الأمم المتحدة

A

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.620
4 June 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة القانون الدولي

الدورة الرابعة والخمسون

جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل - ٧ حزيران/يونيـــه

و٢٢ تموز/يوليه - ١٦ آب/أغسطس ٢٠٠٢

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الرابعة والخمسين

المقرر: السيد فاليري كوزنيتسوف

الفصل السادس

الأفعال الانفرادية للدول

المحتويات

الفصل	الفقـــــرات	الصفحة
السادس - الأفعال الانفرادية للدول	١-٤٥	٢
ألف - مقدمة	١-١١	٢
باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية	١٢-٤٥	٣
١- عرض المقرر الخاص لتقريره الخامس	١٤-٤٥	٤

الفصل السادس
الأفعال الانفرادية للدول

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، 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 أيضا السيد فيكتور رودريغيس - ثيدينيو مقرراً خاصاً للموضوع[٣].

٥- وأيدت الجمعية العامة، في الفقرة ٨ من قرارها ١٥٦/٥٢، قرار 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[٤]. ونتيجة لمناقشته، قررت اللجنة أن تدعو الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول إلى الانعقاد من جديد.

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 وأقرته[٥].

---

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

(٢) *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٠* (A./51/10) الفقرات ١٩٦ إلى ٢١٠ والفقرة ١٩٤.

(٣) المرجع نفسه، الفقرتان ٢١٢ و٢٣٤.

(٤) A/CN.4/486.

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

٨- وكان معروضاً على اللجنة في دورتها الحادية والخمسين المعقودة في عام ١٩٩٩ التقرير الثاني للمقرر الخاص بشأن الموضوع[٦]. ونتيجة للمناقشة، قررت اللجنة أن تدعو الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول إلى الانعقاد من جديد.

٩- وقدم الفريق العامل تقريراً إلى اللجنة عن المسائل المتعلقة بما يلي: (أ) العناصر الأساسية لتعريف عملي للأفعال الانفرادية كمنطلق إلى مزيد من العمل في هذا الموضوع وكذلك إلى جمع ممارسات الدول ذات الصلة، و(ب) وضع المبادئ التوجيهية العامة التي ينبغي على أساسها جمع ممارسات الدول، و(ج) بيان الوجهة التي ينبغي لأعمال المقرر الخاص أن تسير فيها في المستقبل. وفيما يتصل بالبند (ب) أعلاه، وضع الفريق العامل المبادئ التوجيهية اللازمة لقيام الأمانة، بالتشاور مع المقرر الخاص، بوضع استبيان ترسله إلى الدول وتطلب فيه تزويدها بالمواد المتعلقة بالممارسات في مجال الأفعال الانفرادية وتستفسر عن هذه الممارسات وكذلك عن موقف هذه الحكومات من بعض جوانب دراسة اللجنة المتعلقة بهذا الموضوع.

١٠- ونظرت اللجنة في دورتها الثانية والخمسين في عام ٢٠٠٠ في التقرير الثالث للمقرر الخاص بشأن الموضوع[٧]، مع نص الردود الواردة من الدول[٨] على الاستبيان المتعلق بالموضوع الذي عمم في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. وقررت اللجنة في جلستها ٢٦٣٣ المعقودة في ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٠ إحالة مشاريع المواد المنقحة ١ إلى ٤ إلى لجنة الصياغة ومشروع المادة ٥ المنقح إلى الفريق العامل المعني بالموضوع.

١١- ونظرت اللجنة، في دورتها الثالثة والخمسين عام ٢٠٠١، في التقرير الرابع للمقرر الخاص[٩] وأنشأت فريقاً عاملاً مفتوح العضوية. وطلبت اللجنة، بناء على توصية الفريق العامل، أن يعمم على الحكومات استبيان يدعوها إلى توفير المزيد من المعلومات عن ممارساتها في مجال الأفعال الانفرادية وتفسير هذه الأفعال.

باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

١٢- عُرض على اللجنة في الدورة الحالية التقرير الخامس للمقرر الخاص (A/CN.4/525 وAdd.1 وAdd.2) ونص الردود التي وردت من الدول (A/CN.4/524) على الاستبيان المتعلق بالموضوع والمعمم في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١.

---

(٦) A/CN.4/500 وAdd.1.

(٧) A/CN.4/505.

(٨) A/CN.4/500 وAdd.1.

(٩) A/CN.4/519.

