A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.539/Add.5
9 July 1997
ARABIC
Original: RUSSIAN

لجنة القانون الدولي
الدورة التاسعة والأربعون
١٢ أيار/مايو - ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٧

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين

المقرر: السيد جيسلاف غالتسكي

الفصل الثاني

الجنسية في حالة خلافة الدول

إضافة

المحتويات

الفقـــرات الصفحة

جيم - نص مشروع المواد الذي اعتمدته اللجنة مؤقتاً في القراءة الأولى بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول

١- نص مشروع المواد
(انظر A/CN.4/L.539/Add.1)
٢- نص مشروع المواد مع التعليقات عليها

الباب الأول - أحكام عامة

المادة ١٨ - الدول الأخرى

المحتويات(تابع)

	الفقـــــرات	الصفحة
الباب الثاني - أحكام تتصل بفئات محددة من خلافة الدول		
المادة ١٩ - تطبيق الباب الثاني		
الفرع ١ نقل جزء من الاقليم		
المادة ٢٠ - إعطاء جنسية الدولة الخلف وسحب جنسية الدولة السلف		
الفرع ٢ توحيد الدول		
المادة ٢١ - إعطاء جنسية الدولة الخلف		

(للاطلاع على المواد من ٢٢ إلى ٢٦، انظر A/CN.4/L.539/Add.6، والاضافات اللاحقة)

المادة ١٨[٨٩]

الدول الأخرى

١- ليس في مشروع المواد هذا ما يقتضي أن تعامل الدول الأشخاص المعنيين، الذين لا تربطهم بدولة من الدول المعنية صلة فعلية، كرعايا لتلك الدولة، ما لم يؤدِّ ذلك إلى معاملة أولئك الأشخاص كما لو كانوا عديمي الجنسية.

٢- ليس في مشروع المواد هذا ما يمنع الدول من معاملة الأشخاص المعنيين، الذين أصبحوا عديمي الجنسية نتيجة لخلافة الدول، كرعايا للدولة المعنية التي يحق لهم اكتساب جنسيتها أو الاحتفاظ بها إذا كانت هذه المعاملة لصالح أولئك الأشخاص.

التعليق

(١) تكفل الفقرة ١ حق الدول الأخرى في عدم إعمال جنسية أُعطيت من قبل دولة معنية دون اعتبارٍ لشرط الصلة الفعلية. ولا يمكن للقانون الدولي، من تلقاء نفسه، أن يبطل أو يصحح آثار التشريع الوطني على جنسية الأفراد، إلا أنه يتيح "فرض بعض الضوابط على مغالاة الدول في إعطاء جنسيتها، بتجريدها من أثرها الدولي"، لأنه "ليس هناك بالضرورة ما يوجب أن يُقبل دولياً دون شرط قرار كل دولة بمنح جنسيتها"[٩٠] ذلك أن دور القانون الدولي، فيما يتعلق بالجنسية عموماً، هو في النهاية، دور سلبي إلى حد ما، على الأقل من حيث المبادئ العامة والعرف[٩١].

(٢) وقد أدّت الحاجة إلى "إقامة تمييز بين صلة الجنسية التي يمكن الاحتجاج بها أمام الدول الأخرى ذات السيادة وصلة الجنسية التي لا يمكن الاحتجاج بها، رغم صحتها في مجال ولاية [الدولة المعنية][٩٢]

---

(٨٩) المادة ١٨ تطابق المادة ١٦ التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الثالث، الوثيقة A/CN.4/480، **الصفحة ١٠٤.**

(٩٠) Oppenheim's International Law, op. cit., p.853. **المرجع السالف الذكر، الصفحة ٨٥٣.**

(٩١) انظر ريزيك، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٣٧١؛ و Paul Lagarde, La nationalité française, Paris, Dalloz, 1975, p. 11; Jaque de Burlet, "De l'importance d'un 'droit international coutumier de la nationalité'", Revue critique de droit International privé, 1978, vol. 67, p.307 et seq. **انظر أيضا الفقرة (٤) من التعليق على الديباجة.**

(٩٢) Rezek، **المرجع السالف الذكر، الصفحة ٣٧٢.**

إلى تطوّر نظرية الجنسية الفعلية[٩٣]. وفيما يتعلق بحالة خلافة الدول بالذات، من المقبول على نطاق واسع أنه "يجب أن تكون هناك صلة كافية بين الدولة الخلف والأشخاص الذين تعتبرهم من رعاياها بحكم الخلافة، ويمكن اختبار مدى كفاية هذه الصلة إذا حاولت الدولة الخلف أن تمارس ولايتها على هؤلاء الأشخاص في ظروف لا يؤيدها القانون الدولي، أو حاولت أن تمثلهم دبلوماسيا؛ شريطة أن تكون هناك دولة لديها صلاحية الاحتجاج بالنيابة عن الأشخاص المعنيين"[٩٤].

