A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.672/Add.1
25 July 2005

ARABIC
Original: FRENCH

لجنة القانون الدولي
الدورة السابعة والخمسون
جنيف، ٢ أيار/مايـــو - ٣ حزيران/يونيـــــه
و١١ تموز/يوليه - ٥ آب/أغسطس ٢٠٠٥

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السابعة والخمسين

المقرر: السيد بيرند نيهاوس

الفصل التاسع

الأفعال الانفرادية للدول

إضافة

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية	١-٣٤	٢
١- عرض المقرر الخاص تقريره الثامن	٢-٨	٢
٢- ملخص المناقشة	٩-٢٤	٢
٣- استنتاجات المقرر الخاص.....	٢٥-٣٤	٥

باء – النظر في الموضوع في الدورة الحالية

١- عُـــرض على اللجنة في دورتها الحالية التقرير الثامن للمقرر الخاص (A/CN.4/557) الذي نظرت فيه في جلساتها ٢٨٥٢ و٢٨٥٣ و٢٨٥٤ و٢٨٥٥ في ١٥ و١٩ و٢٠ و٢١ تموز/يوليه ٢٠٠٥.

١- عرض المقرر الخاص تقريره الثامن

٢- وذكر المقرر الخاص لدى عرضه للتقرير الثامن المتعلق بالأفعال الانفرادية للدول بأن الفريق العامل الذي يرأســـه الســـيد بيليه قام باختيار وتحليل بعض الأمثلة على ممارسات الدول وفقاً للمخطط الذي وضعه الفريق (انظر A/59/10، الفقرة ٢٤٧).

٣- وبالإضـــافة إلى ذلك أشار إلى المناقشات التي دارت في اللجنة السادسة والتي أُعرب فيها عن الحاجة إلى وضع تعريف للأعمال الانفرادية وكذلك صوغ قواعد عامة يمكن أن تطبق عليها. وينبغي أن يكون هذا التعريف على درجة من المرونة تكفي للسماح للدول بهامش التحرك.

٤- ويتضـــمن الجـــزء الأول من التقرير عرضاً مفصلاً بدرجة كافية لـ ١١ مثلاً أو نوعاً من أمثلة أو أنواع الأفعـــال الانفـــرادية المختلفة. وتشكل هذه الأمثلة عينة كبيرة وتمثيلية من الأفعال الانفرادية تتراوح من مذكرة دبلوماســـية بشأن الاعتراف بسيادة دولة على أرخبيل إلى إعلانات تصدرها سلطات بلد مضيف للأمم المتحدة بشأن الإعفاءات من الضرائب وغير ذلك من الامتيازات والحصانات.

٥- واشتملت أيضاً الحالات التي جرى اختيارها على إعلانات ذات نطاق عام، أو إعلانات بشأن التنازل عن السيادة على إقليم، أو مذكرات احتجاج بشأن النظم القانونية للمياه الإقليمية للدول المطلة على بحر قزوين.

٦- ويتضمن الجزء الثاني النتائج المستخلصة من الحالات التي جرى تحليلها. ويمكن ملاحظة التنوع الكبير في مضمون وأشكال هذه الأفعال والجهات التي تصدرها والجهات المستهدفة بها. ويمكن أن تكون الجهات المستهدفة بالأفعال دولاً محددة أو منظمات دولية أو مجموعات دول أو المجتمع الدولي ككل.

٧- وعواقب الأفعال الانفرادية يمكن أيضاً أن تختلف: قد تؤدي هذه الأفعال إلى وضع معاهدات دولية أو قد تؤثر على نظام قانوني هام. ولكن من الصعب رصد تطورات أفعال معينة على مدى فترة زمنية طويلة.

٨- وأعرب المقرر الخاص عن أمله في أن تكون المناقشات المتعلقة بالأفعال التي جرى تحليلها في تقريره بناءة وأن تؤدي إلى تعريف محتمل للأفعال الانفرادية للدول، بما يستجيب للرغبات المُعرب عنها في اللجنة السادسة.

٢- ملخص المناقشة

٩- أعـــرب عدة أعضاء عن ارتياحهم للأمثلة التي جرى تحليلها في التقرير الثامن كما أعربوا عن اهتمامهم المتواصل بالموضوع. غير أن بعض الأعضاء رأوا أن عرض النتائج كان ينبغي أن يكون أكثر تفصيلاً.

١٠- ويرى بعض الأعضاء أنه من الجلي، بناء على دراسة الأمثلة المذكورة في التقرير الثامن، أنه لم تعد هناك أي شكوك في وجود أفعال انفرادية تحدث آثاراً قانونية وتنشئ التزامات محددة. والفقه القانوني الدولي[١] المتعلق بهذا الموضوع يدعم هذا الاستنتاج عند الاقتضاء.

