

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.657/Add.1
23 July 2004

ARABIC
Original: FRENCH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السادسة والخمسون

جنيف، ٣ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه

و ٥ تموز/يوليه - ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٤

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال

دورتها السادسة والخمسين

المقرر: السيد بيدرو كوميساريو أفونسو

الفصل الثامن

الأعمال الانفرادية للدول

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	١ - ٥٣	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية
٢	٢ - ١٨	١ - تقديم المقرر الخاص لتقريره السادس
٤	١٩ - ٤٦	٢ - موجز المناقشة
١٠	٤٧ - ٥٣	٣ - استنتاجات المقرر الخاص

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

١- عُرض على اللجنة في الدورة الحالية التقرير السابع للمقرر الخاص (A/CN.4/542). ونظرت اللجنة في هذا التقرير في جلساتها ٢٨١١ إلى ٢٨١٣ و ٢٨١٥ إلى ٢٨١٨ المعقودة من ٥ إلى ٧ وفي ٩ و ١٣ و ١٤ و ١٦ تموز/يوليه ٢٠٠٤. وأنشأت اللجنة في جلستها ٢٨١٨ المعقودة في ١٦ تموز/يوليه ٢٠٠٤ فريقاً عاملاً مفتوح العضوية بشأن الأعمال الإنفرادية للدول برئاسة السيد آلان بيليه. وعقد الفريق العامل ... جلسات.

١- تقديم المقرر الخاص لتقريره السابع

٢- أوضح المقرر الخاص أنه وفقاً للتوصيات الصادرة عن اللجنة في عام ٢٠٠٣ (ولا سيما التوصية ٤)، يتناول التقرير السابع ممارسات الدول فيما يتعلق بالأعمال الانفرادية، وذلك مع مراعاة ضرورة تحديد القواعد ذات الصلة التي من شأنها أن تتيح تدوين القوانين والتنمية التدريجية. وحرص على الإعراب عن شكره بصفة خاصة لكلية جامعة مالقه وطلبته على تعاونهم القيم في إعداد التقرير. ويستند التقرير إلى المواد المستقاة من مختلف المناطق والنظم القضائية، مثلما يستند إلى تصريحات ممثلي الحكومات، والمنظمات الدولية، أو إلى قرارات المحاكم الدولية. وقد روعيت أيضاً تعليقات الحكومات في اللجنة السادسة. بيد أن حكومات قليلة أجابت عن الاستبيان الذي وجه إليها.

٣- وقد تناولت الدراسة تحديداً الأعمال والتصريحات التي تحدث آثاراً قانونية ولا تشكل سوى اختبار أولي يمكن تعميقه في المستقبل إن ارتأت اللجنة ضرورة ذلك.

٤- وبغية وضع المعايير اللازمة لتصنيف الأعمال والإعلانات، لجأ المقرر الخاص إلى الفئات الثلاث القائمة بشكل عام وهي: الأعمال التي تتحمل بموجبها الدولة التزامات (الوعد والاعتراف)؛ والأعمال التي تنال الدول بموجبها عن حق (التنازل)؛ والأعمال التي تؤكد الدول بموجبها حقاً أو مطلباً قانونياً (الاحتجاج). أما فيما يتعلق بالإشعار، فعلى الرغم من أنه يشكل عملاً انفرادياً من وجهة النظر الشكلية، فإنه كثيراً ما يحدث آثاراً بسبب الوضع الذي يتعلق به (الاحتجاج، الوعد، الاعتراف، إلخ). بما في ذلك ضمن إطار النظم التقليدية.

٥- وقد خصص للتصرف الذي يمكن أن تكون له آثار قانونية مماثلة للأعمال الانفرادية قسم على حدة يتضمن دراسة موجزة للسكوت، والإذعان، والإغلاق وعلاقتها بالأعمال الانفرادية، إضافة إلى عرض ممارسة بعض المحاكم الدولية.

٦- ويعتبر الوعد والاعتراف من بين الأعمال التي تتحمل الدولة بموجبها التزامات. ويشكلان تعبيرين انفراديين تصوغهما دولة من الدول بصفة فردية، أو عدد من الدول بصفة جماعية، ويتم عبرهما تحمل التزامات ومنح حقوق إلى دول أخرى أو منظمات دولية أو غيرها من الكيانات. وقدمت أمثلة على مثل هذه الإعلانات (بعضها كان مثاراً للجدل مثل الإعلان المصري في ٢٦ تموز/يوليه ١٩٥٦ بشأن قناة السويس)، وتدل على أن الوعد يتجلى في صورة تعبير انفرادي عن إرادة تعلنها دولة من الدول، وينطوي على نية وموضوع محددين. ويمكن أن تشمل هذه التعبيرات مجازاً شاسعاً من الموضوعات التي تتراوح من الدفاع أو المسائل النقدية إلى الالتزام بعدم تطبيق قوانين داخلية قد تكون لها آثار سلبية على دول أخرى. واستثنت من هذه الدراسة الوعود (مثل المساعدة في إحراز تقدم مفاوضات جارية بين دولتين) لا تتمحور عن التزامات قانونية.

