الأمم المتحدة

A/CN.4/525

الجمعية العامة

Distr.: General
4 April 2002
Arabic
Original: English/French/Spanish

لجنة القانون الدولي

الدورة الرابعة والخمسون

جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل - ٧ حزيران/يونيه
و ٢٢ تموز/يوليه - ١٦ آب/أغسطس ٢٠٠٢

التقرير الخامس عن الأعمال الانفرادية للدول*

مقدم من السيد فيكتور رودريغيس سيدنيو، المقرر الخاص

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١-٤٦	٢
ألف - الخلفية التاريخية للموضوع	١-٥	٢
باء - دراسة عناصر أخرى في الممارسة الدولية	٦-٢٤	٣
جيم - أهمية الموضوع وصعوبته	٢٥-٣٦	١٠
دال - مضمون التقرير الحالي والطابع التلخيصي للجزء الثاني	٣٧-٤٦	١٣
ثانيا - التذكير ببعض المسائل الأساسية	٤٨-٨١	١٥
ألف - تعريف العمل الانفرادي	٤٨-٨١	١٥

* يعزى التأخر في تقديم هذه الوثيقة إلى تشعب المسائل التي يتناولها التقرير.

090502 090502 02-31577 (A)
0231577

أولا – مقدمة[1]

ألف – الخلفية التاريخية للموضوع

١ – أبدت لجنة القانون الدولي اهتماما بالأعمال الانفرادية منذ دورتها التاسعة والأربعين (١٩٩٧) التي أنشأت خلالها فريقا عاملا صاغ تقريرا مهما ارتكزت عليه أعمال اللجنة منذ ذلك الحين[2]. وعلى وجه التحديد، أصبح الموضوع قيد النظر منذ الدورة الخمسين للجنة (١٩٩٨) التي قدم خلالها المقرر الخاص تقريره الأول[3]. وفي هذا التقرير، حدد المقرر الخاص نطاق الموضوع وقدم أركان تعريف العمل الانفرادي، حيث ارتأى أنها مسألة جوهرية تتعين تسويتها قبل الانتقال إلى صوغ مشاريع المواد والشروح، وفقا لما أشارت به اللجنة.

٢ – وفي تقاريره اللاحقة[4]، اعتبر المقرر الخاص نظام فيينا إطارا مرجعيا منسجما مع الطابع الخاص للأعمال الانفرادية، فقدم بعض جوانب الموضوع المرتبطة أساسا بإصدار العمل الانفرادي وتفسيره.

٣ – وعلاوة على ذلك، استعرض المقرر الخاص الأعمال الفقهية الغزيرة بشأن الموضوع، فعرض بعض الأفكار المتعلقة بتصنيف الأعمال الانفرادية، وهي مسألة أساسية لتحديد هيكل مشاريع المواد الذي تنوي اللجنة إفراده للموضوع. وفي رأيه، فإن جمع الأعمال الانفرادية حسب آثارها القانونية ليس مجرد عملية أكاديمية. بل على العكس من ذلك، من شأن هذه العملية المعقدة بفعل تنوع المعايير أن تيسر الأعمال المتعلقة بالموضوع. وعلى الرغم من أن القواعد التي تسري على الأعمال الانفرادية لا تسري كلها بالضرورة على كل الأعمال الانفرادية، فإن بعض القواعد قد يكون لها مجال تطبيق عام. ولا سبيل إلى القطع برأي من الآن بشأن تصنيفها، غير أن بالإمكان السعي إلى وضع بعض القواعد التي من شأنها أن تسري على جميع الأعمال الانفرادية.

٤ – غير أن الغموض الذي لا يزال قائما بشأن موضوع العمل التدويني، أي ما يتعلق بالأعمال الانفرادية المشمولة بالتعريف، مسألة تبعث على القلق. فبعض هذه الأعمال، كما سنرى، يمكن أن يحشر في زمرة تصرفات الدولة ومواقفها؛ والبعض الآخر رغم كونه من

---

(١) يود المقرر الخاص أن يتقدم بتشكراته إلى السيد نيكولاس غيريرو بينيش، الذي يحضر أطروحة دكتوراه في القانون الدولي بمعهد الدراسات الدولية العليا بجنيف، لما قدمه من مساعدة في إعداد التقرير الخامس.

(٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/52/10)، الفقرات ١٩٥ إلى ٢١٠.

(٣) A/CN.4/486.

(٤) A/CN.4/500 و Add.1 وA/CN.4/505 وA/CN.4/519 .

الزاوية الشكلية أعمالا انفرادية لا جدال فيها، فإنه يندرج في إطار مستقل، هو إطار المعاهدات وقانون الاتفاقيات، والبعض يدخل في فئة الأعمال التي تهم اللجنة. وبعض الأعمال، رغم التعارف على تسميتها بالأعمال الانفرادية من حيث جوهرها، فإنها تخرج مع ذلك عن نطاق الدراسة: ومنها التخلي أو الاعتراف عن طريق أعمال ضمنية أو مفترضة. فالبعض يؤكد أن التخلي والاعتراف عملان انفراديان بالمفهوم الذي يهم اللجنة، غير أن التحليل المتعمق للشكل الذي يمكن أن يتخذاه يدفع إلى الاعتقاد بأن الأعمال الانفرادية من قبيل التخلي أو الاعتراف لا تدخل بالضرورة في الفئة التي تهم اللجنة ولا يشملها بالتالي التعريف الذي تجري صياغته.

٥ - ومن حيث الممارسة، يلاحظ أن الاعتراف قد لا يتم بأعمال صريحة من قبيل الأعمال السالفة الذكر، بل قد يتم بأعمال ضمنية أو مفترضة: كما هو الأمر مثلا في أعمال إقامة علاقات دبلوماسية تعترف بمقتضاها الدولة ضمنا بكيان يدعي لنفسه صفة الدولة. وعلى سبيل المثال، يمكن أن نشير إلى الاعتراف الضمني للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية بناميبيا: فقد أكد وزير الخارجية البريطاني أن حكومته بإقامتها علاقات دبلوماسية مع الحكومة الناميبية في آذار/مارس ١٩٩٠[٥]، تعترف بناميبيا اعترافا ضمنيا لا صراحة. ومن جهة أخرى، يكون لبعض الأعمال الانفرادية أصل اتفاقي، على غرار ما عليه أمر اتفاق ٥ آب/أغسطس ١٩٧٩ المبرم بين موريتانيا والجبهة الشعبية لتحرير الساقية الحمراء ووادي الذهب (البوليساريو)، والذي سنعود إليه فيما بعد، وبالتالي فإنها تخرج بطبيعتها عن نطاق دراستنا.

باء - دراسة عناصر أخرى في الممارسة الدولية

٦ - لقد ارتكز المقرر الخاص حتى الآن على دراسة متعمقة للفقه والاجتهاد القضائي. في حين أن الممارسة التي تكتسي أهمية متزايدة في هذا السياق لم تكن موضوع دراسة ملائمة. بيد أنه من المؤكد أن هذه الثغرة، الناشئة عن صعوبة الحصول على معلومات في هذا المجال، تؤثر سلبا على دراسة الموضوع. ويرى المقرر الخاص أن من المتعذر القيام بدراسة شاملة للموضوع، ناهيك عن الانكباب على عمل التدوين والتطوير التدريجي، دون الارتكاز على ممارسة الدول. ورغم التواتر الظاهري للأعمال الانفرادية، فإن الحالات التي يعترف فيها بطابعها الإلزامي نادرة. ولقد اعتبر إعلان إهلن لمدة طويلة مثالا تقليديا للإعلان الانفرادي.

---

(٥) Torres Cazarola, Maria Isabel، أورده في *The British Yearbook of International Law*, 1992, pp.642-643 البحث المعنون "Los actos unilaterales en el derecho internatciónal contemporáneo"، بحث لاجتياز امتحان التبريز، جامعة مالاقة، ٢٠٠١ (غير منشور)، الصفحة ٥٧.

ومنذ ذلك الحين، اعتبرت إعلانات انفرادية أخرى إعلانات ذات طابع إلزامي، وإن لم تخضع لتقييم قضائي. ويتعلق الأمر مثلا بالإعلانات التي أصدرتها الحكومة الألمانية بين عامي ١٩٣٥ و١٩٣٨ بشأن عدم انتهاك حياد دول أوروبية معينة، وهي إعلانات اعتبرها الفقه بمثابة ''ضمانات''. وينبغي التذكير أيضا بإعلان حياد النمسا الذي يعتبره البعض وعدا، وإعلان مصر في عام ١٩٥٧، رغم أن هذا الإعلان الأخير قد أودع لدى الأمين العام للأمم المتحدة. ومن أمثلة الأعمال الانفرادية التي تهم اللجنة تلك الإعلانات الصادرة عن السلطات الفرنسية والتي نظرت فيها محكمة العدل الدولية في إطار قضية التجارب النووية. وثمة إعلانات انفرادية أخرى، من قبيل الضمانات الأمنية السلبية التي تتمثل في وعد تقدمه الدول الحائزة للأسلحة النووية إلى الدول غير الحائزة لهذه الأسلحة، وتندرج في فئة من الأعمال لم تبت المحاكم في طابعها القانوني و لم تحدده الجهات التي صدرت عنها ولا الجهات التي وجهت إليها، غير أنه يمكن اعتبارها أعمالا ملزمة قانونا، حسبما أشار إليه بعض أعضاء اللجنة في ملاحظاتهم بشأن التقرير الثاني للمقرر الخاص المقدم في ١٩٩٩.