١١- ومن ناحية أخرى، فإن تنوع آثار والدور الهام لسياق هذه الأفعال يجعل من الصعب جداً وضع "نظرية" أو "نظام" للأفعال الانفرادية. وأشير إلى أنه في حين أن بعض العوامل مثل تاريخ الأفعال أو شكلها المحتمل ليس لـــه فيما يبدو دور حاسم، فإنه يبدو في المقابل أن مفاهيم أخرى مثل مضمون الفعل، الجهة التي تصدر الأفعال واختصاصها تشكل عناصر بالغة الأهمية في تحديد تلك الأفعال. ومن هذا المنظور ينبغي عدم إهمال دور الجهات المستهدفة بالأفعال، وردود أفعالها. وكذلك ردود أفعال الأطراف الثالثة. وبالتالي لوحظ أن الممارسة التي جرى دراســـتها بالفعل، والتي يحتمل أن تكون قد أثرتها دراسة إضافية لأفعال أخرى (لا سيما تلك التي توجد بشأنها سوابق قانونية لمحكمة العدل الدولية مثلاً قضية الخلاف على الحدود بين بوركينا فاسو وجمهورية مالي)[٢]، يمكن أن تشكل الأساس من أجل وضع تعريف قطعي ولكن مرن بدرجة كافية في الوقت ذاته. وكذلك يمكن النظر في إمكانية توسيع دائرة الأشخاص الذين يمكن لهم أن يلزموا الدولة بما يتجاوز المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشـــأن قـــانون المعاهدات عن طريق دراسة أفعال تشريعية وقضائية. وعلاوة على ذلك ينبغي البت بشأن بعض المسائل المتعلقة بالمصطلحات (التمييز بين الأفعال الانفرادية بالمعنى الضيق للعبارة والتصرفات)، وكذلك في مسائل تـــتعلق بشكل الأفعال الانفرادية (على سبيل المثال الإعلانات الخطية والشفوية)، وفي مرحلة لاحقة يمكن دراسة عواقب الأفعال الانفرادية وكذلك مسألة المسؤولية في حالة انتهاكات الالتزامات الناشئة عنها.

١٢- وأُعرب أيضاً عن رأي مفاده أن أهمية هذا الموضوع تتمثل في إسداء المشورة للدول بشأن مدى التزامها بالتعهدات الطوعية التي تقطعها على نفسها. وبالتالي، من الضروري تحديد الظروف التي تنشأ فيها جهود ملزمة بغية تفادي "المفاجآت".

١٣- وبـــناء عـــلى ذلك، ينبغي بعد وضع التعريف (وهو ما يمكن أن يشمل عدة مشاريع مواد محددة بقدر الإمكـــان)، دراســـة قدرة واختصاص الجهة التي تصدر الفعل الانفرادي. وفضلاً عن ذلك قد يكون من السابق للأوان دراسة تصرف الدول الذي يمكن أن تترتب عليه آثار مماثلة لآثار الأفعال الانفرادية.

١٤- وفـــيما يـــتعلق بصـــحة الأفعال الانفرادية، وهي جانب من الجوانب الأكثر صعوبة في هذا الموضوع، وارتباطها بقدرة واختصاص الجهة التي أصدرت الفعل الانفرادي، سيكون من المفيد إجراء دراسة مقارنة للأحكام ذات الصلة باتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات من أجل تحديد هرمية وتوزيع الاختصاصات بين القانون الدولي والقانون الداخلي فيما يتعلق بصياغة الالتزامات الدولية وتنفيذها.

---

(١) Affaires du Groenland oriental, CPJI, série A/13, n° 53, p. 71; des Essais nucléaires, CIJ Recueil 1974, pp. 266 et 471: du Temple de Préah-Viehar, CIJ Recueil 1962, p. 21.

(٢) CIJ Recueil 1986, p. 554.

١٥- وأُعـــرب أيضاً عن رأي مفاده أنه ينبغي القيام بـ "استعراض" للأعمال التي اضطلعت بها اللجنة بخصوص هذا الموضوع الذي يتضمن جميع النقاط التي أمكن قبولها بالإجماع وذلك في شكل بيان مصحوب بنتائج عامة أو أولـــية. ويمكن أن تنطلق هذه النتائج من كون أن القانون الدولي يعزو بعض الآثار القانونية إلى أفعال صادرة عن الدول، قامـــت بها بمحض إرادتها ودون حاجة إلى مساعدة من جانب دولة أخرى. وبعد ذلك ستتناول الشكل (الخطي أو غير الخطي) للأفعال الانفرادية، وآثارها، وتنوعها الكبير، وعلاقتها بمبدأ حسن النية، والتاريخ الذي تصدر فيه والتاريخ الذي تحدث فيه آثارها وكذلك التصرف الذي تعرب الدول من خلاله عن إرادتها التي تترتب عليها آثار قانونية.

