بهذه الممارسة اعتداداً صريحاً. فبعد أن انتهت إلى انتفاء النصّ الموجب للتحديث، لاحظت أنّ كثيراً من الدول أعربت خارج إجراءات الإيداع عن أنّه لا التزام عليها بذلك، ثمّ قرّرت أنّ هذه الممارسة ذات صلة لأغراض تفسير الاتفاقية، وأحالت إلى تقرير لجنة القانون الدولي لسنة ٢٠٢٥ بوصفه يُظهر تقارباً في مواقف الدول من جميع مناطق العالم⁽⁵⁰⁾.

وأدّل من ذلك على اتّجاه الممارسة أنّ دولاً كانت تُحدّث خطوطها قد بدّلت موقفها، فالولايات المتحدة، وهي التي دأبت على مسح سواحلها وتحديث خطوطها كلّما تجاوز التغيير حدّاً معيّناً، أعلنت سنة ٢٠٢٢ سياسةً جديدةً أقرّت فيها بنشوء اتّجاهاتٍ مستجدة في ممارسات الدول وآرائها بشأن الحاجة إلى استقرار المناطق البحرية، وتعهّدت بأنّها لن تعترض على خطوط أساس وحدود بحرية لم تُحدّث رغم ارتفاع البحر⁽⁵¹⁾. وتحوّل دولة من هذا الوزن، من الممارسة إلى عدم الاعتراض، أبلغ في الدلالة من تأييد يصدر عمّن كان مؤيداً ابتداءً.

بيد أنّ لهذه الدلالة حدّين لا يصحّ إغفالهما، أولهما في لفظ المحكمة نفسه، فهي قالت إنّ الممارسة ذات صلة لأغراض التفسير، ولم تقل إنّها ممارسة لاحقة تُثبت اتفاق الأطراف على التفسير، وهي عبارة

المادة الحادية والثلاثين في فقرتها الثالثة. فمسلك المحكمة موافق لمنهج تلك المادة دون أن يكون تطبيقاً معلناً لها⁽⁵²⁾. وثانيهما أن الممارسة لم تنتظم على وجه واحد، فأيرلندا تعدّ خطوطها العادية متحركة وتراجع خرائطها من حين إلى حين، وهولندا تعدّل خطوطها بحسب تحوّل ساحلها، وتشريع رومانيا قد يُقرأ على أنه يرجّح النظام المتحرك⁽⁵³⁾. فالممارسة دليل معتبر، غير أنه ليس بالقاطع.

المطلب الثاني: مدى تبلور قاعدة ثبات خطوط الأساس عرفاً وموقف القضاء الدولي منها

انتهى المطلب السابق إلى أن التفسير معززاً بالممارسة اللاحقة يبلغ الثبات، لكنّه يسري في مواجهة أطراف الاتفاقية ويُنتج إباحة لا إلزاماً عاماً. ومن هنا ينشأ سؤالان متلازمان، أولهما ما إذا كانت قاعدة الثبات قد بلغت مرتبة العرف الملزم للكافة، وثانيهما الحدّ الذي بلغه القضاء الدولي في حسم المسألة، وعلى هذين السؤالين يُقسّم المطلب على فرعين.

الفرع الأول: مدى توافر ركّني العرف في قاعدة الثبات

لا تقوم القاعدة العرفية إلا بركنين، ممارسة عامة، واعتقاد بالزاميتها. وهو ما قرّره لجنة القانون الدولي في خلاصاتها بشأن تحديد القانون الدولي العرفي، إذ اشترطت التحقق من الركّنين معاً، فلا يُغني ثبوت أحدهما عن الآخر⁽⁵⁴⁾. وعلى هذا المعيار يُعرض ثبات خطوط الأساس.

أما الركن الماديّ فتأبّت بيقين. فقد قرّرت اللجنة في تقريرها النهائي أن ثمة ممارسة عامة للدول يشهد لها ما عبّرت عنه من تأييد واسع متّسق بشأن الإبقاء على خطوط الأساس والحدود الخارجية⁽⁵⁵⁾. وقد بلغ هذا التأييد عند بعض القضاة مبلغاً أقوى، إذ ذهب القاضي أوريسكو إلى أن أكثر من مئة دولة تُقرّ صراحةً بوجود بقاء الخطوط ثابتة رغم ما يطرأ على السواحل، وأنه لا توجد دولة واحدة تعترض على ذلك⁽⁵⁶⁾.