٧ - وفي الدورة الثالثة والخمسين، أنشئ فريق عامل لدراسة بعض جوانب الموضوع. وقدم تقريرا إلى اللجنة التي أحاطت به علما[٦]. ولوحظ في هذه المناسبة أن من بين المشاكل التي اعترضت دراسة الموضوع كون الممارسة لم تخضع لدراسة معمقة. وأوصى الفريق العامل اللجنة بأن تطلب إلى الأمانة العامة دعوة الدول إلى الإجابة على استبيان بشأن ممارسة الدول في مجال إصدار وتفسير الأعمال الانفرادية[٧]. وقد أجابت بعض الدول على الاستبيان بطريقة بناءة للغاية: ومنها بصفة خاصة إستونيا والبرتغال اللتان تزخر تعليقاتهما بمعطيات وثيقة الصلة بالموضوع.

٨ - لقد قدمت الحكومة البرتغالية معلومات قيمة عن إصدار الأعمال الانفرادية في العلاقات الدولية، وحددت طبيعتها في كل حالة. وذكرت الاحتجاجات التي وجهتها ضد بعض أعمال أستراليا بشأن تيمور الشرقية والاعتراف بحق هذه الأخيرة في الاستقلال.

٩ - وفي الفترة الفاصلة بين ١٩٨٥ و ١٩٩١، وجهت البرتغال سلسلة من الاحتجاجات الدبلوماسية إلى السلطات الأسترالية. ففي ١٩٨٥، أبلغت البرتغال أستراليا بأنها ليس لديها أي اختيار آخر ''إلا أن تستغرب موقف الحكومة الأسترالية في التفاوض بشأن التنقيب عن موارد إقليم تعد البرتغال الدولة القائمة بإدارته، وهو واقع معترف به دوليا

(٦) التقرير الشفوي لرئيس الفريق العامل، A/CN.4/SR.2701.

(٧) وجه الاستبيان إلى الدول في المذكرة LA/COD/39 المؤرخة ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١. وأدرجت الردود الواردة في الوثيقة A/CN.4/524.

... ولا يسع الحكومة البرتغالية إلا أن تقدم احتجاجها الشديد إلى الحكومة الأسترالية لاستخفافها الصارخ بالقانون الدولي...''[٨].

١٠ - وفي ١٩٨٩، كررت البرتغال القول، بأنها ''بصفتها الدولة القائمة بالإدارة في إقليم تيمور الشرقية غير المتمتع بالحكم الذاتي، تحتج على نص الإعلانات المذكورة أعلاه...''. وبعد التوقيع على المعاهدة المتعلقة بصدع تيمور، أبلغت البرتغال أستراليا مرة أخرى بموقفها، وقالت: ''إن السلطات البرتغالية دأبت على تقديم احتجاجات دبلوماسية إلى حكومة أستراليا...'' وأوضحت الحكومة البرتغالية ''أن المفاوضات بشأن اتفاق مع جمهورية إندونيسيا والإبرام المحتمل له... من شأنه أن يشكل انتهاكا خطيرا وفادحا للقانون الدولي... وإن أستراليا بإقدامها على توقيع الاتفاق المذكور أعلاه تتمادى وتقترف انتهاكا للقانون. فأستراليا بتوقيعها ''الاتفاق المؤقت'' تتصرف في استخفاف بواجباتها التي تلزمها باحترام حق سكان تيمور الشرقية في تقرير المصير ... وعلى ضوء ما سبق ذكره، لا يسع البرتغال إلا أن تقدم أشد احتجاج إلى حكومة كومنولث أستراليا وأن تصرح بأنها تحتفظ بحقها في اللجوء إلى كل الوسائل القانونية التي تراها ملائمة للدفاع عن الحقوق المشروعة لشعب تيمور الشرقية''[٩].

١١ - وبالنسبة للحكومة البرتغالية، تشكل هذه الأعمال الانفرادية، وأعمال الاحتجاج هذه على غرار ما نعتتها به، تعبيرا عن الإرادة في ''ألا تعتبر وضعا معينا في حكم الوضع المشروع... وتضمن بالتالي الحقوق التي انتُهكت أو تعرضت للتهديد''[١٠]. ولهذا التوضيح أهمية قصوى لأن الحكومة البرتغالية لا تكتفي بتلك الأعمال وبنعتها، بل إنها تشير أيضا إلى الآثار القانونية التي يمكن أن تترتب عليها.

١٢ - وقدمت حكومة إستونيا هي كذلك معلومات قيمة للغاية بشأن ممارستها. ولاحظت أنه ''في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، أصدر المجلس الأعلى بيانا بشأن ممتلكات جمهورية لاتفيا وجمهورية ليتوانيا، يمكن اعتباره وعدا. وصرح المجلس الأعلى بأنه نظرا لاستعادة إستونيا ولاتفيا وليتوانيا لاستقلالها، فإن إستونيا ستضمن الحماية القانونية للممتلكات وعملا بالمساواة في الحماية القانونية لأشكال ملكية الدول المذكورة في إقليم إستونيا وفقا للقانون العقاري لإستونيا''[١١].

---

(٨) A/CN.4/524، رد البرتغال على السؤال الأول، الفقرة ٣.

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(١١) المرجع نفسه، رد إستونيا على السؤال الأول، الفقرة ٦.

١٣ - وذكرت حكومة إستونيا، في جوابها على الاستبيان، أعمالا وصفتها بأنها أنواع أخرى من الإعلانات الانفرادية. ومنها الإعلان الصادر في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٩٤ بشأن الضمانات الاجتماعية للعسكريين الروس السابقين؛ وإعلانات الاعتراف بالدول، كالإعلان الصادر في ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩١ بشأن الجمهورية السلوفينية، وإعلان ٣ نيسان/أبريل ١٩٩٠ بشأن استعادة ليتوانيا لاستقلالها، والذي اعترف فيه المجلس الأعلى بليتوانيا دولة مستقلة. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٢، اعتمد البرلمان الإستوني إعلانا بشأن استعادة إستونيا لاستقلالها، وأعلن فيه صراحة أن جمهورية إستونيا الحالية هي نفس شخص القانون الدولي الذي أعلن استقلاله لأول مرة في ١٩١٨[١٢]. وأضافت الحكومة الإستونية أن ''[الـ] آثار [القانونية لـ] بعض الأعمال الانفرادية واضحة وجلية، كما هو الأمر بالنسبة للبيانات التي تضمن الحماية القانونية لممتلكات لاتفيا وليتوانيا، أو الاعتراف بدول أخرى ...''[١٣].

١٤ - ومن المؤكد أن ثمة تنوعا كبيرا للأعمال الانفرادية. وكما لاحظه البعض فإن ''التنوع الشديد للمصطلحات المستعملة أو المقترحة في هذا المجال يشكل عائقا يحول دون القيام بتصنيف مرض بدل أن يساعد عليه''[١٤]. غير أن الفقه إلى جانب لجنة القانون الدولي أدرجا الوعد والاحتجاج والتخلي والاعتراف في عداد الأعمال الانفرادية. وأوضحت اللجنة بأن عمل التدوين والتطوير التدريجي يمكن أن ينصب في مرحلة أولى على الوعد، أي وضع قواعد تنظم سير الأعمال الانفرادية، من قبيل الوعد، والتي ترتب التزامات انفرادية على الدول التي تصدر عنها.

١٥ - ومن خلال تحليل الممارسة، يتبين أن الدول كثيرا ما تبدي الاعتراف بإعلانات صريحة؛ وتتعدد الأعمال من هذا القبيل لا سيما في أعقاب التحولات السياسية التي حدثت منذ ١٩٦٠، عندما بدأت عملية إنهاء الاستعمار واستقلال البلدان والشعوب المستعمرة؛ وعلى وجه التحديد، صدرت أعمال الاعتراف هذه في سياق إنشاء دول جديدة، في أعقاب التحولات التي شهدتها تشيكوسلوفاكيا السابقة والاتحاد السوفياتي السابق ويوغوسلافيا السابقة.

١٦ - ويستفاد من دراسة المراسلات الدبلوماسية التي تعكسها الوقائع الدولية، أن الدول تلجأ كثيرا إلى مذكرات دبلوماسية لإبداء الاعتراف. ومن ذلك مثال فنزويلا التي ''اعترفت

---

(١٢) المرجع نفسه، الفقرات ٨ و ٩ و ١١.

(١٣) المرجع نفسه، الجواب على السؤال الثالث.

(١٤) انظر: Fiedler, Wilfried. "Unilateral Acts in International Law", en Bernhardt, Rudolph (ed.), *Encyclopedia of Public International Law,* vol. IV (Amsterdam, Elsevier, 2000), p. 1018.