١٦- وأُشـــير أيضاً إلى أنه ينبغي أخذ عوامل أخرى في الاعتبار من أجل وضع هذه النتائج الأولية مثل ردود أفعال الجهات المستهدفة بالأفعال أو الإجراءات الداخلية المتعلقة بتنفيذ الفعل الانفرادي.

١٧- ومن ناحية أخرى يجب ألا تغيب عن البال ضرورة الحفاظ على حرية الدول في إصدار إعلانات سياسية في أي وقت من الأوقات دون أن تشعر أنها مضغوطة من جراء احتمال التعهد بالتزامات قانونية.

١٨- ووفقـــاً لوجهـــة نظر أخرى، فإن الأفعال التي يطلق عليها اسم الأفعال الانفرادية متنوعة بدرجة كبيرة وتتســـم بطبيعة منوعة ومركبة بحيث يستحيل تدوينها في شكل مشاريع مواد. ولن يتسنى وضع قائمة شاملة بها وبالـــتالي هـــناك تساؤلات بشأن جدوى هذه المهمة. بل إن هناك من يتساءل عما إذا كان أساسها وهو الفعل القانوني، يشكل مفهوماً عالمياً ومعترفاً به بدرجة كافية. وبناء عليه، فإنه يمكن أن تكون الدراسة "الإيضاحية" هي أفضل طريقة لتناول هذا الموضوع، نظراً لأن سياق هذه الأفعال لـــه دور رئيسي في وصفها. ومن جهة أخرى فإن هذا العنصر الســـياقي الحاسم هو الذي يميز بينها وبين النظام الراسخ المتمثل في المعاهدات. وحتى وجود الفقه الدولي الذي يستجيب لحاجـــات أو أســـباب محددة في كل حالة من الحالات، ليس كافياً لتبرير نهج نظري لأول وهلة إزاء الأفعال الانفرادية. وإعداد مشاريع مواد يمكن أن يتسبب في سوء فهم والتباس في موضوع معقد وصعب بالفعل.

١٩- ولوحظ أيضاً أن هذه الأفعال لا يمكن وصفها إلا بعد حدوثها. وهي في حقيقة الأمر تشكل آلية انطلاق يمكن أن تؤدي إلى إسناد حقوق (ولكن ليس التزامات) إلى بلدان ثالثة. وهذه هي الخاصية التي تجعلها تختلف عن المعاهدات التي تطبق في إطار محدد من المعاملة بالمثل. وفي الواقع فإن هذه الأفعال تبلغ "حداً أدنى" لازماً ولكنه غير كافٍ ليشكل نموذجاً تحليلياً ومناسباً. وسيكون من بالغ الصعوبة تحديد هذا الحد الأدنى فهو غامض ومتغيّر بطبيعته.

٢٠- وكمـــا أشـــير عن حق إلى أن الأمر يتعلق بتحديد هذا الحد الأدنى بدقة، حتى وإن بدا غامضاً وصعب التحديد أي الحد الذي تصبح الدول بعده مقيدة بما عليها من التزامات. وحتى إذا جرى هذا التحديد بعد حدوث الفعل، ينبغي تجنب القيام بذلك بطريقة عشوائية. غير أن الأمر يتعلق بشكل خاص بإنشاء آلية تمكن، عن طريق الـــتدوين من تحديد هذه الأفعال حتى قبل حدوثها. وعلاوة على ذلك، فإن القول بأن أفعال الدول لا يمكن أن تفـــرض التزامات على دول أخرى قول غير صحيح. فالأفعال المتعلقة بتعيين الحدود البحرية تثبت عكس ذلك. وأُعـــرب أيضاً عن رأي مفاده أن الأمر يتعلق في الواقع بتحديد مشروعية أو صحة هذه الأفعال التي تحدث آثاراً مؤكدة. وبعد تأكيد هذه الصحة، سيمكن تحديد ما إذا كانت مطابقة لمبادئ القانون الدولي.

٢١- وأُفيد أيضاً أن نية الدول تظل عاملاً حاسماً وإذا كانت الرغبة في تقديم تعهدات أو إنشاء التزامات تتوقف على الظروف والسياق، فإن الشكل كثيراً ما يكون جوهرياً لتحديدها. وعلاوة على ذلك، لأن الشكل ليس له، فيما يبدو، دور حاسم في حد ذاته في عملية وصف الفعل الانفرادي، فإنه هو الذي يميز بين الفعل الانفرادي والمعاهدات الدولية.

