A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.539/Add.7
10 July 1997
ARABIC
Original: ENGLISH

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

المحتويات

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

١- نص مشروع المواد
(**انظر** A/CN.4/L.539/Add.1)

٢- نص مشروع المواد مع التعليقات عليها

الديباجة

مشروع المواد بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول

الديباجة

إن الجمعية العامة،

إذ تضع في اعتبارها أن مشاكل الجنسية الناشئة عن خلافة الدول تهم المجتمع الدولي،

وإذ تشدد على أن الجنسية تخضع أساساً للقانون الداخلي، ضمن الحدود التي يضعها القانون الدولي،

وإذ تسلّم بأنه ينبغي أن تراعى على النحو الواجب، في المسائل المتعلقة بالجنسية، المصالح المشروعة للدول والمصالح المشروعة للأفراد على السواء،

وإذ تذكّر بأن الاعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ قد نص على حق كل شخص في أن يتمتع بجنسية،

وإذ تذكر أيضاً بأن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ واتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ يعترفان بحق كل طفل في أن يكتسب جنسية،

وإذ تشدد على وجوب احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للأشخاص الذين قد تتأثر جنسيتهم بخلافة الدول احتراماً كاملاً،

وإذ تضع في اعتبارها أحكام الاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١، واتفاقية فيينا بشأن خلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨، واتفاقية فيينا بشأن خلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها لعام ١٩٨٣،

واقتناعاً منها بالحاجة إلى تدوين قواعد القانون الدولي المتعلقة بالجنسية في حالة خلافة الدول وإلى تطويرها تدريجياً، وذلك كوسيلة لضمان قدر أكبر من الأمن القضائي للدول وللأفراد،

تعلن ما يلي:

التعليق

(١) لقد وضع العنوان "مشروع مواد بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول" تمشياً مع الولاية التي عهدت بها الجمعية العامة إلى لجنة القانون الدولي بموجب أحكام القرار ١٦٠/٥١، الذي دعت فيه الجمعية اللجنة إلى الاضطلاع بدراسة موضوعية للموضوع المعنون "الجنسية في حالة خلافة الدول" وإلى إعطاء الأولوية للنظر في مسألة جنسية الأشخاص الطبيعيين.

(٢) كانت اللجنة فيما مضى تقدم، بصفة عامة، مجموعات من مشاريع المواد إلى الجمعية العامة دون تضمينها مشروع ديباجة، تاركة أمر وضعها للدول. أما في هذه الحالة، فقد قررت اللجنة أن تنحو على غرار ما سبق أن اتّبع في مشروعي اتفاقيتي القضاء على انعدام الجنسية في المستقبل وخفض حالات انعدام الجنسية في المستقبل، اللذين قُدم كل منهما بديباجة[١].

(٣) وتشير الفقرة الأولى من مشروع الديباجة إلى المبرر الذي على أساسه وضع مشروع المواد ألا وهو: انشغال المجتمع الدولي بحلّ مشاكل الجنسية في حالة خلافة الدول. وقد عادت هذه الشواغل إلى الظهور فيما يتعلق بحالات خلافة الدول التي حدثت مؤخراً. وعكف عدد من الهيئات الدولية على معالجة هذه المسألة[٢].

(٤) وتعبر الفقرة الثانية من مشروع الديباجة عن فكرة أن الجنسية، وإن كان يحكمها أساساً التشريع الداخلي، فهي تهم النظام الدولي مباشرة. وقد أقرت مراجع مختلفة بوجود حدود لاختصاص الدول في هذا المجال. فقد شددت محكمة العدل الدولية الدائمة، في فتواها بشأن القضية (Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco)[٣]، على أن موضوع خضوع المسألة خضوعاً مطلقاً لولاية الدولة أمر نسبي أساساً، يتوقف على تطور العلاقات الدولية، ورأت أنه حتى في حالة المسائل التي لا ينظمها القانون الدولي من حيث المبدأ، قد يكون حق الدولة في استعمال سلطتها التقديرية مقيداً بالتزامات تكون قد تعهدت بها تجـــاه دول أخـــرى،

---

(١) انظر "حولية ... ١٩٥٤"، المجلد الثاني، الصفحة ١٤٣ من النص الانكليزي. وتضمن مشروع الإعلان الخاص بحقوق الدول وواجباتها هو أيضاً مشروع ديباجة. انظر "حولية ... ١٩٤٩"، الصفحة ٢٨٧ من النص الانكليزي.

