تقرير
لجنة القانون الدولي
عن
أعمال دورتها الثامنة والعشرين

---

٣ أيار/مايو - ٢٣ تموز/يوليه ١٩٧٦

الجمعية العامة

الوثائق الرسمية : الدورة الحادية والثلاثون
الملحق رقم ١٠ (A/31/10)

الأمم المتحدة

Digitized by UNOG Library

تقرير
لجنة القانون الدولي
عن
أعمال دورتها الثامنة والعشرين

---

٣ أيار/مايو - ٢٣ تموز/يوليه ١٩٧٦

الجمعية العامة

الوثائق الرسمية : الدورة الحادية والثلاثون
الملحق رقم ١٠ (A/31/10)

الأمم المتحدة

نيويورك، ١٩٧٦

Digitized by UNOG Library

ملاحظـــة

تتألف رموز وثائق الامم المتحدة من حروف وارقـام . ويعني ايراد احد هذه الرموز الاحالـة الـى احـــدى وثـائق الامـم المتحـدة .

*

* *

حيثما وردت في هذا التقرير كلمة " حولية " متبوعـة بالسنة (مثلا : حولية ١٩٧٠) ، فهي تعني الاحالـة الى " حولية لجنـة القانون الدولي " عـن السـنة المشـار اليها في نصها الانكليزى .

Digitized by UNOG Library

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
ملحوظتان ايضاحيتان			هـ
الفصل			
الأول	ـ تنظيم الدورة	١ — ٩	١
	ألف ـ أعضاء اللجنة والمحاضرون في الدورة	٢ — ٤	١
	باء ـ أعضاء هيئة المكتب	٥	٢
	جيم ـ لجنة الصياغة	٦	٣
	دال ـ الأمانة العامة	٧	٣
	هاء ـ جدول الأعمال	٨ — ٩	٣
الثاني	ـ حكم الدولة الأكثر رعاية	١٠ — ٦٠	٥
	ألف ـ مقدمة	١٠ — ٥٩	٥
	١ ـ موجز مداولات اللجنة	١٠ — ٣٦	٥
	٢ ـ حكم الدولة الأكثر رعاية ومبدأ عدم التمييز	٣٧ — ٤٠	١٣
	٣ ـ حكم الدولة الأكثر رعاية والمستويات المختلفة للانماء الاقتصادى	٤١ — ٤٣	١٤
	٤ ـ الطابع العام لمشروع المواد	٤٤ — ٥٩	١٦
	(أ) نطاق المشروع	٤٥ — ٥٥	١٧
	(ب) شكل المشروع	٥٦ — ٥٧	٢٠
	(ج) مخطط المشروع	٥٨ — ٥٩	٢٠
	باء ـ قرار اتخذته اللجنة	٦٠	٢١
	جيم ـ مشروع مواد بشأن حكم الدولة الأكثر رعاية		٢٢
الثالث	ـ مسؤولية الدول	٦١ — ٧٨	١٦٨
	ألف ـ مقدمة	٦١ — ٧٧	١٦٨
	باء ـ مشروع مواد عن مسؤولية الدول	٧٨	١٧٤

Digitized by UNOG Library

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
	١ — نص جميع المواد التي اعتمدتها اللجنة حتى الآن		١٧٥
	٢ — تعليق تمهيدي على الفصل الثالث من المشروع، ونص المواد ١٦ الى ١٩ والتعليقات المتصلة بها، كما أقرتها اللجنة في الدورة الحالية		١٨١
الرابع	— خلافة الدول في غير المعاهدات	٧٩ — ١٠٥	٢٨٠
	ألف — مقدمة	٧٩ — ١٠٤	٢٨٠
	١ — استعراض تاريخي لأعمال اللجنة	٧٩ — ٩٥	٢٨٠
	٢ — ملاحظات عامة بشأن مشروع المواد	٩٦ — ١٠٤	٢٨٨
	(أ) شكل المشروع	٩٦	٢٨٨
	(ب) نطاق المشروع	٩٧ — ١٠٠	٢٨٨
	(ج) هيكل المشروع	١٠١ — ١٠٣	٢٨٩
	(د) الطابع المؤقت للأحكام المعتمدة في الدورات الخامسة والعشرين والسابعة والعشرين والثامنة والعشرين	١٠٤	٢٩٠
	باء — مشروع مواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات	١٠٥	٢٩١
	١ — نص جميع مشاريع المواد التي أقرتها اللجنة حتى الآن		٢٩١
	٢ — تعليق تمهيدي على القسم ٢ من الباب الأول من المشروع ونص المواد ١٢ الى ١٦ والفقرة الفرعية (و) من المادة ٣، مع التعليقات المتصلة بها كما اعتمدتها اللجنة في الدورة الحالية		٢٩٧
الخامس	— قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية	١٠٦ — ١٦٦	٣٤٨

Digitized by UNOG Library

المحتويات (تابع)

الفصل	الفقرات	الصفحة
السادس — قرارات اللجنة واستنتاجاتها الأخرى	١٦٧ — ٢٠١	٣٦٩
ألف — موضوع المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر	١٦٧	٣٦٩
باء — برنامج العمل وتنظيمه	١٦٨ — ١٨٠	٣٦٩
جيم — التعاون مع الهيئات الأخرى	١٨١ — ١٩٠	٣٧٤
١ — اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية — الافريقية	١٨١ — ١٨٢	٣٧٤
٢ — اللجنة الأوروبية المعنية بالتعاون القانوني	١٨٣ — ١٨٦	٣٧٤
٣ — اللجنة القانونية للبلدان الامريكية ..	١٨٧ — ١٩٠	٣٧٥
دال — اصدار طبعة جديدة منقحة من كتاب "أعمال لجنة القانون الدولي"	١٩١	٣٧٦
هاء — موعد ومكان انعقاد الدورة التاسعة والعشرين	١٩٢	٣٧٧
واو — التمثيل في الدورة الحادية والثلاثين للجمعية العامة	١٩٣	٣٧٧
زاى — المحاضرة التذكارية التي تحمل اسم جلبرتو أمادو	١٩٤ — ١٩٦	٣٧٧
حاء — الحلقة الدراسية عن القانون الدولي	١٩٧ — ٢٠١	٣٧٧

ملحوظتان ايضاحيتان

١ — حيثما يرد ، في نص مستشهد به ، تعبير أو مقطع وضع تحته خط لابرازه وتليه نجمة ، فذلك يعني أن التعبير أو المقطع السابق مباشرة لهذه النجمة لم يكن مبرزا في النص الأصلي .

٢ — تيسيرا لاطلاع من يهمه الأمر على المراجع الأصلية المستشهد بها ، أوردنا — في هذه الترجمة العربية — عناوين هذه المراجع والتفاصيل المتعلقة بها بلغتها الأصلية ، وذلك باستثناء وثائق الأمم المتحدة (التي أغفلنا فيها ذكر الصفحات حين تكون الوثيقة صادرة بأكثر من لغة فيختلف رقم الصفحة فيها من لغة الى أخرى) .

Digitized by UNOG Library

الفصل الاول

تنظيـــم الـــدورة

١ ـ قامت لجنة القانون الدولي ، المنشأة عملا بقرار الجمعية العامة ١٧٤ (د ـ ٢) المؤرخ في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ ، بعقد دورتها الثامنة والعشرين في مكتب الامم المتحدة فـــي جنيف من ٣ ايار/مايو حتى ٢٣ تموز/يوليه ١٩٧٦ ، وذلك وفقا لنظامها الداخلي المرفق بذلـــك القرار ، في صيغته المعدلة فيما بعد . وفي التقرير الحالي عرض لاعمال اللجنة خلال هذه الدورة . فالفصل الثاني من التقرير ، وهو عن حكم الدولة الاكثر رعاية يتضمن ، وصفا لاعمال اللجنة في هـــذا الموضوع ، مع مشروع مجموعة من سبع وعشرين مشفوعة بالتعليقات عليها ، بالصيغة التي اعتمدتهـــا اللجنة مؤقتا في قراءة اولى . ويتضمن الفصل الثالث ، وهو عن مسؤولية الدول ، وصفا لاعمال اللجنة في هذا الموضوع ، مع مشروع تسع عشرة مادة معتمدة بصفة مؤقتة حتى الآن ، فضلا عن تعليقات على اربع من هذه المواد اعتمدت بصفة مؤقتة في الدورة الثامنة والعشرين . اما الفصل الرابع ، وهو عن مسألة خلافة الدول في غير المعاهدات ، فيتضمن وصفا لاعمال اللجنة في هذا الموضوع ، مع مشروع ســـت عشرة مادة معتمدة بصفة مؤقتة حتى الآن ، فضلا عن تعليقات على خمس من هذه المواد اعتمـــدت بصفة مؤقتة في الدورة الثامنة والعشرين ، وفقرة فرعية واحدة مضافة الى المادة المتعلقة باستخـــدام المصطلحات ، اعتمدت بالصفة ذاتها في الدورة نفسها . اما الفصل الخامس فمكرس لقانون استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية . وفي الختام ، يتناول الفصل السادس مسألـــة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية او بين منظمتين دوليتين او اكثر ، وتنظيـــم اعمال اللجنة وبرنامج عملها ، وعددا من المسائل الادارية وغيرها .

ألف ـ أعضاء اللجنة والحاضرون فـــي الـــدورة

٢ ـ تتألف اللجنة من الأعضاء التالية أسماؤهم :

السيد روبرتو آغو	(ايطاليا) ؛
السيد اندريه اوستور	(هنغاريا) ؛
السيد ن . أ . اوشاكوف	(اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية) ؛
السيد محمد بجاوى	(الجزائر) ؛
السيد علي سعاد بلكه	(تركيـــا) ؛
السيد سي . و. بينتو	(سرى لانكا) ؛
السيد ارنولد ج . ب. تامس	(هولندا) ؛
السيد سينجين تسوروكا	(اليابان) ؛

Digitized by UNOG Library

السيد دودو ثيـــام	(السنغال) ؛
السيد الفريد رامانفازو افينا	(مدغشقر) ؛
السيد زينون روسيديس	(قبـــرص) ؛
السيد بول رويتـــــر	(فرنســـا) ؛
السيد جوزيه سيته كامارا	(البرازيل) ؛
السيد ميلان شاهوفيتش	(يوغوسلافيا) ؛
السيد عبد الحكيم طبيبي	(افغانستان) ؛
السيد عبدالله العريان	(مصـــر) ؛
السيد فرانسيس فالات	(المملكة المتحدة لبريطانيا العظمـــى وايرلندا الشماليـــة) ؛
السيد خورخي كاستانييدا	(المكسيك) ؛
السيد خوان خوسيه كاله اى كاله	(بيـــرو) ؛
السيد ر . ك . كونتين ـ باكستر	(نيوزيلندا) ؛
السيد ريتشارد د . كيرني	(الولايات المتحدة الامريكية) ؛
السيد الفريدو مارتينز مورينو	(السلفادور) ؛
السيد فرانك اكس .ج . سي . نجينفا	(كينيـــا) ؛
السيد ادوارد هامبرو	(النرويج) ؛
السيد مصطفى كامل ياسين	(العراق) ؛

٣ ـ وفي ٢٠ ايار/مايو ١٩٧٦ انتخبت اللجنة السيد فرانك اكس . ج . سي . نجينفـــــا (كينيا) لشغل المنصب الذى شغر باستقالة السيد تسليم أ. الياس اثر انتخابه لعضوية محكمـــة العدل الدولية .

٤ ـ وقد حضر جميع الاعضاء جلسات اللجنة اثناء دورتها الثامنة والعشرين .

باء ـ اعضاء هيئة المكتب

٥ ـ وفي الجلسة ١٣٦٠ ، المعقودة في ٣ ايار/مايو ١٩٧٦ ، انتخبت اللجنة السادة التالية اسماؤهم لهيئة مكتبها :

Digitized by UNOG Library

السيد عبد الله العريان	رئيسا
السيد بول رويتر	نائبا اول للرئيس
السيد خوان خوسيه كاله اى كاله	نائبا ثانيا للرئيس
السيد ميلان شاهوفيتش	رئيسا للجنة الصياغة
السيد سينجين تسوروكا	مقررا

جيم — لجنة الصياغة

٦ — في ٢١ ايار/مايو ١٩٧٦ ، في الجلسة ١٣٧٤ ، عينت اللجنة لجنة صياغة مؤلفة من الاعضاء التالية اسماؤهم : السيد ن . أ . اوشاكوف ، والسيد الفريد رامانفازوافينا ، والسيد زينون روسيديس ، والسيد بول رويتر ، والسير فرنسيس فالات ، والسيد خوان خوسيه كاله اى كاله ، والسيد ر.ك . كونتين — باكستر ، والسيد ريتشارد د . كيرني ، والسيد الفريدو مارتينز مورينو . وانتخبت اللجنة السيد ميلان شاهوفيتش للعمل كرئيس للجنة الصياغة . وشارك السيد سينجين تسوروكا ايضا في اعمال لجنة الصياغة بوصفه مقررا للجنة القانون الدولي .

دال — الامانة العامة

٧ — حضر السيد ايريك سوى ، المستشار القانوني ، الجلسات ١٣٨٠ و ١٣٨١ و١٣٨٣ و١٣٨٤ ، المعقودة على الترتيب في ٣١ ايار/مايو وفي ١ و ٣ و ٤ حزيران/يونيه ١٩٧٦ ؛ وكان يمثل الامين العام في تلك المناسبات . وفي الجلسات الاخرى لهذه الدورة قام بتمثيل الامين العام السيد يورى م . ريباكوف ، مدير شعبة التدوين بادارة الشؤون القانونية ، وعمل امينا للجنة . وعمل السيد سانتياغو توريس — برناندس وكيلا لامين اللجنة ، وعمل السيد ادوارد و فالانسيا — اوسبينا ، والسيد موريتاكا هاياشي ، والسيد لارى د . جونسون كأمناء مساعدين للجنة .

هاء — جدول الاعمال

٨ — اقرت اللجنة جدول اعمال لدورتها الثامنة والعشرين يتألف من البنود التالية :

١ — ملء الشواغر الطارئة في اللجنة (المادة ١١ من النظام الاساسي)

٢ — مسؤولية الدول

٣ — خلافة الدول في غير المعاهدات

٤ — حكم الدولة الاكثر رعاية

Digitized by UNOG Library

٥ — مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو اكثر

٦ — قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية

٧ — برنامج العمل الطويل الاجل

٨ — تنظيم الأعمال المقبلة

٩ — التعاون مع الهيئات الاخرى

١٠ — زمان ومكان انعقاد الدورة التاسعة والعشرين

١١ — مواضيع اخرى

٩ — في اثناء الدورة ، عقدت اللجنة اربعا وخمسين جلسة علنية (الجلسات من ١٣٦٠ الى ١٤١٣) وجلسة واحدة مغلقة (في ٢٠ ايار/مايو ١٩٧٦) . وبالاضافة الى ذلك ، عقدت لجنة الصياغة ١٩ جلسة ، وكذلك عقد مكتب اللجنة الموسع وفريقه الفرعي المعني بالتخطيط ست جلسات. وقد نظرت اللجنة في جميع بنود جدول اعمالها باستثناء البند ١٥ (مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو اكثر) على النحو الموضح ادناه (١) .

---

(١) انظر الفصل السادس ، الفرع " ألف "

Digitized by UNOG Library

الفصل الثانـي

حكم الدولة الاكثـر رعايـــــة*

الف ـ مقدمـــة

١ ـ موجـز مداولات اللجنـــة

١٠ — نظرت اللجنة في دورتها السادسة عشرة ،عام ١٩٦٤ ، في اقتراح تقدم به احد اعضائها ، هو السيد خمينز دى ارتشاغا ، يرمي الى تضمين مشروع موادها المتعلق بقانون المعاهدات نصـــا بشأن حكم الدولة الاكثر رعاية (٢) . وكان المقصود من النص المقترح هو ان يستثنى هذا الحكـــم بنص صريح من انطباق المواد المتعلقة بمشكلة اثر المعاهدات على الدول الثالثة . وقيل في دعـــم هذا الاقتراح ان التعابير العامة الفضفاضة التي كانت قد صيغت فيها المواد التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة بشأن الدول الثالثة قد تضفي الغموض على التمييز بين الاحكام الموضوعة في صالح الدول الثالثة وبين انطباق حكم الدولة الاكثر رعاية ، وان هذا التمييز قد يصبح على جانب خاص مـــن الاهمية فيما يتصل بالمادة المتعلقة بنقض او تعديل احكام تتناول التزامات او حقوق دول ليســـت اطرافا في معاهدات . بيد ان اللجنة ، مع اعترافها باهمية عدم الاخلال بانطباق احكام الدولـــة الاكثر رعاية ، لم تكن ترى ان المواد المعتمدة تمس ، بأى صورة من الصور ، الاحكام المشار اليها ؛ ولهذا رأت انه ليس ثمة حاجة الى تضمين مشروعها حكما وقائيا من النوع المقترح . اما بالنسبة الـــى احكام الدولة الاكثر رعاية بصفة عامة ، فلم يكن من رأى اللجنة ان من المناسب ان تتناولها كجزء مـــن تدوين القانون العام للمعاهدات ، وان كان من رأيها انه قد يستحسن ان تصبح هذه الاحكـــام يوما ما موضوعا لدراسة خاصة (٣) . وقد ظلت اللجنة على موقفها هذا في دورتها الثامنة عشـــرة ، المعقودة في عام ١٩٦٦ (٤) .

---

* ملحوظة خاصة بالنص العربي : التعبير الاكثر شيوعا في العالم العربي هـــو " شرط الدولة الاكثر رعاية" ، ولكننا فضلنا استعمال كلمة " حكم " توخيا لمزيد من الدقة في الترجمـــة وتفاديا لمحذور التباس الامر على القارئ لدى الحديث عن " الشروط " التي قد يرتبط بها هذا " الشرط".

(٢) حولية ١٩٦٤ ، المجلد الاول ، ص ١٨٤ ، الجلسة ٧٥٢ ، الفقرة ٢ .

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة عشرة ، الملحق رقـــم ٩ (A/5809) ، الفقرة ٢١ (حولية ١٩٦٤ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/5809 الفقرة ٢١) .

(٤) المرجع نفسه ، الدورة الحادية والعشرون ، الملحق رقـــم ٩ (A/6309/Rev.1 و Corr.1) ، الجـزء الثانـــي ، الفقرة ٣٢ (حولية ١٩٦٦ ، المجلد الثاني ، الوثيقـــة A/6309/Rev.1 ، الجزء الثاني ، الفقرة ٣٢) .

Digitized by UNOG Library

١١ — وفي الدورة التاسعة عشرة ، عام ١٩٦٧ ، لاحظت اللجنة ان عددا من الممثلين في اللجنة السادسة ، خلال الدورة الحادية والعشرين للجمعية العامة ، قد طالبوا بأن تعالج اللجنة حكم الدولة الاكثر رعاية بوصفه احد وجوه القانون العام للمعاهدات . وبالنظر الى الاهتمام الذى ابدى بالمسألة والى كون ايضاح نواحيها القانونية قد يفيد لجنة الامم المتحدة للقانون التجارى الدولي ، قررت اللجنة ان تدرج في برنامج اعمالها موضوع " احكام الدولة الاكثر رعاية في قانون المعاهدات " ، وعينت السيد اندريه اوستور مقررا خاصا بشأن هذا الموضوع (٥) .

١٢ — وفي الدورة العشرين للجنة ، عام ١٩٦٨ ، قدم المقرر الخاص ورقة عمل تستعرض الدراسة التحضيرية التي قام بها حول الموضوع وتشير في ايجاز الى ما يتوقع ان يكون مضمونا لتقرير يعتزم تقديمه في مرحلة لاحقة (٦) . كذلك قدم المقرر الخاص استبيانا يورد قائمة من نقاط طلب الى اعضاء اللجنة ان يعربوا عن ارائهم بشأنها . وقد عمدت اللجنة ، مع اعترافها بالاهمية الاساسية لدور حكم الدولة الاكثر رعاية في ميدان التجارة الدولية ، الى توجيه المقرر الخاص الا يقصر دراساته على هذا المجال ، بل ان يستكشف مجالات التطبيق الرئيسية لهذا الحكم . وكان من رأى اللجنة ان عليها ان تركز اهتمامها على الطابع القانوني لهذا الحكم وعلى الشروط القانونية التي تنتظم تطبيقه ، وان عليها ان توضح نطاق الحكم واثره ، بوصفه مؤسسة قانونية ، وذلك في اطار جميع نواحي التطبيق العملي له . وقالت اللجنة انها تأمل ان تقيم دراساتها على اوسع الأسس الممكنة ، دون ان تدخل مع ذلك ، في مجالات تتجاوز حدود مهامها . وفي ضوء هذه الاعتبارات ، اوعزت اللجنة كذلك الى المقرر الخاص ان يقوم ، عن طريق الامانة العامة ، باستشارة جميع المنظمات والوكالات المعنية بالامر التي قد يكون لها سابق تجربة خاصة في مجال تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية .

١٣ — وقررت اللجنة في الدورة نفسها تقليص عنوان الموضوع بحيث يصبح " حكم الدولة الاكثر رعاية " (٧) .

١٤ — وفي القرار ٢٤٠٠ (د — ٢٣) المؤرخ في ١١ كانون الاول / ديسمبر ١٩٦٨ اوصت الجمعية العامة اللجنة ، في جملة امور ، بمواصلة دراسة حكم الدولة الاكثر رعاية . وفي السنوات التالية ، اصدرت الجمعية العامة التوصية نفسها في قراراتها ٢٥٠١ (د — ٢٤) المؤرخ في ١٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٩ ، و ٢٦٣٤ (د — ٢٥) المؤرخ في ١٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٠ ، و ٢٧٨٠ (د — ٢٦) المؤرخ في ٣ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧١ ، و ٢٩٢٦ (د — ٢٧) المؤرخ في ٢٨ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٢ .

---

(٥) المرجع نفسه ، الدورة الثانية والعشرون ، الملحق رقم ٩ A/6709/Rev.1 و Rev.1/Corr.1 الفقرة ٤٨ (حولية ١٩٦٧ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/6709/Rev.1 ، الفقرة ٤٨) .

(٦) حولية ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/L.127 .

(٧) المرجع نفسه ، المجلد الاول ، الجلسة ٩٨٧ ، الفقرات ٧ — ١٢ .

Digitized by UNOG Library

١٥ — وفي دورة اللجنة الحادية والعشرين ، عام ١٩٦٩ ، قدم المقرر الخاص تقريره الاول (٨) الذى تضمن عرضا تاريخيا لنحكم الدولة الاكثر رعاية حتى الحرب العالمية الثانية ، مع التركيز بصفة خاصة على الدراسات المتصلة بهذا الحكم والتي اضطلعت بها عصبة الامم او تمت تحت رعايتها . وقد نظرت اللجنة في التقرير ، واوعزت الى المقرر الخاص ، بناء على اقتراحاته التي اقرتها ، ان يجعل خطوته التالية اعداد دراسة تستوحي بالدرجة الاولى الردود الواردة من المنظمات والوكالات المعنية التي استشارها الامين العام مع الاستناد ايضا الى قضايا ثلاث ذات صلة بالحكم عالجتها محكمة العدل الدولية (٩) .

١٦ — وعملا بتوجيهات اللجنة ، قدم المقرر الخاص تقريره الثاني (١٠) في الدورة الثانية والعشرين للجنة عام ١٩٧٠ . وفي الجزء الاول من هذا التقرير ، قدم المقرر الخاص عرضا تحليليا للآراء التي قال بها الاطراف والقضاة حول طبيعة الحكم وتطبيقه في القضايا الثلاث التي نظرتها محكمة العدل الدولية ، وهي قضية شركة النفط الانكلو — ايرانية (في الاختصاص) (١٩٥٢) (١١) ، والقضية المتعلقة بحقوق مواطني الولايات المتحدة الامريكية في المغرب (حكم) (١٩٥٢) (١٢) ، وقضية اباتيلوس (في الاساس الزامية التحكيم) (١٩٥٣) (١٣) . كذلك تناول المقرر الخاص في هذا الجزء القرار الذى اصدرته ، في ٦ آذار/مارس ١٩٥٦ ، لجنة التحكيم المنشأة بموجب اتفاق ٢٤ شباط/فبراير ١٩٥٥ بين حكومتي اليونان والمملكة المتحدة للتحكيم في دعوى اباتيلوس (١٤) .

١٧ — وقدم المقرر الخاص في الجزء الثاني من تقريره الثاني عرضا منهجيا لردود المنظمات الدولية والوكالات المعنية على الرسالة التي عممها عليها الامين العام في ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩٦٩ . وكان الامين العام ، في هذه الرسالة ، قد دعا المنظمات والوكالات المعنية ان تمده بجميع المعلومات المستمدة من تجاربها والتي يمكن ان تساعد المقرر الخاص واللجنة في مهمة التدوين والانماء التدريجي لقواعد القانون الدولي المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية ، وذلك بغية احالة تلك المعلومات

---

(٨) حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 .

(٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/7610/Rev.1) ، الفقرة ٨٩ (حولية ١٩٦٩ ، الوثيقة A/7610/Rev.1 ، الفقرة ٨٩) .

(١٠) حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 .

(١١) محكمة العدل الدولية ، تقارير عام ١٩٥٢ ، ص ٩٣ .

(١٢) المرجع نفسه ، صفحة ١٧٦ .

(١٣) محكمة العدل الدولية ، تقارير ١٩٥٣ ، صفحة ١٠ .

(١٤) الامم المتحدة ، مجموعة قرارات التحكيم الدولي ، المجلد الثاني عشر (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع : 63.V.3)، صفحة ٩١ .

Digitized by UNOG Library

الى المقرر الخاص . وكان مما طلبه منها بصفة خاصة ان تلفت الانتباه الى كل مايتصل بالموضوع من معاهدات ثنائية او متعددة الاطراف ومن بيانات او ممارسات او وقائع ، وان تبدى آراءها فيما يتعلق بالقواعد الراهنة التي يمكن ان تستبان بصدد هذا الحكم . وقد اجاب عدد من المنظمات والوكالات المعنية بردود مفصلة على الرسالة المعممة ، وشكلت هذه الردود اساسا للجزء الثاني من التقرير الثاني للمقرر الخاص .

١٨ — ولم تتمكن اللجنة من النظر في الموضوع في دورتيها الثانية والعشرين (١٩٧٠) والثالثة والعشرين (١٩٧١) .

١٩ — غير ان اللجنة قامت ، في دورتها الثالثة والعشرين ، وبناء على اقتراح المقرر الخاص ، برجاء الامانة العامة ان تعد ، على اساس مجموعات الاحكام القضائية المتوفرة لها والمعلومات التي تحصل عليها من الحكومات ، " موجزا لقرارات المحاكم القومية التي تتناول احكام الدولة الاكثر رعاية " (١٥) .

٢٠ — وفي الدورة الرابعة والعشرين للجنة ، عام ١٩٧٢ ، قدم المقرر الخاص تقريره الثالث (١٦) مقترحا فيه مجموعة من خمس مواد بشأن حكم الدولة الاكثر رعاية ، مع التعليقات عليها . وكانت المواد تتضمن تعريف المصطلحات المستخدمة في المشروع ، ولاسيما مصطلحي " حكم الدولة الاكثر رعاية " (المادة ٢) و " معاملة الدولة الاكثر رعاية " (المادة ٣) ، كما تتناول السند القانوني لمعاملة الدولة الاكثر رعاية (المادة ٤) ومنشأ حق الدولة المستفيدة (المادة ٥) .

٢١ — ولم تستطع اللجنة ان تدرس الموضوع في دورتها الرابعة والعشرين ، عام ١٩٧٢ ، نظرا لانشغالها الكلي بانجاز مشروع المواد الخاصة بخلافة الدول في المعاهدات ومشروع المواد الخاصة بمنع الجرائم المرتكبة ضد الموظفين الدبلوماسيين وغيرهم من الاشخاص الذين لهم حق التمتع بحماية دولية والمعاقبة على هذه الجرائم .

٢٢ — الا ان اللجنة قامت في تلك الدورة ، بناء على اقتراح المقرر الخاص ، برجاء الامانة العامة ان تقوم ببحوث حول احكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في المعاهدات المنشورة في مجموعة معاهدات الامم المتحدة ، تستقصي فيها مجالات تطبيق الاحكام المعنية وعلاقتها باحكام المعاملة القومية ، والاستثناءات المنصوص عليها في هذه المعاهدات والممارسة الخاصة بخلافة الدول فيما يتعلق باحكام الدولة الاكثر رعاية (١٧) .

---

(١٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السادسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8410/Rev.1) ، الفقرة ١١٣ (حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، الوثيقة A/8410/Rev.1 ، الفقرة ١١٣) .

(١٦) حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني الوثيقة A/CN.4/257 و Add.1 .

(١٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8710/Rev.1) ، الفقرة ٧٥ (حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفقرة ٧٥) .

Digitized by UNOG Library

٢٣ — وفي الدورة الخامسة والعشرين للجنة ، عام ١٩٧٣ ، قدم المقرر الخاص تقريره الرابع (١٨) ، مقترحا فيه ثلاث مواد اخرى ، مشفوعة بتعليقات ، تتناول قرينة افتراض عدم مشروطية الحكم (المادة ٦) وقاعدة تماثل الطبيعة (ejusdem generis) (المادة ٧) ، والحقوق المكتسبة للدولة المستفيدة (المادة ٨) .

٢٤ — وفي الدورة الخامسة والعشرين كذلك ، نظرت اللجنة في ثالث تقارير المقرر الخاص ، في جلساتها ١٢١٤ الى ١٢١٨ ، واحالت مشاريع المواد ٢ و ٣ و ٤ و ٥ المقترحة في ذلك التقرير الى لجنة الصياغة . وفي جلستها ١٢٣٨ ، نظرت في تقارير لجنة الصياغة واعتمدت المواد ١ الى ٧ في قراءة اولى .

٢٥ — وقد اوردت اللجنة في تقريرها عن اعمال دورتها الخامسة والعشرين ، بغية اعلام الجمعية العامة ، نصوص مشاريع المواد المذكورة والتعليقات عليها بالصيغة التي اعتمدتها بها ، مسترعية في الوقت ذاته انتباه الجمعية العامة الى كون اعتماد مشاريع هذه المواد السبع لا يشكل الا المرحلة الاولية من عملها في اعداد مشاريع مواد حول الموضوع (١٩) .

٢٦ — وفي القرار ٣٠٧١ (د — ٢٨) المؤرخ ٣٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٣ ، اوصت الجمعية العامة اللجنة ، في جملة امور ، ان تمضي قدما في اعداد مشاريع المواد المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية . وفي وقت لاحق ، كررت الجمعية العامة التوصية نفسها في قرارها ٣٣١٥ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧٤ .

٢٧ — وفي الدورة السادسة والعشرين للجنة ، عام ١٩٧٤ ، قدم المقرر الخاص تقريره الخامس (٢٠) ، متضمنا مشاريع ثلاث عشرة مادة اخرى ، مشفوعة بتعليقات . وكانت المواد المذكورة تتناول أثر حكم الدولة الأكثر رعاية حين يكون غير مشروط (المادة ٦ باء) ، واثر حكم الدولة الأكثر رعاية حين يكون مشروطا بالمقابلة المادية بالمثل (المادة ٦ جيم) ؛ ومراعاة قوانين ونظم الدولة المانحة (المادة ٦ دال) ؛ ونطاق حكم الدولة الأكثر رعاية فيما يتعلق بالأشخاص والأشياء (المادة ٧ باء) ؛ وحكم المعاملة القومية (المادة ٩) ؛ والمعاملة القومية (المادة ١٠) والمعاملة القومية في الدول الاتحادية (المادة ١٠ باء) ؛ واثر حكم المعاملة القومية حين يكون غير مشروطا (المادة ١١) وأثر حكم المعاملة القومية حين يكون مشروطا بالمقابلة المادية بالمثل (المادة ١٢) ؛ وحق الدولة المستفيدة من حكم الدولة الأكثر رعاية في التمتع بالمعاملة القومية (المادة ١٣) ؛ والجمع بين المعاملة القومية ومعاملة الدولة الأكثر رعاية (المادة ١٤) ؛ وبدء نفاذ حكم الدولة الأكثر رعاية وانهاءه أو تعليقه (المادتان ١٥ و ١٦ ، على التوالي) .

---

(١٨) حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/266 .

(١٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1) الفقرتان ١٠٧ و ١٠٨ (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفقرتان ١٠٧ و ١٠٨) .

(٢٠) حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ١١٧ ، الوثيقة A/CN.4/280 .

Digitized by UNOG Library

٢٨ — ولم تستطع اللجنة ان تستأنف النظر في الموضوع في دورتها السادسة والعشرين نظرا لانه كان عليها ان تكرس معظم الوقت في تلك الدورة للقراءة الثانية لمشاريع المواد الخاصة بخلافة الدول في المعاهدات ولاعداد مشاريع مواد حول مسؤولية الدول .

٢٩ — وفي الدورة السابعة والعشرين ، عام ١٩٧٥ ، قدم المقرر الخاص تقريره السادس (A/CN.4/286 و Corr.1) (٢١) ، متضمنا مقترحات بشأن تنقيح بعض مشاريع المواد المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية التي اعتمدتها اللجنة في دورتها الخامسة والعشرين ، وبشأن بعض مشاريع المواد التي قدمها هو نفسه في تقريريه السابقين ، مضفوعة بمزيد من التعليقات ، وكذلك بمشاريع مواد اضافية حول منشأ ونطاق المعاملة القومية (المادة "س") ؛ وقرينة افتراض عدم مشروطية حكم المعاملة القومية (المادة "ص") ؛ وحكم الدولة الاكثر رعاية والاتفاقات المتعددة الاطراف (المادة ٨ باء) ، مع التعليقات عليها . وتناول التقرير ايضا حالة الاتحادات الجمركية وما يماثلها من الروابط بين الدول ؛ كما تناول حكم الدولة الاكثر رعاية واختلاف مستويات الانماء الاقتصادي في الدول .

٣٠ — وفي الدورة نفسها قامت اللجنة ، في جلساتها ١٣٣٠ الى ١٣٤٣ ، بالنظر في التقارير الرابع والخامس والسادس التي قدمها المقرر الخاص ، واحالت الى لجنة الصياغة مشاريع المواد ٦ و ٦ باء و ٦ جيم و ٦ دال و ٧ و ٧ باء و ٨ و ٨ باء و ١٣ و ١٤ و ١٥ و ١٦ ، الواردة في التقارير المشار اليها . وكذلك احالت اللجنة الى لجنة الصياغة نص مادة قدمه المقرر الخاص اثناء الدورة يقضي بالاستثناء من تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية في حالة وجود نظام افضليات معمم ممنوحة لدول نامية (A/CN.4/L.288/Rev.1) (٢٢) . وقامت اللجنة في جلستيها ١٣٥٢ و ١٣٥٣ بالنظر في تقرير لجنة الصياغة ، واعتمدت المواد ٨ الى ٢١ في قراءة اولى .

٣١ — وفي القرار ٣٤٩٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥ ، اوصت الجمعية العامة اللجنة ، في جملة امور ، ان تكمل في دورتها الثامنة والعشرين القراءة الاولى لمشاريع المواد المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية .

٣٢ — وفي الدورة الحالية ، قدم المقرر الخاص تقريره السابع (A/CN.4/293 و Add.1) (٢٣) ، متضمنا مقترحات تتعلق ببعض المواد التي اعتمدتها اللجنة سابقا [بما في ذلك اقتراح يتضمن المادة ٢ فقرة فرعية جديدة (هـ) بشأن "المقابلة المادية بالمثل" ، وتضمين المادة ٣ جملة جديدة برقم (٤) ومشاريع خمس مواد اخرى ، مشفوعة بالتعليقات ، تتناول العلاقة بين هذه المواد وبين

---

(٢١) سينشر مطبوعا في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني .

(٢٢) للاطلاع على النص ، انظر حولية ١٩٧٥ ، المجلد الاول ، الجلسة ١٣٤٢ ، الفقرة ١ .

(٢٣) سينشر مطبوعا في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني .

Digitized by UNOG Library

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (المادة "الف") ؛ وحالات خلافة الدول ، ومسؤولية الدول ونشوب الاعمال الحربية (المادة "باء") ؛ وعدم رجعية مشاريع المواد الحالية (المادة "جيم") ؛ وحرية الاطراف في صياغة الحكم وتقييد إعماله (المادة "دال") ؛ واحكام الدولة الاكثر رعاية من حيث المعاملة الممنوحة للدول غير الساحلية (المادة "هاء"] . وتضمن التقرير ايضا فصلا بعنوان "احكام في صالح الدول النامية" وفصلا آخر بعنوان "تسوية المنازعات" .

٣٣ — وقد نظرت اللجنة في التقرير السابع المقدم من المقرر الخاص في جلساتها ١٣٧٧ الى ١٣٨٩ ، واحالت الى لجنة الصياغة الفقرة الفرعية (هـ) المقترحة اضافتها الى المادة ٢ ، والجملة الجديدة (٤) المقترح ادخالها على المادة ٣ ، ومشاريع المواد "الف" ، و"باء" ، و"جيم" ، و"دال" ، و"هاء" الواردة في التقرير المذكور . وكذلك احالت اللجنة الى لجنة الصياغة الفرع ١٠ ("استثناءات من إعمال الحكم — المرور عبر الحدود") والفرع ١١ ("مسألة الاتحادات الجمركية") من الفصل الاول من التقرير السابع ، والفرع ٤ ("احكام الدولة الاكثر رعاية فيما يتعلق بالتجارة بين البلدان النامية") من الفصل الثاني من ذلك التقرير ، وكذلك المادة ٢١ التي سبق ان اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة في دورتها السابعة والعشرين . وفي الجلسة ١٤٠٤ ، نظرت اللجنة في تقرير لجنة الصياغة واعتمدت في قراءة اولى المواد ٢١ الى ٢٧ ، فضلا عن الفقرة الفرعية (هـ) في المادة ٢ . وقررت ، في الجلسة نفسها ، ان تعتمد بعض التغييرات التي اجرتها لجنة الصياغة في المواد المعتمدة سابقا بهدف توحيد المصطلحات وبتت في بعض الامور المعلقة التي تتصل بنصوص وردت بين اقواس معقوفة في المادتين ١٦ و ١٧ ، كما هو موضح ادناه في التعليقات على هاتين المادتين .

٣٤ — وعملا بتوصية الجمعية العامة الواردة في قرارها ٣٤٩٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥ ، اكملت اللجنة في دورتها الحالية القراءة الاولى لمشاريع المواد المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية . ويرد فيما يلي ، في الفرع جيم من هذا الفصل ، النص الكامل للمواد المذكورة ، مع التعليقات عليها (٢٤) ، بالصيغة التي اعتمدتها اللجنة في دوراتها الخامسة والعشرين والسابعة والعشرين والثامنة والعشرين .

---

(٢٤) ان التعليقات على بعض المواد التي اعتمدتها اللجنة في دورتيها الخامسة والعشرين والسابعة والعشرين قد كثفت هنا استهدافا للتوفير والايجاز . على ان في الامكان الاطلاع على التعليقات في صيغتها الاصلية ، الأحفل بالتفاصيل ، في تقارير اللجنة عن اعمال هاتين الدورتين . [من اجل الدورة الخامسة والعشرين ، انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) سينشر مطبوعا في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني].

Digitized by UNOG Library

٣٥ — وقد قررت اللجنة ، وفقا للمادتين ١٦ و ٢١ من نظامها الداخلي ، ان تحيل مشاريع المواد المؤقتة الى حكومات الدول الاعضاء ، عن طريق الامين العام ، لابداء ملاحظاتها عليها .

٣٦ — وفي الدورة الخامسة والعشرين للجنة وزعت الامانة العامة الوثيقة المعنونة " موجز لقرارات المحاكم القومية المتصلة بحكم الدولة الاكثر رعاية " (٢٥) والتي اعدت بناء على طلب اللجنة (٢٦) .

---

(٢٥) حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/969 ، التي سيشار اليها بعد الآن باسم " موجز الامانة العامة " .

(٢٦) انظر الفقرة ١٩ اعلاه .

Digitized by UNOG Library

٢ — حكم الدولة الأكثر رعاية ومبدأ عدم التمييز

٣٧ — قامت اللجنة بالنظر في العلاقة والتفاعل بين حكم الدولة الاكثر رعاية ومبدأ عدم التمييز . وقد ناقشت ، بصفة خاصة ، مسألة ما اذا كان مبدأ عدم التمييز لا يعني ضمنيا تعميم معاملة الدولة الاكثر رعاية .

٣٨ — وكانت اللجنة قد اعترفت قبل عدة سنوات بأن قاعدة عدم التمييز هي " قاعدة عامة يستتبعها تساوى الدول "(٢٧) ، وان عدم التمييز هو " قاعدة عامة ملازمة لتساوى الدول في السيادة "(٢٨) . وفي القرار ٢٦٢٥ (د — ٢٥) المؤرخ في ٢٤ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٧٠ ، اقرت الجمعية العامة اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الامم المتحدة ، الذى ينص ، في جملة امور ، على ان :

" على الدول ان تسير في علاقاتها الدولية ،في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية والتجارية ، وفقا لمبادئ التساوى في السيادة . . . "

٣٩ — ومن الممكن ، في نظر اللجنة ، اعتبار حكم الدولة الاكثر رعاية اسلوبا او وسيلة لتعزيز تساوى الدول او عدم التمييز . ولقد اعلنت محكمة العدل الدولية ان المقصود من الحكم هو " اقامة مساواة اساسية غير تمييزية بين جميع البلدان المعنية وادامة هذه المساواة في كل الأوقات"(٢٩) .

٤٠ — الا ان اللجنة قد لاحظت انه لا ينبغي للعلاقة الوثيقة بين حكم الدولة الأكثر رعاية والمبدأ العام لعدم التمييز ان تؤدى الى تعمية الفوارق الموجودة بين المفهومين . ومن الأمثلة التي تلقي الضوء على هذه الفوارق ، المواد المتصلة بالموضوع من اتفاقيتي جنيف للعلاقات الدبلوماسية(٣٠) وللعلاقات القنصلية(٣١) ومن اتفاقية البعثات الخاصة(٣٢) . فكل من الاتفاقيتين الأوليين تتضمن مادة تنص في جزء منها على مايلي :

---

(٢٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة عشرة ، الملحق رقم ٩ (A/3859 و Corr.1)، الفصل الثالث ، الفرع الثاني ، الفقرة (١) من التعليق على المادة ٤٤ (حولية ١٩٥٨ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/3859 ، الفصل الثالث ، الفرع الثاني ، الفقرة (١) من التعليق على المادة ٤٤) .

(٢٨) المرجع نفسه ، الدورة السادسة عشرة ، الملحق رقم ٩ (A/4843) ، الفصل الثاني ، الفرع الرابع ، الفقرة (١) من التعليق على المادة ٧٠ (حولية ١٩٦١ ، المجلد الثاني ، الوثيقة (A/4843)، الفصل الثاني ، الفرع الرابع ، الفقرة (١) من التعليق على المادة ٧٠)

(٢٩) القضية المتعلقة بحقوق مواطني الولايات المتحدة الامريكية في المغرب (حكم) محكمة العدل الدولية ، تقارير ١٩٥٢ ، ص ١٩٢)

(٣٠) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٠٠ ، ص ٩٥ .

(٣١) المرجع نفسه ، المجلد ٥٩٦ ، ص ٢٦١ .

(٣٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والعشرون ، الملحق رقم ٣٠ (A/7630) .

Digitized by UNOG Library

" ١ — في تطبيق احكام هذه الاتفاقية ، لا يجوز للدولة المعتمد لديها التمييز بين الدول .

" ٢ — الا انه لا يعتبر ان هنالك تمييزا :

...

(ب) حين تتبادل دول ما ، بمقتضى العرف او الاتفاق ، معاملة افضل مما تتطلبه احكام هذه الاتفاقية "(٣٣) .

وتتضمن اتفاقية البعثات الخاصة مادة تنص في جزء منها على مايلي :

"عدم التمييز

" ١ — في تطبيق احكام هذه الاتفاقية لا يمارس اى تمييز بين الدول .

" ٢ — الا انه لا يعتبر ان هناك تمييزا :

...

(ب) حين تغير دول ما ، فيما بينها ، بمقتضى العرف او الاتفاق ، مدى التسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة لبعثاتها الخاصة . . ."(٣٤) .

وتعكس هذه الاحكام القاعدة الغنية عن البيان ، والتي تقول ان الدول ، على كونها ملزمة بالواجب الناشئ عن مبدأ عدم التمييز ، تظل مع ذلك حرة في ان تمنح رعاية خاصة لدول اخرى على اساس علاقة خاصة ما ، ذات طابع جغرافي او اقتصادى او سياسي او خلافه . وبصيغة اخرى ، يمكن ان يعتبر مبدأ عدم التمييز قاعدة عامة يحق لأى دولة ان تحتج بها في اى حين ؛ الا انه ليس لأى دولة ان تحتج عادة بهذا المبدأ ضد دولة اخرى قدمت لدولة ثالثة معاملة تتصف بتفضيل استثنائي ، مادامت الدولة المعنية قد نالت هي نفسها المعاملة غير التمييزية الممنوحة للجميع على قدم المساواة مع دول اخرى . فليس لدولة ان تدعي لنفسها حق التمتع بمثل المعاملة التي تلقاها دولة هي موضع الرعاية الا على اساس التزام صريح من جانب الدولة مانحة الرعاية في صورة نص تعاهدى ، اى على اساس حكم الدولة الأكثر رعاية .

٣ — حكم الدولة الأكثر رعاية والمستويات المختلفة للانماء الاقتصادى

(٤١ — كانت اللجنة ، منذ مراحل عملها الأولى ، قد استبانت المشكلة التي يخلقها تطبيق حكم

---

(٣٣) المادة ٤٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية والمادة ٧٢ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

(٣٤) المادة ٤٩ من اتفاقية البعثات الخاصة .

Digitized by UNOG Library

الدولة الأكثر رعاية في ميدان العلاقات الاقتصادية حين تتفاوت الدول المعنية تفاوتا صارخا في مستويات انمائها . وهي قد اشارت الى ان التقرير الذى اعدته امانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء عن " التجارة الدولية وحكم الدولة الأكثر رعاية " (المعروف باسم " مذكرة اونكتاد ") ، يقول ، في جملة امور :

" ان تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية على جميع البلدان دونما اعتبار لمستوى انمائها من شأنه ان يفي بمقتضيات المساواة الشكلية ، ولكنه سينطوى في الواقع على تمييز ضمني يجحف بالأعضاء الأضعف في الأسرة الدولية . ان هذا القول ليس دعوة لنبذ حكم الدولة الأكثر رعاية نبذا نهائيا . . . ولكن الاعتراف بالاحتياجات التجارية والانمائية للبلدان النامية يتطلب عدم تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية خلال حقبة معينة من الزمن في انماط معينة من العلاقات التجارية الدولية "(٣٥) .

٤٢ — كذلك نوهت اللجنة بأن المبدأ العام الثامن الوارد في التوصية الف — اولا — ١ ، من التوصيات التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء في دورته الأولى ، ينص على مايلي :

" ينبغي ان تمارس المبادلات التجارية الدولية على وجه يحقق تبادل المزايا ، على اساس معاملة الدولة الأكثر رعاية ، وان لا تشتمل على تدابير تضر بالمصالح التجارية لبلدان اخرى . بيد ان من واجب البلدان المتقدمة النمو ان تمنح امتيازات لكافة البلدان النامية ، وان تعمم على البلدان النامية جميع الامتيازات التي تمنحها بعضها لبعض ، وان تمتنع ، وهي تمنحها هذه الامتيازات او غيرها ، عن اشتراط اية امتيازات على اساس المعاملة بالمثل . وينبغي منح البلدان النامية بوصفها كلا واحدا امتيازات تفضيلية جديدة ، جمركية وغير جمركية على السواء ، مع عدم جعل هذه الأفضليات تشمل البلدان المتقدمة النمو . وليس على البلدان النامية ان تجعل المعاملة التفضيلية السارية بينها تشمل البلدان المتقدمة النمو "(٣٦) .

---

(٣٥) انظر : حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٨٨ . وقد اعاد احد اعضاء اللجنة الى الأذهان تعريف ارسطو للمساواة ، وهو :

" تكون المساواة هي ذاتها ، سواء تناولت الأشخاص او انصبتهم من الأشياء ، لأن النسبة بين الأنصبة مساوية للنسبة بين الأشخاص ؛ فاذا لم يتساو الأشخاص فلا تساوى بين انصبتهم . وانما تحدث المشاحنات والشكاوى حين يملك المتساوون او يعطون انصبة غير متساوية ، او حين يملك غير المتساوين او يعطون انصبة متساوية " . (انظر : ارسطو ، " الأخلاق النيقوماخية " ، خامسا ، ٣ ، ٦) . (حولية ١٩٦٨ ، المجلد الأول ، الجلسة ٩٧٦ ، الفقرة ٦) .

(٣٦) انظر : محاضر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء ، المجلد الأول ، الوثيقة النهائية والتقرير (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : 46.II.B.11) ، ص ٢٠ .

Digitized by UNOG Library

٤٣ — ولقد كانت اللجنة ، وهي تعرض لمسألة إعمال حكم الدولة الأكثر رعاية في العلاقات التجارية بين دول تتفاوت من حيث مستوى الانماء الاقتصادي ، تدرك انه ليس لها ان تدخل ميادين خارجة عن مهامها ، وليس من شأنها ان تعالج مسائل اقتصادية وان تقترح قواعد لتنظيم التجارة الدولية . ولكنها مع ذلك كانت على بينة من ان إعمال حكم الدولة الأكثر رعاية في مجال العلاقات الاقتصادية ، ولا سيما فيما يتعلق بالبلدان النامية ، يثير مشاكل خطيرة ، بعضها ذو صلة بدراسة اللجنة للموضوع. وقد قامت اللجنة ، على اساس تقريري المقرر الخاص السادس والسابع (٣٧) ، مسألة الاستثناءات من إعمال هذا الحكم في هذا الصدد وأدركت اهمية المسألة . وانتهت اللجنة الى ان هذا ليس ميدانا يتسع فيه المجال لتدوين القانون الدولي لأن من غير اليسير استبانة الشروط اللازمة لهذا التدوين والتي وصفتها المادة ١٥ من نظام اللجنة الأساسي ، وهي على التحديد : شيوع الممارسة بين الدول ، ووجود السوابق والمؤيدات الفقهية . ولذلك حاولت اللجنة ان تدخل في ميدان الانماء التدريجي فاعتمدت المادة ٢١ ؛ كما اعتمدت المادة ٢٧ بأمل ان يحدث مزيد من الانماء في هذا الميدان في المستقبل (٣٨) .

٤ — الطابع العام لمشروع المواد

٤٤ — ان اللجنة ، كما سبق ان ذكر اعلاه (٣٩) . قد شرعت اصلا بدراستها لحكم الدولة الأكثر رعاية بوصفه احد اوجه القانون العام للمعاهدات . وترى اللجنة ان اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ (٤٠) هي اليوم اوثق صياغة للقانون العام للمعاهدات . وتبعا لذلك فان مشاريع المواد المتعلقة بحكم الدولة الأكثر رعاية ، وهي التي تضم قواعد خاصة تنطبق على انواع معينة الأحكام التعاهدية ، هي على التحديد احكام الدولة الأكثر رعاية ، ينبغي ان تفسر في ضوء احكام اتفاقية فيينا المذكورة . وقد وضعت صيغة المواد ١ و ٢ و ٣ و ٢٤ و ٢٥ من مشاريع المواد العالية على غرار صيغة المواد المقابلة لها من تلك الاتفاقية . على ان القصد من وضع المواد العالية ، مع ذلك ، هو ان تشكل مجموعة مستقلة من القواعد القانونية المتصلة بأحكام الدولة الأكثر رعاية ، ولا ان تكون " مرفقا " يلحق باتفاقية فيينا . اضف الى ذلك ان المادة ٢٦ اعترفت صراحة بالطابع التكميلي لمشاريع المواد ، كما اوضحه التعليق على المادة المذكورة .

---

(٣٧) الوثيقة A/CN.4/286 و Corr.1 (ستنشر مطبوعة في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) والوثيقة A/CN.4/293 و Add.1 (ستنشر مطبوعة في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني).

(٣٨) انظر المادتين ٢١ و ٢٧ والتعليقات عليهما ، ادناه .

(٣٩) انظر الفقرة ١١ ، اعلاه .

(٤٠) للاطلاع على نص الاتفاقية ، انظر : الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : E.70.V.5) ، ص ٢٨٩ . وسيشار الى هذه الاتفاقية فيما بعد باسم " اتفاقية فيينا " .

Digitized by UNOG Library

(أ) نطاق المشروع

٤٥ — نشأت فكرة وجوب اضطلاع اللجنة بدراسة لحكم الدولة الأكثر رعاية ، كما سبق ان ذكر اعلاه ، في مجرى دراستها موضوع قانون المعاهدات(٤١) . وكان من رأى اللجنة انه سيكون من المستصوب ، بالرغم من ان الحكم بوصفه نصا تعاهديا يقع بكامله ضمن اطار القانون العام للمعاهدات ، ان تجرى بشأنه دراسة خاصة . على ان اللجنة ، مع اعترافها بأن مباشرة هذه الدراسة كانت موضع اهتمام خاص نظرا للاهتمام الذى يحظى به هذا الحكم بوصفه نبيطة يغلب استخدامها في الميادين الاقتصادية ، كانت تتصور مهمتها على انها معالجة هذا الحكم بوصفه وجها من وجوه قانون المعاهدات(٤٢) . وقد قررت اللجنة ، حين ناقشت المسألة للمرة الأولى على اساس الدراسة التمهيدية التي وضعها المقرر الخاص عام ١٩٦٨ ، ان تركز اهتمامها على السمة القانونية للحكم وعلى الشروط القانونية لإعماله كي يصبح في الامكان توضيح نطاق الحكم واثره بوصفه مؤسسة قانونية(٤٣) .

٤٦ — وتحتفظ اللجنة بالموقف الذى اتخذته في عام ١٩٦٨ ، وتنبه الى ان تغيير عنوان الموضوع من " احكام الدولة الأكثر رعاية في قانون المعاهدات " الى " حكم الدولة الأكثر رعاية " لا يعني اى تغيير في عزمها على تناول الحكم بوصفه مؤسسة قانونية وعلى استقصاء القواعد القانونية المتصلة به . وان وجهة نظر اللجنة لا تزال على ماكانت عليه : فهي ، مع اعترافها بالأهمية الأساسية لدور حكم الدولة الأكثر رعاية في ميدان التجارة الدولية ، لا تود ان تقصر دراستها على إعمال الحكم في هذا الميدان ، بل تود ان توسع من نطاق هذه الدراسة بحيث تشمل إعمال الحكم في اكبر عدد ممكن من الميادين .

٤٧ — وقد كانت اللجنة دائما على معرفة بمسائل تتصل بإعمال حكم الدولة الأكثر رعاية في ميدان التجارة الدولية ، كوجود الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة " غات " ، وظهور شركات تملكها الدولة ، وتطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية بين بلدان ذات انظمة اقتصادية مختلفة ، وتطبيق الحكم في مقابل قيود كمية ، ومشكلة ما يسمى برسوم " مقاومة الاغراق " والرسوم " التعويضية " . ولقد حاولت اللجنة الابقاء على الخط التي رسمته لنفسها بين القانون والاقتصاديات ، لكي لا تحاول حل مسائل ذات طبيعة اقتصادية فنية ، كتلك التي سبق ذكرها ، تعود الى ميادين موكلة بنص صريح الى منظمات دولية اخرى .

٤٨ — ومن جهة اخرى فان اللجنة ، وان لم يكن في عزمها معالجة امور تعود الى ميادين موكولة بنص صريح الى منظمات دولية اخرى ، كانت ترغب في ان تأخذ في اعتبارها كل التطورات الحديثة التي قد يكون لها اثر على تدوين قواعد تخص إعمال حكم الدولة الأكثر رعاية او على الانماء التدريجي

---

(٤١) انظر الفقرة ١٠ اعلاه .

(٤٢) انظر الفقرة ١١ اعلاه .

(٤٣) انظر الفقرة ١٢ اعلاه .

Digitized by UNOG Library

لهذه القواعد . وفي هذا الصدد ، اولت اللجنة اهتماما خاصا لمسألة الطريقة التي يمكن بهـــا التعبير بقواعد قانونية عن حاجة البلدان النامية الى افضليات تأتي في شكل استثناءات من حكـــم الدولة الأكثر رعاية في ميدان العلاقات الاقتصادية (٤٤) .

٤٩ — كما ان اللجنة ضيقت نطاق مشروع المواد الحالي بادخال المواد ١ و ٣ و ٤ ؛ وقد عرضت الأسباب الداعية الى ذلك في التعليقات على تلك المواد ادناه .

٥٠ — اقترح المقرر الخاص ، في تقريره الخامس ، مشاريع عدة مواد تتناول المعاملة القومية وحكـــم المعاملة القومية (المواد ٩ وما بعدها) (٤٥) . فلقد رأى ان من المناسب ان يفعل ذلك آخـــذا في اعتباره العلاقة الوثيقة القائمة بين حكم الدولة الأكثر رعاية وحكم المعاملة القومية ، وكون الحكمين يظهران غالبا في المعاهدات جنبا الى جنب ، كما يظهران احيانا موحدين في حكم واحد ، وكذلك لكي يتمكن من معالجة المسائل الهامة الناشئة عن اجتماع الحكمين (٤٦) . واقترح المقرر الخاص في تقريره السادس (A/CN.4/286) (٤٧) ، ان يذكر حكم الدولة الأكثر رعاية وحكم المعاملة القوميـــة كلاهما بصورة صريحة في المواد المنطبقة على الحكمين (المرجع نفسه ، الفقرات ٢ و ٣ و ٤) .

٥١ — وفي دورتها الثامنة والعشرين ، نظرت اللجنة في مسألة ما اذا كان ينبغي للمشروع ، ام لا ينبغي له ، ان يتناول كذلك احكام المعاملة القومية والمعاملة القومية ، لا سيما فيما يتعلق بمشـــروع المادتين ٩ و ١٠ اللتين اقترحهما المقرر الخاص ، واللتين تبينان المعنى الذى يجب ان يكـــون لهذين التعبيرين في مصطلح المشروع . وبعد مناقشة عامة ظهرت اثناءها آراء متباعدة ، اتفق رأى اللجنة على تركيز عملها في تلك الدورة على صوغ مشاريع قواعد تتصل على وجه التحديد بأحكام الدولة الأكثر رعاية ومعاملة الدولة الأكثر رعاية . على ان اللجنة مع ذلك اعتمدت مادتين تتناول اولاهما الحق في المعاملة القومية بمقتضى حكم الدولة الأكثر رعاية (المادة ١٦) ومعاملة الدولة الأكثر رعايـــة والمعاملة القومية وغيرهما من انواع المعاملة ، فيما يتعلق بالموضوع نفسه (المادة ١٧) (٤٨) . وفضلا عن ذلك ، نوهت اللجنة في تقريرها عن اعمال تلك الدورة بأنه قد يحسن بالجمعية العامة ان تبت في مسألة ما اذا كان ينبغي توسيع المشروع الجارى اعداده مجددا فيما يتعلق بالمعاملة القومية واحكام المعاملة القومية (٤٩) .

---

(٤٤) انظر الفقرة ٤١ وما بعدها اعلاه ، والمادتين ٢١ و ٢٧ والتعليقات عليهما ادناه .

(٤٥) انظر اعلاه الفقرة ٢٧ .

(٤٦) انظر حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، الوثيقة A/CN.4/280 ، الفقرة (١) من التعليق على المادتين ٩ و ١٠ .

(٤٧) سينشر في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني .

(٤٨) انظر ادناه ، الفرع "جيم" من هذا الفصل .

(٤٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) الفقرة ١٠٨ (سينشر في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) .

Digitized by UNOG Library

٥٢ — وفي الدورة الحالية قررت اللجنة ، بناء على اقتراح المقرر الخاص(٥٠) ، ان تبقي مشاريع المواد في شكلها الحالي ، وذلك لقراءة اولى على الأقل ، نظرا لتباعد الآراء التي اعرب عنها في اللجنة وفي الجمعية العامة بشأن مسألة توسيع نطاق هذه المواد بحيث تشمل احكام المعاملة القومية فيما يتجاوز الأحكام الواردة في المادتين ١٦ و ١٧ .

٥٣ — ومن الجدير بالذكر ايضا ، فيما يتعلق بالنطاق العام لمشروع المواد ، ان اللجنة لدى تقديمها مشروع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات الى الجمعية العامة عام ١٩٦٦ ، اشارت الى انها لم تدرج في المشروع حكما بصدد تطبيق المعاهدات ينص على التزامات او حقوق ينبغي ان يؤديها او يتمتع بها الأفراد (٥١) . وكذلك لا تتضمن اتفاقية فيينا نصا من هذا النوع . ولذلك رأت اللجنة انه ، وان كان يغلب جدا ان تتضمن احكام الدولة الأكثر رعاية احكاما تنص على حقوق ينبغي ان يتمتع بها الأفراد ، يظل من الأفضل ، نظرا لعدم وجود تدوين للقواعد العامة بشأن هذا الموضوع وفي ضوء العلاقة بين هذه المواد المقترحة والقانون العام للمعاهدات واتفاقية فيينا (٥٢) ، ان تبقى اللجنة في هذا الصدد ضمن حدود النطاق المنصوص عليه في تلك الاتفاقية .

٥٤ — واللجنة ايضا على بينة تامة من ان تنفيذ القواعد الخاصة بأحكام الدولة الأكثر رعاية قد تسبب مشاكل استثنائية من حيث انها كثيرا ما تحيل صراحة او ضمنا الى قوانين محلية ، ومن ثم فقد يقتضي تطبيقها إعمال قواعد تنازع القوانين . بيد ان اللجنة قصرت نفسها على ميدان القانون الدولي العام اعتقادا منها بأن صعوبات التنفيذ في الحالات الفردية اصيلة في طبيعة الموضوع ، وان وجود مثل هذه الصعوبات لا ينقص من قيمة اعتماد قواعد لها صفة القانون الدولي العام .

٥٥ — واخيرا ، تدرك اللجنة أن احكام مشاريع المواد لا توفر حلا آليا لكافة المسائل التي قد تثور بصدد تفسير وتطبيق احكام الدولة الأكثر رعاية (٥٣) . ولقد ظلت اللجنة على نهجها التقليدي في معالجة الموضوع مع البقاء ، بقدر الامكان ، ضمن اطار تدوين قواعد عامة ، ولم تنتهج اسلوب معالجة كل حالة على حدة . وكما سبق ان ذكر من قبل (٥٤) ، اشار المقرر الخاص في تقريره السابع (A/CN.4/293/Add.1 ، الفقرة ٦٨) (٥٥) الى مسألة تسوية المنازعات . وفي مجرى الدورة الحالية ، قررت اللجنة انه لن يكون من المفيد في المرحلة الراهنة ادراج نص في المواد المتصلة بحكم الدولة الأكثر رعاية يتعلق بتسوية المنازعات . وتقرر وجوب احالة المسألة الى الجمعية العامة والدول الأعضاء ثم في النهاية ، بعد القراءة الثانية ، الى الهيئة التي ستوكل اليها مهمة وضع المواد في صيغتها

---

(٥٠) الوثيقة A/CN.4/283 ، الفقرة ١٦ (ستنشر في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني) .

(٥١) حولية ١٩٦٦ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/6309/Rev.1 الفقرة ٣٣ .

(٥٢) انظر الفقرة ٤٤ اعلاه .

(٥٣) انظر الفقرتين ٢٦ و ٢٧ من التقرير السابع للمقرر الخاص ، الوثيقة A/CN.4/293 (ستنشر مطبوعة في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني) .

(٥٤) انظر الفقرة ٣٢ اعلاه .

(٥٥) سينشر مطبوعا في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني .

Digitized by UNOG Library

النهائية . ومن جهة اخرى اعرب بعض اعضاء اللجنة عن اعتقادهم بوجوب ادراج حكم ينص صراحة على انه اذا لم تتم التسوية بوسائل اخرى ، يكون لأى طرف في نزاع ما ناشئ عن تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية ومتعلق بتفسير او تطبيق المواد الحالية ، الحق في احالة الأمر الى هيئة للتسوية القضائية ، مثل محكمة العدل الدولية .

(ب) شكل المشروع

٥٦ — من الواضح ان الشكل النهائي لتدوين القانون المتعلق بحكم الدولة الأكثر رعاية مسألة يجب ان تتقرر في مرحلة لاحقة ، اى بعد ان تفرغ اللجنة من القراءة الثانية لمشروع المواد في ضوء ملاحظات الحكومات عليه . ففي ذلك الحين ستعمد اللجنة ، وفقا لأحكام نظامها الأساسي ، الى وضع التوصية التي تراها مناسبة بشأن هذا الموضوع .

٥٧ — وبدون ان يكون في ذلك ما يمس مسبقا تلك التوصية ، وضعت اللجنة دراستها لحكم الدولة الأكثر رعاية في شكل مجموعة من مشاريع مواد وفقا لما اوصت به الجمعية العامة . ولقد تم اعداد مشاريع المواد في شكل يجعل من الممكن استخدامها اساسا لعقد اتفاقية اذا ما تقرر ذلك . وكانت اللجنة ترى على اى حال ان اعداد مشاريع المواد هو انسب وأنجع طريقة لدراسة وتعيين قواعد القانون الدولي المتصلة بحكم الدولة الأكثر رعاية .

(ج) مخطط المشروع

٥٨ — لم تر اللجنة ان من الضرورى الخروج على ما يتسم به المشروع من عمومية الطابع ، وهو يتألف من ٢٧ مادة فحسب ، بادخال فصول او فروع فيه . بيد ان اللجنة ترغب ان تلفت النظر الى ما يلي : ان المواد السبع الأولى يمكن ان تعتبر مواد استهلالية ذات طبيعة تعريفية ، ومتصلة بنطاق واساس معاملة الدولة الأكثر رعاية ؛ وان المواد ٨ الى ٢٠ تتصل بالتطبيق العام لأحكام الدولة الأكثر رعاية ؛ وان المواد ٢١ و ٢٢ و ٢٣ تتصل بالاستثناءات من تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية ؛ وان المواد من ٢٤ — ٢٧ تشكل ما يمكن اعتباره احكاما متفرقة .

٥٩ — واخيرا ، تود اللجنة ان توضح في هذه المرحلة انها تعتبر ان عملها بشأن حكم الدولة الأكثر رعاية هو في وقت واحد بمثابة تدوين وانماء تدريجي للقانون الدولي بالمعنى الذى يتضمنه تعريف هذين المفهومين في المادة ١٥ من نظام اللجنة الأساسي . فالمواد التي صاغتها اللجنة تشمل عناصر انماء تدريجي للقانون وتدوين له في وقت واحد ؛ وليس من العملي ، كما كانت الحال بصدد عدة مشاريع سابقة ، تقرير الفئة التي يدرج فيها كل حكم من الأحكام .

Digitized by UNOG Library

باء — قرار اتخذته اللجنة

٦٠ — اتخذت اللجنة بالتزكية ، في جلستها ١٤٠٤ المعقودة في ٨ تموز/يوليه ١٩٧٦ ، القرار التالي :

" ان لجنة القانون الدولي ،

" وقد اعتمدت بصورة مؤقتة مشاريع المواد المتعلقة بحكم الدولة الأكثر رعاية ،

" ترغب في أن تعرب للمقرر الخاص ، السفير اندريه أوستور ، عن تقديرها العميق لاسهامه الفذ في معالجة الموضوع بما اتسم به من البحث العلمي والخبرة الواسعة ، اسهاما مكّن اللجنة من أن تتوج بالنجاح قراءتها الاولى لمشاريع المواد المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية . "

Digitized by UNOG Library

جيم — مشروع مواد بشأن حكم الدولة الاكثر رعايـــة

المـادة ١

نطـاق هـــذه المـواد

تنطبق هذه المواد على أحكام الدولة الاكثر رعاية التي ترد في المعاهدات المعقودة بين الدول .

التعليـــق

(١) هذه المادة تقابل المادة ١ من اتفاقية فيينا ؛ والغرض منها تحديد نطاق المواد الحالية .

(٢) وهي تضع موضع التنفيذ ما قررته اللجنة من قصر نطاق المواد الحالية على احكام الدولـــة الاكثر رعاية التي ترد في المعاهدات المعقودة بين الدول . ولهذا فهي تؤكد على ان الهـــدف من الاحكام اللاحقة هو تطبيقها — فقط — على احكام الدولة الاكثر رعاية التي ترد في المعاهـــدات المعقودة بين الدول . وهذا التحديد يظهر ايضا من خلال المادة ٢ (أ) ، التي تعطي تعبـــير " معاهدة" نفس المعنى الذى تعطيه اياه اتفاقية فيينا ، وهو معنى يقصر التعبير قصرا صريحا علـــى " اتفاق دولي معقود بين دول" .

(٣) ويترتب على استخدام تعبير " معاهدة" بمعنى المعنى الذى اعطته اياه المادة ٢ (أ) ، ان المادة ١ تقصر نطاق المواد على احكام الدولة الاكثر رعاية التي ترد في الاتفاقات الدولية المعقـــودة بين الدول بصورة خطية .

(٤) وترتيبا على ذلك ، فان المواد الحالية لم تصغ لتنطبق على احكام ترد في اتفاقات شفويـــة تعقد بين دول أو في اتفاقات دولية تعقد بين دول وبين اشخاص اخرين من اشخاص القانون الدولي . وفي الوقت نفسه كانت اللجنة تدرك ان المبادئ التي تتضمنها المواد قد تنطبق كذلك بعض الانطباق على اتفاقات دولية تقع خارج نطاق المواد الحالية . وهي تبعا لذلك قد وضعت في المادة ٣ تحفظا عاما بشأن هذه النقطة على غرار التحفظ الوارد في المادة ٣ من اتفاقية فيينا .

المـادة ٢

التعـابير المستخدمـة

في مصطلح هذه المواد :

(أ) يعني تعبير " معاهدة" اتفاقا دوليا معقودا بين دول بصورة خطية وخاضعا للقانون الدولي ، سواء أثبت في وثيقة وحيدة أو في اثنتين أو أكثر من الوثائق المترابطـــة ، وأيا كانت التسمية الخاصة المطلقة عليه ؛

Digitized by UNOG Library

(ب) ويعني تعبير " الدولة المانحة" الدولة التي تمنح اخرى معاملة الدولة الاكثر رعاية ؛

(ج) ويعني تعبير " الدولة المستفيدة" الدولة التي منحتها اخرى معاملة الدولة الاكثر رعاية ؛

(د) ويعني تعبير " دولة ثالثة" اية دولة اخرى غير الدولة المانحة او الدولة المستفيدة ؛

(هـ) ويعني تعبير " المقابلة المادية بالمثل" ان الدولة المستفيدة لا تستحق المعاملة التي ينص عليها حكم من احكام الدولة الاكثر رعاية الا اذا هي منحت الدولة المانحة معاملة مكافئة في مجال العلاقات المتفق عليها .

التعليق

(١) عمدت اللجنة في المادة ٢ ، متبعة في ذلك مثال العديد من مشاريعها السابقة ، الى تحديد معاني التعابير التي يتكرر استخدامها كثيرا في المشروع .

(٢) والتعريفات الواردة في هذه المادة ، كما تشير الكلمات الاستهلالية فيها ، مقصورة على مشروع المواد . فهي لا تذكر الا المعاني التي يجب ان تفهم في ضوئها التعابير **المحددة** في المادة كما اصطلح عليها في مشروع المواد .

(٣) وتنقل الفقرة (أ) نص تعريف تعبير " معاهدة" الوارد في الفقرة (أ) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا . وهو حصيلة الاستخلاصات العامة التي انتهت اليها اللجنة بشأن نطاق مشاريع المواد الحالية وعلاقتها باتفاقية فيينا (٥٦) . وترتيبا على ذلك يستخدم تعبير " معاهدة" في كافة مشاريع المواد الحالية ، كما استخدم في اتفاقية فيينا ، بوصفه تعبيرا عاما يشمل جميع اشكال الاتفاقات الدولية المعقودة بين الدول بصورة خطية والخاضعة للقانون الدولي ، سواء أثبتت في وثيقة وحيدة أو في اثنتين او اكثر من الوثائق المترابطة ، وايا كانت التسمية الخاصة المطلقة عليها .

(٤) وتعرف الفقرتان (ب) و (ج) تعبيرى الدولة المانحة" و"الدولة المستفيدة" . ويعنى هذان التعبيران الدولتين الطرفين في معاهدة تتضمن حكما من احكام " الدولة الاكثر رعاية" ، وهما ، بالترتيب ، الطرف الواعد والطرف الموعود بمعاملة الدولة الاكثر رعاية . وقد استخدم الفعل " منح" لا ليعطي معنى تقديم المعاملة او التمتع بها فعليا فحسب ، بل ليعنى كذلك انشاء الالتزام القانوني بتلك المعاملة والحق المناظر في التمتع بها . ويمكن ان تكون الدولة الطرف في معاهدة تتضمن حكم الدولة الاكثر رعاية دولة مانحة ودولة مستفيدة في آن واحد اذا هي منحت دولة اخرى معاملة الدولة الاكثر رعاية ومنحتها هذه الدولة المعاملة نفسها في حكم واحد .

---

(٥٦) انظر الفقرة ٤٤ من التقرير الحالي .

Digitized by UNOG Library

(٥) اما الفقرة (د) فهي ، بتعريفها تعبير " الدولة الثالثة" ، تخرج به عن المعنى الذى تعطيه اياه الفقرة ١ (ح) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا . فتعبير "الدولة الثالثة" وفقا لتلك الفقرة الفرعية ، يعني دولة ليست طرفا في المعاهدة . وهو تعريف يمكن ان ينطبق في الحالات التي يكون فيها حكم الدولة الاكثر رعاية واردا في معاهدة ثنائية . بيد أن احكام الدولة الاكثر رعاية يمكن ان ترد ، بل ترد بالفعل ، في معاهدات متعددة الاطراف. وفي مثل هذه الاحكام يتعهد الاطراف بأن يمنح كل منهم الاخر نفس المعاملة التي يقدمها لاى دولة ثالثة . وفي هذه الحالات لا تكون الدولة الثالثة بالضرورة خارج نطاق المعاهدة ، اذ قد تكون هي ايضا واحدا من اطراف المعاهدة المتعددة الاطراف المذكورة . ولهذا السبب تعرف المادة ٢ تعبير " الدولة الثالثة" على انه يعني " اية دولة اخرى غير الدولة المانحة او الدولة المستفيدة" .

(٦) وفي اثناء الدورة الحالية اقترح احد اعضاء اللجنة ، في لجنة الصياغة ، تغيير نص الفقرة (د) ليصبح على النحو التالي :

" ويعني تعبير " الدولة الثالثة " اية دولة اخرى غير الدولة المانحة او الدولة المستفيدة ، باستثناء اية دولة او دول معينة يتم الاتفاق على استبعادها بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة" .

غير ان هذا الاقتراح سحب على اساس ان من المتفاهم عليه ان المادة ٢٦ تمكن الدولة المانحة والدولة المستفيدة من الاتفاق على استثناء اية دولة او دول معينة من مفهوم " الدولة الثالثة" .

(٧) والفقرة (هـ) تورد معنى تعبير " المقابلة المادية بالمثل" . وعلى الرغم من ان هذا المعنى قد شرح على نحو أتم فيما يلي من هذا النص ، في الفقرات (٣١) الى (٣٨) من التعليق على المواد ٨ و ٩ و ١٠ ، رأت اللجنة انه سيكون من المفيد تضمين نص المواد نفسها تفسيرا لذلك التعبير .

(٨) اما فيما يتعلق بمعنى التعبير ، فقد قدم إ. ساتزى تعريفا بسيطا يعتبر المقابلة المادية بالمثل قائمة حين يعامل مواطن بلد ما موجود في بلد اجنبي بنفس الطريقة التي يعامل بها البلد الذى ينتمي اليه المواطن المذكور مواطني البلد الاخر . ويجب تمييز ذلك عن المقابلة المثلية الرسمية التي تبقى حين يعامل بلد اجنبي مواطنا من بلد اخر بالطريقة التي يعامل بها مواطنيه (٥٧) .

(٩) وثمة تفسير اكمل يقدمه ج . ب . نيبوابيه ، وطبقا له :

" تعني المقابلة المادية بالمثل انه لن يمنح طرف ما حقا معينا يطالب به الا اذا قام الطرف ذاته بالوفاء بعوض معين ، يتوجب ان يكون مماثلا للحق المطلوب .

" وقد تعرف المقابلة المادية بالمثل بأنها العوض المتبادل الذى تحدده دول في

---

(٥٧) I. Szászy , International Civil Procedure (Budapest, 1967), pp.187-188.

Digitized by UNOG Library

معاهدة يكون فيها هذا العوض متعلقا بحق محدد ما ، يتوجب ان يكون هو نفسه لكل من الطرفين . وهذا يشبه بعض الشيء مركبة تحتاج الى عجلتين ؛ فكل دولة تقدم عجلة منهما ، ولكن يجب ان تكون العجلتان متناظرتين لا تتفاوتان الا في حدود كسر زهيد من البوصة (*) .

(*) يجب، بالطبع ، السماح بدرجة من " التفاوت المقبول" ، والا اصبح الوفاء بهذا الشرط غير ممكن . ولذلك يقر كل طرف بأن التعادل يفي بالغرض ، ولكن الحدود الخارجية للتعادل يستحيل تحديدها مقدما ، ويتوقف على الظروف الواقعية وعلى مدى تسامح أولئك الذين سيفسرون المعاهدة (٥٨)".

(١٠) ومن المعتقد انه ليس من الضروري ، للاغراض الحالية ، الذهاب أبعد من ذلك في نقاش لطائف المقابلة المادية بالمثل . فمن الجلي انه يمكن ان تنشأ ، نظرا للاختلافات القائمة بين الانظمة القانونية من بلد الى بلد ، حالات تثور فيها الشكوك حول ما اذا كانت المعاملة التي تقدمها الدولة المستفيدة " متكافئة" ماديا مع تلك التي توفرها الدولة المانحة . ولكن على الطرفين نفسيهما ان يبددا مثل هذه الشكوك ، وان يسويا المنازعات التي قد تنشأ .

(١١) والمعتاد ان ينص على المقابلة المادية بالمثل حين يمس الامر معاملة المواطنين او الاشياء ، مثل السفن وربما الطائرات . اما في المعاهدات التجارية التي تتناول تبادل البضائع ، فالمقابلة المادية بالمثل ، بحكم طبيعة الامور ، لا تشترط عمليا ابدا .

(١٢) وعلى اساس هذه الاعتبارات تعرف الفقرة (هـ) تعبير " المقابلة المادية بالمثل" معلنة انه اذا نص على هذا الشرط فلا يحق حينئذ للدولة المستفيدة الحصول على المعاملة التي ينص عليها الحكم الا اذا هي منحت الدولة المانحة معاملة متكافئة في مجال العلاقات المتفق عليها .

المادة ٣

الاحكام التي لا يشملها نطاق هذه المواد

ان كون هذه المواد لا تنطبق على : (١) حكم بشان معاملة الدولة الاكثر رعاية يتضمنه اتفاق دولي بين دول لم يعقد بصورة خطية ، او (٢) حكم يتضمنه اتفاق دولي تتعهد فيه دولة ما بأن تمنح شخصا من اشخاص القانون الدولي ، ليس بدولة ، معاملة لا تقل رعاية عن تلك الممنوحة لاى شخص من اشخاص القانون الدولي ، أو (٣) حكم يتضمنه اتفاق دولي يتعهد فيه شخص من اشخاص القانون الدولي ، ليس بدولة ، بمنح دولة ما معاملة الدولة الاكثر رعاية ، لا يؤثر على :

---

(٥٨) J.P. Niboyet, Traité de droit international privé français (Paris, Sirey, 1951), vol. II, pp. 308-309 .

Digitized by UNOG Library

(أ) الاثر القانوني لأى حكم من هذا القبيل ؛

(ب) تطبيق اية قاعدة من القواعد المنصوص عليها في هذه المواد على مثل هذا الحكم اذا كان يخضع لها بموجب القانون الدولي بصرف النظر عن المواد المذكورة ؛

(ج) تطبيق نصوص هذه المواد على مايقوم بين الدول من علاقات تخضع لاحكام تتعهد بها دول ما بمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية لدول اخرى ، اذا كانت الاحكام المذكورة واردة في اتفاقيات دولية معقودة بصورة خطية يكون من اطرافها كذلك اخرون من اشخاص القانون الدولي .

التعليق

(١) صيغت هذه المادة على غرار المادة ٣ من اتفاقية فيينا . والغرض الاول منها هو تفادى اى سوء تصور قد ينشأ عن قصر نطاق مشروع المواد قصرا صريحا على الاحكام التي ترد في معاهدات معقودة بين الدول بصورة خطية .

(٢) فالمادة ٣ تعترف بان المواد الحالية لا تنطبق على الاحكام المعددة فيها ، في الفقرات (١) و (٢) و (٣) منها . غير انها تبقي على الاثر القانوني لتلك الاحكام وعلى امكانية انطباق اية قاعدة من القواعد المبينة في المواد الحالية على تلك الاحكام ، حين يفترض ان تخضع لها بموجب القانون الدولي بصرف النظر عن المواد المذكورة .

(٣) وتتبع المادة ٣ ، في هذا الصدد ، نهج اتفاقية فيينا التي أبقت ، في المادة ٣ منها ، على المفعول القانوني لبعض الاتفاقات وعلى امكانية انطباق بعض مواد اتفاقية فيينا عليها . على ان المادة ٣ لا تشير بالضبط الى نفس انماط الاتفاقات الدولية التي تشير اليها اتفاقية فيينا . فالمادة ٣ تشير الى (١) الاحكام المتعلقة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية والواردة في اتفاقات دولية معقودة بين دول ولكنها ليست بصورة خطية ، و (٢) الاحكام الواردة في اتفاقات دولية تتعهد الدول بموجبها بمنح شخص من اشخاص القانون الدولي ، ليس بدولة ، معاملة لا تقل رعاية عن المعاملة التي توفر لاى شخص من اشخاص القانون الدولي ، و (٣) الاحكام الواردة في اتفاقات دولية يتعهد بموجبها اشخاص في مفهوم القانون الدولي ، ليسوا بدول ، بمنح دول معينة معاملة الدولة الاكثر رعاية . ولكن المادة المذكورة لا تشير الى الاحكام الواردة في اتفاقات دولية يتعهد بموجبها اشخاص في مفهوم القانون الدولي ، ليسوا بدول ، بان يمنح احدهم الاخر معاملة لا تقل رعاية عن المعاملة التي يقدمونها الاخرين من اشخاص القانون الدولي . وقد بحث هذا الامر خلال الدورة الثامنة والعشرين ، ولكن اللجنة قررت حذف تلك الاشارة نظرا لان مثل تلك الاحكام ، في حدود علمها ، غير قائمة في حيز الوجود العملي ، على الرغم من انها ليست مستحيلة نظريا .

(٤) ويقوم التحفظ الوارد في الفقرة (ج) على اساس الحكم الوارد في الفقرة (ج) من المادة ٣ من اتفاقية فيينا . وهو يكفل تطبيق القواعد المبينة في مشروع المواد على العلاقات القائمة فيما بين الدول عملا بما يقوم بين الدول من علاقات تخضع باحكام تتعهد بها دول ما بمنح معاملة الدولة

Digitized by UNOG Library

الاكثر رعاية لدول اخرى ، اذا كانت الاحكام المذكورة واردة في اتفاقات دولية معقودة بصورة خطية يكون من اطرافها كذلك اخرون من اشخاص القانون الدولي . فالتحفظ الوارد في الفقرة (ج) ، على خلاف الفقرة (ج) المقابلة لها من المادة ٣ من اتفاقية فيينا ، يشير الى الاحكام التي ترد في اتفاقات دولية معقودة بصورة خطية . ومن الجلي ان احكام المواد الحالية لن تنطبق على مايرد من احكام في الاتفاقات الدولية المعقودة بين دول واخرين من اشخاص القانون الدولي على صورة غير خطية . وهذه ، على اية حال ، حالة افتراضية يبلغ من ضآلة احتمال قيامها ان اللجنة لم تجد ضرورة للنص عليها في المواد .

(٥) ورأى بعض اعضاء اللجنة انه يجب تغيير صياغة المادة ٣ بعض التغيير الطفيف . وقال اخرون انهم يعتقدون انه سيكون من الضروري تغيير ترتيبها بصورة جذرية . وفي النهاية أبقت اللجنة على المادة ٣ ، من اجل القراءة الاولي ، في صيغتها التي أقرت عام ١٩٧٣ ، وهي ستعود الى مشكلتها في معرض اعداد النص للقراءة الثانية ، واضعة في اعتبارها تعليقات الحكومات .

Digitized by UNOG Library

المـادة ٤

حكم الدولة الأكثر رعايـة

يعني تعبير " حكم الدولة الأكثر رعاية " نصا تعاهديا تتعهد فيه دولة ما بمنح دولة أخرى معاملة الدولة الأكثر رعاية في مجال علاقات متفق عليه .

التعليـق

(١) تتضمن المادتان ٤ و ٥ تعريفين كان يمكنهما أن يجدا مكانهما المناسب في المادة ٢ المتعلقة بالتعابير المستخدمة . ولكن بالنظر الى أهمية تعبيرى " حكم الدولة الأكثر رعاية " و " معاملة الدولة الأكثر رعاية " ، اللذين هما محورا الزاوية في هذه المواد ، قررت اللجنة أن تبقي على هاتين المادتين منفصلتين عن المادة المتعلقة بالتعابير المستخدمة .

(٢) أما عن تعبيرى " حكم الدولة الأكثر رعاية " و " معاملة الدولة الأكثر رعاية " فقد أشير ، في خلال المناقشة التي دارت في اللجنة ، الى أنهما لا يتسمان بالدقة من الناحية القانونية . فهما يتحدثان عن " nation " بدلا من لفظة " State "*، والى تعبير الدولة (nation)" الأكثر رعاية " بالرغم من أن الدولة (State) الثالثة " الأكثر رعاية " المقصودة بالذكر قد تكون في الواقع أقل رعاية من الدولة المستفيدة (٥٩) . ومع ذلك فقد أبقت اللجنة على هذين التعبيرين . وثمة تعابير أخرى في القانون الدولي ، مثل مصطلح " القانون الدولي " نفسه ، يمكن أن تنتقد بأنها غير دقيقة ولكنها مازالت تستخدم باستمرار بعد أن أجيزت بحكم الممارسة .

(٣) وقد نوقش كذلك استخدام كلمة " حكم " . وفي خلال المناقشة اشير الى أن هناك حالات لا تتألف فيها معاهدة بأكملها من أى شيء سوى بيان مفصل ، بعد التفصيل أو كله ، بتعهدات بمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية . وفي مفهوم اللجنة أن كلمة " حكم " تشمل النصوص المفردة الواردة في معاهدات أو في اتفاقات أخرى . كما تشمل أى مزيج من هذه النصوص ، بما في ذلك معاهدات بكاملها عند الاقتضاء . ومن وجهة نظر المواد الحالية ، لا فرق بين أن يكون حكم الدولة الأكثر رعاية قصيرا وموجزا أو أن يكون طويلا ومفصلا ، ولا فرق بين أن يشمل كامل مضمون معاهدة ما أو لا يشمله .

(٤) وتنطبق المواد على الأحكام الواردة في المعاهدات بمعنى كلمة " معاهدة " كما عرفت في المادة ٢ من اتفاقية فيينا وفي المادة ٢ من المشروع الحالي . ولا يؤثر هذا التعريف على

---

* ملاحظة خاصة بالنص العربي : " هذا التفريق لا ينطبق على التسمية العربية لأن المؤلفين العرب درجوا على استخدام لفظة " دولة " للدلالة على معنى الكلمتين الانكليزيتين معا في هذا المجال .

(٥٩) انظر ، أدناه ، الفقرة (٤) من التعليق على المادة ٥ .

Digitized by UNOG Library

النص الوارد في الفقرة (ج) من المادة ٣ ، التي تكون المواد الحالية بموجبها سارية أيضا على الأحكام الموصوفة في تلك الفقرة .

(٥) وتفسر المادة ٤ مضامين الحكم باعتبار أنه نص تعاهدى تتعهد فيه دولة ما بمنح دولة أخرى معاملة الدولة الأكثر رعاية . وفي أبسط أشكال الحكم تأخذ احدى الدولتين ، وهي الدولة المانحة، على نفسها هذا التعهد وتقبله الدولة الأخرى ، وهي الدولة المستفيدة . وهذا يشكل حكما من جانب واحد هو اليوم بمثابة ظاهرة استثنائية . فالمألوف في أمر تعهدات الدولة الأكثر رعاية أن تلتزم بها الدول الأطراف في معاهدة ما بصورة تبادلية متزامنة ، أى على أساس المعاملة بالمثل .

(٦) أما أحكام الدولة الأكثر رعاية الصادرة من جانب واحد فكان يعثر عليها في نظم الامتيازات الأجنبية ، وقد اختفى معظمها مع هذه النظم . كذلك ورد النص عليها ، لفترة قصيرة ، لصالح الدول المنتصرة في معاهدات السلم التي اختتمت بها الحربان العالميتان . (وكان المبرر لتلك الأحكام كون الحرب قد انهت المعاهدات التجارية المعقودة بين الأطراف المتصارعة وأن الدول المنتصرة أرادت أن تعاملها الدول المهزومة ، حتى قبل عقد معاهدات تجارية جديدة ، على الأقل على قدم المساواة مع حلفاء هذه الاخيرة) أما الممارسة المعتادة اليوم فهي أن تقوم الدول الأطراف في معاهدة ما بمنح بعضها بعضا معاملة الدولة الأكثر رعاية . بيد أن هناك احوالا استثنائية يحدث فيها ، بحكم طبيعة الظروف ، أن تكون دولة واحدة فقط من الدول المتعاقدة في مركز يمكنها من منح معاملة الدولة الأكثر رعاية في مجال معين من العلاقات ، مع امكان أن يتم ذلك مقابل تعويض من نوع مختلف. ومثل هذه الأحكام الصادرة من جانب واحد يحدث أن يرد في المعاهدات التي تمنح بموجبها معاملة الدولة الاكثر رعاية لسفن دولة غير ساحلية في موانئ ومرافئ الدولة البحرية المانحة . فالحكم هنا ، نظرا لأن الدولة غير الساحلية ليست في مركز يسمح لها بالمبادلة العينية، يظل حكما صادرا من جانب واحد . ويمكن، بالطبع ، أن تنص المعاهدة نفسها على تعويض من نوع آخر مقابل منح معاملة الدولة الأكثر رعاية . وثمة أحوال استثنائية أخرى : فالدولة المرتبطة بالمجتمع الاقتصادى الأوروبي قد منحت المجتمع من جانبها وحدها ، مقابل أفضليات خاصة ، معاملة الدولة الاكثر رعاية فيما يتعلق بالواردات والصادرات في بعض الاتفاقات حول الترابط والتجارة(٦٠).

(٧) وفي الحالات العادية تقوم كل من الدولتين الطرفين في معاهدة ما ، أو جميع الدول الأطراف في حالة معاهدة متعددة الأطراف ، بمنح الأخرى أو الأخريات معاملة الدولة الاكثر رعاية، فتصبح بذلك دولا مانحة ومستفيدة في آن واحد . وحينئذ يصبح تعبير " مانحة " و " مستفيدة" مصطنعين نوعا ما . بيد أنه وجد أن هذين التعبيرين مفيدان لدى النظر في الأوضاع التي قد تنشأ عن التعهدات التبادلية .

---

(٦٠) اتفاقية ياوندى (المادة ١١) ، واتفاقات أروشة (المادة ٨) ، والرباط (المادة ٤ ، الفقرة ١) ، وتونس (المادة ٤ ، الفقرة ١) . وقد أوردها د. فيني في ، " حكم الدولة الأكثر رعاية والتطبيق المعاصر له " ، (مجموعة محاضرات صادرة عن أكاديمية القانون الدولي بلاهاى ، ١٩٧٠ — ٢ ، المجلد ١٣٠ ، ليدين ، سيجتوف ، ١٩٧١ ، ص ٣٢٤). انظر أيضا تعهد قبرص ، الوارد أدناه في الفقرة (١٤) من التعليق على المادة الحالية .

Digitized by UNOG Library

(٨) وبالرغم من أن المألوف أن تقوم الدول الأطراف في معاهدة ما بمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية على نحو تبادلي ، فان هذه التبادلية ، في أشكال حكم الدولة الأكثر رعاية الأبسط وغير الشرطية ، تبادلية شكلية فحسب . فليس هناك مايضمن للدول التي تمنح بعضها بعضا معاملة الدولة الأكثر رعاية أن تحصل على مزايا متساوية مادية . ومنح معاملة الدولة الأكثر رعاية ليس بالضرورة مزية كبيرة للدولة المستفيدة ، بل قد لايكون مزية على الاطلاق اذا لم توفر الدولة المانحة أية رعاية لدول ثالثة في المجال الذى يتناوله الحكم . فكل مايعد به حكم الدولة الاكثر رعاية هو أن الدولة المتعاقدة المعنية ستعامل الطرف الآخر مثل معاملتها لأية دولة ثالثة ، وهي معاملة ربما كانت جد سيئة . وصواب ، ماقيل في هذا الصدد من أن الحكم ، في حالة عدم وجود أية تعهدات لدول ثالثة ، يظل مجرد " قوقعة فارغة " .

(٩) وصياغة الحكم تتم عامة بصورة ايجابية ، أى أن كلا من الأطراف يعد الآخر بمعاملة الدولة الأكثر رعاية . ومن أمثلة هذه الصيغة حكم الدولة الأكثر رعاية الوارد في الفقرة ١ من المادة الاولى من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (٦١) . وقد يصاغ الحكم بصورة سلبية حين يكون التعهد بشأن معاملة الرعاية الأقل سلبية . ومن أمثلة هذه الصيغة الأخيرة المادة ٤ من معاهدة التجارة والملاحة المعقودة بين جمهورية تشيكوسلوفاكيا والجمهورية الديمقراطية الألمانية في ٢٥ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٩ ، التي جاء فيها :

" . . . لاتكون المنتجات الطبيعية والمصنوعة المستوردة من اقليم أحد الطرفين المتعاقدين . . . خاضعة لأية رسوم جمركية أو ضرائب أو ماشابه ذلك من رسوم تخالف أو تفوق ما يفرض على المنتجات الطبيعية والمصنعة المماثلة لأية دولة ثالثة ، كما لاتخضع لأية أنظمة مختلفة أو معاملات اكثر تقييدا مما يفرض على منتجات أية دولة ثالثة . " (٦٢)

(١٠) والقصد من المادة ٤ هو أن تشمل أحكام الدولة الأكثر رعاية التي ترد في كل من المعاهدات الثنائية والمعاهدات المتعددة الأطراف . ولقد كان التقليد السائد أن ترد أحكام الدولة الأكثر رعاية في المعاهدات الثنائية ، ولكن مع تزايد تعدد الأطراف في العلاقات الدولية عرفت هذه الأحكام طريقها الى المعاهدات المتعددة الأطراف . وأبرز الأمثلة على الحالة الاخيرة مثال أحكام الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة " الغات " المؤرخ في ٣٠ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٤٧ ، ومثال أحكام معاهدة انشاء منطقة تجارية حرة وتأسيس اتحاد التجارة الحرة في امريكا اللاتينية ، التي تم التوقيع عليها في مونتيفيديو في ١٨ شباط / فبراير ١٩٦٠ . وفيما يلي نص أهم حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية في الاتفاق العام (المادة الاولى ، الفقرة ١) :

" فيما يتعلق بأى نوع من أنواع الرسوم والمصاريف الجمركية ، التي تفرض على الاستيراد والتصدير أو بصددهما ، أو تفرض على التحويل الدولي للمدفوعات عن الواردات أوالصادرات ، وفيما يتعلق بطريقة جباية تلك الرسوم والمصاريف ، وفيما يتعلق بكافة القواعد واجراءات

---

(٦١) انظر ، أدناه ، الفقرة (١٠) من التعليق على المادة الحالية .

(٦٢) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٣٧٤ ، ص ١١٦ .

Digitized by UNOG Library

المعاملات المتصلة بالاستيراد والتصدير . وفيما يتعلق بكافة الأمور المشار اليها في الفقرتين ٢ و ٤ من المادة الثالثة [أى أمور فرض الضرائب الداخلية ولوائح تحديد المقادير وغيرها] ، فان أية مزية أو رعاية أو امتياز أو حصانة ، يمنحها أى من الأطراف المتعاقدة لأية منتجات صادرة من أى بلد آخر أو موسلة اليه ، تمنح فورا وعلى وجه غير مشروط للمنتجات المماثلة الصادرة من أراضي كافة الأطراف المتعاقدة أو الموسلة اليها ."(٦٣) .

وفيما يلي نص حكم الدولة الأكثر رعاية الوارد في معاهدة مونتيفيديو :

" المادة ١٨

أى مزية أو فائدة أو اعفاء أو حصانة أو امتياز يطبقه طرف متعاقد فيما يتعلق بمنتجات صادرة من أى بلد آخر أو موجهه اليه ، تمنح فورا وعلى وجه غير مشروط ، للمنتجات المماثلة الصادرة من أراضي الأطراف المتعاقدة الأخرى أو الموجهة اليها ."(٦٤) .

والعلاقات التي تنشئها أحكام الدولة الأكثر رعاية ثنائية أساسا — الا اذا نصت المعاهدات المتعددة الأطراف التي تتضمن أحد هذه الاحكام على خلاف ذلك — بمعنى أن لكل طرف في المعاهدة أن يطالب اى طرف آخر بأن يمنحه معاملة تتساوى مع المعاملة التي يوفرها لأية دولة ثالثة، بغض النظر عما اذا كانت هذه الدولة الثالثة طرفا في المعاهدة أو لم تكن . فنظام " الفات " (بموجب المادة الثانية منه) يلزم كل طرف متعاقد بأن يطبق تخفيضاته الجمركية على جميع الأطراف الأخرى . ويتجاوز الاتفاق العام ، في هذا الصدد ، حدود مبدأ الدولة الأكثر رعاية . فكل عضو يمنح تنازلا ملزم مباشرة بأن يمنح نفس التنازل لجميع الأعضاء الآخرين بوصف ذلك حقا مكتسبا ؛ فهذا الزام يختلف عن جعل حق هؤلاء الأعضاء مرهونا باستمرار العمل بالاتفاق بين الطرف المانح للتنازل والطرف الذى فاوضه بشأنه (٦٥) . وبذلك يختلف اعمال الحكم الوارد في الاتفاق العام في هذا الصدد عن اعمال حكم الدولة الأكثر رعاية الثنائي العادى ، وان كان للدولة المانحة حق سحب التنازل من كافة الأعضاء ، على أن يكون هذا الحق رهنا بأى التزام زمني نافذ .

---

(٦٣) المرجع نفسه ، المجلد ٥٥ ، الصفحتان ١٩٦ و ١٩٨ ؛ والمرجع نفسه ، المجلد ١٣٨ ، ص ٣٣٦ . وترد اشارة الى نصوص المواد ذات الصلة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة في حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الباب الثاني ، الفرع باء .

(٦٤) الأمم المتحدة ، التعاون الاقتصادى المتعدد الأطراف فى أمريكا اللاتينية ، المجلد الأول ، النص والوثائق (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع 62.II.G.3) ، ص ٥٩ (استشهد بها في حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٤٩).

(٦٥) H.C. Hawkins, Commercial Treaties and Agreements: Principles and Practice (New York, Rinehart, 1951), P.226.

Digitized by UNOG Library

(١١) وتعكس المادة ٤ الفكرة القائلة بأن تعهد الدولة الأكثر رعاية هو التزام دولي ، أي معقود بين دول . والمستفيد من هذا التعهد هو الدولة المستفيدة ، وعن طريق تلك الدولة الأخيرة فقط يتمتع الأشخاص الذين هم على علاقة خاصة بتلك الدولة ، وهم عادة مواطنوها ، بالمعاملة التي تنص عليها الدولة المانحة (٦٦) .

(١٢) ويستتبع تعريف حكم الدولة الأكثر رعاية ، على نحو ما ورد في المادة ٤ ، أن التعهد بمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية هو العنصر المكون لحكم الدولة الأكثر رعاية . وبالتالي فالأحكام التي لا تتضمن هذا العنصر تخرج عن نطاق المواد الحالية حتى ولو كانت تهدف الى احداث أثر مماثل لأثر حكم الدولة الأكثر رعاية . وهذا هو حال الفقرة ٢ من المادة السابعة عشرة من اتفاق " الغات " ، التي تتطلب من الأطراف المتعاقدة توفير " معاملة عادلة ومنصفة " فيما يتعلق بالمنتجات المستوردة للاستخدام الحكومي المباشر (٦٧) . وثمة مثالان آخران هما الفقرة ١ من المادة الثالثة عشرة من الاتفاق العام ، التي تشترط عدم التمييز في تطبيق القيود الكمية (٦٨) ، وكذلك المادة ٢٣ من معاهدة مونتيفيديو (٦٩) . وفي حين أن حكم الدولة الأكثر رعاية يؤمن المستفيد ضد التمييز ، فان نصا يعد بعدم التمييز لن ينتج بالضرورة نفس ما ينتجه حكم الدولة الأكثر رعاية من مزايا . وهذا هو حال المادة ٤٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، والمادة ٧٢ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ، والمادة ٤٩ من الاتفاقية المتعلقة بالبعثات الخاصة (٧٠) . فهذه النصوص ، على الرغم من أنها تؤمن للدول الأطراف في تلك الاتفاقيات عدم التمييز من قبل دولة أخرى من الأطراف في المعاهدة ، لا تنشئ أي حق بمعاملة الدولة الأكثر رعاية .

(١٣) أما كون نص معاهدة مايدخل أو لا يدخل ، في نطاق حكم الدولة الأكثر رعاية فهو مسألة تفسير . فأحكام الدولة الأكثر رعاية يمكن أن تصاغ بطرق شتى ، وهذا هو السبب الذي دفع أحد الثقات البارزين في هذا الموضوع الى أن يقول : "على الرغم من أن من المتعارف عليه التكلم عن حكم الدولة الأكثر رعاية بصفة الشمول ، فهناك أشكال كثيرة لهذا الحكم ، بحيث يجب التزام الحذر عند القيام بأية محاولة لتعميم معنى تلك الأحكام وأثرها ، وعند قبول مثل

---

(٦٦) انظر ، أدناه ، الفقرة (٢) من التعليق على المادة ٥ .

(٦٧) انظر : الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٥ ، ص ٢٥٢ . استشهد بها في حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٦٢ .

(٦٨) انظر الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٥ ، ص ٢٣٤ . استشهد بها في حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٦٠ .

(٦٩) الأمم المتحدة ، التعاون الاقتصادي المتعدد الأطراف في أمريكا اللاتينية ، المجلد الأول ، (المرجع السابق الذكر) ، ص ٦٠ . استشهد بها في حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٦١ .

(٧٠) انظر ، أعلاه ، الفقرة ٤٠ من التقرير الحالي .

Digitized by UNOG Library

هذه المحاولة " (٧١) . وبعبارة أخرى : " اذا توخينا الدقة في القول ، فليس هناك شيء يصح أن نسميه ، على وجه التعميم ، حكم الدولة الأكثر رعاية : بل ان كل معاهدة تتطلب دراسة مستقلة " (٧٢) . وقيل أيضا : " هناك أحكام للدولة الأكثر رعاية لا حصر لها ، ولكن هناك معيار واحد لمعاملة الدولة الأكثر رعاية " (٧٣) . وقد أخذت هذه الاعتبارات في الحسبان لدى اختيار صيغة تعريف الحكم . ففي هذه الصيغة أنصب التأكيد على معاملة الدولة الأكثر رعاية ، وكان جوهر التعريف أن أى نص تعاهدى يمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية هو حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية .

(١٤) وتنص المادة ٤ على أن قيام دولة بمنح دولة أخرى معاملة الدولة الأكثر رعاية بحكم من احكام الدولة الأكثر رعاية يتم مقصورا على " مجال علاقات متفق عليه " . والمعتاد عموما أن تصنف أحكام الدولة الأكثر رعاية الى أحكام " عامة " وأحكام " خاصة " . فالحكم " العام " يعني حكما يعد بمعاملة الدولة الأكثر رعاية في جميع العلاقات بين الأطراف المعنيين ، بينما يمس الحكم " الخاص " علاقات في مجالات محدودة معينة . وبالرغم من أن للدول حرية الاتفاق على منح بعضها بعضا معاملة الدولة الأكثر رعاية في كافة الميادين التي يمكن أن تنطبق عليها مثل تلك الاتفاقات ، فان مثل هذا الاتفاق أصبح اليوم أقرب الى الاستثناء . وهناك مثال حديث على هذا الأمر الاستثنائي هو نص في المعاهدة المتعلقة بانشاء جمهورية قبرص ، الموقع عليها في نيقوسيا في ١٦ آب/أغسطس ١٩٦٠ ، والتي هي أقرب الى أن تكون اتفاق نوايا بشأن اتفاقات مقبلة على منح معاملة الدولة الأكثر رعاية :

" تقوم جمهورية قبرص ، في اتفاق يحدد الشروط المناسبة ، بمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية للمملكة المتحدة واليونان وتركيا بصدد كافة الاتفاقات ، أيا كانت طبيعتها " (٧٤) .

(١٥) ومع ذلك فالنوع المألوف من " الحكم العام " لا يشمل جميع العلاقات القائمة بين البلدان المعنية ؛ بل يشير الى جميع العلاقات في ميادين معينة ، فيقول ، مثلا : " في جميع الأمور المتصلة بالتجارة والملاحة وكافة العلاقات الاقتصادية الأخرى . . . " (٧٥) . ويحدث أن تكون أحكام الدولة

---

(٧١) A.D. McNair , The law of Treaties (Oxford , Clarendon Press, 1961) , p.273 .

(٧٢) D. Anzilotti and A.D. McNair, quoted in Schwarzenberger, International Law and Order (London, Stevens, 1971), p.138 .

(٧٣) Ibid., p.159 .

(٧٤) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٣٨٢ ، ص ١٤٤ (المرفق واو ، الباب الثاني) . وقد اثبت هذا النص في الدستور القبرصي بوصفه المادة ١٧٠ (انظر: A. Peaslee, Constitutions of Nations (The Hague, Nijhoff, 1968), vol. III , p. 201)

(٧٥) معاهدة التجارة والملاحة المعقودة بين جمهورية تشيكوسلوفاكا والجمهورية الديمقراطية الالمانية (المادة ٢) ، (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٣٧٤ ، ص ١١٤) .

Digitized by UNOG Library

الأكثر رعاية أقل شمولا ولكنها تظل مع ذلك عامة ؛ ومن أشهر الأمثلة على ذلك " الحكم العام " الوارد في الفقرة ١ من المادة الأولى من اتفاق " الغات " (٧٦) .

(١٦) والميادين التي تستخدم فيها أحكام الدولة الأكثر رعاية شديدة التنوع . وفي الامكان أن نحاول تصنيف الميادين المشار اليها ، دون أن يزعم أن لهذا التصنيف صفة الاحاطة ، على الوجه التالي :

(أ) التنظيم الدولي للتجارة والمدفوعات (الصادرات، الواردات ، التعريفات الجمركية) ؛

(ب) النقل بصفة عامة ومعاملة وسائل النقل الأجنبية (وبصفة خاصة ، السفن والطائرات والقطارات والسيارات ، الى آخر ذلك) ؛

(ج) اقامة الأشخاص الحقيقيين والاعتباريين الأجانب ، وحقوقهم وواجباتهم الشخصية ؛

(د) اقامة البعثات الدبلوماسية والقنصلية وغيرها من البعثات وامتيازاتها وحصاناتها ومعاملتها عموما ؛

(هـ) الملكية الفكرية (الحقوق في الملكية الصناعية ، والحقوق الأدبية والفنية) ؛

(و) اقامة العدل ، وحق اللجوء الى المحاكم القضائية منها والادارية على اختلاف درجات ولايتها والاعتراف بالأحكام الأجنبية وتنفيذها ، والضمانات القضائية (كفالة أداء المحكوم به) ، الى آخر ذلك .

هذا وسيتم في البحث الذى ستقوم به الأمانة العامة (٧٧) استعراض أحكام الدولة الأكثر رعاية التي وردت في المعاهدات المنشورة في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة ، كما ستجرى دراسة الميادين التي تنطبق عليها هذه الأحكام . فحكم الدولة الأكثر رعاية يمكن أن ينطبق على مجال أو أكثر من المجالات المحددة آنفا . والمهم في الأمر هو أن الحكم ينطبق دائما على مجال محدد من العلاقات متفق عليه بين الأطراف في المعاهدة المعنية .

(١٧) أما قاعدة تماثل الطبيعة ، التي لا يمكن ، طبقا لها ، المطالبة بمقتضى حكم الدولة الأكثر رعاية ، الا بالحقوق التي تدخل في نطاق المادة موضوع الحكم ، فتعالج فيما بعد في معرض المادتين ١١ و ١٢ .

---

(٧٦) سبق ايراد نصها في الفقرة (١٠) من التعليق على المادة الحالية .

(٧٧) انظر ، اعلاه ، الفقرة ٢٢ من التقرير الحالي .

Digitized by UNOG Library

المادة ٥

معاملة الدولة الاكثر رعاية

يعني تعبير " معاملة الدولة الاكثر رعاية " معاملة تمنحها الدولة المانحة للدولة المستفيدة أو الاشخاص أو أشياء على علاقة محددة بهذه الدولة ، ولا تكون أقل رعاية من معاملة الدولة المانحة لدولة ثالثة أو أشياء على نفس تلك العلاقة بدولة ثالثة .

التعليق

(١) في حين أن المادة ٤ تعرف تعبير " حكم الدولة الاكثر رعاية" بأنه " معاملة الدولة الاكثر رعاية " ، فان المادة ٥ تفسر معنى التعبير الاخير . ففي أثناء المناقشة التي دارت في اللجنة استرعي الانتباه الى ان بعض اللغات تعبر عن معاملة الدولة الاكثر رعاية بقولها " المعاملة الاكثر رعاية " كما في المصالح الروسي "rezhim naibolshego blagopriatsvovaniya". وترغب اللجنة في أن تبقى على صيغ التعبير المتعارف عليها في الاسبانية والانكليزية والروسية والفرنسية وهي: "trato de la nación más favorecida"؛ و "most-favoured-nation treatment"؛ و "rezhim naibolee blagopriatzvovanoi natzii"؛ و "traitment de la nation la plus favorisée".

(٢) وبالرغم من أن الالتزام بمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية تتعهد به دولة تجاه دولة أخرى فان المعاملة الموعودة بمقتضاه هي معاملة تمنح في غالبية الحالات لأشخاص وأشياء ، ولا تمنح للدول نفسها الا في أقلية من الحالات (مثلا ، في حالات الوعد بمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية للسفارات والقنصليات) (٧٨) . أما ماهية الوسائل التي سيتمتع عن طريقها المعنيون بالأمر من أشخاص (أو أشياء) بالمعاملة ، والظروف التي سيحدث فيها ذلك ، فتتوقف على نية الاطراف في المعاهدة وعلى القانون الداخلي للدولة المانحة . وقد قام المفوض السامي في دانتزيغ ، في قراره المؤرخ في ٨ نيسان/ابريل ١٩٣٢ بشأن ولاية محاكم دانتزيغ في الدعاوى التي أقامها موظفو السكك الحديدية ضد ادارة السكك الحديدية ، بشرح العلاقة بين معاهدة ما وتأبيد نصوصها على الافراد على النحو التالي :

" ثمة قاعدة من قواعد القانون المعترف بها عامة في الفقه وفي الممارسة ، هي ان المعاهدات الدولية لا تضفي حقوقا مباشرة على الافراد ، بل على الحكومات المعنية وحدها . وكثيرا ماتلزم حكومة ما ، بموجب معاهدة ، بأن تمنح الافراد فوائد أو حقوقا معينة ، بيد أن الافراد في هذه الحالة لا يكتسبون هم أنفسهم تلك الحقوق بصورة آلية ، بل ان على

---

(٧٨) انظر الفقرة ١ من المادة ٣ من الاتفاقية القنصلية المعقودة بين المملكة المتحدة والنرويج عام ١٩٥١ ، وطبقا لها " لكل من الطرفين المتعاقدين السامين أن ينشئ قنصليات ويحتفظ بها عاملة في اراضي الطرف الاخر ، في أي مكان تمتلك فيه دولة ثالثة قنصلية . . . " (الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٣٢٦ ، ص ٢١٤) .

Digitized by UNOG Library

الحكومة أن تدخل على تشريعها الداخلي نصوصا معينة بغرض الايفاء بالالتزامات التي ارتبطت بها مع حكومة أخرى . واذا ما انتهى الامر الاصرار على الايفاء بهذا الالتزام أو تطبيقه فان الطرف الوحيد الذي يمكنه قانونيا اتخاذ اجراء ما هو الحكومة الاخرى . هذا الى ان الحكومة المذكورة ، اذا ما قررت اتخاذ الاجراء المذكور ، لن تلجأ الى المحاكم المدنية بل ستقوم بمساع دبلوماسية أو ستلجأ الى هيئات العدل الدولي المختصة .

"والقضية المعنية هنا ليست قابلة للمقارنة بحالة التعهد بالنيابة عن طرف ثالث . . . المقبولة في بعض القوانين المدنية ، وسبب ذلك بالضبط هو أن المعاهدات الدولية ليست عقودا مدنية ترتبط بموجبها الحكومات بالتزامات في القانون الخاص نيابة عن الاشخاص المعنيين . ومن الامثلة على ذلك أن حكم 'الدولة الاكثر رعاية' في معاهدة تجارية ما لا يخول فردا ما الحق في أن يرفض دفع رسوم جمركية على أساس انها ، في رأيه من بعض الارتفاع بحيث لا تتفق مع الحكم ؛ وهو لا يستطيع أن يقيم دعواه الا على اساس التشريع الجمركي الداخلي الذي يجب أن يصاغ وفقا لاحكام تلك المعاهدة التجارية " (٧٩) .

وبالرغم من أن المحكمة ابطلت قرار المفوض السامي في القضية المذكورة ، محتجة بنية الاطراف والسمات الخاصة للقضية ، فان الوصف الذي قدمه المفوض السامي في دانتزيغ ينطبق كل الانطباق على حالة البلدان التي لا تنفذ فيها المعاهدات من تلقاء نفسها . وهذه هي الحال فيما يتعلق بالمعاهدات بصفة عامة ، وبأحكام الدولة الاكثر رعاية بصفة خاصة ، في المملكة المتحدة واستراليا (انظر البيانات المنقولة في موجز الامانة العامة) (٨٠) . والحالة مماثلة لذلك أيضا في جمهورية المانيا الاتحادية حيث رفضت المحاكم على نحو صريح في عدة حالات أن تقر التطبيق المباشر للمادة الثالثة من اتفاق "الغات" (المتعلقة بالمعاملة القومية في الضرائب والتنظيمات الداخلية) على أساس ان الالتزام يربط الدول الاطراف في الاتفاق وحدها ، فليس للافراد أن يستمدوا أية حقوق من ذلك النص (٨١) . أما في الولايات المتحدة فالنفاذ التلقائي هو القاعدة بالنسبة للمعاهدات التي تتضمن أحكام الدولة الاكثر رعاية ، وذلك للاسباب التالية :

"[توفر] . . . احكام الدولة الاكثر رعاية غير الشرطية ، لمصالح القطاع الخاص في الولايات المتحدة ، حق التمتع في بلد معين بأفضل الفرص الاقتصادية التي يتيحها البلد المذكور لأية بضائع اجنبية أو رأس مال أجنبي ، سواء نشأت هذه الفرص قبل سريان مفعول المعاهدة المعقودة مع الولايات المتحدة أو بعده . بيد أن معاهدات التجارة والاقامة ،

---

(٧٩) الولاية القضائية للمحاكم في قضية دانتزيغ (المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة باء) ، الرقم ١٥ ، ص ٣١ .

(٨٠) حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/259 .

(٨١) See G. Bebr, "Directly Applicable Provisions of Community Law: the Development of a Community Concept", International and Comparative Law Quarterly (London) vol.19, April 1970,P.257.

Digitized by UNOG Library

التي ترد فيها احكام من أحكام الدولة الاكثر رعاية ، لابد ان تكون سارية المفعول في كلا الاتجاهين ، لان الدول لن تدخل في مثل هذه الترتيبات على أي اساس آخر . ويعني هذا ان على الولايات المتحدة أن تكون قادرة في أية لحظة على أن تبرهن أن لبضائع الطرف الاخر ورؤوس أمواله حق المطالبة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية بصورة غير شرطية في هذا البلد . ونظرا الى كون أحكام الدولة الاكثر رعاية غير الشرطية مفتوحة (أي انها تعد بتقديم أفضل معاملة تنص عليها أية معاهدة أخرى ، بغض النظر عما اذا كانت المعاهدة الاخرى سابقة على المعاهدة أو لاحقة لها) ، سيكون من العسير على الولايات المتحدة أن تكون قادرة على المعاملة المطلوبة بالمثل لو كان من المحتم في كل حالة أن يحصل من الكونغرس على تشريع تنفيذي لجعل مزية معاهدة ما معقودة مع بلد ثالث تشمل البلد الذي يطالب بحقوق الدولة الاكثر رعاية . فالنفاذ التلقائي هو الحل العملي الوحيد لهذه المشكلة . . . "(٨٢) .

(٣) وتنص المادة ٥ على أنه يتوجب ان يكون الاشخاص أو الأشياء محل المعاملة موضع البحث على " علاقة محددة " بالدولة المستفيدة وأن معاملتهم تتوقف على المعاملة التي توفرها الدولة المانحة لأشخاص أو أشياء على " نفس تلك العلاقة " بدولة ثالثة . ويعني مصطلح " علاقة محددة" في هذا السياق أن العلاقة القائمة بين الدول المعنية والأشخاص والأشياء المعنية يحددها الحكم ، أي تحددها المعاهدة . فالحكم المتضمن في المعاهدة المعقودة بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة يجب أن يحدد الاشخاص أو الاشياء التي تنطبق عليها معاملة الدولة الاكثر رعاية ، ومن الواضح أن هذا التحديد يجب أن يشمل الرابطة القائمة بين الدولة المستفيدة والاشخاص والاشياء المعنية . وهذه العلاقات هي جنسية أو تبعية الاشخاص ، ومكان تسجيل السفن ، ودولة منشأ المنتجات ، وما الى ذلك . وبموجب المادة ٥ لا تستطيع الدولة المستفيدة أن تطالب بمعاملة الدولة الاكثر رعاية فيما يتعلق بمواطنيها وسفنها ومنتجاتها ، الى آخره ، الا في حدود نفس المزايا التي تغيئها الدولة المانحة على مواطني دولة ثالثة وسفنها ومنتجاتها ، الى آخره . وليس من حق الدولة المستفيدة ، عادة ، أن تطالب بمنح المقيمين فيها المزايا التي تغيئها الدولة المانحة على مواطني الدولة الثالثة . فبالرغم من أن الاقامة تخلق هي الاخرى علاقة معينة بين الشخص والدولة ، فان هذه ليست نفس العلاقة المتمثلة في رابطة الجنسية . وهاتان العلاقتان غير قابلتين للمبادلة . ويفسر هذا المثال معنى تعبير " نفس العلاقة " كما استخدم في المادة ٥ . ومع ذلك فعبارة " نفس العلاقة " يجب ان تستخدم بشيء من الحذر ، لأننا اذا تابعنا المثال المذكور نجد أن العلاقة بين الدولة 'ألف' ومواطنيها ليست بالضرورة " نفس " العلاقة بين الدولة ' باء ' ومواطنيها . فقوانين الجنسية المطبقة في الدول هي من التنوع بحيث يمكن أن يكون جماع الحقوق والالتزامات

---

(٨٢) Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States (St. Paul, Minn., American Law Institute Publishers, 1965), para. 145 Reporters' Note 3 .

Digitized by UNOG Library

الناشئة عن قوانين الجنسية في دولة ما مختلفا تمام الاختلاف عن جماع تلك الناشئة عن قوانين الجنسية في دولة اخرى . ولعل من الأفضل في هذا الصدد صياغة معنى كلمة " نفس " بعبارة " نفس نمط " أو " نفس نوع " . ومع ذلك فقد خلصت اللجنة الى ان صياغة المادة ٥ تتسم بقدر كاف من الوضوح وانه لن يكون من المستصوب الافراط في تعقيد النص .

(٤) وتصف المادة ٥ المعاملة التي تحق للدولة المستفيدة بأنها معاملة " لا تكون اقل رعاية " من معاملة الدولة المانحة لدولة ثالثة . وقد تساءلت اللجنة هل لا ينبغي لها ان تستخدم الصفة " مساوية " للدلالة على العلاقة القائمة بين شروط المعاملة التي تتمتع بها دولة ثالثة وشروط المعاملة التي تمد بها الدولة المانحة الدولة المستفيدة وكانت الحجج التي سيقت لتأييد استخدام لفظ " مساوية " تقوم على أساس كون مفهوم " المساواة في المعاملة " متصلا اتصالا بالغ الوثوق باسلوب إعمال حكم الدولة الاكثر رعاية . وقد قيل ان الحكم يمثل مبدأ المساواة في المعاملة وهو كذلك اداة له ، وان الحكم وسيلة الى غاية هي : تطبيق قاعدة المساواة في المعاملة في العلاقات الدولية . اما الحجج المقدمة ضد استخدام الصفة " مساوية " فاعترفت بأن هذه اللفظة ليست في صرامة لفظة " مطابقة " ولا هي في غموض لفظة " مماثلة " ، وهي لذلك اصلح من اللفظتين الاخريين ؛ الا ان تعهد الدولة الاكثر رعاية ، وان كان لا يلزم الدولة المانحة بمنح الدولة المستفيدة معاملة اكثر رعاية من تلك التي تمنحها للدولة الثالثة ، لا يستبعد امكانية قيام الدولة المانحة بمنح الدولة المستفيدة مزايا اضافية خلاف المزايا التي تقدمها للدولة الثالثة الاكثر رعاية . وبعبارة اخرى ، ان معاملة الدولة الاكثر رعاية ، في حين تستبعد تقديم الدولة المانحة معاملة تفضيلية للدول الثالثة ، لا تتضمن ابدا ما يمنع تقديم الدولة المانحة معاملة تفضيلية للدولة المستفيدة ، وان كان ذلك قد يتطلب منها ان تمنح مثل هذه المعاملة التفضيلية بمقتضى أحكام اخرى من احكام الدولة الاكثر رعاية . وترتيبا على ذلك لا تكون المعاملة المقدمة للدولة المستفيدة والمعاملة المقدمة للدولة الثالثة " متساويتين " بالضرورة . وقد قوبلت هذه الحجة بحقيقة واضحة ، وهي أنه اذا منحت الدولة المانحة الدولة المستفيدة معاملة تفضيلية ، اى معاملة تفضل المعاملة التي تمنحها للدولة الثالثة (وذلك امر لا يلزمها به نص الحكم) فان مثل هذه المعاملة انما تمنح بصورة مستقلة عن تطبيق الحكم . وفي النهاية قبلت اللجنة عبارة " لا تكون اقل رعاية " لانها رأت ان هذا هو التعبير الشائع الاستخدام في احكام الدولة الاكثر رعاية .

(٥) ويمكن ان تحدد احكام الدولة الاكثر رعاية ، تحديدا دقيقا ، شروط تطبيق الحكم ، اى نوع المعاملة التي توفرها الدولة المانحة لدولة ثالثة فتجعل للدولة المستفيدة حق المطالبة بمعاملة مماثلة او بالمعاملة ذاتها او بمعاملة مساوية او مطابقة . فاذا لم ينص الحكم ذاته على خلاف ذلك ، وهذا هو ما يحدث في العادة ، فان الحكم يبدأ في احداث آثاره ، اى يصبح في الامكان تقديم المطالبة بموجب الحكم ، اذا كانت الدولة الثالثة (أو الاشخاص او الاشياء التي هي على نفس العلاقة مع الدولة الثالثة التي يكون عليها الاشخاص او الاشياء المذكورة في الحكم مع الدولة المستفيدة قد منحت المزايا التي تشكل المعاملة . وليس من الضروري ، لكي يبدأ الحكم في احداث آثاره ،

Digitized by UNOG Library

ان تكون المعاملة الممنوحة بالفعل للدولة الثالثة ، فيما يتعلق بها ذاتها أو بالاشخاص او الاشياء المعنية ، مبنية على اساس معاهدة او اتفاق رسميين . فان مجرد قيام المعاملة المتسمة بالرعاية يكفي لبدء العمل بالحكم . غير أن قيام المعاملة المتسمة بالرعاية قد ينشأ أيضا بعقد أو وجود اتفاق بين الدولة المانحة والدولة الثالثة ، يحق بموجبه للاخيرة الحصول على مزايا معينة . واذ ذاك يحق للدولة المستفيدة ايضا ان تطالب استنادا الى الحكم ، بنفس المزايا التي افاء بها الاتفاق المذكور على الدولة الثالثة . فكون الدولة الثالثة لم تتح لنفسها الاستفادة من المزايا التي تحق لها بموجب الاتفاق المعقود مع الدولة المانحة لا يكفي وحده لاحلال الدولة المانحة من الالتزام الذى يوجبه عليها الحكم . وقد عولجت مسألة بدء التمتع بالحقوق المنصوص عليها في الحكم وانهائها او تعليقها في المادتين ١٨ و ١٩ .

(٦) وطبقا للمادة ٥ ، تعني " المعاملة " ماتمنحه دولة لدول اخرى (فيما يتعلق بسفاراتها أو قنصلياتها مثلا) أو لاشخاص أو اشياء . وقد نظرت اللجنة في مسألة ما اذا كان لا ينبغي لها ايضا ادراج " الانشطة " في التعداد . والواقع ان الانشطة المتمثلة في ممارسة حرف او مهن معينة ، ودخول السفن في الموانئ ، الى آخر ذلك ، يمكن ان تكون هي ايضا تحال لمعاملة الدولة الاكثر رعاية (٨٣) . ومع ذلك فقد قررت اللجنة ، عقب مناقشة قصيرة ، ألا تشير الى الانشطة في هذه المادة لأن الأنشطة متصلة في نهاية المطاف بالاشخاص أو الاشياء ، ولذلك رؤى أنه يمكن الاستغناء عن اشارة صريحة اليها .

(٧) وتورد المادة ٥ ، للمرة الاولى في هذه المواد ، مفهوم الدولة الثالثة . ويرد مصطلح " الدولة الثالثة " كذلك في اتفاقية فيينا ، وقد سبق ، لدى الحديث عن الفقرة (٢) من المادة ٢ (٨٤) ، بيان سبب عدم استخدام تعبير " الدولة الثالثة " في المواد الحالية بنفس الكيفية التي استخدم بها في اتفاقية فيينا . ولقد كان من المعمول به في العهود السالفة أن تسمى الدول الأطراف في الحكم ، بالنص الصريح ، الدولة الثالثة المتمتعة بالمعاملة التي تستطيع ان تطالب بها الدولة المستفيدة . فمعاهدة ١٧ آب/اغسطس ١٤١٧ المعقودة بين هنرى الخامس ملك انكلترا ، وبين دوق بيرغندى وكونت فلاندرز ، نصت صراحة على ان لرابنة سفن الاطراف المتعاقدة ان يتمتعوا في موانئ كل منها بنفس المزايا التي يتمتع بها " الفرنسيون والهولنديون والزيلانديون

---

(٨٣) توصلت بوليفيا والمانيا عام ١٩٣٦ الى تفاهم مؤداه ان مفعول حكم الدولة الاكثر رعاية ، الوارد في المادة الخامسة من معاهدة الصداقة المعقودة بين البلدين ، يجب ان يشمل ايضا الزيجات التي يعقدها القناصل (انظر : Reichgesetzblatt, 1936, II, p.216, quoted in L. Reape, Internationales Privatrecht (Berlin, Vahlen, 1961), P.20 .

(٨٤) انظر ، أعلاه ، الفقرة (٥) من التعليق على المادة ٢ .

Digitized by UNOG Library

والاكوسيون "(٨٥) . وكذلك منحت اسرانيا انكلترا ، في معاهدة التجارة المعقودة بينهما عام ١٨٨٦ ، معاملة الدولة الاكثر رعاية في كافة شؤون التجارة والملاحة والحقوق والامتيازات القنصلية بنفس الشروط والمزايا التي منحت لالمانيا وفرنسا بموجب المعاهدتين المعقودتين في ٦ شباط/فبراير ١٨٨٢ و ١٢ تموز/يوليه ١٨٨٣ (٨٦) . والحكم الذى يأتي على مثل هذه الصيغة لا يشكل بالضرورة حكما من أحكام الدولة " الاكثر رعاية " ، لان الدول المذكورة في الحكم بوصفها " نظيرا ثالثا " ليست بالضرورة الدول التي تحبوها الدولة المانحة بأكثر رعاية ، وان كانت ، في الحالات المذكورة هنا وفي معظم الحالات المماثلة ، هذه الدول " الاكثر رعاية " ، وهي انما اختيرت وحددت على نحو صريح في الاحكام المعنية بسبب مركزها المشمول بالرعاية . اما في الممارسة الحديثة فان احكام الدولة الاكثر رعاية تصاغ على نحو يجعلها تشير الى " النظير الثالث " على انه " اية دولة ".

(٨) على ان ما يحدث غالبا هو بيان او تحديد للدول الثالثة المحددة التي ستظل ، لدى تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية ، في وضع استثنائي ، اى ان المعاملة الممنوحة لها لن تتأثر بجاذبية الحكم . وفي هذا الصدد بيّن بعض أعضاء اللجنة ان هناك اوجه تضامن خاصة ، تقوم بين اعضاء مجموعات دول مختلفة داخل المجتمع الدولي ، قد تجعل الدول تستثني على نحو صريح ، من التزامات الدولة الاكثر رعاية التي ترتبط بها ، المعاملة الممنوحة لمجموعة معينة من الدول تشعر انها اوثق ارتباطا بها منها بسواها . ويأتي بحث هذه المسألة بقدر اكبر من التفصيل ادناه ، بصدد المادة ٢٦ . كما ان انشاء الاتحادات الجمركية والمناطق التجارية الحرة وغيرها من التجمعات قد يسفر هو الآخر عن استثناءات تعاقدية من تعهدات الدولة الاكثر رعاية (٨٧) . كذلك استرعى عدد من الاعضاء الانتباه الى الامتيازات التي يجب ان تمنح للبلدان النامية في ميدان التجارة الدولية كيما تفي المعاملة الممنوحة لها من قبل البلدان المتقدمة النمو بمطلب العدالة ، وتساعدها على اسراع انمائها . واشير الى ان من شأن تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية في ميدان التجارة الدولية على كافة البلدان ، بغض النظر عن مستوى نموها ، أن يفي بشروط المساواة الشكلية ولكنه في الواقع ينطوى على تمييز ضد الضعاف من اعضاء المجتمع الدولي . وينعكس نظر اللجنة في هذه المسألة المهمة ادناه ، في المادتين ٢١ و ٢٧ والتعليق عليهما .

---

(٨٥) G. Schwarzenberger, "The Most-Favoured-Nation Standard in British State Practice", The British Year Book of International Law, 1945 (London), vol.22, P.97.

(٨٦) Cited in B. Nolde, "Droit et technique des traités de commerce ", Recueil des cours... 1924-II (Paris, Hachette, 1925), vol.3, P.413 .

(٨٧) انظر ، ادناه ، الفقرات (٢٤) الى (٣٧) من التعليق على المادة ١٥ .

Digitized by UNOG Library

المادة ٦

الاساس القانوني لمعاملة الدولة الاكثر رعايـــة

ما من شيء في هذه المواد يعني ضمنا أن دولة ما تستحق أن تمنحها دولـــة أخرى معاملة الدولة الاكثر رعاية ، مالم يكن ذلك على أساس التزام قانوني .

التعليـق

(١) تضع المادة ٦ في صيغة النفي قاعدة لا تحتاج الى بيان ، هي أنه ما دولـــة تستحق أن تمنحها دولة أخرى معاملة الدولة الاكثر رعاية مالم يكن على تلك الدولة التزام قانونـــي بمنح هذه المعاملة . وتنبع هذه القاعدة من مبدأ سيادة الدول وحريتها في العمل . وتشمل هذه الحرية حق الدول في منح مزايا خاصة لبعض الدول ، وفي الا تكون ملزمة بالقانون العرفـــي بمنح المزايا ذاتها لدول أخرى . ولا يضعف الواجب العام القاضي بعدم التمييز من هذا الحق . فمعاملة دولة أخرى ومواطنيها وسفنها ومنتجاتها ، الى آخر ذلك ، بطريقة تمنحها ميزة خاصـــة لا تخل بالواجب العام القاضي بعدم التمييز بين الدول . ولا تملك الدول الاخرى الحق في أن تطعن في مثل هذا السلوك وتطالب لنفسها ولمواطنيها وسفنها ومنتجاتها ، الى آخره ، بنفـــس المعاملة التي تمنحها الدولة المعنية دولة تحبوها بالرعاية على نحو خاص . ولا يمكن أن تقدم مثل هذه المطالبة بصفة شرعية الا اذا ثبت أن على الدولة المقصودة بالذكر التزاما قانونيا بمنح الدولـــة المطالبة نفس المعاملة التي تفيئها على الدولة التي ترعاها بصفة خاصة أو على مواطنيها وسفنهـــا ومنتجاتها ، الى آخر ذلك .

(٢) ولا يمكن ، عمليا ، اثبات مثل هذا الالتزام القانوني في العـــادة الا بقيام حكم من أحكام الدولة الاكثر رعاية ، أي بتعهد تعاقدي بهذا المعنى من جانب الدولة المانحـــة . والواقع أن المؤلفات القانونية تجمع عمليا على أنه ، في حين لا يقوم حكم من أحكام الدولة الاكثر رعاية دون وعد بمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية (نظرا لأن هذا الوعد العنصر المكون للحكم) ، فليس للدول حق في المطالبة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية ما لم يخولها اياها حكم من أحكام الدولة الاكثر رعاية (٨٨) .

---

(٨٨) See, inter alia E. Usenko, "Formy regulirovania sotsialisticheskogo mezhdunarodnogo razdelenia truda" [Forms of the regulation of the Socialist International Division of Labour], Mezhdunarodnye otnoshenia [International relations], (Moscow, 1965), P. 230 (German edition, Sozialistiche internationale Arbeitsteilung und ihre rechtliche Regelung (Berlin, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1966), p.200); D. Vignes, (loc. cit) p. 224; E. Sauvignon, La clause de la nation la plus favorisée (Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1972), p.7; K. Hasan, Equality of treatment and Trade Discrimination in International Law (The Hague, Nijhoff, 1968), p.33.

Digitized by UNOG Library

(٣) ومسألة ما اذا كان لدولة أن تطالب دولة أخرى بمعاملة الدولة الاكثر رعاية بوصف ذلك حقا لها قد نوقشت في اللجنة الاقتصادية لعصبة الامم ، وان كان ذلك فيما يتعلق بالتعريفات الجمركية فقط . ولم تصل اللجنة الاقتصادية الى أى اتفاق بشأن هذا الموضوع قولها " . . . ان منح معاملة الدولة الاكثر رعاية ينبغي أن يكون القاعدة العادية . . "(٨٩) ولئن كان صحيحا أن منح معاملة الدولة الاكثر رعاية كثير الورود في المعاهدات التجارية ، فليس هناك أى دليل على أنه قد تحول الى قاعدة في القانون الدولي العرفي . ومن هنا يعتبر عموما أن المعاهدات وحدها تشكل أساس معاملة الدولة الاكثر رعاية . (٩٠)

(٤) وقد ناقشت اللجنة بصورة موجزة مسألة ما اذا كان ينبغي عليها ، أولا ينبغي ، اعتماد قاعدة بسيطة تنص على أنه لا يمكن المطالبة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية الا بالاستناد الى حكم من احكام الدولة الاكثر رعاية ، أى الى نص في معاهدة (بالمعنى الذى عرفت به في الفقرة (أ) من المادة ٢) ، يعد بمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية . ووجدت اللجنة أن وضع نص صارم بهذا المعنى سيكون الى حد بعيد مرضيا على الصعيد العملي ، ولكنه لن يتفق تماما مع الحالة القانونية في وضعها الراهن ، ولن يحيط بالتطورات المحتملة في المستقبل . وفي حين أن احكام الدولة الاكثر رعاية ، أى النصوص التعاهدية ، هي في معظم الاحوال الاساس للمطالبة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية ، فليس من المستحيل ، حتى في الوقت الحاضر ، أن تبنى مثل هذه المطالبات على اساس اتفاقيات شفوية . وقد ذكر بعض أعضاء اللجنة ، في عداد الاسس الاخرى الممكنة لهذه المطالبات ، القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية والتصرفات الوحيدة الطرف الملزمة قانونيا . وكذلك ذكر ، كأساس محتمل للمطالبة ، امكان تطور القانون العرفي الاقليمي في هذا الاتجاه . ولهذا السبب قررت اللجنة اقرار القاعدة بتعابير أعم ، وهي أن دولة ما لا تستحق أن تمنحها دولة أخرى معاملة الدولة الاكثر رعاية ما لم يكن هناك التزام قانوني من جانب الاخيرة بمنح مثل هذه المعاملة .

(٥) وبعد ذلك خلصت اللجنة الى أن وضع قاعدة تنص مباشرة على أنه لا يمكن المطالبة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية ما لم يكن هناك التزام قانوني دولي بمنحها ، سيكون خروجا عن نطاق المواد المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية . فالغرض الوحيد لهذه المواد انما هو بيان قواعد العمل بمثل هذا الحكم وتطبيقه في حالة وجوده . وليس من شأنها اذن ان تقرر الاحوال التي يمكن فيها للدول ان تطالب بعضها بعضا بمعاملة الدولة الاكثر رعاية . ولهذه الاسباب بالذات قررت اللجنة ، نظرا لعدم رغبتها بحذف هذه القاعدة من المواد بسبب ما لها من اهمية نظرية وعملية ، ان تضعها في صيغة النفي بوصفها شرط استثناء عاما .

---

(٨٩) عصبة الامم ، " توصيات اللجنة الاقتصادية بشأن السياسة العامة للتعريفات الجمركية وحكم الدولة الاكثر رعاية " (الوثيقة E.805.1933.II.B.1) ، استشهد بها في حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الاول .

(٩٠) Cf. G. Schwarzenberger, "The principles and standards of international economic law", Recueil des cours ... 1966-I (Leyden, Sijthoff, 1967), vol. 117, p.74.

Digitized by UNOG Library

(٦) وقد نوقشت بايجاز مسألة ما اذا كانت الدولة تخل بالتزاماتها الدولية ، أم لا تخل بهـا ، اذا هي منحت معاملة الدولة الاكثر رعاية لمعظم شركائها في مجال معين ولكنها رفضت أن تعقـد اتفاقات مماثلة مع دول اخرى . وكان من رأى اللجنة أنه ، اذا كان في وسع الدول التي لم تمنـح معاملة الدولة الاكثر رعاية أن تعتبر ذلك تصرفا غير ودى ، فليس من شأن المواد الحالية أن تقـدم حجة قانونية لمثل هذه المطالبات ، التي قد تكون قائمة على القاعدة العامة القاضية بعدم التمـييز. وعلى ذلك فان الاجابة على هذا السؤال تتجاوز نطاق المواد الحالية .

المـادة ٧

منشأ معاملة الدولة الاكثر رعاية ونطاقها

١ — ان حق الدولة المستفيدة في الحصول من الدولة المانحة على مثل المعاملة التي تمنحها هذه الاخيرة لدولة ثالثة ، أو لاشخاص أو أشياء على علاقة محددة بدولة ثالثـة ، ينشأ من حكم الدولة الاكثر رعاية السارى المفعول بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة.

٢ — وتحدد المعاملة التي تستحقها الدولة المستفيدة بموجب هذا الحكم بالمعاملة التي تمنحها الدولة المانحة للدولة الثالثة أو لاشخاص أو اشياء على علاقة محددة بهذه الدولـة الاخـيرة .

التعليـق

(١) تبين هذه المادة الهيكل الاساسي لاعمال حكم الدولة الاكثر رعاية . فهي تنص على أن حق الدولة المستفيدة في الحصول على معاملة الدولة الاكثر رعاية من قبل الدولة المانحة يرتكز على حكـم الدولة الاكثر رعاية ، أى ، بعبارة أخرى ، أن هذا الحكم هو المنشأ الوحيد لحقوق الدولة المستفيدة. وهي تنص كذلك على أن المعاملة ، أى مدى المزايا التي يمكن ان تطالب بها الدولة المستفيـدة لذاتها أو لاشخاص أو أشياء على علاقة محددة بها ، يتوقف على المعاملة التي توفرها الدولة المانحة لدولة ثالثة أو لاشخاص أو أشياء على نفس العلاقة مع دولة ثالثة . وهذه القاعدة هامة ، وهي تظـل صحيحة سواء كانت المعاملة التي توفرها الدولة المانحة لدولة ثالثة ، أو لاشخاص أو أشياء على علاقة محددة بهذه الاخيرة ، قائمة على أساس معاهدة أو على أساس اتفاق آخر ، أو تصرف وحيد الطرف تشريعي أو غير تشريعي أو على مجرد الممارسة .

(٢) وحينما تكون هناك معاهدتان ، احداهما معقودة بين الدولة المانحة والدولة المستفيـدة وتتضمن حكم الدولة الاكثر رعاية ، والاخرى معقودة بين الدولة المانحة ودولة ثالثة وتعطي هذه الاخيرة حق المطالبة بمزايا معينة ، فان التساؤل يثور بشأن أى المعاهدتين هي المعاهدة الاساسيـة . وقد نوقشت هذه المسألة بتمحيص في قضية شركة النفط الانكلو — ايرانية التي نظرت فيها محكمـة العدل الدولية ، فقيل امام المحكمة :

Digitized by UNOG Library

" . . . ان حكم الدولة الأكثر رعاية هو في ذاته ، في جوهره ، حكم بلا مضمون ؛ بل هو حكم معلق على غيره فاذا لم يكن للبلد الذى يمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية أية علاقات تعاهدية أبدا مع أية دولة ثالثة ، فان حكم الدولة الأكثر رعاية يظل بلا مضمون . وهو لا يكتسب مضمونا الا حينما تدخل الدولة المانحة في علاقات مع دولة ثالثة ، ويتزايد مضمونه كلما منحت مزايا جديدة لدول ثالثة . . . " (٩١) .

وفي الرد على هذه الحجة قيل ان حكم الدولة الأكثر رعاية :

" . . . ينطوى على التزام ذى غرض حقيقي . صحيح انه ليس محددا وأن من شأن نطاقه أن يتباين بحسب المعاهدات التي تعقد بعد ذلك ، ولكن هذا يكفي لجعله قابلا للتحديد . فدور المعاهدات اللاحقة ليس دور انشاء التزامات جديدة ازاء الدولة المستفيدة من الحكم ، بل دور تغيير نطاق الالتزام السابق عليها . ومع ذلك يظل هذا الأخير جذر الحق ، ومنشأ الحق ، وأصل الحق ، الذى ترتكز عليه حكومة المملكة المتحدة في هذه القضية . " (٩٢)

وقد أخذت أغلبية أعضاء المحكمة بالرأى التالي :

" ان المعاهدة التي تتضمن حكم الدولة الأكثر رعاية هي المعاهدة الأساسية . . . فهذه هي المعاهدة التي تقيم الرابطة القضائية بين المملكة المتحدة [الدولة المستفيدة] وبين معاهدة مع طرف ثالث ، وتفئ تلك الدولة الحقوق التي يتمتع بها الطرف الثالث . أما المعاهدة المعقودة مع طرف ثالث فلا يمكنها ، مستقلة عن المعاهدة الأساسية ومنفصلة عنها ، أن تقيم أى أثر قانوني بين المملكة المتحدة [الدولة المستفيدة] وايران [الدولة المانحة] ، بل تكون مجرد عقد حاصل بين أغيار " (٩٣) .

وقد أسهم قرار المحكمة ، الى حد بعيد ، في ايضاح النظرية القانونية . فقبل صدور قرار المحكمة وجد مؤلفون في القانون صوروا مفعول حكم الدولة الأكثر رعاية (أو على نحو أدق مفعول معاهدة الطرف الثالث) على أنه استثناء من القاعدة القائلة بأنه ليس للمعاهدات من أثر الا فيما بين

---

(٩١) مرافعات محكمة العدل الدولية ، قضية شركة النفط الأنكلو ـ ايرانية (المملكة المتحدة ضد ايران) (١٩٥٢) ، ص ٥٣٣ .

(٩٢) المرجع نفسه ، ص ٦١٦ .

(٩٣) قضية شركة النفط الأنكلو ـ ايرانية (الولاية القضائية) ، الحكم المؤرخ في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٥٢ ، (تقارير محكمة العدل الدولية ، ١٩٥٢ ، ص ١٠٩) .

Digitized by UNOG Library

الأطراف المتعاقدة . (٩٤) ويبدو أن النظرية القانونية الآن تجمع على تأييد النتائج التي توصلت اليها غالبية أعضاء المحكمة . (٩٥)

(٣) ويتفق الحل الذى اعتمدته المحكمة مع قواعد قانون المعاهدات فيما يتعلق بأثر المعاهدات على الدول التي ليست أطرافا في معاهدة ما . أما الرأى القائل بأن معاهدة الطرف الثالث (أى المعاهدة التي بموجبها تفيء الدولة المانحة مزايا على دولة ثالثة) هي منشأ حقوق الدولة المستفيدة (وهي دولة ليست طرفا في معاهدة الطرف الثالث) ، فهو يتعارض مع القاعدة التي تتضمنها الفقرة ١ من المادة ٣٦ من اتفاقية فيينا . وفيما يلي الشرح الذى ورد في تعليق اللجنة على المادة ٣٢ من مشروع عام ١٩٦٦ (التي أصبحت ، بعد تغييرات صياغية طفيفة على صيغتها ؛ المادة ٣٦ من الاتفاقية) :

" تقرر الفقرة ١ أن حق الدولة يمكن أن ينشأ من نص في معاهدة ليست طرفا فيها اذا توفر شرطان أولهما أن يقصد الأطراف بالنص منح ذلك الحق لتلك الدولة بالذات أو لمجموعة من الدول تنتمي هذه اليها ، أو للدول بصفة عامة . فقصد منح الحق ذو أهمية أساسية* ، اذ أن الحق القانوني ، لا مجرد فائدة ما ، لا ينشأ من النص الا حينما يكون لدى الأطراف مثل هذا القصد . . . " (٩٦) .

ويبدو واضحا أنه ليس لدى أطراف معاهدة من معاهدات الطرف الثالث مثل هذا القصد ، صحيح أن هؤلاء الأطراف قد يكونون على بينة من أن اتفاقهم يمكن أن يكون ذا أثر غير مباشر عن طريق مفعول حكم الدولة الأكثر رعاية (لمصلحة الدولة المستفيدة من الحكم) ، ولكنهم لا يتقصدون أبدا إحداث مثل هذا الأثر غير المباشر .

---

(٩٤) See e.g., Fauchille, Traité de droit international (Paris, Rousseau 1926), vol. I, 3rd part, P. 359; and L. Oppenheim, International Law, A Treatise, 8th ed. [Lauterpacht] (London, Longmans, Green, 1955), vol. I, para. 522. See, however, the contrary views of H. Accioly, Traité de droit international public (Paris, Recueil Sirey, 1941), vol. II, P. 479 ; and M. Sibert. Traité de droit international public (Paris, Dallos, 1951) vol. II, P. 255 .

(٩٥) G. Schwarzenberger, International Law as Applied by International Courts and Tribunal, 3rd ed. (London, Stevens, 1957), P, 243; P. Guggenheim, Traité de droit international public 2nd rev. ed. (Geneva, George, 1967), vol. I, pp. 208-209; and E. Sauvignon, op. cit., P. 78 .

(٩٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الحادية والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/6309/Rev.1) ، الباب الثاني ، الفقرة (٧) من التعليق على المادة ٣٢ من مشروع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات (حولية ١٩٦٦ ، المجلد الثاني ، الوثيقة (A/6309/Rev.1) الباب الثاني ، الفقرة (٧) من التعليق على المادة ٣٢ من مشروع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات) .

Digitized by UNOG Library

ويترتب على ذلك ان حق الدولة المستفيدة في الحصول على رعاية معينة متميزة لا ينشأ من المعاهدة المعقودة بين الدولة المانحة والدولة الثالثة .

(٤) وقد أيد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات هذا الرأى . ففي الجلسة العامة الرابعة عشرة ، المعقودة في ٧ ايار/مايو ١٩٦٩ ، صرح رئيس المؤتمر ان الفقرة ١ من المادة ٣٢ (من مشروع عام ١٩٦٦ الذى أعدته لجنة القانون الدولي) ، " لا تمس مصالح الدول المستفيدة من نظام الدولة الأكثر رعاية . " (٩٧)

(٥) أما اللجنة فانها ، باعتمادها المادة ٧ ، قد احتفظت بموقفها السابق . فالمادة ٧ الرأى القائل بأن التصرف الأساسي ، " التصرف الاستاذ " ، هو الاتفاق المعقود بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة . فبفضل هذا الاتفاق ، أى بمقتضى حكم الدولة الأكثر رعاية ، تستفيد الدولة المستفيدة من المزايا التي تمنحها الدولة المانحة للدولة الثالثة لمجرد أن ذلك هو الرغبة المشتركة للدولة المانحة والدولة المستفيدة . أما الاتفاق الذى يعقد بين الدولة المانحة ودولة ثالثة فينشئ التزامات في علاقاتهما المتبادلة ، فهو لا ينشئ أية التزامات في العلاقات بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة . انه ليس أكثر من " تصرف مشترط " .

(٦) وقد أوضح فيتز موريس العلاقة القائمة بين المعاهدة التي تتضمن حكم الدولة الأكثر رعاية ومعاهدة الطرف الثالث التالية لها على الوجه التالي :

> اذا أمكن تشبيه المعاهدة اللاحقة بعقارب الساعة التي تشير الى ساعة معينة ، فان المعاهدة السابقة تكون بمثابة الآلية التي تدير تلك العقارب . " (٩٨)

(٧) وحيث لا تكون هناك معاهدة أو اتفاق آخر بين الدولة المانحة والدولة الثالثة ، تصبح القاعدة المنصوص عليها في المادة أكثر وضوحا ، اذ لا يعود هناك مجال للشك في أن منشأ حق الدولة المستفيدة هو المعاهدة التي تتضمن حكم الدولة الأكثر رعاية . ولكن مدى المزايا التي يجوز للدولة المستفيدة من هذا الحكم أن تطالب به هو الذى تحدده المزايا الفعلية التي تكون الدولة المانحة قد أفاءتها على الدولة الثالثة .

(٨) وعلى أن في مقدور الطرفين اللذين يضعان نص حكم الدولة الأكثر رعاية ، أى الدولة المانحة والدولة المستفيدة ، أن يحددا في المعاهدة نفسها مقدار المزايا التي يمكن للدولة المستفيدة

---

(٩٧) الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات ، الدورة الثانية ، المحاضر الموجزة للجلسات العامة وجلسات اللجنة العامة ، (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : E.70.V.6) ، الجلسة العامة الرابعة عشرة ، الفقرة ٣٦ .

(٩٨) Sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-4: Points of Substantive Law, Part II", The British Year Book of International Law, 1955-56 (London, 1957), vol.32, p. 88 .

Digitized by UNOG Library

أن تطالب بها . ويمكن ، مثلا ، أن يتألف هذا التحديد من فرض شرط ما (وهذه مسألة تتناولها فيما بعد المواد ٨ و ٩ و ١٠ والتعليق عليها) . فاذا تضمن الحكم تحديدا ما فان الدولة المستفيدة لا تملك أن تطالب بأية مزايا تتجاوز الحد الذى وضعه الحكم حتى ولو كان هذا الحد دون مستوى المزايا التي تقدمها الدولة المانحة لدولة ثالثة . وبعبارة أخرى ، لا تنطبق المعاملة التي تمنحها الدولة المانحة للدولة الثالثة الا داخل الاطار الذى حدده الحكم . ولهذا السبب صيغت الجملة الثانية من المادة ٧ بحيث تقرر بصراحة النص أن المعاملة التي تستحقها ، بموجب حكم الدولة الأكثر رعاية ، الدولة المستفيدة أو الأشخاص أو الأشياء التي هي علاقة محددة بها ، تحددها المعاملة التي تقدمها الدولة المانحة للدولة الثالثة أو للأشخاص أو الأشياء التي على علاقة محددة بهذه الدولة الأخيرة .

Digitized by UNOG Library

المـادة ٨

لا شرطية أحكام الدولة الاكثر رعايـة

يكون حكم الدولة الاكثر رعاية في معاهدة ما غير شرطي ما لم تنص المعاهـدة أو أو يتفق الاطراف على خلاف ذلك .

المـادة ٩

أثر حكم الدولة الاكثر رعاية غير الشرطي

اذا لم يجعل حكم الدولة الاكثر رعاية خاضعا لشروط ، تكتسب الدولة المستفيـدة الحق في معاملة الدولة الاكثر رعاية دون ان يتوجب عليها منح الدولة المانحة مقابلـة مادية بالمثل .

المـادة ١٠

أثـر حكـم الدولة الاكثر رعاية المشروط بالمقابلة المادية بالمثل

اذا جعل حكم الدولة الاكثر رعاية خاضعا لشرط المقابلة المادية بالمثل ، لا تكتسب الدولة المستفيدة الحق في معاملة الدولة الاكثر رعاية الا بعد أن تمنح الدولـة المانحـة المقابلة المادية بالمثل .

التعليـق علـى المـواد ٨ و ٩ و ١٠

الصيغة الشرطية والتفسير الشرطي

(١) من اجل ايضاح ضرورة تنص كالنص الوارد في المادة ٨ ، ينبغي ان نشير الى تاريخ ما اطلق عليه اسم احكام الدولة الاكثر رعاية " الشرطية " والى التفسير " الشرطي " للاحكام التي لا تنص صراحة على شروط .

(٢) فقد ظهرت الصيغة " الشرطية " لأول مرة في القرن الثامن عشر ، في معاهدة الصداقـة والتجارة المعقودة في ٦ شباط/فبراير ١٧٧٨ بين فرنسا والولايات المتحدة الامريكية . وفيما يلـي نص المادة ١١ من تلك المعاهدة :

" يتبادل الملك المسيحي البالغ الورع والولايات المتحدة الامريكية التعهـد بأن لا يمنح اى منهما دولا اخرى رعاية خاصـة ، فـي ميدان التجارة والملاحة دون ان تصبح

Digitized by UNOG Library

هـذه الرعايـة فـورا حقـا أيضـا للطرف الآخر ، الذى يتمتع بنفس الرعاية مجانـا اذا كانت قد منحت مجانا ، او مقابل العوض ذاته اذا كانت شرطية " (٩٩) .

وقد قيل ان الحكم الشرطي قد ادخل في معاهدة ١٧٧٨ نتيجة لاصرار فرنسا . ولكن ، حتى اذا صح ان الفكرة فرنسية المنشأ ، فان الصيغة الشرطية كانت تبدو متلائمة على نحو خاص ، ولمدة طويلة ، مع مصالح الولايات المتحدة (١٠٠) .

(٣) فلقد ظلت عبارة " مجانا ، اذا كانت هذه الرعاية قد منحت مجانا ، ومقابل العوض ذاته [أو مايعادله] اذا كانت شرطية " ، نموذجا اخذت به ، عمليا ، جميع المعاهدات التجارية التي عقدتها الولايات المتحدة حتى عام ١٩٢٣ . فقبل ذلك العام ، كانت المعاهدات التجارية التي عقدتها الولايات المتحدة (باستثناء ثلاث منها فحسب) تعهدات شرطية من جانب ذلك البلد (١٠١) .

(٤) وقد قامت وزارة الخارجية عام ١٩٤٠ بشرح الفرق بين الحكم غير الشرطي وبين الصيغة الشرطية للحكم على النحو الذى ظهرت به في ممارسة الولايات المتحدة حتى عام ١٩٢٣ ، حين قالت :

" . . . بمقتضى احكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في المعاهدات او الاتفاقات التجارية الثنائية ، يتعهد كل من الطرفين بأن يعامل بضائع بلد الطرف الآخر معاملة لا تقل رعاية عن المعاملة التي يمنحها للبضائع المماثلة الناشئة من أى بلد ثالث . وحكم الدولة الاكثر رعاية ، في صيغته غير الشرطية ، يوجب على كل من الطرفين ان يجعل جميع صور الافضلية أو الرعاية أو الامتياز أو الحصانة التي يمكن ان يمنحها لبضائع بلد ثالث تمتد ، فورا ودون شروط ، الى البضائع المماثلة الناشئة من بلد الطرف الآخر . وبهذه الصيغة وحدها يتيح الحكم ضمان المعاملة غير التمييزية كليا وباستمرار . اما الصيغة الشرطية للحكم فلا تلزم أيا من الطرفين بأن يقوم ، فورا ودون شروط ، بجعل الافضليات التي قد

---

(٩٩) W. M. Malloy, Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909 (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1910) vol.I, p.468.

(١٠٠) V. G. Setser, "Did Americans Originate the Conditional Most-Favoured-Nation Clause?", The Journal of Modern History (Chicago), vol. V (September 1933), PP.319-323.

(١٠١) C. C. Hyde, International Law, Chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 2nd rev. ed. (Boston, Little, Brown, 1947) vol. II, p.1504.

Digitized by UNOG Library

يمنحها لمنتجات بلدان ثالثة في مقابل امتيازات مماثلة متبادلة تتسحب على نظيراتها من منتجات الطرف الآخر ؛ بل ان الدولة الطرف لا تلزم بتوفير هذه الامتيازات الا اذا ، ومتى قام الطرف الآخر بمنح امتيازات " معادلة " للامتيازات المقدمة من جانب تلك البلدان الثالثة ... " (١٠٢).

(٥) وفي اوروبا أيضا سادت الصيغة المشروطة بعد عهد نابليون . وقد ذهب بعضهم الى الجزم بأن قرابة ٩٠ بالمائه من الاحكام التي صيغت في معاهدات خلال السنوات الممتدة من ١٨٣٠ الى ١٨٦٠ كانت شرطية في صيغتها (١٠٣). ثم بدأ التخلي عمليا عن الصيغة الشرطية حين عقدت معاهدة التجارة بين بريطانيا العظمى وفرنسا في ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٨٦٠ (وهي المعاهدة التي يطلق عليها غالبا اسم معاهدة كوبدن او معاهدة شيفالييه ـ كوبدن ، نسبة الى المفاوض الانكليزي الرئيسي ريتشارد كوبدن ، احد اشد انصار حرية التجارة وعدم التدخل ، والى نظيره الفرنسي ، ميشيل شيفالييه ، المستشار الاقتصادي لنابليون الثالث) (١٠٤). ففي هذه المعاهدة قامت انكلترا وفرنسا بتخفيض كبير لتعريفاتهما الجمركية وبالغاء القيود المفروضة على الاستيراد ، ومنحت كل منهما الاخرى مركز الدولة الاكثر رعاية دونما شروط .

(٦) وعلى اثر معاهدة شيفالييه ـ كوبدن ، تكاثرت الاتفاقات التجارية التي اخذت تجعل للحكم غير الشرطي نطاقا تطبيقيا اوسع بكثير منه في اى وقت مضى . ووصلت موجة النزعة الاقتصادية الليبرالية بهذا الحكم غير الشرطي الى قمة فعاليته . ففي الفترة التي اعقبت معاهدة شيفالييه ـ كوبدن ، سادت صيغة الحكم غير الشرطي وتفسيره غير الشرطي سيادة تامة في العلاقات بين البلدان الاوروبية (١٠٥).

---

(١٠٢) United States of America, Department of State, Bulletin No. 58 of 3 August 1940, quoted in M. Whiteman, Digest of International Law (Washington, U.S. Government Printing Office,1970), vol.14, p. 751 .

(١٠٣) L.-E. Visser, "La clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce", Revue de droit international et de législation comparée (Brussels) IInd series, vol. IV (1902), pp. 66, 159 and 270. Quoted by R. C. Snyder, The Most Favored-Nation Clauses: An Analysis with Particular Reference to Recent Treaty Practice and Tariffs (New York, King's Crown Press, Columbia University, 1948),p.41.

(١٠٤) British and Foreign State Papers, 1859-1860 (London, Ridgway, (1867),vol.50,p.13.

(١٠٥) A. Nussbaum, A Concise History of the Law of Nations, rev. ed., (New York, MacMillan,1954),P.202.

Digitized by UNOG Library

(٧) وقد خدم الحكم الشرطي مصالح الولايات المتحدة طوال الحقبة التي كانت فيها صافية الاستيراد ، وكان هدفها الاول حماية نظامها الصناعي الناشيء . فلما تغير وضع الولايات المتحدة في الاقتصاد العالمي عقب الحرب العالمية الاولى لم يعد الحكم الشرطي وافيا بالغرض ، اذ لم يكن بالامكان الوفاء بالشرط الضروري للنجاح في دخول الاسواق الدولية ، اى شرط ازالة التمييز ضد المنتجات الامريكية ، الا عن طريق الحكم غير الشرطي (١٠٦) .