بالجمهورية السلوفينية دولةً مستقلةً ذات سيادة ...'' في إعلانها المؤرخ ٥ أيار/مايو ١٩٩٢، وأعربت في الوقت ذاته عن ''اعتزامها إقامة (...) علاقات دبلوماسية ...''[١٥]. وفي إعلانها المؤرخ ١٥ آب/أغسطس ١٩٩٢، اعترفت الحكومة الفنزويلية ''بجمهورية البوسنة والهرسك دولةً مستقلةً ذات سيادة ...'' معربة في الوقت ذاته عن ''اعتزامها إقامة علاقات دبلوماسية ...''[١٦]. وأخيرا، نسوق مثال إعلان ٥ أيار/مايو ١٩٩٢، الذي قررت بموجبه فنزويلا ''الاعتراف بجمهورية كرواتيا دولةً مستقلةً ذات سيادة''، معربة في الوقت ذاته عن ''اعتزامها إقامة علاقات دبلوماسية معا ...''[١٧].

١٧ - ومن ملاحظة التطور اليومي للعلاقات الدولية، يمكن الوقوف على ممارسة قد لا تخلو من فائدة وصلة بالموضوع. ومن أمثلتها الاعتراف بالدول الناشئة عن تشيكوسلوفاكيا السابقة، والاتحاد السوفياتي السابق ويوغوسلافيا السابقة. وعلى سبيل المثال، يمكن الإشارة إلى المذكرات التي أعرب فيها عن هذه الاعترافات والتي تشكل قطعا أعمالا انفرادية، من قبيل المذكرة التي وجهتها الحكومة البريطانية إلى رؤساء بعض هذه الدول، ونذكر منها مذكرة رئيس وزراء المملكة المتحدة، السيد ميجور، الموجهة في ١٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ إلى رئيس كرواتيا، والتي أوضح فيها ما يلي:

> ''أكتب إليكم لأبلغكم بأن الحكومة البريطانية تعترف رسميا بكرواتيا باعتبارها دولة مستقلة ذات سيادة ... وباعترافنا بكرواتيا، نتوقع أن تعجل الحكومة الكرواتية باتخاذ التدابير لمعالجة التحفظات التي أبديت في تقرير السيد بادانتر بشأن حماية حقوق الأقليات ... وإنني أتطلع إلى إقامة علاقات دبلوماسية. ويمكن أن أؤكد، إذا اقتضى الأمر، أننا نعتبر المعاهدات والاتفاقات النافذة والتي تعد المملكة المتحدة وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية طرفين فيها معاهدات واتفاقات نافذة بين المملكة المتحدة وكرواتيا''[١٨].

١٨ - ويُنتج الاعتراف، باعتباره عملا انفراديا عموما، آثارا قانونية يمكن أن نوضحها من الآن، رغم أن دراستها سترد في التقارير القادمة. فالاعتراف لا يرتب حقا لصاحبه بل يفرض عليه التزامات؛ وبالاعتراف كما يتبين من الفقه ''تعلن الدولة أن حالة ما قائمة في

---

(١٥) انظر: Libro Amarillo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, (Caracas, 1992), p. 505.

(١٦) المرجع نفسه، الصفحة ٥٠٨.

(١٧) المرجع نفسه، الصفحة ٥٠٨.

(١٨) British Yearbook of International Law, (BYBIL), 1992, p. 636.

نظرها ولن يكون بإمكانها بعدئذ أن تنقض إعلانها؛ وسواء كان الحالة قائمة موضوعيا أم لا، فإنها تصبح ذات حجية تجاهها إن لم تكن لها فعلا حجية في حد ذاتها''[١٩].

١٩ - ومن الإعلانات المتعددة التي تصدرها الدول ما يمكن اعتباره وعدا، على غرار الإعلانات السالفة الذكر، ومن أمثلتها الإعلانات التي أصدرتها السلطات الفرنسية، ونظرت فيها محكمة العدل الدولية في قضية التجارب النووية. ويمكن الإشارة أيضا إلى إعلان الحكومة الإسبانية الوارد في اتفاق ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨ والذي بمقتضاه منح مجلس الوزراء الإسباني مساعدة لبلدان أمريكا الوسطى في أعقاب الأضرار الناتجة عن إعصار ميتش، وهي وثيقة سبقت الإشارة إليها في التقرير السابق. كما يمكن الإشارة إلى الإعلان الصادر عن الحكومة التونسية بمناسبة زيارة رئيس الوزراء الفرنسي، ريمون بار، في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٠، والتي أعلنت فيها عزمها على القيام ''من الآن، وفي غضون آجال قصيرة نسبيا'' برفع الحجز المفروض على الأموال الفرنسية منذ استقلال البلد في ١٩٥٦. ودخلت هذه التدابير حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨١[٢٠].

٢٠ - ويتبين من دراسة ممارسة الدول أن ثمة إعلانات انفرادية أخرى يمكن وصفها بأنها وعد من حيث كونها تستوفي مواصفات التعريف الفقهي الذي أفرد لها، ومن أمثلتها إعلان الرئيس الفرنسي، جاك شيراك، الذي بمقتضاه يلتزم بإلغاء ديون السلفادور وغواتيمالا وهندوراس ونيكاراغوا، البالغ قدرها ٧٣٩ مليون فرنك، في أعقاب الأضرار الناجمة عن إعصار ميتش. وأعلن الرئيس شيراك كذلك عن التزامه بالتفاوض من أجل تخفيض الديون التجارية خلال الاجتماع اللاحق الذي سيعقده نادي باريس[٢١]. ويمكن أن يدرج أيضا في عداد الوعود الإعلان الصادر عن رئيس الوزراء الإسباني، خوصي ماريا أزنار، في ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، عندما صرح علانية بقوله: ''أود أن أضيف أني أعلنت إلغاء دين قدره ٢٠٠ مليون دولار في إطار المساعدة الإنمائية لبلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى''[٢٢].

٢١ - ويستفاد أيضا من الممارسة الدولية أن بعض الإعلانات تقوم بوظيفة التخلي. ومن أمثلتها التخلي الصادر عن موريتانيا بشأن الصحراء الغربية في ٥ آب/أغسطس ١٩٧٩، رغم أنه تخل اتفاقي المنشأ؛ إذ يشير اتفاق أبرم بين موريتانيا وجبهة البوليساريو إلى أن

---

(١٩) انظر: Combacau, Jean y Sur, Serge, *Droit international public* (París, Monchrestien, 1995), p. 281.

(٢٠) انظر: *Revue générale de droit international public*, 1981, pág. 396, أوردها Torres في الصفحة ٤٩.

(٢١) انظر: *Revue générale de droit international public*, 1999, p. 195, أوردها Torres في الصفحة ٥٠.

(٢٢) انظر: Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española, 2000, p. 102, أوردها Torres في الصفحة ٥٠.

''الجمهورية الإسلامية الموريتانية تعلن رسميا أنه ليست لها ولن تكون لها مطالب ترابية أو غيرها على الصحراء الغربية''[٢٣].

٢٢ - وتُلاحَظ كذلك في الممارسة إعلانات من قبيل إعلان ٢٠ أيار/مايو ١٩٨٠ الذي أعلنت بمقتضاه وزارة الخارجية الأمريكية أن الولايات المتحدة الأمريكية تتخلى عن المطالبة بالسيادة على ٢٥ جزيرة في المحيط الهادئ[٢٤].

٢٣ - وتوجد أيضا إعلانات تتضمن عدة أعمال انفرادية جوهرية، كما هو أمر إعلان كولومبيا الصادر في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٢ الذي يتضمن في آن واحد اعترافا وتخليا ووعدا. ففي هذه المذكرة، أعلنت الحكومة الكولومبية ''ألا اعتراض لديها على سيادة ولايات فترويلا المتحدة على أرخبيل لوس مونخيس وأنها بالتالي لا تعترض على ممارسة هذا البلد لسيادته على الأرخبيل المذكور الذي ليس لها عليه أي مطلب''. فهذا الإعلان الصادر حسب الأصول والذي له موضوع محدد تعلمه الجهة التي وجه إليها هو عمل انفرادي يرتب الآثار القانونية التي أرادت الدولة المصدرة له إحداثها.

٢٤ - وكما سنرى لاحقا، بل وكما رأينا مرات عديدة، لا شك أن الأعمال الانفرادية قائمة في العلاقات الدولية وأنها لها أهمية وتواترا متزايدين كوسيلة تعبر بها الدول عن إرادتها في العلاقات الدولية. غير أن هذه الممارسة التي تندرج في إطار تطور العلاقات الدولية لا تزال غير محددة، لأن مُصْدري هذه الأعمال والجهات الموجهة إليها لا ترى فيها أعمالا انفرادية بالمعنى الذي يهم اللجنة، وإن لم يكن هذا الأمر ينسحب على جميع الدول. وينبغي الإشارة إلى أن هذه الحالة تختلف كثيرا عن الحالة التي تنشأ عندما يتعلق الأمر بوضع قواعد تتصل بقانون المعاهدات، حيث تكون قيمة المعاهدة أوضح بصفتها صكا قانونيا، نظرا لموقف الدول نفسها من وجودها واعتبارا لأهميتها وآثارها القانونية. كما أن قواعد القانون العرفي أيسر تحديدا في هذا السياق من سياق الأعمال الانفرادية.

