

Distr.
GENERAL

A/CN.4/467
17 April 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السابعة والأربعون

جنيف، ٢ أيار/مايو - ٢١ تموز/يوليه ١٩٩٥

التقرير الأول عن خلافة الدول وجنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين

أعده

السيد فاكلاف ميكولكا، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٢٨- ١	مقدمة
٣	١٤- ١	ألف - استعراض تاريخي
		١ - الأعمال السابقة التي اضطلعت بها اللجنة بشأن مسألة
٣	٧- ١	خلافة الدول
		٢ - الأعمال السابقة التي اضطلعت بها اللجنة بشأن مسألة
٤	١٢- ٨	الجنسية
		٣ - إدراج الموضوع المعنون "خلافة الدول وجنسية الأشخاص
٦	١٣-١٤	الطبيين والاعتباريين" في جدول أعمال اللجنة
٦	١٥-١٩	باء - تحديد الموضوع
٨	٢٠-٢١	جيم - أسلوب العمل
		دال - الشكل الذي يمكن أن تتخذه حصيلة الأعمال المضطلع بها بشأن
٨	٢٢-٢٥	هذا الموضوع
١٠	٢٦-٢٨	هاء - المصطلحات المستخدمة

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات
١١	أولا - موضوع الساعة ٢٩-٣٤
١٦	ثانيا - الجنسية - مفهومها ووظيفتها ٣٥-٥٠
١٧	ألف - جنسية الأشخاص الطبيعيين ٣٧-٤٥
٢١	باء - جنسية الأشخاص الاعتباريين ٤٦-٥٠
٢٣	ثالثا - دور القانون الداخلي والقانون الدولي ٥١-٧٥
٢٣	ألف - القانون الداخلي ٥١-٥٦
٢٦	باء - القانون الدولي ٥٧-٧٤
٢٦	١ - القيود على السلطة التقديرية للدولة ٥٧-٦٦
٢٩	٢ - أشكال تدخل القانون الدولي ٦٧-٧٤
٣١	جيم - مبادئ القانون المعترف بها عموما في مجال الجنسية ٧٥
٣٢	رابعا - القيود على حرية الدول في مجال الجنسية ٧٦-٨٩
٣٢	ألف - مبدأ الجنسية الفعلية ٧٦-٨٤
٣٤	باء - حماية حقوق الإنسان ٨٥-٨٩
٣٦	خامسا - تصنيف الخلافة ٩٠-٩٥
٣٩	سادسا - مدى المشكلة قيد النظر ٩٦-١١١
٣٩	ألف - مدى المشكلة في ضوء صفة الأشخاص المعنيين ٩٧-١٠٢
٤٠	باء - مدى المشكلة في ضوء طبيعتها ١٠٣-١١٠
٤٠	١ - فقدان الجنسية ١٠٤
٤١	٢ - اكتساب الجنسية ١٠٥
٤١	٣ - تنازع الجنسيات ١٠٦
٤١	٤ - الاختيار ١٠٧-١١٠
٤٢	جيم - مدى المشكلة في ضوء إطارها الزمني ١١١
٤٢	سابعا - استمرار الجنسية ١١٢-١١٤

مقدمة

ألف - استعراض تاريخي

١ - الأعمال السابقة التي اضطلعت بها اللجنة بشأن مسألة خلافة الدول

١ - كانت مسألة خلافة الدول والحكومات أحد الموضوعات التي اختارتها لجنة القانون الدولي في دورتها الأولى عام ١٩٤٩ بهدف تدوينها^(١). وعملا بتوصية الجمعية العامة لها في قرارها ١٦٨٦ (د - ١٦) المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦١، قامت اللجنة، أثناء دورتها الرابعة عشرة المعقودة في عام ١٩٦٢، بإدراج مسألة خلافة الدول والحكومات ضمن أولوياتها. وقررت اللجنة، فضلا عن ذلك، إنشاء لجنة فرعية لخلافة الدول والحكومات خولت مهمة إعداد تقرير أولي يتضمن اقتراحات بشأن نطاق الموضوع، ومنهاج الدراسة وسبل توفير الوثائق اللازمة.

٢ - وفي دورتها الخامسة عشرة المعقودة في عام ١٩٦٣، درست لجنة القانون الدولي تقرير اللجنة الفرعية وقررت عدم النظر في مسألة خلافة الحكومات في تلك المرحلة إلا بقدر ما يكون ذلك ضروريا لاستكمال الدراسة المتعلقة بخلافة الدول. ووافقت اللجنة على ما أوصت به اللجنة الفرعية بشأن الخطة العامة، وترتيب الموضوعات الفرعية حسب الأولوية وتقسيم الموضوع، أي: الخلافة فيما يتعلق بالمعاهدات، والخلافة فيما يتعلق بالحقوق والواجبات الناشئة عن مصادر خلاف المعاهدات (وهو بند أصبح في عام ١٩٦٨ "الخلافة في غير المعاهدات") والخلافة ونوع العضوية في المنظمات الدولية.

٣ - وبعد أن وافقت لجنة القانون الدولي بالإجماع على تقرير اللجنة الفرعية، عينت السيد مانفريد لأكس مقرا خاصا بشأن مسألة خلافة الدول والحكومات. وبعد وفاة السيد لأكس، قررت اللجنة، في دورتها التاسعة عشرة المعقودة في عام ١٩٦٧، قسمة المسألة الى ثلاثة موضوعات فرعية، وفقا للخطة العامة المعلنة في تقرير اللجنة الفرعية في عام ١٩٦٣. وعينت اللجنة السير همفري ولدوك مقرا خاصا بشأن الخلافة فيما يتعلق بالمعاهدات والسيد محمد بجاوي مقرا خاصا بشأن الخلافة في غير المعاهدات. وقررت اللجنة ترك الجانب الثالث من الموضوع جانبا بصورة مؤقتة.

٤ - وبعد وفاة السير همفري ولدوك، قررت اللجنة، في دورتها الخامسة والعشرين المعقودة في عام ١٩٧٣، انتخاب مقرر خاص جديد بشأن تلك المسألة، هو السير فرانسيس فالانت، خلفا له. ووفقا للقرار المتخذ في عام ١٩٦٣، فقد اتفق على إعطاء الأولوية لدراسة مسألة خلافة الدول، على اعتبار أنه لا يجب النظر في مسألة خلافة الحكومات إلا بالقدر الذي يكون ضروريا لاستكمال الدراسة المتعلقة بخلافة الدول.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة، الملحق رقم ١٠ (A/925)، الصفحة ٣

(من النص الفرنسي).

٥ - وكانت مشكلة الجنسية، التي يشملها عنوان أعم، هو "حالة السكان"، تشكل، في البداية، جزءاً من الموضوع الفرعي الثاني للموضوع^(٣)، أي موضوع "الخلافة فيما يتعلق بالمواد خلاف المعاهدات".

٦ - ونظرت لجنة القانون الدولي في هذا الموضوع الفرعي الثاني في الفترة من عام ١٩٦٨ إلى عام ١٩٨١، وأدلى ببعض التعليقات الأولية بشأن جنسية الدول أثناء مناقشة التقرير الأول للمقرر الخاص المقدم في الدورة العشرين في عام ١٩٦٨. ونظرا لاتساع هذا الموضوع وتعمده، فقد ضيَّق نطاقه فيما بعد بحيث اقتصر على الجوانب الاقتصادية للخلافة. ولم تدرج فيه مسألة الجنسية^(٣).

٧ - وبينما أفضى إعداد لجنة القانون الدولي لمجموعتين من مشاريع المواد في إطار الموضوعين الفرعيين الأولين المشار إليهما أعلاه إلى اعتماد اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات (١٩٧٨)^(٤) واتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها (١٩٨٣)^(٥)، فقد تركت اللجنة جوانب أخرى من خلافة الدول لفترة تزيد على العقد.

٢ - الأعمال السابقة التي اضطلعت بها اللجنة بشأن مسألة الجنسية

٨ - لمسألة الجنسية، بين أعمال اللجنة، تاريخها الخاص المستقل عن تاريخ مسألة خلافة الدول. فالموضوع المعنون "الجنسية بما في ذلك انعدام الجنسية" كان مدرجا أيضا، في عام ١٩٤٩، ضمن المسائل المزمع تدوينها، بدون أن تمنحه اللجنة مع ذلك مركز الموضوع ذي الأولوية.

٩ - وفي الدورة الرابعة المعقودة في عام ١٩٥٢، وعملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٠٤ دال (د - ١١) المؤرخ ١٧ تموز/يوليه ١٩٥٠، قدم السيد مانلي أ. هدرسون، الذي عُيِّن في عام ١٩٥١ مقررا خاصا بشأن مسألة الجنسية بما في ذلك انعدام الجنسية، إلى اللجنة مشروع اتفاقية بشأن جنسية الأشخاص

(٢) انظر التقرير الأول المقدم من السيد محمد بجاوي، المقرر الخاص، عن خلافة الدول فيما يتعلق بالحقوق والواجبات الناشئة عن مصادر خلاف المعاهدات، (حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٦٨، المجلد الثاني، الوثيقة A/CN.4/204، الفقرات ١٣٣ إلى ١٣٧).

(٣) انظر تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها العشرين، المرجع نفسه، الوثيقة A/7209/Rev.1، الفقرتان ٧٣ و ٧٨، الصفحتان ٢٢٠ و ٢٢١.

(٤) الأمم المتحدة، الحولية القانونية، ١٩٧٨، الصفحة ١٠٦.

(٥) الأمم المتحدة، الحولية القانونية، ١٩٨٣، الصفحة ١٣٩.

المتزوجين. ويتَّبع هذا المشروع على نحو وثيق جدا المبادئ التي اقترحتها اللجنة بشأن حالة المرأة والتي وافق عليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ومع ذلك فقد قررت اللجنة أن مسألة جنسية المرأة المتزوجة لا يمكن النظر فيها إلا في الإطار الأعم لمسألة الجنسية ككل^(٧).

١٠ - وفيما يتعلق بمسألة القضاء على انعدام الجنسية، قامت اللجنة في دورتها الرابعة في عام ١٩٥٢، عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣١٩ بء 'ثالثاً' (د - ١١) المؤرخ ١١ آب/أغسطس ١٩٥٠، بالنظر في وثيقة عمل تتعلق بانعدام الجنسية، تقدم بها المقرر الخاص. وطلبت اللجنة إلى المقرر الخاص أن يضع مشروع اتفاقية بشأن القضاء على انعدام الجنسية في المستقبل. وأن يضع مشروع اتفاقية أو عدة مشاريع اتفاقيات بشأن تخفيض حالات انعدام الجنسية في المستقبل. وفي دورتها الخامسة المعقودة في عام ١٩٥٣، اعتمدت اللجنة، استناداً إلى تقرير يتضمن مشاريع المواد المقدمة من السيد روبرتو كوردوفا، المقرر الخاص الجديد المعين في عام ١٩٥٢ خلفاً للسيد هدسون، مشروعين اتفاقيتين أوليين، يتعلق أحدهما بالقضاء على انعدام الجنسية في المستقبل، ويتعلق الثاني بتخفيض حالات انعدام الجنسية في المستقبل، وأرسل هذان المشروعان في نهاية المطاف إلى الحكومات لإبداء ملاحظاتها بشأنهما.

١١ - وعلى أساس المشروع الأولي الثاني للجنة المشار إليه أعلاه، قام مؤتمر الأمم المتحدة للقضاء على حالات انعدام الجنسية في المستقبل أو تخفيضها، الذي عقدت دورته الأولى في جنيف (١٩٥٩) والثانية في نيويورك (١٩٦١)، باعتماد اتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية، التي بدأ نفاذها في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١^(٨).

١٢ - وفيما يتعلق بالحالات الراهنة لانعدام الجنسية، وضعت اللجنة في عام ١٩٥٤، مقترحاتها في سبع مواد مشفوعة بتعليقات وقدمتها إلى الجمعية العامة في إطار تقريرها النهائي عن مسألة الجنسية بما في ذلك انعدام الجنسية^(٩). وقررت، تبعاً لذلك، "إرجاء أي نظر جديد في مسألة تعدد الجنسيات وغيرها من المسائل ذات الصلة بالجنسية"^(٩).

(٦) قامت أجهزة أخرى تابعة للأمم المتحدة، على الرغم من ذلك، بمتابعة دراستها مسألة جنسية المرأة المتزوجة. وبعد أن انتهت اللجنة الثالثة من صقل أحكام مشروع الاتفاقية التي وضعتها اللجنة بشأن حالة المرأة اعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية بقرارها ١٠٤٠ (د - ١١) المؤرخ ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٧، وبدأ نفاذها في ١١ آب/أغسطس ١٩٥٨ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٣٠٩، الصفحة ٦٥).

(٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٨٩، الصفحة ١٧٥.

(٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة، الملحق رقم ٩ (A/2693)، الفقرة ٣٧.

(٩) المرجع نفسه، الفقرة ٣٩.

٣ - إدراج الموضوع المعنون "خلافة الدول وجنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين" في جدول أعمال اللجنة

١٣ - قررت اللجنة في دورتها الخامسة والأربعين في عام ١٩٩٣، أن تدرج في جدول أعمالها كواحد من موضوعين جديدين مسألة خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين^(١٠). وفي ضوء الحالة السائدة في أوروبا الشرقية، أيدت الجمعية العامة هذا الاقتراح في قرارها ٣١/٤٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.

١٤ - وفي دورتها السادسة والأربعين المعقودة في عام ١٩٩٤، عينت اللجنة المقرر الخاص الحالي بشأن هذا الموضوع^(١١) وأيدت الجمعية العامة، في قرارها ٥١/٤٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، اعتراف لجنة القانون الدولي الشروع في العمل بشأن الموضوع، وطلبت، في الوقت نفسه، إلى الأمين العام دعوة الحكومات إلى أن تقدم، في موعد أقصاه ١ آذار/مارس ١٩٩٥، المواد ذات الصلة به بما في ذلك القوانين الوطنية، وقرارات المحاكم الوطنية، والمراسلات الدبلوماسية والرسمية ذات الصلة بالموضوع.

باء - تحديد الموضوع

١٥ - كانت مسألة الجنسية، التي نظر فيها المقرر الخاص المعني بمسألة خلافة الدول في غير المعاهدات، في تقريره الأول^(١٢) جزءاً من مشكلة أوسع تتعلق بحالة السكان ويفترض فيها أن تشمل، إضافة إلى مسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين، مسألة اتفاقيات الإقامة. والمهمة التي تباشرها اللجنة اليوم تختلف من ناحيتين عن المهمة التي كانت قد حددت في عام ١٩٦٨ فهي، أولاً، لا تتناول مشكلة اتفاقيات الإقامة (التي عفا عليه الزمن)؛ وهي، ثانياً، تشمل مشكلة جنسية الأشخاص الاعتباريين، التي لم تذكر صراحة في عام ١٩٦٨.

١٦ - ولتحديد مضمون العلاقة، من حيث المضمون، بين الموضوع المدروس محل النظر والموضوعين اللذين سبق أن درستهما اللجنة، أي خلافة الدول من جهة، والجنسية، بما في ذلك انعدام الجنسية، من جهة أخرى، من المفيد التذكير بالتأكيد الوارد في التقرير الأول للمقرر الخاص، السيد بجاوي، ومفاده أنه "من حيث المبدأ، ليس هناك في جميع حالات الخلافة، سواء المشمولة باتفاقيات أو الحديشية، أي خلافة

(١٠) المرجع نفسه، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/48/10)، الفقرة ٤٤٠.

(١١) المرجع نفسه، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/49/10)، الفقرة ٣٨٣.

(١٢) حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٦٨، المجلد الثاني، الوثيقة A/CN.4204.