٢٢- وعلى أي حال، سيكون من الصعب الاتفاق على قواعد عامة، وبالتالي، ينبغي الاتجاه نحو مبادئ توجيهية أو مبادئ يمكن أن تساعد الدول وترشدها مع السعي إلى الإسهام في تحقيق قدر أكبر من الأمن في هذا الميدان.

٢٣- ولوحظ أيضاً أنه علاوة على نية الدول، والظروف، وإجازة الفعل أو السلطة أو الاختصاص أو العوامل الحاسمة التي تعطي للفعل مضمونه القانوني، ينبغي النظر في مسألة قابلية الفعل للإبطال، باعتبارها عنصراً هاماً في أي دراسة كاملة. وإذا كانت هذه الأفعال ليست موضعاً لقبول أو لتوقع مشروع من جانب الدول الأخرى، فإنه يمكن من حيث المبدأ إبطاله بحرية.

٢٤- وأشار عدة أعضاء إلى أن الأفعال الانفرادية بالدرجة الأولى التي ينبغي النظر فيها هي أفعال مستقلة، أي ليس لها أساس سابق مباشر في القانون العرفي أو الاتفاقي، وهو ما تتسم به الأفعال غير المُجازة. وينبغي عدم الخلط بين هذا المصطلح ومفهومي المعيارية الذاتية (أي فرض الالتزامات على الذات) ومعيارية الآخر (فرض التزامات على دول أخرى).

٣- استنتاجات المقرر الخاص

٢٥- أشار المقرر الخاص في معرض تلخيصه للمناقشة إلى الصعوبة الكبيرة في تحديد الأفعال الانفرادية كمصادر للقانون الدولي. وبالرغم من أن بعض الأعضاء يرون أنه من غير المفيد القيام بتدوين الأفعال الانفرادية، فإن وضع مبادئ تتيح وصف هذه الأفعال سيسهم بلا شك في تحقيق قدر أكبر من الأمن والاستقرار في العلاقات الدولية. فضلاً عن ذلك ينبغي الحفاظ على التوازن بين ضمان الثقة والاستقرار وحريات الدول.

٢٦- وإذا أُخذت حريات الدول في الاعتبار فإنه غني عن القول إن هناك أفعالاً سياسية لا تنوي الدول من خلالها فرض التزامات على نفسها. وبالرغم من أنه من الصعب أحياناً التمييز بين هذين النوعين من الأفعال، فإن إرادة الدولة في الالتزام تشكل جانباً هاماً من وصف هذه الأفعال.

٢٧- أما فيما يتعلق بمسألة ردود أفعال الجهات المستهدفة بالأفعال الانفرادية، يتضح أنه إذا كان هناك قبول من جانب هذه الجهات للتعهدات المقطوعة من طرف واحد، تكون الصلة الناشئة عن ذلك صلة من نوع تعاهدي. وهذا يعني أن "تحرير" أي فعل انفرادي يندرج دائماً ضمن مجال المعاهدات.

٢٨- كذلك ينبغي النظر إلى تصرفات الدولة في ضوء الفعل الانفرادي، وإن كان من الممكن فيما يبدو القيام بذلك في مرحلة لاحقة.

٢٩- ومن جهة أخرى لا يبدو من السهل التوصل إلى موقف موحد بشأن التعريف؛ وعلى أي حال ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عدد من العوامل أو العناصر "الخارجية" للفعل الانفرادي.

٣٠- وفيما يتعلق بالآثار القانونية، بالرغم من تنوعها الكبير (الالتزامات، التنازل، الاعتراف وما إلى ذلك)، ينبغي أن ينظر فيها على ضوء تطابقها مع القانون الدولي.

٣١- ويمكن لاتفاقيتي فيينا بشأن قانون المعاهدات أن توفر الإطار والتوجيه لصياغة بعض المبادئ فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية ولكن يجب نقلها أو استنساخها بأكملها بالنظر إلى اختلاف طبيعة المعاهدات عن طبيعة الأفعال الانفرادية.

٣٢- وأوضح أن النتائج التي توصل إليها تقريره محدودة عمداً، فهي نتائج دراسة حالات ملموسة من واقع الممارسة ويمكن استكمالها وإثراؤها بدراسة حالات إضافية أو بتعليقات وملاحظات من أعضاء اللجنة.

٣٣- واختتم المقرر الخاص كلامه قائلاً إنه يوافق بالكامل على الاقتراح المقدم والقاضي بتقديم نتائج أو اقتراحات عامة في السنة القادمة.

٣٤- ويمكن للفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية أن ينظر في النقاط التي أثارتها المناقشة الغنية والمثيرة للاهتمام وأن يقدم توصيات بشأن اتجاه ومضمون هذه الاقتراحات التي تعكس أيضاً ثمرة عدة سنوات من عمل اللجنة بشأن هذا الموضوع.

- - - - -