A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.585
15 July 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة القانون الدولي

الدورة الحادية والخمسون

جنيف، ٣ أيار/مايو – ٢٣ تموز/يوليه ١٩٩٩

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الحادية والخمسين

المقرر: السيد روبرت روزنستوك

الفصل الثامن

الأفعال الانفرادية للدول

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحـــة
ألف – مقدمة	١–٨	٢
باء – بحث الموضوع في الدورة الحالية	٩–٩٢	٣
١– مقدمة أعدها المقرر الخاص لتقريره الثاني.....	١٠–٤٢	٣
٢– موجز المناقشة	٤٣–٩٢	١٠
٣– إنشاء الفريق العامل (انظر الوثيقة A/CN.4/L.585/Add.1)		١٩

ألف - مقدمة

١- اقترحت اللجنة على الجمعية العامة، في التقرير عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين المعقودة في عام ١٩٩٦ إدراج قانون الأفعال الانفرادية للدول بوصفه موضوعاً مناسباً للتدوين والتطوير التدريجي للقانون الدولي[(١)].

٢- ودعت الجمعية العامة اللجنة، ضمن ما دعت إليه في الفقرة ١٣ من القرار ١٦٠/٥١، إلى أن تواصل دراسة موضوع "الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد"، وأن تبين نطاق ومضمون الموضوع.

٣- وأنشأت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين المعقودة في عام ١٩٩٧، فريقاً عاملاً معنياً بهذا الموضوع قدم تقريراً إلى اللجنة عن جدوى دراسة هذا الموضوع وإمكان إجرائها، والنطاق المحتمل للموضوع ومضمونه، وقدم مخططاً عاماً لدراسة هذا الموضوع. وفي الدورة ذاتها، نظرت اللجنة في تقرير الفريق العامل وأقرته[(٢)].

٤- وعينت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين أيضاً، السيد فيكتور رودريغيس - سيديينو مقرراً خاصاً للموضوع[(٣)].

٥- وأيدت الجمعية العامة، في الفقرة ٨ من قرارها ١٥٦/٥٢ مقرر اللجنة بأن تدرج الموضوع في جدول أعمالها.

٦- وكان معروضاً على اللجنة في دورتها الخمسين المعقودة في عام ١٩٩٨، أول تقرير للمقرر الخاص بشأن الموضوع ١[(٤)]. ونتيجة لمناقشته، قررت اللجنة أن تدعو الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول إلى الانعقاد من جديد.

---

(١) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10) الصفحات ١٩٦-١٩٧، و٢٨٢-٢٨٣.

(٢) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/52/10) الفقرات ١٩٦ إلى ٢١٠ والفقرة ١٩٤.

(٣) المرجع نفسه، الفقرتان ٢١٢ و٢٣٤.

(٤) A/CN.4/486.

٧- وقدم الفريق العامل تقريراً إلى اللجنة عن المسائل المتعلقة بنطاق الموضوع، والنهج الذي اتبعه، وتعريف الأفعال الانفرادية، والعمل المقبل للمقرر الخاص. وفي الدورة ذاتها، نظرت اللجنة في تقرير الفريق العامل وأيدته[٥].

٨- وأوصت الجمعية العامة في الفقرة ٣ من قرارها ١٠٢/٥٣ بأن تواصل لجنة القانون الدولي أعمالها بشأن المواضيع المدرجة في برنامجها الحالي، وذلك مع مراعاة تعليقات وملاحظات الحكومات، سواء المقدمة خطياً أو المعرب عنها شفوياً في المناقشات التي جرت في الجمعية العامة.

باء - بحث الموضوع في الدورة الحالية

٩- كان التقرير الثاني للمقرر الخاص بشأن الموضوع معروضاً على اللجنة في دورتها الحالية[٦]. ونظرت اللجنة في التقرير في جلساتها ٢٥٩٣ إلى ٢٥٩٦ المعقودة في الفترة من ١٤ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ١٩٩٩.

١- مقدمة أعدها المقرر الخاص لتقريره الثاني

١٠- قال المقرر الخاص إن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، تشكل، من حيث هيكلها وروحها على السواء، الإطار المرجعي المناسب لعمل اللجنة الحالي. وهذا لا يعني أن القواعد التي تنطبق على الأفعال التعاهدية، الواردة في اتفاقية عام ١٩٦٩، تنطبق على الأفعال الانفرادية، بعد إجراء التغييرات اللازمة. ولو كان الأمر كذلك، لما كانت هناك حاجة إلى تنظيم سير الأفعال الانفرادية التي ينبغي أن تفهم على أنها أفعال ذاتية أو مستقلة لها سماتها المتميزة، وأنه يتعين تمييزها عن الأفعال الانفرادية التي تندرج في نطاق انطباق المعاهدات والتي يمكن صياغة قواعد عملية محددة بشأنها.

١١- وقال إن هناك اختلافات هامة بين الأفعال التعاهدية والأفعال الانفرادية. فالأولى تستند إلى اتفاق (تعبير مشترك عن الإرادة) يشمل شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي، في حين أن الثانية تستند إلى تعبير عن إرادة - فردية أو جماعية - بغية إقامة علاقة قانونية جديدة مع دولة أو دول أخرى أو أشخاص من أشخاص القانون الدولي لم يشتركوا في اصدار الفعل التعاهدي أو الافرادي أو وضعه.

---

(٥) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10) الفقرات ١٩٢ إلى ٢٠١.

(٦) A/CN.4/500 وAdd.1.

١٢- ومن أجل تحديد الطابع الخاص للأفعال الانفرادية وتبرير وضع قواعد محددة يمكن أن تستند إلى معايير مختلفة عن المعايير المطبقة على الأفعال التعاهدية، ينبغي أن يوضع نصب الأعين أن الدولة تقوم عادة باصدار فعل انفرادي عندما لا تستطيع أو لا ترغب في التفاوض على فعل تعاهدي، أي عندما لا ترغب، لأسباب سياسية، في الدخول في مفاوضات. وذكر المقرر الخاص كمثال على ذلك، الإعلانات الانفرادية للدول الحائزة للأسلحة النووية التي تنطوي على ضمانات أمن سلبية في إطار مفاوضات نزع السلاح، لكن تلك الدول أصدرتها خارج نطاق المفاوضات الثنائية أو المتعددة الأطراف، وبدون مشاركة الدول غير الحائزة للأسلحة النووية - الموجهة إليها تلك الإعلانات.

١٣- ويترتب على هذا ضرورة اتباع نهج مختلف لدى أجل وضع قواعد تنظم سير الأفعال القانونية - الانفرادية. وينبغي بصفة خاصة ألا تكون هذه القواعد تقييدية، لا سيما فيما يتعلق بالتعبير عن الموافقة، وبتفسير هذه الأفعال وآثارها. وفي هذا الصدد، ركز المقرر الخاص على ضرورة أن تراعى كلياً الحقائق السياسية وكذلك آراء الدول التي ربما تفضل قواعد لا تقيّد بلا موجب حرية عملها السياسي والقانوني في الميدان الدولي.

١٤- وأشار المقرر الخاص إلى التعليقات التي قدمها ممثلو الدول في اللجنة السادسة فقال إنه تم الاعتراف بوجود فئة محددة من الأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول ففي العلاقات الدولية، تتصرف الدول عادة، في الميدانين السياسي والقانوني على السواء عن طريق إصدار أفعال انفرادية. بعضها سياسي على نحو جلي، والبعض الآخر يسهل تبيّن أنه ينتمي إلى الميدان القانوني. وهناك أفعال أخرى غامضة وتتطلب دراسة مدققة لتعيين الفئة التي تنتمي اليها. في حالة الأفعال القانونية، يهدف البعض منها فقط إلى إحداث آثار قانونية داخلية، ويمكن تجاهلها. أما الأفعال التي تستهدف إلى إحداث آثار قانونية دولية، فإن من المبادئ الراسخة للقانون الدولي أن دولة ما لا يمكنها أن تفرض التزامات على دول أخرى أو على أشخاص آخرين من أشخاص القانون الدولي بدون موافقتهم.

١٥- وعلاوة على ذلك، ووفقاً لما أدلى به المقرر الخاص فإن بعض الأفعال الانفرادية يمكن أن تحدث آثاراً قانونية دولية لكن لا توصف بأنها ذاتية، مثل الأفعال ذات الصلة بقاعدة موجودة سلفاً سواء كانت عرفية أو تعاهدية أو حتى انفرادية المنشأ.