١٣- ونظـــرت اللجنة في التقريـــر الخامـــس للمقرر الخاص في جلساتها ٢٧٢٠ و٢٧٢٢ و٢٧٢٣ و٢٧٢٥ و٢٧٢٦ و٢٧٢٧ و... المعقودة في ٢٠ و٢١ و٢٢ و٢٤ و٢٨ و٣٠ أيار/مايو و... ٢٠٠٢، على التوالي.

١- عرض المقرر الخاص لتقريره الخامس

١٤- ذكر المقرر الخاص أن تقريره الخامس يقدم خلاصة للتقدم المحرز بشأن الموضوع وللأسباب التي دفعت إلى تغيير بعض المفاهيم والمصطلحات، وذلك استجابة للمقترحات التي قدمت في العام السابق.

١٥- فيتضـــمن الفصـــل الأول لمحة تاريخية عن النظر في الموضوع، والنظر في الممارسة الدولية، ويشير إلى أهمية الموضوع وما يثيره من صعوبات، وإلى الطابع التلخيصي لبعض أجزاء التقرير الخامس.

١٦- ويتناول الفصل الثاني جوانب أربعة من الموضوع درستها اللجنة في دوراتها السابقة وهي: تعريف الأفعال الانفرادية؛ وشروط صحة الأفعال الانفرادية وأسباب بطلانها؛ وقواعد التفسير؛ وتصنيف الأفعال الانفرادية.

١٧- ويبحث الفصل الثالث ثلاث مسائل قد تجعل بالإمكان وضع قواعد مشتركة تسري على جميع الأفعال من هـــذا الـــنوع، بصـــرف النظر عن مضمونها المادي وآثارها القانونية: القاعدة المتعلقة بالتقيد بالأفعال الانفرادية، وتطبيق الفعل من حيث الزمان، وتطبيقه على المستوى الإقليمي.

١٨- ويتـــناول الفصـــل الـــرابع، بإيجاز، موضوعاً لا يقل أهمية عن المواضيع السابقة وهو تحديد الوقت الذي يُحـــدِثُ فيـــه الفعل الانفرادي آثاره القانونية، ويشتمل على ثلاث قضايا بالغة الأهمية والتعقيد هي: نقض الفعل الانفرادي، وتعديله، وتعليق تطبيقه، وإنهاؤه.

١٩- وأخيراً، يبين الفصل الخامس هيكل المواد التي صيغت بالفعل، وخطة العمل للمستقبل.

٢٠- وكـــرر المقـــرر الخاص القول، في عرضه للوثيقة A/CN.4/525، إن موضوع الأفعال الانفرادية موضوع معقـــد لـــلغاية وإنه اتضح أن معالجته ليست باليسيرة. وقد تعمق في دراسة أهم الاجتهادات القضائية والمؤلفات الفقهيـــة الواسعة، ولكنه لم يتمكن، لسوء الحظ، من النظر في كامل ممارسات الدول، وذلك لأسباب مختلفة، منها تـــلقيه عـــدداً محدوداً من ردود الدول على استبيان عام ٢٠٠١. ولمّا كانت المعلومات المتوفرة عن ممارسة الدول معـــلومات وقائعيـــة أساســـاً، فإنه تنشأ صعوبات كبيرة لدى تحديد مفهوم الدول لأداء تلك الأفعال، ولطبيعتها وللآثار المراد أن تحدثها. وقال إن مسألة ما إذا كانت الأفعال الانفرادية العديدة الصادرة عن الدول أفعالاً سياسية أو قانونيـــة هـــي مسألة لا يمكن حلها إلا من خلال تفسير قصد الدولة صاحبة هذه الأفعال - وهذه قضية معقدة وذاتية للغاية.

٢١- وعلى الرغم من أن المعاهدات هي الشكل الأكثر شيوعاً الذي تستخدمه أغلبية الدول في علاقاتها القانونية الدولية، فإن هذه الدول أصبحت تلجأ، أكثر فأكثر، إلى الأفعال الانفرادية كوسيلة لإخضاع تصرفاتها اللاحقة لشروط معينة. ويمكن للدولة، طبقاً للقانون الدولي، أن تلجأ إلى فعل انفرادي دون حاجة إلى مشاركة دولة أخرى، بقصد إحداث آثار قانونية معينة، ودون حاجة إلى أي شكل من أشكال القبول من جانب الجهة أو الجهات الموجه إليها الفعل.