٧- وتثير بعض الوعود ردود فعل من جانب دول تمنحها شكل احتجاجات أو اعتراف بوضع معين، لأنها تعتبر أن تلك الوعود تؤثر فيها. بينما تقدم وعود أخرى بشروط خاصة، مما يدعو إلى التساؤل عما إذا كانت أعمالاً انفرادية بالمعنى الحرفي.

٨- وقد صدرت بعض الإعلانات التي يمكن أن تثير اهتمام اللجنة في سياق مفاوضات بشأن نزع السلاح. فبعض هذه الإعلانات صدرت عن أشخاص مخول لهم بتمثيل الدولة على الصعيد الدولي (وزراء الخارجية، وسفراء، ورؤساء الوفود، إلخ). وتثير قضايا عويصة من حيث مدى الآثار التي تتسبب فيها. فهل يتعلق الأمر بإعلانات سياسية أو بإعلانات ترمي إلى إقرار التزامات قانونية؟ قد يكون السياق الذي صدرت فيه هذه الإعلانات عنصراً يمكن أن يسلط الضوء على مداها وآثارها.

٩- وقد أدرج الاعتراف، لأسباب منهجية، ضمن الأعمال التي تتحمل الدول بموجبها التزامات. وعلى الرغم من أنه لم تُجر دراسة مستفيضة، فإنه يتبين بأن الاعتراف كان دائماً يستند إلى واقع سابق، ولا يكون سبباً في حدوثه. غير أن معظم المؤلفين يعتبرون الاعتراف بمثابة إظهار لإرادة عنصر خاضع للقانون الدولي، يحيط من خلاله هذا العنصر علماً بوضع معين ويعرب عن نيته في أن يعتبره قانونياً. ويؤثر الاعتراف الذي يمكن أن يتم الإعراب عنه في إعلان معلن أو مضمّر، شفوي أو كتابي (أو حتى بأفعال لا تشكل أعمالاً انفرادية بالمعنى الحرفي)، في حقوق الدولة "المعترف" والتزاماتها ومصالحها السياسية. وعلاوة على ذلك، فليس للاعتراف أثر رجعي كما بين القضاء ذلك (انظر قضية *أوجين ل. ديديه*. وآخرين ضد *شيلي*)^(١).

١٠- وتناول التقرير الكثير من حالات الاعتراف بالدول نظراً إلى تكاثر هذه الممارسة، وبخاصة فيما يتعلق بالدول "الجديدة" في أوروبا الشرقية (مثلاً دول يوغوسلافيا سابقاً). وجرت الإشارة فيه إلى الاعتراف المشروط، إضافة إلى حالات اعتراف نجمت عن المشاركة كعضو في منظمة دولية.

١١- وبالمقابل، كان هناك عدد أقل من حالات الاعتراف بالحكومات، وكانت أقل دقة. ويشكل استمرار العلاقات الدبلوماسية أو عدم استمرارها، أو سحب السفراء مؤشرات في ممارسة الاعتراف.

١٢- وتناول التقرير كذلك الإعلانات الرسمية أو الأعمال التي أعربت بواسطتها الدول عن موقفها بالنسبة إلى أراضي كان وضعها القانوني مثار جدل (الجمهورية التركية لقبرص الشمالية، وتيمور الشرقية، إلخ). أو بالنسبة إلى حالة حرب.

١٣- وتعلق فئة أخرى من الأعمال بتنازل الدولة عن حق أو مزاعم قانونية، بما في ذلك التنازل بالتخلي والتنازل بالنقل.

V. Coussirat-Constère et p.m. Eisemann, *Répertoire de la jurisprudence arbitrale internationale*, (١)

.T. 1, 1784-1918 (Dordrecht, Boston, Londres 1989), p. 54

١٤- ويذهب قضاء المحاكم الدولية إلى الاستنتاج بأنه لا يمكن افتراض أن دولة ما تنازلت عن حقوقها. فالسكوت أو الرضا لا يكفيان كي يتمخض التنازل بالفعل عن آثار (الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية في قضية رعايا الولايات المتحدة الأمريكية في المغرب)^(١). وبالمقابل، يتعين أن ينجم التنازل عن أعمال لا لبس فيها حتى يتسنى التسليم به (المحكمة الدائمة للعدل الدولي، قضية المناطق الحرة في سافوا العليا وبلدان جيكس)^(٢).

