

Distr.
GENERAL

A/CN.4/500/Add.1

10 May 1999

ARABIC

ORIGINAL: FRENCH/SPANISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الحادية والخمسون

جنيف، ٣ أيار/ مايو - ٢٣ تموز/يوليه ١٩٩٩

التقرير الثاني عن الأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول مقدم من السيد فيكتور رودريغيس سيدنيو، المقرر الخاص

إضافة

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٢	٩٩- ٧١ رابعا - ممثلو الدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الانفرادية
٢	٧١ ألف - مشروع المادة
٢	٧١ المادة ٤: ممثلو الدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الانفرادية
٢	٩٩- ٧٢ باء - التعليق
٨	١٠٠-١٠٨ خامسا - التأكيد اللاحق لعمل اتخذ بدون إذن
٨	١٠٠ ألف - مشروع المادة
٨	١٠٠ المادة ٥: التأكيد اللاحق لفعل اتخذ بدون إذن
٩	١٠١-١٠٨ باء - التعليق
١٠	١٠٩-١٤١ صحة الأفعال القانون الانفرادية: التعبير عن الرضا وأسباب البطلان
١٠	١٠٩ ألف - مشاريع المواد
١٠	١٠٩ المادة ٦: التعبير عن الرضا
١١	١٠٩ المادة ٧: بطلان الأفعال الانفرادية
١١	١١٠-١٤١ باء - التعليق
	التعليق على التحفظات والشروط المتصلة بالأفعال الانفرادية وعلى
١٨	١٤٢-١٤٦ عدم وجود الأفعال الانفرادية
١٩	١٤٧-١٥٠ ثامنا - الأعمال التي سيضطلع بها المقرر الخاص في المستقبل

رابعاً - ممثلو الدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الانفرادية

ألف - مشروع المادة

٧١ - يقترح المقرر الخاص المادة التالية:

"المادة ٤

"ممثلو الدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الانفرادية

١ - يُعتبر رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية ممثلين للدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الانفرادية نيابة عنها.

٢ - يُعتبر الشخص أيضاً ممثلاً للدولة فيما يتعلق بالقيام بالأفعال الانفرادية نيابة عنها إذا اتضح من ممارسة الدول المعنية أو من ظروف أخرى أن نية هذه الدول كانت هي اعتبار ذلك الشخص ممثلاً للدولة لتلك الأغراض.

٣ - يُعتبر أيضاً رؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدولة المعتمدة والممثلون الذين تعتمدهم تلك الدولة لحضور مؤتمر دولي أو منظمة دولية أو جهاز من أجهزتها ممثلين للدولة فيما يتعلق باختصاص المؤتمر أو المنظمة أو الجهاز".

باء - التعليق

٧٢ - عملية إبرام المعاهدة معقدة بحكم طبيعتها وتختلف عن العملية المتصلة بالأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول. ويشكل الاعتماد، وهو قرار الدولة بأن توافق على التقييد بمعاهدة، والإشعار الدولي بذلك القرار وسريانه مراحل أساسية في عملية إبرام المعاهدة. أما في مجال الأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول، فإن صدور هذه الأفعال تستند إلى نية انفرادية بالتعهد وتحمل الالتزامات على الصعيد الدولي. وبهذا المعنى، فإن صدور الأفعال الانفرادية، التي هي موضوع هذه الدراسة، يمكن أن يعتبر أكثر مرونة.

٧٣ - والدولة تمثلها على الصعيد الدولي الهيئات المختصة لذلك الغرض. ويحدد القانون الدولي الشروط التي بموجبها تستطيع هذه الهيئات إلزام الدولة إزاء دول أخرى أو أشخاص أخرى من أشخاص القانون الدولي، ويبين الامتيازات والحصانات اللازمة لممارسة تلك الهيئات لوظائفها الدولية. وينظم القانون الداخلي

ضمن نطاقه الخاص اختصاصات كل منها^(٣٣). والواقع أن القانون الداخلي ينظم الإعراب عن موافقة الدولة، أما آثار الفعل القانوني المبرم أو الصادر، فإن القانون الدولي هو الذي ينظمها، فيما يبدو. ومن المهم التشديد على هذه النقطة قبل دراسة هذه المادة.

٧٤ - والأفعال الانفرادية يجب أن تقوم بها (تصدر عن) هيئة مخول لها التصرف بالنيابة عن الدولة في مجال القانون الدولي، سواء كان ذلك بصفة عامة أو في ميدان محدد أو بشأن مسألة معينة. ولكي ينطوي الفعل على التزامات للدولة، يجب أن تكون للجهاز الذي يصدر عنه ذلك العمل سلطة إلزام الدولة على الصعيد الدولي^(٣٤).