أو استمرارية في مجال الجنسية. فالدولة الخلف لا تحتفظ لسكان الإقليم بجنسيتهم السابقة، وذلك مظهر من مظاهر سيادتها^(١٣) وعلى نقيض المعاهدات أو الديون الدولية التي تحل بشأنها إحدى الدول محل دولة أخرى في علاقة قانونية دولية يمكن أن تحصل فيها عملية نقل، فإن العلاقة بين الدولة والفرد المشمول بمفهوم الجنسية تستبعد، سلفاً، كل فكرة تتعلق بـ "الإبدال" أو "النقل". والجنسية، شأنها شأن السيادة، هي دائماً ذات طابع متأصل. أي إنها، بطبيعتها، ليست "مسألة تخضع للخلافة" كما هي، الحال مثلاً بالنسبة لمعاهدات وأموال الدولة وديونها، ألخ.

١٧ - ولا ريب في أن المسائل التي يلزم أن تدرسها اللجنة في إطار هذا الموضوع هي جزء من فرع القانون الدولي الذي يختص بالجنسية. وهي، بطابعها، قريبة جداً من المسائل التي سبق للجنة أن نظرت فيها ضمن إطار موضوع "الجنسية، بما في ذلك انعدام الجنسية". إلا أنها تختلف عنها من ناحيتين: أولاً، أن المنظور الذي تنظر منه اللجنة إلى هذه المسائل هو أوسع من ذي قبل - فهو ليس قاصراً على مسألة انعدام الجنسية (على الرغم مما لانعدام الجنسية من أهمية كبرى)، بل يشمل مجمل المسائل التي تطرح بشأن تغييرات الجنسية. ثانياً، إن مغزى الدراسة يقتصر على التغييرات المتعلقة بالجنسية التي تحصل نتيجة لخلافة الدول. والنتيجة هي أن التغييرات المتعلقة بالجنسية ينبغي أن ينظر فيها، حصراً، من حيث ارتباطها بالتغييرات المتعلقة بالسيادة. وهذه الظاهرة تسمى في كثير من الأحيان "التجنس الجماعي"^(١٤).

١٨ - وتستطيع اللجنة، بفضل التقدم المحرز في إطار الأعمال السابقة التي اضطلعت بها من أجل التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه، فيما يتعلق بمسألة الجنسية ومسألة خلافة الدول، أن تبدأ النظر في هذا الموضوع وهي أدق معرفة بالعلاقات التي تربط بين مسائل الجنسية ومسائل خلافة الدول.

١٩ - كما أن للموضوع محل النظر صلة بمسألة أخرى: وهي مسألة استمرارية الجنسية، التي تطرح في إطار الموضوع الراهن كما تطرح في إطار الحماية الدبلوماسية - وهي مسألة مدرجة في قائمة عام ١٩٤٩ التي لم ينظر فيها قط. وللجنة أن تقرر ما إذا كان يجب النظر في هذه المسألة ضمن إطار الموضوع الراهن، وإلى أي حد.

(١٣) المرجع نفسه، الصفحة ١١٦، الفقرة ١٢٣.

(١٤) انظر، مثلاً، "مدونة القانون الدولي الخاص، (مدونة بوستامانتي)، عصابة الأمم، مجموعة المعاهدات، المجلد السادس والثمانون، رقم ١٩٥٠، المادة ١٣.

جيم - أسلوب العمل

٢٠ - يندرج الموضوع المعنون "خلافة الدول وجنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين"، بالصيغة التي وضع حدودها قرار الجمعية العامة ٥١/٤٩، ضمن فئة المهام الخاصة. فقد طلبت الجمعية العامة إلى اللجنة، في بعض المناسبات، أن تدرس بعض النصوص وتقدم تقارير عن بعض المسائل القانونية دون توخي إعداد اتفاقية عن الموضوع، أو دون البت في الشكل النهائي اللازم إعطاؤه لحصيلة الأعمال^(١٥). وفي مثل هذه الحالات، كانت اللجنة تقرر دائما أنها تملك حرية اعتماد طرائق خاصة لأداء المهام الخاصة، بدلا من الالتزام بالطرائق التي ينص عليها نظامها الأساسي بشأن الأعمال العادية للتطوير التدريجي والتدوين.

٢١ - وفي رأي المقرر الخاص أنه ينبغي للجنة، في معالجتها للموضوع الراهن، أن تتمسك بهذا النهج المرن فيما يتصل بأسلوب العمل.

دال - الشكل الذي يمكن أن تتخذه حصيلة الأعمال المضطلع بها بشأن هذا الموضوع

٢٢ - عندما أدرجت اللجنة في برنامج عملها، في دورتها الخامسة والأربعين، الموضوع المعنون "خلافة الدول وجنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين"، رأت أن "من الممكن مثلا أن تكون حصيلة عمل اللجنة بشأن هذا الموضوع دراسة أو مشروع اعلان يعرض على الجمعية العامة لاعتماده"، وقررت أن تبت في مرحلة لاحقة في الشكل النهائي الذي ستتخذه لحصيلة أعمالها^(١٦).

(١٥) وهكذا درست اللجنة، بناء على طلب صريح من الجمعية العامة، المواضيع التالية: مشروع إعلان بشأن حقوق الدول وواجباتها (١٩٤٩)، وصياغة مبادئ نورنبرغ (١٩٥٠)، ومسألة الولاية الجنائية الدولية (١٩٥٠)، ومسألة تعريف العدوان (١٩٥١)، والتحفيزات على الاتفاقيات المتعددة الأطراف (١٩٥١)، ومشروع قانون الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها (١٩٥١ و ١٩٥٤)، ومسألة توسيع الاشتراك في المعاهدات المتعددة الأطراف المعقودة برعاية عصبة الأمم (١٩٦٢)، ومسألة حماية وحرمة الدبلوماسيين وغيرهم من الأشخاص الذين لهم حق التمتع بحماية خاصة بموجب القانون الدولي (١٩٧٢)، وإعادة النظر في عملية وضع المعاهدات الدولية (١٩٧٩).

(١٦) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/48/10)، الفقرة ٤٣٩. وقد أخذت اللجنة في الاعتبار، بهذه الطريقة، بعض التردد بشأن الشكل اللازم إعطاؤه لحصيلة أعمالها، وهو تردد أعرب عنه في مذكرة أولية عن الموضوع قدمت الى الدورة الخامسة والأربعين بالشكل التالي: "إن وضع مشروع اتفاقية ... قد يكون عرضة لنوع المشاكل نفسها التي كانت اللجنة تواجهها أثناء عملها فيما يتعلق بالمواضيع السابقة لخلافة الدول (طول أعمال التدوين، ومشكلة تطبيق الاتفاقية فيما يتعلق بالدول الجديدة بوصفها من غير الأطراف فيها، وما إلى ذلك)" (A/CN.4/454، الصفحتان ٣٧ و ٣٨) إلا أن هذا الرأي لم يكن رأي اللجنة كلها.

٢٣ - وأيدت الجمعية العامة قرار اللجنة أن تدرج الموضوعين الجديدين في جدول أعمالها، على أن يكون مفهوما أن الشكل النهائي الذي سيعطى لحصيلة العمل سيقدر بعد عرض دراسة أولية على الجمعية العامة^(١٧).

٢٤ - ويبين لنا تاريخ أعمال اللجنة أن الأعمال التي اضطلعت بها بصفة مهام خاصة كانت تفضي أحيانا إلى تقديم تقرير بسيط، وأحيانا إلى إعداد مشروع مواد مصحوبة بتعليقات، كما هي الحال، مثلا، في مشروع الاعلان الخاص بشأن حقوق الدول وواجباتها، وصياغة مبادئ نورنبرغ، ومشروع قانون الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها، ومشروع المواد المتعلقة بحماية وحرمة الدبلوماسيين وغيرهم من الأشخاص الذين لهم حق التمتع بحماية خاصة بموجب القانون الدولي. وفي آخر الحالات المذكورة، اتخذ المشروع أساسا لوضع اتفاقية^(١٨).

٢٥ - وكخطوة أولى، سيكون لعمل اللجنة بشأن هذا الموضوع طابع دراسة ستقدم إلى الجمعية العامة في شكل تقرير. وفي رأي المقرر الخاص أن اللجنة لن يكون بمقدورها أكثر من اجراء مناقشة مفيدة لشكل النتيجة النهائية للعمل بعد أن تكون قد أجرت دراسة متعمقة للموضوع.

(١٧) انظر الفقرة ٧ من القرار ٣١/٤٨، والفقرة ٦ من القرار ٥١/٤٩ التي تنص على ما يلي:

"إن الجمعية العامة ... تؤيد اعتراف لجنة القانون الدولي الشروع في العمل بشأن موضوعي "القانون والممارسة المتعلقين بالتحفظات على المعاهدات" و "خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين". على أن يكون مفهوما أن الشكل النهائي للعمل المتعلق بهذين الموضوعين سيتقرر بعد عرض دراسة أولية على الجمعية العامة. وتطلب الى الأمين العام، فيما يتعلق بالموضوع الثاني، دعوة الحكومات الى أن تقدم، في موعد أقصاه ١ آذار/مارس ١٩٩٥، المواد ذات الصلة به، بما في ذلك القوانين الوطنية، وقرارات المحاكم الوطنية، والمراسلات الدبلوماسية والرسمية ذات الصلة بالموضوع".

(١٨) اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بما فيهم الموظفون الدبلوماسيون، المؤرخة ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣ (قرار الجمعية العامة ٣١٦٦ (د - ٢٨)، المرفق؛ الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٠٣٥، الصفحة ١٦٧).

هـ - المصطلحات المستخدمة

٢٦ - أخذت اللجنة على الدوام في اعتبارها في أعمالها المتعلقة بتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي فيما يتعلق بخلافة الدول في المعاهدات وفي غير المعاهدات، أن من المستصوب، قدر الإمكان، استعمال تعاريف مشتركة ومبادئ مشتركة، بدون أن يؤدي ذلك إلى إغفال أو تجاهل السمات الخاصة بكل موضوع. وعليه يرى المقرر الخاص أن على اللجنة، من أجل ضمان توحيد المصطلحات، الإبقاء على التعاريف التي صاغتها من قبل، في إطار الاتفاقيتين المتعلقةتين بخلافة الدول، ولا سيما فيما يخص المفاهيم الأساسية التي جرى تعريفها في المادة ٢ من كل من الاتفاقيتين، على النحو التالي:

- يقصد بمصطلح "خلافة الدول" حلول دولة محل أخرى في الاضطلاع بمسؤولية العلاقات الدولية لإقليم ما؛
- يقصد بمصطلح "الدولة السلف" الدولة التي حلت محلها دولة أخرى بصدد خلافة الدول؛
- يقصد بمصطلح "الدولة الخلف" الدولة التي حلت محل دولة أخرى بصدد خلافة الدول؛
- يقصد بمصطلح "تاريخ خلافة الدول" تاريخ حلول الدولة الخلف محل الدولة السلف في الاضطلاع بمسؤولية العلاقات الدولية للإقليم موضوع خلافة الدول؛
- يقصد بمصطلح "الدولة المستقلة حديثاً" دولة خلف كان إقليمها قبل تاريخ خلافة الدول مباشرة إقليماً تابعا تضطلع الدولة السلف بمسؤولية علاقاته الدولية؛
- يقصد بمصطلح "الدولة الثالثة" أية دولة غير الدولة السلف أو الدولة الخلف.

٢٧ - كما شرحت اللجنة في تعليقها بخصوص الأحكام المذكورة، يستخدم مصطلح "خلافة الدول" للإشارة فقط إلى فعل حلول دولة محل أخرى في الاضطلاع بمسؤولية العلاقات الدولية للإقليم، بصرف النظر عن أية فكرة خلافة في الحقوق أو الواجبات فيما يتعلق بهذا الحدث^(١٩). ولقد رأت اللجنة آنذاك أنه يتعين الاستعاضة عن عبارات مثل "في السيادة على الإقليم"، بعبارة "في الاضطلاع بمسؤولية العلاقات الدولية للإقليم"، وهي صيغة شائعة الاستعمال في ممارسات الدول، واستخدامها أنسب للإشارة إلى أية حالة بعينها،

(١٩) الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بخلافة الدول في المعاهدات، فيينا، ٤ نيسان/أبريل - ٦ أيار/مايو ١٩٧٧ (A/CONF.80/4) الصفحة ٧.

على نحو محايد، بغض النظر عن المركز الخاص للإقليم ذي الصلة. وأشارت اللجنة إلى أن لفظة "مسؤولية" لا يجب فصلها عن عبارة "العلاقات الدولية للإقليم"، ولا تنطوي على أية فكرة بخصوص "مسؤولية الدول"، وهي المسألة التي تعكف اللجنة حالياً على دراستها^(٢٠).

٢٨ - والمعنى المنسوب إلى مصطلحات "الدولة السلف"، و "الدولة الخلف" و "تاريخ خلافة الدول" مستمد ببساطة، في كل حالة، من المعنى المعطى بمصطلح "خلافة الدول" وبدا للجنة أنه غني عن التعليق. أما مصطلح "الدولة المستقلة حديثاً" فقد رأت اللجنة أن من المفيد التأكيد على أنه يشير إلى "دولة منبثقة عن خلافة الدول في إقليم كان، قبل تاريخ خلافة الدول مباشرة، إقليماً تابعاً تضطلع الدولة السلف بمسؤولية علاقاته الدولية"^(٢١)، دون أي تمييز بين مختلف حالات نيل الاستقلال. ويستبعد هذا التعريف الحالات التي تنشأ فيها دولة جديدة نتيجة انفصال جزء عن دولة موجودة، أو توحيد دولتين موجودتين أو أكثر^(٢٢).

أولاً - موضوع الساعة

٢٩ - إن "أثر تغير السيادة على جنسية سكان [الإقليم المعني] من أصعب المشاكل في قانون خلافة الدول"^(٢٣) ذلك ما سلم به أحد الفقهاء البارزين، بيد أن هذا الفقيه ذاته كان قد أكد قبلاً، في عام ١٩٥٦ على أن "ثمة حاجة ملحة في هذا الموضوع، ربما أكثر من أي موضوع آخر من مواضيع قانون خلافة الدول، إلى تدوين أو إلى تشريع دولي. فمن غير المرغوب فيه أن يترتب على تغير السيادة أن يصبح أشخاص عديمي الجنسية ضد إرادتهم، ومن غير المرغوب فيه كذلك، تجنيس أشخاص لا تربطهم بالإقليم المدمج إلا علاقة عارضة، بجنسية لا يرغبونها"^(٢٤).

(٢٠) المرجع نفسه، الصفحتان ٧ و ٨.

(٢١) المرجع نفسه، الصفحة ٨.

(٢٢) المرجع نفسه.

(٢٣) D.P. O'Connell, The Law of State Succession (كامبردج، انكلترا، مطبعة جامعة كامبردج، ١٩٥٦) الصفحة ٢٤٥.

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ٢٥٨.

٣٠ - ويعتبر تغير الجنسية الناتج عن خلافة الدول مسألة على جانب كبير من الأهمية لأنه يحدث على أساس جماعي، يترتب عليه العديد من النتائج الخطيرة بالنسبة للأشخاص ذوي الصلة، فالجنسية شرط

مسبق لممارسة عدد من الحقوق السياسية والمدنية، إلا لأن لهذه المسألة انعكاساتها الهامة أيضا فيما يتعلق بممارسة الدولتين المعنيتين، أي الدولة الخلف والدولة السلف، لسلطاتهما السيادية. وهكذا، فإن تشغيل موظفين أجنب أو ممارسة سيطرة أجنبية على موارد طبيعية أو مرافق عامة بعد تاريخ خلافة الدول يمكن أن يمثل مشكلة حقيقية^(٢٥)، وعلاوة على ذلك يمكن أن تؤدي فقدان جنسية الدولة السلف، والصعوبات المرتبطة باكتساب جنسية الدولة الخلف إلى مآس إنسانية عديدة.