على أن ثبوت الركن الماديّ لا يمضي بلا اعتراض، وأقوى ما يُورد عليه مأخذ يستحق أن يُواجه في صراحة، وهو أن جمهور المؤيدين لهذا المسلك دول جزرية صغيرة ودول منخفضة، وهم أصحاب المصلحة المباشرة في تثبيت الخطوط، فتأييدها - على هذا القول - تعبير عن مصلحة لا عن قناعة قانونية، ويُضعف من عمومية الممارسة بدل أن يُقويها. والمأخذ في ظاهره وجيه، إذ إن الممارسة التي تصدر عن من ينتفع بها وحده لا تنهض دليلاً على قاعدة تلزم الكافة.

غير أن هذا المأخذ ينقلب حجة متى عُرض على معيار اللجنة نفسه، فقد اشترطت في خلاصاتها أن تكون الممارسة عامة، بمعنى أن تكون واسعة وممتّلة ومتّسقة، ثم بيّنت في تعليقها أن من العوامل التي لا غنى عن مراعاتها في تقدير هذا العموم مدى مشاركة الدول المعنية بالنشاط أو الأكثر ترجيحاً لأن تكون معنيةً بالقاعدة المدّعاة، وسمّتها الدول المتأثرة بصفة خاصة⁽⁵⁷⁾. ومقتضى ذلك أن صلة الدولة الوثيقة بموضوع القاعدة ليست مطعناً في ممارستها، بل هي وجه اعتبار لها، إذ أن الدولة التي يمسّها الحكم في صميم مركزها أعرف بمقتضاه وأدق في التعبير عن موقفها منه. وقد أدركت إحدى هذه الدول هذا المعنى فوصفت نفسها في إيداعها لدى الأمين العام بأنها دولة متأثرة بصفة خاصة بارتفاع مستوى البحر⁽⁵⁸⁾، فقرنت الإيداع بالوصف الذي يمنحه وزنه.

ثم إنَّ الردَّ لا يقف عند هذا الحدِّ، فالممارسة في هذا الباب لم تنحصر في الدول المتأثرة. فقد لاحظ القاضي أوريسكو أنَّ البيانات التي قُدمت في اللجنة السادسة للجمعية العامة بين سنتي ٢٠٢٠ و ٢٠٢٢ لم تصدر عن منتدى جزر المحيط الهادئ ودوله الأعضاء وحدهم، بل صدرت كذلك عن دولٍ آسيويةٍ وأمريكيةٍ وأفريقيةٍ وأوروبيةٍ، وأنَّه لم تعترض دولةٌ واحدة على حلِّ الخطوط الثابتة، ولا حتى تلك التي يقضي تشريعها الوطني بالخطوط المتحركة⁽⁵⁹⁾. وأكثرُ هذه الدول لا مصلحة مباشرة لها في المسألة، إذ ليست مهددةً بارتفاع البحر تهديداً يمسُّ استحقاقاتها. فاجتمع بذلك وجهان يُعزِّد كلُّ منهما الآخر، كثافة مشاركة الأشدَّ تأثراً، وامتدادُ الممارسة إلى من لا مصلحة مباشرة له فيها. وبهذا يستقيم وصفُ الممارسة بأنَّها واسعةٌ وممثلةٌ معاً، لا واسعةٌ فحسب.

وأما الركن المعنوي فمساره أدقُّ وأجدرُّ بالتأمُّل، ذلك أنَّ اللجنة رأت سنة ٢٠٢٠ أنَّ من السابق لأوانه الخلوص إلى استنتاجٍ حاسمٍ في نشوء قاعدةٍ عرفيةٍ، وأنَّ الاعتقاد بالزاميتها لم يتبيَّن بعدُ، ثمَّ كررت هذا التقدير سنة ٢٠٢٣، حتى إذا كانت سنة ٢٠٢٥ قالت في تقريرها الموحد إنَّ الأمر ربما تغيَّر، وإنَّ بيانات الدول في اللجنة السادسة ومجلس الأمن والجمعية العامة وأمام المحكمتين تشير بقوةٍ إلى وجود ممارسةٍ عامَّةٍ واعتقادٍ بالزاميتها⁽⁶⁰⁾.

غير أنَّ التدقيق في هذه الصيغة يكشف تحفظاً مقصوداً. فاللجنة قالت "تشير بقوةٍ إلى" ولم تقل "تثبت"، وقالت "ربما تغيَّر"، ولم تقل "تغيَّر"⁽⁶¹⁾. وأدقُّ من ذلك أنَّ التقرير الذي اعتمدته اللجنة نفسها - لا تقرير المقررين - خلا في خلاصاته المتعلقة بقانون البحار من لفظ العُرف ومن لفظ الاعتقاد بالالزامية خلوّاً تاماً، فاكتمى بتقرير وجود الممارسة العامَّة ووقف عندها⁽⁶²⁾. وامتناعُ جهةٍ ولايتها استقراءً واستنتاج العُرف عن استعمال لفظه امتناعٌ ناطقٌ لا يُحمل على السهو.