٢٢- وأشير في الفصل الأول، كمثال آخر على الصعوبات التي يثيرها هذا الموضوع، إلى أن الأفعال الانفرادية الأخرى التي تعتبرها اللجنة الأفعال الأكثر شيوعاً، باستثناء الاحتجاج، وهي التنازل والاعتراف والوعد، لا يعبَّر عنها دائماً بواسطة إعلانات، علاوة على أنها لا تعد دائماً انفرادية، وبذا فإنها لا تدخل ضمن نطاق عمل اللجنة.

٢٣- وقام المقرر الخاص، في معرض تلخيصه للأركان التي يقوم عليها تعريف الأفعال الانفرادية، بشرح مختلف التعديلات التي أدخلت على مشروع التعريف المقدم في تقريره الأول، كاستخدام كلمة "فعل"، وإدراج عبارة "تعبير عن الإرادة لا لبس فيه، تصدره الدولة بنية إحداث آثار قانونية"، واستبعاد مفهوم "الاستقلال الذاتي".

٢٤- وأشار المقرر الخاص إلى أنه على الرغم من أن التعريف يمنح الدول وحدها أهلية اللجوء إلى الأفعال الانفرادية - وهو الموضوع الذي تتناوله ولاية اللجنة - فإن ذلك لا ينبغي أن يفسر بأي حال من الأحوال على أنه يعني أن أشخاص القانون الدولي الآخرين، لا سيما المنظمات الدولية، لا يحق لها ذلك. ويُنظر إلى مفهوم الجهة الموجه إليها الفعل بالمعنى الواسع للكلمة، أي أن الفعل الانفرادي لا يمكن أن يستهدف دولة واحدة أو أكثر فحسب، وإنما يمكن أن يستهدف أيضاً منظمة دولية. وذكّر في هذا الصدد بأن بعض أعضاء اللجنة يعتقدون أنه يمكن توجيه أفعال من هذا القبيل إلى كيانات قانونية دولية أخرى، مثل حركات التحرير، وأن هذا الأمر يثير عدداً من القضايا التي تستحق البحث بشكل مروى فيه.

٢٥- وأشار أيضاً إلى أن تعريف الأفعال الانفرادية المطروح أمام لجنة الصياغة جاء ثمرة بحث مستفيض راعى تعليقات أعضاء اللجنة والحكومات وإلى أن اعتماد التعريف أمر جوهري لإحراز تقدم بشأن مشاريع المواد الأخرى.

٢٦- وتناول المقرر الخاص، في عرضه للإضافة التي ألحقها بتقريره الخامس (A/CN.4/525/Add.1)، جوانب معينة من الموضوع بصورة تكميلية وليس تلخيصية. وتعالج الإضافة شروط صحة الأفعال الانفرادية، وأسباب بطلانها، وتفسيرها، وتصنيفها.

٢٧- وقال إنه أشير في أحد التعليقات التي أدلي بها في الدورة السابقة إلى أنه ينبغي النظر في أسباب بطلان الفعل الانفرادي جنباً إلى جنب مع شروط صحة هذا الفعل، وأنه ينبغي النظر إلى بطلانها بالمعنى الواسع للكلمة،

وليس فقط من حيث العيوب التي تشوب التعبير عن الإرادة. واقتُرح أيضاً أن يُنظر في أسباب أخرى للبطلان قد تؤثر على صحة الفعل الانفرادي، ومنها أهلية صاحب الفعل الانفرادي، وصحة الموافقة عليه، وشرعية موضوعه.

٢٨- وعلى الرغم من أن المؤلفات الفقهية لم تشر إلى هذه القضايا إلا لماماً، وأن الممارسة في هذا المجال شبه معدومة، فإن المقرر الخاص يرى أن أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، ولا سيما المواد ٤٢ إلى ٥٣ و٦٩ إلى ٧١ منها، قد تصلح كنقطة مرجعية صحيحة.

٢٩- ورأى أنه ينبغي الإشارة على نحو ما إلى شروط بطلان الفعل الانفرادي، حتى ولو لم يدرج حكم محدد في مشروع المواد؛ وهذا هو السبب الذي حمله على بيان شروط بطلان الفعل الانفرادي في التقرير.

٣٠- وذكر في هذا الصدد أن ولاية اللجنة تقتصر على الأفعال الانفرادية للدول وأن الدولة هي التي يجب، بالتالي، أن تصدر الفعل الانفرادي، وإن كان هذا لا يمنع أشخاص القانون الدولي الآخرين من القيام بذلك، كما ذكر آنفاً. وإضافة إلى ذلك، يجب أن يُصدِر الفعلَ الانفرادي شخص يتمتع بأهلية التصرف وعقد الالتزامات على المستوى الدولي باسم الدولة.