٣١ - لكنه نظرا لأن هذه المسألة تدخل بالدرجة الأولى ضمن نطاق القانون الداخلي، لم تبذل مطلقا أية محاولة جادة لوضع صك شامل يوفر حلا موحدا للمشكلة. كما لم تنشغل اللجنة بأن تعالج مشكلة الجنسية من حيث علاقتها بمسألة خلافة الدول التي عكست على مناقشتها لقراءة ٢٠ عاما^(٢٦). ولقد أصبحت مسألة الجنسية مرة أخرى محل اهتمام خاص من جانب المجتمع الدولي على ضوء نشوء دول جديدة، وبخاصة بالنظر إلى انحلال عدد من الدول في أوروبا الشرقية. ولقد باتت الطريقة التي يجري بها حل المشاكل المتعلقة بالجنسية في سياق خلافة الدول مسألة تشغل المجتمع الدولي. ولقد جذبت مشكلات الجنسية، وبخاصة مشكلة انعدام الجنسية، اهتمام عدد من المنظمات الحكومية وغير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية والمنتديات الدولية، ومن بينها المفوض السامي لشؤون الأقليات الوطنية التابع لمؤتمر (أصبح الآن منظمة) الأمن والتعاون في أوروبا^(٢٧)، ولجنة التحكيم التابعة للمؤتمر الأوروبي المعني بالسلام في

(٢٥) Ruth Donner, The regulation of nationality in international law (الطبعة الثانية) (Irvington-on-

Hudson, Transnational Publishers ١٩٩٤) الصفحات ٢٥٠ إلى ٢٥٢.

(٢٦) انظر الحوار المبدئي الذي جرى عام ١٩٦٣، والذي اقترح فيه السيد روزين استبعاد "بعض المسائل التي تدخل في إطار القانون الداخلي" من الموضوع، وأشار السيد كسترين إلى أنه "لا يسعنا استبعاد مسائل مثل مسألة الجنسية". إلا أن الأخير اعترف بأنه ربما تجاوز حدودا معينة في وثيقة العمل التي كان قد أعدها بوصفه أحد أعضاء اللجنة الفرعية الأنفة الذكر، حين اقترح دراسة جميع المسائل المتعلقة بالمركز القانوني للسكان الأصليين الذين يقعون تحت السيادة الإقليمية والشخصية لدولة جديدة. (حولية ... ١٩٦٣، المجلد الثاني، الصفحة ٢٧٧).

(٢٧) انظر توصيات المفوض السامي لشؤون الأقليات الوطنية، التابع لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا لدى زيارته لاستونيا ولاتفيا وليتوانيا، رسالة المؤتمر رقم ١٢٤ المؤرخة ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٣، والواردة في: Nationalité, minorités et succession d'Etats, Documents 3, Additif, Center de droit international, Paris X-Nanterre, Table rond, décembre 1993.

يوغوسلافيا^(٢٨)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين^(٢٩)، ومجلس أوروبا ولجنة إقامة الديمقراطية عن طريق القانون التابعة له^(٣٠).

٣٢ - وقامت بتناول هذه المسائل عدة اجتماعات دولية شارك فيها علماء وخبراء في القانون من بلدان مختلفة، ومن بينها الاجتماعات التالية:

- اجتماع المائدة المستديرة بشأن الجنسية والأقليات وخلافة الدول في بلدان وسط وشرق أوروبا، باريس، ٣ و ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣^(٣١)؛
- حلقة العمل المعنية بالقانون الدولي وقانون الجنسية في اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق، Divonne-Ies-Bains، ٢٥ و ٢٦ نيسان/أبريل ١٩٩٤^(٣٢)؛

(٢٨) انظر الفتوى رقم ٢، ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢، International Legal Materials، المجلد ٣١ (١٩٩٢)، الصفحة ١٤٩٧. وللإطلاع على التعليقات على الفتوى رقم ٢ انظر ٢ Alain Pellet, "Note sur la Commission d'arbitrage de la conférence européenne pour la paix en Yougoslavie", Annuaire française de droit international، المجلد ٣٧ (١٩٩١)، الصفحات ٣٣٩-٣٤١.

(٢٩) تهتم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على نحو أخص بمسألة فقدان الجنسية في سياق خلافة الدول. وتتخذ مساهمتها صورتين: تنظيم حلقات دراسية وندوات (انظر الفقرة ٣٢). وتقديم المساعدة الفنية في صياغة قانون بشأن الجنسية بغية تفادي حالات فقدان الجنسية.

(٣٠) ليست أعمال تلك اللجنة بشأن مسألة الجنسية في إطار مسألة خلافة الدول سوى مرحلة أولية جدا حتى الآن.

(٣١) نظمته مركز القانون الدولي (CEDIN)، Université Paris X-Nanterre.

(٣٢) نظمته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالتعاون مع المعهد الدولي للقانون الإنساني.

- الندوة المعنية بالجنسبة، والأقليات وخلافة الدول في بلدان وسط وشرق أوروبا، براغ، ٢٢ إلى ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤^(٣٣)؛
- حلقة العمل المعنية بمسائل الجنسية، داغوميس (الاتحاد الروسي)، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤^(٣٤)؛
- حلقة العمل المعنية بالمواطنة، وانعدام الجنسية ومركز الأجانب في رابطة الدول المستقلة ودول بحر البلطيق، هلسنكي ١٢ إلى ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤^(٣٥).

(٣٣) نظمتها الجمعية التشيكية للقانون الدولي، جامعة شارل دي براغ بالاشتراك مع مركز القانون الدولي (CEDIN).

(٣٤) نظمتها المنظمة الدولية للهجرة بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(٣٥) نظمتها حكومة فنلندا ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٣٣ - ولقد اعتمدت خلال السنوات القليلة الماضية في عدد من الدول التي واجهتها مشاكل تتعلق بخلافة الدول، أو باستئناف الاستقلال، قوانين جديدة تتعلق بالجنسية أو أعيد إصدار قوانين الجنسية التي ترجع إلى الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية^(٣٦).

(٣٦) حتى تاريخ تقديم هذا التقرير لم تكن قد استجابت سوى دول قليلة لطلب الأمين العام تقديم المواد ذات الصلة، بما في ذلك القوانين الوطنية، وقرارات المحاكم الوطنية، والمراسلات الدبلوماسية والرسمية ذات الصلة بموضوع خلافة الدول وأثرها على الجنسية. وبالتالي فإن القائمة التالية للتشريعات الوطنية لا تستند فقط إلى ردود الحكومات بل أيضا إلى المصادر الأخرى المتاحة ولا يمكن اعتبارها حصرية:

- كرواتيا: قانون الجنسية الكرواتية الصادر في ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩١/ قانون تعديلات وإضافات لقانون الجنسية الكرواتية الصادر في ٨ أيار/مايو ١٩٩٢؛
- الجمهورية التشيكية: قانون اكتساب وفقدان المواطنة، الصادر في ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢؛
- أريتريا: اعلان الجنسية الاريترية ١٩٩٢/٢١ الصادر في ٦ نيسان/أبريل ١٩٩٢؛
- استونيا: قانون المواطنة (١٩٣٨)، أعيد إصداره بقرار المجلس الأعلى بشأن تطبيق قانون المواطنة الصادر في ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٢؛ قانون الاشتراطات المتعلقة باللغة الاستونية بالنسبة للمتقدمين للحصول على المواطنة (الصادر في ١٠ شباط/فبراير ١٩٩٣)؛
- لاتفيا: قانون المواطنة (١٩١٩)، أعيد إصداره بقرار المجلس الأعلى بشأن تجديد حقوق مواطني جمهورية لاتفيا والمبادئ الأساسية للجنس الصادر في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١؛
- ليتوانيا: قانون الجنسية الصادر في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١؛ قرار المجلس الأعلى لجمهورية ليتوانيا بشأن اجراءات تنفيذ قانون جمهورية ليتوانيا للمواطنة الصادر في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١؛
- سلوفينيا: قانون المواطنة الصادر في ٥ حزيران/يونيه ١٩٩١؛
- سلوفاكيا: قانون اكتساب وفقدان المواطنة الصادر في ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣.

وللاطلاع على التشريعات المتعلقة بمسألة الجنسية، بما في ذلك أثر خلافة الدول على الجنسية، التي صنفها من قبل شعبة التدوين التابعة لمكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة، انظر القوانين المتعلقة بالجنسية، مجموعة تشريعات الأمم المتحدة ST/LEG/SER.B/45 (نيويورك، ١٩٩٤) وملحقها ST/LEG/SER.B/9 (نيويورك، ١٩٥٩) والمواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات، "مجموعة تشريعات الأمم المتحدة" (نيويورك، ١٩٧٨) ST/LEG/SER.B/17.

٣٤ - ومع ازدياد عدد الدول الجديدة، وجدت القواعد المتعلقة بخلافة الدول مجالا ملموسا جديدا لتطبيقها^(٣٧). وذلك يبرر الجهد المبذول لإلقاء المزيد من الضوء على القواعد المتعلقة بالجنسية والتي يمكن أن تنطبق في حالة خلافة الدول.

ثانيا - الجنسية - مفهومها ووظيفتها

٣٥ - ترتبط مشكلة الجنسية ارتباطا وثيقا بظاهرة السكان بوصفها أحد العناصر المكونة للدولة، لأنه "لئن كانت الدول عبارة عن كيانات إقليمية، فهي أيضا تتألف من مجموعات من الأفراد"^(٣٨) وفي حين يرتهن قيام الدولة بوجود بعض السكان الدائمين على الأقل فالجنسية مرهونة بقرارات الدولة، وباعتبار الجنسية في الحقيقة "مظهرا من مظاهر السيادة تحميها الدول بحرص شديد"^(٣٩).

٣٦ - الاسترسال في مزيد من الأفكار بشأن مفهوم الجنسية، يجب التمييز بوضوح بين جنسية الأفراد، وجنسية الأشخاص القانونيين. ولقد تعرض إلى شرح الفارق الجوهرى بين مفهوم جنسية الفرد (الشخص الطبيعي) والشخص الاعتباري عدة فقهاء، فإن "جميع الأشخاص الطبيعيين لهم صفة المواطن، وإن كان بعضهم، وهم يعرفون بعديمي الجنسية، لا يملكون هذه الصفة في أي بلد كان [...] وعلى العكس من ذلك ينظر إلى الأشخاص الاعتباريين على أنهم حائزون لجنسية، باعتبارهم من الأشخاص القانونيين. غير أن هذه اللفظة تجيب عندئذ على مفهوم مختلف اختلافا بالغا، إلى درجة أنكر معها أن لمصطلح الجنسية هنا أية قيمة ما خلا المجاز. بيد أن القانون الوضعي يتشبه باستخدامها، إلا أن اقتران المسألة بمفهوم الشخصية الاعتبارية هو من الوثوق بحيث لا يمكن دراستها بمعزل عنه"^(٤٠).

(٣٧) فيما يتعلق بمحتوى هذه القواعد، بينت لجنة التحكيم التابعة لمؤتمر الجماعة الأوروبية بشأن يوغوسلافيا أن "ظاهرة خلافة الدول تحكمها مبادئ القانون الدولي، التي استلهمتها اتفاقيتا فيينا [لخلافة الدول] المؤرختان ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨، و ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٣"، الفتوى رقم ١ International legal materials، المجلد ٣١ (١٩٩٢)، الصفحة ١٤٩٥.

(٣٨) James Crawford, The Creation of States in International Law (Oxford, Clarendon Press, 1979)

الصفحة ٤٠

(٣٩) Johannes M.M. Chan, "The right to a nationality as a human right: the current trend towards

"recognition", Human Rights Law Journal, المجلد ١٢، العدد ١-٢ (١٩٩١)، الصفحة ١.

(٤٠) Henri Batiffol and Paul Lagarde, Droit international privé, 7e ed., t. 1 (Paris, Librairie

générale de droit et de jurisprudence, 1981), p. 63 à 64

ألف - جنسية الأشخاص الطبيعيين

٣٧ - تعتبر جنسية الأشخاص، في معظم الأحيان، رابطاً قانونياً يربط بين الفرد والدولة. وفي رأي السير روبرت جينغز والسير آرثر واتس أن "جنسية الفرد هي الصفة التي يحملها باعتباره من رعايا دولة ما" ^(٤١). وفي رأي هاري باتيفول وبول لاغارد أن الجنسية الشرعية هي، في الفكر الحاضر، "الانتماء القانوني للشخص إلى سكان يشكلون دولة. وهذا الانتماء يخضع المواطن للاختصاص المسمى بالاختصاص الشخصي للدولة التي ينتسب إليها، خلافاً لاختصاص الدول الأخرى" ^(٤٢). وتعرف هذه الجنسية في مشروع اتفاقية هارفرد بشأن الجنسية على أنها مركز الشخص الطبيعي المرتبط بدولة ما برابط الولاء ^(٤٣)، بينما يذهب د. ب. أوكونيل إلى أن تعبير "الجنسية" في القانون الدولي ليس إلا اختصاراً لنسبة الأفراد إلى دول محددة إما لأغراض الاختصاص القانوني أو لأغراض الحماية الدبلوماسية. والمقصود بأن الشخص مشمول بالاختصاص القانوني العام لدولة ما، يمكن أن تمثله، أن ينسب إلى هذا الشخص أنه من رعايا الدولة المذكورة ^(٤٤).

٣٨ - وقد حددت محكمة العدل الدولية مختلف عناصر مفهوم الجنسية في تعريف مفاده أن الجنسية هي:

"رابط قانوني يستند إلى واقع اجتماعي هو واقع التحاق، وارتباط وجود حقيقي، ومصالح، ومشاعر، إلى جانب وجود حقوق وواجبات متبادلة. ويمكن أن يقال إنها تمثل التعبير القانوني عن كون الفرد الذي تسبغ عليه، إما مباشرة، بواسطة القانون، وإما نتيجة لإجراء من السلطات، هو، في الواقع، أوثق ارتباطاً بسكان الدولة التي تمنحه جنسيتها منه بأي دولة أخرى" ^(٤٥).

(٤١) Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, eds., Oppenheim's International Law, 9th ed., vol.

.I, Parts 2-4 (London, Longman, 1992), p.851

(٤٢) Batiffol et Lagarde, op. cit., p. 60

(٤٣) American Journal of International Law, vol. 23 (Special Suppl.) (1992), p. 22

(٤٤) D. P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, vol. I (Cambridge,

.England, Cambridge University Press, 1967)

(٤٥) قضية نوتتييوم، تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٥٥، الصفحة ٢٣. كما يبين جينغز وواتس،

لا يعبر الجزء الأخير من هذه الفقرة تماماً عن الحالة القائمة في قضايا الجنسية المزدوجة؛ (انظر المرجع السابق، الصفحة ٨٥٤، الحاشية ١٣).

٣٩ - وإلى جانب المعنى الذي يُعطى لمفهوم الجنسية على الصعيد الدولي، يمكن أن توجد فئات مختلفة من "الرعايا" على صعيد القانون الداخلي ..

"... قد تميز القوانين الداخلية للدولة بين أنواع مختلفة من الرعايا - مثلاً، أولئك من يتمتعون بالحقوق السياسية الكاملة، فيدعون، لذلك، مواطنين، ومن يتدنى نصيبهم عن ذلك، فلا يدعون مواطنين. ففي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، مثلاً، يستخدم تعبير "المواطنة" للإشارة، إلى مجموع الحقوق السياسية التي قد يحرم منها الشخص، على سبيل العقاب أو لأسباب أخرى، فيفقد، بالتالي، "مواطنته" دون أن يجرد من الجنسية كما تضم في القانون الدولي. أما في الولايات المتحدة، فبينما يستخدم تعبيراً "المواطنة" و "الجنسية" بالمعنى ذاته في كثير من الأحيان، يستخدم مصطلح "المواطن"، عموماً، للإشارة إلى الأشخاص الذين منحوا كامل الحقوق السياسية والشخصية في الولايات المتحدة، في حين أن بعض الأشخاص - ومنهم أولئك الذين ينتمون إلى أقاليم وممتلكات ليست من بين الولايات المكونة للاتحاد - يوصفون بأنهم من "الرعايا". وهؤلاء الأشخاص يدينون بالولاء للولايات المتحدة، وهم من رعاياها في نظر القانون الدولي؛ وليس لهم كامل حقوق المواطنة في الولايات المتحدة. وجنسيتهم، بمعناها الأوسع، هي التي تتسم بأهمية دولية، لا مواطنتهم. وأما في الكمنولث فالمواطنة في كل من دول الكمنولث، هي التي تتسم بالأهمية الأولى في نظر القانون الدولي، في حين أن صفة "من الرعايا البريطانيين" أو "من مواطني الكمنولث" ليس لها أهمية أولية إلا فيما يتصل بالقوانين الداخلية للبلدان المعنية.