١٦- وأوضح المقرر الخاص أيضاً أن الأفعال الانفرادية يمكن أن تصدر عن دولة واحدة، في هذه الحالة تكون أفعالاً انفرادية فردية المنشأ أو عن دولتين أو أكثر، وفي هذه الحالة تكون جماعية أو مشتركة المنشأ وتنطوي الحالة الأخيرة بدورها على تباينات هامة، لأن الأفعال الجماعية يمكن أن تستند إلى صك واحد، في حين أن الأفعال المشتركة تصدر على هيئة أفعال مستقلة ولكن ذات غرض متشابه.

١٧- ولئن كانت جميع تلك الأفعال انفرادية في صياغتها، إذ أن ذلك لا يمنعها من إحداث أثر ثنائي وذلك حيثما تكون هناك إمكانية لأن تصبح العلاقة الناشئة بطريقة انفرادية علاقة ثنائية، عندما يكتسب الكيان الموجّهة إليه

الأفعال حقاً ويمارس هذا الحق. إلا أن الطبيعة الانفرادية للفعل لا تستند إلى ذلك الأثر الثنائي التبادلي المحتمل وإنما تتوقف على دخول الفعل حيز الوجود في وقت إصداره.

١٨- وأشار المقرر الخاص إلى ما أسماه مسألة ذاتية الفعل الانفرادي. وهو يرى أن الفعل الانفرادي يكون لـــه وجود عندما يكون، من الناحية الرسمية، انفرادياً عندما لا يعتمد على فعل موجود سلفاً (شكل أول للذاتية) وعندمـــا يكون الالتزام الناجم عنه مستقلاً عن قبول دولة أخرى له (شكل ثان للذاتية). والشكل الثاني للذاتية لم يلق تأكيداً فقط من جانب مجموعة كبيرة من فقهاء القانون وإنما أيضاً من جانب محكمة العدل الدولية، لا سيما في أحكامها الصادرة في عام ١٩٧٤ في قضايا التجارب النووية.

١٩- ومن رأي المقرر الخاص أنه من المهم أيضاً التمييز بين الفعل الرسمي والفعل المادي لأنه ســـيكون مـــن الممكن عندئذ التمييز بين العملية التي تحدث بواسطتها الآثار القانونية، وبين الفعل الواقعي ذاته. ويترتب على ذلك أن الفعل الرسمي الذي تتيحه له تدخل الآثار – ولا سيما الالتزام – حيز الوجود، يتمثل في الإعلان.

٢٠- ويرى المقرر الخاص أنه مثلما تُعد المعاهدة إلى حد كبير، في قانون المعاهدات، الصك الأساســـي الـــذي تستخدمه الدول لإحداث الآثار القانونية، يمثل الاعلان، في القانون الناظم للأفعال الانفرادية، ذلك الصك الأساسي.

٢١- واعترف المقرر الخاص بأن هذا التقييم لم يؤيده الجميع في اللجنة السادسة أو لجنة القانون الدولي. فقد رأى البعض أن استخدام لفظة الإعلان لتعيين فعل قانوني، استخدام تقييدي لأن أفعالاً انفرادية أخرى يمكن أن تبقى خارج نطاق هذه الدراسة أو نطاق الأحكام التنظيمية. لكنه يرى أن الحال ليس كذلك بالضرورة، لأن الإعلان كفعل رسمي، مفرد في حين أن الأفعال المادية، أي مضمون هذه الأفعال، يمكن أن يكون مختلفاً. فعلى سبيل المثال، فإن كلاً مـــن التنازل أو الاحتجاج أو الاعتراف أو الوعد، فعل له سماته المستقلة، الأمر الذي يجعل وضع قواعد ناظمة لجميع هذه الأفعال مهمة معقدة. إلا أنه لاحظ أن بحث الفعل المادي يكون هاماً عندما تكون القواعد الناظمة لآثاره موضوعـــة. ولعل هناك ضرورة لصياغة قواعد تكون متسقة مع مختلف آثار كل من هذه الأفعال. إلا أنه يرى في الوقت الحالي أن اللجنة ينبغي أن تركز على الإعلان كفعل رسمي ينشئ قواعد قانونية. فالقواعد التي تنطبق على إعلان ما، كفعل رسمي تتنازل بموجبه الدولة عن حق أو مطالبة أو تعترف فيه بحالة، أو تقدم بموجبه احتجاجاً أو وعداً بـــالتصرف بطريقة معينة، يمكن أن تكون متجانسة، لكن القواعد الناظمة للآثار ينبغي أن تكون مناسبة لفئة الفعل المادي سواء كان تنازلاً أو اعترافاً أو احتجاجاً أو وعداً.

٢٢- ثم انتقل المقرر الخاص إلى بحث بعض المسائل التي أُثيرت في اللجنة السادسة بشأن العلاقة بين الأفعـــال الانفرادية والأفعال التي تتعلق بالمسؤولية الدولية، والمنظمات الدولية، والإغلاق الحكمي، والتحفظات، والإعلانـــات التفسيرية.

٢٣- وفيما يتعلق بالأفعال المتصلة بالمسؤولية الدولية، ميز المقرر الخاص بين الفعل الأولي الذاتي الذي يمكن أن يؤدي إلى نشوء التزامات دولية ويندرج في صلب هذا الموضوع، والفعل الثانوي أو الفعل الصادر عن دولة لم تف بالتزام انفرادي سابق، والذي يشكل بذلك، أساس المسؤولية الدولية للدولة. فهذا الفعل الثانوي ليس ذاتياً على نفس نحو ذاتية الفعل الأولي، على الرغم من كونه انفرادياً من الناحية الرسمية، ذلك أنه يتصل بالتزام موجود سلفاً. ونتيجة لذلك، يرى المقرر الخاص أن هذا الفعل لا يندرج في صلب هذا الموضوع.

٢٤- وفيما يتعلق بالأفعال الانفرادية التي تصدر عن منظمات دولية، أوضح المقررالخاص أنها غير واردة في في ولاية اللجنة التي تقتصر على الأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول. إلا أن الموضوع في رأيه ينبغي أن يغطي أيضاً الأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول والموجهة إلى المنظمات الدولية كأشخاص من أشخاص القانون الدولي.

٢٥- وأوضح المقرر الخاص كذلك أنه وإن كانت الأفعال التي تتعلق بالإغلاق الحكمي يمكن تصنيفها على أنها أفعال انفرادية من الناحية الرسمية ، فإنها لا تحدث في حد ذاتها آثاراً. فهي تعتمد على رد فعل الدول الأخرى وعلى الضرر الذي يسببه فعل أولي ما لاحدى الدول. وقال إن هناك صلة وثيقة، بشكل مؤكد، بين الفعلين . فباستطاعة إحدى الدول أن تنفذ أو تصدر فعلاً انفرادياً يمكن أن يؤدي إلى إثارة احتجاج بالإغلاق الحكمي من جانب دولة أخرى تشعر أنها تأثرت بهذا الفعل. ومع ذلك فهو نوع مختلف من أنواع الأفعال لأنه على خلاف الوعد أو التنازل أو الاحتجاج أو الاعتراف غير المستند إلى معاهدة، لا يحدث بذاته آثاراً، أي أنه لا يدخل حيز الوجود فقط عن طريق صياغته، وإنما يعتمد على رد فعل الدولة الأخرى وعلى الضرر الذي يسببه لها وهي شروط يعتبرها فقهاء القانون شروطاً أساسية للاحتجاج بالإغلاق الحكمي في الدعاوى.

٢٦- وفيما يتصل بالعلاقة بين الأفعال الانفرادية والتحفظات، والإعلانات التفسيرية، ميز المقرر الخاص بين مسألتين: الأولى، هي الطابع الانفرادي للفعل الذي يبدى به تحفظ أو يصدر به إعلان تفسيري؛ والثانية، هي ما إذا كان نوع الفعل الانفرادي الذي تعنى به اللجنة يمكن أن يؤدي إلى نشوء تحفظات أو إعلانات تفسيرية. وقال إنه طرح المسألة الأخيرة بغية تناولها في الدورة المقبلة. أما فيما يتعلق بالمسألة الأولى فقال، إن من رأيه أن الفعل الذي يصدر بموجبه تحفظ أو إعلان تفسيري هو فعل انفرادي غير ذاتي بحت بموجب علاقته بمعاهدة موجودة سلفاً. ولذا فهو مشمول بالقواعد القائمة، على النحو الذي انعكست به في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ ويقع خارج نطاق هذا الموضوع.