٣- ويرى عدد من الكتّاب الذين تناولوا موضوع خلافة الدول أن الدولة الخلف ربما تكون سلطتها التقديرية مقيدة عند منح جنسيتها للأشخاص الذين يفتقرون إلى صلة حقيقية بالاقليم المعني يستندون في حجتهم إلى قرار محكمة العدل الدولية في قضية نوتيبوم (Nottebohm)[٩٥]. وأشارت المحكمة، في ذلك الحكم إلى بعض العناصر التي يمكن أن تستند إليها الجنسية الفعلية. قالت المحكمة "[يجب] وضع عوامل مختلفة في الاعتبار، وستختلف أهمية هذه العوامل من حالة لأخرى: فمكان الاقامة الاعتيادية للفرد المعني عامل مهم، ولكن هناك عوامل أخرى مثل مركز اهتماماته، وروابطه الأسرية، ومشاركته في الحياة العامة، وما يظهره من تعلّق ببلد معين، وغرسه ذلك التعلق في نفوس أطفاله، وما إلى ذلك[٩٦]. ومع ذلك، تجدر الملاحظة بأن لجنة التوفيق الايطالية الأمريكية، ذهبت في قضية فليجنهايمر لعام ١٩٥٨ إلا أنه ليس من

---

(٩٣) انظر Brownlie (١٩٩٠)، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٣٩٧ وما يليها؛ H.F. van Panhuy, The Role of Nationality in International Law, Leyden, Sijthoff, 1959, p. 73 et seq.; Paul Weis, Nationality and Statelessness in International Law 2ND ED. Germantown, Maryland, Sijthoff-Noordhoff, 1979, p. 197 et seq.; de Burlet، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٣٢٣ وما يليها. ونظرية الجنسية الفعلية بالنسبة لتشارلز روسو هي "جانب محدد من نظرية أعمّ للمركز القانوني الفعلي في القانون الدولي (روسو، المرجع السالف الذكر، الصفحة ١١٢).

(٩٤) O'Connell (1967)، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٤٩٩.

(٩٥) قالت المحكمة "لا يجوز لدولة أن تطالب دولة أخرى بالاعتراف بالقواعد التي وضعتها [بشأن اكتساب جنسيتها] ما لم تتصرف على نحو يتفق مع الهدف العام المتمثل في إقامة صلة قانونية بين منح الجنسية للفرد وارتباطه الفعلي بالدولة التي تتولى الدفاع عن مواطنيها بحمايتها من دول أخرى" تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٥٥، الصفحة ٢٣.

(٩٦) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢ من النص الأصلي. ولا جدال في أن قرار المحكمة أثار عدة انتقادات. وقد قيل، بصفة خاصة، إن المحكمة نقلت شرط الارتباط الفعلي من سياق الجنسية المزدوجة إلى حالة لا تنطوي إلا على جنسية واحدة، وأن الشخص الذي ليس له إلا جنسية واحدة ينبغي ألا ينظر إليه على أنه لا يحق له الاعتماد عليها ضد دولة أخرى بسبب عدم وجود صلة فعلية بينه وبين دولة الجنسية ولكن هذه الصلة هي مع دولة ثالثة فقط.

صلاحيتها أن تنفي ما يكون من أثر على الصعيد الدولي للجنسية التي تمنحها دولة ما حتى بدون سند الفعلية، إلا في حالة الغش أو الإهمال أو الخطأ الجسيم[٩٧].