"ويجب عدم الخلط بين "الجنسية"، بمعنى مواطنة دولة ما، من جهة، و "الجنسية" من حيث كونها تعني الانتماء إلى أمة ما بالمعنى العرقي"^(٤٦).

٤٠ - إلا أنه يمكن الاستشهاد بأمثلة أخرى:

"الجنسية التي يتميز بها السكان الذين يتشكل منهم النظام الداخلي، مقابل النظام الدولي، بصرف النظر عن الأساليب التي يتأثر بها في نهاية المطاف اشتراك الرعايا في الحياة القانونية الداخلية، ولا سيما فيما يخص الحقوق السياسية. وهكذا بقي التمييز بين المواطنين الفرنسيين، من جهة، و الرعايا الفرنسيين، أي "سكان المستعمرات الأصليين" من جهة ثانية، خالياً من المضمون فيما يتعلق بالجنسية؛ فالمنتسبون إلى الفئة الثانية كانوا جزءاً من السكان المكونين للدولة الفرنسية، شأنهم شأن المنتسبين إلى الفئة الأولى. وقد كرس قانون ٧ أيار/مايو ١٩٤٦ هذه النتيجة إذ نص على أن "جميع رعايا الأقاليم الخارجية (ومنها الجزائر) صفة المواطن"، مضيفاً أنه "تحدد بقوانين خاصة الشروط التي يجوز لهم على أساسها ممارسة حقوق المواطنين".

(٤٦) Oppenheim's International Law، المرجع السابق الذكر، الصفحتان ٨٥٦ و ٨٥٧.

"إلا أن دستور عام ١٩٤٦ (المادة ٨١) كان قد أنشأ صفة "مواطن الاتحاد الفرنسي" الخاصة بالفرنسيين، وبمواطني الدول المحمية أو المنتسبة، وبـ "الخاضعين لإدارة" الأقاليم المنتسبة [...]". وأكد دستور عام ١٩٥٨، على عكس ذلك، وجود مواطنة واحدة هي مواطنة الجماعة الفرنسية" (المادة ٧٧).

"وعن طريق الاستخدام، انتشرت، تحت عبارة الرعايا، فكرة تقرب من المواطنين بعض الأجانب الخاضعين، خضوعاً قد يكون دائماً، للسيادة المعنية. وكان الأمر، في جوهره، يتعلق بمن ينتمون إلى محمية أو إلى بلد خاضع للانتداب: التونسيون، والمغاربة، الذين كانوا يوصفون بأنهم "رعايا فرنسيون"، رغم عدم حيازتهم للجنسية الفرنسية.

"ولكن يتبين أن الأمر لم يتناول قط إعطاء بعض الأجانب حقوقاً لا يعطاها غيرهم؛ فهم، من الناحية القانونية، يظلون أجنباً^(٤٧)".

٤١ - ووجود فئات مختلفة، من الجنسية داخل الدولة كان ظاهرة اتسمت بها خاصة الدول الاتحادية في أوروبا الشرقية: الاتحاد السوفياتي، ويوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا. ولذلك فعند إنشاء الاتحاد التشيكوسلوفاكي، على سبيل المثال، في عام ١٩٦٩، أدخلت، إلى جانب الجنسية التشيكوسلوفاكية، التي كانت الجنسية الوحيدة في الأصل، الجنسيات التشيكية والسلوفاكية. ومنح القانون رقم ١٩٦٨/١٦٥ والذي فرق رسمياً بين الجنسية التشيكوسلوفاكية (الاتحادية) وجنسية كل من الجمهوريتين المكونتين للاتحاد، الطريق أمام اعتماد الجمهوريتين لقانون كل منهما المتعلق بالجنسية: القانون رقم ٦٨/٢٠٦ للمجلس الوطني السلوفاكي والقانون رقم ٦٩/٣٩ للمجلس الوطني التشيكي^(٤٨).

٤٢ - واستند قانون المواطنة في كلتا الجمهوريتين إلى مبدأ قانون محل المولد، في حين أن التشريعات الاتحادية، مثل التشريعات التشيكوسلوفاكية التي سبقت تاريخ إنشاء الاتحاد، كانت تقوم على مبدأ صلة الدم. غير أن المبدأ التقليدي لقانون صلة الدم كان يستخدم في تحديد جنسية الأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس عشرة سنة.

٤٣ - ومن التطورات الجديدة بالذكر التي حصلت مؤخراً أن معاهدة ماستريخت بشأن الاتحاد الأوروبي أنشأت "مواطنة الاتحاد". فالمادة ٨ منها تنص على أن "كل شخص يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء

(٤٧) "Batiffol et Lagarde"، المرجع السابق الذكر، الصفحتان ٦٥ و ٦٦.

(٤٨) عدل القانون التشيكي والقانون السلوفاكي المتعلقين بالجنسية بموجب القانونين رقم ١٩٩٠/٩٢ للمجلس الوطني التشيكي ورقم ١٩٩٠/٨٨ للمجلس الوطني السلوفاكي على التوالي.

هو مواطن في الاتحاد^(٤٩). أما مسألة ما إذا كان الشخص يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء فتسوى، حصراً، بالرجوع إلى القانون الوطني لتلك الدولة^(٥٠).

٤٤ - ويضاف إلى ذلك أن مفهوم الجنسية، أو مصطلح "الرعية" يمكن، لأغراض اتفاقية بعينها، أن يكون له معنى آخر. ومن الأمثلة على ذلك أن معاهدة سان جرمان وسائر معاهدات السلم المبرمة في عام ١٩١٩، تستخدم مصطلح "الرعية" باعتباره أوسع من مفهوم "المواطن"^(٥١) وثمة اتفاقات كثيرة لتسوية المطالبات تتضمن تعاريف خاصة غايتها تحديد الرعايا الذين تسوى مطالباتهم^(٥٢).

٤٥ - ويمكن تعريف فكرة أو مفهوم الجنسية بطرائق تختلف اختلافاً واسعاً، رهنا بتناول المشكلة من منظور القانون الداخلي (المحلي) أو القانون الدولي. فوظيفة الجنسية تختلف بين حالة وحالة. وعندما ينظر إليها من المنظور الثاني، الذي مؤداه أن الأفراد ليسوا خاضعين مباشرة للقانون الدولي، تكون الجنسية هي الوسيلة التي يستطيعون من خلالها، في العادة، التمتع بمنافع القانون الدولي. والسبب في ذلك هو أن الرعايا ينتفعون وحدهم، بحكم القانون، من الحماية الدبلوماسية ومن مجمل القواعد - التقليدية أو غير التقليدية - التي تقبلها الدول في علاقاتها المتبادلة لصالح رعاياها. كما أن الجنسية هي شرط لازم للتمتع الكامل بحقوق الإنسان.

(٤٩) "International Legal Material"، المجلد ٣١ (١٩٩٢)، الصفحة ٢٥٩.

(٥٠) المرجع نفسه، الصفحة ٣٦٥.

(٥١) انظر National Bank of Egypt v. Austro-Hungarian Bank, Annual Digest of Public International Law Cases, vol. 2 (1923-24), No. 10., p. 25.

(٥٢) انظر على سبيل المثال، المادة السابعة من الاتفاق المبرم بين جمهورية إيران الإسلامية والولايات المتحدة الأمريكية بشأن تسوية المطالبات "International Legal Materials"، المجلد ٢٠ (١٩٨١)، الصفحة ٢٣٢.

باء - جنسية الأشخاص الاعتباريين

٤٦ - قياسا على وضع الأفراد، يتعين أن يكون للأشخاص القانونيين (الشركات) جنسية كذلك. فكما هو الحال بالنسبة للفرد، يعتبر وجود رباط الجنسية ضروريا لأغراض تطبيق القانون الدولي فيما يتعلق بالشخص القانوني، وعادة لأغراض الحماية الدبلوماسية^(٥٣).

٤٧ - وينظر الى الشركات في العادة باعتبارها تحمل جنسية الدولة التي تأسست بموجب قوانينها والتي تدين لها بوجودها القانوني، حيث أن تحديد ما إذا كان أحد الكيانات يمتلك شخصية قانونية على الإطلاق وآثار ذلك التحديد مسألة تدخل في نطاق القانون الداخلي^(٥٤). وبناء على ذلك، إذا ما تأسست إحدى الشركات في ظل قوانين إحدى الدول وأنشأت في ظل قوانين دولة أخرى أحد الفروع باعتباره شخصية قانونية منفصلة، فإنه سيكون للشركتين من حيث المبدأ جنسيتين مختلفتين لأغراض القانون الدولي. وكما لاحظت محكمة العدل الدولية في قضية "Barcelona Traction":

"تمنح القاعدة التقليدية حق الحماية الدبلوماسية لكيان الشركة للدولة التي تأسست في ظل قوانينها والتي يوجد في أراضيها مكتبها المسجل. وقد تأكد هذان المعياران بممارسات طويلة وبصكوك دولية عديدة. وبالرغم من هذا فإنه قيل في بعض الأحيان إن من المطلوب المزيد من الروابط أو روابط مختلفة لكي يعتبر الحق في الحماية الدبلوماسية قائما"^(٥٥).

ولذلك فإنه في حالات عديدة يشكل المعيار التقليدي فيما يتعلق بمكان تأسيس الشركة وموقع مكتبها المسجل مجرد افتراض أولي لرباط الجنسية بين الشركة والدولة.

(٥٣) Cf. Lucius Caflisch, "La nationalité des sociétés commerciales en droit international privé",

Annuaire suisse de droit international, vol. XXIV (1967), pp. 119-160.

(٥٤) في بعض الحالات الاستثنائية، التي تقوم فيها الدولة بإنهاء وجود الشركة، يمكن مع ذلك

للدول الأخرى أن تعتبر الشركة مستمرة في الوجود. انظر Ignaz Seidl-Hohenveldern, Corporation in and under international law, (Cambridge, England, Grotius Publications, 1987), pp. 29-38, and 51-54.

(٥٥) Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase

تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٧٠، الصفحة ٤٢.

٤٨ - وهناك حد للقياس الذي يمكن أن يقوم بين جنسية الأفراد وجنسية الشركات. ويحذر معظم الفقهاء من أنه:

"في حين أن [هذا القياس] قد يكون في بعض الأحيان ملائما فإنه قد يكون مضللا في أحيان كثيرة: فتلك القواعد من القانون الدولي التي تركز على جنسية الأفراد لا يتعين على الدوام تطبيقها بدون تعديل فيما يتعلق بالشركات. وهناك اعتبارات مختلفة تمنع من عزو نفس الآثار جنسية الشركات مثل تلك المتعلقة بجنسية الأفراد: فهي تشمل طريقة إنشاء وعمل وتصفية الشركات، وتطورها باعتبارها كيانات قانونية متميزة عن حاملي الأسهم، وعدم إمكانية تطبيق مفهوم الولاء المتسم بالصفة الشخصية أساسا على الشركات، وهو المفهوم الذي يشكل أساس وضع جزء كبير من القانون الحالي المتعلق بالجنسية، وعدم وجود أي تشريع للجنسية فيما يتعلق بالشركات بصفة عامة لكي يوفر الأساس في القانون الداخلي من أجل أعمال قواعد القانون الدولي، والتنوع الكبير في أشكال تنظيم الشركات، وإمكانات استنباط علاقة مصطنعة ورسمية بصفة خالصة مع دولة 'الجنسية'""^(٥٦).

٤٩ - ولا يوجد مفهوم كامل للجنسية فيما يتعلق بالأشخاص القانونيين والاختبارات المختلفة للجنسية تستخدم لأغراض مختلفة. ولهذا السبب، فإنه مما يعتبر ممارسة معتادة للدول النص صراحة، في إحدى المعاهدات أو في قوانينها المحلية، على الأشخاص القانونيين الذين في إمكانهم التمتع بفوائد أحكام المعاهدات المقصورة على "المواطنين" أو تحديد الشركات "الوطنية" لأغراض تطبيق القوانين الوطنية في ميادين معينة (القانون المالي، قانون العمل، الخ). ونظرا لأنه يمكن أن يكون لأشخاص قانونيين صلات بدول عديدة، فإن إقرار المركز "الوطني" لإحدى الشركات ينطوي على موازنة لعوامل مختلفة.

٥٠ - وتفضي بنا الملاحظات الواردة أعلاه إلى التساؤل عما إذا كان من المفيد إجراء دراسة لأثر خلافة الدول على جنسية الأشخاص القانونيين بموازاة الدراسة المتعلقة بجنسية الأشخاص الطبيعيين، وعلى وجه الخصوص ما إذا كانت دراسة مشاكل جنسية الأشخاص القانونيين لها نفس درجة الإلحاحية مثل دراسة المشاكل المتعلقة بجنسية الأفراد. والبديل الجلي أمام اللجنة هو الفصل بين المسألتين ودراسة المسألة الأكثر إلحاحا منهما أولا - وهي مسألة جنسية الأشخاص الطبيعيين.

(٥٦) Oppenheim's International Law، المرجع السابق الذكر، الصفحتان ٨٦٠ و ٨٦١.

ثالثاً - دور القانون الداخلي والقانون الدولي

ألف - القانون الداخلي

٥١ - من المقبول إجمالاً، في الفقه، "أنه ليس من اختصاص القانون الدولي، بل من اختصاص القانون الداخلي لكل دولة، تحديد من الذي يُعتبر من رعايا هذه الدولة ومن لا يعتبر من رعاياها"^(٥٧). فالدولة وحدها هي التي يمكنها أن تقرر أن شخصاً ما هو من رعاياها أو من غير رعاياها. و "الجنسية هي في الجوهر، مؤسسة من مؤسسات القوانين الداخلية للدول، والتطبيق الدولي لفكرة الجنسية، في أي حالة خاصة، يجب أن يستند إلى قانون الجنسية النافذ في الدولة المعنية"^(٥٨). وقانون كل دولة "يحدد من هم رعاياها، من ناحية المنشأ ومن ناحية شروط اكتساب الجنسية أو فقدانها لاحقاً"^(٥٩).

٥٢ - والمبدأ الذي يقضي بأنه من اختصاص كل دولة أن تحدد، بتشريعاتها، من هم رعاياها، قد أكدته المادة الأولى من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٣٠ بشأن بعض المسائل المتعلقة بتنازع القوانين حول مسألة الجنسية^(٦٠). وأكدت هذا المبدأ أيضاً محكمة العدل الدولي الدائمة في فتاها المتعلقة بمراسيم الجنسية الصادرة في تونس والمغرب^(٦١)، وفي فتاها المتعلقة بمسألة اكتساب الجنسية البولندية^(٦٢)، وكررت محكمة العدل الدولية في القرار المتعلق بـ "نوتيبوم"^(٦٣).

(٥٧) المرجع نفسه، الصفحة ٨٥٢.

(٥٨) المرجع نفسه، الصفحة ٨٥٣.

(٥٩) "Batiffolet Lagarde"، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٥٨٢، ويذهب كروفورد إلى أنه "يبدو أن منح الجنسية هو أمر بإمكان الدول وحدها أن تبت فيه بمقتضى قانونها الداخلي (أو عن طريق المعاهدات). وهكذا تكون الجنسية مرهونة بوجود الدولة، لا العكس". (المرجع السابق، الصفحة ٤٠).

(٦٠) انظر Laws Concerning Nationality, United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/4, p.

567.

(٦١) محكمة العدل الدولي الدائمة، المجموعة باء، رقم ٤، الصفحة ٢٤.

(٦٢) المرجع نفسه، المجموعة باء، رقم ٧، الصفحة ١٦.

(٦٣) قضية نوتيبوم، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٥٥، الصفحة ٤.