(٢٣) انظر: RGDIP, 1980, p. 402.

(٢٤) انظر: RGDIP, 1980, p. 1101.

جيم – أهمية الموضوع وصعوبته

٢٥ – يرى معظم أعضاء اللجنة أن الموضوع يمكن أن يخضع للتدوين، رغم تشعبه والصعوبات التي تطرحها بعض المسائل وجوانب القصور التي أمكنت ملاحظتها في طريقة طرحه، لا سيما وأن دراسة ممارسة الدول لم تتم على النحو الملائم. وكان هذا أيضا رأي ممثلي الدول في اللجنة السادسة للجمعية العامة.

٢٦ – وبالفعل، ذكر في لجنة القانون الدولي أن الأمر يتعلق بموضوع مهم ومفيد[٢٥]، من المواضيع الأولى اللازم تناولها في إطار التطوير التدريجي للقانون وتدوينه[٢٦]، وأعرب عن الارتياح لمشاريع المواد المعروضة[٢٧] والتفاؤل لإمكانية صوغ مجموعة من مشاريع المواد[٢٨].

٢٧ – صحيح أن البعض أعرب عما يساوره من شكوك حيال إمكانية القيام بهذا العمل، ولا سيما فيما يتعلق بطريقة تناول الموضوع والأسس التي ينبغي الاستناد إليها، إذ كما سبقت الإشارة إلى ذلك لم تؤخذ ممارسة الدول في الحسبان. ولاحظ أحد الوفود أنه لا يزال يعتقد أن ''أي نهج يسعى إلى إخضاع طائفة واسعة من الأعمال الانفرادية لمجموعة واحدة من القواعد العامة هو نهج لا يقوم على أساس''[٢٩].

٢٨ – وارتأت بعض الحكومات أن الموضوع يستحق الدراسة وأعربت عن تقديرها للتوجه الذي نحته اللجنة في دراستها. وهكذا سلمت الحكومة البرتغالية في الملاحظات التي قدمتها إلى الأمانة العامة ردا على الاستبيان ''بأهمية الدور الذي تقوم به الأعمال الانفرادية في العلاقات الدولية وضرورة وضع قواعد لتنظيمها''[٣٠].

٢٩ – وينحو الاتجاه العام نحو تأييد مواصلة اللجنة لمهمتها التي لا يبدو أنها مهمة مستحيلة. ولاحظت الصين أن الأعمال الانفرادية ما فتئت تكتسي أهمية متزايدة وأن من الأساسي تدوين وتطوير القانون المتعلق بها، أيا كانت الصعوبات التي تعترض هذه

---

(٢٥) انظر تدخل السيد بيليه، A/CN/4/SR.2695.

(٢٦) انظر تدخل إيلويكا، A/CN.4/SR.2695.

(٢٧) انظر تدخل غوكو، A/CN.4/SR.2695.

(٢٨) انظر تدخل السيد البحارنة، A/CN.4/SR.2695. وانظر أيضا تدخلي السيدان إكونوميديس وراو A/CN/4/SR.2696.

(٢٩) A/CN.4/524، التعليقات العامة، المملكة المتحدة، الفقرة ١.

(٣٠) المرجع نفسه، البرتغال، الفقرة ١.

العملية[٣١]. وارتأت بعض البلدان ضرورة تناول الموضوع في إطار أضيق. وذهبت إسبانيا إلى القول إنه من المستصوب أن يتم التركيز على نوع معين من الأعمال الانفرادية وعلى النظام القانوني الذي ستخضع له[٣٢]. وأعربت بلدان الشمال الأوروبي عن تفضيلها لدراسة تقتصر على عدد محدود من القواعد العامة وعلى دراسة حالات معينة[٣٣]. أما اليابان فارتأت أن الأصوب أن تركز اللجنة على ممارسة الدول في المجالات التي تعرف فيها تطورا كبيرا[٣٤]. ودعت الهند اللجنة إلى أن تتوخى حصر الدراسة للوصول إلى مجموعة من الاستنتاجات، بدل صياغة مشاريع مواد[٣٥].

٣٠ - ولا شك أن الدول تلجأ بصورة متزايدة إلى الأعمال الانفرادية في العلاقات الدولية. وهذه الملاحظة تدفع بطبيعة الحال إلى التساؤل عن طبيعة هذه الأعمال، لمعرفة ما إذا كانت بالفعل أعمالا انفرادية بالمفهوم الذي تقصده بها اللجنة، أي أعمال تصدر انفراديا، بصورة فردية أو جماعية، وتحدث في حد ذاتها آثارا قانونية دون حاجة إلى أن تقبلها الدولة الموجه إليها أو تقرها أو تبدي أي شكل من أشكال الموافقة عليها. فعلى الرغم من أن الفقرة ١ من المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمحكمة لا تذكر الأعمال الانفرادية، فإن ممارسة الدول والفقه كليهما يفترضان وجود هذه الفئة من الأعمال القانونية[٣٦].

٣١ - وإذا كانت المسألة تثير صعوبات فيما يتعلق بتعريف تلك الأعمال وتنفيذها، فإنها تزداد تعقيدا عندما يتعلق الأمر بدراسة آثارها القانونية، وهي مسألة ستتم دراستها أدناه. غير أنه تنبغي الإشارة أيضا، على غرار ما أشار إليه البعض فعلا، إلى أن ''نطاق الأعمال الانفرادية، أو بعض المواقف الانفرادية من قبيل عدم استخدام حق لمدة طويلة، أو السكوت في معرض الحاجة إلى البيان، أو الإقرار الضمني، أو سقوط الحق بالتقادم، كلها أمور يكتنف الغموض آثارها القانونية. ولقد بددت محكمة لاهاي هذا الغموض، في مناسبات عدة،

---

(٣١) انظر A/C.6/56/SR.22، الفقرة ٤٥. وانظر أيضا بيان ممثلي الاتحاد الروسي وبولندا A/C.6/56/SR/22، الفقرة ٨٠ وA/C.6/56/SR.24، الفقرة ٢ على التوالي.

(٣٢) انظر تدخل ممثل إسبانيا A/C.6/56/SR.12، الفقرة ٤٤.

(٣٣) انظر تدخل ممثل النرويج A/C.6/56/SR.22، الفقرة ٣٢.

(٣٤) A/C.6/56/SR.22، الفقرة ٥٦.

(٣٥) A/C.6/56/SR.24، الفقرة ٦.

(٣٦) Fiedler، المرجع السالف الذكر، الصفحة ١٠١٨.

باللجوء إلى مبدأ حسن النية تارة وإلى الاعتبارات الموضوعية التي تقتضيها المصلحة العامة، تارة أخرى ولا سيما اعتبارات الأمن والوثوق القانونيين ...''[٣٧].

٣٢ - وبالإضافة إلى عدم تحديد موضوع عمل التدوين والتطوير التدريجي المضطلع به، فإن من المسائل التي تلقي بظلال من الشك على حقيقة الموضوع هي أنه إذا كان العمل الانفرادي يصدر من جانب واحد، فإن تنفيذه أو إحداث آثاره القانونية يرتبط بالجهة الموجه إليها. وهذا ما قد يدفع فورا إلى استنتاج خاطئ مفاده أن كل عمل انفرادي هو في جوهره عمل اتفاقي *(acte conventionnel)* وأنه لا تقوم له قائمة بصفته الانفرادية تلك وبالتالي لا يتطلب لتنظيم تسييره أن يفرد له نظام مستقل عن النظام الذي تخضع له الأعمال الاتفاقية.

٣٣ - إن تعريف العمل وآثاره القانونية جانبان مستقلان من جوانب المسألة يتعين علينا دراسة كل منهما على حدة لتفادي التفسيرات الخاطئة بشأن طبيعة هذه الأعمال وإمكانية خضوعها لعملية التدوين والتطوير التدريجي.

٣٤ - ويوصف العمل بكونه انفراديا في إصداره حتى وإن كانت آثاره تكمن في علاقة تتجاوز نطاقه. فالعمل الانفرادي ينم دائما عن علاقة بين الدولة أو الدول التي صدر عنها والدولة أو الدول الموجه إليها. وثنائية العمل، إذا جاز القول، لا تعني أنه عمل اتفاقي. فالعمل يظل انفراديا، إذ أن منشأه انفرادي رغم أن إنجازه أو آثاره القانونية تندرج في نطاق آخر. وبعبارة أخرى، يحدث العمل الانفرادي آثاره قبل أن تقرر الجهة التي وجه إليها قبول حجيته تجاه الدولة أو الدول التي أصدرته. ومن المؤكد ''أن أغلبية الأعمال (...) لا يسهل فكها عن آلية الإقرار الضمني التي ترفع عنها طابعها المتفرد؛ وأن أعمالا أخرى رغم اعتبارها أعمالا انفرادية هي أشد ارتباطا بآلية اتفاقية صرفة (الانضمام، التخلي، التحفظ ...) بدرجة لا تسوغ فصلها عن تلك الآلية''[٣٨].