ويعزِّد ذلك ما هو أقوى منه دلالة، إذ أنَّ أشدَّ الفرقاء مصلحةً في إثبات العُرف لا يدَّعون، فتحالف الدول الجزرية الصغيرة قرَّرت أنَّ غياب قاعدةٍ عرفيةٍ عامَّة لا أثر له في تفسير الاتفاقية استناداً إلى الممارسة اللاحقة لأطرافها، وألمانيا اختارت التفسير صراحةً بدلاً من تطوير قواعدٍ عرفيةٍ جديدة⁽⁶³⁾. فالحاصل أنَّ الركن الماديَّ مستقرٌّ، وأنَّ الاعتقاد بالالزامية في طور تكوُّنٍ متقدِّمٍ لم يكتمل بعدُ.

ويبقى في المسألة وجهٌ يُثار كثيراً ويُفضل ضبطه، وهو انتفاء اعتراض الدول على هذه الممارسة، وقد عالجتها اللجنة هذا الوجه بقاعدةٍ مضبوطة، إذ قرَّرت أنَّ عدم ردِّ الفعل تجاه ممارسةٍ ما على امتداد الزمن قد يصلح دليلاً على الاعتقاد بالزاميتها، ولكن بشرطين، أولها أن تكون الدولة في وضعٍ يسمح لها بردِّ الفعل، وثانيها أن تكون الظروف مقتضيةً لصدوره⁽⁶⁴⁾. فالسكوث على هذا الضبط ليس مُهدراً ولا هو دليلٌ بإطلاق، وإنَّما هو دليلٌ مشروطٌ يُوزن بشروطه.

وإذا عُرض الشرطان على مسألتنا بدا أنَّهما متحقَّقان في المجمل، ذلك أنَّ البيانات والإعلانات المؤيِّدة لثبات الخطوط لم تصدر في مجالسٍ ومؤتمراتٍ مغلقة، وإنَّما في اللجنة السادسة للجمعية العامة ومجلس الأمن والجمعية العامة، ثمَّ في مرافعاتٍ علنيةٍ أمام محكمتين دوليتين، وهي من أوسع منابر

الإعلان، فلا تُعذر دولة بعدم العلم بها، وأما اقتضاء الظروف ردّ الفعل فظاهر كذلك، إذ إنّ الإبقاء على حدودٍ لم تعد الجغرافيا تسندها يمسّ ما تعدّه الدول الأخرى من حرّيات أعالي البحار، والمساسّ بالحقّ مَظنة الاحتجاج أيضاً. على أنّ الحذر واجبٌ في تقدير هذا الوجه، فقد تُمسك الدولة عن الاحتجاج لانقضاء مصلحةٍ آنية، أو تحاشياً لخصومةٍ لا طائل منها، لا لقناعةٍ منها بالزام ما سكنت عنه. فانتهاء الاعتراض قرينةً معتبرةً يقوّيها طول المدة وعلانية الممارسة، ولا يقوم وحده مقام الدليل المستقلّ.

الفرع الثاني: موقف القضاء الدولي من قاعدة الثبات ومدى ما حسمه

أول ما يُلحظ في موقف القضاء أنّ المحكمة المتخصصة قد أحجمت عن الحسم، فقد دعا مشاركون المحكمة الدولية لقانون البحار إلى بيان أثر ارتفاع البحر في الاستحقاقات البحرية، فقرّرت أنّ طلب الفتوى لا يتناول نقاط الأساس ولا خطوطه ولا الاستحقاقات ولا الحدود البحرية، وأنّ ارتفاع البحر ورد في الطلب سياقاً لبحث حماية البيئة البحرية لا موضوعاً مستقلاً، وأضافت أنّ الجهة الطالبة لو أرادت استفتاءها في ذلك لصاغت طلبها به صراحةً⁽⁶⁵⁾. ولا يصحّ أن يُستنتج من هذا الإحجام ضعف القاعدة، فعَلته صياغة الطلب لا تقدير في الموضوع ولا حسم له.