٢٧- وأشار المقرر الخاص إلى مشاريع المواد الواردة في تقريره الثاني فأوضح أن الغرض منها بشكلها الحالي هو أن تُستخدم كأساس للمناقشات.

٢٨- وقال إن المادة ١ بشأن نطاق المشروع تستند إلى حد كبير إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ وهي تتناول الأفعال القانونية، وبذا تستبعد الأفعال السياسية، وهو تمييز صعب ناقشته اللجنة فعلياً. وقال إنه حاول في تعليقه أن يعبر عن سؤال وجه في إطار مؤتمر نزع السلاح التابع للأمم المتحدة وهو ما إذا كانت الإعلانات

الانفرادية التي أصدرتها الدول الحائزة للأسلحة النووية والمعروفة باسم ضمانات الأمن السلبية إعلانات سياسية أم أفعالاً قانونية انفرادية. ويرى أن هذه الإعلانات انفرادية، وذات منشأ مشترك لأنها وإن كانت صدرت على هيئة أفعال مستقلة فإنها متشابهة عملياً. كما أنها صدرت في نفس الآن تقريباً، وفي بعض الحالات، في نفس الإطار، أي في مؤتمر نزع السلاح.

٢٩- وأضاف أن الدول غير الحائزة للأسلحة النووية تؤكد أن تلك الإعلانات إعلانات سياسية وينبغي أن يعبر عنها في وثيقة قانونية كي تكون ذات فعالية حقيقية، لأن تعهدات الدول الحائزة للأسلحة النووية، ينبغي في نظرها، أن تنبثق من مفاوضات متعددة الأطراف في إطار مؤتمر نزع السلاح. وقال المقرر الخاص إنه يميل إلى اعتبارها إعلانات أو أفعال حقيقية ملزمة قانونياً للدول المعنية. وكونها غامضة وتخضع لشروط لا يعني بالضرورة في رأيه أنها ليست قانونية. إلا أنها غير كافية بالنسبة لما تأمله الدول غير الحائزة للأسلحة النووية.

٣٠- إلا أن المقرر الخاص يعتقد أيضاً أنه وإن كانت هذه الإعلانات قانونية فإنها ليست مستقلة بشكل واضح من ناحية أنها يمكن أن تكون مرتبطة بمعاهدات قائمة تتعلق بالمناطق الخالية من الأسلحة النووية. فعلى سبيل المثال، حدد البروتوكول الثاني لمعاهدة تلاتيلولكو المؤرخة ١٤ شباط/فبراير ١٩٦٧ الضمانات التي تقدمها الدول الحائزة للأسلحة النووية على أنها تتمثل في أن هذه الدول لن تستخدم الأسلحة النووية أو تهدد باستخدامها ضد دول أطراف في المعاهدة. ويتضمن البروتوكول الثاني لمعاهدة راروتونغا المؤرخة ٦ آب/أغسطس ١٩٨٥ حكماً مماثلاً.

٣١- وقال إنه جاء في المادة ١ أيضاً أن الأفعال المعنية لها آثار قانونية دولية، وهذه مسألة جرت مناقشتها فعلياً بشكل شامل. أما الأفعال الانفرادية ذات النطاق الداخلي فلا يغطيها هذا المشروع.

٣٢- والمادة ٢، التي عرّفت الفعل القانوني الانفرادي، وثيقة الصلة بالمادة ١. وكان المقرر الخاص قد أدرج كلمة "إعلان" بين قوسين معقوفين لأنه لم يكن يرغب في فرضها، رغم أنه كان على اقتناع شخصي بأن الإعلان يشكل الفعل الذي يجب تنظيمه. وهو موضوع على اللجنة أن تتخذ قراراً بشأنه.

٣٣- والمادة ٣، المتعلقة بقدرة الدول على إصدار الأفعال القانونية الدولية، تقوم إلى حد بعيد على صياغة المادة ٦ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ والمناقشة التي سبقت اعتمادها، وهي مادة تنطبق على الدول فقط وليس على الكيانات الاتحادية. ورغم أن التطورات الأخيرة في الإجراءات الدولية التي اتخذتها الدول الاتحادية اللامركزية قد تساعد على تمديدها لتشمل الكيانات الاتحادية، فمن غير المرجح أن تكون هذه الكيانات قادرة على إصدار إعلانات أو أفعال انفرادية تستتبع التزامات على ذلك المستوى. ولا يجوز لغير الدولة، بصفتها وحدة إدارية سياسية، أن تأخذ على عاتقها التزامات انفرادية دولية.

٣٤- والمادة ٤ تقوم على المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وأشار المقرر الخاص إلى أن الفعل الانفرادي، مثل كل الأفعال القانونية الصادرة عن الدول، ينبغي أن يصدر عن هيئة مؤهلة للتصرف بالنيابة عن الدولة في مجال

القانون الدولي. وبعبارة أخرى، لكي يحدث فعل انفرادي آثاراً قانونية دولية، يجب أن يصدر عن هيئة لها صلاحية إلزام الدولة في علاقاتها الدولية. وكما تشير إلى ذلك اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، هؤلاء الأشخاص الذين يمثلون الدول هم أشخاص مخول لهم، بحكم وظائفهم أو بحكم ظروف أخرى، أن يلزموا الدولة على المستوى الدولي. وينبغي أن تُفهم عبارة "بحكم وظائفهم" على أنها تتعلق بالممثلين الذين تعتبرهم المبادئ القانونية والممارسة الدولية ويعتبرهم الفقه القانوني مفوضين للتصرف نيابة عن الدولة دونما حاجة إلى شكليات إضافية مثل التفويض الكامل. وهؤلاء الممثلون هم رؤساء دول ورؤساء حكومات ووزراء للشؤون الخارجية. والمحاكم الدولية كرست هذا المبدأ، مثلاً في قضية الوضع القانوني لغرينلاند الشرقية، ومؤخراً في قضية خليج مين.

٣٥- وأشار المقرر الخاص إلى أن نية الدولة التي يصدر عنها الفعل والنية الحسنة التي يجب أن تنطبق في العلاقات الدولية تسمحان بافتراض أن الممثلين الآخرين يمكنهم هم أيضاً أن يلزموا الدولة دونما حاجة إلى صلاحيات خاصة، وذلك أمر واضح في الممارسات الدولية. وكان ذلك إشارة إلى وثائق وقّع عليه وزراء التعليم والصحة والعمل والتجارة على إثر الاجتماعات الرسمية التي أنشأت برامج التعاون والمساعدة أو حتى تعهدات أكثر تحديداً. وغالباً ما كانت هذه الأفعال تُسمى اتفاقيات أو مذكرات تفاهم أو بيانات أو إعلانات، ولكن، مهما كانت التسمية، كانت لها قيمة قانونية ويمكن أن تُحدث آثاراً قانونية محددة بإنشاء حقوق والتزامات. وممثلو الدول في الغالب موظفون بأتمّ معنى الكلمة، ولكن من الجائز أيضاً أن يكونوا أفراداً بمركز مختلف، وأشخاصاً بصلاحيات ضمنية مخولة لتمثيل الدولة في مجال محدد من العلاقات الدولية، مثل المفوضين الخاصين والمستشارين والسفراء الخاصين. وعلى سبيل المثال، بإمكان وزراء البيئة والأشغال العامة والمفوضين للمناطق الحدودية، بالنسبة لإدارة الحيز المشترك أو استخدامه، خاصة بين الدول المتجاورة، أن يقطعوا التزامات نيابة عن الدولة من خلال إصدار أفعال انفرادية مستقلة.

٣٦- ورأى المقرر الخاص أنه، رغم أهمية الاعتبارات التي سبق ذكرها، ونظراً للحاجة إلى الاستقرار والثقة في العلاقات الدولية، لا بد من فرض بعض القيود. فبعض الفئات من الأفراد، مثل التقنيين، لا ينبغي أن تُخول لهم صلاحية إلزام الدولة على المستوى الدولي. وقد تم النظر في هذا الموضوع ليس فقط في المبادئ القانونية بل كذلك على مستوى المحاكم الدولية، بما فيها محكمة العدل الدولية في قرارها الحديث نسبياً في قضية خليج مين.