(٢) وهكذا، فقد اعتمد مجلس أوروبا في ١٤ أيار/مايو ١٩٩٧ اتفاقية أوروبية بشأن الجنسية تتضمن، فيما تتضمن، أحكاماً تتعلق بفقدان واكتساب الجنسية في حالات خلافة الدول، ووثيقة مجلس أوروبا DIR/JUR(97) 6. واعتمد جهاز آخر من أجهزة مجلس أوروبا هو اللجنة الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون (لجنة البندقية)، في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ إعلاناً عن الآثار المترتبة على خلافة الدول بالنسبة لجنسية الأشخاص الطبيعيين (يسمى فيما يلي "إعلان البندقية")، وثيقة مجلس أوروبا CDL-NAT(96) 7 Rev. أما مشكلة انعدام الجنسية، بما في ذلك انعدام الجنسية الناتج عن خلافة الدول، فيبدو أنها موضع اهتمام متزايد لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. للاطلاع على استعراض لأنشطة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الأخيرة في هذا المجال، انظر: Carol A. Batchelor, "UNHCR and Issues Related to Nationality", Refugee Survey Quarterly, Vol.14, No. 3, pp. 91-112. وانظر أيضاً تقرير اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التابعة لبرنامج المفوضية، عن أعمال دورتها السادسة والأربعين، "الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ١٢ ألف" (A/50/12/Add.1، الفقرة ٢٠)، وتقرير اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية؛ (A/AC.96/858، الفقرات ٢١-٢٧)؛ وكذلك قرار الجمعية العامة ١٥٢/٥٠ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ والمعنون "مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين".

(٣) محكمة العدل الدولية الدائمة، ١٩٢٣، المجموعة باء، الرقم ٤، الصفحة ٢٤.

بحيث تصبح ولايتها مقيدة بقواعد القانون الدولي[٤]. وبالمثل، تؤكد المادة ٢ من مشروع اتفاقية الجنسية لعام ١٩٢٩ الذي أعدته كلية الحقوق التابعة لجامعة هارفارد أن سلطة الدولة في منح الجنسية ليست مطلقة[٥]. وجاء في المادة ١ من اتفاقية لاهاي المتعلقة ببعض المسائل المتصلة بتنازع قوانين الجنسية لعام ١٩٣٠ أن لكل دولة أن تحدد بموجب قوانينها من هم رعاياها وتعترف الدول الأخرى بهذا القانون "بقدر تمشيه مع الاتفاقيات الدولية، والأعراف الدولية ومبادئ القانون المعترف بها عموماً فيما يتعلق بالجنسية"[٦]، بل أن اللجنة رأت، علاوة على ذلك، أن دور القانون الدولي هو أكبر في سياق خلافة الدول بالذات، ذلك أن مثل هذه الحالة قد تنطوي على تغيير الجنسية على نطاق واسع.

(٥) وظهرت، مع تطور قانون حقوق الإنسان بعد الحرب العالمية الثانية، التزامات دولية أخرى ملقاة على عاتق الدول في مسائل الجنسية، رغم أن الحاجة إلى احترام حقوق الأفراد قد أشير إليها في صدد الإعدادات لمؤتمر لاهاي لعام ١٩٣٠[٧]. وكما ذكرت مؤخراً محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان فإن "الطريقة التي تنظم فيها الدول المسائل التي لها أثر على الجنسية لا يمكن أن تعتبر اليوم ضمن اختصاصها دون غيرها؛ [والسلطات التي تتمتع بها الدول في ذلك المجال] تقيدها أيضاً التزامات الدول بكفالة الحماية الكاملة لحقوق الإنسان"[٨].