٥٣ - فالآراء متوافقة إذن على نطاق واسع، في الفقه وفي القضاء، على الاعتراف بأن الجنسية ينظمها، أساساً، القانون الداخلي. وهذا الاستنتاج يظل صالحاً في الحالات التي ينظم فيها اكتساب الجنسية بموجب معاهدة أو عندما يعدد القانون الوطني، بين طرائق اكتساب الجنسية، اكتسابها بموجب معاهدة دولية^(٦٤) - فكل ما يدور عليه الأمر هنا هو ورود إشارة، في القانون الوطني، إلى حق أو معيار للاكتساب متفق عليه بين الدول ومنطبق، باعتباره قانوناً خاصاً، بالنسبة إلى المعايير الأساسية التي يحددها القانون.

٥٤ - كما أن دور القانون الداخلي، باعتباره المصدر الرئيسي للجنسية، هو دور معترف به في حالة التغيرات التي تطرأ على الجنسية نتيجة لخلافة الدول، وهي تغيرات تسمى في كثير من الأحيان "التجنس الجماعي". ولذلك، تنص المادة ١٣ من مدونة بوستامانتي على ما يلي:

"في التجنس الجماعي، ينطبق، في حالة استقلال الدولة، قانون الدولة المكتسبة أو الدولة الجديدة، إذا كانت قد بسطت في إقليمها سيادة فعلية تعترف بها الدولة التي تنظر في القضية، فإذا انعدمت هذه السيادة طُبِّق قانون الدولة السلف، وكل ذلك دون الإخلال بالاتفاقات التعاقدية النافذة بين الدولتين المعنيتين بالأمر، والتي يكون لها الأولوية دائماً"^(٦٥).

وعلى نفس الغرار، يشير أوكونيل إلى ممارسة المحاكم الانكليزية، فيخلص إلى أن

"مسألة الدولة التي ينتمي إليها الشخص يجب أن تسوى، في نهاية المطاف، بموجب القانون الداخلي للدولة التي يدعى الانتماء إليها أو ينسب إليها. والقانون الداخلي للدولة السلف هو الذي يحدد الأشخاص الذين فقدوا جنسيتهم نتيجة للتغيير؛ والقانون الداخلي للدولة الخلف هو الذي يحدد الأشخاص الذين اكتسبوا جنسيتها"^(٦٦).

(٦٤) انظر، مثلاً، Citizenship Act of Slovenia, Art. 3, Par. 4, In Nationalité, minorités et succession d'Etats dans les pays d'Europe centrale et orientale, Documents 1, CEDIN paris-X Nanterre, Table ronde - Décembre 1993. انظر أيضاً أوكونيل: "حتى عندما تنص المعاهدة على أن مواطني الإقليم المضموم يجب أن يصبحوا رعايا للدولة الخلف، يبقى النص الصادر غير نافذ إلى أن يدرج ضمن القانون الداخلي", .op. cit. (1956), Succession, The Grotius Society - Transactions for the Year 1946, vol. XXXII (1947), p. 94

(٦٥) انظر "مدونة القانون الدولي الخاص" (مدونة بوستامانتي)، الموضع نفسه.

(٦٦) (1967) "O'Connell"، المرجع السابق، الصفحة ٥٠١.

٥٥ - لكن بعض المؤلفين يذهبون، في الوقت نفسه، الى أنه ربما وجدت حالات خاصة يمكن أن يحوز فيها الأفراد الجنسية لأغراض دولية إذا لم يوجد أي قانون منطبق للجنسية^(٦٧). وهذا الرأي يستتبع التساؤل عما إذا كان وجود مفهومين متميزين للجنسية - أحدهما يستند الى القانون الداخلي والآخر يستند الى القانون الدولي - أمراً مقبولاً. ولهذه المسألة أهمية خاصة في سياق خلافة الدول، حيث يمكن أن ينقضي وقت طويل بين "تاريخ خلافة الدول" واعتماد قانون الجنسية للدولة الخلف. ويصف أوكونيل هذا الوضع كما يلي:

"بالرغم من أن على الدولة المعنية أن تدعي، أولاً، أنها صاحبة الولاية القانونية على الفرد، أو لأن تمثل هذا الفرد على الصعيد الدولي قبل أن ينسب اليها فعلاً، فإن ذلك لا يستتبع أن الشخص المذكور يعتبر من رعاياها، إذ أنه، كما هو الوضع في اسرائيل بين عامي ١٩٤٨ و ١٩٥٢، يمكن ألا يكون للدولة مفهوم محلي للجنسية. ومن الخطأ أن يفترض، بالاستناد الى كون القانون الدولي ينسب بعض الأشخاص، على سبيل التساهل، الى الدول الخلف على أساس حصول تغير في السيادة، أن هؤلاء الأشخاص يصبحون تلقائياً رعايا في نظر القانون الداخلي، إذ أن أقصى ما يمكن أن يترتب على القانون الدولي هو الموافقة أو رفض الموافقة على مطالبة من جانب الدول الخلف من أجل إدخال الأشخاص ضمن نطاق ولايتها القانونية العامة، أو على مطالبة بتمثيل هؤلاء الأشخاص في المسائل الدبلوماسية"^(٦٨).

٥٦ - وإذا ما اعتبر مفهوم الجنسية هذا لأغراض دولية مقبولا بوجه عام فما هي عناصره وما هي وظيفته بالضبط؟

(٦٧) "Oppenheim's International Law"، المرجع السابق، الصفحة ٨٥٣، الحاشية ١٠.

(٦٨) المرجع السابق الذكر (١٩٦٧)، الصفحة ٤٩٨.

باء - القانون الدولي

١ - القيود على السلطة التقديرية للدولة

٥٧ - على الرغم من أن مسألة الجنسية هي مسألة ينظمها بصفة أساسية التشريع الداخلي، فإن لها صلة مباشرة بالقانون الدولي. وسيادة الدولة في تحديد رعاياها لا تعني بطبيعة الحال أن المسألة لا تقوم على أساس منطقي. فالولاية التشريعية للدولة في مجال الجنسية ليست مطلقة^(٦٩). والسلطات المختلفة التي وضعت مبدأ حرية الدولة أكدت أيضا وجود حدود لهذه الحرية.

٥٨ - وهكذا شددت محكمة العدل الدولي الدائمة، في فتاها بشأن القضية المتعلقة بمراسيم الجنسية الصادرة في تونس والمغرب^(٧٠)، على أن موضوع خضوع المسألة خضوعا مطلقا لولاية الدولة أمر نسبي أساسا، يتوقف على تطور العلاقات الدولية، ورأت أنه حتى في حالة المسائل التي لا ينظمها من حيث المبدأ القانون الدولي، قد يكون حق الدولة في استعمال سلطتها التقديرية مقيدا بالتزامات تكون قد اضطلعت بها تجاه دول أخرى، بحيث تصبح ولايتها مقيدة بقواعد القانون الدولي^(٧١).

٥٩ - وأكد التعليق على المادة ٢ من مشروع اتفاقية الجنسية لعام ١٩٢٩ الذي أعدته كلية الحقوق التابعة لجامعة هارفارد في بحوثها عن القانون الدولي على أن سلطة الدولة في منح الجنسية ليست مطلقة^(٧٢). وجاء في المادة ١ من اتفاقية لاهاي المتعلقة ببعض المسائل المتصلة بتنازع قوانين الجنسية لعام ١٩٣٠ أن لكل دولة أن تحدد بموجب قوانينها من هم رعاياها وتتعترف الدول الأخرى بهذا القانون "بقدر ما يتعلق باتساقه مع الاتفاقيات الدولية، والأعراف الدولية، ومبادئ القانون المعترف بها عموما فيما يتعلق بالجنسية"^(٧٣).

(٦٩) Batiffol et Lagarde، المرجع السابق الذكر، الصفحتان ٦٩ و ٧٠.

(٧٠) محكمة العدل الدولي الدائمة، ١٩٢٣، المجموعة باء، رقم ٤، الصفحة ٢٤.

(٧١) انظر Oppenheim's International Law، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٨٥٢.

(٧٢) انظر الحاشية ٤٣، أعلاه، الصفحات ٢٤ - ٢٧.

(٧٣) انظر الحاشية ٦٠ أعلاه.

٦٠ - ويتسم أثر قواعد القانون الدولي في مجال الجنسية بأهمية خاصة في حالات خلافة الدول. "فالتجنس الجماعي" يثير في الواقع مزيداً من المشاكل نظراً إلى عدد الأشخاص الذين يشملهم التغيير، وهو عدد يشمل مجموع السكان. ويتفاوت تعقّد هذه المشاكل وطابعها الملح وفقاً لطبيعة التغيير الإقليمي (نقل الإقليم أو انفصاله أو حل الدولة أو اتحاد دول) ووفقاً لطريقة حدوث هذا التغيير (سلمية كانت أو غير سلمية). ولكن ما هو أثر القانون الدولي في هذا المجال؟ وهل يجوز لسلطة دولية، أو على الأقل للقواعد المفروضة على الدول، أن تؤدي دوراً في توزيع الأفراد بين عدة دول، سواء لتلافي حرمانهم من الجنسية، أو لتلافي التنازعات الإيجابية؟

٦١ - ويرى الرأي الغالب أن دور القانون الدولي في مجال الجنسية محدود للغاية. فوظيفة القانون الدولي تنحصر في أحسن الفروض في تحديد اختصاص الدولة السلف في استبقاء بعض الأشخاص كراعياء لها واختصاص الدولة الخلف في الادعاء بأنهم من رعاياها. ولا يجوز للقانون الدولي أن يفرض على هؤلاء الأشخاص تغيير جنسيتهم، سواء بصورة تلقائية أو بتقديم طلب لذلك. وإذا كان القانون الدولي يفرض، من جهة واحدة، قيوداً على فئات الأشخاص الذين تدعي الدولة الخلف أنهم من رعاياها، فإنه لا يستطيع، من جهة أخرى، أن يفرض على الدولة السلف استبقاء هؤلاء الأشخاص كراعياء لها أو التخلي عنهم، لما يتسم به من طابع تقييدي^(٧٤). والقانون الدولي، إذ يحدد اختصاص الدول في منح جنسيتها للأفراد، يتيح "فرض بعض الضوابط على مغالاة الدول في منح جنسيتها، بسلب قرارات منح الجنسية من جانب كبير من أثرها الدولي". وعلى هذا الأساس، "ليس هناك ما يملّي على المجتمع الدولي أن يوافق دون قيد أو شرط على تحديد الدول شروط منح جنسيتها"^(٧٥).

٦٢ - ومن أشهر الأمثلة التي يُستشهد بها في هذا الصدد قضية نوتيبوم، التي رأت فيها محكمة العدل الدولية ما يلي:

"لا يجوز لدولة أن تطالب دولة أخرى بالاعتراف بالقواعد التي وضعتها [بشأن اكتساب الجنسية] ما لم تتصرف على نحو يتفق مع الهدف العام المتمثل في إقامة صلة قانونية بين منح الجنسية للفرد وارتباطه الفعلي بالدولة التي تتولى الدفاع عن مواطنيها بحمايتهم من دول أخرى"^(٧٦).

(٧٤) O'connell، (١٩٦٧)، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٤٩٩.

(٧٥) Oppenheim's International Law، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٨٥٣.

(٧٦) تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٥٥، الصفحة ٢٣.

٦٣ - ويُستخلص من ذلك أن وظيفة القانون الدولي في مجال الجنسية وظيفية سلبية من حيث المبدأ. وفي جميع الأحوال، لا يستطيع القانون الدولي أن يصحح بصفة مباشرة عيوب التشريع الداخلي، أي لا يستطيع أن يحل محله من حيث تحديد من هم رعايا الدولة ومن ليسوا برعاياها. وليس هناك أي شك في أن محكمة العدل الدولية اعتبرت نوتيبوم أحد رعايا لختنشتاين حسب القانون الداخلي لهذا البلد^(٧٧).

٦٤ - فوظيفة القانون الدولي تتمثل، في المقام الأول، في الحد من اختصاصات الدول، أو بعبارة أخرى الحد من النتائج المترتبة، بالنسبة إلى دول أخرى، على مغالاة دولة من الدول في استعمال اختصاصها التشريعي في مجال الجنسية أو إساءة استعمالها لهذا الاختصاص. ولكن يضاف إلى هذا التقييد تقييد آخر، معترف به منذ أمد بعيد، هو التقييد المرتبط بحقوق الإنسان. وقد أثير هذا الجانب من قبل عند التحضير لمؤتمر لاهاي لعام ١٩٣٠^(٧٨). فقد أضفى تطوير معايير دولية متعلقة بحماية حقوق الإنسان، في أعقاب الحرب العالمية الثانية، على قواعد القانون الدولي تأثيراً أكبر في مجال الجنسية. وبمقتضى هذه المعايير والمبادئ، أصبحت بعض إجراءات القانون الداخلي، مثل الإجراءات المفوضية إلى فقدان الجنسية أو إلى أي شكل من أشكال التمييز، موضع مناقشة على الصعيد الدولي.

٦٥ - وترى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أنه إذا كان منح الجنسية وتنظيمها يقع في نطاق ولاية الدولة فإن هذا المبدأ تقيده الشروط التي يفرضها القانون الدولي لحماية حقوق الإنسان^(٧٩). وخلافاً للفئة الأولى من القيود التي نوقشت فيما تقدم، فإن المسألة الجوهرية في هذه الحالة ليست مدى ممارسة الدولة لسلطتها التقديرية في نطاق ولايتها الإقليمية أو ولايتها على الأفراد، وإنما هل تمارس هذه الدولة سلطتها التقديرية على نحو يتماشى والتزاماتها الدولية في ميدان حقوق الإنسان. ولكن ينبغي أن نذكر مرة أخرى أن المعايير الدولية التي تنبثق عنها هذه الفئة الثانية من القيود لا أثر لها على صحة التشريع الوطني وعلى نفاذه داخل الدولة. (وندع جانباً قضية المسؤولية الدولية للدولة الناجمة عن عدم احترام التزاماتها في مجال حماية حقوق الإنسان).

(٧٧) انظر أيضاً في هذا الصدد Oppenheim's International Law، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٨٥٦: "... إذا كانت الآثار المترتبة على منح الدولة جنسيتها للفرد محدودة في القانون الدولي، فإنه يظل أحد رعايا هذه الدولة لأغراض قوانينها الخاصة".

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

(٧٩) Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Political Constitution of Costa

.Rica (1984), ILR, Vol.79, p.284

٦٦ - فالدول إذن تخضع، في مجال الجنسية، لنوعين من القيود يتعلق أولهما بتحديد الاختصاصات بين الدول (التي يترتب على عدم احترام قواعدها عدم إمكانية الاحتجاج أمام الدول الأخرى بالجنسية الممنوحة) ويتعلق ثانيهما بالالتزامات المتصلة بحماية حقوق الإنسان (التي يشير عدم احترامها للمسؤولية الدولية للدولة).

٢ - أشكال تدخل القانون الدولي

٦٧ - يتدخل القانون الدولي عن طريق قواعد إما عرفية أو ناشئة عن اتفاقيات. وعليه فإن سيادة الدولة في تحديد رعاياها ينبغي أن تمارس في الحدود التي يقرها القانون الدولي العام والمعاهدات الدولية. فاتفاقية لاهاي تذكر أن "الاتفاقيات الدولية، والعرف الدولي ومبادئ القانون المعترف بها بوجه عام فيما يتعلق بالجنسية" ومحكمة العدل الدولية، جميعها تتمسك، فيما يتعلق بالرأيين المذكورين آنفاً، "بالمعاهدات القائمة". غير أن الاتفاقية لا تبين وكذلك لا يبين هذان الرأيان القواعد الملموسة للقانون الدولي الوضعي الذي يحد من حرية الدول.

٦٨ - وبعض القواعد العرفية التي تتناول الآثار الناجمة عن الجنسية بالنسبة للدول الثالثة إنما توضع في سياق الحماية الدبلوماسية. ففي هذا السياق بالذات يتضح مبدأ الجنسية الفعلية في القانون الدولي. ووفقاً لهذا المبدأ، الذي كرسه الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية في قضية نويتبوم، كيما يتسنى الاحتجاج بالجنسية أمام الدول الثالثة، ينبغي أن تكون ثمة رابطة فعلية وحقيقية بين الدولة والفرد المعني. وأي تجنيس لا يستند إلى رابطة فعلية كافية لا يلزم الدول الأخرى بالاعتراف للدولة التي منحتة بحق ممارسة الحماية الدبلوماسية لصالح الشخص المعني.