٧٥ - وينبغي أن يسترشد في صياغة مشروع المادة هذا المتصل بالأفعال الانفرادية بهيكل المادة ٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مع إيلاء الاعتبار لبعض الجوانب المميزة التي ينبغي الإشارة إليها. وبالطبع، ينبغي الإشارة إلى أنه تم النظر في المادة ٧ من اتفاقية فيينا، المتصلة بوثائق التفويض، بشكل منفصل عن المادة ٤٦ (مشروع المادة ٣١) المتصلة بأحكام القانون الداخلي المتعلقة بالاختصاص بعقد المعاهدات، وعن المادة ٤٧ (مشروع المادة ٣٢) المتصلة بالقيود المحددة على سلطة التعبير عن موافقة دولة ما، وذلك بالرغم من أن الاتصال بين المادتين كان وثيقاً، فيما يبدو، مثلما أشار إلى ذلك بعض أعضاء اللجنة في ذلك الوقت^(٣٥). والواقع أن الأمر كان يتعلق بمسائل مختلفة تماماً، مثلما أشار إلى ذلك آخرون، في المناسبة نفسها^(٣٦). فالمادة ٧ (مشروع المادة ٤) تتناول وثائق تفويض الهيئة المتفاوضة، أما المادتان ٤٦ و ٤٧ (مشروع المادتين ٣١ و ٣٢) فتشيران إلى صحة المعاهدة في سياق الاختصاص بإبرام المعاهدات، وهو أمر تحدده القواعد الداخلية.

(٣٣) L.A. Podesta Costa and José Maria Ruda, Derecho internacional Público (Buenos Aires, Tip. Editora Argentina, 1985).

(٣٤) Krzysztof Skubiszewski, "Les actes unilatéraux des Etats," in *Droit international: Bilan et perspectives*, vol. I, (Paris, Pédone, 1991), p.243, para. 47.

(٣٥) بيانات السادة ياسين وروسين وأمادو في الجلسة ٧٨٠ للجنة في ١٠ أيار/ مايو ١٩٦٥، حولية عام ١٩٦٥، المجلد الأول، الفقرات ٣٠ و ٣٢ و ٥٤-٥٥.

(٣٦) المرجع السابق، بيان السيد أغو، الفقرة ٦٠.

٧٦ - وعلى النحو المشار إليه من قبل، لا شك في أنه يتعين اتباع نهج تقييدي إذا تعلق الأمر بالأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول، ولا سيما فيما يتصل بتفاصيل هذه الأفعال وتفسيرها وآثارها.

٧٧ - وفي قانون المعاهدات، تكون التعهدات الدولية والالتزامات الناجمة عنها نتيجة لمفاوضات معقدة عموماً تُجنى منها فوائد متبادلة. وبصفة عامة، تقترح الأطراف التي تشارك في هذه المفاوضات تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل فيما يتصل بتلك الفوائد. أما في حالة الأفعال الانفرادية، فإن الدولة التي تعقد تعهداً وتحمل التزامات محددة تقوم بفعل هي الطرف الوحيد فيه. وهو ما يجعله فعلاً خاصاً.

٧٨ - وينبغي الإشارة أيضاً إلى أن الدولة تلجأ إلى طريقة الأفعال الانفرادية، ولا سيما إذا اقتضت الظروف ذلك، وعلى وجه الخصوص عندما يصعب التفاوض مع واحد أو أكثر من أشخاص القانون الدولي الآخرين. ويبدو أن الأمر كذلك بالنسبة للإعلانات الصادرة عن حكومة فرنسا بشأن قضيته التجارب النووية، التي تشكل، فضلاً عن ذلك، كلاً متصلاً، على نحو ما أشارت إليه محكمة العدل الدولية. ونشأت حالة مماثلة بالنسبة لإعلانات الدول الحائزة للأسلحة النووية التي تنطوي على ضمانات أمنية سلبية موجهة للدول غير الحائزة لتلك الأسلحة^(٣٧).

٧٩ - ولا يمكن أن يلزم الدول على الصعيد الدولي إلا ممثلوها الخاصون، بالمعنى المقصود في القانون الدولي، أي الأشخاص المؤهلون لذلك بحكم مناصبهم أو بموجب ظروف أخرى.

٨٠ - وفي حالة الأفعال الانفرادية، يجب التسليم أولاً، مثلما هو الشأن في قانون المعاهدات، بأن المفترض أن يكون رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية قادرين على إلزام الدولة في علاقاتها الخارجية، مثلما تؤكد ذلك المبادئ القانونية والفقه القانوني الدولي ومثلما أكدته اللجنة ذاتها عندما أعدت مشروع المواد المتصلة بقانون المعاهدات.