(٨) وقد فسرت لجنة التعريفات الجمركية الامريكية الخروج عن استخدام الصيغة الشرطية لحكم الدولة الاكثر رعاية على الوجه التالي :

" . . . ان لجوء الولايات المتحدة الى التفسير الشرطي لحكم الدولة الاكثر رعاية قد تسبب على مدى نصف قرن ، وسيتسبب اذا ماقدر له ان يستمر ، في منازعات متكررة بين الولايات المتحدة والبلدان الاوروبية " (١٠٧) .

(٩) وفي عام ١٩٢٤ كتب السيد هيوز ، وزير الخارجية ، يحث مجلس الشيوخ على اقرار تغيير سياسة الولايات المتحدة في مسائل التبادل التجارى ، قائلا :

" . . . لقد كانت مصلحة هذه البلاد وهدفها الاساسي ضمان المساواة في المعاملة ؛ ولكن حكم الدولة الاكثر رعاية ، بصيغته الشرطية ، لم يكن يؤدى في واقع الامر الى المساواة في المعاملة ولا كان يستطيع ان يكفلها ، بل كان كل ما يعد باتاحته هو فرصة للمساومة على مثل هذه المعاملة . وعلاوة على ذلك ، فقد اتضح ان التحقق مما يمكن ان يشكل عوضا معادلا لدى تطبيق مبدأ الدولة الاكثر رعاية بصيغته الشرطية ، أمر عسير أو غير عملي . وكانت الترتيبات التجارية المتبادلة مجرد تدابير مرتجلة مؤقتة ، تستدعي تفاوضا مستمرا تلفّ المستقبل بالجهالة . ونمو تجارتنا الخارجية في الظروف الراهنة يتطلب ان تكون المساواة في المعاملة مشفوعة بضمان لها لا تستطيع توفيره الصيغة الشرطية لحكم الدولة الاكثر رعاية .

" وبينما كنا نواصل انتهاج سياسة معاملة الدولة الاكثر رعاية بصيغتها الشرطية ، كانت البلدان الاوروبية الرئيسية في مجال التجارة ، بل معظم بلدان العالم في الواقع ، تتبنى وتطبق سياسة لا شرطية معاملة الدولة الاكثر رعاية : فكل امتياز يقدمه احد البلدان لبلد آخر يصبح بصورة تلقائية معمما لصالح جميع البلدان التي يكون البلد المانح ملزما عن طريق التعاهد بأن يعاملها معاملة الدولة الاكثر رعاية [. . .] . أما ونحن نلتمس

---

(١٠٦) R. C. Snyder, op. cit., p. 243; and E. Usenko, chapter on commercial treaties in: Institute of the State and of Law of the Academy of Sciences of the Soviet Union, Kurs mezhdunarodnogo prava, edited by F.I. Kozhevnikov et al. (Moscow, Nauka, 1968), vol. IV, P.251 .

(١٠٧) Quoted by C.C. Hyde, op. cit., p.1506, foot-note 13 .

Digitized by UNOG Library

الحصول من البلدان الاجنبية على تعهدات بأن تمتنع عن ممارسة التمييز ضدنا ، فمن الواجب ان نكون على استعداد لاعطاء مثل هذه التعهدات ؛ وقد برهن التاريخ على انه لا يمكن جعل هذه التعهدات وافية بالغرض في هذا الصدد الا اذا كانت في صيغة معاملة غير شرطية للدولة الاكثر رعاية " (١٠٨).

(١٠) وقد اختفى استخدام الحكم الشرطي ، على النحو الذى كانت تمارسه به الولايات المتحدة حتى عام ١٩٢٣ ، نهائيا من المسرح الدولي . وفيما يلي اسباب هذا الاختفاء ، كما يراها م. فيرالي :

" . . . ان الغاء التلقائية من حكم الدولة الاكثر رعاية ، بزعم محاولة ضمان افضل لمبدأ المعاملة بالمثل ، يخطئ هدفه هذا ويجعل الحكم نفسه غير مجد على الاطلاق. وفي هذا الواقع ، وكذلك في توسيع المبادلات الذى يسم طابعه اليوم السياسة التجارية لجميع الدول ، مايفسر لماذا تخلى الجميع عن الحكم الشرطي في الممارسة التعاهدية الحديثة " (١٠٩).

(١١) ونظرا لتخلي الجميع عن هذه الصيغة الشرطية للحكم ، لم تعد لها الآن الا قيمة تاريخية. وتتفق جميع المصادر المتاحة على ان هذه الصيغة من صيغ الحكم قد سقطت نهائيا من الاستعمال (١١٠).

التفسير الشرطي للحكم غير الشرطي

(١٢) في القرن الماضي وفي مطلع هذا القرن ، كانت النظرية والممارسة الدوليتان على خلاف حول حكم الدولة الاكثر رعاية حين لا يذكر صراحة هل هو شرطي ام غير شرطي (١١١). ومرجع هذا

---

(١٠٨) G. H. Hackworth, Digest of International Law (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office,1943), vol. V, p.273 .

(١٠٩) M. Virally, "Le principe de réciprocité en droit international contemporain", Recueil des cours ... 1967-III, (Leiden, Sijthoff, 1969), vol. 122, p.74.

(١١٠) R. C. Snyder, op. cit., p. 56. See also G. Jaenicke, "Meistbegünstigungsklausel" in K. Strupp, Wörterbuch des Volkerrechts, 2nd ed. (Schlochauer), (Berlin, de Gruyter, 1961), vol. II, p. 498; P. Level, "Clause de la nation la plus favorisée", in Encyclopédie Dalloz-Droit international (Paris, Dalloz, 1968), vol.I, p. 333, para.5; Sauvignon, op. cit., p. 23 .

(١١١) S. Basdevant, "Clause de la nation la plus favorisée" in A. G. de Lapradelle and J. P. Niboyet, Répertoire de droit international (Paris, Sirey, 1929),vol.III, p. 479, para. 73 .

Digitized by UNOG Library

الانقسام هو ما كان اذ ذاك من سياسة الولايات المتحدة الامريكية ، التي كانت باستمرار تفسر الاحكام على انها شرطية ، حتى حين لا تكون هنالك اشارة صريحة الى طبيعتها (١١٢).

(١٣) ويمكن الرجوع بهذا الموقف الامريكي الى ايام شراء لويزيانا ، اى الى معاهدة ٣٠ نيسان/ابريل ١٨٠٣ التي بها تخلت فرنسا عن لويزيانا للولايات المتحدة . فقد نصت المادة ٨ من هذه المعاهدة على ان " تعامل سفن فرنسا " في موانئ الاقليم المتخلى عنه " على قدم المساواة مع الدول الاكثر رعاية " . واستنادا الى هذا النص ، طالبت فرنسا عام ١٨١٧ بأن تكفل لها في موانئ لويزيانا المزايا الممنوحة لبريطانيا العظمى في جميع موانئ الولايات المتحدة . وكانت المزايا الممنوحة لبريطانيا العظمى تستند الى قانون اقره " الكونغرس " في ٣ آذار/مارس ١٨١٥ ، يعفي سفن بعض البلدان الاجنبية من الرسوم التمييزية في موانئ الولايات المتحدة مقابل اعفاء مماثل للسفن الامريكية في موانئ هذه البلدان . وقد قامت بريطانيا العظمى بمنح هذا الاعفاء ، ولكن فرنسا لم تفعل ، مما نجم عنه ان ظلت سفن فرنسا تدفع الرسوم التمييزية في موانئ الولايات المتحدة بينما اعفيت منها سفن بريطانيا . وقد رفضت دعوى فرنسا بحجة ان الشرط لم يكن يعني ابدا ان تتمتع فرنسا مجانا بما منح للبلدان الاخرى لقاء عوض كامل . وقد شرح موقف الولايات المتحدة هذا ، في بيان للسيد آدامز ، على الوجه التالي :

" ان من الواضح انه لو سمح لسفن فرنسا ان ترسو في موانئ لويزيانا مقابل رسوم مماثلة لتلك التي تدفعها الولايات المتحدة ، لكانت تتمتع ، لا بمعاملة الدولة الاكثر رعاية ، وفقا للمادة المشار اليها ، وانما بمعاملة اكثر رعاية من اى دولة أخرى ، لأن البلدان الاخرى ، باستثناء انكلترا ، تدفع رسوما طنيّة اعلى ، واعفاء السفن البريطانية ليس هدية مجانية بل افضلية منحت نظير ثمن معادل ومنصف ".

بيد ان فرنسا لم تقبل بصحة هذا الموقف وواصلت التمسك بمطلبها في المراسلات الدبلوماسية حتى عام ١٨٣١ ، حينما سويت الدعوى بموجب معاهدة اخذت عمليا بالتفسير الامريكي (١١٣).

(١٤) ثم ان الولايات المتحدة لم تقف عند مجرد العدول عن استخدام الاحكام الشرطية الى الاحكام غير الشرطية في سياستها التجارية وما يتصل بها من الممارسة التعاهدية ، بل ان تفسيرها للاحكام الشرطية المتبقية قد تغيّر هو الاخر. فقد قام وزير الخارجية ، السيد هيوز ، لدى توقيع معاهدة الصداقة والتجارة والحقوق القنصلية في ٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٢٣ بين الولايات المتحدة والمانيا ، بعرض موقف الولايات المتحدة على النحو التالي :

---

(١١٢) See C. C. Hyde, "Concerning the interpretation of treaties", American Journal of International Law (Washington, D.C.), vol. 3, No. 1 (January 1909), p.57.

(١١٣) J. B. Moore, A Digest of International Law (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1906), vol. V, pp. 257-260. See also G. W. Wickersham, Rapporteur, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, league of Nations document C. 205.M.79.1927.V., p. 7.

Digitized by UNOG Library

" هنالك سوء فهم ظاهر اود ان ابدده : فقد يزعم اننا ، بأحكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في المعاهدة التي هي في طريق الابرام مع المانيا ، انما نسير بصورة تلقائية الى تعميم الامتيازات الممنوحة لألمانيا على دول اخرى دون الحصول من هذه الدول على الامتيازات التي تكفلها لنا المعاهدة المعقودة مع المانيا . وهذا خطأ ؛ فنحن نمنح المانيا بنص صريح معاملة الدولة الاكثر رعاية غير الشرطية التي تمنحنا اياها . ونحن لا نمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية بصيغتها غير الشرطية الى دول اخرى ما لم تكن هذه الدول راغبة في ان توقع معنا معاهدة تماثل ، من حيث الجوهر ، تلك التي وقعتها معنا المانيا . ان معاملة الدولة الاكثر رعاية لا تمنح الى دول أخرى الا بموجب معاهداتنا معها ؛ وهذه المعاهدات لا تشمل ، على الصورة التي هي عليها حتى الآن ، معاملة الدولة الاكثر رعاية معاملة غير شرطية . وليس باستطاعتنا ان نوقع معاهدات مع جميع الدول في وقت واحد ، ولكن اذا ما أقر مجلس الشيوخ معاهدتنا مع المانيا فسنعمل على التفاوض بشأن معاهدات مماثلة مع دول اخرى ، ولن تحصل هذه الدول الاخرى على معاملة الدولة الاكثر رعاية معاملة غير شرطية الا اذا عقدت معنا معاهدات شبيهة بمعاهدتنا مع المانيا " (١١٤) .

بيد ان وزير الخارجية هول اتخذ ، بعد عشر سنوات من ذلك التاريخ ، موقفا اقل تصلبا ، يقول بأن منح مزية لبلد ما وفقا لحكم الدولة الاكثر رعاية غير الشرطي يعني ، في الواقع ، منح هذه المزية مجانا في اطار حكم شرطي من احكام الدولة الاكثر رعاية ، وان ذلك يجب ان يستتبع منح هذه المزية فورا ودون عوض ، وفقا لكيفيات الحكم الشرطي . وقد رأينا الولايات المتحدة عام ١٩٤٦ ، وهي تسعى الى الحصول على تنازلات عن احكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في بعض المعاهدات القائمة ، بحيث تستطيع ، بعد استقلال الفلبين ، ان تمنح معظم منتجات هذا البلد افضليات جمركية على اساس المقابلة بالمثل ، تقوم تمشيا مع ذلك التفسير ، بطلب تلك التنازلات لا من بلدان بينها وبين الولايات المتحدة معاهدات تتضمن احكاما غير شرطية فحسب ، بل ايضا من بلدان بينها وبين الولايات المتحدة معاهدات تتضمن احكاما شرطية (١١٥) . وكانت نتيجة هذا التغيير في التفسير نشوء نظام تمتزج فيه المعاملة الشرطية ، الى حد ما ، بالمعاملة غير الشرطية .

(١٥) وكان الموقف البريطاني والاوروبي في بداية القرن هو انه يحق للدولة الممنوحة حكم الدولة الاكثر رعاية ان تطلب لنفسها التنازلات الممنوحة لقاء عوض . ووفقا لهذه النظرة :

" . . . يقوم اساس النظرية الامريكية في نظام العقود الانكلو ـ ساكسوني وفي كون تبادل المزايا فيه (اى المعاوضة) ركنا من اركان العقد . بيد ان تطبيق النظرية هذا ليس له هنا من مبرر ، اذ أن البلد الذى حصل على التساوى في المعاملة قد دفع مقدما لقاء حقوق الاطراف الثالثة التي يستطيع ، لهذا السبب ، أن يحصل عليها ، ما دام قد

---

(١١٤) M. Whiteman, op. cit ., p.754 .

(١١٥) المرجع نفسه ، ص ٧٥٣ .

Digitized by UNOG Library

منح الطرف المتعاقد الآخر المعاملة المتساوية ذاتها كما منحه الحق في ان يحصل منه مزايا الاطراف الثالثة . . . والبحث عن " معادلات " غرضها دفع مقابل حق الاطراف الثالثة بأساليب تقليدية ، مفروضة على الاطراف المتعاقدة ، هو بمثابة القول بأن حكم الدولة الاكثر رعاية في حد ذاته عديم الاثر على الاطلاق . وأخيرا ، فان النظام الامريكي يفضي ، من وجهة النظر الجمركية ، الى نظام تفضيلي يقوم على مزايا تمنح لبعض البلدان وتحجب عن بلدان اخرى ، لأن الدول التي قامت بتعديل تعريفاتها لم تعد لديها أية " معادلات" تقدمها " (١١٦) .

الممارسة والآراء الفقهية الاقرب عهدا

(١٦) أظهرت اللجنة الاقتصادية لعصبة الامم ، استنادا الى حجج اقتصادية ، تأييدا شديدا لاستخدام النوع غير الشرطي من احكام الدولة الاكثر رعاية في المسائل الجمركية . وفيما يلي مقتطفات من الاستنتاجات التي خلصت اليها في عامي ١٩٣٣ و ١٩٣٦ :

" ان حكم الدولة الاكثر رعاية يعني ضمنا حق المطالبة بكافة تخفيضات الجمارك والضرائب وكافة انواع المزايا الممنوحة للدولة الاكثر رعاية ، والالتزام بمنح تلك التخفيضات والمزايا ، بغض النظر عما اذا كانت قد منحت بارادة مستقلة او بمقتضى اتفاقيات مع اطراف ثالثة .

" والحكم ، اذا نظر اليه بهذا المنظار ، يمنح مجموعة من المزايا يتوقف مداها الفعلي على مدى التنازلات الممنوحة لبلدان أخرى . . . وهو في الوقت ذاته يشكل ضمانة ، من حيث انه يوفر بصورة تامة ، وتلقائية اذا جاز التعبير ، المساواة الكاملة والتامة في المعاملة مع البلد الاكثر حظا من الرعاية في مجال المادة التي تناولها الحكم .

" ولكن من الواجب ، كيما يؤدي الحكم الى هذه النتائج ، ان يفهم على انه يعني ان الدولة التي منحت أخرى معاملة الدولة الاكثر رعاية تكون ملزمة بان تمنح الطرف المتعاقد الآخر ، فورا وبملء الحق ، كل امتياز منحته لاى بلد ثالث ، وذلك دون ان تقتضي الطرف الاخر اعطاء اى شيء على سبيل العوض . وبعبارة اخرى ، يتعين أن يكون الحكم غير شرطي . ولقد حدث ، كما يعرف الجميع ، ان ادرجت الاحكام الدولة الاكثر رعاية ذات الصفة الشرطية في بعض المعاهدات ، بينما حدث في حالات اخرى ان فسر الموجود من احكام الدولة الاكثر رعاية تفسيرا شرطيا ، مما ترتب عليه ان اى تخفيض في المكوس ممنوح لبلد معين

---

(١١٦) S. Basdevant, loc. cit., pp. 479-480, para. 77, quoting, inter alia, P. L. E. Pradier-Fodéré, Traité de droit international public européen et américain, suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaines, (Paris, Durand et Pédone-Lauriel, 1888), vol.IV, p.394 .

Digitized by UNOG Library

مقابل تنازل معين قد لا يمنح لبلد ثالث ، الا لقاء تنازلات مماثلة او معادلة. وينطلق هذا الرأى من الفكرة القائلة بأن البلد الذى لم يمنح ، بشأن مادة ما ، نفس التنازلات التي منحها بلد آخر ، لا يحق له ان يحصل بشأن هذه المادة على التنازلات التي نالها هذا البلد الآخر ، حتى ولو كان الأول ، على صعيد مواد اخرى ، قد منح تنازلات أوسع . ومن نافلة القول ان نصر على التنويه بان حكما شرطيا من هذا النوع — قيل في تبريره انه ، وان لم يكفل المساواة في التعريفات الجمركية ، يكفل على الاقل المساواة في الفرص — لا علاقة له أبدا بذلك النوع من الاحكام الذى اوصى المؤتمر الاقتصادى الدولي[عام ١٩٢٧] واللجنة الاستشارية الاقتصادية باعتماده على اوسع نطاق ممكن ؛ بل هو ، في واقع الامر ، نقيض لمثل هذه الاحكام .

" ذلك ان السمة الجوهرية لحكم الدولة الاكثر رعاية هي استبعاده اى نوع من انواع التمييز ، في حين ان الحكم الشرطي يشكل ، بحكم طبيعته ذاتها ، منهجا للتمييز ؛ فهو لا يقدم اية مزية من مزايا حكم الدولة الاكثر رعاية بمعناه الصحيح ، الذى يسعى الى ازالة الصدامات الاقتصادية ، والى تبسيط التجارة الدولية . واقامتها على دعائم ارسخ . وهو الى ذلك يثير اعتراضا شديد الاهمية ، من حيث انه مجحف في حق البلدان التي تفرض رسوما جمركية قليلة جدا او منخفضة جدا ، والتي تكون بالتالي في وضع اقل مواتاة للتفاوض من البلدان التي تفرض رسوما مرتفعة او متعددة .

" وفوق ذلك ، فقد اصاب جدا من لاحظ ان منح الحكم الشرطي ليس في واقع الامر الا رفضا مهذبا لمنح حكم الدولة الاكثر رعاية ؛ وان القيمة الفعلية لهذا " الحكم الشرطي " تكمن في انه يشكل " اتفاقا مبدئيا " ، بموجبه تتعهد البلدان المتعاقدة بأن تدخل فيما بعد في مفاوضات تهدف منها الى تبادل تنازلات مماثلة أو مضايقة للتنازلات التي سبق ان منحت لبلدان ثالثة .

. . .

" في وسعنا اذن ان نستنتج ان المبدأ الاساسي الاول ، الذى ينطوى عليه مفهوم معاملة الدولة الاكثر رعاية ، هو انه يتوجب ان تكون هذه المعاملة غير شرطية (١١٧) .

(١٧) واعرب معهد القانون الدولي ، في الفقرة ١ قراره الصادر عام ١٩٣٦ والمعنون : " آثار حكم الدولة الاكثر رعاية في مجال التجارة والملاحة " ، عن الرأى القائل :

" ان حكم الدولة الاكثر رعاية يتسم بكونه غير شرطي ، ما لم تكن ثمة احكام صريحة تنص على خلاف ذلك .

---

(١١٧) انظر حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الاول .

Digitized by UNOG Library

" وبالتالي ، فان الحكم يكفل لمواطني البلدان المتعاقدة وبضائعها وسفنهـــا ، في مجال التجارة والملاحة ، الحق الكامل في التمتع ، دون عوض ، بالمركز الذى يتمتـــع به اى بلد ثالث " (١١٨).

(١٨) وتصوغ مصادر اخرى هذه القاعدة نفسها بتعابير عامة ، لا يقتصر تطبيقها على ميدان التجارة وحده :

" حيثما كان هنالك شك ، أيا كان نوعه ، وجب اعتبار حكم الدولة الاكثر رعايـــة غير شرطي "(١١٩).

و" لما كان من طبيعة الاشتراط ان يحد من تطبيق الحكم ، فلا يجوز للشـــرط أن يكون ضمنيا "(١٢٠).

و" ان الحكم ، من حيث المبدأ ، غير شرطي [. . .] . ومع ان في وسع الاطـــراف المتعاقدة ان تنص على شرطية الحكم ، فليست هذه الشرطية امرا مفترضا يسلم به وهـــي بالتالي ليست من جوهر الحكم . . . " (١٢١).

و" . . . اذا لم ينص صراحة على ان الحكم شرطي [. . .] فهناك اتفاق فـــي الرأى . . . على اعتباره غير شرطي " (١٢٢).

(١٩) وفي ممارسة الاتحاد السوفياتي وغيره من البلدان الاشتراكية على صعيد التعاهد التجارى يطبق حكم الدولة الاكثر رعاية على الدوام في صيغته غير الشرطية والمجانية . وقد نص على ذلـــك صراحة في العديد من المعاهدات ، ولكن حتى اذا لم يكن هنالك نص صريح بهذا المعنى فـــان احكام الدولة الاكثر رعاية تفسر على انها تمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية دون شروط ودون عـــوض .

---

(١١٨) المرجع نفسه ، ص ١٨١ ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الثاني .

(١١٩) P. Guggenheim, op. cit., p.211.

(١٢٠) P. Level, loc. cit., p. 333, para. 5, citing the North Atlantic Coast Fisheries Case of 7 September 1910 before the Permanent Court of Arbitration (see United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XI (United Nations publication, Sales No. 61.V.4), p. 167), and J. Basdevant, "L'affaire des pecheries des cotes septentrionales de l'Atlantique", Revue générale de droit international public (Paris), vol.XIX(1912), pp. 538 et seq.

(١٢١) P. Level, loc. cit., p.338, para.35.

(١٢٢) D. Vignes, loc. cit., p. 219, who quotes in support of this view also D. P. O'Connell, International Law (London, Stevens, 1970), vol. I, p. 268 and J. Dehaussy, Juris-classeur de droit international, Fasc. 12-B, Sources du droit international - Les traités (Effets: Situation des Etats tiers et de leurs ressortissants (Paris, Editions techniques, 1959), vol.5, p.7, para. 15.

Digitized by CNCC Library

ويؤيد هذا التفسير ان المعاهدات المذكورة لا تنص على اى تحفظ يتصل بالعوض أو بتنازلات متبادلة (١٢٣).

(٢٠) اما الممارسة البريطانية فقد قيل بشأنها :

" من حيث المبدأ ، كل احكام الدولة الاكثر رعاية يجب ان تفهم على انها غير مشروطة [. . .] وهذه الاحكام تحمل دائما ذات المعنى ، سواء ذكر فيها انها غير شرطية أم لم يذكر "(١٢٤) .

ويضيف المؤلف نفسه قائلا :

" على ان قاعدة التفسير هذه يجب ان تشفع باستثناء ، وهو انها لا يمكن ان تسرى على بلد يعرف لدى الجميع بانه قد جعل النمط الشرطي من حكم الدولة الاكثر رعاية جزءا لا يتجزأ من سياسته القومية في المعاهدات "(١٢٥) .

(٢١) وثمة رأى اكثر اعتدالا بشأن هذا الامر ابداه ممثل الولايات المتحدة امام محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بحقوق مواطني الولايات المتحدة الامريكية في المغرب ، (١٩٥٢) :

" تتفق الولايات المتحدة اتفاقا كاملا مع الرأى القائل بأن تحديد دلالة الحكم يجب ان يتم على ضوء نية الاطراف وقت الاتفاق عليه . والشيء الوحيد الذى نختلف فيه مع معارضينا المبجلين هو انهم لا يؤولون هذا الحكم على انه شرطي الا بالاحالة الى ممارسة الولايات المتحدة في تفسير معاهدات أخرى وقعت تحت ظروف أخرى ، لا بالاستناد الى ما كانت تنويه الولايات المتحدة والمغرب حينما وقعتا المعاهدات المعروضة على هذه المحكمة " (١٢٦) .

والمقطع التالي ، المقتطف من مذكرة مستشار وزارة الخارجية الامريكية (مور) المؤرخة في ٨ تشرين الاول/اكتوبر ١٩١٣ ، جدير ايضا بأن يستشهد به في هذا الصدد :

---

(١٢٣) See Institute of the State and of Law of the Academy of Sciences of the Soviet Union. Kurs ... (op. cit.), p. 251.

(١٢٤) G. Schwarzenberger, International Law and Order (London, Stevens, 1971), p.137, quoting British and Foreign State Papers, 1885-1886 (London, Ridgway, 1893), vol.77, p.796.

(١٢٥) Ibid.

(١٢٦) الجواب الثاني المؤرخ في ٢٦ تموز/يوليه ١٩٥٢ [مرافعات محكمة العدل الدولية، قضية المغرب (فرنسا ضد الولايات المتحدة الامريكية) ، المجلد الثاني] . للاطلاع على نص أوفى لهذا الجواب ، انظر حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/288 و Add.1 ، الفقرة ٥٢ .

Digitized by UNOG Library

" يحسن بنا ان نضع موضع الاعتبار ان الاحكام المدعوة احكام الدولة الاكثر رعاية ليست كلها ذات صيغة واحدة . فقد اضطرت الولايات المتحدة مرتين ، خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية ، ان تتنازل عن تفسيرها لاحكام الدولة الاكثر رعاية التي كانت موضع خلاف حين ووجهت بوثائق تبرهن على ان هذه الاحكام كانت قد اريد بها صراحة ، خلال المفاوضات التي دارت بشأن المعاهدات الخاصة بها ، ان يكون لها الاثر الاوسع الذى تدعيه الاطراف المتعاقدة الاخرى "(١٢٧).

(٢٢) وهكذا يمكن القول دون مخافة الخطأ ان النظرية وممارسة الدولة كلتيهما تؤيدان اليوم حكم الدولة الاكثر رعاية هو حكم غير شرطي .

---

(١٢٧) G. H. Hackworth, op. cit., p.279.

Digitized by UNOG Library

شروط غير متصلة بالمعاملة التي تخص بها الدولة المانحة الدولة الثالثة

(٢٣) في الفقرات السابقة من التعليق على هذه المواد ، وكذلك في المؤلفات والممارسة المتعلقة بأحكام الدولة الأكثر رعاية ، كان الحكم يعتبر شرطيا اذا كان قد صيغ في شكل يماثل الشكل الذى يرد به في ممارسات الولايات المتحدة حتى عام ١٩٢٣ . على أن كون هذا الشكل قد أهمل ، على نحو ما ذكرنا آنفا ، لا يعني أن الدول لا تستطيع بالاتفاق فيما بينها أن تشفع ما تلتقي عليه من أحكام الدولة الأكثر رعاية بأنماط أخرى من الشروط غير تلك المرتبطة بالمعاملة التي تخص بها الدولة المانحة دولة ثالثة .

(٢٤) فمن الممكن كل الامكان ، عمليا ، أن يعقد اتفاق يقضي ، مثلا ، بأن تحصل الدولة المستفيدة على معاملة الدولة الأكثر رعاية غير الشرطية ، بشرط أن تمنح تلك الدولة المستفيدة الدولة المانحة مزايا معينة اقتصادية (مثل قرض طويل الأجل) أو سياسية . وعلى نحو مماثل ، يمكن وضع شروط بشأن تاريخ ابتداء أو انتهاء التمتع بمعاملة الدولة الأكثر رعاية ، أو غير ذلك من الشروط . ومن البديهي أن يتحتم ايراد مثل هذه الشروط أو غيرها في حكم الدولة الأكثر رعاية أو في المعاهدة التي تتضمنه ، أو أن تتفق عليها الدولة المانحة مع الدولة المستفيدة في صورة أخرى .

(٢٥) والمواد التي اعتمدتها اللجنة لا تعالج ، بصورة محددة ، صيغة الحكم الشرطي التي تسمى الصيغة الامريكية ، والتي لم تعد تستخدم ، ولا هي تعالج غير ذلك من الشروط " المستقلة " التي " تختلف عن الفائدة الممنوحة ولا تتناول الا مايكون على الطرف الآخر أن يفعله أو لا يفعله كيما يستوفي مؤهلات الدولة الأكثر رعاية " (١٢٨) . ومع ذلك فان ثمة نوعا واحدا من أنواع الحكم الشرطي أولته اللجنة اهتماما خاصا وهو حكم الدولة الأكثر رعاية المقرون بشرط المقابلة المادية بالمثل .

الحكم والمعاملة بالمثل رسميا

(٢٦) لدى الحديث عن المعاملة بالمثل في صدد حكم الدولة الأكثر رعاية ، لا ينبغي أن يغيب عن البال أن احكام الدولة الأكثر رعاية تمنح عادة على أساس المعاملة بالمثل ؛ أى أن كلا من الطرفين في معاهدة ثنائية ، أو من جميع الأطراف في معاهدة متعددة الأطراف ، يمنح الطرف الآخر أو الأطراف الأخرى معاملة الدولة الأكثر رعاية في مجال علاقات محدد . وهذه المعاملة بالمثل رسميا هي خصيصة عادية من خصائص حكم الدولة الأكثر رعاية غير الشرطي ؛ بل يمكن القول بأنها تشكل العنصر الجوهري فيه . ففي الوقت الحالي لا نعثر ، الا في حالات استثنائية ، على أحكام بشأن الدولة الأكثر رعاية ذات جانب واحد .

---

(١٢٨) R. C. Snyder, op.cit., p. 21 .

Digitized by UNOG Library

(٢٧) وثمة مثال من هذا النوع هو معاهدة ١٣ تشرين الثاني /اكتوبر ١٩٠٩ التي منحت سويسرا بموجبها ، منحا وحيد الطرف ، معاملة الدولة الأكثر رعاية لألمانيا وايطاليا فيما يتعلق باستخدام خط السكك الحديدية المقام في غتهارت بسويسرا . (١٢٩) كذلك يمكن أن يرد مثل هذا الحكم، كما ذكرنا أعلاه (١٣٠)، في معاهدة تمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية لسفن دولة غير ساحلية في مواني ومراسي الدولة المانحة . وهكذا نجد المادة ١١ من معاهدة التجارة والملاحة بين جمهورية تشيكوسلوفاكيا والجمهورية الديمقراطية الألمانية ، الموقعة في ٢٥ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٥٩ ، تنص على أن الدولة الأخيرة تمنح ، من جانبها وحدها ، معاملة الدولة الأكثر رعاية للسفن التجارية التشيكوسلوفاكية وحمولاتها . . . لدى دخولها مواني الجمهورية الديمقراطية الالمانية وخادرتها اياها وأثناء بقائها فيها " (١٣١) . ويمكن أن تنشأ حالة مماثلة لذلك اذا كانت المعاهدة تنظم بصورة محددة التجارة والتعريفات الجمركية المتعلقة بنوع معين من المنتجات (كالبرتقال مثلا) لا يسير التبادل التجاري فيه بين الطرفين المتعاقدين الا في اتجاه واحد .

(٢٨) وقد نص في الجزء الثاني من المرفق " واو " الملحق بالمعاهدة المتعلقة بانشاء جمهورية قبرص، الموقعة في نيقوسيا في ١٦ آب/اغسطس ١٩٦٠ ، والمستشهد بها أعلاه في الفقرة (١٤) من التعليق على المادة ٤ ، على وعد من جانب واحد ، أو بالاحرى على " اعلان نوايا " بشأن عقد اتفاقات مقبلة تتناول منح معاملة الدولة الأكثر رعاية من جانب واحد .

(٢٩) وأوردت أحكام أحادية الطرف ، مقرونة بمعاملة رسمية بالمثل ، في معاهدات السلم التي عقدتها الدول الحليفة والدول المشاركة لها في عام ١٩٤٧ مع بلغاريا (المادة ٢٩) (١٣٢)؛ وهنغاريا (المادة ٣٣) (١٣٣)؛ ورومانيا (المادة ٣١) (١٣٤)؛ وفنلندا (المادة ٣٠) (١٣٥)؛ وايطاليا (المادة ٨٢) (١٣٦) . وأورد الشرط نفسه في المعاهدة القاضية باعادة تأسيس دولة نمساوية مستقلة ديمقراطية (المادة ٢٩) (١٣٧) .

(٣٠) ولا ينقلب الحكم الاحادي الطرف حكما ذا طرفين لمجرد تضمينه نصا رسميا بالمعاملة

---

(١٢٩) P. Guggenheim, op. cit. ,P.207.

(١٣٠) انظر ، أعلاه ، الفقرة (٦) من التعليق على المادة ٤ .

(١٣١) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٣٧٤ ، ص ١٢٠ .

(١٣٢) المرجع نفسه ، المجلد ٤١ ، ص ٢١ .

(١٣٣) المرجع نفسه ، ص ١٣٥ .

(١٣٤) المرجع نفسه ، المجلد ٤٢ ، ص ٣ .

(١٣٥) المرجع نفسه ، المجلد ٤٨ ، ص ٢٠٣ .

(١٣٦) المرجع نفسه ، المجلد ٤٩ ، ص ٣ .

(١٣٧) المرجع نفسه ، المجلد ٢١٧ ، ص ٢٢٣ .

Digitized by UNOG Library

بالمثل (١٣٨). ويمكن التمثيل على ذلك بالمقطع التالي المقتطف من المادة ٣٣ من معاهدة السلم مع هنغاريا :

"[. . .] تمنح حكومة هنغاريا المعاملة المنصوص عليها فيما يلي لكل دولة في الامم المتحدة تمنح هنغاريا فعلا ، عن طريق المعاملة بالمثل ، نفس المعاملة في المجالات المماثلة :

" (أ) في كافة ما يتعلق بالرسوم والعوائد على [. . .] تمنح دول الامم المتحدة معاملة الدولة الاكثر رعاية غير الشرطية ؛ [. . .] (١٣٩) .

وهذا الشرط واضح المعنى : فحق دول الامم المتحدة في معاملة الدولة الاكثر رعاية ، على رغم كونه رهنا بمنح المعاملة بالمثل ، يظل حقا احادى الطرف ؛ اذ أن هذا النص لا يسمح لهنغاريا بأن تطالب هي الاخرى بمعاملة الدولة الاكثر رعاية .

الحكم المقرون بالمقابلة المادية بالمثل

(مبادلة كل مزية بمثلها)

(٣١) لئن كان في وسعنا الآن أن نعتبر أن الصيغة الامريكية للحكم الشرطي قد اختفت عليا ، فان حكم الدولة الأكثر رعاية المقرون بشرط المقابلة المادية بالمثل لا يزال معمولا به . بيد أنه يجدر بنا التنويه بأن استخدامه يقتصر على ميادين معينة ، مثل الحصانات والوظائف القنصلية ، وشؤون القانون الدولي الخاص ، والشؤون التي تعالجها في العادة معاهدات الاقامة .

(٣٢) وفي الدورة العشرين للجنة القانون الدولي (١٤٠) ، أشار أحد الاعضاء الى أن تحول سياسة الولايات المتحدة ، في اوائل العشرينات من هذا القرن ، عن المعاملة الشرطية للدولة الاكثر رعاية الى المعاملة غير الشرطية فيما يتعلق بالامور التجارية لم يصاحبه تحول مماثل فيما يتعلق بالحقوق والامتيازات القنصلية ، حيث يستمر استخدام الحكم الشرطي (او بالاحرى الحكم المشروط بالمقابلة المادية بالمثل) .

(٣٣) وقد ابلغت وزارة الخارجية الامريكية لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ ، في رسالة مؤرخة في ٢٠ كانون الثاني / يناير ١٩٦٧ ، ان معظم الاتفاقات القنصلية التي عقدتها الولايات

---

(١٣٨) For a different view on the matter, see that of the Repporter of the Insitute of International Law, P. Pescatore, "La clause de la nation la plus favorisee dans les conventions multilaterales ", Annuaire de l'Institut de Droit international, 1969(Basle), vol.53, t.1., p.204, foot-note 3.

(١٣٩) United Nations, Treaty Series, vol.41,P.204.

(١٤٠) حوليه ١٩٦٨ ، المجلد الاول ، الجلسة ٩٧٦ ، الفقرة ٨ .

Digitized by UNOG Library

المتحدة الامريكية تتضمن نصا بشأن الحصانة من القضاء الجنائي يسرى على موظفي القنصليات اذا وافقت الدولة الموفدة المعنية على منح الموظفين القنصليين الامريكيين معاملة مماثلة . (١٤١)

(٣٤) وثمة مثال على هذا النوع من الحكم القائم على المقابلة المادية بالمثل هو المادة ١٤ من الاتفاقية القنصلية الايطالية ـ التركية ، المعقودة في ٩ ايلول/سبتمبر ١٩٢٩ . وفيما يلي نصها :

" كذلك يتمتع الموظفون القنصليون التابعون لكل بلد من الطرفين السامين المتعاقدين ، في اراضي الطرف الآخر ، وعلى شرط المعاملة بالمثل ، بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون القنصليون التابعون لاى طرف ثالث ، والذين يكونون من نفس المستوى ويكون لعملهم نفس الطابع ، طالما استمر تمتع هذا الطرف الثالث بمثل هذه الامتيازات .

" ويتفق الطرفان الساميان المتعاقدان على أنه ليس لاى منهما أن يتذرع بالامتيازات الممنوحة بموجب اتفاقية ما لطرف ثالث ، بهدف المطالبة بمنح موظفيه القنصليين امتيازات او حصانات غير التي منحها الطرف ذاته لموظفي الطرف الآخر القنصليين أو أكثر شمولا منها " . (١٤٢)

(٣٥) وثمة مثال لهذا النوع من النصوص أقرب عهدا ، هو الفقرة الاولى من المادة ٣ من اتفاقية شروط الاقامة والملاحة بين مملكة السويد والجمهورية الفرنسية ، الموقعة في باريس في ١٦ شباط/فبراير ١٩٥٤ :

" رهنا بتطبيق المعاملة بالمثل تطبيقا فعليا ، يكون لمواطني أى من الطرفين الساميين المتعاقدين ، المقيمين في اراضي الطرف المتعاقد الآخر ، الحق في أن يمارسوا ، في أراضي هذا الطرف المتعاقد الآخر ، وبموجب نفس الشروط السارية على مواطني الدولة الاكثر رعاية ، اية اعمال تجارية وصناعية وكذلك اية تجارة او مهنة لا تكون مقصورة على مواطني الطرف المذكور " . (١٤٣)

(٣٦) ومثال حديث آخر نجده في الاتفاقية القنصلية بين جمهورية بولندا الشعبية وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الشعبية ، الموقع في بلغراد في ١٧ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٨ ، والتي تنص المادة ٤٦ منها على مايلي :

" يتعهد كل من الطرفين المتعاقدين بمنح الطرف المتعاقد الآخر معاملة الدولة الاكثر رعاية في كافة الامور المتصلة بامتيازات وحصانات وحقوق ووظائف القناصل والموظفين

---

(١٤١) M. Whiteman, op. cit., pp. 752-53.

(١٤٢) عصبة الامم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٢٩ ، ص ١٩٥ .

(١٤٣) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٢٢٨ ، ص ١٤١ .

Digitized by UNOG Library

القنصليين . الا انه ليس لأى من الطرفين المتعاقدين أن يتذرع بحكم الدولة الاكثر رعاية ليطالب بامتيازات وحصانات وحقوق غير التي يمنحها هو لقناصل وموظفي قنصليات الطرف المتعاقد الآخر أو اكثر شمولا منها " (١٤٤) .

(٣٧) ويمكن اعتبار الحكم المشروط بالمقابلة المادية بالمثل صيغة مبسطة للحكم الشرطي التقليدي . (١٤٥) وتقول السيدة أ . بيو :

" يبدو هذا النظام أوضح وأغنى بالطابع العملي من سابقه : فهو لا يورد نظير المعاوضه المقدم من قبل الدولة المشمولة بالرعاية ، بل يلتمس اقامة توازن تام بين الفوائد المقدمة من الدولة المانحة للحكم وتلك المقدمة من الدولة المستفيدة منه . وبعبارة أخرى ، فهو يسعى الى تحقيق المقابلة المادية بالمثل . وهذا يفترض ضمنا قدرا من التساوق بين التشريعين . وكما يقول نيبوا ييه : ان هذه المعاملة الدبلوماسية بالمثل هي اذن ذات رأس دولي واحد ولكن لها قدمين قوميتين . انها ثلاثية المصاريع . "

...

" ومن الناحية المنطقية البحتة ، هذا أمر يرضى عنه الفكر كل الرضا ، بيد انه ليس مرضيا حقا على الصعيد العملي . ان هذا النظام ، حتى لو غضضنا النظر كليا عما ينطوى عليه دائما تفسير المقابلة بالمثل من صعوبات ، يعيبه أنه يقلل من فوائد حكم الدولة الاكثر رعاية ، ان وجدت ، دون ان يمنع محاذيره بالنسبة للدولة المانحة : صحيح أن الدولة المستفيدة لا تستطيع ان تحرك تنفيذ الحكم دون أن تقدم نفس المزايا التي تتطلبها ، غير أن الطابع الاحادى الطرف لهذا التحريك من شأنه دائما تقريبا ان يجعل المنافع المتبادلة على رغم تعادلها النظرى مختلفة جدا على صعيد الواقع . . . (١٤٦)

(٣٨) ومن الواضح ان واضعي احكام الدولة الاكثر رعاية المقرونة بشرط المعاملة بالمثل لا يرمون الى حصول ابناء بلدهم المقيمين في اراض اجنبية على معاملة مساوية للمعاملة التي يحصل عليها مواطنو البلدان الاخرى ، بينما المساواة مع المتنافسين ذات أهمية عليا في شؤون التجارة ، ولا سيما الرسوم الجمركية . فما يهمهم هو نوع آخر من المساواه : المساواه في المعاملة التي تمنحها كل من الدول المتعاقدة لمواطني الاخرى . ومن هنا ينبع رأى ب . ليفيل :

" لا يبدو أن حكم الدولة الاكثر رعاية المقرون بشرط المعاملة بالمثل سيكون عاملا على توحيد العلاقات الدولية وتبسيطها . وهذه حقيقة تسلب الحكم المزايا القليلة التي كانت تعزى له من قبل . (١٤٧)

---

(١٤٤) المرجع نفسه ، المجلد ٤٣٢ ، ص ٣٣٢ .

(١٤٥) حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، الفقره ٥٨ .

(١٤٦) A. Piot, " la clause de la nation la plus favoresée, Revue critique de droit international privé (Paris), vol.45 (January-March 1956), No.1, pp. 9-10).

(١٤٧) P.Lovel, loc. cit, p.338, para. 37

Digitized by UNOG Library

نص المواد التي أقرتها اللجنة على أساس الاعتبارات السابقة

(٣٩) تمشيا مع القواعد العامة في قانون المعاهدات ، تنص المادة ٨ كما أقرتها اللجنة على أن حكم الدولة الاكثر رعاية في معاهدة ما يكون غير شرطي مالم تنص المعاهدة أو يتفق الاطراف على خلاف ذلك . وتصف المادتان ٩ و ١٠ اثر حكم الدولة الاكثر رعاية غير الشرطي واثر حكم الدولة الاكثر رعاية المشروط بالمقابلة المادية بالمثل . فالمادة ٩ تقضي بأن تكتسب الدولة المستفيدة ، حين يكون حكم الدولة الاكثر رعاية غير شرطي ، الحق في معاملة الدولة الاكثر رعاية (على النحو المعرف به في المادة ٥) دون أن يتوجب عليها منح الدولة المانحة مقابلة مادية بالمثل . هذا بينما تنص المادة ١٠ على أن الدولة المستفيدة ، حين يكون حكم الدولة الاكثر رعاية مشروطا بالمقابلة المادية بالمثل ، لا تكتسب الحق في معاملة الدولة الاكثر رعاية الا اذا هي منحت الدولة المانحة المقابلة المادية بالمثل .

(٤٠) وحكم الدولة الاكثر رعاية يمكن أن يجعل خاضعا لشرط المقابلة المادية بالمثل عن طريق نص الحكم ذاته ، أو بنص آخر في المعاهدة التي تتضمن الحكم او في اية معاهدة اخرى ، أو باتفاق من أى نوع آخر بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة .

(٤١) وتعني المقابلة المادية بالمثل ، كما تشير الفقرة (هـ) من المادة ٢ (١٤٨) ، المعاملة " المعادلة " ، أى معاملة من نفس النوع وبنفس القدر . فعلى سبيل المثال ، اذا سمحت كل من الدولة المانحة والدولة المستفيدة لمواطني الدولة الاخرى دخول محاكمها دون دفع كفالة المصاريف القضائية ، فان ذلك يشكل مقابلة مادية بالمثل ؛ كما يحدث الامر نفسه اذا سمحت كل منهما لمواطني الاخرى بالممارسة الطليقة لانواع معينة من النشاط التجارى . وهذا يسميه رجال الفقه الفرنسيون " مبادلة كل مزية بمثلها " . ومثل هذا النوع من احكام الدولة الاكثر رعاية لا يتسم ، كما سنرى لدى الحديث عن المادة ١٨ ، بنفس الآلية التلقائية التي يتسم بها الحكم ذو الصيغة اللاشرطية ، اذ أن الدولة المستفيدة لا تستطيع التمتع بالمعاملة التي تخص بها الدولة المانحة دولة ثالثة الا بعد أن تكون قد أعطت الدولة المانحة توكيدا بانها ستمنحها ، او تمنح الاشخاص او الاشياء التي لها بها علاقة محددة ، معاملة من النوع نفسه .

(٤٢) ويمكن أن تثير شروط المعاملة بالمثل ، حين ترد في حكم الدولة الاكثر رعاية ، مشاكل جدية على صعيد التفسير ، لاسيما اذا كانت القواعد ذات الصلة بالأمر في البلدان المعنية تتباين تباينا جوهريا بعضها عن بعض . (١٤٩) بيد أن هذه الصعوبة اللصيقة بالقاعدة المقترحة لا تغير من سلامة هذه القاعدة .

(٤٣) وسنعرض في وقت لاحق ، في سياق المادتين ١٨ و ١٩ ، الى بدء او انتهاء او تعليق العمل بحكم من احكام الدولة الاكثر رعاية مقترن بالمقابلة المادية بالمثل .

---

(١٤٨) انظر اعلاه ، الفقرات (٧) الى (١٢) من التعليق على المادة ٢ .

(١٤٩) H. Batiffol, Droit international privé, 4th ed. (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence 1976), pp. 213-214, No.188.

Digitized by UNOG Library

المادة ١١

نطاق الحقوق الناشئة عن حكم الدولة الاكثر رعاية

١ — ان حكم الدولة الاكثر رعاية لا يكسب الدولة المستفيدة ، لذاتها أو لصالح أشخاص أو أشياء على علاقة محددة بها ، الا الحقوق التي تقع ضمن نطاق المادة موضوع الحكم .

٢ — ولا تكتسب الدولة المستفيدة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ١ الا بشأن فئات الاشخاص أو الاشياء المحددة صراحة في الحكم أو المقصودة ضمنا من المادة موضوع الحكم .

المادة ١٢

اكتساب الحقوق بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية

١ — لا تكتسب الدولة المستفيدة ، لذاتها ، الحقوق المنصوص عليها في المادة ١١ الا اذا منحت الدولة المانحة دولة ثالثة معاملة تقع داخل ميدان المادة موضوع حكم الدولة الاكثر رعاية .

٢ — ولا تكتسب الدولة المستفيدة الحقوق المتعلقة بفئات الاشخاص أو الأشياء المذكورة في الفقرة ٢ من المادة ١١ الا اذا كانت هذه (أ) من نفس فئة الاشخاص أو الأشياء المستفيدة من المعاملة الممنوحة من الدولة المانحة لدولة ثالثة ، و (ب) لها بالدولة المستفيدة نفس ما لأولئك الاشخاص أو الاشياء من علاقة بهذه الدولة الثالثة .

التعليق على المادتين ١١ و ١٢

نطاق حكم الدولة الاكثر رعاية من حيث موضوعه

(١) ان القاعدة التي تسمى أحيانا قاعدة " تماثل الطبيعة " هي عموما محل اعتراف وتوكيد في قرارات المحاكم الدولية والمحاكم القومية ، وكذلك في الممارسة الدبلوماسية . ويصف أ . د . ماكنير فحوى هذه القاعدة على النحو التصويري التالي :

" لنفترض أن حكما من أحكام الدولة الاكثر رعاية في معاهدة تجارية بين الدولة ' ألف ' والدولة ' باء ' يخول للدولة ' ألف ' ان تطالب الدولة ' باء ' بالمعاملة التي تمنحها هذه الاخيرة لاية دولة أخرى . ان هذا لن يكون فيه مع ذلك ما يخول للدولة ' ألف ' الحق في ان تطالب الدولة ' باء ' بتسليم شخص متهم بارتكاب جريمة على أساس أن الدولة ' باء ' قد وافقت على تسليم المتهمين بجرائم من نفس النوع الى الدولة ' جيم ' ،

Digitized by UNOG Library

أو فعلت ذلك من تلقاء ذاتها . والسبب في ذلك ، هذا السبب الكامن على ما يبدو في النية المشتركة بين الطرفين ، هو ان الحكم لا يمكن ان يكون ذا أثر الا فيما يتعلق بالموضوع الذى كان في ذهن الدولتين عند ما أدرجتا الحكم في معاهدتهما "(١٥٠).

ورغم وضوح معنى القاعدة ، فان تطبيقها ليس بسيطا في كل حين . وفي وسعنا أن نقتبس من الممارسات الكثيرة ، أمثلة تتجلى فيها المصاعب الناشئة والحلول الممكنة .

(٢) ففي قضية شركة النفط الانكلو ـ ايرانية (١٩٥٢) ، اعلنت محكمة العدل الدولية ما يلي :

" لقد قدمت المملكة المتحدة أيضا ، بشكل مختلف تماما ، حجة تتصل بحكم الدولة الاكثر رعاية . فهي تقول انه ، اذا كان في وسع الدانمرك ان تعرض على المحكمة مسائل بشأن تطبيق معاهدتها المعقودة عام ١٩٣٤ مع ايران ، واذا لم يكن في وسع المملكة المتحدة ان تعرض على المحكمة مسائل بشأن تطبيق المعاهدة ذاتها ، التي يحق لها الاستفادة منها بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية ، فان المملكة المتحدة لن تكون عندئذ في وضع الدولة الاكثر رعاية . ويكفي المحكمة ان تلاحظ ان حكم الدولة الاكثر رعاية في المعاهدتين المعقودتين بين ايران والمملكة المتحدة عامي ١٨٥٧ و ١٩٠٣ ليس له أى علاقة بالامور القضائية بين الحكومتين* . فاذا كان يحق للدانمرك ، بموجب الفقرة ٢ من المادة ٣٦ من النظام الاساسي ، ان ترفع الى المحكمة نزاعا بشأن تطبيق معاهدتها مع ايران ، فذلك لان تلك المعاهدة لاحقة للتصديق على الاعلان الايراني . وهذا لا يمكن أن يثير أى قضية ذات علاقة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية "(١٥١).

(٣) وفي قضية امباتيلوس (١٥٢) ، أبدت لجنة التحكيم ، في قرارها المؤرخ في ٦ آذار/مارس ١٩٥٦ ، الرأى التالي بشأن المادة العاشرة (حكم الدولة الاكثر رعاية) من معاهدة التجارة والملاحة الانكليزية ـ اليونانية لعام ١٨٨٦ :

" ان لجنة التحكيم لا ترى ضرورة لابداء رأى بشأن القضية العامة المتعلقة بما اذا كان لا يمكن أبدا أن يكون من آثار حكم الدولة الاكثر رعاية ضمان معاملة للمستفيدين منه

---

(١٥٠) A. D. McNair, op. cit., p. 287.

(١٥١) قضية شركة النفط الانكلو ـ ايرانية (في الاختصاص) ، القرار الصادر في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٥٢ (تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٥٢ ، ص ٩٣) . وللاطلاع على وقائع القضية وجوانبها الاخرى ، أنظر حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرات ١٠ الى ٣٠ .

(١٥٢) قضية امباتيلوس (في الاساس : الزامية التحكيم) ، الحكم الصادر في ١٩ أيار/مايو ١٩٥٣ (تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٥٣ ، ص ١٠) .

Digitized by UNOG Library

تتفق مع المبادئ العامة للقانون الدولي . ذلك لان اثر الحكم ، هنا ، يقتصر صراحة على ' أى مزية أو رعاية أو حصانة يكون أى من الطرفين المتعاقدين قد منحها بالفعل أو يمكن ان يمنحها بعد الآن لرعايا أو مواطني دولة أخرى ' ؛ ومن الواضح أن الحالة ستختلف عن ذلك لو كان الهدف الوحيد لهذا النص هو ضمان معاملة لهم تتفق مع المبادئ العامة للقانون الدولي .

" ومن ناحية أخرى ، ترى اللجنة أنه ليس في وسع حكم الدولة الاكثر رعاية أن يجتذب من المواضيع الا تلك التي تنتمي الى نفس فئة المواضيع التي هي موضوع الحكم نفسه * .

" بيد أن من رأى لجنة التحكيم أن تطبيق هذه القاعدة في هذه القضية يمكن أن يؤدى الى استنتاجات مختلفة عن تلك التي عرضتها حكومة المملكة المتحدة .

" ففي معاهدة عام ١٨٨٦ ، يعرّف مجال تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية بأنه يشمل " كافة الامور المتصلة بالتجارة والملاحة " . وليس لهذا التعبير في حد ذاته ، فيما يبدو ، معنى محدد تحديدا دقيقا . ذلك ان تنوع الاحكام الواردة في معاهدات التجارة والملاحة يثبت ان المعنى المعطى لها ، على الصعيد العملي ، يتسم بالمرونة الى حد كبير . فعلى سبيل المثال ، يلاحظ ان أكثر هذه المعاهدات تتضمن احكاما بشأن اقامة العدل . وتلك هي ، على وجه الخصوص ، حالة معاهدة ١٨٨٦ ذاتها ، التي تضمن الفقرة ٣ من المادة الخامسة عشرة منها ، لرعايا الطرفين المتعاقدين ، ' حرية اللجوء الى محاكم العدل لملاحقة حقوقهم والدفاع عنها ' . وتلك هي أيضا حالة المعاهدات الاخرى التي أشارت اليها الحكومة اليونانية بصدد تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية .

" وصحيح أن ' اقامة العدل ' ، عندما ينظر اليها على حدة ، هي موضوع آخر غير موضوع ' التجارة والملاحة ' ، ولكن الامر لا يكون كذلك بالضرورة عندما ينظر اليها في اطار حماية حقوق التجار . فمن الطبيعي ان حماية حقوق التجار تجد مكانا لها بين الامور التي تتناولها معاهدات التجارة والملاحة .

" ومن ثم لا يمكن القول بان اقامة العدل ، من حيث تعلقها بحماية هذه الحقوق ، يجب ان تستبعد بالضرورة من مجال تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية ، عندما يشمل هذا المجال ' كافة الامور المتصلة بالتجارة والملاحة ' . بل لا يمكن البت في المسألة الا تبعا لقصد الاطراف المتعاقدة كما يمكن ان يستخلص من تفسير معقول للمعاهدة " (١٥٣) .

وقد ذكرت لجنة التحكيم ، في تلخيص آرائها بشأن تفسير المادة العاشرة من معاهدة ١٨٨٦ ، أن من رأيها :

---

(١٥٣) الامم المتحدة ، مجموعة قرارات التحكيم الدولية ، المجلد الثاني عشر (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع : 63.V.3) ، ص ١٠٦ — ١٠٧ .

Digitized by UNOG Library

" (١) ان المعاهدة التي عقدتها المملكة المتحدة مع بوليفيا في ١ آب/اغسطس ١٩١١ لا يمكن ان يكون لها أثر ادماج ' مبادئ القانون الدولي ' في المعاهدة الانكليزية اليونانية لعام ١٨٨٦ ، عن طريق تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية ؛

" (٢) ان في الامكان جعل آثار حكم الدولة الاكثر رعاية الواردة في المادة العاشرة من معاهدة ١٨٨٦ المذكورة تشمل نظام اقامة العدل بقدر ما تقتضي ذلك حماية المحاكم لحقوق الاشخاص الذين يتعاطون التجارة والملاحة ؛

" (٣) انه ما من حكم من الاحكام المتعلقة باقامة العدل ، والواردة في المعاهدات التي تستند اليها الحكومة اليونانية ، يمكن ان يفسر على انه يضمن للمستفيدين من حكم الدولة الاكثر رعاية نظام ' عدل ' و ' حق ' و ' انصاف ' يختلف عن ذلك الذى يوفره القانون الداخلي للدولة المعنية ؛

" (٤) ان الهدف من هذه الاحكام يطابق هدف المادة الخامسة عشرة من المعاهدة الانكليزية اليونانية لعام ١٨٨٦ ، وان السؤال الوحيد الذى يطرح نفسه هو بالتالي : هل تشمل هذه الاحكام أية ' مزية ' أو ' رعاية ' أو ' حصانة ' أوسع نطاقا من تلك الناشئة عن المادة الخامسة عشرة المذكورة ؛

" (٥) ان القرار الموجز في الفقرة (٣) أعلاه يستتبع ان المادة العاشرة من المعاهدة لا تقدم للمستفيدين منها أى حق بالطعن يستند الى ' الاثراء غير العادل ' يختلف عن ذلك الذى ينص عليه القانون الداخلي للدولة .

" . . . ومن رأى لجنة التحكيم ان ' حرية اللجوء الى المحاكم ' ، التي تضمنها للرعايا اليونانيين في المملكة المتحدة المادة الخامسة عشرة من معاهدة عام ١٨٨٦ ، تشمل الحق في الاستعانة بالمحاكم على كل وجه واستخدام مختلف الطعون والضمانات الاجرائية التي يوفرها قانون البلد كيما تتاح اقامة العدل لهم على قدم المساواة مع رعايا هذا البلد .

" ولذا فان من رأى لجنة التحكيم ان الاحكام الواردة في المعاهدات الاخرى التي تستند اليها الحكومة اليونانية لا توفر أى ' مزية ' أو ' رعاية ' أو ' حصانة ' أوسع نطاقا من تلك الناشئة عن المادة الخامسة عشرة المذكورة ؛ وبالتالي فان حكم الدولة الاكثر رعاية الوارد في المادة العاشرة غير ذى أثر على الخلاف الراهن . . . " (١٥٤) .

(٤) وتشهد قرارات المحاكم القومية أيضا على الاعتراف بالقاعدة اعترافا عاما . ففي قضية فرنسية قديمة نسبيا (١٩١٣) ، كان على محكمة النقض الفرنسية ان تبت فيما اذا كانت بعض القواعد الاجرائية اللازمة التطبيق لاقامة الدعاوى والتي تنص عليها اتفاقية فرنسية سويسرية بشأن الاختصاص وتنفيذ

---

(١٥٤) المرجع نفسه ، ص ١٠٩ و ١١٠ .

Digitized by UNOG Library

الاحكام ، تسرى أيضا على الرعايا الالمان نتيجة لحكم من احكام الدولة الاكثر رعاية تضمنته معاهدة تجارية فرنسية المانية وقعت في فرانكفورت في ١٠ ايار/مايو ١٨٧١ . وكانت المعاهدة الفرنسية الالمانية تضمن معاملة الدولة الاكثر رعاية في العلاقات التجارية بين البلدين بما في ذلك ' قبول ومعاملة رعايا الدولتين ' . وقد استند قرار المحكمة ، فيما استند اليه ، الى الاعتبارات التالية : أن " هذه الاحكام تختص حصرا بالعلاقات التجارية بين فرنسا وألمانيا ، منظورا اليها من وجهة الحقوق المترتبة بموجب القانون الدولي ، ولكنها لا تتعلق ، سواء صراحة أو ضمنا ، بالحقوق المترتبة بموجب القانون المدني ، ولا سيما قواعد الاختصاص والاجراءات السارية على أية منازعات تنشأ في العلاقات التجارية بين رعايا الدولتين " ؛ وأنه " لا يمكن التذرع بحكم الدولة الاكثر رعاية الا اذا كانت المادة موضوع المعاهدة التي تنص عليه هي نفس المادة موضوع المعاهدة التي تمنح رعايا خاصة والتي يطالب بالاستفادة منها "(١٥٥).

(٥) وفي قضية مصرف لويدز ضد دى ريكليس و دى غاياز أمام محكمة السين التجارية ، طلبت المحكمة من مصرف لويدز بوصفه الشاكي ، بدفع تأمين المصارف القضائية ، فتذرع بالمادة الاولى من اتفاقية انكليزية فرنسية مؤرخة في ٢٨ شباط/فبراير ١٨٨٢(١٥٦) . وكان المقصود بهذه الاتفاقية ، كما ورد في ديباجتها ، " تنظيم العلاقات التجارية والبحرية بين البلدين ، وكذلك مركز رعايا كل منهما". وتنص المادة الاولى منها ، مع استثناء لا علاقة له بموضوعنا هذا ، على ما يلي :

" . . . يتعهد كل من الطرفين الساميين المتعاقدين بجعل الآخر ، فورا وبدون شروط ، يستفيد من كل رعاية أو حصانة أو مزية في أمور التجارة والصناعة يكون قد منحها أو قد يمنحها لأية دولة ثالثة ، سواء داخل أوروبا أو خارجها "(١٥٧) .

واستنادا الى هذه المادة ، طالب مصرف لويدز بحق الاستفادة من احكام معاهدة فرنسية سويسرية مؤرخة في ١٥ حزيران/يونيه ١٨٨٩ ، تمنح المواطنين السويسريين حق التقاضي في فرنسا دون أن يكون مطلوبا منهم دفع تأمين المصاريف القضائية . وقد رفضت المحكمة هذا الطلب قائلة انه لا يمكن لطرف في اتفاقية ذات طابع عام ، مثل الاتفاقية الانكليزية الفرنسية المنظمة للعلاقات التجارية

---

(١٥٥) M. Whiteman, op. cit., pp. 755-756, quoting the decision of the French Court of Cessation, 22 December 1913, in the case of Braunkohlen Briket Verkaufsverein Gesellschaft c. Goffart, ès qualités. The decision is also quoted by P. Level, loc. cit., p. 338, para. 38, and H. Batiffol, op. cit., p. 216 No. 189.

(١٥٦) British and Foreign State Papers, 1881-1882, (London, Ridgway, 1889), vol.73, p.22.

(١٥٧) Ibid., pp. 23-24.

Digitized by UNOG Library

والبحريـــة بين البلدين ، ان يطالب بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية بالاستفادة من اتفاقية خاصـــة مثل الاتفاقيـــة الفرنسية السويسريـــة ، الـــتي تتنـــاول موضوعا خاصـــا هو عدم الالـــتزام بدفـــــع تأمين للمصاريف (١٥٨) .

(٦) ويواجه واضعو أحكام الدولة الاكثر رعاية ، دائما ، معضلة الاختيار ما بين صياغة الحكم في تعابير مفرطة العمومية ، فيجازفوا بذلك بتعطيل فاعليته اذا فسرت قاعدة تماثل الطبيعة تفسيـــرا متزمتا ، وبين صياغته بتحديد بالغ ، معددين مجالاته تفصيـــلا ، فيقعـــوا في خطر عدم الاحاطة بجميع المجالات المذكورة .

(٧) وتراعى هذه القاعدة أيضا في ممارسات الدول خارج النطاق القضائي ، كما يتضح من القضية المتعلقة بالاتفاق التجارى المعقود في ٢٥ أيار/مايو ١٩٣٥ بين الولايات المتحدة الامريكيـــــة والسويد ، والذى تنص المادة الاولى منه على مايلي :

" تمنح السويد والولايات المتحدة الامريكية ، كل منهما الاخرى ، معاملة الدولـــة الاكثر رعاية معاملة غير شرطية وغير مقيدة في كافة الامور المتعلقة بالرسوم الجمركية والضرائب الملحقة بها على اختلافها ، وفي طريقة استيفائها ، وأيضا في كافة الامور المتعلقة بالانظمة والاصول الاجرائية ورسوم التخليص ، وبصدد جميع القوانين أو اللوائح الناظمة لبيـــع أو استعمال البضائع المستوردة داخل البلد " (١٥٩) .

وفي عام ١٩٤٩ قدم الى وزارة الخارجية الامريكية طلب بأن تبلغ ادارة الخمور التابعة لولاية نيويورك بوجوب اصدار ترخيص لشركة استيراد معينة ببيع بيرة سويدية مستوردة في نيويورك . وقد فسرت الادارة القانونية بوزارة الخارجية احكام المعاهدة على النحو التالي :

" لما كان نص حكم الدولة الاكثر رعاية الوارد في اتفاق التجارة المتبادلة بـــين الولايات المتحدة والسويد ، الموقع في عام ١٩٣٥ ، لا يستهدف سوى منع التمييز بـــين الواردات الآتية من السويد والصادرات اليها وبين الواردات الآتية من بلدان اخـــرى والصادرات اليها ، فانني أشعر بالأسف لأن هذه الوزارة لن تتمكن من توجيه رسالة كتلك التي تقترحونها الى ادارة الخمور التابعة لولاية نيويورك ، تذكر فيها ان الاتفاق يمنـــح رعايـــا السويد نفس المعاملة الممنوحة لرعايا بلدان أخرى .

---

(١٥٨) H. Lauterpracht, ed., Annual Digest of Public International Law Cases, 1929-30, London, vol. 5 (1935), Case No. 252, p. 404; Journal du droit international (Paris), 58th year (1931), p. 1018, digested by A. D. McNair, op. cit., p. 287. Other cases before French courts based on the ejusdem generis rule are cited by A. -Ch. Kiss, "La convention européenne d'établissement et la clause de la nation la plus favorisée", Annuaire francais de droit international, 1957 (Paris), vol. III, p. 478; cases before American courts, by G. H. Hackworth, op. cit., pp. 292-293.

(١٥٩) عصبة الامم، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٦١، ص ١١١ .

Digitized by UNOG Library

" ان جميع البلدان المعددة في ضميمة رسالتكم (وهي البلدان التي تعتبر ادارة الخمور التابعة لولاية نيويورك أن من حق رعاياها الحصول على تراخيص ببيع المشروبات الكحولية) لديها معاهدات مع الولايات المتحدة تمنح اما المعاملة القومية واما معاملة الدولة الاكثر رعاية ، من حيث تعاطي التجارة ، لمواطني تلك البلدان . ومن ثم فان وجود الاتفاقات التجارية التي تشيرون اليها بالاضافة الى هذه المعاهدات أمر لا علاقة له بالموضوع . . "(١٦٠) .

(٨) وفي الامثلة التالية نرى ان مسألة تطبيق القاعدة تثور في ظل ملابسات استثنائية . ففي قضية " نيوغات " (الشركة البحرية والتجارية السويسرية المساهمة ضد مملكة هولندا) ، كانت الوقائع هي التالية : في ١٣ نيسان/ابريل ١٩٤١ ، كانت الباخرة " نيوغات " تبحر خارج المياه الاقليمية لجزر الهند الشرقية (الهولندية سابقا) ، رافعة علم هنغاريا ، وقد اوقفتها المدمرة " كورتنير " الهولندية وقامت بتفتيشها ثم قطرتها الى " سورابايا " ، حيث اغرقت عام ١٩٤٢ . وكانت دعوى الشاكين ان الباخرة " نيوغات " تعرضت بذلك لاجراء غير قانوني ؛ اذ كانت السفينة ملكية سويسرية ، ولئن كانت قبل ذلك ملكا لشركة هنغارية ، فان الشركة السويسرية أصبحت مالكة لها عام ١٩٤١ ، العام الذى اصبحت تمتلك فيه جميع أسهم الشركة الهنغارية . وقالوا ان العلم الهنغارى كان علما محايدا . اما الدولة الهولندية فبنت دفاعها على اساس ان العلاقات الدبلوماسية بين هولندا وهنغاريا قطعت في ٩ نيسان/ابريل عام ١٩٤١ ، وانه في ١١ نيسان/ابريل عام ١٩٤١ ، قامت هنغاريا ، بوصفها حليفة لألمانيا ، بالهجوم على يوغوسلافيا . ومن ثم فان اعتقال السفينة يعتبر اجراء قانونيا استنادا الى مراسيم هولندية معينة متصلة بهذا الموضوع . وعلى ذلك رد الشاكون بقولهم ان هذه المراسيم تتعارض مع معاهدة الصداقة والاقامة والتجارة ، المعقودة مع سويسرا في " برن " في ١٩ آب/اغسطس عام ١٨٧٥ (١٦١) ، كما تتعارض مع معاهدة التجارة المعقودة مع هنغاريا في ٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٢٤ (١٦٢) ، وخاصة مع حكم الدولة الاكثر رعاية الوارد في هاتين المعاهدتين . واستشهد الشاكون بمعاهدة الصداقة والملاحة والتجارة الموقعة في ١ أيار/مايو ١٨٢٩ مع جمهورية كولومبيا ، والتي تنص على انه ، " اذا حدث في اى وقت ان انقطعت ، للأسف ، روابط الصداقة ، " يتمتع رعايا أحد الطرفين المقيمون في اقليم الطرف الآخر بحق الاقامة هناك ومواصلة أعمالهم . . . . مادامو يتصرفون بطريقة سلمية ولا ينتهكون القوانين ؛ ولا تكون ممتلكاتهم . . . عرضة للاستيلاء أو الحجز "(١٦٣) . وقد اعلنت المحكمة رأيها التالي :

---

(١٦٠) Legal Adviser Fisher, Department of State, 3 November 1949, MS Department of State, quoted by M. Whiteman, op. cit., p.760.

(١٦١) Netherlands, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, No.137, 1878, Decree of 19 September 1878 .

(١٦٢) Ibid., No. 36, 1926, Decree of 3 March 1926.

(١٦٣) الوثائق الحكومية البريطانية والاجنبية ، ١٨٢٩—١٨٣٠ (لندن ، ريدجواى ، ١٨٣٢) ، ص ٩٠٢ .

Digitized by UNOG Library

" ان هذا النص لا يمثل سندا صحيحا ، نظرا الى انه من غير المقبول المماثلة بين انقطاع العلاقات الودية ، بالمعنى المفهوم في عام ١٨٢٩ ، وانقطاع العلاقات الدبلوماسية بالشكل الذى حدث ابان الحرب العالمية الثانية . ثم ان جنسية السفينة ، في هذه الدعوى ، قد حددها العلم الهنغارى الذى ترفعه ، وهو علم دولة اتخذت موقفا يتعارض مع مصالح المملكة عن طريق المشاركة في الهجوم الالماني على يوغوسلافيا . فاحكام معاهدة عام ١٨٢٩ لا تصلح للاحتجاج بها في هذه الدعوى . ويستتبع ما تقدم أن اصحاب السفينة مخطئون في رأيهم القائل بأنه ينبغي على المحكمة الا تطبق المراسيم باعتبارها تتعارض مع نصوص دولية "(١٦٤) .

(٩) ويقول أ . د . ماكنير " ان هناك شيئا من الصواب " في الرأى القائل بأن الحقوق والامتيازات المكتسبة في نطاق اتفاق اقليمي وسياسي او معاهدة سلم " لا يمكن ان يطالب بها بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية " . ويضيف أن " السبب بلا ريب هو أن مثل هذه الامتيازات ليست ذات طبيعة تجارية ، في حين أن معظم احكام الدولة الاكثر رعاية تتعلق عادة بالاعمال والتجارة "(١٦٥) . وهو يستشهد في هذا الصدد برأى أبداه مستشار قانوني بريطاني في عام ١٨٥١ ، ينكر فيه على البرتغال والرعايا البرتغاليين الحق في " ان يجففوا على ساحل نيوفاوند لاند اسماك القد الذى يصطادونها من على الارصفة المتاخمة لهذه المنطقة " . وكان ادعاء هذا الحق قد بني على أساس حكم من احكام الدولة الاكثر رعاية ورد في معاهدة معقودة عام ١٨٤٢ بين بريطانيا العظمى والبرتغال ، غايتها منح هذه الاخيرة نفس الامتيازات التي كانت بريطانيا قد منحتها لفرنسا وللولايات المتحدة الامريكية بموجب معاهدتي عام ١٧٨٣ . وكانت هاتان المعاهدتان تشكلان جزءا من اتفاق عام تم التوصل اليه لدى انتهاء نزاع مسلح . وقد قال المستشار القانوني :

" . . . في رأيي انه لا يصح اعتبار نص المادة الرابعة من معاهدة عام ١٨٤٢ منطبقا على الترخيص الذى يطالب (القائم بالاعمال البرتغالي) به لصالح الرعايا البرتغاليين .

" ففي تقديرى ان هذه الامتيازات قد منحت لفرنسا والولايات المتحدة الامريكية كجزء من اتفاق اقليمي وسياسي انتزع من بريطانيا العظمى في اعقاب حرب خاضتها هاتان الدولتان ضدها بنجاح "(١٦٦) .

(١٠) وما من كاتب يفكر في انكار صحة قاعدة تماثل الطبيعة ، هذه القاعدة المنبثقة ، فيما يتعلق بحكم الدولة الاكثر رعاية ، من ذات طبيعة هذا الحكم . فالمعترف به بوجه عام أن أى حكم يمنح حقوق الدولة الاكثر رعاية فيما يتعلق بموضوع معين ، أو بفئة من المواضيع ، لا يمكن ان " يجتذب "

---

(١٦٤) Judgement of 6 March 1959 by the Supreme Court of the Netherlands (Nederlandse Jurisprudentie 1962, No.2, pp. 18-19) .

(١٦٥) A. D. McNair, op. cit., p. 302.

(١٦٦) Ibid., p. 303.

Digitized by UNOG Library

الا الحقوق الممنوحة بواسطة معاهدات أخرى (أو بواسطة تدابير من جانب واحد) فيما يتعلق بنفس الموضوع أو فئة المواضيع (١٦٧) .

(١١) ذلك أن نظام معاملة الدولة الاكثر رعاية يتمثل في " اجتذاب " احكام معاهدة ما بواسطة احكام معاهدة أخرى ، فما لم يكن هذا النظام دقيق الاقتصار على الحالات التي تتسم بتطابق كبير بين مادتي مجموعتي الاحكام ذات الصلة ، يظل في الامكان ، في عدد كبير من الحالات ، أن تفرض على الدولة المانحة التزامات لم تخطر ببالها قط (١٦٨) . وبذا فان القاعدة تنبع بوضوح من المبادئ العامة المتعلقة بتفسير المعاهدات . ومن ثم لا يمكن اعتبار الدول ملزمة بما يتجاوز الالتزامات التي تعهدت بها .

(١٢) وفحوى القاعدة هي ان الدولة المستفيدة من احد احكام الدولة الاكثر رعاية لا تملك ان تطلب من الدولة المانحة ايلاءها مزايا من نوع مخالف لما هو منصوص عليه في الحكم . فاذا كان حكم الدولة الاكثر رعاية يقضي بمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية فيما يتعلق بالاسماك فقط ، مثلا ، فانه لا يمكن المطالبة بمثل هذه المعاملة فيما يتعلق باللحوم بموجب الحكم نفسه (١٦٩) . ولا يمكن للدولة المانحة ان تتحاشى التزاماتها ، ما لم ينص تحفظ صريح على ذلك (١٧٠) ، على اساس ان العلاقات بينها وبين الدولة الثالثة اكثر ودا من تلك القائمة بينها وبين الدولة المستفيدة أو " غير مماثلة " لها . ذلك أن المادة محل الحكم هي وحدها التي يجب ان تنتمي الى نفس الفئة ، أى أن تكون

---

(١٦٧) أنظر حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، ص ٢١٠ ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ٦٨ .

(١٦٨) المرجع نفسه ، ص ٢١١ ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ٧٢ .

(١٦٩) فيما يتعلق بمشكلة " المنتجات المتماثلة " ، أنظر الفقرة المتصلة بهذا الموضوع في مقتطفات النتائج التي خلصت اليها اللجنة الاقتصادية التابعة لعصبة الامم فيما يتعلق بحكم الدولة الاكثر رعاية ، الواردة في مرفق بالتقرير الاول للمقرر الخاص ، (حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، ص ١٧٨ ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الاول) ؛ والمواد الاولى والثانية والثالثة عشرة من اتفاق " الفات " (الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٥ ، ص ٩٦ الى ٢٠٠ و ٢٠٤ الى ٢٠٨ و ٢٣٤ الى ٢٣٨ ؛ والمرجع نفسه ، المجلد ٦٢ ، ص ٨٢ الى ٨٦ و ٩٠ ؛ والمرجع نفسه ، المجلد ١٣٨ ، ص ٣٣٦) . هذا وتبذل جهود بارزة لتيسير عملية توصيف المنتجات ومقارنتها بوضع معايير موحدة لهذا الغرض ؛ وتشمل هذه الجهود اتفاقية بروكسل المعقودة في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥٠ المنشئة مجلسا للتعاون الجمركي (المرجع نفسه ، المجلد ١٥٧ ، ص ١٢٩) ، والاتفاقية الخاصة برموز تصنيف البضائع في التعريفات الجمركية ، المعقودة في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥٠ (المرجع نفسه ، المجلد ٣٤٧ ، ص ١٢٧) .

(١٧٠) أنظر أدناه ، المادة ٢٦ والتعليق عليها .

Digitized by UNOG Library

ذات "طبيعة مماثلة" ، لا العلاقة بين الدولة المانحة والدولة الثالثة من ناحية والعلاقة بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة من ناحية أخرى . وكذلك لا يصح الزعم بأن المعاهدة التي تتضمن الحكم يجب أن تكون "متماثلة الطبيعة" مع الفئة التي تنتمي اليها المزايا المطالب بها بموجب الحكم(١٧١) . فلو أخذ بهذا الزعم لتضاءلت كثيرا قيمة حكم الدولة الاكثر رعاية .

---

(١٧١) D. Vignes, loc. cit., p. 282.

Digitized by UNOG Library

نطاق حكم الدولة الاكثر رعاية في ما يتعلق بالاشخاص والاشياء

(١٣) من حيث اعادة موضوع الحكم ، يقيد حق الدولة المستفيدة منه بمعنيين : الاول هو الحكم نفسه ، اذ يتناول دائما مادة معينة (١٧٢) ، والثاني هو الحق الممنوح من الدولة المانحة الى الدولة الثالثة .

(١٤) وتشبه ذلك ، وان لم تتطابق معه ، حالة " مواضيع " الحكم ، الذين يحق للدولة المستفيدة المطالبة لمصلحتهم بمعاملة الدولة الاكثر رعاية . فقد يحدد الحكم نفسه الاشخاص ، والسفن ، والمنتجات ، الخ ... ، التي ينطبق عليها ؛ ولكنه قد لايفعل ذلك ، بل يكتفي بالنص على منح الدولة المستفيدة معاملة الدولة الاكثر رعاية فيما يتعلق بالرسوم الجمركية ، او في مجال التجارة ، او الشحن البحري ، او الاقامة مثلا ، دون تحديد الاشخاص او الاشياء التي ستمنح معاملة الدولة الاكثر رعاية . وفي مثل هذه الحالات يكون ذكر مجال تطبيق الحكم اشارة ضمنية الى فئة الاشخاص والاشياء التي تستطيع الدولة المستفيدة ان تمارس حقوقها لمصلحتها .

(١٥) ولا تستطيع الدولة المستفيدة المطالبة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية الا لفئة الاشخاص او الاشياء (التجار ، المسافرين لاغراض تتصل بالتجارة ، الاشخاص المحتجزين ، الشركات التجارية ، السفن ، السفن المستفيثة او الغارقة ، المنتجات ، السلع ، المنسوجات ، القمح ، السكر ، الخ) التي تنال او يحق لها ان تنال معاملة معينة ، او مزايا معينة ، بموجب الحق الذى اكتسبته دولة ثالثة . ثم ان فئة الاشخاص او الاشياء التي يطالب لمصلحتها بمعاملة الدولة الاكثر رعاية يجب ان تكون لها بالدولة المستفيدة نفس العلاقة التي تربط فئة الاشخاص والاشياء المقابلة بالدولة الثالثة (مثل المواطنين ، المواطنين المقيمين ، الشركات التي تتخذ من البلد مقرا لها ، الشركات المنشأة وفقا لقانون البلد ، الشركات التي يسيطر عليها مواطنون ، السلع المستوردة ، السلع المصنعة في البلد ، المنتجات الناشئة فى البلد ، وما الى ذلك) (١٧٣) .

(١٦) ويمكن للقضية الفرنسية التالية ان تسهم في ايضاح القاعدة المقترحة : فقد اقام الكسندر سيريبرياكوف ، وهو احد الرعايا الروس ، دعوى ضد السيدة دولدنبورغ ، وهي من الرعايا الروس ايضا ، مدعيا بطلان وصية كانت تمنحها صفة الوريثة . وقد استصدرت المدعي عليها ، بعد ان حصلت على المواطنة الفرنسية بالتجنس ، حكما غيابيا من محكمة الاستئناف بباريس بأمر سيريبرياكوف بدفع تأمين قدره ١٠٠٠٠٠ فرنك . وقد اعترض سيريبرياكوف على هذا الحكم الغيابي مدعيا ، خاصة ، بأنه معفي من دفع التأمين بمقتضى احكام الاتفاق الفرنسي الروسي المعقود في ١١ كانون الثاني / يناير ١٩٣٤ . ولكن المحكمة قررت رفض الاعتراض ، قائلة :

---

(١٧٢) لا يعثر في العصر الحديث ، الا في حالات نادرة ، على حكم لا يكون محدودا بمجال معين للعلاقات ، مثل التجارة أو الاقامة أو الشحن . انظر ، اعلاه ، الفقرتان (١٤) و(١٥) من التعليق على المادة ٤ .

(١٧٣) انظر ، اعلاه ، الفقرة (٣) من التعليق على المادة ٥ .

Digitized by UNOG Library

" لما كان المرسوم الصادر في ٢٣ كانون الثاني /يناير ١٩٣٤ ، والذى ينص على التطبيق المؤقت للاتفاق التجارى المعقود في ١١ كانون الثاني /يناير ١٩٣٤ بين فرنسا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ... لا ينطبق على هذه القضية ؛ وكان لا يحق لالكسندر سيريبرياكوف المطالبة بالانتفاع من هذا الاتفاق ؛ وكان الاتفاق ينص حقا ، بشرط المقابلة بالمثل ، على حق الرعايا الروس في الرجوع الى المحاكم الفرنسية في حرية غير مقيدة ، ولكنه يقصر المزية الممنوحة للرعايا الروس على التجار ورجال الصناعة منهم حصرا ؛ وكان هذا القصر يستخلص على وجه لا شبهة فيه من النظر ، على السواء ، في الاتفاق ككل وفي كل حكم من احكامه على حدة ؛ وكان الاتفاق موضع البحث يحمل عنوان " اتفاق تجارى " ؛ وكانت كل من مواده تؤكد هذا الوصف ؛ بل ان المادة ٩ منه ، التي يستند اليها سيريبورياكوف بصورة خاصة ، تبدأ ، في تحديدها المستفيدين من الاحكام المعنية ، بعبارة : " دون المساس بأية احكام لاحقة ، ينال التجار والصانعون الفرنسيون ، الذين هم اشخاص طبيعيون أو اعتباريون بموجب القانون الفرنسي ، معاملة لا تقل عن تلك التي يلقاها مواطنو الدولة الاكثر رعاية ... " (١٧٤) .

(١٧) وفي قضية اخرى حكمت محكمة الدرجة العليا في منطقة السين ، بشأن حكم الدولة الاكثر رعاية الوارد في الاتفاقية الفرنسية البريطانية المعقودة في ٢٨ شباط/فبراير ١٨٨٢ ، بصيغتها المستكملة برسائل تفسيرية متبادلة في ٢١ و ٢٥ ايار/مايو ١٩٢٩ ، والذى يمنح الرعايا البريطانيين حق الاستناد الى المعاهدات التي تنص على مماثلة الاجانب بالمواطنين ، بأن هذا الحكم لا ينطبق الا على الرعايا البريطانيين المستقرين في فرنسا . وقالت المحكمة :

" ... لا يجوز للمواطن البريطاني المقيم في سويسرا التذرع باتفاقية اقامة لا تمنح مزايا حكم الدولة الاكثر رعاية الا للمواطنين البريطانيين المقيمين في فرنسا والذين يحق لهم بالتالي مواصلة نشاط مدرّ للدخل فيها على اساس دائم " (١٧٥) .

(١٨) والمادة ١٢ ، حين تشير الى نفس فئة الاشياء ، تنص ضمنا على القاعدة ذات العبارة المثيرة للجدل ، عبارة " المواد المشابهة " او " المنتجات المشابهة " . فليس من النادر أن تنص المعاهدات التجارة صراحة على انه ، فيما يتعلق بالرسوم الجمركية او غيرها من الرسوم ، تمنح منتجات الدولة المستفيدة وبضائعها ومواردها ، وما الى ذلك ، أية مزايا ممنوحة لما للدولة الثالثة من منتجات مشابهة وما الى ذلك (١٧٦) . وغني عن البيان انه ، حتى في غياب مثل هذا النص الصريح ، لا يجوز للدولة المستفيدة المطالبة بمعاملة الدولة الاكثر رعاية الا بشأن الاشياء المحددة في الحكم او المنتمية الى نفس الفئة التي تنتمي اليها الاشياء التي تحظى بمعاملة الدولة الاكثر رعاية بموجب الحق الذى اكتسبته الدولة الثالثة .

---

(١٧٤) انظر حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، ص ١٣٢ ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرة ٤٠ .

(١٧٥) المرجع نفسه ، ص ١٤٥ ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرة ٧٨ .

(١٧٦) انظر الفقرة ١ من المادة الاولى في اتفاق " الغات " ، المستشهد بها ، اعلاه ، في الفقرة (١٠) من التعليق على المادة ٤ .

Digitized by UNOG Library

(١٩) وقد رغبت اللجنة عن الخوض في كل ما تنطوي عليه عبارة " المنتجات المشابهة " من تعقيدات. والفقرات التالية تقدم تفسيرا موجزا لهذه العبارة . أما عن المعنى المقصود من هذا التعبير على وجه التحديد كما يرد في المعاهدات التجارية ، فيقول هوكنز :

" ان احد المعايير التي يمكن اللجوء اليها في مثل هذه الحالات هو مقارنة ما تنطوي عليه البضائع المعنية من خصائص جوهرية . فبهذه الطريقة يتفادى تصنيف المواد على اساس خواصها الخارجية . فاذا كانت هناك منتجات متشابهة في جوهرها فانه ينبغي اعتبارها منتجات متماثلة ؛ والتفريق في الرسوم المفروضة عليها امر يخالف حكم الدولة الاكثر رعاية . ففي قضية البقرة السويسرية (١٧٧) ، على سبيل المثال ، كان السؤال حول ما اذا كانت بقرة ربيت على ارتفاع معين 'مماثلة' لبقرة ربيت على مستوى اخفض من ذلك . ولو استخدم معيار الخصائص الجوهرية لاعطي ردا بسيطا على هذا التساؤل . فالابقار في جوهرها متشابهة ، ومن الواضح ان تصنيفا جمركيا يقوم على اساس اعتبار غير جوهري أبدا مثل المكان التي تربى فيه الابقار انما يهدف الى التمييز لصالح بلد بعينه .

" وفي حالات اخرى ، نجد ان في وسع معيار الخصائص الجوهرية ان يكشف بجلاء عن سلامة تصنيف ما . لنقل مثلا ، بغية ايضاح هذه الحالة ، ان تشريع الولايات المتحدة الجمركي يخضع التفاح للرسوم ولكنه يعفي منها الموز . فاذا كانت هناك معاهدة بين كندا والولايات المتحدة تنص على عدم جواز منح منتجات اي طرف منهما معاملة اقل رعاية عن تلك الممنوحة " للمنتجات المشابهة " التابعة لاي بلد ثالث ، فقد يتراءى لكندا ان تقول ان التفاح ينبغي الا يخضع للرسوم الجمركية . ولكن أي دعوى من هذا القبيل لا بد لها ان تستند الى الحجة القائلة بأنه ، نظرا الى ان كلا من الموز والتفاح يستخدمان لنفس الغرض ، وهو الاكل ، فانهما " مادتان متماثلتان " . وفي مثل هذه الحالة ، يكون من شأن معيار الخصائص الجوهرية تسوية المسألة في الحال ، نظرا الى ان التفاح والموز هما منتجان مختلفان اختلافا جوهريا " (١٧٨) .

(٢٠) أما قضية البقرة السويسرية ، المذكورة في النص المقتبس في الفقرة السابقة ، فيقول في شأنها المقرر الخاص في تقريره الثاني :

" ان المصاعب التي ينطوي عليها تعبير 'المنتجات المماثلة' يمكن تصويره تصويرا واضحا على النحو التالي : فقد ذكر في ورقة العمل المتعلقة بحكم الدولة الاكثر رعاية في قانون المعاهدات ، المقدمة من المقرر الخاص في ١٩ حزيران/يونيه ١٩٦٨ ، المثال التقليدي التالي على المبالغة في تفريع الرسوم الجمركية ، وذلك تحت عنوان 'انتهاكات

---

(١٧٧) انظر ، ادناه ، الفقرة (٢٠) من التعليق على هذه المادة .

(١٧٨) H.C. Hawkins, op. cit. : المرجع السابق الذكر ، ص ٦٣ ، ٦٤ .

Digitized by UNOG Library

الحكم ' (١٣٧) . ففي عام ١٩٠٤ منحت المانيا سويسرا تخفيضا في الرسوم الجمركية على

' الماشية الجبلية المبقعة الكبيرة أو الماشية السمراء ، التي تكون قد ربيت في بقعة تعلو مسافة ٣٠٠ مترا على الاقل عن سطح البحر والتي ترعى لمدة شهر على الاقل كل عام في منطقة ترتفع مسافة ٨٠٠ متر على الاقل عن سطح البحر ' (١٣٨) .

" وتعتبر المصادر التي تورد هذا المثال ، بوجه عام ، ان البقرة التي تكون قد ربيت على ارتفاع معين ' مماثلة ' لبقرة ربيت على مستوى منخفض عن ذلك . وهي تبعا لذلك تعتقد — وتؤيد ها ورقة العمل في اعتقادها هذا — ان من الواضح ان تصنيفا جمركيا مبنيا على اعتبار غير ذي علاقة بالجوهر مثل مكان تربية الابقار انما يهدف للتمييز لصالح بلد بعينه ، أي ، في هذه الحالة ، لصالح سويسرا وضد الدانمرك ، مثلا (١٣٩). بيد ان منظمة الاغذية والزراعة ، وهي مؤسسة معنية بشؤون التجارة في الماشية ولديها خبرة خاصة فيها ، قدمت ، في ردها على رسالة الامين العام التعميمية ، التعليق التالي على المثال المذكور في ورقة العمل :

' نظرا للظروف المتصلة بالقضية المذكورة في هذا المثال ، قد يبدو أن التعريفة الجمركية المتخصصة ربما كان لها ما يبررها من الناحية التقنية بسبب برنامج تحديد النسل الذي كان يضطلع بتنفيذه في جنوبي المانيا في ذلك الوقت . فلو ان هذه التعريفة وضعت في الوقت الحاضر لكانت ، دون ريب ، ستصاغ على وجه مختلف . اما في عام ١٩٠٤ فمن الارجح انهم لم يكونوا يعترفون بتسميات للابقار مثل Simmental أو ' سويسرية سمراء ' كخصائص مقبولة من الناحية القانونية . . . . وبصرف النظر عن ذلك ، يجب الاعتراف بأن التعريفات الجمركية المفرطة التفريع وغيرها من المواصفات التقنية او الصحية المغالى فيها كانت — ولا تزال — تستخدم احيانا لاسباب يمكن ان تعتبر تمييزية ' .

---

(١٣٧) انظر حولية ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/L.127 ، الفقرة ٣١ .

(١٣٨) عصبة الامم ، القسم الاقتصادي والمالي ، مذكرة حول التعريفات الجمركية التمييزية (سلسلة منشورات عصبة الامم 1927.II.27) ، ص ٨ .

(١٣٩) H.C. Hawkins, Commercial Treaties and Agreements: Principles and Practice (New York, Rinehart, PP.93-94; J.E.S. Fawcett, 'Trade and Finance in International Law' , ... Recueil des cours ... 1968 (Leyden, Sijthoff,1969), vol.123, p.263."

---

(١٧٩) حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٤٨ .

Digitized by UNOG Library

(٢١) ومن تبادل للآراء جرى في اللجنة التحضيرية للمؤتمر الدولي للادارة والعمالة ، يتبين أن الصعاب المتصلة بتفسير عبارة " المنتجات المماثلة " لا تكون مستحيلة التذليل اذا تصرف الاطراف بنيّة حسنة :

" . . . قال ممثل الولايات المتحدة :

' لقد استخدمت هذه العبارة في حكم الدولة الاكثر رعاية في عدة معاهدات . وليس لها تعريف دقيق ، ولكن اللجنة الاقتصادية التابعة لعصبة الامم قالت في تقرير لها ان تعبير " المنتجات المتماثلة " بين " المنتجات التي تكاد تكون عمليا واحدة ' .

" أما المندوب البريطاني فقال :

' ان هذا الافتقار للتعريف لا يمنع نفاذ المعاهدات التجارية عمليا ، وفي رأيي انه لن يحول دون حسن سير ميثاقنا بانتظار ان تستطيع منظمة التجارة الدولية الخوض في هذا الموضوع ودراسته على الشكل المأمول . ولا أظن ان في وسعنا تعليق كل انشطتنا الأخرى انتظارا لتلك الدراسة . . . ' .

" كما لاحظ المندوب الاسترالي ، من جهة اخرى ، ما يلي :

' ان كل اولئك الذين يلمون ولو بعض الالمام بادارة الجمارك يعلمون كيف يمكن ، في الغالب ، تسوية مسألة ' المنتجات المتماثلة ' هذه . ان تكييفها ، في واقع الامر ، يتم عن طريق نظام للتصنيف الجمركي ؛ ومن حين الى آخر يختلف رجال الجمارك حول ما اذا كان شيء ما قد وضع في الفئة الصحيحة حقا . واعتقد انكم ، اذا وضعتم للمنظمة اسلوبا اجرائيا لتسوية المنازعات ، ستجدون ان هذه المسألة تسوى نفسها بنفسها ' (١٨٠) .

(٢٢) ولم يغب عن بال اللجنة ان تطبيق القاعدة الواردة في المادتين ١١ و ١٢ يمكن ، في حالات معينة ، ان يثير صعابا كبيرة . وقد سبق لها ان ذكرت ان تعبير " نفس العلاقة " يجب أن يستخدم بحذر لأن العلاقة بين الدولة ' ألف ' ومواطنيها ، مثلا ، لا تكون بالضرورة " نفس " العلاقة بين الدولة ' باء ' ومواطنيها . فقوانين الدول الخاصة بالجنسية هي من فرط التنوع بحيث يمكن لجماع الحقوق والالتزامات الناشئة عن قوانين الجنسية في دولة ما أن يكون مختلفا كل الاختلاف عنه في دولة أخرى (١٨١) . ويمكن مواجهة صعاب مماثلة عندما تشير المعاهدات الى جوانب أخرى من القانون الداخلي ، لحق الاشخاص الاعتباريين في الاقامة ، مثلا . فقضية الاشخاص الاعتباريين يمكن ان تثير مشكلة استثنائية التشعب لأن القانون الداخلي هو الذي يعرفهم . فعندما تنص

---

(١٨٠) J.H. Jackson, Worl Trade and the Law of GATT (A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade) (Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1969), pp. 260-261 . وقد ارفقت مقتطفات من تقارير اللجنة الاقتصادية التابعة لعصبة الامم بالتقرير الاول للمقرر الخاص (انظر حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الأول) .

(١٨١) انظر ، اعلاه ، الفقرة (٣) من التعليق على المادة ٥ .

Digitized by UNOG Library

معاهدة ما صراحة على منح دولة ثالثة معاملة رعاية لفئة من الاشخاص الاعتباريين محددة وفقا للقانون الداخلي للدولة الثالثة ، ولتكن فئة الشركات الالمانية ذات المسؤولية المحدودة المعروفة باسم (Gesellschaft mit beschrankter Haftung) والتي لا وجود لمثلها في البلدان الانكلوساكسونية ، فهل يمكن للمملكة المتحدة التذرع بحكم الدولة الاكثر رعاية للمطالبة بنفس المزايا لفئة الشركات البريطانية الاكثر من سواها شبها بفئة الشركات الالمانية المشار اليها في المعاهدة ، أم لن يكون لها مثل هذا الحق ؟ وبالمثل ، اذا كانت معاهدة تمنح بعض الامتيازات للشركات الفرنسية التي تنتمي الى الفئة المعروفة باسم association en participation ، التي تقابل شركات "joint venture" (مشاريع المشاركة) في بلدان القانون العام ، فهل يكون بامكان بلد انكلو ساكسوني التذرع بحكم الدولة الاكثر رعاية للمطالبة بنفس الامتيازات لشركاته التي تنتمي الى نوع " مشاريع المشاركة" ؟

(٢٣) وقد تثور مشكلة مماثلة فيما يتعلق بجنسية الشركات ، التي لا تعريف لها في القانون الدولي . فحين تمنح دولة ما دولة أخرى ، في معاهدة اقامة ، مزايا لمصلحة شركاتها الوطنية ، فان قانون هذه الدولة الاخيرة هو الذي يحدد جنسية تلك الشركات . فهل يمكن للدولة التي تطلب الاستفادة بمزايا حكم الدولة الاكثر رعاية ، والحالة هذه ، أن تطالب بتلك الامتيازات لكل الشركات التي يصفها قانونها الخاص بأنها وطنية ؟ ان هذا القانون ربما اكتفى من الشركة ، كيما تعتبر وطنية ، بأن يكون مركزها القانوني او مكان عملها الرئيسي في اقليم الدولة المعنية ، أو بأن تمتلك تلك الدولة جزءا كبيرا من رأس مالها المسجل . أفلا تكون الدولة المانحة ، في هذه الحالة ، قادرة على الاعتراض بأن للشركات الوطنية في البلد الثالث الذي منحته مزايا معينة تعريفا أصرم شروطا بكثير يفرضه قانونه ؟ في هذه الحالة ، سيكون في وسع الدولة المذكورة أن ترفض جعل تلك المزايا تشمل الدولة المستفيدة ، بحجة انها منحت الدولة الثالثة نوعا من المزايا محدد المعالم ، من شأنه أن يصبح أوسع نطاقا اذا نقل الى قانون دولة أخرى .

(٢٤) ان في بعض الامثلة المذكورة اعلاه شاهدا على الصعاب التي تواجه لدى البت فيما اذا كان حق معين يدخل أو لا يدخل في نطاق تطبيق المادة موضوع الحكم . ولكن هذه الصعاب جميعا أصيلة في تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية وهي لا تنتقص مع ذلك من فائدة المادتين ١١ و ١٢ ، اللتين تقدمان قاعدة عامة تحدد آلية حكم الدولة الاكثر رعاية وتلقي عليها النور .

(٢٥) بناء على ما تقدم ، فان المادة ١١ ، المعنونة : " نطاق الحقوق الناشئة عن حكم من احكام الدولة الاكثر رعاية " ، تبين بالفعل النطاق الذي يمكن أن يمتد اليه انطباق الحكم . فالفقرة ١ منها تنص على أن الدولة المستفيدة لا تكتسب الا الحقوق التي تقع ضمن نطاق المادة موضوع الحكم؛ أما الفقرة ٢ فتكسب القاعدة مزيدا من التحديد بالنص على ان الدولة المستفيدة لا يمكنها ممارسة حقوقها التي تقع ضمن نطاق المادة موضوع الحكم الا بشأن فئات الاشخاص او الاشياء المحددة صراحة في الحكم او المفهومة ضمنا من طبيعة المادة موضوع الحكم . فاذا كان الحكم ، مثلا ، يكتفي بالاشارة الى الشحن البحري أو الى الشؤون القنصلية او الى التجارة بوجه عام ، فان هذه الاشارات العمومية الطابع تومئ ، بقدر من الدقة يزيد أو ينقص ، الى الأشخاص او الاشياء التي تنسحب عليها الحقوق التي تستطيع الدولة المستفيدة أن تطالب بها بمقتضى حكم من احكام الدولة الاكثر رعاية .

(٢٦) اما المادة ١٢ ، الواردة تحت عنوان " اكتساب الحقوق بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية" فهي

Digitized by UNOG Library

تبين النطاق الفعلي لانطباق الحكم . فالفقرة ١ منها تنص على ان الدولة المستفيدة حتى عين تحرص على المطالبة لذاتها بحقوق تقع في نطاق المادة موضوع الحكم ، لا تكتسب تلك الحقوق الا في حالة استيفاء شرط ، وهو أن تقدم الدولة المانحة الى دولة ثالثة معاملة تدخل في نطاق نفس المادة . اما الفقرة ٢ من المادة فتنص على ان الدولة المستفيدة ، اذا هي طالبت بحقوق تتعلق بفئات الاشخاص او الاشياء المحددة صراحة في الحكم او المفهومة ضمنا من طبيعة المادة موضوع الحكم ، لا تكتسب الحقوق المنصوص عليها في الحكم الا اذا كانت فئات الاشخاص او الاشياء المعنية : (أ) من نفس فئة الاشخاص او الاشياء المستفيدة من المعاملة الممنوحة من الدولة المانحة الى دولة ثالثة ، و (ب) لها بالدولة المستفيدة نفس ما لاولئك الاشخاص او الاشياء من علاقة بهذه الدولة الثالثة .

Digitized by UNOG Library

المـــادة ١٣

انعدام أثر كون المعاملة ممنوحة مجانا أو مقابل عوض

ان حكم الدولة الأكثر رعاية يكسب الدولة المستفيدة ، لذاتها ولصالح أشخاص أو أشياء على علاقة محددة بها ، الحق في معاملة الدولة الأكثر رعاية بغض النظر عن كون معاملة الدولة المانحة لدولة ثالثة ، أو لأشخاص أو أشياء على ذات العلاقة بها ، قد منحت مجانا أو مقابل عوض .

التعليـــق

(١) ان الوعود بمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية ليست وحدها التي يمكن تصنيفها بأنها غير شرطية أو مشروطة بالمقابلة المادية بالمثل أو بعوض من نوع آخر ؛ فالرعاية التي تقدمها الدولة المانحة لدولة ثالثة قابلة هي الأخرى للتصنيف بطريقة مماثلة : اذ يمكن أن تمنح هذه الرعاية من طرف واحد على سبيل الهبة ، تذاريا على الأقل ، أو مقابل عوض ما . فقد تخفض الدولة المانحة من طرف واحد ، مثلا ، ما تفرضه من رسوم جمركية على البرتقال المستورد من دولة ثالثة ، أو قد تربط هذا التخفيض بتخفيض في ماتفرضه الدولة الثالثة من رسوم جمركية على المنسوجات التي تستورد منها من الدولة المانحة . ومثال آخر : يمكن أن تعطي الدولة المانحة للدولة الثالثة ، من جانب واحد ، تأكيدا بأن قناصل هذه الدولة الأخيرة سيتمتعون بالحصانة من ولاية القضاء الجنائي ، أو أن تتفق مع الدولة الثالثة على أن يكون منح الحصانة المذكورة على اساس المعاملة بالمثل . فاذا ماحدث في مثل هذه الحالات أن عرضت الدولة المانحة أن تمنح دولة مستفيدة معاملة الدولة الأكثر رعاية على وجه غير شرطي ، ينشأ السؤال التالي : هل تتأثر حقوق الدولة المستفيدة بكون وعود الدولة المانحة للدولة الثالثة مرهونة أو غير مرهونة بشروط معينة ؟

(٢) والممارسة ، بصدد هذا السؤال متناقضة . فقد خلصت المحاكم في بعض القضايا الى استنتاجات تختلف عن تلك التي تعبر عنها المادة ١٣ . المحكمة العليا بالأرجنتين ، مثلا ، رفضت عام ١٩١٩ استئنافا لقرار كانت قد أصدرته محكمة " سانتافيه " العليا ، قائلة في حيثيات الرفض :

" . . . ان موضوع القضية موضع النزاع للقانون الاتحادي لا يمكن أن يتأثر بتذرع المستأنف بالسلطات الممنوحة للقناصل بموجب المعاهدة المعقودة مع المملكة المتحدة عام ١٨٢٥ (المادة ١٣) والمعاهدة المعقودة مع مملكة بروسيا ودول الاتحاد الجمركي الالماني عام ١٨٥٧ (المادة ٩) ، هذه السلطات التي يدعي المستأنف انها تنسحب على قناصل مملكة ايطاليا بفضل حكم الدولة الأكثر رعاية الوارد في الاتفاقات المعقودة مع تلك المملكة ، ولا بأية سابقة ، ان وجدت . فتلك ، أولا ، امتيازات ممنوحة على أساس المعاملة بالمثل ،

Digitized by UNOG Library

ولذا كان يتوجب التدليل على أن الحكومة الايطالية قد منحت ، أو هي على استعداد لأن تمنح ، نفس تلك الامتيازات لقناصل الأرجنتين . . . "(١٨٢) .

(٣) ورفضت احدى المحاكم الالمانية عام ١٩٢٢ اعتراضا لمواطن فرنسي على حكم يقضي بأن يودع تأمينا للتكاليف في دعوى اقامها ضد احد الرعايا الألمان ، علما بأن المادة ١١٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية في المانيا كانت تلزم الاجانب الذين يقيمون دعاوى أمام المحاكم الالمانية بأن يودعوا ، اذا طلب المدعى عليهم ذلك ، تأمينا للتكاليف ؛ ولكن هذا الالزام لا يسري على الأجانب الذين لا تطلب دولهم من الالمان الذين يقيمون دعاوى أمام محاكمها دفع تأمين للتكاليف . وكانت المانيا قد تعهدت ، في المادة ٢٩١ (أولا) من معاهدة فرساي بأن :

" تضمن للدول المتحالفة والمشاركة ، ولموظفي الدول المذكورة ومواطنيها ، التمتع بكافة ضروب الحقوق والمزايا التي يمكن أن تكون منحتها للنمسا او هنغاريا او بلغاريا أو تركيا ، أو لموظفي هذه الدول ومواطنيها ، عن طريق معاهدات أو اتفاقيات او ترتيبات عقدت قبل ١ آب/اغسطس ١٩١٤ ، ما بقيت هذه المعاهدات او الاتفاقيات او الترتيبات سارية "

وكانت هناك معاهدة بين المانيا وبلغاريا تنص على الاعفاء ، على اساس المعاملة بالمثل ، من واجب ايداع تأمين للتكاليف . وفي مذكرة أرسلت الى المانيا في نيسان/ابريل ١٩٢٢ ، أعلمت الحكومة الفرنسية الحكومة الالمانية برغبتها في الاستفادة من الاحكام المتصلة بهذا الشأن في المعاهدة المعقودة بين المانيا وبلغاريا . ولكن الشاكي لم يقم الدليل على ان الرعايا الألمان في فرنسا يعفون من ايداع تأمين للتكاليف في الدعاوى التي يقيمونها ضد رعايا فرنسيين . ومن ثم قررت المحكمة المحلية العليا رفض الاعتراض ، قائلة ان المادة ٢٩١ من مادة فرساي لا تلزم المانيا بأن تمنح الرعايا الفرنسيين امتيازات أوسع نطاقا من تلك الممنوحة لرعايا دول الحلف المركزي السابقة ، وان المعاهدة المعقودة مع بلغاريا قائمة على أساس المعاملة بالمثل ، وانه نظرا لأن فرنسا لم تمنح مثل هذه المعاملة القائمة على المقابلة بالمثل ، فليس لرعاياها الحق في الاعفاء من واجب ايداع تأمين للتكاليف(١٨٣) .

(٤) والمثال التالي ، على اصطباغه باشارات الى القانون الداخلي الفرنسي ، يكشف عن مختلف الاتجاهات في التفكير الفرنسي بشأن المشكلة محل البحث . فقد قام الأخوة بيتسو ، وهم من الرعايا اليونانيين ، باستئجار مكان في باريس عام ١٩١٧ لاستخدامه في اغراض تجارية ؛ وانتهت مدة عقد الايجار عام ١٩٢٦ . ولما رفض المؤجرون تجديد العقد ، طالب الشاكون بمبلغ ٢٠٠٠٠٠ فرنك تعويضا عن طردهم ، مستندين في طلبهم الى احكام قانون ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٢٦ ، الذي يمنح امتيازات معينة لمن يتعاطون أنشطة تجارية ، ومتذرعين ، تأييدا لادعائهم حق التمتع بامتيازات القانون رغم كونهم يحملون جنسية أجنبية ، بالمعاهدة الفرنسية اليونانية

---

(١٨٢) انظر حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الحاشية ٢ .

(١٨٣) قضية تأمين التكاليف (معاهدة فرساي) ، المحكمة المحلية العليا ، فرانكفورت - أون - مين ، ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٢٢ (المرجع نفسه ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرتان ٢٤ و ٢٥) .

Digitized by UNOG Library

المعقودة في ٨ أيلول/سبتمبر عام ١٩٢٦ ، وبسريان حكم الدولة الأكثر رعاية الوارد فيها عن طريق الاتفاقية الفرنسية الدانمركية المعقودة في ٩ شباط/فبراير عام ١٩٠١ ، التي كانت فيها الدانمرك هي الدولة الأكثر رعاية . وكانت المادة ٢٩ من قانون عام ١٩٢٦ تنص على انه لا يحق للأجانب التمتع بالامتيازات الناشئة عن هذا القانون الا على أساس المعاملة بالمثل . وقد حكمت محكمة السين المدنية لصالح الشاكين ، قائلة ان الرعايا اليونانيين في فرنسا يتمتعون ، عن طريق سريان حكم الدولة الأكثر رعاية ، بنفس الامتيازات التي يتمتع بها الرعايا الدانمركيون في ميداني التجارة والصناعة ، ومشيرة الى أن الاتفاقية الفرنسية الدانمركية تنص على ان يتمتع الدانمركيون في ممارسة أنشطتهم التجارية بكافة الامتيازات التي تمنح للرعايا الفرنسيين بموجب قوانين لاحقة . وقالت ان قانون ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٢٦ يمنع ، بلا شك ، امتيازات لمن يتعاطون التجارة . وبالرغم من أن احكام المادة ١٩ من القانون الفرنسي تشترط وجود تشريع بالمعاملة بالمثل كقاعدة ملاقة والزامية ، وبالرغم من عدم وجود تشريع في الدانمرك بشأن الملكية التجارية ، فقد قالت المحكمة انه ينبغي تفسير القانون الفرنسي وفقا للاتفاقية الفرنسية الدانمركية ، اذ لا يجوز حرمان الرعايا الدانمركيين من حقوقهم وامتيازاتهم بموجب قوانين فرنسية لاحقة . وقالت المحكمة :

" ان الاتفاقية المعقودة بين دولتين هي ، كالعقد بين شخصين ، تعهد متبادل ينبغي أن يراعيه الطرفان ما لم يبلغ احدهما الآخر برغبته في انهاء الاتفاقية أو ما لم تحل محلها معاهدة جديدة تقيد آثار العقد الأصلي . "

ولكن محكمة استئناف باريس نقضت قرار محكمة السين وحكمت بأنه لا يجوز للاخوة بيتسو الادعاء بأن لهم حقا في تجديد عقد ايجارهم . وقالت ان قانون ٣٠ حزيران/يونيه عام ١٩٢٦ يشير بوضوح الى كونه يعتبر الحق في الملكية التجارية " حقا مدنيا بالمعنى العرفي " ، أي انه حق يخضع لحكم المادة ١١ من القانون المدني ، الذي جعل تمتع الاجانب بالحقوق مرهونا بمعاملة الرعايا الفرنسيين في الخارج بالمثل . وقد حرصت المعاهدة الفرنسية الدانمركية على النص على أن مواطني الدولتين لا يتمتعون بالحقوق والامتيازات المنصوص عليها الا بقدر اتفاق هذه الحقوق والامتيازات مع القوانين القائمة في الدولتين ، والقانون الدانمركي لا يعترف بحق الاجانب في الملكية التجارية في الدانمرك (١٨٤) .

(٥) ويرى مؤلف فرنسي كبير ان الحل الذي أخذت به المحكمة الدنيا ، وهي محكمة السين المدنية ، له ما يبرره . يقول هذا المؤلف :

" . . . ان المعاملة بالمثل (سواء كانت تلك المذكورة في المادة ١١ من القانون المدني أو تلك المستمدة من حكم من احكام المعاملة بالمثل) انما هي مقابلة محسوسة . اما حكم الدولة الاكثر رعاية فانه ، عندما يكون ثنائيا ينشئ نوعا من المقابلة المجردة : ان

---

(١٨٤) قضية بيتسو ضد فولزنلوفيل ، فرنسا ، محكمة السين المدنية ، ٢٣ كانون الاول/ديسمبر ١٩٢٧ ؛ ومحكمة استئناف باريس (غرفة المداولة الأولى) ، ٢٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٢٨ (المرجع نفسه ، ص ١٢٩ ، الوثيقة A/CN.4/269 الفقرات ٢٨ — ٣٠) .

Digitized by UNOG Library

تتعهد الدولتان بصورة متبادلة بأن تمنح كل منهما الأخرى المعاملة التي تمنحها لدولة ثالثة تكون اكثر رعاية . والحكم هنا يمثل بالفعل ، على ما يبدو ، واحدة من تلك المعاهدات المشار اليها في المادة ١١ من القانون المدني ، والتي تعفي من شرط المقابلة المادية بالمثل "(١٨٥) .

(٦) على ان هناك عوامل مقنعة ، تدعم الحل المقترح في المادة ١٣ ، في قرار يوناني جاء نتيجة للوقائع التالية : نصت المادة ٩ من الاتفاقية المتعلقة بالاقامة والحماية القضائية ، المعقودة بين اليونان وسويسرا في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٢٧ ، على ما يلي :

" لا يجوز بأي حال ان يخضع مواطنو اي من الطرفين المتعاقدين ، في اقليم الطرف الآخر ، لرسوم أو رسوم جمركية أو ضرائب أو عوائد او مساهمات تختلف أو تزيد عن تلك المفروضة أو التي قد تفرض على رعايا الدولة الأكثر رعاية ."

أما المادة ١١ ، التي تتعلق بالشركات التجارية والصناعية والزراعية والمالية ، المنشأة حسب الأصول وفقا لقوانين احد الطرفين المتعاقدين والمتخذة من اقليمه مقرا لها ، فتنص على أن الشركات المذكورة :

" تتمتع من كافة النواحي ، بالمزايا التي يمنحها حكم الدولة الاكثر رعاية للشركات المماثلة . . . ولا يجوز ، بوجه خاص ، اخضاعها لأي ضريبة او رسم مالي ، ايا كان نوعه وأيا كانت تسميته ، يختلف أو يزيد عما هو مفروض أو سيفرض على شركات الدولة الأكثر رعاية ."

وكان المستأنف في هذه القضية ، وهو شركة سويسرية يوجد مقرها الرئيسي في جنيف ، يطالب باعفائه من ضريبة الدخل ، مؤيدا طلبه بالتذرع باتفاقية عام ١٩٣٦ الانكليزية اليونانية المتعلقة بالاعفاء المتبادل من ضريبة الدخل بالنسبة لأرباح أو مكتسبات معينة ناشئة عن وكالة . وتنص هذه الاتفاقية على اعفاء الارباح أو المكتسبات الناشئة في اليونان لشخص مقيم في المملكة المتحدة أو لهيئة اعتبارية تنظم وتدار أعمالها في المملكة المتحدة ، من ضريبة الدخل بشرط المعاملة بالمثل . وقد حكمت المحكمة باستحقاق المستأنف للاعفاء من الضريبة . وقالت ، في جملة ما قالته :

" لما كان المقصود بحكم الدولة الاكثر رعاية ، لا سيما في المعاهدات الاقتصادية ، هو تفادي خطر وقوع رعايا الدولتين المتعاقدين في وضع أقل مواتاة من وضع رعايا دول أخرى في إطار التنافس الاقتصادي الدولي ، فان كلا من الدولتين المتعاقدتين تمنح الاخرى ، عن طريق إعمال هذا الحكم ، ما تكون قد منحته من رعاية لدولة ثالثة ، وتتعهد بأن تمنحها كل ما قد تمنحه من رعاية لدولة ثالثة في المستقبل ، وذلك طوال مدة المعاهدة . فاذا لم يكن في الاتفاق نص مخالف لذلك ، فان هذه الرعاية تنسحب بصورة آلية على الدولة المستفيدة من الحكم ، دون أن يترتب عليها تقديم أي عوض اضافي ، حتى لو كانت الامتيازات الممنوحة للدولة الثالثة غير وحيدة الطرف بل مرهونة بالمعاملة بالمثل . وعندما يفسر الحكم بهذا المعنى ، فانه يفي بالغرض الذي وضع من أجله ، وهو المماثلة

---

(١٨٥) P. Level, loc. cit., p. 338, para. 36.

Digitized by UNOG Library

في كل من البلدين ، فيما يتعلق بالأمور المتصلة بالحكم ، بين رعايا الدولة الأخرى أو مؤسساتها التجارية وبين رعايا دولة ثالثة محظية بالرعاية أو مؤسساتها التجارية .

" وفي هذه القضية ، لما كان حكم الدولة الأكثر رعاية الوارد في الاتفاقية المبرمة بين اليونان وسويسرا قد ورد مجردا ، دون أي أحكام قصرية أو شروط مرهقة ، بحيث يمنح المؤسسات التجارية السويسرية العاملة في اليونان الحق في الاعفاء المالي بنفس الشروط التي تمنح بها المؤسسات التجارية البريطانية نفس الاعفاء ، حتى ولو كانت المؤسسات التجارية اليونانية لا تحظى في سويسرا بنفس الرعاية التي تحظى بها في بريطانيا العظمى ، فان القرار المطعون فيه ينبغي ان ينقض لهذا السبب "(١٨٦) .

(٧) واللجنة تعتقد أن القاعدة المذكورة في المادة ١٢ تتمشى مع التصور الحديث لتطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية . فاذا كان الحكم غير شرطي ، فان الدولة المستفيدة ، والاشخاص أو الأشياء الذين لهم بها علاقة محددة ، يكتسبون تلقائيا الرعاية المقدمة من الدولة المانحة لدولة ثالثة أو للاشخاص أو الاشياء الذين لهم بها علاقة معددة ، وذلك على النحو وبالشروط الموصوفة في المادتين ١١ و ١٢ . فاذا كان حكم الدولة الاكثر رعاية موضع البحث موصوفا صراحة بأنه غير شرطي ، أو اذا سكت عن ايراد شروط ، فمن رأي اللجنة انه لا يمكن حرمان الدولة المستفيدة من المعاملة المقدمة من الدولة المانحة لدولة ثالثة بدعوى ان تلك المعاملة منحت مقابل معاملة مادية بالمثل أو مقابل أي عوض آخر . وهذا يبدو بديهيا اذا وضعنا في اعتبارنا أن الصيغة الامريكية ، صيغة الحكم الشرطي ، قد سقطت كليا من الاستعمال . وهو يبدو واضحا أيضا في مجالات أخرى غير التجارة . ففي هذه المجالات يمكن لطرفي حكم من احكام الدولة الأكثر رعاية أن يقررا في معرية أن يمنح كل منهما الآخر معاملة الدولة الاكثر رعاية على أساس المقابلة المادية بالمثل ، فلا تثور في مثل هذه الحالة أية مشكلة . أما اذا هما لم يفعلا ذلك ، فان طبيعة حكم الدولة الأكثر رعاية غير الشرطي تستتبع عدم جواز حرمان الدولة المانحة للدولة المستفيدة من المعاملة التي تمنحها لدولة ثالثة بدعوى ان تلك المعاملة ليست ممنوحة مجانا بل على اساس المعاملة بالمثل أو مقابل أي عوض آخر .

(٨) وبناء على ما تقدم ، رأت اللجنة أن من المناسب اعتماد قاعدة تنص على انعدام أثر كل من المعاملة الممنوحة لدولة ثالثة قد منحت مجانا أو مقابل عوض . وهذه القاعدة تتفق مع المقاصد الاساسية لحكم الدولة الأكثر رعاية وكذلك مع ما يفترض لهذا الحكم من طابع غير شرطي .

---

(١٨٦) قضية الاعفاء المالي اليونانية ؛ مجلس الدولة باليونان ، ١٩٥٤ (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرتان ٥٨ و ٥٩) .

Digitized by UNOG Library

المادة ١٤

انعدام أثر الأحكام القصرية المتفق عليها بين الدولة المانحة والدولة الثالثة

يكون للدولة المستفيدة حق التمتع بالمعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة بغض النظر عن كون هذه المعاملة ، أو عدم كونها ، ممنوحة بموجب اتفاق يقصر تطبيقها على العلاقات القائمة بين الدولة المانحة والدولة الثالثة .

التعليق

(١) من الواضح أن هذه القاعدة تنبع من القاعدة العامة المتعلقة بالدول الثالثة والتي تنص عليها المادتان ٣٤ و ٣٥ من اتفاقية فيينا ، وأيضا من طبيعة حكم الدولة الأكثر رعاية نفسه . بيد أن ذكر القاعدة يبرره أن هناك عددا من الاتفاقات الرامية بقدر متفاوت من الوضوح الى نفس النتيجة المشار اليها في المادة ، بالرغم من الشكوك حول اثر مثل هذه الاتفاقات على حق الدول الثالثة ، المستفيدة من حكم من احكام الدولة الاكثر رعاية . وقد تتخذ هذه الاتفاقات شكل نصوص تعاهدية (احكام تعاقدية) أو قد تكون ضمنية ضمنا في بعض المعاهدات المتعددة الأطراف .

(٢) والقاعدة المقترحة في المادة تنطبق على جميع احكام الدولة الاكثر رعاية سواء كانت ذات طابع غير شرطي أو كانت تتخذ شكل حكم مشروط بالمقابلة المادية بالمثل . وقد صيغت القاعدة في الفقرة ٢ من القرار الذي اعتمده معهد القانون الدولي في دورته الأربعين ، عام ١٩٣٦ ، على النحو التالي :

" لا يجوز أن يتأثر نظام المساواة غير الشرطي هذا [الناشئ عن سريان حكم غير شرطي من احكام الدولة الأكثر رعاية] بما يخالفه من نصوص في الاتفاقيات المنشئة لعلاقات مع دول ثالثة. "(١٨٧)

(٣) وقد جرت في اللجنة الاقتصادية التابعة لعصبة الأمم مناقشة حول سؤال كان قد أثير أصلا في المؤتمر الدبلوماسي الذي عقد في جنيف لوضع اتفاقية دولية بشأن الغاء موانع وقيود الاستيراد والتصدير ، وهو : هل يجوز للدول التي ليست اطرافا في الاتفاقية المقترحة ان تطالب لنفسها ، بمقتضى اتفاقات ثنائية قائمة على أساس حكم الدولة الأكثر رعاية ، بالمزايا التي تتبادلها الدول الموقعة على الاتفاقية الدولية . على ان المشتركين في المؤتمر لم يلبثوا ان ادركوا استحالة الرد على هذا السؤال في الاتفاقية ، التي لا يمكن أن تؤثر على مضامين الاتفاقات الثنائية

---

(١٨٧) حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الثاني .

Digitized by UNOG Library

القائمة على أساس حكم الدولة الأكثر رعاية . وقد طرح في اللجنة الاقتصادية اقتراح يدعو الى اعتماد حكم يرمي الى قصر احكام الاتفاقية على الاطراف المتعاقدة (١٨٨) .

(٤) وهناك عدد من الاتفاقيات التي تتضمن احكاما يقصد بها اطرافها ان يقصروا مزايا معينة على العلاقات المنشأة بينهم فقط . ومن ذلك أن الفقرة الاولى من المادة ٦ في الاتفاقية الدولية لتوحيد بعض القواعد ، المتصلة بحصانة السفن المملوكة للدول ، الموقعة في بروكسل في ١٠ نيسان / ابريل ١٩٢٦ ، تنص على ما يلي :

" تطبق احكام هذه الاتفاقية في كل دولة متعاقدة ، شريطة عدم جعل مزاياها تنسحب على دول غير متعاقدة أو على مواطنيها ، واخضاع تطبيقها لشرط المعاملة بالمثل . " (١٨٩)

ويبدي د . فينيس الملحوظة التالية بشأن هذا الحكم :

" من محاذير هذا الحكم انه لا يحرر الدول المتعاقدة مما يترتب عليها من التزامات بموجب أحكام سابقة ، وأنه يتخذ بالنسبة للدول الاخرى الاطراف في تلك الاحكام مركز الشيء الواقع بين أغيار بحيث يعرض الدول التي وضعته الى احتمال انتهاكه . " (١٩٠)

والاشارة في الحكم الى مبدأ المعاملة بالمثل لا تعوض عن الضعف الأصيل الكامن فيه لأنه لا يمكن تحويل الالتزامات غير الشرطية الى التزامات شرطية دون موافقة المستفيدين منها .

(٥) وقد ورد الحكم ، في صيغة اكثر اعتدالا الى حد ما في الاتفاقية الدولية لتوحيد بعض القواعد المتصلة بالمزايا والرهونات البحرية الموقعة ايضا في بروكسل في ١٠ نيسان / ابريل ١٩٢٦ (١٩١) . فالمادة ١٤ من هذه الاتفاقية تنص على ما يلي :

" تنطبق احكام هذه الاتفاقية في كل دولة متعاقدة حين تكون السفينة موضوع الادعاء منتمية الى دولة متعاقدة ، وأيضا في أية حالات أخرى تنص عليها القوانين القومية .

" الا أن المبدأ الوارد في الفقرة السابقة لا يؤثر على حق الدول المتعاقدة في أن لا تطبق أحكام هذه الاتفاقية لصالح مواطني دولة غير متعاقدة . "

(٦) وتنص الفقرة ٤ من المادة ٩٨ في ميثاق هافانا الصادر في ٢٤ اذار/مارس ١٩٤٨ ، والذي وضع بقصد انشاء منظمة للتجارة الدولية ، على ما يلي :

---

(١٨٨) المرجع نفسه ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الأول ، تحت عنوان " العلاقات بين الاتفاقات الثنائية القائمة على حكم الدولة الاكثر رعاية وبين الاتفاقيات الاقتصادية المتعددة الأطراف " .

(١٨٩) عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٧٦ ، ص ٢٠٩ .

(١٩٠) D. Vignes, loc. cit., p.291.

(١٩١) عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٢٠ ، ص ٢٠٩ .

Digitized by UNOG Library

" لا يجوز تفسير أي نص في هذا الميثاق على أنه يلزم اي عضو بمنح بلدان أخرى غير أعضاء معاملة تفضيلية مماثلة لتلك التي يمنحها للبلدان الاعضاء بموجب احكام الميثاق ؛ ولا يعتبر عدم منح مثل هذه المعاملة أمرا مخالفا لنص الميثاق أو لروحه ." (١٩٢)

وبالرغم من أن هذا النص ليس حكما تحفظيا ، فقد انتقد بشدة منذ عام ١٩٤٨ . فقد أعلن ممثل الاتحاد السوفياتي ، السيد آروتيونيان ، في المجلس الاقتصادي والاجتماعي ما يلي :

" ان مثل هذا الحكم هو بمثابة اذن بالخروج على مبدأ الدولة الأكثر رعاية في العلاقات المتبادلة مع البلدان غير الاعضاء ، وهو يتعارض تعارضا واضحا مع هدف توسيع التجارة العالمية ." (١٩٣)

(٧) ومن وجهة النظر القانونية المحضة ، تعتبر الفقرة ٤ من المادة ٩٨ في ميثاق منظمة التجارة الدولية حكما أجوف ، لانها لا تنص الا على أمر بديهي ، وهو ان الميثاق لا يفرض التزامات على الاعضاء تجاه غير الاعضاء . بيد أن للحكم أثرا دعائيا معينا ، حتى اذا لم نذهب الى افتراض انه يشجع الاطراف في الميثاق ، بشكل غير مباشر ، على خرق الالتزامات التي قد تكون مترتبة عليهم بموجب احكام ثنائية من احكام الدولة الاكثر رعاية مع غير الاعضاء ولكن حكم ميثاق منظمة التجارة الدولية ليس حكما ساريا ، ولم يكن كذلك أبدا ، ويصعب جدا أن ينسب له أي اثر في الوقت الحاضر ، حتى عن طريق المادة التاسعة والعشرين من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة "الغات" ، التي تنص الفقرة ١ منها على ما يلي :

" تتعهد الاطراف المتعاقدة بان تحترم ، الى اقصى حد تسمح به السلطات التنفيذية التي تتمتع بها المبادئ العامة لميثاق هافانا . . ." (١٩٤) .

(٨) ويرى هـ . س . هوكنز (١٩٥) ، ان فكرة الحكم الوارد في المادة ٩٨ من ميثاق هافانا تعيد الى الاذهان حكم الدولة الاكثر رعاية الشرطي القديم من حيث انها لا تسمح للبلدان التي ترفض ان تصبح اطرافا في الاتفاق العام — وأن تقدم التنازلات الجمركية التي ستترتب على مثل هذا الانضمام — بأن تتمتع مجانا بمزايا هذا الاتفاق .

---

(١٩٢) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والعمالة (هافانا ، كوبا ، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ — آذار/مارس ١٩٤٨) ، الوثيقة النهائية والوثائق الملحقة (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع 1948.II.D.4) ص ٥١ .

(١٩٣) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الدورة السابعة ، الجلسة ١٩٥ ، ص ٣٢٩ .

(١٩٤) " الغات " الصكوك الاساسية ووثائق مختلفة ، المجلد الرابع (رقم المبيع : الغات ١٩٦٩ — ١) ، ص ٤٩ . وللاطلاع على رأي مخالف أنظر: J.H. Jackson, op. cit., p. 118 .

(١٩٥) H.E. Hawkins, op.cit., p.85 .

Digitized by UNOG Library

(٩) وما من مؤلف يرفض القاعدة المقترحة في المادة ١٤ رفضا صريحا . فكما يقول احد الكتاب :

" من الصعب تقييم صحة ' الحكم التحفظي ' . فالحكم التحفظي عبارة عن شيء واقع بين أغيار بالنسبة للدولة المستفيدة التي يحق لها ان تطالب بمعاملة الدولة الأكثر رعاية ، ولذلك يصعب أن يقبل المرء القول بأن هذا الحكم الذى لم تشترك فيه الدولة المعنية ، يستطيع الحد من نطاق الالتزامات التي ارتبطت بها تجاهها الدولة المانحة ." (١٩٦)

ويحاول الكاتب نفسه ان يفرق بين حالتين :

" . . . اذا كان تاريخ المعاهدة التي تمنح الامتيازات خاصة والتي تجعل هذه الامتيازات موضوع ' حكم تحفظي ' سابقا لتاريخ الاتفاقية المانحة لمعاملة الدولة الأكثر رعاية ، فانه يمكن الاحتجاج ، بالنظر الى ما لا بد أن يتم من شهر المعاهدات ، بأنه لا يمكن أن تكون الدولة المستفيدة على غير علم بالالتزامات المترتبة على الدولة المانحة وبأمر ' الحكم التحفظي ' المرافق لهذه الالتزامات . ففي مثل هذه الظروف ، يمكن أن تعتبر الدولة المستفيدة قابلة ضمنا بهذا ' الحكم التحفظي ' أما اذا وضع ' الحكم التحفظي ' بعد وضع احكام الدولة الاكثر رعاية ، فلا يجوز للدولة المانحة ، التي لم تربط هذه الاحكام الأخيرة بأى تحفظ يحد من نطاقها ، أن تتجنب ، بصورة لاحقة ، تطبيقها استنادا الى التزام تعهدت به تجاه الدولة الممنوحة للرعاية ولم تكن الدولة المستفيدة طرفا فيه ." (١٩٧)

على ان هذه التفرقة تهدو مع ذلك غير مبررة ، كما ان الحجة المؤيدة لسريان أثر الحكم التحفظي الموضوع قبل حكم الدولة الاكثر رعاية لا تستند الى أية قاعدة من قواعد قانون المعاهدات . والمؤلف المستشهد به هنا ينبذ هو نفسه هذه الفكرة حين يختتم كلامه قائلا :

" . . . نحن نعرف الحل الذى خلصت اليه محكمة العدل الدولية [في قضية شركة النفط الانكلو ـ ايرانية] . فالاساس القانوني الذى تستند اليه معاملة الدولة الأكثر رعاية يكمن في المعاهدة التي تنص على مثل هذه المعاملة ، والمزايا التي تمنح للدولة الثالثة لا تشمل الدولة المستفيدة الا بطريق الاحالة ، وبالتالي ، لا يمكن التذرع بالحكم التحفظي ضد الدولة المستفيدة من حكم الدولة الاكثر رعاية ، نظرا لأن حقوق هذه الدولة لا تنبع من المعاهدة التي تتضمن الحكم التحفظي . . ." (١٩٨)

---

(١٩٦) P. Level, loc. cit., p. 336, para. 20.

(١٩٧) Ibid., para. 21.

(١٩٨) Ibid.

Digitized by UNOG Library

المـادة ١٥

انعدام أثر كون المعاملة ممنوحة بموجب اتفاق ثنائي أو بموجب اتفـاق متعـدد الأطـراف

يكون للدولة المستفيدة حق التمتع بالمعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثـة بغض النظر عن كون هذه المعاملة قد منحت بموجب اتفاق ثنائي أو بموجب اتفاق متعدد الأطراف .

التعليـق

١ — قالت اللجنة من قبل :

" ليس من الضروري . . . ان تكون المعاملة الممنوحة بالفعل للدولة الثالثة ، فيما يتعلق بها ذاتها أو بالاشخاص او الاشياء المعنية ، مبنية على اساس معاهدة او اتفاق رسميين . فان مجرد قيام المعاملة المتسمة بالرعاية يكفي لبدء العمل بالحكم . غير أن قيام المعاملة المتسمة بالرعاية قد ينشأ أيضا بعقد أو بوجود اتفاق بين الدولة المانحة والدولـة الثالثة ، يحق بموجبه للاخيرة الحصول على مزايا معينة . واذ ذاك يحق للدولة المستفيدة ايضا ان تطالب ، استنادا الى الحكم ، بنفس المزايا التي افادها الاتفاق المذكور علـى الدولة الثالثة " (١٩٩) .

ويبدو واضحا أنه ما لم يقض الحكم بغير ذلك ، أو ما لم يتفق أطراف المعاهدة على غير ذلك ، فان للدولة المستفيدة بالحكم حق الانتفاع به ، بصرف النظر عما اذا كانت الدولة المانحة قد منحـت المعاملة المتسمة بالرعاية دولة ثالثة منحا واقعيا فحسب أو بموجب اتفاق ثنائي أو اتفاق متعـدد الأطراف .

حكـم الدولـة الأكثر رعاية والاتفاقات المتعددة الاطراف

٢ — غير أن مسألة ما اذا كان حكم الدولة الأكثر رعاية يمنح الحق بمزايا ناشئة عن اتفاق متعـدد الأطراف ، ليست بغير سوابق تاريخيـة خاصة بها . فالعلاقة بين الاتفاقات الثنائية القائمة علـى حكم الدولة الأكثر رعاية وبين " الاتفاقيات الاقتصادية المتعددة الأطراف " كانت قد أصبحت موضـع مناقشة منذ أيام عصبة الأمم المتحدة . وفيما يلي مقتطفات من النتائج التي خلصت اليها اللجنـة الاقتصادية لعصبة الأمم :

" أثناء المؤتمر الدبلوماسي الذى عقد في جنيف لوضع اتفاقية دولية للغـاء

---

(١٩٩) أنظر ، أعلاه ، الفقرة (٥) من التعليق على المادة ٥ .

Digitized by UNOG Library

الحواجز والقيود المفروضة على الاستيراد والتصدير ، أثيرت مسألة ما اذا كانت الدول غير الأطراف في هذه الاتفاقية ستستطيع ، بالاستناد الى اتفاقات ثنائية قائمة على حكم الدولة الأكثر رعاية ، أن تطالب بالاستفادة بأى مزايا قد يتفق على تبادلها الموقعون على الاتفاقية الدولية . بل لقد اقترح ، رعاية لهذا التساؤل ، تضمين الاتفاقية نفسها نصا في هذا الصدد . غير أن المؤتمرين لم يلبثوا أن أدركوا ان الجواب على السؤال المطروح لا يمكن أن يدرج في الاتفاقية ، التي لا تملك أن تؤثر على مضامين اتفاقات ثنائية قائمة على حكم الدولة الأكثر رعاية . وقد أدرك المؤتمر الأهمية الكبرى للمشكلة ، سواء بالنسبة للنشاط العام الذى تقوم به العصبة على الصعيد الاقتصادى أو بالنسبة لعقد اتفاقات اقتصادية في المستقبل تحت اشراف العصبة ، ولطبيعة وميدان تطبيق هذه الاتفاقات . وقد قيل أثناء المؤتمر ذاته ان عقد اتفاقيات متعددة الأطراف سيتعثر اذا كانت البلدان التي لا تنضم الى مثل هذه الاتفاقيات ، ستظل قادرة بالرغم من ذلك ، ودون أن تعطي أية تعهدات مقابلة ، على الاستفادة من التعهدات التي تلتزم بها الدول الموقعة على هذه الاتفاقيات .

" وقد طلب الى اللجنة الاقتصادية للعصبة أن تجرى دراسة شاملة لحكم الدولة الأكثر رعاية في المعاهدات التجارية ، وأن تقدم مقترحات تستهدف تنظيمه بطريقة شاملة وموحدة الى أقصى حد ممكن ، فقامت بدراسة دقيقة لهذه المسألة التي هي موضع هذا التقرير . وكان من رأيها أن المؤتمر الاقتصادى العالمي في جنيف ، عندما أوصى ، من جهة ، بعقد اتفاقيات اقتصادية متعددة الأطراف بغرض تحسين الحالة الاقتصادية العالمية ، ومن جهة أخرى ، بتطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية على أوسع نطاق وبشكل غير شرطي الى أقصى حد ، لم ينتبه على ما يبدو كل الانتباه الى أن هاتين التوصيتين يمكن أن تتعارضا في نقطة ما . فالواقع أنه لم يكن من الخطأ ما لوحظ في اللجنة الاقتصادية من أن بعض الدول ، في حالات معينة ، قد لا يكون من مصلحتها أو لا يهمها الا قليلا ، أن تنضم الى اتفاقية اقتصادية متعددة الأطراف وأن تلتزم بالتعهدات المترتبة عليها اذا كان في وسعها ، باللجوء الى حكم الدولة الأكثر رعاية الوارد في اتفاقيات ثنائية ، أن تطالب ، كحق لها ودون تحمل التزامات مقابلة ، بأن تطبق لمصلحتها الالتزامات المتعاقد عليها بين الدول الموقعة على الاتفاقية المتعددة الأطراف . بل لقد شدد بعضهم على القول بأن مثل هذه الامكانية ستمثل عثرة كبيرة في وجه كل النشاط الاقتصادى للعصبة في المستقبل ، ان الوسيلة الوحيدة لتفادى الخطر ستكون عن طريق اقرار نص يقضي بأن حكم الدولة الأكثر رعاية الوارد في معاهدات تجارية ثنائية لا يؤثر ، كقاعدة عامة ، على الاتفاقيات الاقتصادية المتعددة الأطراف .

" بيد أنه كان هناك اعتراض بأن وضع مثل هذا النص ، بدلا من أن يؤدى ، كما أوصى المؤتمر الاقتصادى العالمي ، الى تطبيق غير محدود لحكم الدولة الأكثر رعاية ، سيحد منه في الحقيقة ، وان مثل هذا التحفظ ، ولاسيما في البلدان التي يكون التطبيق غير المحدود لهذا الحكم أساسا لعلاقاتها التجارية مع البلدان الأجنبية ، قد يفهم على غير واقعه ، بل ربما أدى الى موقف عدائي تجاه نشاط العصبة الاقتصادى . كذلك أشار

Digitized by UNOG Library

بعضهم الى أن من الممكن جدا أن لا يكون في وسع دولة ما ، لأسباب جدية وصادقة حقا ، الالتزام بالتعهدات التي تنطوى عليها اتفاقية اقتصادية دولية ، وهو أمر يمكن تصوره تماما ؛ وأن لهذه الدولة وحدها ، آخر الأمر ، أن تقرر هل تستطيع ذلك أو لا تستطيعه ؛ وانه سيكون متعذرا أن يطلب اليها التنازل ، عن طريق صياغة ذات طابع خاص لحكم الدولة الاكثر رعاية الموضوع في المعاهدات التجارية الثنائية ، عن حقها ، في مثل هذه الحالات ، في الاحتجاج على معاملة تفريقية من جانب دولة أو دول أخرى .

" وقد كانت الحجج التي قدمها الجانبان من القوة بحيث وجدت اللجنة الاقتصادية انه لا يمكنها في هذا الوقت أن تتوصل الى حل عام وحاسم لهذه المشكلة الصعبة .

" بيد أنه كان هناك اجماع في الرأى على أنه ، بالرغم من أن هذا التحفظ في الاتفاقيات المتعددة الأطراف ربما بدا مشروعا في بعض الحالات ، فانه لا يمكن أن يبرر الا في حالة الاتفاقيات المتعددة الأطراف ذات الطبيعة العامة والهادفة الى تحسين العلاقات الاقتصادية بين الشعوب ، وليس في حالات الاتفاقيات المعقودة بين بعض البلدان لبلوغ غايات خاصة ستكون هذه البلدان ، باتباع هذا الاجراء قادرة على حرمان دول أخرى من مزاياها مع أن هذه الدول الأخيرة يمكن أن تنال تلك المزايا على وجه مشروع اذا هي استطاعت التذرع بمعاملة الدولة الاكثر رعاية .

" كذلك فانه ينبغي أن ينص على هذا التحفظ المذكور صراحة ، وينبغي أن لا يؤدى الى حرمان دولة ليست عضوا في الاتفاقية المتعددة الأطراف من المزايا التي تتمتع بها سواء بموجب قوانين الدولة المشتركة فيها أو بموجب اتفاق ثنائي تعقده هذه الأخيرة مع دولة ثالثة ليست بدورها عضوا في الاتفاقية المتعددة الأطراف المذكورة .

" وأخيرا فانه لا يجوز أن ينطبق هذا التحفظ في الحالات التي تطالب فيه دولة ما بالمزايا المترتبة على الاتفاقية المتعددة الأطراف دون أن تكون منضمة اليها ، اذا كانت مستعدة لمنح المعاملة بالمثل بصورة كاملة في هذا الصدد .

" وتعرب اللجنة الاقتصادية عن الرأى بأن البلدان التي توافق ، فيما يتعلق بأحكام الاتفاقيات الاقتصادية المتعددة الأطراف ، على أن تضمن اتفاقياتها الثنائية القائمة على حكم الدولة الأكثر رعاية تحفظا يصاغ وفقا للمبادئ الواردة أعلاه لن تكون بذلك في موقف متعارض مع توصيات المؤتمر الاقتصادى العالمي في جنيف ، ولا مناقض ، بالتالي ، للأهداف التي رسمتها العصبة لنفسها " (٢٠٠) .

---

(٢٠٠) عصبة الأمم : " توصيات اللجنة الاقتصادية المتعلقة بالسياسة الجمركية وحكم الدولة الأكثر رعاية " (E.805.1933.II.B.1) ، ص ١٠٢ — ١٠٤ .

Digitized by UNOG Library

٣ — وخلال السنوات اللاحقة تم بالفعل ادراج تحفظات من هذا النوع في عدة معاهدات أوروبية. وأحد الأمثلة هو الحكم التالي الوارد في معاهدة تجارية معقودة بين الاتحاد الاقتصادى لبلجيكا ولكسمبرغ من جهة وسويسرا من جهة أخرى بتاريخ ٢٦ آب/أغسطس ١٩٢٩ :

" من المفهوم بالاضافة الى ذلك أنه لن يكون في وسع الطرفين الساميين المتعاقدين التذرع بحكم الدولة الاكثر رعاية من أجل الحصول على حقوق أو امتيازات جديدة قد يمنحها أى منهما بموجب اتفاقيات جماعية لا يكون الآخر طرفا فيها ، اذا كانت الاتفاقيات المذكورة معقودة تحت اشراف عصبة الأمم ، أو مسجلة لديها ومفتوحة أمام انضمام الدول اليها . الا أن للطرف السامي المتعاقد المعني أن يطالب بالانتفاع بالحقوق أو المزايا المشار اليها ، اذا ما ورد النص على هذه الحقوق أو المزايا أيضا في اتفاقيات أخرى غير الاتفاقيات الجماعية التي تتوفر فيها الشروط السابق ذكرها ، او اذا كان الطرف الذى يطالب بالفوائد مستعدا لمنح المعاملة بالمثل " (٢٠١).

٤ — وفي العهد السابق للمؤتمر العالمي النقدى والاقتصادى (لندن عام ١٩٣٣) ، قدمت البلدان الأوروبية مقترحات من أجل الوصول الى اتفاق حول مركز تفضيلي للترتيبات الجماعية ، كان يراد بها التمكن ، بطريقة أو بأخرى ، من مواجهة المنافسة التجارية الأمريكية في أسواق أوروبا (٢٠٢). ولقد لقيت هذه المقترحات معارضة قوية من الولايات المتحدة . ثم تغير الموقف الى حد ما في مؤتمر لندن ١٩٣٣ ، عندما أجمل السيد كوردل هول وزير خارجية الولايات المتحدة الشروط التي اذا توفرت ستكون الولايات المتحدة مستعدة لقبول استثناء الترتيبات المتعددة الأطراف من أثر تعهدات حكم الدولة الاكثر رعاية . وكان النص الذى اقترحه السيد هول على المؤتمر كما يلي :

" تحث الحكومات المشتركة على القبول بصورة بمبدأ أن قاعدة المساواة لا تتطلب أن يعمم على غير المشتركين تخفيض معدلات الرسوم الجمركية أو القيود على الواردات المتفق عليه طبقا لاتفاقات متعددة الأطراف والذى يسمح بدرجة معقولة من الأمل بأن يؤدى الى تحسين اقتصادى عام للمنطقة التجارية المعينة، يكفي لتشعر بمزاياه الأمم بصفة عامة ؛ وذلك بشرط أن يتحقق في هذه الاتفاقات مايلي :

(أ) ان تضم منطقة تجارية ذات حجم ملموس السعة ؛

(ب) وأن تدعو لتخفيضات تتم بنسب مئوية موحدة لكل معدلات التعريفات الجمركية ، أو باللجوء الى طريقة أخرى تكون لها نفس امكانية التطبيق الواسعة ؛

(ج) وأن يفتح باب الانضمام اليها أمام جميع البلدان ؛

---

(٢٠١) عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٠٥ ، ص ١٣ .

(٢٠٢) See details in J. Viner, The Customs Union Issue (Studies in the administration of international law and organization No. 10 (New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950)), pp. 22 et seq.

Digitized by UNOG Library

(د) وان تكفل الاستفادة بالتخفيضات لجميع البلدان التي تقدم فعليا الامتيازات المنصوص عليها ؛

(هـ) والا تقوم البلدان المشتركة في الاتفاق المتعدد الاطراف ، اثناء فترة المعاهدة المتعددة الاطراف ، بزيادة محسوسة لحواجزها التجارية ضد واردات البلدان غير الأطراف في هذا الاتفاق " (٢٠٣) .

غير ان مؤتمر لندن ، " ... لم يكن محكوما عليه فحسب ان يكون اضافة للقائمة الطويلة السابقة من المؤتمرات الاقتصادية الدولية الفاشلة ، بل قدر له ايضا ، نتيجة للرسالة الشهيرة التي بعث بها الرئيس روزفلت رافضا بصورة قاطعة مقترحات تثبيت العملات المعروضة على المؤتمر ، ان يتهاوى حتى بدون ذلك القدر المعتاد من التظاهر بانه قد نجح في تحقيق اى شيء يذكر " (٢٠٤) . وفي وقت متأخر من عام ١٩٣٣ ، وفي المؤتمر الدولي السابع للدول الامريكية الذى عقد في منتفيديو ، قدم وزير خارجية الولايات المتحدة مشروع اتفاق نجح في اقراره من حيث المبدأ ، وكان يحمل الكثير من سمات الاقتراح الذى قدمه في مؤتمر لندن .

٥ — وقد أدى اقتراح الولايات المتحدة الى فتح باب التوقيع ، في ١٥ تموز/يوليه ١٩٣٤ ، على اتفاق متعلق بعدم تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية على بعض الاتفاقيات الاقتصادية المتعددة الاطراف (٢٠٥) . وتقضي الاحكام الرئيسية بالاتفاق بما يلي :

" المادة الاولى

" لا يقوم الاطراف السامون المتعاقدون ، في علاقاتهم المتبادلة ، بالتذرع ، الا في الحالات المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا الاتفاق ، بالالتزامات الناشئة عن حكم الدولة الاكثر رعاية بغرض الحصول ، من الاطراف في اتفاقيات متعددة الاطراف من النوع المذكور أدناه ، على المزايا او المنافع التي تتمتع بها هذه الاطراف .

" والاتفاقيات الاقتصادية المتعددة الاطراف التي تعنيها هذه المادة هي تلك التي لها امكانية التطبيق العام ، والتي تشمل منطقة تجارية ذات حجم ملموس السعة ، ويكون الغرض منها تيسير وتشجيع التجارة الدولية او غيرها من المبادلات الاقتصادية الدولية ، والتي يكون باب الانضمام اليها مفتوحا لجميع البلدان .

---

(٢٠٣) عصبة الامم ، المؤتمر النقدى والاقتصادى ، التقارير التي وافق عليها المؤتمر بتاريخ ٢٧ تموز/يوليه ١٩٣٣ ، والقرارات التي اتخذها المكتب واللجنة التنفيذية ، الوثيقة C.435.M.220.1933.II[Conf.M.E.22(1)] ص ٤٣ .

(٢٠٤) J. Viner, op.cit., P36 .

(٢٠٥) اتفاق بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد الاقتصادى لبلجيكا ولكسمبرغ ، وبنما ، وغواتيمالا ، وكوبا ، وكولومبيا ، ونيكاراغوا ، واليونان ، على الامتناع عن التذرع بالتزامات حكم الدولة الاكثر رعاية بغرض الحصول على مزايا ومنافع تقررها اتفاقيات اقتصادية معينة متعددة الاطراف (عصبة الامم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٦٥ ، ص ٩) .

Digitized by UNOG Library

" المادة الثانية

" بالرغم من أحكام المادة الاولى ، يحق لأى طرف سام متعاقد ان يطلب من دولة ما يكون بينه وبينها معاهدة تتضمن حكم الدولة الاكثر رعاية واحترام هذا الحكم بالقدر الذى يمنح فيه هذا الطرف السامي المتعاقد لهذه الدولة ، فعلا ، المنافع التي يطلبها منها " .

٦ — وبالرغم من بيان وزير الخارجية الامريكية ، الذى استشهد به بعضهم أمام اللجنة (٢٠٦) ، فان من العسير تفسير الاتفاق الا على انه تعبير عن الرأى بان التعهد بمعاملة الدولة الأكثر رعاية يشمل المزايا الممنوحة بموجب اتفاق متعدد الاطراف ، مالم يشترط غير ذلك . (ويبدو ان السيد وايتمان فسر الموقف الذى اتخذته الولايات المتحدة في ذلك الوقت تفسيرا مماثلا (٢٠٧) . ومن الواضح ان المقصود بالاتفاق كان هو التوصل عن طريق الموافقة المتبادلة الى استثناء تعاهدى ، ومقبول على نطاق واسع اذا أمكن ، من القاعدة العامة . ولكن التجربة فشلت لأن ثلاث دول فقط اصبحت اطرافا في الاتفاق ، وهي كوبا ، والولايات المتحدة الامريكية ، واليونان . ولا يمكن ان تعزى أهمية ما الى كون السفير البلجيكي ، عند توقيع الاتفاق توقيعا معلقا على استشارة حكومته ، قد اتخذ موقفا مفاده ان هذا الاتفاق لا يشكل قاعدة جديدة وانما يقرر فحسب قاعدة كانت موجودة من قبل في القانون الدولي (٢٠٨) . فان ما اعتبره السفير البلجيكي في ١٩٣٥ قاعدة مستقرة أصبح عام ١٩٣٨ اقتراحا عرضه رئيس الوزراء البلجيكي ، السيد فان زيلاند ، في تقريره المقدم بناء على طلب الحكومتين البريطانية والفرنسية ، موصيا بان :

" . . . يسمح باستثناءات من حكم الدولة الاكثر رعاية ، بغية السماح بوضع اتفاقات جماعية يستهدف كل منها تخفيض الحواجز الجمركية بين أعضائه بشرط ان يكون الباب مفتوحا امام الدول الاخرى للانضمام اليه (٢٠٩) .

٧ — والفكرة القائلة بان حكم الدولة الاكثر رعاية لا ينبغي ان يجلب منافع ناشئة من احكام

---

(٢٠٦) رسالة وزير الخارجية كورديل هول الى الرئيس روزفلت ، ١٠ ايار/مايو ١٩٣٥ ، وزارة الخارجية ، الملف ٧١٠ زاى ، الاتفاق التجارى ١٠٨ (انظر : حولية ١٩٦٨ ، المجلد الاول ، ص ١٨٦ ، الجلسة ٩٧٦ ، الفقرة ١١ والحاشية ٤) .

(٢٠٧) Op. cit., p. 765 .

(٢٠٨) G.H. Hackworth, op. cit., P.293.

(٢٠٩) عصبة الامم ، السياسة التجارية فى فترة ما بين الحربين : المقترحات الدولية والسياسات القومية (Ser.L.O.N.P.1942.II.A.6) ، ص ٨٤ .

Digitized by UNOG Library

الاتفاقيات التجارية المتعددة الاطراف التي يفتح باب الانضمام اليها لجميع الدول ، وجدت طريقها الى القرار الذى اتخذه معهد القانون الدولي في دورته الاربعين (بروكسل ، ١٩٣٦) . فالفقرة ٧ من ذلك القرار تقضي ، في جملة امور اخرى ، بما يلي :

" ان حكم الدولة الاكثر رعاية لا يضفي الحق :

. . .

في المعاملة الناشئة من احكام اتفاقيات يفتح باب الانتماء اليها لجميع الدول ، ويكون الغرض منها تيسير وتشجيع التجارة الدولية والعلاقات الاقتصادية بتخفيض منهجي للرسوم الجمركية . . . " (٢١٠) .

٨ — وعلى الصعيد النظرى ، كان مؤلف ياباني هو ، ن . ايتو ، هو الذى اقترح التمييز في مجال التجارة الدولية والرسوم الجمركية بين " المعاهدات الجماعية ذات الاهمية الخاصة " و" المعاهدات الجماعية ذات الاهمية العامة " (٢١١) ، على أن لا تعطي أحكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في المعاهدات الثنائية حقا الا في المزايا المنصوص عليها في الفئة الأولى ، دون تلك المزايا التي تعد بها معاهدات الفئة الثانية ، لأن هذه الأخيرة ، في رأى المؤلف ، مفتوحة الباب لجميع الدول ، وفي وسع أى منها الحصول على مزاياها بسهولة بالانضمام اليها . وبهذه الطريقة ، فان الدول المنضمة تتحمل ايضا الالتزامات التي تفرضها المعاهدة وتضع نفسها في موضع المساواة مع الاطراف الاخرى فيها ، بينما يكون في وسعها ، عن طريق اللجوء الى حكم الدولة الاكثر رعاية ، ان تطالب بالمزايا المترتبة على المعاهدة المتعددة الاطراف فقط دون الخضوع لالتزاماتها (٢١٢) .

٩ — ولقد لقيت النظرية المذكورة اعلاه نقدا شديدا من أ . الليكس ، الذى كتب يقول ، بصدد الحجة المبنية على كون باب المعاهدات المتعددة الاطراف المشار اليها مفتوحا للجميع :

" يمكن أن يكون هناك ردان على هذا : الاول هو انه اذا كان الحكم غير شرطي ، فانه سيستحيل الى حكم شرطي لأن البلد الذى ينضم الى المعاهدة سيكون عليه ان يتحمل التزامات تلك المعاهدة من أجل الحصول على مزاياها . والقول بأن اى حل آخر سيكون غير اخلاقي سيعني طرح مفهوم الحكم غير الشرطي نفسه على بساط البحث من جديد ، لأن من شأن هذا الحكم دائما أن يفيء المزايا بدون التزامات مقابلة .

---

(٢١٠) حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الثاني .

(٢١١) La clause de la nation la plus favorisée (Paris, Les Editions Internationales, 1930).

(٢١٢) Similarly : G. Scelle, Précis de droit des gens : Principes et systématique (Paris, Sirey, 1934), vol. II, p. 390.

Digitized by UNOG Library

" وبالاضافة الى هذا ، كيف يمكن التوفيق بين النقد الموجه الى الحكم غير الشرطي فيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الاطراف ، وبين توصية اللجنة الاقتصادية باللجـــوء دائما الى صيغته غيرالشرطية ؟ ثم ان كون الالتزام المرتبط به يصبح عبئا ثقيلا عند نقطـة ما بمرور الوقت ليس اساسا كافيا لانتحال الحق في تغييره .

" وعلى اى حال ، ما هي المعاهدة المفتوحة ؟ ان كل ما يذكره السيد ايتو نفسه هو حالة معاهدة تصبح جميع الدول التي ترغب في الانضمام اليها اطرافا فيها من الناحية النظرية ، ولكن شروطها موضوعة بطريقة لا تمكن الا الموقعين الاصليين عليها ، عمليـا ، من الوفاء بها .

" وفضلا عن ذلك فان هذه الشروط ، حتي اذا امكن الوفاء بها ، ليست قليلـــة الاهمية . ان اى دولة تنضم الى المعاهدة في مرحلة لاحقة سيكون عليها ان تقبل هذه الشروط دون ان تتمكن من مناقشتها ، وقد تجد مثل هذه الدولة ان الالتزامات التي تفرض عليها في مقابل مزايا كان من حقها الحصول عليها بالفعل دون مقابل لو كان الحكم غيـر شرطي ، عبئا اثقل عليها منه على البلدان الاخرى . وقد يكون لديها اسباب خاصـــة لعدم الانضمام الى المعاهدة . ان الارتباط بفريق ، حتي ولو كان ذا طابع اقتصادى بحت ، هو دائما ذو أصداء سياسية قد تمنع الدولة عن هذا الانضمام .

" ان ارغام البلد الذى منح الحكم الى الانضمام الى اتفاق قد يجده غيـــــر مقبول اشبه بتصرف شخص يقول لدائنه : ' لقد وعدتك ان ادفع لك مليونا ، ولكنني في حل من دفعه لأن في وسعك ان تتزوج الانسة س التي ستوفر لك بائنتها هذا المبلغ ' .

" هذا الى أن كل مزايا الحكم ، في هذه الحالة ، ستسحب من البلد الذى تم الارتباط بالتزام معه . وهذا يظهر ايضا بوضوح من كونه سيوضع على نفس مستوى البلدان التي لم تحصل على وعد بمعاملة الدولة الاكثر رعاية ، ثم يكون في وسعها هي الأخرى ، مثله سواء بسواء ، أن تنضم الى المعاهدة المفتوحة .

" ويقودنا هذا الى ان نستنتج ان حكم الدولة الاكثر رعاية هو حقا عقبة في طريق التفاوض بشأن المعاهدات المتعددة الاطراف ، وان هذه العقبة لا يمكن أن تزال الا بتحفظ صريح في الوثيقة التي تتضمن منح هذا الحكم ، او بموافقة بالطرق الودية من جانب الدول المستفيدة من الحكم " (٢١٣) .

١٠ — وقد لقيت آراء أ. الليكس تأييدا من ش . روسو ، الذى كتب يقول :

" . . . . أيا تكن الحجج التي تؤيد ملاءمة حرمان الدولة الطرف في معاهـــدة

(٢١٣) E. Allix, " Les aspects juridiques de la clause de la nation la plus favorisée", Revue politique et parlementaire (Paris), vol. 148, (July-September 1931), pp. 231-232.

Digitized by UNOG Library

ثنائية [من مزايا المعاهدات الجماعية] ، فان من الصعب التوفيق بين حكم الدولة الاكثر رعاية وبين مثل هذا الحرمان ، الذى يتعارض بوضوح مع ضمانات المساواة الممنوحة من قبل للدولة المستفيدة من ذلك الحكم . واذا كان الغرض الظاهرى من هذا الاجراء هو احباط المخططات الانانية لدولة ترغب في الحصول على مزايا جمركية بثمن بخس ، أفلا يكون أكثر اغراقا في اللا أخلاقية حرمان شريك متعاقد من تطبيق حكم سبق أن نال وعدا بالحصول على مزاياه ؟

" .... ولابد من الاعتراف بأن الحل الاخير [أى التحفظ الصريح او موافقة الدول المستفيدة من الحكم بالطرق الودية] كان ، من وجهة النظر القانونية البحتة ، اكثر صوابا ، لانه أحرص على احترام اتفاق ارادات الدول ، وهو الاساس الوحيد السليم للقانون الوضعي " (٢١٤) .