٣٥ - ولا شك في أن تحديد ووصف العمل الانفرادي يطرح مسائل متشعبة. وتكتسي المسألة صعوبة بالغة في حالة الوعد مثلا؛ إذ ينبغي الانطلاق من مبدأ يسلم بوجود الوعد الانفرادي الدولي رغم أنه نادر للغاية. وكما ذهب إليه البعض فإن ''هذه الندرة يسهل تفسيرها على اعتبار أنه ليست ثمة دولة مستعدة لأن تقدم عن طيب خاطر تنازلات طوعية ومجانية''. وعلاوة على ذلك، ينبغي تحديد ما إذا كان يجوز وصف عمل من الأعمال بكونه

---

(٣٧) انظر: De Visscher, Charles, *Les effectivités en droit international public* (París, Pédone, 1968), p. 156 et 157.

(٣٨) انظر: Reuter, Paul, *Principes de droit international public* (París, PUF, 1968), p. 94.

وعدا. ويستفاد من الفقه في هذا الشأن أن ''العثور على هذه الوعود الانفرادية الصرفة يقتضي بذل جهد من البحث الدقيق لتحديد ما إذا كانت تكمن وراء الواجهة الانفرادية الشكلية المتمثلة في الإعلان عن الإرادة ثنائية جوهرية''(٣٩).

٣٦ - ومن خلال دراسة إعلان إلهن أو مذكرة الحكومة الكولومبية لعام ١٩٥٢ المذكورة أعلاه، يمكن التأكيد على أن الأمر يتعلق في آن واحد بتنازل وباعتراف أو وعد، مع كل ما يقترن بتلك الإعلانات من آثار قانونية. وبالتالي يصعب الخلوص إلى استنتاج قطعي بشأن الفئة المحددة التي تنتمي إليها هذه الأعمال الانفرادية، وإن كان الأهم بطبيعة الحال هو تحديد الآثار القانونية المترتبة عليها.

دال- مضمون التقرير الحالي والطابع التلخيصي للجزء الثاني

٣٧ - أثناء الدورة الثالثة والخمسين للجنة القانون الدولي، المعقودة في عام ٢٠٠١، أكد أحد أعضائها على أهمية قيام المقرر الخاص بإعداد تقرير تلخيصي يحدد المرحلة التي وصلت إليها المناقشات بشأن الموضوع بصفة عامة وبشأن مشاريع المواد المقدمة حتى الآن، ويتيح في الوقت ذاته مواصلة دراسة الموضوع بالطريقة التي تمت بها حتى الآن. وقد دفع هذا التعليق وبداية فترة خمس سنوات جديدة إلى أخذ هذا الشاغل بعين الاعتبار ومن ثم عرض المقرر الخاص للجزء الثاني من التقرير الخامس على نظر اللجنة.

٣٨ - ومن جهة أخرى، يرى المقرر الخاص أن من المتعين أن تظل الأعمال التي ينوي القيام بها على الأمد القصير مرتبطة ارتباطا وثيقا ببرنامج العمل المحدد للأمد الطويل. وهكذا يعرض في نهاية تقريره تصوره العام للأعمال المقبلة التي يتعين أن تنكب عليها اللجنة.

٣٩ - ففي الفصل الثاني، تم التطرق مجددا لمسائل يرى المقرر الخاص ضرورة تعميق وتدقيق الدراسة بشأنها حتى يتأتى إحراز تقدم في دراسة الموضوع قيد النظر. وهكذا تم التركيز أولا على تعريف العمل الانفرادي على ضوء المناقشات التي جرت داخل لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة. فما سيتقرر في هذا الصدد سيحدد مصير بقية الأعمال، وإن كان المقرر الخاص يدرك تماما تشعب المسألة والصعوبات التي تطرحها.

٤٠ - ويلزم أن يغطي التعريف مجموع الأعمال الانفرادية أيا كان الشكل الذي تتخذه إذا أقر الفقه والاجتهاد القضائي أنها أعمال تنتج في حد ذاتها آثارا قانونية. وهذا هو الهدف الأول لأعمال اللجنة. ويتعين أن يكون هذا التعريف واسعا بما يكفي لتفادي استبعاد بعض

(٣٩) انظر: Suy Erick, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public* (París, 1962), p. 11.

الأعمال من إطار الدراسة، ومحدودا بما يكفي للإحاطة بالجوانب المتشعبة للمسألة، واستبعاد الأعمال التي لا تندرج حقا في فئة الأعمال المقصودة. وينبغي بالتالي اتباع نهج متوازن بدقة.

٤١ - والمسألة الثانية التي ينبغي دراستها، هي مسألة شروط صحة الأعمال الانفرادية وأسباب بطلانها، وذلك على ضوء المناقشة التي جرت بشأن الموضوع في لجنة القانون الدولي وفي اللجنة السادسة. فقد لوحظ أن دراسة أسباب البطلان التي تتجاوز عيوب الرضا، أو تتجاوز في هذا السياق عيوب التعبير عن الإرادة، لا بد وأن يسبقها تحديد شروط صحة العمل. فكل هذه المسائل درست دراسة متعمقة في هذا التقرير. وتم أيضا تناول عدد معين من المسائل الأخرى المتصلة بعدم الوفاء بالأعمال الانفرادية.

٤٢ - ودرست في الوقت ذاته مسألة قواعد التفسير المطبقة على الأعمال الانفرادية التي أحالها المقرر الخاص إلى اللجنة في تقريره الرابع وناقشتها اللجنة في دورتها الثالثة والخمسين. وبعد إعادة النظر فيها، قدمت صيغة جديدة لمشاريع المواد التي سبق عرضها.

٤٣ - وأخيرا، في الجزء الأول من التقرير، أبديت بعض الملاحظات الموجزة بشأن إمكانية تصنيف الأعمال الانفرادية، وصلة ذلك التصنيف بالموضوع، وأهميته في تنظيم الأعمال المقبلة.

٤٤ - وخصص الفصل الثالث لمسائل متعددة يثيرها وضع قواعد موحدة تسري على جميع الأعمال الانفرادية أيا كان تعريفها، أو مضمونها أو آثارها القانونية. ودُرست فيه القاعدة العامة المتعلقة بالوفاء بالأعمال الانفرادية، وهي قاعدة استلهمت من المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ التي تشير إلى قاعدة أساسية في قانون المعاهدات، هي قاعدة ''العقد شريعة المتعاقدين'' (*pacta sunt servanda*). وانصرف القصد إلى تكريس الطابع الإلزامي للعمل الانفرادي، وهي مسألة تم تناولها في التقرير الأول للمقرر الخاص. ثم درست مسألتان من شأنهما أن تتيحا وضع قاعدة مشتركة بين جميع الأعمال وهما: مسألة تطبيق العمل من حيث الزمان التي تثير مبدأ عدم رجعية العمل الانفرادي ومسألة تطبيقه من حيث المكان.

٤٥ - ويتناول الفصل الرابع مسألة لا تخلو من أهمية هي مسألة تحديد الوقت الذي يبدأ فيه العمل الانفرادي في إحداث آثاره القانونية، والتي لها علاقة ما بنفاذ المعاهدات في سياق قانون المعاهدات، مع مراعاة الطابع الخاص بهذه الأعمال بطبيعة الحال. ويتعلق الأمر بمفهومين غير متشابهين في الأحكام نظرا لطبيعة هذه الأعمال، غير أنهما لا يخلوان من عناصر مشتركة مهمة. وليس القصد هنا القيام فورا بوضع مشاريع مواد، بل إن القصد هو طرح بعض الأسئلة التي يمكن مناقشتها في اللجنة، الأمر الذي من شأنه أن يسهل عمل التدوين المضطلع به.

٤٦ - وفي الفصل الخامس، تُعرَض الطريقة التي نظمت بها مشاريع المواد على ضوء التقدم المحرز وخطة العمل المقبلة التي سيعرضها المقرر الخاص على نظر اللجنة.

ثانيا– التذكير ببعض المسائل الأساسية

٤٧ – لتسهيل نظر اللجنة في الموضوع، ارتئي على غرار ما سلف ذكره أن من المهم إعادة النظر، ولو بإيجاز، في أربع مسائل اعتبرت في عداد المسائل الأساسية، وذلك سعيا إلى تحديد عناصر جديدة وإدخال توضيحات مفيدة. وهذه المسائل الأربع هي: تعريف العمل الانفرادي؛ وشروط الصحة وأسباب البطلان والمسائل الأخرى المرتبطة بعدم الوفاء؛ وقواعد التفسير التي تسري على الأعمال الانفرادية والتصنيف والوصف وآثارهما على هيكل المشروع.