أما محكمة العدل الدولية فتناولت المسألة، وسلكت في تناولها أربع خطوات، فعرضت نصوص الإيداع والإشهار في المواد السادسة عشرة والخامسة والسبعين والرابعة والثمانين، ثمّ قرّرت أنّه ليس في الاتفاقية نصّ يوجب تحديثها، ثمّ اعتدّت بالممارسة اللاحقة لأغراض التفسير، وأحالت إلى تقارب مواقف الدول لدى لجنة القانون الدولي، فانتهت إلى أنّ الدول الأطراف غير ملزمة بتحديث خرائطها أو قوائم إحداثياتها.⁽⁶⁶⁾

وقبل الوقوف على مدى ما حسمته الفتوى يجدر التنبيه على طبيعتها. فالفتوى ليست حكماً ملزماً بذاته لأطراف نزاع، وإنّما هي بيانٌ للقانون تصدره المحكمة بناءً على طلبٍ من جهةٍ مأذونٍ لها، فقوّتها كاشفةٌ لا مُنشئة، ولا يُنقص هذا من وزنها شيئاً، إذ يستمدّ ما تُقرّره حجّيته من كونه بياناً لما هو قائمٌ من القانون، ومن مكانة الجهة التي قرّرتّه. غير أنّه يقتضي الدقّة في تحديد ما قرّرتّه وما سكنت عنه، فلا يُحمّل بيان القانون أكثر ممّا نطق به.

على أنّ الأهمّ في هذه الفتوى هو ما لم تقرّره وليس ما قرّرتّه، فقد عرضت المحكمة في موضعٍ سابقٍ دفعَ المشاركين بأنّ خطوط الأساس القائمة والاستحقاقات البحرية والترسيمات وصفة الدولة ينبغي أن تُصان جميعاً رغم آثار ارتفاع البحر، ثمّ أجابت عن شقٍّ واحدٍ من هذه الدفوع وسكنت عن سائرهما⁽⁶⁷⁾. فلم تقل إنّ خطوط الأساس ثابتة، ولم تعرض لمسألة إلزام الغير بالاعتراف بالحدود المثبتة. وهذا التضييق متعمدٌ لا يصحّ حملُه على غير وجهه، فما هو بإقرارٍ للثبات ولا هو برّدٍ له.

ولم تُوصّل المحكمة ما قرّرتّه عُرفاً، بل تفسيراً. فلفظُ العُرف ورد في هذا القسم من الفتوى مقترناً بواجب التعاون لا بخطوط الأساس⁽⁶⁸⁾. ويشهد لهذه القراءة شاهدٌ من داخل المحكمة، فقد أخذ القاضي أوريسكو - وهو المقرّر المشارك السابق لفريق دراسة ارتفاع البحر في لجنة القانون الدولي - على الفتوى أنّها لم تعترف بثبات خطوط الأساس قاعدةً من قواعد القانون الدولي العرفي، ووصفها بأنّها مفرطةٌ في التحفّظ على نحوٍ لا داعي له.⁽⁶⁹⁾

ومما يزيد هذا الموقف وضوحاً أنّ منهج المحكمة في استقراء العُرف نُقد من جهتين متقابلتين. فبينما عاب عليها القاضي أوريسكو تحفظها في هذا الموضوع بعينه، ذهب القاضي تومكا مذهباً مضاداً فانتقد ما رآه تساهلاً في تحديد قواعد القانون الدولي العرفي وتأكيداً، وإن كان انتقاده منصباً على ما قرّره في استمرار صفة الدولة لا في خطوط الأساس⁽⁷⁰⁾. واجتماعُ النقيدين المتقابلين على منهج واحد يدلّ على أنّ المحكمة سلكت في العُرف مسلكاً وسطاً، لم يبلغ بها إلى الإقرار في موضوعنا ولا إلى الإنكار.

ويقنضي هذا الموقف أن يُضبط معنى الإلزام ضبطاً دقيقاً، فعليه يدور ما تبقى من البحث، فالقاعدة القانونية لا تُوصف بالإلزام لمجرد أنها تُتيح لصاحبها فعلاً أو تُعفيه من واجب، وإنما توصف به متى صحّ الاحتجاج بها على غيره فلزمه احترام مقتضاها، وما حسمته اللجنة والمحكمة إنّما يتصل بمركز الدولة الساحلية في ذاتها، بأنّها غير ملزمة بتحديث خطوطها، وأنّ لها أن تبقى ما أودعته. وأمّا الوجه المقابل - وهو ما إذا كانت الدول الأخرى ملزمة باحترام حدود لم تعد الجغرافيا تسندها - فلم تعرض له جهةٌ منهما.

وليس هذا الفراغ نظرياً، بل تظهر آثاره في أول تطبيق عملي، فلنفترض دولةً ساحليةً تراجع ساحلها فأبقت على الحدّ الخارجي لمنطقتها الاقتصادية الخالصة كما أودعته من قبل، فإنّ شريطاً من الماء يصير بحسب الجغرافيا وحدها من أعالي البحار، وهو في الوقت نفسه داخل في المنطقة بحسب الإحداثيات المودعة، فإذا مارست سفينة دولة أخرى الصيد فيه، فهل هي في حِلٍّ من ذلك بمقتضى حرية أعالي البحار، أم هي معتدية على حقوق سيادية قائمة، والجواب يختلف باختلاف السند الذي يقوم عليه الثبات، لا باختلاف الواقعة.