---

(٢١٤) Ch. Rousseau, Principes généraux du droit international public (Paris, Pédone, 1944), vol. I, pp, 777 and 778.

Digitized by UNOG Library

مجموعة غات والدول غير الأعضاء

(١١) ان الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ('غات') لا يتضمن أحكاما تسير على نسق الفقرة ٤ من المادة ٩٨ في ميثاق هافانا (٢١٥). فحجر الزاوية في الاتفاق العام هو حكم الدولة الأكثر رعاية غير الشرطي. والاتفاق مفتوح لانضمام جميع الدول، أو أن هذا على الأقل هو رأى بعض المؤلفين (٢١٦)، الذين يعطون هذا التفسير للمادة ٣٣، الواردة بالصيغة التالية:

"اى حكومة ليست طرفا في هذا الاتفاق ... تستطيع أن تنضم الى هذا الاتفاق .... بشروط يتفق عليها بين هذه الحكومة والأطراف المتعاقدة. وتتخذ مقررات الأطراف المتعاقدة بموجب هذه الفقرة بأغلبية الثلثين" (٢١٧).

(١٢) فما هو موقف الدول الثالثة، غير الأعضاء في مجموعة 'غات'؟ هل يمكنها أن تطالب بمزايا مجموعة غات عن طريق طلب اعمال حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية معقود مع دولة عضو في مجموعة غات؟ ان هذا السؤال قد رد عليه بالايجاب ج. هـ. جاكسون، الحجة الموثوق به في شؤون مجموعة غات، فقد كتب يقول:

"ان أى امتياز يمنحه أحد الأطراف المتعاقدة في مجموعة غات لأى بلد آخر يمكن أن يمنح لجميع الأطراف المتعاقدة. وهكذا فان المزايا التي يمنحها طرف متعاقد لدولة غير عضو في مجموعة غات ينبغي أن تمنح أيضا لجميع الأطراف المتعاقدة. وبالتالي فاذا كانت الدولتان 'ألف' و 'باء' عضوين في مجموعة غات ولم تكن الدولة 'سين' عضوا فيها، وعقدت 'ألف' اتفاقا تجاريا ثنائيا مع 'سين'، فان كل المزايا التي تعطى الى 'سين' في هذا الاتفاق يجب أن تنسحب أيضا على 'باء'. والعكس صحيح أيضا: فاذا كانت المعاهدة بين 'ألف' و 'سين' تتضمن حكم الدولة الأكثر رعاية، فان 'سين' تستفيد من جميع المزايا التي تتوجب على 'ألف' تجاه أعضاء مجموعة غات بموجب كامل أحكام اتفاق 'غات'. وهكذا فان تأثير مجموعة غات يمتد الى أبعد كثيرا من نطاق عضويتها. وقد قدم اقتراح في جلسات جنيف عام ١٩٤٧ بضرورة قصر مزايا مجموعة غات على أعضائها فقط ولكن هذه الفكرة قوبلت بالرفض (٩). وفي بعض الحالات تكون النتيجة الخالصة لذلك هي جعل دولة ما أقل اهتماما بكثير بالانضمام الى مجموعة غات، لأنه اذا كانت لهذه الدولة معاهدة ثنائية قائمة على حكم الدولة الأكثر رعاية مع عملائها التجاريين الرئيسيين، وكان

---

(٩) وثيقة الأمم المتحدة E/PC/T/C.II/3، ١٩٤٦، ص ١٤.

---

(٢١٥) انظر أعلاه، الفقرة (٦) من التعليق على المادة ١٤.

(٢١٦) E. Sauvignon, op. cit., p. 267.

(٢١٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٦٢، ص ٣٤.

Digitized by UNOG Library

هؤلاء العملاء أعضاء في مجموعة غات ، فانها تحصل على معظم مزايا المجموعة دون أن تمنح أى شئ لأعضائها الآخرين الذين ليس بينها وبينهم اتفاق تجارى " (١٠).

---

(١٠) .... ربما يفسر هذا قلة عدد بلدان أمريكا اللاتينية التي أصبحت عضوا في مجموعة غات . ومن البلدان التي ليست أعضاء : اكوادور وباراغواى والسلفادور وفنزويلا وكوستاريكا (٢١٨).

(١٣) وقد نظر الفريق العامل المعني بالمسائل التنظيمية والوظيفية في مجموعة غات ، عام ١٩٥٥ ، في المشاكل التي يثيرها قيام الأطراف المتعاقدة بمدّ المزايا الناجمة عن الاتفاق الى أطراف غير متعاقدة عن طريق اتفاقات ثنائية . وقد أشير أثناء المناقشة الى أن الأطراف غير المتعاقدة كثيرا ماتحصل على كل مزايا الاتفاق دون أن تتعهد بالتزامات مقابلة . وبالرغم من عدم الارتياح الى حد ما لهذا الموقف ، فان اتفاق رأى الأغلبية كان هو أن الموقف الذى يرغب الطرف المتعاقد في اتخاذه في هذا الصدد مسألة يقررها كل طرف متعاقد بنفسه (٢١٩) .

(١٤) ويذكر الكتاب السوفياتي للقانون الدولي أن النمسا ، بعد انضمامها الى مجموعة غات ، لم تقم على الفور بمد معدلات الرسوم الجمركية المطبقة في مجموعة غات الى الاتحاد السوفياتي ، بالرغم من معاهدة الدولة الأكثر رعاية المعقودة بين البلدين . بل هي لم تفعل ذلك الا بعد طلب صريح من الاتحاد السوفياتي . أما الدول الغربية الأخرى التي توجد بينها وبين الاتحاد السوفياتي معاهدات قائمة على حكم الدولة الأكثر رعاية فقد جعلت مزايا مجموعة غات تنطبق على المنتجات السوفياتية بصورة آلية (٢٢٠) .

الاتفاقات الاخرى المتعددة الأطراف والمفتوحة للانضمام ، والدول غير الأطراف

(١٥) قبل أن تصبح الولايات المتحدة طرفا في اتفاق استيراد المواد التربوية والعلمية

---

(٢١٨) J.H. Jackson, op. cit., pp. 257-258

(٢١٩) GATT document L/327, queted in K. Hasan, op. cit.,Foot-note 2
انظر أيضا حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٨٧.

(٢٢٠) Institute of the State and of Law of the Academy of Sciences of the Soviet Union, Kurs... (op. cit), P. 270 .

Digitized by UNOG Library

والثقافية ، المعقود بتاريخ ٢٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٠ (اتفاق فلورنسا) (٢٢١) طلبت ، بموجب حكم الدولة الأكثر رعاية ، أن تلقى منتجات الولايات المتحدة نفس المعاملة التي يقدمها الأطراف في الاتفاقية الى منتجات بعضهم بعضا . ففي ١٢ حزيران / يونية ١٩٦٣ أصدرت وزارة الخارجية الى سفارة الولايات المتحدة في روما التعليمات التالية :

" بالنظر للموقف غير الملائم الذى وضعت فيه صادرات الولايات المتحدة من المعدات العلمية ازاء الصادرات المنافسة ، نتيجة للاجراء الذى اتخذته الحكومة الايطالية ، نقترح على السفارة أن تتناول الأمر بصفة غير رسمية مع السلطات الايطالية المناسبة . وينبغي أن يكون الهدف من هذه المناقشات هو الحصول على اعفاء من الرسوم الجمركية لهذه المعدات اذا تم استيرادها من الولايات المتحدة لبيعها لمؤسسات معتمدة . ويمكن للسفارة ، في اتصالها بالحكومة الايطالية ، أن تشير الى أن الفقرة ١ من المادة الرابعة عشرة من معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة المعقودة بيننا وبين ايطاليا (٢٢٢) ، والفقرة ١ من المادة الأولى (٢٢٣) من اتفاق مجموعة غات ، تتيحان معاملة منتجات الولايات المتحدة معاملة الدولة الأكثر رعاية غير الشرطية . وبالرغم من أن هذه المعاملة تخضع لاستثناءات محددة ، فانه لا يبدو أن اتفاق فلورنسا يقع ضمن أى من هذه الاستثناءات . فاذا منحت ايطاليا ، في ظروف محددة ، اعفاء من الرسوم الجمركية للمعدات العلمية الواردة من أى بلد آخر ، فانه ينبغي عليها أن تمنح نفس المعاملة لواردات الولايات المتحدة من المعدات العلمية " (٢٢٤) .

وقد قامت الحكومة الامريكية ، بصدد تقديمها الى الكونغرس مشروع القانون اللازم لتنفيذ هذا الاتفاق ، باعداد رد بالايجاب على السؤال الخاص بما اذا كان لبلد غير طرف في الاتفاق "حق" بموجب حكم الدولة الأكثر رعاية ، بالتمتع بما يتبادله أطراف الاتفاق من اعفاء من الرسوم الجمركية . وجاء في تفسير هذا الرأى أن " الولايات المتحدة تعتبر ، من الناحية القانونية ، أن من حق بلد غير طرف في الاتفاق أن يمنح هذه المعاملة عملا بحكم الدولة الأكثر رعاية غير الشرطي مع طرف فيه " ، وان اعترفت الحكومة بأن بعض الأطراف في الاتفاق قد تقدم ردا سلبيا على هذا السؤال " (٢٢٥) .

(١٦) وفي مناقشة أجريت في ٢١ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٥٧ في اجتماع للخبراء الحكوميين بشأن اتفاق استيراد المواد التربوية والعلمية والثقافية ، عقد في جنيف من ٢١ الى ٢٩ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٥٧ ، أعرب الممثل الفرنسي عن وجهة النظر التالية :

---

(٢٢١) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٣١ ، ص ٢٥ .

(٢٢٢) معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة الموقعة في روما بتاريخ ٢ شباط / فبراير ١٩٤٨ (المرجع نفسه ، المجلد ٧٩ ، ص ١٩٠ و ١٩٢) .

(٢٢٣) المرجع نفسه ، المجلد ٥٥ ص ١٩٦ ، والمجلد ١٣٨ ص ٣٣٦ .

(٢٢٤) See M. Whiteman, op. cit., pp. 766-797 .

(٢٢٥) المرجع نفسه ، صفحة ٧٦٧ .

Digitized by UNOG Library

" . . . ان أحكام الفقرة ١ من المادة الأولى تنطبق فقط على المواد المذكورة في مرفقات الاتفاق ألف وباء وجيم ودال وهاء ، والتي هي منتجات دولة أخرى متعاقدة . غير أن فرنسا تمنح الاعفاء من الرسوم الجمركية على هذه المواد بصرف النظر عن بلد الأصل أو التصدير ، لأنها تعتبر أنه لا ينبغي لها ، بموجب حكم الدولة الأكثر رعاية غير الشرطي الوارد في الاتفاقات التجارية التي عقدتها مع معظم البلدان ، ومن جهة أخرى مراعاة الالتزامات الواردة في البند (أ) من المادة الرابعة من الاتفاق ، التمييز ضد بلد الأصل أو التصدير فيما يتعلق بالمواد المعنية . وتود الحكومة الفرنسية أن تعرف ما اذا كان هذا التفسير مقبولا من الدول المتعاقدة الأخرى " (٢٢٦) .

(١٧) والبند (أ) من المادة الرابعة من اتفاق فلورنسا ، المشار اليه أعلاه ، ينص على أن الأطراف " يتعهدون بأن يواصلوا ، الى أقصى حد ممكن ، جهودهم المشتركة للعمل بكل وسيلة على تعزيز حرية توزيع " المواد التي يتناولها الاتفاق ، " وبالغاء أو تخفيف أية قيود لا يشير اليها الاتفاق على حرية التوزيع المذكورة (٢٢٧) .

(١٨) وفي القضايا الثلاث التالية مزيد من التأييد لهذا الرأى . ففي القضية الأولى رفعت شركة "آسيا تريدنغ كومباني " في جاكارتا دعوى في المحكمة المحلية في امستردام ضد شركة " بلتيمكس " . وقدم المدعى عليه طلبا باصدار أمر الى المدعي ، لكونه شركة أجنبية ، بايداع تأمين لضمان مصاريف المحاكمة . وقد اعترض المدعي على الطلب ، وقررت المحكمة رفض طلب ايداع التأمين ، مستندة في قرارها الى المادة ٢٤ من نظام الاتحاد الهولندى الاندونيسي المتفق عليه في ٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٩ ، الذى وعد فيه رعايا كل طرف في الاتحاد بمعاملة على قدم المساواة التامة مع رعايا الطرف الآخر ، ومعاملة الدولة الأكثر رعاية على أى حال . وقالت المحكمة أن هذا النص يكفل للاندونيسيين أن يعفوا من دفع تأمين لضمان مصاريف المحاكمة ، لأن هولندا قامت من قبل باعفاء غيرهم من الأجانب والبلدان الأجنبية من دفع التأمين بمقتضى اتفاقية لاهاى بشأن الاجراءات المدنية ، المؤرخة في ١٧ تموز/يوليه ١٩٠٥ (٢٢٨) .

(١٩) والقضية الثانية تحمل برهانا بالنقيض على صحة الرأى الوارد أعلاه . فقد رفض فيها طلب الادعاء المستند على حكم الدولة الأكثر رعاية ، ولكن هذا الرفض تم ترتيبا على أن المادة موضوع المعاهدة المتعددة الأطراف المختلف بشأنها (وهي اتفاقية لاهاى بشأن الاجراءات المدنية المؤرخة في ١٧ تموز/يوليه ١٩٠٥) لا تتماثل في طبيعتها مع الحكم الذى اعتمد عليه المدعي .

---

(٢٢٦) UNESCO/MC/34/SP.I-II,P.9, as queted by M. whiteman, op. cit., P.768

(٢٢٧) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٣١ ، صفحة ٣٠ .

(٢٢٨) قضية "آسيا تريدنغ كومباني المحدودة "ضد " بلتيمكس " ، هولندا محكمة امستردام المحلية ، ١٧ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٥١ . انظر: حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، ص ١٣٧ ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرة ٥٥ .

Digitized by UNOG Library

وهكذا اعترف قرار المحكمة ضمنا بأنه ، لو أن الحكم والمعاهدة المتعددة الأطراف كانا ينطبقان على مجال واحد بعينه لما أمكن حرمان المستأنف من مزايا المعاهدة المذكورة . وكان المستأنف ، وهو من رعايا الولايات المتحدة يقيم في بلجيكا ، مدينا للمستأنف ضده بدين معترف به . وقد أودع السجن وهو في هولندا بسبب الدين بناء على أمر أصدره رئيس محكمة تسوتبين المحلية ، فالتمس اطلاق سراحه من رئيس المحكمة المحلية بلاهاى ، ولكن طلبه رفض . واذ ذاك لجأ بدعواه الى محكمة استئناف لاهاى معتمدا ، في جملة أمور ، على نصين تعهديين زعم أن تطبيقهما يوجب اطلاق سراحه . وكان أول هذين النصين هو المادة ٢٤ من اتفاقية الاجراءات المدنية المؤرخة ١٧ تموز/يوليه ١٩٠٥ (٢٢٩) . أما النص الثاني فكان الفقرة ١ من المادة الثالثة من معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة بين هولندا والولايات المتحدة المعقودة في ٢٧ اذار/مارس ١٩٥٦ (٢٣٠) . وذكر المستأنف أن من حقه الاستفادة من أحكام المادة ٢٤ من اتفاقية لاهاى بشأن الاجراءات المدنية عن طريق تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية . ولكن المحكمة ، وهي ترفض الاستئناف ، قالت مايلي :

" . . . ان المستأنف يرى أن حبسه غير قانوني على أساس كونه يخالف البند ١ من المادة الثالثة من معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة المعقودة بين هولندا والولايات المتحدة ، التي صدقت عليها (هولندا) بالقانون الصادر في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٧ . . . ولكن هذا النص ، مع افتراض أنه ملزم للجميع ، لا يمنع من حبس أحد رعايا الولايات المتحدة في هذا البلد بمقتضى المادة ٧٦٨ من قانون الاجراءات المدنية . فحبس المدين ، في الواقع ، لا يتعارض مع حقوق رعايا الولايات المتحدة تجاه مملكة هولندا . وبالاضافة الى هذا ، يتضح من المادة الخامسة من المعاهدة ، وكذلك من المادة ٥ من بروتوكول التوقيع المرفق بها ، أن أغراض المعاهدة محدودة بميدان الاجراءات المدنية فقط : فهي لم تشر الى حبس المدين ، ناهيك بمنع هذا الحبس . وتفسير البند

---

(٢٢٩) نص المادة (في النص الفرنسي الرسمي) هو كما يلي :

"ان القسر الجسدي (حبس المدين) ، سواء أكان وسيلة للتنفيذ ، أو مجرد تدبير وقائي ، لا يجوز ، في الدعاوى المدنية أو التجارية ، أن يفرض على الأجانب من رعايا احدى الدول المتعاقدة في الحالات التي لا ينطبق فيها على رعايا البلد نفسه . وأية واقعة يستطيع أن يحتج بها مواطن مقيم في البلد لتأمين انهاء القسر الجسدي ، يجب أن يكون لها نفس الأثر لصالح مواطني الدولة المتعاقدة ، حتى لو جرت هذه الواقعة في بلد أجنبي" .

(٢٣٠) نص هذه الفقرة هو كما يلي :

"يكون لمواطني أى من الطرفين على أراضي الطرف الآخر حق عدم التعرض للمضايقات من أى نوع ، وتحمي أشخاصهم وحقوقهم وتضمان في جميع الأحوال . يتوجب ألا يعاملوا معاملة أقل رعاية من تلك التي يلقاها مواطنو الطرف الآخر في ظروف مماثلة من

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

١ من المادة الثالثة في المعاهدة تفسيرا أكثر توسعا ، كما طلب المستأنف ، بحيث يؤدى الى أن يتمتع مواطن الولايات المتحدة في هذا البلد بحماية المادة ٢٤ من اتفاقية الاجراءات المدنية بدون أن تنضم اليها الولايات المتحدة غير مقبول من المحكمة (٢٣١)

(٢٠) أما في القضية الثالثة فقد اعترف صراحة بأن الامتيازات التي تتوفر بموجب "معاهدة دولية متعددة الأطراف أو ثنائية" يمكن أن يطالب بها على أساس حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية (٢٣٢) .

(٢١) وفيما يتعلق بما يسمى بالمعاهدات المتعددة الأطراف "المفتوحة" ، فقد وجد أنه ليس هناك استخدام مستمر أو موحد معترف له بقوة القانون ، يمكن أن يكون فيه ما يبرر وضع مشروع قاعدة تستثني المعاهدات المتعددة الأطراف المفتوحة ، أى المزايا الناجمة عن مثل هذه المعاهدات ، من تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية . وقد صدرت مؤخرا دراسة مستفيضة ، وصل مؤلفها الى نفس النتيجة ، قائلا :

" في الوقت الحاضر ، لا يبدو أن هناك مبررا قانونيا للقول بأن الاستخدام العرفي يمكن أن يؤدى الى اخراج الاتفاقيات المتعددة الأطراف المفتوحة من نطاق الحكم . فلا أثر هنا للعنصر المادى ، أى السلوك المعتاد للدول ، ولا لآراء الفقها وهذا على الأقل هو الشعور السائد ، الذى يسمح بتناول المسألة طوعا من زوايا مختلفة مع الاهتمام باعطاء وزن مناسب للعناصر التي قد تفضي الى رجحان كفة النتيجة المعارضة ...

وفي الحالة الراهنة للقانون الدولي ، يكمن الحل القانوني الوحيد ... في ادراج استثناء صريح في الحكم " (٢٣٣) .

(٢٢) أما فيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الأطراف "المغلقة" ، فقد وجد أيضا أن المزايا الممنوحة بموجب هذه المعاهدات ليست في منجى من سريان حكم الدولة الأكثر رعاية . وقد أوردت حجة تقول بأن السبب الرئيسي ، على خطئه (انظر في هذا الصدد أ. الليكس ، المستشهد به أعلاه) (٢٣٤) لاستثناء مزايا المعاهدة المفتوحة المتعددة الأطراف من سريان حكم

(تابع الحاشية رقم ٢٣٠)
حيث حماية أشخاصهم وحقوقهم وصونها . ولا تكون هذه المعاملة في أى حال أقل رعاية من تلك التي تمنح لمواطني أى بلد ثالث ، أو من تلك التي يفرضها القانون الدولي .

(٢٣١) McLane V.N.V. Koninklijke Vleeswarenfabriek B. Lintherst en Zonen, Netherlands, Court of Appeal of the Hague, 4 February 1959 . انظر حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، ص ١٤٢ ، الوثيقة A/CN.4/269 . الفقرة ٦٨ .

(٢٣٢) Taxation Office V. Fulger (Greek Electricity Company) Greece, Councel of State, Decision of 28 May 1969 المرجع نفسه ، ص ١٤٨ ، الوثيقة A/CN.4/269, الفقرة ٨٧ .

(٢٣٣) E. Sauvignon, op. cit., pp.26 -268 .

(٢٣٤) انظر الفقرة (٩) من التعليق على هذه المادة .

Digitized by UNOG Library

الدولة الأكثر رعاية ، هو أن في وسع الدول الحصول على مزايا هذه المعاهدات بسهولة بالانضمام اليها. وبهذه الطريقة تتحمل الدول المنضمة أيضا الالتزامات الناشئة عن المعاهدة ، وتصبح على قدم المساواة مع الأطراف الأخرى في المعاهدة ، بينما يمكنها ، لو كان حكم الدولة الأكثر رعاية يسرى على مزايا المعاهدة المتعددة الأطراف المفتوحة ، أن تطالب بهذه المزايا دون الرضوخ لالتزاماتها . ويترتب على هذا المنطق أنه ، حين يتعلق الأمر بمعاهدة متعددة الأطراف مغلقة ، تسقط امكانية سهولة الانضمام ؛ ولما كان زوال السبب يؤدى الى ابطال الأثر ، فانه لن يكون هناك سبب لعدم خضوع مزايا المعاهدة المتعددة الأطراف المغلقة لسريان حكم الدولة الأكثر رعاية .

(٢٣) وعلى أساس الاعتبارات السابقة اعتمدت اللجنة المادة ١٥ ، التي تقرر أنه من حق الدولة المستفيدة التمتع بالمعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة بغض النظر عن كون هذه المعاملة قد منحت بموجب اتفاق ثنائي أو اتفاق متعدد الأطراف . ولا يعني هذا ، بالطبع ، أن وجود اتفاق ثنائي أو اتفاق متعدد الأطراف يلزم دائما لسريان الحكم . فليرجع في هذا الصدد الى الفقرة (١) ، أعلاه ، من التعليق على هذه المادة .

Digitized by UNOG Library

حالة الاتحادات الجمركية ومابين الدول من روابط مشابهة

٢٤ — يتم قيام الاتحادات الجمركية ومابين الدول من روابط مشابهة ، دائما ، بموجب اتفاق ثنائي أو اتفاق متعدد الاطراف . وقد تناولت اللجنة، في دورتها السابعة والعشرين (١٩٧٥)، بصورة مقتضبة ، مسألة ما اذا كان حكم الدولة الاكثر رعاية يجتذب أم لا يجتذب المزايا الممنوحة في اطار الاتحادات الجمركية ومابين الدول من روابط مشابهة . وقد أوردت اللجنة في تقريرها عن أعمالها في تلك الدورة مقترحات مقررها الخاص حول هذه المسألة في الفقرات (٢٤) الى (٦٥) من التعليق على المادة ١٥ ، فيمكن الرجوع اليها فيه (٢٣٥) . كذلك ورد موجز قصير عن نظر اللجنة في المسألة في تلك الدورة في تقريرها عام ١٩٧٥ ، في الفقرات (٦٦) الى (٧١) من التعليق على المادة (٢٣٦) .

النظر في المسألة اثناء الدورة الثامنة والعشرين للجنة

٢٥ — أما في الدورة الحالية فان اللجنة قد وضعت في اعتبارها ، أثناء المناقشة آراء الممثلين التي أعرب عنها في مداولات اللجنة السادسة ، وكذلك الوثائق التي عرضها المقرر الخاص في العام السابق وفي تقريره السابع (A/CN.4/293، الفقرات ٤٠ — ٦٤) (٢٣٧) المقدم في عام ١٩٧٦ .

٢٦ — ومن الواضح لدى اللجنة أن " قضية الاتحادات الجمركية " (وهو الاسم المختصر الذي أطلق على المشكلة) مسألة لا تمس أحكام الدولة الاكثر رعاية عموما ، قل تنشأ فقط بصدد الاحكام التي ترد في المعاهدات التجارية ، ولا سيما تلك المتعلقة بالرسوم الجمركية . ومن الواضح أيضا ان المشكلة لا تنشأ الا في الحالات التي فيها تدخل الدولة المانحة في اتحاد جمركي أو رابطة أخرى بعد عقد اتفاق يتضمن حكم الدولة الاكثر رعاية دون أن يحد منه استثناء مناسب ؛ أما في الحالة الافتراضية التي تكون فيها الدولة المانحة عضوا في اتحاد ماقبل وقت عقد الاتفاق — الذي لا يتضمن أي استثناء — فان من الواضح ان الحكم يجب أن يشمل مزايا الاتحاد الجمركي بصورة آلية . ومن الواضح كذلك ان المسألة تنشأ فقط فيما يتصل بأحكام الدولة الاكثر رعاية غير الشرطية ، لان مايسمى بالحكم الشرطي من " النوع الامريكي " لم يعد مستخدما ، ولان الاحكام التي تتناول الرسوم الجمركية ، بطبيعتها ، لا تقوم على أساس المقابلة المادية بالمثل . وقد اتفق رأي معظم أعضاء اللجنة على أن " قضية الاتحادات الجمركية " ذات أهمية عملية محدودة لان القسط الاكبر من التجارة الدولية يتم بموجب احكام اتفاق " الفات " ، وأن المادة الرابعة والعشرين من هذا الاتفاق تتضمن في هذا الصدد أحكاما لتسوية

---

(٢٣٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، ص ٩٤ — ١٠٣ ، الباب الرابع ، الفرع باء ، (سينشر في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني .

(٢٣٦) المرجع نفسه ، ص ١٠٣ — ١٠٤ .

(٢٣٧) ستنشر في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني .

Digitized by UNOG Library

المسألة (٢٣٨). أما في المعاهدات التجارية المعقودة خارج نطاق الاتفاق العام، فقد أصبح النص على استثناء مناسب ممارسة مقبولة على نطاق واسع.

٢٧ — ولم يقم أي اختلاف في الرأي بين الاعضاء على حق الدول في الارتباط بعضها ببعض بأي طريقة ترغب فيها، وهذا أمر معترف به باعتباره حقا خالصا من حقوق سيادتها. غير أن معظم الاعضاء، حتى بعض اولئك الذين فضلوا وجود استثناء ضمني كعامل على الانماء التدريجي، اعترفوا بأنه ليس في القانون الدولي العرفي الان قاعدة تعفي الدول، عند دخولها في اتحاد جمركي أو في رابطة من نوع آخر، من التزاماتها بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية. وكان مما ذكره أحد الاعضاء ان القانون الدولي يرى أن ممارسة حق ما لا يمكن ان تؤثر على حق آخر، مالم يعترف للحق الجديد بأنه حق من درجة أعلى. حكم الدولة الاكثر رعاية يقرر باتفاق مؤسس على قاعدة ان العقد شريعة المتعاقدين، ورفض الدولة المانحة وهي تصبح عضوا في اتحاد جمركي، ان تمنح الدولة المستفيدة معاملة الدولة الاكثر رعاية، يتعارض مع عمومية الحكم، التي لا يمكن الحد منها بالاحتجاج بوجود نية ضمنية. وما تستطيعه الدولة في هذه الحالة هو أن لا تطبق المعاهدة، أي حكم الدولة الاكثر رعاية، ولكن مسؤوليتها ستستتبع ذلك وسيكون عليها أن تقبل النتائج. وهذا هو ما يحدث عندما تعقد دولة معاهدة لاحقة لا تتفق مع معاهدة سابقة (٢٣٩).

٢٨ — وذكر عضو آخر أنه ليس هناك ما يشير الى وجود أي اتفاق في الرأي بين الدول بشأن وجود قاعدة مزعومة في القانون الدولي العرفي تسمح باستثناء ضمني من تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية في حالة الاتحادات الجمركية أو الروابط المشابهة بين الدول، وأن عدم وجود أي اتفاق في الرأي في هذا الصدد يعني أنه، بالرغم من تعدد وجود الاستثناءات الصريحة في الممارسات التعاهدية، فانه لا يمكن تضمين مثل هذا الاستثناء في المشروع باعتباره عملية تدوين. فليس في وسع اللجنة ان تزعم الحق بتدوين قاعدة تتعارض مع أحكام المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا. فاذا طبقنا القاعدة في المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا، فان المعاهدة التي تتضمن حكم الدولة الاكثر رعاية تكون هي المعاهدة السابقة، والمعاهدة التي تقيم الاتحاد الجمركي تكون هي المعاهدة اللاحقة. وأضاف العضو المذكور أن القاعدة الواردة في المادة ٣٠ تعني ان الدولة المانحة لا تستطيع بمقتضى معاهدة لاحقة مع شركاء آخرين، ان تنكث بوعودها للدولة المستفيدة التي ليست طرفا في هذه المعاهدة الاخيرة.

٢٩ — كذلك أشار عضو آخر الى ان حكم الدولة الاكثر رعاية ينبغي الا يمنع الدولة المانحة من الانضمام الى اتحاد جمركي، ولكن ينبغي في الوقت ذاته الا تضار الدولة المستفيدة بكون الدولة المانحة قد اصبحت عضوا في هذا الاتحاد. ففي هذه الحالة الاخيرة، هل ينبغي على الدولة المستفيدة ان تتخلى عن كل او بعض الفوائد التي تعود عليها بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية ؟ ان مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" لا يجوز ان ينتهك الا بمبرر قوى.

---

(٢٣٨) انظر الفقرات من ٣٥ الى ٣٩ من التعليق على المادة ١٥ الواردة في الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثلاثون، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1)، الباب الرابع، الفرع باء (سينشر في حولية ١٩٧٥ المجلد الثاني).

(٢٣٩) انظر المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا.

Digitized by UNOG Library

٣٠ — وفي ما يتصل بممارسة الدول ، اشار بعض الاعضاء الى المادة ٢٤ من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (٢٤٠) والى الاستثناءات الاخرى الكثيرة الموجودة في المعاهدات الثنائية. وقالوا ان فيها مجموعة كافية من ممارسات الدول يمكن ان تبرر تضمين الاستثناء في المواد الحالية . على أن اعضاء آخرين ردوا بان ذكر تعدد الاستثناءات في الاتحادات الجمركية كحجة تؤيد اعتبار هذه الاستثناءات قاعدة قانون عرفي ، هو عمليا تجاهل لامكان وجود ارادة مغايرة لذلك لدى بعض الاطراف . فالافتراضات تقام على أساس الاحتمال الاكبر: كلما تكاثرت حالات تضمين استثناء الاتحاد الجمركي تضمينا صريحا في الاتفاقات التي تحد بمعاملة الدولة الاكثر رعاية ، يتضاءل الاحتمال في أن يكون أطراف هذه الاتفاقات قد تخاضوا عن هذه الامكانية.

٣١ — أما بصدد ممارسة الدول وآراء فقهائها ، فقد أشير الى المادة ٢٣٤ من معاهدة انشاء المجتمع الاقتصادي الاوروبي التي وقعت في روما في ٢٥ آذار/مارس ١٩٥٧ (٢٤١) ، كما أشير أيضا الى المادة الرابعة والعشرين من المعاهدة المتعددة الاطراف للتجارة الحرة والتكامل الاقتصادي في امريكا الوسطى ، الموقعة في تيغوسيغالبا (هندوراس) في ١٠ حزيران/يونيه ١٩٦٨ ، التي صيغت بمثل روح المادة ٢٣٤ من معاهدة روما ؛ وهي تقضي بما يلي :

" . . . اذا ما شكلت أي معاهدات تجارية يعقدها (الاطراف) مع البلدان الاخرى ، أو كانت مشاركتهم في ترتيبات دولية أخرى ، عقبة لهذه المعاهدة ، نتيجة بصورة خاصة للاحكام الواردة في هذه النصوص الاخرى والتي قد تسمح لبلدان اخرى بالمطالبة بمعاملة ليست أقل رعاية ، فعليهم أن يتفاوضوا عليها من جديد أو ان ينسحبوا منها ، عند اللزوم ، في أقرب فرصة ، بغية تفادي المصاعب أو الاضرار التي قد تسببها لأي من الدول المتعاقدة مطالب من هذا النوع "(٢٤٢).

٣٢ — كذلك أشير الى وثيقة هامة ، حديثة نسبيا ، هي قرار الجمعية العامة ٣٢٨١ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٤ والمتعلق بميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية ، الذي ينص في الفقرة ١ من المادة ١٢ منه على ما يلي :

" للدول ، بالاتفاق مع الاطراف المعنية ، حق المشاركة في التعاون دون الاقليمي

---

(٢٤٠) انظر ، اعلاه ، الحاشية ٢٣٨.

(٢٤١) انظر الفقرة ٥٦ من التعليق على المادة ١٥ الوارد في الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، الباب الرابع ، الصفحة ١٠١ ، الفرع باء (سينشر في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) .

(٢٤٢) Text in Inter-American Institute on International Legal Studies,... Instruments Relating to the Economic Integration of Latine America (Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1968), p. 3.

Digitized by UNOG Library

والاقليمي والاقاليمي طلبا لانمائها الاقتصادي والاجتماعي . وعلى جميع الدول المشتركة في مثل هذا التعاون واجب السهر على ان تكون سياسات التجمعات التي تنتمي اليها متمشية مع أحكام هذا الميثاق ، غير انانية النظرة ، ومتسقة مع التزاماتها الدولية* ومع مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي ، ومراعية كل المراعاة للمصالح المشروعة للبلدان غير المشتركة فيها ، ولا سيما البلدان النامية* . "

٣٣ — وقد أكد الاعضاء الذين يفضلون تضمين استثناء ضمني أنه يمكن تحقيق ذلك على أساس الانماء التدريجي ، ذاكرين أنه اذا كان مشروع المواد حول حكم الدولة الاكثر رعاية سيلتزم الصمت ازاء موضوع الاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة ، فانه سيخلق صعوبات هائلة لاي بلد ينضم الى اتحاد أو منطقة حرة ما ؛ وأن التكامل الاقتصادي الاقليمي يتقدم في أرجاء العالم كله وسيكون كل ماتفعله اللجنة ابطاء هذه المسيرة اذا هي لم تضع في اعتبارها أن من الواجب جعل الاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة قادرة على التنامي الحر . وعلى هذا الاساس اقترح احد اعضاء اللجنة تضمين المشروع العالي حكما ينص على ان حكم الدولة الاكثر رعاية لا يعطي حقا بالمعاملة الممنوحة في اطار اتحاد جمركي أو منطقة تجارة حرة . كما اقترح حلا بديلا آخر ، هو اعتماد قاعدة تقرر ان احكام المادة الحالية لا تخل بأية مسألة يمكن ان تنشأ بصدد اتحاد جمركي أو منطقة تجارة حرة . وأكد ان التكامل الاقتصادي الاقليمي ، من وجهة نظر البلدان النامية ، يمكن ان يكون ذا أهمية قصوى في تدعيم مركزها . ومن ناحية أخرى ذكر بعض الاعضاء انه لا يتضح اين تكمن مصالح البلدان النامية مستشهدين بالنتيجة التالية المستمدة من وثيقة لمؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية :

" ان الصعوبات التي تواجهها البلدان النامية في التصدير قد ازدادت حدة بنتيجة نشوء تجمعات اقليمية بين البلدان المتقدمة النمو وما ترتب على ذلك من ازالة الحواجز على التجارة فيما بينها . ويغلب أن تكون البلدان النامية أكثر البلدان الخارجة عن هذه التجمعات تأثرا بما ينتج عن ذلك من جيف في المعاملة الجمركية وغير الجمركية ، بالنظر الى كونها ضعيفة أصلا في مجال المنافسة . ونتيجة لتكوين هذه التجمعات وغيرها من الترتيبات التفضيلية ، فان نحو خمسي التجارة الداخلية في المنتجات المصنعة وشبه المصنعة فيما بين بلدان اقتصاد السوق المتقدمة النمو أصبح يتم على أساس تفضيلي . . . " (٢٤٣) .

٣٤ — وقد ذكر عضو آخر في اللجنة بمشروع المواد الذي اعتمدته اللجنة بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، ولا سيما المادة ٣٠ بشأن الاثار المترتبة على توحيد الدول فيما يتصل بالمعاهدات النافذة المفعول في تاريخ خلافة الدول (٢٤٤) ، مشيرا الى ان اللجنة اعترفت ، في الفقرة ٣ من

---

(٢٤٣) الدليل العملي للنظام المعمم للافضليات ، تقرير لامانة مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والانماء ، الوثيقة T.D/B/AC.5/41 ، بتاريخ ٢ آيار/مايو ١٩٧٢ ، الفقرة ١٣ .

(٢٤٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev.1) ، الباب الثاني ، الفرع دال [حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الباب الثاني ، الفرع دال] .

Digitized by UNOG Library

هذه المادة ، بان هناك حالات تتوقف فيها المعاهدات المعقودة عن التطبيق عندما تتحد دولتان أو اكثر بمطلق ارادتها . وأضاف انه ، اذا امكن اعتماد مثل هذه القاعدة في حالة توحيد الدول ، فلعل في الامكان اعتماد قاعدة مماثلة في حالة مجرد الارتباط . غير ان العضو نفسه أعرب عن اعتقاده بأنه في حالة تنصل عضو جديد في الاتحاد من التزاماته بشأن حكم الدولة الاكثر رعاية ، فان من الطبيعي ان تحصل الدولة المستفيدة من هذا الحكم ، ولا سيما اذا كانت دولة صغيرة أو متوسطة ، على تعويض ، كما ينبغي اعادة التفاوض بشأن حكم الدولة الاكثر رعاية . وقد أبدى هذا العضو تحبيذه لهذا الحل ، باعتباره طريقا وسطا . وكان من رأيه انه من غير المسموح به ان تضرب دولة تحت ستار اتحاد جمركي ، عرض الحائط بجميع التزاماتها ، بما في ذلك تلك المترتبة على حكم الدولة الاكثر رعاية ؛ ولكنه من ناحية أخرى، لا يستطيع ان يقبل ان تصبح بعض الدول أسيرة قاعدة تعطي حق الفيتو لدولة مستفيدة من حكم الدولة الاكثر رعاية. وكرر آخرون أيضا ، ممن يعتقدون بأن التخلي عن حكم الدولة الاكثر رعاية يستتبع مسؤولية دولية ، تأييد فكرة ضرورة التفاوض ، قائلين ان ما قد يوجد من ظروف مخففة لا يغير طبيعة المسؤولية نفسها ، ولكنه يسمح بالتوصل الى حل عن طريق التفاوض.

٣٥ — على أن عضوا آخر في اللجنة أنكر بقوة وجود علاقة بين الفقرة ٣ من المادة ٣٠ من مشروع اللجنة بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، وبين حالة الاتحادات الجمركية وغيرها من الروابط بين الدول . وكان من رأيه انه لا يمكن المقارنة بين حالة توحيد الدول وبين رابطة يحتفظ أعضاؤها بسيادتهم . كما نبه الى ان هذه الفكرة ، اذا مضي فيها الى مدى أبعد ، يمكن أن تؤدي الى نتيجة من الجلي انها غير معقولة ، وهي ان تنسحب الدول المنضمة الى اتحاد جمركي ، لا عن التزاماتها بشأن حكم الدولة الاكثر رعاية فحسب ، بل وعن التزاماتها التعاهدية الاخرى أيضا .

٣٦ — وذكر عضو آخر ان من المعلوم لدى جميع الناس أن الدول ، حين تكون لديها أسباب ملحة تتعلق بالسياسة العليا لاقامة علاقات خاصة فيما بينها ، تجعل لحاجتها الى هذه العلاقات ورغبتها في اقامتها الاسبقية اللازمة على الالتزامات العامة التي قد تكون تعاقدت عليها من قبل. بيد أن ممارسات الدول تظهر ايضا انه ، عندما تنشأ مثل هذه الحالة ، فان الدولة التي تسعى للانضمام الى نظام جديد ستعتبر نفسها — وينبغي عليها ان تعتبر نفسها — ملزمة بتعديل علاقاتها مع الدول الاخرى التي كانت مرتبطة بها من قبل .

٣٧ — وأشير اثناء المناقشة الى الصعوبات التقنية الهائلة التي ستصطدم بها اللجنة لو أرادت أن تدرج في المشروع مادة تقضي باستثناء ضمني لصالح الاتحادات الجمركية ؛ اذ سيكون على اللجنة أن تقرر بالضبط ما تعنيه بالاتحاد الجمركي أو منطقة التجارة الحرة أو الاتفاق المؤقت. وذكر ان من الواضح ان مثل هذا النص لا يمكن ان يشير الى أي نوع من الارتباط الاقتصادي بغض النظر عن حجمه او طبيعته ، وأن الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة نفسه يفرض شروطا بالغة الشدة بصدد الروابط التي تؤهلها أحكام من أن تطالب بالحصول على استثناء .

٣٨ — وطرحت حجج ذات طبيعة اقتصادية ، مؤيدة ومعارضة للاستثناء. ففي الحالة الاولى أشير الى الاتجاه الى التكامل الاقتصادي، الذي سبق ذكره . وفي الحالة الاخيرة قيل ان رفع الاستثناء الى مرتبة القاعدة ، في وقت يحاول فيه العالم ازالة الحواجز التجارية ، لا يمكن ان يؤدي الا الى خلق حواجز اضافية .

Digitized by UNOG Library

٣٩ — ازاء هذا الوضع قررت اللجنة عدم ادراج مادة في المشروع تقرر استثناء الاتحادات الجمركية. وقد قال بعض الاعضاء ان هذا القرار في رأيهم اعتراف ضمني بأن مثل هذه القاعدة لا وجود لـــه وان اعتماد مثلها في المستقبل أمر غير مستصوب ؛ بينما اعترض آخرون على هذا الرأى وقالوا ان ســكوت مشروع المواد لا يمكن ان يفسر بهذه الطريقة ، بل ان كل ما يعنيه هو ان القرار النهائي بشأنهـــا ذو طبيعة سياسية ، وأن على الدول التي سيقدم اليها هذا المشروع ان تتخذ هذا القرار.

Digitized by UNOG Library

المادة ١٦

حق التمتع بالمعاملة القومية بموجب حكم الدولة الأكثر رعاية

يكون للدولة المستفيدة حق التمتع بالمعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة بغض النظر عن كون هذه المعاملة ، أو عدم كونها ، قد منحت بوصفها معاملة قومية .

التعليق

(١) يبدو للوهلة الأولى أن القاعدة المقترحة من الأمور البديهية . فعندما تتبادل دولتان وعدا بأن تمنح منهما الأخرى المعاملة القومية أو ما يدعى " التسوية بأهل البلد " ثم تعدان دولا أخرى بمعاملة الدولة الأكثر رعاية ، يكون من حق الدول الموعودة بهذه المعاملة الادعاء بأن لها الحق كذلك بأن تعامل على " أساس قومي " ، لأنها ، في الحالة المعاكسة ، لا تعامل برعاية مساوية لتلك التي تعامل بها الدولة الأكثر رعاية (على افتراض وجود فرق ذى شأن في المعاملة نتيجة اختلافات في الوعود) (٢٤٥) .

(٢) وتلك هي أيضا الممارسة البريطانية الخاصة بالعلاقة بين المعاملة القومية والمعاملة الممنوحة بمقتضى حكم الدولة الأكثررعاية . يقول شوارزنبرجر :

" . . . ان معيار الدولة الأكثر رعاية يقوم بوظيفة تعميم المزايا الممنوحة بمقتضى المعيار القومي على كل دولة ثالثة من بين الأطراف المستفيدين من معاملة الدولة الأكثر رعاية في المجال نفسه " (٢٤٦) .

(٣) ويشارك أحد المؤلفين من الجمهورية الديمقراطية الالمانية في هذا الرأى :

" بما أن المعاملة القومية تمثل عموما أقصى قدر من الحقوق ، وان هذه الحقوق محددة تحديدا واضحا ، فالدول تسعى غالبا للتوصل الى أن يعامل رعاياها على قدم المساواة مع رعايا الدول الأخرى . فاذا منحت المعاملة القومية للدولة الأكثر رعاية ، ففي وسع جميع الدول الأخرى التي تتمتع بحكم الدولة الأكثر رعاية أن تطالب كذلك بمعاملة رعاياها على هذا الأساس متذرعة بالحكم المذكور " (٢٤٧) .

---

(٢٤٥) R.C. Snyder , op. cit., pp. 11-12 .

(٢٤٦) "The Most-Favoured-Nation Standard in British Practice" (loc.cit), p.119

(٢٤٧) K. Becherm "Das Prinzip der Meistbegunstigung und die Volkerrechtskommission der Vereinten Nationen", Deutschen Aussenpolitik (East Berlin), 17th Year, No. 4 (July-August 1972), p. 774.

Digitized by UNOG Library

(٤) وقد تم الاعتراف بهذا الأثر الذى يمارسه حكم الدولة الاكثر رعاية اعترافا صريحا في فرنسا . ففي رسالة بتاريخ ٢٢ تموز/يوليه ١٩٢٩ (٢٤٨) ، نشر وزير خارجية فرنسا قائمة بالبلدان التي تتمتع بالمعاملة القومية في فرنسا . وأضاف الوزير :

" لقد عقدت اتفاقيات أكبر عددا على أساس المعاملة المخصصة لمواطني الدولة الأكثر رعاية . ويحق للأجانب الذين يمكنهم التذرع باتفاقية من هذا النوع أن يعاملوا في فرنسا معاملة رعايا البلدان المذكورة أعلاه " (٢٤٩) .

ولم يتغير موقف فرنسا الرسمي بهذا الشأن منذ ذلك الحين .

(٥) ويظهر هذا الموقف أيضا في ممارسة المحاكم الفرنسية . يقول ب. ليفيل :

" . . . أصبح القضاء (الفرنسي) في مجموعه يعتنق الحل الذى يؤدى الى تطبيق المعاملة القومية على من يلتمسونها عن طريق حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية " (٢٥٠) .

ومن جملة الأمثلة العديدة على ذلك في القضايا المطروحة أمام المحاكم ، ما أعلنته احدى المحاكم الفرنسية ، وهي محكمة الجنح في مقاطعة السين :

" لما كان سياما ، بوصفه يحمل الجنسية الايطالية ، مؤهلا شرعا أن يلتمس الاستفادة من المادة ٢ من اتفاقية الاقامة المؤرخة في ٢٣ آب/اغسطس ١٩٥١ بين فرنسا وايطاليا ، والتي تنص على مايلي : ' يتمتع رعايا كل من الطرفين السامبين المتعاقدين في اقليم الطرف الآخر بمعاملة الدولة الأكثر رعاية فيما يتعلق . . . بممارسة التجارة . . . ، وانه يحق له ، تبعا لذلك ، الاستناد الى أحكام المادة الأولى من الاتفاقية المعقودة في ٧ كانون الثاني / يناير ١٨٦٢ بين فرنسا واسبانيا ، التي تقرر انه : ' يمكن لرعايا البلدين السفر الى كل من الاقليمين والاقامة فيهما شأن المواطنين . . . ، وممارسة التجارة ، سواء بالجملة أو بالتجزئة ' . . . " (٢٥١)

(٦) كذلك أتيحت للمحكمة العليا في الولايات المتحدة الامريكية فرصة مناقشة آثار حكم الدولة الأكثر رعاية لدى اقترانه بحكم المعاملة القومية الوارد في معاهدة أخرى . وكان حكم الدولة الأكثر رعاية موضع البحث هو الحكم الذى ورد في معاهدة عقدت في عام ١٨٨١ بين الولايات المتحدة وصربيا . وكانت المقاطع الأساسية في هذا الحكم تنص على مايلي :

---

(٢٤٨) France, Journal officiel de la Républiaue francaise, Lois et décrets (Paris), 12-13 August 1929, 61st year, No. 189 .

(٢٤٩) A. Piet, "Of Realism in Conventions of Establishment", Journal du droit intornational, 88th year, No° I(January-March 1961) , P.45.

(٢٥٠) P. Level, loc. cit, p. 338 .

(٢٥١) In re: Sciama and Soussan, France, Tribunal correctionnel de la Seine 27 November 1962. See Yearbook ... 1973, vol. II, p. 145, document A/CN.4/269. para.77.

Digitized by UNOG Library

" في كل مايتعلق بحق اقتناء أية فئة من الأموال ، المنقولة أو غير المنقولة ، وتملكها والتخلي عنها ، يتمتع رعايا الولايات المتحدة في صربيا والرعايا الصرب في الولايات المتحدة بالحقوق التي تمنحها أو ستمنحها التشريعات القائمة في كل من هذين الدولتين لرعايا الدولة الأكثر رعاية .

" ويمكنهم ، ضمن هذه الحدود ، وبنفس شروط مواطني الدولة الأكثر رعاية ، أن يتلقوا ويتملكوا هذه الأموال ويتخلوا عنها في حرية ، وذلك سواء عن طريق الشراء أو البيع أو الهبة أو التبادل أو عقد الزواج أو الوصية أو الوراثة أو أية طريقة أخرى ، دون أن تفرض عليهم رسوم أو ضرائب أو أتاوات تختلف أو تزيد عن تلك التي تحصّل أو يمكن أن تحصّل من مواطني البلد أو من رعايا الدولة الأكثر رعاية . . . " (٢٥٢) .

وقد أعلنت المحكمة العليا مايلي :

" تشير معاهدة عام ١٨٨١ بوضوح الى أن هدفها الرئيسي هو أن تقيم 'على نحو متبادل ، الحرية التامة الكاملة للتجارة والملاحة ' بين الدولتين الموقعتين ، بحيث يكون رعايا كل منهما ' أحرارا في الاقامة باقليم الدولة الاخرى' . وينبغي كذلك أن يتمكن رعاياهما من تلقي وامتلاك الاموال والتخلي عنها في حرية عن طريق أنشطتهم التجارية أو الهبة أو الزواج أو الارث أو أية طريقة أخرى ' بنفس شروط مواطني الدولة الأكثر رعاية ' . وهكذا تشتمل فقرتا المادة الثانية من المعاهدة موضع البحث على حكم ' الدولة الأكثر رعاية ' فيما يتعلق ' باقتناء أو امتلاك الأموال على اختلاف أنواعها أو التخلي عنها ' . ويعني هذا الحكم أن كلا من الموقعين يمنح الآخر أوسع الحقوق والامتيازات التي يمنحها لأية دولة أخرى بموجب معاهدات أخرى عقدت أو ستعقد . وقد استرعي انتباهنا في هذا الصدد الى معاهدة أخرى عقدها هذا البلد مع الأرجنتين (٢٥٣) قبل أن يعقد معاهدته مع صربيا عام ١٨٨١ ، ومعاهدتين عقدتهما يوغوسلافيا مع بولندا وتشيكوسلوفاكيا ، وتنص جميعها دون التباس على حق تلقي ميراث ما لصالح رعايا الدول الموقعة ، وذلك بأوسع وجه وعلى نحو متبادل ، مما ينجم عنه بالتحديد حماية حق هؤلاء المدّعين اليوغوسلافيين في تلقي تركة أبويهم الأمريكيين . . .

---

(٢٥٢) British and Foreign State Papers, 1880-1881, (London, Ridgway, 1888), Vol.72, p.1331 .

(٢٥٣) ينص حكم المعاملة القومية (المادة التاسعة) لمعاهدة الصداقة والتجارة والملاحة المعقودة بين الولايات المتحدة والاتحاد الارجنتيني عام ١٨٥٣ على مايلي :

" في كل مايتصل . . . باقتناء الأموال ، على اختلاف أنواعها وتسمياتها ، والتخلي عنها ، سواء عن طريق البيع أو الهبة أو التبادل أو الوصية أو أية طريقة أخرى ، . . . يتمتع رعايا الطرفين المتعاقدين ، على نحو متبادل ، بنفس امتيازات وحريات وحقوق المواطنين . . . " (أ)

Digitized by UNOG Library

" ونحن نرى أن لهؤلاء المدّعين اليوغوسلافيين ، بموجب معاهدة ١٨٨١ وحكم " الدولة الأكثر رعاية " الوارد فيها ، نفس الحق الذى يسوغ لهم ، لو كانوا رعايا أمريكيين يسكنون ولاية أوريغون ، في تلقي أموال منقولة ، ارثا عن آبائهم ... " (٢٥٤)

(٧) على أن عدة مؤلفين اعترضوا على الحل الذى تقترحه المادة ١٦ وتدعمه الممارسة العملية . يقول ب. ليفيل :

" يمكن الاحتجاج ، ضد الحل الاثباتي ، بأن حكم الدولة الأكثر رعاية يقف ، في سلم التنازلات المتبادلة التي تقدمها الأطراف العليا المتعاقدة الواحد للآخر ، عند درجة أخفض من درجة حكم معاملة المواطنين ، وأن من التناقض أن نستولد من الحكم الأول نفس النتائج الناجمة عن الثاني . ويمكن التساؤل ، بالاضافة الى ذلك ، عما اذا كانت الطبيعة الخاصة للحكمين لا تتعارض مع تطبيقهما مجتمعين . فالحكمان يقومان على المساواة ، أحدهما بالأجنبي الأكثر رعاية ، والآخر بالمواطن ، ولذلك فليس أثرهما ناتجا عن مضمونهما ، بل عن مجرد الاحالة . فهل يستجيب حقا لارادة الدول المتعاقدة هذا الضرب من احالة أحد الحكمين الى الآخر حتي ينتج أثرا لا يتفق مع مدلول حكم الأول منهما ؟ لقد اعتنق القضاء (الفرنسي) بمجموعه ، رغم سداد هذه الحجج ، الحل الذى يؤدى الى تطبيق المعاملة القومية على من يلتمسونها عن طريق حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية " (٢٥٥) .

(٨) وبالاعتماد على ممارسة الدول ، لم تجد اللجنة مايدعوها الى تنكب النتيجة التي تنجم عن المعني العادى للحكم ، والتي تماثل بين المستفيد والدولة الأكثر رعاية : فاذا كانت أعلى فائدة تفاد على دولة ثالثة هي المعاملة القومية ، فهذه المعاملة بالذات ، وفقا للوعد المبذول ، هي التي تحق للمستفيد . واذا كانت احدى الدول تحرص على أن تستبعد من وعدها بمعاملة الدولة الأكثر رعاية الاستفادة من المعاملة القومية التي منحتها أو ستمنحها فهي حرة في ذلك . فاذا لم يكن من نص لمثل هذا الاستثناء في المعاهدة ، ينجم عن ذلك أن الوعد بالمعاملة القومية أمر لاحق المعاهدة التي تحتوى على حكم الدولة الاكثر رعاية . وهذا الوضع يتطلب بكل بساطة نوعا من الحيطة من جانب المتفاوضين في المعاهدات .

(تابع الحاشية رقم ٢٥٣)

(أ) الولايات المتحدة الامريكية ، The Statutes at Large and Treaties of the United States of America from December 1925 to March 1927 (Washington, D. C., U.S.Government Printing Office, 1927), vol? X, p. 1009. Text also in British and Foreign State Papers, 1852-1853 (London, Ridgway, 1864), vol. 42, p. 722.

(٢٥٤) Kolovrat et al. v. Oregon, U.S. Supreme Court. 1 May 1961. See Yearbook ... 1973, vol. II, p. 144, document A/CN.4/269,para.73.

(٢٥٥) Loc. cit., p. 338.

Digitized by UNOG Library

(٩) وبغية ابراز الطابع المتمم الذى تتميز به المادة ١٦ ، قامت اللجنة ، في دورتها السابعة والعشرين المنعقدة عام ١٩٧٥ ، باضافة العبارة التالية ، موضوعة بين قوسين معقوفتين ، في بداية نص المادة المذكورة : " مالم تنص المعاهدة أو يتفق على حد ذلك " . وقد رأت اللجنة ، في الدورة الحالية ، انه لم يعد من الضرورى بل ولا من المناسب ، بعد ادراج المادة ٢٦ (٢٥٦) ، أن تضاف هذه الكلمات الاستهلالية . ولذلك قررت حذفها .

المادة ١٧

معاملة الدولة الأكثر رعاية والمعاملة القومية أو غيرهما بصدد ذات المادة الواحدة

اذا التزمت دولة مانحة ، في معاهدة ، بأن تمنح دولة مستفيدة معاملة الدولة الأكثر رعاية والمعاملة القومية أو غيرها بصدد ذات المادة الواحدة ، يكون للدولة المستفيدة حق المطالبة بالمعاملة التي تفضلها في كل حالة على حدة .

التعليق

(١) ليس من النادر أن يرد نص على المعاملة القومية ومعاملة الدولة الأكثر رعاية معا بصدد ذات المادة الواحدة . ان ب. نولد يعيد الى الذاكرة ما ورد في المادة (٤) من معاهدة انكلو - برتغالية عقدت عام ١٦٤٢ ، وفيها تؤكد البرتغال :

" ان رعايا ملك بريطانيا العظمى الذائع الصيت . . . لن يلزموا بدفع رسوم جمركية وضرائب ورسوم أخرى تزيد عما يدفعه سكان ورعايا البلدان المذكورة (ممالك وولايات وأقاليم وجزر ملك البرتغال في أوروبا) أو رعايا أية دولة تكون حليفة للبرتغال . . . " (٢٥٧) .

ونجد على ذلك مثالا أحدث عهدا في حكم الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية المتعددة الأطراف بشأن التعاون في مجال الملاحة البحرية التجارية ، التي وقعها في بودابست ، بتاريخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١ ، اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ، وبلغاريا ، وبولندا ، وتشيكوسلوفاكيا ، والجمهورية الديمقراطية الالمانية ، ورومانيا ، وهي تنص على مايلي :

" تتمتع السفن التي ترفع علم أحد الأطراف المتعاقدة ، في مرافئ هذه الأطراف ، على أساس التبادل ، بالنظام الأكثر رعاية الذى تتمتع به السفن القومية التي تؤمن النقليات

---

(٢٥٦) أنظر ، أدناه ، المادة ٢٦ أدناه والتعليق عليها .

(٢٥٧) B. Nolde, "La clause de la nation la plus favourisée et les tarifs préférentiels", Recueil des cours ... 1932-I (Paris, Sirey, 1932), vol. 39, p. 27 .

Digitized by UNOG Library

الدولية ، أو بالنظام الأكثر رعاية الذى تنتفع به ، على أساس التبادل أيضا ، سفن دولة ثالثة ، وذلك بالنسبة لكل مايتعلق بالدخول الى المرفأ والارساء فيه والخروج منه ، واستخدام منشآت المرفأ لتحميل البضائع وتفريغها ، ولتلقي الركاب وانزالهم ، فضلا عن الانتفاع بالخدمات المعدة للملاحة البحرية " (٢٥٨) .

(٢) وتوضح بعض الأحكام أن النظام موضع البحث هو النظام " الأكثر مراعاة " من بين النظامين التاليين : نظام رعايا الدولة المانحة ، ونظام رعايا الدولة الأكثر رعاية (٢٥٩) .

(٣) وفي احدى الوثائق التي تحلل قابلية التوافق بين هذين النوعين من التنازلات ، سواء كان يكرسها صك واحد أو عدة صكوك ، توصلت الأمانة العامة للمجتمع الاقتصادى الاوروبي الى النتيجة التالية :

" . . . يبدو أن مشكلة قابلية التوفيق بين النظام العام للدولة الأكثر رعاية ومنح المعاملة القومية للسفن التجارية هي مشكلة لا تقوم في الواقع . فحين يجتمع هذان النظامان يتغلب الحكم الخاص بالمعاملة القومية حين لا تكون هناك تنازلات أكثر مراعاة منه لصالح بلد ثالث . أما في هذه الحالة فينبغي أن يتاح لسفن البلد المستفيد من المعاملة القومية وحكم الدولة الأكثر رعاية معا أن تتمتع بهذا النظام الأكثر مراعاة . والحل الأكيد على صعيد المعاهدات التجارية التي تشتمل ، كالمعاهدة بين النرويج والاتحاد السوفياتي ، على حكم المعاملة القومية بالنسبة للسفن التجارية الى جانب حكم عام من أحكام الدولة الأكثر رعاية ، هو الحل الذى يفرض نفسه كذلك سواء في حالة اتفاقية متعددة الأطراف تتضمن الحكمين معا أو في حالة اتفاقية متعددة الأطراف لا تتضمن الا حكما عاما من أحكام الدولة الأكثر رعاية ولكن مع وجود اتفاقات ثنائية تتضمن حكم المعاملة القومية في هذا الأمر أو ذاك من أمور التجارة أو الملاحة " (٢٦٠) .

---

(٢٥٨) Sbornik deistvuyshchikh dogovorov, soglasheny i konventsy, zaklyuchennykh SSS s inostrannymi gosudarstvami, vol. XXIX, Deistvushchie dogovory, soglasheniia i konventsii, vstupivshie v silu mezhdu 1 yanvarya i 31 dekabrya 1973 goda (Treaties, agreements and conventions in force between the USSR and foreign countries, vol. XXIX, Treaties, agreements and conventions which came into force between 1 January and 31 December 1973) (Moscow, Mezhdunarodnye otnoshenia, 1975) , pp. 364-365 .

(٢٥٩) أنظر مثلا المادة ٣٨ من معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة بين جمهورية المانيا الاتحادية وايطاليا ، والمعقودة في ٢١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٧ ، K. Strupp, op. cit., p. 500 .

(٢٦٠) E/ECE/270, part II, para.42 (h) .

Digitized by UNOG Library

(٤) ومن المفترض عامة أن المعاملة القومية مساوية على الأقل لمعاملة الدولة الأجنبية الأكثر رعاية أو أعلى منها ، وان الأولى تبعا لذلك تعني الثانية ضمنا . وقد ورد نص صريح لهذا الافتراض في بروتوكول يشكل جزءا من معاهدة التجارة والملاحة بين المملكة المتحدة وتركيا تم التوقيع عليه في ١ آذار/مارس ١٩٣٠ . وهو ينص على مايلي :

" من المتفق عليه انه ، حيثما أشير في هذه المعاهدة الى المعاملة القومية ، فان هذه الاشارة تنطوي ضمنا على معاملة الدولة الاجنبية الأكثر رعاية ، وذلك لأن من الواضح أن المعاملة القومية في كل من اقليمي الدولتين ، في نية الطرفين الساميين المتعاقدين ، هي مساوية على الأقل لمعاملة الدولة الأجنبية الأكثر رعاية أو أعلى منها " (٢٦١) .

غير انه يمكن دحض هذه الفرضية . فقد يحدث أن ينتفع بعض الأجانب بمزايا غير معترف بها لرعايا البلد . وفي هذه الحالة يكون نظام الدولة الأكثر رعاية أكثر نفعا لهم من المعاملة القومية . ونجد حكما صريحا بهذا المعنى في معاهدة الصداقة والتجارة والاقامة المتبادلة التي عقدت بين المملكة المتحدة وسويسرا في ٦ أيلول/سبتمبر ١٨٥٥ ، والتي تنص المادة الثامنة منها على مايلي :

" يلتزم الطرفان المتعاقدان بمعاملة رعايا ومواطني كل منهما ، في كل مايتصل باستيراد وايداع وعبور وتصدير أية مادة من مواد التجارة المشروعة ، على قدم المساواة مع رعايا ومواطني البلد ، أو مع رعايا ومواطني الدولة الأكثر رعاية في جميع الحالات التي يحدث أن يتمتع فيها المذكورون أخيرا بمزية استثنائية لم تمنح لمواطني البلد " (٢٦٢) .

(٥) ويقول أحد المؤلفين الفرنسيين :

" ان المعاملة القومية تمنح أحيانا مقترنة بحكم الدولة الأكثر رعاية . وفي هذه الحالة تطبق من بين المعاملتين أكثرهما مراعاة ، وهي بوجه عام المعاملة القومية . ولكن معاملة الدولة الأكثر رعاية قد تكون ، في حالات استثنائية ، أكثر مزايا من المعاملة القومية . ويحدث ذلك مثلا عندما تعمد احدى الدول ، بغية انماء انتاجها الصناعي ، الى منح الشركات الاجنبية اعفاءات ضريبية ومزايا اخرى تفوق ما تمنحه للشركات الوطنية . فمن الخطأ تماما اذن التفكير بأن منح المعاملة القومية يشتمل تلقائيا على معاملة الدولة الأكثر رعاية " (٢٦٣) .

(٦) ويقول شوارز نبرجر :

" يمكن للمعاهدة نفسها أيضا أن تجمع بين نظامين أو أكثر بغية تحقيق الهدف نفسه أو أهداف مختلفة على نحو أفضل . فبفضل اجتماع حكم الدولة الأكثر رعاية والمعاملة

---

(٢٦١) عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الثامن بعد المائة ، ص ٤٣٢ .

(٢٦٢) United Kingdom, Foreign Office, Handbook of Commercial Treaties etc. with Foreign Powers, 4th ed. (London, H.M. Stationery Office, 1931) , p. 669 .

(٢٦٣) E.Sauvignon, op.cit., p.6 .

Digitized by UNOG Library

القومية ، يمكن لرعايا الطرف المتعاقد الآخر التمتع بمعاملة اكثر مراعاة من تلك التي كانوا سيحصلون عليها لو تم الاعتراف لهم بحق التمتع بهذا النظام او ذاك ، كما في حالة الاعفاء من الالتزامات العسكرية مثلا . وتكون نية الاطراف المتعاقدة عامة ، في هذه الحالة ، الجمع في التطبيق بين عدة انظمة . فثمة قرينة اذن في صالح تفسيرها مجتمعة" . (٢٦٤)

(٧) وينبغي أن ندرك بوضوح أن معاملة الدولة الأكثر رعايه والمعاملة القومية أمران مختلفان . فأولا هما لا تطبق الا بشرط أن تكون ثمة ميزة ما قد منحت لدولة ثالثة (فاذا لم يكن الحال كذلك تكون هذه المعاملة خالية من المعنى) . أما المعاملة القومية فهي منح مباشر يضيء مزية على المستفيد مستقلة عن كون المعاملة قد منحت لدولة ثالثة أو لم تمنح . وقد يحدث مع ذلك أن يقترن الوعد بمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية بالمنح المباشر لمزية أخرى غير المعاملة القومية . فقد تلتزم الدولة المانحة، مثلا ، بمنح الدولة المستفيدة ورعاياها وسفنها وما اليها معاملة معينة قد لا تكون ذات المعاملة التي يحظى بها رعايا الدولة المانحة أنفسهم . والمادة ١٧ تتيح مواجهة هذه الحالة أيضا باستعمالها عبارة " أو غيرها " . وتورد المادة القاعدة العامة القائلة بأنه اذا منحت الدولة المستفيدة أنواعا مختلفة من المعاملة بصدد ذات المادة الواحدة ، يكون لهذه الدولة حق المطالبة بالمعاملة التي تفضلها في كل حالة على حدة .

(٨) ولم يغب عن فكر اللجنة أن الوضع الذى يحق فيه للدولة المستفيدة التمتع بأنواع مختلفة من المعاملة بصدد ذات المادة الواحدة ، بموجب معاهدة أو عدة معاهدات أو التزامات أخرى ، قد يؤدى الى صعوبات كبيرة في التطبيق . فهل يمكن للدولة المستفيدة أن تنتقل على هواها من تفضيل نوع من المعاملة الى تفضيل نوع آخر ؟ وهل يمكنها أن تطالب بنوع من المعاملة لأحد رعاياها وبنوع آخر من المعاملة لغيره من رعاياها ؟ هل تستطيع بعض شركات الملاحة في الدولة المستفيدة ، مثلا ، بأن تطالب بأنواع مختلفة من المعاملة لسفنها ؟ وهل يمكن الجمع بين المزايا ؟ وفي الدورة السابعة والعشرين ، صرح أحد أعضاء اللجنة بأن من الأفضل ، بالنظر الى الصعوبات التي يثيرها هذا الوضع ، أن تصاغ القاعدة في شكل حكم وقائي . وقد اقترح النص التالي :

" ان التزام الدولة المانحة بمنح الدولة المستفيدة المعاملة القومية (أو غيرها) ، بصدد ذات المادة الواحدة التي يتناولها حكم الدولة الأكثر رعاية ، لا يؤدى الى المساس بحق الدولة المستفيدة في أية معاملة بموجب حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية " . وقد وضعت اللجنة ، في دورتها السابعة والعشرين ، عبارة " أو غيرها " بين قوسين معقوفتين للاشارة الى أنها ستعيد النظر في ملاءمة ادراج اشارة في المادة ١٧ الى معاملة مباشرة غير المعاملة القومية . وخلال الدورة الحالية ، نظرت اللجنة في التعليقات التي أوردها بهذا الصدد بعض الممثلين في اللجنة السادسة للجمعية العامة سنة ١٩٧٥ وبعض الأعضاء في اللجنة خلال هذا العام ، وقررت أنه لن يكون من غير المناسب اسقاط القوسين المعقوفتين من المادة ، تاركة بذلك عبارة " أو غيرها " في سياق نص المادة وفي عنوانها" .

ولكن اللجنة قررت مع ذلك ، في قراءتها الأولى ، أن تعتمد نص المادة ١٧ في شكله الحالي .

---

(٢٦٤) "The principles and standards of international economic law", Recueil des cours ... 1966-I (Leiden, Sijthoff, 1967), vol.117, p. 68 .

Digitized by UNOG Library

المادة ١٨

بدء التمتع بالحقوق الناشئة عن حكم الدولة الأكثر رعاية

١ — ينشأ حق الدولة المستفيدة في التمتع بمعاملة ما ينص عليها حكم الدولة الاكثر رعاية ، اذا لم يكن هذا الحكم قد أخضع لشرط المقابلة المادية بالمثل ، في الوقت الذى تمنح فيه الدولة المانحة تلك المعاملة لدولة ثالثة .

٢ — ينشأ حق الدولة المستفيدة في التمتع بمعاملة ما ينص عليها حكم الدولة الاكثر رعاية ، اذا كان هذا الحكم قد أخضع لشرط المقابلة المادية بالمثل ، في الوقت الذى تبلغ فيه الدولة المستفيدة الدولة المانحة موافقتها على مقابلتها المادية بالمثل بشأن المعاملة المشار اليها .

التعليق

(١) تتناول المادة ١٨ الوقت الذى ينشأ فيه حق الدولة المستفيدة في معاملة الدولة الاكثر رعاية . ومن الضرورى أن يتوفر عنصران لاعمال حكم الدولة الاكثر رعاية غير المشروط : (أ) حكم صحيح وارد في معاهدة سارية المفعول ، و (ب) قيام الدولة المانحة بمنح مزايا دولة ثالثة . وتدعو الحاجة الى عنصر ثالث في حالة خضوع الحكم لشرط المقابلة المادية بالمثل ، وهو منح تلك المقابلة فاذا لم يتوفر أحد العناصر الضرورية ، فليس هناك حكم يبدأ نفاذه أو يحدث آثار،(٢٦٥) . ويكون وقت بدء النفاذ هو الوقت الذى يبدأ فيه سريان العنصر الاخير (وهو العنصر الثاني في حالة حكم الدولة الاكثر رعاية غير المشروط ، والعنصر الثالث في حالة الحكم الخاضع لشرط المقابلة المادية بالمثل) . أما العنصر الاول ، عنصر صحة وسريان مفعول المعاهدة ، فيعتبر وجوده مسلما به ، ولذلك لم يشر اليه في المادة ١٨ .

(٢) ومن الجلي أن حكم الدولة الاكثر رعاية ، ما لم يتفق على خلاف ذلك ، يعطي الدولة المستفيدة الحق بالمزايا الممنوحة لدولة ثالثة قبل سريان المعاهدة المتضمنة للحكم وبعده على السواء . وقد فسر سبب هذه القاعدة كما يلي :

" . . . لما كان الغرض من هذا الحكم وضع الدولة المستفيدة على قدم المساواة مع الدول الثالثة ، فان من سوء النية أن تقتصر تلك المساواة على الحالات القانونية فى

---

(٢٦٥) ج شفارزنبرغر G. Schwarzenberger في كتابه السابق الذكر : القانون والنظام الدوليان ، ص ١٣٠ ، يعبر عن ذلك بقوله : " اذا لم تكن هناك التزامات ازاء دولة ثالثة ، فليست القاعدة سوى صدفة جوفاء " .

Digitized by UNOG Library

المستقبل . ولا يمكن أن يقال ان هناك حكما مستقبليا أو حكما موجها نحو الماضي ما لم يصغ بأسلوب لا لبس فيه . والا فانه يجب أن يمنح الحكم الدولة المستفيدة كافة المزايا الممنوحة في الماضي والمستقبل على السواء " (٢٦٦) .

(٣) وهذا الرأى تؤيده الممارسة ، كما توضح الحالة التالية : فان التشريع البلجيكي الخاص المنظم لمدد الاجارات قد جعل رعايا البلدان المحايدة أو المنحازة لبلجيكا خلال الحرب العالمية الاولي مؤهلين للمشاركة في مزاياه ، بشرط المعاملة بالمثل . وقد اشتكت المدعية من أنها حرمت من امتياز التمديد القانوني لاجارتها بسبب جنسيتها الفرنسية وكون الرعايا البلجيكيين لا يعاملون في فرنسا نفس المعاملة ؛ فحكمت المحكمة لصالح المدعية . ذلك انه ، بموجب الاتفاقية الفرنسية — البلجيكية المؤرخة في ٦ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٢٧ ، " يتمتع رعايا كل من الطرفين المتعاقدين الساميين في أرض الآخر بمعاملة الدولة الاكثر رعاية في كافة مسائل الاقامة والعمل ، وكذلك في الاشتغال بالتجارة والصناعة والمهن الحرة (المادة ١) . وقد وسع نطاق هذا الامتياز بحيث يشمل حيازة وامتلاك واستئجار الاموال العقارية أو الشخصية (المادة ٢) . وكانت المعاهدة المعقودة بين بلجيكا وايطاليا في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٨٨٢ قد نصت ، في المادة ٣ ، على أن يتمتع رعايا كل من الطرفين المتعاقدين الساميين داخل أراضي البلد الاخر بكامل الحقوق المدنية وعلى قدم المساواة . وقد أعلنت المحكمة :

" ينشأ عن هذا ، اذن ، ان الرعايا الفرنسيين في بلجيكا ، بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية يعاملون معاملة الرعايا البلجيكيين تماما من حيث حقوقهم المدنية ، وينطبق عليهم بالتالي التشريع المنظم للايجارات . وليس بذى بال أن تكون هذه المعاهدات سابقة للتشريع المعني أو لاحقة له . . .

" فقد عقدت الحكومة البلجيكية المعاهدة الفرنسية البلجيكية في ٦ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٢٧ أملا في جعل رعاياها في فرنسا يتمتعون بالمزايا المترتبة على جميع التشريعات المتعلقة بالايجارات والملكية التجارية ، بغية معاملة رعايا كل من البلدين على قدم المساواة . . .

" ولهذا يحق للمدعية ، بوصفها من الرعايا الفرنسيين ، المطالبة بتمديد قانوني لاجارة المبنى بموجب معاهدة ٦ تشرين الاول / أكتوبر ١٩٢٧ " (٢٦٧) .

---

(٢٦٦) E. Sauvignon, op. cit. p. 21, note 1. In the same sense S. Basdevant, loc. cit. III. p. 488 .

(٢٦٧) Trossy v. Dumortier, Belgium, Brussels Civil Court (Chamber of Rent Restriction Appeals) 31 May 1928. انظر حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/C.4/269 ، الفقرة ٣١ .

Digitized by UNOG Library

(٤) كذلك أثيرت ونوقشت مسألة ما اذا كان بدء سريان مفعول حكم الدولة الاكثر رعاية لا يستطيع أن يكون ذا أثر رجعي على موقف الدولة المستفيدة ، أى موقف الاشخاص الذين يستمدون حقوقهم من تلك الدولة . ويقول ب. ليفيل (P. LEVEL) :

" ان مدار البحث هنا هو ما اذا كان الحكم يتبع أحكام بدء سريان المعاهدة التي يستمد منها مضمونه أم أحكام بدء سريان المعاهدة التى تنص على معاملة الدولة الاكثر رعاية . ففي الحالة الاخيرة ، يستطيع رعايا الدولة المستفيدة أيضا المطالبة بالمزايا الممنوحة سابقا للدولة محل الرعاية ، ولكن أثر هذه المعاملة لا يسرى الا اعتبارا من تاريخ بدء نفاذ المعاهدة المتضمنة لحكم الدولة الاكثر رعاية . . . أما اذا صح الافتراض الاول وأخضع الحكم أيضا لاحكام بدء سريان المعاهدة المعقودة مع الدولة محل الرعاية ، فان رعايا الدولة المستفيدة يكونون تماما في نفس الوضع الذى يكون فيه رعايا الدولة محل الرعاية ، ويكون لهم الادعاء بأن المزايا المشار اليها تنطبق عليهم قبل صدور المعاهدة المتضمنة للحكم ، أى اعتبارا من بدء سريان المعاهدة المعقودة بين الدولة محل الرعاية والدولة المانحة . وبهذا يكون لرعايا الدولة المستفيدة ، في هذه الحالة الاخيرة ، الحق في تطبيق معاملة الدولة الاكثر رعاية بأثر رجعي بالنسبة الى تاريخ صدور المعاهدة المتضمنة للحكم .

" وقد رفض الفقه الفرنسي فكرة اضفاء هذا النوع من الاثر الرجعي على الحكم . فلا يستطيع رعايا الدولة المستفيدة المطالبة بالمزايا الممنوحة للدولة محل الرعاية الا اعتبارا من تاريخ بدء نفاذ المعاهدة المتضمنة للحكم . وطبيعة الحكم ذاتها لا تبرر أن يمنح الاجانب الذين يتمتعون بالفعل بمركز محل رعاية ، بأثر رجعي ، نفس حقوق المواطنين ، . . . واذا جرى تطبيق المزايا القائمة بصورة آلية ، فان هذا ينطبق على المستقبل فقط ؛ . . . على أن للطرفين المتعاقدين السامين طبعا ، بموجب القاعدة المقبولة بشأن تاريخ بدء النفاذ ، أن يتفقا ، في نص صريح ، على تطبيق الحكم بأثر رجعي . . . فالرأى الذى أقره الفقه الفرنسي يتفق مع تحليل طبيعة الحكم كما يستخلص من القرار الذى أصدرته محكمة العدل الدولية في قضية شركة " الانكلو ـ ايرانيان " . فالتمتع بالمزايا بموجب الحكم ينبثق من الحكم ذاته لا من المعاهدة المتضمنة للأحكام الأساسية التي يلتمس تطبيقها . فلئن كان الحكم يتيح التمتع بالمزايا الممنوحة لرعايا الدولة محل الرعاية ، فانه لا يجعل الدولة المستفيدة بصورة رجعية طرفا في المعاهدة المعقودة بين الدولة المانحة والدولة محل الرعاية " (٢٦٨) .

(٥) وكتب ش. غافالدا (Ch. Gavalda) في نفس المعنى :

" ان الحكم لا يزيل الفوارق السابقة بين شتى النظم القانونية القومية . فالقاعدة ' القياسية ' القائلة بانهاء وجود الحالة القانونية الدولية ' غير المواتية ' في أقرب وقت ممكن . . . لا تعلو على مبدأ القانون الدولي المتمثل في عدم رجعية الأثر . . .

---

(٢٦٨) Op. cit p. 337.

Digitized by UNOG Library

" ان معاملة الدولة الاكثر رعاية ، كما يقول سيل Scelle ، تنتقل بصورة آلية ، ولكن هذا ينطبق على المستقبل فقط . والجدير بالذكر انه يمكن استعمال نفس المنطق في تحديد الموعد الزمني لانطباق معاهدة متضمنة لحكم المقابلة بالمثل . فالمزايا الممنوحة على هذا الأساس لرعايا دولة ما تمتد أيضا بأثر رجعي الى الزمن بدأ فيه رعايانا يتمتعون بهذا الحق (بحكم الواقع ، أو بحكم القانون ، أو بموجب معاهدة) في البلد المعني "(٢٦٩) .

ويبدو أن هذا المنطق صحيح ، وهو يتفق مع القاعدة الواردة في المادة .

(٦) وقد قام أ. د. مكنير (A. D. McNair) ، في كتابه " قانون المعاهدات" ، بدراسة مسألة " ما اذا كان اكتساب دولة ثالثة لحق المطالبة بمعاملة ما شرطا لازما وكافيا لتطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية ، أم أن هذا الحكم لا ينطبق الا عندما تطالب الدولة الثالثة بالمعاملة وتبدأ التمتع بها بالفعل " . ويحسن بنا هنا الاستشهاد بالمحاكمة المنطقية التي أجراها :

" لنفترض أن لبريطانيا العظمى حقا في معاملة الدولة الاكثر رعاية بموجب معاهدة ما معقودة مع الدولة 'ألف' ، وأنه ، بموجب معاهدة مبرمة بين الدولة 'ألف' والدولة 'باء' ، يحق للدولة الأخيرة أن تطالب ، لها هي أو لرعاياها ، بمعاملة معينة من الدولة 'ألف' ، كالاعفاء مثلا من ضريبة الدخل أو عدم تطبيق بعض الاجراءات التشريعية المتعلقة بشغل المنازل ؛ فمتى يحق لبريطانيا العظمى أن تطالب بالحصول من 'ألف' على المعاملة المستحقة للدولة 'باء'؟ فورا ، أم فقط بعد أن تفلح الدولة باء في ترسيخ حقها في هذه المعاملة الممنوح لها بموجب المعاهدة ؟ يمكن أن نجيب على هذا السؤال من وجهة نظر مختلفتين . أما الاول فهي أنه ليس لبريطانيا العظمى ما يبرر مطالبتها بالمعاملة مادامت لا تستطيع أن تؤيد طلبها بكون الدولة باء أو رعاياها يتمتعون فعلا بهذه المعاملة ويمارسونها . وهذا الرأى يضع بريطانيا العظمى تحت رحمة درجة م اليقظة التي تبديها الدولة باء أو درجة أهمية المسألة بالنسبة الى الدولة باء ؛ مثلا ، قد لا يكون للدولة باء أى رعايا يقيمون في اقليم الدولة ألف ويكسبون فيها دخلا يخضع للضريبة . وأما وجهة النظر الثانية فهي أن حكم الدولة الاكثر رعاية الوارد في المعاهدة المعقودة مع بريطانيا العظمى يخولها هي ورعاياها ، آليا ودونما قيود ، جميع الحقوق التي لها نفس طبيعة الحقوق التي تستطيع الدولة باء ورعاياها التمتع بها في أى وقت عندما تكون المعاهدة سارية المفعول بصرف النظر عن مسألة ما اذا كانت الدولة باء ورعاياها يمارسون تلك الحقوق ويتمتعون بها بالفعل أم لا ، أى بصرف النظر عن مسألة ما اذا كانت باء قد طالبت بها أو أهملت المطالبة بها أو لم تسنح لها مناسبة للمطالبة بها . والمستشارون القانونيون لحكومة المملكة المتحدة

---

(٢٦٩) Revue Critique de droit international privé (Paris), No. 3 (July - September 1961), p. 538 note to a decision of the Court of Cassation of 12 October 1960.

Digitized by UNOG Library

يرون أن الرأى الثاني هو الرأى الصحيح ، أى أنه "اذا كانت المسألة تختلف حتما باختلاف التفسير الصحيح لحكم الدول الاكثر رعاية الذى قد تنشأ عنه الحق . . . يمكن القول بوجه عام أن الحق يمتد الى المعاملة التي يحق للدولة الاكثر رعاية التمتع بها سواء طولب به أو طبق بالفعل أم لا". وقد أخذت المملكة المتحدة بهذا الرأى الثاني وأفلحت في فرضه " (٢٧٠) .

ويقول المؤلف ذاته أن المملكة المتحدة اتخذت موقفا مماثلا في حالات لم تكن فيها هي الدولة المستفيدة بل الدولة المانحة :

" في ١١ نيسان/ابريل ١٩٠٦ عندما سئل رجال القانون ، بصدد نزاع يتصل بحق الاجانب في الحصول على شهادات بريطانية لقيادة الطائرات أو ارشاد السفن ، عما اذا كان الحق الذى يجوز لرعايا الدول المشار اليها المطالبة به حقا مطلقا بموجب تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية ، أم أنه لا يمكن المطالبة بهذا الحق الا بشرط ان يكون رعايا الدول التي كانت قد منحت المعاملة القومية قد طالبوا بالامتياز الخاص المعني ونالوه ، وقال رجال القانون المذكورون ان الاجابة على هذا السؤال لا بد أن تتوقف على التفسير الصحيح لمضمون حكم الدولة الاكثر رعاية الذى يمكن طرح هذا السؤال بشأنه ؛ ولكننا نرى ، بوجه عام ، أن الحق يتناول المعاملة التي يحق للدولة الاكثر رعاية التمتع بها ، سواء طولب فعلا بهذه المعاملة ام لم يطالب . ولكن المعاملة الممنوحة في الممارسة الفعلية تتوقف الى حد بعيد على تفسير المعاهدة التي هي مرهونة بها " (٢٧١) .

وهناك مؤلف آخر يبرهن على ان هذا الرأى غير مقصور على التقليد البريطاني :

" في عام ١٩٤٣ اتخذت السفارة الامريكية في سنتياغو موقفا مفاده ان حكم الدولة الاكثر رعاية غير المشروط الوارد في الاتفاق التجارى المعقود بين الولايات المتحدة وشيلي يأذن ، مع الاعفاء من الرسوم ، باستيراد الاخشاب الامريكية ، "المقابلة للانواع المحددة في المذكرات المتبادلة بين حكومتي بيرو وشيلي [والتي تنص على الاعفاء من الرسوم لدى استيراد شيلي أنواعا معينة من خشب البيرو] ، وان هذا الرأى صحيح بصرف النظر عما اذا كان قد تم استيراد أى من أنواع الخشب الخاصة المحددة في المذكرات الى شيلي ، من بيرو أو من أى بلد آخر". وهكذا نرى أن حكم الدولة الاكثر رعاية قد فسر على أنه يمنح الحقوق التي يحق لبلد آخر ان يطالب بها لمنتجاته بصرف النظر عما اذا كان هذا البلد قد استفاد فعلا من هذه الحقوق الخاصة بهذه المنتجات " (٢٧٢) .

---

(٢٧٠) Op.cit., pp.278-279 .

(٢٧١) Ibid., pp.279-280 .

(٢٧٢) M. Whiteman, op.cit., p.750 .

Digitized by UNOG Library

(٧) وتنص المادة ١٨ على ان منح مزايا للدولة الثالثة هو الذى يجعل الحكم ذا مفعول . ويمكن ان يتم هذا " المنح " سواء بعقد معاهدة أو بأى نوع آخر من الاتفاقات المعقودة بين الدولة المانحة والدولة الثالثة . فهل تكون النتيجة هي ذاتها اذا لم تكن المنحة مبنية على معاهدة بل على القانون الداخلي للدولة المانحة ؟ يقول أ . د . مكنير :

" ان هذه المسألة غالبا ما تسوى دون اى لبس في ذات نص الحكم المتصل بالموضوع ؛ وهكذا ، مثلا ، نجد من المألوف ورود حكم بالصيغة التالية :

يكون لرعايا كل من الطرفين المتعاقدين السامبين على أرض الطرف الآخر كامل الحرية في ان يحتازوا ويمتلكوا كل انواع الممتلكات . . . التي تسمح قوانين الطرف المتعاقد السامي الآخر لرعايا أى بلد أجنبي بحيازتها وامتلاكها .

" ولكن ، حين تقتصر المعاهدة على النص على ان لرعايا الدولة ' ألف ' حق المطالبة بالتمتع بما قد ' تمنحه ' الدولة ' باء ' لرعايا الدولة ' جيم ' من حقوق وامتيازات ، قد يثور تساؤل عما اذا كان الحكم يشير الى المنح بمعاهدة او المنح بأية وسيلة أخرى ، أيا كانت . وجواب هذا السؤال في نظر المملكة المتحدة هو ان الحكم يشير الى المنح بأية وسيلة كانت " (٢٧٣) .

(٨) ويقول ب . نولد (B.Nolde) : " ليس مهما على الاطلاق ان تكون المزايا الممنوحة الى ' بلد ثالث ما ' مستمدة من القانون المحلي للطرف المتعاقد الآخر أو مستمدة من الاتفاقات يعقدها هذا الاخير مع ذلك البلد الثالث " (٢٧٤) وهو يصف كذلك هذه القاعدة بأنها " قاعدة مستقرة منذ زمن طويل وانها لا نزاع فيها اطلاقا " (٢٧٥) .

(٩) والقرار الذى اتخذه معهد القانون الدولي في عام ١٩٣٦ صريح أيضا :

" ان حكم الدولة الاكثر رعاية يمنح المستفيد النظام الذى منحه الطرف المتعاقد الآخر لرعايا وسلع وسفن اى بلد ثالث بموجب قانونه الداخلي وقانونه التعاهدى " (٢٧٦)

(١٠) وغني عن البيان ان الاجابة على السؤال المعالج في الفقرات السابقة تتوقف على تفسير حكم ما . والغرض من القاعدة المقترحة هو ، على وجه الدقة ، المساعدة على تسوية الحالات التي يكون فيها الحكم قد صيغ على نحو يشير فقط وببساطة الى معاملة الدولة الاكثر رعاية دون ان يتضمن تفاصيل عن تطبيقه . ويعتقد انه يمكن في هذه الحالات الافتراض بأن ما قصد اليه الطرفان هو جعل المستفيد في نفس الوضع القانوني للدولة الثالثة . وقد كان في هذه الفكرة ، وفي النظرية التي

---

(٢٧٣) Op.cit., p.280 .

(٢٧٤) Loc.cit., p.48 .

(٢٧٥) Ibid. Similarly, E. Sauvignon, loc.cit., p.22 .

(٢٧٦) أنظر " حولية ١٩٦٩ " ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/215 ، المرفق الثاني .

Digitized by UNOG Library

اعتمدتها اللجنة في المادة ٧ أعلاه والقائلة بأن المستفيد يستمد حقه من المعاهدة المتضمنة للحكم ، مبرر كاف لاعتماد القاعدة المقترحة في المادة ١٨ .

(١١) ولهذا فان الفقرة ١ من المادة ١٨ تنص على ان حق الدولة المستفيدة في التمتع بالمعاملة التي تتمتع بها دولة ثالثة ينشأ في الوقت الذى تمنح فيه الدولة المانحة تلك المعاملة للدولة الثالثة . ويجب ان يفهم من ذلك انه اذا كانت الدولة الثالثة تتمتع بتلك المعاملة بالفعل عند بدء نفاذ الحكم، اى المعاهدة التي تتضمنه ، فان الدولة المستفيدة تصبح فورا مؤهلة للمعاملة ذاتها . أما اذا منحت الدولة الثالثة المعاملة المعنية في وقت لاحق ، فان حق الدولة المستفيدة ، ينشأ عند حلول هذا الوقت اللاحق .

(١٢) وفي حالة خضوع حكم الدولة الاكثر رعاية لشرط المقابلة المادية بالمثل ، فلا بد من توفر عنصر ثالث كيما ينشأ حق الدولة المستفيدة في المعاملة المعنية ؛ فالدولة المستفيدة لن تكون مؤهلة لذلك الحق الا في الوقت الذى تبلغ فيه الدولة المانحة باستعدادها لمنحها المقابلة المادية بالمثل في ما يتعلق بالمعاملة المعنية . فهذه هي اللحظة التي ينشأ فيها حق الدولة المستفيدة في المعاملة محل الرعاية بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية الخاضع لشرط المقابلة المادية بالمثل ، مالم يتفق الطرفان على خلاف ذلك .

المادة ١٩

انقضاء أو تعليق الحقوق الناشئة عن حكم الدولة الاكثر رعاية

١ — ينقضي حق الدولة المستفيدة في معاملة ما ينص عليها حكم الدولة الاكثر رعاية ، أو يعلق ، في وقت انقضاء أو تعليق المعاملة المقابلة الممنوحة من قبل الدولة المانحة .

٢ — وينقضي أيضا حق الدولة المستفيدة في معاملة ما ينص عليها حكم الدولة الاكثر رعاية المشروط بالمقابلة المادية بالمثل ،أو يعلق ، في الوقت الذى تبلغ فيه الدولة المستفيدة الدولة المانحة انهاءها أو تعليقها تلك المقابلة المادية بالمثل .

التعليق

(١) ينتج عن طبيعة حكم الدولة الاكثر رعاية ذاتها ان حق الدولة المستفيدة — وبالتالي انطباق الحكم — ينقضي عند ما تفقد الدولة الثالثة مركزها المشمول بالرعاية . فمتى زال هذا الامتياز لا يعود هناك وجود للواقع الذى حرك تطبيق الحكم وبالتالي يبطل مفعول الحكم (٢٧٧) .

---

(٢٧٧) R. C. Snyder, op. cit., p. 37; M. Sibert, op. cit., p.255 .

Digitized by UNOG Library

(٢) وهكذا أصدرت المحكمة الادارية العليا في فنلندا ، في قضية تطبيق الاتفاق التجـــارى المعقود بين فنلندا والمملكة المتحدة ، حكما في ١٢ آذار/مارس ١٩٤٣ بالمعنى التالي :

" كان المفترض ان الرسوم المفروضة على بعض السلع في الاتفاق التجارى المعقـــود بين فنلندا والمملكة المتحدة يجب ان تنطبق ايضا على السلع المستوردة من المانيا وفقـــا لحكم الدولة الاكثر رعاية السارى المفعول بين فنلندا والمانيا . وقد قررت المحكمة أن حكـــم الدولة الاكثر رعاية لم يعد ، بعد اعلان المملكة المتحدة الحرب على فنلندا ، ينطبق على المانيا ، وانه ينبغي بالتالي معاملة الرسوم المفروضة على السلع المستوردة من المانيا معاملة مستقلة لا وفقا للاتفاق التجارى المعقود بين فنلندا والمملكة المتحدة " (٢٧٨) .

(٣) وقد عبر معهد القانون الدولي في قراره المتخذ في عام ١٩٣٦ عن هذه الخاصة في حكـم الدولة الاكثر رعاية على النحو التالي :

" ان مدة استمرار آثار حكم الدولة الأكثر رعاية مقيدة بمدة الاتفاقيات المعقودة مـع الدول الثالثة والتي أدت الى تطبيق ذلك الحكم" (٢٧٩) .

وفي أثناء المداولات المتعلقة بتدوين قانون المعاهدات ، قدم السيد خيمينيس دى أرتيشاغا ، مشروع الحكم التالـي :

" عندما يقوم الطرفان بنسخ أو نقض الاحكام التعاهدية المانحة للحقوق أو الامتيازات ، لا يعود بامكان دولة ثالثة ان تتذرع بهذه الاحكام بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية" (٢٨٠) .

وكلا النصين مقصور على الحالة التي يكون فيها الامتياز الممنـوح مـن الدولـة المانحـة لدولة ثالثة قد نص عليه في معاهدة .

(٤) وبامكان ارادة الطرفين ، طبعا ، تغيير تطبيق الحكم في ظروف خاصة . فقد قال الطـرف الامريكي بوجود مثل هذه الظروف الخاصة في القضية المتعلقة بحقوق رعايا الولايات المتحدة الامريكية في المغرب التي رفعتها الولايات المتحدة الى محكمة العدل الدولية (٢٨١) . ولكن المحكمة فسرت احكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في المعاهدات المعقودة بين الولايات المتحدة والمغرب وفقا لطبيعة احكام الدولة الاكثر رعاية وغرضها العامين . وجاء في أقوال المحكمة ذاتها :

---

(٢٧٨) تطبيق الاتفاق التجارى المعقود بين فنلندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ، فنلندا ، المحكمة الادارية العليا ، ١٢ آذار/مارس ١٩٤٣ . أنظر : حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرة ١٣ .

(٢٧٩) أنظر : حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الثاني .

(٢٨٠) أنظر : حولية ١٩٦٤ ، المجلد الاول ، الجلسة ٧٥٢ ، الفقرة ١ .

(٢٨١) تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٥٢ ، ص ١٧٦ .

Digitized by UNOG Library

" ان الاعتبار الثاني (الذى قدمته الولايات المتحدة) مبني على رأى مفاده أنه ينبغي اعتبار احكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في معاهدات معقودة مع بلدان كالمغرب طريقة من طرق الصياغة بالاحالة ، لا وسيلة لاقامة وصيانة المساواة في المعاملة دون تمييز بين شتى البلدان المعنية . وبناء على هذا الرأى فان الحقوق والامتيازات التي يحق لبلد ما أن يطالب بها بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية ، والتي كانت قائمة عند بدء نفاذه ، تثبّت الى الابد عن طريق الاحالة ، ويستمر التمتع بها وممارستها حتى بعد نقض الاحكام التعاهدية التي انبثقت منها .

" وهذا القول لا يتمشى مع نوايا الطرفين المعنيين الآن ، سواء فسر على المعنى الأول أو على المعنى الثاني ، هذا ما تدل عليه ، في وقت واحد ، صياغة المعاهدات الخاصة والنسق التعاهدى العام الذى يبرز من دراسة المعاهدات . . . فهذه المعاهدات تدل على ان الغرض من احكام الدولة الاكثر رعاية هو اقامة المساواة الاساسية دون تمييز بين جميع البلدان المعنية ، وصيانة هذه المساواة في جميع الاوقات " (٢٨٢) .

كذلك ذهبت المحكمة في نفس الحكم الى أنه :

" ليس من الثابت ان لاحكام الدولة الاكثر رعاية الواردة في المعاهدات المعقودة مع المغرب معنى وأثرا غير ما للاحكام المماثلة الواردة في معاهدات أخرى ، او أنها تخضع لقواعد قانونية مختلفة . فحين تنسخ أو تنقض الاحكام المانحة للاعفاء الضريبي والواردة في المعاهدات المعقودة بين المغرب ودول ثالثة ، لا يعود من الممكن التذرع بهذه الاحكام بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية " (٢٨٣) .

(٥) ومن الامثلة البارزة على تفسير النسق العام لتطبيق الحكم ، مثال الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) . فالنص الرئيسي في الاتفاق العام هو حكم عام من أحكام الدولة الاكثر رعاية بصدد الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم ، نصت عليه الفقرة ١ من المادة الاولى (٢٨٤) غير أن الفقرة ١ من المادة الثانية من الاتفاق العام تنص على ما يلي :

" يمنح كل طرف متعاقد الاطراف المتعاقدة الاخرى ، في مجال التجارة ، معاملة لا تقل أفضلية عن المعاملة المنصوص عليها في الجزء ذى العلاقة من القائمة المقابلة المرفقة بهذا الاتفاق " (٢٨٥) .

---

(٢٨٢) المرجع نفسه ، صفحة ١٩١ — ١٩٢ .

(٢٨٣) المرجع نفسه ، صفحة ٢٠٤ — ٢٠٥ .

(٢٨٤) أنظر ، أعلاه ، الفقرة (١٠) من التعليق على المادة ٤ .

(٢٨٥) الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣ .

Digitized by UNOG Library

ويقول ج . كورزون (G. Curzon) :

" يمكن حتى القول ان الفقرة ١ من المادة الثانية ـ المتعلقة بقوائم التنازلات ـ أكثر أهمية من حكم الدولة الاكثر رعاية ذاته . فهذه الفقرة من المادة الثانية هي ظاهرة جديدة كل الجدة في التشريع التجارى الدولي واضافة غير طفيفة الى حكم الدولة الاكثر رعاية و " القوائم " هي عبارة عن قائمة نهائية بجميع التنازلات التي قدمتها كافة الاطراف المتعاقدة أثناء مفاوضتها مع شركائها التجاريين ، وبمعدلاتها القصوى . والفرق الذى تدخله هذه الاضافة على حكم الدولة الاكثر رعاية يتمثل في الحماية التي تقدمها تجاه ارتفاع التعريفات الجمركية على المواد المذكورة في القوائم . اما الحكم التقليدى فهو ، وان كان يضمن معاملة الدولة الاكثر رعاية غير المشروطة ، لا ينص الا على المساواة في المعاملة ازاء تغير التعريفات الجمركية . . . " (٢٨٦) .

ويقول هـ . سي . هوكنز (H.C. Hawkins) ان الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة

" . . . يتجاوز مبدأ الدولة الاكثر رعاية في هذا الصدد . فكل عضو يقدم تنازلا ملزم مباشرة بمنح التنازل ذاته لجميع الاعضاء الآخرين بملء الحق ؛ وهذا يختلف عن جعل التنازل الاخير مرهونا باستمرار سريان الاتفاق المعقود بين الطرف المانح للتنازل والطرف الذى تفاوض بشأنه " (٢٨٧) .

(٦) ويقدم مؤلف فرنسي الصورة التالية عن تطبيق الحكم :

" . . . يمكن تشبيه الحكم بالعوامه ، التي تمكن صاحبها من البقاء على أعلى مستوى من الالتزامات المقبولة من جانب الدولة المانحة ازاء الدول الاجنبية ؛ فاذا انخفض ذلك المستوى ، عجزت العوامه عن التحول الى منطاد لابقاء المستفيد من الحكم ، بصورة مصطنعة ، فوق المستوى العام للحقوق التي تمارسها الدول الاخرى " (٢٨٨) .

وفي نظام (غات) يؤدى نص الفقرة ١ من المادة الثانية في الواقع ، كما رأينا ، الى تحويل العوامة المتمثلة في الحكم الى منطاد (اذ ان التنازلات ، متى منحت ، تصبح بحكم المادة الثامنة والعشرين من الاتفاق العام غير ممكنة السحب الا بمشاورات معقدة وعسيرة بين الاطراف المتعاقدة) . ومع ذلك ينظر الى النظام الخاص للاتفاق العام على انه يشكل استثناء من القاعدة العامة لتطبيق الحكم ، وان هذه القاعدة لا تتأثر مطلقا باختلاف تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية في اطار (غات) تطبيقا ناجما عن اتفاق خاص بين الاطراف المتعاقدة .

---

(٢٨٦) Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques (New York, Praeger, 1966).

(٢٨٧) المرجع السابق الذكر ، صفحة ٢٢٦ ، الملاحظة على الفصل الثامن .

(٢٨٨) CL. Rossillion, "La clause de la nation la plus favorisée dans la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice", Journal du droit international (Paris), 82nd year, No.1 (January - March, 1955), p. 106 .

Digitized by UNOG Library

(٧) وفي انقضاء الحكم أو تعليق تطبيقه ، ليس من المهم أبدا معرفة السبب الذى أدى الى انقضاء المزايا الممنوحة لدول ثالثة . فلما كانت القاعدة المقترحة ممكنة الاستبعاد ، فان في وسع الاطراف في معاهدة تتضمن الحكم الاتفاق على مواصلة الرعاية التي يتبادلونها حتى بعد انتهاء منح المزايا للدولة الثالثة . كما أن في وسع كل منهم المحافظة على وضعه الخاص المشمول بالرعاية على اساس ترتيبات خاصة . فيما يلي مثل تاريخي على هذه الحالة :

" تقدم الحرب الايطالية الحبشية مثلا أخيرا على مواصلة الدولة المستفيدة من الحكم التمتع بمزية ما بعد انقضاء مدة المعاملة الممنوحة للبلد الثالث محل الرعاية . فقد اسفرت الجزاءات المفروضة على ايطاليا عن قيام الدول الاعضاء في عصبة الامم بانهاء معاهداتها التجارية مع روما . وكان المفروض في العادة ان ينتهي في الوقت ذاته منح المزايا ، المنبثقة عن تلك المعاهدات ، للبلدان الثالثة المستفيدة من الحكم . غير ان هذه المزايا صينت للبلدان المعنية على اساس الفقرة ٣ من المادة ١٦ من الميثاق ، وهي الفقرة التي اتفق اعضاء العصبة بموجبها على مساندة بعضهم بعضا في التدابير المالية والادارية المتخذة على سبيل الجزاء ، بغية تخفيض الخسائر والاضرار الناجمة عن التدابير السالفة الذكر الى الحد الادنى " (٢٨٩) .

ويضيف المؤلف الملاحظة التالية مستشهدا بالحالة :

" وفي وسع المادة ٤٩ من ميثاق الامم المتحدة [المساعدة المتبادلة في تنفيذ التدابير التي يقررها مجلس الامن] ايضا تبرير طلب في هذا الصدد تقدمه دولة مستفيدة ، وان اقتضى ذلك ان تكون هذه الاخيرة قد قامت باجراء المشاورات المنصوص عليها في المادة ٥٠ " (٢٩٠) .

(٨) والفقرة ١ من المادة ١٩ تنطبق على جميع انواع احكام الدولة الاكثر رعاية سواء خضعت أم لم تخضع لشرط المقابلة المادية بالمثل . فمن الواضح ان حق الدولة المستفيدة في المعاملة محل الرعاية ينقضي أو يعلق في وقت انقضاء أو تعليق المعاملة المقابلة الممنوحة من قبل الدولة المانحة ، حسب الحالة . وحين تقوم الدولة المانحة بمنح أكثر من دولة ثالثة معاملة تقع في مجال المادة محل الحكم ، ينبغي ان يكون مفهوما ان حق الدولة المستفيدة في المعاملة محل الرعاية ينقضي أو يعلق عند انقضاء أو تعليق منح المعاملة المقابلة لجميع الدول الثالثة المعنية .

(٩) وتعالج الفقرة ٢ من المادة ١٩ حالة حكم الدولة الاكثر رعاية الخاضع لشرط المقابلة المادية بالمثل . وفي هذه الحالة ، فان حق الدولة المستفيدة في الفوائد التي تتمتع بها الدولة

---

(٢٨٩) E. Sauvignon, op. cit., pp. 96-97 .

(٢٩٠) Ibid. For details of the Ethiopian-Italian case see League of Nations, Official Journal, Special Supplement No. 145, p. 26 and Special Supplement No.150, pp. 11-12 .

Digitized by UNOG Library

الثالثة ينقضي أو يعلق أيضا في وقت توقف الدولة المستفيدة بصورة دائمة أو مؤقتة عن منح المقابلة المادية بالمثل . ويكون أثر الاخطار بذلك باسم الدولة المستفيدة أو تعليق حقها هي بصرف النظر عن استمرار الدولة الثالثة في التمتع بالمعاملة محل الرعاية المعنية .

(١٠) واحكام المادة ١٩ لا تتسم بطابع الشمولية . فهناك احداث اخرى تستطيع ايضا انهاء التمتع بحقوق الدولة المستفيدة ، ومن ذلك : انتهاء المدة المحددة في الحكم ؛ واتفاق الدولة المانحة والدولة المستفيدة بشأن الانتهاء ؛ واتحاد الدولة المانحة والدولة الثالثة . وقد كان من رأى بعض اعضاء اللجنة ان انهاء المقابلة المادية بالمثل أو تعليقها دون اخطار يؤدى ايضا الى انهاء أو تعليق التمتع بحقوق الدولة المستفيدة .

Digitized by UNOG Library

المادة ٢٠

ممارسة الحقوق الناشئة عن حكم الدولة الاكثر رعاية ، والتقيد بقوانين الدولة المانحة

ان ممارسة الحقوق الناشئة عن حكم من احكام الدولة الاكثر رعاية لصالح الدولة المستفيدة ، او لصالح اشخاص او اشياء على علاقة محددة بها ، تخضع للتقيد بقوانين الدولة المانحة ذات الصلة بذلك . على انه لا يجوز لهذه القوانين ان تطبق على صورة تكون معها معاملة الدولة المستفيدة ، او معاملة الاشخاص او الاشياء التي هي على علاقة محددة بهذه الدولة ، أقل رعاية من معاملة الدولة الثالثة أو معاملة الاشخاص أو الاشياء التي هي على ذات العلاقة بهذه الدولة الثالثة .

التعليق

(١) ان حكم الدولة الاكثر رعاية غير المشروط يخول الدولة المستفيدة حق ممارسة الحقوق المذكورة في الحكم او التمتع بها دون عوض ودون أية شروط . ويمارس هذه الحقوق او يتمتع بها في الحالات العادية رعايا الدولة المستفيدة وسفنها ومنتجاتها وما الى ذلك . ويقصد بعبارة " دون اية شروط " في هذا السياق انه لا يمكن جعل حق الدولة المستفيدة (وبالتالي حق رعاياها وسفنها ومنتجاتها وما الى ذلك) مرهونا بممارسة الدول المانحة (ورعاياها وسفنها ومنتجاتها وما الى ذلك) لهذا الحق وتمتعها به في اقليم الدولة المستفيدة . الا انه لا يمكن مع ذلك التوسع في تفسير عنصر اللامشروطية بحيث يعفي الدولة المستفيدة (أى رعاياها وسفنها ومنتجاتها وما الى ذلك) من واجب التقيد بالقوانين والانظمة الداخلية في الدولة المانحة بقدر ما يتوجب التقيد بها على أية دولة أخرى (أى رعايا هذه الدولة ومنتجاتها وما الى ذلك) .

(٢) والقضية التالية ، التي بتّت فيها محكمة النقض الفرنسية منذ عهد قريب ، توضح الفكرة الكامنة وراء المادة ٢٠ . فقد أدين المستأنف ، وهو من الرعايا الايطاليين ، بذنب عدم الحصول ، بوصفه اجنبيا ، على ترخيص بممارسة التجارة ، وذلك بموجب المادة (١) من المرسوم الصادر في ١٢ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٣٨ . وقد ادعى بانه غير مطالب بالحصول على ترخيص بممارسة التجارة لأنه ، بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية الوارد في الاتفاق الفرنسي ــ الايطالي المعقود في ١٧ أيار/مايو ١٩٤٦ ، يحق له الاعتماد على المعاهدة الفرنسية ــ الاسبانية المبرمة في ٧ كانون الثاني /يناير ١٨٦٢ ، التي اعطت الرعايا الاسبانيين حق ممارسة التجارة في فرنسا . وقد ذهب المدعي العام الى ان المعاهدة الفرنسية ــ الاسبانية لم تعف الرعايا الاسبانيين من شرط الحصول على ترخيص بممارسة التجارة ، وان وزير الخارجية الفرنسي قد ذكر في رسالة مؤرخة في ١٥ نيسان /ابريل ١٩٥٧ أن الرعايا الاجانب الذين يمكنهم الاعتماد على المعاهدات التي تمنح حق ممارسة التجارة في فرنسا لا يعفون من شرط الحصول على ترخيص بممارسة التجارة ، وأن هذه الرسالة ملزمة للمحاكم . وقد رفضت المحكمة الاستئناف ، معلنة :

Digitized by UNOG Library

" ان الحكم موضع الاستئناف ، بالنظر الى رسالة وزير الخارجية المؤرخة في ١٥ نيسان/ابريل ١٩٥٧ ، . . . يسجل أن حق ممارسة التجارة في فرنسا ، الممنوح للرعايا الاجانب بموجب اتفاقات دولية ، لا يعفي الرعايا الاجانب من الحاجة الى تلبية الشرط اللازم لذلك والكافي لممارسته ، وهو شرط الحصول على ترخيص بممارسة التجارة ، وان ذلك ينطبق بوجه خاص على الرعايا الايطاليين بموجب الاتفاق الفرنسي — الايطالي المعقود في ١٧ أيار/مايو ١٩٤٦ ؛

" ولذلك فقد توصل الحكم موضع الاستئناف الى قرار صحيح دون ان ينتهك أى حكم من الأحكام المشار اليها في مذكرة الاستئناف .

" ولئن كان لا يمكن تفسير الاتفاقات الدولية الا من جانب الاطراف المتعاقدة ، فان تفسير المسألة المذكورة ، بالنظر الى ان فرنسا هي المعنية بها ، هو من اختصاص الحكومة الفرنسية ، التي يحق لها وحدها ان تحدد مدلول ونطاق الوثيقة الدبلوماسية ؛ والاتفاق الفرنسي — الايطالي المعقود في ١٧ أيار/مايو ١٩٤٦ ينص على أنه يحق للرعايا الايطاليين التمتع بحكم الدولة الاكثر رعاية ، ولكن المعاهدة المعقودة في ٧ كانون الثاني/يناير ١٨٦٢ بين فرنسا واسبانيا ، وهي المعاهدة التي يعتمد عليها المستأنف والتي تنطبق على الرعايا الايطاليين فيما يتعلق بممارسة المهن التجارية ، ينبغي أن تفهم ، حسب التفسير الذى قدمه وزير الخارجية ، على النحو التالي : اذا كان لا يمكن للاحكام التي تطبق على الرعايا الاجانب ، دون انتهاك لأحكام الاتفاقية ، أن تهدف وأن تؤدى الى الحد من التمتع بالحقوق التي تمنحها المعاهدة للرعايا الاسبان ، فان الزام التاجر الاسباني بالحصول على ترخيص خاص بممارسة التجارة لا يؤثر على تمتعه بتلك الحقوق بل يقتصر أثره على شروط ممارستها . وشرط الحصول على ترخيص بممارسة التجارة هو بالتالي ، في ما يتعلق بالأجنبي الذى يعامل معاملة المواطن ، شرط لازم وكاف معا لتخويله الحقوق الممنوحة للمواطنين " (٢٩١) .

(٣) ويتضمن الحكم نفسه في بعض الحالات اشارة الى قوانين الدولة المانحة وينص نصا صريحا على انه ينبغي أن تمارس الحقوق المذكورة " على نحو يتفق مع قوانين " تلك الدولة . وقد كانت تلك حالة القضية التي نوجزها في ما يلي : كان المتوفي ، لدى وفاته ، يقيم في ولاية نيويورك . وقد مات بلا وصية . وكان من مواطني ورعايا مملكة ايطاليا ، وكان جميع افراد اسرته مقيمين في ايطاليا . ولم يكن أى من أفراد أسرته مقيما في ولاية نيويورك بعد وفاته ، كما ذكر في الدعوى أنه لم يكن له دائنون . وقد قدم القنصل العام لمملكة ايطاليا عريضة بادارة تركة المتوفى . ولم يحضر مدير التركات العام رغم تبليغه رسميا . وقد زعم المدعي انه يحق له ادارة التركة دون تقديم كفالة ، وان له الافضلية في ذلك على مدير التركات العام ، مستندا في طلبه على الاحكام الواردة في المعاهدة القنصلية المبرمة عام ١٨٧٨ بين الولايات المتحدة وايطاليا . وقد أذنت المحكمة بالادارة ولكنها أعلنت ما يلي :

---

(٢٩١) Cornelli Case, Franco, Court of Cassation, 2 July 1958 وانظر حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرة ٦٣ .

Digitized by UNOG Library

" اذا قبل ، بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية الوارد في المعاهدة المعقودة مع ايطاليا بشأن حقوق القناصل العامين وامتيازاتهم وحصاناتهم ومزاياهم ، أن الحكم الوارد في معاهدة ٢٧ تموز/يوليه ١٨٥٣ المعقودة مع الجمهورية الارجنتينية (٢٩٢) يصبح جزءا لا يتجزأ من المعاهدة المعقودة مع ايطاليا ، فاني لا أجد في هذا الحكم أى تبرير للنتيجة التي يطلبها المدعي . فالحق في التدخل " وفقا لقوانين ولاية نيويورك " امر يختلف جدا عن الحق في تنحية قوانين الولاية ، وحرمان الموظف المكلف بادارة تركات الاشخاص المقيمين في الولاية والذين لا يتركون من بعدهم أحدا من أفراد اسرتهم ضمن حدود الولاية من حقه وواجبه في ادارة ممتلكاتهم . ولما كانت قوانين الولاية تقضي بأن يقدم مدير التركة كفالة تقاس بقيمة الاصول الموجودة ، فليس في احكام المعاهدة ما يمنح القنصل أى اعفاء من التقيد بهذا الشرط يحصل عليه بمجرد تأكيده ما خلاصته أن لا علم له بوجود أية ديون . . . ولذلك يمكن تسمية المدعي مديرا للتركة متى قدم الكفالة المعتادة ، علما بأن هذا يتم وفقا لقانوننا المحلي ، ولان مدير التركات العام قد رفض التدخل " (٢٩٣) .

(٤) ويحدث أيضا ، في حالات أخرى ، أن يرد النص على واجب مراعاة القوانين الداخلية للدولة المانحة في حكم منفصل من المعاهدة التي تتضمن حكم الدولة الاكثر رعاية . ومن ذلك ، مثلا ، الاتفاق التجارى الطويل الاجل المعقود في ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٦٢ بين اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية والجمهورية العربية المتحدة الذى يتضمن الحكم التالي (المادة ٦) :

" يجرى تبادل السلع بين اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية والجمهورية العربية المتحدة وفقا لاحكام هذا الاتفاق ولقوانين وانظمة الاستيراد السارية المفعول في البلدين شريطة ان تكون هذه القوانين والانظمة مطبقة على جميع البلدان " (٢٩٤) .

(٥) ويعبر احد المؤلفين الالمان عن القاعدة التي تقترحها المادة ٢٠ على النحو التالي :

" لا يجوز الخلط بين الشروط المتصلة بمنح نوع خاص من المعاملة التفضيلية يطالب به

---

(٢٩٢) تنص المادة التاسعة من المعاهدة المعقودة بين الولايات المتحدة الامريكية والارجنتين على ما يلي :

" اذا توفي أى من رعايا الطرفين المتعاقدين دون وصية في أى مكان من أراضي الطرف الآخر ، يحق للقنصل العام للدولة التي كان ينتمي اليها المتوفى او لقنصلها ، او لممثل هذا القنصل العام او القنصل في غيابه ، ان يتدخل في حيازة تركة المتوفى وادارتها وتصفيتها القضائية ، وفقا لقوانين البلد ، لصالح الدائنين والورثة الشرعيين " .

(٢٩٣) In re : Logiorato's Estate, United States of America, State of New York New York Country Surrogate's Court, February 1901 . انظر حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/269 ، الفقرة ٨٩ .

(٢٩٤) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٤٧٢ .

Digitized by UNOG Library

بموجب حكم الدولة الاكثر رعاية ، وبين الصيغة الشرطية لحكم الدولة الاكثر رعايـــــة . فالمقصود هنا ليس التعامل بالمثل في نطاق معنى الصيغة الشرطية لحكم الدولة الاكثـــر رعاية ، بل بالمتطلبات التي يجب الوفاء بها للتمتع بالمحتوى الفعلي للمعاملة الاكثـــــر رعاية (ومن ذلك مثلا شهادة الأهلية التي تطلب للترخيص لشخص اجنبي بممارسة مهنـــة معينة ، وشهادات المنشأ او التحليل لاغراض اثبات منشأ السلع وتصنيفها الجمركي) . ولكن مثل هذه الشروط العملية ينبغي أن تكون ذات صلة موضوعية بالمزية التي تمنح ، لا أن تستخدم ذريعة للتمييز المستتر "(٢٩٥) .

وتلفت الجملة الاخيرة من هذا النص الانتباه الى شرط النية الحسنة . وهذا الشرط لا يقتصر بالطبع على هذه الحالة بالذات .

(٦) ومع ان التعليقات والسوابق تتحدث عن حالات غير مشروطة من احكام الدولة الاكثر مراعـاة ، فانه يبدو أمرا طبيعيا أن القاعدة المقترحة تنطبق ايضا على الحالات التي يكون فيها حكم الدولـــة الاكثر رعاية مقرونا بشرط المقابلة المادية بالمثل . فالقاعدة المقترحة اذن قد صيغت بعبارات عامة ، وهي لا تفرق بين هذين النوعين من الاحكام .

(٧) وللقاعدة المقترحة في المادة ٢٠ بعض الشبه بالمادة ٤١ من اتفاقية فيينا للعلاقـــات الدبلوماســـية (٢٩٦) ، والمادة ٥٥ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (٢٩٧) ، والمادة ٤٧ من اتفاقيـة البعثات الخاصة (٢٩٨) . فالفقرة ١ من المواد المتصلة بالموضوع في الاتفاقيتـــين الاوليين تنص علـى ما يلي :

" ١ــ على جميع الاشخاص الذين يتمتعون بالامتيازات والحصانات ، دون الانتقاص من امتيازاتهم وحصاناتهم هذه ، مراعاة قوانين وانظمة الدولة المعتمدين لديها . وعليهـم أيضا عدم التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة ".

وتأخذ الفقرة ١ من المادة المتصلة بالموضوع في اتفاقية البعثات الخاصة بالنص السابق ذاته مع بعض التغييرات في الصياغة . الا أن من الممكن الرجوع بجذور القاعدة الواردة في المادة ٢٠ الى مرحلـة أقدم ، تعود بها الى مبدأ سيادة الدول وتساويها . فمن الواضح أنه يجب عموما ، فيما وراء حدود الامتيازات التي تمنحها الدولة ، التقيد بالقوانين والانظمة المتبعة في اقليمها .

(٨) على أن تطبيق قوانين الدولة المانحة تطبيقا تمييزيا يمكن أن يؤدي الى احباط الغرض مـن حكم الدولة الاكثر رعاية ، وهو انشاء حالة غير تمييزية بين الدولة المستفيدة والدولة المانحة . ولذلك

---

(٢٩٥) G. Jaenicke, in K. Strupp, op. cit., p. 497 انظر كذلك حالـــة البقرة السويسرية المذكورة ، أعلاه ، في الفقرة (٢٠) أعلاه من التعليق على المادتين ١١ و ١٢ .

(٢٩٦) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٠٠ .

(٢٩٧) المرجع نفسه ، المجلد ٥٩٦ .

(٢٩٨) قرار الجمعية العامة ٢٥٣٠ (د ــ ٢٤) ، المرفق .

Digitized by UNOG Library

وجدت اللجنة أن القاعدة الواردة في المادة ٢٠ ، التي تنص على وجوب التقيد بقوانين الدولة المانحة المتصلة بالموضوع ، ينبغي أن تتضمن كذلك حكما يتصل بتطبيق تلك القوانين . ولذلك نصت المادة ٢٠ على أنه لا يجوز لهذه القوانين أن تطبق على صورة تكون معها معاملة الدولة المستفيدة ، او معاملة جميع الاشخاص او الاشياء التي هي على علاقة محددة بهذه الدولة ، أقل رعاية من معاملة الدولة الثالثة أو معاملة الاشخاص او الاشياء التي هي على ذات العلاقة بهذه الدولة الثالثة .

المادة ٢١

حكم الدولة الاكثر رعاية ، والمعاملة الممنوحة بموجب نظام معمم للافضليات

ان حكم الدولة الاكثر رعاية لا يخول الدولة المستفيدة حقا في أية معاملة تمنحها دولة مانحة متقدمة النمو لدولة ثالثة نامية على اساس عدم المقابلة بالمثل في اطار نظام معمم للافضليات تضعه الدولة المانحة المذكورة .

التعليق

(١) كانت اللجنة ، منذ المراحل الاولى من عملها ، كما اشير الى ذلك في مقدمة هذا الفصل من تقريرها (٢٩٩) ، على بينة من المشكلة التي يثيرها تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية في مجال العلاقات الاقتصادية في عالم يتشكل من دول متفاوتة النمو الاقتصادي تفاوتا ملحوظا . وقد اورد التقرير كذلك جزءا من المبدأ العام الثامن من المرفق ألف ــ أولا ــ ١ من التوصيات التي اعتمدها مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) في دورته الاولى (٣٠٠) ، هذا المبدأ الذي اعتمد عام ١٩٦٤ ، بعد التصويت عليه بنداء الاسماء ، بأغلبية ٧٨ صوتا مقابل ١١ وامتناع ٢٣ عضوا عن التصويت .

(٢) وقد شرحت امانة مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية معنى المبدأ العام الثامن على النحو التالي :

" يتبين بوضوح من المبدأ العام الثامن ان فلسفة " أونكتاد " الأساسية تنطلق من الافتراض القائل بان الاحتياجات التجارية لاقتصاد نام تختلف اختلافا كبيرا عن احتياجات اقتصاد متقدم النمو . وتبعا لذلك ، لا ينبغي ان يخضع هذان النوعان من الاقتصاد الى نفس القواعد في علاقاتهما التجارية الدولية . وتطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية على جميع البلدان ، دون النظر الى مستوى نموها ، من شأنه الاستجابة لشرط المساواة الشكلية

---

(٢٩٩) انظر ، أعلاه ، الفقرات ٤١ ــ ٤٣ من هذا التقرير .

(٣٠٠) انظر ، أعلاه ، الفقرة ٤٢ من هذا التقرير .

Digitized by UNOG Library

ولكنه ينطوى في الواقع على تمييز ضمني ازاء أعضاء المجتمع الدولي الأكثر ضعفا . ان هذا لا يعني نبذ حكم الدولة الاكثر رعاية على أساس دائم . فالجملة الاولى من المبدأ العام الثامن تنص على انه " ينبغي السير بالتجارة الدولية بحيث تحقق الفائدة المتبادلة على أساس حكم الدولة الاكثر رعاية . . . " ولكن الاعتراف باحتياجات البلدان النامية على صعيدى التجارة والانماء يقتضى ألا يطبق حكم الدولة الاكثر رعاية ، طوال فترة معينة من الزمن ، على بعض أنماط العلاقات التجارية الدولية** .

** يقول تقرير عنوانه " البلدان النامية في منظمة غات " ، الدورة الاولى للمؤتمر: وليس هناك من ينكر الحاجة الى قاعدة قانونية في التجارة العالمية . ولكن السؤال الذى يثور هنا هو أن نعرف ماذا يجب أن يكون مضمون هذه القاعدة ؟ هل تكون قانونا مبنيا على الافتراض بأن العالم متجانس في جوهره ، يتألف من بلدان متساوية القوة بلغت مستويات متماثلة من النمو الاقتصادى ، أى قانونا مبنيا بالتالي على مبدأى المقابلة بالمثل وعدم التمييز ؟ أم قانونا يعترف بتنوع مستويات النمو الاقتصادى واختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية ؟ "(٣٠١) .

(٣) ومن الطبيعي ان ما يهم البلدان النامية بالدرجة الأولى هو مسألة الافضليات التي تمنحها اياها البلدان المتقدمة النمو . وقد كان هدف " أونكتاد " الاساسي ، منذ البداية ، تحقيق نظام من الافضليات المعممة لصالح البلدان النامية دون مقابلة بالمثل ودون تمييز . ومبادئ " أونكتاد " الأساسية في هذا المجال مشروحة على النحو التالي في " مذكرة أونكتاد " :

" يخضع حكم الدولة الاكثر رعاية ، في اطار العلاقات بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو ، لعدد من التحفظات الهامة . وتنبع هذه التحفظات من مبدأ نظام معمم للافضليات قائم على اساس غير تبادلي وغير تمييزى . فعلى البلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي أن تمنح معاملة تفضيلية في اسواقها لصادرات البلدان النامية من السلع المصنوعة ونصف المصنوعة . ويتعين ألا يتمتع بهذه المعاملة التفضيلية الا البلدان النامية التي تصدر هذه السلع . وفي الوقت نفسه يجب ألا يطلب من البلدان النامية ان تمنح البلدان المتقدمة النمو تنازلات على اساس المقابلة بالمثل .

" وقد اشير الى الحاجة الى نظام تفضيلي لصالح جميع البلدان النامية في عدد من التوصيات التي اعتمدتها الدورة الاولى لمؤتمر " أونكتاد " وينص المبدأ العام الثامن على أنه " . . . ينبغي للبلدان المتقدمة النمو ان تقدم تنازلات لجميع البلدان النامية . . . ولا يجوز لها ، لدى منح هذه التنازلات أو غيرها ، ان تطلب من البلدان النامية أية تنازلات مقابل ذلك " (٣٠٢) . وأوصى المؤتمر في توصيته ألف ـ ثالثا ـ ٥ : " . . . ان

---

(٣٠١) انظر حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٨٨ .

(٣٠٢) انظر اعمال مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية ، المجلد الاول ، الوثيقة الختامية والتقرير (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع 64.11.B.11).

Digitized by UNOG Library

يتخذ الامين العام للامم المتحدة الترتيبات المناسبة لاقامة لجنة مؤلفة من ممثلين عن الحكومات في اقرب فرصة ممكنة . . . بغية وضع افضل طريقة تطبق بموجبها البلدان المتقدمة النمو مثل هذه الافضليات على اساس غير تبادلي " (٣٠٣) .

" وفي الدورة الثانية للمؤتمر ، تم بالاجماع قبول مبدأ المعاملة التفضيلية للسلع المصنوعة ونصف المصنوعة التي تصدرها البلدان النامية . فالقرار ٢١ (د — ٢) ينص على أن المؤتمر :

" ١ — يقرر بأن اهداف النظام المعمم للافضليات لصالح البلدان النامية ، القائم على اساس غير تبادلي وغير تمييزي ، بما في ذلك التدابير الخاصة لصالح أقل البلدان تقدما بين البلدان النامية ، يجب ان تتمثل في :

" (أ) زيادة حصائلها من التصدير ؛

" (ب) تعزيز تصنيعها ؛

" (ج) التعجيل في زيادة معدلات نموها الاقتصادي ؛

" ٢ — وينشئ لهذه الغاية لجنة خاصة للافضليات ، كهيئة فرعية لمجلس التجارة والتنمية ، تمكينا لجميع البلدان المعنية من الاسهام في المشاورات اللازمة . . .

" . . .

" ٤ — ويطالب بأن . . . تكون الغاية أن تتم خلال عام ١٩٦٩ تسوية تفاصيل الترتيبات ، ليكون في المستطاع السعي ، في أقرب وقت ممكن بعد ذلك ، للحصول على السند التشريعي والاستثناءات المقتضاة في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ؛

" ٥ — ويسجل أن بلدانا عديدة قد أعربت عن الأمل في أن يبدأ نفاذ هذه الترتيبات في مطلع عام ١٩٧٠ " (٣٠٤) .

" وليست هذه مناسبة للاسترسال في عرض الاسباب والاعتبارات الكامنة وراء موقف " أونكتاد " بصدد الأفضليات . فبالنظر الى بطء توسع صادرات السلع الاولية ، والى القيود التي يفرضها التصنيع المتجه الى الداخل ، نجد أن النمو الاقتصادي للبلدان النامية مرهون الى حد بعيد بانشاء صناعات موجهة نحو التصدير . ولكن من الواضح ان البلدان النامية لن تستطيع الحصول على موطئ قدم في اسواق البلدان المتقدمة النمو ،

---

(٣٠٣) المرجع نفسه .

(٣٠٤) المرجع نفسه ، الدورة الثانية ، المجلد الاول والتصويبان ١ و ٣ والاضافتان ١ — ٢ ، التقرير والمرفقات (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.68.11.D.14).

Digitized by UNOG Library

المتميزة بحدة التنافس ، الا اذا هي تمتعت لفترة معينة بشروط تفضيلية في دخول هذه الاسواق . والمبررات التي تدعو الى مثل هذه المعاملة التفضيلية قريبة الشبه بتلك التي تصح على الصناعة الناشئة . فمن المعترف به منذ مدة طويلة أنه ينبغي للمنتجين المحليين ، في المراحل الاولى للتصنيع ، التمتع بسوق داخلية محمية ازاء المنافسين الاجانب . وتتحقق لهم هذه الحماية عن طريق حماية الصناعات الناشئة في السوق المحلية . ويمكن ، على الأساس نفسه ، أن يقال ان تعزيز الصناعات الموجهة نحو التصدير يتطلب سوقا تصديرية محمية . ويتم ذلك عن طريق وضع شروط تفضيلية لدخول الاسواق لصالح البلدان النامية المصدرة . ومن المفروض ان تستمر المعاملة التفضيلية للسلع المصنوعة ونصف المصنوعة المصدرة الى أن يمكن القول بأن البلدان النامية المصدرة قد أصبحت قادرة على المنافسة في السوق العالمية . ومتى تم بلوغ هذه المرحلة ، تعود شروط دخول اسواق البلدان المتقدمة النمو ثانية للخضوع لحكم الدولة الاكثر رعاية .

" ولئن كان مؤتمر " أونكتاد " يدعو الى نظام أفضليات عام وغير تبادلي ، يعود بالفائدة على جميع البلدان النامية ، فهو لا يؤيد ما يدعى بالافضليات الخاصة او العمودية . ويقصد بهذه الافضليات الترتيبات التفضيلية السارية المفعول حاليا بين بعض البلدان النامية وبعض البلدان المتقدمة النمو . ومن الامثلة النموذجية عليها ذلك الترتيب القائم بين المجتمع الاقتصادي الاوروبي وثمانية عشر بلدا افريقيا كان معظمها سابقا من المستعمرات الفرنسية . وينطبق الامر نفسه على الترتيب التفضيلي القائم بين المملكة المتحدة وبلدان الكومنولث النامية . فمثل هذه الترتيبات التفضيلية تختلف عن النظام العام للافضليات في ناحيتين هامتين :

" (أ) فهي تنطوي على التمييز لصالح بعض البلدان النامية وضد جميع البلدان النامية الاخرى . ويعود ذلك بآثار سلبية على هذه البلدان النامية الثالثة ؛

" (ب) وهي تبادلية . فالبلدان الافريقية المنتسبة تتمتع بشروط تفضيلية في دخول السوق المشتركة ، ومقابل ذلك تتمتع بلدان السوق المشتركة بالافضلية في دخول اسواق البلدان المنتسبة . وتتسم العلاقة فيما بين المملكة المتحدة وبلدان الكومنولث ، رغم بعض الاستثناءات ، بهذه الصفة التبادلية نفسها " .

" ولقد كانت المادة الاولى من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ، كما سبق أن ذكر ، تجيز هذه الترتيبات التفضيلية الخاصة باعتبارها استثناءات من حكم الدولة الاكثر رعاية . ولكن المفترض ، وفقا لتوصيات " أونكتاد " ، أن تلغى هذه الترتيبات التفضيلية الغاء تدريجيا يساير تأمين مزايا معادلة لها للبلدان النامية التي تستفيد منها . فالمبدأ العام الثامن ينص على ما يلي :

" ينبغي النظر للافضليات الخاصة التي تتمتع بها حاليا بعض البلدان النامية في مبادلاتها مع عدد من البلدان المتقدمة النمو على انها انتقالية

Digitized by UNOG Library

وخاضعة للتخفيض التدريجي ، ومن الواجب الغاؤها بقدر ما — وحينما — تدخل في التطبيق تدابير دولية فعالة تضمن للبلدان المعنية مزايا معادلة لهـــا على الاقل " (٣٠٥) .

" وتطرح المسألة ثانية في التوصية ألف — ثانيا — ١ ، التي تقول :

" ان الترتيبات التفضيلية القائمة فيما بين بعض البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ، والمنطوية على التمييز ازاء بعض البلدان النامية الأخـــرى ، ولكنها ذات أهمية اساسية في استمرار وازدياد الحصائل التصديرية " وفي التقدم الاقتصادي للبلدان الأقل نموا التي تستفيد منها حاليا ، ينبغي أن تلغـــى تدريجيا ، مع تدرج التطبيق الفعلي لتدابير دولية تضمن للبلدان المذكورة مزايا معادلة على الاقل . وينبغي الاخذ بهذه التدابير الدولية تدريجيا بحيث تصبح سارية المفعول قبل نهاية عقد الامم المتحدة الانمائي " (٣٠٦) .

" ويصدر موقف " أونكتاد " في مسألة الافضليات الخاصة عن اعتبارات مختلفة . فمن المعتقد أن من شأن وجود مثل هذه الترتيبات التفضيليـــة أن يعيق التوصل الى اقامـــة اقتصاد عالمي متكامل تماما . وربما أسفر الوضع المتميز الذي تتمتع به بعض البلدان النامية في أسواق بعض البلدان المتقدمة النمو عن دفع البلدان النامية الأخرى الى محاولة الحصول على امتيازات تنفرد بها البلدان المتقدمة النمو نفسها أو غيرها . وتجربة العقد الاخيـــر تؤيد هذا الاعتقاد الى حد بعيد . فاتفاقية " ياوندة " المعقودة عام ١٩٦٣ ، والـــتي تقيم ترتيبات تفضيلية بين المجتمع الاقتصادي الاوروبي والثمانية عشر بلدا أفريقيا ، قـــد دفعت بعض البلدان الافريقية الاخرى (ومنها نيجيريا وكينيا وأوغندا وتنزانيا) الـــى التماس رابطة مماثلة مع المجتمع الاقتصادي الاوروبي . ويبدو كذلك أن في بلدان أمريكـــا اللاتينية شعورا متزايدا الوضوح بأنه ربما كان من الضروري ، بغية موازاة آثار التمييز القائم ازاءها في السوق المشتركة ، أن تضم لنفسها معاملة تفضيلية في سوق الولايات المتحـــدة تستبعد منها البلدان الافريقية المرتبطة بتلك السوق . ومثل هذا التكاثر في الترتيبـــات التفضيليـــة الخاصة بين مجموعات البلدان قد يؤدي الى انقسام الاقتصاد العالمي فـــي نهاية الامر الى كتل اقتصادية متنافســـة .

" وفضلا عن خطر التكاثر ، تنطوي الافضليات الخاصة ، كما ذكر سابقا ، علـــى المعاملة بالمثل . وينجم عن ذلك أن بعض البلدان المتقدمة النمو تتمتع بالافضلية فـــي دخول أسواق بعض البلدان النامية . وهنا أيضا قد يؤدي وجود الافضليات التي تدعـــى " أفضليات الاتجاه العكسي " الى مزيد من التشجيع على تكاثر الترتيبات التجاريـــــة العمودية .

---

(٣٠٥) المرجع نفسه ، (الدورة الاولى) ، المجلد الاول ، الوثيقة والتقريـــــر الختاميان (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع 64.11.B.11).

(٣٠٦) المرجع نفســـه .

Digitized by UNOG Library

" هذه الاعتبارات هي التي جعلت " أونكتاد " يوصي بالالغاء التدريجي للافضليات الخاصة . ولكن من المعترف به مع ذلك أن التمتع بأفضلية دخول الأسواق أمر أساسي لاستمرار وازدياد حصائل التصدير لبعض البلدان . وهو لهذا السبب قد قرر جعل الالغاء التدريجي للافضليات الخاصة مرهونا بتطبيق تدابير دولية تؤمن للبلدان النامية المستفيدة من هذه الافضليات فوائد معادلة على الاقل " (٣٠٧) .

(٤) وقد تم التوصل بالاجماع ، في مجال الافضليات ، الى اتفاق تسوية في دورة " أونكتاد " الثانية ، التي انعقدت عام ١٩٦٨ ، وادرج هذا الاتفاق في القرار ٢١ (د — ٢) . وقد دعا هذا القرار الى انشاء نظام معمم للافضليات على أساس غير تبادلي وغير تمييزي ، كما أشار الى ضرورة الالغاء التدريجي للافضليات الخاصة .

(٥) وقد نجحت اللجنة الخاصة للافضليات ، التي أنشئت بموجب القرار ٢١ (د — ٢) بوصفها هيئة فرعية لمجلس التجارة والتنمية في التوصل الى " نتائج متفق عليها " بشأن نظام معمم للافضليات ، أرفقت بالمقرر ٧٥ (د ا — ٤) الذي اعتمده مجلس التجارة والتنمية في دورته الخاصة الرابعة التي عقدت في جنيف بتاريخ ١٢ و ١٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٧٠ (٣٠٨) . وفيما يلي مقتطفات من هذه الوثيقة الكبيرة الأهمية :

" أولا

" ان اللجنة الخاصة للأفضليات

" ١ — تذكّر بأن مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية قد اعترف ، في قراره ٢١ (د — ٢) المؤرخ في ٢٦ آذار/مارس ١٩٦٨ ، بالتوصل الى اتفاق اجماعي يدعو الى التبكير في انشاء نظام معمم ، مقبول تبادليا من جميع الاطراف ، لافضليات تقوم على أساس غير تبادلي وغير تمييزي ، ويعود بالفائدة على البلدان النامية .

" ٢ — وتذكر كذلك بما تم الاتفاق عليه من أن أهداف النظام المعمم للافضليات غير التبادلية وغير التمييزية لصالح البلدان النامية ، بما في ذلك التدابير الخاصة لصالح أقل البلدان نموا بين البلدان النامية ، يجب أن تتمثل في : (أ) زيادة حصائلها التصديرية ؛ (ب) تعزيز تصنيعها ؛ و (جـ) تعجيل الزيادة في معدلات نموها الاقتصادي .

" . . .

" ٩ — وتعترف بأن هذه الترتيبات التفضيلية مقبولة بالتبادل وتمثل جهدا تعاونيا أسفرت عنه المشاورات التفصيلية المطولة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية

---

(٣٠٧) UNCTAD, Research memorandum No. 33/Rev.1, paras. 19-27.

(٣٠٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة العادية والعشرون ، الملحق رقم ١٥ (A/8015/Rev.1) ، الباب الثالث ، المرفق الاول .

Digitized by UNOG Library

في اطار ' أونكتاد ' . وسوف يستمر انعكاس هذا التعاون في المشاورات التي ستجـــرى مستقبلا لدى اجراء الاستعراضات الدورية للنظام وأدائه ؛

" ١٠ ــ وتسجل أن البلدان العازمة على تقديم الافضليات مصممة على أن تلتمس، بأسرع مايمكن ، مـا يقتضيه الأمر في سند تشريعي أو غير تشريعي لتطبيق الترتيبات التفضيلية في أقرب وقت ممكن من عام ١٩٧١ ؛

" . . .

" ثانيا ــ أفضليات الاتجاه العكسي والأفضليات الخاصة

" ١ ــ تسجل اللجنة الخاصة ان ثمة اتفاقا ، بموجب قرار المؤتمر ٢١ (د ــ ٢) ، حول الهدف المتمثل في انه ينبغي مبدئيا أن تساهم جميع البلدان النامية بوصفها بلدانا مستفيدة منذ البداية . وتسجل أيضا ان بلوغ هذا الهدف ، بصدد مسألة أفضليات الاتجاه العكسي التي لا تزال بحاجة الى حل ، سيتطلب مشاورات اضافية بين الأطراف المعنيـــة مباشرة بالأمر . وتنبغي مواصلة هذه المشاورات على سبيل الاستعجال بغية ايجاد حلـول قبل تطبيق المخططات . وسيؤازر الأمين العام لمؤتمر التجارة والتنمية هذه المشاورات بموافقة الحكومات المعنية .

" . . .

" ثالثا ــ الآليات الوقائية

" ١ ــ ان كلا من المخططات الفردية المقترحة للأفضليات يؤمن نوعا من الآليـات الوقائية (مثل التدابير التحديدية المسبقة أو تدابير الشروط التخلصية) بحيث يتم الابقاء للبلدان المانحة للأفضليات على قدر من الهيمنة على المبادلات التجارية التي يمكن أن تسفر عنها على المزايا التعريفية الجديدة . فالبلدان المانحة للأفضليات تحتفظ لنفسها بحـــق اجراء تغييرات في التطبيق التفصيلي لتدابيرها أو في نطاق هذه التدابير ، ولا سيما الحق، اذا ما وجدت ذلك ضروريا ، في الحد من بعض المزايا التعريفية الممنوحة أو سحبها كليـا أو جزئيا . الا أن البلدان المانحة للأفضليات تعلن مع ذلك أن مثل هذه التدابير ستظـل استثنائية ولن تقرر الا بعد أن تؤخذ في الاعتبار الواجب ، بقدر ما تسمح به أحكامهـــا التشريعية ، أهداف النظام المعمم للأفضليات والمصالح العامة للبلدان النامية ، وخاصـة مصالح أقل هذه البلدان نموا .

" . . .

Digitized by UNOG Library

" رابعا — المستفيدون

" ١ — أحاطت اللجنة الخاصة علما باخطارات كل من البلدان المانحة للأفضليات حول هذا الموضوع ، وبالموقف المشترك للبلدان الأعضاء في منظمة التعاون والانماء الاقتصاديين الذى حدد ، في الفقرة ١٣ من مقدمة الوثيقة الأساسية التي تضم الاخطارات الأولية للبلدان المتقدمة النمو ، ... بالصيغة التالية :

' أما بالنسبة للبلدان المستفيدة ، فان البلدان المانحة ستعتمد عامة على مبدأ الانتقاء الذاتي . وينبغي الرجوع ، بصدد هذا المبدأ ، الى الفقرات المتصلة بالموضوع من الوثيقة TD/56، ... أى الى القسم ألف من الباب الأول .

" ...

" خامسا — التدابير الخاصة لصالح أقل البلدان نموا بين البلدان النامية

" ١ — في تطبيق قرار المؤتمر ٢١ (د — ٢) ، وطبقا لما ينص عليه القرار ، يعترف بأن هناك حاجة خاصة لتحسين الحالة الاقتصادية لأقل البلدان نموا بين البلدان النامية . فمن المهم أن تنتفع هذه البلدان الى أقصى حد ممكن من النظام المعمم للأفضليات . وينبغي أن تظل ماثلة في الأذهان ، في هذا الصدد ، أحكام قرار المؤتمر ٢٤ (د — ٢) المؤرخ في ٢٦ آذار/مارس ١٩٦٨ .

" ٢ — ستنظر البلدان المانحة للأفضليات قدر الامكان ، بشأن كل حالة على حدة ، في أمر جعل النظام المعمم للأفضليات يضم سلعا ذات أهمية تصديرية ، لا سيما لدى أقل البلدان نموا بين البلدان النامية ، وأمر زيادة خفض التعريفات على مثل هذه السلع عند الاقتضاء .

" ...

" سادسا — المدة

" تحدد المدة الأولية للنظام المعمم للأفضليات بعشر سنوات . وسيجرى استعراض شامل قبل حين من نهاية فترة العشر سنوات ، ويبت على أساسه ، في ضوء أهداف قرار المؤتمر ٢١ (د — ٢) ، فيما اذا كان ينبغي الابقاء على نظام الأفضليات لما بعد هذه الفترة .

" سابعا — قواعد المنشأ

" ...

Digitized by UNOG Library

" ثامنا — الترتيبات المؤسسية

" ١ — توافق اللجنة الخاصة للأفضليات على الرأى القائل بأنه ينبغي أن يوجد في اطار ' أونكتاد ' جهاز مناسب لمعالجة المسائل المتعلقة بتنفيذ قرار المؤتمر ٢١ (د — ٢) مع مراعاة قرار المؤتمر ٢٤ (د — ٢) . وينبغي أن تكون للجهاز المناسب المنشأ داخل ' اونكتاد ' الصلاحيات التالية :

(أ) أن تستعرض :

' ١ ' آثار النظام المعمم للأفضليات على صادرات البلدان المستفيدة (بما فيها الأقل نموا بين البلدان النامية) وحصائلها التصديرية ، في تصنيعها ومعدلات نموها الاقتصادى ، على أن يكون مما تنظر فيه خلال ذلك من مسائل تلك المتعلقة بتغطية السلع ، وقوائم الاستثناءات ، ومدى التخفيضات ، وعمل الآليات الوقائية (بما في ذلك السقوف والأحكام التخلّصية) ، وبقواعد المنشأ ؛

. . .

" تاسعا — المركز القانوني

" ١ — تقر اللجنة الخاصة بأنه ما من بلد يعتزم التذرّع بحقه في معاملة الدولة الأكثر رعاية بغية الحصول ، كليا أو جزئيا ، على المعاملة التفضيلية الممنوحة للبلدان النامية وفقا لقرار المؤتمر ٢١ (د — ٢) ، وبأن الأطراف المتعاقدة في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة تعتزم السعي الى الحصول في أقرب وقت ممكن على الاستثناء أو الاستثناءات اللازمة .

" ٢ — وتحيط اللجنة الخاصة علما بالبيان الذى أدلت به البلدان المانحة للأفضليات والقائل بأن المركز القانوني للأفضليات التعريفية التي ستمنح للبلدان المستفيدة من جانب كل من البلدان المانحة للأفضليات على نحو افرادى سيخضع للاعتبارات التالية :

(أ) ان الأفضليات التعريفية ستكون مؤقتة بطبيعتها ؛

(ب) ان منحها لا يشكل التزاما قسريا ، وانه ، بوجه خاص ، لا يمنع بأى شكل من الأشكال من :

' ١ ' سحب هذه الأفضليات في وقت لاحق كليا أو جزئيا ؛ ولا

' ٢ ' القيام في وقت لاحق بتخفيض التعريفات على أساس حكم الدولة الأكثر رعاية ، سواء كاجراء وحيد الجانب أو بعد مفاوضات تعريفية دولية ؛

(ج) أن منح هذه الأفضليات سيكون مرهونا بالاستثناء أو الاستثناءات اللازمة من الالتزامات الدولية القائمة ، ولا سيما تلك المستمدة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة " .

Digitized by UNOG Library

(٦) وقد أحاطت الجمعية العامة علما بالاتفاق الاجماعي الذى تم بلوغه في اللجنة الخاصة للأفضليات باد راج المقطع التالي في الاستراتيجية الانمائية الدولية في عقد الأمم المتحدة الانمائي الثاني التي تم اعتمادها باعتبارها القرار ٢٦٢٦ (د — ٢٥) :

" (٣٢) قام مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بوضع ترتيبات تتعلق بتقرير معاملة تفضيلية معممة ، لا تمييزية وغير قائمة على المعاملة بالمثل ، لصالح صادرات البلدان النامية الى أسواق البلدان المتقدمة النمو ، وهي ترتيبات اعتبرت مقبولة لدى البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية جميعا . والدول التي تريد منح الأفضليات عازمة على أن تلتمس ، بأسرع مايمكن ، ما يقتضيه الأمر من سند تشريعي أوغير تشريعي لتطبيق الترتيبات التفضيلية في أقرب وقت ممكن من عام ١٩٧١ . وسوف تستمر الجهود الرامية الى ادخال المزيد من التحسين على هذه الترتيبات التفضيلية ، وذلك في منظور دينمي وفي ضوء أهداف القرار ٢١ (د — ٢) الذى اتخذه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في دورته الثانية في ٢٦ آذار/مارس ١٩٦٨ " .

التطورات في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة

(٧) أورد المقرر الخاص في تقريره الثاني تحليلا موجزا للباب الرابع الجديد من الاتفاق العام ، الذى أضيف الى النص الأصلي عام ١٩٦٦ بغية تلبية الاحتياجات التجارية للبلدان النامية (٣٠٩) . ويشير التحليل الى انه مالبث أن ظهر أن أحكام الباب الرابع غير كافية ، فقررت الحكومات الأعضاء في " غات " ، على أساس الاتفاق الذى تم بلوغه في الدورة الثانية لمؤتمر ' اونكتاد ' وفي اللجنة الخاصة للأفضليات ، الترخيص للبلدان المتقدمة النمو الأعضاء بانشاء معاملة غير تمييزية معممة في مجال التعريفات الجمركية بالنسبة للسلع الواردة من البلدان النامية . ويتخذ هذا الترخيص شكل استثناء بموجب أحكام المادة ٢٥ من الاتفاق العام . وفيما يلي النص الكامل للاستثناء :

" ان الأطراف المتعاقدة في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ؛

" اذ تعترف بأن من الأهداف الرئيسية للأطراف المتعاقدة تعزيز تجارة البلدان النامية وحصائلها التصديرية لاستحثاث انمائها الاقتصادى ؛

" واذ تعترف ، بالاضافة الى ذلك ، بأن العمل الافرادى والمشترك أمر أساسي في تيسير نمو اقتصادات البلدان النامية ؛

" واذ تذكر بأنه تم ، في مؤتمر ' أونكتاد ' الثاني ، بلوغ اتفاق اجماعي على التعجيل باقامة نظام للأفضليات المعممة ، مقبول بالتبادل ، على أساس عدم المقابلة بالمثل

---

(٣٠٩) أنظر حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٩٢ .

Digitized by UNOG Library

وعدم التمييز ، يعود بالنفع على البلدان النامية بغية زيادة الحصائل التصديرية لهذه البلدان ، وتعزيز تصنيعها ، والتعجيل في زيادة معدلات نموها الاقتصادى ؛

" واذ تعتبر انه قد تم في ' أونكتاد ' وضع تسويات مقبولة تبادليا ، بشأن اقامة معاملة جمركية تفضيلية معممة ، على أساس غير تمييزى وغير تبادلي ، في أسواق البلدان المتقدمة النمو بشأن السلع الواردة من البلدان النامية ؛

" واذ تحيط علما ببيان الأطراف المتعاقدة المتقدمة النمو بأن منح الأفضليات التعريفية لا يشكل التزاما قسريا ، وان هذه الأفضليات مؤقتة بطبيعتها ؛

" واذ تعترف اعترافا كاملا بأن الترتيبات التفضيلية المعتزمة لا تشكل عائقا أمام تخفيض التعريفات الجمركية على أساس حكم الدولة الأكثر رعاية ،

" تقرر مايلي :

" (أ) دون مساس بأحكام أية مادة أخرى من مواد الاتفاق العام ، يتنازل لفترة عشر سنوات عن اعمال أحكام المادة الأولى في الحدود التي يقتضيها السماح للأطراف المتعاقدة المتقدمة النمو بأن تمنح ، مع اتباع الاجراءات الواردة أدناه ، معاملة تعريفية تفضيلية للسلع الناشئة في البلدان والأقاليم النامية بغية جعل هذه البلاد والأقاليم بصورة عامة مشمولة بالمعاملة التعريفية التفضيلية المشار اليها في ديباجة هذا القرار ، دون منح مثل هذه المعاملة للسلع المماثلة الناشئة في بلدان أطراف متعاقدة أخرى ؛

" على أن يكون مفهوما أن أية ترتيبات تعريفية تفضيلية كهذه ستستهدف تسهيل التجارة الواردة من البلدان والأقاليم النامية لا اقامة العراقيل في وجه تجارة أطراف متعاقدة أخرى ؛

" (ب) تقوم الأطراف المتعاقدة ، مع تفادى جعل عملها تكرارا لعمل منظمات دولية أخرى ، بفحص منتظم لتطبيق هذا القرار ، وتقرر ، قبل انتهاء مفعوله وفي ضوء الاعتبارات المشار اليها في الديباجة ، هل ستجدده أم لا ، وفي حالة الايجاب ماذا يجب أن تكون أحكامه ؛

" (ج) على أى طرف متعاقد يضع ترتيبا تعريفيا تفضيليا بموجب أحكام هذا القرار أو يدخل تغييرا على هذا الترتيب فيما بعد ، أن يبلغ بذلك الأطراف المتعاقدة ويزودها بكل المعلومات المفيدة بشأن التدابير المتخذة بموجب هذا القرار ؛

" (د) على مثل هذا الطرف المتعاقد أن يقبل باتاحة المتسع الكافي للمشاورات بناء على طلب أى طرف متعاقد آخر يرى أن في الترتيب التفضيلي ما يؤذى أو يمكن أن يؤذى ، بلا حق ، نفعا يعود عليه بموجب الاتفاق العام ؛

" (هـ) كل طرف متعاقد يرى ان الترتيب أو توسيع نطاقه فيما بعد لا يتفق مع هذا القرار ، أو أن نيته أو في توسيع نطاقه فيما بعد مايؤذى ، بلا حق ، نفعا يعود عليه بموجب

Digitized by UNOG Library

الاتفاق العام ، وأن المشاورات لم تسفر عن نتيجة مرضية ، يحق له أن يعرض الامر على الاطراف المتعاقدة فتبادر الى النظر فيه وتضع أيمة توصيات تراها مناسبة " (٣١٠) .

نظام الأفضليات المعممة في التطبيق

(٨) كان الاتحاد السوفياتي أول بلد أدخل ، منذ عام ١٩٦٥ ومن جانب واحد ، نظاما لاعفاء الواردات من البلدان النامية من الرسوم الجمركية . وينطبق هذا الاعفاء على جميع السلع . وهو لا يرتبط بأى شروط من حيث المدة أو اعادة فرض الرسوم . وقد ذكر الممثل السوفياتي في اللجنة الخاصة للأفضليات أن الاتحاد السوفياتي سيواصل ، بالاضافة الى منح الأفضليات التعريفية ، اتخاذ عدد من التدابير الأخرى بغية زيادة وارداته من البلدان النامية وفقا للتوجيهات الواردة في البيان المشترك للبلدان الاشتراكية في أوروبا الشرقية (٣١١) .

(٩) واقتدت استراليا بهذا المثل باعتمادها ، عام ١٩٦٦ ، من جانب واحد ، نظاما أكثر تضييقا ، كما أعلنت هنغاريا نظامها الخاص عام ١٩٦٨ . ووفقا للنظام الهنغاري — بعد توسيعه وتحسينه عامي ١٩٧١ و ١٩٧٤ — تغطي قائمة السلع التفضيلية الهنغارية جملة واسعة من السلع ، سواء الزراعية منها أو الصناعية ، وهي تعتمد على طلبات البلدان النامية وتشمل أصنافا ذات أهمية تصديرية خاصة لدى أقل البلدان نموا بين البلدان النامية ؛ وتحدد التخفيضات التعريفية بالمراسيم ؛ ومعدلات الرسوم التفضيلية أدنى بمقدار ٥٠ الى ٩٠ في المائة من تلك التي يوفرها حكم الدولة الأكثر رعاية ، كما ان أكثر من ١٠٠ من السلع معفاة من الرسوم اعفاء كاملا ؛ أما البلدان المستفيدة فهي تلك البلدان النامية في آسيا وافريقيا وأمريكا اللاتينية التي يقل الدخل الفردى فيها عن الدخل الفردى في هنغاريا ، ولا تطبق أية سياسة تمييزية ضد هنغاريا ، وتقيم علاقات تجارية طبيعية مع هنغاريا ، وفي وسعها تقديم شهادة موثوقة عن منشأ السلع المؤهلة للمعاملة التعريفية التفضيلية ؛ وتعتبر السلعة ناشئة في البلد المستفيد اذا كانت قد انتجت في ذلك البلد أو أضيف اليها في ذلك البلد ٥٠ بالمائة من قيمتها ؛ وثمة آلية وقائية تقوم على أن بامكان وزيرى التجارة الخارجية والمالية ، بالتفاهم مع رئيس المجلس القومي للمواد والأسعار ، زيادة أو انقاص ، أو تعليق تطبيق ، المعدلات التعريفية الواردة في الأعمدة الأول والثاني والثالث (يشير العمود الأول من التعريفات الجمركية الى المعدلات التعريفية " التفضيلية " ، ويشير العمود الثاني الى معدلات " الدولة الأكثر رعاية ؛ أما

---

(٣١٠) GATT Basic instruments and Selected Documents, Eighteenth Supplement, Decisions, Reports, 1970-1971 and Twenty-seventh Session, Geneva 1972 , pp. 24 - 26 .

(٣١١) Official Records of the Trade and Development Board, Tenth Session, Supplement No. 6A (Td/B/329/Rev.1), part two, para 192. See R. Krishnamurti, "The Agreement on Proferences, a Generalized System in Favour of Developing Countries", Journal of World Trade Law (Twickenham), vol. 5, No. 3 (January-February 1971), pp. 56-57 .

Digitized by UNOG Library

معدلات العمود الثالث فتنطبق على السلع الناشئة في بلدان لا تطبق عليها المعاملة التفضيلية ولا معاملة الدولة الأكثر رعاية . وقد أصبح هذا التنظيم المفصل ساري المفعول بتاريخ ١ كانون الثاني / يناير ١٩٧١ . وفي عام ١٩٧٤ ، ازداد عدد البلدان المستفيدة كما اتسع نطاق المنتجات التي يغطيها النظام وخفضت بعض المعدلات التعريفية (٣١٢) . ويمنح النظام الهنغاري أفضليات مؤقتة فقط للبلدان التي كانت ، بتاريخ ١ كانون الثاني / يناير ١٩٧٢ ، تقدم بعض الأفضليات الخاصة (التبادلية) لبعض البلدان المتقدمة النمو .

(١٠) كذلك أعلن المجتمع الاقتصادي الأوروبي عام ١٩٧١ نظام أفضليات معممة يعفي من الرسوم السلع المصنوعة ونصف المصنوعة الناشئة في عدد من البلدان النامية ؛ وقد وضعت حدود صارمة للكميات التي يمكن استيرادها بهذه الصورة ؛ كما تعامل بعض الأصناف الحساسة ، كالمنسوجات والأحذية معاملة أقل أفضلية . أما نظام الولايات المتحدة الأمريكية للأفضليات المعممة فقد ورد في القسم الخامس من قانون التجارة الصادر عام ١٩٧٤ (٣١٣) والمادة ٥٠١ من هذا النظام تخول لرئيس الجمهورية أن يمنح أفضليات . أما المادة ٥٠٢ فتحدد مفهوم " البلد النامي المستفيد " مستبعدة من هذا المفهوم — مع بعض الاستثناءات — " البلدان الشيوعية " وبلدانا أخرى . أما المادة ٥٠٣ فتحدد الأصناف المؤهلة للمعاملة التفضيلية ، مستبعدة بعض الأصناف الاستيرادية الحساسة . وتفرض المادة ٥٠٤ بعض الحدود على المعاملة التفضيلية . وتحدد المادة ٥٠٥ مدة عشر سنوات كحد أقصى للاعفاء من الرسوم الجمركية بموجب هذا النظام ، كما تنص على استعراض شامل بعد خمس سنوات لأداء نظام الأفضليات بأكمله .