٣٧- ومن المسائل المهمة، في رأي المقرر الخاص، معرفة ما إذا كانت جميع الإعلانات والأفعال القانونية تُحدث آثاراً وقت صدورها، بغض النظر عن الموضوع والقواعد الداخلية للدولة، أم ما إذا كان يجب التصديق عليها، شأنها في ذلك شأن الاتفاقيات. ومن الأمثلة المحددة على ذلك صدور فعل قانوني عن ممثل دولة ما بشأن تعيين الحدود أو إقامتها. والقواعد الداخلية التي تنظم الإعراب عن الموافقة قد تجعل التصديق ضرورياً وحتى أساسياً في أمور مثل الحيز الإقليمي، وبوجه خاص إقامة الحدود. وفي رأيه، لا يجوز أن تحدث جميع الأفعال الانفرادية أثراً فورياً منذ لحظة صدورها، وذلك بقدر ما أن القواعد المنطبقة على الإعراب عن الموافقة في أمور المعاهدات تنطبق كذلك بالنسبة للقيام بأفعال انفرادية. ووفقاً لاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، يجوز لرؤساء البعثات الدبلوماسية أن يأخذوا على أنفسهم التزامات تجاه الدولة التي اعتُمدوا لديها، كما كان ذلك بإمكان رؤساء البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية

أو الوفود المشاركة في المؤتمرات الدولية، الذين كانت لهم صلاحية التصرف والالتزام نيابة عن الدولة. ويمكنهم كذلك أن يصدروا أفعالاً انفرادية.

٣٨- وأعرب المقرر الخاص عن شكوكه بشأن ضرورة إدراج حكم عن التفويض الكامل، كما هو الحال في اتفاقية فيينا. وقال إنه شعر في أول وهلة أن ذلك غير ضروري. وفيما يخص رؤساء البعثات الدبلوماسية ورؤساء البعثات الدائمة لدى المنظمات ورؤساء الوفود المشاركة في المؤتمرات الدولية، يعد التفويض الكامل ضمنياً في رسائل الاعتماد التي تسمح لهم بالتصرف تجاه الدولة أو المنظمة الدولية المفوِّضة لهم أو المؤتمر الدولي الذي اعتُمدوا لديه. وبطبيعة الحال، ينحصر ذلك التفويض في مجال محدد للأنشطة المتعلقة بتلك الدولة أو المنظمة أو ذلك المؤتمر.

٣٩- المادة ٥، المتعلقة بالتأكيد اللاحق لفعل انفرادي اتُخذ بدون إذن، تستند إلى المادة ٨ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وهي تتناول أساساً التأكيد الضمني أو الصريح لفعل انفرادي صادر عن دولة ما. واتفاقية فيينا تأخذ بعين الاعتبار كلاً من التأكيد الضمني والتأكيد الصريح. وخلال النظر في مشروع المادة في مؤتمر فيينا، تم اعتماد صيغة واسعة. وكانت فنزويلا قدمت اقتراحاً لم يُقبل ولكنه يبدو الآن وجيهاً بالنسبة للأفعال الانفرادية المستقلة: ألا تُؤكد هذه الأفعال إلا بشكل صريح. ويرى المقرر الخاص أن ذلك يبدو ملائماً إذا أُخذت في الاعتبار الطبيعة المحددة لهذه الأفعال الانفرادية والنهج التقييدي الذي يجب تطبيقه عليها.

٤٠- تتناول المادة ٦ التعبير عن الرضا. وشدد المقرر الخاص على أن صلاحية الفعل القانوني بموجب القانون الدولي تتطلب قابلية إسناده إلى دولة ما، وأن تكون لممثل تلك الدولة صلاحية إلزامها على المستوى الدولي، وينبغي أن يكون الفعل تعبيراً عن إرادتها وخالياً من العيوب، كما ينبغي أن يكون مصاغاً بشكل صحيح. وينبغي أن يكون لهذا الفعل موضوع مشروع وألا يخرج عن الالتزامات السابقة. وتحيل المادة ٦ بالتحديد إلى الالتزامات: ينبغي ألا يكون بإمكان الدولة أن تكتسب حقوقاً من خلال أفعالها، وعلى عكس ذلك، ينبغي ألا تكون قادرة على فرض التزامات على الدول الأخرى دون موافقتها. والنية أساسية في تأويل الفعل. فبموجب المادة ٣١ من اتفاقية فيينا، يتكون سياق تأويل الأفعال، بالإضافة إلى النص والديباجة والمرفقات، من سلسلة كاملة من الأفعال التي صدرت عن الدولة قبل صدور الفعل وخلاله وبعده.

٤١- وتجمع المادة ٧ أسباب بطلان الفعل الانفرادي، وهي تقريباً مماثلة للأسباب المطبقة على قانون المعاهدات، رغم أنها نُظمت بطريقة مختلفة بعض الشيء لتسهيل الرجوع إليها. وتشير الفقرة الفرعية ١ إلى خطأ في الواقع أو حالة افترضت الدولة وجودها وقت صدور الفعل وكانت تشكل سنداً أساسياً في رضاها. وتشير الفقرة الفرعية ٢ إلى أنه يجوز التذرع ببطلان الفعل إذا حملت الدولة على القيام بفعل نتيجة لسلوك تدليسي لدولة أخرى. ومن الأسباب الأخرى المذكورة للتذرع بالبطلان إفساد ذمة ممثل دولة ما، والأعمال أو التهديدات الموجهة ضد ممثل ما، وتعارض الفعل الانفرادي مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي.

٤٢- وأشار المقرر الخاص إلى أنه يقترح، بالنسبة للسنة القادمة، معالجة قضايا بالغة الأهمية والتعقيد مثل مسألة مراعاة الأفعال الانفرادية وتطبيقها وتأويلها، ومسألة ما إذا كان يجوز لدولة ما أن تعدل تطبيق فعل انفـوادي أو أن تلغيه أو تعلقه بإصدار فعل آخر.

٢- موجز المناقشة

٤٣- على العموم، رحب الأعضاء بالتقرير الثاني للمقرر الخاص، وأعربوا عن تقديرهم للعدد الهائل من القضايا المختلفة التي تطرق لها، والتي حددت بوضوح المسائل الرئيسية التي يجب معالجتها. كمـا أكـدوا علـى أهميـة الموضوع والحاجة إلى تدوينه وتطويره تدريجياً. وقيل إن الأفعال الانفرادية هي أكثر الوسـائل انتشـاراً لتسـيير الدبلوماسية اليومية، وإن هناك ريباً، في كل ما كُتب عنها وفي الممارسة، بخصوص النظام القانوني الذي ينطبـق عليها. وتم كذلك التشديد على كثرة تنوع هذه الأفعال. وبما أن ضمان الاستقرار وقابلية التنبؤ في العلاقات الدوليـة من مهام القانون الدولي، فإن هناك حاجة إلى نظام ما لمنع الانفراد من التحول إلى مصدر للنزاعات أو الصراعات. ولكن أحد الآراء أفاد أن الوقت لم يحن بعد لتدوين هذا الموضوع أو لتطويره تدريجياً.

٤٤- وفيما يتعلق بالنطاق العام للموضوع، أُبديت ملاحظات ذات صلة بالأفعال المتعلقـة بالمسـؤولية الدوليـة والأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية والإغلاق الحكمي.

٤٥- وفيما يتصل بالأفعال الانفرادية التي تنشأ عنها المسؤولية الدولية، أعرب الأعضاء عموماً على اتفاقهم مـع المقرر الخاص على أن هذه الأفعال تخرج عن نطاق الموضوع لأنها مشمولة بموضوع مسؤولية الدول. ولكن أحدهم رأى مع ذلك أن اللجنة قد ترغب في دراسة الحالات التي قد تحدث فيها الأفعال الانفرادية آثاراً قانونية تجاه دولة ما مع كونها في الوقت ذاته انتهاكاً لالتزام تجاه دولة أخرى. ومن الأمثلة على ذلك الاعتراف السابق لأوانه بدولة "في طور التكوين"، مما يسفر عن انتهاك للالتزام تجاه الدولة ذات السيادة.

٤٦- وفيما يتعلق بالأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية، وقع الاتفاق عموماً على أنها، في هذه المرحلة، ينبغي ألا تُدرج في نطاق الموضوع، وذلك ليس لاعتبارات نظرية بقدر ما هو لكون النظر فيها سوف يضيف درجة جديدة من التعقيد إلى موضوع معقد بما فيه الكفاية. وقد يتطلب الطابع والهدف الخاصان لهذه الأفعال الانفرادية تطبيق قواعد مستقلة عليها. ولذلك، يمكن أن تُعالج كلاً على حدة، في مرحلة لاحقة، بعد الإنتهاء من النظر في الأفعال الانفرادية للدول. وبطبيعة الحال، لا يعني ذلك أن الأفعال الانفرادية الموجهة من الدول إلى المنظمات الدوليـة، أو الأفعـال الانفرادية الصادرة عن الدول في إطار منظمة دولية أو مؤتمر دولي، يجب ألا تُدرس في إطار الموضوع الحالي.