ألف – تعريف العمل الانفرادي

٤٨ – إن تعريف العمل الانفرادي مسألة أساسية ينبغي حلها. وقد اقترح المقرر الخاص تعريفا تطور على ضوء الآراء والملاحظات التي أبداها أعضاء لجنة القانون الدولي وممثلو الدول الأعضاء في اللجنة السادسة والردود على الاستبيان الواردة في عام ٢٠٠١.

٤٩ – وفي الدورة الثالثة والخمسين للجنة القانون الدولي، لوحظ التقدم الذي أحرزه العمل حيث تم اعتماد مصطلحات ملائمة استبعدت تلك المصطلحات التي لم تتوافق الآراء داخل اللجنة على استبقائها.

٥٠ – واستنادا إلى تطور المناقشات بشأن الموضوع، حظي مشروع تعريف العمل الانفرادي بقبول أكبر؛ ولهذا أحيل إلى لجنة الصياغة في عام ٢٠٠٠، وورد نصه في التقرير الثالث.

٥١ – وتضمن النص المحال إلى لجنة الصياغة عدة تغييرات. ففي المقام الأول، يلاحظ أن مصطلح ''إعلان'' قد استيعض عنه بمصطلح ''عمل'' الذي اعتبر مصطلحا أشمل من مصطلح ''إعلان'' وأقل تقييدا منه، إذ يشمل كل الأعمال الانفرادية، ولا سيما منها تلك الأعمال التي تتجاوز إطار الإعلان، وإن كان المقرر الخاص يرى أن الأعمال الانفرادية بصفة عامة، أيا كانت تسميتها أو مضمونها أو آثارها القانونية، كثيرا ما تتخذ شكل إعلان.

٥٢ – وحذف مفهوم ''الاستقلال'' من التعريف، في أعقاب المناقشة المستفيضة التي أثارها داخل لجنة القانون الدولي، وإن كان المقرر الخاص يعتقد أن الأمر يتعلق هنا بعنصر هام لا غرو أنه يحتمل تفسيرات متباينة غير أنه في جميع الأحوال، يعكس الاستقلالية تجاه نظم قانونية أخرى ويبين أن هذه الأعمال يمكن أن تنتج في حد ذاتها آثارا. ولا بأس من التذكير بأن محكمة العدل الدولية، في قضية التجارب النووية، أشارت إلى ''الطابع الانفرادي

الصرف"[٤٠] لبعض الأعمال القانونية، وإن كانت تعني عملا واحدا من هذه الأعمال، هو الوعد، مما يدل على استقلالية هذه الأعمال.

٥٣ - ولقد رأينا أن الفقه قد أقر استقلالية العمل في وصفه للتعبير عن الإرادة، وهو حل يؤيده المقرر الخاص. فقد اقترح الأستاذ سوي، مثلا، أن "يكون التعبير عن الإرادة، من حيث فعاليته، مستقلا عن أشكال التعبير الأخرى عن الإرادة الصادرة عن أشخاص القانون الآخرين"[٤١]. غير أن بعض أعضاء اللجنة ارتأى أن الأعمال الانفرادية لا يمكن أن تكون مستقلة لمجرد أن القانون الدولي هو الذي يرخص بها دائما.

٥٤ - ودرست المسألة أيضا في اللجنة السادسة في عام ٢٠٠٠. وأشير من جهة إلى ضرورة الإبقاء في التعريف على مفهوم الاستقلالية، بمعنى الاستقلال عن الأعمال القانونية السابقة الوجود أو بمفهوم الصلاحية المعترف بها للدولة لإصدار العمل[٤٢].

٥٥ - وفيما يتعلق بعبارتي "التعبير عن الإرادة" و "بنية إحداث آثار قانونية"، يلاحظ أنه أثناء المناقشة في لجنة القانون الدولي في عام ٢٠٠٠، ارتأى بعض الأعضاء عدم جدوى استبقائهما. وأشير إلى خطر الإطناب في التعابير، غير أنه يستفاد من تقرير اللجنة عن أعمالها في عام ٢٠٠٠ أن "هناك اختلافا واضحا بين العبارة الأولى التي تدل على الأداء الفعلي للعمل والعبارة الثانية التي تدل على المفهوم الذي تعطيه الدولة للوفاء بهذا العمل. فالعبارتان متكاملتان وينبغي الإبقاء عليهما"[٤٣].

٥٦ - ومن المناسب الإشارة صراحة إلى التعبير عن الإرادة، باعتباره جانبا أساسيا في العمل القانوني، بصفة عامة، وفي العمل الانفرادي قيد النظر. فدور الإرادة في العمل القانوني معروف. بل إن البعض يرى أن العمل هو تعبير عن الإرادة، وهو ما كرسه التعريف المقترح. ومن هنا تأتي الأهمية التي تولى لتفسير الإرادة، المعلنة أو الفعلية، لمُصدر العمل، وللعيوب التي قد تشوبها.

٥٧ - ولقد أجمع الفقه تقريبا على اعتبار العمل الانفرادي "تعبيرا عن الإرادة صادر عن شخص من أشخاص القانون الدولي بنيَّة إحداث آثار قانونية على الصعيد الدولي"[٤٤].

---

(٤٠) انظر: *CIJ Recueil 1974*, p. 267.

(٤١) انظر Suy, E.، المرجع السالف الذكر.

(٤٢) انظر بيان ممثل إيطاليا، A/C.6/55/SR.19، الفقرة ١٩.

(٤٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/55/10)، الفقرة ٦٠٧.

(٤٤) انظر: Urios Moliner, Santiago. "Actos unilaterales y derecho internacional público: delimitación de una figura susceptible de un régimen jurídico común", tesis de la Universitat Jaume I, España, 2001, pág. 59.

واستنادا إلى أحد الكتاب، فإن ''العمل القانوني الانفرادي هو تعبير عن الإرادة ... يقر القانون الدولي العام بوجوده ويصدر عن شخص واحد من أشخاص القانون وينتج عنه تعديل للنظام القانوني''(٤٥). ويرى كتاب آخرون أن العمل الانفرادي ''ينشأ عن تعبير واحد عن الإرادة ويحدث قواعد تطبق على أشخاص للقانون لم يشاركوا في إصداره''(٤٦).

٥٨ - ويرتبط التعبير عن الإرادة ارتباطا وثيقا بالعمل القانوني ومن ثم بالعمل الانفرادي. كما أن الإرادة هي التعبير عن الرضا اللازم لنشوء العمل القانوني. ومن المؤكد أن في هذه الإرادة عنصرا نفسيا (الإرادة الداخلية) وعنصرَ إفصاحٍ (الإرادة المعلنة)، على غرار ما سنراه أدناه في سياق آخر.

٥٩ - ويستند التعريف الذي يفرده الفقه للاعتراف إلى التعبير عن الإرادة. واستنادا إلى بعض الفقهاء، يعد الاعتراف ''مؤسسة قانونية عامة أجمع الكتاب على اعتبارها تعبيرا عن الإرادة المنفردة صادرا عن شخص من أشخاص القانون يثبت به حالة قائمة ويعرب عن نيته في اعتبارها حالة مشروعة، بصفتها تجسيدا للقانون''(٤٧). ويستند الوعد هو أيضا إلى التعبير عن الإرادة(٤٨). وينسحب نفس القول أيضا على التخلي الذي هو ''تعبير عن الإرادة يتخلى بموجبه شخص من أشخاص القانون عن حق شخصي دون تدخل الغير بالتعبير عن إرادته''(٤٩).

٦٠ - ومن جهة أخرى، استعيض عن عبارة ''بنية إحداث التزامات قانونية'' بعبارة ''بنية إحداث آثار قانونية''، حيث اعتبرت هذه العبارة الأخيرة أوسع بما يجعلها تشمل في آن واحد تحمل التزامات واكتساب حقوق. غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن اللجنة لا تزال تعتقد أنه لا يجوز لدولة أن تفرض التزامات انفرادية على دولة أخرى بعمل لم تشارك في إصداره ولم تقبله. وفي هذا الصدد، ذكر بالمبادئ المكرسة في القانون الدولي، ومنها مبدأ ''العقد لا يسري إلا على طرفيه'' (*res inter alios acta*) ومبدأ القانون الروماني القائل ''العقد لا ينفع الغير ولا يضره'' (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). وكما قيل فإنه ''في القانون الدولي التقليدي، يستحيل مبدئيا على شخص من أشخاص القانون الدولي أن يحمل

(٤٥) انظر: Regaldies, F. "Contribution a l'etude de l'acte juridique unilatéral et droit international public", *Re-vue juridique Themis*, vol. 15, Montreal, p. 417.

(٤٦) انظر: Jacque, Jean Paul. A propos de la promesse unilatérale. *Mélanges offerts a Paul Reuter. Le droit in-ternational: unité et diversité* (París, 1981), p. 239.

(٤٧) انظر Suy, E.، المرجع السالف الذكر، الصفحة ١٩١.

(٤٨) انظر Jacque، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٣٣٩.

(٤٩) انظر Suy, E.، المرجع السالف الذكر، الصفحة ١٥٦.