١٥- وتتعلم فئة ثالثة بالاحتجاجات، أي بالإعلان الانفرادي الذي تفيد به الدولة المحتجة بأنها لا تعترف بشرعية الأعمال موضوع الاحتجاج، أو أنها لا تقبل الوضع الناجم عن هذه الأعمال، أو الذي تهدد بالتسبب فيه. ومن ثم فالاحتجاج يسفر عن أثر معاكس للأثر الذي يخلفه الاعتراف. وقد ينطوي على أعمال متكررة، كما ينبغي أن يكون محددًا، باستثناء حالات الانتهاكات الخطرة للالتزامات الدولية، أو الناجمة عن النظم الحاسمة للقانون الدولي. ويورد التقرير أمثلة كثيرة عن احتجاجات بعضها مرتبط بتراع بين الدول بشأن الأراضي أو ما إلى ذلك.

١٦- وتتعلم الفئة الأخيرة المذكورة في التقرير بالتصرفات الحكومية التي من شأنها أن تؤدي إلى نتائج قانونية مماثلة لنتائج الأعمال الانفرادية. وقد تكون نتيجة هذه التصرفات الاعتراف أو عدم الاعتراف، أو الاحتجاج على مزاعم دولة أخرى، أو حتى التنازل.

١٧- ويتناول التقرير أيضاً السكوت والإغلاق الحكمي المرتبطين ارتباطاً وثيقاً بالأعمال الانفرادية على الرغم من أن الآثار القانونية للسكوت كثيراً ما يعترض عليها.

١٨- وترمي استنتاجات التقرير إلى تيسير دراسة الموضوع ووضع مبادئ قابلة للتطبيق بصفة عامة. وعلى الرغم من أن الأمثلة المذكورة تستند إلى الفئات المقبولة المتمثلة في الأعمال الانفرادية، فقد اقترح المقرر الخاص إعداد تعريف جديد للأعمال الانفرادية، وذلك انطلاقاً من التعريف المعتمد مؤقتاً في الدورة الخامسة والخمسين، وأيضاً مع مراعاة أشكال تصرف الدول التي تسفر عن آثار قانونية مماثلة لآثار الأعمال الانفرادية.

٢- موجز المناقشة

١٩- وأعرب عدة أعضاء عن ارتياحهم للتقرير السابع وعن وفرة الممارسة المعروضة فيه. وذكر بعض أعضاء اللجنة بأنه نظراً إلى كثافة التقرير، فقد أحسنت اللجنة عملاً حينما طلبت إلى المقرر العام أن يكرّس تقريره السابع لممارسة الدول. غير أن مفهوم العمل الانفرادي لم يحلل بعد تحليلاً دقيقاً. وعلاوة على ذلك، فإن بعض الأعضاء وكذلك ممثلي بعض الدول الذين أعربوا عن آرائهم في اللجنة السادسة لم يكونوا مقتنعين بضرورة إدراج هذا الموضوع في مشاريع المواد. وذهب أحدهم إلى أن على اللجنة أن تختار جوانب معينة لإجراء دراسات تعرض ضمنها ممارسة الدول والقانون القابل للتطبيق عليها.

(٢) محكمة العدل الدولية، مجلد ١٩٥٢.

(٣) المحكمة الدائمة للعدل الدولي، السلسلة ألف/باء، رقم ٤٦، ص ٩٦.

٢٠- وتم الإعراب عن رأي ذهب إلى أن فئات معينة من الأعمال الانفرادية، مثل الوعد، ما زالت تثير مشاكل ويجدر عدم مراعاة المصطلح الذي تستعمله الدولة التي صدر عنها لوصف تصرفاتها. ذلك أن معالم الفئات التي تم إقرارها ليست في الواقع بالغة الوضوح. وينبغي علاوة على ذلك التزام الحذر الشديد فيما يتعلق بالاعتراف، واستثناء اعتراف الدول أو الحكومات من الدراسة، لأن الجمعية العامة لا ترى بأن هذه المسألة الحساسة تتعلق بموضوع الأعمال الانفرادية. وبالمقابل، ذهب رأي آخر إلى أن الآثار القانونية للاعتراف وعدم الاعتراف ينبغي أن تُدرج في الدراسة.

٢١- وتم إيضاح أن مفهوم الالتزامات القانونية الدولية التي تتحملها الدولة صاحبة الإعلان حيال دولة أو عدة دول أخرى ينبغي أن يتم الإقرار به كمعيار بدلاً من مفهوم الآثار القانونية. ويتعين أيضاً دراسة العمل الانفرادي باعتباره مصدراً للقانون الدولي. ومن وجهة النظر هذه، ليست هناك أمثلة كثيرة جداً عن الممارسة، أما القرار الذي اتخذته محكمة العدل الدولية في قضية *التجارب النووية*^(٤) فما زال حالة منعزلة.