٦٩ - ولا تخلص دراسة التشريعات الوطنية إلى نتيجة نهائية فيما يتعلق بوجود قواعد عرفية للقانون الدولي العام في موضوع الجنسية. غير أن الأمر استقر على أنه لا يمكن للدولة منح جنسيتها الأصلية لشخص لا تربطها به أي صلة، سواء بموجب قانون صلة الدم أو قانون محل المولد، وهو استنتاج لا تترتب عليه سوى آثار عملية محدودة بالنسبة لحل المشاكل الحقيقية الناشئة في إطار خلافة الدول. ونتيجة لذلك يتبين أن القانون الدولي العرفي لا يقدم للدول سوى القدر اليسير من التوجيهات فيما يتعلق بصياغة تشريعاتها بشأن الجنسية.

٧٠ - وإذا كانت قواعد القانون العرفي ذات طابع بدائي إلى حد بعيد ولا تشكل سوى أساس أولي، فإن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تعد أقل تبسيطاً. فهي تتوخى دائماً المواءمة بين التشريعات الوطنية، بغية تجنب الأضرار الناجمة عن استخدام الدول أساليب مختلفة فيما يتعلق بالحصول على الجنسية أو فقدانها. فبعض هذه الأضرار - مثل انعدام الجنسية، يعتبر أخطر من غيرها - مثل ازدواج الجنسية - بالنسبة للمجتمع الدولي.

٧١ - وتبذل جهود منذ فترة للتقليل، عن طريق اعتماد اتفاقيات دولية، من حالات انعدام الجنسية أو، إذا لم يتيسر ذلك، لجعل مركز الشخص عديم الجنسية أقل صعوبة. وقد اعتمد مؤتمر لاهاي لتدوين القوانين لعام ١٩٣٠ عددا من الأحكام الرامية إلى التقليل من احتمالات انعدام الجنسية، علاوة على توصية توصل إليها بالإجماع مفادها استصواب أن تبذل الدول، لدى تنظيم مسائل الجنسية، كل جهد للتقليل قدر الإمكان من حالات انعدام الجنسية. ومن بين المعاهدات المتعددة الأطراف المتصلة بهذه المشكلة، يتعين ذكر الصكوك التالية: اتفاقية لاهاي المتعلقة ببعض المسائل المتصلة بتنزع قوانين الجنسية^(٨٠). وبروتوكولها المتعلق بحالة معينة من حالات انعدام الجنسية، وبروتوكولها الخاص المتعلق بانعدام الجنسية، علاوة على اتفاقية عام ١٩٥٤ المتصلة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية^(٨١)، واتفاقية عام ١٩٦٢ المتعلقة بالتقليل من حالات انعدام الجنسية^(٨٢).

٧٢ - أما المشاكل الناجمة عن ازدواج الجنسية، فتجري معالجتها في اتفاقية عام ١٩٣٠ المذكورة أعلاه والمتعلقة ببعض المسائل المتصلة بتنزع قوانين الجنسية أو بروتوكولها لعام ١٩٣٠ المتعلق بالواجبات العسكرية في بعض حالات ازدواج الجنسية، أو في اتفاقية جامعة الدول العربية المتعلقة بالجنسية لعام ١٩٥٤ وفي الاتفاقية المتعلقة بتخفيض حالات تعدد الجنسية والواجبات العسكرية في حالات تعدد الجنسية، وهي الاتفاقية التي أبرمت في عام ١٩٦٣ بين الدول الأعضاء في مجلس أوروبا. علاوة على ذلك، فإن مسألة ازدواج الجنسية يمكن أن تثير مشاكل محددة في بعض الدول (وهي الدول التي يوجد بها عدد كبير من المهاجرين)، ولذلك فإنها قد تكون بحاجة إلى أن تنظم على أساس ثنائي^(٨٣).

٧٣ - وعلى الرغم من أن أحكاما قليلة جدا من الاتفاقيات المذكورة أعلاه هي التي تعالج مسألة الجنسية معالجة مباشرة في سياق خلافة الدول (كالمادة ١٠ من الاتفاقية المتعلقة بالحد من حالات انعدام الجنسية، مثلا)، لا يمكن ببساطة اعتبار هذه الاتفاقيات غير مناسبة في مثل هذه الحالات. فهي، قبل كل شيء، توفر للدول المعنية، إرشادات مفيدة، بتقديمها حلولاً يمكن أن يستخدمها المشروعون الوطنيون، مع ما يلزم من تعديل، في بحثهم عن حلول للمشاكل الناجمة عن حدوث تغيير في الحدود الإقليمية. ثانياً، قد تكون هذه الاتفاقيات، عندما تكون الدولة السلف من ضمن الأطراف فيها، ملزمة رسمياً للدول الخلف وفقاً لقواعد القانون الدولي ذات الصلة التي تنظم خلافة الدول في المعاهدات. فبالإمكان إذن أن تضيف هذه الصكوك إلى القيود العامة التي تفرضها القواعد العرفية للقانون الدولي والمتعلقة بتقديرات الدولة الخلف في ميدان الجنسية.

(٨٠) انظر الحاشية (٦٠) أعلاه.

(٨١) مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد ٣٦٠، الصفحة ١١٧.

(٨٢) مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد ٩٨٩، الصفحة ١٧٥.

(٨٣) انظر على سبيل المثال الفقرة ٥ من البلاغ المشترك المتعلق بتطبيع العلاقات بين الصين وماليزيا، و International Legal Materials، المجلد ١٣ (١٩٧٤)، الصفحة ٨٧٧.

٧٤ - وقد أدت المعاهدات الدولية الأخرى التي تعالج مباشرة مشاكل الجنسية المتصلة بخلافة الدول دورا هاما، ولا سيما بعد الحرب العالمية الأولى. فقد وضعت هذه المعاهدات، بطريقة موحدة نسبيا، معايير للحصول على جنسية الدول الخلف. وكان أكثر المعايير استخداما هو معيار الإقامة الدائمة أو المعتادة، ومن الأمثلة على أحكام المعاهدات هذه المادتان ٤ و ٦ من معاهدة فرساي المؤرخة ٢٨ حزيران/يونيه ١٩١٩ والمبرمة بين دول الحلفاء وبولندا^(٨٤). وقد نصت المعاهدات التي اعتمدت بعد الحرب العالمية الأولى، في الوقت ذاته، على أن تعترف الدول المهزومة بجنسية جديدة يحصل عليها بحكم الواقع رعاياها السابقون بموجب قوانين الدولة الخلف، وبما يترتب على ذلك من انتهاء ولاء هؤلاء الأشخاص لبلدهم الأصلي^(٨٥). وقد أكملت هذه المعاهدات المتعددة الأطراف باتفاقات ثنائية أبرمت بين الدول المعنية^(٨٦).

جيم - مبادئ القانون المعترف بها عموما في مجال الجنسية

٧٥ - كما ذكر سابقا، تشير اتفاقية لاهاي، في جملة أمور، الى "مبادئ القانون المعترف بها عموما فيما يتعلق بالجنسية" على أنها من بين القيود التي تخضع لها حرية الدول في مجال الجنسية. ولكن الاتفاقية لا تتعرض للمضمون الدقيق لهذا المفهوم، وعليه، تستطيع اللجنة أن تحاول تحديد هذا المفهوم في دراستها للموضوع.

(٨٤) انظر "Laws concerning nationality" United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/4, pp. 586-593.

(٨٥) انظر المرجع نفسه.

(٨٦) انظر مثلا المعاهدة المتعلقة بالحقوق في الجنسية وفي حماية الأقليات بين تشيكوسلوفاكيا والنمسا المؤرخة ٧ حزيران/يونيه ١٩٢٠ Nationalité, minorité et succession d'Etats dans les pays d'Europe centrale et orientale, op. cit., document 2.

رابعاً- القيود على حرية الدول في مجال الجنسية

ألف - مبدأ الجنسية الفعلية

٧٦ - من المسلّم به عموماً أنه، كما هو الحال بالنسبة للتجنس بصفة عامة، "يجب أن تكون هناك رابطة كافية بين الدولة الخلف والأشخاص الذين تعتبرهم من رعاياها بحكم الخلافة، ويمكن اختبار مدى كفاية الرابطة إذا حاولت الدولة الخلف أن تمارس ولايتها على هؤلاء الأشخاص في ظروف لا يؤيدها القانون الدولي، أو حاولت أن تمثلهم دبلوماسياً؛ شريطة أن تكون هناك دولة لديها صلاحية الاحتجاج بالنيابة عن الأشخاص المعنيين"^(٨٧) وربما تكون لهذه الرابطة، في حالات خلافة الدولة، سمات خاصة. ومما لا شك فيه أن "الأقليم من الناحية الاجتماعية والقانونية على السواء، لا يعتبر أرضاً فارغة: فالأقليم (باستثناء عوامل جغرافية واضحة) معناه السكان، أو مجموعات إثنية، أو أنماط من الولاء، أو أمان وطني، أو جزء من البشرية، أو إذا كان هذا المجاز مقبولاً، هو كائن حي. والنظر إلى السكان في الحالات العادية على أنهم مرتبطون بمناطق معينة في الإقليم لا يعني العودة إلى أشكال من الاقطاع بل الاعتراف بواقع إنساني وسياسي، يشكل أساس المستوطنات الإقليمية الحديثة"^(٨٨).

٧٧ - وبعض الكتاب الذين تناولوا موضوع خلافة الدول والذين يرون أن الدولة الخلف ربما تكون مقيدة في تقديرها عند منح جنسيتها للأشخاص الذين يفترضون إلى رابط حقيقي بالأقليم المعني يستندون في حجتهم إلى قرار محكمة العدل الدولية في قضية نوتيبوم (Nottebohm).

٧٨ - فقد بينت المحكمة في حكمها الاعتبارات التي يرى أنها ذات صلة عند إنشاء رابط حقيقي، وهي كما يلي:

"بت المحكمون الدوليون بنفس الطريقة في حالات عديدة تتعلق بالجنسية المزدوجة، عندما طرحت المسألة المتعلقة بممارسة الحماية. وفضلوا الجنسية الحقيقية والفعلية، تلك التي تتفق مع الحقائق، والتي تستند إلى صلات فعلية أقوى بين الشخص المعني وواحدة من الدول التي لجنسيتها علاقة بالموضوع. ووضعت في الاعتبار عوامل مختلفة، وستختلف أهميتها باختلاف الحالات: فمكان الإقامة الاعتيادي للفرد المعني عامل هام، ولكن هناك عوامل أخرى مثل مركز اهتماماته، وروابطه الأسرية، ومشاركته في الحياة العامة، والارتباط الذي يظهره لبلد بعينه وتلقينه هذا الارتباط لأطفاله الخ"^(٨٩).

(٨٧) O'Connell (1967)، المرجع السالف الذكر، الصفحة ٤٩٩.

(٨٨) Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 4th ed. (Oxford, Clarendon Press, 1990,

(P. 664).

(٨٩) تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٥٥، الصفحة ٢٢.

٧٩ - أثار بالطبع قرار المحكمة عدة انتقادات، على الرغم من أنه لم يشكك في مبدأ الجنسية الفعلية في حد ذاته. وأخذ على قرار نوتيبوم، بصفة خاصة، أنه لم يقدم أي معيار يسمح بتحديد فعالية ارتباط فرد ما بدولة ما^(٩٠) وهناك حجة مفادها بصفة خاصة أن المحكمة نقلت شرط الارتباط الفعلي من سياق الجنسية المزدوجة إلى حالة لا تنطوي إلا على جنسية واحدة، وأن الشخص الذي ليس له إلا جنسية واحدة ينبغي ألا ينظر إليه على أنه لا يحق له الاعتماد عليها ضد دولة أخرى بسبب عدم وجود رابط فعلي بينه وبين دولة الجنسية ولكن هذا الرابط هو مع دولة ثالثة فقط. وتم التأكيد أيضا على أن المحكمة في حكمها لم تنظر على نحو كاف في عواقب اعتمادها لنظرية "الرابط الحقيقي" في المسائل المتعلقة بالحماية الدبلوماسية - الأمر الذي يطرح مسألة مدى استطاعة الدولة التي يحمل شخص ما جنسيتها من ناحية شكلية محضة حمايته ضد دولة أخرى بخلاف الدولة التي يتمتع فيها بجنسية فعلية. وتم التأكيد أيضا على أنه ما زال من غير الواضح إن كان مبدأ "الرابط الحقيقي" ينطبق فقط على اكتساب الجنسية عن طريق التجنس.

٨٠ - ولمفهوم الرابط الحقيقي تاريخ طويل. وقد تم النظر في اختبارات مختلفة أو تم تطبيقها للتأكد من الرابط الحقيقي مثل محل الإقامة، أو محل السكان، أو محل الميلاد، سواء بصفة عامة أو في سياق تغير السيادة. وهكذا، تحدد المادة ٤٨ من معاهدة فرساي أن الأشخاص الذين "يقيمون بصفة اعتيادية في أي من الأقاليم المعترف بها على أنها جزء من الدولة التشيكوسلوفاكية سيحصلون على الجنسية التشيكوسلوفاكية بحكم الواقع". ولكن على نحو ما ذكر في كثير من الأحيان "على الرغم من أن مكان الإقامة الاعتيادي هو أفضل اختبار لتحديد اختصاص الدولة الخلف لفرض جنسيتها على أشخاص معينين، لا يمكن أن يقال بالتأكيد إنه الاختبار الوحيد المقبول في القانون الدولي"^(٩١).

٨١ - وفضل بعض الكتاب اختبار محل الميلاد في الإقليم المعني كبرهان على "الرابط الحقيقي" وعلى أساسه يحق للدولة الخلف أن تفرض جنسيتها على السكان المولودين في الإقليم. غير أن ذلك غير مقبول بصفة عامة. ولكن في قضية رومانا ضد كوما، في عام ١٩٢٥، اعتمدت محكمة الاستئناف المختلطة المصرية على هذا المذهب عندما قررت أن الشخص المولود في روما والمقيم في مصر أصبح نتيجة لضم روما في عام ١٨٧٠، من رعايا إيطاليا^(٩٢).

(٩٠) ذهبت لجنة التوفيق الإيطالية الأمريكية، في قضية فليغينهايمير لعام ١٩٥٨ إلى أبعد من ذلك فرفضت أن يكون لها السلطة لأن تنفي ما يكون من أثر على الصعيد الدولي للجنسية التي تمنحها دولة ما حتى بدون دعم الفعلية، إلا في حالة الغش أو الإهمال أو الخطأ الجسيم. انظر Recueil des sentences arbitrales, vol. XIV, p. 327.

(٩١) O'Connell (1967)، المرجع السابق، الصفحة ٥١٨.

(٩٢) Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, vol. 3, No. 195.

٨٢ - وأكد أعضاء عديدون في لجنة القانون الدولي أثناء المناقشات حول القضاء على حالة انعدام الجنسية أو الحد منها^(٩٣) على الحاجة الى وجود بعض الروابط بين الفرد والدولة كأساس لمنح الجنسية. ورئي في المناقشات تطبيق مبدأ الرابط الحقيقي لغرض التجنس بصفة عامة بدلاً من تطبيقه في السياق المحدد المتعلق بخلافة الدولة. وفي هذا الصدد، نشأت مسألة ما إذا كان لتطبيق مفهوم الرابط الحقيقي في حالة خلافة الدولة أية خصوصيات مقارنة بتطبيقه على الحالات التقليدية للتجنس. وهناك مسألة أخرى تتعلق بما إذا كان يمكن زيادة توضيح وتطوير المعيار المستخدم لتحديد الرابط الحقيقي.