(١١) ولعل من السابق لأوانه تقييم نتائج النظام المعمم للأفضليات وتقدير مدى نجاحه أو اخفاقه . على أن بعض الشكوى قد بدأت بالفعل . ويقول تقرير مجلس التجارة والتنمية عن دورته الخاصة الخامسة (نيسان / ابريل — ايار / مايو ١٩٧٣) مايلي :

" أعلن ممثلو البلدان النامية ان النظام المعمم للأفضليات ، رغم ما قد يكون تحقق من تقدم في تنفيذه ، يظل في حد ذاته غير ملائم الى حد بعيد من حيث أهدافه ، كما انه مخيب للآمال حتى الآن من حيث انجازاته . . . وقد أشاروا الى أن الفوائد الحالية للنظام مازالت هزيلة بسبب ضآلة عدد المنتجات التي تغطيها المخططات السارية المفعول ، . . . وبسبب التضييقات المفروضة على الواردات التفضيلية عن طريق وضع سقوف لها ، وبسبب فرض حواجز غير تعريفية على السلع التي يغطيها النظام .

" وقد أعرب ممثلو عدة بلدان نامية ، منها بوجه خاص أقل البلدان نموا ، عن شعورهم بأن فوائد النظام المعمم للأفضليات قليلة أو معدومة ، وذلك لأن بلدانهم لا تنتج مواد مصنوعة أو نصف مصنوعة بل تقتصر على تقديم المواد الأولية والسلع الزراعية نصف المصنعة

---

(٣١٢) . See GATT, document L/3301 and L/4106-

(٣١٣) Public Law 93-618; came into force on 3 January 1975. For text, see U.S. Code Congressional and Administrative News (Washington, D.C.), No.13 (30 January 1975), P. 6956.

Digitized by UNOG Library

التي لا يغطيها النظام المعمم للأفضليات . وأشاروا ، بالاضافة الى ذلك ، الى أن الأحكام الوقائية المدرجة حاليا في المخططات تترك مجالا واسعا للحد الاستنسابي من نطاق الأفضليات وتجعلها متفاوتة كما تخلق كثيرا من الغموض " (٣١٤) .

(١٢) كذلك يتضمن ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية ، الوارد في قرار الجمعية العامة ٣٢٨١ (د — ٢٩) ، أحكاما تتصل بالمشاكل موضع البحث . ففي ما يتعلق بالنظام المعمم للأفضليات تنص المادتان ١٨ و ٢٦ على مايلي :

" المادة ١٨

" ينبغي على البلدان المتقدمة النمو أن تطبق نظام الأفضليات التعريفية المعممة ، دون معاملة بالمثل ودون تمييز ، لصالح البلدان النامية ، وأن تحسن هذا النظام وتتوسع فيه ، متمشية في ذلك مع النتائج المتفق عليها في هذا الصدد ومع القرارات التي اتخذت في هذا الموضوع في اطار المنظمات الدولية المختصة . كما ينبغي على البلدان المتقدمة النمو النظر بجدية في اتخاذ تدابير تفاضلية أخرى ، حيثما يكون ذلك ممكنا ومناسبا ، وبالطرق التي توفر معاملة خاصة وأكثر ملاءمة ، بغية تأمين احتياجات التجارة والانماء للبلدان النامية . وينبغي أن تعمل البلدان المتقدمة النمو في تسييرها لعلاقاتها الاقتصادية الدولية ، على تحاشي التدابير ذات الأثر السلبي على انماء الاقتصاد القومي للبلدان النامية ، المعززه بالأفضليات التعريفية المعممة وغيرها من التدابير التفضيلية المتفق عليها عموما لصالح البلدان المذكورة " .

" المادة ٢٦

" على جميع الدول واجب التعايش في تسامح والعيش معا في سلام ، بغض النظر عن أية اختلافات في النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتسهيل التجارة بين الدول ذات النظم الاقتصادية والاجتماعية المختلفة . وينبغي ممارسة التجارة الدولية دون اخلال بالأفضليات المعممة ، غير التمييزية وغير التبادلية ، التي يجب أن تحظى بها البلدان النامية ، على أساس من المنافع المتبادلة والمزايا المنصفة وتبادل معاملة الدولة الأكثر رعاية " .

وتنص الفقرة ١ من المادة ١٢ ، والمادة ٢١ بشأن التجمعات الاقليمية ، على مايلي :

---

(٣١٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٥ (A/9015/Rev.1) ، الباب الأول ، الفصل الأول ، الفقرتان ٨٩ و ٩٠ .

Digitized by UNOG Library

"المـــــادة ١٢

" ١ ــ للدول الحق ، بالاتفاق مع الاطراف المعنية ، في المشاركة في التعـاون دون الاقليمي والاقليمي والاقاليمي طلبا لانمائها الاقتصادى والاجتماعي . وعلى جميع الدول المشتركة في مثل هذا التعاون واجب السهر على ان تكون سياسات التجمعات التي تنتمي اليها متمشية مع احكام هذا الميثاق ، ومنفتحة على العالم الخارجي ، ومتسقة مع التزاماتها الدولية وسع مقتضيات التعاون الاقتصادى الدولي ، ومراعية كل المراعاة للمصالح المشروعة للبلـــدان غير المشتركة فيها ، ولاسيما البلدان النامية .

" . . .

"المـــــادة ٢١

"على البلدان النامية أن تعمل على حفز توسيع المبادلات التجارية فيما بينهـــا ، ويمكنها في سبيل ذلك أن تمنح ، وفقا للاحكام والاجراءات الحالية والمطورة للاتفاقـــات الدولية حيثما كانت منطبقة افضليات تجارية لغيرها من البلدان النامية دون أن تكون ملزمة بجعل هذه الافضليات تشمل البلدان المتقدمة النمو ، شريطة أن لا تشكل هذه الترتيبـات حجر عثرة أمام تحرير التجارة وتوسيعها بوجه عام " .

(١٣) ومن الظاهر ان ثمة اتفاقا مبدئيا عاما ، في نطاق هيئات الامم المتحدة ، على انه ينبغـي للدول ان تعتمد نظاما معمما للافضليات يتسم بالمميزات التي سبقت الاشارة اليها . ويبدو أن ثمـة اتفاقا عاما ايضا على ان تتنع الدول عن التذرع بحقوقها في معاملة الدولة الاكثر رعاية بغية الحصـول كليا او جزئيا على المعاملة التفضيلية التي تمنحها البلدان المتقدمة النمو للبلدان الناميـة (٣١٥). وتبعا لذلك ، تنازلت الاطراف المتعاقدة في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ، بالشروط الوارد ذكرها اعلاه (٣١٦) ، عن حقوقها في معاملة الدولة الاكثر رعاية بموجب المادة الاولى مـــن الاتفاق العام .

(١٤) واللجنة تدرك ان فائدة المادة ٢١ مرهونة باستمرار ونمو النظام المعمم للافضليات . وهي تعلم ان الفترة الاولية للنظام قد حددت بعشر سنوات . ولكنها لاحظـــت مـــع ذلك ان الجمعية العامة ، في قرارها ٣٣٦٢ (د ا ــ ٧) المؤرخ في ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٥ ، قد أعربت عن أملها فـــي ألا ينتهي النظام المعمم للافضليات بنهاية فترة السنوات العشر المحددة له في الاصل .

---

(٣١٥) انظر ، أعلاه ، القسم التاسع ، وعنوانه " الوضع القانوني " ، من النتائج المتفـــق عليها في اللجنة الخاصة للافضليات ، والذى اوردت بعض مقاطعه في الفقرة (٥) من التعليق علـــى هذه المادة .

(٣١٦) انظر ، أعلاه ، الفقرة (٧) من التعليق على هذه المادة .

Digitized by UNOG Library

(١٥) وقد أخذت اللجنة في حسبانها كذلك كون البلدان التي تضع نظامها الخاص للافضليات حرة في سحب ما قد تمنحه من افضليات ، كليا او جزئيا ، وكون هذه الافضليات مرهونة بوجود الاستثناءات او الاستثناءات اللازمة في الحالات التي يرد فيها نص على ذلك ، كما في اطار الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة .

(١٦) ومن البديهي كذلك ان الفوائد التي يمكن للبلدان النامية أن تجنيها من النظام المعمم للافضليات يمكن أن تتقلص نتيجة لتخفيض للتعريفات ينجم عن تسويات دولية او يتقرر من جانب واحد .

(١٧) ويستند النظام الى مبدأ الانتقاء الذاتي ، اى ان للبلدان المانحة الحق في انتقاء البلدان المستفيدة من نظامها وفي حجب الافضليات عن بعض البلدان النامية . وهذا الانتقاء ، كما يتبين من الامثلة الواردة اعلاه ، في الفقرتين (٩) و (١٠) من التعليق على هذه المادة ، يمكن ان يبنى على اعتبارات مختلفة . فيمكن لبعضهم ان يحتج بأن نظم الافضليات التي تأخذ بها البلدان المختلفة هي في الواقع تمييزية ، لا تحقق في الواقع الفكرة الاصلية المتمثلة في الافضليات غير التمييزية . ومهما يكن الامر فان مبدأ الانتقاء الذاتي يشكل جزءا من النظام لا يمكن فصله عنه ؛ غير ان من المأمول فيه مع ذلك ان يمارس هذا الحق بشيء من ضبط النفس .

(١٨) وتشكل العناصر السابقة الذكر جزءا لا يتجزأ من النظام المعمم للافضليات الذى تم اعتماده كحل وسط فيما بين الدول المتقدمة النمو والدول النامية .

(١٩) وقد أحاطت اللجنة علما كذلك بأن ليس ثمة حاليا من اتفاق عام بين الدول على مفهومي الدول المتقدمة النمو والدول النامية . والقاعدة الواردة في المادة ٢١ تنطبق على اية دولة مستفيدة من حكم الدولة الاكثر رعاية بغض النظر عما اذا كانت هذه الدولة تنتسب الى فئة الدول المتقدمة النمو او الى فئة الدول النامية . ولا بد أن يطبق هذا الحكم على الدول المستفيدة النامية ايضا والا لأمكن التحايل على المبدأ الاساسي للنظام المعمم للافضليات ، اى مبدأ الانتقاء الذاتي .

(٢٠) وعلى اساس الاعتبارات المشار اليها في الفقرات السابقة اعتمدت اللجنة المادة ٢١ ، التي تنص على ان حكم الدولة الاكثر رعاية لا يخول الدولة المستفيدة حقا في اية معاملة تمنحها دولة مانحة متقدمة النمو لدولة ثالثة نامية على اساس عدم المقابلة بالمثل في اطار نظام معمم للافضليات تضعه الدولة المانحة المذكورة .

Digitized by UNOG Library

المادة ٢٢

حكم الدول الأكثر رعاية ، والمعاملة الممنوحة لتيسير المرور عبر الحدود

١ — ان حكم الدولة الأكثر رعاية لا يخوّل الدولة المستفيدة غير المتاخمة حقا في المعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة متاخمة لها لتيسير المرور عبر الحدود .

٢ — ان حكم الدولة الأكثر رعاية لا يخوّل الدولة المستفيدة المتاخمة حقا في المعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة متاخمة لها والمتصلة بالمرور عبر الحدود الا اذا كان الحكم المذكور يتناول خصيصا ميدان المرور عبر الحدود .

التعليق

(١) من الاستثناءات التي كثيرا ما تدرج في المعاهدات التجارية التي تتضمن حكما من أحكام الدولة الأكثر رعاية ، الاستثناء المتصل بالمرور عبر الحدود . وهكذا نرى الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة يتضمن حكما موجزا ينص على ما يلي :

" لا يجوز تفسير أحكام هذا الاتفاق على أنها تمنع :

(أ) قيام أي طرف متعاقد بمنح بلدان متاخمة له مزايا لتيسير المرور عبر الحدود ؛ . . . " (٣١٧) .

ويشبه نص هذا الحكم نص الحكم الوارد في الفقرة ٧ من قرار معهد القانون الدولي لعام ١٩٣٦ وهو كما يلي :

" ان حكم الدولة الأكثر رعاية لا يخوّل الحق في المعاملة التي منحها أو قد يمنحها أي من البلدين المتعاقدين لدولة ثالثة متاخمة لتيسير المرور عبر الحدود ؛ . . . " (٣١٨) .

(٢) وقد سبق للجنة الاقتصادية التابعة لعصبة الأمم أن بحثت مسألة استثناء المرور عبر الحدود . وذكرت اللجنة في استنتاجها ، في جملة أمور ، ما يلي :

" . . . في معظم المعاهدات التجارية ، تراعى الظروف الخاصة بهذه المناطق [الحدود] ، وذلك باستثناء التسهيلات الجمركية الممنوحة للمرور عبر الحدود من نظام الدولة الأكثر رعاية . . . . ويجب ، بأي حال ، الاعتراف بأن الاستثناء المتعلق بالمرور

---

(٣١٧) الفقرة ٢ من المادة الرابعة والعشرين في اتفاق " غات " . الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٥ .

(٣١٨) " أنظر التقرير الأول للمقرر الخاص (حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/213 ، المرفق الثاني) .

Digitized by UN/DAG Library

عبر الحدود هو استثناء ضروري ، لا لأن العادة جرت على ذلك منذ أمد بعيد فحسب ولكن أيضا لأن طبيعة الأشياء نفسها تحتم ذلك ، ولأن من المستحيل ، نظرا لاختلاف الظروف ، تحديد عرض منطقة الحدود التي ينبغي أن تحظى بنظام خاص تحديدا دقيقا ..." (٣١٩) .

(٣) والواقع أن ما درج عليه عموما ، فيما يبدو ، هو أن المعاهدات التجارية المعقودة بين الدول التي ليست لها حدود مشتركة تستثني من سريان حكم الدولة الأكثر رعاية المزايا الممنوحة للبلدان المجاورة لتيسير المرور عبر الحدود (٣٢٠). فالمعاهدات التجارية المعقودة بين بلدان متجاورة تشكل فئة مختلفة من حيث انها قد تتضمن أو لا تتضمن قاعدة موحدة لتنظيم المرور عبر الحدود مع جيرانها المختلفين .

(٤) ويقول ر.س. سنايدر أن هناك اتفاقا شبه عام على وجوب السماح بحرية التجارة ، أو جعل التجارة أكثر تحررا ، داخل منطقة [حدود] ضيقة ، وعلى أن تعميم هذا الامتياز لا يقع ضمن شروط المساواة في المعاملة (٣٢١) . ويستشهد سنايدر بالعبارة التالية التي وردت في معاهدة عقدت في عام ١٩٢٣ بين فرنسا وتشيكوسلوفاكيا ، تستثني الامتيازات الممنوحة داخل منطقة تمتد مسافة ١٥ كيلومترا على الحدود : "ان هذا النظام يقتصر كلية على احتياجات سكان تلك المنطقة أو تمليه الأوضاع الاقتصادية الاستثنائية الناشئة عن اقامة حدود جديدة" (٣٢٢) .

(٥) ومن الواضح أن تعبير "المرور عبر الحدود" ليس محددا كل التحديد . فقد يعني حركة البضائع أو حركة الأشخاص أو كلتيهما . وهو ينطبق عادة على الأشخاص المقيمين في منطقة حدود ما وعلى تحركاتهم الى منطقة الحدود المقابلة ، وكذلك على علاقات العمل في هذه المنطقة الأخيرة ، كما ينطبق على حركة البضائع بين المنطقتين المتجاورتين ، مع قصره أحيانا على البضائع المنتجة في هاتين المنطقتين دون سواهما . وتتسم الأنظمة القومية للمرور عبر الحدود بتباين كبير ، لا من حيث عرض المنطقة التي تتناولها فحسب بل أيضا من حيث شروط المرور بين المنطقتين الواقعتين على جانبي الحدود المشتركة .

(٦) وسبب شعور اللجنة بانه ينبغي تدوين استثناء المرور عبر الحدود لا يكمن في تكاثر النص عليه في الأحكام التعاهدية . بل لقد بدا لها أن هذه القاعدة تتفق مع الممارسة المستمرة للدول ، التي يتبين منها ، على حد علم اللجنة ، انه لم ينشأ أى خلاف بشأن مضمون القاعدة ، التي تبدو مبنية على الفلسفة الأساسية لحكم الدولة الأكثر رعاية ، وخاصة على قاعدة تماثل الطبيعة ، المنعكسة

---

(٣١٩) المرجع نفسه ، المرفق الأول .

(٣٢٠) S. Basdevant, loc.cit., para.55.

(٣٢١) ر.س. سنايدر ، المرجع السابق الذكر ، نقلا عن ر. ريدل وه. ب. هويدين ، مشيرا في الوقت نفسه الى أن ممارسة الدول في هذا الصدد لم تتغير الا قليلا منذ ١٠٠ عام .

(٣٢٢) المادة ١٣ ، عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٤ .

Digitized by UNOG Library

أعلاه في المادتين ١١ و ١٢ . فمن البديهي أن لا يكون للدولة المستفيدة التي ليست لها حدود مشتركة مع دولة مانحة أن تطالب لمواطنيها بنفس المعاملة التي تقدمها الدولة المانحة لمواطني الدولة الثالثة المتاخمة المقيمين في منطقة الحدود . ومن البديهي أيضا أن لا يمكن لدولة مستفيدة غير متاخمة أن تتوقع لحركة بضائعها ، على أساس حكم عام من أحكام الدولة الأكثر رعاية وارد في معاهدة تجارية ، نفس المعاملة التي تقدمها الدولة المانحة لدولة ثالثة متاخمة بشأن حركة بضائعها القاصرة على تلك المنتجة في منطقة الحدود أو التي تلبي احتياجات سكان تلك المنطقة .

(٧) وعلى هذا الأساس رأى بعض أعضاء اللجنة انه لا داعي لادراج ذلك الاستثناء في مشاريع المواد لأن الاستثناء قابل للاستمداد من المادتين ١١ و ١٢ من المشروع الحالي . بيد أن معظم الأعضاء رأوا أن من المفيد أن ينص على هذه القاعدة التي لا جدال فيها ، والقائمة على أساس التحديدات الجوهرية للحكم ، وبالتالي فان الفقرة ١ من المادة ٢٢ تنص على أن حكم الدولة الأكثر رعاية لا يخوّل الدولة المستفيدة غير المتاخمة حقا في المعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة متاخمة لها لتيسير المرور عبر الحدود .

(٨) وتختلف الحالة حين يكون المستفيد من حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية دولة هي نفسها أيضا متاخمة للدولة المانحة . ففي هذه الحالة من الممكن أن يشمل حكم الدولة الأكثر رعاية الذى هو في صالح تلك الدولة المزايا التي تقدمها الدولة المانحة لدولة متاخمة (ثالثة) أخرى . وبالتالي ، فان الفقرة ٢ من المادة ٢٢ تنص على أن حكم الدولة الأكثر رعاية يخوّل الدولة المستفيدة المتاخمة حقا في المعاملة التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة متاخمة لها ، ولكن حكم الدولة الأكثر رعاية ، مرة أخرى ، لا يمنح في مثل هذه الحالة حقا في المزايا ذات الصلة الا اذا كانت المعاملة تتفق مع الشرط الوارد في المادتين ١١ و ١٢ من المشروع الحالي ، وهو شرط تماثل الطبيعة . بيد أن اللجنة رأت انه ينبغي النص على هذا الشرط بصيغة تقييدية ، ومن ثم فان الفقرة ٢ من المادة ٢٢ تنص صراحة على أن حكم الدولة الأكثر رعاية المذكور يجب أن يتناول خصيصا ميدان المرور عبر الحدود .

المادة ٢٣

حكم الدولة الأكثر رعاية والحقوق والتسهيلات الممنوحة للدول غير الساحلية

١ — ان حكم الدولة الأكثر رعاية لا يخوّل للدولة المستفيدة ، اذا لم تكن غير ساحلية ، حقا في الحقوق والتسهيلات التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة غير ساحلية بغية تيسير اتصالها بالبحر في الاتجاهين .

٢ — ان حكم الدولة الأكثر رعاية لا يخوّل الدولة المستفيدة غير الساحلية حقا في الحقوق والتسهيلات التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة غير ساحلية والمتعلقة باتصالها بالبحر في الاتجاهين الا اذا كان الحكم المذكور يتناول خصيصا ميدان الاتصال بالبحر في الاتجاهين .

Digitized by UNOG Library

التعليق

(١) لقد أشارت اللجنة بايجاز في تقريرها عن أعمال دورتها السابعة والعشرين الى حالة الدول غير الساحلية ، أى الى الاستثناء الذى يقتضيه الوضع الخاص لتلك الدول فيما يتعلق بسريان حكم الدولة الأكثر رعاية (٣٢٣) . وقد نص على هذا الاستثناء في اقتراح قدمته تشيكوسلوفاكيا الى المؤتمر التمهيدى للدول غير الساحلية الذى عقد في شباط/فبراير ١٩٥٨ . وقد فسر الاقتراح على النحو التالي :

ان ما للدولة غير الساحلية من حق أساسي في الوصول الى البحر ، وهو الحق النابع من مبدأ حرية أعالي البحار ، يشكل حقا خاصا لمثل هذه الدولة ، قائما على أساس وضعها الجغرافي الطبيعي . ومن الطبيعي ان هذا الحق الأساسي الذى لا تملكه الا دولة غير ساحلية لا يمكن ، بحكم طبيعته ، أن تطالب به أية دولة ثالثة استنادا الى حكم الدولة الأكثر رعاية . ومن ثم فان استثناء الاتفاقات المعقودة بين الدول غير الساحلية وبلدان المرور العابر (الترانزيت) بشأن شروط المرور العابر من آثار حكم الدولة الأكثر رعاية يبرره تماما كون مثل هذه الاتفاقات نابعة على وجه التحديد من الحق الأساسي المذكور " (٣٢٤) .

الا أن هذا الاقتراح لم يؤد الى اعتماد أية قاعدة بشأن المسألة في مؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحار الذى عقد في عام ١٩٥٨ .

(٢) وفي عام ١٩٦٤ اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء سلسلة من المبادئ ، جاء المبدأ السابع منها المتصل بتجارة المرور العابر (الترانزيت) للبلدان غير الساحلية ، بالصيغة التالية :

" تستثنى التسهيلات والحقوق الخاصة الممنوحة للبلدان غير الساحلية ، نظرا لموقعها الجغرافي الخاص ، من سريان حكم الدولة الأكثر رعاية " (٣٢٥) .

---

(٣٢٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، ص ٨٨ ، الفصل الرابع ، الجزء باء ، الفقرتان (٩) و (١٠) من التعليق على المادة ١٤ (سيصدر مطبوعا في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) .

(٣٢٤) الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحار ، المجلد السابع ، اللجنة الخامسة (مسألة حرية وصول البلدان غير الساحلية الى البحار) (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع 58.V.4 ، المجلد السابع) ، الوثيقة A/CONF.13/C.5/L.1 ، المرفق ٦ ، التعليق على المادة ٨ . أنظر أيضا تقرير الفريق العامل الى اللجنة الخامسة (المرجع نفسه ، الوثيقة A/CONF.13/C.5/L.16 ، الفقرة ١٣) .

(٣٢٥) أنظر محاضر مداولات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء ، المجلد الأول ، الوثيقة والتقرير النهائيان (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع 64.11.B.11) .

Digitized by UNOG Library

(٣) ثم جاءت ديباجة اتفاقية تجارة المرور العابر (الترانزيت) للدول غير الساحلية ، المعقودة في ٨ تموز/يوليه ١٩٦٥ ، تؤكد المبدأ السابع الذى أقره مؤتمر " أونكتاد " في عام ١٩٦٤ . وتتضمن المادة ١٠ من الاتفاقية نفسها الحكم التالي :

" ١ — تتفق الدول المتعاقدة على أن التسهيلات والحقوق الخاصة الممنوحة بموجب هذه الاتفاقية للدول غير الساحلية نظرا لموقعها الجغرافي الخاص تستثنى من سريان حكم الدولة الأكثر رعاية . ولا يجوز للدولة غير الساحلية التي ليست طرفا في هذه الاتفاقية أن تطالب بالتسهيلات والحقوق الخاصة الممنوحة للدول غير الساحلية بموجب هذه الاتفاقية الا على أساس حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية في معاهدة معقودة بين الدولة غير الساحلية والدولة المتعاقدة بمنح مثل هذه التسهيلات والحقوق الخاصة .

" ٢ — واذا منحت دولة متعاقدة لدولة غير ساحلية تسهيلات أو حقوقا خاصة أكبر من تلك المنصوص عليها في هذه الاتفاقية ، جاز أن تقتصر مثل هذه التسهيلات أو الحقوق الخاصة على تلك الدولة غير الساحلية ، على ألا يتعارض حجب مثل هذه التسهيلات أو الحقوق الخاصة الأكبر عن أية دولة أخرى غير ساحلية مع حكم للدولة الأكثر رعاية في معاهدة معقودة بين هذه الدولة الأخرى غير الساحلية والدولة المتعاقدة ، بمنح هذه التسهيلات أو الحقوق الخاصة " (٣٢٦) .

(٤) وقد نظر في المسألة مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار — الذى لم يكن قد أنهى أعماله وقت كتابة هذا التقرير — وأدرج في نصه الوحيد المنقح للتفاوض ، المؤرخ في ٦ أيار/مايو ١٩٧٦ ، المادة ١١١ التي تنص على ما يلي :

" الاستبعاد من تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية

" تستبعد من تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية أحكام هذه الاتفاقية ، وكذلك أحكام الاتفاقات الخاصة المنظمة لممارسة حق حرية الوصول الى البحر ومنه ، التي تنشئ حقوقا وتسهيلات بسبب الموقع الجغرافي الخاص للدول غير الساحلية " (٣٢٧) .

(٥) وبناء على ما سلف ، رأت اللجنة أن من المستصوب اعتماد حكم بشأن أحكام الدولة الأكثر رعاية والمعاملة الممنوحة للدول غير الساحلية . ولم يكن غرض اللجنة من ذلك أن تخوض في دراسة الحقوق والتسهيلات التي تحتاجها الدول غير الساحلية (٣٢٨) أو المستحقة لها بموجب القانون

---

(٣٢٦) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٩٧ .

(٣٢٧) A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part II ، ص ١٥ .

(٣٢٨) On that point, see L.C. Caflisch, " The Access of land-locked States to the Sea"; Iranian Review of International Relations, 1975-76, No. 5-6, p.53.

Digitized by UNOG Library

الدولي العام ، بل أرادت أن تراعي أن ٢٩ دولة من الدول التي تتمتع حاليا بالسيادة هي دولة غير ساحلية تشكل خمس أعضاء المجتمع الدولي ، وأن ٢٠ منها هي دول نامية ، ينتمي بعضها لفئة أقل البلدان نموا .

(٦) ومن رأى اللجنة أن الحقوق والتسهيلات التي تمنحها دولة ساحلية لدولة غير ساحلية بغية تيسير وصولها الى البحر ومنه لا يمكن أن تجعل ، بموجب حكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية ، تمتد لصالح دولة أخرى ساحلية . ويبدو هذا الرأى مسلما به عموما الآن ، كما يتضح من التطورات التي أوردت أعلاه . فهذا الاستثناء يتفق مع المصالح المشروعة للدول غير الساحلية التي هي في وضع غير موات من حيث وصولها الى البحر . ومن ثم فان اعتماد القاعدة سييسر منح تلك البلدان الحق في حرية الوصول الى البحر ، بينما يحرر الدول الساحلية المعنية مما يترتب عليها من التزامات بموجب أحكام الدولة الأكثر رعاية الممنوحة لدول ساحلية أخرى .

(٧) بيد أن اللجنة وجدت أن الاستثناء بصورته هذه لا ينبغي أن يسرى بالضرورة حين يتصل الأمر بحكم تكون الدولة المستفيدة منه هي نفسها دولة غير ساحلية . فاذا كان لمثل هذه الدولة حق من حقوق الدولة الأكثر رعاية ازاء الدولة الساحلية ، يكون في وسعها اذ ذاك أن تستفيد من ذلك الحق شريطة أن تكون المعاملة من نفس الطبيعة ، أى أن تتمشى مع شروط المادتين ١١ و ١٢ من هذا المشروع .

(٨) وبالتالي ، فان الفقرة ١ من المادة ٢٣ تنص على أن حكم الدولة الأكثر رعاية لا يخوّل الدولة المستفيدة ، اذا لم تكن غير ساحلية ، حقا في الحقوق والتسهيلات التي تمنحها الدولة المانحة لدولة ثالثة غير ساحلية بغية تيسير اتصالها بالبحر في اتجاهين . هذا بينما ، تنص الفقرة ٢ على أن حكم الدولة الأكثر رعاية يخوّل الدولة المستفيدة غير الساحلية هذه الحقوق . بيد أن هذه الفقرة تحد نوعا ما من القواعد المنصوص عليها في المادتين ١١ و ١٢ من هذه المواد ، اذ لا تسمح بتخويل مثل هذه الحقوق الا اذا كان حكم الدولة الأكثر رعاية يتناول خصيصا ميدان الاتصال بالبحر في الاتجاهين .

(٩) وقد استرعى أحد أعضاء اللجنة النظر الى أن مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار قد يعتمد قريبا قواعد أخرى في صالح الدول غير الساحلية . وأشار الى المادة ٥٨ من نص التفاوض الوحيد المنقح المؤرخ في ٦ أيار/مايو ١٩٧٦ ، التي ذكر فيها حق الدول غير الساحلية في المشاركة في استغلال الموارد الحية للمناطق الاقتصادية الخالصة للدول الساحلية الملاصقة (٣٢٩). واقترح بناء على ذلك مد نطاق المادة الى ما هو أبعد من الحق في الاتصال بالبحر من الاتجاهين بحيث يشمل " أية معاملة ممنوحة لدولة ثالثة بسبب كونها غير ساحلية أو متضررة جغرافيا على صورة أخرى . . . " ، بيد أن اللجنة رأت انه ليس من المناسب مواصلة بحث هذه المسألة في الوقت الحاضر .

---

(٣٢٩) A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part II ، ص ٣٣ .

Digitized by UNOG Library

(١٠) ولاحظت اللجنة أن اتفاقية أعالي البحار المعقودة في جنيف في ٢٩ نيسان/ابريـــــل ١٩٥٨ لا تستعمل ، بالانكليزية ، تعبير " land locked States " بل تتكلم عن "non-Coastal States " في المادة ٢ وعـــن" States having no sea -coast " في المادة ٣ . بيد أنهـــــا رأت أن استعمال مصطلـــح " land-locked States " أصبح ، منذ عام ١٩٥٨ ، شائعا الى حد كبير ، كما يتضح من اتفاقية تجارة المرور العابر (الترانزيت) للدول غير الساحلية ، المعقودة في ٨ تموز/يوليه ١٩٦٥ ، والمذكورة أعلاه في الفقرة ٣ من هذا التعليق . كما استخدم هذا التعبير في وثائق مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار ويعرّف المقصود به في المادة ١٠٩ من النـص الوحيد المنقح للتفاوض لذلك المؤتمر بأنه " الدولة التي ليس لها ساحل بحرى " (٣٣٠) . ولذلك رأت اللجنة انها تستطيع أن تستخدم هذا التعبير بأمان دون احتمال اساءة فهمه .

---

(٣٣٠) A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part II (ملاحظة خاصة بالنص العربي : في مقابـــل التعبير الانكليزى land-bocked States يستعمل النص الفرنسي تعبير Etats sans littoral ، ومنه اشتققنا التعبير العربي المستخدم هنا : الدول غير الساحلية) .

Digitized by UNOG Library

المادة ٢٤

حالات خلافة الدول ، ومسؤولية الدول ، ونشوب الأعمال العدائية

لا تشكل أحكام هذه المواد حكما مسبقا بشأن أية مسألة متعلقة بحكم من أحكام الدولة الأكثر رعاية يمكن أن تثيرها الخلافة بين دول ما أو المسؤولية الدولية لدولة ما أو نشوب الأعمال العدائية بين دول ما .

التعليق

(١) تنقل المادة ٢٤ نص المادة ٧٣ من اتفاقية فيينا . والمقصود بهذه المادة أن تعبر عن فكرة كون حالات خلافة الدول ، ومسؤولية الدول ، ونشوب الأعمال العدائية ، غير مشمولة في هذه المواد . وقد أعرب نفر من أعضاء اللجنة عن شكهم في أن من الضروري حقا وضع مادة من هذا القبيل بين المواد المتعلقة بحكم الدولة الأكثر رعاية . ولكن ، بالنظر لكون هذه المواد قد وضعت كمجموعة مستقلة ، ولأن الدول الملزمة بهذه المواد لن تكون بالضرورة أطرافا في اتفاقية فيينا ، كانت الغلبة للرأي القائل بأن ادراج مادة مبنية على المادة ٧٣ من اتفاقية فيينا أمر له ما يبرره .

(٢) وأعرب بعض أعضاء اللجنة عن شكهم في صحة استخدام تعبير "حكما مسبقا" بصدد المسؤولية الدولية لدولة ما . وقال هؤلاء الأعضاء أن القواعد الواردة في هذه المواد بشأن حكم الدولة الأكثر رعاية ستشكل ، في سياق عمل اللجنة بشأن مسؤولية الدول (٣٣١) ، "قواعد أولية" يتوجب على الدول الالتزام بها ، وستترتب عليها آثار معينة ، وهي تطبيق "القواعد الثانوية" للمسؤولية الدولية ؛ ومن ثم فان انتهاك القواعد يمكن أن يوصف بأنه ، في معنى ما ، حكم مسبق على تلك الآثار. الا أن أصحاب هذه الاعتراضات ، التي تنطبق في ختام المطاف على تعبير اتفاقية فيينا أيضا ، لم يصروا عليها ، ووجد أن استخدام لغة مختلفة عن لغة اتفاقية فيينا لن يكون أمرا مستصوبا ، لاسيما وأن اللجنة استخدمت تعبيرا مماثلا فيما يتعلق بمسؤولية الدول في المادة ٣٨ من مشروعها الذى أعدته في عام ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، والذى قدمته في تقريرها عن أعمال دورتها السادسة والعشرين (٣٣٢) .

(٣) فيما يتعلق بحالة خلافة الدول ، تفترض اللجنة أن القواعد العامة لخلافة الدول تنطبق حين يتصل الأمر بمعاهدة تتضمن حكما من أحكام الدولة الاكثر رعاية . فما دام من الواضح أن هذه

---

(٣٣١) انظر الفصل الثالث من هذا التقرير .

(٣٣٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev.1) ، الفصل الثاني ، الجزء دال (حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الباب الأول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الجزء دال) .

Digitized by UNOG Library

القواعد تنطبق على أى معاهدة معقودة بين الدولة المانحة والدولة المستفيدة ، فهي تنطبق أيضا على المعاهدات المعقودة بين الدولة المانحة ودولة ثالثة والتي تكون أساسا لما تكتسبه الدولة المستفيدة من حقوق الدولة الأكثر رعاية . واذا كانت قواعد خلافة الدول ستؤدى الى انقضاء هذا النوع الأخير من المعاهدات ، فان ذلك يمكن أن يؤدى بالطبع الى انقضاء حق الدولة المستفيدة في المعاملة المنصوص عليها في المادة ١٩ من هذه المواد . ومن الأمثلة الواضحة لمثل هذه الحالة اتحاد الدولة المانحة والدولة الثالثة .

(٤) أما فيما يتعلق بمسؤولية الدول ، فان أى انتهاك لالتزام ناشئ عن حكم من أحكام الدولة الاكثر رعاية ، سواء كان هذا الانتهاك قد ارتكب بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة ، عن طريق التحايل على الالتزامات المعنية (٣٣٣) ، يستتبع المسؤولية الدولية للدولة المانحة — وهي مسؤولية لا تغطي هذه المواد قواعدها . كما أن هذه المواد لا تتناول مسألة متى ، وتحت أى ظروف ، تستطيع الدولة المانحة أن تعلق تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية كضرب من الانتقام أو العقاب حين يسبب لها أذى على الصعيد الدولي .

(٥) وأخيرا فان المواد لا تتضمن أية أحكام بشأن أثر نشوب الاعمال العدائية بين أى من الدول المعنية على سريان الحكم . فقد رؤى أنه ، نظرا لأن اللجنة تعمدت عدم النظر في هذه الحالة في دراستها لقانون المعاهدات العام ، لن يكون من المناسب تناولها في ميدان حكم الدولة الاكثر رعاية المحدود . وقد اتبعت اللجنة موقفا مماثلا في سياق عملها بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بالمعاهدات (المادة ٣٨) (٣٣٤) .

المادة ٢٥

عدم رجعية أثر هذه المواد

دون المساس بتطبيق أى قاعدة ورد النص عليها في هذه المواد وتكون أحكام الدولة الأكثر رعاية خاضعة لها بمقتضى القانون الدولي بغض النظر عن هذه المواد ، لا تنطبق هذه المواد الا على أحكام الدولة الاكثر رعاية التي ترد في معاهدات تعقدها الدول بعد بدء نفاذ هذه المواد بالنسبة الى الدول ذات العلاقة .

التعليق

(١) هذه المادة مبنية على المادة ٤ من اتفاقية فيينا . والقصد منها هو نفس القصد من الحكم المذكور في اتفاقية فيينا والمتمثل أساسا في تبسيط وتيسير قبول الحكومات للمواد .

---

(٣٣٣) حولية ١٩٦٩ ، المجلد ٢ ، ص ١٧١ و ١٧٢ ، A/CN.4/213 ، الفقرات ٨٥-٨٩ .

(٣٣٤) انظر أعلاه ، الحاشية ٣٣٢ .

Digitized by UNOG Library

(٢) وقد رأى بعض أعضاء اللجنة الذين أيدوا ادراج المادة ٢٥ في المشروع أن من مزاياها وضع المواد — من حيث تطبيقها — على قدم المساواة مع اتفاقية فيينا . وتساءل آخرون عما اذا كانت هناك ضرورة فعلا للمادة ٢٥ نظرا للقاعدة العامة للقانون الدولي — المدونة في المادة ٢٨ من اتفاقية فيينا — بشأن عدم رجعية أثر المعاهدات . واتفق في هذا الصدد على أن حكم المادة ٢٥ يسرى ، من باب التحوط البالغ .

(٣) وأثير سؤال عما اذا كانت المواد تتضمن أى شئ يكون من شأنه ، في ضوء مطلع المادة ٢٨ من اتفاقية فيينا (الذى يقول " مالم يتضح قصد مختلف من المعاهدة أو يثبت بطريقة أخرى . . . ") ، أن يجب مبدأ عدم رجعية أثر المعاهدات الوارد في هذه المادة . ونظرا لأن الرأى الذى ساد في اللجنة كان أن الرد على ذلك السؤال هو رد بالنفي ، قررت اللجنة أن تدرج المادة ٢٥ في المشروع.

المادة ٢٦

حرية الاطراف في الاتفاق على أحكام مختلفة

لا تمس هذه المواد الاحكام التي قد تتفق عليها الدولة المانحة والدولة المستفيدة بشأن تطبيق حكم الدولة الأكثر رعاية في المعاهدة التي تتضمن الحكم أو بطريقة أخرى .

التعليق

(١) القصد من هذه المادة هو اظهار الطابع الثانوى للاحكام الواردة في هذا المشروع . فقد ذكرت اللجنة ، في تقريرها عن أعمال دورتها السابعة والعشرين ، " ان مشاريع المواد ، بوجه عام ، لا تمس الاحكام التي قد يتفق عليها الطرفان في المعاهدة التي تتضمن الحكم أو بطريقة أخرى"(٣٣٥) . وكان هناك اجماع في اللجنة على أن في وسع الدولة المانحة والدولة المستفيدة أن تتفقا على معاملة الدولة الاكثر رعاية في جميع الامور التي يمكن أن تتناولها هذه المعاملة : فلهما أن تحددا مجال العلاقات الذى تلتزمان فيه بواجبات الدولة الاكثر رعاية ، كما أن لهما أن تحددا من تعهداتهما المتبادلة بشأن أية مادة تبعا لطبيعة هذه المادة . كما اتفق رأى اللجنة على الاعتراف بأن للدول أن تحتفظ ، في الحكم نفسه أو في المعاهدة التي تتضمن الحكم او بطريقة أخرى ، بحقها في منح أفضليات ، أى أن تستثني من تطبيق حكم الدولة الاكثر رعاية مزايا معينة تمنحها لدولة واحدة أو اكثر .

(٢) وقد رأى معظم الأعضاء أن هذه الممارسة ، التي اعتبرت عامة تماما ، لا تؤثر على طبيعة حكم الدولة الاكثر رعاية . بيد أنه كان هناك رأى يقول بأن التحفظ بشأن المعاملة التفضيلية لدولة واحدة

---

(٣٣٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، الفقرة ١١٧ (سيصدر مطبوعا في حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) .

Digitized by UNOG Library

أو أكثر ، وان كان باستمرار أمرا ممكنا عن طريق الاتفاق بين الدول ، يغير طبيعة الحكم نفسه كما تعرفها المادتان ٤ و ٥ والفقرة (د) من المادة ٢ . وذكر أصحاب هذا الرأى أن هذا النوع من الأحكام لا يصح أن يقع ضمن نطاق هذه المواد ؛ وأن أحكام هذه المواد لن تنطبق على " أحكام الدولة الاكثر رعاية المحصورة النطاق " المماثلة لهذه الا بعد ادخال جميع التغييرات اللازمة mutatis mutandis .

المادة ٢٧

علاقة هذه المواد بوضع قواعد جديدة للقانون الدولي لصالح البلدان النامية

لا تمنع هذه المواد من وضع قواعد جديدة للقانون الدولي لصالح البلدان النامية .

التعليق

(١) لاحظت اللجنة رد فعل بعض الممثلين في اللجنة الثالثة للجمعية العامة ازاء المادة ٢١ (٣٣٦) التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة أثناء دورتها السابعة والعشرين ، ومؤداه أنه ، على كل جدارة اللجنة بالثناء لتقصدها ادراج قاعدة لصالح البلدان النامية في موادها بشأن حكم الدولة الاكثر رعاية فان المادة ٢١ قد لا تكفي ، ولعل من المناسب وضع مواد أخرى من هذا القبيل . وقد تساءل بعض الممثلين في اللجنة السادسة عما اذا كانت اللجنة لا تستطيع أن تعتمد مادة أخرى على الأقل تستثني من سريان حكم المادة الاكثر رعاية أى رعاية تتبادلها البلدان النامية للنهوض بتجارتها الدولية. وقد تدارست اللجنة هذه المسألة بالتمحيص في دورتها الحالية وكانت نتائج نظرها في الأمر كما هي مبينة في الفقرات التالية .

(٢) ان توسيع المبادلات التجارية ، والتعاون الاقتصادى والتكامل الاقتصادى بين البلدان النامية — سواء تم ذلك داخل تجمعات اقتصادية منظمة او بشكل آخر — أمور تم الاعتراف بأنها تشكل عناصر هامة في " استراتيجية دولية للانماء " وعوامل أساسية للانماء الاقتصادى لتلك البلدان ، وذلك في عدد من الصكوك الدولية الهامة . وقد اعترفت هذه الصكوك بأن انشاء أفضليات بين البلدان النامية هو أحد الترتيبات الأنسب لتعزيز المبادلات التجارية فيما بينها . وتشهد بعض هذه الصكوك على رغبة البلدان المتقدمة النمو في تعزيز هذا الاتجاه ، وذلك ، في جملة أمور ، عن طريق الاعفاء مما لها من حقوق الدولة الاكثر رعاية .

(٣) وينص المبدأ العام الثامن ، المعتمد في الدورة الاولى لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء المعقودة في عام ١٩٦٤ ، بوجه خاص ، على مايلي :

---

(٣٣٦) انظر ، أعلاه ، المادة ٢١ والتعليق عليها .

Digitized by UNOG Library

" . . . ان البلدان النامية ليست ملزمة بأن تطبق على البلدان المتقدمة النمو المعاملة التفضيلية التي تتبادلها . . . " (٣٣٧)

وينص المبدأ العام العاشر ، بوجه خاص ، على مايلي :

" ينبغي تعزيز التجمعات الاقتصادية الاقليمية والتكامل الاقتصادي الاقليمي وغير ذلك من أشكال التعاون الاقتصادي ، فيما بين البلدان النامية ، كوسيلة لتوسيع المبادلات التجارية داخل الاقاليم وخارجها . . . " (٣٣٨)

أما التوصية ألف ـ ثالثا (٨) ، فتنص ، بوجه خاص ، على مايلي :

" . . . ينبغي للقواعد المنظمة للتجارة العالمية أن تسمح للبلدان النامية بأن تتبادل تنازلات لا تجعلها شاملة للبلدان المتقدمة النمو . . . " (٣٣٩)

(٤) وقد اعتمدت الدورة الثانية لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء ، المعقودة في نيودلهي في عام ١٩٦٨ ، بدون معارضة ، في ٢٦ آذار/مارس ١٩٦٨ " اعلانا متفقا عليه بشأن توسيع المبادلات التجارية والتعاون الاقتصادي والتكامل الاقليمي فيما بين البلدان النامية " (الاعلان ٢٣ (د ـ ٢)) (٣٤٠) يتضمن " اعلاني تأييد " من جانب بلدان الاقتصاد السوقي المتقدمة النمو ومن جانب البلدان الاشتراكية في اوروبا الشرقية . وقد ورد في الاعلان الأول مايلي :

" . . . ان بلدان الاقتصاد السوقي المتقدمة النمو مستعدة لأن تدعم ، بعد الدراسة والتشاور داخل الاطار الدولي المناسب ، ترتيبات تجارية خاصة فيما بين البلدان النامية تتمشى مع الأهداف المبينة أعلاه . ويمكن أن يشمل هذا الدعم قبولها باستثناءات على الالتزامات التجارية الدولية القائمة ، بما في ذلك التنازلات المناسبة عن حقوقها في معاملة الدولة الأكثر رعاية . . . "

---

(٣٣٧) للاطلاع على النص الكامل ، انظر : مداولات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء ، المجلد الأول ، الوثيقة النهائية والتقرير (منشورات الأمم المتحدة ، ورقم المبيع 64.II.B.11) . (صدر أيضا في حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1 ، الفقرة ١٨٨) .

(٣٣٨) المرجع نفسه .

(٣٣٩) المرجع نفسه . وللاطلاع على معالجة أكمل لهذه المشاكل ، انظر المرفق الأول للتقرير الثاني للمقرر الخاص ، الذي ترد فيه آراء أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء " بشأن " التجارة فيما بين البلدان النامية " ، (حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/228 و Add.1) .

(٣٤٠) مداولات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء ، الدورة الثانية ، المجلد الأول والتقرير والمرفقات (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.68.II.D.14) . Corr.1 و Add.1 ،

Digitized by UNOG Library

وجاء في الاعلان الثاني مايلي :

"ان البلدان الاشتراكية تنظر بعين الفهم والتعاطف الى الجهود التي تبذلها البلدان النامية لتوسيع التبادل التجارى والتعاون الاقتصادى فيما بينها ، وهي تعلن استعدادها ، تمشيا مع المبادئ ذات العلاقة التي تسترشد بها البلدان الاشتراكية في هذا الصدد ، لتقديم دعمها للبلدان النامية " .

(٥) وقد وضع في جنيف ، في ٨ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧١ (٣٤١) ، بروتوكول يتصل بالمفاوضات التجارية فيما بين البلدان النامية ، وذلك تحت رعاية مجموعة "غات" . ولما كان الهدف من المفاوضات التجارية فيما بين البلدان النامية هو توسيع نطاق وصول بضائع كل منها الى أسواق أخرى بشروط أكثر مواتاة عن طريق تبادل التنازلات الجمركية والتجارية ، فان البروتوكول يشمل قواعد لتنظيم الترتيبات اللازمة لتحقيق هذه الغاية ، كما يشمل قائمة أولى بالتنازلات ، وتنطبق التنازلات المتبادلة عملا بالبروتوكول على جميع الدول النامية التي تصبح أطرافا فيه . والبروتوكول مفتوح للقبول من جانب البلدان التي عرضت تقديم تنازلات في المفاوضات ، كما يمكن لجميع البلدان النامية الانضمام اليه . وقد بدأ سريان البروتوكول في ١١ شباط / فبراير ١٩٧٣ بالنسبة لثمانية بلدان مشاركة ، وبالنسبة ، فيما بعد ، لأربعة بلدان مشاركة اضافية . واتخذت الأطراف المتعاقدة في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات) ، رغبة منها في تشجيع المفاوضات التجارية فيما بين البلدان النامية عن طريق اشتراكها في البروتوكول ، قرارا يخول التنازل الاختيارى عن أحكام الفقرة ١ من المادة ١ في الاتفاق العام بالقدر الذى يسمح للأطراف المتعاقدة المشاركة بأن تمنح البلدان المذكورة المعاملة التفضيلية المنصوص في البروتوكول على منحها للمنتجات الناشئة في أطراف اخرى في البروتوكول ، دون أن يكون مطلوبا منها أن تقدم نفس المعاملة للبضائع المماثلة عند استيرادها من أطراف أخرى متعاقدة . وقد اتخذ هذا القرار دون المساس بخفض التعريفات الجمركية على أساس معاملة الدولة الأكثر رعاية .

(٦) كما لاحظت اللجنة المادة ٢١ من ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية (قرار الجمعية العامة ٣٢٨١ (د - ٢٩) المؤرخ في كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٤) . وفيما يلي نص تلك المادة :

"على البلدان النامية أن تعمل على حفز توسيع المبادلات التجارية فيما بينها ، ويمكنها في سبيل ذلك ، وفقا للأحكام والاجراءات الحالية والجارى وضعها للترتيبات الدولية عند انطباقها ، أن تمنح افضليات تجارية لغيرها من البلدان النامية دون أن تكون ملزمة بجعل هذه الأفضليات تشمل البلدان المتقدمة النمو ، شريطة أن لا تشكل هذه الترتيبات حجر عثرة أمام تحرير التجارة وتوسيعها بوجه عام " .

---

(٣٤١) " غات " ، صكوك أساسية ووثائق مختارة ، الملحق الثامن عشر (رقم المبيع GATT/1972-1) .

Digitized by UNOG Library

كما بدت المادة ٢٣ من الميثاق نفسه ذات صلة بالموضوع . وفيما يلي نصها :

" ينبغي على البلدان النامية ، من أجل تعزيز التعبئة الفعلية لمواردها الذاتية ، تقوية تعاونها الاقتصادي وتوسيع المبادلات التجارية فيما بينها بحيث يؤدي ذلك الى تعجيل انمائها الاقتصادي والاجتماعي . وعلى جميع البلدان ، ولاسيما البلدان المتقدمة النمو ، تقديم الدعم والتعاون المناسبين والفعالين ، بصورة فردية وعن طريق المنظمات الدولية المختصة التي تشترك هذه البلدان في عضويتها " .

(٧) ولئن كانت كل هذه التطورات تكشف عن وجود ميل بين الدول الى تعزيز التجارة فيما بين البلدان النامية ، فقد خلصت اللجنة الى أن هذا الميل لم يتبلور بعد بحيث يمكن التعبير عنه في قاعدة قانونية دقيقة يمكن أن تجد مكانا لها بين القواعد العامة بشأن أداء حكم الدولة الأكثر رعاية وتطبيقه . فجميع النصوص التي درستها اللجنة واستشهدت بأجزاء منها أعلاه تخضع لشروط مختلفة كما أن نظام " غات " ، الذي يستثني من سريان مادته الاولى الافضليات المقصود بها تيسير التجارة بين البلدان النامية ، يخضع أيضا لشرط (مماثل للشرط الوارد في المادة ٢١ من ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية المشار اليها أعلاه) هو الا تثير مثل هذه المعاملة " حواجز أمام تجارة أطراف أخرى متعاقدة " . هذا الى أن نظام " غات " يخضع لاجراءات تشاور كما يخضع في نهاية المطاف لقرار الاطراف المتعاقدة ، وهو ليس نظاما عالميا بل يقتصر على أعضاء " غات " ، وان كثر عددهم .

(٨) وفي هذه الظروف بدا للجنة أنه لا يمكن ، في المرحلة الحالية على الأقل ، أن يستبان وجود أي اتفاق يبرر ادراج قواعد في مواد هذا المشروع غير تلك القواعد الواردة في المادة ٢١ في صالح البلدان النامية . كما أن الدورة الرابعة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والانماء ، المعقودة في نيروبي في ايار/مايو ١٩٧٦ ، لم توفر للجنة نصا قاطعا يمكنها أن تستند اليه في اعتماد قاعدة جديدة . بيد أن اللجنة قررت ، في ضوء احتمال استحداث مثل هذه القواعد الجديدة ، أن تدرج في مشروع المواد تحفظا عاما بشأن احتمال وضع قواعد جديدة للقانون الدولي لصالح البلدان النامية . ومن ثم فان المادة ٢٧ تترك المجال مفتوحا لحدوث تطور جديد داخل المجتمع الدولي ، وتنص بالتالي على أن هذه المواد لا تمنع وضع قواعد جديدة للقانون الدولي لصالح البلدان النامية .

Digitized by UNOG Library

الفصـــل الثالـــث

مسؤوليـــة الـــدول

ألف ـ مقدمـــــة

٦١ ـ تهدف الاعمال التي تضطلع بها حاليا لجنة القانون الدولي في مجال مسؤولية الدول الى تدوين قواعد مسؤولية الدول بوصفها موضوعا عاما مستقلا بذاته . وتتواصل هذه الاعمال بناء على قرارين اتخذتهما اللجنة ، وهما : (أ) عدم حصر دراسة هذا الموضوع في ميدان محدد ، كميدان المسؤولية على الاضرار التي تصيب الاجانب في أشخاصهم أو ممتلكاتهم ، و (ب) تجنب الخوض ، في اطار تدوين قواعد المسؤولية الدولية ، في تعريف وتدوين ما يسمى بالقواعد " الأولية " ، التي تترتب على مخالفتها مسؤولية دولية .

٦٢ ـ أما الظروف التي جعلت لجنة القانون الدولي تستأنف ، بهذا المنظور الجديد ، دراستها لمسألة " مسؤولية الدول " ، فقد تم شرحها ، في جوانبها التاريخية ، في تقارير سابقة للجنة (٣٤٢) . ففي أعقاب أعمال اللجنة الفرعية المعنية بمسؤولية الدول ، أعلن أعضاء اللجنة ، في ١٩٦٣ ، اتفاقهم على النتائج العامة التالية : (أ) أن من الواجب ، لاغراض تدوين الموضوع ، اعطاء الأولوية لتعريف القواعد العامة للمسؤولية الدولية للدولة ؛ (ب) أن ذلك لا يعني تجاهل الخبرات والوثائق التي توفرت في بعض القطاعات الخاصة ، ولاسيما في قطاع المسؤولية عن الاضرار التي تصيب الاجانب في أشخاصهم وممتلكاتهم ؛ (ج) انه ينبغي التتبع الدقيق للاطار التي يحتمل أن تكون نجمت بشأن مسؤولية الدول ، عن التطور الذي طرأ مؤخرا على القانون الدولي .

٦٣ ـ وبعد أن وافق أعضاء اللجنة السادسة على هذه النتائج ، واعتمدتها الجمعية العامة ، حفزت لجنة القانون الدولي أعمال التدوين في هذا المجال حفزا جديدا ، وفقا لتوصيات الجمعية العامة . وفي عام ١٩٦٧ ، أكدت اللجنة في تشكيلها الجديد ، بعد تلقيها مذكرة (٣٤٣) عن مسؤولية الدول قدمها المقرر الخاص السيد روبرتو آغو ، التوجيهات التي كانت قد أصدرتها اليه في عام ١٩٦٣ (٣٤٤) . وفي عامي ١٩٦٩ و ١٩٧٠ ، أجرت اللجنة مناقشة معمقة للتقريرين

---

(٣٤٢) انظر خاصة : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/7610/Rev.1) ، الفصل الرابع . (حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/7610/Rev.1 ، الفصل الرابع) .

(٣٤٣) حولية ١٩٦٧ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/196 .

(٣٤٤) انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/6709/Rev.1) ، الفقرة ٤٢ (حولية ١٩٦٧ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/6709/Rev.1 ، الفقرة ٤٦) .

Digitized by UNOG Library

الأول (٣٤٥) والثاني (٣٤٦) اللذين قدمهما المقرر الخاص . وقد استطاعت اللجنة ، بفضل الدراسة الشاملة التي قامت بها ، أن تحدد خطة دراسة الموضوع ، والمراحل المتتالية المرتقبة لانجازه ، والمعايير الواجب اتباعها بشأن مختلف أجزاء المشروع الذى سيتم وضعه . وفي نفس الوقت ، وصلت اللجنة الى سلسلة من النتائج من حيث المنهج والاساس والمصطلحات ، كانت جوهرية لمواصلة أعمالها بشأن المسؤولية الدولية (٣٤٧) .

٦٤ — وعلى أساس هذه التوجيهات ، التي أقرها أعضاء اللجنة واعتمدتها الجمعية العامة ، في مجموعها ، تقوم لجنة القانون الدولي حاليا بصياغة مشروع المواد قيد الدرس . فقد قامت الجمعية العامة في قراريها ٣٣١٥ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٥ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٤ ، و ٣٤٩٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٥ ، بتوصية اللجنة بمواصلة أعمالها بشأن مسؤولية الدول بوصفها مسألة ذات أولوية عليا ، وذلك بغية الانتهاء في أقرب وقت ممكن من اعداد سلسلة أولى من مشاريع المواد بشأن مسؤولية الدول عن الاعمال غير المشروعة دوليا ، والشروع ، بمجرد أن يصبح ذلك مناسبا ، في دراسة المسألة المنفصلة ، مسألة المسؤولية الدولية عن الآثار المؤذية الناجمة عن القيام ببعض الانشطة غير المحرمة في القانون الدولي .

٦٥ — ان مشروع المواد قيد الدرس ، الذى صيغ في شكل يستهل استخدامه فيما بعد أساسا لعقد اتفاقية اذا ما تقرر ذلك (٣٤٨) ، لا يتناول اذن سوى مسؤولية الدول عن الافعال غير المشروعة

---

(٣٤٥) حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/217 و Add.1 . وفي عام ١٩٧١ ، قدم المقرر الخاص اضافة ثانية (A/CN.4/217/Add.2) الى تقريره الاول (حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني ، الباب الاول) .

(٣٤٦) حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/233 .

(٣٤٧) انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/7610/Rev.1) ، الفقرات ٨٠ الى ٨٤ (حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/6710/Rev.1 ، الفقرات ٨٠ الى ٨٤) ؛ المرجع نفسه ، الدورة الخامسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8010/Rev.1) ، الفقرات ٧٠ الى ٨٣ (حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/8010/Rev.1 ، الفقرات ٧٠ الى ٨٣) .

(٣٤٨) يجب أن يبت في مسألة الشكل النهائي الذى سيتخذه تدوين مسؤولية الدول ، كما هو جلي ، في مرحلة لاحقة ، بعد أن تنتهي لجنة القانون الدولي من اعداد المشروع . وحينئذ ستضع اللجنة ، طبقا لنظامها الأساسي ، التوصية التي تراها مناسبة .

Digitized by UNOG Library

دوليا (٣٤٩). وتسلم اللجنة تسليما تاما بالاهمية التي تكتسبها ، الى جانب المسائل المتصلة بالمسؤولية عن الافعال غير المشروعة دوليا ، تلك المسائل المتعلقة بالالتزام بازالة ضرر الآثار المؤذية الناجمة عن بعض الاعمال المشروعة (ولاسيما تلك التي تؤدى ، بحكم طبيعتها ، الى بعض المخاطر) . غير أن اللجنة ترى أنه لا سبيل الى معالجة هذه الفئة الثانية من المشاكل مع الفئة الاولى في آن واحد . فان ما للمسؤولية عن المخاطر من أساس مختلف تماما ، وما للقواعد التي تنص عليها من طبيعة مغايرة ، وما لهذه المسؤولية من مضمون وما قد تتخذه من أشكال لابد أن يجعل دراسة الموضوعين معا مصدر مزيد من الصعوبة في فهم كل منهما .

٦٦ — ذلك أن تحمل مسؤولية ما قد ينجم من المخاطر عن ممارسة سلطة مشروعة في حد ذاتها حالة تختلف عن تلك التي تتوجب فيها مواجهة العواقب (غير المقتصرة بالضرورة على دفع تعويض) المترتبة على انتهاك التزام قانوني . هذا الى أن استخدام نفس التعبير أحيانا للدلالة على كل من الحالتين انما يرجع الى الفقر النسبي الذى تتسم به لغة القانون . ومن الطبيعي أن حصر مشروع المواد هذا في مسؤولية الدول عن الافعال غير المشروعة دوليا لن يمنع اللجنة من أن تضع قيد الدرس، في الوقت المناسب ، مسألة المسؤولية الدولية عن الآثار المؤذية الناجمة عن القيام ببعض الأعمال المشروعة في القانون الدولي ، وهو ما أوصت به الجمعية العامة في قراراتها ٣٠٧١ (د — ٢٨) المؤرخ في ٣٠ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٧٣ ، و ٣٣١٥ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٤ ، و ٣٤٩٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥ . وانما الغاية من ذلك عدم جعل المشروع الواحد ذاته يضم موضوعين منفصلين كليا أحدهما عن الآخر ، وان اشتركا في بعض المظاهر وبعض السمات .

٦٧ — وبسبب اعتبارات من هذا القبيل رأت اللجنة أن من الضرورة بمكان أن تعتمد ، لتعريف المبدأ الوارد في المادة الأولى من هذا المشروع ، صيغة تبين أن الفعل غير المشروع دوليا مصدر لمسؤلية دولية ، ولكن دون أن يمكن أن تتيح مجالا ، في الوقت ذاته ، لأى تفسير من شأنه أن يستبعد تلقائيا أن في الامكان وجود مصدر " مسؤولية " آخر . وفي نفس الوقت تحرص اللجنة ، مع ارجائها مسألة العنوان النهائي لمشروع المواد قيد الدرس ، تلك المسألة التي سينظر فيها في تاريخ لاحق، على الاشارة الى أن من الواجب أن يفهم من عبارة " مسؤولية الدول " الواردة في عنوان المشروع انها تعني " مسؤولية الدول عن الافعال غير المشروعة دوليا " دون سواها .

٦٨ — كذلك يحسن بنا التذكير مرة أخرى أنه ليس من المستهدف أبدا أن تحدد ، في مشروع المواد هذا ، القواعد التي تفرض على الدول ، في هذا القطاع أو ذلك من قطاعات العلاقات فيما بينها ، الالتزامات التي يمكن أن تترتب على انتهاكها مسؤوليات يمكن بمعنى ما ، أن توصف بأنها " أولية " . بل الامر نقيض ذلك ، اذ أن اللجنة ، باعدادها المشروع ، انما تقوم بتعريف قواعد

---

(٣٤٩) هذا لا يعني أن اللجنة لا تقدر كما ينبغي بأهمية دراسة المسائل المتعلقة بمسؤولية أشخاص القانون الدولي غير الدول ، غير أن من الواضح أن كون الوضوح يمثل الضرورة الاولى في الدراسة المضطلع بها ، وكون مشروعها ذا طابع عضوى ، يدفعانها الى تأجيل دراسة هذه المسائل الأخرى .

Digitized by UNOG Library

أخرى يمكن ، بالمقابلة مع تلك ، أن توصف بأنها " ثانوية " ، من حيث أن هذه القواعد تلتمس تحديد الآثار القانونية لانتهاك الالتزامات المنصوص عليها في القواعد " الاولية " . وهذه القواعد المسماة " ثانوية " هي وحدها التي تدخل في مجال المسؤولية ذاته . واقامة تمييز دقيق في هذا الميدان أمر لا غنى عنه ليصبح من الممكن التركيز على موضوع المسؤولية الدولية والنظر فيه بأكمله .

٦٩ — وهذا لا يعني بتاتا أن ليس لمضمون وطبيعة ونطاق الالتزامات التي تفرض على الدول بواسطة القواعد " الأولية " للقانون الدولي أثر في تحديد القواعد الناظمة للمسؤولية . فمن المؤكد ، كما لاحظت اللجنة في مناسبات أخرى ، وخاصة أثناء الدورة الحالية ، أن ضرورة اقامة تفريق على مثل هذه الأسس بين مختلف أنواع الالتزامات الدولية تبدو أمرا لاغنى عنه لدى دراسة العنصر الموضوعي للفعل المحرم دوليا . فاذا كان المراد الحصول على معيار لتقييم خطورة فعل ما غير مشروع دوليا ، ولتحديد العواقب التي يجب أن تنجم عنه ، فلا شك أنه يجب أن يوضع في الاعتبار ما سيكون هناك من أهمية مختلفة كل الاختلاف يكتسبها في نظر المجتمع الدولي احترام التزامات معينة — كتلك المتعلقة بصون السلم والامن — بالمقارنة باحترام التزامات أخرى ، اختلافا يرجع بالذات الى مضمون الفئة الأولى من هذه الالتزامات . كما يجب أيضا أن يؤخذ في الاعتبار التفريق الواجب بين بعض الالتزامات وبعضها الاخر من حيث محلها والنتيجة التي تستهدفها اذا ما أريد التوصل ، في كل حالة ، الى معرفة ما اذا كان هناك انتهاك أم لا لالتزام دولي ، والقيام ، عند الاقتضاء ، بتحديد الوقت الذى وقع فيه الفعل غير المشروع دوليا . ولن يتوانى المشروع عن ابراز هذه الجوانب المختلفة للالتزامات الدولية في جميع الاحوال التي يتبين فيها أن ذلك ضرورى من وجهة نظر تدوين القواعد المتحكمة في المسؤولية الدولية . على أن هذا لا ينبغي أن يصرف النظر عن واقع جوهرى ، هو أن تحديد قاعدة ما وتحديد مضمون الالتزام الذى تفرضه أمر يختلف عن اثبات وقوع انتهاك لهذا الالتزام وتحديد ما يجب أن يكون لهذا الانتهاك من عواقب . وهذه الناحية الثانية هي وحدها التي تؤلف جزءا في ذات مجال المسؤولية . واشاعة اللبس في هذا المضمار ستؤدى الى اقامة عقبة قد تقضي مرة أخرى على الأمل في امكان تدوين هذا الموضوع بنجاح .

٧٠ — ان مشروع المواد ، اذن ، لا يهتم الا بتقرير قواعد المسؤولية الدولية للدولة عن أفعال غير مشروعة دوليا ، ى القواعد التي تنتظم مجموع العلاقات القانونية الجديدة التي يمكن أن تنشأ ، في مختلف الافتراضات ، عن فعل دولة ما غير مشروع دوليا . فهو يدوّن القواعد التي تتحكم " عموما " في مسؤولية الدول عن الافعال غير المشروعة دوليا ؛ لا بالنسبة لبعض القطاعات الخاصة فقط . فالمسؤولية الدولية للدولة تتكون من مجموعة من الحالات القانونية الناتجة عن انتهاك لأى التزام دولي ، سواء أثبتته القواعد المتعلقة بمادة محددة أو تلك التي تنظم مادة أخرى .

٧١ — لقد تناول تقرير اللجنة عن أعمال دورتها السابعة والعشرين (٣٥٠) بالتحليل الضافي في الهيكل العام للمشروع . وتبعا للخطة الاجمالية التي اعتمدتها اللجنة ، فان مصدر المسؤولية

---

(٣٥٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، الفقرات ٣٨ الى ٥١ .

Digitized by UNOG Library

الدولية هو موضوع الجزء الاول من المشروع ، الذى كرس لتحديد المعطيات التي على أساسها والظروف التي في ظلها يمكن اثبات قيام دولة ما بفعل غير مشروع دوليا يعتبر بصفته هذه مصدرا لمسؤولية دولية . وأما الجزء الثاني فموضوعه هو مضمون المسؤولية الدولية واشكالها ودرجاتها ، أى تحديد العواقب التي يسفر عنها في القانون الدولي في مختلف الافتراضات ، فعل دولة ما غير مشروع دوليا (أى الآثار التعويضية والآثار العقابية للفعل غير المشروع دوليا ، والعلاقة بين هذين النوعين من الآثار ، والاشكال الحسية التي يمكن أن يكتسيها التعويض والعقاب معا) . وبعد الانتهاء من هذه المهمة الاساسية المزدوجة ، سيكون في وسع اللجنة أن تقرر هل يحسن بها أم لا أن تضيف الى المشروع جزءا ثالثا يتناول إعمال المسؤولية الدولية وتسوية المنازعات . وقد ارتأت اللجنة أيضا أن من الأصوب أن ترجئ ، الى وقت لاحق ، البت فيما اذا كان من المستحسن استهلال مشروع المواد عن مسؤولية الدول بمادة تتضمن تعريفات أم بمادة تعدد المسائل التي ستستبعد من المشروع ، اذ أن أمر لزوم مثل هذه الاحكام التمهيدية أو عدم لزومها في الهيكل العام للمشروع سيستبان على نحو أفضل في الواقع حين تكون الحلول المتعلقة بمختلف النقاط قد بلغت مرحلة أكثر تقدما وينبغي تجنب البدء بتعريفات أو صيغ يمكنها أن تؤثر مقدما في الحلول التي ستكون واجبة الاعتماد في وقت لاحق .

٧٢ — ودون المساس بما قد تقرره اللجنة فيما بعد ينقسم الجزء الأول (مصدر المسؤولية الدولية) من المشروع ، مبدئيا ، الى خمسة فصول . وقد كرس الفصل الأول (مبادئ عامة) لتعريف سلسلة من المبادئ الاساسية ، وخاصة منها ذلك المبدأ الذى يجعل لكل فعل غير مشروع دوليا مسؤولية ، وكذلك المبدأ الذى ينص على العنصرين ، الذاتي والموضوعي ، لوجود فعل غير مشروع دوليا . ويتناول الفصل الثاني (" فعل الدولة " بمقتضى القانون الدولي) العنصر الذاتي في الفعل غير المشروع دوليا ، أى تحديد الظروف التي فيها يجب أن ينظر الى تصرف محدد ما على أنه " فعل دولة " بمقتضى القانون الدولي . وفي اطار الفصل الثالث (انتهاك التزام دولي) تبحث مختلف جوانب العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا ، الذى يشكله انتهاك التزام دولي . أما الفصل الرابع (اشتراك دول أخرى في فعل دولة ما غير مشروع دوليا) فيتناول مشاكل خاصة معينة (التحريض ، التواطؤ ، المساعدة من جانب دولة أخرى ، المسؤولية غير المباشرة) تثور اذا حدث أن اشتركت دول أخرى في الفعل غير المشروع دوليا والصادر عن دولة محددة . وأخيرا ، خصص الفصل الخامس (الظروف المستبعدة لانعدام المشروعية والظروف المخففة والمشددة) لتحديد الظروف التي يمكن أن يكون من آثارها اما استبعاد لانعدام المشروعية (القوة القاهرة والحدث الطارئ ؛ حالة الضرورة ؛ الدفاع المشروع ؛ الممارسة المشروعة لعقوبة ؛ موافقة الدولة المتضررة ؛ الى غير ذلك) ؛ واما تخفيف أو تشديد مدى انعدام المشروعية في سلوك الدولة .

٧٣ — وفي عام ١٩٧٣ باشرت اللجنة في دورتها الخامسة والعشرين ، في قراءة أولى ، مهمة صياغة مواد المشروع . وقد اعتمدت أثناء هذه الدورة ، على أساس اقتراحات قدمها المقرر الخاص في الفروع المقابلة من تقريره الثالث (٣٥١) ، المواد ١ الى ٤ من الفصل الأول (مبادئ عامة) وكذلك

---

(٣٥١) حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقة A/CN.4/246 و Add.1-3 . وقد نظرت اللجنة في فروع الفصل الأول والفروع ١ الى ٣ من الفصل الثاني من التقرير الثالث للمقرر الخاص في جلساتها ١٢٠٢ و ١٢١٣ و ١٢١٥ (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الأول) .

Digitized by UNOG Library

المادتين الأوليين ، أى المادتين ٥ و ٦ ، من الفصل الثاني ("فعل الدولة" بمقتضى القانون الدولي) من الجزء الأول من المشروع (٣٥٢) . وفي عام ١٩٧٤ ، واصلت اللجنة في دورتها السادسة والعشرين دراستها لأحكام الفصل الثاني واعتمدت ، استنادا الى اقتراحات المقرر الخاص في فروع أخرى من تقريره الثالث (٣٥٣) ، المواد ٧ الى ٩ من هذا الفصل (٣٥٤) . وأنهت اللجنة أثناء دورتها السابعة والعشرين ، عام ١٩٧٥ ، دراسة الفصل الثاني ، أى الأحكام المتعلقة بالشروط اللازمة ليسند الى الدولة ، بوصفها شخصا من أشخاص القانون الدولي ، فعل يمكن أن يشكل مصدرا لمسؤولية دولية ، وذلك بأن اعتمدت ، على أساس اقتراحات قدمها المقرر الخاص في تقريره الرابع (٣٥٥) ، المواد ١٠ الى ١٥ (٣٥٦) . وقد ورد نص هذه المواد والتعليقات عليها في تقارير اللجنة عن أعمال دوراتها المذكورة .

٧٤ — وفي الدورة الحالية ، رفع المقرر الخاص الى اللجنة تقريره الخامس (A/CN.4/291 و Add.1-2) المكرس لدراسة المسائل المطروحة في الفصل الثالث (انتهاك التزام دولي) من المشروع . ويتضمن التقرير ، أولا ، فرعا يحتوى سلسلة من النظرات التمهيدية في مسائل ذات طابع عام تثور بصدد العنصر الموضوعي في الفعل غير المشروع دوليا . وتلى هذا الفرع — المماثل للفرع الوارد في بداية

---

(٣٥٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق ١٠ (A/9010/Rev.1) ، الفصل الثاني ، الفرع باء (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفرع باء) . وقد أعتمدت اللجنة هذه المواد بالنص المقترح من لجنة الصياغة في جلستيها ١٢٢٥ و ١٢٢٦ (المرجع نفسه ، المجلد الأول) .

(٣٥٣) الفروع ٤ الى ٦ من الفصل الثاني من التقرير الثالث للمقرر الخاص (أنظر الحاشية ٣٥١ أعلاه) . وقد نظرت اللجنة في هذه الفروع في جلساتها ١٢٥٣ و ١٣٥٥ و ١٣٦٣ (حولية ١٩٧٤ ، المجلد الأول) .

(٣٥٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق ١٠ (A/9610/Rev.1) ، الفصل الثالث ، الفرع باء — ٢ (حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني ، (الجزء الأول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثالث ، الفرع باء — ٢) . وقد اعتمدت اللجنة هذه المواد بالنص المقترح من لجنة الصياغة في جلستها ١٢٧٨ (المرجع نفسه ، المجلد الأول) .

(٣٥٥) حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/264 و Add.1 . وقد نظرت اللجنة في الفروع المتضمنة في تقرير المقرر الخاص هذا في جلستيها ١٣٠٣ و ١٣١٧ (حولية ١٩٧٥ المجلد الأول) .

(٣٥٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق ١٠ (A/10010/Rev.1) الفصل الثاني ، الفرع باء — ٢ (سينشر مطبوعا في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) . وقد اعتمدت اللجنة هذه المواد بالنص المقترح من لجنة الصياغة في جلستها ١٣٤٥ (المرجع نفسه ، المجلد الأول) .

Digitized by UNOG Library

الفصل الثاني من المشروع — ثلاثة فروع أخرى بحث فيها المقرر الخاص المسائل المحددة التالية : (أ) هل لمصدر الالتزام القانوني الدولي المنتهك (قاعدة عرفية اتفاقية الى غير ذلك) ، أم ليس له ، أثر على تحديد الانتهاك بأنه فعل غير مشروع دوليا ؛ (ب) ضرورة كون الالتزام الدولي المعلن انتهاكه ساري المفعول حين وقع الفعل المحقق لهذا الانتهاك ؛ (ج) هل يجب اليوم التسليم بوجود تمييز يستند الى أهمية الالتزام المنتهك لدى المجتمع الدولي ، وهل يجب تبعا لذلك أن يلقى الضوء ، في القانون الدولي الراهن ، على فئة من الأفعال غير المشروعة دوليا ، متميزة عن غيرها وأخطر منها ، يمكن وصفها بأنها جرائم دولية ؟

٧٥ — وعلى أساس تقرير المقرر الخاص هذا ، استطاعت اللجنة في دورتها الحالية ، في جلستيها ١٣٦١ و ١٣٧٧ ، أن تباشر ، على التوالي ، النظر في مختلف المسائل التي يثيرها الفصل الثالث من المشروع ، وأحالت الى لجنة الصياغة المواد المتضمنة في هذا التقرير . ونظرت لجنة القانون الدولي في جلساتها ١٤٠١ و ١٤٠٢ و ١٤٠٣ في نص المواد ١٦ الى ١٩ المقترح من جانب لجنة الصياغة ، واعتمدت نص هذه المواد في قراءة أولى .

٧٦ — وتعتزم اللجنة أن تواصل دراسة الموضوع في دورتها التاسعة والعشرين وذلك باستئناف هذه الدراسة من حيث توقفت في هذه الدورة . وذلك يعني أنها تفكر أن تنظر ، على أساس ما يتصل بذلك من الفروع الواردة في تقرير سادس (يعكف المقرر الخاص الآن على اعداده) ، في تلك المسائل المطروحة في الفصل الثالث من المشروع ، والتي لم ينظر فيها بعد والتي ورد تعداد لها في ختام الفقرة (٨) وفي الفقرة (٩) من التعليق الاستهلالي على الفصل الثالث ، الوارد نصه فيما بعد .

٧٧ — وأخيرا ، تحرص اللجنة على الاشارة الى أن موضوع المسؤولية الدولية هو أحد المواضيع التي يمكن أن يلعب فيها انماء القانون دورا ذا أهمية خاصة ، ولا سيما على صعيد التفريق بين مختلف فئات الانتهاكات الدولية ، وفي صدد مضمون المسؤولية ودرجاتها . على أن المكان الواجب ايلاؤه للانماء التدريجي للمبادئ من جهة ، ولتدوين المبادئ المقبول بها من قبل ، لا يمكن أن يكون نتيجة لخطّة مقررة مقدما ، بل ينبغي أن ينتج بصورة ملموسة عن الحلول المعتمدة ازاء كل من النقاط المختلفة .

باء — مشروع مواد عن مسؤولية الدول (٣٥٧)

٧٨ — نورد فيما يلي ، لغرض اعلام الجمعية العامة ، نصوص المواد ١ الى ١٩ التي اعتمدتها اللجنة في دوراتها الخامسة والعشرين والسادسة والعشرين والسابعة والعشرين وفي هذه الدورة ، وكذلك نص التعليق التمهيدي على الفصل الثالث من المشروع ونصوص المواد ١٦ الى ١٩ والتعليقات المتصلة بها ، كما اعتمدتها اللجنة في هذه الدورة .

---

(٣٥٧) لا يتناول مشروع المواد ، كما وضّح في المقدمة الواردة فيما سبق ، سوى مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا . وستقوم اللجنة ، في موعد لاحق ، بالنظر في مسألة العنوان النهائي للمشروع .

Digitized by UNOG Library

١ — نص جميع المواد التي اعتمدتها اللجنة حتى الآن

الفصل الأول

مبادئ عامة

المادة ١

مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دوليا

أى فعل غير مشروع دوليا تقوم به دولة ما يستتبع مسؤوليتها الدولية.

المادة ٢

امكان اعتبار أية دولة مرتكبة لفعل غير مشروع دوليا

كل دولة من الدول عرضة لأن يعتبر أنها ارتكبت فعلا غير مشروع دوليا يستتبع مسؤوليتها الدولية .

المادة ٣

عناصر فعل الدولة غير المشروع دوليا

يقع فعل دولة غير مشروع دوليا حين

(أ) يمكن أن ينسب الى الدولة بمقتضى القانون الدولي ، تصرّف يتمثل في عمل أو تقصير عن عمل ؛

(ب) ويشكل هذا التصرف انتهاكا لالتزام دولي على الدولة .

المادة ٤

وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دوليا

لا يمكن وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دوليا الا بمقتضى القانون الدولي . ولا يمكن أن يتأثر هذا الوصف بكون القانون الداخلي يصف الفعل ذاته بأنه فعل مشروع .

Digitized by UNOG Library

الفصل الثاني

فعـــل الدولة بمقتضى القانون الدولي

المادة ٥

تحميل الدولة تصرفات أعضائهـــــا

في هذه المواد ، يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصـــرف أى عضو من اعضائها له هذه الصفة بمقتضى قانونها الداخلي ، شريطة أن يكون العضو قـــد قام بالتصرف المذكور بهذه الصفة .

المادة ٦

عدم تأثير مركز العضو من جهاز الدولة

يعتبر تصرف عضو من أعضاء الدولة فعلا صادرا عن هذه الدولة بمقتضـــى القانـــون الدولي ، سواء كان هذا العضو ينتمي الى السلطة التأسيسية أو التشريعية أو التنفيذيـــة أو القضائية أو غيرها من السلطات ، وسواء كانت وظائفه ذات طابع دولي أو داخلي ، وســـواء كان مركزه من جهاز الدولة مركز الرئيس أو المرؤوس .

المادة ٧

تحميل الدولة تصرفات كيانات اخرى مؤهلة لممارسة عناصر من السلطة الحكوميـــة

١ — يعتبر كذلك فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف العضـــو فـــي كيان حكومي اقليمي داخل الدولة ، شريطة أن يكون العضو قد قام بالتصرف المذكور بهـــذه الصفة .

٢ — ويعتبر ايضا فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف العضـــو فـــي كيان لا يشكل جزءا من بنية الدولة ذاتها أو بنية كيان حكومي اقليمي فيها ولكن القانـــون الداخلي يؤهله لممارسة عناصر من السلطة الحكومية ، شريطة أن يكون العضو قد قـــام بالتصرف المذكور بهذه الصفة .

المادة ٨

تحميل الدولة تصرفات أشخاص يعملون فعلا لحسابها

يعتبر أيضا فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف شخص أو مجموعة اشخاص اذا

Digitized by UNOG Library

(أ) ثبت أن الشخص المذكور ، أو مجموعة الأشخاص المذكورة ، يعمل فعلا لحساب هذه الدولة ؛ أو

(ب) كان الشخص المذكور ، أو مجموعة الأشخاص المذكورة ، يمارس فعلا عناصر من السلطة الحكومية في حالة عجز السلطات الرسمية وفي ظروف كانت تبرر ممارسة عناصر السلطة المذكورة .

المادة ٩

تحميل الدولة تصرفات أعضاء وضعتهم تحت تصرفها دولة اخرى أو منظمة دولية

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف عضو وضعته تحت تصرفها دولة اخرى أو منظمة دولية ، اذا جاء تصرف هذا العضو في ممارسة لعناصر من السلطة الحكومية في الدولة التي وضع تحت تصرفها .

المادة ١٠

تحميل الدولة تصرفات أعضاء يتجاوزون بعملهم حدود صلاحياتهم أو يخالفون التعليمات الخاصة بنشاطهم

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف عضو من أعضائها أو من أعضاء كيان حكومي اقليمي أو كيان مؤهل لممارسة عناصر من السلطة الحكومية ، اذا تصرف العضو المذكور بهذه الصفة ، حتى ولو كان في هذا التصرف قد تجاوز حدود صلاحياته في نظر القانون الداخلي أو خالف التعليمات الخاصة بنشاطه .

المادة ١١

تصرف الأشخاص الذين لا يعملون لحساب الدولة

١ — لا يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف شخص أو مجموعة أشخاص لا يعملون في تصرفهم لحساب هذه الدولة .

٢ — لا تخل الفقرة ١ بتحميل الدولة أى تصرف آخر يكون متصلا بتصرفات الأشخاص أو مجموعات الأشخاص المشار اليهم فيها ، ويكون من الواجب اعتباره فعلا صادرا عن الدولة بموجب المواد ٥ الى ١٠ .

Digitized by UNOG Library

المادة ١٢

تصرفات أعضاء الدول الأخرى

١ — لا يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي ما يقع في اقليمها أو في أى اقليم آخر خاضع لولايتها من تصرف عضو دولة اخرى يعمل بهذه الصفة .

٢ — لا تخل الفقرة ١ بتحميل الدولة أى تصرف آخر يكون متصلا بذلك التصرف المشار اليه فيها ، ويكون من الواجب اعتباره فعلا صادرا عن الدولة بموجب المواد ٥ الى ١٠ .

المادة ١٣

تصرفات أعضاء المنظمات الدولية

لا يكفي لاعتبار تصرف عضو من أعضاء منظمة دولية فعلا صادرا عن دولة ما بمقتضى القانون الدولي ، مجرد كون هذا التصرف قد وقع في اقليم تلك الدولة أو في أى اقليم آخر خاضع لولايتها .

المادة ١٤

تصرفات أعضاء الحركات التمردية

١ — لا يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف عضو من أعضاء حركة تمردية قائمة في اقليم هذه الدولة أو في أى اقليم آخر خاضع لولايتها .

٢ — لا تخل الفقرة ١ بتحميل الدولة أى تصرف آخر يكون متصلا بتصرف عضو الحركة التمردية ويكون من الواجب اعتباره فعلا صادرا عن الدولة بموجب المواد ٥ الى ١٠ .

٣ — وكذلك لا تخل الفقرة ١ بنسبة تصرف عضو الحركة التمردية الى هذه الحركة في أية حالة تكون هذه النسبة ممكنة فيها بمقتضى القانون الدولي .

المادة ١٥

تحميل الدولة فعل حركة تمردية تصبح الحكومة الجديدة للدولة أو تسفر عن تكوين دولة جديدة

١ — يعتبر فعلا صادرا عن الدولة فعل الحركة التمردية التي تصبح الحكومة الجديدة لهذه الدولة . على أن ذلك لا يخل بتحميل الدولة المذكورة تصرفا كان من شأنه قبل ذلك أن يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بموجب المواد ٥ الى ١٠ .

٢ — يعتبر فعلا صادرا عن الدولة الجديدة فعل الحركة التمردية التي تسفر عن تكوين هذه الدولة الجديدة في جزء من اقليم دولة كانت موجودة من قبل أو في اقليم خاضع لولايتها .

Digitized by UNOG Library

الفصل الثالث

انتهاك التزام دولي

المادة ١٦

وقوع انتهاك لالتزام دولي

ترتكب الدولة انتهاكا لالتزام دولي حينما يكون فعل صادر عنها غير ممتثل لما يتطلبه منها هذا الالتزام .

المادة ١٧

عدم تأثير منشأ الالتزام الدولي المنتهك

١ — فعل الدولة الذى يشكل انتهاكا لالتزام دولي هو فعل غير مشروع دوليا أيّا كان منشأ هذا الالتزام ،عرفيا أو تعاهديا أو غير ذلك .

٢ — لا تأثير لمنشأ الالتزام الدولي الذى انتهكته دولة ما على المسؤولية الدولية التي يستتبعها فعل هذه الدولة غير المشروع دوليا .

المادة ١٨

شرط كون الالتزام الدولي ساري المفعول قبل الدولة

١ — ان فعل الدولة الذى لا يمتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما لا يشكل انتهاكا لهذا الالتزام الا اذا تم القيام بهذا الفعل في وقت يكون فيه الالتزام ساري المفعول قبل هذه الدولة .

٢ — على أن فعل الدولة الذى لم يكن ، حين تم القيام به ، ممتثلا لما يتطلبه منها التزام دولي ساري المفعول قبلها ، لا يعود يعتبر فعلا غير مشروع دوليا اذا أصبح هذا الفعل في وقت لاحق الزاميا بموجب قاعدة أمرية من قواعد القانون الدولي العمومي .

٣ — اذا كان فعل الدولة غير الممتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما ذا طابع استمرارى ، لا يكون هناك انتهاك لهذا الالتزام الا بشأن الفترة التي يقوم خلال الفعل بينما الالتزام ساري المفعول قبل الدولة .

٤ — اذا كان فعل الدولة غير الممتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما مؤلفا من سلسلة أعمال أو امتناعات تتصل بحالات متمايزة ، يكون هناك انتهاك لهذا الالتزام اذا كان في الامكان أن يعتبر هذا الفعل مشكلا من الأعمال أو الامتناعات التي وقعت خلال الفترة التي يكون فيها الالتزام ساري المفعول قبل هذه الدولة .

Digitized by UNOG Library

٥ — اذا كان فعل الدولة غير الممتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما فعلا مركّبا ، مؤلفا من أعمال أو امتناعات قام بها عضو واحد بذاته أو عدة من أعضاء الدولة بصدد حالة واحدة بذاتها ، يكون هناك انتهاك لهذا الالتزام اذا بدأ الفعل المركّب غير الممتثل له بعمل أو امتناع عن عمل تمّ القيام به خلال الفترة التي يكون الالتزام سارى المفعول فيها قبل هذه الدولة ، حتى لو تمّ اكمال هذا الفعل بعد الفترة المذكورة .

المادة ١٩

الجرائم والجنح الدولية

١ — يكون فعل الدولة الذى يشكل انتهاكا لالتزام دولي فعلا غير مشروع دوليا أيّا كان محل الالتزام المنتهك .

٢ — يشكل الفعل غير المشروع دوليا جريمة دولية حين ينجم عن انتهاك الدولة التزاما دوليا هو من علوّ الأهمية بالنسبة لصيانة مصالح أساسية للجماعة الدولية بحيث تعترف هذه الجماعة كلها بأن انتهاكه يشكل جريمة .

٣ — مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة ٢ ، وبناء على قواعد القانون الدولي المرعية الاجراء ، يمكن للجريمة الدولية أن تنجم خصوصا :

(أ) عن انتهاك خطير لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية للحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، كالالتزام بتحريم العدوان ؛

(ب) عن انتهاك خطير لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية لضمان حق الشعوب في تقرير مصيرها ، كالالتزام بتحريم فرض سيطرة استعمارية أو مواصلتها بالقوة ؛

(ج) عن انتهاك خطير وواسع النطاق لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية لحماية الشخص الانساني ، كالالتزامات بتحريم الاسترقاق وبتحريم الابادة الجماعية وبتحريم الفصل العنصرى ؛

(د) عن انتهاك خطير لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية لحماية وصون البيئة البشرية ، كالالتزامات بتحريم التلويث الجسيم للجوّ أو للبحار .

٤ — كل فعل غير مشروع دوليا ، لا يكون جريمة دولية طبقا للفقرة ٢ ، يشكل جنحة دولية .

Digitized by UNOG Library

٢ — تعليق تمهيدي على الفصل الثالث من المشروع ، ونص المواد ١٦ الى ١٩ والتعليقات المتصلة بها ، كما اقرتها اللجنة في الدورة الحالية

الفصل الثالث

انتهاك التزام دولي

التعليق

(١) تنص المادة ٣ من الفصل الاول (المبادئ العامة) من المشروع على الشرطين اللذين لا بد منهما وجود فعل غير مشروع دوليا (٣٥٨) واول هذين الشرطين — وهو وجود تصرف يتمثل في عمل او تقصير عن عمل يمكن ان يسندا الى الدولة حسب القانون الدولي (العنصر الذاتي) — يشكل موضوع الفصل الثاني من المشروع حيث عنيت اللجنة بتحديد ماهية "التصرفات" التي يعتبرها القانون الدولي من "افعال الدولة" من اجل اثبات وجود فعل غير مشروع دوليا . أما الثاني من هذين الشرطين ، اى ما اتفق على تسميته "العنصر الموضوعي" للفعل غير المشروع دوليا ، فهذا الفصل قد خصص له .

(٢) يتمثل هذا العنصر الموضوعي — كما تثبت ذلك بصورة وافية ممارسة الدول واحكام القضاء الدولي والفقه — في ان التصوف المنسوب للدولة ، باعتبارها شخصا من اشخاص القانون الدولي ، يشكل اخلالا من جانب تلك الدوله بالتزام دولي قائم عليها اى ، اذا اردنا استخدام نص الفقرة (ب) من المادة ٣ من المشروع ، في كون مثل هذا التصرف يشكل "انتهاكا لالتزام دولي على الدولة" . وقد سبق ان بينت اللجنة الاسباب (٣٥٩) التي حملتها على تحديد العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا بانه "انتهاك التزام دولي" وايضا على اختيار هذا التعبير تفضيلا على غيره ، مثل انتهاك "قاعدة" أو "معيار" في القانون الدولي . وقد اوضحت ان التعبير الذى وقع عليه الاختيار ليس اكثر التعابير شيوعا في احكام القضاء الدولي وفي ممارسة الدول فحسب ، بل هو ايضا اكثر التعابير صحة . فالقاعدة هي القانون بالمعنى الموضوعي ، بينما الالتزام وضع قانوني ذاتي يتدخل بالنسبة له تصرف الشخص ، سواء راعى الالتزام او خالفه . ثم ان الالتزام لا يكون بالضرورة وفي كل الحالات ناشئا مباشرة عن قاعدة بالمعنى الحقيقي لهذا التعبير : فمن الممكن ان يلقى على عاتق الدولة بعمل قانوني من طرف واحد تقوم به تلك الدولة ذاتها ، أو بقرار من محكمة دولية أو من جهاز منظمة دولية لها صلاحية ذلك . وقد بينت اللجنة ايضا الاسباب التي حملتها على تفضيل تعبير "انتهاك" على تعابير اخرى مماثلة مثل "الاخلال" أو "المخالفة" أو "عدم التنفيذ" ؛ اذ أن "الانتهاك" هو على الاخص العبارة المستخدمة في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٢ من المادة ٣٦

---

(٣٥٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة . الدورة الثامنة والعشرون — الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1) ، الفصل الثاني (حولية ١٩٧٣ . المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفصل الثاني) .

(٣٥٩) المرجع ذاته ، الفقرة ١٥ من التعليق على المادة ٣ .

Digitized by UNOG Library

من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية . ولما كان تعريف العنصر الموضوعي المميز للفعل غير المشروع دوليا قد تم على هذا النحو فان الفصل الثالث من المشروع يعني بتفصيل فكرة " انتهاك الالتزام الدولي " المحددة ، وذلك — كما اتبع في الفصل الثاني بخصوص فكرة " فعل الدولة " — بتحديد الظروف والشروط التي ينبغي فيها ، في الافتراضات المختلفة ، الخلوص الى قيام الدولة بمثل هذا الانتهاك .

(٣) والعنصر الموضوعي ، كما اوضحت اللجنة في تعليقها على المادة ٣ من المشروع (٣٦٠) ، هو العنصر الذى يميز بين الفعل غير المشروع دوليا وبين غيره من افعال الدولة التي يرتب عليها القانون الدولي نتائج قانونية . ان جوهر اللاشرعية ذاته ، التي هي بصفتها هذه مصدر المسؤولية الدولية يكمن بالذات في كون التصرف الذى قامت به الدولة فعلا قد جاء مناقضا ، أو بالاحرى غير مطابق ، للتصرف الذى كان يتعين عليها انتهاجه لمراعاة التزام دولي معين . وبعبارة اخرى فان التصرف الذى يسنده القانون الدولي الى الدولة والذى يمثل من قبلها انتهاكا لالتزام دولي عليها ، هو الذى يرتب عليه القانون الدولي نشوء هذه الاوضاع القانونية الجديدة التي ليست في صالح الدولة المذكورة والتي تجمع بينها تسمية مشتركة هي المسؤولية الدولية . وهذه الصلة التي يقيمها القانون الدولي بين اخلال الدولة بالتزام دولي بين تعرضها لفرض التزامات اخرى او لوقوعها تحت طائلة العقوبة نتيجة لهذا الاخلال ، تظهر جليا ما اشارت اليه اللجنة مرارا من أن القواعد المتصلة بالمسؤولية الدولية للدولة هي ، بطبيعتها ذاتها ، قواعد مكملة لقواعد اخرى في القانون الدولي هي التي تنشيء الالتزامات القانونية التي قد تناسق الدول الى انتهاكها .

(٤) وجدير بالذكر ايضا ان من الممكن ، في القانون الدولي ، النظر الى فكرة انتهاك التزام ما على انها معادلة لفكرة التعدى على حق ذاتي من حقوق الغير (٣٦١). فالعلاقة المتبادلة بين انتهاك الالتزام قانوني من جانب الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع دوليا وبين ما يحدثه هذا الانتهاك من مساس بحق ذاتي دولي للغير ، لا تحتمل الاستثناء في القانون الدولي ، خلافا لما يمكن ان يكون عليه الحال في القانون الداخلي ، ولا سيما في القانون الادارى . ففي القانون الدولي تقوم دائما علاقة متبادلة بين الالتزام شخص ما وبين الحق الذاتي للغير ، سواء كان ذلك متعلقا بالحق الذاتي لشخص معين أو لعديد من الاشخاص أو حتى لجميع الاشخاص . ولا يعني ذلك بالطبع ان علاقة المسؤولية التي تنشأ ، في القانون الدولي ، عن انتهاك دولة ما لالتزام عليها ، تتلخص دائما وحصرا في علاقة بين الدولة المرتكبة للمخالفة والدولة المتضررة مباشرة . بل الامر عكس ذلك ، اذ ان هذه العلاقة قد تمتد باشكال مختلفة الى دول اخرى غير الدولة التي اضيرت مباشرة اذا كان الالتزام الدولي المنتهك من الالتزامات التي تربط الدولة ، لا بدولة معينة ، بل بمجموعة من الدول او بجميع الدول الاعضاء في المجتمع الدولي .

(٥) أما امر المبدأ القائل بان السمة المميزة للعنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا هي انه يتمثل في انتهاك الدولة لالتزام دولي عليها ، وهل لا ينبغي ان يكون هناك استثناء لهذا المبدأ ،

---

(٣٦٠) المرجع ذاته ، الفقرتان ٧ و ٨ من التعليق .

(٣٦١) المرجع ذاته ، الفقرة (٩) من التعليق على المادة ٣ .

Digitized by UNOG Library

فقد ابدت اللجنة ايضا رأيها بشأنه في تعليقها على المادة ٣ من المشروع(٣٦٢) . ففي رأى اللجنة ان مثل هذا التعريف العام للعنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا لا يحتمل اى استثناء . ولو اصبح مقبولا ان توجد في القانون الدولي قاعدة تحد من ممارسة الدولة لحقوقها وصلاحياتها وتحظر اساءة ممارستها لها فان مثل هذه الممارسة المسيئة ، ستمثل هي الاخرى انتهاك التزام دولي على الدولة ، هو الالتزام بعدم تجاوز حدود معينة في ممارسة حقها الذاتي ، وبعدم التذرع به لمجرد قصد الحاق الضرر بالغير او مضايقة اشخاص اخرين في دائرة اختصاصهم الخاصة . ففي مثل هذا الافتراض يكون العنصر المشكل للفعل غير المشروع دوليا متمثلا دائما في انتهاك التزام . وامكان حل مشكلة اساءة استعمال الحق غير ذى اثر اذن على تعريف العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا . بل الواقع ان هذه مسألة تخص تعريف بعض القواعد " الاولية " للقانون الدولي ، لا تعريف قواعد تنظم المسؤولية .

(٦) الفصل الثالث ، اذن ، يبدأ بنص يهدف الى تحديد متى يجوز ان يعتبر انه يوجد "انتهاك لالتزام دولي " ، والى النص صراحة على المبدأ القائل بان جوهر الانتهاك يحدده الفرق بين تصرف الدولة الفعلي وبين ذلك الذى يتطلبه منها الالتزام الملقي على عاتقها . أى عدم مسايرة " فعل الدولة " لواجبها حسب القانون الدولي . وبعد تحديد الفكرة الاساسية على هذا النحو ، خصصت الاحكام الاخرى من الفصل لايضاح دقيق لكيفية انطباق هذه الفكرة في مختلف الاوضاع والافتراضات الممكنة .

(٧) وبهذا المنظور ، تتعين الاجابة اولا على الاسئلة التي تطرح نفسها بشأن شكليات الالتزام الدولي المنتهك ، بالتساؤل عما اذا كان المصدر الذى ينبع منه الالتزام ، وبعبارة اخرى اذا كان منشؤه — العرفي او التعاهدى او غير ذلك — ذا تأثير أو غير ذا تأثير على النتيجة التي يخلص اليها من حيث ذات وجود الفعل غير المشروع دوليا ومن حيث تحديد سمته المميزة . وفي السياق ذاته ، يتعين ايضا ان نبحث : هل يعتبر شرطا لا غنى عنه لاستطاعة القول بوجود فعل غير مشروع دوليا ، ام ليس كذلك ، ان الالتزام الدولي المنتهك ذاته كان ساريا المفعول على الدولة في الوقت الذى قامت فيه بتصرفها .

(٨) وبعد ذلك ينظر الفصل في مجموعة من المسائل الخاصة باثر محل الالتزام الدولي المنتهك على وجود فعل غير مشروع دوليا ، وبالاخص على تحديد سمته المميزة . وهنا نلتقي ، في المقام الاول ، بواحدة من اكثر المشكلات دقة واهمية يثيرها المشروع باكمله ، وهي ايضا واحدة من اكثر المشكلات حسما حين يأتي أوان تحديد نوع المسؤولية التي يرتبها القانون الدولي على كل من مختلف انواع الافعال غير المشروعة دوليا ؛ وتلك هي مشكلة معرفة ما اذا كان ثمة داع لاقامة تمييز اساسي بين الافعال غير المشروعة دوليا تبعا لتفاوت جوهرية الاهتمام الذى يحظى المجتمع الدولي على احترام

---

(٣٦٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون — الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1)، الفصل الثاني ، الفقرة (١٠) من التعليق (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني : الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفقرة (١٠) من التعليق) .

Digitized by UNOG Library

الالتزام المنوه عنه ، وذلك بالذات بسبب مضمون هذا الالتزام ، وبسبب محله ، وكذلك بالطبع تبعا لمدى خطورة الانتهاك المرتكب ضده . ثم يكون علينا بعد ذلك ان نقرر هل يتعين ام لا يتعين ، لدى البت في امر وقوع فعل غير مشروع دوليا ، التمييز بين الالتزامات دولة يكون محلها ذا طبيعة تجعل انتهاكها محققا بمجرد قيام الدولة بتصرف مختلف عما هو مطلوب منها بصراحة النص ، وبين التزامات دولية لا يظهر انتهاكها الا حين يضاف الى تصرف الدولة حدث خارجي كان يتعين عليها بالذات تفاديه . كذلك سيكون علينا ان ننظر في ما هنالك من فرق بين انتهاك التزام دولي بالتصرف ، يتطلب بصورة محددة من جهاز الدولة عملا محددا أو امتناعا محددا عن عمل ، وبين انتهاك التزام بالنتيجة ، لا يتطلب من الدولة الا ضمان قيام وضع معين ، دون تحديد الوسائل والاعمال التي عليها ان تحقق بها ذلك .

(٩) واخيرا ، سيعالج الفصل مختلف المشاكل ذات الصلة بتحديد وقت وامتداد فترة انتهاك الالتزام الدولي ، اى ما يسمى . وقت ارتكاب الجريمة. هذا مع مراعاة اختلاف النتائج التي يمكن أن تنشأ — من نواح عديدة — على انتهاك آني او انتهاك ذى طابع استمرارى أو ، اخيرا ، انتهاك تؤلفه مجموعة تصرفات تتصل بحالات مختلفة أو سلسلة تصرفات تتعلق بحالة واحدة بذاتها .

(١٠) ان بحث هذه الجوانب المختلفة في العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا لا يصطدم بالتعقيدات الراجعة الى مواقف نظرية ومسبقة ، والتي واجهناها في تحديد العنصر الذاتي . على ان ذلك لا يجعل الصعوبات التي ينبغي التغلب عليها في نطاق هذا الفصل أهون شأنا . والمشكلة التي تطرح نفسها في كل مرحلة من دراسة العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا هي اساسا مشكلة " حدود " : مشكلة ان نحدد الى اى مدى يمكن الذهاب في تحليل بعض النواحي دون تخطي حدود مجال اللامشروعية القانونية في القانون الدولي والمسؤولية التي تنجم عن ذلك . فيجب ، مثلا ، ان نتساءل عما اذا كان انتهاك التزام دولي يصدر عن منشأ محدد ما يختلف أم لا يختلف ، من حيث سماته ، عن الاخلال بالتزام له منشأ اخر ؛ ولكن لا ينبغي لدراسة هذه المسألة ، بأى حال ، أن تجعلنا نصوغ ، في اطار تدوين المسؤولية الدولية للدول نظرية عن ينابيع الالتزامات الدولية. كذلك يتوجب علينا ان نضع موضع الاعتبار ، بصورة محددة ، محل بعض الفئات المختلفة من الالتزامات الدولية كيما نستطيع ان نحدد ضد اى اشخاص يفترض ان انتهاكا لهذه او تلك قد وقع ، أو في أى وقت يفترض ان هذا الانتهاك قد ارتكب ، لأننا لن نستطيع الا على هذا الاساس ان نقوم ببعض الاوصاف المميزة وببعض التمييزات الجوهرية في ميدان الافعال غير المشروعة دوليا ولكن كل هذا لا ينبغي ان يؤدى بنا الى سلوك طريق التعريف المحدد للالتزامات الدولية التي تقع — في مجال او اخر — على عاتق الدول ، فيبعدنا ذلك عن هدف مشروع المواد الحالي ، وهو تدوين القواعد العامة للمسؤولية الدولية للدول . ذلك ان اية فرصة للتوصل الى نتيجة ايجابية ستذهب هدرا اذا نحن انخرطنا في الواقع — تحت ستار تدوين المسؤولية الدولية — في طريق تدوين القواعد " الاولية" للقانون الدولي . وفشل محاولات التدوين التي بذلت في الماضي ، في مجال المسؤولية عن الاضرار الملحقة بالاجانب في اشخاصهم أو اموالهم ، مثل طيب على ان من الضرورى ضرورة مطلقة ألا نتمسك بتدوين القواعد الخاصة بالمسؤولية الدولية ، في مشروع واحد ، مع قواعد " اولية " في القانون الدولي يستتبع انتهاكها مسؤولية الدول .

Digitized by UNOG Library

(١١) وليس كذلك غرض هذا الفصل حل جوانب من المشاكل موضع البحث تتعلق على الاصح بمواد تشكل موضوع اجزاء وفصول اخرى من المشروع ، وستبحث اذن في سياق تلك الاجزاء والفصول ، ومثال ذلك أن وجود " الالتزامات بالنتيجة " — وهي كثيرة جدا في القانون الدولي ، لا سيما حين يتعلق الالتزام بالمعاملة التي يجب على الدولة ان تعامل بها الافراد — يشكل التفسير الاجدر بالقبول لمبدأ معروف حق المعرفة ، وهو مبدأ وجوب اللجوء أولا على الصعيد الداخلي الى وسائل الرجوع المتاحة ، كشرط للادعاء — على الصعيد الدولي — بمسؤولية دولة متهمة بانها تصرفت ازاء افراد بصورة لا تتفق مع التزاماتها الدولية . ولكن من الواجب ان نوضح بصراحة ، تفاديا لمواقف سوء التفاهم بهذا الشأن ، ان القاعدة المسماه قاعدة استنفاد وسائل الرجوع الداخلية لن تؤخذ بالاعتبار في نطاق الفصل الحالي الا من وجهة نظر تبريرها وما يمكن ان يكون لها من اثر على معرفة ما اذا كان انتهاك بعض الالتزامات قد ارتكب ام لا . اما تعريف مثل هذه القاعدة فيما بعد ، ووصف تقنية تطبيقها ، وتحليل نواحيها الاجرائية ، وتحديد شروط انطباقها حسب القانون الدولي العمومي وحسب بعض المعاهدات ، فكل ذلك يجب ان يبحث في نطاق اخر هو نطاق جزء المشروع المتعلق بإعمال المسؤولية الدولية للدولة .

(١٢) وفي المقام ذاته لا ينبغي ان يفوتنا ايضا ان القواعد التي ينص عليها الفصل الثالث بشأن العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا يجب ان تفهم على ضوء مجموع الاحكام المفترض ورودها في مشروع المواد . فالقول بوجود انتهاك لالتزام دولي بالاستناد الى مجرد تطبيق احكام الفصل الثالث ، وما ينجم عن ذلك من وصف " فعل الدولة " بانه غير مشروع دوليا ، يمكن ان يحول دونهما ان الحالة الخاصة التي هي موضوعهما يتوفر فيها واحد من الظروف المختلفة التي تستبعد اللامشروعية (كالقوة القاهرة ، والحالة العارضة ، وحالة الضرورة ، والدفاع المشروع ، والممارسة المشروعة لعقوبة ، وموافقة الدولة التي وقع عليها الضرر ، ..الخ) التي سيخصص لها الفصل الخامس من الجزء الاول للمشروع . كما ان الوصف المميز الخاص الذى يطلق على فعل غير مشروع ، وكذلك تحديد نظام المسؤولية الذى ينطبق في تحديد نظام المسؤولية الذى يطبق بشأنه ، يمكن ان يغير منهما ان الحالة الخاصة التي هي موضوعهما يتوفر فيها احد الظروف المخففة او المشددة ، التي ستعالج ايضا في الفصل الخامس .

(١٣) واخيرا ، تحرص اللجنة على التنويه بانها ، في صياغة المادة التي هي موضوع هذا الفصل الجديد من المشروع ، وكما فعلت في الفصلين السابقين ، تستوحي الاسلوب الاستقرائي الذى اتبعه المقرر الخاص في تقاريره ، فتحلل ممارسة الدول واحكام القضاء الدولي ، وعلى اساس هذا التحليل تباشر صياغة القواعد التي يجب النص عليها . ومع ذلك ينبغي ان نضع في حسباننا ، بشأن نقاط معينة على الاقل ، ان السوابق لا تتوفر هنا بمثل الغنى الذى توفرت به ، مثلا ، لتحديد المعايير التي يستند اليها لاسناد فعل للدولة . فلا بد اذن ، عند الاقتضاء ، في تعويض هذا النقص بالحرص على التدقيق في دراسة المتطلبات الحقيقية للمجتمع الدولي الحالى وفي دراسة اكثر الافكار والاتجاهات التي تظهر في هذا المجال جدارة بالثقة ، للاستيحاء منها في وضع بعض القواعد . وبعبارة اخرى ، لا بد للانماء التدريجي للقانون الدولي ، في بعض الاحيان ، أن يكون ذا اولوية على التدوين بمفهومه الضيق .

Digitized by UNOG Library

المـادة ١٦

وقوع انتهاك لالتزام دولي

ترتكب الدولة انتهاكا لالتزام دولي حينما يكون فعل صادر عنها غير ممتثل لما يتطلبه منها هذا الالتزام .

التعليق

(١) ان انتهاك الدولة التزاما دوليا عليها بفعل صادر عنها هو الذى يشكل ، كما سبق ان ذكرنا في التعليق التمهيدى السابق ، ووفقا للمادة ٣ (ب) من المشروع ، العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا . وعلينا الان ان نحدد ما هو المقصود بتعبير " انتهاك " الدولة التزاما دوليا عليها ، وعلى أى اسس يجوز لنا ان نخلص الى وقوع مثل هذا الانتهاك .

(٢) واللجنة ، حين قررت ان تورد ، على هذا القصد ، الصيغة العامة الواردة في نص هذه المادة ، قد امتثلت قبل كل شيء لاعتبارات ذات طابع منطقي ومنهجي تتصل بالهيكل العام للمشروع ، ولكنها ارادت ايضا ان تظهر ، منذ فاتحة الفصل المخصص لدراسة العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا ، استقلال القانون الدولي في الموضوع . فالى القانون الدولي — وبصورة ادق ، الى القواعد العامة التي تحكم مسؤولية الدول عن الافعال غير المشروعة دوليا — يعود امر تحديد ما يتمثل فيه انتهاك التزام قانوني دولي ، وذلك رغما عن ان مثل هذا المفهوم لا يختلف في القانون الدولي ، من حيث الجوهر ، عن المفهوم الوارد في انظمة قانونية اخرى بشأن مفهوم " انتهاك " الالتزامات التي يفرضها كل من هذه الانظمة القانونية على اشخاصه .

(٣) في القانون الدولي اذن ، كما في الانظمة القانونية الداخلية ، يتمثل ، انتهاك الشخص لالتزام قانوني في انتهاجه مسلكا لا يتفق مع المسلك الذى يفرضه الالتزام المقصود . وثمة اتفاق اجماعي على القول بان في تصرف الدولة تصرفا لا يتفق مع ذلك الذى يحق انتظاره من تلك الدولة ، على اساس التزام دولي معين ، انتهاكا للالتزام المذكور . فانتهاك الالتزام المعني انما يكمن في عدم التطابق بين التصرف الذى يفرضه هذا الالتزام على الدولة وبين ذلك الذى اخذت به بالفعل . وخلاصة القول ان انتهاك الالتزام يقع عندما يثبت ان الشخص المفروض عليه هذا الالتزام يتصرف بطريقة ليست تلك التي كان يتعين عليه التصرف بها لمراعاة الالتزام المذكور .

(٤) وعلى هذا اعتبرت اللجنة ان صيغة " غير ممتثل لما يتطلبه منها " الالتزام هي الانسب لبيان ما يمثله — من وجهة نص المشروع الحالي — جوهر انتهاك دولة ما لالتزام دولي . ولقد فضلت هذه الصيغة على صيغ اخرى مثل " يتعارض مع " او " مخالف ل " لانها ادق تعبيرا عن فكرة امكان وقوع انتهاك حتى لو كان فعل الدولة لا يتعارض الا جزئيا مع التزام دولي يقع عليها . فليس من الضرورى على الاطلاق ، ليكون هنالك انتهاك ، ان يتعارض فعل الدولة تعارضا كاملا وكليا مع ما يتطلبه منها الالتزام الدولي المعني ؛ بل يكفي كل الكفاية الا يمتثل تصرف الدولة من ناحية او اخرى لما يتطلبه

Digitized by UNOG Library

منها الالتزام الدولي . فالمقارنة في كل حالة بين التصرف الفعلي للدولة وذاك الذى امر به الالتزام الدولي على وجه قانوني هي التي تسمح باثبات كوننا ـ أوعدم كوننا ـ بصدد انتهاك لهـذا الالتزام من قبل الدولة . فاذا كان فعل الدولة مطابقا للتصرف الذى يتطلبه منها الالتزام الدولي ، لا يكون ثمة أى انتهاك لهذا الالتزام ويكون الفعل المذكور كامل المشروعية اما اذا ثبت ، على عكس ذلك ، ان فعل الدولة غير مطابق لما يتطلبه منها الالتزام الدولي المذكور ، فيكون قد وقع انتهاك للالتزام ويكـون علينا ان نستنتج ان فعل الدولة كان دوليا غير مشروع .

(٥) ومن نافلة القول ان " الالتزامات الدولية " الـتي يبحث امر انتهاكها في المادة الراهنـة يجب ان تكون التزامات قانونية فرضها القانون الدولي على الدولة . فلا مر اذن أمر التزامات قانونية تلتزم بها الدول بمقتضى قواعد القانون الدولي ، لا التزامات ذات طابع اخلاقي او التزامات بادا ب المجاملة الدولية . كما ان الا مر ليس ايضا امر التزامات قانونية قد يحدث ان تخضع لها الدولة بموجب نظام قانوني غير النظام القانوني الدولي .

(٦) فالالتزامات الواردة ، مثلا ، في " مقاولات " توقعها الدول مع اشخاص اجانب ، واحيانا مع دولة اخرى ، لتسوية مسائل ذات طابع اقتصادى ، تشكل بالتأكيد التزامات قانونية ، ولكنها ليست التزامات قانونية تمتّ الى النظام القانوني الدولي ؛ وليس من المهم في هذا ان نعرف ما اذا كانت هذه " المقاولات " خاضعة للنظام القانوني الداخلي للدولة (أو لاحدى الدول) التي عقدتها (٣٦٣) أو خاضعة لنظام قانوني مختلف في آن واحد عن النظام القانوني الداخلي والنظام القانوني الدولي . فعدم وفاء دولة بالتزام ارتبطت به في " مقاولة " من هذا النوع لا يمكن ان يشكل اذن ـ بوصفه هذا ـ انتهاكا لالتزام قانوني دولي في شأنه ان يستتبع ما يعرفه هذا النظام القانوني الاخير بانه المسؤولية الدولية للدول (٣٦٤) . فكيما يحدث ذلك ينبغي ان تشكل " المقاولة " المعنية ، واقعيا ، كلهـا

---

(٣٦٣) فهي في رأى بعض المؤلفين خاضعة احيانا لنظام قانوني اخر ، يسمونه قانونـا متعدد البلدان ، (Transnational). P. Jessup, Transnational Law, New Haven, Yale University Press, 1956; J.- F. Lalive, " Contracts between a State or a State agency and a foreign company ", The International and Comparative Law Quarterly, London, vol. 18 (July 1964), pp. 1006 et seq.); an " international law of contract " (P. Weil, "Problèmes relatifs aux contracts passés entre un Etat et un particulier", Recueil des cours ... (1969-III, vol,128, pp.189 et seq.); or a "quasi international" law (H. Pazarci, Responsabilité internationale des Etats en matière contractuelle, Ankara, Political Science Faculty Publications, 1973 No.350, pp. 49 et seq.)

(٣٦٤) ان الأغلبية العظمى من المؤلفين الذين عالجوا الموضوع قد دحضوا الاراء النادرة المخالفة لهذا الرأى . أنظر مثلا : C.F. Amerasinghe, State Responsibility for Injuries to Aliens, Oxford, Clarendon Press,1967,P.118 الذى يقول : " بما ان المقاولة لا تقع في نطاق النظام

Digitized by UNOG Library

او بعضها على الاقل ، اتفاقا معقودا بين دول بصفتها اشخاصا في القانون الدولي ، وبالتالي خاضعة لهذا القانون . واذا حدث ان كان هذا صحيحا على احكام معينة فحسب من " المقاولة " المذكورة ، فانه لا يمكن اعتبار انتهاك احد الالتزامات المنصوص عنها في المقاولة انتهاكا لالتزام " دولي " الا بقدر ما يكون الالتزام المنتهك فعلا واحدا من الالتزامات الملقاة على عاتق الدولة بموجب احد هذه الاحكام .

(٧) ان عدم تنفيذ دولة ما لالتزامات قانونية خاضعة لنظام قانوني غير النظام القانوني الدولي لا يشكل اذن انتهاكا لالتزام " دولي " بالمعنى المقصود بهذا التعبير في هذه المادة وفي احكام اخرى من المشروع . الا انه يمكن ان يسفر ، بوصفه هذا ، عن انتهاك الدولة لالتزام ملقى على عاتقها بموجب القانون الدولي . ولكن ما يشكل العنصر الموضوعي للفعل غير المشروع دوليا ، في هذه الحالة ، هو ما يشكل انتهاك ذلك الالتزام القانوني الدولي ، وليس عدم تنفيذ الالتزامات الخاضعة للنظام القانوني الاخر . فاخلال دولة ما ، مثلا ، بمقاولة خاصة تخضع لقانون موحد مدموج في القانون الداخلي لهذه الدولة يكون ويظل انتهاكا للقانون الداخلي ، حتى لو كان القانون الموحد قد قررته وفرضت اصداره معاهدة . ولكن اذا كان الاخلال " بالمقاول " نتيجة لكون الدولة الطرف في الاتفاقية التي قررت القانون الموحد لم تقم — كما كان عليها ان تفعل — بتكييف نظامها القانوني مع هذا القانون الموحد ، فان الاخلال بالمقاولة يسفر ، عن انتهاك لالتزام دولي حقيقي يستتبع مسؤوليتها على صعيد القانون الدولي . كما انه ، وان كان عدم تنفيذ دولة لمقاولة خاصة وقعتها مع شخص اجنبي لا يشكل مخالفة الا في نطاق النظام القانوني الذى تخضع له هذه المقاولة ، الا ان هذه المخالفة يمكن ان تقترن فيما بعد بالامتناع عن احقاق الحق فتسفر بذلك عن انتهاك لالتزام في القانون الدولي يستتبع المسؤولية الدولية للدولة .

(٨) ولقد كانت اللجنة ، لدى صياغة النص الوارد في هذه المادة ، وايضا النصوص الواردة في المواد التالية ، على بينة من انه ، لكي يقع انتهاك من قبل الدولة لالتزام دولي ملقى على عاتقها ، يجب ان يكون التصرف الذى يشكل الانتهاك " فعل دولة " بمقتضى القانون الدولي ، اى انه يجب ان يكون تصرفا يتمثل — كما ذكرت الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٣ من المشروع — في عمل أو في تقصير عن عمل يسند الى الدولة بمقتضى القانون الدولي . ولهذا السبب اوضح نص المادة الحالية

(تابع الحاشية ٣٦٤)

القانوني الدولي فان انتهاك هذه المقاولة لا يشكل في حد ذاته انتهاكا للقانون الدولي ، بل هو على اكثر تقدير يشكل انتهاكا للقانون المتعدد البلدان " . الا انه ينبغي ان نلاحظ ان العبارات التي يستخدمها بعض المؤلفين لوصف المسؤولية التي قد تقع على دولة ما في حالة عدم الوفاء بالتزامات ناشئة عن " مقاولة " غير خاضعة للقانون الدولي ، يمكن ان تثير اللبس . فهكذا مثلا لا تخلو عبارات مثل " المسؤولية الدولية للدول في مجال التعاقد " أو " المسؤولية التعاقدية للدول " من بعض الغموض .

Digitized by UNOG Library

انه يقع ارتكاب دولة لانتهاك لالتزام دولي " حينما يكون فعل صادر عنها " فيجب اذن تفسير هذا الجزء من الجملة على ضوء الاحكام الواردة في الفصل الثاني من المشروع ، المخصص للعنصر الذاتي للفعل غير المشروع دوليا ، والذى عرفت فيه الشروط التي ينبغي معها اعتبار تصرف معين — وفقا لقواعد القانون الدولي التي تحكم مسؤولية الدول — " فعلا من افعال الدولة " .

(٩) واخيرا ، تحرص اللجنة على ان توضح ان التعريف العام الوارد في هذه المادة ليس الا صيغة اساس ، تقتصر على تحديد ما يتمثل فيه جوهر انتهاك الالتزام الدولي . ولكي يجوز ، في حالة محددة ما ، الخلوص الى وقوع انتهاك لالتزام دولي ، ينبغي بالطبع ان تراعى ايضا بقية احكام الفصل الثالث ، وعلى الاخص احكام هذا الفصل التي تحدد شروطا اخرى تتعلق بوقوع انتهاك لالتزام دولي ، مثل احكام المادة ١٨ التي توضح انه — لكي يقع الانتهاك ، ينبغي — ويكفي في الان ذاته — ان يكون الالتزام نافذ المفعول قبل الدولة في مكان وزمن تصرفها المتعرض له .

المادة ١٧

عدم تأثير منشأ الالتزام الدولي المنتهك

١ — فعل الدولة الذى يشكل انتهاكا لالتزام دولي هو فعل غير مشروع دوليا ، ايا كان منشأ هذا الالتزام ، عرفيا أو تعاهديا أو غير ذلك .

٢ — لا تأثير لمنشأ الالتزام الدولي الذى انتهكته دولة ما على المسؤولية الدولية التي يستتبعها فعل هذه الدولة غير المشروع دوليا .

التعليق

(١) موضوع هذه المادة هو الاثر الذى قد يكون لمصدر الالتزام المنتهك على عدم شرعية فعل الدولة غير المطابق لما يتطلبه منها هذا الالتزام وايضا على نظام المسؤولية الذى ينطبق على هذا الفعل ما اذا ثبت انه غير مشروع .

(٢) في القانون الدولي كما في القانون الداخلي يمكن ان تكون الالتزامات القانونية ذات مناشئ مختلفة . فالالتزام الدولي يمكن ان ينشأ ، مثلا ، عن قاعدة عرفية في القانون الدولي ، او عن حكم في معاهدة ، كما يمكن — حسب رأى سائد — أن ينشأ عن مبدأ قانوني عام قابل للتطبيق في النظام القانوني الدولي . وعلاوة على ذلك فان الدول تضطلع احيانا بالتزامات دولية عن طريق افعال من طرف واحد . كما ان التزاما دوليا ما يمكن ان ينشأ ، مباشرة على الاقل ، من اجراءات خالقة للالتزامات تنص عليها معاهدة ما (مثل قرار يتخذه جهاز منظمة دولية له صلاحية ذلك بمقتضى وثيقة تأسيسه ، او حكم صادر في ظروف معينة عن محكمة العدل الدولية او عن هيئة تحكيم دولية ، . . الخ) على انه يجب ان يكون واضحا أن تعداد هذه الامثلة تختلف السبل التي يجوز أن تنشأ عنها التزامات دولية لا يستهدف ابدا تضمين هذه المادة بيانا كاملا بالمصادر المختلفة التي يمكن أن

Digitized by UNOG Library

ينشأ عنها الالتزام الدولي . والغرض الوحيد للامثلة التي اوردناها هنا هو لفت النظر الى المشكلة التي يمكن لهذا التنوع في مناشيء الالتزامات الدولية ان يثيرها بشأن وصف فعل من افعال الدولة بانه غير مشروع دوليا وتحديد نظام المسؤولية الذى ينطبق عليه .

(٣) فاختلاف مناشيء الالتزامات الدولية يثير مسألتين . الاولى — وهي الابسط بكثير — تتمثل في معرفة ما اذا كان انتهاك الدولة لالتزام دولي يمثل دائما ، أم لا ، فعلا غير مشروع دوليا ، ايا كان منشأ الالتزام . اما المسألة الثانية فتتلخص في معرفة ما اذا كان منشأ الالتزام المنتهك — سواء كان عرفيا او تعاهديا او غير ذلك أو ايضا كون الالتزام ، مثلا ، ناشئا عن معاهدة قاعدية عامة او عن معاهدة ليس الغرض منها الا انشاء علاقات قانونية خاصة ، ذا اثر ، ام غير ذى اثر ، لا على وصف الفعل المنتهك لهذا الالتزام بانه غير مشروع دوليا ، فحسب ، بل على نمط واشكال المسؤولية الدولية التي تترتب على مثل هذا الفعل . ويبرر طرح هذا السؤال الثاني ، على وجه خاص ، ان معظم انظمة القانون الداخلي تميز في الواقع بين نظامين مختلفين للمسؤولية المدنية ، احدهما ينطبق على انتهاك التزام ناشيء عن عقد ، والاخر على انتهاك التزام ذى منشأ اخر (عرف او قانون او لائحة ، . . . الخ) (٣٦٥) وهذا ما يسمح بالقول بأن هناك نوعين متميزين من الافعال اللامشروعة .

(٤) ومن الواضح — كما سبق بيانه — انه ليس من الضرورى ولا من المفيد ، للاجابة على السؤالين الواردين اعلاه ، — الخوض مسبقا في بحث يرمي الى التعرف على كافة المنابع وكافة المصادر الممكنة للالتزام الدولي . فالمشاكل التي يراد من هذه المادة ايجاد حل لها تفترض ضمنيا تعدد هذه المصادر وتنوعها . وتدوين القواعد الخاصة بالمسؤولية ليس ، بصورة عامة ، والاطار الذى يتوجب فيه القيام بتحديد كافة الاصول الحائزة لالتزام دولي ، ولا هو بالاطار الذى يتوجب فيه تعريف مضمون الالتزامات " الاولية " التي يمكن ان يستتبع انتهاكها مسؤولية الدولة .

(٥) ومن جهة اخرى ، يحسن بنا ان نوضح انه لا يمكن ان يوضع في الاعتبار ، لدى التماس اجابات مناسبة على الاسئلة التي تثيرها هذه المادة ، الا ما يتعلق بهذا الشأن من احكام القانون الدولي العمومي . ففي وسع بعض الدول دائما ، شريطة الخضوع لما قد يوجد في القانون الدولي العمومي من قواعد ملزمة في ميدان المسؤولية الدولية ، ان تنص في معاهدة معقودة بينها على نظام مسؤولية خاص يطبق على انتهاك الالتزامات المنصوص عليها بالتحديد في هذه المعاهدة (٣٦٦). فاذا مثل هذا الانتهاك ينطبق على مرتكبه ، عادة ، النظام الخاص المنصوص عليه في المعاهدة المذكورة ، لا النظام المنصوص عنه في القانون الدولي العمومي . ولكن من الواضح ان هذا لا شأن

---

(٣٦٥) في القانون الداخلي يتميز النظام التعاقدى للمسؤولية المدنية عن النظام غير التعاقدى ، على الاخص ، من حيث تحديد تبعة اقامة البينة ، واشكال ازالة الضرر ، وانواع الاجراءات القضائية المتاحة ، . . . الخ .

(٣٦٦) مثال ذلك ان الوثيقة التأسيسية لبعض المنظمات الدولية تنص على جواز وقف حقوق العضوية بل وعلى طرد الدولة العضو التي لا تفي ببعض الالتزامات التي تنص عليها هذه الوثيقة .

Digitized by UNOG Library

له البتة بالسؤال الذى تجيب عليه المادة ١٧ ، وهو ما اذا كان منشأ الالتزام المنتهك يؤخذ او لا يؤخذ بالاعتبار لدى تحديد المسؤولية الدولية التي تستتبعها القواعد العامة للقانون الدولي ، لا تلك التي تستتبعها الاحكام التي قد تتضمنها معاهدة خاصة . فلن يكون في وسعنا ان نستخلص ان انتهاك التزام ذى منشأ تعاهدى يمثل في القانون الدولي العمومي فعلا غير مشروع من نوع مختلف عن النوع الذى ينتمي اليه انتهاك التزام ناشئ عن العرف او عن مصدر اخر ، الا اذا استطعنا ان نثبت ان العواقب القانونية للفعل غير المشروع دوليا والمطبقة في الحالة الاولى هي دائما نتائج قانونية مختلفة ، حتى حيث لا تنص المعاهدة المتضمنة للالتزام المنتهك على اى حكم خاص يتعلق بالمسؤولية . ومثل هذا يحدث كذلك حين يراد ان يتحقق مما اذا كان نظام معين في القانون الداخلي ينص اولا ينص على تمييز بين اللامشروعية " التعاقدية " واللامشروعية " غير التعاقدية " ، فيرجع الباحث الى النتائج التي يعلقها هذا النظام القانوني ، بصورة عامة ، على انتهاكات الالتزامات الناشئة عن عقود من جهة وعلى انتهاكات الالتزامات الناشئة عن القانون او عن اجراء قاعدى عام ما اخر ، دون ان يضع هذا الباحث في اعتباره ، لغرض الخلوص الى نتيجة ، ما قد يتضمنه عقد خاص من احكام خاصة به .

(٦) على ان كون هذه المادة ، شأنها في ذلك شأن مواد المشروع الاخرى ، غير معنية الا باستخلاص قواعد القانون الدولي العمومي الوثيقة الصلة بالموضوع ، لا يعني انه ينبغي اهمال نظام المسؤولية المنصوص عنه في بعض المعاهدات المتعددة الاطراف ذات الاهمية الخاصة ، ولا سيما في ميثاق الامم المتحدة . فالانظمة المنصوص عنها في هذه المعاهدات تعكس احيانا القانون الدولي العمومي في الموضوع او تؤثر تأثيرا حاسما على تطور هذا القانون . ومن الواجب حين تكون الحالة كذلك ، مراعاة هذه الانظمة في مواد المشروع الحالى ، ولكن بوصفها تعزى الى القانون الدولي العمومي لا من حيث كونها مكرسة في معاهدات خاصة .

(٧) أما ماذا ينبغي ان يكون الجواب على اول السؤالين اللذين يثاران في نطاق هذه المادة فلا مجال للتردد فيه حتى على صعيد المنطق البحت . فاذا وجد التزام دولي على عاتق دولة ما ، وكان هذا الالتزام قانونيا حقا ، فلا يمكن لاختلاف منشئة ان يملك في حد ذاته اثر نفي اللاشرعية الدولية عن فعل الدولة غير المطابق لما يتطلبه منها هذا الالتزام ؛ فاذا اريد فعلا انه يقال بأن فعلا ما من افعال الدولة ، متعارضا مع التزام دولي مفترض على هذه الدولة . ليس بالفعل اللا مشروع فسيكون من الضرورى ان نستخلص بالاحرى ان الالتزام المذكور غير قائم او ، على الاقل ، انه ليس التزاما قانونيا . فالسؤال الحقيقي الذى يثار حين يؤخذ منشأ الالتزام الدولي المنتهك بالاعتبار هو اذن السؤال الثاني ، اى السؤال المتعلق بامكانية اختلاف نظام المسؤولية المنطبق تبعا لاختلاف منشأ الالتزام . على اننا ، كيفما كان الامر ، وسيرا على طريقتنا الاستقرائية المتبعة دائما ، لا بدّ ان نسأل انفسنا : هل ، وعلى اى وجه ، تم تناول السؤالين المذكورين في احكام القضاء الدولي ، وفي ممارسات الدول ، وفي مؤلفات الفقهاء الثقات .

(٨) لم تتح للقضاء الدولي مناسبات كثيرة يطرح فيها على نفسه بصراحة مسألة ما اذا كان المنشأ الشكلي للالتزام الدولي المنتهك بفعل الدولة ذا اثر او غير ذى اثر على وصف هذا الفعل بانه غير مشروع دوليا . الا انه يكفي فحص الكمية الهائلة من الاحكام الدولية التي اعترف فيها بوقوع فعل غير

Digitized by UNOG Library

مشروع دوليا ، وبالتالي بوقوع مسؤولية دولية ليظهر لنا ان الذنب المنسوب للدولة في هذه الاحكام كان اما انتهاك التزام مقرر في معاهدة واما انتهاك التزام ذى منشأ عرفي ، أو انه كان — وان ندر وقوع ذلك — انتهاك التزام ناشئ عن غير هذين المصدرين من مصادر القانون الدولي . ولعل ذلك وحده يكفي برهانا على ان انتهاك التزام دولي ما — في رأى القضاه والمحكمين الذين اصدروا تلك الاحكام — هو دائما فعل غير مشروع دوليا إلا اذا كان منشأ الالتزام الذى انتهكه . بل ان هنات ، علاوة على ذلك ، حالات عبرت فيها هيئات قضائية او تحكيمية دولية بصراحة عن المبدأ القائل بان انتهاك التزام دولي ما يشكل دائما فعلا غير مشروع دوليا ، بصرف النظر عن منشأ الالتزام المقصود .

(٩) ومن هذه الحالات ، مثلا ، قضية غولدنبرغ بين المانيا ورومانيا ، التي كانت الشكوى فيها تستند الى النص الوارد في الفقرة ٤ من المرفق بالمادتين ٢٩٧ و ٢٩٨ من معاهدة فرساى . ففي الرد على السؤال التالي : ماذا يجب ان يفهم من عبارة " افعال مناهضة لقانون الشعوب " ، قال المحكم الوحيد ر . فازى ، في الحكم الصادر في ٢٧ ايلول/سبتمبر ١٩٢٨ ، ما يلي :

" ان عبارة " قانون الشعوب " تختلف في معناها تبعا لقصرها على القانون الدولي المكتوب او لجعلها تشمل كل ما يدخل في القانون الدولي العمومي بمفهومه الاوسع .

ولا سبيل الى الشك في تفسير النص موضوع النقاش . فمن جهة ، كما سبق واوضح ذلك المحكم الانجليزى الالماني ، ليس في نص الفقرة ٤ ما يوحي بان المعاهدة قد قصدت قصر الحق في ازالة الضرر على الحالات الاستثنائية التي ينجم فيها الضرر عن فعل يتعارض مع قاعدة صريحة من قواعد القانون الدولي المكتوب . ومن جهة اخرى ، نجد الفقرة الثالثة في ديباجة المعاهدة تشير بوضوح الى مجموع احكام القانون الدولي . واخيرا — وخاصة — لما كانت المعاهدة قد اسندت مهمة تصفية الاضرار المسماه باضرار الحياد الى سلطة قضائية مساوية لسلطة هيئات التحكيم الدولية المنشأة عادة للنظر في مثل هذه المسائل ، فانه من الواضح انها اعترفت ضمنا بأن المحكم الوحيد سوف يتبع — في تطبيق قانون الشعوب — ممارسة تلك الهيئات . وقد كانت هذه الممارسة ، دائما ، تستند لا الى قواعد القانون الدولي المكتوبة فحسب ، بل ايضا على العرف الدولي وعلى المبادئ العامة المعترف بها لدى الامم المتمدنة ، وعلى الاحكام القضائية باعتبارها وسائل مساعدة لتحديد قواعد القانون .

فينبغي اذن تعريف الفعل المناهض لقانون الشعوب ، بالمعني المقصود في الفقرة موضوع البحث ، بانه كل فعل كان يمكن ، في العلاقات بين دولة واخرى قبل الحرب — ان يترتب عليه ، عند عرضه على هيئة تحكيم دولية — التزام بازالة الضرر حسب القواعد العامة للقانون الدولي العمومي " . (٣٦٧)

---

(٣٦٧) الامم المتحدة ، مجموعة القرارات التحكيمية ، المجلد الثاني (منشورات الامم المتحدة — رقم المبيع 1949.V.1) .

Digitized by UNOG Library

ويمكن ايضا ان يستشهد في هذا الصدد بالحكم الذى اصدرته في ٢٢ تشرين الاول /اكتوبر ١٩٥٣ ، في قضية شركة أومسترونغ للفلين (Armstrong Cork Company) ، اللجنة المشتركة بين ايطاليا والولايات المتحدة ، التي انشئت بموجب المادة ٨٣ من معاهدة الصلح المعقودة بتاريخ ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ . فبعد ان قررت اللجنة تمسكها بتعريف الفعل غير المشروع دوليا بانه كل تصرف من تصرفات الدولة يتعارض مع اية قاعدة من قواعد القانون الدولي ، اكدت ان مسؤولية الدولة تستتبع الالتزام بازالة الضرر المسبب بقدر ما يكون هذا الضرر نتيجة "للاخلال بالالتزام الدولي" . (٣٦٨) وهكذا اوضحت اللجنة انها تعتبر انتهاك اى التزام ناشئ عن اية قاعدة من قواعد القانون الدولي فعلا غير مشروع دوليا . وهذا المبدأ قد يذكر ايضا بالنص الصريح عندما تعترف هيئة قضائية او تحكيمية دولية لاحدى الدول بحق الالتجاء اليها اذا كان في وسع تلك الدولة الادعاء بانتهاك التزام ناشئ عن قاعدة من قواعد القانون الدولي ، وحين تعلن هذه الهيئة في الان ذاته انه لا فرق بين ان تكون هذه القاعدة قاعدة تعاهدية او قاعدة ذات منشأ اخر على حد سواء . ويمكن الرجوع الى مثل حديث لاشارة صريحة الى هذا المبدأ ، في سياق من هذا النوع ، في الحكم الصادر في ٥ شباط/فبراير ١٩٧٠ عن محكمة العدل الدولية في قضية "Barcelona Traction Light Power Company, Limited" حيث نقرأ: "كان من حق الحكومة البلجيكية أن تتقدم بشكوى لو انها استطاعت أن تثبت ان أحد حقوقها قد انتهك وأن الأفعال موضوع الشكوى قد استتبعت انتهاك التزام دولي ناشئ عن معاهدة أو عن قاعدة قانونية عامة" (٣٦٩) .

(١٠) ولقد يكون السكوت ايضا برهانا على الاقتناع ذاته من جانب الهيئات القضائية او التحكيمية الدولية . فهذا هو الحال ، مثلا ، عندما يصدر قاض أو محكم دولي تعريفا عاما لشروط وقوع فعل غير مشروع دوليا ووقوع المسؤولية على الدولة ، فيذكر لهذا الغرض انتهاك التزام قانوني دولي او — بصورة اقل صحة — انتهاك قاعدة من قواعد القانون الدولي ، ولكنه لا يبدى بهذا الصدد اى تحفظ تقييدى بشأن منشأ ذلك الالتزام او مصدر هذه القاعدة . (٣٧٠) وهذا ما فعلته ، مثلا ، اللجنة العامة للمطالبات ، المشتركة بين الولايات المتحدة والمكسيك التي انشأتها اتفاقية ٨ ايلول/سبتمبر ١٩٢٣ ، حين بينت ، في القرار الصادر في تموز/يوليه ١٩٢٣ بشأن شركة Dickson Car Wheel Company ، ما هي — في رأيها — شروط اسناد مسؤولية دولية الى الدولة ، فقالت ان ذلك يتطلب

---

(٣٦٨) المرجع نفسه ، المجلد الرابع عشر (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : 65.V.4) .

(٣٦٩) محكمة العدل الدولية — مجموعة ١٩٧٠ .

(٣٧٠) في مجموعة من الاحكام بشأن مطالبات الرعايا الايطاليين المقيمين في بيرو ، صدرت في ٣٠ ايلول/سبتمبر ١٩٠١ قال المحكم جيل دى اوريبارى ، الذى عينته اللجنة المشتركة بين ايطاليا وبيرو المنشأة في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٩٩ ، "... هناك مبدأ في القانون الدولي معترف به عالميا ، هو ان الدولة مسؤولة عن انتهاكات "قانون الشعوب" التي يرتكبها موظفوها ..." الامم المتحدة — مجموعة القرارات التحكيمية — المجلد الخامس عشر (منشورات الامم المتحدة رقم المبيع 66.V.3) .

Digitized by UNOG Library

" أن يسند الى الدولة فعل دولي غير مشروع ، أى أن يقع انتهاك لالتزام تفرضه قاعدة قانونية دولية (٣٧١) .

(١١) يتجلى اذن بوضوح أن القضاء الدولي لا يعلق على منشأ الالتزام الدولي المنتهك أى أثر على وصف فعل الدولة المرتكبة للانتهاك بأنه غير مشروع دوليا . وعلاوة على ذلك ، ينبغي التساؤل — وهذا الأهم — هل لا يعتبر هذا القضاء ذاته أنه ليس لمنشأ الالتزام الدولي المنتهك بمثل هذا الفعل أثر ايضا على تحديد المسؤولية الدولية المترتبة عليه ، يجعل من الضرورى التمييز ، تبعا لاختلاف هذا المنشأ ، بين فئات مختلفة من الأفعال غير المشروعة دوليا . ولا يبدو أيضا أن هذه المشكلة قد أثارت مباشرة انتباه هيئة قضائية دولية ما ، ولكن فحص مجمل أحكام القضاء الدولي يسمح بأن نتبين أن منشأ مختلف الالتزامات لم يكن هو الآخر ذا أثر في هذا المجال ؛ اذ لا يمكن أن نستخلص أى تمييز يأخذ بهذا المعيار في تحديد آثار الفعل غير المشروع دوليا . ولا يرد في الأحكام أى احتجاج بالمنشأ العرفي أو التعاهدى أو غيرهما للالتزام المنتهك تبريرا ، مثلا ، لاختيار شكل من أشكال ازالة الضرر بدلا من غيره ، أو لتحديد الشخص المصرح له بالادعاء بقيام مسؤولية .

(١٢) وممارسة الدول لا تأتي باجابات اخرى على الأسئلة موضوع المادة الحالية . ويكفي أن نذكر هنا بالآراء التي عبرت عنها الحكومات بمناسبة الأعمال التحضيرية لمؤتمر المندوبين في لاهاى عام ١٩٣٠ ، ثم أثناء المناقشات التي دارت داخل اللجنة الثالثة للمؤتمر ، علما بأن الاستعلام الذى وجهته اللجنة التحضيرية للمؤتمر الى الحكومات ، لم يذكر أى اقتراح يراد به على التخصيص استطلاع آراء الدول المدعوة ، حول مسألة ما اذا كان انتهاك التزام ناشيء عن معاهدة ينبغي أو لا أن تترتب عليه نتائج مختلفة عن التي تترتب عن الاخلال بالتزام ذى منشأ عرفي أو غير ذلك ؛ غير أن هذا السؤال كان واردا ضمنا في نص النقاط ٢ و ٣ و ٤ من الاستعلام .

(١٣) وقد ردت جميع الحكومات بالايجاب على النقطة الثانية ، حيث سئلت عما اذا كانت توافق على مضمون اقتراح يسجل أولا أن الانتماء الى " المجتمع الخاضع للقانون الدولي " يلزم الدول بأن تلتزم بما لهذا المجتمع من " معايير تنظيمية " و " قواعد سلوك " ، ليخلص فيما بعد الى أن " الدولة التي تتخلف عن الامتثال لهذا الالتزام . . . تتعرض للمسؤولية " (٣٧٢) . وكانت بعض هذه الاجابات

---

(٣٧١) المرجع ذاته — المجلد الرابع (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع 1951.V.1) ص ٦٧٨ (مترجم عن الأصل بالانكليزية) . وقد أكدت اللجنة ذاتها في قرار آخر ، صادر أيضا في شهر تموز/يوليه ١٩٣١ ، بشأن قضية International Fisheries Company ، انها تعتبر الولايات المتحدة مسؤولة عن كل تصرف قد ينتهك " أى مبدأ من مبادئ القانون الدولي " (Some principle of international law) . (المرجع ذاته) .

(٣٧٢) عصبة الامم ، المؤتمر الخاص بتدوين القانون الدولي . اسس للمناقشة وضعتها اللجنة التحضيرية من أجل المؤتمر ، المجلد الثالث : مسؤولية الدول عن الأضرار الواقعة في أراضيها على شخص أو ممتلكات الاجانب (الوثيقة C.75.M.69.1929.V) ، جنيف ١٩٢٩ .

Digitized by UNOG Library

تميز — من حيث المنشأ — بين ثلاث فئات مختلفة من قواعد القانون الدولي التي تفرض التزامات على الدول من حيث معاملة الاجانب (أحكام المعاهدات ؛ والقواعد الخاصة للقانون العرفي ؛ والمعايير العامة للقانون العرفي) ، معلنة في الوقت ذاته أن الاخلال بأى من الالتزامات الناشئة عن هذه المصادر الثلاثة يستتبع مباشرة مسؤولية الدولة (٣٧٣) . وكذلك ردت الحكومات بالايجاب على السؤال الرامي الى معرفة ما اذا كان اتخاذ الدولة اجراءات تشريعية (النقطة الثالثة ، الرقم ١) (٣٧٤) أو قرارات قضائية (النقطة الرابعة الرقم ٢) (٣٧٥) لا تتفق مع " التزاماتها الناجمة عن معاهدة " أو مع " التزاماتها الدولية الاخرى " ، أو اغفالها القيام بذلك تنفيذا لمثل هذه الالتزامات يستتبعان مسؤوليتها . ولم تقترح الحكومات التمييز — من حيث قيام مسؤولية الدولة — بين انتهاك التزام تفرضه معاهدة وانتهاك التزام له منشأ آخر أيا كان (٣٧٦) .

(١٤) وعلى ضوء الردود الواردة ، وضعت اللجنة التحضيرية أسسا للمناقشة تذكر فيها الالتزامات الدولية القائمة بالنسبة للدولة " بمقتضى معاهدة أو بموجب آخر" (٣٧٧) ، كما تذكر " الالتزامات الدولية التعاهدية " أو " الالتزامات الدولية الاخرى للدولة " (٣٧٨) . وعند بحث تلك الأسس في اللجنة الثالثة للمؤتمر ظهر أن ثمة اتفاقا عاما على الاعتراف بأن انتهاك أى التزام دولي يستتبع المسؤولية الدولية للدولة . ولئن ظهرت بعض الاختلافات في وجهات النظر فقد اقتصر ذلك على مسألة تحديد مصادر مناشئ الالتزامات الدولية (٣٧٩) ، وقد تم الاتفاق في النهاية على ذكر ثلاثة منها : الاتفاقيات ، والعرف ، والمبادئ القانونية العامة . وبذلك تمت الموافقة على نص المادة الاولى التي تقرر أن كل انتهاك لالتزام دولي يستتبع مسؤولية دولية للدولة ، وعلى نص المادة ٢ التي توضح أن :

---

(٣٧٣) انظر رد النمسا ، المرجع ذاته ؛ ويمكن الاطلاع على الردود الاخرى في المرجع ذاته وفي ملحق المجلد الثالث (C.75(a).M.69(a)1929.V) .

(٣٧٤) عصبة الامم ، اسس المناقشة . . . (المرجع السابق الذكر) .

(٣٧٥) المرجع ذاته .

(٣٧٦) للاطلاع على هذه الردود انظر المرجع ذاته وملحق المجلد الثالث .

(٣٧٧) أساس المناقشة ، الرقم ٢ والرقم ٧ ، بشأن الاجراءات التشريعية وأفعال الاجهزة التنفيذية (عصبة الامم ، أسس المناقشة . . . المرجع السابق الذكر) .

(٣٧٨) أساس المناقشة رقم ٥ (المرجع ذاته) .

(٣٧٩) ربما كان اصرار اللجنة الثالثة على معالجة مسألة المنابع ناشئا عن أن المفترض كان أن يغطي مشروع الاتفاقية يفترض فيه تغطية كل مادة الأساس في التزامات الدول المتعلقة بمعاملة الاجانب . وكانت المناقشة تنصب بوجه خاص على مسألة معرفة ما اذا كان من المستطاع أم لا الرجوع الى المبادئ العامة للقانون كيما تستخلص منها التزامات دولية على الدول في الموضوع المذكور . انظر : عصبة الأمم ، وثائق مؤتمر تدوين القانون الدولي (لاهاى ، ١٣ آذار/مارس — ١٢ نيسان/ابريل ١٩٣٠) المجلد الرابع ، محاضر اللجنة الثالثة (C.351(C).M.145(C).1930.V) .

Digitized by UNOG Library

" الالتزامات الدولية المقصودة بهذه الاتفاقية هي الالتزامات المقصود بها ـ بمقتضى القانون التعاهدى أو العرفي وكذلك المبادئ القانونية العامة ـ أن تضمن للأجانب أشخاصا وممتلكات ، معاملة تتفق مع القواعد المقبولة من المجتمع الدولي (٣٨٠).

ونستطيع أن نغض النظر عن المسألة التي لا تهمنا ، مسألة معرفة ما اذا كانت هذه المادة تحدد ، أم لا تحدد ، بصورة كاملة ومستنفدة ، المصادر الممكنة للالتزامات الدولية في المجال الذى يشكل موضوع مشروع الاتفاقية (٣٨١). ولكن ما يبدو أن لا مجال فيه للشك هو أن قصد اللجنة كان أن نضع على مستوى واحد ـ في ما يخص المسؤولية التي يستتبعها انتهاك التزام دولي ما ـ كافة الالتزامات القانونية الدولية القائمة في مجال معاملة الاجانب دون اجراء أى تمييز بينها لهذا الغرض من حيث المصدر الشكلي لكل منها .

(١٥) ان النتائج التي تستخلص من أعمال مؤتمر لاهاى عام ١٩٣٠ ، في ما يتعلق بمسألة مصدر الالتزام المنتهك هل يمكن أن يكون ذا تأثير على المسؤولية الدولية الناجمة عن فعل غير مشروع دوليا ، ترد هي الاخرى على هذا السؤال بالنفي . فالاستعلام الصادر عن اللجنة التحضيرية كان يتصور أن هناك شكلا واحدا أوحد للمسؤولية ، هو الالتزام بازالة الضرر الواقع بالنسبة لكل انتهاك لالتزام دولي متعلق بمعاملة الاجانب . ولم تعبر أية من الحكومات التي ارسلت بردها عن رأى مخالف لذلك (٣٨٢). ومن جهة اخرى نجد أن النقطة الرابعة عشرة من الاستعلام ، المتعلقة بالذات بمسألة ازالة الضرر ، كانت تتصور لازالة الضرر هذه أشكالا مختلفة ، ولكن الاختيار بينها لم يكن اطلاقا يتوقف على مصدر الالتزام المنتهك (٣٨٣). كذلك لم يكن لهذا المصدر أى دور على صعيد التمييز ، الوارد في الأساس رقم ٢٩ من أسس المناقشة ، بين مختلف أنواع النتائج التي يستتبعها انتهاك الالتزامات الدولية في مجال الضرر بالاجانب (٣٨٤). وعند مناقشة هذا " الاساس " في اللجنة الفرعية ثم في اللجنة الثالثة ذاتها لم يقترح أحد تطبيق أنواع من المسؤولية تختلف باختلاف مصدر الالتزام المنتهك من تعاقدى أو عرفي أو غير ذلك (٣٨٥). وقد كان نص المادة ٣ ، التي أقرت باثنين وثلاثين صوتا ودون معارضة ، كما يلي :

---

(٣٨٠) نص المادة الثانية وارد في حولية ١٩٥٦ ، المجلد الثاني ، ص ٢٢٦ .

(٣٨١) نلتقي هنا من جديد بالخطأ الذى انتقده التعليق التمهيدى على هذا الفصل ، وهو خطأ السعي ، بصدد تعريف القواعد الخاصة بالمسؤولية ـ الى تحديد مصادر القانون الدولي بدلا من الاكتفاء بالنص على أن انتهاك أى التزام قانوني دولي ، أيا كان منشؤه ، يستتبع مسؤولية الدول .

(٣٨٢) عصبة الامم : أسس المناقشة (المرجع السابق الذكر) ، والملحق بالمجلد الثالث (المرجع السابق الذكر) .

(٣٨٣) للاطلاع على النقطة الرابعة عشرة وعلى ردود الحكومات بشأنها ، انظر : المرجع ذاته .

(٣٨٤) عصبة الامم ، اسس المناقشة ... (المرجع ذاته) ، وحولية ١٩٥٦ ، المجلد ٢ .

(٣٨٥) عصبة الامم ، وثائق المؤتمر ... (المرجع المذكور) .

Digitized by UNOG Library

" ان المسؤولية الدولية للدولة تستتبع واجب ازالة الضرر باعتباره النتيجة المترتبة عن عدم مراعاة الالتزام الدولي " (٣٨٦) .

ويبين هذا النص — بالمقارنة مع نص المادة ٢ الوارد في الفقرة السابقة — ان انتهاك التزام دولي في المادة التي كان يراد تدوينها ، في رأى المشتركين في المؤتمر ، يستتبع دائما النتائج ذاتها من حيث المسؤولية الدولية ، سواء كان هذا الالتزام تعاهديا أو عرفيا أو ناشئا عن مبدأ عام في القانون .

(١٦) ويبدو مفيدا أيضا أن نذكر بهذا الصدد أنه لم يقدم أى اقتراح ، عند مناقشة تقارير لجنة القانون الدولي في اللجنة السادسة للجمعية العامة ، باخضاع انتهاكات الالتزامات ذات المنشأ التعاقدى أو العرفي ، أو غير ذلك ، لأنظمة مختلفة من المسؤولية . ولئن كان صحيحا أن بعض أعضاء اللجنة السادسة قد اوصوا في بعض الأحيان بأن تدرس لجنة القانون الدولي بصورة خاصة نتائج انتهاك الالتزامات الناشئة عن بعض مبادئ ميثاق الامم المتحدة أو بعض قرارات الجمعية العامة (٣٨٧) ، فانه يبدو أن سبب وجود هذه الاقتراحات يرجع الى ما يتصف به مضمون الالتزامات المذكورة من أهمية خاصة ، لا الى منشئها .

---

(٣٨٦) حولية ١٩٥٦ ، المجلد الثاني .

(٣٨٧) وهذا ما فعله مثلا ممثل جامايكا في عام ١٩٧٠ وممثل رومانيا في عام ١٩٧٣ (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والعشرون ، اللجنة السادسة ، محضر الجلسة ١١٨٨ ، الفقرة ٣٥ ، والمرجع ذاته الدورة الثامنة والعشرون ، اللجنة السادسة ، محضر الجلسة ١٤٠٥ ، الفقرة ١٨) .

Digitized by UNOG Library

(١٧) ومشاريع تدوين مسؤولية الدول ، سواء منها ما كان خاصا وما وضع تحت رعاية منظمات دولية ، تستوحي هي الأخرى نفس المقاييس التي تجلت لنا في ممارسة الدول والقضاء الدولي . فمعظم هذه المشاريع تقيم مسؤولية دولية على انتهاك الالتزام الدولي بصرف النظر عن منشأ الالتزام المنتهك (٣٨٨) وفي بعض الحالات النادرة يرد الرأى القائل بأن الاخلال بالتزام دولي يستتبع مسؤولية الدولة متبوعا باشارة الى ما يعتبر مصادر الالتزامات الدولية . ولكن اذا كان من شأن مثل هذه الاشارات السماح لنا بأن نستخلص ان واضعي هذه المشاريع يرون انه لا توجد ، في الميدان الذى يتحدثون عنه ، التزامات دولية غير الناشئة عن المصادر المذكورة ، فليس هناك من ناحية اخرى اى شك في ان هؤلاء المؤلفين يعتبرون ان انتهاك الالتزام الدولي — سواء نشأ عن هذا او عن ذاك من المصادر المذكورة — يشكل دائما فعلا غير مشروع دوليا ويستتبع دائما مسؤولية دولية (٣٨٩) . وجدير بالاهتمام الخاص ان نلاحظ ان ثمة مشاريع ينص فيها صراحة على ان الالتزامات الدولية التي يستتبع انتهاكها مسؤولية الدولة هي الالتزامات المترتبة على اى مصدر من مصادر القانون الدولي "(٣٩٠) . وعلاوة على ذلك ،

---

(٣٨٨) Voir, par exemple : l'article ler du projet préparé en 1926 par la branche japonaise de l'International law Association et la Kokusahio Gakkwai (Association du droit international du Japon) (Annuaire ... 1969, vol. II, p. 146); l'article ler, premier alinéa, de la résolution adoptée en 1927 par l'Institut de droit International (ibid., 1956, vol. II, p. 228); l'article ler, par. 1, du projet de 1930 de la Deutsche Gesellschaft für Völkerrech (ibid., 1969, vol. II, p. 155); l'article ler, premier alinéa, du projet de K. Strupp de 1927 (ibid., p. 158); l'article ler du projet de A. Roth de 1932 (ibid.); et l'article ler du récent projet de B. Graefrath et P.A. Steiniger (B. Graefrath et P.A. Steiniger, "Kodifikation der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit", Neue Justiz, Berlin, 1973, Heft 8, p. 227). Parmi les projets préparés sous les auspices d'organisations internationales, voir la base no 1, par.1, des bases de discussion de F.V. García Amador de 1956 (Annuaire ... vol. II, p. 219).

(٣٨٩) انظر النقطتين ١ و ٣ من النتائج التي انتهى اليها تقرير جريرو Guerrero المقدم عام ١٩٢٦ الى عصبة الأمم (حولية ١٩٥٦ ، المجلد الثاني) . وانظر ايضا المواد الأولى والثانية والثالثة (ب) من الرأى الذى اعدته اللجنة القانونية المشتركة بين الدول الأمريكية في عام ١٩٦٥ عن " مبادئ القانون الدولي التي تحكم مسؤولية الدولة حسب تصور الولايات المتحدة الأمريكية " (حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني) . وانظر اخيرا الفقرة ١٦٥ من Restatement of the Law الذى اعده عام ١٩٦٥ المعهد القانوني الأمريكي (American Law Institute) (حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني . الجزء الأول) .

(٣٩٠) الفقرة ٢ من المادة ٢ من المشروع المعدل الذى قدمه في ١٩٦١ ف . ف . غارسيا آمادور F.V. García Amador (حولية ١٩٦١) . والصيغة ذاتها وردت في الفقرة ٢ من المادة الأولى من المشروع المقدم من المؤلف ذاته في ١٩٥٧ (حولية ١٩٥٧) .

Digitized by UNOG Library

لا ينص اى من المشاريع المشار اليها على تطبيق انظمة مختلفة من المسؤولية حسبما يكون الالتزام المنتهك مستمدا من مصدر ما دون مصدر آخر .

(١٨) ولا تذكر كتب المؤلفين الا قليلا مسألة امكانية تأثير مصدر الالتزام الدولي المنتهك . ويكتفي مؤلفون عديدون بالتأكيد بأنه يقع فعل غير مشروع دوليا ، ومن ثم مسؤولية دولية ، لمجرد وقوع انتهاك لالتزام دولي . وصمت المؤلفين هذا يساوى اعترافا ضمنيا بأن منشأ الالتزام ، اى مصدره الشكلي ، غير ذى اثر على وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دوليا ولا على الآثار التي يرتبها القانون الدولي — في ما يخص المسؤولية — على مثل هذا الفعل (٣٩١) . هذا الى ان من الجدير بالملاحظة ان ثمة مؤلفين آخرين ينوهون صراحة بأن القانون الدولي لا يقيم اى تمييز بين الأفعال غير المشروعة دوليا

---

(٣٩١) Parmi les ouvrages consacrés à la responsabilité internationale des Etats en général, cette conclusion s'impose, par exemple, pour : Ch. de Visscher, "La responsabilité des Etats", Bibliotheca Visseriana, Leydè, Brill, 1924, t. II, notamment p. 91, 118 et 119; C. Eagleton, The Responsibility of States in International Law, New York, N.Y. University Press, 1928, p. 3 et suiv, 182 et suiv; R. Ago, "Le délit international", Recueil des cours ..., 1939-II, t, 68, p. 419 et suiv, et surtout 441 et suiv; H. Accioly, "Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence", Recueil des cours ..., 1959-I, t. 96, p. 353 et suiv, 413 et suiv; D.B. Levin, Otvetstvennost gossoudartstv sovremennom mejdounarodnom prave, Moscou, Izdatelstvo Mejdounarodnye otnocheniya, 1966, notamment p, 19; E. Jimènez de Aréchaga, "International responsibility", Mannual of Public International Law, éd. par M. Srensen, Londres, Macmillan, 1968, p. 531 et suiv, notamment p. 533 et 534. Parmi les ouvrages qui se limitent à l'étude des conséquences du fait internationalement illicite, voir : J. Personnaz, La réparation du préjudice en droit international public, Paris, Sirey, 1939. Parmi les ouvrages généraux de droit international, voir : C.C. Hyde, op. cit., p. 882; H.W. Briggs, The Law of Nations, 2éme éd., Londres, Stevens, 1953, notamment p. 615 et 616; G. Morelli, Nozioni di diritto internazionale, 7éme éd., Padoue, CEDAM, 1967, p. 347; Institut de l'Etat et du droit de l'Académie des Sciences de l'Union soviétique, Kours ... (op. cit., t. V, notamment p.420.