٤- ومن حيث الممارسة، نُظر في شتى معايير تحديد اختصاص الدولة الخلف في إعطاء جنسيتها لأشخاص معينين، أو طبقت هذه المعايير، من قبيل مكان الإقامة الاعتيادية أو مسقط الرأس. ومن ذلك مثلا أن معاهدات السلام التي أعقبت الحرب العالمية الأولى وكذا صكوك أخرى استخدمت معيارا أساسيا هو معيار مكان الإقامة الاعتيادية[٩٨]. لكن على نحو ما ذكر في كثير من الأحيان فإنه: "على الرغم من أن مكان الإقامة الاعتيادية هو أفضل معيار لتحديد اختصاص الدولة الخلف في فرض جنسيتها على أشخاص معينين، فلا يمكن أن يقال بالتأكيد إنه المعيار الوحيد المقبول في القانون الدولي"[٩٩]. وفضّل بعض الكتاب معيار مسقط الرأس في الاقليم المتأثر بالخلافة كإثبات للصلة الفعلية بالدولة الخلف[١٠٠]. وفي حالات انحلال الدول التي حدثت مؤخرا في أوروبا الشرقية جرى التركيز على "مواطنة" الوحدات المكونة للدولة الاتحادية التي تفككت، والتي كانت قائمة بموازاة الجنسية الاتحادية[١٠١].

٥- إن مصطلح "صلة" الوارد في الفقرة ١ من المادة ١٨ تقيده الصفة "فعلية". والقصد هو استخدام المصطلحات التي استخدمتها محكمة العدل الدولية في قضية نوتيبوم Nottebohm[١٠٢]. ورغم مسألة عدم إمكانية الاحتجاج بالجنسية غير المستندة إلى صلة فعلية مسألة أعمّ، إلا أن نطاق تطبيق الفقرة ١ مقصور على عدم إمكانية الاحتجاج بجنسية اكتسبت أو استبقيت عقب خلافة الدول.

---

(٩٧) انظر الأمم المتحدة، تقارير قرارات التحكيم الدولية، المجلد الرابع عشر، الصفحة ٣٢٧ من النص الانكليزي.

(٩٨) إلا أن معاهدات الصلح المعقودة في سان جرمان إين لي وتريانون، قد اعتمدت معيار pertinenza (indigénat) (إبن البلد). وهذا لا يتفق بالضرورة مع معنى الاقامة الاعتيادية.

(٩٩) O'connell (1967)، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٥١٨.

(١٠٠) في قضية رومانا ضد كوما Romana V. Comma، في عام ١٩٢٥، اعتمدت محكمة الاستئناف المختلطة المصرية على هذا المذهب عندما قررت أن الشخص المولود في روما والمقيم في مصر أصبح نتيجة لضم روما في عام ١٨٧٠، من رعايا إيطاليا Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, vol. 3, No. 195.

(١٠١) التقرير الثالث عن الجنسية في حالة خلافة الدول، الوثيقة A/CN.4/480/Add.1، الفقرات من (٥) إلى (١٠) من التعليق على مشروع المادة ٢٠ المقدم من المقرر الخاص.

(١٠٢) تجدر ملاحظة أن المحكمة استخدمت أيضا في الصيغة الانكليزية للحكم مصطلح "genuine connection" (الصلة الحقيقية)، الذي يقابله في الصيغة الفرنسية مصطلح "rattachement effectif". تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٥٥، الصفحة ٢٣ من النص الانكليزي.

٦- وتعالج الفقرة ٢ المشكلة التي تنشأ عندما تنكر دولة معنية حقّ شخص معني في الاحتفاظ بجنسيتها أو اكتسابها بواسطة تشريع تمييزي أو قرار تعسفي، فيصبح ذلك الشخص، نتيجة لذلك، عديم الجنسية. وكما سبق أن ذُكر، لا يمكن للقانون الدولي إصلاح عيوب القوانين الداخلية لدولة معنية، حتى ولو أدت إلى انعدام الجنسية. بيد أن هذا لا يعني أن الدول الأخرى مقضيٌّ عليها ألاّ تؤدي إلا دوراً سلبياً. فقد كانت هناك فعلاً حالات لم تسلّم فيها الدول بأي أثر لتشريع دولة أخرى يهدف إلى حرمان فئات معينة من الأشخاص من جنسيتها، وإن كان ذلك في إطارٍ عدا إطار خلافة الدول: كان هذا هو موقف الحلفاء من قانون المواطَنة النازي الذي جرد اليهود الألمان من الصفة القومية أو موقف المجتمع الدولي من إقامة "البانتوستانات" في جنوب افريقيا[١٠٣].

٧- غير أن الحكم الوارد في الفقرة ٢ ليس مقصوراً على الحالة التي يُسفر فيها فعلٌ لدولةٍ معنية عن انعدام الجنسية. فهو ينطبق أيضاً حيثما يسهم شخص معني، جراءَ إهماله، في قيام مثل هذا الوضع.