وهنا يبلغ المسلك التفسيري حدّه الطبيعي، ذلك أنّ تفسير المعاهدة، مهما استقرّ وتعزّز بالممارسة اللاحقة، إنّما يسري بين أطرافها بوصفهم أطرافاً فيها، فلا يُحتجّ به على من ليس طرفاً، ولا ينشئ في مواجهته التزاماً. ولم يغب هذا الحدّ عن أنظار القضاة، فقد لاحظ القاضي أوريسكو أنّ المحكمة قصرت ما قرّره على الدول الأطراف في الاتفاقية على وجه الحصر، ورأى أنّ الحكم ينبغي أن يمتدّ إلى الدول كافة⁽⁷¹⁾. وفي هذه الملاحظة إقرارٌ ضمنيّ بأنّ التفسير وحده لا يبلغ بالقاعدة مبلغ الاحتجاج على الكافة، وأنّ بلوغها إياه موقوفٌ على ثبوتها عُرفاً.

ومن هنا يتبيّن أنّ مسألة العُرف في هذا البحث ليست ترفاً نظرياً ولا استطراداً، وإنّما هي المسألة العملية التي يتوقّف عليها أثر القاعدة في مواجهة الغير، فالتفسير يؤمّن للدولة الساحلية مركزها ويرفع عنها واجب التحديث، والعُرف وحده هو الذي يجعل ما أبقته حجةً على من سواها. وبهذا يظهر أنّ ترتيب مطلبّي هذا المبحث ليس ترتيباً عارضاً، فالأول يُقيم السند في مواجهة الأطراف، والثاني يختبر مدى تجاوزه إياهم.

ونستنتج من ذلك كـلـه أن المسألة ثلاثة أسئلة لا سؤال واحد، وأن الخلط بينها هو مصدر الاضطراب في تناولها. فسؤال إلزام الدولة بتحديث خطوطها محسومٌ نفيًا عند اللجنة والمحكمة معاً، وسؤال جواز إبقائها عليها محسومٌ إيجاباً عند اللجنة وإن لم تنطق به المحكمة صراحةً، أما سؤال إلزام الغير بالاعتراف بما تم الإبقاء عليه فلم تعرض له جهةٌ منها. وفي هذا الثالث تكمن الإلزامية بمعناها الدقيق، إذ لا تصير القاعدة ملزمةً بأن تُباح لصاحبها بل بأن يُحتجّ بها على غيره فيلتزم مقتضاها، فالحاصل أن ثبات خطوط الأساس قد جاوز طور الاقتراح الفقهي إلى طور الخيار المشروع المدعوم بممارسة عامة وبتفسير تعضده تلك الممارسة، ولم يبلغ بعدُ طور القاعدة المحتجّ بها على الكافة. وبين هذين الطورين موضع القانون اليوم.

الخاتمة

تناول هذا البحث ثبات خطوط الأساس في مواجهة ارتفاع مستوى سطح البحر، فتتبع طبيعتها القانونية في اتفاقية قانون البحار، ثم وزن بين المذهبين فيها، ثم فحص السند الذي يقوم عليه الثبات ومدى ما بلغه من إلزام في ضوء أعمال لجنة القانون الدولي واجتهاد القضاء الدولي. وقد انتهى إلى جملة من النتائج، وخلص منها إلى عددٍ من التوصيات.

أولاً: النتائج

١. أن اتفاقية قانون البحار جعلت خط الأساس العادي خط الجزر الأدنى، فربطته بظاهرة طبيعية متغيرة لا بحدٍ هندسي ثابت، فلزم من ذلك أن الحدود المقيسة منه ذات طابع متحرك وأن انحسار الساحل يُفضي إلى تناقص استحقاقات الدولة. على أن هذا الطابع لم يُقرّر بصريح النص، وإنما لزم بطريق الاستلزام من سكوت الاتفاقية عن تثبيت الخطوط العادية في مقابل ما نصّت عليه من ثبات لخطوط الدلتا ودوام لحدود الجرف القاري.

٢. أن حجج مذهب الثبات تقوم على اليقين واستقرار الحدود، وعلى تعويل الغير بحسن نية على ما أودع وأشهر، وعلى مقتضى الإنصاف، وأن ما في الاتفاقية من مظاهر ثبات قرائن مؤيدة للحجة لا سند حاسم مؤسس لها.