Digitized by UNOG Library

تبعا لمنشأ الالتزام المنتهك ، ويصوغون هذا الرأى احيانا في عبارات واضحة جدا (٣٩٢) . ولنردف اخيرا ان بعض المؤلفين ، الذين تساءلوا صراحة — على ضوء منطق المبادئ — هل من الصواب مد التمييز التقليدى الورود في الأنظمة القانونية الداخلية ، ونفي التمييز بين المسؤولية التعاقدية والمسؤولية غير التعاقدية ، الى القانون الدولي ، قد اجابوا عامة بالنفي (٣٩٣) .

---

(٣٩٢) Voir K. Strupp, "Das völkerrechtliche Delikt", Handbuch des Völkerrechts, édité par F. Stier-Somlo, Stuttgart, Kohlhammer, 1920, vol. 3, sect. 4, p. 9 et suiv. L. Oppenheim, op. cit., p. 343; B. Cheng, General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals, Londres, Stevens, 1955, p, 172 et suiv.; G. Schwarzenberger, International Law, 3éme éd., Londres, Stevens, 1957, vol.I, p, 582 ("... the breach of any international obligation, whether it rests on lex inter partes of a treaty, a rule of international customary law or general principle of law recognized by civilized nations, constitutes an international tort"); C.F. Amerasinghe, op. cit., p, 43; A. Verdross, Völkerrecht, 5éme éd., Vienne, Springer, 1964, p. 373; A. Schüle, "Delikt, völkerrechtliches", Wörterbuch des Völkerrechts, Berlin, de Gruyter, 1960, vol. I, p, 329 et 330; I. von Münch Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerreichtsgemeinschaft, Francfortsur-le-Main, Keppler, 1963, p. 136. Pour L, Reitzer (La réparation comme conséquence de l'acte illicite en droit international, Paris, Sirey, 1938), l'origine de l'obligation violée n'entraîne non plus des différences quant aux formes de responsqbilité, mais l'auteur souligne qu'en cas de violation d'un "traité" par l'une des parties contractantes, l'autre partie est en droit de dénoncer le traité en question, même sans avoir préalablement essayé d'obtenir reparation (p. 213) .

(٣٩٣) Voir, par exemple : M. Scerni, "Responsabilitá degli Stati", Nuovo Digesto Italiano, Turin, UTET, 1939, vol. XI, p. 472 et 473; P. Reuter, "La responsabilité internationale" Droit International Public (Cours), Paris, Les nouvelles institutes, 1955-1956, p. 55; A.P. Sereni, Diritto internazionale, Milan, Giuffré, 1962, vol. III, p. 1515; L. Delbez, Les principes généraux du droit international public, 3éme éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964, p.352 et 353; G.I. Tunkin, Droit international public, Problémes théoriques, Paris, Pédone, 1965, p. 192 et 193; I.Brownlie, Principles of Public International Law, Oxford, Clarendon Press, 1966, p, 355 et 356; E. Vitta, "Responsabilité degli Stati", Novissimo Digesto Italiano, Turin, UTET, 1968, vol. XV, p. 736 et 737; R.Monaco, Manuale di diritto internazionale pubblico, 2éme éd., Turin, UTET, 1971, p. 549 et 550.

Digitized by UNOG Library

(١٩) ان تحليل ممارسة الدول والقضاء الدولي والفقه يسمح بالتوصل الى هذه النتيجة ذات الشقين : (أ) ان منشأ الالتزام الدولي المنتهك بفعل من افعال الدولة غير ذى اثر على وصف هذا الفعل بأنه غير مشروع دوليا ، و (ب) أن منشأ الالتزام الدولي المنتهك ، بوصفه هذا ، غير ذى اثر ايضا على نظام المسؤولية الدولية التي يستتبعها فعل غير مشروع دوليا . ولنا بالطبع ان نتساءل — وقد فعلت اللجنة ذلك — عما اذا كانت ثمة اسباب وجيهة تبرر تغيير هذا الوضع بعملية تطوير للقانون . الا ان اللجنة ترى ان الجواب على هذا التساؤل يجب ان يكون بالنفي فليس ثمة ما يبرر اطلاقا اقامة تمييز ، تبعا لمنشأ الالتزام المنتهك ، بين انواع من المسؤولية الدولية التي تترتب على الأفعال غير المشروعة دوليا ، تمييز يبنى ، مثلا ، على التفرقة بين الالتزامات الدولية ذات المنشأ التعاهدى والالتزامات الدولية ذات المنشأ العرفي ، أو ايضا على التفرقة بين الالتزامات الدولية التي تنشئها معاهدة هي في واقعها مقاولة والالتزامات الدولية التي تنشئها معاهدة تستحدث قواعد جديدة . ذلك ان فكرة اقامة تمييز في القانون الدولي بين المسؤولية التعاهدية والمسؤولية غير التعاهدية لا يمكن ان تنبعث الا عن مماثلة خاطئة بين الوضع القائم في القانون الدولي والوضع المختلف تماما ، الذى يختص به القانون الداخلي .

(٢٠) فالموازاة التي قد تقام بين القانون الداخلي والعرف الدولي ، من جهة ، وبين المقاولة في القانون الداخلي والمعاهدة الدولية ، من جهة اخرى ، لا تكون الا موازاة كاذبة . فليس في مجمل المعاهدات الدولية العديدة الا جزء يسير له سمات تذكر بسمات مقاولات القانون الخاص . وفي النظام القانوني الدولي ، ليست مهمة وضع قواعد سلوكية مشتركة مهمة العرف الدولي وحده ، بل هي ايضا مهمة المعاهدات الدولية ، ولا سيما المعاهدات المتعددة الأطراف ، اذ لا توجد في المجتمع الدولي أداة ذات سلطة ، مثل القانون ، لانشاء قواعد قانونية موضوعية (٣٩٤) . ولا ينبغي ان ننسى ايضا ان العديد من قواعد القانون الدولي العرفي قد دونت الآن بواسطة معاهدات متعددة الأطراف ، بحيث نجد الالتزام ذاته خاضعا في بعض الأحيان لقاعدة عرفية ولقاعدة مدونة تعاهديا . وفي مثل هذه الحال لا يكون منطقيا ان نرتب آثارا قانونية مختلفة ، من حيث المسؤولية الدولية ، على تصرفين غير مشروعين متماثلين ، لمجرد ان الدولة التي انتهكت الالتزام كانت في احدى الحالتين طرفا في اتفاقية التدوين المذكورة بينما لم تكن خاضعة في الحالة الأخرى الا للقاعدة العرفية (٣٩٥) اما التمييز بين المعاهدات القاعدية (التي تستحدث قواعد قانونية جديدة) وبين المعاهدات التعاقدية (التي هي في واقعها مقاولات) ، فمن الجدير بالذكر انه ليس سهلا من الناحية العملية . فما من شيء يمنع الدول من استخدام المعاهدة الواحدة ذاتها لتؤدى في آن واحد وظائف قاعدية ووظائف تعاقدية . وهناك اذن ، بين المعاهدات التي هي بجلاء معاهدات محدثة لقوانين

---

(٣٩٤) مازال بعض المؤلفين اليوم يعتبرون العرف الدولي بمثابة معاهدة ضمنية . وبالنسبة لأنصار مثل هذه الفكرة يستحيل تصور تطبيق نظام مسؤولية مختلف على انتهاك الالتزامات ذات مناشئ هي في نظرهم من طبيعة واحدة .

(٣٩٥) انظر مثلا G.I. Tunkin المرجع السابق ذكره .

Digitized by UNOG Library

والمعاهدات التي تدخل بلا شك في فئة المعاهدات التعاقدية ، منطقة ظلال أوسع من ان يتسنى معها وضع تمييزات على مثل هذا الأساس ، في ما يتعلق بالنتائج التي تستتبعها الأفعال غير المشروعة دوليا على صعيد المسؤولية الدولية . ولن ينجم عن التمييز بين الآثار القانونية المترتبة على الأفعال غير المشروعة دوليا حسبما يكون الالتزام المنتهك منصوصا عنه في معاهدة قاعدية او في معاهدة تعاقدية ، الا تحميل الممارسة في مجال المسؤولية الدولية جوانب غموض خطيرة ، يحسن بنا أن نتفاداها بأى ثمن (٣٩٦) .

(٢١) ولربما رأى بعضهم ، في وجود مبادئ تدعى " دستورية " او " أساسية " في النظام القانوني الدولي ، أساسا أمتن لاقامة تمييز بين المسؤولية الدولية التي يستتبعها انتهاك التزام مترتب على احد هذه المبادئ والمسؤولية التي قد تنجم عن انتهاك التزامات دولية اخرى . ولا يمكن ان ينكر ان الالتزامات التي تفرضها على الدول بعض المبادئ التي اشير اليها تؤثر أحيانا على المصالح الحيوية للمجتمع الدولي ، بحيث يستحق انتهاكها ، في بعض الأحوال ، نظاما من المسؤولية اكثر صرامة من النظام المطبق على غيرها من الأفعال غير المشروعة دوليا . ولكن علوّ مقام هذه الالتزامات بالنسبة لغيرها يحدده مضمونها لا الطريقة التي انشئت بها . ومرة اخرى لم يستطع بعضهم ان يروا في المبادئ " الدستورية " أو " الأساسية " للنظام القانوني الدولي " مصدرا " ، مستقلا وأعلى ، لالتزامات دولية ، الا بمماثلة خاطئة بين وضع القانون الدولي ووضع القانون الداخلي . اما الحق فهو انه لا يوجد في النظام القانوني الدولي مصدر خاص لخلق المبادئ المسماة " دستورية " أو " أساسية " . والمبادئ التي تتبادر الى ذهن من يستخدمون العبارات المذكورة هي ذاتها قواعد عرفية أو قواعد مكرسة في معاهدات ، بل انها قواعد صادرة عن هيئات أو عن اجراءات أنشأتها هي ذاتها معاهدات . وعلى ذلك لا يمكن تبرير كون المسؤولية الدولية المترتبة على انتهاك التزامات معينة أنشأتها تلك المبادئ أشد صرامة ، بالاستناد الى " أصل " تلك الالتزامات ، بل — على الأصح — بالاستناد الى واقع لا مراء فيه ، هو ان للمجتمع الدولي مصلحة أكبر في ان يرى اعضاءه يتصرفون طبقا لما تتطلبه عمليا هذه الالتزامات الأساسية . وعلى هذا فقد تركت لمادة اخرى من المشروع ، هي المادة ١٩ ، مهمة التمييز الواجب بين الأفعال غير المشروعة دوليا والناشئة عن انتهاك التزامات ذات أهمية أساسية لدى المجتمع الدولي وبين الأفعال غير المشروعة دوليا الناتجة عن انتهاك التزامات قانونية دولية اخرى .

(٢٢) وهناك اعتبارات من النوع ذاته جعلت اللجنة تنتهي الى انه ليس ضروريا كذلك ان يشار الى ميثاق الأمم المتحدة في هذه المادة . فلما كان ميثاق الأمم المتحدة معاهدة ، فان الالتزامات التي يتضمنها هي من ناحية منشئها التزامات تعاهدية . وما يتسم به الميثاق من أهمية التي لميثاق الأمم المتحدة في وضع الفصل السادس من المشروع كبرى حقا لأغراض صياغة الفصل الثالث من المشروع لا ينجم عن مصدر قانوني شكلي من فئة أعلى يعتبر أصلا للالتزامات المنصوص عليها فيه ، بل ينجم من

---

(٣٩٦) لقد قيل في هذا الصدد انه ، بالرغم من ان النظرية التي تميز بين المعاهدات المحدثة لقوانين والمعاهدات التعاقدية هي على جانب من الصحة فانه " من المستحيل ان يستمد منها وجود اى فرق في نظام المسؤولية الدولية " (P. Reuter المرجع السابق الذكر ، ص ٥٥) .

Digitized by UNOG Library

كون بعض من هذه الالتزامات بوجه خاص هي التزامات جوهرية لحياة المجتمع الدولي . وهكذا نرى مرة اخرى ، ان نطاق المادة ١٩ من المشروع هو الاطار الذى يتوجب فيه ان توضع في الحسبان الالتزامات ذات الأهمية الخاصة التي ينص عنها ميثاق الأمم المتحدة ، وكذلك كل التزام دولي آخر له ذات الأهمية الحيوية بالنسبة للمجتمع الدولي برمّته .

(٢٣) وقد تساءلت اللجنة أيضا عما اذا كان لا ينبغي للمادة ١٧ ان تتضمن تحفظا صريحا خاصا بالحكم الوارد في المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة . الا انها انتهت الى جواب سلبي . ذلك انه يبدو للجنة ، دون استباق الحكم بأى شكل كان بشأن تفسير المادة ١٠٣ من الميثاق او بشأن آثارها على العلاقات بين الدول الأعضاء وكذلك على العلاقات بين أعضاء الأمم المتحدة والدول غير الأعضاء ، ان آثار تطبيق المبدأ المنصوص عنه في هذه المادة من الميثاق لا تتصل بالمسؤولية الدولية الناجمة عن انتهاك التزامات دولية ، بل بالأحرى ، بسلامة بعض الالتزامات التعاهدية في حالة التنازع بين هذه الالتزامات وتلك التي ارتبط بها أعضاء الأمم المتحدة بموجب الميثاق . ونتيجة للنص الوارد في المادة ١٠٣ ، فان التزاما منصوصا عنه في اتفاق نافذ المفعول بين دولتين عضوين في الأمم المتحدة ، ولكن متعارضا مع التزامات الميثاق ، يصبح غير ذى مفعول بقدر هذا التعارض. فلا يمكن اذن ان يكون محل انتهاك يستتبع المسؤولية الدولية . واذا كان الالتزام المتعارض مع الالتزامات المقررة في الميثاق يربط دولة عضوا بدولة أخرى غير عضو ، فان المشكلة التي تعرض اذ ذاك تكون المشكلة التي تقوم عادة في حالة تنازع بين الالتزامات التي ارتبطت بها دولة ما مع دول مختلفة . هذا الا اذا كانت قاعدة الميثاق المنشئة لالتزام معين قد أصبحت في خلال تلك الفترة قاعدة الزامية من قواعد القانون الدولي العمومي ، تنطبق بوصفها هذا على جميع الدول . اذن ليست هناك أية مشكلة خاصة من مشاكل المسؤولية ينبغي حلها . وعلى هذا لا يبدو ان الأسباب التي تبرر ايراد تحفظ المادة ١٠٣ من الميثاق في المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا تفرض حلا مماثلا في هذه المادة من المشروع الحالي .

(٢٤) مراعاة للاعتبارات السابقة ، تنص الفقرة ١ من المادة ١٧ على ان فعل الدولة الذى يشكل انتهاكا لالتزام دولي هو فعل غير مشروع دوليا أيا كان منشأ هذا الالتزام ، عرفيا أو تعاقديا أو غير ذلك . وفي هذا توكيد واضح لمبدأ عدم تأثير منشأ الالتزام الدولي محل الانتهاك على وصف فعل الدولة غير المطابق لما يتطلبه منها هذا الالتزام بأنه غير مشروع دوليا . ولقد يقال بأن هذا المبدأ سبق ان ورد بصورة ضمنية في نص الفقرة (ب) من المادة ٣ من المشروع ، ولكن رأى اللجنة انه يحسن النص عليه صراحة في المادة ١٧ ، اذ ان من الأفضل ان تستطيع الدولة المجني عليها تأسيس رد فعلها المشروع على نص واضح وصريح لكي تكون في مأمن من التفسيرات أو الأعذار التي قد تتذرع بها الدولة مرتكبة الانتهاك للتملص من مسؤوليتها الدولية .

(٢٥) والذى تهدف اليه اللجنة من اعتماد صيغة " أيا كان منشأ هذا الالتزام ، عرفيا أو تعاهديا أو غير ذلك" ، هو في الواقع الاشارة الى كافة " المصادر" الممكنة للالتزامات الدولية ، اى الى كافة وسائل خلق التزامات قانونية يعترف بها القانون الدولي . ولقد رأى بعض أعضاء اللجنة بهذا الصدد ان كلمة " مصدر " انسب من كلمة " منشأ " ، مؤيدين موقفهم بالاشارة الى ان مقدمة ميثاق الأمم المتحدة تستخدم صيغة " معاهدات أو مصادر أخرى للقانون الدولي " . الا ان أعضاء آخرين قد دفعوا

Digitized by UNOG Library

بأن مقدمة ميثاق الأمم المتحدة تتحدث عن " مصادر قواعد القانون " لا عن " مصادر الالتزامات " التي تفرضها هذه القواعد على الدول كما هو الحال في المادة الراهنة . وعلاوة على ذلك لاحظوا ان كلمة " منشأ " تؤدى المعنى المطلوب دون ان يخشى ان تسبب شكوكا من الجائز ان تثيرها كلمة مثـــل " مصدر " تستخدم أحيانا لا للدلالة على " مصدر شكلي " فحسب بل أيضا على " مصدر مادى " للقانون وأخيرا قررت اللجنة برمتها ان تبقي على كلمة " منشأ " ، مع تكييفها باضافة الصفات " عرفيا أو تعاهديا أو غير ذلك " لكي لا تترك أى مجال للبس .

(٢٦) وتنص الفقرة ٢ من المادة على قاعدة مفادها انه لا تأثير لمنشأ الالتزام الدولي الذى انتهكته دولة ما على المسؤولية الدولية التي يستتبعها فعل هذه الدولة غير المشروع دوليا . ذلك ان كـــون الالتزام الدولي الذى وقع انتهاكه قد رتب ، مثلا ، في قاعدة عرفية أو في نص تعاهدى أو في مبـــدأ عام في القانون ينطبق في النظام القانوني الدولي أو أيضا بأى طريقة أخرى مقبولة في القانون الدولي ، لا يبرر ، بصفته هذه ، اخضاع الدولة مرتكبة الانتهاك الى عواقب قانونية مختلفة .

(٢٧) أما عبارة " . . . لا تأثير على المسؤولية الدولية . . . " فتقصد بها اللجنة ، على وجه الدقة الاشارة الى النتائج المترتبة بالنسبة لمرتكب الفعل غير المشروع دوليا ، أى لانتهاك الالتزام الدولي ، سواء منها أشكال المسؤولية القابلة للتطبيق (ازالة الضرر ، الترضية ، العقوبات ، الخ) وتحديـــد الشخص المؤهل لادعاء المسؤولية (الدولة التي أصابها الضرر مباشرة ، دول أخرى ، جميع الـــدول التي يتألف منها المجتمع الدولي ، الخ) . ولما كان منشأ الالتزام الدولي المنتهك " لا تأثير لـــه " على كل ذلك فليس ثمة داع لاقامة تمييز في القانون الدولي العمومي بين أنواع مختلفة من الأفعـــال غير المشروعة دوليا يكون معياره منشأ الالتزام . وقد فضلت اللجنة عبارة " على المسؤولية الدوليـــة " على عبارات أخرى كانت هي أيضا موضع نظر ، لأنها بدت أكثرها احاطة وأقدرها في الوقت ذاته على التمكين من تفادى احتمالات سوء التفاهم والخلط بين مفاهيم يتميز بعضها عن بعض .

Digitized by UNOG Library

المـــادة ١٨

شرط كون الالتزام الدولي ســـارى المفعول قبل الدولـــة

١ ـ ان فعل الدولة الذى لا يمتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما لا يشكل انتهاكا لهذا الالتزام الا اذا تم القيام بهذا الفعل في وقت يكون فيه الالتزام سارى المفعول قبل هذه الدولة .

٢ ـ على أن فعل الدولة الذى لم يكن ، حين تم القيام به ، ممتثلا لما يتطلبه منهـــا التزام دولي سارى المفعول قبلها ، لا يعود يعتبر فعلا غير مشروع دوليا اذا أصبح هـذا الفعل في وقت لاحق الزاميا بموجب قاعدة أمريّة من قواعد القانون الدولي العمومي .

٣ ـ اذا كان فعل الدولة غير الممتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما ذا طابـــــع استمرارى ، لا يكون هناك انتهاك لهذا الالتزام الا بشأن الفترة التي يقوم خلالها الفعل بينما الالتزام سارى المفعول قبل الدولة .

٤ ـ اذا كان فعل الدولة غير الممتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما مؤلفا من سلسلة أعمال أو امتناعات تتصل بحالات متمايزة ، يكون هناك انتهاك لهذا الالتزام اذا كـــان في الامكان أن يعتبر هذا الفعل مشكلا من الأعمال أو الامتناعات التي وقعت خلال الفترة التي يكون فيها الالتزام سارى المفعول قبل هذه الدولة .

٥ ـ اذا كان فعل الدولة غير الممتثل لما يتطلبه منها التزام دولي ما فعلا متشعبـا ، مؤلفا من أعمال أو امتناعات قام بها عضو واحد بذاته أو عدة من أعضاء الدولة بصدد حالة واحدة بذاتها ، يكون هناك انتهاك لهذا الالتزام اذا بدأ الفعل المتشعب غير المتمثل له بعمل أو امتناع عن عمل تم القيام به خلال الفترة التي يكون الالتزام سارى المفعول فيها قبل هذه الدولة ، حتى لو تم اكمال هذا الفعل بعد الفترة المذكورة .

التعليـق

(١) خصصت المادة ١٦ من مشروع المواد لبيان المبدأ العام القائل بأن الدولة ترتكب انتهاكا لالتزام دولي حينما يكون فعل صادر عن هذه الدولة غير ممتثل لما يتطلبه منها هذا الالتزام . اما هذه المادة فتأتي مكملة من بعض الوجوه لهذا الحكم ، وذلك بتحديدها الوقت الذى كان يجـب أن يكون الالتزام الدولي ساريا فيه لكي يتسنى اثبات وجود "انتهاك" لهذا الالتزام في الفعـل الصادر عن الدولة ، وبالتالي ، لكي يتسنى وصف هذا الفعل بأنه "غير مشروع دوليا" .

(٢) وضرورة هذا التحديد تنجم عن أن قواعد القانون الدولي ، وبالتالي الالتزامات التي تفرضها هذه القواعد على الدول ، ليست بالقواعد الدائمة : انها تولد وتموت . ولما كان فعل الدولـــة يتم في وقت معين أو خلال فترة محددة فمن الممكن أن تعرض ثلاثة احتمالات : (أ) يكون الفعـل المعني غير ممتثل لما يتطلبه من الدولة التزام كان قد بدأ ولكن وجوده انقضى أيضا ازاء الدولـــة

Digitized by UNOG Library

المعنية قبل أن ترتكب الفعل المذكور ؛ (ب) يكون هذا الفعل غير ممتثل لما يتطلبه من الدولة التزام بدأ وجوده ازاء الدولة قبل أن ترتكب هذا الفعل وكان لا يزال ساريا قبلها لدى قيامها بالفعل المعني (٣٩٧) ؛ (ج) يكون هذا الفعل غير ممتثل لما يتطلبه من الدولة التزام لم يصبح ساريا قبلها الا بعد قيامها بالفعل المعني .

(٣) احتسابا لهذه الامكانيات الثلاث ، تنص الفقرة ١ من هذه المادة على القاعدة الأساسية في هذا المجال . وهذه القاعدة تكرّس المبدأ العام التالي . لكي يتسنى وصف فعل صادر عن الدولة ، غير ممتثل لما يتطلبه التزام دولي ، بأنه "انتهاك" للالتزام المذكور من قبل هذه الدولة ، يجب — ويكفي في نفس الوقت — أن يكون الالتزام ساريا قبل الدولة المذكورة في الوقت الذى تم فيه الفعل .

(٤) وتنص الفقرة ٢ على استثناء من القاعدة الأساسية المبيّنة في الفقرة ١ . وهذا الاستثناء يتعلق بحالة خاصة جدا ، هي الحالة التي يجب فيها التسليم بأن فعلا محددا ، لم يكن حينما تم القيام به ممتثلا لالتزام دولي ساري المفعول في حينه ازاء الدولة التي قامت بهذا الفعل ، لا يعود في وقت لاحق يعتبر فعلا غير مشروع دوليا لهذه الدولة ، وبالتالي ، لا يعود يستتبع المسؤولية الدولية لهذه الأخيرة . وهذه الحالة تقع اذا حدث ان الالتزام الذى كان ساريا وقت القيام بالفعل والذى كان الفعل يوصف على ضوئه باللامشروعية ، قد استعيض عنه خلال ذلك بالتزام ذى مضمون مناقض وطابع ملزم ، لا يكتفي بأن يبيح للدولة أن تسلك السلوك الذى كان قبل ممنوعا ، بل يذهب الى حد اقتضائها الأخذ بالتصرف الذى كان الالتزام السابق يحرّمه .

(٥) وأوضحت اللجنة ، في الفقرات ٣ و ٤ و ٥ ، القاعدة العامة الأساسية المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ، بالنسبة للحالات التي يكون فيها فعل الدولة غير الممتثل لالتزام دولي فعلا يمتد القيام به في الزمن ولا يتم الا في جزء منه خلال سريان الالتزام على الدولة . وذلك لأن الفعل يكون قد بدأ قبل بدء سريان الالتزام على الدولة واستمر بعد ذلك ، أو يكون ، على العكس ، قد بدأ بينما الالتزام ساري المفعول قبل الدولة ولكنه استمر بعد أن انقضى ازاءها أثر هذا الالتزام . وعلى قصد هذا الايضاح أخذت الفقرات الثلاث المذكورة في الاعتبار ثلاث حالات مختلفة ، كلا منها على حدة : حالة فعل دولة واحد ممتد في الزمن وله طابع الاستمرارية (الفعل المستمر) ؛ وحالة فعل مكوّن بصورة مجملة من تكرار منتظم لأعمال أو لتقصير عن أعمال بصدد مسائل مستقلة بعضها عن بعض (الفعل المركب) ؛ وحالة فعل مكوّن من مجموعة أعمال أو تقصير عن أعمال من جانب أجهزة حكومية بصدد مسألة واحدة (الفعل المتشعب) .

---

(٣٩٧) من الممكن ، كما ستأتي الاشارة الى ذلك فيما يلي ، أن يزداد الافتراض الوارد تحت (ب) تعقدا في الحالة التي لا يكون فيها فعل الدولة فعلا آنيا بل فعلا ممتدا في الزمن ، فيبدأ خلال الفترة التي يكون فيها الالتزام ساريا على الدولة ولكنه لا ينتهي خلالها ، والعكس بالعكس .

Digitized by UNOG Library

(٦) بعد أن قدمنا أعلاه صياغة مبسطة لنص المادة تيسيرا على قارئها ، يتعيّن الآن شرح وتبرير الحل الذى اعتمدته اللجنة ازاء المسائل المستعرضة في مختلف الفقرات .

(٧) فاما القاعدة الأساسية المنصوص عليها في الفقرة ١ فقد استلهمت اللجنة في تقريرها ، قبل كل شيء ، وجريا على عادتها ، ممارسة الدول وأحكام القضاء الدولي . وقد لاحظت بادئ ذى بدء أن فيهما مواقف يستطاع ، وان كانت غير ذات صلة مباشرة بموضوع اثبات وجود انتهاك لالتزام دولي ، تطبيقها مع ذلك لهذا الغرض أيضا . وأشهر بيان من هذا النوع هو البيان الوارد في القرار الصادر في ٤ نيسان/ابريل ١٩٢٨ عن المحكم ماكس هوبير (Max Huber) في قضية جزيرة بالما ، بين هولندا والولايات المتحدة الأمريكية . فقد قال المحكّم :

" ان الطرفين . . . متفقان أيضا على التسليم بأن الواقعة القانونية يجب أن تقيم في ضوء قانون الحقبة التي وقعت فيها ، لا في ضوء القانون السارى في الوقت الذى يثور فيه أو يعرض فيه للتسوية نزاع بشأن هذه الواقعة " (٣٩٨) .

ولاحظت اللجنة أيضا أن هناك مواقف تنصب بصورة أكثر تحديدا على اثبات وجود انتهاك الالتزام الدولي . فقد وجدت ، مثلا ، أن اتفاقات اللجوء الى التحكيم لتسوية بعض المنازعات تذكر بصورة محددة أن على الحكم أن يطبق على النزاع قواعد القانون الدولي السارى المفعول في الوقت الذى حدثت فيه الأفعال المطعون في مشروعيتها (٣٩٩) ؛ ويبدو أمرا لا شبهة فيه أن هذه

---

(٣٩٨) الأمم المتحدة ، مجموعة القرارات التحكيمية ، المجلد الثاني (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : 1949.V.1) . في هذه القضية ، كان المطلوب من المحكم أن يقرر هل يكفي أم لا يكفي ، للقول بسيادة اسبانيا على جزيرة بالما ، كون اسبانيا هي التي اكتشفت الجزيرة المذكورة في القرن السادس عشر . وكان رأيه أن القواعد المتحكمة في اكتساب الأقاليم التي لا ولاية لأحد عليها قد تغيرت منذ العهد الذى اكتشفت فيه الجزيرة . فكان عليه اذن أن يقرر أولا هل يجب عليه تسوية المسألة على أساس القواعد التي كانت سارية حين وقع الاكتشاف أم القواعد التى كانت سارية حين نشأ النزاع ، والا ففي وقت تسوية هذا النزاع بواسطة القرار التحكيمي .

(٣٩٩) من ذلك ، على سبيل المثال ، أن البيانات المتبادلة بين حكومة الولايات المتحدة والحكومة الروسية في ٢٦ آب/اغسطس و ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٠٠ ، بصدد اتفاقهما أن تعرضا على التحكيم بعض المنازعات التي تتناول المسؤولية الدولية للامبراطورية الروسية عن حجز سفن أمريكية قد تضمنت نصا يتصل بمبادئ قانون الشعوب المنطبقة على الحالة ، مصحوبا بالاشتراط التالي : " من المفهوم أن هذا النص لن يكون ذا مفعول رجعي ، وانه سيكون على المحكم أن يطبق على القضايا المتنازع فيها مبادئ قانون الشعوب والمعاهدات الدولية التي كانت سارية وملزمة لطرفي هذا النزاع في الوقت الذى تم فيه حجز السفن المذكورة أعلاه " [الأمم المتحدة ، مجموعة القرارات التحكيمية ، المجلد التاسع (منشورات الأمم المتحدة ، رقم البيع : 59.V.5] . أنظر أيضا المادة ٤ من اتفاق التحكيم الموقع في ٢٤ أيار/مايو ١٨٨٤ بين الولايات المتحدة الأمريكية

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

الايضاحات قد جاءت على سبيل التأكيد الصريح لمبدأ مسلم به عموما ، لا على سبيل الخروج عن هذا المبدأ .

(٨) والمواقف المشار اليها أعلاه تضع معيارا قابلا للتطبيق بصورة عامة على تقرير وجود أو عدم وجود انتهاك في الحالات الثلاث المعروضة في الفقرة (٢) من هذا التعليق . الا أن التثبت من صحة هذا المعيار ممكن بصورة أكثر حسّية بالنسبة لكل واحدة منها . ففي الحالة الأولى ، أى الحالة التي لم يكن فيها الالتزام الدولي ، الذى يتطلب من الدولة سلوكا محددا ، قائما على عاتق الدولة الا في فترة سابقة للفترة التي عمدت فيها هذه الأخيرة والى تصرف غير ممتثل لما كان مطلوبا منها ، من الواضح أن لا مجال هناك الا لحل سلبي . فاذا كان قد انقضى سريان الالتزام قبل الدولة في الوقت الذى يتم فيه فعل الدولة ، فانه من غير الوارد أن يسند لها " انتهاك التزام دولي " بالمعنى الوارد في المادة ٣ (ب) من مشروع المواد هذا . هذا الى أن هذه المشكلة قد سوّيت دائما على أساس هذا المعيار ، سواء بالطريق الدبلوماسي أو بالطريق القضائي ، في كل حالة بعينها ظهرت فيها على هذه الصورة . ولا ترى اللجنة أى سبب مقبول للخروج على هذا الحل .

(٩) أما في الحالة الثانية ، فان الدولة تقوم بالفعل غير الممتثل لما يتطلبه منها الالتزام الدولي في الوقت الذى يكون فيه هذا الالتزام لا يزال ساريا عليها ، أى بعد أن أصبح الالتزام ملقى على عاتقها وقبل أن ينقضي وجوده بالنسبة لها . ولعل حل المشكلة في هذه المرة حلا ايجابيا أمر بديهي بقدر ما كان بديهيا أن نأخذ بالحل السلبي في الافتراض الأول . وهذه النتيجة تكون غير قابلة للدحض في الحالة التي يكون فيها الالتزام ، فضلا عن ذلك ، لا يزال ساريا على الدولة وقت تسوية النزاع . ولا حاجة ، دعما لها ، للاستشهاد بأية ممارسة دولية أو أى حكم قضائي دولي . ولكن من الممكن ألا تبدو النتيجة على هذا القدر من الوضوح حين يكون الالتزام قد انقضى ازاء الدولة فيما بين الوقت الذى تم فيه الفعل والوقت الذى عرضت فيه تسوية النزاع الناجم عنه . واذا رجعنا ، على سبيل المقارنة ، الى غالبية أنظمة القانون الداخلي فاننا سنلاحظ فيها أن المبدأ المطبق عموما في دعاوى المسؤولية المدنية يسمح بالمطالبة بازالة الضرر الناتج عن فعل ارتكبه فاعله منتهكا به التزاما كان آنذاك ساري المفعول ازاءه ، بصرف النظر عن كون هذا المفعول لا يزال ساريا في وقت الحكم أو كونه قد انقضى قبل ذلك . على اننا نجد نقيض ذلك في القانون الجنائي ، حيث يعمل بمبدأ عدم جواز ايقاع مسؤولية جنائية على من ارتكب فعلا انتهك به التزاما كان مفروضا عليه وقت ارتكاب الفعل ولكنه لم يعد موجودا وقت الحكم . وهذا بمقتضى القاعدة العامة التي تقول بأنه ، في حالة تتابع قوانين جنائية ، يطبق دائما القانون الأقرب لمصلحة المتهم . ومع ذلك فان اللجنة ، ترى انه ليس هناك من داع لجعل مبدأ القانون الجنائي الداخلي ، القائل بتطبيق القانون الأقرب

(تابع الحاشية ٣٩٩)

وهايتي في النزاع حول قضية بيليتيه (J. B. Moore. History and Digest of International Arbitrations to which the United States has been a Party, Washington (D.C.) ، المطبعة الرسمية لحكومة الولايات المتحدة ، ١٨٩٨ ، المجلد الثاني ، ص ١٧٥٠) .

Digitized by UNOG Library

لمصلحة المتهم ، يمتد الى القانون الدولي . فمثل هذا المبدأ قد يكون له ما يبرره في علاقة تضع الفرد في مواجهة المجتمع المتمثل في الدولة ، ولكنه سيكون في غير مكانه اذا طبق على علاقة تضع دولة في مواجهة دولة أخرى . ولو اننا جعلنا المبدأ تطبيق القانون الأقرب لمصلحة الدولة التي ارتكبت فعلا غير مشروع دوليا لكان معنى ذلك اننا نجعل المبدأ تطبيق القانون الأبعد عن مصلحة الدولة التي أوذيت من جراء هذا الفعل .

(١٠) ثم ان الموقف المتخذ ، في حالات محددة ، من قبل المحكمين ومن قبل ممثلي الدول يؤكد صحة هذه النتيجة . وفي وسعنا أولا أن نستشهد بالنتائج التي توصل اليها ج . بيتس، المحكّم الرئيسي في اللجنة المختلطة للولايات المتحدة وبريطانيا العظمى التي أنشئت بمقتضى معاهدة ٨ شباط/فبراير ١٨٥٣ ، بشأن تصرفات السلطات البريطانية التي كانت قد صادرت سفنا أمريكية تتعاطى تجارة الرقيق ، وأفرجت عن الأرقّاء الذين كانوا ملكا لرعايا أمريكيين . وكانت الحوادث التي عرضت على اللجنة للبت فيها قد وقعت في أوقات مختلفة ، فأخذ المحكّم الرئيسي على عاتقه أن يتحقق ، بشأن كل حادثة على حدة ، هل كان الاسترقاق ، وقت وقوع الحادثة المذكورة ، " مخالفا لقانون الشعوب " أم لا . وعلى أساس هذا التحقيق انتهى الى حكم يقول ، بصدد الحوادث الأولى التي يعود تاريخها الى العهد الذى كان الاسترقاق فيه أمرا مشروعا في رأيه ، بأن تصرف السلطات البريطانية يشكل انتهاكا للالتزام الدولي باحترام وحماية ملكية الرعايا الأجانب ، ويستتبع اذن مسؤولية بريطانيا العظمى " (٤٠٠) . أما الحوادث المتأخرة زمنيا فقد حكم ، على عكس ذلك ، بأنها وقعت في وقت كان الاسترقاق فيه قد " حظرته جميع الأمم المتحضرة " ، وبالتالي كان قد انقضى وجود التزام بريطانيا العظمى باحترام وحماية مثل هذه الملكية ، فقرر انه من غير الممكن تحميل بريطانيا أية مسؤولية (٤٠١) . وهكذا فان المحكّم المذكور قد جعل من تعارض فعل الدولة مع التزام سارى المفعول وقت وقوع الفعل المذكور شرطا للقول بوجود انتهاك لالتزام دولي . وحيثما تبين له أن الالتزام كان لايزال موجودا في ذلك الوقت ، لم يعر أية أهمية لكون هذا الالتزام قد توقف عن الوجود في وقت لاحق ولم يعد ساريا وقت المقاضاة . ونجد نفس هذا الموقف في أحكام ت . م . ك . آسر (T.M.C. ASSER) ، الذى عيّن محكّما بين الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا بمقتضى اتفاق التحكيم المتراضى عليه في ٢٦ آب/اغسطس و ٨ أيلول/سبتمبر ١٩٠٠ . فقد كان على المحكم أن يفصل في أمر قيام السلطات الروسية ، فيما وراء المياه الاقليمية الروسية ، بحجز ومصادرة سفن أمريكية تتعاطى صيد عجل البحر ، هل يعتبر أم لا يعتبر " عملا غير مشروع " . وقد قال المحكم حول هذا الموضوع ، في الحكم الذى أصدره في قضية الباخرة جيمس هاميلتون لويس ، بتاريخ ٢٩ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٠٢ :

---

(٤٠٠) وهو ما حدث في قضية السفينة " انتربرايز " (A. de Lapradelle et N. Politis, Recueil des arbitrages internationaux, Paris, Les éditions internationales, 1957, vol.I les affaires de l'Hermosa et du Créole (ibid., p. 703 et suiv. ، أنظر أيضا : (et 705.

(٤٠١) كان هذا حكمه في قضية السفينة لورانس (ibid., p. 741) ، أنظر أيضا : le cas du Volusia (ibid., loc. cit.).

Digitized by UNOG Library

" بالنظر الى أن هذه القضية يجب أن تحل وفقا للمبادئ العامة لقانون الشعوب ووفقا لروح الاتفاقات الدولية السارية والملزمة للطرفين الساميين في وقت حجز السفينة ؛

" وحيث انه في ذلك الوقت لم تكن أية اتفاقية قائمة بين الطرفين تنص ، في الحقل الخاص بصيد عجل البحر ، على استثناء من المبادئ العامة لقانون الشعوب يتصل بامتداد المياه الاقليمية ؛

. . .

" وبالنظر الى أن أية اتفاقات عقدت بين الطرفين بعد تاريخ حجز ومصادرة السفينة ' جيمس هاميلتون لويس ' ، لا يمكن أن تؤثر على النتائج المستخلصة من مبادئ القانون الدولي المعترف بها وقت وقوع هذه الأعمال ؛ . . . "

وبما أن المحكّم رأى انه ، وفقا للمبادئ السارية في الوقت الذى تمت فيه الأفعال المعنية ، لم يكن لروسيا الحق في حجز السفينة الأمريكية ، فانه خلص الى انه يجب اعتبار حجز ومصادرة هذه السفينة عملين غير مشروعين يتعين على روسيا أن تدفع تعويضا عن الضرر الذى أحدثاه (٤٠٢) . وفي عهد أقرب الينا ، نجد نفس المبدأ منصوصا عليه في الحكم الصادر في ٥ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٣٧ عن المحكّم ج . ك . هوتشسون (J.C. Hutcheson) بشأن قضية ليزمان (٤٠٣) ، وفي الحكم المؤرخ

---

(٤٠٢) الأمم المتحدة ، مجموعة القرارات التحكيمية ، المجلد التاسع (منشورات الأمم المتحدة ؛ رقم المبيع : 59.V.5) . وقد استند المحكّم الى هذه الحجة نفسها في القرار الذى أصدره في قضية ك . هـ . وايت (C.H.White) . ومما ينقص قليلا من أهمية هذه الآراء ان اتفاق التحكيم نفسه ، في هذه القضايا ، كان يلزم المحكّم بتطبيق القانون السارى في الوقت الذى تمت فيه الأفعال . (أنظر أعلاه ، الحاشية ٣٩٩) ؛ وعليه فان هذه المواقف تعكس في المقام الأول قاعدة تعاهدية . ومع ذلك ، فكل الدلائل تشير ، هنا أيضا ، الى أن الطرفين ، بنصهما صراحة على المبدأ في الاتفاق التحكيمي ، قد أرادا مجرد تأكيد تطبيق المبدأ العام المعني ، لا النص على استثناء عن مبدأ مختلف مكرّس عرفا .

(٤٠٣) قبل النظر في الوقائع التي اشتكى منها المدعي ، قرر المحكّم أن هذه الوقائع :

" يجب أن تقرأ وتبحث وتفسر في ضوء المبادئ المنطبقة في القانون الدولي ، على النحو الذى كان عليه هذا القانون عام ١٩١٥ ، أى في الوقت الذى يقال ان الأعمال المشتكى منها قد ظهرت فيه ، وأن الأضرار المشتكى منها قد وقعت ، وأن المطالبة بالتعويض ، ان كان هناك تعويض قد نشأت " . (الأمم المتحدة ، مجموعة القرارات التحكيمية ، المجلد الثالث ، رقم المبيع : 1949.V.2) .

Digitized by UNOG Library

في ٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٣ والصادر عن محكمة العدل الدولية في قضية الكاميرون الشمالي (٤٠٤) .

(١١) أما في الحالة الثالثة التي تتصورها الفقرة (٢) من هذا التعليق ، فالدولة تقوم بفعل في وقت لا يتعارض فيه هذا الفعل مع أي التزام دولي مفروض عليها . فمثل هذا الفعل لا يمكن أن يوصف بانه غير مشروع الا في ضوء التزام جديد يفرض على الدولة في وقت لاحق . فالأمر اذن هو أمر الفعل في الفعل الذي ارتكبته الدولة في الوقت الذي لم يكن فيه الالتزام قد فرض عليها بعد ، هل يمكن أن يشكل انتهاكا للالتزام المذكور . وقد لاحظت اللجنة في هذا الصدد أن المبدأ القائل بانه لا يمكن تحميل فرد مسؤولية جنائية عن فعل لم يكن محظورا في الوقت الذي ارتكبه قاعدة عامة في جميع الأنظمة القانونية . وقد أثبت المبدأ نفسه في الفقرة ٢ من المادة ١١ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ ؛ وفي الفقرة ١ من المادة ٧ من الاتفاقية (الأوروبية) لصون حقوق الانسان والحريات الأساسية المؤرخة في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٠ ؛ وفي الفقرة ١ من المادة ١٥ ، من العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية والمؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ . اما في مجال المسؤولية المدنية فالنص الصريح على هذا المبدأ أكثر ندرة ، لكن ليس هناك من شك في انه يشكل ، في هذا المجال أيضا ، القاعدة العامة . هذا الى أن أسباب وجود هذا المبدأ واضحة : فلما كانت الوظيفة الرئيسية للقواعد التي تفرض التزامات على أشخاص القانون هي توجيه سلوكهم في ناحية ما وصرفه عن أخرى ، فان هذه الوظيفة غير ممكنة الأداء الا اذا وجد الالتزام قبل أن يتأهب الأشخاص للتصرف ؛ هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى — وعلى وجه خاص — يشكل المبدأ المذكور ضمانا لأشخاص القانون المذكورين ، لأنه يتيح لهم أن يحددوا مقدما الكيفية التي يجب أن يكون عليها سلوكهم اذا كانوا يريدون تجنب الوقوع تحت طائلة عقاب جنائي أو طائلة دفع تعويض عن ضرر مسبب للغير . ولما كان هذا مبدأ عاما من مبادئ القانون ، مسلما بها عالميا ومستندا في وجوده الى أسباب مشروعة في كل نظام قضائي ، فهو يستحق بالضرورة أن ينطبق في القانون الدولي أيضا .

(١٢) وفضلا عن هذا فان تمحيص الممارسة الدولية وأحكام القضاء الدولي يبيّن أن هذا المبدأ قد طبق حتى بصورة مطردة ، اما بالنص الصريح عليه أو باتباعه ضمنيا . فكل تأكيد أو نفي لوجود مسؤولية الدولة كان دائما يستند الى التزام دولي سارى المفعول في الوقت الذي قامت فيه الدولة بتصرفها أو امتنعت عن التصرف . ولم يحدث أبدا ، لأغراض استخلاص نتيجة ما على أساس القانون

---

(٤٠٤) قررت المحكمة انه :

" . . . اذا كانت سلطة الوصاية ، خلال فترة صحة اتفاق الوصاية ، مسؤولة عن فعل مخالف لأحكام الاتفاق المذكور ومترتب عليه ضرر نحو أحد أعضاء الأمم المتحدة أو أحد رعايا هذا العضو ، فان انقضاء الوصاية لا ينهي دعوى التعويض" (محكمة العدل الدولية ، مجموعة ١٩٦٣) .

Digitized by UNOG Library

الدولي العمومي ، أن أضيفت أية آثار على كون الالتزام قد طرأ فيما بعد وأصبح بذلك مفروضا على الدولة وقت تسوية النزاع . ولعل اللجنة الأوروبية لحقوق الانسان هي التي كانت لها فرصة اعلان هذا المبدأ أكثر من سواها . وأوضح توكيد في هذا الشأن نجده في قرارها ١١٥١/٦١ . وفحوى ذلك ان أحد الرعايا البلجيكيين ، بالاستناد الى الفقرة ٥ من المادة ٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان لعام ١٩٥٠ ، طالب حكومة جمهورية المانيا الاتحادية بتعويضه عن الضرر اللاحق به من جراء اعتقال ووفاة والده في أحد معسكرات الاعتقال الألمانية سنة ١٩٤٥ . وقد رفضت اللجنة هذه المطالبة قائلة :

"ان المادة ٥ من الاتفاقية تنص فعلا ، في فقرتها ٥ التي استند اليها المدعي ، على أن كل شخص يقع ضحية لتوقيف أو اعتقال على وجه يخالف أحكام هذه المادة له الحق في التعويض" ، ومع ذلك فان اللجنة حكمت ، في عدة مناسب ، ان الحرمان من الحرية اللاحق لبدء سريان الاتفاقية ازاء الدولة المدعى عليها هو وحده الذى يمكن أن يحدث "على وجه يخالف" أحكام المادة ٥ المذكورة ... ؛ وأن توقيف والد المدعي واعتقاله ، رغم كل ما يستحقانه من ادانة على صعيد الأخلاق والانصاف ، قد وقعا في وقت لم يكن فيه وجود بعد للاتفاقية ، التي لم تجعلها الدول المتعاقدة ذات أثر رجعي يمتد اليه (٤٠٥) .

(١٣) وأخيرا فان المؤلفين في القانون الدولي الذين عالجوا المسألة موضوع هذه المادة ، ولو في ايجاز ، يسلمون جميعا بأن اثبات كون الفعل مشروعا أو غير مشروع يجب أن يتم على أساس التزامات تكون سارية في الوقت الذى يتم فيه الفعل المذكور (٤٠٦) . أما مشاريع تدوين المسؤولية الدولية للدول فانها لم تتطرق للمسألة . الا أن معهد القانون الدولي ، في قراره حول "المشكلة الانتقالية

---

(٤٠٥) Conseil de l'Europe, Recueil des décisions de la Commission européenne des droits de l'homme, Strasbourg, Mars 1962, No 7, p.119.

(٤٠٦) Voir notamment la monographie de P. Tavernier, Recherche sur l'application dans le temps des actes et des règles en droit international public (Problèmes de droit intertemporel ou de droit transitoire), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, p. 119 et suiv., 135 et suiv., 292 et suiv.; les rapports de M. Sørensen à l'Institut de droit international sur " Le problème dit du droit intertemporel dans l'ordre international ", Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 55, Bâle, Karger, p. 1 et suiv. et notamment p. 38, 56 et suiv.; les articles de J.T. Woodhouse ("The Principle of Retroactivity in international Law", Grotius Society, Transactions for the Year 1955, vol. 41, Londres, 1956, p. 69 et suiv.), H.W. Baade ("Intertemporales Völkerrecht", Jahrbuch für internationales Recht. vol 7, No 2-3 (janvier 1958), p. 229 et suiv., notamment p. 245 et suiv.), D. Bindschedler-Robert (" De la rétroactivité en droit international public ", Recueil d'etudes de droit international public en hommage à Paul Guggenheim, Genève, Faculté de droit - IHEI, 1968, p.184 et suiv.), M. Sorensen (" Le problème intertemporel dans l'application de la Convention européenne des droits de l'homme ", Mélanges offerts à Polys Modinos, Paris, Pedone, 1968, p. 304 et suiv.); les manuels de droit international de P. Guggenheim, op. cit., p.215 et suiv., Ch. Rousseau (Droit international public, Paris, Sirey,1970, t. I,p. 198 et suiv.) et de R. Monaco op. cit., p.173 et suiv.).

Digitized by UNOG Library

في القانون الدولي العام " ، قد عرض للمسألة المذكورة عام ١٩٧٥ . وكان الحل الذى أخذ به هذا القرار هو في جوهره نفس الحل الذى أثبت في الفقرة ١ من هذه المادة (٤٠٧) .

(١٤) على أساس الاعتبارات التي لخصناها ، انتهت اللجنة اذن الى القول بأن المبدأ الاساسي في هذا الموضوع لا يمكن أن يكون سوى ذلك المبدأ القائل بانه ليس هناك من انتهاك لالتزام دولي الا اذا كان الالتزام المعني ساريا ازاء الدولة في الوقت الذى قامت فيه هذه الأخيرة بالفعل غير الممتثل لما يتطلبه منها هذا الالتزام . على أن اللجنة ، بعد ان أقرت صيغة هذه القاعدة ، تساءلت عما اذا كان لا ينبغي النص على استثناءات للمبدأ الذى تجسده . وقد تبين لها أن ممارسة الدول وأحكام القضاء الدولي وكتب المؤلفين لا تشير الى أية أمثلة لهذه الاستثناءات الا في حالات معينة ينص عليها القانون التعاهدى وسيأتي بحثها فيما بعد . لكن هل يكفي هذا الواقع لنخلص مباشرة ، دونما تمحيص ، الى القول بانه ليس هناك ما يستدعي النص على أية استثناءات على المبدأ الأساسي المشار اليه ؟ ان اللجنة ، قبل أن تجيب على هذا السؤال ، قد رأت من الضرورى أن تنظر في حالات افتراضية ، لم يحدث أن عرضت في الماضي وليس لها على الأرجح فرصة لأن تعرض الا نادرا في المستقبل ، ومع ذلك لا يمكن أن تستبعد كليا .

(١٥) والحالات التي نعنيها هي تلك التي تكون التغييرات التي طرأت على القانون بصددها ناجمة من حيث الجوهر عن مؤثرات ذات طابع أخلاقي . فحين كان فعل الدولة يبدو ، في الوقت الذى يتم فيه ، أمرا غير مشروع من وجهة النظر القانونية الشكلية ، ولكن يتبين أن ما أملاه كان اعتبارات أخلاقية وانسانية أحدثت فيما بعد قلبا فعليا للقاعدة القانونية ، فانه من الصعب ألا نرى في هذا الفعل ، ونحن نستعرض الماضي ، خطوة متقدمة تمثلت بعمل أو امتناع عن عمل قام بهما رائد . واذا حدث أن جاءت تسوية النزاع الذى سببه هذا الفعل بعد أن طرأ التغير على القانون ، فان السلطة المسؤولة عن تسويته ستنفر من أن تواصل النظر الى الفعل أو التقصير عن الفعل المرتكب في الماضي ، بالرغم من كل شيء ، كعمل غير مشروع دوليا ، وأن تلحق به مسؤولية دولية .

(١٦) ولنعد بالذاكرة في هذا الصدد الى قضايا الافراج عن الرقيق التي أشرنا اليها في الفقرة ١٠ أعلاه من التعليق على هذه المادة . فقد قضى المحكّم الرئيسي في سلسلة أولى من هذه القضايا بأن تحرير السلطات البريطانية لأرقّاء وجدتهم على متن سفينة أمريكية أمر غير مشروع ؛ وهو قد فعل ذلك في ضوء القواعد التي كانت سارية وقت حدوث الفعل ، معترفا بأن حكمه كان سيختلف

---

(٤٠٧) يقول هذا القرار :

" ١ — مالم ترد الاشارة الى خلاف ذلك ، يتم تحديد النطاق الزمني لانطباق أية قاعدة من قواعد القانون الدولي العام وفقا للمبدأ القانوني العام القائل بأن كل فعل وكل عمل وكل وضع يجب تقييمه في ضوء قواعد القانون التي تكون معاصرة له .

٢ — وتطبيقا لهذا المبدأ :

. . .

(و) كل قاعدة بشأن مشروعية أو عدم مشروعية تصرف قانوني ما ، أو بشأن شروط صحته ، تطبق على التصرفات التي تقع خلال سريان القاعدة " .

Digitized by UNOG Library

لو أن الفعل نفسه ارتكب في وقت صدور هذا الحكم . غير أن تطور موقف القانون الدولي من الاسترقاق لم يتوقف عند المرحلة التي لاحظها المحكّم الرئيسي بيتس فقد أصبحت تجارة الرقيق اليوم ممارسة محرّمة بقاعدة انسانية من قواعد القانون الدولي ، يعتبرها المجتمع الدولي قاطبة قاعدة ملزمة ، وهي قاعدة تفرض على الدول ، لا مجرد الامتناع عن مثل هذه الممارسة وبتحريمها على رعاياها ، بل أيضا محاربتها بجميع الوسائل المتوافرة لديها . ومن المؤكد أن سلطات الدولة التي تضع يدها اليوم على سفينة تحمل أرقّاء ، فتطلق سراحهم ، لم تعد تنتهك التزاما دوليا كما كان الشأن أيام أصدر المحكّم الرئيسي بيتس حكمة في القضايا الأولى من هذا النوع ؛ ولكنها لا تقوم أيضا بمجرد عمل مشروع كما كان الشأن في العهد الذى أصدر فيه بيتس فتواه ؛ ان ما تفعله هو أكثر من ممارسة حق ، لأنه تنفيذ واجب . فلو حدث اذن ، بواحدة من تلك الصدف التي لا يجهلها التاريخ ، أن أنيط اليوم بهيئة تحكيمية مهمة الحكم على تصرفات السلطات البريطانية تلك التي أدانها ج . بيتس ، لبدا غير قابل للتصور أن نرى هذه الهيئة تصر على اعتبار هذه التصرفات أفعالا غير مشروعة دوليا ، تستتبع مسؤولية من يقوم بها . وعلى ذلك فقد خلصت اللجنة ، من حيث المبدأ ، الى انه لا يمكن اعتبار دولة ما مسؤولة عن فعل أصبح يعتبر ، بالرغم من تعارضه مع ما كان يتطلبه منها التزام كان مفروضا عليها وقت ارتكابها الفعل ، لا فعلا مشروعا فحسب ، بل واجبا تفرضه قاعدة ملزمة تكون موجودة في الوقت الذى تتم فيه تسوية النزاع .

(١٧) وبالرغم من أن الامكانيات الملموسة لتطبيق المبدأ الاستثنائي الذى أوردناه نادرة فعلا ، غير انها ليست بتاتا من الأمور المستبعدة . واذا كان من الصعب ان نتصور محكما يكلف اليوم بتسوية نزاع ناتج عن تصرف حدث في عهد كانت مكافحة تجارة الرقيق فيه تعتبر محرّمة بوصفها مساسا بملكية الأجانب ، فانه يمكن تصور حالات أخرى أقل بعدا في الزمن . فليس مستحيل التصور ، مثلا ، أن يطلب اليوم الى محكمة دولية أن تصدر حكمها في نزاع يتعلق بالمسؤولية الدولية لدولة التزمت في معاهدة بتزويد دولة أخرى بالأسلحة ولكنها رفضت الوفاء بالتزامها علما منها بأن الأسلحة المطلوبة موجهة لارتكاب عدوان أو عملية ابادة جماعية أو لادامة الفصل العنصرى بالقوة ، وهذا قبل تقرير القواعد الملزمة التي تحرم الابادة والعدوان ، وبالتالي تجعل هذا الرفض لا مشروعا فحسب بل اجباريا أيضا . وكذلك لو قبلنا — وهذا ما يقول به بعضهم فعلا — أن هناك قاعدة ملزمة هي بصدد التكوّن ، تفرض على الدول أن تقدم المساعدة لشعب يكافح في سبيل تحرّره من سيطرة الغير ، فسيكون من المستحيل أن نواصل اطلاق صفة الفعل غير المشروع دوليا على المساعدة المقدمة في مثل هذه الظروف في وقت كان لا يزال حق تقرير المصير غير معترف به فيه وكانت مثل هذه المساعدة تشكل فيه تدخلا غير مشروع دوليا في الشؤون الداخلية للبلد الذى كان الكفاح قائما ضده .

(١٨) فاللجنة اذن ، وهي تقبل بوجود الاستثناء المذكور ، عنيت في الوقت ذاته بتجنب أى توسيع لهذا الاستثناء دون مبرر ، يخشى أن يؤدى الى اضعاف القاعدة العامة . فنطاق الاستثناء يجب أن يظل محصورا داخل حدود صارمة . فمن الضرورى ، لكي يتسنى تطبيق الاستثناء ومنع القاعدة المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة من الانطباق ، أن يكون فعل الدولة ، المحرم بقاعدة من قواعد القانون الدولي سارية في الوقت الذى ارتكب فيه ، قد أصبح فيما بعد ، كما سبق

Digitized by UNOG Library

لنا القول ، لا مشروعا فحسب ، بل الزاميا أيضا ، وألا يكون مصدر هذا الالزام قاعدة عرفيـــة أو تعاهدية ما ، بل قاعدة ملزمة من قواعد القانون الدولي العمومي . ويجب التنبيه أيضا الى انـه ، اذا تحقق هذا الشرط المزدوج ، فان فعل الدولة لا يعتبر بأثر رجعي فعلا مشروعا من أساسـه (ab initio) ، بل مشروعا ، فقط ، منذ اللحظة التي دخلت فيها القاعدة الملزمة الجديـدة نطاق التنفيذ (٤٠٨) . فاذا كان الخلاف المتعلق بالعواقب الناتجة عن فعل الدولة المذكـور قد سوى قبل نشوء القاعدة الملزمة الجديدة ، وكانت دولة ما قد أخذت بمسؤولية الفعل المذكور ، فان هذه التسوية تظل نهائية ، ولا تؤثر عليها أبدا القاعدة الاستثنائية الواردة في الفقرة ٢ . فليس يستطاع ، مثلا ، أن يطالب برد المبلغ المدفوع على سبيل التعويض تنفيذا لهذه التسوية . ولا تبطل امكانية الادعاء بعدم مشروعية الفعل المرتكب في وقت سابق وبوجود مسؤولية دولية على الدولـــة التي كانت قد ارتكبته الا اذا كان الخلاف الناشئ عن هذا الفعل سيعرض للتسوية بعد نشـــوء القاعدة الملزمة .

(١٩) وعلى عكس ذلك ، لم تر اللجنة من المناسب أن تقبل باستثناءات من المبدأ الاساســـي بشأن الحالتين الأخريين المفترضتين في الفقرة (٢) من التعليق على هذه المادة . فالواقـــع انه لا يستطاع تصور أى استثناء ، ولو نظريا ، في الحالة التي يفترض فيها أن الالتزام قد انقضـى قبل قيام الدولة بالفعل . أما في الحالة التي يفترض فيها أن الالتزام قد أصبح سارى المفعـــول قبل الدولة بعد ارتكاب هذه الأخيرة للفعل ، فتصوّر الاستثناء ليس بالمستحيل نظريا . ذلـــك أن هذا المبدأ حتى في القانون الداخلي ، بل حتى في مجال مسؤولية الفرد الجنائية بوجـــه خاص ، يخضع أحيانا لاستثناءات . الا أن اللجنة لا ترى مع ذلك سببا مقبولا للأخذ في القانـون الدولي ببعض "السوابق" التي يوفرها القانون الجنائي الداخلي ، كتلك النصوص التي تخضـــع للعقاب بأثر رجعي أفعالا كانت سابقا مباحة ووقعت قبل اعتماد القانون الجديد . فالحالة فـــي القانون الدولي تختلف عن هذه اختلافا كبيرا وجذريا (٤٠٩) . فمبدأ عدم رجعية أثر الالتزامات

---

(٤٠٨) تساءل بعض أعضاء اللجنة هل لا ينبغي ، في الحالات المشار اليها في هذه الفقرة ، أن يقال بعدم المسؤولية أو بعدم الاختصاص القضائي ، بدلا من القول بعدم وجـــود الانتهاك والفعل غير المشروع . ولكن آخرين ردوا على ذلك بأن ما يثير الصدمة ، لو تحققـــت الحالات المتصورة فعلا ، لن يكون وجوب ازالة ضرر فعل ما بل مواصلة اعتبار فعل أصبح ملزمـــا فعلا غير مشروع .

(٤٠٩) هذا فضلا عن أن القوانين الجنائية الداخلية التي تسن ، في بعض الحالات ، عقوبات أشد بالنسبة لبعض الجرائم ، أو تستحدث جرائم لم تكن موجودة من قبل ، وكل ذلـــك بمفعول رجعي ، هي أحيانا قوانين قمعية استثنائية . ولكن حتى في القانون الداخلي لا يمكـــن أن يتصور أن القانون الجنائي يمنع ، مبدئيا وبالنسبة للمستقبل ، انطباق القاعدة العامة المتمثلة في عدم رجعية الأثر على بعض أنواع الالتزامات ، كما سيتطلب الأمر فعله في القانون الدولـــي لو أخذنا بمثل هذا النهج .

Digitized by UNOG Library

القانونية الدولية ، وبصورة خاصة استحالة اضفاء اللامشروعية ، بأثر رجعي ، على أفعال لم تكن غير مشروعة في الوقت الذى تمت فيه ، يجب أن يظل سائدا ، على ما يبدو لنا ، حتى حين تكون القاعدة الجديدة ، التي تحظر في المستقبل أفعالا من هذا القبيل ، قاعدة ملزمة . ذلك لأن الأمر هنا لن يكون ، كما هو الحال في الاستثناء الوارد في الفقرة ٢ من هذه المادة ، أمر تجريد فعل كان يعتبر غير مشروع في الزمن الذى ارتكب فيه من طابع الفعل المولد للمسؤولية ، مع اضفاء أثر رجعي على ذلك التجريد ؛ بل سيكون أمر اسناد اللامشروعية ، بأثر رجعي ، لفعل لم يكن له هذا الطابع في ذلك الوقت ، وهو أمر يمثل ، لو وقع ، تشويها أخطر بكثير للمبدأ الأساسي . ولا يبدو أن الضمير القانوني لأعضاء المجموعة الدولية سيقبل بأثر له مثل هذه الخطورة .

(٢٠) وبديهي أن ما يصح على حالة القانون الدولي العمومي لا ينفي امكانية اعتماد معايير مختلفة بالطريق التعاهدى . فما من شيء يمنع معاهدة خاصة من أن تنص صراحة على أن أفعالا معينة ، وان كانت مخالفة لالتزامات دولية سارية حينما تم ارتكابها ، لن تعتبر من الآن فصاعدا أفعالا غير مشروعة ومصدر مسؤولية ، أو من أن تنص ، بعكس ذلك ، على أن أفعالا معينة ارتكبها أحد الأطراف في وقت لم تكن ممنوعة فيه ستعتبر أفعالا غير مشروعة ومصدرا لمسؤوليته (٤١٠) وستفقد الحجج التي تحمل على التسليم بالمبدأ المبين في الفقرة الأولى من هذه المادة الكثير من قوتها اذا اتفقت الأطراف المعنية على مخالفة المبدأ المذكور (٤١١) . ومع ذلك فقد ارتأت اللجنة انه ليس هناك ما يدعو الى ان تشير صراحة في هذه المادة الى امكانية قبول استثناءات من

---

(٤١٠) وبطبيعة الحال ينبغي التروّى جيدا قبل التأكيد بانه ينبغي ، بموجب معاهدة ما ، اعتبار بعض الأفعال غير مشروعة وان كانت قد تمت في وقت لم يكن أى التزام يحظرها . فما يحدث هو أن تقضي المعاهدة بأن الالتزامات التي تفرضها على الأطراف التزامات لها هي نفسها أثر رجعي . وذلك هو ما قبلت به ، بنص صريح ، المادة ٢٨ من اتفاقية فيينا . ولكن كون معاهدة ما قد نصت على أن أحكامها ستكون ذات أثر رجعي ، لا يعني بالضرورة انها أرادت أن تصف فعلا للدولة غير ممتثل لما تتطلبه المعاهدة ، ارتكب قبل بدء العمل بالمعاهدة ، بأنه غير مشروع وبانه مصدر مسؤولية . وقد أورد بعضهم ، في هذا الصدد ، مثال الاتفاقية الايطالية السويسرية المعقودة في ١٧ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٥١ في مجال التأمينات الاجتماعية . فقد نصت هذه الاتفاقية على أن يبدأ العمل بها اعتبارا من يوم التصديق عليها (الذى تم في ٢١ كانون الأول / ديسمبر ١٩٥٣) ولكن بأثر رجعي يعود الى ١ كانون الثاني / يناير ١٩٥١ . ومن الواضح أن هذا النص لا يعني أبدا أن الدولة التي تلزمها المعاهدة بدفع بعض استحقاقات التأمين ولم تكن قد دفعت هذه الاستحقاقات قبل بدء العمل بالمعاهدة يجب أن تعتبر لهذا السبب مرتكبة فعلا غير مشروع دوليا . بل أن كل ما يفرضه هذا النص على الدولة المذكورة هو التزام بأن تدفع ، بعد بدء العمل بالمعاهدة ، الاستحقاقات المطلوبة عن السنتين السابقتين أيضا .

(٤١١) ان المشكل الوحيد الذى قد يعرض في هذا الشأن هو مشكل احتمال وجود قاعدة ملزمة تحظر اعتبار دولة مسؤولة عن أفعال لم تكن غير مشروعة في الوقت الذى ارتكبتها فيه الدولة . فلو وجدت هذه القاعدة الملزمة فان حكم المعاهدة الذى يخالف هذه القاعدة سيكون باطلا . على ان من الامور المشكوك فيها ان يمكن اعتبار مبدأ عدم رجعية اثر الالتزامات مبدأ من مبادئ القواعد الملزمة . ومهما يكن من امر فهذه مسألة لا يتوجب البت فيها في اطار مشروع المواد هذا .

Digitized by UNOG Library

القاعدة الواردة في الفقرة الاولى عن طريق اتفاقات خاصة . فمن حيث المبدأ ، يمكن مخالفة جميع قواعد هذا المشروع عن طريق اتفاقات خاصة ، على أن يخضع ذلك لما قد يوجد من القواعد الملزمة . وستقرر اللجنة ، بعد استكمال مشروعها ، اذا كان هناك ما يدعو للاشارة في مادة خاصة الى جواز مخالفة احكام الاتفاقية على طريق الاتفاقات الخاصة ، وما هي ، في هذه الحال ، الاحكام التي تجوز مخالفتها .

(٢١) وبعد ان اثبتت اللجنة بهذا الشكل مضمون القاعدة الاساسية والاستثناء الوحيد الذى ينبغي لها ، في نظرها ، التسليم به ، عكفت — كما ذكر في الفقرة (٥) أعلاه — على تحديد المقاييس المحددة لتطبيق القاعدة في حالة وقوع أفعال للدولة يمتد تحقيقها في الزمن ولا تتم الا جزئيا خلال فترة سريان الالتزام ازاء الدولة المذكورة . وأبسط هذه الحالات هي حالة فعل الدولة الذى يمكن وصفه بأنه فعل مستمر ، اى فعل وحيد يمتد بوصفه هذا في الزمن مع الاتسام بالاستمرار (مثل مواصلة العمل بقانون تكون الدولة ملزمة دوليا بابطاله ، أو ، على العكس ، عدم اعتماد قانون مطلوب دوليا ؛ واحتلال اقليم للغير بغير حق ، وفرض حصار غير شرعي على سواحل او موانئ أجنبية ، الى غير ذلك) . وفي هذه الحالة كان من رأى اللجنة ان حل ما قد يثار من المشاكل واضح بصورة منطقية : فسيكون هناك انتهاك للالتزام الذى يتعارض معه الفعل طالما كان هناك ، لفترة معينة على الاقل ، وجود في آن واحد لاستمرار فعل الدولة ولوجود الالتزام المعني على عاتق هذه الدولة وذلك ، بطبيعة الحال ، بالنسبة لهذه الفترة وحدها . ولقد طبقت اللجنة الاوروبية لحقوق الانسان مؤخرا هذا المعيار ، اذ استجازت قبول الدعاوى المبنية على ابراز وجود " انتهاك مستمر " للاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان ، اذا كان الفعل المحقق لمثل هذا الانتهاك ، مع كونه قد بدأ قبل بدء سريان الاتفاقية ، قد استمر فيما بعد ، وبشرط ان تكون الدعاوى المذكورة متصلة بهذه الفترة الاخيرة(٤١٢) . ويستصوب ان نوضح انه ، من الزاوية التي تعنينا هنا ، لا ينبغي الخلط بين

---

(٤١٢) ورد أوضح تعبير عن ممارسة اللجنة المذكورة على الصعيد القضائي في قضية دوبيكير . ففي هذه القضية اشتكى المدعي من انه ، على اثر حكم صدر عليه عام ١٩٤٧ ، قد حرم بحكم القانون ولمدى الحياة من بعض حقوقه ، بما في ذلك حق ممارسة مهنة الصحافة والكتابة . وقال ان في هذا الحرمان انتهاكا للحق في حرية التعبير ، الذى اعترفت به المادة ١٠ من الاتفاقية . وقد دفعت الحكومة المدعى عليها بأن الواقعة تعود الى تاريخ سابق لموعد بدء سريان الاتفاقية . ولكن اللجنة اوضحت ان المطلوب منها هو التحقق مما اذا كانت شكوى المدعي تتصل بوقائع من شأنها " وأن تكن في اصلها سابقة لتاريخ بدء سريان الاتفاقية ازاء الطرف المتعاقد المدعى عليه " ، " أن تشكل انتهاكا مستمرا للاتفاقية يمتد بعد التاريخ المذكور " . وهكذا استبعدت اللجنة الفترة السابقة لتاريخ بدء سريان الاتفاقية ازاء المدعى عليه ؛ ولكنها ، في ما يتعلق بالفترة اللاحقة على هذا التاريخ ، قالت ان المدعي قد " وضع في حالة مستمرة " ، كانت دعواه بشأنها انه كان ضحية "انتهاك لحريته في التعبير ، كما ضمنتها المادة ١٠ من الاتفاقية " . وعلى ذلك ، قررت اللجنة قبول الشكوى في حدود تناولها " هذه الحالة المستمرة " (Yearbook of the European Commission on Human Rights, 1958-1959, vol. II, The Hague, 1960, p.232 et seq.)

Digitized by UNOG Library

الفعل الحكومي " المستمر " وبين " الفعل الآنيّ ذى الآثار المستديمة " ، مثل فعل المصادرة . فان فعل الدولة في هذه الحال ينتهي بمجرد وقوع المصادرة ، حتى لو كانت عواقب المصادرة مستديمة . ففي هذه الحالة الاخيرة يتم اثبات وجود انتهاك التزام دولي على اساس التزام سارى المفعول ازاء الدولة في الوقت الذى تم فيه الفعل الآني ، دون ان يمكن تغيير النتيجة بسبب كون آثار الفعل مستمرة في الوجود حين يبدأ نفاذ الالتزام الذى يمنع مثل هذا الفعل (٤١٣) .

(٢٢) على أن الوضع يصبح اشد تعقيدا في حالة الفعل الحكومي المركب ، اى الفعل الذى يتكون من سلسلة افعال او امتناعات ، كل منها مستقل عن الآخر ومتصل بحالة منفصلة ، ولكنها في مجموعها تجمع شروط الانتهاك لالتزام دولي محدد . فالخصيصة المميزة لفعل دولة من هذا القبيل هي انه يتكون من تكرار منهجي لتصرفات لها نفس الهدف ونفس المضمون ونفس الأثر ، وان كانت تتعلق بحالات ملموسة مستقلة احداها عن الاخرى . فاذا كان محل الالتزام الدولي متمثلا في تحريم انتهاج الدولة " ممارسة تمييزية " بشأن السماح لرعايا بلد ما بممارسة مهنة من المهن ، مثلا فان رفض الطلب المقدم لهذا الغرض من احد رعايا البلد المذكور لا يشكل في حد ذاته فعلا غير ممتثل لما يتطلبه منها الالتزام المذكور . اما اذا كانت سلطات الدولة قد رفضت الطلبات المقدمة من رعايا هذا البلد نفسه في سلسلة كاملة من الحالات ، فان هذه التصرفات تشكل فعلا ، في مجموعها ، " ممارسة تمييزية " ، وهي من ثمة في تعارض مع ما يتطلبه الالتزام من الدولة (٤١٤) . على

---

(٤١٣) ان الممارسة القضائية في اللجنة الاوروبية لحقوق الانسان هي التي اظهرت ، هنا ايضا ، الفرق بين " انتهاك مستمر " و " فعل ذى آثار مستديمة " . ففي حديثها عن افعال اشتكى منها المدعون في قضايا مختلفة (مصادرة املاك ، سرقة اعمال فنية ، الى غير ذلك) ، رفضت اللجنة الدعاوى مشيرة الى ان هذه الافعال ترجع بتاريخها الى فترة سابقة لبدء سريان الاتفاقية بالنسبة للطرف المدعى عليه ، وأنها في ذاتها تعتبر أفعالا آنية ، وأن نتائجها ، رغم ديمومتها ، ليست سوى مجرد آثار (Voir Annuaire de la Commission européenne ...[op. cit.], Vol.1, p. 159, 246 et suiv.; vol.2, p. 412 et suiv.; et Conseil de l'Europe, Recueil des décisions de la Commission européenne des droits de l'homme, Strasbourg, vol. 7, mars 1962, P. 128).

(٤١٤) في هذا السياق قد يكون من المهم ان نلاحظ انه ، في ممارسة المجلس الاقتصادى والاجتماعي للامم المتحدة ، اصبح التكرار المنهجي لانتهاكات حقوق الانسان والحريات الاساسية يشكل جرما مستقلا بذاته ، غير ذلك الذى يشكله انتهاك منعزل لهذه الحقوق وهذه الحريات . وقد أقامت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات نظاما خاصا للمراقبة يهدف على وجه خاص الى كشف ومتابعة " الحالات " المتميزة " بوجود مجموعة من الانتهاكات السافرة والمنهجية " (انظر خاصة قرار المجلس الاقتصادى والاجتماعي ١٢٣٥ (د — ٥٢) المؤرخ في ٦ حزيران/يونيه ١٩٦٧ ؛ وقراره ١٥٠٣ (د — ٥٨) المؤرخ في ٢٧ ايار/مايو ١٩٧٠ ؛ وقراره ١٩١٩ (د — ٥٨) المؤرخ في ٥ أيار/مايو ١٩٧٠ ؛ والمقررين ٣ و ٧ الصادرين عن لجنة حقوق الانسان بتاريخ ٦ آذار/مارس ١٩٧٤ و ٢٤ شباط/فبراير ١٩٧٥ على التوالي ، والقرار ١ (د — ٢٤) الصادر عن اللجنة

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

انه ، في الحالة الافتراضية التي نتحدث عنها هنا ، من الجائز ان تعرض مشكلة القانون الانتقالي ، لانه قد يحدث ان جزءا من الاعمال او الامتناعات ، التي لا شك في ان اجتماعها مما يشكل الفعل المتعارض مع ما يتطلبه الالتزام الدولي المعني ، يكون قد وقع قبل ان يسرى الالتزام على الدولة . وقد يحدث ايضا ان جزءا من هذه الاعمال او الامتناعات قد وقع بعد انقضاء سريان الالتزام على الدولة . ومن الواضح ان الحل في الحالين واحد : فما يجب أخذه في الاعتبار هو ، فقط ، الاعمال او الامتناعات التي وقعت خلال الوقت الذى كان الالتزام فيه ساريا على الدولة . فاذا كان مجموعها ، ولو انه أصغر حجما ، يكفي بالرغم من كل شئ لان يشكل ، بمفرده ، الفعل الذى يحظره الالتزام ، فانه ينبغي الخلوص الى ان هناك انتهاكا للالتزام ؛ والا تحتم الحكم المعاكس . فاذا نحن عدنا الى الاستشهاد بمثل الالتزام الذى يحظر على الدولة انتهاج ممارسة تمييزية بشأن السماح للرعايا الاجانب بممارسة بعض المهن ، يبدو من الواضح انه ، اذا لم تشهد الفترة التي كان فيها الالتزام ساريا سوى حالة او حالتين من رفض السماح لبعض الاجانب بتعاطي المهن المشار اليها ، لا يمكن القول بوجود " ممارسة تمييزية " ، وبالتالي لا يمكن الحديث عن انتهاك للالتزام . هذا حتى لو كان عدد كبير جدا من هذا النوع من الحالات قد وقع قبل بدء سريان الالتزام على الدولة . أو ، في الافتراض المعاكس ، بعد انقضاء هذا الالتزام بالنسبة للدولة .

(٢٣) وأخيرا ، لعل كيفيات تطبيق القاعدة العامة ، في الحالة التي يكون فيها فعل الدولة فعلا متشعبا تم جزء منه فقط خلال الفترة التي كان فيها الالتزام ساريا ، تتطلب بعض الشروح المفصلة تفصيلا اكبر . ففي وسعنا الحديث عن وجود فعل دولي متشعب غير مشروع دوليا حين يتكون هذا الفعل من جماع سلسلة اعمال او امتناعات صدرت عن جهاز واحد ، او - وهذا اكثر حدوثا - عن اجهزة مختلفة ؛ وتكون سلسلة الاعمال او الامتناعات المذكورة متصلة بمسألة واحدة ، لا بسلسلة من الحالات المتميزة والمستقلة الواحدة عن الاخرى ، كما في حالة الفعل المركب غير المشروع . فالجرم المتشعب انما يتحقق بالذات من جماع تلك الاعمال او الامتناعات . ولكيما ندرك جيدا هذه الظاهرة يجب ان نضع نصب اعيننا ان الالتزامات الدولية ، في الغالب ، لا تفرض على الدولة القيام بعمل او الامتناع عن عمل محدد تحديدا بيّنا ، ولكنها تفرض عليها ضمان نتيجة معينة ، تاركة للدولة ان تقرر كيف ينبغي لها ان تتصرف بغية تحقيق هذه النتيجة ، وبوجه خاص ، مع السماح لها ببلوغ هذه النتيجة بوسائل استثنائية اذا كانت الوسائل العادية لا تكفي لتحقيق الهدف المطلوب . اما كون أحد اجهزة الدولة ، أو حتى عدد من أجهزتها ، قد انتهج ، في هذه الحالة ، تصرفا مخالفا للتصرف الذى كان من شأنه مجرد تحقيق النتيجة المطلوبة بموجب الالتزام الدولي ، فانه لا يكفي للتأكيد نهائيا ان الدولة انتهكت الالتزام المذكور . فلكي يكون هذا الانتهاك ثابتا ، يجب أن يكون كاملا ، اى يجب ان تكون آخر الاجهزة التي لا يزال بامكانها ان تصحح الوضع وتعمل بحيث

(تابع الحاشية رقم ٤١٤)

الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات . ومن الواضح ان حادثة تصرف حكومي منعزل ، فيه شطط عن احترام الحقوق او الحريات المذكورة لا تكفي مبررا لان تسند الى الدولة " حالة " تدخل في نطاق التدابير المشار اليها ، لان مثل هذه " الحالة " لا تقوم الا اذا أمكن اتهام الدولة بسلسلة كاملة من هذه التصرفات .

Digitized by UNOG Library

تتحقق النتيجة التي يريدها الالتزام الدولي ، قد قصرت بدورها ، هي نفسها ، عن القيام بذلك . فحينئذ نرى الاعمال او الامتناعات ، التي صدرت على التعاقب عن مختلف أجهزة الدولة في القضية المعنية ، تسهم بكافتها في تكوين كلّ واحد يشكل بالذات ، بصفته الكلية هذه ، الفعل المتشعب الذى ينتهك الالتزام الدولي . وهكذا ، على سبيل المثال ، اذا كان التزام دولي ذو منشأ تعاقدى يفرض على الدولة السماح لرعايا بلد اجنبي بعينه بممارسة مهنة معينة ، واذا أجابت السلطة الادارية المختصة التي قدم اليها طلب ترخيص بممارسة المهنة المذكورة برفض هذا الطلب ، فان هذا الرفض لا يحقق بعد انتهاكا نهائيا للالتزام الدولي المذكور . ولا يمكن الحكم بوجود مثل هذا الانتهاك مادامت النتيجة التي يريدها الالتزام لا تزال ممكنة التحقيق ، إما باعادة السلطة نفسها النظر في قرارها الاول وإما بابطال هذا القرار او تغييره من قبل سلطة أعلى . ولن يصبح حرمان الاجنبي المذكور من احتراف المهنة المنصوص عليها في الالتزام الدولي فعلا غير مشروع دوليا ومرتكبا على وجه نهائي الا بعد ان تكون السلطات العليا المختصة التي راجعها الاجنبي ذو العلاقة قد صادقت ، على التوالي ، على قرار الجهاز الاول . وعندئذ فقط يتسنى اتهام الدولة ، عن حق ، بأنها لم تضمن ، باحدى الوسائل المتوافرة لديها ، النتيجة التي يستهدفها الالتزام الدولي . ويكون انتهاك الالتزام ، الذى بدأه الجهاز الاول الذى أصدر قرارا في هذه القضية ، قد اكتمل بواسطة الجهاز الاخير الذى يملك سلطة تفادى عواقب عمل الاول .

(٢٤) ولما كان هذا إذن هو مفهوم فعل الدولة المتشعب ، فمن الطبيعي التحوط ، مرة أخرى ، لاحتمال كون جزء فقط من الاعمال او الامتناعات التي تشكل مثل هذا الفعل قد وقع خلال الفترة التي كان ساريا فيها على الدولة التزام يتطلب نتيجة مخالفة لتلك التي انتهى اليها الفعل المتشعب . فقد يحدث فعلا ان يكون الالتزام المعني قد فرض على الدولة بعد ان تم العمل أو الامتناع الاول . واذا عدنا الى المثل المضروب أعلاه ، يمكن ان نفترض ان الاجنبي المتطلع لممارسة مهنة ما قد واجه رفضا من قبل السلطة الادارية المختصة ، ولكن كان ذلك قبل ان يصبح الالتزام الدولي المتعلق بممارسة المهنة المذكورة قد فرض على الدولة . فاذا وقع ذلك ، فمن الواضح ان ما تم ارتكابه قبل وجود الالتزام لا يمكن حتى اعتباره كبداية انتهاك للالتزام المذكور . فاذا حدث فيما بعد ، أى بعد بدء سريان هذا الالتزام على الدولة ، ان لجأ الاجنبي المعني الى سلطة عليا ، فلن يتوجب على هذه الاخيرة أبدا ان توقف او تلغي القرار المتخذ سابقا من جانب السلطة المحلية ، لان هذا القرار كان حينذاك شرعيا تماما . وعدم إبطال هذا القرار بأثر رجعي بعد ان نشأ الالتزام ليس من شأنه ان يشكل بحد ذاته فعلا غير مشروع دوليا ، ولا استكمالا لفعل من هذا النوع لم يبدأ وجوده بتاتا . ومع ذلك فقد يحدث ان يجدد الاجنبي ، وهو يتقدم الى هذه السلطة العليا ، طلبه اليها بالترخيص له بممارسة المهنة التي يرغب فيها . وفي هذه الحال ، اذا كانت هذه السلطة العليا مختصة هي نفسها بالبت في الطلب ، يتعين عليها آنذاك ان تمنح الترخيص المطلوب كيما تجعل قرارها مطابقا للنتيجة التي يريدها الالتزام الدولي الذى أصبح ساريا هذه المرة ؛ والا كان عليها ان تحيل المعني الى السلطة الدنيا المختصة ، ويتعين على هذه الاخيرة حينذاك أن تصدر قرارا مختلفا عن ذلك الذى كانت قد اتخذته بشأن الطلب الاول . فأى رفض جديد من جانب هاته أو تلك من السلطتين سيكون ايذانا ببداية نشوء فعل متشعب جديد ، يكون اذ ذاك قد ارتكب بكامله منذ البداية تحت وطأة الالتزام الدولي ، فيشكل من دون شك فعلا غير مشروع دوليا اذا ما اكده — بدلا من الغائه — قرار يصدر عن مرجع حكومي آخر — قضائي مثلا — يحال اليه الامر في وقت لاحق .

Digitized by UNSC Library

(٢٥) لكن من الجائز ، على عكس ذلك ، أن يفترض أن الالتزام الدولي كان ساريا على الدولة في الوقت الذى اتخذ فيه قرار الجهاز الاول الذى عالج القضية ، ثم انقضى وجود الالتزام المذكور قبل ان تتاح للاجهزة او على الاقل لآني الاجهزة التي تملك سلطة تصحيح هذا القرار الاول فرصة البت فيه . الا انه يبدو انه لا يمكن ، في هذه الحال ، أن ينكر أن عملية الانتهاك المتشعب للالتزام الدولي قد بدأت ؛ فاذا لم يصدر أى تدبير يمحوها ، سواء ، إما قبل انقضاء وجود الالتزام بالنسبة للدولة او بعده ، فان مجرد وقوع هذا الانقضاء لا يمكن ان ينتج أثرا يلغي الحقيقة المتمثلة في أن ما قامت به الدولة في وقت سابق له قد جعل من المستحيل تحقيق النتيجة التي كان الالتزام يتطلبها آنذاك . وبتعبير آخر ، فان انقضاء الالتزام — مثلا في أعقاب نقض معاهدة تم فيما بين ذلك — يمكن ان يكون من آثاره انه لن يعود بالامكان ان نتحدث عن انتهاكه في المستقبل ، لكنه لا يمكنه ان يلغي الانتهاك الذى بدأ . فاذا ارادت الاجهزة الاخرى التي تعرض عليها القضية في وقت لاحق ان تحول دون ان يصبح هذا الانتهاك مدعما ونهائيا ، وبالتالي منتجا آثاره على صعيد المسؤولية الدولية ، فعليها ان تتصرف بصورة تجعل الحالة من الاساس مطابقة للنتيجة التي ارادها الالتزام ، دون ان يصرفها عن ذلك كون أن هذا الالتزام لم يعد ، فيما بين ذلك ، مفروضا على الدولة . مثلا ، اذا كان التزام دولي ذو منشأ تعاقدى يفرض على الدولة ألا تقوم بأى حال من الاحوال بانتزاع بعض الملكيات الاجنبية ، ومع ذلك اتخذ اجراء بنزع الملكية خلال سريان الالتزام ، فان سلطة الدولة العليا التي يتوجه اليها الاجنبي المنتزعة منه املاكه بعد انقضاء هذا الالتزام ستكون ملزمة بالغاء الاجراء المتخذ وبازالة الضرر (٤١٥) . واذا هي لم تفعل ذلك يكون انتهاك الالتزام الدولي قد ارتكب بصورة نهائية .

(٢٦) وعليه فان اللجنة ، مراعاة منها لمختلف وجوه ما قد يكون للعامل الانتقالي من اثر على فعل الدولة المتشعب ، قد وضعت في الفقرة ٥ من المادة ١٨ القاعدة التي بمقتضاها لا يمكن القول بانتهاك للالتزام الدولي الا اذا بدأ الفعل المتشعب غير الممتثل لهذا الالتزام بعمل أو امتناع عن عمل تم خلال الفترة التي يكون الالتزام سارى المفعول فيها على الدولة ، حتى لو لم يتم اكمال هذا الفعل الا فيما بعد .

---

(٤١٥) من الواضح ان هذا لا يعني انه لا يمكن ، في وقت لاحق ، اتخاذ اجراء جديد بانتزاع الملكية — قد يصحب بتعويض مناسب — متى انقضى وجود الالتزام الدولي الذى كان يحظر هذا الانتزاع على الدولة .

Digitized by UNOG Library

المـادة ١٩

الجرائم والجنـح الدولية

١ - يكون فعل الدولة الذى يشكل انتهاكا لالتزام دولي فعلا غير مشروع دوليـا ، أيا كان محل الالتزام المنتهك .

٢ - يشكل الفعل غير المشروع دوليا جريمة دولية حين ينجم عن انتهاك الدولة التزاما دوليا هو من علوّ الأهمية بالنسبة لصيانة مصالح أساسية للجماعة الدولية بحيث تعـترف هذه الجماعة كلها بأن انتهاكه يشكل جريمة دولية .

٣ - مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة ٢ ، وبناء على قواعد القانون الدولي المرعيـة الاجراء ، يمكن للجريمة الدولية أن تنجم خصوصا :

(أ) عن انتهاك خطير لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية للحفاظ على السلـم والامن الدوليين ، كالالتزام بتحريم العدوان ؛

(ب) عن انتهاك خطير لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية لضمان حق الشعـوب في تقرير مصيرها ، كالالتزام بتحريم فرض سيطرة استعمارية أو مواصلتها بالقوة ؛

(ج) عن انتهاك خطير وواسـع النطاق لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية لحماية الشخـص الانساني ، كالالتزامات بتحريم الاسترقاق وبتحريم الابادة الجماعية وبتحريـم الفصل العنصرى ؛

(د) عن انتهاك خطـير لالتزام دولي ذى أهمية جوهرية لحماية وصـون البيئة البشرية ، كالالتزامات بتحريم التلويث الجسيم للجو أو للبحار .

٤ - كل فعـل غير مشروع دوليا ، لا يكون جريمة دولية طبقـا للفقرة ٢ ، يشكل جنحـة دوليـة .

التعليـق

(١) تتعلـق المادة ١٩ بمسألـة الأثر المحتمل لمحل الالتزام الدولي المنتهك على وصـف فعل الدولة المحقق لمثل هذا الانتهاك بأنه فعل غير مشروع دوليا ، وكذلك على نظام المسؤوليـة الذى ينطبق على هذا الفعل اذا ما ثبت عدم مشروعيتـه . وهناك بعض وجوه التشابـه بـين

Digitized by UNOG Library

هذه المسألة والمسألة موضوع المادة ١٧ ، ولكن معيار التمييز هنا ليس معيارا شكليا كما كان في المادة ١٧ أى أصل الالتزام الدولي المنتهك أو مصدره ، بل هو معيار أساسي : أى مضمون أو محل الالتزام المذكور ، والمسألة التي يتصل بها التصرف الذى يقتضيه هذا الالتزام من الدولة .

(٢) وعلى ذلك فان هذه المادة تستهدف : (أ) تقرير وجوب أو عدم وجوب القول بأن انتهاك التزام دولي واقع على عاتق الدولة يعتبر دائما فعلا غير مشروع دوليا ، أيا كان محل هذا الالتزام ؛ و (ب) تقرير ما اذا كان يستخلص من ذلك ، وبصرف النظر عن محل الالتزام الدولي الواقع على عاتق الدولة وأهميته للجماعة الدولية ، ان انتهاك هذا الالتزام يفضي دائما الى فئة واحدة بذاتها من الافعال غير المشروعة دوليا ، ويبرر بالتالي تطبيق نظام واحد للمسؤولية الدولية ، أم ان من الممكن ، على العكس من ذلك ، التفريق على هذا الأساس بين أنماط مختلفة من الافعال غير المشروعة دوليا ومن نظم المسؤولية الدولية .

(٣) ولا حاجة بنا الى الاطالة لكي نحدد الرد الواجب على أول هذين السؤالين . فانتهاك احدى الدول لالتزام دولي يقع على عاتقها هو فعل غير مشروع دوليا بصرف النظر عن محل الالتزام الدولي المنتهك . وليس هناك ما يستوجب الاستثناء في هذا المجال . وهذه النتيجة ، المستخلصة ضمنا من صيغة الفقرة (ب) من المادة ٣ من هذا المشروع - والتي لا يمكن أن يكتنفها الشك من حيث المنطق المحض ، لاسباب مماثلة لما ورد في الفقرة (٧) من التعليق على المادة ١٧ . تؤكدها بالاجماع أحكام القضاء الدولي ، وسوابق أعراف الدول ، وآراء واضعي المؤلفات العلمية . صحيح ان النقاش كثيرا ما يدور ، بازاء هذه أو تلك من الحالات المحددة ، حول المضمون الحقيقي لالتزام يضعه القانون الدولي على عاتق دولة من الدول ، وذلك بغية تحديد ما اذا كان هناك ، في هذه الحالة بعينها ، انتهاك لهذا الالتزام أم لا ، ولكن أحدا لم يدّع مع ذلك ان انتهاك التزامات دولية تتصل بمجال معين ، أو تقتضي من الدولة تصرفا معينا ، هو وحده الذى ينشئ المسؤولية الدولية .

(٤) ولم يصدر عن المحكمة الدائمة للعدل الدولي ولا عن محكمة العدل الدولية أى حكم ، وليس هناك قرار تحكيمي دولي واحد ، يسلّم صراحة أو ضمنا بوجود التزامات دولية لا يعد انتهاكا فعلا غير مشروع ولا ينشئ مسؤولية دولية . ومن ناحية أخرى فان الاحكام الدولية التي تورد ، في عبارات عامة ، شروط وجود فعل غير مشروع دوليا ونشوء مسؤولية دولية ، انما تتحدث عن انتهاك التزام دولي دون أى قيد يتصل بمحل الالتزام المنتهك (٤١٦) ، وذلك رغم أن القضاة

---

(٤١٦) انظر على سبيل المثال حكمي المحكمة الدائمة للعدل الدولي المتعلقين بقضية Usine de Cherzow ، أولهما في الاختصاص ، في ٢٦ تموز/يوليه ١٩٢٧ (محكمة العدل الدولية ، السلسلة ألف ، رقم ٩) ، وثانيهما في الأساس ، في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٢٨

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

والمحكمين واجهوا ، في حالات مختلفة محددة ، التزامات أشد ما تكون تباينا في مواضيعها . ويمكن الوصول الى النتائج ذاتها اذا ما تأملنا مواقف الدول . وصحيح أن أعمال تدوين مسؤولية الدول ، التي جرت تحت اشراف عصبة الامم ، وكذلك الاعمال المبدئية التي اضطلعت بها الأمم المتحدة ، قد اقتصرت على المسؤولية المترتبة على انتهاك التزامات تتعلق بمعاملة الأجانب ؛ ولكن السبب في ذلك هو ان الاهتمام كان اذ ذاك محصورا في هذا الموضوع ، وليس ان الرأى كان يتجه الى أن انتهاك الالتزامات المتصلة بهذا الموضوع هو وحده الذى يعتبر فعلا غير مشروع دوليا ومصدرا للمسؤولية . ويتضح من ردود الدول على " الاستعلام " المقدم من اللجنة التحضيرية لمؤتمر لاهاى المنعقد في ١٩٣٠ (٤١٧) ومن مواقف ممثلي الحكومات في المؤتمر ذاته (٤١٨) أن هذه الدول والحكومات تعتبر انتهاك الالتزام الدولي ، أيا كان مضمونه ، فعلا غير مشروع دوليا تترتب عليه مسؤولية الدولة . ويتضح هذا الرأى ذاته من الموقف الذى اتخذه ممثلو الدول في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة أثناء المداولات التي جرت بشأن تدوين المسؤولية الدولية (٤١٩) .

(تابع الحاشية ٤١٦)

(المرجع نفسه ، رقم ١٧) ؛ وفتوى محكمة العدل الدولية في موضوع " التعويض عن الاضرار الحادثة أثناء خدمة الأمم المتحدة " (محكمة العدل الدولية ، مجموعة ١٩٤٩) . وتؤكد هذه القرارات أن " أى انتهاك لتعهد دولي " تترتب عليه مسؤولية دولية . انظر كذلك فتوى محكمة العدل الدولية في موضوع " تفسير معاهدات السلام مع بلغاريا ورومانيا وهنغاريا " (المرحلة الثانية) (محكمة العدل الدولية ، مجموعة ١٩٥٠) ، وكذلك الاحكام القضائية والتحكيمية المشار اليها في الفقرة (٩) من التعليق على المادة ١٧ .

(٤١٧) انظر بوجه خاص الردود على النقطة الثانية من الاستعلام (Société des Nations, Bases de discussion ... (op. cit), p. 2 et suiv., et Supplément auto III, p. 2 et 6).

(٤١٨) انظر المداولات في الجلسات الثانية والثالثة والرابعة والثالثة عشرة (Société des Nations, Actos de la Conférence ... (op. cit.), respectivement p. 26 à 59 et p. 159 a 161.

(٤١٩) لا يمكن القول بأن من التشكيك في المبدأ ما أبداه بعض الممثلين في اللجنة السادسة أحيانا من عدم رضاء عن ضرورة اعتبار أى انتهاك لالتزام دولي فعلا غير مشروع دوليا : فقد كانوا يرون ان بعض هذه الالتزامات ليس "عادلا" ، وبالتالي فان انتهاكها لا يستوجب اللوم دائما . والواقع ان ما تثير مثل هذه المواقف الشك حوله هو وجود بعض الالتزامات " الاولية " ذاته ، وليس سلامة مبدأ عدم مشروعية انتهاك أى التزام معترف بوجوده ، أيا كانت المسألة التي يتعلق بها .

Digitized by UNOG Library

(٥) ومن البديهي بصفة عامة ، في رأى المؤلفين الذين طرقوا موضوع المسؤولية الدولية للدول ، ان انتهاك الدولة لالتزام دولي يقع على عاتقها يعتبر فعلا غير مشروع دوليا ، بغضّ النظر عن محل الالتزام المنتهك . ويتضح ذلك ضمنا في كتاباتهم ، إما لأن وصفهم فعل الدولة ، المشكّل لانتهاك التزام دولي ، بأنه فعل غير مشروع دوليا ، لا يقيد بأى قيد من حيث محل الالتزام (٤٢٠) ، وإما بسبب حرصهم على أن يذكروا بدقة ان المسألة يمكن ان تكون مسألة انتهاك أيّ التزام دولي (٤٢١) ، ولا شك أن عديدا من المؤلفين قد أولوا عناية خاصة للآثار المترتبة على انتهاك التزامات دولية تتعلق بقطاع معين ، ومنها على سبيل المثال القطاع الخاص بمعاملة الأجانب ، وقطاع آخر أحدث ، هو

---

(٤٢٠) See, for example, K. Strupp, op. cit., pp.6 and 60; D. Anzilotti, Corso di diritto internazionale, 4th ed. (Padua, CEDAM, 1955), p. 386; J. Spiropoulos, Traité théorique et pratique de droit international public (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1933), p. 274; C.Rousseau, Droit international public (Paris, Sirey, 1953), p.361; B. Cheng, op.cit., p.170; P. Reuter, op. cit., p. 52; A. Schüle, op.cit., p. 329; G. Balladore Pallieri, Diritto internazionale pubblico, 8th ed. rev. (Milan, Giuffrè, 1962), p. 245; G. Morelli, op.cit., p. 347; E. Jiménez de Aréchaga, op. cit. p. 534; P. Kuris, Mezhdunarodnye pravonarushenia i otvetstvennost gosudarstva (Vilnius, Mintis, 1973), pp.110-111, 124 et seq.

(٤٢١) انظر بوجه خاص : L. Oppenheim, op.cit., vol. I, pp. 337 and 343; C.C. Hyde, op.cit., vol. II, p. 882; G. Schwarzenberger, op. cit., p. 563. Other writers, such as C. Eagleton, H. Accioly, P. Guggenheim, H. H. W. Verzijl and G. Ténékidès, have emphasized the link existing between any international obligation, the wrongful act and responsibility. According to the last of these writers ("Responsabilité internationale", Repertoire de droit international (Paris, Dalloz, 1969), vol. II, p. 783), "to compile a list of case of breaches giving rise to responsibility is tantamount to specifying the content of all the rules of international law " .

Digitized by UNOG Library

ذلك المتعلق بالحفاظ على السلم والامن الدوليين ؛ ولكن سيكون من العبث القول بأن في ذلك دليلا على انهم يعتبرون انتهاك الالتزامات المتعلقة بمثل هذه المجالات هو وحده غير المشروع وتترتب عليه مسؤولية الدولة . كذلك لا ترد استثناءات ، في ما يتصل بمحل الالتزام الدولي المنتهك ، في مشاريع تدوين مسؤولية الدول ، سواء منها تلك التي تأخذ في الحسبان بوجه عام كل مادة مسؤولية الدول عن افعال غير مشروعة دوليا ، والتي لا تتناول سوى المسؤولية الدولية عن انتهاك التزامات تتعلق بمعاملة الاجانب .

(٦) أما ثاني السؤالين الواردين أعلاه ، في الفقرة (٢) من التعليق على هذه المادة ، وهو السؤال عما اذا كان هناك ، من زاوية محل الالتزام الدولي المنتهك ، وبوجه أخص من زاوية الاهمية التي توليها الجماعة الدولية بوجه خاص لاحترام التزامات لها موضوع محدد ، ما يبرر التمييز بين انواع محددة من الافعال غير المشروعة دوليا — فانه يعدّ واحدا من ادق اجزاء المهمة المطلوب الاضطلاع بها في اطار تدوين القواعد العامة للقانون الدولي التي تتصل بمسؤولية الدول . ففي الماضي كان الرأي السائد عموما أن قواعد القانون الدولي العام المتصلة بمسؤولية الدول لا تتصور سوى نظام واحد للمسؤولية صالح للانطباق على كل فعل دولة يفترض انه غير مشروع دوليا أيا كان محل الالتزام الذي يعد هذا الفعل ماسا به . أما اليوم فان هذا الرأي لا يزال بعيدا عن تحقيق قبول واسع النطاق . ففي فترة مابين الحربين ، أثارت جهات مختلفة الشكوك حول سلامة هذا الرأي " الكلاسيكي " . ولم ينم اتجاه فكري حقيقي يؤيد الأخذ برأي مخالف الا بعد الحرب العالمية الثانية ، وهو الاتجاه الذي يتزايد الانضمام اليه . ويرى انصار هذا الاتجاه انه لا بد للقانون الدولي العمومي من النص على نظامين للمسؤولية جد مختلفين ، ينطبق اولهما على حالات انتهاك الدولة لواحد من الالتزامات التي يكون احترامها محل اهتمام أساسي من جانب الجماعة الدولية في مجموعها ، مثل الالتزامات بالامتناع عن أي عمل عدواني ، وبعدم القيام بعمليات ابادة جماعية ، وبعدم ممارسة الفصل العنصري ، وغير ذلك . اما النظام الثاني فينطبق ، بخلاف الاول ، على حالة اخلال الدولة باحترام التزام ذي أهمية اقل شأنا وعمومية . وعلى هذا الاساس ، يتزايد النزوع الى الفصل بين فئتين مختلفتين من افعال الدولة غير المشروعة دوليا : أولاهما فئة أكثر تحديدا ، تشمل جرائم ذات خطورة خاصة ، تسمى عادة " جرائم دولية " ، والثانية فئة أوسع ، تضم كل الصفيف المتنوع من الجرائم الاقل خطورة .

(٧) ومن البديهي انه اذا كان هناك مبرر لايراد مثل هذا التفريق في نص مشروع للمواد يمكن ان يصبح اتفاقية دولية بشأن مسؤولية الدول ، فذلك راجع بالضبط الى ان الاهمية التي تعزى الى التفريق المشار اليه ليست وصفية او تقنية محضة ، بل هي اهمية " معيارية " . وليس هناك ما يبرر التمييز ، في اطار هذا الفصل ، بين " الجرائم الدولية " من ناحية وسائر الانتهاكات الدولية من ناحية أخرى ، سوى اليقين بأن القانون الدولي الراهن يقتضي تطبيق نظم مختلفة للمسؤولية الدولية على هذه الفئات المختلفة من الافعال غير المشروعة دوليا ، وانه ينبغي ان ينعكس هذا الفرق ، في الوقت المناسب ، في القواعد التي ستصاغ في فصول لاحقة من المشروع . وبعبارة أخرى ، يجب أن يكون معلوما من الآن ان التفريق بين الافعال غير المشروعة دوليا على اساس اختلاف الاهمية —

Digitized by UNOG Library

وهو اختلاف بالنسبة للجماعة الدولية ككل — من حيث محل الالتزامات المنتهكة ، وفي الوقت ذاته من حيث ابعاد هذه الانتهاكات ، سوف ينعكس بالضرورة في الآثار القانونية المترتبة على الافعال غير المشروعة دوليا والداخلة في احدى الفئتين ، وسوف يؤثر ذلك في تحديد الشخص أو الاشخاص المأذون لهم باعمال هذه الآثار. على ان هذا القول لا يمنع ان من الجلي ان الالتزام بالهيكل العام للمشروع يتطلب عدم تجاوز اطار هذه المادة بطرق مواضيع ستكون ، بالتحديد ، مدار الجزء الثاني من المشروع ، وهو الجزء الذي سيخصص فعلا لمضمون المسؤولية الدولية واشكالها ودرجاتها . فينبغي هنا الاقتصار على اشارات خاطفة الى هذه المسائل ، بالقدر الذي لا مندوحة عنه لتعريف موضوع هذه المادة وفهمه .

(٨) ان الهيئات القضائية والتحكيمية الدولية لم تتساءل ابدا على مايبدو ، تساؤلا علنيا ، عما اذا كان محل الالتزامات الدولية المنتهكة في هذه الحالة او تلك ، والاهمية التي توليها الجماعة الدولية لاحترام هذه الالتزامات ، يبرران أم لا يبرران التمييز بين انواع مختلفة من الافعال غير المشروعة دوليا . فقرارات هذه المراجع لا تدل على انها قصدت ان تتساءل هل في الامكان أن يقام ، على ضوء هذه الجوانب ، تفريق من حيث نظام المسؤولية بين افعال الدول غير المشروعة دوليا . ومع ذلك يمكن ان نتساءل : ألا تنطوي قرارات القضاة والمحكمين في هذا الموضوع ، مع ذلك ، على فتوى ضمنية ؟ أما عن اشكال المسؤولية ، فمن الملاحظ ان المسؤولية التي طبقتها محاكم دولية تتبع دائما — الا في بعض الحالات الهامشية ، التي تفسح المجال مع ذلك لتفاسير مختلفة (٤٢٢) — من مبدأ عام واحد بذاته هو مبدأ " ازالة الضرر ". وهنا أيضا لم يتم الاختيار بين مختلف الانماط الممكنة من " ازالة الضرر " بناء على محل الالتزام المنتهك . على أن تسجيل هذه الحقيقة لا يجيز لنا مع ذلك ان نخرج منها باستنتاجات متسرعة . فاذا كانت المحاكم الدولية قد اعترفت دائما بوجود التزام على الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دوليا بأن تزيل الضرر ، ولا شيء أكثر من وجود مثل هذا الالتزام ، فليس هناك ما يبيح لنا ان نستخلص من ذلك ان هذه المحاكم ترى انه لا سبيل ابدا لاخضاع الدولة لشكل من المسؤولية غير مسؤولية ازالة الضرر (٤٢٣) ، ولا ان من الممكن جعل نظام المسؤولية يختلف باختلاف الالتزامات الدولية المنتهكة .

---

(٤٢٢) هذه اشارة الى بعض الاحكام التي حكمت فيها محاكم تحكيمية دولية على بعض الدول بدفع ما يسمى " penal damages " . وستكون المسألة التي ثيرها تطبيق هذه " العقوبات المالية " محل بحث أوسع في الفصل الذي سيخصص لأشكال مسؤولية الدول . ولأغراض هذا التحليل ، يكفي القول بأن هذه " العقوبات " المزعومة لم تطبق ابدا ، على اية حال ، على دولة من الدول بسبب المحل الخاص للالتزام الذي لم تذل له المراعاة . ولذلك لا يمكن أن نرى في ذلك تعزيزا من القضاء الدولي لآراء من يفرقون بين فئتين متميزتين من الافعال غير المشروعة دوليا على اساس محل الالتزام المنتهك .

(٤٢٣) لا ينقض ذلك ما أكدته أحيانا ، بصراحة ، بعض احكام المحكمة الدائمة للعدل الدولي والمحاكم التحكيمية ولجان التوفيق ، من ان انتهاك اى التزام دولي يترتب عليه التزام بازالة الضرر . فلقد كان المطلوب صراحة من القضاة والمحكمين الذين اصدروا هذه التأكيدات ان يحددوا ، بالنسبة لحالة معينة ، هل هناك أم ليس هناك التزام بازالة ضرر ما . وقد كان ردهم ، المبني على

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

(٩) هـذا الى ان من اليسير تعليل كون المراجع القضائية والتحكيمية الدولية لم تجد مناسبة للبت في مسألة تطبيق شكل للمسؤولية ، مختلف عن الالتزام بازالة الضرر على افعال غير مشروعة دوليا . فاذا سلّمنا فرضا بأن القانون الدولي يجيز ، في بعض الظروف ، اللجوء الى فرض "عقوبات" على الدولة المنتهكة لالتزامات معينة ، فان الدول المصممة على التذرع بهذه الاجازة في حالة معينة لا تذهب عادة الى محكمة دولية لكي تسألها هل هناك أم ليس هناك ، في هذه الحالة ، ما يبرر تطبيق مثل هذا الشكل من المسؤولية الدولية . فاختصاص المراجع القضائية الدولية ذو اصل اختياري على الدوام ، وقد ظلت الدول ذات السيادة تمانع حتى الآن في الرجوع الى حكم طرف ثالث للبت في أمر من هذا النوع . وهذه هي الاسباب التي تجعل المعاهدات المنشئة لمحاكم دولية ، والانظمة الاساسية لهذه المحاكم ، وكذلك الاحكام او التسويات التي تنص على شروط الرجوع الى المحاكم ، توضح في الغالب ان هذه المحاكم لا تملك ، عندما يطلب منها الفصل في مسألة انتهاك دولة ما لالتزام دولي ، سوى سلطة تقرير ما اذا كانت ازالة الضرر واجبة أم لا ، وتحديد قيمة التعويض الواجب (٤٢٤) . ومع ذلك فليس هناك ما يجيز الاعتقاد بأن الاطراف المعنية قد أرادت ،

(تابع الحاشية ٤٢٣)

ما كانت المحكمة الدائمة تسميه " مبدأ في القانون الدولي " وكذلك " مفهوما عاما للقانون " ، هو أنه اذا كان هناك انتهاك لالتزام ، فهناك أيضا " التزام بازالة الضرر بشكل مناسب" . ولكن لم يطلب أبدا اليهم ان يحددوا كذلك ما اذا كان هذا الالتزام ، في جميع الاحوال ، هو النتيجة الوحيدة المترتبة على الانتهاك . وفي تحليل بعض القرارات المشهورة مصداق لهذه الملاحظات ، ومنها : القراران الصادران عن المحكمة الدائمة بشأن الاختصاص والموضوع في قضية " Usine de Chorzow "، الاول في ٢٦ تموز/يوليه ١٩٢٧ (المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، السلسلة ألف ، رقم ٩) والثاني في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٢٨ (المرجع نفسه ، رقم ١٧) ؛ والحكم الذي اصدره الحكم مانس هوبر في قضية الممتلكات البريطانية في المغرب الاسباني في ١ أيار/مايو ١٩٢٥ (الامم المتحدة ، مجموعة القرارات التحكيمية ، المجلد الثاني (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع 1949.V.1) ، ص ٦٤١) ؛ والحكم الصادر في قضية Armstrong Cork Company في ٢٢ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٥٣ عن لجنة التوفيق المشتركة بين ايطاليا والولايات المتحدة ، المنشأة بموجب المادة ٨٣ من معاهدة السلام الموقعة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ (المرجع نفسه ، المجلد الرابع عشر ، (رقم المبيع : 65.V.4) ، ص ١٦٣) .

(٤٢٤) في المذكرة التي رفعتها المملكة المتحدة في ١ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٤٧ الى محكمة العدل الدولية في قضية Detroit de Corfou ، وصف العمل الصادر عن البانيا بأنه " جناح دولي " ، وبأنه ، بالنظر الى ما للقضية من ظروف خاصة ، " جرم ضد الانسانية " تشدد جديا من خطورة انتهاك القانون الدولي وخطورة " الجناح الدولي " الذي ارتكبته الدولة . وكان شكل المسؤولية الذي طلبت المملكة المتحدة تطبيقه على البانيا مقصورا على وجوب " ازالة الضرر" ، وهو التزام تتحمله " ازاء حكومة المملكة المتحدة بسبب انتهاكها لالتزاماتها الدولية ". ولكن هذا التحديد أوجبته الفقرة ٢ (د) من المادة ٣٦ من النظام الاساسي للمحكمة ، التي لا تخول المحكمة سوى سلطة

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

باعتمادها هذه النصوص ، استبعاد امكان ان يكون انتهاك احد الالتزامات الدولية كذلك آثار اخرى في القانون الدولي خلال الالتزام بازالة الحيف ؛ فكل ماقصدت اليه ببساطة هو استبعاد تكليف المحاكم المذكورة باصدار حكم بشأن هذه الآثار الاخرى المحتملة . هذا الى انه قد حدث ان ابدت محكمة تحكيم دولية رأيها بشأن مشروعية تطبيق الدولة المضرورة لاحدى العقوبات ، وهي تتمثل في هذه الحالة في أعمال انتقامية مسلحة . وهذا ما يتضح من الحكم الذى أصدرته في ٣١ تموز/يوليه ١٩٢٨ محكمة التحكيم المنشأة وفقا للمادتين ٢٩٧ و٢٩٨ ، الفقرة ٤ من المرفق من معاهدة فرساى (٤٢٥) ، في قضية مسؤولية المانيا الناجمة عن الاضرار التي لحقت بالمستعمرات البرتغالية في الجنوب الافريقي (حادث نوليلا) ، كما يتضح من الحكم الذى اصدرته المحكمة ذاتها ، في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٣٠ ، في قضية مسؤولية المانيا الناجمة عن الافعال المرتكبة بعد ٣١ تموز/يوليه ١٩١٤ وقبل دخول البرتغال الحرب (قضية سيسنه) (٤٢٦) . ففي هاتين الحالتين ، ذهبت المحكمة الى ان من المشروع توقيع عقوبة تتخذ شكل اعمال انتقامية ، بشرط مزدوج ، هو ان تكون الاعمال الانتقامية هذه متناسبة مع الفعل غير المشروع ، وان تكون الدولة المضرورة قد سعت قبل ذلك ، بدون جدوى ، الى الحصول على تعويض يزيل الضرر المتكبّد . فوجود اشكال مختلفة للمسؤولية امر لم يكن اذن محل شك لدى المحكمة . اما ما لا يتضح صراحة من الحكمين المذكورين ، بالمقابل ، فهو : هل كان يجب حقا ، في رأى المحكمة ، ان ينظر الى رفض الدولة المذنبة تقديم التعويض على انه الحالة الوحيدة التي يمكن فيها اعتبار توقيع عقوبة أمرا مشروعا ؟

(١٠) ثم ان المراجع القضائية والتحكيمية الدولية ، في الحالات التي عرضت عليها مباشرة للحكم فيها ، وفيما عدا الحالات التي تنص فيها معاهدة خاصة ، صراحة أو ضمنا ، على نتيجة مختلفة ، لم تعترف الا للدولة المضرورة مباشرة في " مصالحها القانونية " الخاصة بها بحق التقدم بشكوى تدعي مسؤولية الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دوليا . فمحكمة العدل الدولية ، حين طلب منها اصدار قرار

(تابع الحاشية ٤٢٤)

تحديد طبيعة ازالة الضرر المترتبة على خرق التزام دولي أو مداها . وكانت المملكة المتحدة قد عرضت القضية على محكمة العدل الدولية بعد ان ادى التصويت الحضاد لأحد الاعضاء الدائمين في مجلس الامن الى عرقلة اعتماد مشروع قرار كانت قد تقدمت به الى المجلس ، ويتضمن وصف بث الالغام في زمن السلم بدون اخطار بانه " جريمة ضد الانسانية " . (I-C.J.Pleadings, The Corfu Channel Case, Vol.I, p. 4 and 369).

(٤٢٥) الامم المتحدة ، مجموعة الاحكام التحكيمية ، المجلد الثاني (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : 1949.V.1) .

(٤٢٦) المرجع نفسه ، ص ١٠٥٦ ومابعدها .

Digitized by UNOG Library

في هذه النقطة ، قد رفضت في حكمها الصادر في ١٨ تموز/يوليه ١٩٦٦ بشأن قضايا الجنوب الغربي الافريقي (المرحلة الثانية) التسليم بأن القانون الدولي الراهن يعرف " ما يقابل الدعوى المجتمعية " ويعترف " بحق كل عضو في مجتمع في اقامة دعوى للذود عن مصلحة عامة " (٤٢٧) . ومع ذلك فقد عمدت المحكمة ، في حكم لاحق صدر في ٥ شباط/فبراير ١٩٧٠ في قضية Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (المرحلة الثانية) ، الى اضافة ايضاح ذى أهمية كبيرة في المسألة المبحوثة هنا . ففي معرض تحديد الاشخاص الذين لهم مصلحة قانونية في احترام الالتزامات الدولية ، أعلنت المحكمة :

" من الواجب ، بوجه خاص ، اقامة تمييز جوهرى بين التزامات الدول حيال الجماعة الدولية في مجموعها ، وبين تلك التي تنشأ حيال دولة أخرى في اطار الحماية الدبلوماسية . فالنوع الاول منها ، بحكم طبيعته ، يعني جميع الدول ، اذ ان اهمية الحقوق التي تتعرض للأذى تجعل في الامكان اعتبار جميع الدول ذات مصلحة قانونية في ان تكون هذه الحقوق مصونة ؛ وتكون الالتزامات المعنية هنا التزامات قبل الكافة .

٣٤ — ان هذه الالتزامات ، في القانون الدولي المعاصر ، تستمد ، مثلا ، من تحريم أعمال العدوان والابادة الجماعية ، وهي كذلك تنبع من المبادئ والقواعد المتعلقة بالحقوق الاساسية للشخص الانساني ، بما في ذلك حمايته من الاسترقاق والتمييز العنصرى . وقد اندمج بعض حقوق الحماية المتصلة بالموضوع في القانون الدولي العمومي (تحفظات على اتفاقية منع جريمة ابادة الاجناس وقمعها ، فتوى ، محكمة العدل الدولية ، مجموعة ١٩٥١ ، ص ٢٣) ؛ وبعضها الآخر تفيئة صكوك دولية ذات طابع عالمي او شبه عالمي " (٤٢٨) .

وقد كان هذا النص محل تفسيرات متعارضة ، ولكن يبدو امرا لا جدال فيه ان المحكمة ارادت ، بمثل هذه التأكيدات ، اقامة تمييز أساسي بين الالتزامات الدولية ، وبالتالي بين الاعمال المرتكبة انتهاكا لهذه الالتزامات . وهي قد اعترفت ضمنا بأنه يجب أن يكون لهذا التمييز أثر على تحديد الاشخاص المأذون لهم باثبات مسؤولية الدولة . ففي رأى المحكمة ان هناك بالفعل عددا ، وان يكن محدودا حقا من الالتزامات الدولية التي تعتبر ، نظرا لما يحظى به محلها من أهمية لدى الجماعة الدولية كلها ، وبخلاف الالتزامات الاخرى ، التزامات تملك جميع الدول مصلحة قانونية في مراعاتها . ويترتب على ذلك ، في نظر المحكمة كذلك ، ان المسؤولية الناشئة عن انتهاك هذه الالتزامات لا تنشأ فقط ازاء الدولة التي كانت الضحية المباشرة للانتهاك ، وانما تنشأ كذلك ازاء سائر أعضاء الجماعة الدولية ، على أساس أنه ينبغي ، في حالة انتهاك هذه الالتزامات ، اعتبار كل دولة ذات حق في أن تثبت — بالطرق القضائية ، على أصدق الظن — مسؤولية الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع دوليا .

(١١) ان ما سلف من تحليل آراء المحاكم الدولية يبين اذن ان هذه المراجع لا تستبعد ، من حيث المبدأ ، وجود نظم مختلفة لمسؤولية الدولة عن افعال غير مشروعة دوليا . بل هي ، على العكس ،

---

(٤٢٧) I.C.J. Reports 1966, p.47.

(٤٢٨) محكمة العدل الدولية ، مجموعة ١٩٧٠ ، ص ٣٢ .

Digitized by UNOG Library

تبدو أحيانا مؤيدة للفكرة القائلة بأن هناك ، في بعض الافتراضات على الاقل ، شكلا آخر من اشكال المسؤولية يمكن ان يحل محل واجب ازالة الضرر ، وأشخاصا آخرين ، غير الشخص المضرور مباشرة ، قد يؤذن لهم باثبات المسؤولية المترتبة على الفعل غير المشروع . ولكن ما لا يمكن استخلاصه دائما من ذلك هو الاجابة على السؤال التالي : حتى بغض النظر عن رفض ازالة الضرر ، هل يمكن تبرير تطبيق شكل للمسؤولية غير شكل ازالة الضرر ، وأجسم منه بالطبع ، بسبب نوعية محل الالتزام الدولي المنتهك وأهميته لدى الجماعة الدولية ؟ ومع ذلك ، ومهما بدا حتى الآن من ندرة ظهور مثل هذا الرأى في حكم دولي ، فان الفقرة المستشهد بها من حكم محكمة العدل الدولية في قضية Barcelona Traction ، وبوجه خاص النتائج التي يمكن استخلاصها منه فيما يتعلق بالشخص الذى يحق له اثبات المسؤولية ، تبدو بمثابة عامل هام في دعم النظرية التي تقول بوجود نظامين متميزين للمسؤولية الدولية ، وفقا لمحل الالتزام الدولي المنتهك ، وبالتالي تؤسس على هذا التمييز تمييزا بين نوعين مختلفين من افعال الدولة غير المشروعة دوليا .

(١٢) أما سوابق اعراف الدول في هذا الصدد ، فيلاحظ بشأنها ، خلال القرن العشرين ، تطور لا سبيل الى نكرانه . ويجب هنا التمييز بين مرحلتين متتابعتين : المرحلة السابقة للحرب العالمية الثانية ، والمرحلة التي تبدأ عقب انتهاء هذه الحرب . ففي المرحلة الاولى ، كان يبدو أن الفكرة السائدة في قناعة الدول هي ان محل الالتزام المنتهك غير ذى أثر على نظام المسؤولية المنطبق على فعل غير مشروع دوليا ، وان عشر منذ هذه الفترة على ظواهر تطور نحو قناعة اخرى . فالدول التي اشتركت ، تحت اشراف عصبة الامم ، في اعمال تدوين المسؤولية الدولية عن الاضرار الملحقة بالاجانب ، لم تقل قط ، في هذه المناسبة ، بأن من الواجب أن يكون لمحل الالتزام الدولي المنتهك أثر على نظام المسؤولية المرتبط بهذا الانتهاك . ولكن ، اذا كانت ردود الحكومات على " الاستعلام " المقدم من اللجنة التحضيرية لمؤتمر لاهاى المنعقد في ١٩٣٠ (٤٢٩) ، وكذلك المداولات التي جرت داخل المؤتمر (٤٣٠) ، تجيز قطعا ان نؤكد ان الدول كانت في ذلك الوقت تسلّم بالاجماع بأن انتهاك أى التزام دولي يرتب عليها التزاما بازالة الضرر ، فان هذه الردود والمداولات لا تساعد مع ذلك ، بالمقابل ، على ان نستخلص منها كذلك ان الدول ذاتها كانت ترى ان الالتزام بازالة الضرر هو شكل

---

(٤٢٩) جاء في النقطة الثانية من الاستعلام ان الدولة التي تقصّر في مراعاة التزامها " تعتبر مسؤولة وتحق عليها ازالة الحيف بالشكل الذى يكون مناسبا " . انظر : Société des Nations, Bases de discussion...(op.cit.),p.20. وللاطلاع على ردود الحكومات انظر : المرجع نفسه ، ص ٢٠ ومابعدها ، وكذلك الملحق بالجزء الثالث ، ص ٢ .

(٤٣٠) للاطلاع على هذه المداولات انظر : Société des Nations, Actes de la Confé-rence...(op.cit.),p.129 et suiv. وكان نص المادة ٣ التي اعتمدتها اللجنة الثالثة للمؤتمر في القراءة الاولى كما يلي : " تتضمن مسؤولية الدولة واجب ازالة الحيف الواقع باعتباره نتيجة لعدم مراعاة الالتزام الدولي " (المرجع نفسه ، ص ٢٣٧ ؛ وحولية ١٩٥٦ ، المجلد الثاني ، ص ٢٢٦) .

Digitized by UNOG Library

المسؤولية الوحيد الذى ينشأ عن فعل غير مشروع دوليا . هذا الى انه يتبين كذلك من هذه الاعمال ، وان يكن ذلك بطريقة غير مباشرة ، ان الحكومات كانت تسلم باهلية الدولة المضرورة للقيام بأعمال انتقامية ضد الدولة المنتهكة لالتزام دولي يتصل بمعاملة الاجانب (٤٣١) ، وهذا ، بوجه عام ، شريطة ان تكون قد اخفقت قبل ذلك في اقامة دعوى التعويض . كما ان هذه الحكومات متفقة على الاعتراف بوجود عدة اشكال من " ازالة الضرر " يمكن تطبيقها " حسب الظروف " (٤٣٢) . ولكن مواقف الحكومات لا توحي بانها قد ربطت ، بأى شكل من الاشكال ، بين المادة التي يتكون منها محل الالتزام الدولي المنتهك — او بين طابعه الجوهرى نسبيا لدى الجماعة الدولية — وبين امكانية انطباق شكل من اشكال ازالة الضرر بدلا من شكل آخر ، أو بين مشروعية القيام بأعمال انتقامية او عدم مشروعيته . كما ان محل الالتزام المنتهك هو الآخر لم يعتبر ذا أثر على تحديد الشخص المأذون له باثبات مسؤولية الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دوليا (٤٣٣) . فعلى هذه الاسس ، كان وضع تمييز بين فئتين او اكثر من فئات الافعال غير المشروعة دوليا ، تبعا لمحل الالتزام ، أمرا مستبعدا بالفعل . ومن الممكن ، بالتأييد ، الاعتراف بأن الميدان الضيق (معاملة الاجانب) الذى كان في ١٩٣٠ مدارا لاعمال التدوين ، يتصل بمسألة يرجح ان تتيح اقل من غيرها مناسبة لاستباتة التزامات ذات أهمية خاصة ، يمكن ان يكون انتهاكها شديد الخطورة لدى الجماعة الدولية كلها . ولكن ، مع صرف النظر عن ان من الممكن وقوع افعال غير مشروعة دوليا في هذه الفئة في هذا الميدان ايضا ، يبدو انه سيكون من اعتساف الرأى ان يفترض ان مواقف الحكومات كانت ستختلف لو ان الامر اتصل بميادين اخرى ، اذ ينبغي الا ننسى ان هذه المواقف قد صيغت غالبا في عبارات عامة للغاية ولم تكن اذن تنطبق حصرا على الميدان الذى كان محل محاولة التدوين .

---

(٤٣١) تناول " الاستعلام " موضوع الاعمال الانتقامية لا من زاوية الآثار التي يستتبعها انتهاك الالتزام الدولي ، بل من زاوية الظروف النافية للمسؤولية . وللاطلاع على ردود الحكومات انظر : Société des Nations, Bases de discussions...(op.cit.), p.128 et suiv., Supplément au tome III, p.4 et 22. وقد سلّم اساس المناقشة رقم ٢٥ ، المحرر طبقا لردود الحكومات ، بمشروعية ممارسة الاعمال الانتقامية في ظروف معينة .

(٤٣٢) عددت النقطة الرابعة عشرة من " الاستعلام " سلسلة من اشكال الاعمال الانتقامية ، تتراوح بين تنفيذ الالتزام الذى سبق رفض الوفاء به ، وبين التعويضات النقدية وغيرها ، وتتضمن كذلك الغرامات المستحقة على سبيل العقوبة على ارتكاب الانتهاك . والى جانب الالتزام بازالة الضرر الناجم عن الاخلال بالالتزام ، أشار اساس المناقشة رقم ٢٩ ، الذى وضعته اللجنة التحضيرية على ضوء ردود الحكومات ، الى الالتزام " بترضية الدولة التي اضيرت في شخص رعاياها ، في شكل اعتذارات رسمية نوعا ما ، وبمعاقبة الجناة عند الاقتضاء " (Société des Nations, Bases de discussion...(op.cit.) . p.151)

(٤٣٣) انظر الردود على النقطة الثالثة عشرة من " الاستعلام " في (Société des Nations Bases des discussions (op. cit), p. 140 et suiv. et Supplément au V. III. p. 4, 23 et suiv.).

Digitized by UNOG Library

(١٣) وفي الموقف الذى تتخذه الدول في حالات محددة تأكيد لما قلناه منذ قليل. فقد حدث في احيان كثيرة ، لدى نشوب خلافات ناجمة عن انتهاك التزام دولي معين ، ان اصطدمت مواقف الاطراف المعنية حول النقطة التالية : هل تعتبر الدولة المرتكبة للانتهاك ملزمة باعادة وضع الدولة المضرورة الى الحالة التي كانت تتمتع بها قبل الانتهاك ، أم بدفع مبلغ على سبيل التعويض او العقوبة المالية ؟ وكانت هناك نقطة خلاف خطيرة اخرى ، وهي : هل يسوغ للدولة المضرورة ، أم لا يسوغ لها ، توقيع عقوبة على الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع دوليا ؟ وأخيرا ناقشت الاطراف موضوع قيمة التعويض المستحق او حدود العقوبة التي يسمح بها القانون الدولي ، ولكنها لم تثر أمر وجوب الاحتكام الى محل الالتزام المنتهك ، للتدليل على ان الاختيار بين مختلف الاشكال الممكنة للمسؤولية يجب ان يتم على اساس هذا المحل ؛ كما لم يطالب احد بالاحتكام الى محل الالتزام بغية استخلاص آثار ذلك من حيث تحديد الشخص المأذون له باثبات المسؤولية الدولية.

(١٤) على ان ملامح تطور وليد ، كما قلنا آنفا ، بدأت تظهر بالفعل منذ تلك الفترة السابقة للحرب العالمية الثانية . ففي فترة مابين الحربين تواكب ، في الوعي القانوني لاعضاء الجماعة الدولية ، الترسيخ التدريجي لمبدأ تحريم اللجوء الى الحرب كوسيلة لتسوية المنازعات الدولية ، وتوليد الاعتقاد بان الاخلال بهذا التحريم لا يجوز ان يعتبر تجاوزا "كأى تجاوز آخر". ولا حاجة بنا هنا الى التذكير بما كان لبعض المعاهدات الرئيسية المتعددة الاطراف ، ولا سيما ميثاق عصبة الامم وميثاق باريس ، في ذلك الوقت ، من أثر حاسم على تطور الموقف العام للقانون الدولي وقتذاك من مشروعية استخدام القوة لتسوية المنازعات الدولية. ففي هذه الفترة ذاتها ، نجد مشروع "معاهدة المساعدة المتبادلة" ، الذى وضعته عصبة الامم في ١٩٢٣ ، يصف الحرب العدوانية بأنها "جريمة دولية" (٤٣٤) ؛ ونجد الحرب العدوانية توصف ، في ديباجة بروتوكول جنيف لعام ١٩٢٤ لتسوية المنازعات الدولية ، بأنها انتهاك للتضامن الذى يجمع افراد الجماعة الدولية ، وبأنها "جريمة دولية" (٤٣٥) ؛ كما ان القرار الذى اتخذته عصبة الامم في ٢٤ ايلول/سبتمبر ١٩٢٧ اكد بدوره هذا التعريف (٤٣٦) ، وأخيرا جاء في القرار الذى اعتمده المؤتمر السادس لعموم أمريكا في ١٨ شباط/فبراير ١٩٢٨ ، أن الحرب العدوانية تعتبر "جريمة دولية ضد النوع

---

(٤٣٤) انظر : Société des Nations, Journal Officiel, IVe année, No 12, Decembre 1923, p.1521. وقد كانت صعوبة الاتفاق على معنى لفظة "العدوان" هي وحدها التي حالت دون اعتماد المشروع ، وان يكن الاطراف المتعاقدون قد اتفقوا على اعتبار الحرب العدوانية "جريمة دولية".

(٤٣٥) انظر: Société des Nations, Journal Officiel, Supplement Spécial No 21, Octobre 1924, Geneve, 1924, p.21. وقد أقرت الدول الاعضاء في عصبة الامم ، وعددها ٤٨ دولة ، البروتوكول بالاجماع ؛ ثم وقعته ٢٧ دولة ، ولكن لم تصدق عليه الا دولة واحدة.

(٤٣٦) انظر : Société des Nations, Journal Officiel, Supplement Spécial No 53, Octobre 1927, Genève, 1927, p.22. وقد اعتمد القرار بالاجماع.

Digitized by UNOG Library

البشرى (٤٣٧). وصحيح أن هذه الوثائق لم تذكر شيئا عن نظام المسؤولية الواجب تطبيقه في حالة انتهاك حظر ارتكاب العدوان ، ولكن من المستحيل ان تكون الدول قد اقتنعت بان مثل هـــذا الانتهاك ، الذى يوصف بدون تردد بانه " جريمة " ، لا يستتبع عواقب غير تلك التي تترتب عادة على افعال غير مشروعة دوليا ولكنها ادنى خطورة منه بكثير. ففي اليوم الذى يحظر فيه اللجوء الى القوة كوسيلة لمواصلة السياسة الدولية ، لا يمكن الا التسليم ، كنتيجة منطقية ، بان انتهاك مثل هـــذا الحظر يقتضي بالضرورة توقيع عقوبات لها هي ذاتها طابع القسر ، واحتمال التدخل ، على هـــذا القسر ، من جانب اشخاص من اشخاص القانون الدولي غير الدولة التي تعرضت مباشرة للهجوم. هذا الى انه لا ينبغي لنا ايضا ان ننسى ان ميثاق عصبة الامم كان قد نص بالفعل على نظام خاص للمسؤولية عن اى انتهاك للالتزام ، الوارد في الميثاق ، بعدم اللجوء الى القوة لتسوية المنازعات الدوليـــة ، قبل ان تكون اجراءات التسوية السلمية المتاحة قد استخدمت سلفا. فقد تضمنت المادتان ١٦ و ١٧ منه نظاما للمسؤولية يتمثل في فرض "عقـوبات" على "المعتدى" تكون جميع الدول الاعضاء ملزمـــة بتنفيذها ازاءه .

(١٥) ومنذ انتهاء الحرب العالمية الثانية ، على أية حال ، أخذ يتأكد ، على صورة متزايـــدة الجلاء ، الشعور بالحاجة الى تمييز ، داخل اطار الفئة العامة التي تضم افعال الدول غير المشروعة دوليا ، لفئة بذاتها ، تشمل المحظورات ذات الخطورة الاستثنائية. ولا شك أن عدة عوامل قـــد أفضت الى تصاعد هذا الاتجاه. فالذكرى الرهيبة للدمار الذى احدثته الحرب العالمية الثانية على وجه لا مثيل له من قبل ، والثمن المخيف الذى دفع في هذه الحرب من الارواح البشرية والممتلكات والثروات بمختلف انواعها ، والخوف من احتمال تجدد الآلام السابقة وحتى من اختفاء اعداد كبيرة من البشر وزوال كل اثر للحضارة من جراء نشوب نزاع جديد تستخدم فيه كل ترسانة اسلحة التدمير الشامل ، كل هذه العوامل قد رسّخت في وعي الشعوب الايمان بأن حظر اللجوء الى القوة كوسيلـــة لتسوية المنازعات الدولية أمر ذو اهمية فائقة . كما ان شعور الاشمئزاز الذى خلفته المذابح المنظمة لملايين البشر على يد النظام النازى ، والغضبة التى استشعرها الناس ازاء الوان الاعتداء البالغة القسوة على حياة الانسان وكرامته ، قد سلّطا النور على ان من الضرورى العمل على ان يتضمن قانون الجماعة الدولية ذاتها في المقام الاول ، لا القانون الداخلي للدول فقط ، قواعد امرية تكفل حماية واحترام الحقوق الاساسية للشعوب وللشخص الانساني ؛ كما ان ذلك كله قد دفع الى التأكيد البالغ القوة لتحريم جرائم الابادة الجماعية ، والفصل العنصرى ، وما الى ذلك من ممارسات لا انسانيـــة . ثم كانت مؤازرة طبقات عريضة من سكان العالم للكفاح التحررى الذى تخوضه الشعوب الخاضعة للسيطرة الاستعمارية ، والعزم الراسخ لدى هذه الشعوب على الذود عن نعمة الحرية الكبرى التي اصبحـت تنعم بها اليوم ، العاملين الفاصلين اللذين افضيا الى الاعتراف المؤكد بحق كل شعب في أن يصبح له كيان سياسي مستقل ، والى الحظر العام ، لأى تصرف يهدد استقلال دولة أخرى. وفي فـــترة احدث عهدا ، شهدنا ضرورات النمو الاقتصادى والاجتماعي للشعوب والدول ، والانجازات الرائعة ، وكذلك المخاطر الرهيبة ، لتقدم العلم والتكنولوجيا ، تبعث الدول على ادراك الحاجة القاهرة الى

---

(٤٣٧) اعتمد القرار باجماع الدول الواحدة والعشرين التي حضرت المؤتمر .

Digitized by UNOG Library

حماية اهم الثروات البشرية المشتركة ، وبوجه خاص الى صون البيئة البشرية والحفاظ عليها لمصلحة الاجيال الحاضرة والمقبلة . كذلك ظهرت الى الوجود قواعد جديدة في القانون الدولي ، وأخرى كانت لا تزال في دور التكوين فاستقرت وتولدت ، وأخرى سوى هذه وتلك كانت موجودة بالفعل فاكتسبت حيوية جديدة ودلالة اغنى بالقوة ؛ وهذه القواعد تضع على عاتق الدول التزامات لا بد من احترامها لأن فيه استجابة لاهتمام جماعي متعاظم لدى الجماعة الدولية بأسرها . وقد تصاعد ، بالتدريج كذلك ، الايمان بأن أى انتهاك للالتزامات التي تفرضها قواعد من هذا النوع لا يمكن ان يعتبر ويعامل على اساس انه تجاوز "كأى تجاوز اخر" ، بل يمثل بالضرورة فعلا غير مشروع دوليا اخطر من ذلك بكثير ، وجريمة لا بد أن توصف بوصف اخر ، وبالتالي لا بد ان تخضع لنظام آخر من نظم المسؤولية .

Digitized by UNOG Library

(١٦) وهناك ثلاث معطيات ترى اللجنة أن لها دلالة هامة في التدليل على هذا الايمان ، بشكل مباشر أو غير مباشر ، وهي : (أ) الاعلان ، الذى تأكد مؤخرا في اطار قواعد القانون الدولي ، بأن هناك فئة خاصة متميزة من القواعد التي تدعى "أمرية" أو "ملزمة" "jus cogens" ؛ (ب) ظهور المبدأ القائل بأن الفرد ـ العضو الذى ينتهك بتصرفه التزامات دولية ذات مضمون معين ، يجب أن يعتبر هو ذاته ، وعلى رغم كونه قد تصرف بوصفه عضوا للدولة ، مستحقا شخصيا للعقاب ، الذى يتم بمقتضى قواعد في القانون الجنائي الداخلي تتسم بصرامة بالغة ؛ (ج) كون ميثاق الأمم المتحدة يرتب عواقب محددة بشكل خاص على انتهاك التزامات دولية معينة .

(١٧) ففي ما يتصل بالنقطة الاولى ، لا تكاد تكون هناك ضرورة لأن نستعرض هنا كل المسار الذى أفضى الى التمييز المسجل رسميا ، في اطار القواعد العامة للقانون الدولي ، لفئة خاصة من القواعد "الملزمة" . وجدير بالتنويه أن ظهور هذا النوع من القواعد ، على الصعيد الدولي أيضا ، يؤكد أن أعضاء الجماعة الدولية يضعون موضع الاعتبار ، في تفكيرهم القانوني ، محل الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي على الدول ، وذلك بقصد التمييز بين نوعين من القواعد ، وبالتالي بين نوعين من الالتزامات القانونية ، هذا التمييز الذى يستتبع أن يكون لانتهاكات هذين النوعين المختلفين من الالتزامات آثار قانونية مختلفة . وقد بلغ من اهتمام جماعة الدول بمضمون القواعد الملزمة الدولي أنها لجأت الى تحريم خرق هذه القواعد باتفاق خاص بين اثنين أو أكثر من أعضاء هذه الجماعة ، كما نصت على ذلك المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا (٤٣٨) . ومن الصحيح أن تحريم خرق قواعد معينة لا يقتضي بالضرورة وبشكل تلقائي وجوب اخضاع انتهاك الالتزامات المترتبة عليها لنظام مسؤولية يختلف عن ذلك المرتبط بانتهاك التزامات تنشئها القواعد الأخرى . ولكن مما يصعب تصوره أن يكون التفكير القانوني للدول ازاء فكرة عدم جواز خرق قواعد معينة قد تطور دون أن يواكبه تطور مماثل في مجال مسؤولية الدول ، اذ أنه سيكون وقوعا في التناقض أن يستمر في تطبيق النتائج ذاتها على انتهاك التزامات مترتبة على قواعد تعرّف بأنها "ملزمة" وعلى انتهاك التزامات مترتبة على القواعد المسموح بالخروج عنها عن طريق اتفاقات خاصة . وكذلك سيبدو من التناقض ، في حالة انتهاك قاعدة لها من الأهمية بالنسبة للجماعة الدولية كلها ما يبرر وصفها بأنها "ملزمة" ، أن نرى أن علاقة المسؤولية لا تزال تقوم بين الدولة المرتكبة للانتهاك والدولة المضرورة مباشرة بهذا الانتهاك دون سواهما .

(١٨) واتفاقية فيينا ، في المادة ٥٣ منها ، تعطي تعريفا عاما للقواعد التي يجب اعتبارها ذات طابع ملزم (jus cogens) . ومن عناصر هذا التعريف أن أى قاعدة من هذا النوع يجب أن

---

(٤٣٨) تنص المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا على ما يلي : "تعتبر باطلة كل معاهدة تتعارض، وقت ابرامها ، مع احدى القواعد الملزمة في القانون الدولي العمومي . ولأغراض هذه الاتفاقية ، تعتبر من القواعد الملزمة في القانون الدولي العمومي كل قاعدة تقبلها وتعترف بها الجماعة الدولية للدول في مجموعها بوصفها قاعدة لا يجوز خرقها ، ولا يمكن تعديلها الا بقاعدة أخرى في القانون الدولي العمومي لها نفس الطابع" .

Digitized by UNOG Library

" تقبلها وتعترف بها بهذه الصفة الجماعة الدولية للدول في مجموعها " . والهدف من هذا التعريف هو أن يكون معيارا للدول وللمحاكم الدولية (٤٣٩) بقصد استبانة هذه القواعد على وجه ملموس . فالاتفاقية ، ومثلها مشروع المواد الذى وضعته لجنة القانون الدولي وكان أساسا لصياغتها ، لا تعطي اذن أمثلة محددة لقواعد ملزمة في القانون الدولي العمومي . ومع ذلك ، ففي المداولات التي جرت في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة قبل انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات ، وكذلك في المؤتمر ذاته ، ذكر بعض ممثلي الدول أحيانا عدة أمثلة لقواعد يرون أن لها مثل هذا الطابع . ويمكن القول ، بصفة عامة ، أن معظم الأمثلة التي ذكروها تتفق ، من حيث الجوهر ، مع الأمثلة التي ساقها أعضاء لجنة القانون الدولي في الفقرة (٣) من التعليق على المادة ٥ من مشروع المواد الخاص بقانون المعاهدات ، حيث نجد من أمثلة المعاهدات " الباطلة " بوصفها تتضمن خرقا لقاعدة ملزمة في القانون الدولي :

" . . . (أ) المعاهدة التي يراد بها استخدام القوة استخداما غير قانوني للقوة خلافا لمبادئ الميثاق ؛ (ب) المعاهدة التي يراد بها القيام بأى عمل آخر يعتبر جريمة في نظر القانون الدولي ؛ (ج) المعاهدة التي يراد بها أن تعمل أو تتستر على تجارة الرقيق أو القرصنة أو الابادة الجماعية أو ما اليها من أعمال ، وهي أعمال تلزم كل دولة بالمؤازرة في قمعها . . . وقد ذكرت ، بين الأمثلة الأخرى الممكنة ، المعاهدات التي تنتهك حقوق الانسان ، أو تساوى الدول ، أو مبدأ تقرير المصير . . . "(٤٤٠) .

(١٩) ولا تبدو النقطة الثانية أقل دلالة ، من حيث الأغراض التي يدور حولها البحث هنا . فمن المعروف أن القانون الدولي اليوم يكلف الدول بقمع الجرائم المسماة " جرائم في القانون الدولي " ("crimes under international law" بالانكليزية ، و "crimes de droit international" بالفرنسية)؛ وتندرج في هذه الفئة الفردة " الجرائم ضد السلم " ، و " الجرائم ضد الانسانية " و " جرائم الحرب " ذاتها (٤٤١) .

---

(٤٣٩) تتضمن المادة ٦٦ من اتفاقية فيينا اجراء للتسوية القضائية أمام محكمة العدل الدولية أو التحكيم ، لحل المنازعات التي تتعلق بتطبيق أو تفسير مواد الاتفاقية المتصلة بالقواعد " الملزمة " .

(٤٤٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الحادية والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/6309/Rev.1) . ومن المهم أن نلاحظ أن بعض الأعضاء قد ركزوا ، وهم يقدمون هذه الأمثلة ، على ضرورة عدم الظن بوجود تماثل ، من حيث النطاق ، بين مفهوم القواعد " الملزمة " في القانون الدولي ، ومفهوم " الجرائم في نظر القانون الدولي " ، هذا المفهوم الذى يعتبرونه أضيق نطاقا .

(٤٤١) ثبتت الجمعية العامة ، في قرارها ٩٥ (د — ١) المؤرخ في ١١ كانون الاول / ديسمبر ١٩٤٦ ، مبادئ القانون الدولي التي يعترف بها النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ والحكم الصادر عن هذه المحكمة . وفي القرار ١٧٧ (د — ٢) المؤرخ في ٢١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٧ ، كلفت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي بصياغة هذه المبادئ ، واعداد مشروع لقانون الجرائم المرتكبة

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

(٢٠) ونظام قمع هذه " الجرائم " المنصوص عليها في القانون الدولي فيما بعد الحرب العالمية الثانية يتميز ، كما ذكرنا من قبل ، بأنه يعتبر الأشخاص المرتكبين لتصرفات صدرت عنهم بوصفهم أعضاء للدولة " مستحقين للعقاب " ، ولكنه يتميز كذلك بالاعتراف لمحاكم دول أخرى غير الدولة التي ينتمي

(تابع الحاشية رقم ٤٤١)
ضد سلم البشرية وأمنها . وفي ١٩٥٠ ، وضعت لجنة القانون الدولي صيغة لمبادئ القانون الدولي التي كرّسها النظام الأساسي لمحكمة نورمبرغ والحكم الصادر عن هذه المحكمة (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة ، الملحق رقم ٩ (A/1316) ؛ وحولية ١٩٥٠ ، المجلد الثاني). ويقضي المبدأ الأول بأن أي فرد يرتكب عملا يشكل جريمة في القانون الدولي ، يعد مسؤولا عن هذا الفعل ويقع تحت طائلة العقاب ؛ ويعدد المبدأ السادس جرائم القانون الدولي التالية :

" (أ) الجرائم ضد السلم :
' ١ ' التخطيط لحرب عدوانية أو حرب تتم انتهاكا لمعاهدات واتفاقات والتزامات دولية ، والاعداد لهذه الحرب وشنّها أو مواصلتها ؛
' ٢ ' الاشتراك في خطة متفق عليها أو في مؤامرة لتنفيذ واحد من الأعمال المشار اليها في الفقرة الفرعية ' ١ '.

(ب) جرائم الحرب :
انتهاكات قوانين الحرب وتقاليدها ، ومنها ، على سبيل المثال لا الحصر قتل المدنيين في الأقاليم المحتلة أو اساءة معاملتهم أو نفيهم الى للاشغال الشاقة أو لأي غرض آخر ، وقتل أو اساءة معاملة أسرى الحرب أو الاشخاص في البحر ، واعدام الرهائن ، ونهب الممتلكات العامة أو الخاصة ، والتدمير الوحشي للمدن أو القرى أو التخريب الذي لا تبرره المقتضيات الحربية .

(ج) الجرائم ضد الانسانية :
القتل والابادة والاسترقاق والنفي ، أو أي عمل آخر لا انساني يرتكب ضد أي سكان مدنيين ، أو التصرفات الاضطهادية لأسباب سياسية أو عنصرية أو دينية ، حين ترتكب هذه الأعمال أو التصرفات الاضطهادية في أعقاب جريمة ضد السلم أو جريمة حرب ، أو تكون متصلة بهاتين الجريمتين " .

وقد رفعت لجنة القانون الدولي الى الجمعية العامة في ١٩٥٤ النص المنقح لمشروع قانون الجرائم المرتكبة ضد سلم البشرية وأمنها (المرجع نفسه (A/2693) ، ص ١١ و ١٢ ؛ وحولية ١٩٥٤ ، المجلد الثاني ، ص ١٤٩ — ١٥٢). وتنص المادة الاولى ، من مشروع القانون على أن " الجرائم المرتكبة ضد سلم البشرية وأمنها " المعرفة في القانون هي " جرائم في القانون الدولي ، ويعاقب الافراد المسؤولون عنها " . وتحدد المادة ٢ الاعمال المختلفة التي يعتبرها المشروع " جرائم مرتكبة ضد سلم البشرية وأمنها " . ويقتصر المشروع على تناول " الجرائم " التي تخل بصون السلم والأمن

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

اليها الأعضاء المذكورون بحق المحاكمة على هذه التصرفات والمعاقبة عليها (٤٤٢)، وهو حق يعتبر كذلك واجبا في أحيان كثيرة. وما في ذلك من خروج على المعايير المعتادة في القانون الدولي جلي لا يحتاج الى بيان. وعلاوة على ذلك، أعلنت "مبادئ للتعاون الدولي" لأغراض البحث عن

(تابع الحاشية رقم ٤٤١)

الدوليين أو تعرضه للخطر. وفي ١٩٥٧، أجّلت الجمعية العامة النظر في مشروع القانون الى أن تعاود بحث مسألة تعريف العدوان. وفي ١٩٦٨، تقرر عدم معاودة النظر في المسألة ولا في مسألة اختصاص القضاء الجنائي الدولي، وتأجيل النظر في كلتيهما الى دورة لاحقة، عندما تكون الأعمال الرامية الى وضع تعريف للعدوان قد حققت تقدما أكبر. ومع ذلك فقد عقدت، تحت اشراف الأمم المتحدة، اتفاقيات دولية خاصة تتناول "جرائم في القانون الدولي"، ومنها، مثلا، اتفاقية منع جريمة ابادة الأجناس وقمعها، المعقودة في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨ (الأمم المتحدة مجموعة المعاهدات، المجلد ٧٨، ص ٢٧٧)، واتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الانسانية، المعقودة في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٨ (المرجع نفسه، المجلد ٧٥٤، ص ٧٣)، والاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري والمعاقبة عليها، المعقودة في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٣ (لم تدخل حيز النفاذ بعد. وللاطلاع على النص، انظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والعشرون، الملحق رقم ٣٠ (A/9030)، ص ٢١٦ بالعربية). وقد اعتمد مؤتمر للمفوضين، انعقد تنفيذا لأحكام قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٦٠٨ (د - ٢١)، الاتفاقية التكميلية لالغاء الرق وتجارة الرقيق والنظم والعادات المشابهة للرق، والمعقودة في ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٥٦ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٦٠، ص ٢٥٣). وتنوه ديباجة الاتفاقية التكميلية بأن الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي وصفته الجمعية العامة بأنه المثل الأعلى المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب والأمم، يقضي بأنه لا يجوز استرقاق أو استعباد أي شخص، وبأنه يحرم الاسترقاق وتجارة الرقيق بكافة صورهما.

(٤٤٢) على العموم، يعترف للدولة التي ترتكب هذه الجرائم في اقليمها بأنها ذات هذا "الحق - الواجب" في معاقبة مرتكبيها، سواء كان هؤلاء أعضاء لهذه الدولة أم لا. انظر على سبيل المثال: القرار ٣ (د - ١) الخاص بتسليم ومعاقبة مرتكبي جرائم الحرب، الذي اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ شباط/فبراير ١٩٤٦؛ والمادة السادسة من اتفاقية قمع جريمة ابادة الأجناس؛ والفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة ٣٠٧٤ (د - ٢٨) المؤرخ في ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣، والمتضمن "مبادئ التعاون الدولي في اكتشاف واعتقال وتسليم ومعاقبة الأشخاص المذنبين في جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الانسانية". وتضاف أحيانا، الى ولاية الدولة التي ترتكب الجرائم في اقليمها، ولاية محكمة جنايات دولية قد تنشأ عند الاقتضاء (المادة ٦ من اتفاقية قمع جريمة ابادة الأجناس). وأخيرا ليس هناك ما يمنع، في بعض الحالات، أن تعمد أي دولة لها ولاية على مرتكبي جرائم القانون الدولي الى معاقبتهم بمقتضى قانونها الداخلي الخاص (المادة الخامسة من اتفاقية الفصل العنصري).

Digitized by UNOG Library

" الأشخاص المذنبين في جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الانسانية "(٤٤٣) واعتقالهم وتسليمهم. وتستبعد هذه المبادئ كذلك امكانية منح حق اللجوء الاقليمي " لأى شخص توجد دواع جدية للظن بارتكابه جريمة ضد السلم أو جريمة حرب أو جريمة ضد الانسانية "(٤٤٤)؛ وتستبعد أيضا امكانية رفض تسليم هؤلاء الأشخاص بذريعة الطابع " السياسي " للجرائم التي ارتكبوها (٤٤٥). وأخيرا، واغفت الدول على الالتزام باعتبار الجرائم المشار اليها " غير قابلة للتقادم "(٤٤٦).

(٢١) على أن من الضرورى، بعد ما ذكرنا، أن نبادر الى التنويه بأنه سيكون من الخطأ أن نرى، في " الحق — الواجب " المعترف به لبعض الدول في معاقبة الأشخاص المرتكبين لجرائم من النوع المذكور، " الشكل الخاص " من المسؤولية الدولية الواجب تطبيقه على الدولة في الحالات المذكورة(٤٤٧). ذلك أن الالتزام بالمعاقبة الشخصية للأفراد الأعضاء المذنبين في جرائم مرتكبة ضد السلم، وضد الانسانية، وغير ذلك، لا يشكل في نظر اللجنة شكلا من أشكال المسؤولية الدولية للدولة، كما أن مثل هذه المعاقبة لا تستنفد بالتأكيد مواصلة المسؤولية الدولية الواقعة على عاتق الدولة ازاء الأفعال غير المشروعة دوليا التي تنسب اليها في مثل تلك الحالات كنتيجة لتصرف أعضائها. فعقاب المسؤولين من الجهاز الحكومي الذين شنوا حربا عدوانية أو دبروا عملية ابادة جماعية لا يعفي الدولة ذاتها، مع ذلك، من مسؤوليتها الدولية عن مثل هذا الفعل. وعلى العكس من ذلك، ليس بالضرورة صحيحا أن أية " جريمة قانون دولي " يرتكبها أحد أعضاء الدولة، ويعتبر مرتكبها مستحقا شخصيا للعقاب، رغم صفته كعضو في الدولة، يجب أن تعتبر بصورة آلية، بالنسبة للدولة،

---

(٤٤٣) انظر الفقرات ٢ و ٤ و ٥ و ٦ و ٨ و ٩ من القرار ٣٠٧٤ (د — ٢٨) المؤرخ في ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣، والمشار اليه آنفا.

(٤٤٤) انظر الفقرة ٧ من القرار ٣٠٧٤ (د — ٢٨)، والفقرة ٢ من المادة ١ من " اعلان اللجوء الاقليمي " الذى أصدرته الجمعية العامة في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧ [القرار ٢٣١٢ (د — ٢٢)].

(٤٤٥) انظر، على سبيل المثال، المادة السابعة من اتفاقية قمع جريمة ابادة الأجناس، والمادة الحادية عشرة من اتفاقية الفصل العنصرى.

(٤٤٦) انظر اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الانسانية.

(٤٤٧) يبدو من الواضح انه لا سبيل للحديث عن مسؤولية دولية " جزائية " للدولة في معرض امكان انزال عقوبات بأشخاص بعض أعضائها، سواء حدث ذلك في بلد أو في آخر. ويضاف الى ذلك أنه حتى لو أردنا أن نتصور، بشكل أدق، أن مسؤولية الدولة عن تطبيق تدابير قمعية وبدنية فعلا هي مسؤولية دولية جزائية، فان من المشكوك فيه أن تكون هناك جدوى لتضمين القانون الدولي فئات قانونية معينة من القانون الداخلي. وللأغراض المطروحة هنا للبحث، ليس المهم أن نعرف هل المسؤولية المترتبة على الدولة من جراء انتهاك التزام ذى مضمون محدد هي مسؤولية دولية " جزائية " أم لا، بقدر ما يهم أن نعرف هل هي مسؤولية " مختلفة "، أم غير مختلفة، عن تلك التى تترتب على انتهاك الالتزامات الدولية الاخرى الواقعة على عاتق الدولة.

Digitized by UNOG Library

لا مجرد فعل غير مشروع دوليا ارتكبته هذه الدولة ، بل أيضا فعلا يرتب على هذه الدولة شكلا "خاصا" من المسؤولية . فما يهم في المسألة التي تشكل موضوع هذه المادة ، هو أن اعتبار أعضاء الدولة المرتكبين لتصرفات معينة مستحقين للعقاب بصفة شخصية أمر يكتسب أهميته على الخصوص من كونه يثبت ، بصورة قاطعة ، الأهمية الفائقة التي توليها الجماعة الدولية اليوم لاحترام التزامات ذات محل معين . هذا الى أنه ليس من قبيل المصادفة أن الالتزامات الموصوفة في الفقرات السابقة ، والتي نص على انزال عقاب شخصي بمن ينتهكها ، هي الى حد كبير نفس الالتزامات التي تفرضها بعض القواعد "الملزمة" . فالمضمون البالغ الأهمية لبعض الالتزامات الدولية ، وكون مراعاتها شرطا أساسيا في الواقع لحياة المجتمع الدولي ، هما العاملان اللذان أديا ، في حالات عديدة على الأقل ، الى استبعاد أى امكانية للخروج على القواعد التي تفرض هذه الالتزامات عن طريق عقد اتفاقيات خاصة . وهما كذلك العاملان اللذان جعلا انتهاك هذه القواعد شيئا مختلفا بالمرة عن الاخلال بالتزامات أخرى . ويبدو أن ضرورة الحيلولة دون انتهاك التزامات لها مثل هذه الأهمية تبرر ، في وقت واحد ، اعتبار "الفرد — العضو" المرتكب لمثل هذا الانتهاك مستحقا شخصيا للعقاب ، واخضاع الدولة التي ينتمي اليها العضو المذكور لنظام خاص "من المسؤولية الدولية" .

(٢٢) أما تأثير النقطة الثالثة ، المذكورة في الفقرة (١٦) من التعليق على هذه المادة ، على المسألة المطروحة هنا ، فأمر واضح . فهذا التأثير ينبع من كون ميثاق الأمم المتحدة ، وهو يصوغ الالتزام "الاولي" الذى ينبغي اعتباره اليوم الالتزام — أو مجمل الالتزامات — الأكثر أهمية في القانون الدولي ، قد قرن هذه الصياغة بتحديد واضح للعواقب التي تنطبق على أى انتهاك للالتزام المذكور . ولعل من المفيد أن نوجز هنا النظام الذى وضعه الميثاق في هذا الصدد . فقد نصت الفقرة ٣ من المادة ٢ على أن "يعرض جميع أعضاء الأمم المتحدة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية، على وجه لا يجعل السلم والأمن الدوليين وكذلك العدل عرضة للخطر" (٤٤٨) . وهذا المبدأ يكمله المبدأ الآخر الوارد في الفقرة ٤ من المادة ٢ ذاتها ، التي تنص على مايلي :

> "يمتنع أعضاء الهيئة جميعا ، في علاقاتهم الدولية ، عن التهديد بالقوة او استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة" .