شخصا آخر التزاما دون رضاه"[٥٠]. وتجدر بالإشارة أن هذه القاعدة لا ترتكز على المبدأ الساري في المسائل التعاقدية وحده، بل تستند أيضا إلى مبدأ سيادة الدول واستقلالها. وقد اتخذ الاجتهاد القضائي الدولي موقفا واضحا في هذا الصدد. ولا بأس من التذكير بقرار المحكم ماكس هيبر Max Huber في قضية جزيرة بالماس والذي ورد فيه ما يلي: "وزيادة على ذلك، يبدو بديهيا أن المعاهدات التي أبرمتها إسبانيا مع الدول الثالثة، والتي تعترف بسيادتها على "الفلبين" لا يمكن أن تلزم هولندا"[٥١]. كما أنه "كيفما كان المعنى الحقيقي للمعاهدة، لا يجوز تفسيرها بما يفيد أنها تتصرف في حقوق بلدان ثالثة مستقلة"[٥٢]. وينبغي التذكير أيضا بأن القرار المذكور في التقارير السابقة والذي أصدرته المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية "المناطق الحرة" ولاحظت فيه أنه "على افتراض أن الأمر كان عكس ذلك، فإن من المؤكد في جميع الأحوال أن المادة ٤٣٥ من معاهدة فرساي لا يمكن الاحتجاج بها على سويسرا التي ليست طرفا في هذه المعاهدة إلا إذا قبلتها هي نفسها"[٥٣]. ويجدر بالإشارة القرار المتعلق بالحادث الجوي الذي وقع في ٢٧ تموز/يوليه ١٩٥٥ والذي قضت فيه المحكمة بأن الفقرة ٥ من المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة "لم تكن لها آنذاك قوة القانون بالنسبة للدول غير الموقعة"[٥٤].

٦١ - وينص القانون الدولي أيضا على أن المعاهدة لا يمكن مبدئيا أن تخول حقوقا للدول التي ليست أطرافا فيها، على غرار ما أعلنته المحكمة الدائمة للعدل الدولي في القضية المتعلقة ببعض المصالح الألمانية في سيليسيا العليا، حيث لاحظت أن "الأعمال المقصودة لا تنص على إمكانية انضمام دول أخرى إليها ... فالمعاهدة لا تكون شريعة إلا بين الدول الأطراف فيها؛ وفي حالة الشك، لا تنشئ حقوقا لفائدة دول ثالثة"[٥٥].

٦٢ - وبطبيعة الحال، ينص قانون المعاهدات على استثناءات على هذه القاعدة، كالاشتراط لمصلحة الغير الذي يستوجب موافقة الدولة الثالثة[٥٦]، ويمكن التساؤل عندما يتعلق الأمر بالأعمال الانفرادية عما إذا كان يمكن تصور إمكانية فرض دولة لالتزامات على

---

(٥٠) انظر Jacque، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٣٢٩.

(٥١) انظر: *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, 1949, p. 850.

(٥٢) المرجع نفسه،الصفحة ٨٤٢.

(٥٣) انظر: *PCIJ 1932*, serie A/B, No. 46, p. 141.

(٥٤) انظر: *Recueil CIJ 1959*, p. 138.

(٥٥) انظر: *PCIJ 1926*, serie A, No. 7.

(٥٦) أشارت المحكمة الدائمة في قضية "المناطق الحرة" إلى أنه "لا شيء يمنع من أن يكون لإرادة الدول ذات السيادة هذا الموضوع وذلك الأثر" *PCIJ 1932*, serie A/B, No. 46, p. 147.

دولة أخرى دون رضاها. وبعبارة أخرى، يمكن التساؤل عما إذا كان بالإمكان تجاوز نطاق التمسك بحقوق أو بمطالب قانونية.

٦٣ - ومن خلال دراسة مختلف الأعمال القانونية المشار إليها يتبين أنها لا يمكن أن تحمل الدولة التزاما. وبطبيعة الحال فإن التخلي والوعد واضحان في هذا الصدد. ومما لا شك فيه أن الاعتراف بمفهوم الاعتراف بالدول يستحق دراسة أعمق.

٦٤ - والواقع أن الدولة التي تعترف لكيان بصفة الدولة تتعهد بالتزامات تقترن بصفة الدولة وتنشأ بمقتضى القانون الدولي. غير أن بالإمكان التساؤل عما إذا كان الكيان المعترف به تُفرض عليه التزامات يلزم بها القانون الدولي كل دولة. إن الجواب على هذا التساؤل يكمن في الطابع الذي يضفي على الاعتراف بالدول. فإذا قبلنا الطرح القائل بأن عمل الاعتراف هو عمل مُعلِن وليس عملا مُنشِئا، وهو الطرح الذي نأخذ به، أمكن القول إن تلك الالتزامات لا تنشأ عن عمل الاعتراف بل تنشأ عن وجود الدولة نفسها.

٦٥ - غير أن أعضاء لجنة القانون الدولي وممثلي الدول في اللجنة السادسة اتفقوا على أن تكون العبارة أوسع نطاقا وإن كنا نرى أن هذا لا يعني أن التوسيع يتيح أو يمكن تفسيره بكون يتيح للدول فرض التزامات على الدول الثالثة دون رضاها.

٦٦ - وأخيرا، اعتمد شرط ''الشهرة'' بدل شرط ''العلنية'' الذي كان يتعلق بفرضية وحيدة متمثلة في العمل الانفرادي ذي الحجية المطلقة تجاه الكافة (erga omnes) من قبيل الإعلانات الصادرة عن السلطات الفرنسية والتي نظرت فيها محكمة العدل الدولية في قضية التجارب النووية. بيد أنه ثمة من تساءل في لجنة القانون الدولي عما إذا كان هذا العنصر منشئا للعمل الانفرادي بمعناه الدقيق، أم أن الأمر يتعلق بعنصر مُعلِن غير أساسي في تعريف العمل الانفرادي بمعناه الدقيق.

٦٧ - ورأت إحدى الحكومات أن نية إحداث آثار قانونية التي يحيل إليها التعريف لا تشكل أساس القوة الإلزامية للعمل الانفرادي. وهكذا أيدت الحكومة البرتغالية التعريف الذي اقترحه المقرر الخاص ولاحظت أن ''القانون الدولي في نظرها هو الذي يحدث الأثر القانوني للأعمال الانفرادية في النظام القانوني الدولي وليست نية الدولة''(٥٧).

٦٨ - ويشير التعريف المقترح والذي يبدو أن الآراء قد توافقت عليه إلى حد كبير داخل لجنة القانون الدولي، إلى أعمال تصدرها الدولة. وفيما يتعلق بالجهة التي يوجه إليها العمل، أدرجت صيغة أوسع نطاقا من الصيغة التي اعتمدها الاقتراح الأولي للمقرر الخاص، تشير إلى

(٥٧) A/CN.4/524، تعليقات عامة، البرتغال، الفقرة ٢.

أن هذه الأعمال وإن كانت أعمالا للدولة، فإنها يمكن أن تُوجَّه إلى أشخاص آخرين من أشخاص القانون الدولي. وارتأى أحد أعضاء اللجنة أنه بالإضافة إلى الدولة والمنظمة الدولية، يمكن أن تكون الجهة التي يوجه إليها العمل الانفرادي شخصا أو كيانا مستقلا، وهو حل لم تنظر فيه اللجنة بعد. ولعل هذا التوضيح المقترح من شأنه، حسب رأي أعرب عنه في اللجنة، أن يقصر نطاق آثار الأعمال الانفرادية على الدول والمنظمات الأخرى، ويستثني الكيانات الأخرى من قبيل حركات التحرير الوطني وغيرها من الكيانات التي يمكن أن تكون جهة مستفيدة من هذه الأعمال إذا كانت تلك هي نية الجهة التي أصدرت العمل.

٦٩ - ومجمل القول، إن أعضاء اللجنة اتفقت آراءهم على استبقاء عبارة ''لا لبس فيه'' التي كانت أثناء النقاش عبارة ''مقبولة لأنه يصعب في نظرهم تصور القيام بعمل انفرادي بصورة تثير اللبس كما يصعب تصور أن ينطوي العمل الانفرادي على شروط أو قيود ضمنية، أو يتم بطريقة تسمح بإلغائه بسهولة ويسر''[٥٨]. ومن جهة أخرى، عارض بعض الأعضاء إدراج هذه العبارة، وقالوا إنه ''لا ينبغي أن يغيب عن البال أن التعبير عن الإرادة ينبغي أن يكون في جميع الأحوال واضحا ومفهوما؛ فإذا كان غامضا وتعذر توضيحه بطرق التفسير العادية فإنه لا ينشئ عملا قانونيا... ففكرتا الوضوح والوثوق اللتان يحاول المقرر الخاص نقلهما بعبارة ''لا لبس فيه'' من المسائل التقديرية التي يبت فيها القضاء عادة والتي لا محل لها في تعريف للعمل الانفرادي''[٥٩].

٧٠ - وفي هذا الصدد، لوحظ في اللجنة السادسة في عام ٢٠٠٠ أن نعت ''لا لبس فيه'' التي تصف ''التعبير عن الإرادة'' لا ينبغي فهمها بالضرورة على أنها مقابل لنعت ''صريح''، إذ أن التعبير الضمني أو المضمر عن الإرادة يمكن أن يكون لا لبس فيه[٦٠].