٣. أن السند الذي يقوم عليه الثبات سندٌ تفسيري في المقام الأول، تعضده الممارسة اللاحقة للدول في تطبيق الاتفاقية، وهو المسلك الذي سلكته لجنة القانون الدولي وسلكته محكمة العدل الدولية، إذ لم تؤصل ما قرّره عرفاً بل تفسيراً.

٤. أن الركن المادي للقاعدة العرفية ثابتٌ بيقين، وأن الاعتقاد بإلزاميتها في طور تكونٍ متقدّم لم يكتمل بعدُ، ويعزز ذلك أن لجنة القانون الدولي امتنعت في تقريرها النهائي عن استعمال لفظ العرف في خلاصاتها المتعلقة بقانون البحار، وأن أشدّ الفرقاء مصلحةً في إثباته لا يدعونه.

٥. أن المحكمة الدولية لقانون البحار امتنعت عن التعرّض للمسألة لعلّها ترجع إلى صياغة طلب الفتوى لا إلى تقدير أو حكم في الموضوع، فلا يصح أن يُستنتج من امتناعها ضعفٌ في القاعدة ولا قوة فيها.



ثانياً: التوصيات

١. نوصي الدول العربية الساحلية بالمبادرة إلى إيداع خرائطها وقوائم إحداثياتها لدى الأمين العام للأمم المتحدة إن لم تكن قد أودعتها، فالإيداع هو المركز الذي يقوم عليه الاحتجاج بالثبات، ولا يُتصور التمسك بحدود لم تُشهر.
٢. نوصي بأن تقرن الدولة إيداعها بملاحظة مكتوبة تُعلن فيها أنها لا ترى نفسها ملزمةً بمراجعة مناطقها البحرية، وأنها تنوي الإبقاء عليها رغم ارتفاع مستوى سطح البحر، أسوةً بما فعلته دولٌ أخرى، فإن في هذا الإعلان إسهاماً في تكوين الممارسة وتعبيراً عن الموقف القانوني معاً.
٣. نوصي بأن تُسهم الدول العربية بمواقف صريحة في المحافل الدولية، ولا سيما اللجنة السادسة للجمعية العامة، إذ ثبت في هذا البحث أن بيانات الدول في تلك المحافل هي المادة التي بُني عليها تقدير الممارسة والاعتقاد بالإلزامية، والإسهام في تكوين القاعدة أنفع من انتظار تكونها.
٤. نوصي بإفراد مسألة إلزام الغير بالاعتراف بالحدود المثبتة بمعالجة مستقلة، فهي الموضوع الذي لم يُبت فيه من هذا البناء، ولا يسدها التفسير وحده لأنه لا يسري إلا في مواجهة أطراف الاتفاقية.
٥. نوصي بإثراء المكتبة القانونية العربية بدراساتٍ تتابع هذه المسألة في مسار تطورها، فالقاعدة لا تزال في طور التكوين، وما يصح اليوم قد يتبدل غداً.

الهوامش:

- (1) United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982, 1833 U.N.T.S. 397, Article 5.
- (2) Ibid., Articles 3, 33, 57 and 76.
- (3) North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, I.C.J. Reports 1969, p.3, para.96.
- (4) ILC, Sea-level Rise in relation to International Law – First Issues Paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group, UN Doc A/CN.4/740 (28 February 2020), paras.68–70; United Nations Convention on the Law of the Sea, Op. Cit., Article 14; and Clive Schofield, “Sea Level Rise: Implications for Baselines, Limits and Boundaries”, in L.A.T. Nguyen and H.D. Vu (eds.), Viability of UNCLOS amid Emerging Global Maritime Challenges, Springer, 2025, p.63.
- (5) Schofield, Op. Cit., pp.63–64.
- (6) First Issues Paper, Op. Cit., para.78; and Schofield, Op. Cit., p.61.
- (7) David D. Caron, “When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level”, Ecology Law Quarterly, Vol.17, No.4, 1990, pp.621–653, at pp.635–636.
- (8) First Issues Paper, Op. Cit., para.81, citing the Final Report of the Committee on Baselines under the International Law of the Sea (Sofia Conference, 2012).
- (9) Schofield, Op. Cit., p.67.
- (10) Mara R. Wendebourg, “Interpreting the Law of the Sea in the Context of Sea-Level Rise: The Ambulatory Thesis and State Practice”, Journal of Environmental Law, Vol.35, No.3, 2023, p.503, and Schofield, Op. Cit., p.63.