٢٢- وقيل أيضاً إن المقرر الخاص اضطلع بالمهام التي أناطتها به اللجنة. غير أنه قد يكون هناك شعور بشيء من الارتباك والتساؤل عما إذا لم تكن اللجنة قد تورطت في مأزق. وكان الأخرى تفادي الخطأ المنهجي المتمثل في ربط معالجة الأعمال الانفرادية بمعالجة المعاهدات.

٢٣- ولوحظ بأن بعض جوانب التصنيف المعتمد يمكن أن يعاد فيها النظر، وتحديدًا ميل المقرر الخاص إلى وصف بعض الحالات التي تبدو بمثابة أشكال تصرف لها آثار قانونية ماثلة لآثار الأعمال الانفرادية على أنها أعمال انفرادية بالمعنى الحرفي.

٢٤- وذهب بعض الأعضاء إلى أن التقرير المليء بالأمثلة والحالات ذات الصبغة الفعلية والقانونية (بعضها ليس بالضرورة وثيق الصلة بالموضوع) المستمدة من الممارسة يفتقر إلى تحليل الأمثلة الواردة فيه. ولا يجيب التقرير عن السؤال المطروح في التوصية ٦ الصادرة عن فريق العمل بشأن دوافع العمل الانفرادي أو تصرف الدول. ولم يتناول التقرير الأسئلة الأخرى المتضمنة في التوصية، وترمي إلى معرفة معايير صلاحية الالتزام الصريح أو الضمني للدولة، وفي أي ظروف، وبأي شروط يمكن تعديل الالتزام الانفرادي، أو سحبه. وهناك حاجة إلى بيانات إضافية وإلى تحليل معمق كي تتسنى الإجابة عن هذه الأسئلة، حتى وإن لم تكن هناك وفرة في الممارسة ذات الصلة الوثيقة بالموضوع. وتدل بعض الأمثلة الحديثة المستمدة من قضاء محكمة العدل الدولية (قضية *البوسنة والهرسك ضد يوغوسلافيا*)^(٥) على الطابع المعقد لمسألة صلاحيات الأجهزة الحكومية لتحمل الدولة مسؤولية أعمال انفرادية.

٢٥- وأكد أعضاء آخرون أيضاً أنهم تساءلوا إن لم تكن بعض الحالات الواردة في وفرة الأمثلة المقدمة لا تشكل أعمالاً انفرادية سياسية. وتم الإقرار في هذا الصدد بأنه كان من العسير جداً التمييز بين الأعمال السياسية والأعمال

(٤) محكمة العدل الدولية، مجلد ١٩٧٤.

(٥) محكمة العدل الدولية، مجلد ١٩٩٦، ص ٥٩٥.

القانونية، وذلك بسبب الافتقار إلى معايير موضوعية. ذلك أن العنصر الرئيسي في التعريف المعتمد في التوصية ١، ألا وهو أن الإرادة التي تريد بها هذه الدولة إنشاء التزامات أو إحداث آثار قانونية أخرى بمقتضى القانون الدولي تسم بطابع ذاتي. فكيف يمكن تحديد هذه الإرادة بصورة موضوعية؟ ومن وجهة النظر هذه، تبين أن أمثلة كثيرة وردت في التقرير لم تكن سوى أعمال أو إعلانات ذات طابع سياسي لا ترمي إلى إحداث آثار قانونية. ويعد موضوع العمل عاملاً هاماً في تحديد طبيعته، وهذا ينطبق على الحالة الخاصة بالاعتراف بالدول أو الحكومات. فإن لم يكن هناك سبيل إلى تحديد طبيعة العمل، فلا بد من أن يؤخذ في الاعتبار مبدأ عدم الحد من السيادة أو التفسير الذي يقيد بها. وقد كان من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تحديد الأعمال الانفرادية بالمعنى الحرفي (ذلك أن جزءاً من هذا المذهب يعتبر أن الأعمال الانفرادية لا تشكل مصدراً للقانون نظراً إلى أنها تخطئ دائماً بقبول المستهدف بها). غير أن فكرة إعداد دراسة موضوعية أو عرض كانت تبدو جديرة بالاعتبار. أما فيما يتعلق بمعايير صحة الأعمال الانفرادية أو شروط تعديلها أو سحبها، فإنه يجوز التساؤل عما إذا لم تكن المقارنة بالمعاهدات ملائمة أو مرضية تماماً، نظراً إلى أن مفاهيم القانون الإلزامي أو المعاملة بالمثل لا تؤدي نفس الدور. لكن مرونة الالتزامات الانفرادية بالذات هي خاصية يمكن التعمق فيها.