٨- والغرض من الفقرة ٢ هو تخفيف وطأة حالة الأشخاص عديمي الجنسية وبدلاً من زيادة تعقيدها. وبالتالي فإن هذا الحكم يخضع لشرط أن تكون معاملة هؤلاء الأشخاص بوصفهم من رعايا دولة معنية معينة، لصالحهم لا على حسابهم. ومن ناحية عملية فإن هذا يعني أنه يجوز للدول الأخرى أن تشمل هؤلاء الأشخاص بمثل ما يُمنحه رعايا تلك الدولة من معاملة مواتية. غير أنه ليس لها، مثلاً، أن تبعد هؤلاء الأشخاص إلى تلك الدولة كما تستطيع أن تفعل بالنسبة لرعاياها الفعليين (شريطة أن تكون هنالك أسباب مشروعة لمثل هذا الاجراء).

٩- وعبر بعض الأعضاء عن تحفظات إزاء المادة ١٨ بكليتها، أو إزاء واحدةٍ من فقرتيها. أما فيما يتعلق بالفقرة ١، فقد حاجّ بعضهم بأنها تعالج مشكلة طابعُها أعمّ لا داعي للتطرق له في السياق المحدد لخلافة الدول. وأما فيما يتعلق بالفقرة ٢، فقد عارض بعض الأعضاء شمولها في المادة لأنهم رأوا أنها تعطي صلاحيات الدول الأخرى من الأهمية أكثر مما يجب. إلا أن البعض قال إن بإمكانهم قبول الفقرة إذا ما أُورد نصّ صريح بأنه ليس بإمكان الدول الأخرى معاملة الشخص عديم الجنسية كأحد رعايا دولة معنية معينة إلا "لأغراض قانونها المحلي".

---

(١٠٣) انظر Lauterpacht، المرجع السالف الذكر. للاطلاع على إدانة الأمم المتحدة لإنشاء "البانتوستانات"، انظر قرار الجمعية العامة ٦/٣١، المؤرخ ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٦.

الباب الثاني - أحكام تتصل بفئات محددة من خلافة الدول

المادة ١٩

تطبيق الباب الثاني

تأخذ الدول في الاعتبار، لدى وضع أحكام الباب الأول موضع التنفيذ في حالات محددة، أحكام الباب الثاني.

التعليق

(١) في حين أن أحكام الباب الأول أحكام عامة، بمعنى أنها تنطبق على جميع فئات خلافة الدول، فإن أحكام الباب الثاني تشير إلى كيفية تطبيق هذه الأحكام العامة في فئات محددة من فئات خلافة الدول. ولقد كان القصد من المواد من ٢٠ إلى ٢٦، بصفة رئيسية، إرشاد الدول المعنية في مفاوضاتها وكذلك في وضع التشريعات الوطنية في غياب أية معاهدة ذات صلة. وهكذا فبإمكان الدول المعنية أن تتفق فيما بينها على تطبيق أحكام الباب الأول بأن تحيد عن تلك الأحكام الواردة في الباب الثاني إن كان هذا أنسب بالنظر إلى خاصّيات خلافة الدول المعنية بالذات.

(٢) وينشأ تحديد القواعد التي تنظم توزيع الأفراد بين الدول المعنية في خلافة ما، في جزئه الأكبر، عن تطبيق مبدأ الجنسية الفعلية على حالة محددة من حالات خلافة الدول. أما فيما يتعلق بالمعايير المستخدمة لوضع القواعد المتعلقة بإعطاء جنسية الدولة الخلف، وسحب جنسية الدولة السلف، والاعتراف بحق الخيار في الباب الثاني، فقد أولت اللجنة، استناداً إلى ممارسة الدول، أهمية خاصة للإقامة الاعتيادية[١٠٤]. إلا أن المعايير الأخرى مثل مكان الولادة في احدى الوحدات المكونة للدولة الخلف أو الرابطة القانونية بها، تصبح ذات أهمية في تحديد جنسية الأشخاص المعنيين الذين يقيمون بصفة اعتيادية خارج إقليم دولةٍ خلفٍ، وخاصة عندما يفقدون جنسية الدولة السلف نتيجة لزوال تلك الدولة. ولن يكون هناك مبرر للامتناع عن استخدام هذه المعايير في مثل هذه الحالة، فذلك يمكن أن يؤدي إلى انعدام الجنسية.