وضمانا لاحترام الالتزام ، الوارد بهذه الصيغة ، من قبل الدول الأعضاء وحتى الدول غير الأعضاء (٤٤٩) ، نص الفصل السابع من الميثاق على امكان الاضطلاع اما "بأعمال منع" ضد انتهاك

---

(٤٤٨) تترتب على هذا الحكم مجموعة أحكام الفصل السادس (في حل المنازعات حلا سلميا) من الميثاق ، المواد من ٣٣ الى ٣٨ .

(٤٤٩) تنص الفقرة ٦ من المادة ٢ على أن "تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين" .

Digitized by UNOG Library

للسلم يتبدى خطره ، أو "بأعمال قمع" تستهدف اعادة السلم والأمن الدوليين الى نصابهما في حالة وقوع الانتهاك (٤٥٠). أما اختصاص تقرير ما اذا كان "قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان" فتسنده المادة ٣٩ الى مجلس الأمن الذى يفترض فيه ، بعد هذا التقرير ، أن "يقدم توصيات أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير . . . لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصابهما" . أما هذه التدابير ، التي تؤكد أحكام كثيرة كل التأكيد صفتها "الجماعية" (٤٥١) ، فان المادة ٤١ تورد منها ما لا يتطلب استخدام القوة المسلحة (٤٥٢) ، وتورد المادة ٤٢ ما يتطلب استخدام مثل هذه القوة اذا كانت التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به (٤٥٣). وعلاوة على ذلك ، تنص المادة ٥١ كذلك على أن في الامكان ، بانتظار أن يستطيع مجلس الأمن اتخاذ التدابير اللازمة لتنظيم وتنفيذ مثل هذا "العمل القمعي الجماعي" ، القيام "بتدابير قمع" فورية ، فردية أو جماعية ، كما تنص ، لتيسير استخدام القوة "للدفاع عن النفس" بصورة محددة ، على الرفع المؤقت للحظر العام المفروض على استخدام القوة. وينطبق هذا الرفع على الدولة العضو ضحية العدوان المسلح ، وكذلك على أعضاء آخرين يعتبرون أنفسهم كذلك مهددين بعمل المعتدى ، أو مجرد مرتبطين بضحية العدوان باتفاقات أمن جماعي ، وخصوصا بواحد من تلك الاتفاقات الاقليمية التي هي موضوع الفصل الثامن (المواد ٥٢ الى ٥٤ من الميثاق (٤٥٤). وتكمل المادتان ٥ و ٦ اطار أحكام الميثاق من حيث نتائج انتهاك أحد الالتزامات القانونية التي حددها الميثاق في مجال مواصلة تحقيق المقاصد المؤسسية للأمم المتحدة (٤٥٥). وينص أول هذين الحكمين على امكان وقف أى عضو "اتخذ مجلس الأمن قبله عملا

---

(٤٥٠) استخدم هذان المصطلحان في المادة ٥ .

(٤٥١) تنص الفقرة ٥ من المادة ٢ بصفة عامة على أن "يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون الى الأمم المتحدة في أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع أو القمع" . والأحكام التي تؤكد الطابع الجماعي للتدابير التي يمكن أن يتخذها مجلس الأمن هي أحكام المواد ٤٣ و ٤٥ و ٤٨ و ٤٩ و ٥٠ .

(٤٥٢) يمكن أن تشمل هذه التدابير "وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا ، وقطع العلاقات الدبلوماسية" .

(٤٥٣) العمل الذى يجوز لمجلس الأمن القيام به "يمكن أن يشمل المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة" .

(٤٥٤) اكتسبت هذه الاتفاقيات ، وبوجه عام كل نظام الضمانات الوارد في المادة ٥١ ، أهمية متزايدة بعد استحالة تحقيق الاتفاقات الأخرى التي كان من المفروض عقدها بمقتضى المادة ٤٣ وحتى استحالة تنفيذ تدابير حفظ الأمن في فترة الانتقال ، المنصوص عليها في المادة ١٠٦ (الفصل السابع عشر) .

(٤٥٥) يبدو للوهلة الاولى أن الفقرة ٢ من المادة ٩٤ من الميثاق تمدّ الى كافة الالتزامات القانونية الدولية ، بشكل غير مباشر ، الضمانات التي وضعت خصيصا لمراعاة الالتزامات

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

من أعمال المنع أو القمع " عن " مباشرة حقوق العضوية ومزاياها " . وينص الحكم الثاني على جواز فصل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، " اذا أمعن في انتهاك " مبادئ الميثاق ، من المنظمة .

(٢٣) ولا ترى اللجنة ، لأغراض صياغة هذه المادة ، ضرورة للخوض في تحليل نظرى لمختلف التدابير التي يمكن اتخاذها في اطار منظومة الأمم المتحدة بغية تحديد ما يمكن أن يوصف منها ، من وجهة نظر قانونية بحتة ، بأنه " عقوبات " . كما لا ترى اللجنة ضرورة لاستعراض تاريخ الظروف التي حالت ، جزئيا على الأقل ، دون اقامة النظام المنصوص عليه في الفصل السابع من الميثاق ، أو ضرورة لأن تبحث هنا المدى الذى تم بلوغه في الاستعاضة جزئيا عن حق مجلس الأمن في العمل عن طريق قرارات ملزمة للدول ، بالاستفادة مما للمجلس المذكور من قدرة على العمل عن طريق اصدار توصيات ، أو من قدرة الجمعية العامة على اصدار توصيات تستند ، مثلا ، الى قرار " الاتحاد لصون السلم " المؤرخ في ٣ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٠ [قرار الجمعية العامة ٣٧٧ (د — ٥)]. وأخيرا ، لا محل أيضا لاجراء تحليل هنا للاجراءات التي اتبعت عمليا بصدد " عمليات صون السلم " أما الأمر ذو الأهمية حقا في موضوع صياغة هذه المادة فهو ، على عكس ذلك ، أن نستبين كيف يتم تحديد فئات الالتزامات القانونية الرئيسية التي يتقصد ميثاق الأمم المتحدة ضمان الاحترام لها ، والتى نص على تدابير قمع خاصة لحالات انتهاكها .

(تابع الحاشية رقم ٤٥٥)

المفروضة على الدول الأعضاء بغية مواصلة تحقيق المقاصد المؤسسية للمنظمة . أما الواقع فهو أنه ليس هناك سوى التزام واحد مشمول ، بمقتضى هذا الحكم ، بضمان امكان قيام مجلس الأمن بعمل ما ، ونعني به الالتزام الذى تفرضه على الدول الأعضاء الفقرة ١ من المادة ذاتها ، والذى يقضي بأن " يتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بأن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية يكون طرفا فيها " . أما الحق الذى تعطيه الفقرة ٢ من المادة ٩٤ للدولة المعنية بالالتجاء الى مجلس الأمن فهو ، بشكل ما ، في النظام القضائي للأمم المتحدة ، نظير لما كان في القانون الدولي العمومي التقليدى من حق في تطبيق تدابير انتقامية قبل الدولة التي كانت ترفض تنفيذ التزام ازالة الضرر ، المفروض عليها لقاء فعل غير مشروع دوليا . وفي هذا الصدد يجب أن نلاحظ أيضا أن " اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة " الذى اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ٢٦٢٥ (د — ٢٥) المؤرخ في ٢٤ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٠ ، يعلن ، كنتيجة من نتائج المبدأ القائل بامتناع جميع الدول في علاقاتها الدولية عن التهديد بالقوة أو استخدامها ، ان على هذه الدول واجب الامتناع عن الأعمال الانتقامية " التي ينطوى على استخدام القوة " . ومن ناحية أخرى ، بمناسبة العمل العسكرى البريطاني الذى جرى في حريب (الجمهورية العربية اليمنية) في ٢٨ آذار / مارس ١٩٦٤ ، أدان مجلس الأمن ، في قراره ١٨٨ (١٩٦٤) المؤرخ في ٩ نيسان / ابريل ١٩٦٤ ، الأعمال الانتقامية " بوصفها منافية لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها " .

Digitized by UNOG Library

(٢٤) وفي رأى اللجنة أن العناصر الأساسية التي تساعد على الرد على مثل هذا السؤال يقدمها الحكم السابق ذكره في الفقرة ٤ من المادة ٢ من الميثاق ، التي بها تتعهد الدول الأعضاء بعدم اللجوء الى التهديد بالقوة أو استخدامها ، وكذلك الأحكام الواردة في المادة ١ والتي تعدد مقاصد الأمم المتحدة : منع الأخطار التي تهدد السلم وازالتها ، وقمع جميع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وضمان احترام مبدأ التسوية في الحقوق بين الشعوب وحق كل منها في تقرير مصيره ، واحترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا ، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء . وفي موضوع هذه الأحكام الأساسية ، يتوجب علينا أيضا أن نشير الى أن الالتزامات الواردة في أحكام الميثاق المذكورة قد أصبحت بالفعل ، حسب الرأى العام ، جزءا من العرف الدولي ، وأصبحت تلزم كل الدول ، سواء كانت أعضاء في الأمم المتحدة أم لم تكن (٤٥٦) .

(٢٥) وقد ربط الميثاق بين امكان القيام بعمل من أعمال القمع ضد دولة ما ، تضطلع به وتنظمه الأمم المتحدة ذاتها ، وبين العمل على تحقيق المقصد الأول من بين المقاصد (الفقرة ١ من المادة الاولى) المنوطة بالمنظمة ، وهو المقصد الذى اعتبره واضعو الميثاق بلا جدال أهم المقاصد على الاطلاق لبقاء المجتمع الدولي واستمراره . فالأفعال غير المشروعة دوليا ، التي شرع هذا الحق الاستثنائي في اللجوء الى عمل جماعي من أعمال القمع من أجل منعها وقمعها ، تتلخص في العبارات الثلاث : " تهديد السلم " ، و " الاخلال بالسلم " و " العمل العدواني " ، التي ذكرت كذلك في المادة الافتتاحية للفصل السابع (المادة ٣٩) . وهذا يفسّر كثافة الجهود التي بذلت ، في اطار الأمم المتحدة ، للتوصل الى تعريف لمفهوم العدوان ، وهي جهود تكللت أخيرا بالنجاح بعد اقرار " تعريف العدوان " في قرار الجمعية العامة ٣٣١٤ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٤ (٤٥٧) . وهذا التعريف يصور العدوان بأنه " أفدح صور الاستخدام غير المشروع للقوة وأخطرها " ، ويصف هو أيضا الحرب العدوانية بأنها " جريمة ضد السلم ترتب مسؤولية دولية " ، ثم يعدد قائمة طويلة من الأعمال " التي تنطبق صفة العمل العدواني على أى منها " ، موضحا أن الأعمال المعددة بهذه الصورة ليست جامعة مانعة ، وأن لمجلس الأمن أن يحكم بأن أعمالا

---

(٤٥٦) جاء تأكيد لهذه الحقيقة في " اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة " . كما تضمنت نصوص اخرى تأكيدا مجددا رسميا لصحة مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه صحة كلية مطلقة " من حيث هي أساس العلاقات بين الدول " ، بصرف النظر عن حجمها أو موقعها الجغرافي أو مستوى نمائها أو نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ؛ ومن هذه النصوص " الاعلان الخاص بتعزيز الأمن الدولي " الذى اصدرته الجمعية العامة في قرارها ٢٧٣٤ (د — ٢٥) المؤرخ في ١٦ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧٠ ، والذى جاء فيه أن " خرق تلك المبادئ لا يمكن تبريره أيا كانت الظروف " .

(٤٥٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ٣١ (A/9631) ، ص ٣٤١ — ٣٤٥ في النص العربي .

Digitized by UNOG Library

أخرى تشكل عدوانا بمقتضى الميثاق ، اذ أنه ينبغي بوجه خاص "أن ينظر في مسألة البت في أمر ارتكاب العمل العدواني في ضوء جميع الملابسات الخاصة بكل حالة على حدة" .

(٢٦) ولكن الرابطة التي ينشئها الميثاق بين امكانية القيام بعمل جماعي من أعمال القمع تحت اشراف الأمم المتحدة وبين شرط وجود "تهديد للسلم" أو "اخلال بالسلم" أو "عمل عدواني" ، تفسر كذلك تطورات أخرى طرأت داخل الأمم المتحدة ، فهذه الرابطة كانت وراء الجهود المبذولة من جانب كثير من الدول للعمل على اعتبار الشرط المذكور مستوفى حتى في حالات لا تدخل فيها التصرفات المؤاخذ عليها ، بالمعنى الدقيق ، في المفهوم "الكلاسيكي" لاستخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية . وتتمثل التصرفات المأخوذة في الاعتبار لهذا الغرض ، في الغالب ، في مواصلة سيطرة استعمارية بالقوة ، أو مواصلة نظام للفصل العنصري أو للتمييز العنصري بالقوة داخل احدى الدول (٤٥٨) . ويرد اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة ماجاء بالفقرة ٢ من المادة ١ من الميثاق ، اذ يشير الى أن "على كل دولة واجب الامتناع عن كل عمل قسري يكون فيه حرمان للشعوب المشار اليها ، في صياغة مبدأ تساوي الشعوب في حقوقها وحقها في تقرير مصيرها بنفسها ، من حقها في تقرير مصيرها بنفسها وفي الحرية والاستقلال " على أساس أن ذلك تطبيق "لمبدأ امتناع الدول في علاقاتها الدولية عن التهديد بالقوة أو استخدامها " ؛ ويشير الاعلان ذاته ، كتطبيق "لمبدأ تساوي الشعوب في حقوقها وحقها في تقرير مصيرها " ، الى أن على كل دولة "واجب الامتناع عن اتيان أي عمل قسري يحرم الشعوب المشار اليها أعلاه ، في صياغة هذا المبدأ ، من حقها في تقرير مصيرها بنفسها ومن حريتها واستقلالها" (٤٥٩) . كما أن اعلان الأمم المتحدة للقضاء على جميع

---

(٤٥٨) ان مؤدى الفكرة التي يدعو لها ممثلو هذه البلدان في مختلف أجهزة الأمم المتحدة هو القول ، استنادا الى الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١ من الميثاق ، بأن لجوء دولة من الدول الى القوة لابقاء شعب ، يعيش في اقليمها أو في اقليم تديره هي ، تحت نظام من الفصل العنصري أو التمييز العنصري ، يجب أن يوصف بأنه استخدام للقوة "يتنافى مع مقاصد الأمم المتحدة" . وبناء على ذلك ، يعتبر هذا الاستخدام محظورا بمقتضى الجزء الأخير من الفقرة ٤ من المادة ٢ . الا أن هذا الحكم الاخير لا يحظر على الدول الأعضاء اللجوء الى استخدام القوة أو التهديد باستخدامها الا "في علاقاتها الدولية" . ولذلك فان البلدان المعنية تعلن أحيانا أن الشعوب الخاضعة للنظم المذكورة يجب أن تعتبر من أشخاص القانون الدولي المتميزين قبل أن تصبح دولا مستقلة ، وحتى قبل أن تصل الى مركز المتمردين الدولي . هذا الى أن هذه البلدان تشدد كذلك على أن لجوء دولة ما الى القوة لمواصلة سيطرة استعمارية أو نظام للفصل العنصري يجب أن يعتبر فعلا يمكن أن يستتبع نتائج خطيرة على صعيد العلاقات الدولية ذاتها ، فيكون بالتالي فعلا يندرج في المفهوم العام لـ "تهديد السلم" ، ويبرر ، بهذه الصفة ، اللجوء الى تدابير قسرية .

(٤٥٩) ويضيف الاعلان : "ويحق لهذه الشعوب ، في مناهضتها لمثل هذه الاعمال القسرية وفي مقاومتها لها ، سعيا الى ممارسة حقها في تقرير مصيرها بنفسها ، أن تلتمس وأن تتلقى المساندة وفقا لمقاصد الميثاق ومبادئه" . ويتضمن الاعلان كذلك واجب كل دولة ، مشتركة مع غيرها

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

أشكال التمييز العنصرى ، الذى أقرته الجمعية العامة في قرارها ١٩٠٤ (د — ١٨) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٣ ، يؤكد في المادة الاولى منه أن " التمييز بين البشر بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني ... يجب أن يشجب باعتباره ... فعلا من شأنه تعكير السلم والأمن بين الشعوب "(٤٦٠) .

(٢٧) ففي ما يتعلق بمواصلة سيطرة استعمارية بالقوة ، ما انفكت الجمعية العامة طوال عشر سنوات تصدر سلسلة من القرارات ذات مضمون يكاد يكون متماثلا ، استنادا الى اعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة ، المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٠ ، والصادر في القرار ١٥١٤ (د — ١٥) . فهي تعلن أن استمرار الحكم الاستعمارى " يمثل تهديدا للسلم والأمن الدوليين " أو يشكل " عقبة خطيرة " أمام صون السلم والأمن الدوليين (٤٦١) . وبعد ١٩٧٠، أصبحت لهجة قرارات الجمعية العامة تصف " الحروب الاستعمارية التي تشن لاخماد حركات التحرير الوطني في الجنوب الافريقي " بأنها " تنافي ميثاق الأمم المتحدة " وبأنها تمثل تهديدا حقيقيا " للسلم والأمن الدوليين "(٤٦٢) . وتدعو الجمعية العامة الدول الأعضاء مباشرة ، في عبارات متصاعدة الالحاح باطراد الى " تقديم المساعدة المعنوية والمادية لحركات التحرر الوطني "(٤٦٣) ، وتعترف كذلك بصفة " المشروعية " لكفاح الشعوب المستعمرة من أجل ممارسة " حقها في تقرير المصير والاستقلال " بجميع الطرق الضرورية التي في متناولها " (٤٦٤) . واعتمدت الجمعية العامة كذلك سلسلة من

(تابع الحاشية رقم ٤٥٩)

أو منفردة ، في " تحقيق مبدأ تساوى الشعوب في حقوقها وحقها في تقرير مصيرها بنفسها ، وفقا لأحكام الميثاق ، وتقديم المساعدة الى الامم المتحدة في الاضطلاع بالمسؤوليات التي ألقاها الميثاق على عاتقها فيما يتعلق بتطبيق هذا المبدأ " .

(٤٦٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة عشرة ، الملحق رقم ١٥ (A/5515)، ص ٩٢ من النص العربي .

(٤٦١) انظر قرارات الجمعية العامة ٢١٠٥ (د — ٢٠) لعام ١٩٦٥ ، و ٢١٨٩ (د — ٢١) لعام ١٩٦٦ ، و ٢٣٢٦ (د — ٢٢) لعام ١٩٦٧ ، و ٢٤٦٥ (د — ٢٣) لعام ١٩٦٨ ، و ٢٥٤٨ (د — ٢٤) لعام ١٩٦٩ و ٢٦٢١ (د — ٢٥) لعام ١٩٧٠ .

(٤٦٢) انظر القرار ٢٨٧٨ (د — ٢٦) المؤرخ في ٢٠ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧١ . وينصب هذا القرار على " استمرار الاستعمار بجميع أشكاله ومظاهره " ، بما فيها العنصرية ، والفصل العنصرى ، وكذلك الاستعمار الاقتصادى . وللقرارات ٢٩٠٨ (د — ٢٧) لعام ١٩٧٢ و ٣١٦٣ (د — ٢٨) لعام ١٩٧٣ و ٣٣٢٨ (د — ٢٩) لعام ١٩٧٤ مضمون مماثل .

(٤٦٣) تتضمن قرارات مختلفة ، منها القرار ٢٧٠٨ (د — ٢٥) المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٠ ، الدعوة ذاتها للوكالات المتخصصة وسائر أجهزة الأمم المتحدة .

(٤٦٤) وظيفة قرارات الجمعية العامة هذه تطوير المبدأ الوارد في النقطة الاولى من اعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة ، التي جاء فيها أن " اخضاع الشعوب لاستعباد الأجنبي وسيطرته واستغلاله يشكل انكارا لحقوق الانسان الاساسية ، ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ، ويعيق قضية السلم والتعاون العالميين " .

Digitized by UNOG Library

القرارات المتصلة بحالات محددة . ففي حالة الأقاليم التي كانت واقعة تحت الادارة البرتغالية ، على سبيل المثال ، أوصت الجمعية العامة (٤٦٥) الدول الأعضاء بقطع العلاقات الدبلوماسية مع البرتغال ، واغلاق الموانئ ، ومقاطعة البضائع ، والكف عن تقديم أى مساعدة للحكومة البرتغالية ، وحظر بيع أو توريد الأسلحة وغير ذلك (٤٦٦) . وفي ١٩٦٧ ، أدانت الجمعية العامة بشدة ، في قرارها ٢٢٧٠ (د — ٢٢) ، الحرب الاستعمارية التي تشنها حكومة البرتغال على الشعوب المسالمة في الاقاليم الواقعة تحت سيطرتها ، وهي حرب تشكل ، في رأى الجمعية العامة ، " جريمة ضد الانسانية " و " تهديدا خطيرا للسلم والأمن الدوليين " . وفي حالة ناميبيا ، وبعد الغاء ولاية افريقيا الجنوبية على هذا الاقليم ، طلبت الجمعية العامة الى هذه الدولة أن تسحب من الاقليم المذكور جميع قواتها العسكرية والشرطية وادارتها وغيرها . وأعلنت الجمعية العامة أن استمرار وجود السلطات الافريقية الجنوبية في ناميبيا يشكل انتهاكا صارخا لسلامتها الاقليمية (٤٦٧) . وعلاوة على الاعتراف بمشروعية الكفاح الذى يخوضه شعب ناميبيا " بكل الوسائل " ضد " الاحتلال غير الشرعي " ، ودعوتها الدول والمنظمات الدولية الى مساعدة الشعب الناميبي في كفاحه (٤٦٨) ، تعلن الجمعية العامة أنها تدرك أن الحالة في هذا الاقليم " تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين " (٤٦٩) ؛ وهي تدعو مجلس الأمن ، لذلك ، الى النظر في اتخاذ التدابير المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق (٤٧٠) . وقد دعا كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن الدول الأعضاء الى اتخاذ سلسلة من التدابير لاجبار افريقيا الجنوبية على سحب ادارتها من هذا الاقليم . كما أن محكمة العدل الدولية ، عندما سئلت ابداء الرأى في " النتائج القانونية بالنسبة للدول ، المترتبة على استمرار وجود افريقيا الجنوبية في ناميبيا (افريقيا الجنوبية الغربية) بالرغم من قرار مجلس الأمن ٢٧٦ (١٩٧٠) " ، أصدرت فتوى في ٢٦ كانون الثاني / يناير ١٩٧١ ، أكدت فيها التزام افريقيا الجنوبية

---

(٤٦٥) في ما يتصل بالاعتراف بمشروعية كفاح " شعوب الاقاليم الواقعة تحت الادارة البرتغالية " أو الكفاح الذى تخوضه " بجميع الطرق الضرورية التي في متناولها " ، انظر بصورة خاصة القرار ٢١٠٧ (د — ٢٠) لعام ١٩٦٥ ، و ٢٢٧٠ (د — ٢٢) لعام ١٩٦٧ ، و ٢٧٠٧ (د — ٢٥) لعام ١٩٧٠ ، و ٣١١٣ (د — ٢٨) لعام ١٩٧٣ . وكان قرار ١٩٧٣ آخر ما اتخذ ازاء البرتغال ، اذ حدث بعد فترة قصيرة تغيير في النظام وفي السياسة ازاء الاقاليم المستعمرة .

(٤٦٦) انظر بوجه خاص القرار ٢١٠٧ (د — ٢٠) المشار اليه ، والقرار ٢٧٩٥ (د — ٢٦) لعام ١٩٦٧ ، والقرار ٣١١٣ (د — ٢٨) المشار اليه .

(٤٦٧) اعتبارا من القرار ٢٣٢٤ (د — ٢٢) لعام ١٩٦٧ .

(٤٦٨) انظر بوجه خاص القرارين ٢٦٧٨ (د — ٢٥) و ٣٣٩٩ (د — ٣٠) لعام ١٩٧٥ .

(٤٦٩) انظر مؤخرا القرار ٣٣٩٩ (د — ٣٠) المشار اليه ؛ وللاطلاع على الدعوة الموجهة الى مجلس الأمن ، انظر القرار ٢٦٧٨ (د — ٢٥) .

(٤٧٠) انظر ، هنا أيضا ، القرار ٢٦٧٨ (د — ٢٥) .

Digitized by UNOG Library

بسحب ادارتها من اقليم ناميبيا ، مشددة على أن افريقيا الجنوبية " تتحمل مسؤوليات دولية عن استمرار انتهاك التزام دولي ، طالما سمحت باستمرار هذا الوضع غير الشرعي وظلت تحتل الاقليم بدون وجه حق " . وأكدت المحكمة كذلك أن على مجلس الأمن تحديد التدابير الواجب اتخاذها لانهاء الوجود غير الشرعي لأفريقيا الجنوبية في ناميبيا ؛ وأكدت ايضا واجب الدول ، ولو كانت من غير الأعضاء ، في الاشتراك في ما تقوم به الأمم المتحدة من عمل يتعلق بهذا الاقليم . وقالت المحكمة انها ترى أن "إنهاء ولاية افريقيا الجنوبية واعلان عدم شرعية وجودها في ناميبيا أمران يمكن الاحتجاج بهما قبل جميع الدول ، من حيث انهما يبطلان ، بالنسبة للجميع ، وضعا يتطاول ويعتبر انتهاكا للقانون الدولي " (٤٧١) . وأخيرا ، فان حالة روديسيا الجنوبية هي التي أتاحت اتخاذ أكثر المواقف تقدمية . فعندما طرحت المسألة على مجلس الأمن ، لم يتردد في الاعتراف بأن الوضع هناك يشكل " تهديدا للسلم والأمن الدوليين " ، وبالتالي قرر تطبيق بعض التدابير ، استنادا الى المادة ٤١ من الفصل الثالث من الميثاق (٤٧٢) . وطلب كل من المجلس والجمعية العامة الى الدول الأعضاء اتخاذ تدابير ضد النظام الروديسي ؛ وكررت الجمعية العامة بوجه خاص مطلبها المعتاد بتقديم المساعدة المادية والمعنوية والسياسية والانسانية الى شعب زمبابوى ، الذى يخوض كفاحه "المشروع" من أجل الحرية والاستقلال (٤٧٣) .

(٢٨) وفي ما يتعلق بالفصل العنصرى والتمييز العنصرى في بلدان بعينها ، اتخذت الجمعية العامة ومجلس الأمن ، اعتبارا من ١٩٦٠ ، قرارات جاء فيها أن الوضع في افريقيا الجنوبية " يعرّض للخطر " السلم والأمن الدوليين أو " يعكرهما بشكل خطير " (٤٧٤) . واعتبارا من ١٩٦٥ ، بدأت الجمعية العامة تسترعي انتباه مجلس الأمن بانتظام الى أن الوضع في هذا البلد ذاته يعتبر " تهديدا " ، بل " تهديدا خطيرا " للسلم والأمن الدوليين ، وانه لابد من اتخاذ تدابير اقتصادية وغير اقتصادية مما هو منصوص عليه في الفصل السابع من الميثاق ، لحل مشكلة الفصل

---

(٤٧١) محكمة العدل الدولية ، مجموعة ١٩٧١ ، ص ٥٤ وما بعدها .

(٤٧٢) انظر القرارات ٢٣٢ (١٩٦٦) و ٢٥٣ (١٩٦٨) و ٢٧٧ (١٩٧٠) و ٣٢٠ (١٩٧٢) و ٣٢٨ (١٩٧٣) و ٣٣٣ (١٩٧٣) .

(٤٧٣) انظر في ذلك كله ، على وجه الخصوص ، قرارات الجمعية العامة ٢٠٢٢ (د — ٢٠) لعام ١٩٦٥ ، و ٢٦٥٢ (د — ٢٥) لعام ١٩٧٠ ، و ٣٣٩٦ (د — ٣٠) لعام ١٩٧٥ .

(٤٧٤) انظر قرارات مجلس الأمن ١٣٤ (١٩٦٠) و ١٨١ (١٩٦٣) و ١٩١ (١٩٦٤) ، وقرارات الجمعية العامة ١٥٩٨ (د — ١٥) لعام ١٩٦٠ و ١٦٦٣ (د — ١٦) لعام ١٩٦١ و ١٧٦١ (د — ١٧) لعام ١٩٦٢ ، وغير ذلك من قرارات ١٩٦٣ و ١٩٦٤ المماثلة .

Digitized by UNOG Library

العنصرى (٤٧٥) . وفي الوقت ذاته ، خاطبت الجمعية العامة الدول الأعضاء مباشرة ، أولا لتدعوها الى اتخاذ تدابير من شأنها حمل افريقيا الجنوبية على التخلي عن سياستها في الفصل العنصرى ، ولتحثها على قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية والاقتصادية والسياسية والعسكرية مع هذا البلد (٤٧٦) ، ثم لتطلب اليها اتخاذ تدابير قمعية ، مثل محاصرة الموانئ ، ومقاطعة البضائع ، وغير ذلك . وأخيرا ، تعترف الجمعية العامة بشرعية الكفاح الذى يخوضه السكان الخاضعون للفصل العنصرى (٤٧٧) ، وتدعو الدول الأعضاء ، في عبارات متزايدة الالحاح باطراد ، الى تقديم الدعم السياسي والمعنوى والمادى و "مساعدة متزايدة" الى من يكافحون الفصل العنصرى . وتتضمن هذه القرارات كذلك اشارة غير مباشرة الى العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦ من الميثاق (٤٧٨) . كما أن مجلس الأمن بدوره ، يسلم بشكل متواتر بأن الوضع في افريقيا الجنوبية " يوشك أن يهدد

---

(٤٧٥) انظر قرارات الجمعية العامة ٢٠٥٤ (د — ٢٠) لعام ١٩٦٥ و ٢٢٠٢ (د — ٢١) لعام ١٩٦٦ و ٢٣٠٧ (د — ٢٢) لعام ١٩٦٧ و ٢٣٩٦ (د — ٢٣) لعام ١٩٦٨ و ٢٥٠٦ (د — ٢٤) لعام ١٩٦٩ و ٢٦٧١ واو (د — ٢٥) لعام ١٩٧٠ ، و ٢٧٧٥ (د — ٢٦) لعام ١٩٧١ و ٢٩٢٣ هاء (د — ٢٧) لعام ١٩٧٢ و ٣١٥١ زاى (د — ٢٨) لعام ١٩٧٣ و ٣٣٢٤ هاء (د — ٢٩) لعام ١٩٧٤ و ٣٤١١ زاى (د — ٣٠) لعام ١٩٧٥ .

(٤٧٦) انظر القرار ٢٦٤٦ (د — ٢٥) لعام ١٩٧٠ ، الذى يدرج كذلك في هذه التوصية "أنظمة عنصرية حاكمة أخرى في الجنوب الافريقي" .

(٤٧٧) بدأت الجمعية العامة بأن حددت لهذا الكفاح هدفا هو تأمين حقوق الانسان والحريات الأساسية لشعب افريقيا الجنوبية بأسره بدون تمييز بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد (الميثاق ، الفقرة ٣ من المادة ١) ، ثم ممارسة حقه ، غير القابل للتصرف ، في تقرير المصير (الفقرة ٢ من المادة ١) . واعتبارا من ١٩٧٠ ، بدأت القرارات تعترف بشرعية الكفاح الذى يخوضه شعب افريقيا الجنوبية بكل الوسائل التي في حوزته . انظر كذلك في هذا الصدد القرارين ٢٦٤٦ (د — ٢٥) لعام ١٩٧٠ و ٣٣٧٧ (د — ٣٠) لعام ١٩٧٥ ، المتعلقين بوجه عام "بكفاح الشعوب من أجل تحرير نفسها من العنصرية والتمييز العنصرى والفصل العنصرى والاستعمار والسيطرة الاجنبية" . وقد اعترف مجلس الأمن كذلك ، في عبارات أكثر اعتدالا ، بشرعية الكفاح الذى يخوضه شعب افريقيا الجنوبية "ليؤمن لنفسه حقوق الانسان والحقوق السياسية" [القراران ٢٨٢ (١٩٧٠) و ٣١١ (١٩٧٢)] .

(٤٧٨) انظر كذلك القرار ٢٦٤٦ (د — ٢٥) ، الذى تؤكد فيه الجمعية العامة أن "أية دولة تقوم سياستها أو ممارستها الرسمية على التمييز العنصرى ، ولاسيما الفصل العنصرى ، تنتهك مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ، ومبادئه ، ولاينبغي بالتالي أن يكون لها مكان في الأمم المتحدة .

Digitized by UNOG Library

السلم والأمن الدوليين " و " يخل اخلالا خطيرا بالسلم والامن الدوليين " و " يشكل تهديدا محتملا للسلم والأمن الدوليين " . ولم يلجأ المجلس مباشرة الى التدابير المنصوص عليها في المادة ٤٢ من الميثاق ، وان كان قد دعا الدول الأعضاء الى فرض "الحظر" على توريد الأسلحة والذخائر والمركبات العسكرية الى أفريقيا الجنوبية (٤٧٩) .

(٢٩) الفحص الموضوعي لسوابق أعراف الدول في اطار الأمم المتحدة يسمح اذن بأن نلاحظ أن مواصلة السيطرة الاستعمارية بالقوة ، وكذلك مواصلة السياسة القهرية المتمثلة بالفصل العنصري أو التمييز العنصري المطلق ، تبدوان قد أصبحتا معتبرتين ، في النظام القانوني لهذه المنظمة — بل ربما في القانون الدولي العمومي كذلك — بمثابة انتهاك لالتزام دولي مستقر يقضي بالامتناع عن هذه الممارسات أو انهائها . ويبدو من الممكن كذلك أن نلاحظ أن مثل هذه المخالفات ، خصوصا اذا استمرت ، أصبحت تعتبر ذات خطورة بالغة ، ومن شأنها أن تستتبع عواقب قانونية أشد صرامة من تلك التي تتعلق بأفعال غير مشروعة دوليا ذات أهمية أقل . صحيح أن من السابق لأوانه القول بوجود تلاق في الآراء بصدد نوع "الاعمال" أو "التدابير" التي يمكن قانونا اتخاذها ضد الأفعال المشار اليها ، أو بصدد نقاط أخرى قانونية دقيقة (٤٨٠) ، ولكن هذا الواقع لا يفسد ، في رأي

---

(٤٧٩) انظر قرارات المجلس ١٣٤ (١٩٦٠) و ١٨١ (١٩٦٣) و ١٩١ (١٩٦٤) و٢٨٢ (١٩٧٠) و ٣١١ (١٩٧٢) .

(٤٨٠) من ذلك ، على سبيل المثال ، أن مجموعة لا بأس بها من الدول تثير شكوكا قوية حول فكرة المشروعية التي يضفيها الميثاق على قيام دول أخرى بتطبيق تدابير قهرية تشمل استخدام القوة ضد دول تمارس الفصل العنصري أو تواصل سيطرتها الاستعمارية على بلدان أخرى . وينطبق ذلك على حكم الميثاق كذلك بمشروعية تقديم دولة ثالثة مساعدات مسلحة الى شعب يكافح ليتحرر من السيطرة الأجنبية . والواقع أن حكومات مختلفة تشك في أن تكون للجمعية العامة — بل حتى لمجلس الأمن — سلطة تبيح ، بتوصيات بسيطة ، رفع الخطر الذى فرضه الميثاق على اللجوء الى القوة في جميع الحالات ، فيما عدا حالة الدفاع عن النفس وهي حالة استثنائية ، أو حالة الاشتراك في عمل يضطلع به مجلس الأمن بناء على " قراره " ، وهي حالة استثنائية كذلك . ولا تأخذ الدول المشار اليها كذلك بفكرة اطلاق صفة " الدفاع عن النفس " قانونا ، حسب تعبير المادة ٥١ من الميثاق ، على العمل المسلح الذى يقوم به شعب من الشعوب ليتخلص من الفصل العنصري أو من السيطرة الاستعمارية . ولذلك لا يسع هذه الدول التسليم بأن تدخل دولة أخرى ، اذا حدث ، في المعركة يمكن أن يعتبر اشتراكا في " دفاع جماعي عن النفس " حسب تعبير المادة ٥١ . وأخيرا ، تجد هذه الدول ذاتها صعوبة كبيرة في أن تتقبل اعتبار العلاقات بين دولة ما وشعب خاضع لسيطرتها الاستعمارية " علاقات دولية " بمقتضى الفقرة ٤ من المادة ٢ — مع ما يترتب على ذلك من نتائج — ، على الاقل مالم يحصل الشعب المعني على هذه الأهلية القانونية الدولية المحدودة التي يعترف بها القانون الدولي ، في بعض الظروف ، للحركات التمردية .

Digitized by UNOG Library

اللجنة ، النتيجة الرئيسية ، وهي أن الجماعة الدولية أصبحت الآن تسلّم ، على ما يبدو ، بالطابع الاستثنائي لخطورة الأفعال غير المشروعة دوليا حين تكون مثل مواصلة السيطرة الاستعمارية أو سياسة الفصل العنصرى بالقوة (٤٨١) .

(٣٠) وهناك ، ختاما ، مجال آخر يتضح فيه من مواقف الدول أن هذه الدول والشعوب التي تمثلها ما تنفك تزداد ادراكا للعواقب الوخيمة التي يمكن أن تترتب على بعض الأنشطة ، وتتبين ضرورة أن يضع القانون الدولي حدودا صارمة لمثل هذه الحرية المفرطة الخطر . وهذا هو مصدر الترسخ التدريجي ، في وعي افراد الجماعة الدولية ، لحتمية فرض محرمات معينة ، ترسخا يواكبه تولّد الايمان بأن انتهاك هذا التحريم ، خصوصا اذا بلغ هذا الانتهاك أبعادا ضخمة ، يعتبر فعلا غير مشروع دوليا ذا خطورة غير عادية .

(٣١) وقد سبقت الاشارة الى أن الضمائر تزداد ايمانا باطراد بأن تقدم العلم الحديث بخطاه المدهشة ، وان يكن قد ساعد ويساعد على تحقيق انجازات رائعة وبالغة الفائدة للبشر ، ييسّر ، لقاء ذلك ، الحاق أضرار ذات آثار تدميرية رهيبة ، لا بامكانيات النمو الاقتصادى والاجتماعي لهؤلاء البشر فحسب ، وانما أيضا ببقاء الأجيال الحاضرة والمقبلة . وفي الوقت ذاته ، كان من أثر التزايد المستمر في سكان العالم ، والحاجة الملحة الى زيادة انتاج السلع الاستهلاكية لمواجهة هذا التزايد ، بل وكذلك لتلبية مطلب رفع مستوى الحياة لكتل ضخمة من الناس ، ان أصبحت المشاكل المتعلقة بصون البيئة البشرية والحفاظ عليها ، وتحسينها ان أمكن ، تحتل مكان الصدارة من الاهتمام العالمي .

---

(٤٨١) تبدو مواقف الدول ازاء بعض الاتفاقيات المعقودة لمنع بعض " الجرائم الدولية " ومعاقبة مرتكبيها ، مثل الاتفاقيتين المتعلقتين بابادة الأجناس والفصل العنصرى ، مؤكدة للنتائج الأولية . فعندما صاغت الدول الاتفاقية الخاصة بابادة الاجناس ، التي اعتمدت بالاجماع ، لم تكن تعتزم وضع هذه الجريمة ، من حيث العواقب التي تبدو متصلة بها ، على قدم المساواة مع عمل عدواني صريح مثلا . وعلى العكس من ذلك تشبه أحكام اتفاقية الفصل العنصرى ، الى حد كبير ، أحكام الميثاق في ما يتعلق بالاجراء الواجب اتباعه ، على أساس الفصل السابع ، عند الاخلال بالسلم والأمن الدوليين . وعلى أية حال فان الاتفاقية المذكورة لم تعتمد بالاجماع ، بسبب هذا التشابه بالذات ، ولم تحصل من التوقيعات والتصديقات الا على القليل .

Digitized by UNOG Library

(٣٢) ومعروف أمر المخاطر التي تتعرض لها هذه البيئة بفعل الانسان المسلح بالوسائل الحالية : تلويث مساحات شاسعة من الجو أو البحر أو الارض بسبب هذا العامل أو ذاك ، والقضاء على الكائنات الحية في بعض المناطق البحرية الشاسعة ، وبالتالي على موارد ضرورية لاطعام جماعات سكانية بأكملها ، وتحويل مناطق خصبة الى أراض قاحلة مجدبة ، ونشر السموم والبكتريا وغير ذلك من العناصر الكيماوية ذات التأثير المهلك للانسان والحيوان ، وتغيير الاحوال الجوية والمناخ ، وافساد مخزون المياه الجوفية ونوعية المياه الصالحة للشرب أو المخصصة للرى ؛ وليست هذه سوى أمثلة ، لان الواقع يكاد يفوق الخيال . وبشأن هذا الموضوع ما تنفك اجتماعات العلماء والدبلوماسيين المتكررة تطلق ، منذ سنوات ، صيحات التحذير ؛ وبشأنه تبذل جهود متزايدة داخل الأمم المتحدة ، خصوصا لحمل الدول على الالتزام بالامتناع عن بعض الممارسات ، وبالسهر كذلك على تقيد رعاياها بمحظورات معينة . ومن الصحيح ان نتائج هذه الجهود لم تكن حتى الآن سوى نتائج جزئية للغاية . فاذا كان قد أمكن ، مثلا ، التوصل في المجال الكيميائي والبكتريولوجي الى اعتماد كافة الدول صكا جماعيا يقضي حتى بتدمير هذا النوع من موجودات الاسلحة (٤٨٢) ، فان حظر التجارب الذرية ، بالمقابل ، لم يكن حتى الآن سوى حظر ناقص ، مقترن بامكانيات التنصل من الالتزامات المقررة ، مما جعله لا يحظى بالقبول الجماعي (٤٨٣) . ومع ذلك فان هناك تقدما يلوح في الافق ، ولاسيما على صعيد حظر الاعمال الرامية الى التأثير في البيئة والمناخ للأغراض العسكرية وغيرها من الاغراض العدائية التي تتنافى مع صيانة الامن الدولي ورفاهية الانسان وصحته . وقد قررت الجمعية العامة للامم المتحدة أن تدرج في جدول الاعمال المؤقت لدورتها الحادية والثلاثين مسألة عقد اتفاقية في هذا الصدد (٤٨٤) . وعلاوة على ذلك ، تدلّل تعابير عديدة عن آراء الدول حول مختلف هذه النقاط على أن قواعد غير مكتوبة قد تكونت أو هي في سبيل التكون في العرف الدولي . وقد جاء في اعلان مؤتمر الامم المتحدة المعني بالبيئة البشرية ، الصادر في استكهولم في ١٦ حزيران/يونيه ١٩٧٢ ، أن حماية البيئة وتحسينها مسألة ذات أهمية " قصوى " ، تمسّ رفاهية السكان والنمو الاقتصادى " في العالم قاطبة " ، وأنهما يعتبران " واجبا على كافة الحكومات". ولذلك يحث الاعلان الدول على التعاون من أجل مزيد من انماء القانون الدولي ، وخصوصا في ما يتعلق بالحماية من أخطار التلوث وغير ذلك من الاضرار الايكولوجية (٤٨٥) . وعلى هذا كله ، يبدو

---

(٤٨٢) اتفاقية حظر استحداث وانتاج وتخزين الاسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والتكسينيه ، وتدمير تلك الاسلحة ، المرفقة بقرار الجمعية العامة ٢٨٢٦ (د — ٢٦) المؤرخ في ١٦ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧١ .

(٤٨٣) معاهدة حظر تجارب الاسلحة النووية في الجو وفي الفضاء الخارجي وتحت الماء ، المعقودة في ٥ آب/أغسطس ١٩٦٣ (الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٨٠) .

(٤٨٤) يرد البند تحت العنوان التالي : " اتفاقية حظر استخدام تقنيات التأثير في البيئة لاغراض عسكرية أو أى أغراض عدائية أخرى : تقرير مؤتمر لجنة نزع السلاح " (القرار ٣٤٧٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥) .

(٤٨٥) الفقرة ٢ من الديباجة والمبدأ ٢٢ من الاعلان .

Digitized by UNOG Library

مؤكّدا أن قواعد القانون الدولي العمومي الموجودة في هذا المجال ، وتلك التي لا بد أن تضاف اليها مستقبلا ، لا يمكن الا أن تبدو ، الى حد كبير ، قواعد "أمرية" في نظر الجماعة الدولية كلها . ومن المؤكد كذلك ، في ما يبدو ، أن الالتزامات المترتبة على هذه القواعد تستهدف حماية مصالح الجماعة الدولية كلها ، وهي مصالح لها من الحيوية ما يجعل كافة أفراد هذه الجماعة تعتبر أي انتهاك جسيم لهذه الالتزامات ، حتما ، فعلا غير مشروع دوليا ذا خطورة استثنائية ، وبمثابة "جريمة دولية" ، بل كجريمة لا تقل استحقاقا للذم عن بعض الجرائم التي أصبحت بالفعل موضوع الصكوك القانونية السابق ذكرها .

(٣٣) وباختصار، ترى اللجنة انه رغم الخلافات التي لا تزال موجودة بشأن هذا الجانب أو ذاك في موقف مختلف مجموعات الدول داخل الاجهزة الجماعية للامم المتحدة ، فان اتجاها عاما يستخلص مع ذلك بوضوح بصدد الموضوع المطروح هنا . فما لا سبيل الى انكاره أن الدول تقرن الآن ادانتها الراهنة، التي تحظى بالاجماع وبالاولوية ، لاى شكل من أشكال الاعتداء المباشر على السلم والامن الدوليين ، بشجب شبه شامل لتصرفات أخرى . فقد وصل القانون الدولي المعاصر الى حد الادانة القاطعة لما تعمد اليه بعض الدول من ابقاء شعوب أخرى بالقوة تحت سيطرة استعمارية، أو من استخدام الاكراه لفرض أنظمة حكم داخلية تقوم على أساس التمييز والتفرقة العنصرية المطلقة للغاية ، أو من المساس بحياة الشخص الانساني وكرامته بطرق أخرى ، أو من تعريض الحفاظ على البيئة البشرية وصونها للخطر نتيجة لعملها . ان الجماعة الدولية بأسرها — لا هذا أو ذاك من أعضائها — هي التي ترى الآن أن مثل هذه الافعال تتنافى مع مبادئ مسجلة رسميا في الميثاق ، وتتنافى كذلك ، حتى في غير الميثاق ، مع مبادئ بلغ اليوم من عمق رسوخها في الضمير العالمي أنها أصبحت قواعد جوهرية للغاية في القانون الدولي العمومي . وهناك من ظاهر اتجاهات آراء الدول ما يكفي للخلوص الى أن بعض هذه الافعال يعتبر بحق ، في رأي الجميع ، "جرائم دولية" ، أي محرمات دولية أخطر من سواها ، وبالتالي يجب أن تترتب عليها بهذه الصفة عواقب قانونية أشد صرامة ، دون أن تكون هذه الجرائم — ولا ينبغي لنا أن ننسى ذلك — متساوية ، أي أن تبلغ نفس درجة الخطورة ، وأن تتطلب بالضرورة كافة ردود الفعل الاكثر صرامة التي تترتب ، مثلا ، على الجريمة الدولية القصوى ، ونعني بها الحرب العدوانية . ويحسن بنا أن نضيف ، في الختام ، أن محاضر المداولات التي دارت في اللجنة السادسة للجمعية العامة عند النظر في أعمال لجنة القانون الدولي في موضوع المسؤولية تلتقي ، بما تضمنته من آراء الثقات ، الاستخلاصات الواردة في ما يلي (٤٨٦).

(٣٤) اختتاما لهذا البحث الطويل استشفافا لجوهر القناعة التي أبدتها الدول بصدد المسألة الجوهرية التي يراد من هذه المادة توفير حلّ لها ، يبدو من المناسب ان نضيف أيضا ان الدول لا تعتبر انتهاكات الالتزامات المشار اليها داخلة في فئة "الجرائم الدولية" الا اذا كانت تتضمن

---

(٤٨٦) انظر محاضر المداولات التي جرت في اللجنة السادسة في عامي ١٩٦٠ و ١٩٦٣ بشأن المجال الذى ينبغي لعمل تدوين المسؤولية الدولية ان يمتد اليه ، وكذلك محاضر المداولات التي دارت في ١٩٧٣ و ١٩٧٤ و ١٩٧٥ عند النظر في التقرير السنوى للجنة القانون الدولي .

Digitized by UNOG Library

في ذاتها درجة معينة من الخطورة . والميثاق ذاته يفرق بين حالات " تهديد السلم " ، و " الاخلال بالسلم " و " العمل العدواني " . وحتى لدى الحديث عن " عمل " له هذه السمة ، تشير المادة ٢ من " تعريف العدوان " الى أن من الضرورى وضع " خطورة " العمل موضع الاعتبار . أما الافعال غير المشروعة دوليا المتمثلة في انتهاك التزامات تتصل بحق الشعوب في تقرير مصيرها وبحماية الشخص الانساني أو بصون البيئة ، فان ممارسات الدول هنا أيضا لا تكشف عن الاعتراف بأن هناك " جريمة دولية " حقيقية الا اذا كانت هذه الافعال ، في ذاتها ، تتسم بخطورة بالغة . ويمكن ، للتدليل على اقتناع الحكومات هذا ، أن نشير — في ما يتصل بوجه خاص بالالتزامات المتعلقة باحترام حقوق الانسان والحريات الاساسية الواردة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، وفي العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وكذلك في صكوك جماعية أخرى — الى تعابير القرارات التي اتخذتها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعي ، والتي تكررت فيها الاشارات الى ممارسات " منهجية " أو " متكررة بانتظام " أو " مستمرة " ، أو شاملة انتهاكات " واسعة النطاق " ، و " جسيمة " و " فاضحة " لهذه الحقوق والحريات (٤٨٧) . وهكذا يبدو أن هذا النوع من الانتهاكات هو الذى تميزه الجمعية العامة عن الانتهاكات الاخرى الممكنة ، والاقل خطورة ، لالتزامات قائمة في المجال ذاته ، وهذا النوع من الانتهاكات هو المعني لدى وصفها بأنها " جرائم دولية " (٤٨٨) .

(٣٥) ويلمس المرء في آراء واضعي المؤلفات العلمية تطورا مماثلا لذلك الذى لوحظ في مواقف مختلف الحكومات . وقد رأت اللجنة ، تحاشيا لاثقال هذا التقرير أكثر مما ينبغي ، ألا تشير هنا الى المؤلفين الذين ، رغم أنهم يرون صراحة ان بعض الالتزامات الدولية أهم من غيرها ، ان انتهاكها فعل غير مشروع دوليا ذو خطورة بالغة ، لا يرتبون على ذلك أى نتيجة محددة في ما يتعلق بنظام المسؤولية المنطبق . وفي مقابل ذلك ، ترى اللجنة ان تضم الى قائمة المؤلفين الداعين الى التفريق ،

---

(٤٨٧) انظر مثلا ، في ما يتصل بالجمعية العامة ، القرار ٢١٤٤ (د — ٢١) المؤرخ في ٢٦ تشرين الاول/أكتوبر ١٩٦٦ ، والقرار ٢٥٤٧ باء (د — ٢٤) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٩ ، والقرار ٣٢١٩ (د — ٢٩) المؤرخ في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ ، والقرار ٣٤٤٨ (د — ٣٠) المؤرخ في ٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥ ؛ وبالنسبة للمجلس الاقتصادى والاجتماعي ، القرار ١٢٣٥ (د — ٤٢) المؤرخ في ٦ حزيران/يونيه ١٩٦٧ ، والقرار ١٥٠٣ (د — ٤٨) المؤرخ في ٢٧ أيار/مايو ١٩٧٠ والقرار ١٩١٩ (د — ٥٨) المؤرخ في ١٢ أيار/مايو ١٩٧٥ .

(٤٨٨) أنشئت بالفعل أجهزة خاصة داخل لجنة حقوق الانسان لدراسة الحالات الناشئة عن انتهاكات " فاضحة ومنهجية " للحقوق والحريات المذكورة ، عملا بالقرار ٧٢٨ واو (د — ٢٨) للمجلس الاقتصادى والاجتماعي المؤرخ في ٣٠ تموز/يوليه ١٩٥٩ . انظر في هذا الصدد قرار لجنة حقوق الانسان ٣ (د — ٣٠) المؤرخ في ٦ آذار/مارس ١٩٧٤ ، وقراراها ٧ (د — ٣١) المؤرخ في ٢٤ شباط/فبراير ١٩٧٥ . وانظر كذلك قرار اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الاقليات ١ (د — ٢٤) المؤرخ في ١٣ آب/أغسطس ١٩٧١ .

Digitized by UNOG Library

على هذا الاساس ، بين فئتين من الافعال غير المشروعة دوليا ، كافة من يرتبون ، بطريقة أو بأخرى ، عواقب قانونية مختلفة على أنواع من الافعال غير المشروعة دوليا يقام التفريق بينها على أساس محل الالتزام المنتهك ؛ وهذا مع التغاضي عن أن هؤلاء المؤلفين ، خلافا لما قررت اللجنة أن تفعله (٤٨٩)، لا يدرجون أحيانا بعض هذه العواقب القانونية في المفهوم الشامل للمسؤولية الدولية (٤٩٠) .

(٣٦) ان فكرة اقامة تمييز بين نظم مختلفة من المسؤولية الدولية على أساس محل الالتزام المنتهك ليست حديثة العهد في تاريخ الفقه القانوني . فمنذ قرن من الزمان ، أعلن الفقيه القانوني السويسري ج . ك. بلونتشلي (J. C. Bluntschli) هذه الفكرة في عبارات تقترب كثيرا من تلك التي يستخدمها بعض المؤلفين المحدثين . وفي رأى هذا العالم القانوني انه ، عندما تقصّر احدى الدول في الوفاء بالتزامها نحو دولة أخرى ، لا يجوز لهذه الدولة الاخيرة أن تطالب الا بالتنفيذ المتأخر للالتزام أو بازالة الضرر الواقع . وبصفة استثنائية ، يجوز أيضا للدولة المذكورة ، في حالة المساس بشرفها أو كرامتها ، أن تطالب بترضية مناسبة . فاذا تضمن الانتهاك تجاوزا فعليا على المجال القانوني لدولة أخرى أو اخلالا في غير محله بتمتعها بثرواتها ، فان مجرد ازالة الفعل غير المشروع واعادة الوضع القانوني الى نصابه ، أو التعويض ، لا يعود كافيا ، بل يجوز للدولة المضرورة أن تطلب ، فوق ذلك ، الترضية ، والغرامة ، وان تطلب كذلك ، حسب الظروف ، الحصول على ضمانات اضافية بعدم تكرار الانتهاك . وأخيرا ، اذا حدث ان كان الانتهاك أخطر من ذلك ووصل الى حد الاخلال بالسلم بالقوة ، جاز ان يصل حق الدولة المضرورة الى حد معاقبة المعتدى . أما في ما يتصل بتحديد شخص أو أشخاص القانون الدولي المأذون لهم باثبات مسؤولية الدولة المرتكبة لجريمة دولية ، فان بلونتشلي يذهب الى انه ، اذا كان الانتهاك يشكل خطرا على الجماعة ، فان لسائر الدول

---

(٤٨٩) ذكرت اللجنة في تقريرها عن أعمال دورتها الخامسة والعشرين أنها تدرج في عبارة "المسؤولية الدولية للدول" :

"كافة أنواع العلاقات الجديدة التي يمكن أن تنشأ ، في القانون الدولي ، عن فعل الدولة غير المشروع دوليا ، سواء كانت هذه العلاقات . . . تنصبّ على التزام الدولة المذنبة باعادة حق الدولة المضرورة اليها وبازالة الضرر الحادث ، أو كانت تتناول أيضا أهلية الدولة المضرورة ذاتها أو أهلية أشخاص آخرين لتوقيع عقوبة ، يقرها القانون الدولي ، على الدولة المذنبة" (انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1 ، ص ١٤) .

(٤٩٠) يقصر بعض المؤلفين فكرة المسؤولية الدولية للدولة على الاخضاع لعقوبة تتمثل في تدابير قسرية ؛ ويربط آخرون ، وهم أكثر عددا ، بين هذه الفكرة وبين فكرة الالتزام بازالة الضرر الحادث . ومع هذا ، فليس من المستبعد على الاطلاق أن يعترف أحد المؤلفين بامكان تطبيق الاعمال الانتقامية أو بعض أشكالها أو غير ذلك من العقوبات التأديبية أيضا ، على الدولة التي تنتهك التزاما دوليا ، دون أن يناقض مع ذلك زعمه بأن المسؤولية الدولية تتمثل في الالتزام بازالة الضرر .

Digitized by UNOG Library

التي تملك القوة اللازمة لحماية القانون الدولي ، لا للدولة المضرورة وحدها ، ان تتصرف لاعادة النظام القانوني الى نصابه ولكفالته . وقد أورد قائمة بهذه الانتهاكات (٤٩١).

(٣٧) على ان بلونتشلي كان الوحيد الذى اتخذ هذا الموقف بين فقهاء الفترة التي تمتد من منتصف القرن الماضي (٤٩٢) حتى نشوب الحرب العالمية الثانية . ورغم أن الدراسات المتعلقة بمسؤولية الدول قد شهدت طفرة كبيرة في فترة ما بين الحربين بوجه خاص ، فليس هناك مؤلّف واحد وردت فيه معالجة مفصلة ومتعمدة لفكرة التمييز ، على أساس المعيار الذى يعنينا هنا ، بين اثنتين أو أكثر من فئات الافعال غير المشروعة دوليا .

(٣٨) ومع ذلك يمكن أن نتساءل : ألا تستخلص فكرة هذا التمييز ، بالاحرى ، من الطريقة التي يصف بها مؤلفو تلك الفترة النتائج المترتبة على الفعل غير المشروع دوليا ؟ ولا بد في هذا الصدد من أن نقول ان كتابات هذا العهد لا تشير ، بصفة عامة ، الى امكانية الاستناد الى تنوع محل الالتزامات الدولية المنتهكة والى ما لهذا المحل من أهمية متفاوتة الدرجة لدى الجماعة الدولية ، كيما تخرج من ذلك بمعيار يتم به التمييز بين أشكال ازالة الضرر التي يمكن أن تلزم بها الدولة المرتكبة للانتهاك لقاء هذا الجرم . ففي الدرجة الاولى ، لا تقوم المشكلة اطلاقا بالنسبة لأولئك الذين ينفون ، بصورة مسبقة أن يكون في القانون الدولي العمومي التزامات من هذا النوع، ويؤكدون أن "الالتزام" بأداء أعمال قانونية معينة ، على سبيل اصلاح الضرر أو غير ذلك ، لا يمكن أن ينشأ الا عن اتفاق بين الدولة المرتكبة للانتهاك والدولة المضرورة (٤٩٣). ولكن هذه الملاحظة تصح أيضا على الغالبية العظمى من المؤلفين ، أولئك الذين يقولون بأن القانون الدولي العمومي يضع بالتحديد على عاتق الدولة المرتكبة لاى فعل غير مشروع دوليا التزاما لقاء جرمها يتمثل في أداء أعمال قانونية مختلفة للدولة المضرورة ، على سبيل "ازالة ضرر" هذا الفعل بالمعنى الواسع . فأنصار هذا المفهوم لا يكادون يعرضون لامكان جعل محل الالتزام المنتهك معيارا يتم على أساسه ، في الحالات المحسوسة المختلفة ، تقرير نوع الاعمال القانونية التي تلزم بها الدولة المذنبة ، وبوجه خاص تحديد الحالات التي يتوجب فيها أن تضاف الى أشكال "ازالة الضرر" المادية ، أشكال

---

(٤٩١) J. C. Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt (Nördlingenm Beck'schenm 1868), pp. 259 et seq.

(٤٩٢) اختارت اللجنة عام ١٨٤٤ تاريخا أول لهذا التحليل ، بوصفه العام الذى نشر فيه كتيّب أ. ج. هفتر (A.G. Heffter) ، وفيه طرحت لاول مرة بشكل منهجي مشكلة المسؤولية الدولية للدول .

(٤٩٣) انظر بوجه خاص: H. Kelsen, "Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht", Zeitschrift für öffentliches Recht, vol. XII, No. 4 (October 1932), pp.545 et seq.

Digitized by UNOG Library

أخرى فيها قدر أكبر من الاستثنائية(٤٩٤). وحتى حين يشير المؤلفون الى امكانية فرض التزام على الدولة المذنبة - يعتبره بعضهم التزاما اضافيا يأتي فوق الالتزامات الاخرى في حالات معينة(٤٩٥) - بأن تدفع ، بالاضافة الى مبلغ التعويض ، مبلغا آخر بوصفه غرامة "ردع" (exemplary) أو "تأديب" (punitive) أو "عقاب" (penal) ، فانهم يربطون هذه النتيجة بجوانب محددة في كل حالة ، لا تكون الدولة قد انتهكت التزامات لمحل بعينه دون سواه .

---

(٤٩٤) يذكر جميع فقهاء القانون الدولي من أبناء تلك المدرسة ، من الاشكال العادية لازالة الضرر ، اعادة الامر الى وضعه السابق ، والاعادة المكافئة ، والتعويض المادي ، ولكن معظمهم يسلّمون ، علاوة على ذلك ، بحق الدولة المضرورة في أن تطالب بترضية في بعض الأحيان . وفي مفهوم "الترضية" ، تدرج سلسلة من الاعمال القانونية المختلفة ، مثل اتخاذ الدولة المذنبة تدابير تكفّل عدم تكرر الانتهاك ، وتقديم الاعتذارات ، ومعاقبة الافراد المذنبين ، وتحية العلم ، ودفع مبلغ رمزي ، وغير ذلك . ويصف بعضهم مثل هذه الاعمال بأنها نوع من اصلاح "الضرر المعنوي" ، بينما يسير آخرون شوطا أبعد فيرون فيها ناحية تأديبية . ولكن المهم ليس هنا ؛ بل هو في أن المؤلفين يتخذون ، من أجل تحديد الحالات التي توجب على الدولة المرتكبة للانتهاك أداء تلك الاعمال القانونية "الاضافية" معيار الظروف الحسية التي تم فيها الانتهاك ، وخصوصا ما تكشف عنه هذه الظروف من نيل من شرف الدولة المضرورة وكرامتها ، لا معيار محتوى الالتزام المنتهك . (انظر : A.G. Heffter, Le droit international puplic de l'Europe, translation of 3rd edition (Berlin-Paris, Schroeder, Cotillom, 1857), p.204; L. Oppenheim, International Law: A Treatise (London, New York, Toronto, Longmans, Green, 1905), vol. I, p. 205; F. von Liszt, Le droit international, translation of 9th edition (1913) by G. Gidel (Paris, Pedone, 1928), pp. 202-203; E.M. Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims (New York, Bank Law Publishing, 1928), pp. 413 et seq.; P. Schoen, "Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen", Zeitschrift für Völkerrecht (Breslau, Kern's), supplement 2 to vol. X (1917), pp. 21 et seq., pp. 122 et seq.; K. Strupp, op. cit., pp. 209 et seq.; C. de Visscher, op. cit., pp. 118 and 119; A. Decencière-Ferrandière, La responsabilité internationale des Etat à raison des dommages subis par des étrangers (Paris, Rousseau, 1925), pp. 245 et seq.; C. Eagleton, op. cit., pp. 182 et seq.; D. Anzilotti, op. cit., pp. 421 et seq.; A. Roth, Schadenersatz für Verletzungen Privater bei völkerrechtlichen Delikten (Berlin, Heymann, 1934), pp. 97 et seq.; S. Arato, Die völkerrechtliche Haftung (Pecs, Nyomatott Taizs Jozsef, 1937) pp. 51 et seq.; M. Whiteman, op. cit., vols. I-II (1937), vol. III (1943); L. Reitzer, op. cit.; J. Personnaz, op. cit. (1939).

(٤٩٥) حول هذه المسألة ، انظر : D. Anzilotti, "Le questioni di diritto

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

(٣٩) ويمكن بعد ذلك أن يتساءل أيضا : هل يستند مؤلفو تلك الفترة الى محل الالتزام المنتهك في رسمهم فوارق ، من حيث " التدابير " — من قسرية وغير قسرية — التي يحق للدولة المضـــرورة ذاتها أو لاشخاص آخرين اتخاذها قانونا على سبيل معاقبة الدولة التي ارتكبت الفعل المحظـــور؟ هنا كذلك ، من الواضح أن أولئك الذين يعتقدون ان أهلية اتخاذ تدابير قسرية على سبيـــل " العقوبة " هي النتيجة الوحيدة التي يربطها القانون الدولي العمومي بفعل الدولة غير المشـــروع دوليا ، مقتنعون حتما بأن هذه النتيجة تستتبع أى انتهاك لالتزام دولي ، أيا كان محله (٤٩٦). ولكن حتى المؤلفون ، الاكثر عددا ، الذين يعتقدون أن القانون الدولي العمومي يلقي على عاتـــق الدولة المرتكبة للجرم التزاما بازالة الضرر ، يسلّمون ، في بعض الحالات على الأقل ، بمشروعية لجوء الدولة المضرورة الى تدابير ، لو كانت في غير ذلك السياق لاعتبرت غير مشروعة ، على سبيل المعاقبـــة على فعل غير مشروع دوليا صدر عن الغير (٤٩٧). فهل يرى هؤلاء المؤلفون اذن أن محل الالتزام

(تابع الحاشية ٤٩٥)

sollevate degli incidenti del 'Carthage' et del 'Manouba'", Rivista di diritto internazionale (Rome), seriesII, vol.2(1913), pp.512et seq.; A.Deconière-Ferrandière, op. cit., pp. 269 et seq.; J.K. Ralston, The Law and Procedure of International Tribunals (California, Stanford University Press, 1926), pp.267 et seq.; C. Eagleton, op. cit., pp. 189 et seq., and "Measure of damages in international law", Yale Law Journal [New Haven (Connecticut)], vol. XXXIX, No.1 (November 1929), pp. 61 et seq.; A. Roth, op. cit., pp. 166 et seq.; M. Whiteman, op. cit., pp. 716 et seq., 1610-1611 and 1874; H.W. Briggs, "The punitive nature of damages in international law and State responsibility for failure to apprehend, prosecute or punish", Essays in Political Sciences in Honour of W.W. Willoughby (Oxfore, J. Hopkins, 1937), pp.339 et seq.; H. Lauterpacht, "Règles générales du droit de la paix", Recueil desccours ..., 1937-IV, vol. 62, pp.354 et seq.

(٤٩٦) H. Kelsen, op. cit., pp. 568 et seq.

(٤٩٧) طرق المؤلفون الأقدم عهدا ، بوجه خاص ، موضوع التدابير القمعية ، أو القسرية بوجه عام ، المنطبقة على الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دوليا ، بشكل جزئي عادة ، مشيرين اليه في اطار التحليلات المتعلقة خاصة بالاعمال الانتقامية ، والحظر ، والحصار السلمي ، والتدخل ، أو الحرب ذاتها ، انظر في هذا الصدد : A.G. Hefftor, op. cit., pp. 204, 215 et seq.; H.W. Halleck, International Law or Rules regulating Intercourse of States in Peace and War (San Francisco, Bancroft, 1861), pp. 52-53, 297 et seq.; H. Wheaton, Elements of International Law, 8th ed. (Boston, Little, Brown, 1866), pp. 309

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

المنتهك يشكل معيارا لتحديد الحالات التي يكون فيها الالتجاء الى اشكال للعقوبات أمرا مشروعا ؟ لا ، أبدا . فأيا تكن الفكرة التي يكونها المؤلفون المشار اليهم عن العلاقة بين شكلي المسؤولية (٤٩٨) فان الاجابة على هذا السؤال يجب ، بشكل عام على الاقل ، أن تكون بالنفي . ولكن ، في أواخر الفترة التي نتحدث عنها ، بدأت تظهر بالتدريج مواقف مختلفة . فقد بدأ بعض المؤلفين يتساءلون

(تابع الحاشية ٤٩٧)

et seq.; C. Calvo Le droit international theorique et pratique 4th ed. (Paris-Berlin, Guillaumin Pedone etc.), vol. I (1887) pp. 266 et seq. vol. III (1888), [266] pp. 518 et seq.; P. Heilborn Las System des Volkerrechts entwickelt aus den volkerrechtlichen Begriffen (Berlin Springer, 1896), pp. 351 et seq.; F. von Liszt, op. cit. pp. 296 et seq.; W.E. Hall A Treatise on International Law (Oxford, Clarendon Press 1895), pp. 57 et seq.; E.M. Borchard op. cit. pp. 446 et seq.; P. Schoen op. cit., pp. 141 et seq.; K. Strupp, op. cit. pp. 179 et seq. and 222; C. de Visscher op. cit., pp. 107 et seq. 116 et seq.; C. Eagleton (op. cit.), pp. 218 and 219; L. Reitzer, op. cit. pp. 25 et seq. See also R. Ago, loc. cit., pp. 524 et seq.; G. Sperduti "Introduzione allo studio delle funzioni della necessità nel diritto internazionale", Rivista di diritto internazionale (Rome), series IV vol. 22 No. 1 (1943) pp. 22 et seq. On the question of reprisals, see Lafarque Les représailles en temps de paix (Paris 1898); the report of M.N. Politis to the Institute of International Law, " Le régime des représailles en temps de paiz", Annuaire de l'Institut de droit international Paris Session, 1934 (Brussels-Paris, Falk Pedone etc.), pp. 1 et seq., and the resolution adopted by the Institute, ibid. pp. 708 et seq.; Y. de La Brière "Evolution de la doctrine et de la pratique en matière de représailles" Recueil des cours ... 1928-II, vol. 22, pp. 241 et seq.

(٤٩٨) يعتبر بعض هؤلاء المؤلفين شكلي المسؤولية شكلا جامعا : ففي كل حالة بذاتها ، يحق للدولة المضرورة بفعل غير مشروع دوليا المطالبة بتعويض ، وتكون لها في الوقت ذاته اهلية توقيع عقوبة . ويرى آخرون ان للدولة المضرورة حرية الاختيار بين اللجوء الى هذا الشكل او ذاك من شكلي المسؤولية ؛ أما العدد الاكبر فيرى انه ينبغي للدولة المضرورة أن تبدأ بمحاولة الحصول على تعويض وألا يسمح لها باللجوء الى العقوبات الا بعد أن تجابه برفض طلبها الخاص بالتعويض . (ومن ذلك ، على سبيل المثال ، المادة ٦ من قرار معهد القانون الدولي ، المشار اليه في الحاشية السابقة) . وكل هذا دون وضع محل الالتزام المنتهك في الحسبان .

Digitized by UNOG Library

ألا يمكن ان يكون هناك اثنان من " اشكال الاجرام " ، يستتبع احدهما مجرد التزام بازالة الضرر بينما يستتبع الاخر ايضا امكانية القمع (٤٩٩) ؛ كما ظهر منهم من يعتبر العدوان جرما يختلف عن غيره ، وفعلا غير مشروع دوليا يجيز للدولة المضرورة أن تتخذ على الفور تدابير قسرية ضد الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع ، دون أن يكون عليها أن تبدأ اولا بطلب ازالة الضرر (٥٠٠) . وكذلك ، اذا كان صحيحا أن اى مؤلف لم يطرح ، صراحة ، فكرة وجوب التمييز بين انتهاك هذه او تلك من الالتزامات الدولية ، لربط هذا التمييز بامكان تطبيق هذا " التدبير " أو ذاك على سبيل " العقاب "، فقد بدأ مع ذلك ظهور تمييز في هذا الصدد بين العدوان وبين غيره من الافعال غير المشروعة دوليا . فقد أخذ فقهاء مختلفون في ذلك الوقت ، وهم ينوهون بالترسخ التدريجي لمبدأ حظر اللجوء الى الحرب ، يمدون هذا الحظر كذلك الى استخدام القوة على سبيل " المعاقبة " على فعل غير مشروع دوليا (٥٠١) . ومع ذلك نراهم يستثنون على الدوام الحالة التي يكون فيها هذا الفعل غير المشروع عملا من اعمال العدوان .

(٤٠) اما الجانب الاخر للعواقب المترتبة على فعل غير مشروع دوليا — اى تحديد الشخص المأذون له باثبات مسؤولية الدولة المرتكبة لفعل من هذا القبيل — فان فكرة التمييز بشأنه على اساس محل الالتزام المنتهك قد وجدت بعض الانصار في تلك الفترة ، وان ظلوا أقلية . فأما حق المطالبة بتعويض فان من المنطقي ألا يعترف به الا للدولة المضرورة مباشرة ؛ ولكن على صعيد اهلية اللجوء الى الاعمال الانتقامية ، والحظر ، وغير ذلك من تدابير العقاب ، نجد مؤلفين يعترفون بهذه الاهلية ، في بعض الحالات ، لأى دولة (٥٠٢) . ومن الجلي انهم ، هنا ، يتمثلون افعالا غير مشروعة دوليا تتصف ببعض الجسامة ؛ ومع ذلك لا يمكن القول بانهم يقيمون علاقة حقيقية بين محل الالتزام المنتهك في حالة معينة وبين مشروعية تدخل دول اخرى في هذه الحالة ذاتها . ورغم هذا ، فهناك مؤلفون يقفزون فوق هذا الحاجز ، ويحددون ، بشكل دقيق تقريبا ، الالتزامات التي يجيز انتهاكها لأشخاص

---

(٤٩٩) R.Ago. loc. cit. p.530 et seq. .

(٥٠٠) كان ل. ريتزر (L. Reitzer) ، بين مؤلفي تلك الفترة ، المؤلف الذى أبدى اكبر اهتمام بالعلاقة بين ازالة الضرر والعقاب . وقد استند الى تحليل دقيق جدا للممارسة الدولية ، ليخلص الى ان للدولة ضحية العدوان حقا استثنائيا في أن تتخذ على الفور تدابير على سبيل الدفاع عن النفس (op. cit., p.91 et seq.). وهذا الرأى على اية حال يعتنقه عدد كبير ممن تناولوا ، في تلك الفترة ، موضوع الدفاع عن النفس. أنظر على سبيل المثال : C. de Visscher, op. cit. pp. 107 et seq.; A. Verdross, "Règles générales du droit international de la paix", Recueil des cours ... 1929-V, vol. 30, pp. 481 et seq. and 491; E. Giraud " La théorie de la légitime défense", Recueil des cours ... 1934-III vol. 49, pp. 691 et seq.

(٥٠١) أنظر في هذا الصدد ، في جملة المراجع ، تقرير م. ن . بوليتيس (M.N. Politis) (المرجع السابق الذكر ، ص ٤٨) ، والقرار الذى اتخذه معهد القانون الدولي ، المادة ٤ ... (المرجع السابق الذكر ، ص ٧٠٩) .

(٥٠٢) منهم على سبيل المثال : C. Eagleton op. cit., pp. 224 and 225 .

Digitized by UNOG Library

غير الشخص المضرور مباشرة الالتجاء كذلك الى تدابير قمع (٥٠٣) . وهناك على وجه خاص مؤلفان امريكيان ، صدر مهما نشوب الحرب العالمية الاولى فأعلنا انهما يؤيدان بوضوح أن يميّز بين الافعال غير المشروعة على اساس محل الالتزام المنتهك . فقد أعلن ا. روت (E. Root) في ١٩١٥ ، و م. ج . بيسلي (M. J Peaslee) في ١٩١٦ ، تأييدهما بقوة لوجوب اتباع القانون الدولي نفس سبيل التطور الذى سلكه القانون الداخلي ، والانتهاء الى الفصل بين فئتين من الجرائم : فئة لا تعني سوى الدولة المضرورة مباشرة ، وفئة تعني ، على العكس ، جماعة الدول بأسرها. فأما "روت" فيرى انه لا بد ،ازاء هذه الفئة الثانية من الافعال غير المشروعة دوليا ، من أن يكون قمعها حقا لكل دولة ، بل واجبا عليها (٥٠٤) ؛ وأما "بيسلي" فيرى اسناد مهمة القمع الى اجهزة تابعة للجماعة ، وهي اجهزة يدعو الى انشائها بعد انتهاء الحرب (٥٠٥) . وبذلك تندرج فكرة هذا المؤلف الاخير ، وهي اكثر انفتاحا على المستقبل ، في اطار الاقتراحات الهادفة بصفة عامة الى تحويل الجماعة الدولية الى مجتمع منظم في مؤسسة ، والى تطوير التنظيم الدولي ؛ اما فكرة "روت" فتدخل ؛ بالعكس، في عداد الافكار التقليدية لمؤلفي القرن التاسع عشر ، وتظل قابلة للتنفيذ في اطار مجتمع لا ينتظم في مؤسسة .

(٤١) ولا بد من اشارة جانبية الى مجموعة كاملة من المؤلفين تشكل نظرياتهم جزءا مباشرا من قانون العقوبات باكثر مما تدخل في نطاق القانون الدولي ، وقد اتخذوا بوضوح موقفا مؤيدا للتمييز المذكور. ونعني بهم أنصار نظرية لاقت بعض النجاح في فترة ما بين الحربين ، هي تلك التي عرفت باسم نظرية المسؤولية الجنائية للدولة . وعلى وجه ادق ، يجب أن يشار هنا الى التيار الذى ينتمي اليه V. Pella و Q. Saldaña و H. Donnedien de Vabres وغيرهم ، ممن يدعون الى اعتماد تشريع تحدد فيه اخطر انتهاكات القانون الدولي ويحدد فيه ما يقابلها من عقوبات . وتمتد هذه العقوبات من العقوبة المالية الى احتلال الاقليم ، بل تصل في آخر الشوط الى فقدان الاستقلال . ويعلق كل المؤلفين المذكورين تحقيق مبادئهم على انشاء محكمة جنايات دولية تكلف تطبيق العقوبات المشار اليها (٥٠٦) .

---

(٥٠٣) يورد بعض المؤلفين في هذا الصدد عبارات شديدة العمومية . ومن ذلك أن و.ا. هال (W.E. Hall, op. cit. p.57) يتحدث عن الحالة التي تنتهك فيها احدى الدول القانون الدولي "انتهاكا جسيما وسافرا في مسألة ذات أهمية بالغة" ؛ ويتحدث ا. فون أولمان (E. von Ullmann Volkerrecht, Tübingen Mohr 1908, p.463) عن أفعال للدولة تنطوى على انكار للمبادئ الاساسية للنظام الدولي والقانون الدولي . ويذهب آخرون — وهم الاقدم عهدا كما رأينا — الى حد وضع قائمة بالجرائم التي يمكن لكافة الدول المعاقبة عليها . وينطبق ذلك ، كما أسلفنا ، على J. C. Bluntschli، وكذلك على A. G. Heffter. op. cit., p.204, 207 et 208 .

(٥٠٤) "The outlook for international law", Proceedings of the American Society of International Law, 1915 , particularly pp. 2 and 8-9.

(٥٠٥) "The sanction of international law", American Journal of International Law (Washington (D.C.)), vol. 10, No. 2 (April 1916), pp.335 et seq.

(٥٠٦) See Q. Saldaña "La Justice pénale internationale", Recueil de cours

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

(٤٢) ونوجز اذن فنقول ان المؤلفات العامة الصادرة فيما بين ١٨٥٠ و ١٩٣٩ توضح أن الفقه في ذلك العصر ، وخصوصا في الفترة من ١٩١٥ الى ١٩٣٩ ، وان لم يتمحور محوريا حول السعي الى ايجاد حل للمشكلة التي نحن بصددها ، لم يهملها الاهمال كله ، بل لقد قدم احيانا ، في هذا الصدد ، اسهاما نافعا . وتدلنا دراسة هذه المؤلفات ، بوجه خاص ، على أن العقول التي كانت اشد ادراكا لمقتضيات نمو الجماعة الدولية قد فهمت ضرورة الخروج من الاساليب التقليدية في تصور المسؤولية الدولية تصورا " مدنيا " على وجه الحصر ؛ وان فكرة بدأت تشق طريقها ، ربما بشيء من التعثر ، وهي الفكرة القائلة بانه ليس هناك نوع واحد فحسب من الفعل غير المشروع دوليا ، وبالتالي لا يمكن ان يكون هناك نوع واحد فحسب من المسؤولية .

(٤٣) وخلال الفترة التالية لانتهاء الحرب العالمية الثانية ، تنامى اهتمام الاوساط العلمية بهذه المشكلة ، كثافة وسعة أبعاد . فغداة انتهاء الاعمال الحربية — وفي لحظة كانت فيها ذكرى الفظائع العديدة التي مرت بها الانسانية منذ قليل لا تزال ماثلة في الاذهان ومثيرة للآلام — اشتهر مؤلفان باتخاذهما موقفين متماثلين ، جاءا في وقت واحد ولكن مستقلين احدهما عن الآخر ، وهما : هـ . لوترباخت (H. Lauterpacht) في الفقه البريطاني ، و د . ب . ليفين (D. B. Levin) في الفقه السوفياتي . فقد طرح كل منهما على نفسه سؤالا واحدا ، هو : هل ينبغي للقانون الدولي الدولي أن يميز بين فئتين مختلفتين من افعال الدولة غير المشروعة دوليا على اساس مدى خطورة الفعل المعني ؟ وقد كان التوافق ذا مغزى . فان لوترباخت رد على السؤال بالايجاب ، فقال : " ان المفهوم الواسع للجريمة الدولية يمتد من الانتهاكات العادية لالتزامات تحددها معاهدات ، ولا تقتضي أكثر من دفع تعويض مالي ، الى انتهاكات القانون الدولي التي تشكل عملا اجراميا بالمعنى المقبول عامة " للمصطلح "(٥٠٧) . أما ليفين فقد شدد على ضرورة التفريق بين الانتهاكات البسيطة للقانون الدولي وبين " الجرائم " الدولية التي تقوض الاسس الرئيسية والمبادئ الاساسية

(تابع الحاشية ٥٠٦)

... 1925-V, vol. 10. pp. 227 et seq., and particularly pp. 296 et seq.. V. Pella La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir, 2nd ed. (Paris Godde, 1926); H. Donnedieu de Vabres, Les principes modernes du droit pénal international (Paris Sirey, 1928). pp. 418 et seq. أنظر كذلك اعمال جمعية القانون الدولي بشأن انشاء محكمة جنايات دولية ، في دورات ١٩٢٢ و ١٩٢٤ و ١٩٢٦ ؛ واعمال الاتحاد المشترك بين البرلمانات المعني بالحرب العدوانية ، في دورة ١٩٢٥ ؛ واعمال المؤتمر الدولي للقانون الجنائي في ١٩٢٦ ، بشأن انشاء محكمة جنايات دولية ، وكذلك المشاريع التي اعدت في هذه المناسبات (نبذة تاريخية عن مشكلة التشريع الجنائي الدولي ، مذكرة من الامين العام ، الوثيقة A/CN.4/7/Rev.1 ، ١٩٤٩ — منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع : 1949.V.8) .

(٥٠٧) L. Oppenheim, International Law: A Treatise 6th ed. by H. Lauterpacht (London, New York, Toronto, Longmans, Green, 1947), vol. I. P. 307 . ويوضح

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

للنظام القانوني للجماعة الدولية (٨ ؛ ٥) . ومما يستوجب التذكير كذلك ان الفقه الامريكي في القانون الدولي "ف . جيسب" (Ph. Jessup) تبنّى الفترة ذاتها الفكرة التي كان قد اطلقها "روت" في ١٩١٦ ، والتي تدور حول ضرورة اعتبار الجرائم التي تعرض السلم ونظام الجماعة الدولية للخطر "اعتداء على قانون كافة الامم" . ويرى "جيسب" أن مثل هذه التصرفات تخرق قانونا موجودا لحماية جميع الدول ؛ ولذلك تتأثر جميع الدول بانتهاك هذا القانون أو اضعافه (٥٠٩) .

(٤٤) ويلاحظ ، في بداية الخمسينات ، تجدد هذا التيار "العقابي" الذى صادف بعض القبول في فترة ما بين الحربين (٥١٠) . ولكن الموازاة المفرطة الصرامة التي يقيمها فقهاء هذا التيار بين المعاملة الواجبة لجرائم الدولة التي هي من اشخاص القانون الدولي ، والمعاملة التي يحددها قانون الدولة الجنائي لجرائم الافراد ، من ناحية ، وقولهم ان ذلك يقتضي انشاء قضاء جنائي دولي يكلف ، في كل حالة محددة ، باثبات المسؤولية "الجنائية" للدولة ، من ناحية أخرى ، أفضيا الى اصطدام افكار هذا التيار الفقهي ، على الصعيد النظرى ، بمعارضة الاغلبية العظمى

(تابع الحاشية ٥٠٧)

المؤلف بعد ذلك أن النتيجة المترتبة على فعل "عادى" غير مشروع دوليا تتمثل في الالتزام بازالة الضرر المعنوى والمادى ، و "هو التزام يشمل على الارجح عقوبة مالية . فاذا رفضت الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع ان تدفع التعويض ، يمكن عندئذ للدولة المضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لحملها قسرا على تنفيذ الالتزام بالتعويض" . ويمضي "لوترباخت" قائلا ان النتائج ، بالمقابل ، تختلف في حالة الانتهاكات التي تندرج "بسبب جسامتها وقسوتها وامتهانها لحياة الانسان ، في فئة الاعمال الاجرامية بالمعنى المفهوم عادة في قانون الشعوب المتحضرة" (ibid p. 321) . ويمثّل المؤلف لذلك بالمذبحة الجماعية التي يتعرض لها ، بأمر من الحكومة ، عدد من الاجانب المقيمين في اقليم الدولة ، وكذلك الاعداد لحرب عدوانية وشنها . ففي مثل هذه الحالة ، كما يقول لوترباخت اخيرا ، لا تقتصر مسؤولية الدولة على الالتزام بالتعويض ، ولكن تشمل كذلك انطباق تدابير القمع ، مثل الحرب ، او الاعمال الانتقامية الواردة في القانون الدولي التقليدى ، او العقوبات المنصوص عليها في المادة ١٦ من معاهدة عصبة الامم او الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة (ibid, p. 321 et 322) .

(٥٠٨) D. B. Levin "Problema otvetstvennosti v. nauke mezhdunarodnogo prava", Izvestia Akademii Nauk SSSR No. 2 1946, p. 105 . على ان التمييز الذى يدعو اليه هذا المؤلف أقرب الى طبيعة الاقتراح الفقهي منه الى وصف للقانون السارى .

(٥٠٩) تتميز فكرة ف . جيسب كذلك (A Modern Law of Nations: An Introduction (New York Macmillan, 1948) pp. 11 et seq.) بطبع الاقتراح الفقهي ، فهي تقول انه اذا قبل المبدأ "الجديد" ، مبدأ مصلحة الجماعة في منع انتهاكات القانون الدولي ، فان هذا الحق يجب ان يتطور "في اتجاه اضفاء مزيد من الوظائف الحكومية على مجتمع دولي منظم" .

(٥١٠) في عام ١٩٥٠ ، قدم "ف . بيللا" الى لجنة القانون الدولي مشروعه التدوين المتعلق بالجرائم المرتكبة ضد سلم البشرية وامنها ، وقد ورد في حولية ١٩٥٠ ، المجلد الثاني ،

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

من رجال القانون الدولي ، وعلى الصعيد العملي بمعارضة الدول . ولذلك ظلت مقترحات هـذا التيار الفكرى بدون أى تأثير عملي ، كما أن الحرص على تفادى اى لبس مع النظريات التي يؤيد هـا انصار هذه المدرسة قد ثبط بعض الشيء باقي المؤلفين عن ايلاء اهتمام للمشكلة التي نحن بصددها وعن تصور امكان التفريق ، بصورة محسوسة ، بين نظامين مختلفين من المسؤولية الدولية على اساس اهمية الالتزام المنتهك لدى الجماعة الدولية (٥١١) .

(٤٥) وفيما عدا ذلك ، فان المؤلفات القانونية في الخمسينات قد أظهرت اهتماما خاصا بالجوانب " الكلاسيكية " لنظرية مسؤولية الدول . وقد قدمت الابحاث التي جرت في هذا العقد اسهامات هامة في مجال تعميق مختلف جوانب مشكلة النتائج المترتبة على الافعال غير المشروعة دوليا ؛ وتركزت هذه الابحاث بوجه خاص في تحليل العلاقة بين ازالة الضرر والعقاب ، وكذلك في دراسة

(تابع الحاشية ٥١٠)

الوثيقة A/CN.4/39 ، ص ٣١٥ وما بعدها . وكان المؤلف قد بسط مقترحاته قبل ذلك في مؤلفه الصادر عام ١٩٤٦ : الحرب — الجريمة ومجرمو الحرب (La guerre-crime et les criminels de guerre (Neuchatel, Editions de la Baconnière, 1964).

(٥١١) قد يكون د . م . ن . جونسون (D. M. N. Johnson) استثناء : فهذا المؤلف يشدد بقوة على لا منطقية الاستمرار على اعتبار عمل عدواني مجرد فعل "غير مشروع" لا يترتب عليه سوى التزام بالتعويض ، برغم وجود الالية المعقدة المنصوص عليها في الميثاق لقمع الاعمال العدوانية ، وبرغم تعريف الجمعية العامة للعدوان بأنه اخطر جميع الجرائم المرتكبة ضد السلم والأمن [القرار ٣٨٠ (د — ٥)] ("The draft code of offences against the peace and security of mankind", International and Comparative Law Quarterly (London) vol. 4 No. 3 (July 1955), pp. 461 et seq.). See also K. Yokota "War as an international crime", Grundprobleme des internationalen Rechts Festschrift für Jean Spiropoulos (Bonn, Schimmelbusch, 1957) pp. 455 et seq. كما أن " ف . ف . غارسيا أمادور " ، أول مقرر خاص لموضوع مسؤولية الدول ، يفرق بدوره بين الافعال التي تعتبر مجرد افعال "غير مشروعة" ولا تترتب عليها سوى المسؤولية المدنية " للدولة ، وبين الافعال " المستحقة للعقاب " ، التي تترتب عليها المسؤولية " الجنائية " . ويرى أمادور ان تحويل بعض افعال الدولة ، التي كانت تعتبر من قبل مجرد افعال غير مشروعة او غير قانونية ، الى أفعال تستحق العقاب ، هو نتيجة للتحول الذى طرأ بعد الحرب العالمية الثانية . ومع ذلك ، يبدو أنه يرى أن المسؤولية " الجنائية " للدولة لا تتمثل الا في الالتزام بمعاقبة الافراد — الاعضاء الذين صدر عنهم التصرف المخالف لبعض الالتزامات الدولية للدولة . وفي هذه النقطة ، يبدو رأى غارسيا أمادور مخالفا لرأى جونسون . أنظر: Memorandum Presentado por F.V.Garcia Amador "State Responsibility in the light of the New Trends of International Law" American Journal of International Law. Washington(D.C), vol. 49 No.3, (juillet 1955). p.345: "State responsibility-Some new problems". Recueil des Cours... 1958-II Vol.94, p.395 et seq. وانظر كذلك تقريره الاول عن مسؤولية الدولة في حولية ١٩٥٦ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/96 ، ولا سيما صفحة ١٨٢ ومابعدها ، وصفحة ٢١١ ومابعدها .

Digitized by UNOG Library

الاشكال المختلفة لازالة الضرر والعقاب والتمييز بينها (٥١٢) . ولكنها فيما يبدو لا تربط امكان تنوع هذه النتائج بانتهاك التزامات معينة دون أخرى.

---

(٥١٢) انظر بوجه خاص ، بين المؤلفين الذين طرقوا هذه الجوانب المختلفة في الخمسينات وكذلك في الفترة الاقرب : P. A. Zannas, La responsabilité internationale des Etats pour les actes de négligence (Montreux, Ganguin et Laubscher, 1952); P.A Bissonnette, La satisfaction comme mode de réparation en droit international (Annemasse Grandchamp, 1952). B. Cheng, op. cit., pp. 233 et seq.; P. Reuter op. cit., pp.189 et seq.; H. Accioly, loc. cit., pp. 413 et seq.; A. Schüle, op. cit. pp. 337 et seq.; G. Schwarzenberger "The problem of an international criminal law", International Criminal Law, ed. by G.V.W. Mueller and E.M. Wise (South Hackensack (N.Y.) London, Rothman, Sweet and Maxwell, 1965), pp. 13 et seq.; E. Jiménez de Arechaga op. cit.; pp. 564 et seq.; G. Ténékides, op. cit.; pp. 689 et seq.; B. Bollecker-Stern, Le préjudice dans la théorie de la resposabilité internationale (Paris Pedone 1973); H.J.Schlochauer "Die Entwicklung des völkerrecthlichen Deliktsrecht" Archiv des Völkerrechts (Tübingen) vol. 16, No. 3, pp. 265 et seq. See also the textbooks by P. Guggenheim, G. Schwarzenberg, A.P. Sereni, L. Cavaré , R. Quadri D.P. O'Connell and D. W. Greig.

Digitized by UNOG Library

(٤٦) ومع ذلك ، اذا كان صحيحا أن مؤلفي الخمسينات عموما لا يصوغون في عبارات نظرية تفريقا بين نوعين مختلفين من الأفعال غير المشروعة دوليا تفريقا يقوم على أساس مضمون الالتزامات المنتهكة ومن شأنه ان يؤدى ، على هذا الأساس ، الى تطبيق نظام مختلف للمسؤولية ، فصحيح كذلك أن مؤلفاتهم تشف بالفعل عن تفريق من هذا القبيل . فهذه المؤلفات ترى أن الانتهاك المحدد لالتزام بحظر اللجوء الى استعمال القوة ، يعتبر فعلا غير مشروع دوليا يختلف عن غيره اختلافا بيّنا . ويرى هؤلاء المؤلفون أن القيود التي تفرض عادة على أهلية التصرف المعاكس ضد الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دوليا ترفع في حالة العدوان ، وأن نظام المسؤولية يكون أكثر صرامة بكثير . ويتجلى هذا الفرق في النظام على وجوه ثلاثة : (أ) الاعتراف للدولة ضحية العدوان بأهلية اتخاذ تدابير ضد الدولة المعتدية تمس حقوق هذه الدولة ، وذلك ، بصفة استثنائية ، دون تعليق هذه الأهلية على الالتزام العام بمحاولة الحصول قبل ذلك على ازالة الضرر المتكبّد (٥١٣) ؛ (ب) التسليم بأن التدابير التي يمكن للدولة ضحية العدوان أن تلجأ اليها فورا تمتد ، على سبيل الدفاع عن النفس ، الى استخدام القوة المسلحة ، وهو الاستخدام المحظور ، بالمقابل ، في الحالات الأخرى لرد الفعل ازاء فعل غير مشروع دوليا صادر عن الغير ، حتى حين يكون قد رفض أداء التعويض المستحق (٥١٤) ؛ (ج) التسليم ، أخيرا ، بأنه خلاف لكل ما يحدث لدى وقوع فعل غير مشروع دوليا من نوع آخر ، يحق لدولة ثالثة تقديم مساعدتها للدولة ضحية العمل العدواني ، وذلك بلجوئها أيضا الى استخدام القوة المسلحة (٥١٥) . فمؤلفات تلك الفترة لا تتصور عواقب أخرى للعدوان يمكن انزالها بالدولة المذنبة بعد انتهاء العدوان . كما أنها لا تتصور وجود التزامات أخرى يترتب على انتهاكها امكان تطبيق نظام خاص للمسؤولية .

---

(٥١٣) أنظر على سبيل المثال : D.W. Bowett, Self-Defence in International Law (Manchester, University Press, 1958).

(٥١٤) في ما يتعلق بمنظومة الأمم المتحدة ــ وبالنسبة لكثير من المؤلفين ، في ما يتعلق كذلك بالقانون الدولي العرفي ــ يقول الرأى الغالب بحظر لجوء الدولة المضرورة الى استخدام القوة ، ولو من باب رد الفعل ازاء فعل غير مشروع دوليا ، الا اذا كان الفعل عدوانا مسلحا . أنظر على سبيل المثال: H. Wehberg, "L'interdiction du recours à la force - Le principe et les problèmes qui se posent", Recueil des Cours ... (1951-I, vol. 78, p. 72; وانظر كذلك ، مع بعض التحفظات : D.W. Bowett, op. cit., pp. 12 et seq. وللاطلاع على رأى الأقلية المعارض ، أنظر : E. Colbert Speyer, Retaliation in International Law (New York, King's Crown Press, 1948), p. 203: J. Stone, Aggression and World Order: A Critique of United Nations Theories of Aggression (London, 1958), pp. 94 et seq

(٥١٥) أنظر ، مع اشارة خاصة الى منظومة الأمم المتحدة : J.L. Kunz, "Individual and collictive self-defence in Article 51 of the Charter of the United Nations", American Journal of International Law (Washington (D.C.)), vol. 41, No. 4 (October, 1947), pp. 872 et seq.; H. Kelsen, "Collective security and collective self-defence under

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

(٤٧) وكان في الستينات والسبعينات أن بدأت فكرة التمييز بين أنواع مختلفة من الأفعال غير المشروعة دوليا ، على أساس أهمية محل الالتزام المنتهك ، تتجسد وتأخذ شكلها النظرى في كتابات رجال القانون الدولي . ويمكن أن نلاحظ أولا ، في هذا الصدد ، موقف عديد من المؤلفين السوفيات . ففي ١٩٦٢ ، صدرت دراسة وضعها ج . تونكين (G. Tunkin) ، يخلص المؤلف الى أن القانون الدولي بعد الحرب أصبح فعلا يفرق بين فئتين من انتهاكات القانون ، يترتب على كل منهما شكل مختلف من أشكال المسؤولية . وهو يدرج في الفئة الأولى الانتهاكات التي تشكل خطرا على السلم ؛ وفي الفئة الثانية كافة الانتهاكات الأخرى للالتزامات الدولية (٥١٦) . وفي ١٩٦٦ ، تبنى د . ب . ليفين (D.B.Levin) ، بعبارات مماثلة، عن التفريق الذى وضعه تونكين بين الجرائم الدولية والانتهاكات البسيطة ، وفصّل فيه (٥١٧) . ومن بين المؤلفات العديدة التي خصصت لهذا الموضوع وصدرت في السنوات الأخيرة (٥١٨) ، يجدر بنا أن نذكر الفصل الخاص بمسؤولية الدول من مجموعة المحاضرات الجامعية Kurs mexhdunarodnogo prava ، التي صدرت عام ١٩٦٩ .

الحاشية ٥١٥ (تابع)

the Charter of the United Nations", American Journal of International Law (Washington (D.C.)), vol. 42, No.4, (October, 1948), pp. 783 et seq.; D.W. Bowett, "Collective self-defence under the Charter of the United Nations", The British Yearbook of International Law, 1955-56 (London), vol. XXXII, pp.130 et seq.

(٥١٦) وردت الدراسة في مؤلف ج . تونكين (المرجع السالف الذكر) . وهو يرى أن نظام المسؤولية المنطبق على انتهاك التزامات أساسية بصون السلم يشمل كافة أشكال المسؤولية ، ابتداء من الالتزام بازالة الضرر حتى تطبيق أقسى العقوبات التي يقرها القانون الدولي . هذا بينما تظل المسؤولية المترتبة على انتهاك الالتزامات الدولية الاخرى داخل حدود أضيق . وعلاوة على ذلك ، يرى هذا المؤلف أن النوع الأول من هذه الانتهاكات يرتب نشوء صلة قانونية ، لا بين الدولة المذنبة والدولة المضرورة مباشرة فحسب ، بل كذلك بينها وبين الدول الأخرى كلها ، بل بينها وبين منظمات دولية . ويمتد هذا الأثر أيضا ، بالاضافة الى ذلك ، الى انتهاك التزامات أخرى ، مثل الالتزامات بضمان حرية البحار العالية ، وبصون موارد البحر الحية ، وغير ذلك .

(٥١٧) D.B. Levin, Otvetstvennost gosudarstv...(op. cit.), pp. 19 et seq., 44 et seq., 112 et seq. and 129 et seq. . يرى هذا المؤلف أن فئة الجرائم الدولية تشمل كذلك الأعمال التي تشكل تهديدا لحرية الشعوب . ويضيف أنه يرى ، في حالة الجرائم الدولية ، أن تأتي أهلية توقيع عقوبات على الدول المرتكبة لها بعد وقوع الجريمة مباشرة ، أما في حالة الانتهاكات الأخرى فلا يجوز توقيع عقوبات على مرتكبها الا اذا قصر في الوفاء بالتزامه بالتعويض. وأشار الى أن العقوبات ذاتها لا بد أن تختلف في كلتا الحالتين .

(٥١٨) انظر على سبيل المثال : L.A. Modzhoryan "Otvetstvennost v sovremennom Mezhduarodnom prave", Soviet Yearbook of International Law, 1970, pp. 143 et seq. and 152 et seq.; Y.V. petrovsky, "O politicheskoy otvetstvennosti gosudarstv", Ibid., pp. 157 et seq., 159 et seq. and 165 et seq.; P. Kuris, of. cit.

Digitized by UNOG Library

ويقول مؤلفو هذا الكتاب بوجود فئتين من الانتهاكات متميزتين : الانتهاكات التي تمس حقوق ومصالح دولة معينة ، والانتهاكات الأخطر منها " التي تشكل عدوانا على المبادئ الأساسية للعلاقات الدولية والتي تضّر ، لهذا السبب نفسه ، بحقوق ومصالح كافة الدول " . وتدخل في هذه الفئة الأخيرة الاعتداءات على السلم بين الشعوب ، وعلى حرية الشعوب (٥١٩) . ومثل هذه الآراء ترد مفصّلة كذلك في مؤلفات J. Kirsten و B. Graefrath و P.A. Steiniger (٥٢٠) ، وهم من الجمهورية الديمقراطية الألمانية .

(٤٨) وخلال هذه الفترة ذاتها ، رأينا المؤلفات القانونية في البلدان الأخرى تطوّر الأفكار التي ظهرت في السنوات السابقة ، بادئة ، قبل كل شيء ، بتوكيد المبدأ القائل بأن انتهاك الحظر المفروض على اللجوء الى القوة فعل غير مشروع دوليا يجب ، بحكم خطورته غير العادية ، أن يؤدي الى تطبيق نظام للمسؤولية أصرم بكثير من النظام المنطبق على انتهاك الالتزامات الدولية الاخرى . وأكدت هذه المؤلفات كذلك أن هذا الاختلاف في النظام يحمل السمات الثلاث التي أوجزت أعلاه

---

(٥١٩) يرى هؤلاء المؤلفون أن التمييز بين الانتهاكات البسيطة و " الجرائم الدولية " يستتبع آثارا بشأن أشخاص العلاقات القانونية التي تتولد من المسؤولية : فالى جانب الدولة المضرورة مباشرة ، يمكن لدول أخرى ، في حالة " الجريمة الدولية " ، أن " تطالب باعادة قواعد القانون الدولي " . وللتمييز نفسه عواقب أخرى على صعيد أشكال المسؤولية ، لأن المعتدي يكون تحت طائلة التوقيع الفوري للعقوبات ، بما في ذلك تدابير قهرية عسكرية ، دونما حاجة الى انتظار امتناعه عن واجب ازالة الضرر (Institute of State and Law of the Academy of Sciences of

(٥٢٠) راجع "Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit", Völkerrecht:Lehrbuch (Berlin, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1973), PP.325 et seq. and 337 et seq.). أما P.A.Steiniger و P.Graefrath فيقترحان ، بنظريتي Tunkin و Levin . على العكس ، تصنيف الأفعال غير المشروعة دوليا الى ثلاث مجموعات ، على أساس محل الالتزام المنتهك . وتشمل المجموعة الأولى أخطر الانتهاكات ، أي الاخلال بالسلم ، وفي هذا الباب يدرج المؤلفان العدوان المسلح ، ومواصلة نظام عنصري أو سيطرة استعمارية بالقوة . وتشمل المجموعة الثانية ، في رأي هذين المؤلفين ، " انتهاكات سيادة الدولة " ، ويدخل في ذلك انتهاكات كافة المبادئ الأساسية للقانون الدولي ، وعدم التدخل في حرية الملاحة في البحار العالية . أما المجموعة الثالثة فتشمل سائر الانتهاكات . (B.Graefrath and P.A. Steiniger, op. cit., pp. 225 et seq.(with a draft convention on the subject); B.Graefrath, "Rechtsfolgen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit als Kodifikationskriterium" Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin, Ges. Sprachw. R., vol.XXII,No.6,pp. 451 et seq.; P.A. Steiniger, "Die allgemeinen Voraussetzungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten", ibid., pp. 441 et seq.).

Digitized by UNOG Library

في الفقرة ٤٦ (٥٢١) . الا أن بعض المؤلفين يؤلفون فريقا على حدة ، فينادون علنا بأن من الواجب ، على الصعيد المنهجي ، التمييز بين " الجنحة " و " الجريمة " الدولية . ومن ذلك أن G.H.W. Verzijl ، مثلا ، يرى وجوب التمييز بين الجريمة الدولية والجنحة ، من حيث ان الجريمة لا تنشيء الزام الدولة المذنبة باعادة الوضع الى ما كان عليه أو تعويض ضحية الانتهاك ، فحسب ، بل تؤدى كذلك الى توقيع عقوبات من جانب الجماعة الدولية . ويضيف موضحا أن تعبير " الجريمة الدولية " ، الذى ابتدع أساسا لوصف الحرب العدوانية ، قد امتد بعد ذلك الى الانتهاكات الخطيرة لقوانين الحرب ، والى جرائم مرتكبة ضد الانسانية والى أفعال ضارة مماثلة أرى (٥٢٢) . ويدرج عديد من المؤلفين حالات أخرى في فئة الجرائم الدولية ، ولكنهم يفعلون ذلك لغرض واحد ، هو الاعتراف لدول أخرى غير الدولة المضرورة بأهلية القمع . فقد اقترح D. Schindler ، في تقريره المؤقت الى معهد القانون الدولي عن مبدأ عدم التدخل في الحروب الأهلية ، اعتبار استمرار نظام استعمارى أو نظام للتمييز العنصرى فعلا غير مشروع دوليا بالنسبة للكافة ، يبرر ، بصفته هذه ، تقديم الدول الثالثة مساعدات غير عسكرية . وهو يذكر بوجه خاص ، في تقريره النهائي ، الابادة

---

(٥٢١) أنظر على سبيل المثال : I. Brownlie, International Law and the Use of Force of States (Oxford, Clarendon Press, 1963), pp. 251 et seq. and 329 et seq.; R. Higgins, the development of International Law through the Political Organs of the United Nations (Oxford, University Press, 1963), pp. 202, 205 and 217 et seq.; M.Akehurst, "Reprisals by third States", The British Yearbook of International Law, 1970, London vol. 44, pp. 15 et seq.; J.Delivanis, la légitime défense en droit international public: Le droit international face à ses Limites (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971) pp. 30 et seq.; 66 et seq. and 148 et seq.; P. Lamberti Zanardi, La Legittima difesa nel diritto internazionale (Milan, Giuffrè, 1972), pp. 135, 179 et seq. and 276 et seq.; D.W. Bowett, "Reprisals involving recourse to armed force", American Journal of International Law (Washington (D.C.)), vol. 66, No. 1 (January, 1972), pp. 1 et seq. (with reservations); M.L. Forlati Picchio, La sanzione nel diritto internazionale (Padua, CEDAM, 1974), pp. 64, 178 et seq., 266 et seq. and 417 et seq.

(٥٢٢) G.H.W. Verzijl, International Law in Historical Perspective (Leiden, Sijthoff, 1973), vol. VI, pp. 741 et seq.

Digitized by UNOG Library

الجماعية كمثال على الجريمة الدولية (٥٢٣) . ويميل I. Brownlie الى تضمين فئة الجرائم الدولية انتهاك أى التزام نابع من قاعدة من القواعد " الملزمة " ، فيذكر ، في القواعد " الأكثر احتمالا " لهذه الفئة ، القواعد التي تحرم الحرب العدوانية ، وتجارة الرقيق ، والقرصنة ، والجرائم الأخرى ضد الانسانية ، والقواعد التي تعترف للشعوب بحق تقرير المصير (٥٢٤) . وفي هذا الاتجاه الفكرى ذاته يتساءل بعض المؤلفين : ألا ينبغي ، في حالات انتهاك التزامات على قدر بالغ من الأهمية ، النص على جواز تمتع الكافّة بحق الادعاء (٥٢٥) .

(٤٩) وختاما ، وعلى أساس التحليل السابق ، تعتقد اللجنة أن بوسعها أن تؤكد أن الأفكار قطعت شوطا طويلا ، في مؤلفات القانون الدولي في مختلف البلدان والنظم القانونية . فالمواقف المعلنة التي كانت تمثل ، في المذاهب الأقدم عهدا ، الرأى المنفرد التي تطلقة بعض العقول المنفتحة انفتاحا كبيرا على المستقبل ، أصبحت الآن أكثر عددا وأشد رسوخا ، بحيث غدت تمثل ، في مؤلفات عصرنا ، نظرة بالغة الرسوخ . وقد اضطر عديد من رجال العلم ، في كتاباتهم ، يلحقون بتيار سائل لذلك الذى يتبدى في الوقت ذاته في مواقف حكومات مختلفة ومواقف ممثليها ، بل انهم قد أسهموا في التأثير في آراء هؤلاء الممثلين وتعزيزها .

(٥٠) ونظرا لجدّة ملامح المشكلة التي هي موضوع هذه المادة ، فان دراسة مجموع مشاريع التدوين لم تستطع أن تلهم الى اللجنة كثيرا من الآراء المفيدة في حل هذه المشكلة . فلقد كانت المشاريع، في معظمها ، سابقة للحرب العالمية الثانية ومحصورة عامة في موضوع بذاته ، هو موضوع المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالأجانب . ولذلك جاءت مركزة على تحديد الالتزام بازالة هذه

---

(٥٢٣) "Le principe de non-intervention dans les guerres civiles2, Yearbook of the Institute of International Law (Basle, Karger), vol. 55 (1973), pp. 483, 508, 561 and 562 .

(٥٢٤) Principles of Public International Law (op. cit.)pp. 415 et seq. ويتحدث Brownlie عن " جرائم في القانون الدولي " بوصفها تقابل " الأضرار المنشئة لالتزامات بازالة الضرر بين المذنب والمشتكي " .

(٥٢٥) لاحظ Brownlie ، منذ ١٩٦٦ ، اتجاها في القانون الدولي الى الاعتراف بمصلحة قانونية ، في مراعاة بعض الالتزامات ، لدول أخرى غير الدولة المضرورة مباشرة (المرجع نفسه ، ص ٣٨٩ و ٣٩٠) . وبعد صدور قرار محكمة العدل الدولية في قضية Barcelona Traction أبدى عدد من المؤلفين ، من أمثال B. Bollecker-Stern (المرجع نفسه ، ص ٨٣ وما بعدها) ، تأييدهم لاقامة دعوى الكافة erga omnes في الحالات التي حددتها المحكمة لافتراض وقوع انتهاك لالتزام تجاه الكافة

Digitized by UNOG Library

الأضرار . والمشروع الوحيد الحديث والعام معا من حيث موضوعه هو ذلك الذى وضعه في سنة ١٩٧٣ B. Graefrath و P.A. Steiniger وفيه تأكيد من حيث المبدأ (المادة ٦) بأن " شكل المسؤولية الدولية ومضمونها يتحددان تبعا لطبيعة انتهاك القانون الدولي " . وهو يتصور بعد ذلك نظم مسؤولية خاصة تنطبق على افتراضات لافعال غير مشروعة دوليا مصنفة حسب التوزيع الثلاثي الذى دعا اليه واضعا المشروع (٥٢٦).

(٥١) وأعضاء اللجنة ، بعد أن حللوا في الصفحات السابقة ، على التوالي ، تطور أحكام القضاء الدولي ، وممارسات الدول ، وآراء رجال القانون بصدد الموضوع محل المعالجة ، وقد توصلوا بالاجماع الى نتيجة مزدوجة . فقد لاحظوا أولا أن محل الالتزام الدولي المنتهك لا يؤثر في وصف فعل الدولة ، المحقق لمثل هذا الانتهاك ، بأنه غير مشروع دوليا : فأيا كانت المسألة التي يتعلق بها الالتزام ، وأيا كان مضمونه النوعي ، فان فعل الدولة الذى لا يتفق مع ما يقتضيه منها هذا الالتزام هو دائما ، وبلا نزاع ، فعل غير مشروع دوليا . وثانيا قررت اللجنة ، مقابل ذلك ، بأن محل الالتزام الدولي المنتهك له تأثير لا يمكن نكرانه على تحديد نظام المسؤولية المتصل بالفعل غير المشروع دوليا المحقق للانتهاك المعني . فأشكال المسؤولية المنطبقة على انتهاك بعض الالتزامات ذات الأهمية الجوهرية لصيانة المصالح الأساسية للجماعة الدولية تختلف ، منطقيا ، عن تلك المنطبقة على انتهاك التزامات ذات محل آخر ؛ والأشخاص المأذون لهم باعمال هذه الاشكال المختلفة من المسؤولية يمكن كذلك أن يكونوا مختلفين . وقد خلصت اللجنة من ذلك الى ضرورة التفريق ، على أساس محل الالتزام الدولي المنتهك ، بين فئتين متميزتين من الأفعال غير المشروعة دوليا ، لا بد بالضرورة من أن يطلق عليهما وصفان مختلفان .

(٥٢) واذا كانت اللجنة قد سلمت بذلك ، نهائيا ، بوجوب اعتبار بعض الأفعال المحظورة أخطر من غيرها ، وبذلك تستحق وصفا مناسبا ، فانها على العكس لم تر أن مهمة تحديد نظام المسؤولية الدولية المنطبق على كل من نوعي الأفعال غير المشروعة دوليا المميز بينهما بهذا الشكل ، تدخل في نطاق هذه المادة ، أو في نطاق هذا الفصل. بل ان البت في هذه المسألة سيتوجب على اللجنة حين تباشر تناول مشكلة مضمون المسؤولية وأشكالها المختلفة . صحيح أن اللجنة على بينة كاملة من أنها ، بالتمييز بين الأفعال غير المشروعة دوليا على أساس مكان محل الالتزام المنتهك من الأهمية ، ستضطر الى أن تستخلص الآثار التي تترتب على ذلك من حيث التمييز بين نظم المسؤولية المنطبقة . وقد سبق أن أوضحت أن هذا التمييز معيارى بالضرورة ؛ وأنه ليس له محل في مشروعنا الا بقدر انعكاسه في اختلاف بين النتائج التي تترتب على انتهاكات معينة أشد خطورة نسبية ، وتلك التي تترتب على انتهاكات الالتزامات الدولية الأخرى . ولكن من الجلي ، من حيث منهجية مشروعنا ، أن كلا من المهمتين يجب أن يضطلع بها على حده .

(٥٣) لهذه الأسباب كلها ، رأت اللجنة وجوب عدم الانسياق لاغراء القيام منذ الآن ، ولو في تعليقها على هذه المادة ، باعطاء لمحات مما تعتقد أنه يجب أن يكون نظام المسؤولية المنطبق على

---

(٥٢٦) B. Graefrath و P.A. Steiniger ، المرجع نفسه ، ص ٢٢٧ وما بعدها .

Digitized by UNOG Library

أخطر الأفعال غير المشروعة دوليا ، أى تلك التي قررت أن تسميها " الجرائم الدولية " . ومن السهل تفسير هذا الاغراء ، نظرا الى أنها ، وهي تستعرض بالتفصيل ممارسات الدول والمؤلفات العلمية ، قد أحاطت بالضرورة ، في هذا الصدد ، بمواقف عديدة ، قابلة للجدل أحيانا ، أثارت لدى بعض أعضاء اللجنة ردود فعل مختلفة وتساؤلات مشروعة . ولكن ، لما كان سيتعين على اللجنة ، في مرحلة لاحقة من عملها في تدوين مسؤولية الدول ، أن تحدد موقفها من تحديد الأشكال المختلفة التي يمكن أن تكون للمسؤولية الدولية وتحديد أشخاص القانون الدولي المختلفين المأذون لهم ، في الافتراضات المختلفة ، باعمال هذه الأشكال من المسؤولية ، فان عليها أن تمتنع بحزم عن اتخاذ أى موقف متعجل في مسائل تتصف بمثل هذه الحساسية والتعقد . ومع ذلك يتعين عليها منذ الآن أن تؤكد أنه سيكون من الخطأ المطلق الاعتقاد بأن القانون الدولي الحالي يتضمن نظاما وحيدا للمسؤولية ينطبق بصفة عامة على أى نوع من الأفعال غير المشروعة دوليا ، أيا كان حظّه من الخطوره ، وسواء ضرّ بمصالح حيوية للجماعة الدولية بأسرها أو اختص بضرره مصالح فرد معين من هذه الجماعة . ولا بد من أن نبادر بالقول ، علاوة على ذلك ، انه ليس بالمحتوم أبدا ، بل ان من المستبعد عمليا ، ان النتيجة التي ستخلص اليها اللجنة ، حين تبحث أشكال المسؤولية ومسألة تحديد الشخص أو الأشخاص المأذون لهم باعمال هذه الأشكال المختلفة من المسؤولية ستكون القول بوجود نظام أول وحيد للمسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دوليا الأخطر من جهة ، ونظام ثان وحيد للأفعال غير المشروعة الأخرى من جهة ثانية . فالانتهاكات الدولية في واقعها متعددة الأشكال ، والنتائج التي يفترض أن تترتب عليها على صعيد المسؤولية الدولية لا يمكن بالتأكيد أن تصب في قالب نص أو نصين وحيدين . هذا الى أننا قد رأينا كيف أن ممارسات الدول والمؤلفات القانونية قد شددت على الاختلافات في درجات الخطورة حتى بين الأفعال غير المشروعة دوليا التي تندرج مع ذلك في باب الجرائم الدولية . وينطبق ذلك بالقطع على الأفعال الأخرى غير المشروعة دوليا ، التي ليست الفكرة الرائجة بشأنها ، والقائلة بأنه يترتب عليها دائما نشوء التزام وحيد بازالة الأضرار المسبّبة ، وبأن كل ما تتطلبه هو آخر الأمر تحديد قيمة التعويض ، سوى تعبير عن رأى غير مستكمل البحث .

(٥٤) وسلمت اللجنة كذلك بأن من الخطأ الاعتقاد بوجود نظام أساسي وحيد ، في مجال المسؤولية الدولية ، ينطبق على كافة الأفعال غير المشروعة دوليا بلا تمييز ، يكتفي بأن تزاد عليه نتائج اضافية في حالة الأفعال غير المشروعة التي تعتبر جرائم دولية . فهذا قد يصحّ بشأن جرائم معينة ، ولكن ليس هناك ما يبرر القول بعدم وجود جرائم أخرى ينتج عن انطباق بعض أشكال المسؤولية الخاصة عليها استبعاد انطباق النتائج المنصوص عليها بالنسبة للأفعال الأخرى غير المشروعة . ويجب استبعاد فكرة وجود نوع من القاسم المشترك الأدنى في نظام المسؤولية الدولية . ولذلك فليس من المنطقي أن تستطيع اللجنة ، حتى ولو شاءت ، قصر مهمتها على أن تحدد في مشروعها نظاما للمسؤولية يزعم أنه نظام مشترك ، يصح تطبيقه على كافة الأفعال غير المشروعة دوليا ، تاركة للعرف الدولي أو لصكوك تعاهدية خاصة مهمة تحديد نظام المسؤولية ، أو بالأحرى نظم المسؤولية ، المنطبقة على " الجرائم " الدولية . هذا الى أنه سيكون من المؤسف اعطاء الانطباع الخاطئ بأن اللجنة ترى أن نظام المسؤولية المنصوص عليه في القانون الدولي العمومي ينطبق على كافة الافعال غير المشروعة دوليا . فالقانون الدولي العمومي هو الذى يفرق اليوم بين أنماط مختلفة من الأفعال غير المشروعة دوليا وبالتالي بين نظم مختلفة للمسؤولية الدولية ؛ ولذلك فان تحديد هذه الأنماط المختلفة من الانتهاكات والنص على نظم

Digitized by UNOG Library

المسؤولية المتعلقة بها انما يجب أن يتم في نطاق تدوين القانون الدولي العمومي . ولنضف أنه ليس لنا أن ننسى أن الجمعية العامة قد طلبت الى اللجنة تدوين كافة القواعد العامة المسؤولية الدولية ، أيا كانت المسألة التي يتعلق بها الالتزام المنتهك من قبل الدولة ، وأيا كانت خطورة الانتهاك بالنسبة للجماعة الدولية ؛ واذا كانت هناك نقطة ركزت عليها الجمعية العامة بوجه خاص ، فعلى التوصية بالاهتمام ، قبل كل شيء ، بالمسؤولية عن انتهاك الالتزامات الدولية الأعلى اهمية . ولو أن اللجنة صاغت مشروع اتفاقية يستبعد بالذات نظام المسؤولية المنطبق على انتهاكات هذه الالتزامات ، لكانت بذلك تخلّ ، بوضوح ، بما ينتظر من عملها .

(٥٥) واللجنة ، من جهة أخرى ، مقتنعة بأنها ، اذ تدون القواعد العامة التي تسلّم بوجود أنماط مختلفة من الأفعال غير المشروعة دوليا ، والتي تنص ، استنادا الى هذا التسليم ، على نظم مختلفة للمسؤولية الدولية ، لا تجازف أبدا بالتجاوز على ميثاق الأمم المتحدة ونظام التدابير الخاص المنصوص عليه فيه بشأن بعض الأفعال التي يعمل الميثاق بوجه خاص على منعها وقمعها . فليس للجنة ، بأي شكل من الأشكال ، أن تفسر الميثاق أو تكمله بالقواعد التي تحددها ، بله أن تخرج عنه . فمهمتها هي تدوين القانون الدولي العمومي . وبما أن بعض أحكام الميثاق هي اليوم جزء لا يتجزأ من القانون الدولي العمومي في الموضوع الذي تعكف اللجنة على دراسته ، فان هذه الأحكام ستنعكس بالطبع في عملها بأمانة . والا فان أحكام الميثاق ، بحكم طابعها " الخاص " ، وكذلك بالنظر الى أحكام المادة ١٠٣ منه ، ستكون لها الغلبة دائما على أحكام أي اتفاقية عامة للتدوين . ومن هنا فلا موجب للاحساس بأي قلق في هذا الصدد .

(٥٦) وفي الختام فان اللجنة ، وهي تشير الى خطة العمل الموضوعة لتدوين مسؤولية الدول ، التي اعتمدتها في دورتها الخامسة عشرة (١٩٦٣) — وهي الخطة التي أعلنت فيها ضرورة دراسة امكانية التفريق بين فئات مختلفة من الأفعال غير المشروعة دوليا من حيث نظم المسؤولية المنطبقة عليها (٥٢٧) — واستنادا الى نتائج الدراسة التي تمت حتى الآن ، قد قررت أن تكرس في هذه المادة ، التي أقرتها بالاجماع ، التفريق بين الجرائم والجنح الدولية ، وأن تحدد فيها المعايير الأساسية لهذا التفريق . وهي ستعمد في الوقت المناسب الى تحديد نظم المسؤولية الدولية المنطبقة على هذه الأنماط المختلفة من الأفعال غير المشروعة دوليا .

(٥٧) بعد هذه التوضيحات ، ترى اللجنة أن من المفيد اضافة التعليقات التالية بصدد مختلف فقرات المادة التي اعتمدتها في القراءة الأولى في المسألة المبحوثة هنا .

(٥٨) فليس في الفقرة ١ سوى النص على مبدأ انعدام تأثير محل الالتزام الدولي المنتهك على وصف فعل الدولة ، الصادر خلافا لهذا الالتزام ، بأنه غير مشروع دوليا . والهدف الأساسي من الايراد الصريح لهذا المبدأ ، الذي يمثل نتيجة طبيعية للمبدأ الوارد في الفقرة (ب) من المادة ٣ من

---

(٥٢٧) انظر النقطة الثانية (١) من برنامج العمل في موضوع مسؤولية الدول ، الذي اعتمدته اللجنة الفرعية المعنية بمسؤولية الدول في دورتها الخامسة عشرة (حولية ١٩٦٣ ، المجلد الثاني) .

Digitized by UNOG Library

المشروع ، هو التنبيه ، كمقدمة منطقية وكنوع من التحذير بالنسبة الى الاحكام اللاحقة في المادة ، الى أن كل فعل للدولة لا يتفق مع ما يتطلبه منها التزام دولي ما هو فعل غير مشروع دوليا وتترتب عليها مسؤولية الدولة . فأن نفرد على حدة تلك الالتزامات التي تعتبر ، بين الالتزامات الدولية للدولة ، أعلاها أهمية والتي تصون مصالح أساسية للجماعة الدولية ، وأن نعتبر انتهاكات هذه الالتزامات أفعالا ذات خطورة استثنائية " جرائم دولية " ، لا ينبغي أن يثيرا انطباعا خاطئا بأن هذه الانتهاكات ، في النهاية ، هي وحدها التي تستأثر بالاهتمام . فللانتهاكات الأخرى أيضا أهميتها ، ولها أثرها في تعكير صفو الحياة الدولية ، وتترتب عليها بالضرورة نتائج على صعيد المسؤولية الدولية . ومن وجهة النظر هذه ، تعتبر الفقرة ١ السقف الذي يغطي في الوقت نفسه الفقرة ٢ ، التي تتعلق بالانتهاكات الأخطر ، والفقرة ٤ التي تتعلق بالانتهاكات الأقل خطورة ؛ فهي تجمع بين هذه الانتهاكات بالتشديد على عدم مشروعية كل من فئتي الأفعال التي تشملها أحكام الفقرتين ، حسب الحالة ، وان اختلفت أوصافها .

(٥٩) والفقرة ٢ هي التي تتحدث عن أخطر الانتهاكات ، والتي تنشئ لوصفها فئة " الجرائم الدولية " . وقد وقع اختيار اللجنة على هذه التسمية بعد تفكير عميق ، لأنها أصبحت شائعة في ممارسات الدول وكذلك في المؤلفات العلمية المعاصرة ، ولأنها كثيرة الاستخدام في القرارات الصادرة عن أجهزة عصبة الأمم في الماضي وأجهزة الأمم المتحدة اليوم ، وكذلك في صكوك دولية هامة ، منها " اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول " و " تعريف العدوان " اللذان اعتمدتهما الجمعية العامة ، ومنها كذلك الاتفاقيات المتعلقة بالابادة الجماعية ، والفصل العنصري ، وغير ذلك . ومن البديهي أن اللجنة ، باعتمادها تعبير " جرائم دولية " لا تقصد بذلك سوى " جرائم " الدولة ، أي الأفعال المنسوبة الى الدولة بصفتها هذه . وتحرص اللجنة مرة أخرى على التحذير من أي خلط بين تعبير " جرائم دولية " الوارد في هذه المادة وبين تعابير مماثلة (" جرائم قانون دولي " ، " جرائم حرب " ، " جرائم مرتكبة ضد السلم " ، " جرائم مرتكبة ضد الانسانية " ، وغير ذلك) وردت في سلسلة من الاتفاقيات والوثائق الدولية للاشارة الى آثام فردية معينة تطلب هذه الصكوك من الدول معاقبة مرتكبيها العقاب المناسب بمقتضى قواعد قانونها الداخلي . وتنتهز اللجنة مرة أخرى هذه الفرصة لكي تؤكد أن نسبة فعل غير مشروع دوليا وموصوف بأنه " جريمة دولية " الى الدولة شيء مختلف تماما عن تجريم بعض الأفراد الأعضاء لتصرفات مرتبطة باقتراف " جريمة دولية " للدولة ، وأن الالتزام بالمعاقبة على هذه التصرفات الفردية لا يمثل شكل المسؤولية الدولية الذي ينطبق بصفة خاصة على الدولة التي ارتكبت " جريمة دولية " أو ، على أية حال ، ليس الشكل الوحيد لهذه المسؤولية .

(٦٠) وقد كان المجال ، نظريا ، مفتوحا أمام اللجنة للاختيار بين عدة سبل لتعيين الالتزامات الدولية التي من شأن مضمونها اظهار فعل الدولة ، الذي يقع انتهاكا لأحد هذه الالتزامات ، بأنه " جريمة دولية " . على أنها رأت أن من واجبها استبعاد فكرة وضع قائمة بالالتزامات المذكورة ، لأن من شأن مثل هذا المنهج اثارة سلسلة من المشاكل الكبرى . وأولاها أنه سيكون عمليا غير قابل للتنفيذ ، لأنه يتوجب لمثل هذه القائمة أن تكون وافية وشاملة . وبذلك تكون اللجنة قد انحرفت عن مهامها الحالية باضطلاعها بمثل هذا العمل . وثانيا أن من شأن القيام بهذا العمل أن يزيد

Digitized by UNOG Library

كثيرا جدا من المحذور الذى عملت دائما على تجنبه ، وهو محظور الانزلاق ، تحت ستار تدوين المسؤولية الدولية ، الى تعريف لمضمون الالتزامات التي تترتب على انتهاكها المسؤولية الدولية ، فكل ما على اللجنة عند تدوينها للمسؤولية الدولية ، كما ذكرت مرات عديدة ، أن تحيط علما بوجود بعض الالتزامات الدولية على عاتق الدول ، وأن تفترضها وتقبلها كما تم تعريفها سواء في العرف الدولي أو في صكوك مكتوبة . أما أن تتولى هي نفسها تعريف هذه الالتزامات المختلفة ، فسيعني تحويل تدوين مسؤولية الدول الى تدوين للقانون الدولي بأسره . وثالثا وأخيرا ، فان وضع قائمة بالالتزامات التي يمثل انتهاكها ، في بعض الظروف على الأقل ، جريمة دولية ، سيفضي بالضرورة الى نتيجة " جاسئة " ، تعكس الوضع اليوم ولا تتيح للقاعدة المعتزم وضعها أن تتكيف بالتدريج مع مستقبل تطور القانون الدولي . فاذا كان انتهاك التزام معين لا يعتبر منذ اليوم جريمة دولية ، فقد يطرأ في المستقبل تغيّر في الوعي القانوني للدول ، ولن يكون من المستحب تعريض الاتفاقية المعتمدة اليوم لتعديلات مستمرة بغية جعلها تتسق مع تطورات الغد .

(٦١) ولذلك اختارت اللجنة أن تسير على النهج ، الذى اتبعته هي أولا ثم مؤتمر فيينا بعد ذلك ، لتعيين القواعد " الملزمة " في القانون الدولي . وهذا النهج يتمثل في وضع معيار أساسي واحد لتحديد الالتزامات المذكورة : معيار فيه من الوضوح ما يكفي للسماح للممارسة والقضاء الدوليين بالتبلور من حوله ، وفيه في الوقت ذاته من المرونة ما لا يجعله عقبة دون تطور التفكير القانوني للدول في هذا المجال . وهناك سمتان للمعيار الوارد في الفقرة ٢ من هذه المادة ، تتطلب أولاهما أن يكون الالتزام المنتهك ، من حيث مضمونه ، جوهريا لصيانة مصالح أساسية للجماعة الدولية ؛ أما السمة الثانية ، التي تكمل الأولى وتعتبر ضمانا لاغنى عنه في مسألة بمثل هذه الحساسية ، فتسند الى الجماعة الدولية بأسرها أمر الحكم بشأن جوهرية الالتزام ، وبالتالي بشأن الطابع " الاجرامي " لانتهاكه . ان قراءة نص الفقرة ٢ قد تعطي ، للوهلة الأولى ، انطباعا بأنها تحصيل حاصل . والواقع أن ما تقوله هذه الفقرة ليس أكثر " تحصيل حاصل " مما يقوله نص المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا المماثل له . فما تنص عليه هذه المادة الأخيرة هو أنه لا بد لأى قاعدة في القانون الدولي من أن تقبلها الجماعة الدولية بأسرها وتعترف بها " ذاتيا " بهذه الصفة ، حتى تعتبر " موضوعيا " قاعدة " ملزمة " ، أى لا تقبل الخروج عليها . وبالمثل ، فان الفقرة ٢ من المادة موضوع البحث هنا تنص على أن الفعل غير المشروع دوليا ، لكي يوصف " موضوعيا " بأنه " جريمة دولية " ، أى مستحقا بهذه الصفة لنتائج قانونية أصرم على صعيد المسؤولية ، لا بد من أن تعتبره الجماعة الدولية بأسرها " ذاتيا " بمثابة " جريمة " . ومن المعروف ، من جهة أخرى ، ما يقصد بهذه الاشارة الى الجماعة الدولية بأسرها . فليس المقصود اطلاقا اشتراط الاعتراف الاجماعي من قبل كافة افراد هذه الجماعة ، مما يعطي بذلك لكل دولة حقا للنقض لا يمكن تصوره ؛ بل ان المراد ضمانه هو أن يكون طابع " الجريمة الدولية " معترفا به لفعل ما من الأفعال غير المشروعة دوليا ، لا من جانب هذه المجموعة أو تلك فحسب من مجموعات الدول ، ولو كانت أغلبية ، ولكن من جانب كافة المكوّنات الأساسية للجماعة الدولية .

(٦٢) على أن اللجنة ترى أنه لا ينبغي أن تخدعنا الموازاة التي أوردناها أعلاه بين المعيار الأساسي الوارد في هذه المادة لتعيين الأفعال غير المشروعة دوليا والواجب ادراجها في فئة الجرائم الدولية ، وبين المعيار المذكور في المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لتعيين قواعد القانون الدولي

Digitized by UNOG Library

الواجب ادخالها في فئة القواعد الملزمة ؛ وأنه يتوجب الانتباه الى عدم اعطاء هذه الموازارة مدى لا يمكن أن يكون لها ، اذ سيكون من الخطأ النزوع الى أن نستخلص منها ببساطة أن أى انتهاك لالتزام نابع من قاعدة ملزمة في القانون الدولي يعتبر جريمة دولية ، وأن انتهاك الالتزام الذى له هذا الأصل هو وحده الذى يمكن أن يشكل جريمة من هذا النوع . ويمكن القبول بأن الالتزامات التي يعتبر انتهاكها جريمة ستكون "عادة" التزامات نابعة من قواعد ملزمة ، وان تكن هذه النتيجة بدورها غير مطلقة . ولكن المهم بوجه خاص هو أنه ، اذا أمكن أن يصح أن الاخلال بالتزام تحدده قاعدة ملزمة يعتبر في الغالب جريمة دولية ، فليس في وسعنا مع ذلك أن ننكر أن فئة الالتزامات الدولية التي لا يجوز أى خروج عليها أوسع من فئة الالتزامات التي يعتبر انتهاكها بالضرورة جريمة دولية . ان المغالاة في المماثلة بين هذين المفهومين قد تكون تبسيطا مغريا ، ولكنها لا تبدو ممكنة القبول من الناحية المفهومية .

(٦٣) وبعد أن أوردت اللجنة في الفقرة ٢ المعيار الأساسي العام الواجب تطبيقه بغية التعيين الدقيق للأفعال غير المشروعة دولية والداخلة في فئة الجرائم الدولية ، وجدت نفسها أمام اختيارين : اما أن تقتصر في هذه المادة على ايراد المعيار العام المذكور ، واما أن تشفعه بتوضيحات تكميلية بهدف تسهيل فهم هذا المعيار وتطبيقه . وقد لاحظت أن واضعي اتفاقية فيينا اختاروا الحل الأول ، واقترح بعض أعضاء اللجنة في وقت ما السير على هذا النهج . الا أنه بدا للجنة ، بعد طول تفكير ، أن مشكلة التفريق بين الجرائم الدولية وبين غيرها من الأفعال غير المشروعة دوليا تتسم بتعقيد يختلف عما تتسم به مشكلة التفريق بين القواعد الملزمة في القانون الدولي والقواعد التي يجوز الخروج عليها . وهذا ما جعل اللجنة في النهاية تجمع على الاعتراف بأن من المناسب الأخذ بالحل الثاني . ولذلك قررت أن تأتي بسلسلة من الأمثلة لاعطاء اشارات من شأنها أن تتيح رؤية أوضح للطريقة التي سيفصل بها المبدأ الأساسي وسيتحدد عنه التطبيق الدقيق . وهذا ما فعلته في الفقرة ٣ من المادة .

(٦٤) وقد امتنعت اللجنة كليا ، بغية الانسجام مع مقاصدها ، عن القيام هي نفسها باطلاق وصف الجريمة الدولية على هذا الانتهاك أو ذاك لهذا الالتزام الدولي أو ذاك ، معتبرة أنه ليس من اختصاصها هي أن تجعل من تصرفات معينة جرائم دولية ، وأن تضع بذلك الخطوط العامة لقانون جنائي دولي . فكان ما فعلته ، بغية اعطاء اشاراتها أسسا موضوعية ، أن أحالت بدقة الى القانون الدولي السارى حاليا ، وبالأخص الى بعض الصكوك التعاهدية — ومنها بوجه خاص ميثاق الأمم المتحدة وبعض المعاهدات الثنائية الأخرى — التي يستفاد منها تماما أن انتهاكات بعض الالتزامات الدولية تعتبر من قبيل الجرائم الدولية ، وكذلك الى العرف الدولي بقدر ما يمكن أن يستخلص منه مثل هذا الاعتبار . ومن هذه المصادر المستقرة استقت اللجنة الأمثلة الواردة في الفقرة ٣ . ومع ذلك فقد حرصت على أن تشير بوضوح الى أن مضمون هذه الفقرة يجب أن يقرأ في ضوء المبدأ الأساسي الوارد في الفقرة ٢ ومن زاوية انطباقه . ومعنى ذلك أنه ، في حالة معينة بذاتها ، لا بد قبل الحكم بأن انتهاك أحد الالتزامات الدولية المذكورة تمثيلا يعتبر بالفعل جريمة دولية ويتحمل عواقب ذلك ، من التماس اثبات لذلك في هذا المعيار الأساسي والتأكد من أن الالتزام المنتهك عمليا هو بالفعل التزام من علو الأهمية لصيانة مصالح أساسية للجماعة الدولية بحيث تعترف هذه الجماعة كلها بأن انتهاكه يشكل جريمة دولية . ويلاحظ أخيرا أن الأمثلة الواردة ليست أبدا جامعة مانعة ، أى ليست أبدا من الشمول بحيث تحيط بكل ما يصفه القانون الدولي السارى بأنه جرائم دولية . وهذا ما أوضحته عبارة

Digitized by UNOG Library

" يمكن للجريمة الدولية أن تنجم خصوصا " . ثم انه غني عن البيان أن الاشارة الى القانون الدولي الساري في الساعة الراهنة تدل بوضوح على أن الوضع قد يتغير في المستقبل . فبعض الأفعال غير المشروعة دوليا التي لا يعتبرها القانون الدولي اليوم جرائم ، يمكن بوضوح أن تعتبر كذلك على أساس القانون الدولي غدا .

(٦٥) وقد كانت الطريقة التي اتبعت في الفقرة ٣ لايراد الأمثلة هي التالية : أولا ، يذكر مجال معين يفرض فيه القانون الدولي المعاصر على الدول التزامات مستوفية للشروط التي لا بد منها لاعتبار انتهاكها جريمة دولية . ثم يساق واحد أو أكثر من الأمثلة العملية للالتزامات القائمة في المجال المذكور والتي تحظر القيام بأعمال تعتبرها الجماعة الدولية بأسرها اليوم جرائم دولية نموذجية . وقد قصدت اللجنة ، بقولها " كالالتزام " ، أن تؤكد مرة أخرى على أن ذكر هذا الالتزام أو ذاك هو من قبيل التمثيل لا الحصر .

(٦٦) وهناك ، في الأمثلة الواردة في الفقرة ٣ ، شرطان لا بد من توفرهما للخلوص الى وجود جريمة دولية : (أ) فلابد من أن يكون الالتزام الداخل في هذا أو ذاك من المجالات المذكورة التزاما " عالي الأهمية " لتحقيق المقصد الأساسي الذى يميز هذا المجال ، و (ب) لا بد من أن يكون انتهاك هذا الالتزام انتهاكا " خطيرا " . ويمكن أن نفهم بسهولة سبب هذا الشرط المزدوج . ففي كل من المجالات المذكورة ، يمكن أن نجد التزامات ذات أهمية عالية في تحقيق المقصد الأساسي المذكور ، والتزامات أخرى ليست لها سوى أهمية ثانوية . ومن الجلي أن الاخلال باحد هذه الالتزامات الأخيرة لا يمكن أن يدخل في الحسبان لاتهام دولة ما بارتكاب جريمة دولية . ومن ناحية أخرى ، فان الاخلال بالتزام ذى أهمية عالية قد لا تكون له أبعاد تجيز وصفه بأنه جريمة ، اذ لا يستطاع اطلاق هذا الوصف على الانتهاك الا اذا أثبتت خطورته . وهكذا لا يمكن الخلوص الى أن جريمة دولية قد وقعت الا اذا توفر هذان الشرطان معا .

(٦٧) والمجالات الأربعة المذكورة ، على التوالي ، تحت الفقرات الفرعية (أ) و(ب) و (ج) و(د)من الفقرة ٣ هي المجالات التي تتصل بالعمل على بلوغ الغايات الأساسية الأربع : الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، وضمان حق الشعوب في تقرير مصيرها ، وحماية الشخص الانساني ، وحماية وصون البيئة البشرية . واللجنة انما حددت اختيارها هذا على أساس نتائج تحليل أحكام القضاء الدولي وممارسات الدول ونظريات أكبر الفقهاء الثقات ، هذا التحليل الذى قدمنا وصفا له طوال هذا التعليق . فقواعد القانون الدولي التي تعتبر اليوم أهم من غيرها في الحفاظ على مصالح أساسية للجماعة الدولية هي ، الى حد كبير ، القواعد التي تنبع منها الالتزامات الواردة في المجالات الأربعة الكبرى المذكورة . والقواعد التي يرفعها النظام القانوني الدولي المعاصر الى مصاف القواعد الملزمة (jus cogens) انما نجدها بالدرجة الأولى في عداد القواعد المذكورة . كما أن الالتزامات التي تفرضها هذه القواعد على الدول هي التي نجد في عدادها ، بالدرجة الأولى ، تلك التي لم يعد من المقبول اعتبار انتهاكها فعلا غير مشروع دوليا مثل سواه . ولا حاجة للتأكيد ، بوجه خاص ، على التأثير الحاسم لميثاق الأمم المتحدة على هذا التطور الذى شهده القانون الدولي ، وكذلك بوجه أخص لأحكام الميثاق التي تحدد مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

Digitized by UNOG Library

(٦٨) فالحفاظ على السلم والأمن هو ، منذ زمن بعيد جدا ، الشاغل الأكبر للجماعة الدولية ، وأكثر مصالحها حيوية . وليس من المستغرب اذن أن تكون اللجنة قد وضعت ، في رأس قائمة الأمثلة التي أوردتها ، الالتزامات الدولية المتعلقة بهذا المقصد الأساسي . فانتهاكات هذه الالتزامات ، في الوعي القانوني للدول ، تمثل أخطر الجرائم الدولية . وقد اختارت اللجنة انتهاك الالتزام بتحريم العدوان مثالا محددا للجريمة الدولية الداخلة في هذا المجال : فهو المثال لا يقبل أي جدل ، والذي يشكل أكبر الجرائم الدولية . وقد اختارت اللجنة كذلك بالاجماع ألا تقرن لفظة " عدوان " بأي صفة . أما عن مفهوم العدوان ذاته ، فقد أحال معظم أعضاء اللجنة الى المفهوم المأخوذ من التعريف الذي توصلت اليه الجمعية العامة باتفاق الرأي في قرارها ٣٣١٤ (د — ٢٩) . ومع ذلك فقد رأى بعض أعضاء اللجنة أن مفهوم " العدوان " قد يكون له معنى أوسع من ذلك الوارد في التعريف المذكور ، ويمكن أن يشمل بوجه خاص ، الى جانب العدوان باستخدام القوة المسلحة ، العدوان " الاقتصادي " (٥٢٨) . الا أن اللجنة أجمعت مع ذلك على أنه ليس من اختصاصها تعريف المفهوم الدقيق للعدوان ، على أساس أن هذه المهمة من اختصاص هيئات أخرى . وهي قد أكدت ، علاوة على ذلك ، أن استشهاداتها ليست الا أمثلة ، كما ذكر من قبل .

(٦٩) وخصصت اللجنة المحل الثاني لمجال الالتزامات الأساسية التي تخص ضمان حق الشعوب في تقرير مصيرها ، وذلك رعاية لثاني مقاصد الأمم المتحدة المعلنة في الميثاق . وقد أجمعت ، في هذا الاطار ، على أن تختار — كمثال للجريمة الدولية لا يقبل النزاع اليوم — انتهاك الالتزام بتحريم فرض سيطرة استعمارية أو مواصلتها بالقوة . ويجب فهم لفظة " بالقوة " على أنها تعني مخالفة ارادة السكان المستعبدين ، حتى ولو لم تتمثل هذه الارادة ، أو لم تتمثل بعد ، في معارضة مسلحة . وقد أشار بعض أعضاء اللجنة امكان حذف هذه العبارة ، الا أنهم لم يتمسكوا بذلك ازاء الاعتراض بأن هذا الحذف قد يوسع بلا مسوّغ من نطاق " الجريمة " الدولية المشار اليها هنا .

(٧٠) وفي الاطار العام للعمل على تحقيق ثالث مقاصد الأمم المتحدة ، ألا وهو " احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا ، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء " ، رأت اللجنة أنه ينبغي لها أن تركز اهتمامها ، لأغراض موضوع هذه المادة ، في مجال الالتزامات التي تخص حماية الشخص الانساني . هذا الى أنها ، تجنبا لمد نطاق فئة الجرائم الدولية الى أوسع مما هو معقول ، وحرصا على استمرار التوافق مع أحكام القانون الدولي

---

(٥٢٨) في هذا الصدد استند هؤلاء الأعضاء ، أساسا ، الى المواقف التي كانوا قد اتخذوها هم أنفسهم في اللجنة عام ١٩٦٦ (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الحادية والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/6309/Rev.1) ، الفقرة (٣) من التعليق على المادة ٤٩ ، ص ٨٠) لتأييد ادراج الضغط الاقتصادي في مفهوم الاكراه ، كما استندوا الى مضمون اعلان حظر ممارسة الاكراه العسكري أو السياسي أو الاقتصادي عند عقد المعاهدات ، الذي اعتمده مؤتمر فيينا لقانون المعاهدات في ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩ (الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات ، الدورتان الأولى والثانية ، فيينا ، ٢٦ آذار/مارس — ٢٤ أيار/مايو ١٩٦٨ و ٩ نيسان/أبريل — ٢٢ أيار/مايو ١٩٦٩ ، وثائق المؤتمر) .

Digitized by UNOG Library

المعمول به الآن ، أضافت هنا ، للتوضيح ، أن الانتهاك الذى من شأنه أن يوصف بأنه جريمة دولية لا بد أن يكون انتهاكا " واسع النطاق " ، أى أن يتمثل في ممارسة جماعية أو منتظمة تتجاهل حقوق الشخص الانساني وكرامته . وقد تعمدت اللجنة ، على سبيل ضرب أمثلة محددة ، الاستشهاد بالرق ، والابادة الجماعية ، والفصل العنصرى ، ولكنها لم تنس الاشارة الى أن هناك انتهاكات أخرى مميزة يمكن ، في هذا المجال ، أن توصف بأنها تشكل جرائم دولية .

(٧١) وأخيرا ، وفي الاطار المماثل اتساعا ، اطار المشاغل المتصلة بالحفاظ على بعض الثروات التي لا بد منها لتقدم الانسانية وبقائها على قيد الحياة ، اهتمت اللجنة بوجه خاص بالتطورات الحديثة التي طرأت على القانون الدولي في موضوع حماية وصون البيئة البشرية . وفي هذا المجال أوردت اللجنة ، كمثال ، انتهاك الالتزامات بتحريم التلويث الجسيم للجو أو للبحار . وقد أبدى بعض أعضاء اللجنة شيئا من التحفظ ازاء اختيار مثال التلويث ، باعتبار أن فكرته لم تتحدد ، في رأيهم ، بمثل الدقة التي حددت بها الأمثلة الأخرى الواردة في الفقرة ذاتها . ومع ذلك فقد أعلنوا اتفاقهم التام مع الحكم العام الوارد تحت الحرف (د) من الفقرة .

(٧٢) وتعني الفقرة ٤ من المادة موضوع البحث هنا بالتعريف الجامع لمجموع الأفعال غير المشروعة دوليا التي لا تندرج في الفئة الخاصة " بالجرائم الدولية " . وهذا التعريف ، الذى لا يرى بعض أعضاء اللجنة ضرورة مطلقة له ، يبدو لبعضهم الآخر ، على العكس ذا فائدة استثنائية ، لاسيما من حيث جدوى استخدامه في بقية أجزاء المشروع ، وبخاصة عند تحديد نظم المسؤولية المنطبقة على مختلف أنواع الأفعال غير المشروعة دوليا . ولأغراض هذا التعريف أقرّت اللجنة مؤقتا تعبير " الجنح الدولية " . ومن مزايا هذه التسمية ، التي درجت على استعمالها مؤلفات القانون الدولي الموضوعة باللغات الفرنسية والايطالية والأسبانية والألمانية كمرادف للفعل غير المشروع دوليا في فترة لم يكن التفكير قد اتجه فيها بعد الى ادخال فئة " الجرائم الدولية " ، أنها تستخدم عادة ، في الشرائع الداخلية لبلدان عديدة ، للاشارة الى أفعال غير مشروعة أقل خطورة من تلك التي يدل عليها تعبير " جريمة " . ومع ذلك فقد بطل في اللغة الانكليزية استعمال التعبير المقابل عرفيا ، وهو " international delicts " ؛ هذا الى أنه ليس من الميسور أن نجد في نظم " القانون العام " (common law) مصطلحا يقابل الاصطلاح الدارج في النظم ذات الأصل الروماني . وستعود اللجنة اذن الى هذه النقطة في وقت لاحق .

(٧٣) واللجنة ، وهي تختم هذا التعليق ، تود أن تؤكد ادراكها للأهمية غير العادية للموضوع الذى يجرى بحثه في اطار هذه المادة . فاعتماد صيغة تعترف صراحة بالتمييز بين الجرائم والجنح الدولية هو ، في مجال تدوين قانون المسؤولية الدولية ، خطوة مماثلة لتلك التي تمثلت في الاعتراف الصريح بفئة القواعد " الملزمة " (jus cogens) في مجال تدوين قانون المعاهدات . ولذلك فان اللجنة مقتنعة بأن ممثلي الحكومات سيولون اهتماما خاصا لهذه المادة عند مناقشة تقريرها .

Digitized by UNOG Library

الفصل الرابع

خلافة الدول في غير المعاهدات

ألف — مقدمة

١ — استعراض تاريخي لأعمال اللجنة

٧٩— أجرت لجنة القانون الدولي في دورتها التاسعة عشرة ، عام ١٩٦٧ ، ترتيبات جديدة لمعاجلة موضوع " خلافة الدول والحكومات "(٥٢٩) الذى كان بين المواضيع التي اختارتها عام ١٩٤٩ بقصد تدوينها (٥٣٠) . فقد قررت اللجنة أن توزع هذا الموضوع على عدة مقررين خاصين ، على أن يكون التقسيم على أساس العناوين الرئيسية الثلاثة للمخطط العام للموضوع الذى حدد في التقرير الذى رفعته اليها لجنتها الفرعية عام ١٩٦٣ بشأن " خلافة الدول والحكومات " (٥٣١) . وكانت نصوص هذه العناوين الثلاثة كما يلي :

(أ) الخلافة في المعاهدات ؛

(ب) الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر أخرى غير المعاهدات ؛

(ج) الخلافة في عضوية المنظمات الدولية .

٨٠— وفي عام ١٩٦٧ كذلك ، عينت اللجنة السير همفرى والدوك مقررا خاصا لموضوع الخلافة في المعاهدات ، والسيد محمد بجاوى مقررا خاصا لموضوع الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن

---

(٥٢٩) للاطلاع على عرض تفصيلي للخلفية التاريخية للموضوع ككل ، انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/7209/Rev.1) ، الفقرات ٢٩—٤٢ (حولية ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، A/7209/Rev.1 ، الفقرات ٢٩ — ٤٢) ؛ والمرجع نفسه ، الدورة الرابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/7610/Rev.1) ، الفقرات ٢٠ — ٣٤ (حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/7610/Rev.1 ، الفقرات ٢٠ — ٣٤) .

(٥٣٠) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة ، الملحق رقم ١٠ (A/925) ، الفقرة ١٦ (حولية ١٩٤٩ ، الوثيقة A/925 ، الفقرة ١٦) .

(٥٣١) المرجع نفسه ، الدورة الثامنة عشرة ، الملحق رقم ٩ (A/5509) ، المرفق الثاني (حولية ١٩٦٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/5509 ، المرفق الثاني) .

Digitized by UNOG Library

مصادر أخرى غير المعاهدات . وقررت اللجنة أن ترجيء البحث في العنوان الثالث ، وهو الخلافة في عضوية المنظمات الدولية (٥٣٢) .

٨١ — وبين عامي ١٩٦٨ و ١٩٧٢ ، قدم السير همفرى والدوك الى اللجنة خمسة تقارير عن خلافة الدول في المعاهدات (٥٣٣) . وفي عام ١٩٧٢ ، اعتمدت اللجنة في دورتها الرابعة والعشرين ، في ضوء هذه التقارير ، مشروعا مؤقتا من ٣١ مادة حول هذا الموضوع (٥٣٤) ، احيلت في العام نفسه الى حكومات الدول الأعضاء لابداء ملاحظاتها عليها ، تطبيقا للمادتين ١٦ و ٢١ من نظام اللجنة الأساسي (٥٣٥) . وفي عام ١٩٧٤ اعتمدت اللجنة ، في ضوء الملاحظات التي تلقتها في تلك الفترة من بعض حكومات الدول الأعضاء ، مشروع مواد نهائيا من ٣٩ مادة بشأن " خلافة الدول في المعاهدات " (٥٣٦) . وقررت الجمعية العامة في الفقرة ٣ من منطوق القرار ٣٤٩٦ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٥ ، أن تعقد مؤتمرا للمفوضين في عام ١٩٧٧ للنظر في مشروع المواد المذكور و " افراغ نتائج عمله في اتفاقية دولية وأية صكوك اخرى يراها مناسبة " .

٨٢ — وقدم السيد بجاوى الى اللجنة في دورتها العشرين عام ١٩٦٨ ، اثر تعيينه مقررا خاصا ، أول تقرير له عن خلافة الدول في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر أخرى غير المعاهدات (٥٣٧) . وقد درس في هذا التقرير ، فيما درس ، نطاق الموضوع الذى أوكل اليه ، وبالتالي العنوان المناسب للموضوع ، وكذلك مختلف الجوانب التي يمكن تقسيمه اليها . واثر مناقشة ذلك التقرير ، اتخذت اللجنة في العام نفسه عدة مقررات ، يتعلق احدها بنطاق الموضوع وعنوانه ، ويتعلق آخر بالأولوية الواجب ايلاؤها الى جانب خاص من خلافة الدول .

---

(٥٣٢) المرجع نفسه ، الدورة الثانية والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/6709/Rev.1) ، الفقرات ٣٨ — ٤١ (حولية ١٩٦٧ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/6709/Rev.1 ، الفقرات ٣٨ — ٤١) .

(٥٣٣) المرجع نفسه ، الدورة السابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8710/Rev.1) ، الفقرات ١٧ — ٢١ (حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/8710/Rev.1) ، الفقرات ١٧ — ٢١) .

(٥٣٤) المرجع نفسه ، الفصل الثاني — القسم جيم (المرجع نفسه ، الوثيقة A/8710/Rev.2 ، الفصل الثاني ، القسم جيم) .

(٥٣٥) المرجع نفسه ، الفقرة ٢٣ (المرجع نفسه ، الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفقرة ٢٣) .

(٥٣٦) المرجع نفسه ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev.1) ، الفصل الثاني ، القسم دال (حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثاني ، القسم دال) .

(٥٣٧) حولية ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الوثيقة (A/CN.4/204) .

Digitized by UNOG Library

٨٣ــ فلقد تبنت اللجنة التوصيات الواردة في أول تقرير للمقرر الخاص ، واعتبرت أن معيار رسم الحدود الفاصلة بين الموضوع الذى أوكل اليه وموضوع الخلافة في المعاهدات ينبغي أن يكون " محل الخلافة " . وقررت اللجنة ، وفقا لاقتراح المقرر الخاص ، أن تحذف من عنوان الموضوع كل اشارة الى " المصادر " بغية تجنب أى التباس بصدد تحديد هذا الموضوع . وتبعا لذلك غيرت اللجنة عنوان الموضوع ، مستعيضة عن نصه الأصلي وهو " الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر أخرى غير المعاهدات " بالعنوان التالي " الخلافة في غير المعاهدات " (٥٣٨) .

٨٤ــ وقد اعتمدت الجمعية العامة هذا المقرر في الفقرة ٤ (ب) من منطوق القرار ٢٦٣٤ (د ــ ٢٥) المؤرخ في ١٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٠ ، الذى أوصت فيه لجنة القانون الدولي بأن تواصل أعمالها كيما " تحقق تقدما في بحث موضوع خلافة الدول فيما يتعلق بمسائل أخرى غير المعاهدات ". وكان في اغفال الجمعية العامة لأية اشارة في هذه التوصية الى " خلافة الحكومات " أخذ بما قررته اللجنة ، في دورتها العشرين أيضا ، من اعطاء الأولوية لخلافة الدول وعدم النظر في خلافة الحكومات ، في المرحلة الراهنة ، " الا بالقدر الضرورى لاستكمال الدراسة المتعلقة بخلافة الدول "(٥٣٩) .

٨٥ــ وقد استعرض أول تقرير للمقرر الخاص ، كما ذكر أعلاه ، (٥٤٠) مختلف الجوانب الخاصة لموضوع خلافة الدول في غير المعاهدات . ويلاحظ تقرير اللجنة عن أعمال دورتها العشرين ، في هذا الصدد ، انه خلال المناقشة ،

" أشار بعض أعضاء اللجنة الى بعض الجوانب الخاصة للموضوع (الأموال العامة ؛ الديون العامة ؛ النظام القانوني للدولة السلف ؛ المشاكل الاقليمية ؛ وضع السكان ؛ الحقوق المكتسبة) وقدموا بشأنها تعليقات أولية " .

ويضيف التقرير أنه ، بالنظر الى اتساع الموضوع وتعقيده ،

" كان من رأى أعضاء اللجنة اعطاء الأولوية في الدراسة الفورية لواحد أو اثنين من تلك الجوانب ، على أساس أن هذا لا يعني بأية حال انه لن تتم في وقت لاحق دراسة جميع المسائل الأخرى الواردة تحت العنوان ذاته " (٥٤١) .

---

(٥٣٨) انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/7209/Rev.1)، الفقرة ٤٦ (حولية ١٩٦٨ ، الوثيقة A/7209/Rev.1 ، الفقرة ٤٦) .

(٥٣٩) المرجع نفسه ، الدورة الثامنة عشرة ، الملحق رقم ٩ (A/5509) ، الفقرة ٣٦ (حولية ١٩٦٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/5509 ، الفقرة ٥٧) .

(٥٤٠) الفقرة ٨٢ .

(٥٤١) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/7209/Rev.1)، الصفحات ٢٨ و ٢٩ ، الفقرتان ٧٣ و ٧٨ (حولية ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الصفحتان ٢٢ و ٢٢١ ، الوثيقة A/7209/Rev.1 ، الفقرتان ٧٣ و ٧٨) .

Digitized by UNOG Library

ويلاحظ التقرير أيضا أن الرأى السائد بين أعضاء اللجنة كان أنه ينبغي البدء بدراسة الجوانب الاقتصادية للخلافة . فهو يقول :

" في البداية ، اقترح النظر أولا في مشاكل الأموال العامة والديون العامة . ولكن نظرا لأن هذا الجانب بدا محدودا للغاية فقد اقترح أن تضم اليه مسألة الموارد الطبيعية كيما يتسنى بحث مشاكل الخلافة فيما يتعلق بمختلف الموارد (المصالح والحقوق) الاقتصادية بما في ذلك ما يتصل بها من مسائل حقوق الامتيازات والعقود الحكومية (الحقوق المكتسبة) . ولذلك قررت اللجنة عنونة هذا الجانب من الموضوع " خلافة الدول في الشؤون الاقتصادية والمالية " ، وكلفت المقرر الخاص باعداد تقرير عنه للدورة التالية (الحادية والعشرين) "(٥٤٢) .

٨٦ــ وكان عنوان التقرير الثاني الذى قدمه المقرر الخاص(٥٤٣) الى اللجنة في دورتها الحادية والعشرين عام ١٩٦٩ هو " الحقوق الاقتصادية والمالية المكتسبة وخلافة الدول " . ويذكر تقرير اللجنة عن أعمال تلك الدورة أنه كان من رأى معظم الأعضاء ، خلال مناقشة الموضوع ، ان مسألة الحقوق المكتسبة موضع خلاف شديد وأن دراستها ، في مرحلة سابقة للأوان ، لن تؤدى الا الى تأخير اعمال اللجنة بشأن الموضوع في جملته . وقد ذهبوا الى أنه " ينبغي الأخذ بطريقة تجاربية في تدوين موضوع الخلافة في الشؤون الاقتصادية والمالية ، ويفضل البدء في ذلك بدراسة الأموال والديون العامة "(٥٤٤) . ويذكر التقرير أن اللجنة " طلبت الى المقرر الخاص أن يعد تقريرا آخر يتضمن مشروع مواد بشأن خلافة الدول في الشؤون الاقتصادية والمالية " . ويسجل التقرير كذلك " أن اللجنة أحاطت علما باعتزام المقرر الخاص تكريس تقريره التالي للأموال والديون العامة "(٥٤٥) .