٢٦- ووفقاً لوجهة نظر أخرى، فإن مصطلح "العمل الانفرادي" يشمل تشكيلة عريضة من العلاقات القانونية أو الإجراءات التي تلجأ إليها الدول في تصرفها حيال دول أخرى. فالأعمال تعني التصرفات، والتصرف يشمل السكوت والموافقة. ومن جهة أخرى، فقد يرمي التصرف إلى إنشاء علاقات قانونية أو استغلال مبدأ حسن النية. أما الاعتراف فقد يشمل الاعتراف القانوني أو السياسي. ولم تكن المصطلحات المعتادة مفيدة جداً، ويتمثل أحد النهج الممكنة في البحث عن معايير ملائمة. وبهذا المعنى ينبغي أن يؤخذ السكوت والإغلاق الحكمي بعين الاعتبار (ورد الاستناد إلى الإغلاق الحكمي في بعض القضايا المعروضة على محكمة العدل الدولية، مثل قضية خليج مين)^(٦).

٢٧- ومن ناحية أخرى، جرى التذكير بأن قضاء محكمة العدل الدولية (سواء في قضية التجارب النووية، أو في قضية بوركيننا فاسو ضد مالي)^(٧) يؤكد بصورة متماسكة على إرادة الدولة التي صدرت عنها الإعلانات والتي يمكن أن تحدث التزامات قانونية. ولا يمكن إنكار أن الأعمال الانفرادية أمر واقع ويمكن أن تسفر عن نشأة نظام كامل من العلاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف، وهي علاقات لها آليات ليست دائماً لا واضحة ولا حتى بديهية. وينبغي أن تستمر الدراسة من أجل استخلاص القواعد القانونية من المواد المدروسة، ولهذا الغرض فإن مشروع تحديد الأعمال الانفرادية يتيح إرساء قاعدة مفيدة، غير أن جميع الفئات التي ذكرها المقرر الخاص ينبغي أن تعاد دراستها لهذا الغرض. أما فيما يخص الشكل النهائي للدراسة، فسيوقف على تطور ممارسة الدول والدروس التي تستخلص منه، ويمكن التفكير في إعداد توجيهات مرنة إن لم يكن هناك مشروع لاتفاقية.

٢٨- وتحتوي الاستنتاجات الأولية للمقرر الخاص على بعض الايضاحات المفيدة، غير أنه لا بد من القيام بتحليل أوفى للتوصل إلى نتيجة تدل على أن هناك قواعد قابلة للتطبيق بوجه عام، أو أن هناك نظاماً قانونياً قابلاً للمقارنة بالنظام الذي وضعت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

(٦) محكمة العدل الدولية، مجلد ١٩٨٤.

(٧) محكمة العدل الدولية، مجلد ١٩٨٦، ص ٥٥٤.

٢٩- وتم إيضاح أن الأسئلة الجوهرية طرحت في أثناء عرض الممارسة، مثل السؤال بشأن معرفة ما إذا كانت المشروطة متلائمة مع عمل انفرادي بالمعنى الحرفي. فمن الممكن أيضاً أن تكون المشروطة عاملاً حاسماً بالنسبة إلى دوافع القيام بعمل انفرادي. ولا بد أيضاً من أخذ موضوع العمل الانفرادي بعين الاعتبار بوصفه دليلاً على الطابع السياسي أو القانوني لذلك العمل. ويتعين على اللجنة بالتأكيد أن تكتفي بدراسة الأعمال الانفرادية القانونية. وعلاوة على ذلك، فإن هدف العمل يمكن أن يحدد استقلاليته، وهذا بدوره أمر حاسم حتى بالنسبة إلى وصف عمل ما بأنه انفرادي. وينبغي لأي نظام مقبل أن يشتمل على حكم قانوني معادل للمادة ١٨ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وذلك لتحقيق التوازن بين حرية العمل وأمن العلاقات بين الدول. ويمكن أيضاً النظر في جوانب أخرى، مثل سحب عمل انفرادي، بشرط موافقة المستفيد، عند الاقتضاء.

٣٠- وبالتالي تستبعد استقلالية العمل الانفرادي أي عمل تم القيام به في إطار العلاقات التقليدية أو المشتركة، أو المتعلق بالعرف أو القانون المؤسسي. ويتوقف الطابع الخاص للعمل الانفرادي باعتباره مصدراً للقانون الدولي على معايير مثل الوضع القانوني للطرف المستهدف باعتباره موضوعاً للقانون الدولي، وطرائق العمل، والسياق الذي تم فيه القيام بالعمل.