٨٣ - وإذا كانت الآراء تختلف بين المعلقين، فيما يتعلق باستخدام هذا المعيار أو ذاك، فيعود ذلك على ما يبدو الى أن في ذهنهم أنواعاً مختلفة من خلافة الدول. ومع ذلك، فإنه عند استخلاص نتائج بالاستناد الى نوع معين من خلافة الدول، فضلوا التعبير عن أنفسهم بعبارات عامة كما لو كانت هذه النتائج تنطبق في جميع الحالات. ويمكن أن تنشأ مشاكل مماثلة من جراء التصنيف التبسيطي لمختلف أنواع خلافة الدول الى فئتين وهما الخلافة "العامة" والخلافة "الجزئية".

٨٤ - ويمكن أن تنشأ عن الرابط الحقيقي، في سياق خلافة الدولة، مشكلة حساسة أخرى من وجهة نظر الفرد المعني: فكما حدث في بعض الحالات الأخيرة المتعلقة بحل بعض الدول في أوروبا الشرقية، يمكن أن تظهر عدة حالات من خلافة الدول في نفس الإقليم خلال حياة جيل معين. ويمكن أن يكون المعيار المستخدم لمنح الجنسية لسكان الإقليم المعني مختلفاً في كل حالة، مما يؤدي الى نتائج مثيرة للدهشة بل غير معقولة والى مشقات شخصية هائلة.

باء - حماية حقوق الانسان

٨٥ - من المقبول عموماً، على ما يبدو، أنه بالتوازي مع القواعد المتعلقة بتحديد اختصاص الدول في مجال الجنسية، تفرض بعض التزامات الدول في ميدان حقوق الانسان قيوداً إضافية على ممارسة تقديرها فيما يتعلق بمنح جنسيتها أو سحبها. وهذا ينطبق على عمليات التجنس بشكل عام وكذلك في الإطار الخاص لخلافة الدول، وقد ازدادت أهمية هذه الفئة من القيود على نحو كبير بعد الحرب العالمية الثانية بسبب الزخم الذي تلقته حماية حقوق الانسان. ويعد هذا من أبرز خصائص تطور الإطار القانوني الذي تندرج فيه الحالات الأخيرة للخلافة.

(٩٣) انظر حولية ١٩٥٣، المجلد الأول، الصفحات ١٨٠ و ١٨١ و ١٨٤ و ١٨٦ و ٢١٨ و ٢٣٧

٨٦ - وعلى عكس الدول الخلف التي ظهرت بعد الحرب العالمية الأولى، فإن الدول الخلف التي نشأت عن آخر عمليات الانحلال تجد نفسها أمام عدد هام نسبيا من الاتفاقيات المتعددة الأطراف. والحال أن هذه الاتفاقيات - وخاصة، حسب الاقتضاء، الاتفاقيات المتعلقة بالجنسية، بما في ذلك تخفيض حالات انعدام الجنسية، وحماية حقوق الانسان - والتي أصبحت بعض الدول الخلف أطرافا فيها، تلزم الدول الخلف بموجب قواعد القانون الدولي المنظمة لخلافة الدول في المعاهدات. علاوة على ذلك، انضمت بعض الدول الخلف (وخاصة الدول الخلف لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية) الى صكوك تتعلق بحقوق الانسان لها أثر على حل مسائل الجنسية ولم تكن الدولة السلف قد أصبحت طرفا فيها.

٨٧ - وتضع التزامات الدول في ميدان حماية حقوق الانسان موضع الشك، فوق كل شيء، التقنيات المؤدية الى حالة انعدام الجنسية أو الى أي نوع من أنواع التمييز. وتنص المادة ١٥ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان على أن:

"١ - لكل فرد حق التمتع بجنسية ما.

"٢ - لا يجوز حرمان شخص من جنسيته تعسفا أو إنكار حقه في تغييرها".

وفي ضوء هذا الحكم، من الضروري القيام بعناية بدراسة القيود الدقيقة للاختصاص التقديري للدولة السلف في حرمان سكان الإقليم الذي فقدته من جنسيتها، وكذلك مسألة ما اذا يمكن انطلاقا من المبدأ الوارد أعلاه، استنتاج التزام بالنسبة للدولة الخلف بمنح جنسيتها للسكان المعنيين. ويرى المقرر الخاص، أنه لم يعد من الممكن الإبقاء بدون أي تحفظ على الرأي التقليدي الذي أعرب عنه أوكونيل، والذي مفاده أنه "مهما كان من غير المستصوب أن يصبح أي أشخاص عديمي الجنسية نتيجة للتغير في السيادة، فإنه لا يمكن الجزم بأي قدر من الثقة بأن القانون الدولي، في مرحلته الحالية من التطور على الأقل، يفرض أي واجب على الدولة الخلف لمنح الجنسية^(٩٤). ويعكس الرأي القائل إن أية دولة جديدة غير ملزمة، إلا اذا كان ذلك بموجب معاهدة، بمنح جنسيتها لجميع الأشخاص المقيمين في أراضيها^(٩٥) نهجا أكثر حذرا في هذا الصدد، وهو يسمح، على ما يبدو، بالتوصل الى استنتاج عكسي مفاده أن ذلك الالتزام موجود بالفعل فيما يتعلق ببعض السكان على الأقل. وقد تختلف حدود تلك الالتزامات وفقا لأنواع التغيرات الإقليمية.

٨٨ - وبالإضافة الى الالتزامات المحتملة الناشئة بالنسبة للدول عن المبادئ المذكورة أعلاه، فإن المادة ٨ من اتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية تنص على أن "تمتنع الدول المتعاقدة عن تجريد أي شخص من جنسيته إذا كان من شأن هذا التجريد أن يجعله عديم الجنسية". علاوة على ذلك، وبلاستناد إلى

(٩٤) انظر "O'Connell" (١٩٦٧) المرجع السابق الذكر، الصفحة ٥٠٣.

(٩٥) Crawford، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٤١.

المادة ٩ من نضس الاتفاقية، فإنه "لا يجوز للدول المتعاقدة تجريد أي شخص أو أية مجموعة من الأشخاص من جنسيتهم لأسباب عنصرية أو إثنية أو دينية أو سياسية". وفي حالة خلافة الدول، ينبغي فهم هذا الحكم على أنه حظر لأية سياسة تعسفية من جانب الدولة السلف، عند سحب جنسيتها من سكان الإقليم المتأثر بخلافة الدولة. علاوة على ذلك، ينشأ تساؤل حول ما اذا كان من الممكن أن تستنتج من هذه الأحكام التزامات تتحملها الدول الخلف واذا كان الأمر كذلك فما هي تلك الالتزامات.

٨٩ - وكما ذكر ذلك أحد المؤلفين، "قد يكون لتغيير الجنسية عند انتقال السيادة على الإقليم معان مختلفة. فقد يعني أن القاعدة القائلة إن الجنسية تتغير بحكم الفعل مع تغير السيادة تنطوي على عناصر من التعسف (...) وقد تكون الخيارات الإثنية القائمة على أساس الاختبار الذاتي للـ "العرق"، مثلاً، تعسفية بمعنى أنها تتنافى وحظر التمييز بسبب 'العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين'، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة ١ من ميثاق الأمم المتحدة وفي الصكوك الدولية اللاحقة^(٩٦). وهكذا يمكن الاعتراض على تطبيق معايير من ذلك القبيل على أساس مقاييس حقوق الانسان الأساسية. وقد أبدى المجتمع الدولي مؤخراً في عدة مناسبات قلقه إزاء الممارسات من ذلك القبيل في المحافل المختصة المتعددة الأطراف الى تأمين اعتماد الدول المعنية لتدابير تتماشى تماماً والقانون الدولي المعاصر. وهكذا، وكما شدد على ذلك نضس المؤلف، "فإن الهدف الأساسي من قانون خلافة الدول هو ضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي في وقت يؤدي فيه نقل السلطات السيادية الى عدم الاستقرار. وقد يعني الاستقرار في هذه الحالة رفض [اختيار معايير] تتنافى والاعتبارات الإنسانية"^(٩٧).

خامساً - تصنيف الخلافة

٩٠ - على عكس الرأي القائل إنه "ينبغي عدم استعداد أي عون من فئات قانون خلافة الدول"^(٩٨) يرى المقرر الخاص أن الدراسة المطلوب من اللجنة إعدادها ينبغي أن تعالج بصورة مستقلة مشاكل الجنسية الناشئة في سياق أنواع مختلفة من التغيرات الإقليمية، وسيبين ذلك التحليل لكل حالة على حدة ما اذا كان من المناسب التأكيد أن "معظم المبادئ المشار إليها فيما يتصل بالخلافة الشاملة تنطبق، مع ما يلزم من تعديل، على ما للخلافة الجزئية من آثار على الجنسية"^(٩٩).

(٩٦) 'Donner'، المرجع السابق الذكر، الصفحات ٢٦٢ - ٢٦٩.

(٩٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢٦٢.

(٩٨) 'Brownlie'، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٦٦١.

(٩٩) انظر Paul Weiss, Nationality and Statelessness in International Law (جرمنتاون، ماريلاند، سيحتوف - نوردوف، ١٩٧٩)، الصفحات ١٤٠ - ١٤٥. بيد أن المؤلف يخضع القول الوارد أعلاه لتحفظين: (أ) ستخضع مسائل الجنسية في حالات الخلافة الجزئية بشكل أكثر تواتراً للتنظيم لمعاهدة؛ (ب) لما كانت الدولة السلف لا تزال موجودة فإن الأمر ينطوي على جنسيتين، جنسية الدولة السلف وجنسية الدولة الخلف. وبالتالي لا تنشأ مسألة اكتساب الجنسية الجديدة فحسب، بل أيضاً مسألة فقدان الجنسية القديمة". المرجع نفسه.

٩١ - وقد خلصت اللجنة، في إطار عملها المتعلق بموضوع خلافة الدول في المعاهدات، "إلى أنه يكفي، لتدوين القانون الحديث المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات، تصنيف حالات خلافة الدول في ثلاث فئات رئيسية: (أ) الخلافة فيما يتعلق بجزء من الإقليم، (ب) الدول المستقلة حديثاً، (ج) اتحاد الدول وانفصالها^(١٠٠). وقد اعتمد المؤتمر الدبلوماسي هذا التصنيف الذي أدمج في اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨.

٩٢ - ولأغراض المشروع المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات، ارتأت اللجنة أنه نظراً للمميزات والمتطلبات الخاصة بموضوع خلافة الدول في غير المعاهدات، وخاصة في الخلافة في ممتلكات الدولة، فإن تصنيف الخلافة هنا في حاجة إلى المزيد من التوضيح. ونتيجة لذلك، وفيما يتعلق بخلافة جزء من الإقليم، قررت اللجنة أنه يجدر، في المشروع قيد النظر، التمييز بين الحالات الثلاث التالية والبت فيها بصورة مستقلة: (أ) الحالة التي تنقل فيها دولة ما تبعية جزء من إقليمها إلى دولة أخرى؛ (ب) الحالة التي يصبح فيها إقليم تابع جزءاً من إقليم دولة أخرى غير الدولة التي كانت تتولى مسؤوليته علاقاته الدولية، أي حالة إقليم غير مستقل ينهي حالة الاستعمار بالاندماج في دولة أخرى غير الدولة المستعمرة (ج) الحالة التي ينفصل فيها جزء من إقليم دولة ما عنها ويتحد مع دولة أخرى. كذلك، وفيما يتعلق باتحاد الدول

(١٠٠) حولية ...، ١٩٧٤، المجلد الثاني، (الجزء الأول)، الصفحة ١٧٦، الوثيقة A/9610/Rev.1، الفقرة ٧١. في المشروع المؤقت لعام ١٩٧٢ (انظر حولية ...، ١٩٧٢، المجلد الثاني، الصفحة ٢٤٨ وما يليها، الوثيقة A/8710/Rev.1، الفصل الثاني، الفرع جيم) جرى تصور أربع فئات متميزة لخلافة الدول: (أ) نقل السيادة على جزء من الإقليم، (ب) حالة الدول المستقلة حديثاً؛ (ج) اتحاد الدول وانحلال الاتحادات، (د) انشقاق أو انفصال جزء أو أجزاء من دولة أو دول. إلا أن اللجنة قامت في دورتها السادسة والعشرين المعقودة في عام ١٩٧٤، في القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات، بإدخال بعض التغييرات التي حددت وطورت من جهة الفئة الأولى من الخلافة، وأدمجت من جهة أخرى الفئتين الأخيرتين في فئة واحدة. وأشار بادئ ذي بدء إلى حالة "نقل السيادة على جزء من الإقليم" بعبارة "الخلافة فيما يتعلق بجزء من الإقليم. وأدمجت اللجنة في هذه الفئة، الحالة التي يصبح فيها "إقليم لا يشكل جزءاً من إقليم دولة تتولى مسؤوليته علاقاته الدولية، جزءاً من إقليم دولة أخرى" (انظر حولية ...، ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الأول))/الصفحة ٢١٤، الوثيقة A/9610/Rev.1، الفصل الثاني، الفرع دال، المادة ١٤). وكانت اللجنة تستهدف، من وراء هذه الصيغة، حالة إقليم غير مستقل ينهي حالة الاستعمار بالاندماج في دولة أخرى غير الدولة المستعمرة. وتندمج هذه الحالات، لأغراض خلافة الدول في المعاهدات، في الفئة الأولى للخلافة، "الخلافة فيما يتعلق بجزء من الإقليم". علاوة على ذلك، جمعت اللجنة الفئتين الأخيرتين لخلافة الدول تحت موضوع واحد معنون "اتحاد الدول وانفصالها".

وانفصالها، ارتأت اللجنة أنه يجدر التمييز علاوة على ذلك بين "انفصال جزء أو أجزاء من إقليم دولة ما" و "انحلال دولة ما"^(١٠١) وقد أقر المؤتمر الدبلوماسي هذا التصنيف وهو أساس اتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها لعام ١٩٨٣.

٩٣ - ويرى المقرر الخاص، أنه يجدر، بالنسبة للدراسة الحالية لخلافة الدول ونتائجها بالنسبة لجنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، اتباع التصنيف الذي اعتمدته اللجنة لتدوين قانون خلافة الدول في غير المعاهدات. وليس التصنيف الذي توصلت إليه اللجنة لدى النظر في مسألة خلافة الدول في المعاهدات. والسبب بسيط جدا: وهو أنه عند بحث الموضوع الحالي، فإن مسألة استمرارية أو عدم استمرارية الشخصية الدولية للدولة السلف في حالة انفصال الدول وانحلالها لها تأثيرات مباشرة بالنسبة للجنسية. والمشاكل المطروحة في الحالة الأولى تختلف نوعا، بحكم طبيعتها، عن المشاكل التي تنشأ في الحالة الثانية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إدخال تعديل إضافي على التصنيف، كما أعدته اللجنة: فبالنسبة لحالات اتحاد الدول، ينبغي التمييز بين الحالة التي تتحد فيها دولة ما طوعا مع دولة أخرى بحيث تختفي بوصفها شخصا من أشخاص القانون الدولي، في حين تستمر الدولة الأخرى في الوجود بوصفها شخصا من أشخاص القانون الدولي - فرضية "الاستيعاب" - والحالة التي تتحد فيها الدولتان السلف لتكونا شخصا جديدا من أشخاص القانون الدولي وتختفيان بالتالي معا بوصفهما دولتين ذاتي سيادة.

٩٤ - وبالنظر إلى الاحتياجات الحالية للمجتمع الدولي ولكون عملية إنهاء الاستعمار قد أنجزت الآن، يمكن ألا تدرس اللجنة مشاكل الجنسية التي نشأت خلال هذه العملية إلا بقدر ما يمكن أن تساهم دراستها في توضيح مشاكل الجنسية المشتركة بين جميع فئات التغيرات الإقليمية.

٩٥ - وهذه الدراسة عن آثار خلافة الدول على جنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، شأنها شأن الدراسات السابقة للجنة عن مسألة خلافة الدول، "تقتصر أيضا على آثار خلافة الدول التي تجري وفقا للقانون الدولي وحدها، وعلى الأخص على مبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة"^(١٠٢). وكما أوضح التعليق على المادة ٦ من مشروع مواد خلافة الدول في المعاهدات، فإن اللجنة "عندما تضع مشاريع مواد بغية تدوين قواعد القانون الدولي المتعلقة بأوضاع معتادة، ... فإنها تفترض بالطبع أن هذه [المشاريع] ستطبق على وقائع جرت أو على حالات نشأت وفقا للقانون الدولي ... ولا تهتم لجنة القانون الدولي بالوقائع أو بالأوضاع غير المتطابقة مع القانون الدولي إلا عندما تستدعي حالات غير متطابقة مع القانون

(١٠١) حولية ...، ١٩٨١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٧٥.