- (11) Wendebourg, Op. Cit., p.499.
- (12) Ibid., p.501, discussing Kate Purcell, *Geographical Change and the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2019.
- (13) First Issues Paper, Op. Cit., para.79.
- (14) United Nations Convention on the Law of the Sea, Op. Cit., Article 76(9); and First Issues Paper, Op. Cit., paras.72 and 75.
- (15) First Issues Paper, Op. Cit., para.88.
- (16) Wendebourg, Op. Cit., p.505.
- (17) Schofield, Op. Cit., pp.65 and 68.
- (18) First Issues Paper, Op. Cit., paras.71, 75 and 76.
- (19) Schofield, Op. Cit., p.68; and United Nations Convention on the Law of the Sea, Op. Cit., Article 121.
- (20) First Issues Paper, Op. Cit., paras.18 and 23.
- (21) Wendebourg, Op. Cit., p.502; Caron, Op. Cit., pp.634–636; and Alfred H.A. Soons, “The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries”, *Netherlands International Law Review*, Vol.37, No.2, 1990, pp.207–232, at p.220.
- (22) Caron, Op. Cit., p.641.
- (23) Soons, Op. Cit., p.225.
- (24) Caron, Op. Cit., pp.644–645 and p.653.
- (25) Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1962, p.6 .
- (26) Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331, Article 62(2)(a); and Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Judgment, I.C.J. Reports 1978, para.85.
- (27) United Nations Convention on the Law of the Sea, Op. Cit., Articles 16, 75 and 84; and Sarra Sefrioui, “Adapting to Sea Level Rise: A Law of the Sea Perspective”, in Gemma Andreone (ed.), *The Future of the Law of the Sea*, Springer, 2017, pp.3–22, Section 2.2.2.
- (28) J.R.V. Prescott and C.H. Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*, Martinus Nijhoff, 2005 (cited in Sefrioui, Op. Cit., Section 3.2, on the practice of the United Kingdom and the Netherlands).
- (29) Caron, Op. Cit., p.648.
- (30) Caron, Op. Cit., pp.639–640; and Soons, Op. Cit., pp.222–223.
- (31) United Nations Convention on the Law of the Sea, Op. Cit., Article 76(9) and Article 7(2); and Sefrioui, Op. Cit., Section 3.2.
- (32) Sefrioui, Op. Cit., Section 3.2; and First Issues Paper, Op. Cit., paras.68–70.
- (33) Caron, Op. Cit., pp.635–636; and Schofield, Op. Cit., p.67.
- (34) Sefrioui, Op. Cit., Sections 3.1 and 3.2; and Wendebourg, Op. Cit., pp.503–504.
- (35) Sefrioui, Op. Cit., Section 3.1, on the two interpretations of Article 5 advanced within the ILA Committee on Baselines under the International Law of the Sea.
- (36) Wendebourg, Op. Cit., pp.504–506; First Issues Paper, Op. Cit., para.88; and Prescott and Schofield, Op. Cit.
- (37) Sefrioui, Op. Cit., Section 3.2, noting the criticism that the fixing approach is inappropriate and insufficient; and Wendebourg, Op. Cit., pp.505–506.
- (38) Caron, Op. Cit., as the title of the study itself indicates; and Wendebourg, Op. Cit., p.502.
- (39) Schofield, Op. Cit., p.68; and First Issues Paper, Op. Cit., para.79.



- (40) ILC, Final report of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, Official Records of the General Assembly, Eightieth Session, Supplement No.10 (A/80/10), annex I, para.25.
- (41) Vienna Convention on the Law of Treaties, Op. Cit., Article 31(1).
- (42) ILC, Sea-level rise in relation to international law – Final consolidated report of the Co-Chairs of the Study Group, by Patrícia Galvão Teles, Nilüfer Oral and Juan José Ruda Santolaria, UN Doc A/CN.4/783 (3 February 2025), paras.467–468, citing Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p.16.
- (43) Final report, Op. Cit., para.27.
- (44) ILC, Sea-level rise in relation to international law – Additional paper to the first issues paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, UN Doc A/CN.4/761 (13 February 2023), paras.27–28.
- (45) Vienna Convention on the Law of Treaties, Op. Cit., Article 32.
- (46) Vienna Convention on the Law of Treaties, Op. Cit., Article 31(3)(b).
- (47) United Nations Convention on the Law of the Sea, Op. Cit., Articles 16, 75 and 84; and Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025, para.358.
- (48) Additional paper, Op. Cit., paras.77–78; and Climate Change Advisory Opinion, Op. Cit., Separate Opinion of Judge Aurescu, paras.7–9.
- (49) Additional paper, Op. Cit., paras.20, 22–24, 32 and 40.
- (50) Climate Change Advisory Opinion, Op. Cit., paras.359–361.
- (51) Additional paper, Op. Cit., para.76; and Wendebourg, Op. Cit., p.505.
- (52) Climate Change Advisory Opinion, Op. Cit., para.360; and compare Vienna Convention on the Law of Treaties, Op. Cit., Article 31(3)(b).
- (53) Additional paper, Op. Cit., paras.29–30 and 66.
- (54) ILC, Conclusions on identification of customary international law, with commentaries, Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session, Supplement No.10 (A/73/10), Conclusion 2.
- (55) Final report, Op. Cit., para.32.
- (56) Separate Opinion of Judge Aurescu, Op. Cit., paras.10–11.
- (57) Conclusions on identification of customary international law, Op. Cit., Conclusion 8 and commentary thereto, para.(4).
- (58) Additional paper, Op. Cit., para.40.
- (59) Separate Opinion of Judge Aurescu, Op. Cit., para.6.
- (60) First Issues Paper, Op. Cit., para.104(i); Additional paper, Op. Cit., para.95; and Final consolidated report, Op. Cit., para.483.
- (61) Final consolidated report, Op. Cit., para.483.
- (62) Final report, Op. Cit., paras.25–34.
- (63) Additional paper, Op. Cit., paras.46 and 28.
- (64) Conclusions on identification of customary international law, Op. Cit., Conclusion 10(3); and see Conclusion 6(1), on inaction as a form of practice.