٣١- وهناك شرط آخر لصحة الفعل الانفرادي وهو شرعية موضوعه. فالفعل الانفرادي يجب ألا يتعارض مع قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون التعبير عن الإرادة خالياً من العيوب.

٣٢- وأشار المقرر الخاص إلى أن النظام الذي يحكم البطلان في القانون الدولي يشكل، بلا ريب، واحداً من أعقد جوانب دراسة الأفعال القانونية الدولية بوجه عام. ومن القضايا التي أثيرت في هذا الشأن آثار الفعل الانفرادي الذي يتعارض مع فعل سابق، سواء أكان تعاهدياً أو انفرادياً: وبعبارة أخرى، تنافي الفعل الانفرادي مع التزامات عقدتها نفس الدولة سابقاً. وأشير أيضاً إلى البطلان المطلق، حيث لا يمكن تأكيد الفعل أو إعلان صحته، والبطلان النسبي، حيث يمكن ذلك. ففي الحالة الأولى يكون الفعل متعارضاً مع قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي أو صادراً نتيجة إكراه ممثل الدولة صاحبة الفعل؛ وفي الحالة الثانية، يمكن أن يسوّي الطرفان أسباب البطلان الأخرى وبالتالي، يمكن أن تكون للفعل آثار قانونية.

٣٣- وقد استعيض في تقريره الخامس عن مشروع المادة الوحيد المتعلق بأسباب البطلان والمقدم سابقاً، بأحكام منفصلة، وذلك استجابة للتعليقات التي أبداها أعضاء لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة. وإن النص الجديد، بإشارته إلى "الدولة أو الدول"، أصبح يشمل أيضاً إمكانية أن تحتج دولة بالبطلان في حالة الأفعال الانفرادية ذات المنشأ الجماعي.

٣٤- وأشير أيضاً إلى أنه يمكن للدولة أو الدول التي أصدرت الفعل أن تستظهر، عيباً في التعبير عن الإرادة، بالغلط أو التدليس أو بإفساد ذمة موظف، بينما يجوز لأية دولة أن تستظهر ببطلان الفعل الانفرادي إذا كان هذا الفعل يتعارض مع قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي (*jus cogens*) أو مع قرار صادر عن مجلس الأمن.

٣٥- وذكر المقرر الخاص أنه لا يزال هناك عدد من القضايا التي لم تحل بعد والتي يمكن أن تخضع للمزيد من النظر. وإحدى هذه القضايا تتعلق، في حالة الأفعال الانفرادية ذات المنشأ الجماعي، بإمكانية أن تلجأ إحدى الدول التي شاركت في إصدار الفعل إلى الاستظهار بالبطلان. ومن القضايا الأخرى آثار بطلان الفعل على العلاقات القانونية بين الدولة التي استظهرت بالبطلان والدول الأخرى التي شاركت في إصدار الفعل وعلى علاقاتها بالجهة الموجه إليها الفعل. وعلاوة على ذلك، سيتعين النظر في عدة أمور من بينها الاشتراط لصالح الأطراف الثالثة، وفي هذه الحالة، إذا أُبطل الفعل الذي أنشأ العلاقة، تُنهى العلاقة مع الدولة الثالثة. وفي هذا السياق، ذكّر المقرر الخاص بأن المادة ٦٩ من اتفاقية لعام ١٩٦٩ تبين عواقب بطلان الفعل، وهي عواقب تختلف عن تلك التي يُفترض أن تترتب على فعل انفرادي ذي منشأ جماعي.وذكر أنه يمكن إظهار التعليقات بشأن تلك النقطة في حكم مقبل يتعلق بهذا الموضوع.

٣٦- وقد يكون لتنوع الأفعال الانفرادية أثر على أهلية الاستظهار ببطلان الفعل. ففي حالة الوعد أو الاعتراف مثلاً، يجوز للدولة صاحبة الفعل أن تستظهر ببطلان الفعل، أما في حالة الاعتراض، فإن الحالة غير ذلك: فبينما يصعب على الدولة صاحبة الفعل أن تستظهر ببطلان الفعل، لا شيء يمنع الدولة الموجه إليها الفعل من القيام بذلك.