---

(١٠٤) انظر التقرير الثاني عن خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، الوثيقة A/CN.4/474، الفقرات ٥٠-٨١. انظر أيضاً الفقرة (٤) من التعليق على المادة ٤. وفيما يتعلق بقوانين الجنسية في الدول الحديثة الاستقلال، يجب ملاحظة أنه في حين اتخذت بعض البلدان الاقامة كمعيار أساسي، استخدمت أخرى معايير مثل قانون مسقط الراس، وقانون الدم، والعرق. انظر Yasuaki Onuma, "Nationality and Territorial Change: In Search of the State of the Law, The Yale Journal of World Public Order, vol. 8 (1981), pp. 15-16; and Jacques de Burlet, Nationalité des personnes physiques et décolonisation (Brussels, Bruylant, 1975), pp. 144-180.

(٣) وقد صنّفت أحكام الباب الثاني في ثلاثة فروع، يتعلق كل فرع منها بنوع محدد من أنواع خلافة الدول. وهذا التصنيف هو، من حيث المبدأ، على غرار التصنيف المتبع في اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٣ بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بممتلكات الدول ومحفوظاتها وديونها. ورغم أن اللجنة قد وضعت في اعتبارها على النحو الواجب ممارسة الدول أثناء عملية إنهاء الاستعمار لغرض وضع أحكام الباب الأول، فإنها قررت حصر الفئات المحددة للخلافة التي يعالجها الباب الثاني فيما يلي: نقل جزء من الاقليم، توحيد الدول، إنحلال دولة من الدول وانفصال جزء من الاقليم. ولم تضمّن هذا الباب فرعاً مستقلاً لـ"الدول الحديثة الاستقلال"، لأنها رأت أن واحداً من الفروع الأربعة المذكورة أعلاه سيكون منطبقاً، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، في أية حالة من حالات إنهاء الاستعمار المتبقية في المستقبل. إلا أن بعض الأعضاء كانوا يؤْثرون لو أُدرج مثل هذا الفرع الاضافي.

الفرع ١

نقل جزء من الاقليم

المادة ٢٠[١٠٥]

إعطاء جنسية الدولة الخلف وسحب جنسية الدولة السلف

متى نقلت دولة جزءاً من إقليمها لدولة أخرى، أعطت الدولة الخلف جنسيتها للأشخاص المعنيين الذين يقيمون بصفة اعتيادية في الاقليم المنقول، وسحبت الدولة السلف جنسيتها من أولئك الأشخاص، ما لم يبيَّن خلاف ذلك من ممارسة حق الخيار الذي يمنح لأولئك الأشخاص.

التعليق

(١) يتكون الفرع ١ من مادة وحيدة، هي المادة ٢٠. وكما يتبين من الجملة الاستهلالية " إذا نقلت دولة جزءاً من إقليمها لدولة أخرى"، تنطبق المادة ٢٠ في حالة التنازلات الإقليمية بين دولتين بناء على اتفاق بينهما. وبينما تشير هذه الجملة إلى الأساليب المعتادة لنقل الإقليم، فإن القاعدة الموضوعية التي تتضمنها المادة ٢٠ تنطبق أيضاً، بعد إجراء التعديلات اللازمة، على الحالة التي يصبح فيها أحد الأقاليم التابعة جزءاً من إقليم دولة أخرى عدا الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية، أي حالة إقليم لا يتمتع بالحكم الذاتي يحقق تخلصه من الاستعمار بالاندماج مع دولة أخرى عدا الدولة المستعمرة.

(٢) وتعتمد القاعدة الواردة في المادة ٢٠ على الممارسة السائدة بين الدول[١٠٦]: الأشخاص المعنيون الذين يقيمون بصفة اعتيادية في الإقليم المنقول يكتسبون جنسية الدولة الخلف ويفقدون بالتالي جنسية الدولة السلف، ما لم يعربوا عن اختيارهم الاحتفاظ بجنسية الدولة الأخيرة[١٠٧].

---

(١٠٥) المادة ٢٠ تطابق المادة ١٧ التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الثالث، الوثيقة A/CN.4/480/Add.1، الصفحة ٧.

(١٠٦) انظر التقرير الثالث بشأن الجنسية في حالة خلافة الدول، الوثيقة A/CN.4/480/Add.1، الفقرات من (١) إلى (٢٧) من التعليق على مشروع المادة ١٧ المقترحة من المقرر الخاص.