٨١ - وذكرت اللجنة، في تقريرها لعام ١٩٦٦ إلى الجمعية العامة، في تعليقها على المادة ٦ من مشروع مواد قانون المعاهدات، التي أصبحت المادة ٧ من الاتفاقية، أن:

"الفقرة ٢ تتضمن ثلاثة أصناف من الحالات التي يُعتبر فيها الشخص، في القانون الدولي، ممثلاً لدولته بدون تقديم وثائق تفويض. وبالتالي يحق للممثلين الآخرين، في هذه الحالات، الوثوق بأهلية الشخص المعني لتمثيل دولته بدون طلب إثبات لذلك"^(٣٨).

(٣٧) انظر الحاشية ١١ أعلاه.

(٣٨) حولية القانون الدولي، عام ١٩٦٦، المجلد الثاني، (A/6309/Rev.1، الجزء الثاني)، الفقرة ٣٨ (التعليق على المادة ٦، الفقرة ٤).

وأهلية هؤلاء الأشخاص ملازمة لمناصبهم، على النحو المقبول في المبادئ القانونية والفقه القانوني والممارسة، وتجسده المادة المذكورة أعلاه من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٨٢ - وأهلية وزير خارجية الدولة لإلزام الدولة على الصعيد الدولي أكدتها المبادئ القانونية وكذلك المحاكم الدولية، مثلما هو الشأن في قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية، على سبيل المثال، عندما ذكرت محكمة العدل الدولية الدائمة أن "الرد [الشفوي] الصادر عن وزير الخارجية باسم حكومته بشأن مسألة تقع ضمن اختصاصه ملزم للدولة التي ينتمي إليها ذلك الوزير"^(٣٩).

٨٣ - والأمر كذلك بالنسبة لرئيس الدولة ورئيس الحكومة أو رئيس الوزراء الذين لهم، بدون شك، أهلية إلزام الدولة بدون تقديم وثائق تفويض. وفي قضية متصلة بتطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية، أكدت محكمة العدل الدولية هذا الافتراض الأساسي عندما ذكرت أنه:

"ما من شك في أن المفروض وفقا للقانون الدولي أن يكون كل رئيس دولة قادرا على التصرف باسمها في علاقاتها الخارجية (انظر، على سبيل المثال، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٧، الفقرة ٢ (أ))"^(٤٠).

٨٤ - وبالإضافة إلى رئيس الدولة، يمكن لرئيس الحكومة ووزير الخارجية وسائر كبار المسؤولين القيام بأفعال انفرادية وإلزام الدولة قانونيا في مجالات أو ميادين محددة تهم الدول المعنية.

٨٥ - وبسبب الطابع التقني لبعض المسائل، يجوز أن يكون أشخاص غير هؤلاء المذكورين أعلاه مؤهلين لإلزام الدولة في تلك المجالات. ومثلما يشير إلى ذلك كاييه، تُمنح لهذه الهيئات وثائق تفويض تثبت للدول الأخرى أنها مؤهلة لإلزام الدولة التي تمثلها^(٤١).

٨٦ - وفي عدة مناسبات، أخذت المحكمة في اعتبارها الأفعال التي يقوم بها المسؤولون في الدولة وأنماط سلوكهم، واتخذت مواقف هامة إزاء أهليتهم للتمثيل. فعلى سبيل المثال، في قضية معبد بري فير، أخذت المحكمة في

(٣٩) محكمة العدل الدولية الدائمة، ١٩٣٣، السلسلة A/B، العدد ٥٣، الصفحة ٧١.

(٤٠) تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها الاعتراضات الأولية، الحكم، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٦، الصفحة ٦٢٢.

(٤١) ب. كاييه، المرجع المذكور (الحاشية ٨ أعلاه)، الصفحة ٢٤٣.

اعتبارها بعض الأفعال الصادرة عن بعض المسؤولين، وذلك عند اتخاذها لقرار بشأن الدولة التي تملك المعبد^(٤٢). وفي قضية خليج مين، اعتبرت المحكمة أن رسالة بشأن مسألة تقنية صادرة عن مسؤول من مكتب إدارة الأراضي بوزارة الداخلية في الولايات المتحدة الأمريكية لا تشكل إعلاناً رسمياً من حكومة الولايات المتحدة بشأن حدودها البحرية الدولية^(٤٣).

٨٧ - وفي قضيتي التجارب النووية، خلصت المحكمة إلى أن البيانات الصادرة عن رئيس جمهورية فرنسا

"والبيانات الصادرة عن أعضاء الحكومة الفرنسية التي تتصرف تحت سلطته، بما في ذلك البيان الأخير الصادر عن وزير الدفاع (في ١١ تشرين الأول /أكتوبر ١٩٧٤) تشكل كلاً متصلاً. وبالتالي فإنه مهما يكن شكل الإعراب عن هذه البيانات، يجب أن تُعتبر التزاماً من جانب الدولة، بالنظر إلى القصد منها والظروف التي صدرت فيها"^(٤٤).