- (⁶⁵) Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion of 21 May 2024, ITLOS Case No.31, paras.149–150.
- (⁶⁶) Climate Change Advisory Opinion, Op. Cit., paras.358–362.
- (⁶⁷) Ibid., paras.355 and 362.
- (⁶⁸) Ibid., para.364.
- (⁶⁹) Separate Opinion of Judge Aurescu, Op. Cit., paras.1, 5 and 13.
- (⁷⁰) Climate Change Advisory Opinion, Op. Cit., Declaration of Judge Tomka, paras.1–2.
- (⁷¹) Separate Opinion of Judge Aurescu, Op. Cit., para.3.

References

First: International Conventions

- 1) Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331.
- 2) United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10 December 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

Second: International Judicial Decisions and Advisory Opinions

- 1) Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1962.
- 2) North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, I.C.J. Reports 1969.
- 3) Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971.
- 4) Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), Judgment, I.C.J. Reports 1978.
- 5) Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion of 21 May 2024, ITLOS Case No.31.
- 6) Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025, International Court of Justice.
- 7) Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025, Declaration of Judge Tomka.
- 8) Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025, Separate Opinion of Judge Aurescu.

Third: International Documents and Reports

- 1) International Law Commission, Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries, Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session, Supplement No.10 (A/73/10), 2018.
- 2) International Law Commission, Sea-Level Rise in relation to International Law – First Issues Paper, by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group, UN Doc A/CN.4/740, 2020.
- 3) International Law Commission, Sea-Level Rise in relation to International Law – Additional Paper to the First Issues Paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group, UN Doc A/CN.4/761, 2023.



- 4) International Law Commission, Sea-Level Rise in relation to International Law – Final Consolidated Report of the Co-Chairs of the Study Group, by Patrícia Galvão Teles, Nilüfer Oral and Juan José Ruda Santolaria, UN Doc A/CN.4/783, 2025.
- 5) International Law Commission, Final Report of the Study Group on Sea-Level Rise in relation to International Law, Official Records of the General Assembly, Eightieth Session, Supplement No.10 (A/80/10), annex I, 2025.

Fourth: Books and Book Chapters

- 1) J.R.V. Prescott and C.H. Schofield, The Maritime Political Boundaries of the World, Martinus Nijhoff, 2005.
- 2) Kate Purcell, Geographical Change and the Law of the Sea, Oxford University Press, 2019.
- 3) Clive Schofield, “Sea Level Rise: Implications for Baselines, Limits and Boundaries”, in L.A.T. Nguyen and H.D. Vu (eds.), Viability of UNCLOS amid Emerging Global Maritime Challenges, Springer, 2025.
- 4) Sarra Sefrioui, “Adapting to Sea Level Rise: A Law of the Sea Perspective”, in Gemma Andreone (ed.), The Future of the Law of the Sea, Springer, 2017.

Fifth: Journal Articles

- 1) David D. Caron, “When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level”, Ecology Law Quarterly, Vol.17, No.4, 1990.
- 2) Alfred H.A. Soons, “The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries”, Netherlands International Law Review, Vol.37, No.2, 1990.
- 3) Mara R. Wendebourg, “Interpreting the Law of the Sea in the Context of Sea-Level Rise: The Ambulatory Thesis and State Practice”, Journal of Environmental Law, Vol.35, No.3, 2023.