(١٠٧) انظر أيضاً المادة ١٨، الفقرة (ب) من مشروع اتفاقية هارفرد بشأن الجنسية لعام ١٩٢٩ التي تنص على أنه "عندما تستولي دولة على جزء من اقليم دولة أخرى [...]، يفقد مواطنو الدولة الأخيرة الذين يواصلون اقامتهم المعتادة في ذلك الاقليم جنسية تلك الدولة ويصبحون مواطنين للدولة الخلف، وذلك في حال عدم وجود معاهدة تنص أحكامها على خلاف ذلك، ما لم يرفض هؤلاء، عملاً بقانون الدولة الخلف، جنسيتها" (American Journal of International Law, vol. 23 (Special Suppl.) (1929), p. 15) .

(٣) وفيما يتعلق بالتاريخ الفعلي الذي يصبح فيه الأشخاص المعنيون الذين لم يمارسوا حق الخيار من مواطني الدولة الخلف، تعتقد اللجنة أن ذلك يتوقف على الطابع المحدد للنقل: وهكذا، عندما يشمل نقل الإقليم عدداً كبيراً من السكان، ينبغي أن يبدأ نفاذ تغيير الجنسية هذا من تاريخ الخلافة؛ وبالعكس، في حالات النقل التي تشمل عدداً صغيراً نسبياً من السكان، قد يكون من الأفضل عملياً أن يتم تغيير الجنسية عند انقضاء الفترة المحددة لممارسة الخيار. ولا يتعارض السيناريو الأخير مع ما تفترضه المادة ٤ من تغيير تلقائي للجنسية في تاريخ الخلافة، نظراً لأن هذا الافتراض قابل للنقض حسبما هو موضح في التعليق على هذه المادة.

(٤) وأياً كان تاريخ اكتساب جنسية الدولة الخلف، ينبغي أن تمتثل الدولة السلف لالتزامها بمنع انعدام الجنسية بموجب المادة ٣، وينبغي لها بالتالي عدم سحب جنسيتها قبل هذا التاريخ[١٠٨].

(٥) ورغم وجود حالات لا يمنح فيها حق اختيار الاحتفاظ بجنسية الدولة السلف إلا لفئات معينة من الأشخاص الذين يقيمون في الإقليم المنقول، فقد رأت اللجنة أنه ينبغي منح هذا الحق لجميع هؤلاء الأشخاص، حتى وإن تترتب على ذلك بوضوح التطوير التدريجي للقانون الدولي. بيد أن بعض الأعضاء رأوا أن هذا النهج يحيد كثيراً عن الممارسة القائمة وأنه لا ينبغي منح حق الخيار إلا للأشخاص المعنيين الذين كانت لهم بعض الصلات المحددة مع الدولة السلف. ومن جهة أخرى، لم تعتقد اللجنة أنه يلزم أن تعالج في المادة ٢٠ مسألة ما إذا كانت هناك أي فئات من مواطني الدولة السلف الذين يقيمون بصفة اعتيادية خارج الإقليم المنقول ينبغي منحها حق الخيار لاكتساب جنسية الدولة الخلف. وبالطبع، تظل الدولة الخلف حرة، رهناً بأحكام الباب الأول، في عرض جنسيتها على هؤلاء الأشخاص عندما تكون لهم صلة مناسبة بالإقليم المنقول.

(٦) وترى اللجنة أنه، ينبغي أن يعتبر الأشخاص المعنيون الذين يختارون جنسية الدولة السلف بموجب أحكام المادة ٢٠ محتفظين بهذه الجنسية من تاريخ الخلافة. وهكذا، لن يحدث انقطاع في استمرارية التمتع بجنسية الدولة السلف.

---

(١٠٨) بالمفهوم نفسه، تنص المادة ١٢ من إعلان البندقية على أنه "لا تسحب الدولة السلف جنسيتها من مواطنيها الذين لم يتمكنوا من اكتساب جنسية دولة خلف" (Council of Europe document CDL-NAT (96) 7 rev.)

وتعالج اتفاقية ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية مشكلة انعدام الجنسية في حالة نقل الإقليم من زاوية مختلفة: فتنص الفقرة ٢ من المادة ١٠ على أنه إذا أصبح الشخص المعني عديم الجنسية نتيجة للنقل، تعيّن على الدولة الخلف، في حالة عدم وجود أحكام ذات صلة في المعاهدات، أن تعطي جنسيتها لهذا الشخص.