٤٧- وأُعرِب عن وجهات نظر متباينة بالنسبة لجدوى إدراج الإغلاق الحكمي في نطاق هذا الموضوع. ودعمـاً لموقف المقرر الخاص الداعي إلى عدم إدراج الإغلاق الحكمي، تم الإعراب عن رأي مفاده أن العنصـر الممـيز للإغلاق الحكمي ليس تصرف الدولة المعنية بل اعتماد دولة أخرى على ذلك التصرف. وبينما يسفر الفعل الانفرادي

للدولة عن نتيجة إيجابية مع نية واضحة من جانب الدولة التي يجب أن تتقيد به، فإن الإعلان الانفرادي الذي ينشئ الإغلاق الحكمي يسفر عن نتيجة سلبية لا يقصدها صاحب الفعل أساساً، رغم أن الطرف الآخر المعني يمكن أن ينتهز الفرصة للاستفادة منها بالاستناد إلى الدفع بالإغلاق الحكمي . ونتيجة لذلك فإن جانباً من تعريف الفعل الانفرادي المستقل للدولة، وبالتحديد نية الدولة في إحداث آثار قانونية دولية، لا يوجد في الاعلانات الانفرادية المؤدية إلى الإغلاق الحكمي. ولا تنشأ في الإغلاق الحكمي أية حقوق أو التزامات؛ وبالأحرى يصبح من غير الممكن الاستفادة من حقوق والتزامات موجودة فعلاً في سياق دعوى قضائية معينة.

٤٨- غير أن أعضاء آخرين شددوا على الحاجة إلى النظر في الإغلاق الحكمي في نطاق هذا الموضوع. ورأيهم هو أنه لا يجوز استبعاده بدعوى أن الأفعال المؤدية إلى الإغلاق الحكمي ليست أفعالاً انفرادية مستقلة. ورغم أن هذا الأخير يعد في البلدان التي تطبق القانون العام جزءاً من القانون الإجرائي، إلا أنه لا يجوز بكل بساطة، في القانون الدولي، تحويله إلى مجرّد مبدأ إجرائي واستبعاده من المشروع. ففي القانون الدولي، جاء الإغلاق الحكمي كإحدى نتائج مبدأ حسن النية، وهو مبدأ ينظم القواعد المنطبقة على الآثار القانونية للأفعال الانفرادية. وإن لم تكن جميع حالات الإغلاق الحكمي ناتجة عن أفعال انفرادية إيجابية، فإن بعضها نتج عن هذا النوع من الأفعال، ومن ثم فإن هذه الأفعال تستحق الدراسة. وتكمن مهمة اللجنة في ترشيد وإعطاء معنى لتقليدين قانونيين حصل تقارب بينهما في القانون الدولي المعاصر: مبدأ القانون الروماني القائل بالأثر الإلزامي للوعود الانفرادية وتقليد القانون العام الذي لا يعترف بهذا الأثر الملزم ولكنه، لسد الثغرة، يستند إلى مبدأ الإغلاق الحكمي كنتيجة منطقية لمبدأ حسن النية.

٤٩- وفيما يتعلق بالنهج المتبع لمعالجة هذا الموضوع، أُبديت ملاحظات عامة، خاصة بالنسبة للتشابه بين مشروع المواد المقترح واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وكذلك بشأن الحاجة إلى إيلاء المزيد من الأهمية لممارسة الدول في مجال الأفعال الانفرادية.

٥٠- وارتأى عدة أعضاء أن مشروع المواد المقترح قريب أكثر مما ينبغي من مواد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩. وأعربوا عن عدم اعتقادهم بأن الأحكام الواردة في اتفاقية فيينا يمكن، بعد إجراء التغييرات اللازمة، أن تُنقل تلقائياً إلى مشروع المواد الخاص بالأفعال الانفرادية، وذلك بسبب اختلاف طبيعة هذه الأفعال بالمقارنة مع المعاهدات. ويعود الفضل في وجود العديد من القواعد الواردة في اتفاقية فيينا إلى توافق إرادة الدول الأطراف في معاهدة ما، وهو عنصر لا وجود له في الأفعال الانفرادية.

٥١- وأعرب أعضاء آخرون عن رأي مختلف. فارتأوا أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ مبدأ توجيهي جد مفيد. وأفاد رأي بأن المقرر الخاص لم يتقيد بها بشكل كافٍ. وأضاف عضو آخر بأن على المقرر الخاص أن يأخذ في الحسبان ليس فقط اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ بل أيضاً اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية لعام ١٩٨٦. وقيل أيضاً إنه، باستثناء مشكلة بطلان الأفعال القانونية الانفرادية، هناك عدة أمور إجرائية وغير إجرائية ذات صلة لم تُعالج في هذا المشروع.

وبالنسبة لهذه الحالات، قد يبدو من الضروري اتباع أحكام قانون المعاهدات والنظر في أمور مثل قواعد التأويل والتعديل والتعليق والإنهاء، الخ.

٥٢- وأكد عدة أعضاء أن تقرير المقرر الخاص يفتقر إلى الدعم الكافي في ممارسة الدول. وباستثناء حالة من محكمة العدل الدولية، لم يدعم التقرير مشروع المواد الذي اقترحه بحالات أو أمثلة مأخوذة من ممارسة الدول. واقتُرح أن تعد الأمانة مجموعة نموذجية من ممارسات الدول المصنفة تحت مختلف فئات الأفعال الانفرادية بهدف مساعدة المقرر الخاص على سد تلك الثغرة.

٥٣- وفيما يتعلق بالمادة ١ بشأن نطاق مشروع المواد، تم الاعتراف بأن المقرر الخاص سعى إلى قصر نطاق الموضوع على الأفعال الانفرادية ذات الطبيعة القانونية البحتة بالمقارنة مع الأفعال ذات الطبيعة السياسية. غير أن الصياغة التي قدمها انطوت على بعض العيوب الناتجة جزئياً عن أسباب الصياغة وجزئياً عن الصعوبة الملازمة للتمييز بين الأفعال القانونية والسياسية.

٥٤- وفيما يتعلق بجوانب صياغة الحكم، أُشير إلى أن الطبيعة القانونية للفعل لا تنشأ عن كونها تحدث آثاراً قانونية بقدر ما تنشأ عن كون الدولة التي تصدرها ترمي إلى إحداث آثار قانونية، وأن الصياغة يجب أن تُعدل تبعاً لذلك. وأفادت ملاحظة أخرى أن كلمة "قانوني"، بدلاً من الانطباق على الفعل في حد ذاته، يجب أن تحيل إلى الآثار المتوخاة من خلالها. وأُشير كذلك إلى أنه قد يكون من الممكن توضيح كلمة آثار بالتحدث عن "الحقوق والالتزامات".

٥٥- وفي نظر بعض الأعضاء، فإن المادة، في صيغتها الحالية، تشمل كذلك الأفعال الانفرادية التي قد تساعد على إنشاء العرف، وهو جانب لم يُدرج في ولاية اللجنة بشأن هذا الموضوع. ورأى أعضاء آخرون أن هذا الانشغال ليس له مبرر. فمن المستحيل حقاً معرفة ما إذا كان فعل انفرادي سوف يؤدي إلى إنشاء قاعدة جديدة من قواعد القانون الدولي العرفي أو ما إذا كان سيؤثر في القانون الدولي العرفي الموجود. ونتيجة لذلك، من المهم تناول الأفعال الانفرادية بغض النظر عما إذا كان لها أثر على القانون العرفي.

٥٦- وفيما يخص الصعوبات الملازمة للتمييز بين الفعل القانوني والفعل السياسي، أُعرب عن رأي مفاده أن المعيار الحقيقي للتمييز هو نية أصحاب الأفعال. ومع أن المقرر الخاص كان قد أشار إلى هذا المعيار في شرح مشروع المادة، إلا أن هذا المعيار لم يجد سبيلاً إلى نص الحكم نفسه.