٣١- وتم أيضاً الإعراب عن الملاحظة بأنه أياً كانت وفرة الممارسة المعروضة، فقد أصبحت من الآن فصاعداً مرجعاً لا يستغنى عنه، وما زال ضرورياً أن تدرس ردود الفعل التي يثيرها مثل تلك الأعمال، لا سيما الوعود، وبخاصة حينما لا يتم الوفاء بها. فهل يمكن أن تكون المسؤولية الدولية للطرف الذي قدم الوعد موضوعاً للمناقشة؟ إن دراسة الممارسة من هذه الزاوية قد تكشف إن كانت الأعمال الانفرادية تستطيع أن تحدث التزامات قانونية دولية بالنسبة إلى الدولة التي قامت بالعمل. وقد سبق لمحكمة العدل الدولية أن درست النطاق القانوني لمثل هذه الأعمال (قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا^(٨)) والتزاع على الحدود بين بوركينا فاسو ومالي^(٩). وينبغي كذلك أن يدرس بمزيد من التعمق الاحتجاج على الأعمال الانفرادية (مثل احتجاج الولايات المتحدة على المطالبات البحرية المدرجة في التشريع الإيراني الصادر في عام ١٩٩٣). وحتى وإن تم الإعراب عن بعض الاحتجاجات في إطار معاهدة (مثلاً اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار)، فإن هذا لا يقلل من أنها تشكل مصدراً للقانون الدولي. وهكذا فإن إجراء دراسة كاملة لـ "سيرة" أو تطور عمل انفرادي سيتيح فهم جوانبه الخاصة والقيام قدر الإمكان بتحديد القواعد القانونية القابلة للتطبيق عليها.

(٨) محكمة العدل الدولية، مجلد ١٩٨٤ و ١٩٨٦.

(٩) انظر الحاشية ٧.

٣٢- وفي هذا الصدد، ينبغي أن تعالج الأعمال الانفرادية بالمعنى الحرفي، أي الأعمال الرامية إلى إحداث آثار قانونية. ولم يكن هناك ما يدعو إلى أن تتابع بدقة فئات الأعمال الانفرادية التي أشار إليها المقرر الخاص، بل بالأحرى تحديد الطريقة التي كان يجدر أن تواصل بها دراسة الأعمال الانفرادية.

٣٣- ولوحظ أيضاً أن مفهوم الالتزام القانوني الدولي هو الذي ينبغي أن يكون معياراً للعمل الانفرادي، وليس مفهوم آثاره القانونية، لأنه مفهوم أوسع وأكثر غموضاً سيّشمل جميع الأعمال الانفرادية للدولة، مستقلة كانت أو غير مستقلة، ما دامت هذه الأعمال كلها تحدث آثاراً قانونية تتباين تبايناً كبيراً فيما بينها.

٣٤- وتم الإعراب عن رأي مفاده أنه ربما كان من اللازم التمييز بين الأعمال التي تحدث التزامات والأعمال التي تؤكد حقوقاً. فليس هناك مفهوم موحد فيما يتعلق بالأعمال الانفرادية، مما يثير إشكالاً في عملية التصنيف. وربما كان من الأفيد وضع جدول تصنيفي يتألف من قائمة تعد لهذا الغرض وتضم مبادئ فرعية يتعين أن تدرس على حدة.

٣٥- ومن ناحية أخرى، ينبغي للجنة أن تطمئن الدول بشأن نواياها وتعالج هذا الموضوع بدقة في الوقت نفسه. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تكون نية الدولة في أن تلتزم التزاماً انفرادياً على الصعيد الدولي واضحة تماماً الوضوح ولا لبس فيها.

٣٦- ووفقاً لرأي آخر، سيكون من المؤسف أن تستبعد مسبقاً الأعمال الانفرادية التي تم القيام بها في إطار نظام المعاهدات (مثلاً، ممارسات تعقب إبرامها)، وهو ما سيتمخض عن تطور تدريجي للقانون الدولي.

٣٧- وينبغي أيضاً أن تدرس بصورة مفصلة مسألة قابلية إبطال العمل الانفرادي. ذلك أن العمل الانفرادي، من حيث طبيعته ذاتها، قابل للإبطال بحرية، إلا إذا استثنى الإبطال بصورة واضحة، أو حينما يتحول العمل، قبل إبطاله، إلى التزام تقليدي، بناء على قبوله من طرف المستفيد من العمل الأصلي.

٣٨- أما فيما يتعلق بالمسائل الأخرى، مثل المسألة المتعلقة بالأجهزة المختصة بربط الدولة بأعمال انفرادية، أو المسألة المتعلقة بشروط صلاحية هذه الأعمال، فمن الممكن إيجاد حلول لها بالاستفادة من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

٣٩- وأعرب أيضاً عن الرأي الذي مفاده أن كثيراً من الإعلانات الواردة كأمثلة في التقرير ليست سوى إعلانات سياسية لا ترمي إلى إحداث آثار قانونية، وهي جزء لا يتجزأ من الدبلوماسية والعلاقات بين الدول.