(١٠٢) انظر المبدأ ٦ من اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات والمبدأ ٣ من اتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها.

الدولي معالجة خاصة أو إشارة خاصة^(١٠٣). وبناء على ذلك، فإن الدراسة الراهنة لن تتناول مسائل الجنسية التي يمكن أن تطرح، على سبيل المثال، بمناسبة ضم إقليم إحدى الدول بالقوة.

سادسا - مدى المشكلة قيد النظر

٩٦ - من أجل تحديد الإطار الدقيق للدراسة الأولية يجدر تحديد مدى المشكلة قيد النظر في ضوء صفة الأشخاص المعنيين، وطبيعتها وإطارها الزمني.

ألف - مدى المشكلة في ضوء صفة الأشخاص المعنيين

٩٧ - تتمثل المشكلة الأولى في تعريف فئات الأشخاص الذين من المفترض أن تتأثر جنسيتهم كنتيجة لخلافة الدول. ووفقا لرأي واسع الانتشار "ليس من المؤكد تماما معرفة فئات الأشخاص المعرضين لأن تتأثر جنسيتهم نتيجة لتغيير السيادة"^(١٠٤). ويرجع هذا الشك إلى حد كبير إلى حقيقة أن فقهاء عديدين يحاولون الإجابة على هذا السؤال بشكل مطلق، كما لو كانت توجد إجابة وحيدة وبسيطة تنطبق على جميع فئات التغييرات الإقليمية.

٩٨ - وعلى المرء أن يفهم أن عبارة "الأشخاص المعرضين لأن تتأثر جنسيتهم" تعني جميع الأفراد الذين من المحتمل أن يفقدوا جنسية الدولة السلف وكذلك جميع الأفراد المحتملين من جنسية الدولة الخلف. ومن الجلي أن فئتي الأشخاص لن تكونا بالضرورة متطابقتين.

٩٩ - وتحديد فئة الأفراد المضارين من جراء فقدان جنسية الدولة السلف ميسور في حالة الخلافة الكلية للدول، عندما تختفي الدولة أو الدول السلف كنتيجة لتغيير السيادة: فجميع الأفراد الذين يحملون جنسية الدولة السلف يفقدون هذه الجنسية كنتيجة لتلقائية لاختفاء الدولة. ولكن تحديد فئة الأفراد المعرضين لفقدان جنسية الدولة السلف هي مسألة معقدة للغاية في حالة الخلافة الجزئية للدولة، عندما تبقى الدولة السلف قائمة رغم التغيير. وفي الحالة الأخيرة، من الضروري التمييز بين ثلاث فئات من الأفراد الذين يحملون جنسية الدولة السلف: أولئك الذين ولدوا في الإقليم المتأثر بتغيير السيادة والمقيمين فيه في تاريخ التغيير، وأولئك الذين ولدوا في مكان آخر ولكنهم يقيمون بصفة مؤقتة أو دائمة في الإقليم المتأثر بالتغيير، وأولئك الذين ولدوا في الإقليم المتأثر بالتغيير ولكنهم كانوا متغيين بصفة مؤقتة أو دائمة في تاريخ التغيير. وفي نطاق الفئة الأخيرة يتعين التمييز بين أولئك الأفراد المقيمين في الإقليم الذي ظل جزء من الدولة السلف وأولئك الأفراد المقيمين في دولة ثالثة.

(١٠٣) الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بخلافة الدول في المعاهدات، فيينا، من ٤ نيسان/أبريل إلى ٦ أيار/مايو ١٩٧٧، المجلد السادس، (A/CONF.80/4)، الصفحتان ١٣ و ١٤.

(١٠٤) (1956) O'Connel، المرجع السابق الذكر، الصفحة ٢٤٥.

١٠٠ - وتحديد فئات الأشخاص المهيئين لاكتساب جنسية الدولة الخلف ليس بأقل صعوبة. ففي حالة الخلافة الكاملة للدول، مثل استيعاب إحدى الدول لدولة أخرى أو توحيد الدول، وعندما تصبح الدولة أو الدول السلف على التوالي غير قائمة، فإن جميع مواطني الدولة أو الدول السلف مرشحون لاكتساب جنسية الدولة الخلف. ولكن سكان الإقليم الخاضع لخلافة الدول يشمل، بالإضافة إلى ذلك، أشخاصا عديمي الجنسية يقيمون في هذا الإقليم في تاريخ الخلافة. وفي حين أن "الأشخاص المقيمين بصفة معتادة في الإقليم المستوعب والذين هم من مواطني دول [ثالثة] وفي نفس الوقت ليسوا من مواطني الدولة السلف لا يمكن منحهم جنسية الدولة الخلف، فإن الأشخاص عديمي الجنسية المقيمين هناك هم، من جهة أخرى، في نفس وضع المواطنين المولودين في الدولة السلف. وهناك 'حق مبدئي' يقع على عاتق أي دولة بأن تمنح الجنسية للأشخاص عديمي الجنسية المقيمين في إقليمها"^(١٠٥).

١٠١ - وفي حالة إنحلال الدولة، التي تنطبق عليها على حد سواء الاعتبارات السابقة، تصبح الحالة أكثر تعقدا نظرا لظهور دولتين خلف أو أكثر إلى الوجود وأنه يتعين أن تحدد بصورة منفصلة فئة الأفراد المهيئين لاكتساب جنسية كل دولة خلف على حدة. ومن الجلي أنه ستكون هناك عمليات تداخل بين فئات الأفراد المهيئين لاكتساب جنسية الدول الخلف المختلفة.

١٠٢ - وستظهر صعوبات مماثلة عند تحديد فئات الأفراد المهيئين لاكتساب جنسية الدولة الخلف في حالة انفصال جزء أو أجزاء من الإقليم أو التنازل عنها.

باء - مدى المشكلة في ضوء طبيعتها

١٠٣ - طبيعة المشكلة، يتعين أن تعالج الدراسة الأولية مشاكل فقدان جنسية الدولة السلف، واكتساب جنسية الدولة الخلف وكذلك مشاكل تنازع الجنسيات التي يمكن أن تنتج عن خلافة الدول، أي فقدان الجنسية (تنازع سلبي) وازدواج أو تعدد الجنسية (تنازع إيجابي). ويمكن أن تظهر أيضا مشاكل انعدام الجنسية أو ازدواج الجنسية في العلاقة بين الدولة السلف والدولة الخلف وكذلك في العلاقات فيما بين دولتين أو دول خلف عديدة. وختاماً يتعين أيضاً دراسة مسألة اختيار الجنسية في إطار الدراسة الأولية.

١ - فقدان الجنسية

١٠٤ - يجب أن تستهدف الدراسة توضيح الإجراءات الذي يجري بموجبه فقدان جنسية الدولة السلف تلقائياً، باعتباره نتيجة منطقية لخلافة الدول، والإجراء الذي يلزم بموجبه القانون الدولي الدولة السلف على سحب جنسيتها من سكان الأقليم المعني، أو على العكس، يحد من السلطة التقديرية لهذه الدولة لسحب جنسيتها من بعض فئات الأفراد المهيئين لتغيير الجنسية.

(١٠٥) المرجع نفسه، الصفحتان ٢٥٧ و ٢٥٨.

٢ - اكتساب الجنسية

١٠٥ - يجب أن ترد الدراسة، من ناحية، على السؤال المتعلق بمعرفة ما إذا كانت الدولة الخلف ملزمة بمنح جنسيتها لسكان الإقليم المتأثر بتغيير السيادة، ومن ناحية أخرى، وما إذا كان القانون الدولي يفرض قيوداً تحدد بدقة - على السلطة التقديرية للدولة الخلف فيما يتعلق بالتجنيس الجماعي للسكان.

٣ - تنازع الجنسيات

١٠٦ - ينبغي أن تتيح الإجابات التي ستقدمها الدراسة على الأسئلة المشار إليها أعلاه تقييم مدى منع القانون الدولي المعاصر لحالات تنازع الجنسيات، سواء الإيجابية (ازدواج أو تعدد الجنسية) أو السلبية (انعدام الجنسية). ويمكن للجنة أيضاً أن تستفسر عما إذا كانت الدول المعنية (الدولة السلف والدولة أو الدول الخلف) ملزمة بالتفاوض وبتسوية مشاكل الجنسية عن طريق الاتفاق المتبادل، بغية منع حالات تنازع الجنسيات، لا سيما انعدام الجنسية.

٤ - الاختيار

١٠٧ - إن دور حق الاختيار في حل المشاكل المتعلقة بالجنسية في حالات خلافة الدول يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمهمة التي يعهد بها القانون الدولي لإرادة الأفراد في هذا المجال. وهناك تأييد فقهي ملموس للاستنتاج القائل بأن الدولة الخلف يحق لها منح جنسيتها لأولئك الأفراد المهيئين لاكتساب هذه الجنسية من جراء تغيير السيادة، بغض النظر عن رغبات أولئك الأفراد. ومع ذلك فإن حق الاختيار منصوص عليه في عدد كبير من المعاهدات الدولية وأشير إلى البعض منها أعلاه. وفي حالات استثنائية، كان هذا الحق يمنح لفترة كبيرة من الوقت، تمتع خلالها الأفراد المضارون بنوع من الجنسية المزدوجة^(١٠٦).

١٠٨ - وبالنسبة لأغلبية الفقهاء، فإن حق الاختيار يمكن استخلاصه فقط من إحدى المعاهدات. بيد أن بعض الفقهاء يميل إلى تأكيد وجود حق مستقل للاختيار باعتباره إحدى سمات مبدأ تقرير المصير^(١٠٧).

١٠٩ - ووضعت لجنة التحكيم التابعة لمؤتمر الجماعة الأوروبية المعني بيوغوسلافيا مؤخراً أيضاً تصوراً لحق الاختيار. وأشارت اللجنة إلى أنه بموجب حق تقرير المصير:

(١٠٦) انظر إعلان إيفيان (الجزائر - فرنسا) المؤرخ ١٩ آذار/مارس ١٩٦٢، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٠٧، من الصفحة ٢٥ والصفحة ٣٥ والصفحة ٣٧.

(١٠٧) انظر Joseph L. Kunz, "L'option de nationalite", Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, vol. 31 (1990-I) pp. 109-172; "Nationality and Option Clauses in the Italian Peace Treaty of 1947", American Journal of International Law, vol. 41 (1947), pp. 622-631.

"لكل فرد أن يختار الانتماء لأي مجتمع إثني أو ديني أو لغوي الانتماء إليه.

"وترى اللجنة، أن إحدى النتائج المحتملة لهذا المبدأ بالنسبة لأفراد الشعب الصربي في البوسنة والهرسك وكرواتيا قد تكون الاعتراف بأنهم يحصلون، بموجب اتفاقات بين الجمهوريات، على الجنسية التي يختارونها، مع جميع الحقوق والالتزامات التي تترتب على ذلك فيما يتعلق بالدول المعنية^(١٠٨)."

١١٠ - والمهمة التي يعهد بها القانون الدولي المعاصر إلى اختيار الجنسية هي من بين المسائل التي ينبغي زيادة إيضاحها في الدراسة الأولية.

جيم - مدى المشكلة في ضوء إطارها الزمني

١١١ - يستخلص من عنوان الموضوع قيد البحث أنه من المطلوب من اللجنة دراسة مسألة الجنسية في علاقتها فقط بظاهرة خلافة الدول. ويتعين إذن أن تستبعد من مجال الدراسة المسائل المتعلقة بحالات تغيير الجنسية التي جرت في وقت سابق أو كنتيجة لأحداث أو تصرفات لاحقة لتاريخ خلافة الدول. وقد يقود المنطق أيضا إلى استبعاد مجمل المسائل المتعلقة باكتساب أو فقدان الجنسية بعد تاريخ خلافة الدول من مجال الدراسة. ولا يجب مع ذلك نسيان أنه في معظم الحالات، تعتمد الدول الخلف قوانينها المتعلقة بالجنسية متأخرة بعض الشيء وأنه في خلال الفترة الواقعة بين تاريخ خلافة الدول وتاريخ اعتماد القانون المتعلق بالجنسية، لا تتوقف الحياة الإنسانية، فالأطفال يولدون والأفراد يتزوجون، الخ. ويمكن أن تنشأ إذن مشاكل تتعلق بالجنسية، هي بالتأكيد جديرة باهتمام اللجنة، على الرغم من كونها غير ناتجة مباشرة عن تغيير السيادة في حد ذاتها.

سابعاً - استمرار الجنسية

١١٢ - تعتبر قاعدة استمرار الجنسية جزءاً من نظام الحماية الدبلوماسية^(١٠٩) ووفقاً لهذه القاعدة، فإنه يلزم ابتداءً من وقت وقوع الضرر حتى تقديم التعويض، أن تتعلق المطالبة بصفة مستمرة وبدون انقطاع بشخص يحمل جنسية الدولة المقدمة لهذه المطالبة. ويتمثل جوهر القاعدة في منع الفرد من اختيار دولة حامية قوية من خلال تغيير الجنسية^(١١٠).

(١٠٨) الفتوى رقم ٢، المرجع السابق الذكر، الصفحة ١٤٩٨، وتعليقات Pellet، المرجع السابق الذكر.
(١٠٩) انظر قضية Barcelona Traction (المرحلة الثانية) تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٧٠؛ وقضية Panevezys-Saldutiskis Railway، (١٩٣٩) محكمة العدل الدولية الدائمة المجموعتان ألف وباء، رقم ٧٦. وانظر أيضاً "Annuaire de l'Institut de droit international" المجلد ٣٦ (١٩٣١ - ٢)، الصفحات ٢٠١ - ٢١٢، المجلد ٣٧ (١٩٣٢)، الصفحات ٤٧٩ - ٥٢٩ والمجلد ٥١ (١٩٦٥ - ٢)، الصفحتان ٢٦٠ و ٢٦١. وانظر أيضاً Eric Wyler، (La regle dite de la continuite de la nationalite dans le contentieux international Paris, Presses Universitaires,) (1990) الصفحات ٩ - ١٥.

(١١٠) انظر على سبيل المثال، 'Brownlie'، المرجع السالف الذكر، صفحة ٤٨١.

١١٣ - ولا تقدم الممارسة ولا الفقه إجابة واضحة على السؤال المتعلق بانطباق هذه القاعدة في حالة التغييرات غير الطوعية التي تحدث نتيجة لخلافة الدول. وهناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه في حالة خلافة الدول، يمكن تعديل هذه القاعدة، لأنه كما ذكر الرئيس فرزيل Verijl في قضية "Najera" "في حالة التغييرات الجماعية للجنسية بموجب صك لخلافة الدول، يجب تقييم الحالة القانونية بطريقة أقل جموداً بكثير مما جرت عليه بصفة عامة الممارسة التحكيمية في الافتراضات المعتادة بالتغيير الفردي للجنسية بإجراء طوعي من قبل الشخص المعني"^(١١١).

١١٤ - وبما أن مشكلة استمرار الجنسية مرتبطة بصورة وثيقة بحق الحماية الدبلوماسية، فإنه هناك سؤالاً يطرح نفسه لمعرفة ما إذا كان من المناسب إدراجها في مجال هذه الدراسة. ولا يبدو أنه يجب إدراج موضوع حق الحماية الدبلوماسية في جدول أعمال اللجنة في المستقبل القريب ولا يوجد إذن احتمال لحدوث تداخل. وفي هذه الظروف، يمكن تحليل مشكلة استمرار الجنسية بطريقة مفيدة في إطار الدراسة الأولية التي طلبتها الجمعية العامة من اللجنة.

— — — — —

(١١١) انظر قضية French-Mexican Claims Commission, Report of International Arbitral Awards,

Pablo Najera، المجلد الخامس، الصفحة ٤٨٨.