٥٧- وأُشير كذلك إلى أنه، رغم أن النية هي حقاً مفتاح التمييز بين الأفعال القانونية والأفعال السياسية، فإنها، لسوء الحظ، لا يمكن تبينها بوضوح في جميع الحالات. ومن الأمثلة على ذلك الضمانات الأمنية السلبية المقدمة للدول غير النووية والصادرة عن القوى النووية في سياق مؤتمر نزع السلاح. وكان قد تم الإعراب عن شكوك بشأن الطبيعة القانونية أو السياسية لهذه الإعلانات. وأشار بعض الأعضاء إلى أنهم يرون أن نية القوى النووية من إصدار هذه الضمانات هي إنشاء آثار قانونية ولو أن الأعضاء من غير القوى النووية في المؤتمر يميلون إلى اعتبارها

بيانات سياسية وليس قانونية. وهذه المسألة متصلة بقضايا مهمة أخرى تتعلق بالأفعال الانفرادية، مثل دور الجهة الموجه إليها الفعل إزاء إنشاء الآثار المتوخاة من الفعل، وما إذا كان بإمكان الجهة الموجه إليها الفعل أن ترفض الأثر القانوني الذي يُقصد به أن يكون في صالحها، وكذلك مسألة أساس الطبيعة الملزمة للفعل الانفرادي.

٥٨- ودرس أعضاء اللجنة بتعمق المادة ٢ التي تتضمن تعريفاً لأفعال الدول الانفرادية، وأبدوا تعليقاتهم بشأن العديد من العناصر المكونة لها. وأعرب بعض الأعضاء عن تحفظاتهم الشديدة إزاء إدراج كلمة "إعلان" الموضوعة بين قوسين، في التعريف، وعن اعتراضهم على الاستعاضة عن كلمة "إعلان" بكلمة "فعل". إذ رأى أولئك الأعضاء أنه لا يمكن فصل شكل الأفعال الانفرادية عن مضمونها، وأن النهج الرسمي المتبع في معالجة الموضوع، الذي ينطوي على مجرد تناول "المحرَّر" وليس "العمل القانوني" نهج غير مقنع. كما رأوا أن هدف تقنين الموضوع يجب أن يكون إدراج تنوع الأفعال الإنفرادية في قواعد قليلة تنطبق على جميع هذه الأفعال.

٥٩- كما اعترض العديد من الأعضاء على تصنيف الأفعال التي يغطيها التعريف الوارد في المادة ٢ على أنها تعبّر عن "الإرادة" إذ يرى أولئك الأعضاء أن المقرر الخاص اعتمد مفهوماً مفرطاً في التقييد لنطاق الموضوع الذي لا يمكن أن يقتصر على أفعال تنشئ في حد ذاتها آثاراً قانونية على المستوى الدولي دون أن تمت بصلة بمعاهدة أو قاعدة عرفية موجودة سلفاً. وقال أولئك الأعضاء إن الموضوع والحالة هذه سيفقد جزءاً كبيراً من فائدته وأهميته. فهم يرون، أنه في الوقت الذي يمكن فيه أن تستبعد من نطاق الموضوع الأفعال التي تنظمها مجموعة من القواعد المحددة، مثل التحفظات على المعاهدات، فإنه ينبغي عدم استبعاد الأفعال التي تتم تنفيذاً لقواعد محددة قائمة، تعاهدية أو عرفية. وشعر أعضاء آخرون أن إدراج مفهوم الاستقلال، كما يفهمه المقرر الخاص في تعريف الفعل الانفرادي، يخدم غرضاً مفيداً يتمثل في تحديد مجال دراسة واسع للغاية لولا ذلك.

٦٠- وفيما يتعلق بعبارة "لا لبس فيه" التي تشير إلى التعبير عن إرادة الدولة في التعريف الذي يقترحه المقرر الخاص، أبديت ملاحظة تفيد بضرورة الإشارة بدلاً من ذلك إلى نية الدولة. كما اقترح حذف هذه العبارة لأنها لا تعكس على النحو المناسب ممارسة الدول في إصدار الأفعال الإنفرادية وفي إدارة سياستها الخارجية.

٦١- وأعرب أعضاء اللجنة عن رأي مفاده أن اشتراط إصدار الفعل الإنفرادي "علانية" على النحو الوارد في التعريف الذي اقترحه المقرر الخاص، غير ملائم. ووفقاً لهذا الرأي فإن الاشتراط الفعلي هو أن يكون الشخص الموجه إليه الفعل على علم لكي ينشئ ذلك الفعل آثاره.

٦٢- وأُعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي إدراج تفسير في التعليق على المادة، لإمكانية وجود أفعال انفرادية مشتركة أو جماعية، التي تم مؤخراً تصورها في التعريف الذي اقترحه المقرر الخاص، ولا سيما للسمات المميزة، إن وجدت، بين الفعل الإنفرادي المشترك ومعاهدة ما.

٦٣- وفيما يتعلق بالعنصر الأخير المكوّن للتعريف الذي اقترحه المقرر الخاص، أي "بغرض الاضطلاع بالتزامات قانونية دولية"، أُبديت ملاحظة تفيد بأنه يمكن من خلال الأفعال الانفرادية، أيضاً اكتساب الحقوق أو على الأقل الاحتفاظ بها. ويبدو أن المادة المقترحة لا تستهدف إلا حالة الوعد، لكن الأفعال الانفرادية الأخرى، مثل الاحتجاج بل وحتى الاعتراف من شأنها أن تنشئ حقوقاً أو تصون حقوقاً. وبالتالي، فسيكون من الأكثر ملاءمة التحدث عن إحداث آثار قانونية. ولوحظ في هذا الصدد أن "التأثيرات" هي الكلمة التي استخدمت في المادة ١. وفضلاً عن ذلك، أُشير إلى أن أكثر الأفعال ملاءمة للاستخدام فيما يتعلق بالالتزامات ليس الفعل "اكتسب" وإنما الفعل "إضطلع" أو "يتحمل".

٦٤- وأبديت الاقتراحات الإضافية التالية: ينبغي أن تشير المادة ٢ إلى الأفعال الانفرادية "بجميع أشكالها"؛ وأن تلي الفقرة ٢ مادة أخرى تشير إلى أن هذه المادة لا تمس بأي فعل انفرادي آخر لا يشمله نطاق مشروع المواد (على غرار المادة ٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٩٦)؛ وربما دمج المادتين ١ و٢.

٦٥- وحظيت المادة ٣ المتعلقة بأهلية الدول لإصدار أفعال انفرادية، بالقبول بوجه عام، رهناً بإدخال ما اقترح من تعديلات على صياغتها، مثل حذف صفة "قانونية" المتعلقة بالأفعال الانفرادية وإضافة عبارة "لأغراض مشروع المواد الحالي" في بداية المادة.

٦٦- وبشأن المادة ٤ - ممثلو الدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الانفرادية، ذكر بعض الأعضاء أنها تستلهم بشكل وثيق للغاية بما جاء في المادة ٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وأن مضمونها لا تدعمه ممارسة الدول دعماً كافياً. ومع ذلك، ذكر أعضاء آخرون أن هذه المادة مثال على أن الشبه بينها وبين اتفاقية فيينا له ما يبرره تماماً. وفي هذا الصدد أُشير إلى أن عدد الأشخاص الذين يصدرون أفعالاً انفرادية ينحو في الواقع العملي إلى أن يكون أكبر من عدد الأشخاص المخولين لإبرام معاهدات، لكن هذه النقطة تغطيها على نحو ملائم الفقرة ٢ من المادة المقترحة. وفي الوقت الذي أُعرب فيه عن رأي مفاده أنه يمكن حذف الفقرتين ٢ و٣ لأن رؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية هم المسؤولون الوحيدون الذين يتمتعون بأهلية إلزام الدولة على المستوى الدولي دون أن يكونوا ملزمين بتقديم وثائق التفويض، كان هناك رأي آخر مؤدّاه أن أولئك الأشخاص ليسوا في الغالب أنسب الأشخاص لإلزام الدولة بصورة انفرادية؛ إذ يتعين عليهم أداء دور التمثيل وترك مسألة تعريف مضمون إعلاناتهم إلى غيرهم من المسؤولين.

٦٧- كما أُعرب عن رأي بشأن الفقرة ٣ من مشروع المادة، مفاده أنه من المشكوك فيه أن يكون لرؤساء البعثات الدبلوماسية أو الممثلين الذين تعتمدهم الدولة لحضور مؤتمر دولي أو منظمة دولية سلطة إلزام الدولة بصورة انفرادية. وأوضحت الممارسة أن هذه السلطة لا تندرج في الأحوال العادية في وثائق تفويض مثل هؤلاء الأشخاص.