٧١ - وأيا كان الأمر، فإن من المتعين أن تنظر لجنة الصياغة في مشروع التعريف في الدورة الرابعة والخمسين للجنة القانون الدولي. صحيح أن ثمة اتجاها يميل إلى ترجيح كفة ''الوعد'' في دراسة الأعمال الانفرادية، أي صوغ قواعد بالاستناد أساسا إلى أحد هذه الأعمال ألا وهو الوعد الدولي حتى وإن كان هذا العمل يشكل دون شك عملا انفراديا مهما يؤثر نوعا ما على مسار دراسة الموضوع. فيلزم اتباع نهج متوازن في دراسة الأعمال الانفرادية التي يقر لها الفقه والاجتهاد القضائي بهذه الصفة لا سيما في إطار عمل من أعمال التدوين والتطوير التدريجي من قبيل العمل الذي تقوم به اللجنة. وفي هذا الصدد، ثمة ما يدعو إلى

(٥٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/55/10)، الفقرة ٥٥٣.

(٥٩) المرجع نفسه، الصفحة ٥٥٤.

(٦٠) انظر بيان ممثل غواتيمالا، A/C.6/55/SR.20، الفقرة ٢٨.

التذكير بأن اللجنة نفسها اعتبرت أن عمل التدوين يمكن أن ينصب، في فترة أولى، على الوعد بالمفهوم الذي يعطيه له جمهور الفقهاء والمتمثل في التعهد الانفرادي بالتزامات.

٧٢ - وفيما يتعلق بتنوع الأعمال وصعوبة تصنيفها ووصفها بطريقة لها علاقة بآثارها القانونية، يلاحظ في هذا الشأن أن المناقشات داخل لجنة القانون الدولي قد خلصت إلى استبعاد مجموعة من الأعمال والتصرفات التي وإن كانت تحدث آثارا قانونية فإنها تختلف عن العمل القانوني المتوخى في هذا الباب.

٧٣ - إن بعض الأعمال الانفرادية تثير الشكوك فيما يتعلق بمسألة ما إذا كان يمكن إدراجها تحت نظام فيينا أو في إطار الأعمال الانفرادية؛ ومنها على سبيل المثال إعلانات قبول ولاية محكمة العدل الدولية التي تصدرها الدول بمقتضى المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة والتي سبق للجنة القانون الدولي أن درستها. ويتفق المقرر الخاص مع بعض الفقه على أن هذه الإعلانات تندرج في العلاقة الاتفاقية. غير أن خصوصياتها، على ما أقرته المحكمة نفسها، يمكن أن تميزها عن الإعلانات الاتفاقية الصرفة.

٧٤ - وثمة إعلانات أخرى سبقت دراستها ويبدو أنها تندرج في فئة الأعمال الانفرادية التي تهم اللجنة. ويتعلق الأمر بالإعلانات التي يصدرها ممثل الدول في دعوى أمام محكمة دولية. ولعل المطلوب هو معرفة ما إذا كانت هذه الإعلانات تعتبر أعمالا انفرادية تلزم الدولة التي يتصرف الوكيل باسمها، إذا استوفت شروط الصحة بطبيعة الحال.

٧٥ - وفيما يتعلق بالإعلان الذي أصدره وكيل بولندا أمام المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية بعض المصالح الألمانية في سليسيا العليا البولندية، لاحظت المحكمة بشأن إعلان ممثل بولندا ما يلي:

> ”لقد أدلى ممثل الطرف المدعى عليه أمام المحكمة، إضافة إلى الإعلانات المذكورة أعلاه، والمتعلقة باعتزام حكومته ألا تنزع من أطراف محددة ملكية العقارات التي كانت موضوع إشعار، بإعلانات مماثلة أخرى سيتم تناولها أدناه؛ ولا يمكن للمحكمة أن تشكك في الطابع الإلزامي لكل تلك الإعلانات“(٦١).

٧٦ - واقترح المقرر الخاص التمييز بين بعض التصرفات وأنماط السلوك من قبيل السكوت، والتي وإن كان يحتمل أن تحدث آثارا قانونية قطعا، فإنها لا تشكل أعمالا انفرادية بالمعنى الدقيق للعبارة، أي باعتبارها تعبيرا عن الإرادة يصدر بنية إحداث آثار قانونية تجاه

(٦١) انظر: *PCIJ 1926*, serie A, No. 7, p. 13.

دولة ثالثة لم تشارك في إصداره ويحدث آثارا قانونية دون أن تلزم لذلك مشاركة هذه الدولة الثالثة، أي دون أن يلزم لذلك قبولها أو إقراراها أو أي رد فعل آخر يتيح افتراضه.

٧٧ - ويرى الكثيرون في السكوت تعبيرا عن إرادة سلبية تجاه حالة أو مطلب شخص آخر من أشخاص القانون الدولي. ولا سبيل إلى تجاهل القيمة التي يسندها الفقه والاجتهاد القضائي الدولي له. ففي أحكام قضائية مهمة، من قبيل الأحكام الصادرة في قضية مصائد الأسماك الأنكلونرويجية[٦٢] وقضية معبد برياه فيار[٦٣]، تم تناول السكوت وآثاره القانونية، وهي مسألة نظر فيها بتفصيل في تقارير سابقة ودرست في لجنة القانون الدولي. وثمة ما يدفع إلى التساؤل عما إذا كان هذا التعبير عن الإرادة يختلف عن التعبير عن الإرادة المطروح في التعريف قيد النظر. فإذا استصوبت اللجنة إدراج السكوت في دراسة الأعمال الانفرادية، فإنه سيتعين تحديد مفهوم ونطاق الالتزام الذي ينشأ عن هذا السلوك بالنسبة للدولة. وللجنة أن تحدد ما إذا كان يتعين أن يكون سلوك من قبيل السكوت مظهرا من مظاهر التعبير عن الإرادة التي يتعين تنظيمها، وبالتالي ما إذا كان ينبغي السعي إلى إدراجه في التعريف الذي يتعين الفصل فيه خلال السنة الحالية، أم ينبغي، على غرار ما دعا إليه البعض، استبعاد السكوت من الدراسة وعدم إدراجه في تعريف الأعمال الانفرادية.

٧٨ - ومن جهة أخرى، ارتأى البعض الآخر أنه يمكن أن تصدر عن الدولة أعمال انفرادية ''دون أن تكون على علم بها'' وبصرف النظر عن نيتها. وبطبيعة الحال، يبدو هذا ممكنا على غرار ما هو عليه الأمر في مجالات أخرى من القانون. غير أن ثمة ما يدعو إلى التساؤل عما إذا كان هذا التعبير عن الإرادة الذي يمكن أن يتخذ أشكالا مختلفة يشكل عملا انفراديا بالمعنى المقصود في هذا الباب. فينبغي أن يدرس بدقة ما إذا كان هذا الجانب يتعين استبقاؤه أو استبعاده نهائيا لوضع تعريف ملائم.

٧٩ - ويمكن إدراج أعمال أخرى بما فيها أعمال اتفاقية في زمرة الأعمال الانفرادية التي تنظر فيها اللجنة في الوقت الحاضر. ومن قبيلها تلك المعاهدات التي تخول حقوقا أو تفرض التزامات على أطراف ثالثة لم تشارك في وضعها. ويمكن اعتبار هذه الأعمال الاتفاقية أعمالا انفرادية ذات منشأ جماعي أو اتفاقي لفائدة الغير، غير أن الأمر يتعلق هنا باتفاقات جانبية أو أعمال اشتراط لمصلحة الغير نصت عليها اتفاقية فيينا في المادتين ٣٥ و ٣٦. وأيا كان الأمر فإنه لكي تلتزم الدولة الثالثة بمعاهدة، لا بد أن تقبل صراحة الالتزامات التي تنشأ عنها، وفي

(٦٢) انظر: *Recueil CIJ 1951*, p. 139.

(٦٣) انظر: *Recueil CIJ 1951*, p. 23.

فرضية ثانية، لا بد أن تقبل الحقوق التي ترتبها المعاهدة التي لم تشارك فيها، وهذا ما تنص عليه اتفاقية ١٩٦٩ بصيغة أقل جزما.

٨٠ - وكما سبق قوله أعلاه، فإن تعريف العمل الانفرادي أساسي، وينبغي تناول كل الأعمال الانفرادية حتى يتأتى التوصل إلى تعريف واسع لا إلى تعريف ضيق.

٨١ - وكان نص مشروع المادة التي اقترحها المقرر الخاص وأحيلت إلى لجنة الصياغة كالتالي:

المادة ١ - تعريف العمل الانفرادي

”لأغراض هذه المواد، يقصد بالعمل الانفرادي للدول تعبير عن الإرادة لا لبس فيه، تصدره الدولة بنية إحداث آثار قانونية في علاقاتها مع دولة أو منظمة دولية أو عدة دول أو منظمات دولية، وتكون تلك الدولة أو المنظمة الدولية على علم به“.