الفرع ٢

توحيد الدول

المادة ٢١[١٠٩]

إعطاء جنسية الدولة الخلف

مع عدم الاخلال بأحكام المادة ٧، متى اتحدت دولتان أو أكثر وتشكلت من ذلك دولة خلف واحدة، بصرف النظر عما إذا كانت الدولة الخلف دولة جديدة أو كانت شخصيتها مطابقة لشخصية إحدى الدول التي اتحدت، أعطت الدولة الخلف جنسيتها لجميع الأشخاص الذين كانوا يتمتعون، في تاريخ خلافة الدول، بجنسية دولة سلف.

التعليق

(١) يتكون الفرع ٢ أيضاً من مادة واحدة، هي المادة ٢١. وكما يتبين من عبارة "إذا اتحدت دولتان وتشكلت من ذلك دولة خلف واحدة، بصرف النظر عما إذا كانت الدولة الخلف دولة جديدة أو كانت شخصيتها مطابقة لشخصية إحدى الدول التي اتحدت"، تشمل المادة ٢١ الحالات نفسها الموصوفة في التعليقات على مشاريع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات وفي مسائل أخرى عدا المعاهدات المتعلقة بحالة توحيد الدول[١١٠]. ووجدت اللجنة أن من الأفضل أن يوضَّح السيناريوهان المحتملان في نص المادة ذاتها.

---

(١٠٩) المادة ٢١ تطابق المادة ١٨ التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الثالث، الوثيقة A/CN.4/480/Add.1، الصفحة ٢٣.

(١١٠) حولية ... ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ٢٥٣ (من النص الانكليزي)، وما بعدها الوثيقة A/9610/Rev.1، التعليق على مشاريع المواد من (٣٠) إلى (٣٢)؛ حولية ... ١٩٨١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الصفحة ٤٣ (من النص الانكليزي)، الوثيقة A/36/10، التعليق على مشروع المادة ١٥.

(٢) فقد يؤدي توحيد الدول المتوخاة في المادة ٢١ إلى دولة وحدوية أو إلى اتحاد أو إلى أي شكل آخر من أشكال الترتيبات الدستورية. بيد أنه ينبغي تأكيد أن لا علاقة لدرجة الهوية المنفصلة التي تحتفظ بها الدولة الأصلية بعد التوحيد طبقاً لدستور الدولة الخلف بإعمال الحكم المنصوص عليه في هذه المادة[١١١]. وينبغي أيضا تأكيد أن المادة ٢١ لا تنطبق على أي ترابط بين الدول لا يتمتع بخصائص الدولة الخلف[١١٢].

(٣) ولما كان فقدان جنسية الدولة أو الدول السلف نتيجة واضحة للتغيرات الاقليمية الناتجة عن اختفاء الشخصية القانونية الدولية لهذه الدولة أو الدول، فإن المشكلة الرئيسية التي تعالجها هذه المادة هي مشكلة إعطاء جنسية الدولة الخلف للأشخاص المعنيين. وفي هذه الحالة، تعني عبارة "الأشخاص المعنيين" المجموعة الكاملة لمواطني الدولة أو الدول السلف، بصرف النظر عن المكان الذي يقيمون فيه بصفة اعتيادية.

(٤) وبناء على ذلك، تنص المادة ٢١ على أن الدولة الخلف ملزمة، من حيث المبدأ، بإعطاء جنسيتها لجميع الأشخاص المعنيين. أما فيما يتعلق بالشخص المعني الذي يقيم بصفة اعتيادية خارج إقليم الدولة الخلف والذي يتمتع أيضاً بجنسية أخرى، سواء كانت جنسية دولة إقامته أو جنسية أي دولة ثالثة. فليس للدولة الخلف أن تعطي جنسيتها لهذا الشخص ضد ارادته. وقد روعي هذا الاستثناء بادراج عبارة "مع عدم الاخلال بأحكام المادة ٧".

---

(١١١) كان هذا هو الرأي الذي أعربت عنه اللجنة أيضاً فيما يتعلق بمشاريع المواد من ٣٠ إلى ٣٢ بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بالمعاهدات، حولية ... ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ١٥٣ (من النص الانكليزي)، الوثيقة A/9610/Rev.1، الفقرة (٢) من التعليق على هذه المواد.