٣٧- وثمة قضية أخرى تناولها التقرير ولكن لم يعبَّر عنها بصيغة فعلية وهي ما إذا كانت الدولة صاحبة الفعل تفقد الحق في الاستظهار بسبب بطلان أو سبب آخر لإنهاء الفعل، وذلك نتيجة لسلوكها أو لموقفها، سواء أكان ضمنياً أو صريحاً.

٣٨- وأُثيرت مسألة معرفة ما إذا كان يجوز للدولة أن تعلن صحة أي من الأفعال الانفرادية أو جميع هذه الأفعال من خلال سلوكها اللاحق، أو ما إذا كان ينبغي إجراء تمييز تبعاً لاختلاف الآثار القانونية للفعل. فالاحتجاج، مثلاً، يمكن مقاربته من زاوية مختلفة.

٣٩- ومن القضايا الأخرى التي تطرق إليها التقرير إبطال الفعل الانفرادي بسبب خرق قانون داخلي يتعلق باختصاص إصدار الأفعال الانفرادية وتقييد سلطة التعبير عن الإرادة. وطبقاً لنظام فيينا، لا يمكن الاستظهار بهذا السبب إلا إذا كان الخرق جلياً وإذا تعلق بقاعدة ذات أهمية جوهرية للقانون المحلي للدولة.

٤٠- ومن القضايا الأخرى التي تناولها التقرير تفسير الأفعال الانفرادية. ويرى المقرر الخاص أنه يمكن تطبيق قواعد التفسير على جميع الأفعال الانفرادية، بصرف النظر عن مضمونها، وذلك لأنها تنطوي على التعبير عن الإرادة. وبناء على ذلك، حاول أن يضع قاعدة عامة وقاعدة أخرى بشأن وسائل التفسير الإضافية، كما هو الحال في نظام فيينا، ولكن مع مراعاة السمات المحددة للأفعال الانفرادية.

٤١- وعلى الرغم من أن مشروع المادة المتعلق بالتفسير لا يشير صراحة إلى الطابع التقييدي للتفسير، فإنه يمكن إدراج إشارة من هذا القبيل أو إظهار هذا المفهوم في التعليق.

٤٢- وهناك قضية أخرى عولجت في الإضافة الملحقة بالتقرير وهي تصنيف الأفعال الانفرادية. ولئن كان البعض لا يرى فائدة في هذا التصنيف، فإن المقرر الخاص يرى أن التصنيف قد يساعد في تجميع مشاريع المواد وتحديد هيكلها.وذكر المقرر الخاص أيضاً أنه حتى لو تعذر إجراء التصنيف في الوقت الحاضر، فإنه ينبغي للجنة أن تتخذ قرارا نهائيا بشأن وضع قواعد لفئة من الأفعال الانفرادية مثل الوعود، الأمر الذي يعني التزام الدولة صاحبة الفعل بالالتزامات الانفرادية. ويمكن أن يتناول التقرير القادم، عندئذ، قضايا نقض الأفعال الانفرادية وتعديلها وإنهائها وتعليقها، وهي قضايا معقدة يمكن أن تعالج معالجة أيسر إذا قورنت بذلك النوع وحده من الأفعال.

٤٣- وأشار إلى أن نقض الفعل الانفرادي لا يمكن أن يكون موضوع قاعدة تسري على جميع الأفعال. فنقض وعد أو فعل تضطلع الدولة بموجبه بالتزام وحيد الجانب لا يبدو كنقض فعل تؤكد الدولة بموجبه حقاً من الحقوق.

٤٤- ويجب أن يُنظر إلى إنهاء الفعل الانفرادي وتعليق تطبيقه في ضوء السمات المحددة لهذا الفعل. وفي رأيه أنه ينبغي وضع قواعد بشأن إنهاء الفعل الانفرادي على غرار القواعد الموضوعة بشأن المعاهدات في المادة ٥٩ وما يليها من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وأنه ينبغي بحث عواقب الإنهاء أو تعليق التطبيق استنادا إلى المادتين ٧٠ و٧٢ من الاتفاقية، ولكن مع إيلاء المراعاة الواجبة للسمات الخاصة للفعل الانفرادي.

٤٥- ويرى المقرر الخاص أن هذا النوع من المسائل، الذي لا يمكن أن يكون موضوع قواعد مشتركة، يمكن أن تعالجه اللجنة والفريق العامل الذي سيتم إنشاؤه.