٨٧ــ وبين عامي ١٩٧٠ و ١٩٧٢ ، قام المقرر الخاص ، في دورات اللجنة الثانية والعشرين الى الرابعة والعشرين ، بتقديم ثلاثة تقارير اليها ــ هي تقريره الثالث(٥٤٦) في عام ١٩٧٠ ،

---

(٥٤٢) المرجع نفسه ، الفقرة ٧٩ (المرجع نفسه ، الوثيقة A/7209/Rev.1 ، الفقرة ٧٩) .

(٥٤٣) حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/216/Rev.1.

(٥٤٤) أنظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/7610/Rev.1)، الفقرة ٦١ (حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/7610/Rev.1 الفقرة ٦١) .

(٥٤٥) المرجع نفسه ، الفقرة ٦٢ (المرجع نفسه ، الفقرة ٦٢) .

(٥٤٦) حولية ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/226.

Digitized by UNOG Library

والرابع(٥٤٧) في عام ١٩٧١ ، والخامس(٥٤٨) في عام ١٩٧٢ . وقد تناول كل من هـــذه التقارير خلافة الدول في الأموال العامة وتضمن مشروع مواد بشأن هذا الموضوع . ولم تتمكن اللجنة، بسبب انشغالها بمهام أخرى ، من النظر في أى من هذه التقارير خلال أية من دوراتها الثانيـــة والعشرين (١٩٧٠) والثالثة والعشرين (١٩٧١) والرابعة والعشرين (١٩٧٢) . على انهـــا ضمنت تقريرها عن أعمال دورتها الثالثة والعشرين ملخصا للتقريرين الثالث والرابع(٥٤٩) ، كمـــا ضمنت تقريرها عن أعمال دورتها الرابعة والعشرين عرضا موجزا للتقرير الخامس (٥٥٠) .

٨٨— وفي دورات الجمعية العامة الخامسة والعشرين (١٩٧٠) والسادسة والعشرين (١٩٧١) والسابعة والعشرين (١٩٧٢) ، أعرب عدة ممثلين ، خلال نظر اللجنة السادسة في تقرير لجنـــة القانون الدولي ، عن أملهم في أن يتحقق تقدم في الدراسة المتعلقة بخلافة الدول في غـــــير المعاهدات(٥٥١) وفي ١٢ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٧٠ ، اتخذت الجمعية العامة القرار٢٦٣٤ (د — ٢٥) ، الذى أوصت في الفقرة ٤ (ب) من منطوقه بأن تواصل لجنة القانون الدولي

" أعمالها في موضوع خلافة الدول ، مع مراعاة الآراء والاعتبارات المشار اليها فـي قرار الجمعية العامة ١٧٦٥ (د — ١٧) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٦٢ ، وقرارها ١٩٠٢ (د — ١٨) المؤرخ في ١٨ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٦٣ ، وذلك كيما . . . تحقق تقدما في بحث موضوع خلافة الدول فيما يتعلق بمسائل أخرى غير المعاهدات " .

---

(٥٤٧) حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقةA/CN.4/247 و Add.1 .

(٥٤٨) حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/259.

(٥٤٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السادسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8410/Rev.1) ، الفقرات ٧٧— ٩٨ (حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقة A/8410/Rev.1 ، الفقرات ٧٧— ٩٨) .

(٥٥٠) المرجع نفسه ، الدورة السابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8710/Rev.1) الفقرة ٧١ (حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفقرة ٧١) .

(٥٥١) انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والعشرون ، المرفقات ، البند ٨٤ من جدول الأعمال ، الوثيقة A/8147 ، الفقرة ٧٢ ؛ والمرجع نفسه ، الدورة السادســـة والعشرون ، المرفقات ، البند ٨٨ من جدول الأعمال ، الوثيقة A/8537 ، الفقرة ١٣٥ ؛ والمرجع نفسه ، الدورة السابعـــة والعشـرون ، المرفقـــات ، البند ٨٥ من جـدول الأعمـــال ، الوثيقة A/8892 ، الفقرة ١٩٤ .

Digitized by UNOG Library

وفي ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١ ، أوصت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي مرة أخرى ، في الفقرة ٤ (أ) من منطوق الجزء " أولا " من قرارها ٢٧٨٠ (د — ٢٦) ، بأن " تحقق تقدما في بحث موضوع خلافة الدول فيما يتعلق بمسائل أخرى غير المعاهدات " . وأخيرا ، في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٢ ، أوصت الجمعية العامة اللجنة في الفقرة ٣ (ج) من منطوق الجزء " أولا " من قرارها ٢٩٢٦ (د — ٢٧) ، بأن " تواصل أعمالها في موضوع خلافة الدول فيما يتعلق بمسائل أخرى غير المعاهدات ، مع مراعاة الآراء والاعتبارات المشار اليها في قرارات الجمعية العامة المتصلة بالموضوع " .

٨٩ — وفي عام ١٩٧٣ ، قدم المقرر الخاص تقريرا سادسا (٥٥٢) يعالج فيه ، كما فعل في تقاريره الثلاثة التي سبقته ، خلافة الدول في الأموال العامة . وقد نقح التقرير السادس مشاريع المواد المقترحة سابقا وأكملها في ضوء عدة أمور ، ولا سيما المشروع المؤقت بشأن خلافة الدول في المعاهدات الذى اعتمدته اللجنة في عام ١٩٧٢ (٥٥٣) . وتضمن التقرير سلسلة من مشاريع مواد بشأن الأموال العامة عموما ، تقسم الأموال العامة الى الفئات الثلاث التالية : أموال الدولة ؛ وأموال السلطات الاقليمية التي ليست من أموال الدول أو المؤسسات العامة أو الهيئات العامة ؛ وأموال الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

٩٠ — ونظرت اللجنة في التقرير السادس للمقرر الخاص في دورتها الخامسة والعشرين عام ١٩٧٣ . ونظرا لتعقيد الموضوع ، قررت اللجنة ، بعد مناقشة كاملة وبناء على اقتراح المقرر الخاص ، أن تقصر دراستها في الوقت الحاضر على فئة واحدة فحسب من الفئات الثلاث للأموال العامة التي عالجها المقرر الخاص ، وهي فئة مال الدولة (٥٥٤) . وفي العام نفسه ، اعتمدت اللجنة في القراءة الأولى ثمانية مشاريع مواد ، يرد نصها أدناه في القسم باء — ١ (٥٥٥) . وتشكل المواد ١ الى ٣ مقدمة المشروع ، المتصلة بمجمل مسألة خلافة الدول في غير المعاهدات . أما المواد ٤ الى ٨ فتندرج تحت الباب الأول من المشروع ، المعنون " الخلافة في مال الدولة " . وهي تشكل الصيغة الأولية لأحكام القسم ١ من ذلك الباب ، وعنوانه " أحكام عامة " .

---

(٥٥٢) حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/267.

(٥٥٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السابعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8710/Rev.1) ، الفصل الثاني ، القسم جيم (حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفصل الثاني ، القسم جيم) .

(٥٥٤) المرجع نفسه ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1) ، الفقرة ٨٧ (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة aA/9010/Rev.1 ، الفقرة ٨٧) .

(٥٥٥) للاطلاع على نص المواد ١ الى ٨ وعلى التعليقات المتصلة بها والتي اعتمدتها اللجنة في دورتها الخامسة والعشرين ، انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1) ، الفصل الثالث ، القسم باء (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفصل الثالث ، القسم باء) .

Digitized by UNOG Library

٩١— وفي عام ١٩٧٤ ، في الدورة السادسة والعشرين للجنة ، قدم المقرر الخاص تقريرا سابعا قصره على معالجة الخلافة في مال الدولة (٥٥٦) . وتضمن التقرير ٢٢ من مشاريع المواد أرفقت بالتعليقات ، تشكل تكملة لمشاريع المواد الثمانية التي اقرت في عام ١٩٧٣ . ولم تتمكن اللجنة من النظر في هذا التقرير في دورتها السادسة والعشرين لأنها اضطرت ، عملا بالفقرة ٣ (أ)و(ب) من منطوق قرار الجمعية العامة ٣٠٧١ (د — ٢٨) ، الى تخصيص الجزء الأكبر من تلك الدورة للقراءة الثانية لمشروع المواد بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، والى اعداد أول مجموعة من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول (٥٥٧) . وفي العام نفسه ، أوصت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي ، في القرار ٣٣١٥ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٤ ، بأن " تمضي ، على سبيل الأولوية ، في اعداد مشروع مواد بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بأمور غير المعاهدات " (الجزء أولا ، الفقرة ٤ (ب) من منطوق القرار) .

٩٢— ونظرت اللجنة ، في دورتها السابعة والعشرين عام ١٩٧٥ ، في مشاريع المواد ٩ الى ١٥ ومشاريع المواد ' سين ' ، و ' عين ' ، و ' صاد ' ، الواردة في التقرير السابع للمقرر الخاص ، واحالتها الى لجنة الصياغة ، باستثناء المادة ١٠ التي تتصل بالحقوق الناجمة عن سلطة منح الامتيازات ، (٥٥٨) والتي تحفظت في موقفها بشأنها . وبعد أن درست لجنة الصياغة الأحكام المحالة اليها (باستثناء المواد ١٢ الى ١٥ لضيق الوقت) ، قدمت الى لجنة القانون الدولي نصين للمادتين ٩ و ١١ كما قدمت ، استنادا الى المواد سين وعين وصاد ، نصين للمادة سين

---

(٥٥٦) حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقة A/CN.4/282.

(٥٥٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev.1)، الفقرة ١٦٠ (حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفقرة ١٦٠).

(٥٥٨) فيما يلي نص مشروع المادة ١٠ :

" المادة ١٠

الحقوق الناجمة عن سلطة منح الامتيازات

" ١ — لأغراض هذه المادة ، يقصد بكلمة " منح امتياز" العمل الذي به تعهد الدولة ، في الاقليم الواقع ضمن ولايتها القومية ، الى مؤسسة خاصة ، أو الى شخص من أشخاص القانون الخاص أو الى دولة أخرى ، بادارة مرفق عام أو استغلال مورد طبيعي .

" ٢ — تحل الدولة الخلف محل الدولة السلف ، بغض النظر عن نوع خلافة الدول ، في حقوق ملكيتها لجميع الأموال العامة موضوع الامتياز الممنوح في الاقليم الذي يتناوله تغير السيادة .

" ٣ — ان وجود اتفاقات ايلولة تقرر مصير الامتيازات لا يؤثر في ما للدولة من حق اليد العليا على الأموال العامة والموارد الطبيعية في اقليمها " .

Digitized by UNOG Library

وللفقرة الفرعية (هـ) من المادة ٣ . وقد أقرت لجنة القانون الدولي في القراءة الأولى ، مع بعض التعديل ، جميع النصوص المقدمة من لجنة الصياغة . وترد هذه النصوص أدناه في القسم باء - ١ بالصيغة التي أقرتها بها اللجنة(٥٥٩) . ويشكل أحد هذه النصوص ، وهو الفقرة الفرعية (هـ) من المادة ٣ ، جزءا من مقدمة المشروع . أما النصوص الاخرى ، وهي المواد ٩ و ١١ وسين ، فتكمل القسم ١ (أحكام عامة) من الباب الأول (الخلافة في مال الدولة) .

٩٣— وفي الفقرة ٤ (هـ) من منطوق القرار ٣٤٩٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥ ، جددت الجمعية العامة توصيتها للجنة القانون الدولي بأن " تمضي ، على سبيل الأولوية ، في اعداد مشاريع مواد بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بأمور غير المعاهدات " .

٩٤— وفي الدورة الحالية ، قدم المقرر الخاص تقريرا ثامنا(A/CN.4/292) (٥٦٠) بشأن خلافة الدول في مال الدولة يتضمن ستة مشاريع مواد اضافية (المواد ١٢ الى ١٧) مع تعليقات عليها . وقد نظرت لجنة القانون الدولي في التقرير الثامن المقدم من المقرر الخاص في جلساتها ١٣٨٩ الى ١٤٠٠ ، وأحالت مشاريع المواد ١٢ الى ١٧ الى لجنة الصياغة . ونظرت اللجنة ، في جلستها ١٤٠٥ في تقرير لجنة الصياغة ، وأقرت في قراءة أولى النصوص التي قدمتها تلك اللجنة ، وفي الفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ والمواد ١٢ الى ١٦ . وتشكل الفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ (التعابير المستخدمة) جزءا من مقدمة المشروع ، بينما تشكل المواد ١٢ الى ١٦ القسم ٢ (أحكام خاصة بكل نوع من أنواع خلافة الدول) من الباب الأول (الخلافة في مال الدولة) من المشروع .

٩٥— ويرد أدناه ، لغرض اعلام الجمعية العامة ، (٥٦١) نص جميع مشاريع المواد التي أقرتها لجنة القانون الدولي حتى الآن بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات ، وكذلك نص المواد ١٢ الى ١٦ والفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ والتعليقات عليها بالصيغة التي أقرتها بها في الدورة الحالية .

---

(٥٥٩) للاطلاع على نص الفقرة الفرعية (هـ) من المادة ٣ وعلى نص المواد ٩ و ١١ وسين والتعليقات المتصلة بها والتي اعتمدتها اللجنة في دورتها السابعة والعشرين ، انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، الفصل الثالث ، القسم باء . (سينشر مطبوعا في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) .

(٥٦٠) سنشر مطبوعا في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني .

(٥٦١) انظر القسم باء من هذا الفصل .

Digitized by UNOG Library

٢ — ملاحظات عامة بشأن مشروع المواد

(أ) شكل المشروع

٩٦— كما حدث لدى قيام اللجنة بتدوين مسائل أخرى ، لا يمكن تحديد الشكل الذى ينبغي اعطاؤه لتدوين موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات الا بعد استكمال دراسة هذا الموضوع. فعند ذلك تصوغ اللجنة ، وفقا لنظامها الأساسي ، ما تراه مناسبا من التوصيات . على أن اللجنة ، دون أن تستبق بذلك جوهر تلك التوصيات ، قررت منذ الآن أن تضع دراستها للموضوع المذكور في شكل مشروع مواد ، لان هذه في اعتقادها أفضل طريقة لاستخلاص قواعد القانون الدولي المتعلقة بالموضوع أو لتطويرها . ويجرى اعداد المشروع في شكل يتيح استخدامه كأساس لعقد اتفاقية اذا ما تقرر ذلك .

(ب) نطاق المشروع

٩٧— ان عبارة " في غير المعاهدات " ، كما سبق التنويه ، (٥٦٢) لم ترد في نص عناوين المواضيع الثلاثة التي قسمت اليها مسألة الخلافة في عام ١٩٦٧ ، وهي : (أ) الخلافة في المعاهدات ؛ و (ب) الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر أخرى غير المعاهدات ، و (ج) الخلافة في عضوية المنظمات الدولية . ففي عام ١٩٦٨ ، أوضح السيد بجاوى المقرر الخاص للموضوع الثاني ، في تقرير قدمه الى الدورة العشرين للجنة ، انه ، اذا قورن عنوان ذلك الموضوع (الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر أخرى غير المعاهدات) بعنوان الموضوع الأول (الخلافة في المعاهدات) ، سوف يتبين أن كلمة " معاهدة " قد نظر اليها في العنوانين من وجهتين مختلفتين . فقد اعتبرت المعاهدة في الحالة الأولى محلا للخلافة ، بينما اعتبرت في الحالة الثانية مصدرا للخلافة . ونوه المقرر الخاص بأن من عيوب تقسيم المسألة على هذا النحو ، بالاضافة الى افتقاره للتجانس ، انه يستبعد من الموضوع الثاني جميع الشؤون التي هي موضوع لأحكام تعاهدية . ولاحظ ان خلافة الدول ، في كثير من الحالات ، يرافقها عقد معاهدة تنظم ، فيما تنظمه ، جوانب معينة من الخلافة ، وهي جوانب تصبح بذلك مستبعدة من الموضوع الثاني على النحو الذى عنون به عام ١٩٦٧ . ونظرا لأن هذه الجوانب لا تدخل أيضا في نطاق الموضوع الأول ، فسيكون لزاما على اللجنة ، اذا هي احتفظت بالعنوان المذكور ، أن تستبعد من دراستها لموضوع خلافة الدول جزءا هاما من المادة محل هذا الموضوع (٥٦٣) .

٩٨— وبناء على ذلك ، اقترح المقرر الخاص اتخاذ محل الخلافة معيارا للموضوع الثاني وجعل

---

(٥٦٢) انظر ، أعلاه ، الفقرة ٧٩.

(٥٦٣) حولية ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/204 ، الفقرات ١٨—٢١.

Digitized by UNOG Library

عنوان هذا الموضوع : " الخلافة في غير المعاهدات "(٥٦٤) . وقد اعتمدت اللجنة هذا الاقتراح ، وذكرت في تقريرها عن أعمال الدورة العشرين ما يلي :

" اتفق جميع أعضاء اللجنة الذين شاركوا في المناقشة على اعتبار أن معيار رسم الحدود الفاصلة بين هذا الموضوع وموضوع الخلافة في المعاهدات هو " محل الخلافة " أي مضمون الخلافة لا شكلياتها . وتجنبا لأي لبس ، تقرر ، وفقا لاقتراح المقرر الخاص ، أن تحذف من عنوان الموضوع أية اشارة الى " المصادر " لأن مثل هذه الاشارة قد تعني أن القصد منها هو تقسيم الموضوع ، بالتمييز بين الخلافة التعاهدية والخلافة غير التعاهدية "(٥٦٥) .

٩٩- ورأت اللجنة في دورتها العشرين ، عام ١٩٦٨ ، انه يحسن بها ، نظرا لاتساع الموضوع وتشابكه ، ان تبدأ بدراسة جانب خاص منه أو جانبين ، وأعطت الأولوية للشؤون الاقتصادية والمالية . ولكنها أوضحت في الوقت نفسه أن " ذلك لا يعني بأي شكل من الأشكال انه لن يجرى فيما بعد بحث جميع المسائل الاخرى المندرجة تحت العنوان نفسه "(٥٦٦) . ولذلك أعربت اللجنة ، في دورتها الخامسة والعشرين عام ١٩٧٣ ، عن عزمها على تضمين مشروع المواد أكبر عدد ممكن من الشؤون الاخرى " غير المعاهدات " ، دون أن يخل ذلك بأية قرارات قد تتخذها اللجنة فيما بعد (٥٦٧) .

١٠٠- ولن تتمكن اللجنة من أن تحدد بدقة ما هي الشؤون الاخرى " غير المعاهدات " التي تدخل في نطاق الموضوع الا بعد انهاء هذه الدراسة .

(ج) هيكل المشروع

١٠١- قامت اللجنة ، في المرحلة الحالية من أعمالها ، بتقسيم المشروع الى مقدمة وعدد من الأبواب . وستتضمن المقدمة الاحكام التي تنطبق على المشروع في مجمله ، بينما سيشتمل كل باب على الاحكام التي تنطبق على فئة واحدة من المسائل المحددة دون سواها . وقررت اللجنة فضلا عن ذلك ، في ضوء الظروف التي اشير اليها أعلاه ، (٥٦٨) تخصيص الباب الأول من المشروع لخلافة الدول في مال الدولة .

---

(٥٦٤) للاطلاع على تفسير لادراج الجمعية العامة لكلمة " الدول " بعد كلمة " خلافة " في عنوان الموضوع ، انظر الفقرة ٨٤ أعلاه .

(٥٦٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والعشرون ، الملحق رقم ٩ (A/7209/Rev.1) ، الفقرة ٤٦ (حولية ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/7209/Rev.1 ، الفقرة ٤٦) .

(٥٦٦) انظر ، أعلاه ، الفقرة ٨٥ .

(٥٦٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1) ، الفقرة ٨٥ (حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفقرة ٨٥) .

(٥٦٨) الفقرتان ٨٩ و ٩٠ .

Digitized by UNOG Library

١٠٢ — وكما يتبين من الفقرات ٩٠ و ٩٢ و ٩٤ أعلاه ، اعتمدت اللجنة حتى الآن ، خلال ثلاث دورات ، مشاريع ١٦ مادة ، منها ثلاث تشكل جزءا من المقدمة بينما تشكل المواد الثلاث عشرة الأخرى جزءا من الباب الأول من مشروع المواد . وبين هذه المواد الثلاث عشرة ، تشكل ثماني مواد القسم ١ ، " أحكام عامة " ، وتنطبق على جميع أنواع الخلافة في مال الدولة . وتقع المواد الخمس الباقية في القسم ٢ " أحكام خاصة بكل نوع من أنواع خلافة الدول " .

١٠٣ — ان اللجنة ، باعتمادها المواد ١٢ الى ١٦ ، وبشرط اعتمادها في دورة لاحقة أحكاما تتعلق بالسجلات المحفوظة على وجه الخصوص ، كما سيرد بيانه فيما بعد (٥٦٩) ، تكون قد انهت في الدورة الحالية دراستها للخلافة في مال الدولة في الباب الأول . وكان المفترض فيها وقد أنهت اللجنة تلك الدراسة ، ووفقا للتسلسل الطبيعي ، أن تنظر في الخلافة في فئات أخرى من الاموال العامة (٥٧٠) . الا أنه نظرا للتوجيهات التي وضعتها الجمعية العامة في القرار ٣٣١٥ (د — ٢٩) (٥٧١) ، فان المقرر الخاص يعتزم ان ينتقل مباشرة ، في تقرير تاسع سيقدمه الى اللجنة في دورتها المقبلة ، الى دراسة موضوع الخلافة في الديون العامة ، مقتصرا ، في أرجح تقدير ، على دراسة الخلافة في ديون الدولة . ولعله سيكون في وسع المقرر الخاص أن يقدم أيضا ، في الوقت نفسه ، تقريرا يتضمن دراسة خاصة بشأن السجلات المحفوظة ، كيما يتسنى للجنة أن تنهي أعمالها بشأن الخلافة في مال الدولة . وستقرر اللجنة ، في وقت لاحق ، بأى ترتيب ينبغي لها أن تبحث المسائل الاخرى المتعلقة بالأموال العامة ، وكذلك الشؤون الاخرى التي تدخل في نطاق الموضوع ، ولا سيما مسألة الاجراء الواجب الاتباع في التسوية السلمية للمنازعات الناجمة عن تطبيق أو تفسير مشروع المواد .

(د) الطابع المؤقت للاحكام المعتمدة في الدورات الخامسة والعشرين والسابعة والعشرين والثامنة والعشرين

١٠٤ — ذكرت اللجنة ، في تقريرها عن أعمال دورتها الخامسة والعشرين ، انها رأت من الضرورى ، لغرض اعلام الجمعية العامة ، ان تضع في بداية مشروع موادها سلسلة من الأحكام العامة تحدد على وجه الخصوص معنى تعبيرى " خلافة الدول " و " مال الدولة " ، مشيرة الى ان المضمون النهائي لمثل هذه الاحكام سيتوقف الى حد كبير على ما تنتهي اليه اللجنة من نتائج في أعمالها المقبلة . ولذلك قررت أن تعيد النظر ، خلال القراءة الأولى للمشروع ، في نص المواد المعتمدة في الدورة الخامسة والعشرين بقصد ادخال أية تعديلات قد تجدها ضرورية (٥٧٢) . وفي الدورة السابعة

---

(٥٦٩) الفقرة (٧) من التعليق التمهيدى على القسم ٢ من الباب الأول من المشروع .

(٥٧٠) انظر الفقرتين ٨٩ و ٩٠ أعلاه .

(٥٧١) انظر الفقرة ٩١ أعلاه .

(٥٧٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثامنة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9010/Rev.1) ، الفقرة ٩١ (حولية ١٩٧٣) ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفقرة ٩١) .

Digitized by UNOG Library

والعشرين ، وكذلك في الدورة الحالية ، جعلت اللجنة قرارها هذا يمتد الى المواد المعتمدة خلال الدورتين المذكورتين .

باء - مشروع مواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات

١٠٥ - يرد أدناه ، لغرض اعلام الجمعية العامة ، نص المواد ١ الى ٩ والمادة ١١ ، والمادة " سين " ، والمواد ١٢ الى ١٦ ، التي أقرتها اللجنة في دوراتها الخامسة والعشرين والسابعة والعشرين والثامنة والعشرين ، مشفوعة بالتعليق التمهيدي على القسم ٢ من الباب الأول من المشروع وبنص المواد ١٢ الى ١٦ والفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ مع التعليقات المتصلة بها كما أقرتها اللجنة في الدورة الحالية .

١ - نص جميع مشاريع المواد التي أقرتها اللجنة حتى الآن

مقدمة

المادة ١

نطاق هذه المواد

تنطبق هذه المواد على آثار خلافة الدول في غير المعاهدات .

المادة ٢

حالات خلافة الدول التي تتناولها هذه المواد

يتقتصر انطباق هذه المواد على آثار حالات خلافة الدول التي تحدث وفقا للقانون الدولي ، وبصفة أخص وفقا لمبادئ القانون الدولي التي يتضمنها ميثاق الأمم المتحدة .

المادة ٣

التعابير المستخدمة

في المواد الحالية ،

(أ) يقصد بعبارة " خلافة الدول " حلول دولة محل أخرى في مسؤولية العلاقات الدولية للاقليم ؛

Digitized by UNOG Library

(ب) يقصد بعبارة " الدولة السلف " الدولة التي حلت محلها دولة أخرى لدى حدوث خلافة الدول ؛

(ج) يقصد بعبارة " الدولة الخلف " الدولة التي حلت محل دولة أخرى لدى حدوث خلافة الدول ؛

(د) يقصد بعبارة " تاريخ خلافة الدول " التاريخ الذى حلت فيه الدولة الخلف محل الدولة السلف في مسؤولية العلاقات الدولية للاقليم الذى تتناوله خلالة الدول ؛

(هـ) يقصد بعبارة " الدولة الثالثة " أية دولة غير الدولة السلف أو الدولة الخلف ؛

(و) يقصد بعبارة " الدولة المستقلة حديثا " الدولة الخلف التي كان اقليمها ، قبل تاريخ خلافة الدول مباشرة ، اقليما تابعا كانت الدولة السلف تتولى مسؤولية علاقاته الدولية .

Digitized by UNOG Library

الباب الأول : الخلافة في مـــال الدولـــة

القسم ١ ــ أحكام عامـة

المـادة ٤

نطاق مواد هذا البـــاب

تنطبق مواد هذا الباب على آثار خلافة الدول فيما يتعلق بمال الدولة .

المـادة ٥

مـــال الدولـــة

في مواد هذا الباب ، يقصد بعبارة " مال الدولة " الأموال والحقوق والمصالـــح التي كانت ، بتاريخ خلافة الدول ، وفقا للقانون الداخلي للدولة السلف ، ملكـا لهـــذه الدولـــة .

المـادة ٦

حقوق الدولة الخلف في مال الدولة المنتقل اليها

تستتبع خلافة الدول انقضاء حقوق الدولة السلف ونشوء حقوق الدولة الخلف علـــى مال الدولة الذى ينتقل الى الدولة الخلف وفقا لأحكام هذه المواد .

المـادة ٧

تاريخ انتقال مال الدولـــة

ما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك ، يكون تاريخ انتقال مال الدولة هو تاريـــخ خلافة الدول .

Digitized by UNOG Library

المـــادة ٨

انتقال مال الدول دون تعويـــــــض

مع عدم الاخلال بحقوق الغير ، ينتقل مال الدولة من الدولة السلف الى الدولـــة الخلف ، الذى يتم وفقا لأحكام هذه المواد ، دون تعويض ، ما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك .

المـــادة ٩

المبدأ العام لانتقال مـــال الدولـــة

مع عدم الاخلال بأحكام مواد هذا الباب ، وما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلـــك ، ينتقل الى الدولة الخلف مال الدولة الذى يكون ، بتاريخ خلافة الدول ، واقعا في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

[المـــادة ١١

انتقال الـــديون المستحقة للدولـــة

مع عدم الاخلال بأحكام مواد هذا الباب ، ومالم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلـــك ، تنتقل الى الدولة الخلف الديون المستحقة للدولة السلف بفعل سيادتها على الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول أو بفعل نشاطها في ذلك الاقليم] .

المادة (سين) *

عدم تأثير خلافة الدول على مال الدول الثالثة

لا تؤثر خلافة الدول ، بمحض ذاتها ، على الأموال والحقوق والمصالح التي تكـون بتاريخ خلافة الدول ، واقعة في اقليم [الدولة السلف أو] الدولة الخلف والتي تكـــون في هذا التاريخ ، ملكا لدولة ثالثة وفقا للقانون الداخلي للدولة السلف [أو للدولـــة الخلف ، حسبما تكون الحالة] .

---

* تسمية مؤقتـــة .

Digitized by UNOG Library

القسم ٢ ــ أحكام خاصة بكل نوع من أنواع خلافة الـــدول

المـادة ١٢

نقل جزء من اقليم الدولـة

١ ــ حين تنقل دولة ما جزءا من اقليمها الى دولة أخرى ، يسوى أمر انتقال مال الدولـة من السلف الى الدولة الخلف بالاتفاق بين الدولتين السلف والخلف .

٢ ــ فاذا لم يكن ثمة اتفاق :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابـت* يقع في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشـــاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافـة الدول .

المـــادة ١٣

الدول المستقلـة حديثـــا

حين تكون الدولـة الخلف دولة مستقلة حديثا :

١ ــ ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا ما للدولة المتبوعة من مال دولة ثابت ومنقول أصبح ملكا لهذه الأخيرة خلال فترة التبعية بعد ان كان ملكا لدولة مستقلة كانت قائمة في الاقليم قبل أن يصير اقليما تابعا .

٢ ــ ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذى تتناولـه خلافة الدول .

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشـــاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف ، خلاف المال المذكور في الفقـــرة الفرعيـة (أ) ، من مال دولة منقول اسهم الاقليم التابع في تكوينه ، وذلك بنسبة اسهام الاقليـم التابع .

---

* استخدمت هنا عبارة " المال الثابت " لغلبة استعمالها في النصوص القانونيـــة العربية ، وان كان بعض المؤلفين العرب يستعملون اصطلاح " المال غير المنقول " .

Digitized by UNOG Library

٤ — حين تتشكل دولة مستقلة حديثا من اقليمين تابعين أو اكثر ، يسوّى انتقال ما للدولة السلف من مال دولة الى الدولة المستقلة حديثا طبقا لاحكام الفقرات ١ الى ٣ .

٥ — حين يصبح اقليم تابع جزءا من اقليم دولة غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية ، يسوّى انتقال ما للدولة السلف من مال دولة الى الدولة الخلف طبقا لاحكام الفقرات ١ الى ٣ .

٦ — لا يجوز للاتفاقات المعقودة بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا لتسوية الخلافة في مال الدولة بطريقة أخرى غير تطبيق الفقرات السالفة الذكر ان تخل بمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية .

المادة ١٤

اتحاد الدول

[١ — حين تتحد دولتان أو اكثر فتشكل بذلك دولة خلفا ، ينتقل الى الدولة الخلف ، مع عدم الاخلال بالفقرة ٢ ، ما للدول السلف من مال الدولة .

٢ — القانون الداخلي للدولة الخلف هو الذى يقرر مصير ملكية ما للدولة السلف من مال دولة ، هل تعود للدولة الخلف أم للأجزاء المكونة لها ، حسبما تكون الحالة] .

المادة ١٥

انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة

١ — حين ينفصل جزء أو أجزاء من اقليم دولة ما عنها وتكون دولة ، فما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في اقليم الدولة الخلف ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول يرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(ج) ينتقل الى الدولة الخلف ، بنسبة منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (ب) .

٢ — تنطبق أحكام الفقرة ١ حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى .

٣ — لا تنطوى الفقرتان ١ و ٢ على مساس بأية مسألة متعلقة بانصاف التعويض قد تثور نتيجة لخلافة الدول .

Digitized by UNOG Library

المادة ١٦

انحلال الدولة

١ — حين تنحل دولة سلف وتزول ، وتكون أجزاء اقليمها دولتين أو أكثر ، فما لم تتفق الدول الخلف المعنية على خلاف ذلك :

(أ) ينتقل الى كل دولة خلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في اقليم الدولة الخلف المذكورة ؛

(ب) ينتقل الى احدى الدول الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع خارج اقليمها ، مع تعويض الدول الخلف الأخرى تعويضا منصفا ؛

(ج) ينتقل الى الدولة الخلف المعنية ما للدولة السلف من مال دولة منقول يرتبط بنشاط الدولة السلف في الاقاليم التي تتناولها خلافة الدول ؛

(د) ينتقل الى الدول الخلف ، بنسبة منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (ج) .

٢ — لا تنطوي الفقرة ١ على مساس بأية مسألة متعلقة بانصاف التعويض قد تثور نتيجة لخلافة الدول .

٣ — تعليق تمهيدي على القسم ٢ من الباب الأول من المشروع ونص المواد ١٧ الى ٢١ والفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ ، مع التعليقات المتصلة بها كما اعتمدتها اللجنة في الدورة الحالية

الباب الأول — الخلافة في مال الدولة

القسم ٢ — أحكام خاصة بكل نوع من أنواع خلافة الدول

تعليق

(١) تقرر المادة ٩ من المشروع ، بصيغتها التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي بصفة مؤقتة في دورتها السابعة والعشرين عام ١٩٧٥ ، المبدأ العام لانتقال مال الدولة(٥٧٣) ، وهي واحد

(٥٧٣) للاطلاع على نص هذه المادة انظر ، أعلاه ، القسم الفرعي ١ من القسم باء من هذا الفصل .

Digitized by UNOG Library

من الأحكام العامة التي يتضمنها القسم ٢ من الباب الأول من المشروع . أما المواد ١٢ الى ١٦ المعتمدة مؤقتا في الدورة الحالية فتشكل القسم ٣ من الباب الأول من المشروع وتعالج مسألة انتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، معالجة مستقلة بالنسبة لكل نوع من أنواع الخلافة . وقد رؤى أن هذه أنسب طريقة للقسم ٣ من الباب الأول من المشروع ، نظرا للاختلافات الجلية القائمة بين شتى أنواع الخلافة والتي ترجع أولا الى البيئة السياسية في كل حالة من الحالات التي يحدث فيها تغيير في السيادة أو تغيير في مسؤولية العلاقات الدولية للاقليم الذي تتناوله خلافة الدول ، وثانيا الى شتى القيود التي تفرضها منقولية أنواع معينة من الأموال على البحث عن حلول .

أنواع الخلافة المختارة

(٢) أقرت اللجنة في مشروعها المؤقت لعام ١٩٧٤ ، بشأن موضوع خلافة الدول في المعاهدات ، أربعة أنواع مستقلة لخلافة الدول : ' ١ ' نقل جزء من الاقليم ؛ ' ٢ ' نشوء الدول المستقلة حديثا ؛ ' ٣ ' اتحاد الدول وانحلال الاتحادات ؛ ' ٤ ' انسلاخ أو انفصال جزء أو أكثر من دولة واحدة أو أكثر . ومع ذلك قامت اللجنة ، في دورتها السادسة والعشرين عام ١٩٧٤ ، خلال قراءتها الثانية لمشروع المواد بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، باجراء تغييرات معينة كان من أثرها جعل النوع الأول من أنواع الخلافة أدق حدودا وأكمل صورة ، ودمج النوعين الأخيرين في نوع واحد . فقد استخدمت ، أولا ، بدلا من عبارة " نقل جزء من الاقليم " عبارة " الخلافة في جزء من اقليم " ؛ وبذلك أدرجت اللجنة ، في هذا النوع من الخلافة ، الحالة التي يصبح فيها " أي اقليم ، لا يشكل جزءا من اقليم دولة ما ، وتكون تلك الدولة مسؤولة عن علاقاته الدولية ، جزءا من اقليم دولة أخرى " (٥٧٤) . وكان قصد اللجنة بهذه الصيغة ان تشمل الحالة التي فيها يحقق اقليم ما غير متمتع بالحكم الذاتي انهاء الاستعمار فيه عن طريق الاندماج في دولة غير الدولة المستعمرة . وتندرج مثل هذه الحالة ، من زاوية خلافة الدول في المعاهدات ، تحت النوع الأول من الخلافة ، وهو " الخلافة في جزء من اقليم " . ومن جهة ثانية ، جمعت اللجنة النوعين الأخيرين من أنواع خلافة الدول تحت عنوان واحد هو " اتحاد الدول وانفصالها " .

(٣) ومن زاوية المشروع الخاص بخلافة الدول في المعاهدات ، أوجزت لجنة القانون الدولي اختيارها لأنواع الخلافة كما يلي :

" ان موضوع خلافة الدول في المعاهدات ظل يعرف تقليديا من زاوية ما يقع على

---

(٥٧٤) المادة ١٤ من مشروع المواد بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السادسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev.1) ، الفصل الثاني — دال ، الجزء الثاني (المادة ١٤) ؛ (حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني ، (الجزء الأول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثاني — دال ، الجزء الثاني (المادة ١٤)) .

Digitized by UNOG Library

معاهدات الدولة السلف من أثر تحدثه فئات مختلفة من الاحداث ، وعلى وجه الخصوص ضم اقليم تملكه الدولة السلف من جانب دولة أخرى ؛ والتنازل الطوعي عن اقليم لدولة أخرى ؛ وولادة دولة جديدة أو أكثر نتيجة انفصال أجزاء من اقليم دولة ما ؛ وتكوين اتحاد دول ؛ والدخول في حماية دولة أخرى وانهاء هذه الحماية ؛ وتوسيع اقليم أو فقده . وقد وضعت اللجنة في الحسبان ، بالاضافة الى دراسة الفئات التقليدية لخلافة الدول ، الطريقة التي عوملت بها الاقاليم التابعة في ميثاق الأمم المتحدة ؛ فخلصت الى انه يكفي ، من أجل تدوين القانون الحديث لخلافة الدول في المعاهدات ، تصنيف حالات خلافة الدول في ثلاث فئات عريضة : (أ) الخلافة في جزء من الاقليم ؛ و (ب) الدول المستقلة حديثا ؛ و (ج) اتحاد الدول وانفصالها" (٥٧٥) .

(٤) وقد وضعت اللجنة نصب عينها باستمرار ، في مساعي التدوين والانماء التدريجي التي تضطلع بها بشأن القانون المتصل بخلافة الدول في المعاهدات وبخلافة الدول في غير المعاهدات أن من المستحسن الحفاظ على قدر من التوازي بين هاتين المجموعتين من مشاريع المواد ، ولا سيما استخدام تعاريف ومبادئ أساسية مشتركة قدر الامكان ، دون أن تقع في تجاهل أو اغفال الخصائص التي تميز كلا من الموضوعين عن الآخر . وكان رأي اللجنة انه ينبغي اعتبار التوازي بين هاتين المجموعتين من مشاريع المواد هدفا مرغوبا فيه ، طالما أمكن تحقيقه دون تشويه طبيعة عملها أو عرقلته بلا موجب . أما في المشروع الحالي فكان لا بد لها من الأخذ بالمرونة بالقدر الذي يتيح لها أن تقرر من النصوص في مشروع مستقل ، تلك التي توائم على أفضل وجه افراض تدوين قواعد القانون الدولي التي تحكم على التخصيص خلافة الدول في غير المعاهدات ، وبصفة أخص ، الخلافة في مال الدولة .

(٥) في ضوء ما سبق ذكره ، رأت اللجنة — برغم تجديدها تأكيد موقفها القائل بأنه يكفي لأغراض تدوين القانون الحديث لخلافة الدول في المعاهدات أن تصنف حالات خلافة الدول تحت الفئات العريضة الثلاث المشار اليها في الفقرة (٣) من هذا التعليق التمهيدي ، كما فعلت في مشروع عام ١٩٧٤ — ان المشروع الذي يجري اعداده حاليا يقتضي مزيدا من الدقة في هذا التحديد لأنواع الخلافة المختارة ، بالنظر الى الخصائص والمتطلبات التي يتفرد بها موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات ، ولا سيما الخلافة في مال الدولة . ولذلك قررت اللجنة ، بشأن الخلافة في جزء من الاقليم ، أن من المناسب ان تميز في هذا المشروع بين ثلاث حالات وان تعالج كلا منها على انفراد ، وهي : (١) الحالة التي تنقل فيها دولة ما جزءا من اقليمها الى دولة أخرى ، وهي موضوع المادة ١٢ ؛ و (٢) الحالة التي يصبح فيها اقليم تابع جزءا من اقليم دولة غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية ، أي الحالة التي يحقق فيها اقليم غير متمتع بالحكم الذاتي انهاء الاستعمار فيه بالاندماج في دولة غير الدولة المستعمرة ، وهي تشكل موضوع الفقرة ٥ من المادة ١٢ التي تتناول " الدول المستقلة حديثا " ؛ و (٣) الحالة التي ينفصل فيها جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة

---

(٥٧٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السادسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev.1) ، الفقرة ٧ [حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفقرة ٧] .

Digitized by UNOG Library

ويتحد مع دولة أخرى ، وهي موضوع الفقرة ٢ من المادة ١٥ التي تتناول " انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة " . وفي موضوع اتحاد الدول وانفصالها كذلك ، وجدت اللجنة ، رغم نهجها اسلوب معالجة هذين النوعين من أنواع الخلافة في مواد منفصلة ، ان من المناسب أن تميز بين " انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة " ، الذي هو موضوع المادة ١٥ ، وبين " انحلال الدولة " ، الذي يشكل موضوع المادة ١٦ .

الاختيار بين صياغة قواعد عامة وصياغة قواعد خاصة بأنواع محددة من المال

(٦) استنادا الى التقارير المقدمة من المقرر الخاص ، نظرت اللجنة في ثلاث طرائق ممكنة الاتباع في تحديد نوع القواعد التي ينبغي أن تصاغ لكل نوع من أنواع الخلافة ، بغية اختيار الطريقة المناسبة منها . وكانت الطريقة الاولى أن تعتمد ، لكل نوع من انواع الخلافة ، أحكام خاصة لكل نوع من أنواع مال الدولة التي تتأثر بخلافة الدول والتي هي من قلة الجوهرية والانتشار على قدر يمكن معه القول بأنها تنبع من وجود الدولة ذاته ، والتي تمثل ، اذا صح التعبير ، القاسم المشترك بين جميع الدول ، مثل العملة والخزانة وأموال الدولة والسجلات المحفوظة والمكتبات . وكانت الطريقة الثانية أن تصاغ ، لكل نوع من أنواع الخلافة ، أحكام أكثر اتساما بالعمومية ، لا تتناول بصورة حسية كلا من هذه الانواع من مال الدولة . أما الطريقة الثالثة الممكنة فكانت طريقة الجمع بين الأولى والثانية ، ووضع مادة أو مادتين ذواتي طابع عام لكل نوع من أنواع الخلافة ، مع اضافة مادة أو مادتين ، عند الاقتضاء ، بشأن انواع محددة من مال الدولة .

(٧) وقد قررت اللجنة ان تتبع الطريقة التي عاد المقرر الخاص الى الأخذ بها في تقريره الثامن ، وهي أن تضع ، لكل نوع من أنواع الخلافة ، أحكاما عامة تسري على جميع أنواع مال الدولة . وكان قرار اللجنة بعدم اتباع الطريقة الأولى ، التي استند اليها المقرر الخاص في تقريره السابع وناقشتها في دورتها السابعة والعشرين عام ١٩٧٥ ، لا يرجع الى كون اختيار أنواع محددة من المال بصورة حسية قد يعد اختيارا مصطنعا أواعتباطيا أو غير مناسب بقدر ما يرجع الى أن اللجنة كانت ستضطر الى أن تصوغ ، حول مسائل معقدة مثل النقد والخزانة وأموال الدولة وما الى ذلك ، أحكاما ذات طابع فني للغاية . ومع ذلك فقد ذهبت اللجنة الى ان مسألة السجلات المحفوظة ، بالنظر الى أهميتها الاستثنائية وما تنفرد به من خصائص ، يمكن أن تعالج معالجة سليمة في قسم مستقل من المشروع يفرد خصيصا لهذه المسألة ، فطلبت الى المقرر الخاص أن يقدم تقريرا خاصا عن هذا الموضوع في دورتها المقبلة ، بحيث تستطيع انهاء دراستها في الوقت المناسب .

التمييز بين المال الثابت والمال المنقول

(٨) وجدت اللجنة أن صياغة احكام عامة لكل نوع من أنواع الخلافة تنطبق على جميع أنواع مال الدولة تقتضي منها ان تفرق بين مال الدولة الثابت ومال الدولة المنقول ، لأنه لا يمكن معاملة هاتين الفئتين من فئات المال معاملة واحدة ، ولأنه يجب ، في حال الخلافة في مال الدولة ، ان

Digitized by UNOG Library

ينظر الى كل منهما على حدة ، دونما اعتبار للنظام القانوني الذى تأخذ به الدولة السلف أو الدولة الخلف . وهذا التمييز ، الذى تعرفه النظم القانونية الرئيسية في العالم ، يتوافق أساسا مع معيار مادى للتفريق ، ناشئ عن طبيعة الأمور ذاتها . ذلك ان بعض الأموال يرتبط ماديا بالاقليم بحيث لا يمكن نقله ؛ وهذا هو المال الثابت . والبعض الآخر من الأموال قابل للنقل بحيث يمكن اخراجه من الاقليم ؛ وهذا هو المال المنقول . الا انه يبدو من المستصوب أن نوضح أن اللجنة ، في أخذها بهذه المصطلحات ، لا تقصد أبدا أن تنحو منحى الشمولية في تطبيق قواعد أى نظام قانوني بعينه ، لاسيما تلك المشتقة من القانون الروماني فحسب ، لأنه ، كما في حال التمييز بين الملكية العامة والملكية الخاصة ، لا يصح الاستناد الى مفهوم من مفاهيم القانون الداخلي اذا لم يكن قائما في جميع النظم القانونية الرئيسية فالتمييز الذى أخذت به اللجنة لا يطابق الفئات القانونية الصارمة التي نجدها ، مثلا ، في القانون الفرنسي ؛ وكل ما في الأمر هو أن مصطلحي " المنقول " و " الثابت " يبدوان أنسب المصطلحات للدلالة على موضوع الخلافة في مال الدولة ، على ما يتحرك أو ما لا يتحرك من هذا المال .

(٩) ولا يعدو الربط بين هاتين الفئتين من مال الدولة وبين " الاقليم " أن يكون تعبيرا عن واقع ، هو أن سيادة الدولة ، تاريخيا ، قد نشأت على الأرض ، فكان من يمتلك الأرض يمتلك السلطة الاقتصادية والسياسية ، ولا مناص من أن يكون هذا عميق الأثر على القانون المعاصر . فسيادة الدولة الحديثة ترتكن أولا الى عنصر ملموس ، هو الاقليم . ولذلك يمكن أن نخلص الى أن كل ما يرتبط بالاقليم ، بأية صورة من الصور ، هو أساس لا يمكن لدولة ما ان توجد بدونه ، بغض النظر عن نظامها السياسي أو القانوني .

معايير ربط المال بالاقليم

(١٠) ان الخلافة في مال الدولة ، بغض النظر عن نوع هذه الخلافة ، تخضع لمعيار واحد رئيسي مطبق على مدى القسم ٢ من الباب الأول من المشروع ، وهو مبدأ ربط هذا المال بالاقليم . فلئن كان لا يمكن انكار وجود المبدأ العام الذى يقضي بأن مال الدولة ينتقل من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، فان الحاجة الى بعض الظلال المتدرجة داخل لونه العام لا تلبث أن تتبدى بجلاء . فالمبدأ الأساسي الذى يقضي بأن مال الدولة ينتقل من الدولة السلف الى الدولة الخلف هو مجرد ترجمة لمبدأ ارتباط هذا المال بالاقليم . واستغلاص وجود مبدأ الخلافة في مال الدولة انما يصبح ممكنا عن طريق تطبيق معيار مادى هو العلاقة القائمة بين الاقليم والمال بسبب طبيعة هذا المال أو موقعه . هذا الى أن وراء هذا المبدأ مبدأ آخر هو مبدأ قدرة الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول قدرة فعلية على البقاء .

(١١) فأما مال الدولة الثابت ، فان مبدأ ارتباطه بالاقليم يجد تطبيقه الحسي بالاحالة الى الموقع الجغرافي لأملاك الدولة المعنية ، وذلك تمشيا مع المبدأ العام لانتقال مال الدولة المنصوص عليه في المادة ٩ : " مع عدم الاخلال بأحكام مواد هذا الباب ، ينتقل الى الدولة الخلف مال الدولة الذى يكون ، بتاريخ خلافة الدول ، واقعا في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، ما لم يتقرر أو يتفق

Digitized by UNOG Library

على خلاف ذلك " . وبالتالي فان القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة الثابت من الدولة السلف الى الدولة الخلف قد صيغت ، حسب الاقتضاء ، بشأن أنواع الخلافة التي يتناولها القسم ٢ من الباب الأول من المشروع ، بالتعابير التالية ، المستخدمة في الفقرة ١ (أ) من المادة ١٢ والفقرة ٢ من المادة ١٣ :

" ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول " ،

أو بالصيغة المختلفة بعض الشيء ، المستخدمة في الفقرة ١ (أ) من المادتين ١٥ و ١٦ :

" ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في اقليم الدولة الخلف " .

وينبغي أن يكون جليا أن القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة الثابت ، بصيغتها التي اعتمدتها اللجنة ، لا تنطبق على هذا المال حين يقع خارج الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول الا في حالة انحلال الدولة ، على النحو المشروح في التعليق على المادة ١٦ .

جوانب خاصة تنشأ عن منقولية المال

(١٢) أما في حالة مال الدولة المنقول ، فان الجوانب الخاصة الناشئة عن قابلية مال الدولة للانتقال ، أو منقوليته ، تضيف صعوبة ذات بعد خاص على مشكلة الخلافة في مال الدولة وفي رأي هذه الجوانب أن كون المال قابلا للنقل ، ومن ثم يمكن أن ينقل في أي وقت ، يجعل من اليسير تغيير المسيطر على هذا المال . وترى اللجنة أن مجرد كون مال الدولة المنقول واقعا في الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول لا ينبغي أن يخول الدولة الخلف آليا أن تدعي لنفسها الحق في هذا المال ، كما أن مجرد كون هذا المال واقعا خارج الاقليم لا ينبغي أن يجيز للدولة السلف آليا أن تحتفظ به ؛ بل ينبغي الوفاء بشروط أخرى كيما يتسنى للدولة السلف ان تحتفظ بهذا المال أو يتسنى للدولة الخلف ان تحصل عليه ؛ وهذه الشروط الأخرى ليست مستقلة عن الشروط العامة المتعلقة بقدرة كل من الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول والدولة السلف ، قدرة فعلية على البقاء ، كما انها ترتبط ارتباطا وثيقا بالمبدأ العام ، مبدأ الانصاف ، الذي ينبغي ألا يغفل اطلاقا ، والذي يقضي في مثل هذه الأحوال بقسمة المال بين الدولة أو الدول الخلف والدولة السلف ، أو بين الدول الخلف حين تكون هناك أكثر من دولة واحدة وتتوقف الدولة السلف عن الوجود . فالاقليم الذي يجرد ، مثلا ، من سجلاته المحفوظة التي لا يملك أي غنى عنها لادارة أعماله اليومية ، لن يكون قادرا على مواصلة البقاء الا بشق النفس . ويتعين على الدولة السلف ألا تستغل منقولية مال الدولة موضع البحث استغلالا يتجاوز الحدود فيشيع اضطرابا شديدا في أعمال الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول ويعرض للخطر قدرة الدولة الخلف على البقاء . ولذا ينبغي استرعاء الانتباه الى الحدود التي يفرضها حسن النية ، والتي لا يمكن أن تتجاوزها الدولة السلف دون أن تخل بأحد واجباتها الدولية الأساسية .

Digitized by UNOG Library

(١٣) ان ما للدولة السلف من مال دولة منقول يكون بمحض الصدفة العارضة موجودا في الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول وقت حدوث هذه الخلافة ، لا يجوز ان ينتقل الى الدولة الخلف لمجرد هذا الوجود وبصورة آلية محضة ، اذ أن وضع موقع المال وحده موضع الاعتبار ، يشكل في بعض الأحوال خروجا عن الانصاف . وفضلا عن ذلك ، فان احتمال وجود مال الدولة حيثما وجد بمحض الصدفة ليس الداعي الوحيد لالتزام الحيطة في صياغة هذه القاعدة ؛ بل قد تكون هناك حالات تضع فيها الدولة السلف المال المنقول ، لا بمحض الصدفة بل على نحو متعمد ، في الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول ، دون أن تكون هناك أية رابطة بين ذلك المال وبين الاقليم ، أو على الأقل دون أن تكون هناك رابطة بينه وبين ذلك الاقليم وحده . ففي مثل هذه الحالة أيضا سيكون من غير الانصاف ترك المال للدولة الخلف وحدها . ذلك انه قد يحدث ، مثلا ، ان يكون الاحتياطي الذهبي للبلد او الغطاء المعدني للعملة المتداولة في سائر ارجاء اقليم الدولة السلف ، قد ترك في الاقليم الذي تتناول خلافة الدول ؛ وفي هذه الحال لا يمكن أن يتصور أن مجرد وجود جميع الاحتياطي الذهبي للدولة السلف في هذا الاقليم يجب أن يجيز للدولة الخلف ادعاء الحق في هذا الاحتياطي اذا عجزت الدولة السلف عن نقله في الوقت المناسب .

(١٤) وفي مقابل ذلك ، اذا كان وجود مال الدولة المنقول في ذلك الجزء من الاقليم الذي يظل خاضعا لسيادة الدولة السلف بعد حدوث خلافة الدول ، في العادة ، يبرر الافتراض القائل بوجوب ان يبقى هذا المال ملكا للدولة السلف ، فان هذا الافتراض ، مهما كان طبيعيا ، ليس بالافتراض الذي لا يمكن دحضه . ذلك أن مجرد وقوع المال خارج الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول لا يمكن ان يشكل في حد ذاته مبررا ذا صفة مطلقة لاحتفاظ الدولة السلف بذلك المال . فاذا كان لهذا المال وحده ، أو حتى مع أشياء أخرى ، رابطة بالاقليم الذي تتناوله خلافة الدول ، فان الانصاف وقدرة الاقليم على البقاء يقتضيان منح الدولة الخلف الحق على ذلك المال .

(١٥) وفي ضوء الاعتبارات الآنفة الذكر ، انتهت اللجنة الى نتيجة مفادها انه فيما يتعلق بمال الدولة المنقول ، ينبغي ألا تكون وسيلة التطبيق الحسي لمبدأ ربط ذلك المال بالاقليم هي الاستناد الى الموقع الجغرافي لمال الدولة قيد البحث . وقد نظرت اللجنة في مسألة كيفية التعبير عن معيار الربط بين الاقليم وبين مال الدولة المنقول موضع البحث ، واضعة في اعتبارها ، كما ذكر في الفقرة (١٢) من هذا التعليق التمهيدي ، ان القاعدة القانونية المنطبقة على نقل مال الدولة المنقول ينبغي أن تستند الى مبدأ قدرة الاقليم على البقاء وان تراعي مبدأ الانصاف . ونظرا لأنها انتهت الى أن ما اقترحه المقرر الخاص في تقريره الثامن من اشتراط وجود " رابطة مباشرة وضرورية " بين المال وبين الاقليم هو اشتراط لا يخلو من الغموض ، فانها صرفت النظر ، لأسباب مماثلة ، عن تعابير استخدمها المقرر الخاص في بعض تقاريره السابقة ، مثل تعبير " المال التابع للسيادة على الاقليم " أو " المال اللازم لممارسة السيادة على الاقليم " . واتفق رأي اللجنة مؤقتا ، سعيا لايضاح طبيعة المشكلة والحل الذي يمكن ايجاده لها ، على ان تستخدم تعبير " المال . . . المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذي تتناوله خلافة الدول " . وتبعا لذلك ، فان القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة المنقول من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، في ما يتعلق بأنواع الخلافة التي يتناولها القسم ٢ من الباب الاول من المشروع ، قد صيغت بصورة عامة ، وحسب الاقتضاء بالتعابير

Digitized by UNOG Library

التالية ، المستخدمة أساسا في الفقرات ٢ (ب) من المادة ١٢ و ٣ (أ) من المادة ١٣ ، و ١ (ب) من المادة ١٥ و ١ (ج) من المادة ١٦ :

" ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول يرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ."

على ان اللجنة ، باتباعها هذه الصيغة ، لا تود ان تعطي الانطباع بأنه لم تعد هناك حاجة الى مواصلة البحث عن صياغة أفضل يمكن أن تعتمد في مرحلة مقبلة من مراحل العمل بصدد هذا الموضوع بغية التعبير عن الفكرة موضع البحث بصورة أدق وأوضح .

مبدأ الانصاف

(١٦) ان مبدأ الانصاف ، كما سبق أن ذكر في الفقرتين (١٥) و (١٦) من هذا التعليق التمهيدي ، هو أحد المبادئ التي تستند اليها القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة المنقول من الدولة السلف الى الدولة الخلف حين يكون هذا المال مرتبطا بنشاط الدولة السلف في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . وفي هذا السياق ، لا يتبوأ مبدأ الانصاف المكانة الأولى ، رغم أهميته نظرا لان ذلك يحول القاعدة برمتها الى قاعدة انصاف فحسب ، تؤدى ، في نهاية المطاف ، الى انعدام ضرورة أية محاولة للتدوين ، وتجعل من الممكن الاكتفاء بمادة واحدة تنص على أن قاعدة الانصاف في اقتسام المال يجب ان تطبق في جميع حالات الخلافة على مال الدولة المنقول . ولا يمكن ان يخص مبدأ الانصاف بالدور الرئيسي لأن هناك أيضا معيارا ماديا هو معيار ارتباط المال بنشاط الدولة السلف في الاقليم . والواقع ان الصفة الأكثر غلبة على مبدأ الانصاف هي أنه عنصر موازنة وعامل تصحيحي ، يراد به الحفاظ على " معقولية " الربط بين مال الدولة المنقول وبين الاقليم . فمبدأ الانصاف يتيح أكبر قدر من الحصافة في تفسير مفهوم " المال المرتبط بنشاط الدولة السلف في الاقليم . . . " ، كما يكسبه معنى مقبولا .

(١٧) على أن من شأن مبدأ الانصاف أن يحتل دورا أكبر بصدد القواعد الموضوعة لأنواع معينة من الخلافة تتعلق بانتقال ما للدولة السلف من مال دولة منقول ، خلاف المال المرتبط بنشاط هذه الدولة في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، الى الدولة أو الدول الخلف . فهذا المال ، حين يحدث ، في حالة الدولة المستقلة حديثا ، أن يكون الاقليم التابع قد أسهم في تكوينه ، ينتقل الى الدولة الخلف بنسبة اسهام الاقليم التابع (الفقرة ٢ ب من المادة ١٣) . وفي حالة انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة أو انحلال الدولة ، ينتقل هذا المال الى الدولة أو الدول الخلف بنسبة منصفة (الفقرة ١ ج من المادة ١٥ والفقرة ١ د من المادة ١٦) .

(١٨) وفي حالة انحلال الدولة ، يشكل مبدأ الانصاف مناط القاعدة المتعلقة بانتقال ما للدولة السلف من مال دولة منقول يقع خارج اقليمها الى احدى الدول الخلف ، اذ انها تقتضي تعويض الدول الخلف الاخرى تعويضا منصفا .

Digitized by UNOG Library

(١٩) وأخيرا في حالات انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة وانحلال الدولة ، لا تنطبق القواعد المتعلقة بانتقال مال الدولة المنقول والثابت على السواء على مسائل بأية مسألة متعلقة بانصاف التعويض قد تثور نتيجة لخلافة الدول (الفقرة ٣ من المادة ١٥ والفقرة ٢ من المادة ١٦) .

(٢٠) والمقصود بمبدأ الانصاف ، على حد تعبير ش . دي فيشير ، أنه " مصدر مستقل وقائم بذاته من مصادر القانون "(٥٧٦) . وينص قرار اتخذه معهد القانون الدولي على ان " (أ) الانصاف يلازم عادة أي تطبيق سليم للقانون ؛ و (ب) ان القاضي الدولي . . . لا يستطيع ان يبني قراره على الانصاف ، دون أن يكون ملزما بالقانون الساري ، الا اذا فوضته جميع الأطراف تفويضا واضحا وصريحا بالقيام بذلك "(٥٧٧) . وواقع الأمر أن الفقرة ٢ من المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية تنص على انه ليس للمحكمة ان تفصل في قضية ما وفقا لمبادئ العدل والانصاف والا اذا وافق اطراف الدعوى على ذلك .

(٢١) ومن المعلوم أنه قد أتيحت لمحكمة العدل الدولية مناسبة لتناول هذه المشكلة . فهي ، في القضايا المتعلقة بالرصيف القاري لبحر الشمال ، قد حاولت اقامة تمييز بين " الانصاف " و " المبادئ المنصفة " . وكانت جمهورية المانيا الاتحادية قد دفعت أمام المحكمة بوجوب رفض " قاعدة تساوي البعد " كأساس لرسم حدود الرصيف القاري ، قائلة انها " لن تفضي الى قسمة منصفة " ، وملتمسة من المحكمة أن تستند الى مفهوم الانصاف عن طريق قبول " المبدأ القاضي بأن لكل دولة ساحلية حقا في نصيب عادل ومنصف *" (٥٧٨) . وكانت الحكومة الاتحادية ، بالطبع ، تقيم تمييزا بين الفصل في القضية وفقا لمبادئ العدل والانصاف ، الأمر الذي لا يمكن فعله الا بالموافقة الصريحة لأطراف الدعوى ، وبين الاستناد الى الانصاف بوصفه مبدأ عاما من مبادئ القانون . وقد قضت المحكمة في حكمها بأن القانون الدولي ، في القضايا المعروضة عليها ، يستند الى مبادئ منصفة ينبغي على الاطراف ان يلتقوا في مفاوضاتهم اللاحقة .

(٢٢) وذكرت المحكمة " ان المسألة ليست مسألة تطبيق الانصاف* بمساواة بوصفه تجسيدا للعدالة المجردة ، بل مسألة تطبيق قاعدة قانونية* تقتضي ذاتها تطبيق مبادئ منصفة* ، وفقا للافكار التي طالما استوحيت في تطوير النظام القانوني للرصيف القاري في هذا المجال"(٥٧٩) . وقالت المحكمة ان " المبادئ المنصفة " هي " قواعد قانونية حقيقية " تقوم على " تعاليم عامة جدا من تعاليم العدالة وحسن النية " ؛ وان هذه " المبادئ المنصفة " تتميز عن " الانصاف " الذي يعتبر " تجسيدا

---

(٥٧٦) Annuaire de l'Institut de droit international, 1932, P. 239 .

(٥٧٧) Annuaire de l'Institut de droit international, 1937, P. 271 .

(٥٧٨) محكمة العدل الدولية ، قضايا الرصيف القاري لبحر الشمال ، جمهورية المانيا الاتحادية ضد الدانمرك ، وجمهورية المانيا الاتحادية ضد هولندا ، الحكم الصادر في ٢٠ شباط/فبراير ١٩٦٩ ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٦٩ .

(٥٧٩) المرجع نفسه ، الفقرة ٨٥ من الحكم .

Digitized by UNOG Library

للعدالة المجردة " ؛ وان قرارات القضاء " يجب أن تكون ، بحكم تعريفها ، قرارات عادلـــة* ، وبالتالي يجب أن تكون بهذا المعنى منصفة* . ومع ذلك ، فحين يرد ذكر محكمة تقضي بالعدل أو تعلن القانون ، فان المقصود هو أن يكون لقراراتها مبرر موضوعي في اعتبارات تقع لا خارج نطاق القواعد بل داخله* ، وفي هذا المجال فان تطبيق المبادئ المنصفة انما تقتضيه هنا قاعـــدة قانونيـــة*"(٥٨٠) .

(٢٣) وتشير الفقرتان ٩٢ و ٩٣ من حكم المحكمة بصورة واضحة الى الاتجاه الذي ينبغي أن يلتمس عند تطبيق مبدأ الانصاف : " من البديهي القول بأن رسم الحدود يجب أن يكون منصفا ؛ على أن المشكلة تتمثل قبل كل شيء في تعريف الوسائل التي يمكن عن طريقها رسم الحدود على نحو يكفل الاعتراف له بأنه منصف . ولا يكفي أن نتشبث بقاعدة الانصاف دون أن ندل بعض الدلالة على الطرق الممكنة التي يتسنى بها تطبيقها في هذه القضية"(٥٨١) . غير أنه " لا يوجد ، في واقع الأمر ، حدود قانونية للاعتبارات التي يمكن للدول أن تراعيها بقصد التيقن من أنها ستطبق اجراءات منصفة ، والموازنة بين جميع هذه الاعتبارات هي التي تؤدي ، في أغلب الأحوال ، الى هذه النتيجة* أكثر مما يؤدي اليها الاعتماد على اعتبار واحد دون ما عداه . ومشكلة الأهميـــة النسبية التي ينبغي ايلاؤها الى مختلف الاعتبارات تتفاوت بطبيعة الحال بتفـــاوت ظـــروف القضية* (٥٨٢) .

(٢٤) ويهم اللجنة ، اذ تضع في اعتبارها شرح المحكمة لمفهوم الانصاف حسبما وصف في الفقـــرات السابقة ، أن تؤكد على أن الانصاف ، فضلا عن كونه عنصرا تكميليا في جميع أجزاء المشروع ، قـــد استخدم أيضا في هذا القسم بوصفه جزءا من المضمون المادي لاحكام معينة خاصة ، لا كمـــرادف لمفهوم الانصاف على النحو الذي يستخدم به في نهج القضاء وفقا لمبادئ العدل والانصاف ، هـــذا النهج الذي لا تستطيع محكمة أن تلجأ اليه الا بموافقة الأطراف المعنيين .

المـادة ١٢

نقل جزء من اقليـــم الدولـــة

١ — حين تنقل دولة ما جزءا من اقليمها الى دولة أخرى ، يسوى أمر انتقال مال الدولـــة من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاتفاق بين الدولتين السلف والخلف .

---

(٥٨٠) المرجع نفسه ، الفقرة ٨٥ من الحكم .

(٥٨١) المرجع نفسه ، الفقرة ٩٧ من الحكم .

(٥٨٢) المرجع نفسه ، الفقرة ٩٣ من الحكم .

Digitized by UNOG Library

٢ — فاذا لم يكن ثمة اتفاق :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف ، من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

التعليق

(١) حين وضعت لجنة القانون الدولي مشروعها النهائي لعام ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، كما سبقت الاشارة في الفقرة (٥) من التعليق التمهيدى على القسم ٣ من الباب الأول أعلاه خلصت الى أنه يكفي لغرض تدوين القانون الحديث المتصل بذلك الموضوع أن تصنف حالات خلافة الدول تحت ثلاث فئات عريضة هي : (أ) الخلافة في جزء من الاقليم ؛ و (ب) الدول المستقلة حديثا ؛ ؛ و (ج) اتحاد الدول وانفصالها . وفي مشروع عام ١٩٧٤ ، عولجت خلافة الدول في جزء من الاقليم في المادة ١٤ ، التي يرد فيما يلي نص عبارتها الاستهلالية :

" حين يصبح جزء من اقليم دولة ما ، أو حين يصبح أى اقليم لا يشكل جزءا من اقليم دولة ما وتكون تلك الدولة مسؤولة عن علاقاته الدولية ، جزءا من اقليم دولة أخرى . . . "

وكما ذكر أيضا في الفقرة (٥) من التعليق التمهيدى ، فان اللجنة ، عند اقرارها الذى السابق بشأن نوع الخلافة الموصوف بأنه " الخلافة في جزء من الاقليم " ، أضافت الى الحالة التي يصبح فيها جزء من اقليم دولة قائمة جزءا من اقليم دولة أخرى ، حالة الاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي الذى يحقق انهاء الاستعمار فيه بالاندماج في دولة غير الدولة المستعمرة . وكان رأى اللجنة أنه يمكن ، لأغراض الخلافة في المعاهدات ، تناول هاتين الحالتين معا في حكم واحد لأن ثمة مبدأ واحدا ينطبق عليهما كلتيهما ، هو مبدأ " قابلية الحدود التعاهدية للتحرك " .

(٢) على أن الطابع الفريد الذى تتميز به " الخلافة في جزء من الاقليم " ، بمقارنتها بأنواع الخلافة الأخرى ، يثير مصاعب في سياق موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات . ان ادخال تغيير على الحدود ، وهو تغيير من شأنه أن يثير بصفته هذه مشكلة " الخلافة في جزء من الاقليم " ، قد لا يتناول أحيانا الا مساحة من الاكرات القليلة غير المأهولة أو التي تتسم بندرة السكان في اقليم قد يمتد ، في حالة بعض الدول ، على ملايين من الأميال المربعة ، وقد يكون مأهولا بملايين السكان . ومن المستبعد جدا ، على تعديلات الحدود التي لا تمس الا اكرات قليلة من الأرض غير المأهولة مثل تلك التي مكنت سويسرا من جعل مطار " كوانترن " في جنيف يمتد على أراض كانت في السابق تشكل اقليما فرنسيا ، أن تثير مشاكل تتعلق بمال الدولة مثل العملة أو الخزانة أو أموال الدولة أو سجلاتها المحفوظة . وينبغي أيضا ألا يغيب عن البال أن تعديلات الحدود الطفيفة تكون محل اتفاقات بين الدول المعنية تسوى بمقتضاها جميع المسائل الناجمة عنها بين الدولة السلف التي تنقل الاقليم والدولة الخلف التي ينقل اليها هذا الاقليم ، دون الحاجة الى استشارة سكان قد

Digitized by UNOG Library

يكونون موجودين أو غير موجودين . ولكن ، اذا كان صحيحا أن " الخلافة في جزء من الاقليم " تشمل حالة تعديل الحدود تعديلا طفيفا ، يتم ، بالاضافة الى ذلك عبر اتفاق يكفل تسوية عامة لجميع المشاكل التي يطرحها ، دونما حاجة الى استشارة السكان ، فان من الصحيح أيضا أن هذا النوع من أنواع الخلافة يشمل كذلك حالات تمس أقاليم ومساحات من الأراضي قد تكون كثيفة السكان . ومن المؤكد أن مشاكل انتقال مال الدولة ، مثل النقد والخزانة وأموال الدولة وسجلاتها المحفوظة ، تثور فعلا في هذه الحالات ، بل هي تطرح نفسها بصورة بالغة الحدة .

(٣) وهذا الجانب من الحالة — أي كون المساحة المتأثرة بالتغيير الاقليمي كثيفة السكان أو قليلة السكان — هو الذي يفسر طابع الغموض والتفرد الذي تتسم به حالة " الخلافة في جزء من الاقليم " في اطار موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات ، وبالتالي صعوبتها . ويمكن أن نقول في ايجاز ان ضخامة المشاكل التي يثيرها انتقال مال الدولة تتفاوت لا بسبب تفاوت حجم الاقليم المنقول فحسب ، بل ، وبالدرجة الأولى ، تبعا للحاجة الى استشارة سكان الاقليم المعني أو لعدم وجود هذه الحاجة . فهذه المشاكل تثور في جميع الحالات ، ولكنها تثور بصورة أكثر جلاء وبروزا حين يمثل الاقليم المنقول مساحة كبيرة وكثيفة السكان . وهذا الواقع ، الذي لا يقبل الجدل ، هو مجرد ترجمة لظاهرة تغير السيادة على الاقليم المعني ، هذه الظاهرة التي لا مناص من أن تتبدى عن طريق مد النظام القانوني للدولة الخلف على الاقليم ، وبالتالي عن طريق تغيير ، مثلا ، في العملات النقدية المتداولة أو في ملكية سجلات الاقليم المحفوظة . وتمثل العملة بوجه خاص عنصرا بالغ الأهمية من عناصر مال الدولة ، نظرا لكونها تعبيرا عن حق سيادي من حقوق الدولة ومظهرا لسيادتها .

(٤) وينبغي أن نضيف أن حالات " الخلافة في جزء من الاقليم " لا تتم دائما عبر اتفاقات من شأن وجودها أن يفسر اعطاء الطابع التأميلي للقواعد التي ستوضع من أجل تنظيم الخلافة في مال الدولة . وفضلا عن ذلك ، فان الحالات التي ينتقل فيها جزء كثيف من السكان من اقليم دولة ما الى دولة أخرى — أي الحالات التي تثور فيها على نطاق أكبر مشاكل مال الدولة مثل العملات والخزانة وأموال الدولة والسجلات المحفوظة — هي بالذات الحالات التي قد لا تتوفر فيها اتفاقات من أجل تسوية مثل هذه المشاكل . وليس هذا بالافتراض النظري ؛ فحتى دونما حرب ودون أن يتم ضم اقليم بالقوة ، وكلاهما يحظره القانون الدولي المعاصر ، يمكن أن نتصور حالة انفصال جزء من اقليم دولة ما وانضمامه الى دولة أخرى اثر استفتاء على تقرير المصير ، او حالة انفصال جزء من سكان دولة ما وانضمام الاقليم الذي يقطنه هذا الجزء الى دولة أخرى . وفي مثل هذه الحالات لا يمكن دائما أن نتوقع عقد اتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، بالنظر على وجه الخصوص الى الظروف المشحونة بالتوتر السياسي التي قد تحوط مثل هذه التغيرات الاقليمية .

(٥) في ضوء الاعتبارات السالفة الذكر ، قررت اللجنة ، على النحو المذكور في الفقرة (٥) من التعليق التمهيدي أعلاه ، أن من المناسب ، لأغراض تدوين قواعد القانون الدولي المتصلة بخلافة الدول في غير المعاهدات ، وبالخلافة في مال الدولة بوجه خاص ، أن تميز في هذا المشروع بين حالات ثلاث كانت ، في مشروع عام ١٩٧٤ ، بشأن الخلافة في المعاهدات ، قد ضمت جميعا في ظل حكم واحد هو حكم المادة ١٤ ، وان تعالج كلا منها على انفراد ، وهي : (أ) الحالة التي

Digitized by UNOG Library

تنقل فيها دولة ما جزءا من اقليمها الى دولة أخرى ، وهي موضوع هذه المادة ؛ (٢) والحالة التي ينفصل فيها جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى ، وهي موضوع الفقرة (٢) من المادة ١٥ التي تتناول " انفصال جزء أو اجزاء من اقليم الدولة " ؛ (٣) والحالة التي يضم فيها اقليم تابع جزءا من اقليم دولة غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية ، وهي تشكل موضوع الفقرة ٥ من المادة ١٢ التي تتناول " الدول المستقلة حديثا " .

(٦) وعلى ذلك تقتصر هذه المادة على حالات نقل جزء من اقليم دولة ما الى دولة أخرى . والقصد من كلمة " نقل " في عنوان المادة ومن كلمة " تنقل " في الفقرة ١ هو التأكيد على النطاق المحدد لأحكام المادة ١٢ . وحالات نقل الاقليم التي تعنيها المادة هي تلك التي لا يستلزم فيها حلول الدولة الخلف محل الدولة السلف في مسؤولية العلاقات الدولية للجزء المعني من الاقليم استثارة سكان ذلك الجزء ، بالنظر لضآلة أهميته من النواحي السياسية والاقتصادية والاستراتيجية وغيرها ، أو لندرة سكانه أو كونه غير مأهول على الاطلاق . وبالاضافة الى ذلك ، فان الحالات التي تعنيها المادة هي تلك التي ، طبقا للمادة ٢ من المشروع ، تحدث وفقا للقانون الدولي ، وبوجه أخص ، وفقا لمبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة . ففي معالم هذه الحالات نجد أن المشاكل المتعلقة بانتقال مال الدولة ، مثل العملة والخزانة وأموال الدولة والسجلات المحفوظة وما اليها ، لا تثور بصورة فعلية أو لا تكون ذات شأن عقا ؛ كما أن انتقال مال الدولة ، سواء كان منقولا أو ثابتا ، من دولة الى أخرى ، يسوى عادة بالاتفاق بين الدولتين السلف والخلف . وهذه المكانة العليا التي تعطى للاتفاق ، في الحالة التي تتناولها المادة ١٢ ، تتجلى في الفقرة ١ منها ، التي تنص على انه " حين تنقل دولة ما جزءا من اقليمها الى دولة أخرى ، يسوى أمر انتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاتفاق بين الدولتين السلف والخلف " . وينبغي أن يكون مفهوما أن مثل هذا الانتقال لمال الدولة يجب من حيث المبدأ وفقا للفقرة ١ ، أن يسوى عن طريق الاتفاق ، وأن هذا الاتفاق ينبغي أن يقرر مصير المال ، ولكن هذا لا يعني ضمنا أن هناك الزاما بالتفاوض أو بالاتفاق .

(٧) فاذا لم يكن ثمة اتفاق بين الدولتين السلف والخلف ، فان أحكام الفقرة ٢ من المادة ١٢ تنطبق . فالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ تتناول انتقال مال الدولة الثابت ، في حين تتناول الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ذاتها انتقال مال الدولة المنقول . وتنص الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ ، كما ذكر في الفقرة (١١) من التعليق التمهيدي ، على القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة الثابت من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاستناد الى الموقع الجغرافي لأملاك الدولة المعنية ، وذلك تمشيا مع المبدأ العام لانتقال مال الدولة الوارد في المادة ٦ من المشروع . ولذا فانها تنص على أن " ينتقل الى الدولة الخلف ، ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول " . ولعل من المناسب أن نكرر هنا ان هذه القاعدة لا تشمل مال الدولة الثابت الواقع خارج الاقليم الذي تتعلق به خلافة الدول ، فهذا المال هو ملك للدولة السلف ويظل ملكا لها .

(٨) وتنص الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ١٢ على القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة المنقول من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، بالاستناد الى المعيار المادي الذي اقر بصفة مؤقتة ، معيار الرابطة القائمة بين المال المعني وبين نشاط الدولة المتصل بالاقليم الذي تتعلق به خلافة

Digitized by UNOG Library

الدول ، على النحو المذكور بوجه خاص في الفقرة (١٥) من التعليق التمهيدي . ويقضي هذا المعيار بعدم اقامة تمييز بشأن الموقع الفعلي لمال الدولة المنقول موضع البحث وبالتالي لا تقوم الحاجة الى الاشارة الصريحة الى انتقال المال " في تاريخ خلافة الدول " ، لأن عنصر الوقت قد ورد ضمنا من قبل ، على أي حال ، في تعريف مال الدولة الوارد في المادة ٥ من هذا المشروع. ولذلك تنص الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ على ان " ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذي تتناوله خلافة الدول " .

(٩) وينبغي التمييز بين الحالة التي تستهدفها احكام المادة ١٢ وبين الحالة التي فيها ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة اخرى ، والتي تتناولها الفقرة ٢ من المادة ١٥ ، كما سبق بيانه اعلاه في الفقرة (٥) من هذا التعليق . ففي حالة هذا الانفصال ، على خلاف حالة نقل جزء من الاقليم ، نرى أن حلول الدولة الخلف محل الدولة السلف في مسؤولية العلاقات الدولية للجزء المعني من الاقليم يفترض سلفا وجود تعبير عن ارادة مماثلة من جانب سكان الجزء المنفصل من الاقليم ، بسبب سعته او كثافة سكانه او بسبب اهميته من الناحية السياسية او الاقتصادية او الاستراتيجية او ما الى ذلك . فهذه الحالات ، حالات انفصال جزء من اقليم الدولة ، هي التي تثور فيها مشاكل بشأن انتقال مال الدولة مثل النقد والخزانة واموال الدولة والسجلات المحفوظة ، او تكتسب فيها هذه المشاكل قدرا اكبر من الاهمية ، كما ان هذه هي الحالات التي لا يحدث فيها دائما ان تحل المشكلات المذكورة بالاتفاق بين الدولتين السلف والخلف ، نظرا لأن هذا الاتفاق يكون امرا قليل الاحتمال حين يتم التغير الاقليمي موضع البحث في ظروف مشحونة بالتوتر السياسي ، كما هو الحال غالبا . ولا مراء في انه ينبغي تصور امكان الاتفاق بين الدولتين السلف والخلف ، ولكن دون اعطائه المكانة العليا التي تعطيه اياها المادة ١٢ ، اذ ان الامر الأهم في الحالة التي تتناولها الفقرة ٢ من المادة ١٥ ، يتمثل في ارادة الشعب التي يتم التعبير عنها ممارسة لحق تقرير المصير . وتبعا لذلك فان الصياغة المستخدمة في الفقرة ١ من المادة ١٥ ، التي تنطبق على حالة انفصال جزء من اقليم دولة ما لدى اتحاد ذلك الجزء بدولة اخرى ، تختلف عن صياغة الفقرة ١ من المادة ١٢ باضافة تحرز يقول: " ما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك " .

(١٠) وثمة فارق آخر بين القواعد المنطبقة على الحالات المذكورة في المادة ١٢ من ناحية وفي الفقرة ٢ من المادة ١٥ من ناحية اخرى ، مرده اختلاف الاوضاع الموصوف في الفقرة السابقة ، ويتمثل في انه في حالة عدم وجود الاتفاق المذكور في المادتين فان انتقال فئة ثالثة من مال الدولة السلف الى الدولة الخلف لا يرد الا في الحالة الأخيرة . وهكذا نرى المادة ١٥ تقضي بانه ، حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة واتحد مع دولة اخرى (الفقرة ٢) وما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك (الفقرة ١) ، ينتقل الى الدولة الخلف ، بنسبة منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول خلاف المال المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذي تتناوله خلافة الدول [(الفقرة ١ (ج) بالاقتران مع الفقرة ١ (ب)] . هذا بينما لا تدعو الحاجة ابدا الى ايراد مثل هذا النص في الحالات التي تتناولها المادة ١٢ .

(١١) والقواعد التي تتناول انتقال مال الدولة في الحالات التي ينقل فيها جزء من اقليم دولة ما الى دولة اخرى (المادة ١٢) وتلك التي ينفصل فيها جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد

Digitized by UNOG Library

مع دولة اخرى (الفقرة ٢ من المادة ١٥) مبنية على ممارسات الدول والقرارات القضائية والنظريات الفقهية ، التي تسلم بوجه عام بأيلولة مال الدولة الذى تملكه الدولة السلف . ويمكن ايضاح هذه النقطة ببعض الامثلة حتى وان بدت اعرض نطاقا من القواعد المعتمدة .

(١٢) فمن الجلي ان ايلولة مال الدولة المذكور هي ممارسة مستقرة . هذا الى ان هناك صكوكا دولية وفيرة العدد تكتفي بتسجيل تنازل الدولة السلف ، تنازلا صريحا ودون مقابل ، عن جميع اموال الدولة ، دون تمييز ، في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . ويمكن ان نستخلص من ذلك انه ينبغي ، من باب اولى ، القبول بالتنازل عن فئة اضيق حدودا ، هي فئة مال الدولة الثابت الواقع في ذلك الاقليم . فمال الدولة الثابت الذى ينتقل بذلك الى الدولة الخلف هو المال الذى كانت الدولة السلف تستخدمه حسب الاقتضاء ، في ذلك الجزء المعني من الاقليم ، كمظهر من مظاهر سيادتها وممارسة منها لتلك السيادة ، او لاداء الواجبات العامة التي تنطوى عليها ممارسة تلك السيادة ، مثل الدفاع عن ذلك الجزء من الاقليم ، والأمن ، والنهوض بالصحة العامة والتعليم ، والانماء القومي ، وما الى ذلك . ومن السهل تعداد عناصر ذلك المال ؛ فهو يشمل ، مثلا ، الثكنات والمطارات والسجون والمنشآت العسكرية الثابتة ، ومستشفيات الدولة ، وجامعات الدولة ، ومباني الادارات الحكومية المحلية ، والمباني التي تشغلها مصالح الخدمات العامة الرئيسية ، ومباني مؤسسات الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية ، ومرافق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي كانت الدولة السلف ذاتها مسؤولة عن الوظائف التي تؤديها في المعتاد .

(١٣) وسنستبعد من الامثلة التالي ذكرها نوعين من الحالات ليست لهما قيمة توضيحية كافية لأن كونهما يعكسان تطبيق مبدأ عام لأيلولة مال الدولة انما يرجع الى اسباب اخرى ذات طبيعة خاصة ومحددة . ويشمل النوع الاول جميع حالات التنازل عن اقاليم لقاء عوض ، اى شراء المقاطعات والاقاليم وغيرها ، الذى كان ممارسة مقبولة في قرون مضت ، ولكنها اخذت تندثر تماما منذ الحرب العالمية الاولى ولا سيما منذ الاعتراف المتزايد رسوخا بحق الشعوب في تقرير المصير ، هذا الحق الذى يستوجب ادانة ممارسة نقل اقليم شعب ما لقاء عوض . ومن الواضح ان هذه الحالات القديمة لنقل الاقاليم لم تعد تصلح مثالا . فلقد كانت الدولة ، حين تشترى اقليما ، تشترى كل شئ فيه ، او كل شئ تريده ، او كل شئ فيه يريد الطرف الاخر ان يبيعه ؛ وانتقال مال الدولة لا يشكل دليلا على وجود القاعدة ، التي نشأت في هذه الحالة من مجرد القدرة على الدفع (٥٨٣) .

---

(٥٨٣) انظر ، مثلا ، اتفاقية فاستين المؤرخة في ١٤ اب/اغسطس ١٨٦٥ ، التي باعت النمسا بمقتضاها "لاونبرغ" الى بروسيا مقابل مبلغ ٢٫٥ مليون من الدولارات النقدية الدانمركية (النص الانكليزى في British and Foreign State Papers ، ١٨٦٥ - ١٨٨٦ ، المجلد ٥٦ ، ص ١٠٢٦ ؛ والنص الفرنسي في Archives diplomatiques ، ١٨٦٥ ، المجلد الرابع ، ص ٦) . وانظر ايضا معاهدة واشنطن المؤرخة في ٣٠ اذار/مارس ١٨٦٧ ، التي باعت روسيا بمقتضاها ممتلكاتها في امريكا الشمالية الى الولايات المتحدة الامريكية مقابل ٧٫٢ مليون دولار (النص الانكليزى في W.M.Malloy, op.cit. ، المجلد الثاني ، ص ١٥٢١) . وانظر اخيرا

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

(١٤) اما النوع الثاني فيتألف من حالات التنازل القسرى عن الاقاليم ، الذى يحظره القانون الدولي ومن ثم لا يمكن لهذا القانون ان ينظم الخلافة في المال في حالاته (٥٨٤) . وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى احكام المادة ٢ من المشروع .

(تابع الحاشية ٥٨٣)

الاتفاقية التي تنازلت فرنسا بمقتضاها عن لويزيانا للولايات المتحدة الامريكية مقابل ١٥ مليون دولار (النصان الانكليزى والفرنسي في ج .ف. دى مارتنز ، Recueil de Traités ، المجلد الثالث ، الصفحتان ٧٠٦ و ٧٠٧) .

(٥٨٤) هذه التنازلات الاجبارية كانت في الازمنة القديمة كثيرة شائعة . ويمكن الاستشهاد هنا بأحد الامثلة الكثيرة التي يقدمها التاريخ ، بوصفه وثيقة تشير الى الطريقة التي كان يمكن بها تفسير فكرة الخلافة في المال في تلك الايام . فالمادة ٤١ من معاهدة 'البرانس'، التي حصلت فرنسا بمقتضاها على مقاطعات آراس ، وبيتون ، ولنس ، وبابوم ، وغيرها ، نصت على ان هذه الاماكن :

" ... تبقى ... للسيد الملك المسيحي الورع المذكور ، ولخلفائه والقائمين مقامه ... بنفس حقوق السيادة والملكية ، وحقوق الريع والرعاية والوصاية والولاية والتعيين وحقوق الامتياز والحجب على الاسقفيات والكاتدرائيات والكنائس وغيرها من الاديرة ورئاسات الاديرة والرتب الرفيعة وبيوت الكهنة ، وغير ذلك من المنافع الكنسية داخل حدود البلاد المذكورة ... التي كانت ملكا في السابق للسيد الملك الكاثوليكي المذكور ... وترتيبا على ذلك ، فان السيد الملك الكاثوليكي المذكور ... يتنازل (عن هذه الحقوق) ... و (عن) جميع البشر ، والتابعين ، والرعايا ، والدساكر ، والقرى ، والقرى الصغيرة ، والغابات ... فان السيد الملك الكاثوليكي المذكور ... يوافق على ان ... تتحد مع تاج فرنسا وتضم اليه ، على الرغم من اى من القوانين والأعراف والنظم الاساسية والدساتير الموضوعة خلافا لذلك ... " .

(النص الانكليزى في Major Peace Treaties of Modern History ، ١٦٤٨-١٩٦٧ ، المجلد الاول ، الصفحتان ٦٩ و ٧٠ ؛ والنص الفرنسي في Corps universel diplomatique de droit des gens, contenant un recueil des traites d'alliance, de paix, de trêve ... ، المجلد السادس ، الجزء الثاني ، ص ٢٦٩ .

ولقد كان هناك للإرث والملك ، في كثير من البلدان الاوروبية ، مفهوم خاص جدا بذلك الوقت ؛ فكان التنازل يعني نقل السلطة السيادية في مجموعها ، نقلا لا يشمل الاملاك فحسب بل والحقوق على الاملاك وعلى الاشخاص . وكانت المعاهدات المعقودة في القرنين السادس عشر والسابع عشر تتضمن احكاما يحل الحاكم المتنازل بمقتضاها سكان الاقليم المتنازل عنه من يمين الاخلاص،

Digitized by UNOG Library

(١٥) وهناك مجموعة ثالثة من الحالات التي قد تكون مفرطة الدلالة ، هي تلك التي تنطوي على " تنازلات طوعية دون مقابل " . وفي هذه الحالات ، الخاصة والهامشية جدا ، لا يكون انتقال مال الدولة الثابت موضع جدل ولا لبس ، لانه لا يتم بموجب المبدأ العام لخلافة الدول بقدر ما يجري طبقا لرغبة معلنة بنص صريح (٥٨٥) .

(١٦) وكثيرا ما تكرر ، في اعقاب الحروب ، حدوث تغيرات اقليمية من قبيل تلك التي تشملها المادة ١٢ والفقرة ٢ من المادة ١٥ ، فكانت معاهدات الصلح تتضمن احكاما بشأن الاقاليم التي تتنازل عنها الدولة المهزومة . ولهذا يجب تناول احكام معاهدات الصلح والصكوك الاخرى المشابهة الناظمة للمشاكل التي يثيرها نقل الاقاليم تناولا مشوبا بقدر كبير من الحذر ، ان لم يكن بتحفظ صريح . ومع مراعاة هذا التحفظ ، يمكن ملاحظة ان معاهدات الصلح الرئيسية التي انهت الحرب

(تابع الحاشية ٥٨٤)

ويكتسب الخلف منهم " الوفاء ، والولاء ، والخدمة ، ويمين الاخلاص " . انظر ايضا ، على سبيل المثال ، المادة ٤٧ من معاهدة تسليم ليل ودوى واورشي ، الموقعة عام ١٦٦٧ :

" ويحتفظ بالمدن المذكورة وعامة الناس السالف ذكرهم دون تمييز بشأن المركز ، ويحتفظ كذلك بالكنائس ، والكنائس الخاصة ، واموال البر ، وجميع المؤسسات ، والاديرة ، والمستشفيات ، والجمعيات ، ودور البر سواء أكانت عامة او خاصة ، ومستشفيات الجذام ، والجمعيات الخيرية ، وأديرة الراهبات ، بما في ذلك الاجنبية منها ، وجميع ما لها من اموال منقولة وثابتة ، وحقوق ، والقاب ، وامتيازات ، واوان ذهبية وفضية ، او نقود معدنية ، ونواقيس ، ومن سبائك القصدير والرصاص ، والرصاص ، وجميع المعادن الاخرى سواء كانت مصنعة او غير مصنعة ، والخواتم ، والمجوهرات ، والحلي ، والاواني المقدسة ، والاثار المقدسة ، والمكتبات ، ويحتفظ بوجه عام بجميع اموالها ، ومكاتبها ، ومنافعها أيا كان نوعها وأيا كانت حالتها ، دون اى التزام بالدفع ، كما يستعيد كل ما يكون قد صودر او نقل من املاك تقع في المملكة او في الاقليم المحتل او في مكان آخر " .

(٥٨٥) ارجع ، على سبيل المثال ، الى تنازل بريطانيا العظمى للولايات المتحدة في عام ١٨٥٠ عن جزء من " هورس شوريف " في بحيرة ايريه ؛ والى القرار الذى اتخذته عام ١٨٢١ جمعية من ممثلي شعب اوروغواى عقدت في مونتفيديو بشأن ضم المقاطعة الواقعة ما وراء ريو دى لابلاتا ؛ والى اندماج مدينة ملهاوس طوعيا بفرنسا عام ١٧٩٨ ؛ والى اندماج دوقية كورلاند طوعيا بروسيا عام ١٧٩٥ ؛ والى معاهدة ريو المؤرخة في ٣٠ تشرين الاول / اكتوبر ١٩٠٩ المعقودة بين اوروغواى والبرازيل بشأن التنازل دون تعرض عن مجموعة من البحيرات الضحلة والجزر والجزيرات المتنوعة ؛ والى تنازل فرنسا الطوعي المجاني عن لومبارديا الى بيدمونت بمقتضى معاهدة زيورخ الموقعة في ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٥٩ ؛ وما الى ذلك .

Digitized by UNOG Library

العالمية الأولى قد قضت بأن تؤول الى الدول الخلف جميع الأملاك العامة الواقعة في الاقاليم الالمانية، او النمساوية ـ المجرية او البلغارية المتنازل عنها (٥٨٦) .

(١٧) اما في الحرب العالمية الثانية فقد نصت معاهدة مؤرخة في ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٤٥ معقودة بين اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وبين تشيكوسلوفاكيا على ان يتم التنازل لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية عن اوكرانيا الواقعة فيما وراء جبال الكربات ، وذلك داخل الحدود المنصوص عليها في معاهدة سان ـ جرمان ـ ان ـ لاى ؛ ونص بروتوكول مرفق بالمعاهدات على "نقل حق الملكية على مال الدولة في اوكرانيا الواقعة فيما وراء جبال الكربات دون مقابل" . ونصت معاهدة الصلح المعقودة في ١٢ آذار/مارس ١٩٤٠ بين اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وفنلندا (٥٨٧) على تنازلات اقليمية متبادلة ، وتضمنت مرفقا يقتضي ان تسلم الى الدولة الخلف جميع التشييدات والمنشآت ذات الأهمية العسكرية او الاقتصادية الواقعة في الأقاليم المتنازل عنها لأى من الدولتين على ان تكون في حالة سليمة . ويذكر البروتوكول ، بوجه خاص ، الجسور والسدود والموانئ الجوية والثكنات والمستودعات ووصلات السكك الحديدية والمؤسسات الصناعية والمحطات التلفرافية والكهربائية . كما تضمنت معاهدة الصلح المعقودة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ بين الدول المتحالفة والمترابطة وبين ايطاليا احكاما تطبق مبدأ ايلولة المال ، بما في ذلك المال الثابت ، من الدولة السلف الى الدولة الخلف (٥٨٨) . وتنص الفقرة ١ من المرفق الرابع عشر من المعاهدة ، على ان "تتسلم الدولة الخلف ، دون مقابل ، مال الدولة الايطالية وما هو في حكمه من مال يقع داخل الاقليم المتنازل لها عنه" .

(١٨) كما ان قرارات المحاكم والأحكام القضائية الأخرى تؤيد ايضا بلا تحفظ ، على ما يبدو ، مبدأ ايلولة المال العام بوجه عام ، وهي بالتالي ، ومن باب اولى ، تؤيد ايلولة مال الدولة ، ومن ثم المال الثابت . ويصدق هذا ، في المقام الأول ، على المحاكم القومية . وفي هذا الصدد ،

---

(٥٨٦) المادة ٢٥٦ من معاهدة فرساى (British and Foreign State Papers, Vol. 112, P. 125) ، والمادة ٢٠٨ من معاهدة سان ـ جرمان ـ ان ـ لاى (المرجع نفسه ، ص ٤١٢ـ ٤١٤) ، والمادة ١٩١ من معاهدة تريانون (المرجع نفسه ، المجلد ١١٣ ، ص ٥٦٤ و ٥٦٥) ، والمادة ١٤٢ من معاهدة نويي ـ سور ـ سين (المرجع نفسه ، المجلد ١١٢ ، ص ٨٢١ و ٨٢٢) .

(٥٨٧) النص الانجليزى في Supplement to the American Jounal of International Law, 1940 Vol. 34, pp. 127-123.

(٥٨٨) مرفقات معاهدة الصلح المؤرخة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ ، ولا سيما المرفق الرابع عشر ، "الأحكام الاقتصادية والمالية المتصلة بالأقاليم المتنازل عنها" ، الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، ص ٢٢٥ .

Digitized by UNOG Library

يكتب ش . روسو قائلا : "لقد اضحت المحاكم القومية تقبل الآن دون صعوبة المبدأ العام لانتقال المال العام الى الدولة الجديدة او القائمة بالضم "(٥٨٩) .

(١٩) وتؤكد قرارات الهيئات القضائية الدولية هذه القاعدة . ففي قضية جامعة بيتر بازماني(٥٩٠) اكدت محكمة العدل الدولي الدائمة في عبارات عامة (وهذا هو السبب في امكان الاستشهاد بها في هذا السياق) مبدأ ايلولة المال العام الى الدولة الخلف . فقد ذكرت المحكمة ان هذا المبدأ هو "مبدأ من مبادئ قانون خلافة الدول الذى يحظى بقبول عام"(٥٩١) . كذلك اكدت لجنة التوفيق الايطالية ـ الفرنسية ، المنشأة بموجب معاهدة الصلح مع ايطاليا المؤرخة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ ، مبدأ ايلولة مال الدولة الثابت الى الدولة الخلف بكامل ملكيته . ويمكن استنتاج هذا بسهولة من احد القرارات التي اتخذتها اللجنة ؛ فقد وجدت ان "الحجة الرئيسية التي تستند اليها الحكومة الايطالية تتعارض مع صياغة الفقرة ١ البالغة الوضوح والتي تنص على ان الدولة الخلف هي التي تتسلم ، دون مقابل ، ليس مال الدولة فحسب بل وكذلك ما في حكمه من مال يقع في الأقاليم المتنازل عنها ، بما في ذلك المال العام "(٥٩٢) .

---

(٥٨٩) Ch. Rousseau, "Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques", Cours de doctorat 1964-1965 (Paris, Les Cours de droit), p. 139) ويستشهد بوجه عام بالحكم الصادر عن محكمة برلين الاستئنافية (Kammergericht) في ١٦ ايار/مايو ١٩٤٠ (قضية خلافة الدول في ميميل ـ عودة اقليم ميميل الى الرايخ الألماني عقب عقد معاهدة المانيا ولتوانيا المؤرخة في ٢٢ آذار/مارس ١٩٣٩ Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919 - 1942, Supplementary Volume, case No. 44, pp. 74-76) الذى يستند الى "القانون المقارن" (وهي تسمية خاطئة لما يدل السياق على انه "القانون العام") لانتقال المال العام الى الخلف . ويستشهد كذلك بحكم محكمة فلسطين العليا الصادر في ٣١ آذار/مارس ١٩٤٧ (قضية امين نامقة سلطان ضد المدعي العام ، المرجع نفسه ، ١٩٤٧ ، القضية رقم ١٤ ، الصفحات ٣٦ ـ ٤٠) ، الذى يقر بسلامة نقل الأملاك العامة العثمانية الى حكومة فلسطين (البريطانية) عن طريق تفسير المادة ٦٠ من معاهدة لوزان لعام ١٩٢٣ .

(٥٩٠) الحكم الصادر في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٣٣ ، استئنافا لحكم اصدرته محكمة التحكيم التشيكوسلوفاكية ـ الهنغارية المختلطة (Peter Pázmány University v. the State of Czechoslovakia), P.C.I.J., Series A/B No. 61 pp. 208-262.

(٥٩١) المرجع نفسه ، ص ٢٣٧ .

(٥٩٢) لجنة التوفيق الايطالية الفرنسية ، "النزاع المتعلق بقسمة املاك السلطات المحلية التي قسمت اقليمها الحدود المنشأة بموجب المادة ٢ من معاهدة الصلح : القراران رقم ١٤٥ و ١٦٣ الصادران في ٢٠ كانون الثاني/يناير و ٩ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٥٣ على التوالي"، الأمم المتحدة ، مجموعة قرارات التحكيم الدولية ، المجلد الثالث عشر ، الصفحتان ٥١٤ و ٥١٥ . ونصت الفقرة ١ من المرفق الرابع عشر على ان "تتسلم الدولة الخلف ، دون مقابل ، مال الدولة الايطالية وما هو في حكمه من مال يقع داخل الاقليم المتنازل لها عنه" (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، ص ٢٢٥) .

Digitized by UNOG Library

(٢٠) اما عن مال الدولة المنقول ، فقد شرحت لجنة القانون الدولي من قبل (٥٩٣) الأسباب التي تبرر عدم وجوب تجسيد مبدأ الربط بين هذا المال وبين الاقليم عن طريق الاستناد الى الموقع الجغرافي للمال المعني ، بالنظر الى الجوانب الخاصة التي ترجع الى منقولية ذلك المال . ولقد قررت اللجنة بصفة مؤقتة ان تعبر عن معيار الربط بين الاقليم والمال المنقول المعني عن طريق الصيغة التالية : " المال . . . المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول" . ويمكن اعتبار هذا التصور وثيق الصلة بالتصور الذى اجازته القرارات القضائية الدولية والذى يتعلق بنقل مال السلطات المحلية " اللازم لامكانية بقاء" السلطة الاقليمية المحلية المعنية . ومثال ذلك انه في النزاع المتعلق بقسمة مال السلطات المحلية التي قسم اقليمها بموجب تحديد جديد للحدود بين ايطاليا وفرنسا ، لاحظت لجنة التوفيق الايطالية ـ الفرنسية المنشأة بموجب معاهدة الصلح مع ايطاليا المؤرخة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ ما يلي :

" . . . ان معاهدة الصلح لم تقم اى تمييز . . . بين الأموال العامة والأموال الخاصة* يمكن ان يكون قائما في تشريع ايطاليا او تشريع الدولة التي تم التنازل عن الاقليم لها . على ان طبيعة المال وكذا استخدامه الاقتصادى لهما اثر معين على عملية القسمة* .

" ذلك انه يجب ان تكون القسمة عادلة ومنصفة قبل كل شيء . على ان معاهدة الصلح لا تقتصر على هذه الاشارة الى العدل والانصاف ، بل تقدم معيارا اكثر تحديدا لفئة كاملة من مال البلديات* وللفئة التي تعد عموما اهم الفئات .

" ويمكن ان يبقى السؤال مثارا حول ما اذا كانت . . . (المعاهدة) تنص على نوعين من انواع الاتفاق . . . احدهما يقسم مال السلطات العامة المعنية ، والثاني يكفل" الحفاظ على الخدمات البلدية اللازمة للسكان"* . . . ولكن حتى اذا كانت الحال كذلك فان معيار الحفاظ على الخدمات البلدية اللازمة للسكان ينبغي من باب اولى ان يمارس دورا حاسما* حين تقدم هذه الخدمات ـ كما ستكون الحال عادة ـ عن طريق اموال تملكها البلدية ويتعين قسمتها . وينبغي ان تجرى هذه القسمة وفقا لمبدأ المنفعة* ، اذ لابد ان هذا المبدأ قد بدا لواضعي مشروع المعاهدة اكثر المبادئ في هذه الحالة تمشيا مع العدل والانصاف" (٥٩٤) .

(٢١) وفيما يتعلق بمال الدولة المنقول ، فان حالات العملة واحتياطي الذهب والعملات الأجنبية وكذا اموال الدولة ستناقش ادناه على التوالي ، وذلك على سبيل المثال . ولما كانت هذه الحالات كافية الايضاح للغرض الحالي ، فلن تذكر ، في سياق المادة ١٢ ، حالة السجلات المحفوظة التي يوجد بشأنها فيض من ممارسات الدول ، والتي يجدر بشأنها ان نحيل الى قرار اللجنة المذكور في الفقرة (٧) من التعليق التمهيدى .

---

(٥٩٣) الفقرات (١٢) الى (١٥) من التعليق التمهيدى .

(٥٩٤) الأمم المتحدة ، مجموعة قرارات التحكيم الدولية ، المجلد الثالث عشر ، ص ٥١٩ .

Digitized by UNOG Library

العملـــة

(٢٢) ينبغي لأى تعريف يوضع للعملة ، لأغراض القانون الدولي ، ان يراعي العناصر الأساسيـــة الثلاثة التالية : '١' ان العملة رمز من رموز السيادة ، و '٢' انها تتداول في اقليم معـــين ، و'٣' انها تمثل قوة شرائية . ولقد لوحظ ان هذا التعريف القانوني " يعتمد بالضرورة على مفهـوم الدولة او يعتمد ، بصورة اعم ، على السلطة السيادية قانونا او في الواقع . ويترتب على هذا القول ان وسائط التبادل المتداولة لا تكون ، من الناحية القانونية ، عملة ما لم تكن الدولة قد اصدرتهـا او اذنت باصدارها ؛ كما يترتب عليه ، بمفهوم المخالفة ، ان العملة لا يمكن ان تفقد هذه الصفـة الا بنزعها عنها نزعا رسميا "(٥٩٥) . ويعني هذا ، لأغراض هذا الموضوع ، ان الدولة السلف تفقد سلطتها المتعلقة بالعملة في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول بينما تمارس الدولة الخلف هـــذه السلطة فيه . وخليق بذلك ان يعني ان ما للدولة السلف من ذمة مالية مرتبطة بمظهر سياتهـــا او نشاطها على صعيد العملة في ذلك الاقليم (احتياطي الذهب والعملات الأجنبية ، وعقـــارات وأصول مؤسسة الاصدار الواقعة في ذلك الاقليم) يجب ان ينتقل في الوقت نفسه الى الدولة الخلف .

(٢٣) وتتبدى العلاقة العادية بين العملة والاقليم في الفكرة القائلة بأنه لا يمكن تداول العملـــة الا في اقليم السلطة التي اصدرتها . وينطوى مفهوم " الطبيعة الاقليمية لعملة" الدولة او " مجالهـا النقدى" ، من جهة ، على تنازل الدولة السلف الكامل عن سلطتها المتعلقة بالعملة في الاقلـــيم المعني ، ومن الجهة الثانية ، على حلول الدولة الخلف محلها في نفس الحقوق على هذا الاقليم . بيد انه يتعين تنظيم كل من التنازل عن السلطات وتوليها على اساس واقع فعلي ، هو استحالة تـرك اقليم دون اى عملة متداولة في تاريخ حدوث خلافة الدول . والعملة التي لا مناص من ان تتركهـــا الدولة السلف متداولة في الاقليم ، ومن ان تبقي عليها الدولة الخلف مؤقتا فيه ، تبرر للدولة الخلف المطالبة بالذهب والعملات الأجنبية التي تشكل الضمان او الغطاء لهذه العملة . وبالمثل ، فـــان العقارات والأصول التابعة لما قد يكون لمؤسسة الاصدار المركزية من فروع في الاقليم الذى تتناولـــه خلافة الدول تنتقل الى الدولة الخلف بمقتضى هذا المبدأ ، مبدأ " الطبيعة الاقليمية لعملة" الدولة او " مجالها النقدى" . فكون تداول العملة يعني ضمنا الضمان او الغطاء ـ اى ، في نهاية المطاف الدين العام ـ هو سبب عدم امكان الفصل بين العملة المتداولة وبين قاعدتها او غطائها العادى ، الذى يشكله جميع احتياطي الذهب او العملات الأجنبية وجميع اصول مؤسسة الاصدار . ولا تعـــدو هذه الصلة الحتمية غير القابلة للفصم ان تكون تعبيرا عن الطابع العام ، " الميكانيكي " لظاهرة العملة ذاتها .

(٢٤) ففي النظام النقدى العالمي بحالته الراهنة اليوم ، لا تكون للعملة قيمة الا بوجود غطائهـا الذهبي ، ومن العبث محاولة فصل العملة عن غطائها في مجال خلافة الدول . لذلك كان مـــن الضرورى ان تتسلم الدولة الخلف ، التي تمارس ولايتها في اقليم من الحتم ان تجد فيه اوراقا نقدية

---

(٥٩٥) D. Carreau, Souveraineté et coopération monétaire internationale (Paris, Editions Cujas, 1970), p. 27.

Digitized by UNOG Library

متداولة ، ما يقابل غطاء هذا الاصدار بالذهب والعملات الأجنبية . غير ان هذا لا يحدث دوما من الناحية العملية ؛ ولذا فان مبدأ تخصيص او توجيه النقود للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول هو ضرورى هنا . فاذا كانت العملة والاحتياطي الذهبي والعملات الاجنبية ومختلف انواع النقود التي تمتلكها الدولة السلف ، موجودة مؤقتا او اتفاقا في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول دون ان تكون الدولة السلف قد قصدت تخصيصه لذلك الاقليم ، فمن الجلي انه لا تكون ثمة صلة او علاقة بين المال والاقليم ، ولا يمكن ان ينتقل الى الدولة الخلف . فالذهب الذى كان يملكه بنك فرنسا والذى كان موجودا في ستراسبورغ ابان الحرب الفرنسية ـ الالمانية عام ١٨٧٠ لم يمكن نقله الى المانيا بعد ضم اقليم الالزاس واللورين اليها الا لو ثبت ان ذلك الذهب كان قد "خصص" للاقليم المنقول .

(٢٥) وقد ورث شرق الأردن ، حين تحول فأصبح "الأردن" ، نصيبا من فائض "مجلس النقد الفلسطيني" يقدر بمبلغ مليون جنيه استرليني ، ولكنه اضطر الى دفع مبلغ مساو للمملكة المتحدة لأسباب اخرى (٥٩٦) .

(٢٦) ومع زوال الامبراطورية القيصرية القديمة اثر الحرب العالمية الأولى ، انتقل بعض اقاليمها الى استونيا وبولندا ولاتفيا وليتوانيا (٥٩٧) . وقد اصبح نظام الحكم السوفياتي الجديد ، بموجب معاهدات الصلح المعقودة ، مسؤولا مسؤولية كاملة عن الديون الممثلة في اوراق العملة التي اصدرها بنك الدولة الروسي في هذه البلدان الأربعة (٥٩٨) . وتبين احكام بعض هذه الصكوك ان روسيا احلّت الدول المعنية من نصيب الدين المتعلق بها ، كما لو ان هذا كان خروجا بمقتضى المعاهدة على مبدأ الخلافة الآلية في ذلك الدين ؛ بل ان احكاما اخرى ذهبت حتى الى ذكر سبب هذا الخروج ، وهو ما تعرضت له تلك البلدان من دمار اثناء الحرب (٥٩٩) . وفي الوقت نفسه ، وبمقتضى هذه المعاهدات نفسها ، نقل جزء من احتياطي السبائك لدى بنك الدولة الروسي الى كل من هذه الدول . والسبب الذى قدم في حالة بولندا جدير حقا بالذكر : اذ ان الملايين الثلاثين من الروبلات الذهبية التي دفعتها روسيا كانت لقاء "المشاركة الناشطة" للاقليم البولندى في الحياة الاقتصادية للامبراطورية الروسية السابقة .

---

(٥٩٦) انظر اتفاق ١ ايار/مايو ١٩٥١ بين المملكة المتحدة والأردن بشأن تسوية المسائل المالية المعلقة نتيجة لانهاء الانتداب على فلسطين ، الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١١٧ ، ص ١٩ .

(٥٩٧) لم يشر هنا الى حالة فنلندا ، التي كانت تتمتع بالفعل باستقلال ذاتي نقدى في ظل النظام الروسي السابق ، ولا الى حالة صربيا التي ادمجتها الدول الكبرى في رومانيا ، ولا الى حالة تركيا .

(٥٩٨) ارجع الى المعاهدات التالية : مع استونيا بتاريخ ٢ شباط/فبراير ١٩٢٠ ، المادة ١٢ ؛ ومع لاتفيا بتاريخ ١١ آب/اغسطس ١٩٢٠ ، المادة ١٦ ؛ ومع ليتوانيا بتاريخ ١٢ تموز/يوليه ١٩٢٠ ، المادة ١٢ ؛ ومع بولندا بتاريخ ١٨ آذار/مارس ١٩٢١ ، المادة ١٨٠ : عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الحادى عشر ، ص ٥١ ؛ والمجلد الثاني ، ص ٢١٢ ؛ والمجلد الثالث ، ص ١٢٢ ؛ والمجلد السادس ، ص ١٢٣ .

(٥٩٩) See B. Nolde, "La monnaie en droit international public", Recueil des cours... 1929-II vol. 27, p. 295.

Digitized by UNOG Library

اموال الدولة النقدية

(٢٧) ينبغي أن يكون مفهوما ان اموال الدولة النقدية العامة في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول تعني النقود والسندات والاسهم التي ، رغم انها تشكل جزءا من أرصدة الدولة عموما ، لها رابطة بذلك الاقليم بحكم سيادة الدولة على هذه المنطقة او نشاطها فيها . وأموال الدولة النقدية ، سواء كانت سائلة او مستثمرة تنتقل الى الدولة الخلف اذا كانت مرتبطة بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . ومبدأ ارتباط الاموال بالنشاط مبدأ حاسم في هذه الحالة ، حيث أن من الواضح ان اموال الدولة السلف المارة مرورا عابرا عبر الاقليم المعني او الموجود في هذا الاقليم مؤقتا او اتفاقا لا تنتقل الى الدولة الخلف .

(٢٨) واموال الدولة النقدية قد تكون سائلة او مستثمرة ، وهي تشمل السندات والاسهم من جميع الانواع . ولهذا فان اكتساب "جميع اموال وممتلكات" (٦٠٠) الدول الالمانية في الاقاليم التي تم التنازل عنها لبولندا قد شمل كذلك ، طبقا لمحكمة بولندا العليا ، نقل نصيب في رأس مال احدى الشركات الى الدولة الخلف .

(٢٩) وقد تسلم اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ، كجزء من "نقل حق الملكية على مال الدولة دون مقابل" ، الاموال النقدية العامة الموجودة في اقليم اوكرانيا الواقع فيما وراء جبال الكربات، الذى تنازلت عنه تشيكوسلوفاكيا وفقا للمعاهدة المؤرخة في ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٤٥ ، وذلك في نطاق الحدود المنصوص عليها في معاهدة سان جرمان المؤرخة في ١٠ ايلول/سبتمبر ١٩١٩ .

المادة ١٣

الدول المستقلة حديثا

حين تكون الدولة الخلف دولة مستقلة حديثا ،

١ — ينتقل الى الدولة المستقلة ما للدولة المتبوعة من مال دولة ثابت ومنقول اصبح ملكا لهذه الاخيرة خلال فترة التبعية ، بعد ان كان ملكا لدولة مستقلة كانت قائمة في الاقليم قبل ان يصير اقليما تابعا .

٢ — ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

---

(٦٠٠) الملخص الذى اعدته امانة الامم المتحدة لقرار محكمة بولندا العليا في دعوى خزانة الدولة البولندية ضد مؤسسة Deutsche Mittelstandskasse (١٩٢٩) ، هولية ١٩٦٣ ، المجلد الثاني ، A/CN.4/157 ، ص ١٣٣ . انظر أيضا Annual Digest 1929-1930, Case 33, and Zbiór Orzeczeń Sadu Najwzszego III (1929), No. 26.

Digitized by UNOG Library

٣ — (أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف ، خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (أ) ، من مال دولة منقول اسهم الاقليم التابع في تكوينه ، وذلك بنسبة اسهام الاقليم التابع .

٤ — حين تتشكل دولة مستقلة حديثا من اقليمين تابعين او اكثر ، يسوى انتقال ما للدول السلف من مال دولة الى الدولة المستقلة حديثا طبقا لاحكام الفقرات ١ الى ٣ .

٥ — حين يصبح اقليم تابع جزءا من اقليم دولة غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية ، يسوى انتقال ما للدول السلف من مال دولة الى الدولة الخلف طبقا لاحكام الفقرات ١ الى ٣ .

٦ — لا يجوز للاتفاقات المعقودة بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا لتسوية الخلافة في مال الدولة بطريقة اخرى غير تطبيق الفقرات السالفة الذكر ان تخل بمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية .

المادة ٣

التعابير المستخدمة

في المواد الحالية :

. . . . . .

(و) يقصد بعبارة " الدولة المستقلة حديثا " الدولة الخلف التي كان اقليمها ، قبل تاريخ خلافة الدول مباشرة ، اقليما تابعا كانت الدولة السلف تتولى مسؤولية علاقاته الدولية .

التعليق

(١) تتعلق المادة ١٣ بالخلافة في مال الدولة حين تكون الدولة الخلف دولة مستقلة حديثا . وقد وجدت لجنة القانون الدولي ، في هذه الدورة ، ان من الحكمة ، لاقرار المادة ١٣ في القراءة الاولى ، ان تدرج تعريفا لعبارة " الدولة المستقلة حديثا " في المادة ٣ من المشروع التي تتناول " التعابير المستخدمة " . ويتبنى النص المعتمد ، الذى يشكل الفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ ، التعريف الذى اقترته اللجنة في الفقرة ١ (و) من المادة ٢ من مواد مشروع عام ١٩٧٤ ، بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، تلك الفقرة التي يسرى ايضا على الحالة المدروسة هنا ما ورد في التعليق عليها بصدد التعريف المذكور ، حيث قالت اللجنة :

Digitized by UNOG Library

"... ان التعريف الوارد في الفقرة ١ (و) يشمل جميع حالات حصول اى اقليم من الاقاليم التابعة سابقا على الاستقلال ، بغض النظر عن الفئة التي ينتمي اليها [(المستعمرات ، الاقاليم المشمولة بالوصاية ، الاقاليم المنتدب عليها ، المحميات ، الخ)]. وعلى الرغم من ان التعريف قد صيغ بصيغة المفرد توخيا للبساطة ، فينبغي ان يفسر كذلك على انه يشمل كذلك حالة ... تكوين دولة مستقلة حديثا من اقليمين او اكثر . ومن ناحية اخرى ، فان التعريف يستبعد الحالات التي تتعلق بنشوء دولة جديدة نتيجة انفصال جزء من دولة قائمة ، او اتحاد دولتين قائمتين او اكثر . وتوخيا للوضوح في تمييز هذه الحالات عن حالة حصول اقليم تابع سابقا على الاستقلال ، اختير تعبير ' الدولة المستقلة حديثا ' بدلا من التعبير الاقصر ' الدولة الجديدة ' (٦٠١) .

(٢) وعلى نقيض الانواع الاخرى من خلافة الدول ، حيث تمتلك الدولة السلف الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول وتمارس سيادتها الكاملة عليه الى ان تحدث الخلافة ، فان النوع الذى تستهدفه هذه المادة يفترض وجود اقليم تابع او غير متمتع بالحكم الذاتي ، ذى مركز قانوني خاص بموجب ميثاق الامم المتحدة . ولمثل هذا الاقليم ، كما يقول "اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الامم المتحدة" (٦٠٢) ، "مركز منفصل ومتميز عن اقليم الدولة القائمة بادارته ؛ ويظل هذا المركز المنفصل والمتميز بمقتضى الميثاق قائما حتى تتم ممارسة شعب المستعمرة او الاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي لحقه في تقرير مصيره بنفسه وفقا للميثاق ، ولا سيما لمقاصد الميثاق ومبادئه". وبالاضافة الى ذلك ، ووفقا لقرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د — ١٥) ، فان لكل شعب خصائص السيادة القومية المتأصلة في وجوده كشعب ، حتى لو لم يكن مستقلا من الناحية السياسية في مرحلة معينة من تاريخه . وليس ثمة ريب كذلك في ان هذا الشعب يتمتع بحق السيادة الدائمة على ثرواته وموارده الطبيعية ، على النحو المشروح ، ادناه ، في الفقرات (٢٧) الى (٣٣) من التعليق على هذه المادة .

(٣) وبالرغم من ان التساؤل قد يثور حول مدى جدوى قيام اللجنة بوضع احكام خاصة تتعلق بالدول المستقلة حديثا ما دامت عملية انهاء الاستعمار قد تمت فصولا من الناحية الواقعية ، فليس لدى اللجنة شك في ضرورة ادراج هذه الاحكام في المشروع الحالي . ذلك انه لا يجوز ، لدى صياغة مشروع مواد بشأن موضوع مثل خلافة الدول فى غير المعاهدات يفترض مسبقا بالضرورة ممارسة حق يأتي في مقدمة مبادئ الامم المتحدة ويتصف بطابع القواعد الدولية المرعية ، ان يغفل اهم واوسع صور تحقيق هذا الحق في التاريخ الحديث للعلاقات الدولية ، وهي عملية انهاء الاستعمار عقب الحرب العالمية الثانية . والواقع انه لا يسع اللجنة الا ان تعي تماما التكليف الدقيق الذى تلقته من الجمعية العامة في ما يتصل بمهمتها بشأن تدوين قواعد القانون الدولي المتصلة بخلافة الدول وتطويرها التدريجي ،

---

(٦٠١) حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني ، الجزء الاول ، ص ١٧٦ .

(٦٠٢) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د — ٢٥) .

Digitized by UNOG Library

والذى يفرض عليها دراسة مشاكل خلافة الدول مع المراعاة المناسبة لاراء الدول التي نالت الاستقلال منذ الحرب العالمية الثانية (٦٠٣) . ثم ان عملية انهاء الاستعمار ، وان تكن قد تحققت بالفعل الى حد كبير ، لم تتم بعد ، الامر الذى يؤكده تقرير لجنة الاربعة والعشرين لعام ١٩٧٥ (٦٠٤) الذى ينوه بان كثيرا من الاقاليم التابعة او غير المتمتعة بالحكم الذاتي ما تزال تنتظر انهاء الاستعمار. وفضلا عن ذلك ، فان فائدة مشروع هذه المواد لا تقتصر على الاقاليم التابعة او غير المتمتعة بالحكم الذاتي التي لم يتم انهاء الاستعمار فيها بعد . بل ان آثار انهاء الاستعمار ، ولا سيما مشاكل الخلافة في مال الدولة ، تظل في كثير من الحالات قائمة اعواما بعد نيل الاستقلال السياسي . وقد استبانت اللجنة تماما اثناء عملها بصدد خلافة الدول في المعاهدات ضرورة ادراج احكام بشأن الدول المستقلة حديثا ، كما يشهد بذلك المشروع النهائي حول هذا الموضوع الذى قدم عام ١٩٧٤ الى الجمعية العامة كي تنظر فيه . وفي الحالة الراهنة ، لا يوجد ثمة سبب للخروج على التصنيف الموضوع في مشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات ، بل الامر على عكس ذلك ، لان الاسباب التي تبرر عدم اغفال نوع الخلافة الذى يخص "الدول المستقلة حديثا" تعد اسبابا ملزمة بنفس القدر ، ان لم يكن اكثر ، في حالة خلافة الدول في غير المعاهدات ، وبجانب ذلك فانه ستكون هناك فجوة يتعذر تفسيرها في هذا المشروع اذا خلا من احكام بشأن الدول المستقلة حديثا ، نظرا للصلة الوثيقة بين هاتين المجموعتين من المواد وللتوازى القائم بينهما .

(٤) وتشمل المادة ١٣ مختلف الحالات التي يمكن ان تنجم عن عملية انهاء الاستعمار ؛ الحالة الاكثر شيوعا التي تتولد فيها دولة مستقلة حديثا عن اقليم تابع ؛ والحالة التي تتشكل فيها تلك الدولة من اقليمين تابعين او اكثر (الفقرة ٤) ؛ والحالة التي يصبح فيها اقليم تابع جزءا من اقليم دولة قائمة غير الدولة التي كانت تقوم بادارته (الفقرة ٥) . وينبغي في جميع هذه الحالات ان تكون القواعد المتصلة بانتقال مال الدولة قواعد موحدة حيث أن اساس الخلافة فيها جميعا هو اساس واحد : انهاء الاستعمار . ولهذا السبب وجدت اللجنة ان من المناسب ، كما هو مبين في الفقرة (٥) من التعليق التمهيدى ، ان تعالج الحالة الاخيرة في هذه المادة في حين ان مشروع ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات قد عالجها باحكام المادة ١٤ المتعلقة بموضوع "الخلافة في جزء من الاقليم" . اذ ان الامر يتعلق بتطبيق مبدأ واحد ، هو مبدأ "قابلية الحدود التعاهدية للتغير" على جميع الحالات المتصورة .

(٥) والقواعد التي تتناول انتقال مال الدولة في حالة الدول المستقلة حديثا تختلف بعض الاختلاف عن القواعد المتعلقة بانواع الخلافة الاخرى ، وذلك كي تأخذ بعين الاعتبار الكامل الظروف

---

(٦٠٣) قرار الجمعية العامة ١٩٦٥ (د — ١٧) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٦٢ وقرارها ١٩٠٢ (د — ١٨) المؤرخ في ١٨ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٦٣ .

(٦٠٤) A/10023 و Add. 1-9 .

Digitized by UNOG Library

الخاصة التي تحوط ظهور هذه الدول . فمبدأ قدرة الاقليم على البقاء يصبح محترما في حالة الدول التي تنال استقلالها بعد ان عانت السيطرة الاستعمارية ، كما ان مبدأ الانصاف يقتضي منح هذه الدولة معاملة تفضيلية لدى التنظيم القانوني للخلافة في مال الدولة . ولذا ينبغي ان يشار الى فارقين رئيسيين : اولهما ، أن كلا من المال الثابت الواقع في الاقليم التابع المعني ، والمال المنقول المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم التابع المعني ، ينتقل ، كقاعدة عامة الى الدولة الخلف لدى مولد الدولة المستقلة حديثا ، سواء تشكلت من اقليم واحد أو اقليمين او أكثر من الاقاليم التابعة او نشأت لدى تحقيق انهاء الاستعمار فيها عن طريق الاندماج او الارتباط بدولة اخرى قائمة ، وذلك دون ان يكون الاستناد الى اتفاق ما امرا ضروريا ، على عكس حالة المواد المتعلقة بأنواع الخلافة الاخرى . فاذا كانت المادة ١٣ قد خلت ، في معالجتها حالة الدول المستقلة حديثا ، من تعابير " اذا لم يكن ثمة اتفاق " أو " مالم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك " ، المستخدمة في المواد الاخرى من القسم ٢ ، فان هذا لا يرجع الى امكان القول بان الاقليم التابع ، الذى لم يصبح بعد دولة ، لا يملك بالتعبير الدقيق اهلية عقد اتفاقات دولية ، بل يرجع اساسا الى الاعتراف ببالغ خصوصية الظروف التي تصحب غالبا مولد الدول المستقلة حديثا نتيجة انهاء الاستعمار والتي تفضي ، لدى اجراء المفاوضات لغرض تحقيق الاستقلال ، الى نتائج تكون في معظم الاحوال غير جلية المواتاة للطرف الذى ينال الاستقلال بسبب افتقار علاقاته القانونية والسياسية والاقتصادية مع الاقليم المتروبولي السابق الى التكافؤ والتوازن .

(٦) اما الفارق الثاني فيتمثل في ادخال مفهوم اسهام الاقليم التابع في تكوين قدر معين من مال الدولة السلف من مال منقول غير مرتبط بنشاط تلك الدولة المتصل بالاقليم التابع المعني ، بحيث ينتقل ذلك المال الى الدولة الخلف بنسبة اسهام الاقليم التابع في تكوينه . ان هذا الحكم يمثل تطبيقا حسيا لمفهوم الانصاف يشكل جزءا من المضمون المادى لقاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي تستهدف ، بصفة خاصة الحفاظ على الارث المالي والتراث التاريخي والثقافي للشعب الذى يقطن الاقليم التابع المعني . ففي حالات الدول المستقلة حديثا ، تتأثر امم بأكملها بخلافة الدول التي اسهمت في تكوين مال الدولة السلف ، ولذا فان الانصاف يقتضي انتقال ذلك المال الى الدولة الخلف بنسبة اسهام الاقليم التابع في تكوينه . ويمكن الاشارة في هذا الصدد الى القرار ٣٣٩١ (د ـ ٣٠) الذى تدعو فيه الجمعية العامة الى " اعادة الاثار الفنية الى البلدان التي جردت من ملكيتها " ، وتؤكد ان " اعادة الاشياء الفنية والاثار والقطع المتحفية والمخطوطات ، فورا وبلا مقابل الى بلدها من قبل بلد اخر ، امر من شأنه توطيد التعاون الدولي " ، وتدعو الدول الاعضاء في الامم المتحدة الى التصديق على الاتفاقية المتعلقة بوسائل تحريم ومنع استيراد الممتلكات الثقافية وتصديرها ونقل ملكيتها بالطرق غير المشروعة ، وهي الاتفاقية التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة اليونسكو في عام ١٩٧٠ .

(٧) وتتناول الفقرة ١ من المادة ١٣ مشكلة تنفرد بها الدول المستقلة حديثا . فهي تتعلق بحالة الدولة الخلف التي كانت ، قبل ان تصبح اقليما تابعا ، دولة مستقلة ومن ثم تمتلك مال الدولة . وخلال فترة تبعية تلك الدولة ، من الممكن جدا ان يكون جزء من مال الدولة المذكور أو كل هذا المال قد انتقل الى الدولة القائمة بادارة الاقليم . ويمكن ان يكون هذا المال مالا منقولا ذا أهمية

Digitized by UNOG Library

ثقافية او تاريخية مثل الاشياء الفنية أو القطع المتحفية ، أو أن يكون مالا ثابتا مثل السفارات والمباني الادارية . وتحدد الفقرة ١ قاعدة لرد هذا المال الى مالكه السابق ، بالنص على انتقاله كله الى الدولة المستقلة حديثا . وينبغي النص صراحة على الحالة التي تشملها الفقرة ١ على الرغم من انها قد لا تعدو أن تكون جانبا خاصا من جوانب المشكلة الاعم ، مشكلة "المال الخاص" الذى يملكه الاقليم التابع . فليس يقصد باحكام المادة ١٣ ان تنطبق على المال العائد للاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي ، لان هذا المال لا يتأثر بخلافة الدول . وقد كانت المستعمرات ، بوجه عام ، بنظام خاص بموجب ما وصف بانه قاعدة الخصوص التشريعية والتعاهدية . ذلك انه كانت للمستعمرات شخصية دولية معينة تكفل لها امتلاك المال داخل اقاليمها وخارجها على السواء ، ولذلك فليس هناك سبب يجعل خلافة الدول تؤدى الى فقد المستعمرات لاموالها . وميراث الدولة المتربولية الواقع في الاقليم أو المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بهذا الاقليم هو وحده الذى يشكل جزءا من الخلافة . الا أنه من الممكن ، في حالة الافتقار الى قواعد صريحة تنظم الحالة التي تشملها الفقرة ١ ، ان يثور السؤال في حالة الدولة التي اصبحت اقليما تابعا ، حول ما اذا كان المال الذى كان ملكا لتلك الدولة فانتقل الى الدولة القائمة بالادارة ينبغي ان يظل معتبرا ملكا للاقليم التابع ام لا .

(٨) وتنظم الفقرة ٢ مشكلة مال الدولة السلف الثابت الواقع في الاقليم الذى أضحى مستقلا . ووفقا للمبدأ العام لانتقال مال الدولة المنصوص عليه في المادة ٩ ، تنص هذه الفقرة ، شأنها في ذلك شأن المواد المتعلقة بأنواع اخرى من الخلافة ، على ان ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا المال الثابت الواقع على هذا النحو . وهذا الحل مقبولا عموما في الفقه القانوني وفي ممارسات الدول ، وان كان كلاهما لا يشير دائما اشارة صريحة الى المال "الثابت الواقع في الاقليم" ؛ بل يشار غالبا الى المال بوجه عام ، بغض النظر عن طبيعته او موقعه الجغرافي . فاذا كان النقل بصفة عامة هو القاعدة ، يتعين من باب أولى السماح بان تنتقل الى الدولة الخلف تلك الفئة المحدودة من المال المنصوص عليها في هذه الفقرة .

(٩) ويمكن ان يشار في هذا الصدد الى الفقرة الاولى من المادة ١٩ من اعلان المبادئ المتعلق بالتعاون الاقتصادى والمالي (اتفاقات ايفيان بين فرنسا والجزائر المؤرخة في ١٩ اذار / مارس ١٩٦٢) (٦٠٥) التي نصت على أن "تنتقل الى الدولة الجزائرية العقارات العامة [للدولة الفرنسية] في الجزائر ..." . والواقع ان جميع العقارات العسكرية الفرنسية وجزءا كبيرا من العقارات المدنية (باستثناء قدر معين من الاملاك التي احتفظت بها فرنسا بمقتضى الاتفاق وأملاك اخرى ما تزال موضع النزاع) قد انتقلت عبر الاعوام الى الدولة الجزائرية تدريجيا .

(١٠) ان فيضا من الصكوك الثنائية او التشريعات الانفرادية الصادرة عن الدولة القائمة بالادارة أو الدولة التأسيسية يسجل ببساطة تخلي الدولة السلف الصريح عن جميع اموال الدولة دون مقابل أو

---

(٦٠٥) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٠٧ ، ص ٦٥ .

Digitized by UNOG Library

تخليها ، بصورة أعم ودون تمييز ، عن جميع الاموال العامة الواقعة في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . ومن أمثلة ذلك ان دستور اتحاد الملايو لعام ١٩٥٧ قد نص على ان جميع الاموال والاصول الموجودة في الاتحاد أو في احدى المستعمرات والتي كانت ملكا لصاحبة الجلالة البريطانية تؤول الى الاتحاد او الى احدى دوله في تاريخ اعلان الاستقلال . فهذا التعبير ، المستخدم في عموميته ودونما قيود او تحديدات ، يسمح بنقل جميع اموال الدولة السلف أيا كان نوعها (٦٠٦) . ويمكن ان يشار كذلك الى الاعلان الختامي لمؤتمر طنجه الدولي ، الموقع في طنجة في ٢٩ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٥٦ رغم انه لا يعد منطبقا تماما نظرا لانه لا يمكن اعتبار ادارة طنجه الدولية بمثابة دولة . فالمادة ٢ من البروتوكول المرفق بالاعلان تنص على ان الدولة المغربية " التي تسترد الاموال العامة والخاصة الموكولة للادارة الدولية . . . تتسلم اموال الادارة المذكورة . . . " (٦٠٧) . ومن الامثلة الاخرى التي يمكن ايرادها " الاتفاقات بشأن التدابير الانتقالية " المؤرخة في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٩ والمعقودة بين اندونيسيا وهولندا (٦٠٨) ، التي اعتمدت في نهاية مؤتمر المائدة المستديرة في لاهاى (آب/اغسطس — تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٩) والتي نصت على أن تؤول الى اندونيسيا جميع الاموال الهولندية العامة والخاصة الموجودة في اندونيسيا ، وليس العقارات وحسب . وبالاضافة الى ذلك ، فقد نقلت الى اندونيسيا ، بموجب اتفاق عسكرى لاهق (٦٠٩) ، جميع المنشآت والمعدات الثابتة التي كانت تستخدمها القوات المستعمرة ، فضلا عن بعض السفن الحربية ومعدات الصيانة العسكرية التابعة لاسطول هولندا في اندونيسيا والتي تشكل اموالا منقولة . وبالمثل ، حين حصلت جزيرة قبرص على استقلالها ، اصبحت جميع اموال حكومة المستعمرة (بما في ذلك العقارات) ملكا لجمهورية قبرص (٦١٠) . وقد تسلمت ليبيا " المال (المنقول) الثابت الواقع في ليبيا والذى كان ملكا للدولة الايطالية ، سواء باسمها او باسم الادارة الايطالية" (٦١١) . ولقد تم بصفة خاصة على الفور ، نقل

---

(٦٠٦) الوثائق المتعلقة بخلافة الدول ، (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E/F. 68.V.5) ، الصفحتان ٨٤ ، ٨٥ . وانظر ايضا دستور ساموا الغربية المستقلة الصادر عام ١٩٦٢ والذى ينص على ان : " جميع الاموال التي كانت ، قبل يوم الاستقلال مباشرة ، ملكا لصاحبة الجلالة . . . أو للتاج . . . تؤول ، يوم الاستقلال ، الى ساموا الغربية . " (المرجع نفسه ص ١١٧).

(٦٠٧) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٢٦٣ ، ص ١٦٧ .

(٦٠٨) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٦٩ ، ص ٢٠٠ .

(٦٠٩) المرجع نفسه .

(٦١٠) المعاهدات المتعلقة بانشاء جمهورية قبرص ، الموقعة في نيقوسيا في ١٦ آب/اغسطس ١٩٦٠ ، مع المرفقات والجداول الزمنية والخرائط الخ . الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات المجلد ٣٨٢ ، المرفق هاء ، الصفحات ١٣٠ — ١٣٨ ، المادة ١ ، ومواضع مختلفة اخرى .

(٦١١) قرار الجمعية العامة للامم المتحدة ٣٨٨ (د — ٥) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥٠ ، المتخذ في الجلسة العامة ٣٢٦ ، والمعنون " الاحكام الاقتصادية والمالية المتعلقة بليبيا " ، المادة الاولى .

Digitized by UNOG Library

" اموال الدولة العامة واموالها غير القابلة للتصرف ، الموجودة في ليبيا " ، وكذلك السجلات العامة المحفوظة و " اموال الحزب الفاشي ومنظماته في ليبيا "(٦١٢) . ولقد تقرر ، بالمثل ، ان ترث بورما جميع ما للحكومة المستعمرة من اموال عامة وخاصة (٦١٣) ، بما في ذلك ما للمملكة المتحـــدة من منشـآت عسكرية ثابتة في بورما (٦١٤) .

(١١) ولا يغيب عن بال اللجنة وجود اتفاقات معقودة بين الدول السلف والدول الخلف المستقلـة حديثا ، تتنازل بموجبها الدولة الخلف للدولة السلف عن حقها في ملكية جزء من مال الدولة الـذى انتقل اليها لدى حدوث خلافة الدول (٦١٥) . فقد اعقبت اتفاقات الاستقلال بروتوكولات عقاريـــة مختلفة ، بمقتضاها تسلم الدولة المستقلة حديثا للدولة السلف بالحق في جزء من مال الدولة الـذى انتقل اليها نتيجة للخلافة ، ولا سيما مال الدولة الثابت . وكان ذلك يحدث عامة لتلبية احتياجـات مشتركة في جو من التعاون الوثيق بين الدولة المتروبولية السابقة والدولة المستقلة حديثا . على ان الاشكال التي اتخذتها تلك الاتفاقات كانت اشكالا متباينة . ففي بعض الحالات تم الحفاظ مؤقتا على الوضع الذى كان قائما فيما قبل الاستقلال (٦١٦) . وفي حالات اخرى ، تم تأكيد ايلولة ما للدولـة المتروبولية السابقة من اموال (عامة وخاصة) من حيث المبدأ ، ولكن تطبيقها الفعلي اقتصر علـــى حالة الاملاك التي لن تكون لازمة لتشغيل مختلف ادارتها العسكرية أو المدنية (٦١٧) . واحيانا ينص

---

(٦١٢) المرجع نفسه ، حددت اموال الدولة غير القابلة للتصرف في المواد ٨٨٢ الى ٨٢٨ من القانون المدني الايطالي ، وتشمل على وجه الخصوص المناجم والمحاجر والغابات والثكنات (أى المال الثابت) ، والاسلحة والذخائر وما شاكلها (اى المال المنقول) .

(٦١٣) Government of Burma Act, 1935

(٦١٤) Defence Agreement of 29 Aug. 1947(United Kingdom,Cmd 7360,annex P.9.

(٦١٥) See G. Fouilloux: "La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique", Annuaire français de droit international, XI, 1965,pp.885-915. Cf. also G. Fouilloux, "La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français", Annuaire de l'Afrique du Nord, 1966, pp. 51-79.

(٦١٦) انظر المادة ٤ من " الاتفاق بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة جمهوريـــة تشاد بشأن الترتيبات الانتقالية التي تطبق لحين نفاذ اتفاقات التعاون بين الجمهورية الفرنســـية وجمهورية تشاد " ، الموقعة في باريس في ١٢ تموز/يوليه ١٩٦٠ (الامم المتحدة ، الوثائق المتعلقة بخلافة الدول ، المرجع السابق الذكر ، الصفحتان ١٥٣ و ١٥٤) . وقد وقع فيما بعد بروتوكـــول لاتفاق حول الاملاك في ٢٥ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٦١ ، فأرضى رغبة الدولتين في تلبية الاحتياجات المشتركة " وافضى بالدولة الخلف الى التنازل عن ايلولة بعض الاملاك (انظر المرسوم رقم ٦٣ — ٢٧١ المؤرخ في ١٥ آذار/مارس ١٩٦٣ ، الذى ينشر بروتوكول اتفاق الاملاك المعقود بين فرنسا وجمهورية تشاد المؤرخ في ٢٥ تشرين الاول/اكتوبر ، والذى ارفق به نص البروتوكول Journal officiel de la Republique française. Lois et decrets, 21 March 1963, pp.2721-2722 .

(٦١٧) انظر المرسوم رقم ٦٣ — ٢٧٠ الصادر في ١٥ آذار/مارس ١٩٦٣ ، الذى ينشر

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

الاتفاق مع الاقليم الذى اصبح مستقلا نصا صريحا على نقل جميع الاملاك العامة والخاصة الى الدولة الخلف ، التي تدمجها في ميراثها ولكنها ترد صراحة ، بمقتضى الاتفاق نفسه ، أجزاء من هذه الاملاك اما من حيث الملكية او حق الانتفاع (٦١٨) . وفي بعض الحالات ، توافق الدولة المستقلة حديثا على تقسيم الاملاك بينها وبين الدولة المتروبولية السابقة ، ولكن مجال هذا التقسيم لا يظهر الا داخل الاطار العريض لاحتياجات المساعدة التقنية ولوجود الدولة المتروبولية السابقة (٦١٩) ، واخيرا فهناك حالات نبذت فيها المعاهدة التمييز بين الاموال العامة والخاصة ، للاقليم او للدولة المتروبولية ، وتكفل تقسيما من شأنه ان يلبي "الاحتياجات المشتركة" ، على النحو الذى تحدده الدولتان في مختلف اتفاقات التعاون : "يوافق الطرفان المتعاقدان على الاستعاضة عن التسوية العقارية القائمة على طبيعة الاملاك بتسوية عامة تقوم على الانصاف وتلبي احتياجات كل منهما" (٦٢٠).

(تابع الحاشية رقم ٦١٧)
الاتفاقية الخاصة بتسوية الاملاك بين فرنسا والسنغال ، الموقعة في ١٨ ايلول/سبتمبر ١٩٦٢ ، والذى ارفق به نص الاتفاقية ، المرجع نفسه ، ص ٢٧٢٠ . وتنص المادة ١ على مبدأ نقل "ملكية املاك الدولة المسجلة . . . باسم الجمهورية الفرنسية" الى السنغال . غير ان المادة ٢ تنص على ما يلي : "ومع ذلك ، تبقى ملكا للجمهورية الفرنسية وتسجل باسمها املاك الدولة التي يعترف بانها لازمة لسير عمل اداراتها . . . والمدرجة في القائمة "المرفقة . ولا يتناول هذا الحكم استخدام املاك الدولة من اجل احتياجات الدوائر الفرنسية بل ملكية تلك الاملاك .

(٦١٨) احد الامثلة النمطية في هذا الصدد هو اتفاق تسوية الاملاك العامة بين فرنسا وموريتانيا ، المؤرخ في ١٠ ايار/مايو ١٩٦٣ (المرسوم رقم ٦٣ — ١٠٧٧ الصادر في ٢٦ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٦٣ ، Journal officiel de la République française, lois et décrets, ٣١ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٦٣ ، ص ٩٧٠٧ و ٩٧٠٨) ، حيث تنص المادة ١ على نقل الاموال العامة والخاصة نقلا نهائيا ، ولكن المادة ٢ تمنح ملكية بعض الاملاك العامة اللازمة للدوائر الفرنسية بينما ترد المادة ٣ الى فرنسا ملكية المباني العسكرية المستخدمة في اغراض الاقامة ، وتعترف المادة ٤ لفرنسا بحرية التصرف في "المنشآت اللازمة لاداء مهمة الدفاع الموكولة للقوات العسكرية الفرنسية" بمقتضى اتفاق للدفاع .

(٦١٩) انظر المرسوم رقم ٦٣ — ٢٦٨ الصادر في ١٥ آذار/مارس ١٩٦٣ الذى ينشر بروتوكول اتفاق تسوية الاملاك بين فرنسا وجمهورية غابون ، المؤرخ في ٦ حزيران/يونيه ١٩٦١ ، Journal officiel de la République française, lois et décrets, ١٩٦٣ ، ص ٢٧١٨ و ٢٧١٩ ؛ والمرسوم رقم ٦٣ — ٢٦٧ الصادر بنفس التاريخ والمتعلق بجمهورية افريقيا الوسطى ، المرجع نفسه ، ص ٢٧١٨ .

(٦٢٠) المادة ٣١ من الاتفاق الفرنسي الملغاشي المؤرخ في ٢ نيسان/ابريل ١٩٦٠ بشأن التعاون الاقتصادى والمالي ، الذى اعتمد بقانون ملغاشي صادر في ٥ تموز/يوليه ١٩٦٠ وبقانون فرنسي صادر في ١٨ تموز/يوليه ١٩٦٠ . وقد وقع فيما بعد بروتوكول فرنسي — ملغاشي بشأن

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

(١٢) بيد أنه يجدر التنويه بان هذه الصكوك كانت عموما ذات طبيعة مؤقتة . وقد ادى تطـــور العلاقات السياسية بين الدولة السلف والدولة الخلف المستقلة حديثا على نحو اكثر توازنا الى تمكين الدولة الخلف في كثير من الحالات ، وبعد فترات متفاوتة الطول ، من استعادة مال الدولة الثابت الواقع في اقليمها والذى كان محل اتفاقات مع الدولة المتروبولية السابقة .

(١٣) وتتناول الفقرة ٣ من المادة ١٣ المال المنقول ، فتقيم تمييزا بين نوعين من انواع هذا المال : المال " المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول" ، والمال غـــير المرتبط بذلك النشاط ولكن الاقليم التابع اسهم في تكوينه .

(١٤) فالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٣ تتناول الاول من نوعي هذا المال ، وتتضمن نص القاعـدة المعتمدة عامة لنقل جزء من اقليم الدولة ، وانفصال جزء او اجزاء من اقليم الدولة ، وانحلال الدولة . وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى الفقرات (١٢) الى (١٥) من التعليق التمهيدى ، التي تنطبق على هذه الفقرة الفرعية . ويجدر بنا ان نلاحظ ان مال الدولة المنقول الذى لا يوجد في الاقليـــم التابع الا مؤقتا او اتفاقا ، مثل ذهب بنك فرنسا الذى نقل الى غرب افريقيا ابان الحرب العالميـــة الثانية ، ينبغي ان يستبعد من تطبيق هذه القاعدة نظرا لانه لا يرتبط فعليا بنشاط الدولة " المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " .

(١٥) ويمكن دراسة ممارسات الدول فيما يتعلق بالقاعدة المنصوص عليها في الفقرة الفرعيـة (أ) من الفقرة ٣ بالاشارة الى الفئات الرئيسية الثلاث الاولى من فئات مال الدولة المنقول ، اى العملة والخزانة واموال الدولة والسجلات المحفوظة . ولما كان لمسألة المحفوظات قيمة تمثيلية في هـــذا السياق ، فسترد اشارة موجزة اليها مع مراعاة قرار اللجنة المذكورة في الفقرة (٧) من التعليـــق التمهيدى .

(تابع الحاشية رقم ٦٢٠)
الاملاك في ١٨ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٦١ (المرسوم رقم ٦٣ — ٢٦٩ الصادر في ١٥ اذار/مارس ١٩٦٣ الناشر لهذا البروتوكول ، Journal officiel de la République française, lois et décrets, ١١ آذار/مارس ١٩٦٣ ، ص ٢٧١٩ و ٢٧٢٠) . وهذا البروتوكول يؤكد الوضـــع الناشئ بمقتضى اتفاق اخر للتعاون الاقتصادى مؤرخ في ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٦٠ ويسلم — فـــي هذا الاطار فحسب — بملكية مدغشقر لما تبقى من املاك الدولة ، وان احتفظت فرنسا بملكية المباني والمنشآت العسكرية .

Digitized by UNOG Library

العملة

(١٦) ان ممارسات الدول فيما يتعلق بالنقد ليست موحدة ، وان كان المبدأ القاضي بأن الدولة الخلف تملك امتياز الاصدار قد أصبح مبدأ مستقرا ، نظرا لانه حق سيادى ورمز للسلطة العامة. ومن هذه الزاوية ، فان مسألة خلافة الدول لا تثور فيما يتعلق بامتياز الاصدار ، اذ أن الدولة السلف تفقد امتياز الاصدار في الاقليم التابع ، والدولة المستقلة حديثا تمارس امتيازها الخاص ، الذى تستمده من سيادتها بمجرد نيلها الاستقلال . وكذلك فان مسألة النقود المختلفة القيمة المصدرة في الاقليم التابع بواسطة مؤسسة الاصدار الخاصة به لا ترتبط بخلافة الدول ارتباطا مباشرا .

(١٧) وهناك ، بين الامثلة التي يمكن ايرادها ، مثال المستعمرات المختلفة في امريكا اللاتينية ، التي أصبحت مستقلة في بداية القرن التاسع عشر ، والتي لم تسحب منها العملة الاسبانية بوجه عام . وقد اقتصرت الجمهوريات المختلفة على احلال خاتم الدولة الجديدة وشعارها أو نقوشها محل صورة واسم صاحب الجلالة الملك الكاثوليكي على النقود المعدنية المتداولة ، أو على اعطاء " البيسو " الاسباني اسما آخر دون تغيير قيمته أو هيكله النقدى .

(١٨) أما الهند ، فقد آلت اليها الأرصدة الاسترلينية لبنك الهند الاحتياطي ، المقدرة بمبلغ ١٦٠ مليون جنيه (٦٢١). غير أنه لم يكن من الممكن استخدام هذه الارصدة بحرية ، وانما بصورة تدريجية فحسب . فقد وضع مبلغ ٦٥ مليون جنيه في حساب حر ووضع الباقي — أى الجزء الاكبر من الارصدة — في حساب مجمد . واشترط أن تحول الهند الى المملكة المتحدة مبالغ معينة بوصفها أرصدة عاملة قيدت في حساب فتحه بنك انكلترا باسم باكستان . وقد حددت شروط تشغيل ذلك الحساب في عامي ١٩٤٨ و١٩٤٩ في اتفاقات مختلفة عقدتها المملكة المتحدة مع الهند وباكستان (٦٢٢).

(١٩) وقد سحبت الحكومة الفرنسية نقودها المختلفة من المؤسسات الفرنسية في الهند ولكنها وافقت على دفع تعويض . فالمادة الثالثة والعشرون من الاتفاق الفرنسي — الهندى المؤرخ في ٢١ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٥٤ (٦٢٣) تنص على ما يلي : " تسدد حكومة فرنسا لحكومة الهند ، بالجنيهات الاسترلينية أو بالروبيات الهندية ، خلال فترة عام واحد من تاريخ النقل الفعلي ، ما يساوى القيمة الاسمية للعملات المسحوبة من التداول من المؤسسات الفرنسية بعد النقل الفعلي " .

---

(٦٢١) Financial Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of India, Cmnd. 7195 (London, H. M. Stationery Office, 14 August 1947)

(٦٢٢) للاطلاع على التفاصيل ، أنظر : I. Paenson, Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953), (Paris, Domat-Monchrestien, 1954) في مواضع مختلفة ولا سيما في الصفحات ٦٥ و ٦٦ و ٨٠ .

(٦٢٣) النص الفرنسي في Recueil des traités et accord de la France, 1962, P. 535 ؛ والنص الانكليزى في Foreign Policy of India, Texts of Doucuments, 1947-1964, P. 212 .

Digitized by UNOG Library

(٢٠) ونظرا لأن ممارسات الدول غير موحدة ، لا يمكن وضع قاعدة تسرى على جميع الحالات المتعلقة بالخلافة في العملة ، بل يتعين دراسة الحالات الفعلية التي تنشأ في تاريخ الخلافة كل على حده . فاذا كان اصدار العملة يتم من قبل مؤسسة اصدار تابعة للاقليم ذاته ، فلن يغير الاستقلال هذه الحالة . أما اذا أريد الابقاء على تداول العملة المصدرة لحساب الاقليم من قبل مؤسسة اصدار " متروبولية " وتحت مسؤوليتها ، فيجب أن تغطي تلك العملة بالذهب وبالاحتياطيات ، للأسباب التي سبق شرحها في التعليق على المادة ١٢ .

أموال الدولة

(٢١) فيما يتعلق بأموال الدولة ، يمكن ايراد الأمثلة التالية . فعند انتهاء الانتداب الفرنسي ، آلت الى سوريا ولبنان معا أصول " المصالح المشتركة " ، بما في ذلك أموال خزانة " المصالح المشتركة " وأرباح الدولتين من امتيازات متنوعة . وقد آلت الى البلدين أصول مصرف سوريا ولبنان ، وان كان قد تم تجميد معظم هذه الأرصدة ولم يفرج عنها الا تدريجيا على مدى فترة امتدت حتى عام ١٩٥٨ . (٦٢٤) وفيما يتعلق بالسلف التي كانت المملكة المتحدة قد قدمتها في الماضي لتغطية أوجه العجز في ميزانية بورما ، فقد تنازلت المملكة المتحدة عن سداد مبلغ ١٥ مليون جنيه استرليني وأعطت بورما مهلة مدتها ٢٠ عاما كي تسدد المبلغ الباقي ، دون فوائد ، ابتداء من ١ نيسان/ابريل ١٩٥٢ . كما تنازلت الدولة المستعمرة السابقة عن سداد التكاليف التي تحملتها من أجل الادارة المدنية لبورما عقب عام ١٩٤٥ خلال فترة التعمير .(٦٢٥)

السجلات المحفوظة

(٢٢) ظلت ممارسات الدول المتعلقة بملكية السجلات المحفوظة غير موحدة على الاطلاق حتى الحرب العالمية الثانية . وكان هناك حلان مفترضان : أحدهما أن تبقى المحفوظات في الاقليم وتشاطره مصيره ، وقد كان هذا هو حال محفوظات الممتلكات الاسبانية في أمريكا ؛ أما الحل الآخر فكان أن تقوم الدولة المتروبولية باعادة السجلات المحفوظة الى الوطن سواء بالقوة أو بالاتفاق . وهكذا أذنت بريطانيا العظمى عام ١٨٦٤ للجزر الأيونية بالاتحاد مع اليونان ونقلت جميع المحفوظات الى لندن .

---

(٦٢٤) بالنسبة لسوريا ، أنظر اتفاقية التصفية ، واتفاقية تسوية الديون ، واتفاقات الدفع ، المؤرخة جميعا في ٧ شباط/فبراير ١٩٤٩ ، Journal officiel de la République française ، ١٠ اذار/مارس ١٩٥٠ ، الصفحات ٢٦٩٧ — ٢٧٠٠ ؛ وبالنسبة للبنان ، انظر الاتفاق النقدي والمالي المؤرخ في ٢٤ كانون الثاني/يناير ١٩٤٨ ، المرجع نفسه ، ١٤ و ١٥ اذار/مارس ١٩٤٩ ، الصفحات ٢٦٥١ — ٢٦٥٤ .

(٦٢٥) سددت المملكة المتحدة لبورما كذلك تكلفة تموين الجيش البريطاني التي تحملها ذلك الاقليم خلال حملة ١٩٤٢ ، وبعض التكاليف المتعلقة بتسريح الجيش .

Digitized by UNOG Library

أما فرنسا فقد انتهجت منذ مرحلة مبكرة شكلا خاصا من أشكال اعادة السجلات المحفوظة الى الوطن : فقد صدر مرسوم ملكي في عام ١٧٧٦ يقضي بانشاء " خزانة الوثائق العامة المستعمرات " ، ويكلفها بأن تتلقى كل عام ، في فرساى ، نسخة من أوراق سجلات أقلام المحاكم ، ومن سجلات موثقي العقود ، وسجلات المواليد والزيجات والوفيات وما شاكل ذلك .

(٢٣) وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية ، بذلت جهود ، نتيجة لعملية انهاء الاستعمار ، لايجاد حل موحد بشأن أيلولة السجلات المحفوظة . غير أنه لم يتسن بعد التوصل الى حل مرض ، الأمر الذى يرجع جزئيا الى تنوع الحالات ، بوجود صور مختلفة من الأحوال المحلية ، وفي الأوضاع السابقة ، ودرجات التنظيم الادارى الذى تخلفه في الاقليم الدولة القائمة بالادارة . وجدير بالملاحظة في هذا الصدد أنه جاء في صكوك المؤتمر الدولي السادس للمائدة المستديرة بشأن السجلات المحفوظة (الصادرة بالفرنسية) ما يلي :

" يبدو أنه لا نزاع في أنه ينبغي على الدولة المتروبولية أن تسلم الى الدول التي تنال الاستقلال ، قبل كل شئ ، السجلات المحفوظة التي يعود عهدها الى ما قبل نظام الحكم الاستعمارى * ، التي لا جدال في أنها ملك للاقليم . ويتوجب عليها كذلك أن تسلم جميع الوثائق التي تسمح بتأمين استمرار النشاط الادارى والحفاظ على مصالح السكان المحليين . . . * وترتيبا على ذلك ، فان سندات أملاك الدولة والمؤسسات شبه العامة ، والوثائق المتعلقة بالمباني العامة ، وبالسكك الحديدية ، وبالطرق الرئيسية العامة ، والوثائق المساحية ، ونتائج تعداد السكان ، والسجلات المحلية للمواليد والزيجات والوفيات ، وما الى ذلك ، تسلم في المعتاد مع الاقليم نفسه . وهذا يفترض تسليم السجلات الادارية المحلية المحفوظة تسليما منتظما الى السلطات الجديدة .

" ومما يؤسف له أحيانا أن الظروف التي تنتقل فيها الصلاحيات من سلطة الى أخرى لا تسمح دائما بتأمين انتظام تسليم السجلات المحفوظة الذى يمكن أن يعد أمرا لا غنى عنه " . (٦٢٦)

(٢٤) وتتناول الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٣ من المادة ١٣ اقتسام الدولة السلف والدولة الخلف للمال المنقول غير المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم التابع والذى أسهم هذا الاقليم في تكوينه . وعلى غرار الفقرة الفرعية (أ) ، تعالج الفقرة الفرعية (ب) هذا المال بغض النظر عما اذا كان واقعا في اقليم الدولة السلف أو الدولة الخلف أو في دولة ثالثة . وللمرء أن يسأل ، مثلا ، هل تستطيع الدول الخلف أن تطالب بأى جزء من اكتتابات الدول القائمة بالادارة في أسهم رأس مال المؤسسات المالية الدولية أو الاقليمية مثل المصرف الدولي ، فرغم أنه لا يبدو أن ثمة سابقة تتعلق بقسمة مثل هذه الأصول بين الدولة السلف والدولة الخلف ، فان من المحتمل أن يطرح هذا التساؤل ، بالنظر الى أن باب الاشتراك في مختلف الهيئات الدولية الحكومية ذات الطابع التقني مفتوح للأقاليم التابعة ، بصفتها تلك . ومن الممكن جدا أن يعتبر هذا المال حقا للاقليم التابع ، بالنسبة

---

(٦٢٦) Les archives dans la vie internationale (Paris, Imprimerie nationale, 1963), pp. 43-44.

Digitized by UNOG Library

المقابلة لاسهام الاقليم في تكوينه . وتعتقد اللجنة أن القاعدة المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ب) ، والتي مؤداها أنه ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف ، خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (أ) ، من مال أسهم الاقليم التابع في تكوينه ، وذلك بنسبة اسهام ذلك الاقليم ، هذه القاعدة من شأنها أن تيسر حل كثير من المشاكل التي تنطوي عليها هذه المسألة حلا عادلا ومنصفا .

(٢٥) أما الفقرة ٤ فتتناول حالات الدول المستقلة حديثا والتي تتشكل من اقليمين تابعين أو أكثر. وهي تنص على أن القواعد العامة الواردة في الفقرات ١ الى ٣ من المادة ١٣ تنطبق على مثل تلك الحالات . وفيما يلي بعض الأمثلة على هذه الدول المستقلة حديثا : فقد تكونت نيجيريا من أقاليم أربعة سابقة ، هي مستعمرة لاغوس ، ومحميتا نيجيريا الشمالية والجنوبية ، والمنطقة الشمالية لاقليم الكاميرون الموضوع تحت الوصاية البريطانية ؛ وتكونت غانا من مستعمرة ساحل الذهب السابقة، وآشانتي ، ومحمية الاقاليم الشمالية ، واقليم توغولاند الموضوع تحت الوصاية ؛ وتولد اتحاد الملايو عام ١٩٥١ من مستعمرتين ، هما ملقه وبينانغ ، وتسع محميات . ولا ترى اللجنة من سبب للخروج على الصيغة الواردة في الفقرة ١ من المادة ٢٩ من مشروع مواد ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، والتي تعالج حالة الدول المستقلة حديثا والتي تتشكل من اقليمين أو أكثر بنفس الطريقة التي تعالج بها حالة الدول المستقلة حديثا التي تتشكل من اقليم تابع واحد ، على صعيد تطبيق القواعد العامة المتعلقة بالخلافة في المعاهدات .