٦٨- وكانت المادة ٥ المتعلقة بالتأكيد اللاحق للفعل الانفرادي الذي يصدر بدون إذن، أيضاً، موضوعاً أبديت بشأنه بعض الملاحظات. فقد أُعرب عن رأي مفاده أن المقرر الخاص لم يشر في تقريره إلى أمثلة عن ممارسات

للدول تكفي لدعم صياغة هذه المادة. وأبدي رأي آخر مفاده أن التأكيد الصريح غير مطلوب بالضرورة وأنه غالباً ما تعتبر الموافقة الضمنية كافية بوجه عام. كما لاحظ بعض الأعضاء أن إشارة مشروع المادة إلى المادة ٧ المتعلقة ببطلان الأفعال الإنفرادية إشارة غير ملائمة، لا سيما لأن بعض الأسباب التي تتصورها هذه المادة، مثل ما ورد في الفقرة ٦ منها، أسباب لا يمكن تأكيدها في وقت لاحق. وحسب هذا الرأي، ينبغي، بدلاً من ذلك، الإشارة إلى المادة ٤ التي تتناول مسألة ممثلي الدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الإنفرادية. وفيما يتصل بالنص الفرنسي للمادة، اقتُرح الاستعاضة عن عبارة "sans autorisation" بعبارة "sans habilitation".

٦٩- وحظيت المادة ٦ المتعلقة بالتعبير عن الرضا بقبول عدد من الأعضاء. بيد أن أعضاء آخرين وجدوا أن تقرير المقرر الخاص لا يقدم أمثلة عن ممارسات الدول تكفي لتبرير إدراج المادة. كما أن أولئك الأعضاء رأوا أنه يمكن حذف المادة دون أن يؤثر ذلك على المشروع برمته. وأبديت بعض الاقتراحات بشأن صياغتها. فرأى البعض أن عبارة "عن رضاها بالالتزام" وكلمة "ممثل" قد صيغتا بصورة وثيقة للغاية على غرار قانون المعاهدات. كما اقتُرح الاستعاضة عن كلمة "acquire" ("تكتسب") إما بكلمة "incur" ("تتحمل") أو بكلمة "assume" ("تضطلع") كما أثيرت تساؤلات حول عبارة "إعلاناً غير معيب". وأشار بعض الأعضاء إلى ضرورة معالجة مسألتين إضافيتين في إطار المادة ٦. أولاهما دور السكوت في احتمال الوفاء بالالتزامات الدولية، وهو دور أكد عليه عدد من الحالات القضائية والتحكيمية. والمسألة الأخرى هي الأثر القانوني المترتب على الانسحاب الانفرادي لأحد الفاعلين من بيان مشترك سابق.

٧٠- وفيما يتعلق بصورة عامة بالمادة ٧ - بطلان الأفعال الانفرادية، أُعرب عن رأي مفاده أن المادة صيغت بصورة وثيقة للغاية على غرار الاحكام ذات الصلة بالموضوع في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ١٩٦٩. ومن جهة أخرى، رأى أعضاء آخرون أنها لم تتبع عن كثب بما فيه الكفاية ما جاء في المواد من ٤٨ إلى ٥٣ من تلك الاتفاقية. وثمة رأي آخر هو أنه من المبكر للغاية تقييم المضاعفات الكاملة لمشروع المادة لأنه ينبغي توخي أكبر قدر من الحذر عند تقييم هذه الأحكام في ضوء السياق الكامل لمشروع المواد.

٧١- وأُعرب عن رأي بشأن الفقرة ١ المتعلقة بالخطأ في الواقع، يفيد بأنه لا يمكن تطبيق ذلك على غرار ما ورد النص عليه في قانون المعاهدات. وحسب هذا الرأي، من المفروض أن يكون من الأسهل للدولة التي ترتكب خطأ عند صياغة إعلان ما أن تصحح ذلك الخطأ مقارنة مع الدولة التي ترتكب خطأ وقت اعتماد معاهدة ما. وفيما يتعلق بالفقرة ٢ التي تتناول التدليس، وبوجه خاص تعليق المقرر الخاص بأنه يمكن أن يحصل التدليس عن طريق الإغفال، أفاد نفس الرأي بأن ذلك قد ينتهك بعض السبل المقبولة التي تتبعها الدول في سياستها الخارجية والتي تُقنع بها دولاً أخرى بالانضمام إلى تلك السياسات.

٧٢- وبالإشارة إلى الفقرة ٣ المتعلقة بإفساد ذمة ممثلي الدولة، ارتئي أنها إضافة مفيدة للقانون الدولي القائم، وهي عبارة يمكن أن يستشف منها تأثير دول أمريكا اللاتينية. فهي نص ضروري، لكنها تتطلب تفسيراً أكثر تفصيلاً في المادة نفسها وفي التعليق.

٧٣- وأُعرب عن تأييد عام للفقرة ٦ المتعلقة بالأفعال التي تتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي، على الرغم من شعور الأعضاء بضرورة اتباع الحكم الذي يقابلها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ على نحو أوثق. ووُجه النظر أيضاً إلى الاختلاف في النص الفرنسي في ترجمة كلمة "formulation" بكلمة "accomplishment" في النص الفرنسي. كما اقتُرح أن يأخذ المقرر الخاص في الاعتبار أية صياغة أخرى لعبارة "peremptory norm" ("قاعدة آمرة") في إطار مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول.

٧٤- وأُعرب عن آراء مختلفة بشأن سريان الفعل الانفرادي إذا صدر بصورة تتعارض مع قاعدة من قواعد القانون الدولي العام. فيرى بعض الأعضاء أن مثل ذلك الفعل يكون باطلاً وأنه ينبغي إدراج أساس بطلانه في المادة ٧. ورأى بعض الأعضاء الآخرين أن الفعل الانفرادي يمكن أن يخرج عن القانون الدولي العرفي، لكن مثل هذا الفعل لا يمكن له أن يُحدث آثاراً قانونية إذا لم تقبله الدول التي يوجه إليها. والمشكلة تتعلق بالآثار القانونية لا بالبطلان. ومع ذلك، فإن الآراء التي تعتبر الأفعال الانفرادية التي تتعارض مع أي قاعدة من قواعد القانون الدولي العام هي أفعال باطلة تؤكد، هي أيضاً، أن الأفعال الانفرادية التي تستهدف تحقيق تغيير في القانون الدولي القائم - وإعلان الرئيس ترومان بشأن الجرف القاري سنة ١٩٤٦ مثال على ذلك - تمثل مشكلة منفصلة ربما تعين على المقرر الخاص النظر فيها.

٧٥- وفيما يتعلق بالفقرة ٧ بشأن انتهاك قاعدة لها أهمية أساسية في القانون الداخلي للدولة، أُعرب عن رأي يفيد بأنه ينبغي صياغة تلك الفقرة مع التقيد بشكل أوثق بالمادة ٤٦ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩. ومع ذلك رأى أعضاء آخرون أنه ينبغي أن تكون هذه القاعدة، في حالة الأفعال الانفرادية، أكثر مرونة من القاعدة الواردة في تلك المادة.

٧٦- واقتُرح أيضاً أن تتضمن المادة ٧ أساساً إضافياً للبطلان، أي الأفعال الانفرادية التي تصدر انتهاكاً لقرار يتخذه مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من الميثاق، مثل الاعتراف الذي ينتهك قراراً من قرارات مجلس الأمن يدعو فيه المجلس الدول الأعضاء إلى عدم الاعتراف بكيان محدد كدولة.

٧٧- وأبدى بعض الأعضاء تعليقات بشأن الفقرات التي خصصها المقرر الخاص، في الفصل السابع من تقريره، التحفظات والشروط المتصلة بالأفعال الانفرادية وعلى عدم وجود الأفعال الانفرادية.

٧٨- ويبدو أن المقرر الخاص يفكر في تقريره في إمكانية إعراب الدولة، عند إصدار فعل انفرادي، عن تحفظ أيضاً. ورأى بعض الأعضاء أن إدراج مفهوم التحفظ فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية مصدر لقدر كبير من اللبس: فلا يمكن للفعل الانفرادي أن يكون موضوع تحفظات من جانب الدولة التي تصدر الفعل. ومن الواضح أن بإمكان الطرف الذي يوجه إليه الفعل أن يقبل به رهناً ببعض الشروط. ولكن على الرغم من أن هذا القبول وتلك الشروط تنحو إلى إضفاء الطابع الثنائي على العلاقة التي تنشأ وفقاً لذلك، فلا يزال من الأفضل عدم تطبيق مصطلح "التحفظات" فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية، وذلك لأسباب تتعلق حصراً بالمصطلحات، ولتجنب اللبس.