٤٠- وفضلاً عن ذلك، فإن العرض نفسه الخاص بممارسة الدول والوارد في التقرير يبين إلى أي درجة سيكون صعباً استخلاص استنتاجات عامة، قابلة للتطبيق على جميع الأنواع المختلفة للأعمال المذكورة، مثلاً، أعمال

الاعتراف أو النتائج القانونية الخاصة التي تميزها عن فئات أخرى من الأعمال. وبالتالي يتعين على اللجنة أن تحلل كل عمل من هذه الأعمال على حدة وأن تستخلص منه استنتاجات متميزة، وذلك بسبب خصوصيات كل عمل.

٤١ - وأما فيما يخص التصرفات الانفرادية، فليس من الواضح إلى أي درجة يمكن أن تستخلص منها نتائج قانونية محددة. ونظراً إلى التنوع الكبير لهذه التصرفات، فإنه يتعين على اللجنة أن تلتزم الحذر الشديد عند صياغتها لتوصيات بشأن هذه التصرفات. ووفقاً لرأي آخر، فالأعمال الانفرادية لا تشكل مؤسسة أو نظاماً قانونياً، ومن ثم لا تصلح لتدوين القوانين، لأن التقنين هو عبارة عن صياغة مفاهيم ذات صلة وثيقة بالموضوع. وهذه المفاهيم هي التي لا وجود لها فيما يتعلق بالأعمال الانفرادية، إذ يتجلى كل واحد منها كفعل منعزل ومستقل عن الآخر.

٤٢ - وأعرب بعض الأعضاء عن رأيهم بأن بعض الإشارات إلى ممارسة كيانات معينة كأمثلة على أعمال انفرادية للدول، هي إشارات خاطئة لأن تلك الكيانات ليست دولاً. ووفقاً لأحد الآراء، فإن بعض الحالات المستشهد بها في التقرير تشير إلى تايوان باعتبارها خاضعة للقانون الدولي، وهي ليست مطابقة لما ينص على قرار الجمعية العامة ٢٧٥٨، وينبغي بالتالي ألا تدرج في التقرير.

٤٣ - وتم الإعراب عن ملاحظة مفادها أنه ليس صحيحاً أن يقال إن بعض الإعلانات الرسمية التي صُرح بها أمام مجلس الأمن بشأن الأسلحة النووية ليس لها أثر قانوني. وهذا بالضبط هو ما يبرهن على تعقد الموضوع وصعوبته. ومن ناحية أخرى، فحتى وإن قدم التقرير أمثلة على أنواع مختلفة من الإعلانات التي يحتل ألا تدرج جميعها في مجال تحديد الأعمال الانفرادية بالمعنى الحرفي، فلا يكفي مجرد ذكر تلك الإعلانات. ذلك أنه من أجل تحديد نية إحداث آثار قانونية، فلا بد من مراعاة سياق الأحداث قبل هذه الإعلانات وبعدها في آن معاً، مثلما برهنت على ذلك قضية التجارب النووية^(١٠). ولا يقدم التقرير الكثير من المعلومات بهذا الشأن. وعلاوة على ذلك، فإن التصنيف المعتمد والمطابق لجدول تصنيفي تقليدي ومسبق لا يتضمن أي تعليق على كيفية استعماله؛ وبدلاً من أسلوب استنباطي طلبه فريق العمل، اعتمد المقرر الخاص أسلوباً استقرائياً. وعلاوة على ذلك، فمن الممكن أن ينتمي عمل من الأعمال إلى عدة فئات في آن واحد (مثلاً، الوعد بإلغاء الدين يمكن أن يعتبر بمثابة تنازل، أو وعد، أو اعتراف بحقوق). وبصورة أعم، لا يفضي التصنيف "الغائي" إلى استنتاجات بناءة. وينبغي أيضاً التمييز بين الأعمال التي تلتزم بها الدول لأنها تريد ذلك وبين التصرفات التي تقوم بها الدول من دون الإعراب عن رغبتها، والاكتفاء في البداية بدراسة الأعمال الأولى.

(١٠) انظر الحاشية ٤.