(٦) ونتيجة لهذا التطور في ميدان حقوق الإنسان، فإن النهج التقليدي القائم على أساس رجحان مصالح الدول على مصالح الأفراد قد انهار. ومن ثمّ، رأت اللجنة أن من الملائم أن تؤكد في الفقرة الثالثة من الديباجة، أنه يجب، في المسائل المتعلقة بالجنسية، أن توضع المصالح المشروعة لكل من الدول والأفراد في الاعتبار[٩].

---

(٤) انظر أيضاً Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, eds., Oppenheim's International Law 9th ed., vol. I (London, Longman, 1992), p. 852.

(٥) American Journal of International Law, vol. 23 (Special Suppl.) (1929), p. 13.

(٦) انظر القوانين المتعلقة بالجنسية، المجموعة التشريعية للأمم المتحدة، ST/LEG/SER.B/4، الفقرة ٥٦٧ من النص الإنكليزي.

(٧) "يجب اعتبار نطاق القوانين الداخلية الناظمة لمسألة الجنسية محدوداً فيما يتعلق بحقوق وواجبات الأفراد والدول الأخرى". مؤتمر عصبة الأمم لتدوين القانون الدولي، أسس المناقشة ، المجلد الأول (الجنسية)، C.73.M.38. 1929. V، رد الولايات المتحدة الأمريكية، الصفحة ١٦.

(٨) Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Political Constitution of Costa Rica (1984), ILR, vol. 79, para. 32.

(٩) انظر أيضاً الفقرة الأولى من ديباجة إعلان البندقية، وثيقة مجلس أوروبا CDL-NAT (96) 7 rev.، والفقرة الرابعة من ديباجة الاتفاقية الأوروبية المعنية بالجنسية، وثيقة مجلس أوروبا DIR/JUR (97) 6.

(٧) وتشير الفقرات الرابعة والخامسة والسابعة من الديباجة إلى الصكوك الدولية التي لها صلة مباشرة بمشروع المواد هذا. والصكوك المشار إليها في الفقرة السابعة من الديباجة هي نتاج أعمال اللجنة في وقت سابق في ميداني الجنسية وخلافة الدول.

(٨) وتعبّر الفقرة السادسة من الديباجة عن اهتمام أساسي لدى اللجنة بحماية حقوق الإنسان للأشخاص الذين قد تتأثر جنسيتهم في أعقاب خلافة الدول. وقد تركزت ممارسة الدول على الالتزام الواقع على عاتق الدول الجديدة الناشئة عن التغييرات الإقليمية بحماية الحقوق الأساسية لجميع سكان إقليمها دون تمييز[١٠]. بيد أن اللجنة خلصت إلى أن من المهم، كمسألة مبدأ، كفالة الحقوق الأساسية والحريات الأساسية لجميع الأشخاص الذين قد تتأثر جنسيتهم بخلافةٍ ما، بصرف النظر عن مكان إقامتهم الاعتيادية.

(٩) وتؤكد الفقرة الثامنة من مشروع الديباجة الحاجة إلى تدوين القانون الدولي وتطويره تدريجياً في المجال موضع الدراسة، أي جنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول. ومن الجدير بالملاحظة أن د.ب. أوكونيل، بينما أقرّ بأن "أثر تغير السيادة على جنسية سكان [الإقليمي المتأثر بالخلافة] من أصعب المشاكل في قانون خلافة الدول"، أكد، في وقت مبكر يعود إلى عام ١٩٥٦ أن "ثمة حاجة ملحة في هذا الموضوع، ربما أكثر من أي موضوع آخر من مواضيع قانون خلافة الدول، إلى تدوين أو تشريع دولي"[١١]. وصيغة هذه الفقرة من الديباجة موضوعة أساساً استناداً إلى الفقرات المعادلة من ديباجة كل من اتفاقيتي فيينا لخلافة الدول لعام ١٩٧٨ وعام ١٩٨٣.

- - - - -

(١٠) انظر التقرير الثالث عن الجنسية في حالة خلافة الدول، الوثيقة A/CN.4/480، الفقرات من (١) إلى (٣) و(٥) من التعليق على مشروع المادة ١١ المقترح من المقرر الخاص.

(١١) D.P. O'Connell, The Law of State Succession (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 1956), pp. 245 and 258.