٧٩- ومن جهة أخرى، أكد نفس الأعضاء على أنه يمكن أن يخضع الفعل الانفرادي تماماً لشروط يحددها صاحب الفعل دون إدراج الفعل في نطاق قانون المعاهدات.

٨٠- وفيما يتعلق بمفهوم "عدم وجود الأفعال الانفرادية" الذي أشار إليه المقرر الخاص، أُعرب عن رأي يفيد بضرورة التوسع في تفسير المفهوم خوفاً من الخلط بينه وبين مفهوم عدم مشروعية الفعل.

٨١- وذكّر المقرر الخاص عند تلخيصه للمناقشة بأن الموضوع قيد البحث موضوع شهد أحداثاً معينة منها أنّ اللجنة اعتمدت قراراً في عام ١٩٩٧ بإنشاء فريق عامل توصل إلى بعض المبادئ التوجيهية العامة، وأنه تم في عام ١٩٩٨ إصدار أول تقرير عن الجوانب الأساسية للأفعال الانفرادية للدول تضمن تعريفها وتعريف العناصر المكونة لها. ومع ذلك، فإن هذه الأحداث، لم يأخذها بعض الأعضاء دائماً في الحسبان.

٨٢- وقد تم الرجوع مرة أخرى إلى مناقشة مسائل كان قد بدا أنها سُوّيت في دورة عام ١٩٩٨، ولا سيما المسائل المتصلة بالعلاقة بين الفعل الانفرادي القانوني وتكوين العرف. وفي هذا السياق على وجه التحديد أُثيرت مسألة استقلال الفعل. ويرى المقرر الخاص أن لهذا الاستقلال جانبين: استقلال ازاء القواعد واستقلال وجودي، أي القيام بفعل أياً كان رد فعل الطرف الموجه إليه ذلك الفعل. والواقع ليس هناك أي فعل مستقل حقاً، لأن الأفعال تندرج دائماً في حقل القانون. ومن جهة أخرى، فمن الواضح أن الفعل الانفرادي يصبح "ثنائياً"، إذا جاز التعبير، بمجرد اعتراف دولة أخرى به، وذلك لا يمنع وجوده بمجرد صدوره، بغض النظر عن الاعتراف.

٨٣- وتشكل اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩مرجعاً هاماً للغاية للعمل المتعلق بالأفعال الانفرادية. ومن جهة أخرى فإن اتفاقية عام ١٩٨٦ هي نتاج ثانوي للاتفاقية الأولى.

٨٤- وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن طرائق الإعراب عن القبول وأسباب البطلان التي تنص عليها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، تنطبق بالكامل، فيما يبدو، على الأفعال الانفرادية للدول. وأعرب أحد الأعضاء عن تصوره لسبب آخر للبطلان وهو تعارض الفعل الانفرادي مع قرارات ملزمة لمجلس الأمن وهي فكرة مفيدة وبناءة تستحق مزيداً من الدراسة.

٨٥- وأشار أحد الأعضاء إلى حالة تنطوي على السكوت والقبول من جانب الدولة التي يوجه ضدها الفعل. ففي رأي المقرر الخاص ليس السكوت فعلاً قانونياً بالمعنى الضيق له، على الرغم من أنه يحدث آثاراً قانونية. فعنصر النية غير موجود فيه. وهناك سوابق قضائية كثيرة متعلقة بالموضوع. وهذا الموضوع يتطلب مزيداً من العمل الرامي إلى استبعاد كل شيء لا يقع على وجه التحديد في إطار التعريف المقدم في البداية، من نطاق الدراسة.

٨٦- وتحدث عضو آخر عن الفرق الموجود بين الفعل القانوني والفعل السياسي. فهو يعتقد، على ما يبدو، أن كل فعل هو فعل سياسي وأن بعض الأفعال السياسية أفعال قانونية. والمثال الكلاسيكي يتعلق بالضمانات السلبية التي

تقدمها القوى النووية إلى الدول غير الحائزة للأسلحة النووية. والموضوع واسع. حتى أن حصره أمر صعب لأن من المستحيل التمييز بين الفعل القانوني والفعل السياسي، دون تفسير نوايا الفاعل.

٨٧- ورأى بعض الأعضاء أن التعريف المقدم في المادة ٢ للفعل الانفرادي تعريف مفرط في التقييد لأنه يشير ببساطة إلى أن الفعل الانفرادي يصدر "بغرض الاضطلاع بالتزامات قانونية دولية". وتساءل المقرر الخاص عما إذا كان بالامكان القول، مثلاً، أن الحصار الذي تفرضه الدولة ألف على الدولة باء ينشئ التزامات إزاء الدولة جيم؟ كما أن الإعلان عن الحياد يثير مشكلة مماثلة: فلن تترتب عليه آثار إلا بالنسبة للدول الأخرى التي تؤكده، إما من خلال تصرفاتها أو من خلال فعل رسمي تقوم به. وكان المقرر الخاص قد حذر في وقت سابق من الإشارة في مشروع المواد إلى أفعال تتحمل بموجبها الدولة التزامات بالنيابة عن دولة ثالثة، وهو موضوع يندرج في صلب القانون التعاهدي.

٨٨- وقُدمت اقتراحات عديدة بشأن الصياغة. حيث اقترح بعض الأعضاء دمج المادتين ١ و٢. فليس هناك شك في أن المادتين، اللتين تتعلق إحداهما بنطاق المواد وتتعلق الأخرى بتعريف الأفعال الانفرادية القانونية التي ترتكبها الدول، متكاملتان بالضرورة. والمقرر الخاص فضل الفصل بين هاتين المادتين، وهو يرى أن الاعتبار الأهم الواجب أخذه في الحسبان، أياً كان الحال، هو الاحتفاظ بالرابطة المنطقية التي تربط الواحدة بالأخرى.

٨٩- كما أُبدي اقتراح بإدراج حكم في المشروع مشابه للمادة ٣ من معاهدة فيينا لعام ١٩٦٩، يشير إلى الأفعال الانفرادية غير تلك التي يغطيها مشروع المواد. ففي رأي المقرر الخاص أن مثل هذا الحكم مفهوم في اتفاقية فيينا، التي لا تتعلق بالقانون التعاهدي بوجه عام بل بالمعاهدات المحررة بين الدول، ولذلك تعين عليها السماح بالأفعال التقليدية التي لا تعنيها على وجه التحديد. بيد أنه في الحالة هذه يغطي التعريف الوارد في المادة ١ جميع الأفعال الانفرادية التي تترتب عليها آثار قانونية، باستثناء أفعال المنظمات الدولية.

٩٠- كما أثيرت أسئلة بشأن مفاهيم العلانية والإشهار. وفي رأي المقرر الخاص أن التعبيرين مترادفان، على الرغم من أن أحدهما يشير إلى إشهار ببيان إزاء الكافة. وينبغي فهم العلانية بالنسبة للدولة التي يوجه إليها الفعل المعني التي يجب أن تكون على علم بالفعل لكي يُحدث ذلك الفعل آثاره. وبذلك ينبغي اعتبار علانية الفعل عنصراً من العناصر المكونة له.

٩١- وفيما يتعلق باستخدام عبارة "المجتمع الدولي" في المادة ٢، قال المقرر الخاص إن الحياة الدولية تتجه نحو إنشاء مجتمع دولي، وهي ظاهرة لا بد منها في رأيه. ودليل ذلك، المجالات الواسعة النطاق للمصالح المشتركة التي ظهرت مثل حقوق الإنسان والبيئة وهما مجالان لم يعودا يندرجان ضمن الاختصاص الوطني وحده. فالمسألة هي مسألة تتعلق بعلم الاجتماع وتتطلب بالتأكيد مزيداً من الدراسة، وهي مسألة يبرز أهميتها النفوذ المتنامي للتعددية في العالم العصري.

٩٢- وفي الختام، أشار المقرر الخاص إلى الحاجة إلى إنشاء فريق عامل يقوم بتعريف الأفعال الانفرادية للدول وتوضيح العناصر المكونة لها. كما أن هناك حاجة إلى الاطلاع على نحو أفضل على ممارسة الدول والطريقة التي تنظر بها تلك الدول إلى الأفعال الانفرادية والطريقة التي تتبعها في تقبل هذه الأفعال والاستجابة إليها. ويمكـــن أن تكون مهمة من مهام الفريق العامل الرئيسية صياغة استبيان يُرسل إلى الدول يُستفسر فيه عن ممارساتها فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية.

٣- إنشاء الفريق العامل

(انظر الوثيقة A/CN.4/L.585/Add.1)

- - - - -