٤٤ - وعلاوة على ذلك، لم يتضمن التقرير في كثير من الأحيان دراسة السياق، وهي دراسة أساسية لفهم الأعمال الانفرادية. ولذلك فلا بد من التركيز من الآن فصاعداً على دراسة بعض الأمثلة، ومحاولة وضع جدول للمقارنة يضم معلومات عن الطرف الذي قام بالعمل، وشكله، وموضوعه، وأهدافه، ودوافعه، وردود فعل الأطراف الأخرى، والتعديلات المحتملة، وسحبه (عند الاقتضاء)، وتنفيذه. وسيكون الهدف من هذا الجدول وضع قواعد مشتركة بين الأعمال المدروسة. أما فيما يتعلق باستقلالية الأعمال الانفرادية، فقد تم إيضاح أنه ليس هناك أي عمل انفرادي مستقل تماماً. أما الآثار القانونية فهي تنجم دائماً عن قواعد أو مبادئ سابقة الوجود. ولاحظ بعض الأعضاء أن الاستقلالية عنصر مثير للاعتراض، وينبغي استبعادها من التعريف، مع الإقرار في الوقت ذاته بالطابع غير التابع لهذه الأعمال.

٤٥ - وذهب عدة أعضاء إلى أنه يمكن إعادة إنشاء فريق عمل لإيضاح منهجية المرحلة التالية من الدراسة وتقييم الممارسة بطريقة نقدية.

٤٦ - ويتعين أن يواصل هذا الفريق عمله استناداً إلى توصيات السنة المنصرمة، وينبغي أن يركز على الوجهة التي ستخضع الأعمال في المستقبل. وعلاوة على ذلك، ينبغي مواصلة حصر وتحليل ممارسة الدول، مع التركيز بصفة خاصة على معايير مشروعية التزام الدولة، وكذلك على الظروف التي يمكنها فيها أن تغير تلك الالتزامات أو تسحبها. ويتعين على فريق العمل أن يختار أمثلة ذات مغزى لأعمال انفرادية يقصد بها إحداث آثار قانونية (مطابقة للتعريف المعتمد خلال الدورة الخامسة والخمسين) والقيام بتحليل معمق لهذه الأمثلة.

٣ - استنتاجات المقرر الخاص

٤٧ - لاحظ المقرر الخاص في نهاية المناقشة أن التقرير السابع ليس سوى مخطط إجمالي لدراسة ممارسة الدول في هذه المضمار، وينبغي استكمالها بدراسة التطورات التي تطرأ على بعض الأعمال المدرجة في التقرير، وبدراسات أخرى قد يتم تحديدها.

٤٨ - ذلك أن تطور هذه الأعمال، وسيرتها، ومشروعيتها يمكن أن تكون أحد موضوعات التقرير التالي الذي يتعين أن يحاول الإجابة عن الأسئلة التي وردت في التوصية ٦ التي اعتمدها فريق العمل خلال الدورة الخامسة والخمسين. وقد أبرزت المناقشة داخل اللجنة مرة أخرى الطابع المعقد لهذا الموضوع، والصعوبات التي يثيرها تدوين القوانين والتطوير التدريجي للقواعد القابلة للتطبيق على هذه الأعمال. وبغض النظر عن الشكل النهائي، فإن الموضوع يستحق مع ذلك أن يدرس بعمق بالنظر إلى أهميته المتزايدة في إطار العلاقات الدولية.

٤٩- وبغية إيجاد حل لمشكلة تحديد طبيعة إعلان الدولة، أو عملها، أو تصرفها، والإجابة عن السؤال بشأن معرفة ما إذا كانت هذه الأعمال تُحدث آثاراً قانونية، فإنه يجدر البحث عن إرادة الدولة في أن تلتزم. وهذا ينطوي على تفسير يصاغ بالضرورة على أساس معايير مقيّدة.

٥٠- إن الأعمال الانفرادية بالمعنى الحرفي، سواء اعتبرت مصدراً للقانون الدولي أو مصادر للالتزامات الدولية، فإن ذلك لا يقلل من انتمائها إلى أسلوب لإحداث القانون الدولي. وفضلاً عن ذلك، يندرج العمل الانفرادي في إطار علاقة ثنائية أو متعددة الأطراف، حتى وإن كان علينا ألا نصنفها مع ذلك بالتقليدية.

٥١- يمكن للإشارة إلى أعمال الاعتراف أن تسهل دراسة الأعمال الانفرادية الاشتراطية ومختلف جوانبها (تطبيقها، أو تعديلها، أو إبطالها).

٥٢- وأما فيما يتعلق بتوجه الأعمال المقبلة، فبالإمكان إجراء دراسة أعمق للممارسة تقيم بمسائل معينة، مثل المسائل التي ذكرها بعض الأعضاء (القائم بالعمل، الشكل، الموضوع، ردود الفعل، التطورات اللاحقة، الخ.)، وأيضاً دراسة بعض الجوانب الخاصة التي يمكن استنباطها أساساً من القرارات الحكيمة والتحكيمية.

٥٣- وسيراعي التقرير المقبل الاستنتاجات أو التوصيات التي يمكن أن يتوصل إليها فريق العمل إذا ما تم إنشاؤه.