(١١٢) هذه مثلاً حالة الإتحاد الأوروبي الذي أنشأ بالرغم من اتفاق ماسترخت بشأن الإتحاد الأوروبي "مواطنية الاتحاد". وبموجب أحكام المادة ٨، "كل شخص يحمل جنسية احدى الدول الأعضاء يكون مواطناً في الإتحاد". أما مسألة ما إذا كان الشخص يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء فتتم تسويتها، بالرجوع إلى القانون الوطني لتلك الدولة دون غيره. International Legal Materials, vol.XXXI (1992), pp.259 and 365.

(٥) ويعكس الحكم الوارد في المادة ٢١ ممارسة الدول. فحيثما انطوى التوحيد على إنشاء دولة جديدة، قامت هذه الدولة بإعطاء جنسيتها للمواطنين السابقين لجميع الدول التي اندمجت، كما حدث مثلاً بالنسبة للجمهورية العربية المتحدة في عام ١٩٥٨[١١٣]. وعندما حدث الاتحاد جراء اندماج دولة في دولة أخرى احتفظت بهويتها الدولية، قامت الدولة الأخيرة بمنح جنسيتها لجميع مواطني الدولة الأولى[١١٤]. وكان هذا هو الحال، مثلاً، عندما انضمت سنغافورة إلى اتحاد مالايا في عام ١٩٦٣[١١٥]. وتعتقد اللجنة أن القاعدة المنصوص عليها في المادة ٢١ على قدر من الاتساع يكفي لتشمل التزامات الدولة الخلف في إطار كل من السيناريوهين.

(٦) وترى اللجنة أن المادة ٢١ تتضمن قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي. وفي جميع الأحوال، فإن الدولة الخلف، التي ستصبح بعد تاريخ الخلافة الدولة المعنية المتبقية الوحيدة، لن يكون بإمكانها عقد اتفاق مع دولة معينة أخرى في حالة حيدها عن الحكم الوارد ذكره أعلاه. وسيصعب، علاوة على ذلك، تصور كيف سيمكن للدولة الخلف "وضع أحكام الباب الأول موضع التنفيذ" على نحو آخر.

---

(١١٣) نصت المادة ٢ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة المؤرخ ٥ آذار/مارس ١٩٥٨ على أنه "يتمتع بجنسية الجمهورية العربية المتحدة كل من يحمل الجنسية السورية أو المصرية؛ أو له الحق في أي منهما بموجب القوانين والأحكام السارية في سوريا ومصر عند العمل بهذا الدستور". (هذا النص مستنسخ في Eugène Cotran, "Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and and the United Arab States", The International and Comparative Law Quarterly, vol. 8 (1959), p. 374.
وأعيد النص على هذا الحكم في المادة ١ من قانون جنسية الجمهورية العربية المتحدة.

(١١٤) لم يعالج مشروع اتفاقية هارفرد بشأن الجنسية لعام ١٩٢٩ إلا حالة التوحيد بالاندماج. ونصت الفقرة (أ) من المادة ١٨ على أنه "عندما تكتسب دولة ما كامل اقليم دولة أخرى، يصبح الأشخاص الذين يحملون جنسية هذه الدولة الأخرى مواطنين في الدولة الخلف، ما لم يتنازلوا عن جنسية الدولة الخلف بموجب أحكام قوانينها" (American Journal of International Law, vol.23 (Special Suppl.) (1929), P.15). وأكد التعليق هذا الحكم أن هذه القاعدة "تنطبق على الأشخاص المتجنسين مثلما تنطبق على الذين حصلوا على الجنسية بالولادة" (المرجع نفسه، الصفحة ٦١).

(١١٥) عند التوحيد، اكتسب الأشخاص الذين كانوا من مواطني سنغافورة مواطنية الإتحاد ولكنهم احتفظوا أيضاً بمركز المواطنين في سنغافورة كوحدة من الوحدات التي يتكون منها الإتحاد (Goh Phai Cheng, Citizenship Laws of Singapore (Singapore, Educational Publications), pp. 7-9. See the materials submitted by Singapore).
وفيما يتعلق بالحالتين الأخريين للإتحاد بالاندماج، وهما إندماج هاواي في الولايات المتحدة وإعادة توحيد ألمانيا، انظر التقرير الثالث عن الجنسية في حالة خلافة الدول، الوثيقة A/CN.4/480/Add.1، الفقرات (٢) ومن (٥) إلى (٦)، على التوالي، من التعليق على مشروع المادة ١٨ المقترحة من المقرر الخاص.

- - - - -