(٢٦) أما الفقرة ٥ فتتناول حالة الاقليم التابع الذي يصبح جزءا من اقليم دولة موجودة خلاف الدولة القائمة بادارة الاقليم التابع . وقد ارتأت اللجنة ، كما ذكر في الفقرة (١٢) من التعليق التمهيدي ، أن من الأنسب أن تعالج هذه الحالة في نفس المادة التي تتناول حالة الدول المستقلة حديثا ، وذلك على عكس مشروع مواد ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات الذي أدرج الحالة المذكورة تحت عنوان " الخلافة في جزء من الاقليم " جنبا الى جنب مع حالة النقل البسيط لجزء من الاقليم . ذلك أن الارتباط أو الاندماج بدولة مستقلة هو وسيلة من وسائل اعمال الشعوب لحق تقرير المصير ، شأنه في ذلك شأن انشاء دولة مستقلة وذات سيادة ، حسبما ورد بوضوح في اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة . ولذا فان ادراج هذه الفقرة في مادة تعالج الدول المستقلة حديثا هو أمر أكثر اتساما بالمنطق . ونظرا للتماثل الأساسي بين المسائل التي تثور في مجال الخلافة في مال الدولة حين تكون الدولة الخلف هي دولة مستقلة حديثا ، وحين يندمج اقليم تابع أو يرتبط مع دولة خلف ، تدعو هذه الفقرة الى خضوع الحالتين كلتيهما لتطبيق نفس القواعد العامة المنصوص عليها في الفقرات ١ الى ٣ من هذه المادة .

(٢٧) وأما الفقرة ٦ فهي حكم يؤكد ما لمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية من أولوية على الاتفاقات التي قد تعقد بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا لتحديد

Digitized by UNOG Library

الخلافة في مال الدولة بطريقة أخرى غير تطبيق المبادئ الواردة في هذه المادة . ومبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية مبدأ تأكد بقوة في عدد من قرارات الجمعية العامة وكذا في غيرها من صكوك الأمم المتحدة . (٦٢٧)

(٢٨) كان وضع ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية ، تحت رعاية مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، من أبرز الأحداث الأخيرة التي شهدتها منظومة الأمم المتحدة في مجال السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية . ويمثل من هذا الميثاق ، الذى اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها ٣٢٨١ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤ ، كما جاء في ديباجته ، أن " يشكل أداة فعالة لاقامة نظام جديد للعلاقات الاقتصادية الدولية على أساس الانصاف ، والتساوى في السيادة ، والترابط في المصالح بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية " . وتشمل المبادئ الاساسية الخمسة عشر التي ينبغي ، وفقا لهذا الميثاق ، أن تخضع لها العلاقات الاقتصادية وكذلك العلاقات السياسية بين الدول مبدأ " علاج المظالم التي فرضت بالقوة والتي تحرم أمة ما من الوسائل الطبيعية الضرورية لنمائها الطبيعي * " . (٦٢٨) ومن المؤكد أن مال الدولة هو واحدة من تلك " الوسائل الطبيعية الضرورية " . وتنص المادة ٢ من هذا الميثاق على أن " لكل دولة سيادة كاملة دائمة ، تمارسها بحرية ، على جميع ثرواتها وموارد ها الطبيعية وأنشطتها الاقتصادية ، بما في ذلك امتلاكها واستخدامها والتصرف فيها " . وتفصل المادة ١٦ الجزء المقتبس اعلاه من الديباجة فتنص على أن :

" من حق جميع الدول ومن واجبها ، منفردة ومجتمعة ، ازالة الاستعمار . . . والاستعمار الجديد . . . وآثارهما الاقتصادية والاجتماعية ، باعتبار ذلك شرطا لازما للانماء . والدول التي تمارس مثل تلك السياسات القسرية مسؤولة اقتصاديا أمام البلدان والاقاليم والشعوب المتضررة عن رد الموارد الطبيعية وجميع الموارد الاخرى لتلك البلدان والاقاليم والشعوب ، والتعويض الكامل عن استغلال واستنزاف واغتصاب هذه الموارد . وعلى جميع الدول واجب تقديم المساعدة لتلك البلدان والاقاليم والشعوب " .

---

(٦٢٧) أنظر ، على سبيل المثال ، قرارات الجمعية العامة : ٦٢٦ (د — ٧) المؤرخ في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥٢ ، و ١١٨٠٣ — ١٧) المؤرخ في ١٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٢ ، و ٢١٥٨ (د — ٢١) المؤرخ في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٦ ، و ٢٣٨٦ (د — ٢٣) المؤرخ في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٨ ، و ٢٦٩٢ (د — ٢٥) المؤرخ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠ . وانظر كذلك قرارى المجلس الاقتصادى والاجتماعي ١٧٣٧ (د — ٥٤) المؤرخ في ٤ ايار/مايو ١٩٧٣ ، و ١٩٥٦ (د — ٥٩) المؤرخ في ٢٥ تموز/يوليه ١٩٧٥ . وانظر أيضا الفقرة ٢ من المادة ١ من " العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية " الذى اعتمدته الجمعية العامة في القرار ٢٢٠٠ (د — ٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٦ .

(٦٢٨) الفقرة (ط) من الفصل الأول .

Digitized by UNOG Library

(٢٩) وكانت الجمعية العامة ، التي انعقدت في دورة استثنائية لأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة لتناقش المشاكل الاقتصادية على اثر " ازمة الطاقة " ، قد أولت الاهمية الواجبة الى " السيادة الدائمة الكاملة لكل دولة على مواردها الطبيعية وجميع أنشطتها الاقتصادية " في اعلانها المتعلق باقامة نظام اقتصادى دولي جديد . (٦٢٩) كما نصت الجمعية العامة ، في ' برنامج العمل ' الذى وضعته بشأن اقامة ذلك النظام الاقتصادى الدولي الجديد ، على أنه " يجب بذل كل الجهود في سبيل : (أ) احباط المحاولات التي تبذل لمنع أى دولة من الممارسة الحرة والفعلية لحقوقها في السيادة التامة والدائمة على مواردها الطبيعية " .

(٣٠) وكما أن الافراد سواء أمام القانون في أى مجتمع قومي ، كذلك يقال أن الدول سواء على الصعيد الدولي . ولكن هذه المساواة الشكلية مقرونة بتفاوتات صارخة بين الدول ، ما ظلت السيادة — وهي النظام المرجعي — مفتقرة الى بعد الاستقلال الاقتصادى . فحين تكون الاسس الاولية للاستقلال الاقتصادى القومي غير موجودة ، فمن العبث الحديث عن مبدأ تساوى الدول في السيادة . واذا أريد لمبدأ تساوى الدول في السيادة ألا يكون مبدأ وهميا في معظمه ، فسيكون من الضرورى تكييف صياغة هذا المبدأ مع الاوضاع الحديثة على نحو يجعله قادرا على أن يكفل للدول استعادة الاسس الاولية لاستقلالها الاقتصادى القومي . وتحقيقا لهذه الغاية ، فان مبدأ الاستقلال الاقتصادى ، وقد أنيطت به وظيفة قانونية جديدة وحيوية ، ورفع بذلك الى مرتبة مبدأ من مبادئ القانون الدولي المعاصر ، يجب أن ينعكس بوجه خاص في حق الشعوب في التصرف في مواردها الطبيعية ، مشفوعا بحظر كافة أشكال التدخل بلا مسوغ في الشؤون الاقتصادية للدول ، وبتحريم استخدام القوة أى شكل من أشكال القسر في العلاقات الاقتصادية والتجارية . والاعلان الوارد في قرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د — ١٥) ، الذى لم يغفل حق الشعوب في التصرف في مواردها الطبيعية ، وكذلك ، على الخصوص ، القرار ١٨٠٣ (د — ١٧) وغيره من القرارات اللاحقة التي أكدت مبدأ سيادة الدول الدائمة على مواردها الطبيعية ، توفر أساسا صالحا لتقييم جهود الجمعية العامة الرامية الى جعل هذا الجانب الاساسي من جوانب مبدأ الاستقلال الاقتصادى حقيقة واقعة ، والى تصحيح الواقع المثير للقلق ، واقع الفجوة التي لا تفتأ تتسع بين الدول المتقدمة النمو والدول النامية .

(٣١) وجدير بنا أن نستند الى هذه المبادئ لتقييم سلامة ما يسمى باتفاقات " التعاون " أو " الأيلولة " وجميع الصكوك الثنائية التي تفرض على الدول الحديثة ، تحت ذريعة اقامة روابط " خاصة " أو " تفضيلية " بينها وبين الدول المستعمرة السابقة ، شروطا باهظة تلحق باقتصاداتها الخراب . ان سلامة مثل هذه العلاقات التعاقدية يجب أن تقاس بدرجة احترامها لمبدأى تقرير المصير السياسي والاستقلال الاقتصادى . وقد قال بعض أعضاء اللجنة بأن أية اتفاقات تنتهك هذين المبدأين يجب أن تعد باطلة من أساسها ، حتى دون أن يكون من اللازم الانتظار ريثما تصبح الدولة الجديدة في وضع يمكنها من أن تدين رسميا طابعها الجائر . وكان من رأى هؤلاء الاعضاء أن بطلان تلك الاتفاقات ينبغي أن يستمد أصلا من القانون الدولي المعاصر ، لا من مجرد ادانتها وفسخها في وقت لاحق .

---

(٦٢٩) قرار الجمعية العامة ٣٢٠١ (د إ — ٦) المؤرخ في ١ ايار/مايو ١٩٧٤ .

Digitized by UNOG Library

(٣٢) وعلى ذلك ، يتعين الحكم على اتفاقات الايلولة تبعا لمضامينها . وهذه الاتفاقات لا تراعي ، أو نادرا ما تراعي ، قواعد خلافة الدول ؛ بل هي في الواقع تفرض شروطا جديدة على استقلال الدول . فالدولة المستقلة حديثا لا يمكن أن تصبح مستقلة الا اذا هي وافقت ، مثلا ، على عدم المطالبة ببعض الاملاك ، أو على تحمل بعض الديون ، أو على مواصلة العمل ببعض القوانين ، أو على احترام معاهدة ما من معاهدات الدولة القائمة بالادارة . وهنا يكمن الاختلاف الاساسي عن أنواع الخلافة الاخرى ، التي يتوجب فيها التسليم باستقلال ارادة الاطراف المتعاقدة ، بينما نجد حرية التعاقد ، في اتفاقات الايلولة ، تفضي الى فرض شروط على الاستقلال الفعلي للدولة . فقد أنشأ المضمون التقييدي لهذه الاتفاقات نظام " حرية خاضعة للمراقبة " ، جعل من استقلال الدول المستقلة حديثا استقلالا مشروطا . ولذا فان مشكلة سلامة هذه الاتفاقات ينبغي أن تطرح من زاوية مضمونها .

(٣٣) في ضوء الاعتبارات السالفة الذكر ، رأت اللجنة ، رغم ادراكها لكون مبدأ السيادة الدائمة على الثروات والموارد الطبيعية ينطبق على حالة كل شعب لا على حالة شعوب الدول المستقلة حديثا فحسب ، أن من المهم والضروري بوجه خاص أن تشدد على هذا المبدأ في اطار خلافة الدول حين يتعلق بالدول المستقلة حديثا .

المادة ١٤

اتحاد الدول

[١ — حين تتحد دولتان او اكثر فتشكل ، بذلك دولة خلفا ، ينتقل الى الدولة الخلف ، مع عدم الاخلال بالفقرة ٢ ، ما للدول السلف من مال الدولة .

٢ — القانون الداخلي للدولة الخلف هو الذى يقرر مصير ملكية ما للدولة السلف من مال دولة ، هل تعود للدولة الخلف أم للاجزاء المكونة لها ، حسبما تكون الحالة] .

التعليق

(١) تستخدم اللجنة في هذا المشروع تعبير " اتحاد الدول " بنفس المعنى الذى استخدمته به في مواد مشروع ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، أى بمعنى " تكوين دولة واحدة عن طريق اتحاد دولتين أو أكثر كانت لها شخصيات دولية مستقلة في تاريخ الخلافة " . (٦٣٠) ويشمل فصول المادة ١٤ الحالة التي تندمج فيها دولة ما من دولة أخرى حتى لو ظلت الشخصية الدولية

---

(٦٣٠) الفقرة (١) من التعليق على المادتين ٣٠ و ٣١ ، حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) .

Digitized by UNOG Library

للدولة الاخيرة قائمة بعد اتحادهما . فينبغي اذن التمييز بين هذه الحالة وبين حالة ولادة دولة مستقلة حديثا من اقليمين تابعين أو أكثر ، أو حالة الاقليم التابع الذي يصبح مندمجا أو مرتبطا بدولة قائمة ، وهما الحالتان اللتان تناولتهما المادة ١٣ .

(٢) وخلافة الدول التي تستهدفها هذه المادة ، كما كتبت اللجنة في التعليق على المادتين ٣٠ و ٣١ من مشروع ١٩٧٤ ، لا تضع في الاعتبار الشكل الخاص للنظام الدستوري الداخلي الذي تأخذ به الدولة الخلف :

" يمكن أن تؤدي عملية الاتحاد الى دولة موحدة تماما ، أو الى اتحاد فيدرالي ، أو الى أي ترتيب دستوري آخر . وبعبارة أخرى ، فان مدى ما تحتفظ به الدول الاصلية من هوية منفصلة بعد اتحادها ، في اطار دستور الدولة الخلف ، ليس له أي أثر في اعمال الاحكام . . .

" ولما كان الامر هنا يتناول حصرا اتحاد دولتين أو أكثر في دولة واحدة ، فان روابط الدول التي لها طابع المنظمات المشتركة بين الحكومات مثل الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، ومنظمة الدول الامريكية ، والمجلس الاوروبي ، ومجلس التعاضد الاقتصادي ، وما شاكلها ، تقع كليا خارج النطاق . . . ؛ كما تقع خارجه أيضا بعض الاتحادات ذات الطابع المهجن التي قد يتراءى أن ثمة تشابها بينها وبين اتحاد الدول ، ولكنها لا تفضي الى تكوين دولة جديدة ومن ثم لا تشكل خلافة دول " . (٦٣١)

(٣) وتقتصر صياغة القاعدة القانونية الدولية المتعلقة بالخلافة في مال الدولة في حالات اتحاد الدول ، كما وردت في المادة ١٤ ، على وضع قاعدة عامة لانتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، مع النص على الاحالة الى القانون الداخلي للدولة الخلف بصدد كيفية التوزيع الداخلي للمال المنتقل اليها . وهكذا تنص الفقرة ١ على أنه ، حين تتحد دولتان أو أكثر فتشكل بذلك دولة خلفا ، ينتقل الى الدولة الخلف ما للدول السلف من مال الدولة . غير أن هذه القاعدة قد جعلت مرهونة باحكام الفقرة ٢ ، التي تتضمن قاعدة احالة الى القانون الداخلي للدولة الخلف المعنية من أجل تقرير مصير ملكية المال المنتقل بهذه الطريقة ، هل تعود للدولة الخلف أم للاجزاء المكونة لها ، حسبما تكون الحالة . ويشمل " القانون الداخلي " المشار اليه في الفقرة ٢ ، بصفة خاصة ، دستور الدولة وأي فئة أخرى من القواعد القانونية الداخلية ، المكتوبة أو غير المكتوبة ، بما في ذلك القواعد التي ينجم عنها ادماج الاتفاقات الدولية في القانون الداخلي .

(٤) وفي ممارسات الدول ، يتحدد توزيع مال الدولة طبقا للدساتير وغيرها من الصكوك القانونية الاساسية . ولعل من المفيد ايراد أمثلة لهذه القوانين الداخلية ، رغم أنها لا تتصل مباشرة بالاحكام المنصوص عليها في هذه المادة . فدستور الولايات المتحدة ينص في المادة الرابعة ، القسم ٣ على أن " للكونغرس سلطة التصرف في اقليم الولايات المتحدة أو أية أملاك أخرى تابعة لها ، ووضع جميع

---

(٦٣١) الفقرتان (٢) و (٣) من التعليق على المادتين ٣٠ و ٣١ ، المرجع نفسه .

Digitized by UNOG Library

القواعد والانظمة اللازمة في هذا الشأن ؛ وليس في هذا الدستور ما يجوز أن يؤول على أنه يخل بأى حق من حقوق الولايات المتحدة أو أية ولاية كانت " .

(٥) وفي حالة الاتحاد السويسرى ، يتضمن دستور عام ١٨٤٨ مادة ، هي المادة ٣٣ ، تعالج الخدمات البريدية ، وتنص على ما يلي :

" (د) من حق الاتحاد ومن واجبه أن يقتني ، مقابل تعويض عادل ، المواد التي تملكها ادارة البريد ، بشرط أن تكون صالحة للاستخدام المقصود منها وأن تكون لازمة للادارة .

" (هـ) يحق للادارة الاتحادية أن تستخدم المباني المستعملة حاليا لأغراض البريد ، مقابل تعويض عن طريق الشراء أو الايجار " . (٦٣٢)

أما الدستور السويسرى لعام ١٩٧٤ فيتضمن مادة ، هي المادة ٢٢ ، تنص على ما يلي :

" يحق للاتحاد ، مقابل تعويض عادل ، أن يستخدم أو يتملك الساحات والمباني القائمة المستعملة للاغراض العسكرية في المقاطعات [الكانتونات] ، فضلا عن ملحقاتها . وينظم القانون الاتحادى شروط التعويض " . (٦٣٣)

(٦) أما قانون تكوين ماليزيا الصادر عام ١٩٦٣ ، والذى هو دستور ماليزيا ، فيتضمن نصا خاصا عنوانه " الخلافة في الاملاك " . وفيما يلي أحكامه الرئيسية :

" ٧٥ — (١) مع مراعاة احكام الفقرتين ٧٨ و ٧٩ ، فان اية ارض آلت في " يوم اتحاد ماليزيا " الى احدى ولايات بورنيو او الى ولاية سنغافورة ، وكانت في اليوم السابق مشغولة أو مستخدمة من قبل المملكة المتحدة او حكومة الولاية او اية سلطة عامة لأغراض اصبحت في " يوم اتحاد ماليزيا " اغراضا اتحادية ، يؤول امر حيازتها واستخدامها والهيمنة عليها وادارتها ابتداء من اليوم المذكور الى الحكومة الاتحادية او السلطة العامة المذكورة ، حسبما تكون الحالة ، طالما ظلت الاغراض الاتحادية تقتضي ذلك ؛ ولا يجوز ، بشأن الارض المذكورة :

" (أ) التصرف فيها ، أو استخدامها لاية أغراض غير الأغراض الاتحادية ، دون موافقة الحكومة الاتحادية ؛

" (ب) استخدامها ، بمقتضى أحكام هذه الفقرة الفرعية ، لاغراض اتحادية مخالفة للاغراض التي كانت تستخدم لها قبل يوم اتحاد ماليزيا مباشرة ، بدون موافقة حكومة الولاية ، فاذا توقف استخدامها لتلك الاغراض ولم تتوفر تلك الموافقة ، ينبغي أن تقدم للولاية تبعا لذلك .

---

(٦٣٢) C. Hilty, Les Constitutions fédérales de la Suisse (Neuchâtel,1891) p. 451.

(٦٣٣) المرجع نفسه ، ص ٤٤٣ .

Digitized by UNOG Library

" (٢) يشمل المقصود بتعبير " الاغراض الاتحادية " ، في الفقرة الفرعية (١) ، توفير المساكن الحكومية لذوى المناصب أو الأعمال الاتحادية ؛ بيد أن أحكام الفقرة الفرعية لا تنطبق على أية أرض استخدمتها أية حكومة لتوفير مساكن حكومية للموظفين غير المساكن التي تعتبر تلك الحكومة أن لها طابعا مؤسسيا .

" (٣) أما الاملاك والموجودات ، عدا الاراضي ، التي كانت ، قبل يوم اتحاد ماليزيا مباشرة ، مستخدمة من قبل حكومة احدى ولايات بورنيو أو حكومة سنغافورة لأداء الخدمات الحكومية ، فتقسم بين الاتحاد والولاية على ضوء احتياجات كل من الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية لاستخدام تلك الاملاك والموجودات من أجل الخدمات الاتحادية أو خدمات الولاية ؛ كما تجرى في ذلك التاريخ (دون الاخلال باحكام أية اتفاقية مخالفة لذلك بين الحكومات المعنية) قسمة مماثلة بين الاتحاد والولاية لموجودات الولاية الاخرى (عدا الاراضي) من جهة ولعبء جميع الديون المالية على الولاية من جهة أخرى (بما في ذلك تكاليف هذه الديون في المستقبل) ، ويتعين اجراء جميع التحويلات والمدفوعات التي يقتضيها تنفيذ أية قسمة مما ذكر بمقتضى هذه الفقرة الفرعية " . (٦٣٤)

(٧) ولعل من المهم أيضا ، في سياق هذه المادة ، ايراد بعض الامثلة لقسمة الاتفاقات الدولية لمال الدولة . فقد عمدت جمهورية أمريكا الوسطى ، التي تشكلت من عدة دول في امريكا الوسطى عام ١٨٩٧ ، الى منح الدول المكونة لها استقلالا داخليا كبيرا ، يتبدى من المادة ٣ من معاهدة الوحدة المؤرخة في ١٥ حزيران/يونيه ١٨٩٧ ، التي نصت على أن تحتفظ تلك الدول " بنظامها المستقل على صعيد ادارتها الداخلية ، نظرا لأن الغاية الوحيدة من اتحادها هي الحفاظ في علاقاتها الدولية على كيان واحد بغية ضمان استقلالها المشترك ، وحقوقها ، والاحترام الواجب لها . " (٦٣٥) الا أن هذه المعاهدة نفسها قد أسندت الى رئيس الجمهورية ، في المادة ١٣ ، السلطة في " أن يحدد ، عند الاقتضاء ، الطريقة والموارد التي ينبغي أن تسهم بها كل دولة في الدفاع عن الارض . . . " وكذلك " أن يحدد مقدار وطريقة اقتسام الدول للنفقات المشتركة " . (٦٣٦)

(٨) وقد اشارت معاهدة الاتحاد الخاصة باتحاد امريكا الوسطى والمؤرخة في ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٢١ الى خلافة الدول في المال . فالفقرة (أ) من المادة ٥ تنص على أن " تقوم الجمعية بتعيين ورسم حدود الاقليم الذى تتألف منه [المنطقة الاتحادية] كما تعين داخله البلدة أو المكان الذى سيكون العاصمة السياسية للاتحاد . وتقوم الولايات أو الولايات التي يؤخذ منها الاقليم

---

(٦٣٤) المجموعة التشريعية للأمم المتحدة ، الوثائق المتعلقة بخلافة الدول ، (نيويورك ، ١٩٦٧) ، الصفحتان ٩٢ و ٩٣ .

(٦٣٥) G. F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (second series), vol. XXXII, p. 279.

(٦٣٦) المرجع نفسه ، ص ٢٨٠ .

Digitized by UNOG Library

لتشكيل المنطقة الاتحادية بالتنازل عنه فورا للاتحاد دون مقابل ". (٦٣٧) وتنص الفقرة (ى) من المادة ٥ نفسها على الخلافة في المال المنقول كما يلي : " تكون للمجلس [التنفيذى] حرية التصرف فيما يوجد حاليا من أسلحة ومخزونات عسكرية في الدول ، بعد أن يزودها بالكميات اللازمة لقوات الشرطة ". (٦٣٨)

(٩) وأثناء نظر اللجنة في نص هذه المواد ، قبل أن تقرها في القراءة الاولى ، أعرب بعض الاعضاء عن شكوكهم في أن يكون من المناسب ادراج قاعدة احالة الى القانون الداخلي على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٢ من هذه المادة ، وتساءلوا عن المدلول الدقيق لعبارة " مع عدم الاخلال بالفقرة ٢ " المدرجة في الفقرة ١ . وأبديت اراء مختلفة بشأن مسألة ما اذا كان ما للدولة السلف من مال الدولة ينتقل كله فعلا الى الدولة الخلف لدى حدوث خلافة الدول عن طريق اتحاد دولتين أو أكثر ، أم أن اجزاء مما للدولة للسلف من مال الدولة تظل ملكا للوحدة أو الوحدات المكونة لها التي كانت تملك تلك الأجزاء قبل حدوث خلافة الدول . ونتيجة لذلك فقد اختلفت الآراء حول الفقرتين الواردتين في المادة ١٤ ، أيتهما تعبر عن قاعدة القانون الدولي في هذا الصدد .

(١٠) وقد قررت اللجنة ، نظرا لهذه التحفظات بشأن نص هذه المادة ، ولفتا للانتباه الى المسائل المثارة ، أن تضع المادة ١٤ بين قوسين معقوفين ؛ وتعتزم اللجنة أن تعود الى هذه النقطة في مرحلة لاحقة من عملها بصدد هذا الموضوع .

المادة ١٥

انفصال جزء او اجزاء من اقليم الدولة

١ — حين ينفصل جزء او اجزاء من اقليم دولة ما عنها وتكون دولة ، فما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في اقليم الدولة الخلف ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول يرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتعلق به خلافة الدول ؛

(ج) ينتقل الى الدولة الخلف ، بنسبة منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (ب) ؛

٢ — تنطبق احكام الفقرة ١ حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة اخرى .

---

(٦٣٧) M. Hudson, International Legislation , vol I. 1919-1921, p. 602

(٦٣٨) المرجع نفسه ، ص ٦٠٢ .

Digitized by UNOG Library

٣ — لا تنطـــوى الفقرتـــان ١ و ٢ على مساس بأية مسألة متعلقة بانصاف التعويض قد تثور نتيجة لخلافة الدول .

المادة ١٦

انحلال الدولة

١ — حـين تنحـــل دولة سـلف وتـزول ، وتكون اجزاء اقليمها دولتين أو أكثـر ، فما لم تتفق الدول الخلف المعنية على خلاف ذلك :

(أ) ينتقل الى كل دولة خلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع فـــي اقليم الدولة الخلف المذكورة ؛

(ب) ينتقل الى احدى الدول الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابـــت يقع خارج اقليمها ، مع تعويض الدول الخلف الاخرى تعويضا منصفا ؛

(ج) ينتقل الى الدولة الخلف المعنية ما للدولة السلف من مال دولة منقـول يرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقاليم التي تتعلق بها خلافة الدول ؛

(د) ينتقل الى الدول الخلف ، بنسبة منصفة ، ما للدولة السلف من مـــال دولة منقول خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (ج) .

٢ — ولا تنطـــوى الفقـرة ١ علـى اساس بأية مسألة متعلقة بانصاف التعويض قـــد تثور نتيجة لخلافه الدول .

التعليـــق

(١) تتناول المادتان ١٥ و ١٦ ، كلتاهما ، الحالات التي ينفصل فيها جزء أو أجـــزاء مـن اقليم دولة ما عنها فتكون دولة واحدة أو أكثر . الا أن المادة ١٥ تتناول حالة انفصال الدول التي تبقى فيها الدولة السلف قائمة ، في حين تتناول المادة ١٦ حالة انحلال الدول التي لا تعـــود فيها الدولة السلف قائمة بعد انفصال اجزاء من اقليمها .

(٢) ومما يذكر ان اللجنة كانت ، في مواد مشروعها المؤقت لعام ١٩٧٢ بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، (٦٣٩) قد اقامت تمييزا جليا بين انفصال (أو انسلاخ) الدول وبين انحلالهـــا . غير ان دولا عديدة اعترضت على هذا المنحى في التعليقات التي أبدتها بشأن المشـــروع (٦٤٠) ،

---

(٦٣٩) المادتان ٢٧ و ٢٨ . حوليـــة ١٩٧٢ ، المجلد الثاني .

(٦٤٠) حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) .

Digitized by UNOG Library

كما اعترض عليه أيضا عدد من المندوبين في اللجنة السادسة في الدورة الثامنة والعشرين للجمعية العامة . وفي أعقاب ذلك ، أجرت اللجنة تعديلا طفيفا في طريقة تناولها لهاتين الحالتين في مواد مشروعها لعام ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات . فقد قامت اللجنة ، مع ابقائها على التمييز النظرى بين انحلال الدولة وانفصال اجزاء عنها ، بمعالجة كلتا الحالتين سويا في مادة واحدة من زاوية الدول الخلف (المادة ٣٣) ، وفي الوقت نفسه عالجت حالة انفصال اجزاء من الدولة من زاوية الدولة السلف حين تظل هذه قائمة (المادة ٣٤) . (٦٤١)

(٣) أما في مسألة الخلافة في مال الدولة فان اللجنة تعتقد أنه ينبغي الابقاء على التمييز بين الخلافة والانحلال نظرا للمميزات الخاصة التي تتصف بها الخلافة في ذلك الميدان . وترى اللجنة أنه ، اذا اعتبر أن هذا التمييز صحيح بشأن الخلافة في المعاهدات ، فأحرى به أن يكون صحيحا بشأن الخلافة في مال الدولة . فاذا بقيت الدولة السلف قائمة ، فلا يمكن حرمانها من جميع ما لديها من مال الدولة ؛ أما اذا زالت ، فلا يمكن ترك ما لديها من مال الدولة بلا وريث .

(٤) وتنص الفقرة ١ (أ) من كل من المادتين ١٥ و ١٦ على قاعدة مشتركة بصدد انتقال مال الدولة الثابت ، تقضي بأن ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في اقليم الدولة الخلف ، وذلك ما لم تتفق على خلاف ذلك الدولة السلف والدولة الخلف ، أو الدول الخلف المعنية اذا لم تعد الدولة السلف قائمة . وهذه ، كما سبق أن ذكر في الفقرة ١١ من التعليق التمهيدى ، قاعدة أساسية استخدمت ، بصيغ مختلفة اختلافا طفيفا ، بشأن جميع أنواع خلافة الدول المنصوص عليها في القسم ٢ من الباب الاول من هذا المشروع .

(٥) وهناك بعض الامثلة المناسبة التي يمكن ايرادها ، لممارسات الدول في سياق هذا الموضوع. ففي مجال انفصال جزء أو أجزاء من الدولة ، المنصوص عليه في المادة ١٥ ، ينبغي أن يلاحظ أولا أن معظم حالات الانفصال ، قبل انشاء الامم المتحدة ، كانت تدرج بين حالات " انفصال المستعمرات " لانه كان ينظر الى المستعمرات ، طبقا لمجموعة منوعة من التخيلات القانونية والسياسية ، على أنها تشكل " جزءا لا يتجزأ من البلد المتروبولي " . ولذا فليس ثمة صلة بين هذه الحالات وبين الافتراض قيد النظر هنا ، وهو انفصال اجزاء من الدولة ، نظرا لان تلك الحالات تتعلق ، بمقتضى القانون الدولي ، بدول مستقلة حديثة ناشئة عن انهاء الاستعمار في اطار ميثاق الامم المتحدة . ومنذ انشاء الامم المتحدة ، حدثت ثلاث فحسب من حالات الانفصال لم تكن من حالات انهاء الاستعمار ، وهي : انفصال باكستان عن الهند ، وانسحاب سنغافورة من ماليزيا ، وانفصال بنغلاديش . وفي حالة باكستان ، طبقا لما يذكره أحد المؤلفين ، عينت لجنة من الخبراء في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٤٧ للنظر في مشكلة قسمة مال الهند البريطانية ، وكانت تستهدى في مداولاتها بالفرضية القائلة " ان الهند تظل شخصا دوليا ثابتا ، وأن باكستان ستشكل دولة خلفا " . (٦٤٢) وهكذا اعتبرت باكستان دولة خلفا بموجب افتراض تخيلي محض . وفي ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٧ ، عقد اتفاق بين

---

(٦٤١) حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) .

(٦٤٢) D. P. O'Connell, State Succession in Municipal and International Law (Cambridge University Press, 1967), vol. 1, p. 220.

Digitized by UNOG Library

باكستان والهند يقضي بأن يصبح كل بلد من هذين البلدين الداخلين في زمرة " الدوميونيون " (الممتلكات البريطانية الحرة) مالكا للمال الثابت الواقع في اقليمه . (٦٤٣)

(٦) وفيما يتعلق بحالات انفصال الدول المنصوص عليها في المادة ١٦ ، فثمة مثال قديم يوجد في المعاهدة المؤرخة في ١٩ نيسان/ابريل ١٨٣٩ ، التي تقضي بتقسيم " البلاد المنخفضة " الى مملكتين منفصلتين ، هما بلجيكا وهولندا ، اذ جاء نص المادة ١٥ منها كما يلي : " تكون المرافق العامة أو الخاصة ، مثل القنوات أو الطرق أو غيرها من المرافق ذات الطبيعة المماثلة ، التي شيدت، كليا أو جزئيا ، على حساب مملكة البلاد المنخفضة ، ملكا للبلد الذي تقع فيه ، مع ما يرتبط بها من منافع وأعباء " . (٦٤٤) وقد طبقت القاعدة نفسها على انحلال اتحاد رودسيا ونياسالاند عام ١٩٦٣ ، الذي تقرر بعده أن " يؤول ما للاتحاد من أملاك عقارية واقعة في اقليم ما الى سلطان الاقليم المذكور " . (٦٤٥)

(٧) أما على صعيد آراء الفقهاء فان هذا الجانب من جوانب خلافة الدول ، أي الخلافة عن طريق الانفصال أو الانحلال ، لم يحظ بكبير اهتمام في كتابات هؤلاء . غير أنه يمكن الاستشهاد بكتابات أ. س. دي بوستامانتي الذي ذكر بصدد مسألة الخلافة أنه " في مجال المبادئ ، ليست هناك صعوبة بشأن المبدأ العام لانتقال الأموال العامة ، الا حيثما يتفق على أيلولة بند معين لأسباب خاصة " . (٦٤٦) وهو يشير كذلك الى مشروع مدونة القانون الدولي الذي أعده أ. بيسوا ، والذي تنص المادة ١٠ منه على أنه " اذا تشكلت دولة ما عن طريق تحرر اقليم أو منطقة ، فان الاموال العامة والخاصة الواقعة في الاقليم المنفصل تنتقل اليه" . (٦٤٧) وقد كتب المؤلف نفسه يقول بشأن حالات انحلال الدول ما يلي :

> " في الحالات التي تقسم فيها الدولة الى دولتين أو أكثر ، دون أن تحتفظ أي من الدول الجديدة بشخصية الدولة الزائلة أو تديم تلك الشخصية ، يجب تطبيق المبادئ المألوفة لدينا [مبدأ انتقال المال الي الدولة الخلف] على المال العام والخاص الواقع داخل حدود كل دولة من الدول الجديدة " . (٦٤٨)

---

(٦٤٣) المرجع نفسه .

(٦٤٤) P. Fauchille, op. cit., p.300 .

(٦٤٥) D. P. O'Connell, op. cit., p.230 .

(٦٤٦) A. S. de Bustamante y Sirven, Traité de droit international (Paris, Sirey, 1936), vol. III. p. 310 .

(٦٤٧) المرجع نفسه ، ص ٢٨١ .

(٦٤٨) المرجع نفسه ، ص ٧٠٨ .

Digitized by UNOG Library

(٨) أما ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع خارج اقليمها ، فلم يرد بشأنه حكم خاص في المادة ١٥ ، وذلك تمشيا مع المبدأ العام لانتقال مال الدولة المطبق في جميع مواد القسم ٢ من الباب الاول من المشروع ، الذى يقتضي أن يكون الموقع الجغرافي لذلك المال داخل الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . بيد أن القاعدة المشتركة المنصوص عليها في الفقرة ١ (أ) قد خففت في كلتا المادتين بأحكام الفقرة ٣ من المادة ١٥ والفقرة ٢ من المادة ١٦ ، اللتين تتحفظان بشأن أية مسألة متعلقة بانصاف التعويض قد تثور نتيجة لخلافة الدول . على أنه ، في حالة انحلال الدولة السلف ، ينبغي لمال الدولة الثابت أن ينتقل بالطبع الى الدول الخلف . ولما كان المال الثابت غير قابل للقسمة ، فان الفقرة ١ (ب) من المادة ١٦ تنص على انتقال هذا المال الى احدى الدول الخلف مع اشتراط تعويض الدولة أو الدولة الخلف الاخرى تعويضا منصفا .

(٩) وتنسجم القاعدة السالفة الذكر مع آراء المؤلفين في القانون الدولي العام ، الذين يرون بوجه عام أن الدولة السلف ، التي توقفت كليا عن الوجود ، لا تتمتع بأية أهلية قانونية للملكية ، ومن ثم فان مالها الثابت في الخارج ينبغي أن ينتقل الى الدولة أو الدول الخلف . فالدولة الخلف هي الأحق بهذا المال نظرا لأنها ، على أية حال ، كانت تشكل جزءا من الدولة التي لم تعد قائمة . وليست المسألة مسألة أن الدولة الخلف تتلقى ، لدى انقضاء الدولة السلف ، ما للدولة السلف من مال دولة لأن هذا المال سيصبح ، لولا ذلك ، متروكا وبلا مالك ؛ فشعور المال من المالك ، حتى لو حدث ، ليس مبررا للحق في الخلافة ، بل هو على أكثر تقدير مناسبة تتم فيها هذه الخلافة . وأيا كان الحال ، فان المتبع عمليا في العادة هو قسمة هذا المال بمقتضى اتفاقات خاصة تعقد بين الدول الخلف . فاتفاقية تسوية المسائل الاقتصادية الناشئة بمناسبة انحلال الاتحاد بين السويد والنرويج تتضمن الأحكام التالية في المادة ٧ :

" يقوم القنصل العام السويدى ببيع حق حيازة المباني القنصلية في لندن ، وهو الحق الذى اكتسب باسم ' الصندوق المشترك للقنصليات ' عام ١٨٧٧ والسارى حتى عام ١٩٤٥ ، والذى يتمتع به حاليا القنصل العام السويدى في لندن . ولا يكون البيع نهائيا الا بعد موافقة وزارتي الخارجية السويدية والنرويجية . وتقسم حصيلة البيع بالتساوى بين السويد والنرويج " . (٦٤٩)

(١٠) وبمناسبة حالة أقرب عهدا ، ذكر أحد المؤلفين أنه ، عند انحلال اتحاد روديسيا ونياسالاند عام ١٩٦٣ ، عقدت اتفاقات بشأن أيلولة الأملاك الواقعة خارج اقليم الاتحاد ، وبمقتضاها منحت روديسيا الجنوبية " دار روديسيا " في لندن ومنحت زامبيا " مقر المفوض السامي الروديسي " . (٦٥٠)

(١١) وتنص كل من الفقرة ١ (ب) من المادة ١٥ والفقرة ١ (ج) من المادة ١٦ على القاعدة الاساسية المتعلقة بمال الدولة المنقول ، التي تطبق بصورة ثابتة في كل مواد القسم ٢ من الباب

---

(٦٤٩) Descamps, Recueil international des traités du XXème siècle (1906), pp. 860 et seq.

(٦٥٠) D. P. O'Connell, op. cit., p.231 .

Digitized by UNOG Library

الأول من المشروع . وتقضي هذه القاعدة بأن ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط تلك الدولة المتصل بالاقليم (او الأقاليم) الذى تتناوله الخلافة (٦٥١) .

(١٢) ولما انفصلت باكستان عن الهند بمقتضى اتفاق وقع في ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٧ ، آلت كمية ضخمة من المواد ، معظمها أسلحة ، الى الهند التي تعهدت بأن تدفع لباكستان مبلغا معينا لانشاء مصانع للذخيرة (٦٥٢) . وعند انحلال اتحاد روديسيا ونياسالاند ، قسمت أصول مؤسسة الاصدار المشتركة وأرصدة الذهب واحتياطي العملات الاجنبية بنسبة حجم المبالغ المتداولة أو المحتفظ بها في كل من اقليمي الدولة السلف ، اللذين أضحى كل منهما دولة خلفا (٦٥٣) .

(١٣) وفي مجال السجلات المحفوظة ، نظمت اتفاقية ٢٧ نيسان/أبريل ١٩٠٦ بين السويد والنرويج قسمة محفوظات القنصليات التي كانت ملكا مشتركا قبل انحلال الاتحاد بين الدولتين . وقد نصت تلك الاتفاقية على مايلي :

"(١) . . . تسلم الوثائق المتعلقة بالشؤون النرويجية دون سواها ، وكذلك مجموعات القوانين النرويجية وغيرها من المنشورات النرويجية ، الى الممثل الدبلوماسي النرويجي المعتمد لدى البلد المعني . . ." (٦٥٤) .

ثم أوردت الاتفاقية في أعقاب تلك الفقرة قائمة بالقنصليات التي ستعود محفوظاتها الى السويد ، وتلك التي ستعود محفوظاتها الى النرويج .

وتنص المادة ١ من المعاهدة المعقودة في سيفر ، بين ايطاليا وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ودولة الصرب وكرواتيا وسلوفينيا ورومانيا ، في ١٠ آب/أغسطس ١٩٢٠ (٦٥٥) على مايلي :

" تتعهد الدول المتحالفة التي نقل أو سينقل اليها اقليم من أقاليم المملكة النمساوية الهنغارية السابقة ، أو التي نشأت نتيجة تفكك تلك المملكة ، بأن تعيد كل منها الى الأخرى ماقد يوجد في أقاليمها من الأشياء التالية :

"١ — المحفوظات ، والسجلات ، والخرائط ، وسندات الملكية ، وجميع أنواع الوثائق الخاصة بالادارات المدنية أو العسكرية او المالية أو القضائية او غيرها من ادارات الاقاليم المنقولة . . . " .

(١٤) وتنص كل من الفقرة ١ (ج) من المادة ١٥ والفقرة ١ (د) من المادة ١٦ على قاعدة مشتركة

---

(٦٥١) انظر الفقرة (١٥) اعلاه من التعليق التمهيدى على القسم ٢ .

(٦٥٢) D.P. O'Connell, op. cit., pp. 220-221 .

(٦٥٣) Ibid., p. 196 .

(٦٥٤) Descamps, op. cit., p. 1050 .

(٦٥٥) G. F. de Martens, ed., Recueil des Traités, 3rd series, vol. XIX, p.

Digitized by UNOG Library

تقضي بأن ينتقل الى الدولة أو الدول الخلف ، بنسبة منصفة ، مال الدولة السلف من مال دولة منقول خلاف المال المرتبط بنشاط تلك الدولة المتصل بالاقليم (أو الأقاليم) الذى تتناوله خلافة الدول. وهذه الاشارة الى الانصاف ، بوصفه عنصرا أساسيا من عناصر المضمون المادى لهذه الأحكام المتعلقة بتوزيع المال ، مما يكسبه بالتالي صفة قاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي ، كانت موضع شروح سبق ايرادها في الفقرات (١٧) ومايليها من التعليق التمهيدى على القسم ٢ من الباب الاول من هذا المشروع.

(١٥) وترد الأحكام التالية في اتفاقية تسوية المسائل الاقتصادية الناشئة بمناسبة انحلال الاتحاد بين السويد والنرويج (٦٥٦) :

"المادة ٦ — (أ) تشترى السويد من النرويج من جديد ... حصتها التي تمثل النصف من الاثاث الموجود في المفوضيات بالخارج والذى كان قد اشترى للحساب المشترك* . وينبغي أن يجرى تقييم تلك الاملاك بواسطة خبراء ويقدم الى وزارتي الخارجية السويدية والنرويجية لاقراره.

" (ب) يقسم ، دون تقييم مسبق ، الأثاث الموجود بالقنصليات ، الذى اشترى للحساب المشترك ، بين السويد والنرويج ، على النحو التالي :

" يؤول الى السويد أثاث القنصليات العامة في ...

" ويؤول الى النرويج أثاث القنصليات العامة في ... " .

(١٦) وكانت الممارسة الدبلوماسية التي اتبعتها بولندا حين أعيد تشكيلها كدولة لدى استعادتها أقاليم من روسيا ، وألمانيا ، والنمسا — هنغاريا ، هي أنها طالبت ، كما هو معروف ، بالحق ، داخل حدودها وخارجها على السواء ، في الممتلكات التي كانت ملك الاقاليم التي استعادتها ، أو التي أسهمت تلك الأقاليم في اقتنائها . وقد طالبت بولندا بأن تكون حصتها في تلك الممتلكات بنسبة اسهام الاقاليم التي استعادتها في تكوينها . غير أنه يبدو ان هذه القاعدة لم تتبع دائما في الممارسة الدبلوماسية. فعقب سقوط أسرة هابسبورغ الحاكمة ، طالبت تشيكوسلوفاكيا باسترداد عدد من سفن وقاطرات الملاحة في الدانوب. وصدر قرار تحكيمي في هذا الشأن (٦٥٧) وأثناء نظر الدعوى ، قدمت تشيكوسلوفاكيا مطالبة بالاعتراف لها بملكية جزء من مال بعض شركات الملاحة التي كانت ملكا للمملكة الهنغارية والامبراطورية النمساوية أو كانت تتلقى اعانة مالية منهما ، وذلك على أساس أن " هذه المصالح قد اشتريت بأموال أسهمت بها جميع البلدان التي كانت تشكل أجزاء من الامبراطورية

---

(٦٥٦) Descamps, op. cit., pp. 860 et seq.

(٦٥٧) Case of the cession of vessels and tugs for navigation on the Danube, Allied Powers (Greece, Romania, Serb-Croat-Slovene Kingdom, Czechoslovakia) V. Germany, Austria, Hungary and Bulgaria, Decision: Paris, 2 August 1921, Abritrator: Walker D. Hines (USA) (United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. I, pp. 97-212) .

Digitized by UNOG Library

النمساوية السابقة ومن المملكة الهنغارية السابقة ، وان تلك البلدان قد أسهمت في تلك المصالح بنسبة الضرائب التي دفعتها ومن ثم فهي مالكة لذلك المال بنفس تلك النسبة " (٦٥٨). وكان موقف النمسا وهنغاريا هو ، أولا ، أن ذلك المال ليس مالا عاما ، وهو المال الوحيد الذى يمكن أن ينتقل الى الدول الخلف ؛ وثانيا ، انه حتى اذا سلم بأن له هذه الصفة بسبب اسهام السلطات العامة اسهاما متفاوت الدرجات في تكوينه ، فان " المعاهدات لا تعطي تشيكوسلوفاكيا الحق في أموال عامة غير الاموال الواقعة في تشيكوسلوفاكيا " (٦٥٩) . ولم يفصل قاضي التحكيم في هذه المسألة ، على أساس أن أحكام المعاهدة لا تهيء له اختصاص الفصل فيها . وليس هناك تناقض بين هذا القرار وبين مبدأ الخلافة في المال العام الواقع في الخارج . فمن الجلي أن من سلطات الدول أن تستثني مبدأ ما من التطبيق بالطريق التعاقدى .

(١٧) وتنص الفقرة ٢ من المادة ١٥ على ان الأحكام الواردة في الفقرة ١ من المادة نفسها تنطبق حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة اخرى قائمة . وقد سبقت الاشارة الى هذه القاعدة في الفقرات (٥) و(٩) و(١٠) من التعليق على المادة ١٢ أعلاه ، حيث أقيم تمييز بين الحالة المعنية وبين الحالة التي تشملها أحكام المادة ١٢ ، وهي نقل جزء من اقليم الدولة . اما في مشروع ١٩٧٤ بشأن الخلافة في المعاهدات ، فقد عولجت الحالات التي تشملها كل من الفقرة ٢ من المادة ١٥ والمادة ١٢ في حكم واحد فريد ، اذ ان الامر كان يتعلق بتطبيق مبدأ واحد من مبادىء قانون المعاهدات على كلتا الحالتين ، وهو مبدأ قابلية الحدود التعاهدية للتغير . وأما في سياق خلافة الدول في غير المعاهدات ، فالحالتان تختلفان ، والأحكام القانونية التي تسوى بها احداهما لا بد أن تختلف عنها في الأخرى . وينشأ اختلاف الحالتين أساسا من الحاجة ، أو عدم الحاجة ، الى استشارة سكان الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول تبعا لسعة هذا الاقليم وعدد سكانه ، وبالتالي تبعا لأهميته السياسية والاقتصادية والاستراتيجية ، وكذلك تبعا للظروف المشحونة بالتوتر السياسي التي يغلب أن تصحب خلافة الدول في الحالة التي تتناولها الفقرة ٢ من المادة ١٥ . وكما سبق بيانه في الفقرتين (٩) و(١٠) من التعليق على المادة ١٢ ، فان الاختلافات التي تنجم عن ذلك على الصعيد القانوني ذات شقين : أولا ، في الحالة التي تتناولها الفقرة ٢ من المادة ١٥ ، حيث ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى ، لا يعطى الاتفاق بين الدولتين السلف والخلف الاولوية التي يحظى بها في المادة ١٢ المتعلقة بحالة نقل جزء من اقليم دولة ما الى دولة أخرى . وثانيا ، تقضي المادة ١٥ ، على عكس المادة ١٢ ، بأن تنتقل الى الدولة الخلف فئة ثالثة من مال الدولة المنقول ، هي مال الدولة السلف من مال دولة منقول خلاف المال المرتبط بنشاط تلك الدولة المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

---

(٦٥٨) المرجع نفسه ، ص ١٢٠ .

(٦٥٩) المرجع نفسه ، ص ١٢٠ و ١٢١ . (المقصود هنا هو المادة ٢٠٨ من معاهدة سان جرمان (British and Foreign State Papers, vol. 112,pp. 412 - 414 .) والمادة ١٩١ من معاهدة تريانو (المرجع نفسه) ، المجلد ١١٣ ، الصفحتان ٥٦٤ و ٥٦٥) .

Digitized by UNOG Library

(١٨) وأخيرا، تنص الفقرة ٣ من المادة ١٥ و الفقرة ٢ من المادة ١٦ على قاعدة مشتركة تقضي بأن القواعد العامة الواردة في هاتين المادتين لا تنطوي على مساس بأية مسألة متعلقة بانصاف التعويض قد تثور نتيجة لخلافة الدول . وهذا مثال آخر، يرد في القسم ٢ ، على قاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي تتضمن مفهوم الانصاف ، الذى سبق الحديث عنه في الفقرات (١٧) ومايليها من التعليق التمهيدى على هذا القسم . والقصد منه تأمين تعويض عادل لأية دولة خلف وكذلك أية دولة سلف تحرم من نصيبها المشروع نتيجة لأيلولة أموال معينة ، حصرا ، وحسب الحال ، الى الدولة السلف او الدولة أو الدول الخلف . فقد يحدث ، مثلا ، أن يقع جميع أو معظم ماللدولة السلف من أملاك ثابتة في ذلك الجزء من اقليمها الذى ينفصل عنها في وقت لاحق ليشكل دولة جديدة ، في حين يكون قد تم اقتناء تلك الأملاك بأموال الدولة السلف المشتركة . فاذا كان لهذا المال ، طبقا للفقرة ١ (أ) من المادتين ١٥ و١٦ ، أن ينتقل الى الدولة الخلف التي يقع في اقليمها ، فقد تجد الدولة السلف نفسها دون موارد ، أو دون موارد تكفي لبقائها ككيان قابل للصمود . وفي مثل هذه الحال ، ينبغي تطبيق القاعدة الواردة في الفقرتين المذكورتين تفاديا لهذه النتيجة غير المنصفة .

Digitized by UNOG Library

الفصل الخامس

قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية

١٠٦ — أوصت الفقرة ١ من قرار الجمعية العامة ٢٦٦٩ (د — ٢٥) المؤرخ في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠ بأن تقوم لجنة القانون الدولي بدراسة قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية بهدف انمائه التدريجي وتدوينه ، وبأن تنظر كذلك ، على ضوء برنامج عملها المقرر ، في مدى امكانية اتخاذ الاجراءات الضرورية بشأن هذا القانون بمجرد أن ترى محلا لذلك .

١٠٧ — وأدرجت اللجنة ، في دورتها الثالثة والعشرين التي عقدت عام ١٩٧١ ، موضوع " استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية " في برنامج عملها العام (٦٦٠) . ووافقت اللجنة أيضا على أن من الواجب للاضطلاع بدراسة موضوعية ، لقواعد القانون الدولي المتعلقة باستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية بغية انمائها وتدوينها تدريجيا على أساس عالمي ، جمع وتحليل جميع المواد المتصلة بالموضوع فيما يتعلق بممارسات الدول ، ولاحظت اللجنة أن كمية كبيرة من هذه المواد نشرت بالفعل في تقرير الأمين العام بشأن " المشاكل القانونية المتعلقة باستخدام الأنهار الدولية والانتفاع بها " (A/5409)(٦٦١) الذي أعد بناء على قرار الجمعية العامة ١٤٠١ (د — ١٤) المؤرخ في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٩ ، وفي سلسلة الأمم المتحدة التشريعية (٦٦٢) . وفي الفقرة ٢ من القرار ٢٦٦٩ (د — ٢٥) طلبت الجمعية العامة من الأمين العام المضي في الدراسة التي شرع فيها بمقتضى قرار الجمعية العامة ١٤٠١ (د — ١٤) لأجل اعداد " تقرير تكميلي " بشأن المشاكل القانونية المتعلقة بهذه المسألة ، " آخذا بعين الاعتبار التطبيقات الأخيرة لقانون المجاري المائية الدولية في ممارسات الدول وفي أحكام القضاء الدولي ، وكذلك الدراسات المشتركة بين الحكومات والدراسات غير الحكومية في هذا الموضوع (٦٦٣) " .

١٠٨ — أوصت الجمعية العامة في الفقرة ٥ ، القسم الأول من القرار ٢٧٨٠ (د — ٢٦) المؤرخ

---

(٦٦٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السادسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8410/Rev.1) ، الفقرة ١٢٠ (الحولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني ، (الباب الأول) ، الوثيقة A/8410/Rev.1 ، الفقرة ١٢٠) .

(٦٦١) سيصدر مطبوعا في حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) .

(٦٦٢) الأمم المتحدة ، النصوص التشريعية وأحكام الاتفاقيات المتعلقة باستخدام الأنهار الدولية في الأغراض غير الملاحية (منشور الأمم المتحدة ، رقم المبيع 63.V.4) .

(٦٦٣) حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقة A/8410/Rev.1 ، الفقرة ١٢١ .

Digitized by UNOG Library

في ٣ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧١ ، بأن " تبت — أي لجنة القانون الدولي — في ضوء برنامج أعمالها المقبلة ، في الأولوية التي ينبغي اعطاؤها لموضوع قانون استخدام الطرق المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية " .

١٠٩ — وقد أشارت اللجنة في دورتها الرابعة والعشرين المعقودة في ١٩٧٢ الى أنها تعتزم دراسة التوصية المتقدمة الصادرة عن الجمعية العامة عند مناقشة برنامج عملها الطويل الأجل . وفي تلك الدورة ، توصلت اللجنة الى نتيجة هي أن مشكلة تلوث المجاري المائية الدولية هي مشكلة ملحة جدا ومعقدة جدا في آن واحد وطلبت بناء على ذلك من الأمانة العامة الاستمرار في تجميع المواد المتعلقة بهذا الموضوع وخاصة بالنسبة لمشاكل تلوث مجاري المياه الدولية (٦٦٤) .

١١٠ — وفي الفقرة ٥ ، القسم الأول من القرار ٢٩٢٦ (د — ٢٧) المؤرخ في ٢٨ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٢ ، أحاطت الجمعية العامة علما بأن اللجنة تعتزم حين تبحث برنامج أعمالها الطويل الأجل ، أن تبت في الأولوية التي ينبغي اعطاؤها لهذا الموضوع . وبنفس القرار (الفقرة ٦ ، القسم الاول) رجت الجمعية العامة من الأمين العام أن يقدم ، في أقرب وقت ممكن ، الدراسة التي تتناول المشاكل القانونية المتعلقة باستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية والتي طلبتها الجمعية في القرار ٢٦٦٩ (د — ٢٥) ، وأن يقدم الى لجنة القانون الدولي في دورتها الخامسة والعشرين تقريرا تمهيديا عن هذه الدراسة .

١١١ — وعملا بقرار الجمعية العامة المشار اليه ، قدم الأمين العام الى اللجنة في دورتها الخامسة والعشرين ، تقريرا تمهيديا (٦٦٥) عما أحرز من تقدم في اعداد التقرير التحليلي الذي طلبته الجمعية .

١١٢ — أولت اللجنة ، في دورتها الخامسة والعشرين ، عناية خاصة لموضوع الأولوية التي يجب أن تعطى لهذا الموضوع . ونظرا الى أن الأمانة العامة ستقدم التقرير التحليلي المتعلق بالمجاري المائية الدولية (٦٦٦) الى الأعضاء في المستقبل القريب ، فقد رأت اللجنة أن يتم اتخاذ القرار الرسمي الخاص بالبدء في العمل المعلن بهذا الموضوع بعد أن تتاح للأعضاء الفرصة لاستعراض التقرير (٦٦٧) .

١١٣ — وبمقتضى الفقرة ٤ من القرار ٢٩٠٧ (د — ٢٨) المؤرخ في ٣٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٣ أوصت الجمعية العامة بأن تبدأ اللجنة في دورتها السادسة والعشرين عملها الخاص بقانون

---

(٦٦٤) حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفقرة ٧٧ .

(٦٦٥) حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/270 .

(٦٦٦) انظر أعلاه ، الفقرة ١٠٧ .

(٦٦٧) حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفقرة ١٧٥ .

Digitized by UNOG Library

استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية وذلك ، بجانب أمور أخرى ، باتخاذ التدابير الأولية المنصوص عليها في المادة ١٩ من نظامها الأساسي . كذلك طلبت الجمعية العامة بالفقرة ٦ من نفس القرار ، من الأمين العام استكمال التقرير التذييلي المطلوب في القرار ٢٦٦٩ (د — ٢٥) في وقت يسمح بتقديمه الى اللجنة قبل بداية دورتها السادسة والعشرين .

١٤ — وفي جلستها السادسة والعشرين عرض على اللجنة التقرير التذييلي الخاص بالمشاكل القانونية المتعلقة باستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية المقدم من الأمين العام بناء على قرار الجمعية العامة ٢٦٦٩ (د — ٢٥) (A/CN.4/274) (٦٦٨) .

١٥ — وبناء على التوصية الواردة في الفقرة ٤ من قرار الجمعية العامة ٣٠٧١ (د — ٢٨) أنشأت اللجنة ، في دورتها السادسة والعشرين لجنة فرعية تتألف من السيد كيرني (رئيسا) والسيد الياس ، والسيد شاهوفتش والسيد طبيبي والسيد ستي كامارا وكلفتها بأن تبحث المسألة وترفع تقريرا عنها الى اللجنة . وأقرت اللجنة الفرعية تقريرا قدمته الى اللجنة (A/CN.4/233) (٦٦٩) ونظرت اللجنة في تقرير اللجنة الفرعية في جلستها ١٢٩٧ المعقودة في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٧٤ وأقرته دون تغيير . وعينت اللجنة كذلك السيد ريتشارد كيرني مقررا خاصا لموضوع قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية .

١٦ — تناول تقرير اللجنة الفرعية أولا طبيعة المجاري المائية الدولية وبيّن أن المسألة الأولية التي تثور عند دراسة الجوانب القانونية لاستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية هي مسألة تحديد المجال الذي ينصرف اليه اصطلاح " المجاري المائية الدولية " . ولوحظ أن بعض المعاهدات المتعددة الأطراف التي عقدت مؤخرا والمتعلقة بالاستخدامات الدولية للمياه قد استعملت تعبير " حوض النهر " كمقياس لمجال التطبيق (٦٧٠) وقد استخدمت بعض الاتفاقات الأخرى التي

---

(٦٦٨) سيصدر مطبوعا في حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) .

(٦٦٩) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev.1) ، مرفق الفصل الخامس ، حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني ، (الباب الأول) ، الوثيقة (A/9610/Rev.1) ، مرفق الفصل الخامس .

(٦٧٠) تتعلق اتفاقية عام ١٩٦٣ المعقودة بين السنغال وغينيا ومالي وموريتانيا بأوجه الاستغلال العام " لحوض نهر السنغال " (انظر A/CN.4/274 ، الفقرات ٣٦ الى ٣٩) . وتنص المادة ١٣ على أن نهر السنغال ، بما في ذلك روافده ، " نهر دولي " . وتنص اتفاقية عام ١٩٦٤ المعقودة بين نفس الدول (المرجع السابق ، الفقرات ٤٥ الى ٥٠) على أن تكون اللجنة المشتركة بين الدول ، التي انشئت بمقتضى اتفاقية ١٩٦٣ ، مسؤولة ، بجانب أمور أخرى ، عن تجميع البيانات الأساسية المتعلقة بحوض النهر ككل واخطار الدول المطلة على النهر بكل المشروعات أو المشاكل المتعلقة باستغلال حوض النهر (المادة ١١) . كذلك عقدت في عام ١٩٦٣ بين تشاد وداهومي وساحل العاج وغينيا وفولتا العليا والكاميرون ومالي والنيجر ونيجيريا وثيقة بشأن الملاحة

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

عقدت في الفترة الأخيرة مفهوم حوض الصرف (٦٧١) . وقد لوحظ في هذا السياق ، أن اللجنة الفرعية للأنهار الدولية المنبثقة عن اللجنة الاستشارية القانونية الافريقية الاسيوية قد بنت عملها على مفهوم " حوض الصرف الدولي " (A/CN.4/274 وParas. 364-367) .

١١٧ — ومن ناحية أخرى ، أشار تقرير اللجنة الفرعية الى أن الاتفاقية الرئيسية المتعددة الأطراف التي تصدت لهذا الموضوع بالنسبة لأمريكا الجنوبية هي معاهدة حوض نهر بليت ، التي وقعت عليها الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبوليفيا في ٢٣ نيسان/ابريل ١٩٦٩ (المرجع السابق ، الفقرات من ٦٠ الى ٦٤) . وقد اتفقت الأطراف في هذا الاتفاق على أن تضم جهودها للعمل على تنسيق استغلال حوض نهر بليت ، ومناطق تأثيره المباشرة التي يمكن تحديدها ، والعمل كذلك على تحقيق التكامل الطبيعي لهذا النهر . وقد أشير في هذا الاتفاق الى أنه سيتم وضع مشروع لاتفاقات تنفيذية وصكوك قانونية تهدف الى تأمين استخدام موارد المياه بصورة معقولة ، وخاصة عن طريق تنظيم مجاري المياه واستخداماتها المتعددة على نحو تراعى فيه العدالة . وأحد هذه الاتفاقات هو " وثيقة أسنشيون " المعقود عام ١٩٧١ (المرجع السابق ، الفقرة ٣٢٦) . التي أرفق بها ٢٥ قرارا وقد سارت هذه القرارات شوطا أبعد في سبيل " العمل على تنسيق استغلال حوض نهر بليت وعلى تحقيق تكامله الطبيعي " (المرجع السابق ، الفقرة ٦١) . وفي القرار رقم ٢٥ ، الذي يتناول استخدام الأنهار الدولية اتخذ مفهوم الأنهار الدولية المتتالية ، والأنهار الدولية المتلاصقة

(تابع الحاشية ٦٧٠)

والتعاون الاقتصادي بين دول حوض النيجر (المرجع السابق للفقرات من ٤٠ الى ٤٤) وهي تنص على أن استخدام نهر النيجر ، وروافده وروافده الفرعية ، مباح لجميع الدول الواقعة على ضفتي النهر فيما يتعلق بالجزء في حوض نهر النيجر الذي يقع في أراضيها دون أساس بحقوق السيادة المقررة لها طبقا للمبادئ المنصوص عليها في الوثيقة وبالطريقة التي تحدد في اتفاقات خاصة تالية (المادة ٢) .

(٦٧١) تهتم اتفاقية نوعية المياه للبحيرات العظمى المعقودة عام ١٩٧٢ بين كندا والولايات المتحدة الامريكية بمياه حدود شبكة البحيرات العظمى (A/CN.4/274 Para.106) على أنه رؤى من الضروري لتحسين نوعية مياه الحدود ، أن توضع برامج لتقليل التلوث الناتج من صرف الفضلات ، والمصادر الصناعية وأنشطة الاستغلال الزراعية وأنشطة استغلال الغابات وغير ذلك من أنشطة استخدام الأراضي (المادة الخامسة) في شبكة البحيرات العظمى بأكملها ، التي تعرف بأنها " جميع القنوات والأنهار والبحيرات وغير ذلك من المسطحات المائية الواقعة في حوض صرف نهر سانت لورنس . . . " ، المادة الاولى (د) ، وتتضمن الاتفاقية والنظام الأساسي المعقودين عام ١٩٦٤ بين تشاد والكاميرون والنيجر ونيجيريا ، بشأن استغلال حوض نهر تشاد (المرجع السابق ، الفقرات من ٥ الى ٥٦) على أن استغلال الحوض وخاصة استخدام المياه السطحية والجوفية يجب أن يفهما بأوسع معنى . وهما يشيران خاصة الى احتياجات الاستغلال المنزلي والصناعي والزراعي واستغلال

(يتبع)

Digitized by UNOG Library

كأساس لحل المشاكل القانونية . واستخدمت بعض الاتفاقات الثنائية الأخرى التي عقدت مؤخرا في أمريكا الجنوبية ، مصطلحات متباينة فيما يتعلق بمشاكل التلوث والاستخدام (٦٧٢) .

١١٨ — وأشار التقرير أيضا الى قرار معهد القانون الدولي بشأن " استخدام المياه الدولية في غير الملاحية (في غير أغراض الملاحة) " (١٩٦١) (٦٧٣) الذي أخذ بمفهوم الحوض الهيدروغرافي باعتباره مرادفا " للمجاري المائية (٦٧٤) " .

(تابع الحاشية ٦٧١)

منتجات النهر النباتية والحيوانية (النظام الأساسي ، المادة ٤) . وفي هذه الحالة ، يمكن أن يكون للفظ " حوض " ، بسبب ادراج المياه الجوفية ، معنى أوسع قليلا وأن يكون المقصود به مماثلا لما يقصد بتعبير " حوض الصرف " .

(٦٧٢) تنص الوثيقة المعقودة عام ١٩٧١ بين الارجنتين وشيلي " اتفاق سنتياغو بشأن الأحواض الهيدرولوجية " (المرجع السابق ، الفقرة ٣٢٧) على ما يأتي : " تتجنب الأطراف تلويث شبكات انهارها وبحيراتها بأي طريقة من الطرق " (الفقرة ٢ من الوثيقة) . وبالنسبة للاستخدام ، استخدمت عبارات " أماكن الامتداد المتماسة للأنهار الدولية " ، " والبحيرات المشتركة " ، " والأنهار الدولية المتعاقبة " (الفقرات من ٣ الى ٥ من الوثيقة) ويستفاد من هذا أن المجال المقصود فيما يتعلق " بالتلوث " أوسع من المجال المقصود فيما يتعلق بالاستخدامات .

(٦٧٣) حولية معهد القانون الدولي ، ١٩١١ (باريس) ، المجلد ٢٤ ، الصفحات من ٣٦٥ الى ٣٦٧ . وللاطلاع على الترجمة الانكليزية للنص ، انظر ف . بيربر ، الأنهار في القانون الدولي (لندن ، ستيفنس ، ١٩٥٩) ، الصفحة ٢٧ F. Berber Rivers in International Law (London Stevens 1959) P 27 .

(٦٧٤) تنص المادة الأولى من القرار على ما يأتي :

" تطبق القواعد والتوصيات الحالية على استخدام المياه التي تشكل جزءا من مجرى مياه أو حوض هيدروغرافي يمتد في أراضي دولتين أو أكثر " .

وتنص المادة الثانية على ما يأتي :

" لكل دولة الحق في استخدام المياه التي تعبر أراضيها أو تحاذيها ، وذلك مع مراعاة القيود التي يفرضها القانون الدولي ، وخاصة القيود الناتجة عن الأحكام التالية :

" وهذا الحق مقيد بحق الاستخدام المقرر للدول الأخرى التي لها مصلحة في نفس المجاري المائية أو الحوض الهيدروغرافي " .

Digitized by UNOG Library

١١٩ — وأشير كذلك الى أن جمعية القانون الدولي قد أعدت ، في مؤتمرها المعقود في هلسنكي عام ١٩٦٦ ، مجموعة من المواد بشأن استخدام مياه الأنهار الدولية (قواعد هلسنكي) ، والى أن هذه المواد بنيت على مفهوم " حوض الصرف الدولي (٦٧٥) " .

١٢٠ — نظرا للاختلافات الموجودة في الممارسة العملية ومن الناحية النظرية ، اقترح التقرير أن يطلب من الدول التعليق على الأسئلة التالية :

" ألف — ما هو المجال المناسب لتعريف مجرى الماء الدولي ، في دراسة تتعلق بالجوانب القانونية لاستخدامات المياه العذبة من جهة وتلوث المياه العذبة من جهة أخرى ؟

" باء — هل يصلح المفهوم الجغرافي لحوض الصرف الدولي أساسا لدراسة تتعلق بالجوانب القانونية لاستخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية ؟

" جيم — هل يصلح المفهوم الجغرافي لحوض الصرف الدولي أساسا لدراسة تتعلق بالجوانب القانونية لتلوث المجاري المائية الدولية ؟

١٢١ — ذكر تقرير اللجنة الفرعية أن هناك سؤالا آخر لا بد أن ينظر فيه هو : ما هي الأنشطة التي يتضمنها تعبير " الاستخدام في غير الأغراض الملاحية " . وجاء في التقرير أن المياه العذبة تستخدم في أغراض عديدة وأن حصر هذه الأغراض في قائمة لا تغفل منها شيئا أمر ليس مستحيلا وحسب بل غير ضروري . وأعم تصنيف يمكن ذكره في هذا الصدد هو أن يفرق بين الاستخدامات بحسب ما اذا كانت (أ) زراعية أو (ب) تجارية وصناعية أو (ج) اجتماعية ومنزلية . وقد تناولت المناقشة الفئات الفرعية المختلفة التي تنطوي عليها هذه المجموعات . وبالاضافة الى ذلك أشير الى أن بعض الاستخدامات تثير مشاكل تتعلق بالتحات . وبالنظر أيضا الى الأخطار والخسائر الجسيمة التي تنتج عن الفيضان ، فان أي دراسة للجوانب القانونية لمجاري المياه الدولية ستكون ناقصة اذا لم تتعرض لبحث هذه المشكلة .

١٢٢ — وأشير أيضا الى أن قصر دراسة اللجنة على موضوع " الاستخدام في الأغراض غير الملاحية " يسبب بعض الصعوبات . ذلك أن من غير الممكن — فيما يبدو — بحث استخدام الاغراض غير الملاحية دون أن يؤخذ في الاعتبار تأثير هذا الاستخدام على الملاحة . لذلك سيكون من قصر النظر ألا يقام وزن لتأثير الملاحة على الاستخدام في الأغراض غير الملاحية . وعلى سبيل المثال فان استخدام المجرى المائي لتعويم الأشجار المقطوعة لا يتفق مع استخدامه للملاحة ما لم يكن هناك

---

(٦٧٥) عرف هذا الاصطلاح في المادة الثانية كالآتي :

" حوض الصرف الدولي هو منطقة جغرافية تمتد في دولتين أو أكثر وتحدد معالمها حدود خط تقسيم المياه لشبكة المياه ، بما في ذلك المياه السطحية والجوفية ، التي تصب في مستودع نهائي مشترك .

جمعية القانون الدولي ، تقرير المؤتمر الثاني والخمسين ، هلسنكي ، ١٩٦٦ (لندن ، ١٩٦٧) الصفحات من ٤٨٤ الى ٤٨٥ .

Digitized by UNOG Library

اشراف دقيق نظرا لأخطار التصادم كذلك فان استخدام المجارى المائية لانتاج الكهرباء لا يتفق مع استخدامها للملاحة ، لأن السد يعوق مسار السفن ما لم تنشأ أهوسة تسمح للسفن بالدوران حوله .

٣٣ ـ وانتهى التقرير الى أن الآثار الرئيسية لمختلف استخدامات المجارى المائية تتمثل فى كونها تغير كمية المياه المتاحة ، ومعدل تدفق المياه ونوعية المياه . وكل صور التأثير هذه مترابطة . فتخفيض نوعية المياه مثلا ، يمكن أن تترتب عليه عدة آثار فيما يتعلق بالرى من بينها تقليل كمية المياه الصالحة المتاحة ، لأن انخفاض نوعية المياه قد يحتم استخدام كمية أكبر من المياه لاحداث نفس الأثر. ونظرا الى أن كمية المياه المتاحة محدودة ، فمن الواضح أيضا أن زيادة الطلب ، وهى حالة لا مفر منها نتيجة لازدياد عدد السكان ، تؤدى الى قيام منافسة بين مختلف الاستخدامات للحصول على المياه المتاحة . ونظرا الى أن أوجه الاستخدام قد تكون متعارضة على الصعيدين القومى والدولى ، فقد اقترح التقرير أن تطلب آراء الدول بخصوص نطاق الاستخدامات التى ينبغى أن تأخذها اللجنة فى حسبانها وبشأن ما اذا كانت هناك مشاكل خاصة تحتاج الى بحث . وأوصى التقرير بأن توجه الأسئلة الآتية الى الدول :

" دال ـ هل تتخذ اللجنة الاطار التالى لاستخدامات المياه العذبة كأساس لدراستها :

(أ) الاستخدامات الزراعية

١ ـ الرى

٢ ـ الصرف

٣ ـ التخلص من الفضلات

٤ ـ انتاج الغذاء المائى

(ب) الاستخدامات الاقتصادية والتجارية

١ ـ انتاج الطاقة (الهيدروكهربائية والنووية والميكانيكية)

٢ ـ الصناعة التحويلية

٣ ـ البناء

٤ ـ النقل عدا الملاحة

٥ ـ تعويم الأشجار المقطوعة

٦ ـ التخلص من الفضلات

٧ ـ الاستخراج (التعدين ، انتاج النفط ، الخ .)

(ج) الاستخدامات المنزلية والاجتماعية

١ ـ الاستخدامات الاستهلاكية (الشرب ، التبريد ، الغسيل ، غسيل الملابس ، الخ .)

Digitized by UNOG Library

٢ — التخلص من الفضلات

٣ — الاستخدامات الترويحية (السباحة ، الرياضة ، صيد السمك ، رکوب الزوارق ، الخ .)

" هاء — هل هناك استخدامات أخرى يجب ادراجها ؟

" واو — هل ينبغي أن تتعرض اللجنة في دراستها لمشاكل التحكم في الفيضان والتعلية .

" زاى — هل ينبغي أن تأخذ اللجنة في دراستها بعين الاعتبار مسألة التأثير المتبادل بين الاستخدام لغرض الملاحة والاستخدامات الأخرى .

١٢٤ — ثم تعرض تقرير اللجنة الفرعية لموضوع تنظيم العمل . وأشير الى أن من الممكن التركيز أولا على مسألة النوعية أي على مشاكل التلوث ، أو على مسألة الكمية ، على أنه اذا تقرر البدء بأحد المسألتين فليس معنى ذلك ضرورة تأجيل النظر في المسألة الأخرى برمتها . فتقرير مبادئ التخلص من الفضلات يمكن مثلا أن يكون ذا أثر مباشر على الاستخدامات الأخرى للمياه . ومضى التقرير يقول ان مسألة ما اذا كان الواجب البدء بدراسة موضوع أوجه الاستخدام بشكل عام أو بدراسة مشكلة التلوث مسألة دقيقة . ان المتاح من ممارسات الدول فيما يتعلق بالاستخدامات العامة ، كاستخدام الماء في الانتاج الهيدروكهربائي وفي الري أكثر الى حد ما من المتاح من الممارسات التي تتعلق بالتخلص من الفضلات . ومن الناحية الأخرى ، فان التخلص من الفضلات استخدام يؤثر على جميع الاستخدامات الأخرى للمياه العذبة ، سواء كعنصر أساسي للاستخدام ، كما هو الحال بالنسبة للري وللانتاج الصناعي ، الخ ، أو بجعل الماء غير صالح للاستخدام ، كما هو الحال بالنسبة لأغراض الترويح أو الاستخدام المنزلي ، اذا حدث التلوث نتيجة لمواد كيميائية أو فضلات مشعة خطرة . ويبدو أن هذا يهيئ فرصة أفضل نوعا ما لاستنباط مبادئ عامة ويجعل من المفيد التصدي لهذا الموضوع كمرحلة أولى . ولهذه الأسباب فان التقرير يوصي بأن يطلب من الدول الاجابة على السؤال الآتي :

" حاء — هل تفضل أن تبدأ اللجنة ببحث مشكلة تلوث المجاري المائية الدولية في المرحلة الأولى من دراستها .

١٢٥ — وأخيرا ناقش التقرير ضرورة التعاون مع الوكالات الأخرى في معالجة هذا الموضوع . لقد انتجت الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى مادة تقنية وعلمية ضخمة في مجال استخدامات المياه العذبة . وتجرى مثل هذه الدراسات حاليا كما يجرى العمل بصورة مستفيضة ومتعمقة في كثير من الميادين المتعلقة بالتلوث كنتيجة لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية ، الذي عقد في استكهولم عام ١٩٧٢ وكذلك لانشاء برنامج الأمم المتحدة لشؤون البيئة . وحث تقرير اللجنة الفرعية اللجنة على الاستفادة من هذه الدراسات الى أقصى حد في عملها كما حث على اتخاذ الخطوات اللازمة لابلاغ جميع المنظمات الدولية التي تضطلع بدراسات تتعلق بالمجاري المائية الدولية بالعمل القانوني الذي تقوم به اللجنة ولطلب معاونتها في هذا العمل . وقد أشير موضوع آخر هو ما اذا كانت الجوانب التقنية والعلمية والاقتصادية لهذا المجال من مجالات الدراسة معقدة بدرجة تقتضي وضع مبادئ قانونية فعالة ، واتخاذ خطوات خاصة لكي تتلقى اللجنة مشورة تقدم بها

Digitized by UNOG Library

وتحقق أكبر فائدة . واقترح في هذا الخصوص أن تؤخذ في الاعتبار سابقة لجنة الخبراء التي أنشئت لمساعدة اللجنة في بحث بعض جوانب قانون البحار والاتفاقيات المتعلقة به . وأوصى التقرير بأن يوجه السؤال التالي الى الدول :

" طاء — هل من الواجب اتخاذ ترتيبات خاصة لكي تزود اللجنة بالمشورة التقنية والعلمية والاقتصادية التي سيحتاج اليها الأمر وذلك مثلا عن طريق انشاء لجنة خبراء ؟ "

١٢٦ — اتخذت الجمعية العامة في دورتها التاسعة والعشرين القرار ٣٣١٥ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٤ وأوصت لجنة القانون الدولي في الفقرة ٤ (هـ) من القسم الاول من هذا القرار :

" بأن تواصل دراستها لقانون استخدام الطرق المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية ، آخذة بعين الاعتبار قرار الجمعية العامة ٢٦٦٩ (د — ٢٥) المؤرخ في ٨ كانون الاول / ديسمبر ١٩٧٠ ، وقرارها ٣٠٧١ (د — ٢٨) المؤرخ في ٣٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٣ ، والقرارات الأخرى المتعلقة بأعمال لجنة القانون الدولي في هذا الموضوع ، والملاحظات الواردة من الدول الأعضاء عن المسائل المشار اليها في مرفق الفصل الخامس من تقرير اللجنة " .

ودعا الأمين العام بمذكرة دورية مؤرخة في ٢٢ كانون الثاني / يناير ١٩٧٥ الدول الأعضاء التي توافاته ، في موعد غايته ١١ تموز / يوليه ١٩٧٥ ، ان أمكن ، بتعليقاتها الخاصة باستبيان اللجنة المشار اليه في الفقرة السابقة من قرار الجمعية العامة ٣٣١٥ (د — ٢٩) .

١٢٧ — وردت الاجابات على مذكرة الأمين العام المشار اليها اعلاه من حكومات الدول الآتية : الارجنتين وأسبانيا والكوادور والمانيا (جمهورية — الاتحادية) وأندونيسيا وباكستان والبرازيل وبربادوس وبولندا والسويد وفرنسا والفلبين وفنزويلا وفنلندا وكندا وكولومبيا والنمسا ونيكاراغوا وهنغاريا وهولندا والولايات المتحدة الامريكية . وفي الوثيقة (A/CN.4/294 and Add.1) (٦٧٦) ، جمعت اجابات هذه الدول ، بعد قسم تال يحتوي على تعليقات وملاحظات عامة أبدتها الدول التي قامت بالرد من واقع الاجابات المتعلقة بالاسئلة المحددة .

١٢٨ — وفي التعليقات العامة التي قدمتها الدول ، أكبر عدد منها على أهمية عملية وضع المبادئ القانونية التي تحكم استخدامات المجاري المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية . وأثارت الاسئلة الثلاثة الأولى ، التي تتعلق بالنطاق الذي يجب أن ينصرف اليه تعبير " المجاري المائية الدولية " مناقشات كثيرة في الاجابات الواردة ، واقترن عدد كبير من الدول أن تستند دراسة استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية الى التعريف التقليدي للنهر الدولي . وقد ورد البيان الكلاسيكي لهذا التعريف في الوثيقة النهائية لمؤتمر فيينا المؤرخة في ٩ حزيران / يونيه ١٨١٥ . وتنص المادة ١٠٨ من هذه الوثيقة النهائية على ما يأتي :

---

(٦٧٦) سيصدر مطبوعا في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني .

Digitized by UNOG Library

" تتعهد الدول التي يفصل اراضيها أو يمر بها نهر صالح للملاحة بأن تنظم ، بالاتفاق فيما بينها ، جميع الأمور التي تتعلق بالملاحة في هذا النهر . وتعين الدول المذكورة لهذا الغرض مفوضين يجتمعون في موعد لا يجاوز ستة أشهر من اختتام أعمال المؤتمر . ويتخذ هؤلاء المندوبون كأساس لاعمالهم ، المبادئ التي تقررها المواد الآتية (٦٧٧) " .

وأيدت اسبانيا والاكوادور والبرازيل وبولندا وكولومبيا والنمسا استخدام هذا التعريف التقليدي دون تحفظ كما جهدت دراسة مسألتي استخدامات المجاري المائية الدولية وتلوثها .

١٢٩ — وافقت اندا أيضا على استخدام المفهوم التقليدي ، ولكنها أشارت الى " أن التعريف القانوني يجب أن يكون نقطة بداية عملية لا عاملا مقيدا يمنع دراسة أي وحدة جغرافية مناسبة عند بحث المشاكل المعينة والمحددة (٦٧٨) وعند مناقشة نقطة الانطلاق ، هذه ، التي تتعلق بالتعريف بصدد أوجه الاستخدام والتلوث ، اضافت اندا أن " استخدام تعريف جغرافي ضيق كنقطة بداية لن يجب أن يحول دون بحث حوض من أحواض الصرف الطبيعية أو وحدة وايفية بالوصف السابق كلما سمحت بذلك ظروف الحالة (٦٧٩) " .

١٣٠ — واقترحت جمهورية المانيا الاتحادية أيضا استخدام التعريف المستمد من الوثيقة النهائية لمؤتمر فيينا خاصة فيما يتعلق بالتلوث . واعتبرت هذه الدولة أن نفس التعريف يصلح لاجراء دراسة للاستخدامات مع التحفظ التالي :

" لا يجب أن يغيب عن البال مع ذلك أن توفير المياه للبلدان التي تقع أسفل المجرى المائي قد يعتمد على سحب المياه من أحد الروافد القومية بقدر ما يعتمد على المجرى المائي الدولي المعني ، وقد يكون من المفيد لذلك جعل الدراسة القانونية المتعلقة بموضوع الكمية تمتد لتشمل جوانب حوض النهر ككل ، مع أخذ حقوق السيادة للدول الواقعة على ضفتي النهر في الحسبان الكامل .

" وقد عقدت عدة معاهدات تتعلق بأحواض الأنهار تمشيا مع هذا المبدأ ، وخاصة في مجال القانون الافريقي (٦٨٠) " .

---

(٦٧٧) للرجوع الى النص الفرنسي انظر : G.F. de Martens, Nouveau receuil de traités, vol. II, p.427.

(٦٧٨) A/CN.4/294 الصفحة ١٧ .

(٦٧٩) المرجع السابق ، الصفحة ٣٥ .

(٦٨٠) المرجع السابق ، الصفحة ٣٨ .

Digitized by UNOG Library

١٣١ — ومن الطريف ملاحظة أن فرنسا قد اتخذت وجهة نظر معارضه .

" وفيما يختص باستخدام مجرى المياه ، فمن غير المستساغ الأخذ بمفهوم للطريق المائي غير مفهوم المجرى المائي الدولي .

" أما بخصوص تلوث الطريق المائي ، من الجهة الأخرى ، فمن الممكن قبول مفهوم حوض الصرف لغرض دراسة التدابير التي يجب اتخاذها ، باستثناء طرق الاشراف التي قد يقتضي فرضها على مستوى الدولة الواحدة . ومع ذلك ، وللأسباب التي تم شرحها بتفصيل أكبر في القسم الثالث ، فان الحكومة الفرنسية لا تعتبر أنه من المستصوب في الظروف الحالية أن تضطلع لجنة القانون الدولي بدراسة تتعلق بتلوث المجارى المائية "(٦٨) .

وأعربت نيكارافوا عن آراء قريبة من آراء لفرنسا فيما يتعلق بالاستناد الى مفهوم حوض الصرف بالنسبة للتلوث وقدمت نصا أكثر تفصيلا الى حد ما للتعريف التقليدى المتعلق بالاستخدامات .

١٣٢ — والدول التي أبدت اتخاذ مفهوم حوض الصرف كاساس لتحديد مجال عمل اللجنة بشأن استخدامات المجارى المائية الدولية هي الأرجنتين وأندونيسيا وباكستان وبربادوس والسويد والفلبين وفنلندا وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية . واقترحت هولندا أن يتضمن أى تعريف لمجال عمل اللجنة المياة التي تشوبها ملوحة .

١٣٣ — وأبدت هنغاريا الرأى الآتي :

" (أ) ليس هناك تعبير جغرافي يبلغ من العمومية حدا يسمح باستخدام لوصف جميع العلاقات القانونية المتصلة بالمياة أو بحوض الصرف الموجودة في اقليم أكثر من دولة ؛

" (ب) ان تعبيرات " النهر الدولي " ، و " حوض الصرف الدولي " ، " ومياة الحدود " تعبيرات جغرافية محددة بدقة ويمكن شرحها بسهولة . لذلك فلا داعي لدراسة معنى هذه التعبيرات ، والمسألة التي تستحق الدراسة هي معرفة التعبير المناسب لتنظيم بعض العلاقات القانونية .

" ويمكن اقتراح النقاط الآتية لتصنيف هذه العلاقات القانونية :

' ١ ' استغلال المياة بصورة تؤثر على كمية المياه ونوعيتها ؛

' ٢ ' طرق الاستغلال الأخرى للمياه ؛

' ٣ ' تعاون الدول المتجاورة أو التي تقع على نفس حوض الصرف ، في استخدام المياة " (٦٨٢) .

وشرح أساس هذا الموقف بتحليل مفهوم الوحدة الهيدرولوجية تحليلا مفصلا .

---

(٦٨١) المرجع السابق ، الصفحة ٢٠ .

(٦٨٢) المرجع السابق ، الصفحة ٢٥ .

Digitized by UNOG Library

١٣٤ — وقدمت فنزويلا هي الاخرى تحليلا متعمقا لمختلف جوانب استخدامات المياه العذبة . ويفرق هذا التحليل بين المعايير الجغرافية والمعايير الاجتماعية الاقتصادية والمعايير القانونية بمعرض تحديد ماهية المجارى المائية الدولية ، ويخلص الى ان نطاق تعريف المجرى المائي الدولي يمكن ، متى تعلق الامر بالاتفاقات والاتفاقيات التي لها قيمة تأسيسية ، ان يكون اضيق نطاقا اذ أنه ، مثلا ، لا يتناول حوض الصرف بأكمله . وبالنسبة للاستخدامات والتلوث ، جاء في رد فنزويلا ما يأتي :

" ما من شك ، من وجهة النظر التقنية ، في ان حوض الصرف — كمفهوم جيومورفولوجي بحت — هو الاساس السليم لدراسة المشاكل المتعلقة بموارد المياه ، وبالتالي ، لدراسة الجوانب القانونية لاستخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية . ومع هذا ، يجب اعادة التأكيد على التحفظ الآتي : لا داعي ، من ناحية ، لاستخدام حوض الصرف بمعناه الجغرافي كأساس لتطبيق نظام دولي في المستقبل ، ومن الناحية الاخرى ، يمكن تطبيق القواعد الدولية فقط او بشكل خاص على الحالات التي تنطوى على غبن مباشر او واضح او على ميزة غير عادلة ، لواحد ممن يستخدمون المجرى المائي ."

" . . . .

" طالما ان تلوث مجارى المياه الدولية يمكن ان يكون راجعا الى اسباب غير سبب استخدام المياه السطحية لحوض الصرف او الى عوامل اخرى ، او الى استخدام او تلوث المياه الجوفية لاحواض الصرف والتي من غير الضرورى ان تكون متطابقة مع مياه السطح ، فالواجب ان يكون اساس الدراسة التقنية تلوث مجارى المياه الدولية وكذلك ، بالتالي ، دراسة الجوانب القانونية ، هذا التلوث ، اوسع من الاساس المتمثل في حوض الصرف دون غيره ." (٦٨٣)

١٣٥ — وكانت الاجابات على الاسئلة المتعلقة بمختلف استخدامات المياه العذبة التي يجب ان تشملها دراسة اللجنة تؤيد بشكل عام الاطار المقترح للاستخدامات (٦٨٤) . وقدم عدد من الدول اقتراحات لتحسين المصطلحات . وقدمت كل من اندونيسيا والبرازيل وبولندا وجمهورية المانيا الاتحادية وفنزويلا ونيكاراغوا اقتراحات بشأن اعادة تنظيم اطار العمل . ولن تقتضي هذه الاقتراحات مع ذلك اجراء تغيير اساسي في قائمة الاستخدامات . وقد اقترح عدد من الاستخدامات الاضافية ردا على السؤال " هاء " (٦٨٥) . وكان من بين البنود الاضافية المقترحة صيد السمك التجارى واستغلال المحاجر ومراقبة الاستزراع المائي وتربية الحيوان والتلوث الناتج عن الشحن الداخلي وتصريف المواد الرسوبية والغابات ، وتبدد الحرارة .

١٣٦ — وايدت جميع الدول التي اجابت على الاسئلة ، ماعدا فرنسا ، ادراج مشكلتي مكافحة الفيضان والتحات في دراسة اللجنة . واقترحت بولندا ان تؤخذ مشكلة حركة كسارة الحجارة بعين الاعتبار ايضا . واضافت اسبانيا مسائل الصرف او استصلاح الاراضي غير الصحية او المستنقعات .

---

(٦٨٣) المرجع السابق ، الصفحتان ٤١ و ٤٧ .

(٦٨٤) انظر ، اعلاه ، الفقرة ١٢٣ .

(٦٨٥) المرجع السابق .

Digitized by UNOG Library

كذلك كان هناك اجماع ، في الاجوبة على السؤال "زاى" (٦٨٦) ، على ضرورة أخذ التأثير المتبادل بين استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض الملاحية واستخداماتها الاخرى في الحسبان .

١٣٧ — أجابت عشرون دولة على السؤال "حاء" المتعلق بمسألة ما اذا كان من الواجب ان تعطى مشكلة التلوث اولوية في دراسة اللجنة . ورأت ثلاث عشرة دولة ان موضوع الاستخدامات يجب ان يدرس اولا . واشار عدد كبير من تلك الدول الى ان التلوث يحدث نتيجة للاستخدام في كثير من الحالات وان في الامكان دراسة الاثار الملوثة في نفس الوقت الذى يبحث فيه موضوع الاستخدام المعين الذى يسبب التلوث . واقترحت ست دول البدء بمشاكل التلوث كخطوة اولى في الدراسة . وعلى الرغم من ان السويد والولايات المتحدة الامريكية عبرتا عن تأييدهما لفكرة البدء بدراسة التلوث ، الا انهما لم تبديا اعتراضا على الجمع بين دراسة الاستخدامات ودراسة التلوث . واقترحت هنغاريا ان تمنح اولوية ككل من مشكلة التلوث ودراسة كيفية صيانة احتياطي الماء .

١٣٨ — وكان السؤال الاخير هو ما اذا كان من الواجب اتخاذ ترتيبات خاصة لتمكين اللجنة من الحصول على المشورة التقنية والعلمية والاقتصادية وذلك مثلا بانشاء لجنة خبراء . وابدت ثماني عشرة دولة من بين الدول العشرين التي اجابت على هذا السؤال تأييدها لانشاء فريق من الخبراء لمساعدة اللجنة في عملها اذا وجدت اللجنة ان هناك حاجة الى هذه المساعدة لاتمام عملها بنجاح . وذكر عدد من الدول الاخرى انه لا يبدو ان هناك حاجة في الوقت الحاضر لانشاء مثل هذا الفريق فورا . واقترح بعض الدول ان يبذل كل مجهود ممكن لاستخدام الموارد المتاحة للامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة .

١٣٩ — وقدم المقرر الخاص في الدورة الحالية تقريره الاول (٦٨٧) (A/CN.4/295) عن قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية وكرس التقرير لدراسة الاجابات التي قدمتها الحكومات على الاستبيان والنتائج التي يمكن الخروج بها منها فيما يتعلق بمجال واتجاه العمل الخاص بمجارى المياه الدولية . وبالنظر الى الاتفاق الكبير في الاجابة على الاسئلة من "دال" الى "طاء" (٦٨٨) والى ما لوحظ من وجود اختلافات كبيرة بين الاجابات على الاسئلة "الف" و"باء" و"جيم" (٦٨٩) ، التي تتعلق بمجال عمل اللجنة ، كرس الجزء الاكبر من التقرير لمناقشة تعبير "المجارى المائية الدولية" من حيث مضمونه .

١٤٠ — واقترح التقرير ان يحسب حساب الخصائص الطبيعية للمياه عند دراسة كيفية تحديد نطاق البحث في الجوانب القانونية لاستخدامات المجارى المائية الدولية . وأشار التقرير ايضا الى ان

---

(٦٨٦) المرجع السابق .

(٦٨٧) سيصدر مطبوعا في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني .

(٦٨٨) انظر اعلاه ، الفقرات ١٢٣ الى ١٢٥ .

(٦٨٩) انظر اعلاه ، الفقرة ١٢٠ .

Digitized by UNOG Library

هناك، فرقا حقيقيا بين الحالة التي تنتهي فيها سلطة الدولة عند نقطة على اليابسة والحالة التي تنتهي فيها هذه السلطة عند نقطة في الماء ولا يتعلق الفرق بمفهوم السلطة بل بتطبيق هذا المفهوم على الظواهر الطبيعية . ان الدولة "أ" يمكن ان تطلب عدم صناعة الجعة في اراضيها . وهي تفعل ذلك بممارسة سلطتها الخاصة وبغض النظر عما اذا كانت الجعة تخمّر في الدولة "ب" ام لا . ومع هذا ، فان تحريم الدولة "أ" لالقاء النفط في مياه بحيرة يقع جزء منها في جانب الدولة "أ" من الحدود لا يمكن ان يحدث اثره اذا لم تقم الدولة "ب" على الجانب الاخر من البحيرة ، هي الاخرى ، بمنع تصريف النفط في البحيرة ، فان الخصائص الطبيعية للسوائل والحركات الطبيعية للمياه سوف تؤدى الى عبور بعض كميات النفط للحدود . كذلك ، فان تحريم الدولة "أ" بتخفيض مستوى الماء في نهر يقع على الحدود لا يحدث اثره اذا لم يكن مستخدمو المياه في الدولة "ب" على الجانب الاخر من النهر يخضعون لاى قيد فيما يتعلق لكمية المياه التي يمكنهم سحبها من النهر ومبدأ السيادة لا يكفل الاحتفاظ بالماء في مستوى عال في احد جانبي النهر حين ينخفض منسوب الماء على الجانب الاخر .

١٤١ — واشار عدد من الاجابات على الاستبيان الى ان هناك اختلافا في القانون الدولي حين يتعلق الامر بتطبيق هذا القانون على المياه التي تشكل حدودا والمياه التي تعبر الحدود ، بسبب اختلاف طبيعة السيادة التي تمارس كما هو الحال في اكوادور والبرازيل وكولومبيا ، ويذكر التقرير ان المسألة هي مسألة ما اذا كان مفهوم الحدود حين تمارس سيادة مساوية ومعارضة على كل جانب من جانبيها هو نقطة البداية ، ام ان العبرة هي بالخصائص الطبيعية للمياه التي تمارس فوقها سيادات مختلفة في اوقات مختلفة .

١٤٢ — وتسائل التقرير ، فيما يتعلق بالخصائص الطبيعية للماء ، عن طبيعة الفرق الذى يحدث اذا ما رسم خط الحدود غير الملموس بعرض مجرى المياه بدلا من ان يرسم بطوله اى اذا ما قطع خط الحدود المجرى المائي بدلا من يشطره شطرين ؟ ان النهر يتدفق في هذه الحالة عبر اقليم الدول الواقعة على ضفته الواحد بعد الاخر لا في آن واحد . ولكن اذا حدث ان اخذت الدولة التي تقع في اعلى المجرى المائي ماء من النهر الذى يجرى في اراضيها ولم تعوضه ، فان كمية المياه التي تعبر الحدود ستكون اقل وسيكون مستوى النهر في الدولة التي تقع اسفل مجرى الماء اكثر انخفاضا وستكون النتيجة في النهاية هي فقدان المياه وهي نفس النتيجة النهائية التي تحدث عند تحويل المياه من نهر يقع على الحدود . واذا حدث والقى مصنع في دولة تقع اعلى مجرى الماء بكمية من النفط في المجرى ، ولم ينزح هذا النفط او يستبعد قبل ان يصل الى الحدود ، فانه سيعطل الى الدولة الواقعة اسفل مجرى الماء بنفس الصورة التي يحمل بها عبر الحدود فيما اذا كان الذى يكون الحدود هو بحيرة . وفيما يختص بالاثار الاساسية التي تحدث في كمية المياه او في نوعيتها ، فيبدو انه ليس هناك فرق كبير بين ما اذا كان الفعل او عدمه الذى ينتج الاثر يحدث في دولة تقع اعلى مجرى الماء او في دولة تشكل المياه حدود اقليمها . والفروق الموجودة تتعلق اساسا بالتوقيت وبما اذا كانت النتيجة مؤكدة وبمدى هذه النتيجة . اما الفضلات العضوية التي تلقى في نهر يسير بحدود عدة دول ويكون مكان القائها بعيدا بالقدر الكافي عن الحدود فانها قد تتحول بالتأثير البكتيرى قبل ان تصل الى الحدود . ويمكن ان تحدث نفس النتيجة في بحيرة حدود كبيرة وهادئة ولكن ليس من المحتمل ان تحدث في نهر من الانهار التي تشكل الحدود . على ان هذه الاختلافات في درجة الاحتمال وفي

Digitized by UNOG Library

النتيجة لا تغير النتائج الطبيعية الاساسية التي تترتب على كون المياه العذبة متحركة وقابلة للحركة، وكونها اكثر المذيبات انتشارا ، هذا اذا اقتصرنا على ذكر هذه الصفات الثلاث التي تتولد عنها اثار قانونية .

١٤٣ — واوضح التقرير مع هذا ان التسليم بالخصائص الطبيعية لمياه الانهار ، وخاصة بوحدتها ، بصدد وضع المبادئ القانونية التي تتعلق باستخدام مياه الانهار ، لن تكون نتيجته بالضرورة انتفاء الاختلافات التي اشير اليها في القرار رقم ٢٥ من وثيقة اسنشيون بشأن حوض نهر بليت (" اعلان اسنسيون بشأن استخدام الانهار الدولية") :

" ١ — فيما يتعلق بالانهار المتلاصقة الدولية ، والتي تقع تحت سيادة ثنائية ، يجب ان يكون هناك اتفاق ثنائي سابق بين الدولتين الواقعتين على ضفتي النهر قبل استخدام المياه باى وجه من الوجوه .

" ٢ — فيما يتعلق بالانهار الدولية المتتالية ، حيث لا تكون هناك سيادة ثنائية، يجوز لكل دولة ان تستخدم المياه طبقا لاحتياجاتها بشرط الا تحدث ضررا ملموسا لاى دولة اخرى من دول الحوض." (٦٩٠)

١٤٤ — وجاء في التقرير في هذا الشأن :

" ان التفرقة التي اجريت في الفقرتين لا تتعارض مع النظرية التي تقول ان من الضرورى بصدد وضع قواعد لنهر من الانهار الدولية ان تؤخذ في الاعتبار وحدة النهر . وسيكون من السابق لاوانه في هذه المرحلة مناقشة مضمون المبادئ القانونية الواردة في الفقرتين . ومع ذلك فان كون احدى القاعدتين تنطبق على مياه الحدود والاخرى على الانهار الدولية المتتالية هو مجرد تسليم بما سبقت الاشارة اليه . واذا كان اى شيء يؤثر على كمية تدفق المياه او على نوعية هذا التدفق او معدله يؤدى الى نتائج من نفس النوع على جانبي الحدود الرأسية ، فان هناك فروقا في مدى تأكد النتيجة وفي كميتها وتوقيتها . وقد تبرر الاختلافات بالفعل وضع تنظيمات قانونية لمياه الحدود اكثر تعقيدا من تلك التي تتعلق بالانهار المتتالية. وهذا الموضوع — كما هو واضح — من اهم وأصعب الموضوعات التي سيكون على اللجنة ان تتصدى لها . ومع ذلك ، فان الفقرة ٢ من اعلان اسنشيون اذ تصرح للدولة باستخدام المياه طبقا لحاجاتها ... بشرط ألا تحدث ضررا ملموسا لدولة اخرى من دول الحوض ... توضح بجلاء ان هذا المبدأ واجب التطبيق في حوض نهر بليت بأكمله دون اشارة الى الموقع الخاص لاى دولة في داخل الحوض ، سواء كان استخدام المياه يشمل رافدا او رافدا فرعيا ، وسواء كان الذى سبب الضرر الملموس دولة ملاصقة او غير ملاصقة . وتتمشى المبادئ الواردة في الفقرتين ١ و٢ مع التسليم بالوحدة الهيدرولوجية للحوض ." (٦٩١)

---

(٦٩٠) A/CN.4/274, para. 326 ، سيصدر مطبوعا في حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) .

(٦٩١) A/CN.4/295 ، الفقرتان ٣٨ و ٣٩ .

Digitized by UNOG Library

١٤٥ — نظرا الى المواقف المختلفة التي وقفتها الدول فيما يتعلق بمجال العمل الذى يجب المضي فيه بشأن المجارى المائية الدولية ، اقترح التقرير ان تعتبر اللجنة ان مهمتها هي وضع المبادئ والقواعد القانونية المتعلقة باستخدام احواض الانهار الدولية في الاغراض غير الملاحية . وقد بني الاقتراح اساسا على عملية تجميع للممارسات والنظريات الحالية التي وردت في تقرير اللجنة الفرعية الذى سبقت مناقشته في الفقرات من ١٠ الى ٢٠ اعلاه (٦٩٢) .

١٤٦ — ومع هذا ، فقد جاء في التقرير ايضا ما يأتي :

" لقد اعترفت جميع الدول التي ارسلت ردودا تقريبا ، اما صراحة او ضمنا ، بان الغرض الذى يجب يتوخاه تعريف مجارى المياه الدولية هو ايجاد اطار لدراسة المشاكل القانونية التي تنشأ حين تكون هناك دولتان او اكثر في شبكة مياه عذبة واحدة ، وان هذا التعريف لا يجب ان يقترن بالضرورة بوضع اشتراطات فيما يتعلق بالطريقة التي يجب ان تحل بها هذه المشاكل . وقد اعترضت بعض الدول مثلا على استخدام مفهوم حوض الصرف لانها اعتبرت ان استخدام هذا المفهوم يعني وجود مبادئ معينة ، وخاصة في مجال ادارة النهر . واعتبرت دول اخرى ان المفاهيم التقليدية مثل الطرق المائية المتلاصقة والمتتالية تشكل اساسا لا يسمح ، لفرط ضيقه ، باجراء الدراسة نظرا لضرورة اخذ الوحدة الهيدرولوجية لشبكة المياه في الاعتبار .

" لذلك، فقد يحسن ان تتبع اللجنة النصيحة التي ادلى بها عدد من الدول التي ارسلت تعليقاتها والتي تقضي بعدم السماح للخلافات الخاصة بالتعاريف بان تعطل العمل المتعلق بالمجارى المائية . ويتمشى هذا النهج طبعا مع ما جرت عليه اللجنة من تأجيل اعتماد التعاريف او ، بالكثير ، من اعتماد هذه التعاريف على اساس مؤقت ، الى ان يتم وضع احكام موضوعية تتعلق بالموضوع القانوني محل النظر ."

١٤٧ — وأوصى التقرير كذلك بان تتبع عند تناول الموضوعات التي أثارتها الاسئلة من " دال" الى " طاء " (٦٩٣) المواقف الجماعية او شبه الجماعية التي وردت في الاجابات (٦٩٤) . وبالنسبة للسؤال الاخير المتعلق باستعانة اللجنة بالخبراء ، جاء في التقرير ما يأتي :

" اتصل المقرر الخاص ، كاجراء مؤقت بما يقرب من اثنتى عشرة وكالة ومنظمة تابعة لاسرة الامم المتحدة ، من الوكالات في المنظمات التي تهتم بجانب او باخر من جوانب استغلال الانهار ، وسألها عما اذا كانت على استعداد لمساعدة اللجنة بتقديم الخبرة الفنية التي لن تستطيع اللجنة بدونها التوصل الى وضع مجموعة من القواعد القانونية السليمة والقابلة للتنفيذ . وكانت الاستجابة لهذا المسعى طيبة للغاية "(٦٩٥) .

---

(٦٩٢) A/CN.4/295، الفقرتان ١٢ و ١٣ .

(٦٩٣) انظر اعلاه ، الفقرات ١٢٣ الى ١٢٥ .

(٦٩٤) المرجع السابق .

(٦٩٥) A/CN.4/295، الفقرة ٤٧ .

Digitized by UNOG Library

١٤٨ - وناقشت اللجنة مسألة قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية في جلساتها ١٤٠٦ الى ١٤٠٩ المعقودة في ١٤ و ١٥ و ١٦ و ١٩ تموز/يوليه ١٩٧٦ .

١٤٩ - واشار المقرر الخاص عند تقديم التقرير ، الى انه سيكون من الضرورى ، نظرا الى انه لن يطلب اعادة انتخابه للجنة ، ان تختار اللجنة مقررا خاصا جديدا لدورتها التي ستعقد عام ١٩٧٧ . وشدد عدد كبير من ممثلي الدول في اللجنة السادسة ، في الدورة الثلاثين للجمعية العامة ، على ضرورة مراعاة السرعة في انجاز العمل المتعلق بهذا الموضوع . وشدد المجلس الاقتصادى والاجتماعي على ذلك بدرجة اكبر في قراره ١٩٥٥ (د - ٥٩) المؤرخ في ٢٥ تموز/يوليه ١٩٧٥ (٦٩٦)، المعنون " استغلال احواض الانهار الدولية" ، الذى ناشد لجنة القانون الدولي ان تعطى اولوية لدراسة قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية وأن تقدم تقريرا مرحليا الى مؤتمر الامم المتحدة المعني بالمياه ، الذى سيعقد في عام ١٩٧٧ .

١٥٠ - وبالقدر الذى يمكن وفقا له تسوية المشاكل الاولية في الدورة الحالية ، سيكون لدى المقرر الخاص الجديد اساس لبدء العمل في الجوانب الموضوعية لهذه الدراسة وسيخفف هذا من اثر التأخير الذى كان سيحدث حتما نتيجة لتغيير المقرر الخاص . ويجب الا يغيب عن البال ابدا انه ، بالاضافة لما يمكن ان يسمى بالاعتبارات السياسية ، فان الضغوط المتزايدة على موارد المياه العذبة المتاحة قد حتمت على اللجنة ان تتخذ موقفا يمكن المقرر الخاص الجديد من السير قدما في عمله . وقد اتضح من دراسة حديثة ، قامت بها اللجنة الاقتصادية لاوروبا بشأن مشاكل موارد المياه في اوربا ان موارد المياه لم تعد تفي بالحاجة في خمسة بلدان اوروبية هي جمهورية اوكرانيا الاشتراكية السوفياتية والجمهورية الديمقراطية الالمانية وقبرص ومالطة وهنغاريا - وان سبعة بلدان اخرى هي البرتغال وبلجيكا وبلغاريا وبولندا وتركيا ورومانيا ولكسمبرغ - لا تتوقع ان يكون بمقدورها مواجهة الطلب المتزايد على المياه من مصادرها الخاصة في عام ٢٠٠٠ (٦٩٧).

١٥١ - واشار المقرر الخاص الى ان المياه ، نظرا الى دورتها الذاتية التجدد ، يمكن ان تعتبر المورد الطبيعي الوحيد الذى تمارس الدول سيادتها عليه ممارسة حقيقية بصورة دائمة . اما الموارد الطبيعية الاخرى التي ينصرف اليها الذهن عادة بصدد هذا المفهوم - كالمعادن والنفط - فهي موارد محدودة المقادير ، ومع هذا فقد اثارت الخاصية التي تنفرد بها المياه ، الا وهي قابليتها للحركة السؤال الاتي : هل ينطبق مفهوم السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، على المياه والى اى حد ؟ ان في الامكان ان يقال ان الماء هو المثال الوحيد على الحركة الدائمة . وتعني قابلية الماء كمورد طبيعي للحركة ، ان ممارسة السيادة الدائمة يجب ان تتم بطريقة مختلفة عن الطريقة المتبعة بالنسبة للموارد التي لا تقبل الحركة بطبيعتها . وستكون مهمة اللجنة هي اقتراح الطريقة التي تمارس بها السيادات الموجودة في حوض نهر معين ، على مورد طبيعي ، تجعله خواصه الطبيعية مشتركا بين عدة دول . ويمكن ، في رأى المقرر الخاص ، ان " يطبق المبدأ في حالة

---

(٦٩٦) انظر A/CN.4/L.241 .

(٦٩٧) لجنة الامم المتحدة الاقتصادية لاوروبا ، النشرة الصحفية ECE/ENV/9 و ECE/GEN/F/4 (٧ ايار/مايو ١٩٧٦) " مشاكل موارد المياه في اوروبا ".

Digitized by UNOG Library

شبكة النهر التي تقع في دولتين او اكثر ، لا بمعنى السيادة الدائمة على كمية معينة من الماء تتحرك عبر الاراضي الوطنية ، بل بمعنى السيادة الدائمة على جزء من المورد المتجدد الواحد الذى يشتمل عليه حوض النهر الذى يقع في اطار السيادة الاقليمية للدولة . ان عملية تجدد الماء هي دائما بطبيعتها عملية قاصرة على منطقة جغرافية معينة ، تتقرر حدودها بحدود خط تقسيم المياه ، وانماط سقوط الامطار وغير ذلك من القوى الطبيعية .

١٥٢ — وثمة جانب طبيعي آخر للماء يجب ان يحسب حسابه هو تماسكه ، فان الماء المتدفق في اى حوض من الاحواض ذو طبيعة متعددة الجنسيات . واى تدابير تتخذ بالنسبة للماء في جزء او في عدة اجزاء من الحوض قد تكون لها آثار تحدث على بعد مئات الاجيال . ويرى المقرر الخاص انه ينبغي ان يحدد مجال عمل اللجنة في هذا الموضوع بصورة يراعى فيها قابلية المياه العذبة للتحرك وتماسكها . والاساس السليم لعمل اللجنة ، الذى يسمح بتطبيق نظرية السيادة الدائمة على المصادر الطبيعية على الماء يتمثل في الاخذ بمفهوم حوض النهر كما يحدده خط تقسيم المياه والشبكة التي تتجمع فيها المياه نفسها . اما مفاهيم الملكية التي كان يعتبر بوجه عام انها تنطبق على الموارد الطبيعية فانها لم توضع لمورد له خصائص الماء الطبيعية . وسيكون على اللجنة ان تضع قواعد تراعى فيها هذه الخصائص .

١٥٣ — وقد انعكست الاختلافات في الرأى بين الدول فيما يتعلق بالاجابات على الاسئلة "الف" و "باء" و "جيم" (٦٩٨) المتعلقة بنطاق اصطلاح "المجارى المائية الدولية" ، على مناقشات اللجنة لهذا الجانب من عملها . واعرب بعض الاعضاء عن تأييدهم الشديد لتعاريف مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ للنهر الدولي .

١٥٤ — وذكر احد الاعضاء ان مهمة اللجنة واضحة جدا وهي وضع قواعد تتعلق باستخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية ، لا التصدى لمسألة حوض النهر الذى هو مفهوم اقليمي صرف يتناول جانبا من اراضي بلد معين او بلدان معينة . والشيء الذى يجب اعتباره دوليا طبقا للقواعد العرفية للقانون الدولي الواردة في المادتين ١ و ٢ من التنظيم المؤرخ في ٢٤ اذار/مارس ١٨١٥ ، بشان حرية الملاحة في الانهار وفي المادتين ١٠٨ و ١٠٩ من الوثيقة النهائية لمؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ هو مجارى المياه الدولية التي تفصل او تقطع اقليم دولتين او اكثر وليس هو الجزء الطبيعي من الارض الواقع داخل خط تقسيم المياه للنهر الدولي .

١٥٥ — وأشير الى ان احواض الانهار تختلف من نهر الى اخر ومن مكان الى اخر ومن منطقة الى منطقة . وقد تشمل هذه الاحواض اجزاء محدودة جدا او اجزاء كبيرة جدا من اراضي دولة ما او قد تغطي اجزاء في اراضي دول مختلفة . فحوض الامازون يغطي مساحة قدرها ٧٨٧ ٠٠٠ ٤ كيلومتر مربع . ويغطي حوض نهر بليت مساحة قدرها ٢٫٤ مليون كيلومتر مربع . ولا يمكن الادعاء بصورة جدية بان اللجنة تملك سلطة وضع قواعد تسرى على مثل هذه المناطق الشاسعة باكملها ، وتفرض نوعا من السيادة الثنائية او المتعددة .

---

(٦٩٨) انظر اعلاه ، الفقرة ١٢٠ .

Digitized by UNOG Library

١٥٦ - وتقدم عضو اخر برأى مؤداه ان الموضوع المطروح للنظر غير صالح للتقنين نظرا لان معطيات التجربة تتجمع بسرعة ، والى ان التقدم العلمي يفتح العديد من الابواب ، الامر الذى يجعل من المستحيل التنبوء بالتطورات الجديدة التي قد تحدث في مجال الرى واوجه الاستخدام الاقتصادية الحقيقية للماء . وهكذا ، وعلى الرغم من ان التجربة تشير بالفعل الى وجود بعض المبادئ التي يمكن تطبيقها على جميع الدول ، فان من الصعب ومن الخطير اجراء تعميمات . واضاف العضو في معرض تأييده للتعريف التقليدى لمؤتمر ١٨١٥ ، ان مفهوم حوض الصرف مفهوم واسع جدا ، ويجب ان يقتصر استخدامه على الدراسات الهندسية والتقنية ، والا يستخدم لدراسة الجوانب القانونية لاستخدامات المجارى المائية الدولية او التلوث .

١٥٧ - واشار عدد من الاعضاء عند مناقشة هذه المشكلة الى ان طبيعة المشاكل التي يجب دراستها وطبيعة الحلول التي تقدم لهذه المشاكل اهم من مسألة التعاريف . فمن الضرورى مثلا ، كما لاحظ احد الاعضاء ان يدرس حوض الصرف حين تكون مشاكل التلوث ذات اهمية كبرى ، اذ ان تلوث مجرى الماء يرتبط عادة بتلوث روافده . وأشار عضو اخر الى ان في الامكان قبول مفهوم حوض النهر مؤقتا ، وان القبول النهائي يتوقف مع ذلك على القواعد التي توضع للدول الواقعة على ضفتي النهر . وأشار عضو ثالث الى موضوع اتساع احواض الانهار المختلفة . وقال ان كون الحوض متسعا لا يجب ان يمنع اللجنة من دراسته بل ان يكون هذا الاتساع يزيد من ضرورة وضع قواعد تهتدى بها الدول في استخدام المجارى المائية في الاغراض غير الملاحية .

١٥٨ - واتفقت اغلبية الاعضاء على ان القواعد التي ستضعها اللجنة يجب ان تكون مجرد قواعد اساسية تنطبق على جميع الانهار . واقترح احد الاعضاء ان تستخدم اللجنة المفهوم العريض للحوض الجغرافي كأساس لعملها .

١٥٩ - ولاحظ في هذا الخصوص الى انه قد اشير في اجتماع من اجتماعات رؤساء الدول الامريكية الى استغلال احواض الانهار المتكاملة . ان حوض النهر ، بوصفه وحدة جغرافية يشمل جميع الدول المعنية ومن مصلحة هذه الدول ان تعمل معا لوضع قواعد تنظم استخدامه .

١٦٠ - وعلق اعضاء اللجنة الذين اشتركوا في المناقشة على طبيعة المبادئ العامة التي يصح ان تؤخذ بعين الاعتبار . ولاحظ احد الاعضاء ان الشيء الذى ينبغي ان تحاول اللجنة القيام به هو ان تعين ، على اساس مبدأ التعاون الدولي ، اى المبادئ الاكثر تحديدا يمكن تطبيقه على استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية . وهذه ، بالطبع ، ليست بمهمة سهلة ، ولكن اذا استطاعت اللجنة ان تؤكد ان الحكمة القديمة القائلة " sic utere tuo ut alienum non laedas" تنطبق على قانون استخدام المجارى المائية في الاغراض غير الملاحية ، فسيكون باستطاعتها ان توضح معالم الطريق . وعلى الرغم ان من واجب الدول ان تتعاون فيما بينها ، فانها تكون احيانا غير مستعدة للموافقة على المبادئ التي تحكم هذا التعاون لانها ، في كثير من المنازعات ، لا تعلم على وجه الدقة مدى هذا التعاون والى اى حد يتعين عليها ان تقتسم مواردها المائية مع دول اخرى .

١٦١ - وخص عضو اخر بالذكر فكرتي سوء استخدام الحق ومقتضيات حسن النية كمثلين للمبادئ التي يجب مراعاتها . واشار عدد من الاعضاء الى الجوانب الانسانية لهذا الموضوع . وذكر احدهم

Digitized by UNOG Library

بان قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعي التي تعرضت لاستغلال واستخدام احواض الانهار الدولية تتضمن مبدأ الاشراف الفعال والسيادى على المياه كمورد طبيعي وانها اشارت الى مبدأ حسن الجوار من الناحية الايكولوجية ، وقال ان اللجنة يجب ان تراعي هذه المبادئ وان تحاول وضع قواعد لتشجيع استخدام المجارى المائية الدولية دون مساس بمصالح الدول الاخرى الذى تملك بدورها الحق في استخدامها .

١٦٢ — وشدد احد الاعضاء على ان السيادة لا تصلح اساسا لدراسة موضوع استخدامات مجارى المياه الدولية ، وقال ان اللجنة يجب ان تدرك ان هناك مبدءا اخر من مبادئ القانون الدولي يجب ان توليه اهمية اكبر هو مبدأ تطوير القانون الدولي لكي يصبح قانونا اجتماعيا يهتم بتحديد الاختصاص والسيادة وبمصالح المجتمع الدولي ككل باستخدام جميع الموارد الطبيعية لفائدة الجنس البشرى كله .

١٦٣ — قيل في هذا الصدد ان للمرء ان يتوقع ان يتبع تطوير قانون المجارى المائية نفس النمط الذى يتبعه العمل المتعلق لقانون البحار . ومن المسلم به عامة ان المصلحة المشتركة المعقودة لهذه المسألة مهمة الى درجة تتعدى المصالح الموجودة داخل الحدود القومية : وفي نفس الوقت فان العالم سيظل عالما يتكون من دول ذات سيادة . ان المفاهيم القانونية يجب أن تستنبط من تحليل التأثير بين المصالح القائمة على فكرة السيادة .

١٦٤ — وادى هذا البحث للجوانب الاساسية للعمل الذى يجب ان يتم في مجال استخدام المياه العذبة الى اتفاق عام في اللجنة على عدم التعرض لمسألة تحديد نطاق تعبير " المجارى المائية الدولية" في بداية العمل . وعلى وجوب تركيز الاهتمام بدلا من ذلك ، على البدء في وضع مبادئ عامة يمكن تطبيقها على الجوانب القانونية لاستخدامات المجارى المائية المشار اليها . ويجب في هذا الصدد ان يوجه كل جهد ممكن الى وضع قواعد يراعى فيها التوازن الدقيق بين القواعد المفصلة الى درجة تجعل من العسير تطبيقها بشكل عام والقواعد التي يبلغ من عموميتها ان تصبح غير فعالة كذلك يجب ان توضع القواعد لتشجيع اتباع نظم تناسب مختلف الانهار الدولية وان يكون لها بالتالي طابع باق . ويجب ان تبذل الجهود لوضع قواعد مقبولة على اوسع نطاق ممكن وان توضع حساسية الدول فيما يتعلق بمصالحها المتعلقة بالمياه في الحسبان .

١٦٥ — وسيكون من الضرورى عند وضع القواعد القانونية لاستخدام المياه استكشاف بعض المفاهيم كسوء استخدام الحق ، وحسن النية ، والتعاون بين الجيران ، والمعاملة الانسانية ، التي يجب ان يكون لها وزنها بالاضافة الى مقتضيات التعويض عن الضرر في حالة المسؤولية .

١٦٦ — وقد ظهرت المناقشات في اللجنة اتفاقا عاما مع الاراء التي عبّرت عنها الدول في الاجابة على الاسئلة من " دال" الى " طاء" (٦٩٩) الواردة في الاستبيان . وباستطاعة المقرر الخاص ان يعتمد على ضوء الاستخدام المقترح فيما يتعلق بالسؤال " دال" بشرط أن يأخذ في اعتباره شتى الاقتراحات التي قدمتها الدول كاضافات الى الصور المذكورة او بدلا منها . ويجب ان تشتمل الدراسة مسائل التحكم

---

(٦٩٩) انظر اعلاه ، الفقرات ١٢٣ الى ١٢٥ .

Digitized by UNOG Library

في الفيضانات ومشاكل التعات والترسب وكذلك التأثير المتبادل بين الاستخدام للملاحة والاستخدامات الاخرى . اما مشاكل التلوث فيجب بقدر الامكان تناولها بصدد الاستخدامات الخاصة ، التي ينشأ عنها التلوث . ويجب ان يستمر المقدر الخاص الجديد في موالاة العلاقات التي انشئت مع وكالات الامم المتحدة وان يثير مع اللجنة مسألة تلقي المشورة التقنية في الوقت المناسب اذا كانت هناك ضرورة لذلك .

Digitized by UNOG Library

الفصل السادس

قرارات اللجنة واستنتاجاتها الاخرى

ألف — موضوع المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين او اكثر

١٦٧ — اعتمدت اللجنة في دورتيها السادسة والعشرين (١٩٧٤) والسابعة والعشرين (١٩٧٥) في القراءة الاولى ، المواد من ١ الى ٤ ومن ٦ الى ١٨ من مشروع المواد الذى أعدته بشأن المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر (٧٠٠) . ولم يتسن للجنة أن تنظر في هذا الموضوع في الدورة الحالية ، نظرا للوقت الذى اقتضاه بحث البنود الأخرى . وتعتزم اللجنة كما سيلي في الفقرة ١٧٢ أدناه ، استئناف النظر في الموضوع في دورتها التالية عام ١٩٧٧ من واقع التقريرين الرابع (A/CN4/285) والخامس (A/CN.4/290/Add.1) اللذين قدم أولهما في عام ١٩٧٥ وثانيهما في الدورة الحالية من السيد بول رويتر المقرر الخاص ، وكذلك من واقع التقارير الاخرى التي قد يرى المقرر الخاص من المناسب تقديمها الى اللجنة . وتتناول المسائل الواردة في التقريرين الرابع والخامس ، المقدمين من المقرر الخامس واللذين ستنظر فيهما اللجنة التحفظات المتعلقة بالمعاهدات وبدخولها حيز النفاذ وتطبيقها المؤقت ومراعاة المعاهدات وتطبيقها وتفسيرها .

باء — برنامج العمل وتنظيمه

١٦٨ — أدركت اللجنة في دورتها السابعة والعشرين عام ١٩٧٥ أن من المهم تحسين أساليب تخطيط وتنفيذ أعمالها . وقد تم تشكيل فريق صغير خرج ، بعد أن أجرى مشاورات مع المقررين الخاصين للمواضيع المدرجة في جدول أعمال اللجنة الذى هو قيد النظر الفعلي ، بمجموعة من الاقتراحات التي تهدف الى انجاز القراءة الاولى او القراءة الثانية لمشروع المواد في ميادين مسؤولية الدول ، وخلافة الدول فيما يتعلق بأمور غير المعاهدات ، وشرط الدولة الاكثر رعاية ، وموضوع المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين او اكثر — مع ختام فترة السنوات الخمس المحددة لمهمة اللجنة والتي تنتهي في عام ١٩٨١ . أما الخطط الخاصة بالبند الخامس المدرج في جدول أعمال اللجنة الذى هو قيد النظر الفعلي والذى يتعلق بقانون استخدام المجارى المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية ، فلم يبت فيها نظرا لأن اللجنة كانت تنتظر وصول الردود على الاستبيان المتصل بهذا الموضوع والذى كان الامين العام قد بعث به الى الدول الاعضاء في الامم المتحدة .

---

(٧٠٠) انظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev 1) الفصل الرابع ، والمرجع نفسه بالدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، الفصل الخامس .

Digitized by UNOG Library

١٦٩ — وقد نظرت اللجنة في مقترحات الفريق واتخذت مقررات مناسبة استنادا الى تلك المقترحات . وأشار تقرير اللجنة المقدم الى الجمعية العامة عن أعمال دورتها السابعة والعشرين الى أنشطة الفريق والى أن مقترحاته (٧٠١) قد اعتمدت وقد حظي انشاء الفريق وقيام اللجنة بوضع مبادئ توجيهية لاتمام العمل المتعلق بالمواضيع التي هي قيد النظر الفعلي بالموافقة في الجمعية العامة وقدمت اقتراحات بأن تواصل اللجنة جهودها في هذا السبيل (٧٠٢) .

١٧٠ — ونظرا للتأييد الذى لقيته هذه الجهود الأولية في الجمعية العامة أنشأت اللجنة في دورتها الحالية فريقا للتخطيط يتألف من السيد نيقولاى اوشاكوف والسيد سينتجين تسوروكا والسيد عبد الله العريان والسيد خوسيه سيتي كامارا والسيد ريتشارد د . كيرني (رئيسا) . وعقد الفريق أربع جلسات في ٢٣ حزيران/يونيه و ٩ تموز/ يوليه و ٢١ تموز/يوليه و ٢٢ تموز/يوليه . وقد دعي أعضاء اللجنة الذين يرغبون في التقدم بمقترحات تتعلق بأنشطة اللجنة لحضور أولى جلسات الفريق وللتقدم اليه بمقترحاتهم . وقد حضر تلك الجلسة عدد كبير من الأعضاء ، وجرت مناقشة واسعة النطاق ومثمرة ، كما قدم أعضاء آخرون لم يتمكنوا من الحضور ، تعليقات خطية .

١٧١ — وبحثت اللجنة مسألة ماإذا كان من المستصوب انشاء الفريق كلجنة دائمة . وكان هناك تأييد كبير لهذا الموقف ، ولكن ، نظرا الى أن ذلك يقتضي تعديل أنشطة الأفرقة الأخرى ، فقد تقرر اجراء مزيد من الدراسة بشأن هذه المسألة وأن يترك للجنة بتشكيلها الجديد أن تفصل فيها في الدورة التي ستعقدها عام ١٩٧٧ . ومن الجائز أن تتضمن مهام الفريق التقدم بمقترحات فيما يتعلق بتنظيم أعمال اللجنة في الدورة السنوية التالية ، ومتابعة التقدم المحرز في تحقيق الاهداف المحددة لانجاز بحث المواضيع المدرجة في جدول أعمال اللجنة الذى هو قيد النظر الفعلي ، والتشاور مع المقررين الخاصين في هذا الشأن والتقدم ، حسب مقتضى الحال ، بتوصيات فيما يتعلق بأى اجراء يكون لازما للمساعدة على تحقيق تلك الاهداف ، والنظر من آن لآخر في برنامج اللجنة طويل الأجل ، واقتراح ادراج بنود جديدة ، عند الاقتضاء ، في جدول الأعمال الذى هو قيد النظر الفعلي ، ودراسة أساليب عمل اللجنة واقتراح اتباع الأساليب والاجراءات التي تساعد اللجنة على مواصلة عملها على نحو فعال وسريع لكن دون مساس بالمعايير العالية التي تعتبر أمرا أساسيا لانجاز هذه المهمة .

١٧٢ — ونظرت اللجنة ، على ضوء التوصيات المقدمة من المكتب الموسع وعلى أساس مقترحات فريق التخطيط ، في تخصيص جانب من الدورة التاسعة والعشرين للمواضيع التي هي قيد النظر الفعلي . وأخذت اللجنة في الحسبان أن مشروع المواد المتعلقة بشرط الدولة الأكثر رعاية سيظل معلقا في انتظار وصول تعليقات الحكومات وأنه سيتعين اختيار مقرر خاص جديد لموضوع قانون استخدام الطرق المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية . وقد أمكن على هذا النحو توزيع الوقت المتاح بين مواضيع

---

(٧٠١) المرجع نفسه ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ ، A/10010/Rev.1 ، الفقرات ١٤٠ — ١٤٧ (ستصدر مطبوعة في حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني) .

(٧٠٢) A/10393 ، الفقرتان ١٩٧ و ١٩٨ .

Digitized by UNOG Library

مسؤولية الدول ، وخلافة الدول فيما يتعلق بأمور غير المعاهدات ، وموضوع المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر . وقررت اللجنة أن تخصص فترة ثلاثة أسابيع لكل من الموضوعين الاول والثاني وأربعة أسابيع للموضوع الثالث الذى لم تتم مناقشته ، لضيق الوقت ، خلال الدورة الثامنة والعشرين .

١٧٣ — واعتمدت اللجنة أيضا توصية الفريق ، المقدمة اليها من المكتب الموسع ، والتي تقترح تخصيص ثلاث جلسات على الأقل لمناقشة الجزء الثاني من موضوع " العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية " . وعند نظر مسألة تطبيق القانون الدبلوماسي على العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ، انصب تركيز اللجنة اولا على الجزء المتعلق بمركز مثلي الدول لدى المنظمات الدولية ، والامتيازات والحصانات الممنوحة لهم . وأحالت الجمعية العامة مشروع المواد التي اعتمدتها بشأن هذا الجزء في دورتها الثالثة والعشرين عام ١٩٧١ (٧٠٣) الى مؤتمر دبلوماسي . وقد اجتمع هذا المؤتمر في فيينا عام ١٩٧٥ واعتمد اتفاقية فيينا بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (٧٠٤) . وطلبت اللجنة الى السيد عبد الله العريان ، المقرر الخاص المعني بالموضوع ، أن يعد تقريرا أوليا يسمح لها باتخاذ المقررات اللازمة وبتحديد مسار عملها فيما يتعلق بالجزء الثاني من موضوع العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ، أى مركز وامتيازات وحصانات المنظمات الدولية وموظفيها وخبرائها وغيرهم من الأشخاص الذين يشتركون في أنشطتها دون ان يكونوا ممثلين لدول ما .

١٧٤ — وفيما يتعلق بطرق ووسائل تحسين أساليب عمل اللجنة كان من بين المشاكل التي اقترح على فريق التخطيط أن يدرسها في دورات مقبلة مايلي :

١ — عدد المواضيع التي تناقش في كل دورة سنوية من دورات اللجنة ،

٢ — موعد تقديم التقارير من قبل المقررين الخاصين ،

٣ — قيام الاعضاء بتقديم تعليقات خطية على التقارير قبل الاجتماع السنوى للجنة ،

٤ — مسألة أساليب اعداد تقارير اللجنة .

١٧٥ — وقرر فريق التخطيط التركيز في الدورة الحالية على امكانيات توفير الوقت عن طريق السعي ، الى أقصى حد ممكن ، لتفادى المناقشة التي تنشأ في اللجنة عن اختلاف المصطلحات بين اللغات التي تكتب بها نصوص المواد المقدمة اليها من المقررين الخاصين . واتفق أعضاء الفريق على أن بعض المشاكل التي كان يبدو انها موضوعية ، ولكن ثبت بعد الدراسة أنها ناشئة عن اختلاف في المصطلحات ، قد استنزفت وقتا طويلا في المناقشة الاولية لمشروع المواد .

---

(٧٠٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السادسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8410/Rev. 1) ، الفصل الثاني ، الفرع دال . (حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الباب الاول) ، الفصل الثاني ، الفرع دال) .

(٧٠٤) A/CONF. 67/16

Digitized by UNOG Library

١٧٦ـ ورأى فريق التخطيط أن أفضل وسيلة لمعالجة المشكلة هي انشاء نظام للمراجعة المسبقة لنصوص مشروع المواد المحررة بمختلف اللغات وذلك بغرض توحيد المصطلحات . واقترح فريق التخطيط اتباع الاجراءات التالية :

١ـ يقدم المقررون الخاصون تقارير تتضمن مشروع المواد في وقت يسمح بتوزيعها في مستهل الدورة السنوية للجنة التي ستتم خلالها الدراسة الأولية .

٢ـ تختار اللجنة كل عام لجنة مراجعة . ويقوم فريق يتألف من أعضاء يتقنون احدى لغات العمل المستخدمة في اللجنة بدراسة اولية لمشروع المواد . وتؤلف لجنة المراجعة من عدد من الاعضاء يكفي لتشيل كل لغة من لغات عمل اللجنة على أفضل وجه .

٣ـ يكون غرض الدراسة الاولية هو تنسيق المصطلحات الواردة في مشروع المواد المقدمة بمختلف اللغات والبحث عن أوضح تعبير عن المبادئ والاحكام التي يقترحها المقرر الخاص . وتجتمع لجنة المراجعة لهذا الغرض ، بالمقرر الخاص الذى قدم مشروع المواد كما تجتمع بقدر الامكان بالمترجمين التحريريين بالامانة العامة .

٤ـ يجرى المقرر الخاص أية تغييرات يقتضيها الامر في مشروع المواد على أساس الدراسة الأولية ويقدم نصا منقحا الى الامانة العامة قبل أول تشرين الثاني /نوفمبر التالي لانتهاء الدورة .

٥ـ توزع الامانة العامة المواد المنقحة على أعضاء اللجنة في وقت يسمح بتلقيها قبل ٣١ كانون الثاني /يناير التالي . ونظرا لضيق الوقت قررت اللجنة أن تنظر في مقترحات فريق التخطيط في دورتها القادمة .

١٧٧ـ ويقضي احد الاقتراحات المقدمة الى فريق التخطيط بأن يقدم جميع الاعضاء تعليقاتهم على مشروع المواد كتابة قبل ان تتولى اللجنة بكامل هيئتها نظر المواد . ورأى الفريق أن هذا الاقتراح جذرى بدرجة لاتسمح بقبوله . ونظرا لان جميع اعضاء اللجنة لديهم التزامات أخرى تشغلهم فان العبء الذى يفرضه هذا الاقتراح على الاعضاء ، وعلى المقررين الخاصين بوجه خاص سيكون باهظا . وقد اتفقت الآراء مع ذلك على أن من المستصوب أن تهيأ الفرصة للاعضاء للتقدم بتعليقات مكتوبة قبل المناقشة الشفوية اذا ما تسنى لهم ذلك ورغبوا فيه . وسيؤدى الاجراء المقترح الى تيسير هذه الامكانية .

١٧٨ـ نظر المكتب الموسع في جلستيه الثانية والثالثة المعقودتين في ٢١ و ٢٢ تموز/يوليه ١٩٧٦ في توصيات واقتراحات فريق التخطيط . كذلك اتخذت اللجنة في جلستها ١٤١٣ المعقودة في ٢٣ تموز/يوليه ١٩٧٦ مقررات بشأن توصية المكتب الموسع ، على نحو ماذكر في الفقرات أعلاه .

١٧٩ـ وقررت اللجنة أيضا أن تؤكد من جديد ماخلصت اليه في دورتها السادسة والعشرين المعقودة عام ١٩٧٤ من استنتاجات فيما يتعلق بتقرير وحدة التفتيش المشتركة ، بما في ذلك الاستنتاجات التي تم التوصل اليها بشأن مقر اللجنة وفيما يلي نصها :

" ٢٠٩ـ فيما يخص مقر اللجنة عدلت الجمعية العامة نص المادة ١٢ من النظام الاساسي للجنة بعبارة صريحة تقضي بأن يكون مقر اللجنة هو مكتب الامم المتحدة في جنيف . ولم تتخذ الجمعية العامة قرارها هذا اعتباطا . بل اتخذته بعد دراسة مستفيضة للمسألة من كافة جوانبها وعلى أساس احتياجات عمل اللجنة . ولا يزال الافتراض الاساسي الذى اتخذ

Digitized by UNOG Library

قرار الجمعية هذا بناء عليه صحيحا اليوم كما كان صحيحا عام ١٩٥٥ ، فان مكتب الامم المتحدة في جنيف يهيئ أفضل ظروف ممكنة لعمل اللجنة ، وقصر الامم فيه مكتبة متخصصة ممتازة يمتد انشاؤها أصلا الى عهد عصبة الامم ، وهي تضم مجموعات من المؤلفات والدوريات التي ترجع لعقود عدة ماضية ، وهذه المكتبة أداة عمل لا غنى عنها على الاطلاق سواء للمقررين الخاصين — الذين يأتي بعضهم الى جنيف على نفقته الخاصة بين الدورات خصيصا لاعداد عمله — أو لأعضاء اللجنة بوجه عام . وقد أصبح المترجمون التحريريون والمراجعون والمترجمون الفوريون والمختزلون وغيرهم من موظفي قصر الامم على مر السنين على دراية كبيرة ، بأعمال اللجنة . وهم ملمون بالسوابق التي تراكمت طيلة ٢٥ عاما من أعمال اللجنة . وفضلا عن ذلك فان جنيف تعد أنسب مكان لعمل هيئة كاللجنة تدعى لحل المشاكل القانونية في جو هادئ وملائم للدرس . كذلك فان جنيف هي المدينة التي تعقد فيها الحلقة الدراسية عن القانون الدولي التي ينظمها مكتب الامم المتحدة في جنيف كل عام والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بدورات اللجنة اذ أن أعضاء اللجنة يلقون محاضرات في الحلقة الدراسية كما أن المشتركين في الحلقة الدراسية تتاح لهم فرصة حضور جلسات اللجنة ، وهو ترتيب يشكل احدى السمات البارزة للحلقة الدراسية .

١٨٠ — وثمة عامل هام آخر لا يجب أن يغيب عن البال هو أن أعضاء اللجنة ، وهي هيئة ليست في حالة انعقاد دائم ، أشخاص يعملون في الحقلين الجامعي والدبلوماسي ويضطلعون بمسؤوليات مهنية خارج اللجنة حسبما تقتضيه حكوماتهم أو مهنتهم ، الأمر الذي يسمح للجنة بالمضي في عملها لا في برج عاجي بل وهي على اتصال وثيق بواقع الحياة الدولية . وقد اتخذ كثير من الاعضاء ترتيبات دائمة تكفل لهم التواجد في جنيف وفي أثناء دورات اللجنة . من ذلك مثلا أن عددا من الاعضاء تم تعيينهم كممثلين دائمين في جنيف كما ان بعضهم جعل من جنيف مركزا من المراكز الرئيسية لنشاطه . وتجدر الاشارة في هذا المضمار ، الى أنه نظرا الى أن الجمعية العامة حين تنتخب أعضاء اللجنة انما تنتخبهم بصفتهم الشخصية ، كما سبق القول ، فان من غير الممكن ان يحل مناوبون أو مستشارون محل هؤلاء الاعضاء . واذا نقل مقر اللجنة الى خارج جنيف فسيكون من العسير جدا على عدد كبير من الاعضاء أن يحضروا جلسات اللجنة ، وسيتعارض ذلك مع أحد المبادئ الأساسية التي وردت في النظام الاساسي للجنة وهو المبدأ الذي يقضي بأن تكون اكفأ العناصر التي تمثل الاشكال الرئيسية للحضارة وأهم النظم القانونية في العالم حاضرة في اللجنة (٧٠٥) ."

١٨٠ — بعد ان ذكرت اللجنة بان الاعتبارين الاساسيين اللذين اخذا في الاعتبار عند تصور وتقرير اجراءات اللجنة وانماطها التنظيمية ، كما وردت في نظامها الأساسي الذي اعتمدته الجمعية العامة

---

(٧٠٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة التاسعة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/9610/Rev. 1) الصفحتان ١٤٨ — ١٤٩ (حولية ١٩٧٤ المجلد الثاني (الباب الاول) الصفحة ٣١٠ الوثيقة A/9610/Rev .1)

Digitized by UNOG Library

وكما طوّرت اثناء الممارسة العملية ، كانا الطبيعة الشديدة الخصوصية للمهمة التي تضطلع بها اللجنة واحتياجات اللجنة اعربت عن ثقتها في أن تلك الاجراءات والانماط لن تعدل دون ان تتاح لها فرصة ابداء رأيها .

جيم — التعاون مع الهيئات الاخرى

١ — اللجنة الاستشارية القانونية الاسيوية — الافريقية

١٨١ — احتفلت اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية — الافريقية في دورتها السابعة عشرة المعقودة في كوالالمبور في حزيران / يونيه — تموز/يوليه ١٩٧٦ بذكرى مرور عشرين سنة على انشائها . وحضر تلك الدورة السيد عبد الحكيم طبيبي رئيس الدورة السابعة والعشرين للجنة القانون الدولي وأدلى فيها ببيان .

١٨٢ — أحيطت لجنة القانون الدولي ، في رسالة بعث بها السيد بي سين ، الامين العام للجنة الاستشارية علما بالاهمية البالغة التي تعلقها اللجنة الاستشارية على تعاونها مع لجنة القانون الدولي ، وبالظروف الاستثنائية التي حالت دون قيامها — أى اللجنة الاستشارية — بايفاد مراقب الى الدورة الحالية للجنة القانون الدولي . وأحيطت لجنة القانون الدولي علما كذلك بأن الدورة الثامنة عشرة للجنة الاستشارية ، التي وجهت الى لجنة القانون الدولي دعوة دائمة لايفاد مراقبا اليها ، ستعقد في بغداد في مستهل عام ١٩٧٧ . وطلبت لجنة القانون الدولي الى رئيسها السيد عبد الله العريان أن يحضر الدورة أو أن يعين عضوا آخر من أعضاء اللجنة لحضورها اذا لم يتمكن هو من الحضور .

٢ — اللجنة الاوروبية المعنية بالتعاون القانوني

١٨٣ — عقدت الدورة الرابعة والعشرون للجنة الاوروبية المعنية بالتعاون القانوني في ستراسبورغ في كانون الاول / ديسمبر ١٩٧٥ . ولم تتمكن لجنة القانون الدولي من ايفاد مراقب الى الدورة التي انعقدت في نفس الوقت الذى عقدت فيه الدورة الثلاثون للجمعية العامة .

١٨٤ — وقد مثل اللجنة الاوروبية المعنية بالتعاون القانوني في الدورة الثامنة والعشرين للجنة القانون الدولي السيد هـ . غولسونغ مدير الشؤون القانونية في مجلس أوروبا وألقى سيادته خطابا في الجلسة ١٤٠٧ من جلسات لجنة القانون الدولي .

١٨٥ — وأشار السيد غولسونغ في بدء كلمته الى بعض المشاكل المتصلة بتطبيق الاتفاقية الاوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية مثل سريان احكامها على الهيئات التابعة للمجموعات الاوروبية والصلات بين الاتفاقية الاوروبية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذى دخل مؤخرا حيز النفاذ . وأشار أيضا ، فيما يتعلق بمسألة تلوث المجارى المائية الدولية ، الى مشاكل مختلفة نشأت عن ازدواج الاتفاقية الاوروبية لحماية المجارى المائية من التلوث مع ثلاث اتفاقيات أوروبية أخرى تم اقرارها مؤخرا لحماية المجارى المائية والمحيطات من التلوث . وتعرض السيد غولسونغ كذلك لمسألة العلاقة بين تلك الاتفاقية وتوجيهات المجموعات الاوروبية بشأن تصريف المواد الخطرة في المياه . وذكر السيد غولسونغ ان مشاكل مماثلة ستنشأ حتما اذا كان على لجنة القانون الدولي أن تضع صكا عالميا

Digitized by UNOG Library

عن الموضوع ، وأن الخبرة على الصعيد الاقليمي قد تساعد على ايجاد حل على الصعيد العالمي لحماية المياه . وبصدد مسألة أهلية المنظمات الدولية لأن تكون طرفا في صك من الصكوك الدولية أكد السيد غولسونغ ان هناك نصين ، أعدهما مجلس اوروبا ، معمول بهما حاليا فيما يتعلق باشتراك المجموعات الاوروبية في الاتفاقيات . وأشار أيضا الى ان الاتفاقية الاوروبية بشأن الحصانة القضائية للدول قد دخلت حيز النفاذ في ١١ حزيران /يونيه ١٩٧٦ . وذكر كذلك أنه سيجرى في القريب اعتماد مشروعي اتفاقيتين تتصلان بميدان لم تتناوله عملية التقنين من قبل اطلاقا الا وهو ميدان المساعدة الادارية المتبادلة . وفي ميدان القانون الجنائي قال ان هناك وثيقتين دخلتا حيز النفاذ مؤخرا ، تتعلق احداهما بالاعتراف بالاحكام القضائية الاجنبية في المواد الجنائية وتنفيذها . وأشار السيد غولسونغ أخيرا الى مشروع اتفاقية تم اقرارها ، تحت رعاية مجلس اوروبا ، في مجال تسليم المجرمين ، وتشكل خروجا على مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين الهام . وقد أوردت الاتفاقية المذكورة عددا معينا من أعمال العنف التي يشترك في ارتكابها عدة أشخاص والتي لاتعتبر جرائم سياسية في مايتعلق بتسليم المجرمين .

١٨٦ — وأعرب السيد غولسونغ عن أمله في أن تمثل لجنة القانون الدولي في الدورة القادمة للجنة الاوروبية ، ووجه اليها دعوة دائمة بايفاد مراقب اليها . وطلبت اللجنة الى رئيسها السيد عبدالله العريان ان يحضر الدورة ، او أن يعين عضوا آخر من أعضاء اللجنة لحضورها اذا لم يتمكن هو من الحضور .

٣ — اللجنة القانونية للبلدان الامريكية

١٨٧ — حضر السيد عبد الحكيم طبيبي ، رئيس الدورة السابعة والعشرين ، دورة اللجنة القانونية للبلدان الامريكية التي عقدت في ريو دى جانيرو في كانون الثاني / يناير وشباط / فبراير ١٩٧٦ بوصفه مراقبا عن لجنة القانون الدولي وأدلى ببيان أمام اللجنة (٧٠٦) .

١٨٨ — وقد مثل اللجنة القانونية للبلدان الامريكية في الدورة الثامنة والعشرين للجنة القانون الدولي السيد البرتو رويز الدريدج الذى ألقى خطابا في الجلسة ١٣٨٩ من جلسات لجنة القانون الدولي .

١٨٩ — وأكد السيد رويز الدريدج على أن شعوب العالم الثالث ، التي تحدوها رغبة صادقة وعميقة في تحقيق التآلف والسلم مع العدل ، تدرك أن العمل الدينامي لقانون مجدد يقوم على أساس من الافكار الاجتماعية والانسانية هو البديل الوحيد للمواجهة والعصيان المسلح ، وأن اللجنة القانونية للبلدان الامريكية تدلي ، على ضوء هذه الخلفية ، بدلوها على الصعيد القانوني ، للقضاء على الاستعمار بكافة أشكاله . وقال أن اللجنة قد تصدت في دورتيها الاخيرتين لموضوعين يتعلقان صراحة بعملية تصفية الاستعمار . وفيما يتعلق بموضوع المنشآت عبر الوطنية ، التي لاتزال اللجنة تواصل الدراسة بشأنها ، ذكر سيادته أن اللجنة القانونية للبلدان الامريكية تلقت من أعضائها عددا من التقارير في عام ١٩٧٥ ، وأنه تم تقديم مشروع مقرر في الدورة الاخيرة . وقال السيد رويز الدريدج

---

(٧٠٦) انظر A/CN.4/296 (سيصدر مطبوعا في حولية ١٩٧٦ ، المجلد الثاني) .

Digitized by UNOG Library

أيضا أنه قد عهد اليه بمهمة اعداد مشروع اتفاقية بشأن سلوك المنشآت عبر الوطنية يقدم في الدورة القادمة للجنة . وذكر أن أحد أعضاء اللجنة قدم تقريرا عن المخالفات الاقتصادية والتجارية الدولية وأن من المقرر اجراء مناقشة بشأن هذا الموضوع في الدورة القادمة . وفي ميدان الملكية الصناعية قال سيادته ان فريق الخبراء الحكوميين يواصل أعماله لاعداد مشروع اتفاقية ، أو اكثر ، بشأن الملكية الصناعيه تستكمل به الوثائق الدولية المعمول بها حاليا . وأشار السيد رويز الدريدج كذلك الى أعمال اللجنة بشأن الحصانة القضائية للدول التي تناولت تقريرا قدمه هو عام ١٩٧٥ . وأشار ايضا الى تقرير عن دور القانون في التغير الاجتماعي مقدم من احد الاعضاء يستكشف امكانيات وضع برامج ايجابية تسهم في انماء نصف الكرة الغربي ، مع الاستعانة بالصكوك القانونية ويصف بعض التدابير المتخذة في امريكا اللاتينية وفي غيرها في هذا الخصوص . وذكر فيما يخص مشروع اتفاقية حماية التراث الاثرى والتاريخي والفني للدول الامريكية التي أعدتها اللجنة عام ١٩٧٣ ، أن اللجنة تقوم في الوقت الراهن بتنقيح هذا المشروع على ضوء التعليقات الواردة من الحكومات . وفي ميدان القانون الدولي الخاص عهد الى اللجنة بصياغة مشروع النظام الداخلي ومشاريع الاتفاقيات لمؤتمر متخصص ثان للبلدان الامريكية بشأن القانون الدولي الخاص تعقده الجمعية العامة لمنظمة الدول الامريكية . وأبلغ سيادته لجنة القانون الدولي أيضا ان اللجنة القانونية للبلدان الامريكية قد نظمت دورة دراسية ثالثة للقانون الدولي من المقرر أن تعقد في ريو دى جانيرو في تموز/يوليه وآب /اغسطس ١٩٧٦ .

١٩٠ - وأحيطت لجنة القانون الدولي علما بأن الدورة القادمة للجنة القانونية ستعقد في تموز/يوليه وآب/أغسطس ١٩٧٦ . وطلبت لجنة القانون الدولي ، التي وجهت اليها دعوة دائمة لايفاد مراقب الى دورات اللجنة ، الى رئيسها السيد عبد الله المريان ان يحضر الدورة التالية للجنة أو أن يعين عضوا آخر من أعضاء لجنة القانون الدولي لحضورها اذا لم يتمكن هو من الحضور .

دال - اصدار طبعة جديدة منقحة من كتاب " أعمال لجنة القانون الدولي "

١٩١ - قررت اللجنة أن تطلب من الامين العام ان يصدر في أسرع وقت ممكن ، طبعة جديدة منقحة من الكتاب الذى يحمل عنوان أعمال لجنة القانون الدولي (٧٠٧) ، وأن يضمنه موجزا لآخر التطورات التي حدثت في اعمال اللجنة وكذلك نصوص المشاريع الجديدة للجنة واتفاقيات التقنين التي اعتمدت مؤخرا ، مثل اتفاقية منع الجرائم التي ترتكب ضد الاشخاص الذين يتمتعون بحماية دولية ، بما في ذلك الممثلون الدبلوماسيون ، والمعاقبة عليها واتفاقية فيينا بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي . وقد أعربت اللجنة ، التي أبلغت باستعداد ادارة شؤون الاعلام بالامانة العامة للامم المتحدة لادراج الطبعة الجديدة المنقحة من الكتاب في برنامج منشوراتها التي ستصدر باللغة الانكليزية عام ١٩٧٦/١٩٧٧ وباللغات الاخرى عام ١٩٧٧ أو ١٩٧٨ ، عن تقديرها لتلك الادارة لتعاونها .

---

(٧٠٧) منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.72.1.17 .

Digitized by UNOG Library

هاء ـ موعد ومكان انعقاد الدورة التاسعة والعشرين

١٩٢ ـ قررت اللجنة أن تعقد دورتها القادمة في مكتب الامم المتحدة بجنيف من ٢ ايار/مايو الى ٢٢ تموز/يوليه ١٩٧٧ .

واو ـ التمثيل في الدورة الحادية والثلاثين للجمعية العامة

١٩٣ ـ قررت اللجنة أن يمثلها رئيسها السيد عبد الله العريان في الدورة الحادية والثلاثين للجمعية العامة .

زاى ـ المحاضرة التذكارية التي تحمل اسم جلبرتو أمادو

١٩٤ ـ وفقا للمقرر الذى اتخذته اللجنة في دورتها الثالثة والعشرين (٧٠٨)، ونظرا الى ان الحكومة البرازيلية قد قدمت منحة أخرى القيت في ٣ حزيران/يونيه ١٩٧٦ محاضرة تذكارية رابعة من المحاضرات التي تحمل اسم جلبرتو امادو في قصر الامم .

١٩٥ ـ وكانت المحاضرة ، التي ألقاها سير همفرى وولدوك ، القاضي بمحكمة العدل الدولية تتناول " جوانب الولاية الاستشارية للمحكمة " . وقد حضر هذه المحاضرة أعضاء اللجنة وأعضاء أمانتها وغيرهم من رجال القانون البارزين كما حضرها بعض أعضاء البعثات الدائمة وأعضاء الوفود وموظفو أمانة مكتب الامم المتحدة بجنيف وأمانات الوكالات المتخصصة في جنيف ، وجامعة جنيف ، والمشتركون في الحلقة الدراسية عن القانون الدولي . وأعقب المحاضرة حفل عشاء . وتأمل اللجنة في أن يطبع نص المحاضرة كما حدث في المناسبات الثلاث السابقة ، باللغتين الانكليزية والفرنسية وبذلك تتاح فرصة قراءتها لاكبر عدد ممكن من المتخصصين في ميدان القانون الدولي .

١٩٦ ـ وتعرب اللجنة عن امتنانها للحكومة البرازيلية على تجديد هذه اللفتة ، وترجو ألا تقطع هذه الحكومة مساعدتها المالية لكي لا تنقطع سلسلة المحاضرات أثناء انعقاد دورات لجنة القانون الدولي والحلقة الدراسية عن القانون الدولي ، تكريما لذكرى الفقيه القانوني البرازيلي النابه الذكر الذى كان لسنوات طويلة عضوا في لجنة القانون الدولي . وطلبت اللجنة من السيد سيتي كامارا ان يبلغ امتنانها الى الحكومة البرازيلية .

حاء ـ الحلقة الدراسية عن القانون الدولي

١٩٧ ـ عملا بقرار الجمعية العامة ٣٤٩٥ (د ـ ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥، نظم مكتب الامم المتحدة في جنيف ، أثناء الدورة الثامنة والعشرين للجنة ، الدورة الثانية عشرة للحلقة الدراسية عن القانون الدولي المخصصة لطلبة هذا الفرع الذين وصلوا الى مرحلة متقدمة ولصغار الموظفين الحكوميين الذين يبحثون عادة مسائل تتعلق بالقانون الدولي أثناء تأدية عملهم .

---

(٧٠٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة السادسة والعشرون ، الملحق رقم ١٠ (A/8410/Rev.1) ، الفقرات ١٦٤ ـ ١٦٩ [حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الباب الاول)] .

Digitized by UNOG Library

١٩٨ — وفي الفترة من ١٧ أيار/مايو الى ٤ حزيران/يونيه ١٩٧٦ عقدت الحلقة الدراسية ١١ جلسة كرست لمحاضرات أعقبتها مناقشات .

١٩٩ — وذكرم الاعضاء التسعة التالية اسماؤهم بتقديم خدماتهم كمحاضرين : السيد اوستور (قضية الاتحاد الجمركي) ، والسيد أوشاكوف (الانفراج الدولي والتطور التدريجي للقانون الدولي) ، والسيد كونتين باكستر (طرق سن القوانين في الامم المتحدة) ، والسيد تاميس (القوة الملزمة للالتزامات الدولية التي تضطلع بها الدول فيما يتعلق بالاشخاص الخاضعين لولايتها) والسيد سيتي كامارا (اتفاقية فيينا بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي) والسيد كاليسي ى كالبي (اللجوء الدبلوماسي والاقليمي) ، والسيد كيرني (استخدامات المجارى المائية الدولية) والسيد هامبرو (مستقبل التعاون في القطب الجنوبي) . وتحدث السيد بيلو مدير ادارة مبادئ وقانون اللجنة الدولية للصليب الاحمر عن المؤتمر الدبلوماسي المعني باعادة توكيد القانون الانساني الدولي الواجب التطبيق على المنازعات المسلحة وانمائه (٧٠٩) ، والقى السيد راتون مدير الحلقة الدراسية حديثا تمهيديا عن لجنة القانون الدولي وأعمالها .

٢٠٠ — كذلك حضر المشتركون البالغ عددهم ٢٥ والذين جاء كل منهم من بلد مختلف المحاضرة التذكارية الرابعة من سلسلة المحاضرات التي تحمل اسم جلبرتو امادو كما حضروا جلسات اللجنة . وقد اتيحت لهم امكانية الاستفادة من خدمات مكتبة الامم المتحدة ، وفرصة حضور عرض سينمائي قدمته دائرة اعلام الامم المتحدة . وقد قدمت اليهم ، دون مقابل ، نسخ من المنشور المعنون " اعمال لجنة القانون الدولي " (٧١٠) ، الذى لاغنى عنه لمن يتابع عمل الحلقة الدراسية ، كما قدمت اليهم الوثائق الاساسية اللازمة لمتابعة مناقشات اللجنة ومحاضرات الحلقة الدراسية . كذلك تمكن المشتركون من الحصول على وثائق الامم المتحدة غير المتاحة او التي يتعذر الحصول عليها في بلدانهم الاصلية ، أو من شراء هذه الوثائق بأسعار مخفضة .

٢٠١ — وكما كان يحدث في الماضي ، لم تتحمل الامم المتحدة أى قسط من تكاليف الحلقة الدراسية . ولم يطلب من الامم المتحدة ان تساهم في نفقات السفر او المعيشة الخاصة بالمشتركين . وقد قدمت حكومات كل من جمهورية المانيا الاتحادية ، والدانمرك ، والسويد ، وفنلندا ، والنرويج ، وهولندا منحا تخصصية للمشتركين الوافدين من البلدان النامية ، وقدمت تلك المنح التي كانت قيمتها تتراوح بين ٢٠٠٠ دولار واكثر من ٤٠٠٠ دولار الى ١٤ مرشحا . وقد أصبح في الامكان الآن ، بفضل المنح التخصصية المقدمة ، تحقيق توزيع جغرافي ملائم بين المشتركين واجتذاب المرشحين الذين يستحقون هذه المنح من بلدان بعيدة . ولولا هذه المنح لما استطاع هؤلاء المرشحون الحضور بسبب افتقارهم الى المال لا لسبب آخر . بيد أن الحالة ليست مرضية تماما على الرغم مما أبدته الحكومات السالفة الذكر من سخاء متجدد ، فقد تعذر على ثلاثة من المرشحين الذين وقع عليهم

---

(٧٠٩) تمشيا مع الفقرة ٣ من قرار الجمعية العامة ٣٠٣٢ (د — ٢٧) المؤرخ في ١٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٢ .

(٧١٠) انظر الفقرة ١٩١ اعلاه .

Digitized by UNOG Library

الاختيار حضور الدورة الحالية بسبب نقص الاموال ولذلك ، فان من المأمول أن تتمكن حكومات اخرى كذلك من تقديم منح تخصصية . وقد درج منظمو الحلقة الدراسية على اخطار الحكومات المتبرعة في جميع الاحوال باسماء المستفيدين من المنح التخصصية ، كما درجوا على اعلام المستفيدين انفسهم باسم الجهة التي قدمت منحهم التخصصية .

Digitized by UNOG Library

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in United Nations, New York

Price: $U.S. 22.00
(or equivalent in other currencies)

16275 — November 1976 — 600

GA/XXXI, Suppl. 10

Digitized by UNOG Library