٨٨ - ومن المؤكد أنه في حالة تعلق الأمر بالأفعال الانفرادية، يكون بعض كبار المسؤولين، عدا رئيس الدولة أو رئيس الحكومة ووزير الخارجية، مؤهلين بصفة دائمة لإلزام الدولة في مجالات محددة تدخل ضمن اختصاصهم.

٨٩ - وبدون الإخلال بالطابع التقييدي الذي يجب أن تتسم به الأعمال الانفرادية، يبدو من الضروري أن يكون هؤلاء المسؤولون قادرين على تمثيل الدولة في مجالات محددة من العلاقات الدولية، مثلما هو الشأن بالنسبة للمسؤولين الوطنيين الذين يشاركون في المفاوضات الدولية المتصلة باستغلال واستخدام الحيز المشترك.

٩٠ - ولم تكن دراسة الممارسة الدولية على قدر كبير من التفصيل، ناهيك عن الانتظام، بحيث يتسنى تحديد ما إذا كانت أفعال بعض كبار المسؤولين المحددين يمكن أن تُلزم الدولة. ولا يبدو من السهل تحديد ما إذا كانت الدول تعترف، في مجال المعاهدات على الأقل، بأن الدولة تتحمل التزامات بقيامها بأفعال عدا اتفاق موقع عليه من جانب الأشخاص المؤهلين وفقاً لاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

(٤٢) القضية المتعلقة بمعبد بري فير (كمبوديا ضد تايلند)، الوقائع الموضوعية، الحكم الصادر في ١٥ حزيران/يونيه ١٩٦٢، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٦٢، الصفحات ٢٥ و ٣٠-٣١ من النص الانكليزي.

(٤٣) قضية تعيين الحدود البحرية لمنطقة خليج مين (كندا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، الحكم، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٨٤، الصفحتان ٣٠٧ و ٣٠٨، الفقرة ١٣٩.

(٤٤) انظر الحكمين المذكورين (الحاشية ١١ أعلاه)، قضية استراليا ضد فرنسا، الفقرة ٤٩ وقضية نيوزيلندا ضد فرنسا، الفقرة ٥١.

٩١ - والثقة في العلاقات الدولية أساسية بدون شك للمحافظة على انسجام العلاقات وعلى السلام والأمن الدوليين، مثلما أشارت اللجنة إلى ذلك. والإعلانات الصادرة عن المسؤولين في مجالات معينة ينبغي أن تضمن لمن توجه له، سواء كان واحداً أو أكثر من أشخاص القانون الدولي الآخرين، الثقة اللازمة في العلاقات المتبادلة.

٩٢ - وفي ذلك الصدد، يمكن للممثلين، الذين تعترف بهم الدول المعنية كممثلين لها في مجالات بعينها، أن يلزموا الدولة. ونظراً للطابع الحصري للأفعال الانفرادية، المشار إليه أعلاه، ينبغي أن يستبعد هذا الحكم الأعمال التي يقوم بها موظفون لا يتمتعون بهذه الصفة. ومن ثم، يمكن قبول القول بأن ممثلي دولة ما، في مستوى معين وفي مجالات معينة، يمكن أن يلزموا الدولة بحكم هذه الصفة المتأصلة الدائمة فيهم. وينطبق ذلك على كبار المسؤولين، مثل الوزراء والممثلين الفنيين الخاصين في مجالات بعينها، مما يمكن أن يشمل الوزراء أو كبار المسؤولين الذين يشتركون في مفاوضات تنطوي على مصلحة مشتركة، مثل المساحات والموارد المشتركة.

٩٣ - وربما كانت هذه واحدة من المسائل الشديدة الدقة التي يتعيّن حسمها من أجل تحديد الأشخاص المؤهلين لإلزام الدولة في علاقاتها الخارجية، ولتحمل التزامات باسم دولتهم. وفي حين يمكن النظر إلى بعض الأشخاص على أنهم يندرجون في هذه الفئة، فإن من الضروري أيضاً أن يُستبعد منها أولئك الذين لا يعتبرون متمتعين بالصلاحية المتأصلة الدائمة المشار إليها فيما تقدم.

٩٤ - وفي ميدان الشؤون الخارجية، عادة ما يمارس مسؤولو الوزارات الفنية الصلاحيات المتصلة بمجالات اختصاصاتهم (التجارة الخارجية، والنقل والمواصلات، والصحة، والعمل، وما إلى ذلك). وباختصار، فإن أجهزة عديدة في الدولة تشارك الآن في تسيير الشؤون الخارجية؛ وينعكس هذا الوضع بالضرورة في مجال الأفعال الانفرادية^(٤٥).

٩٥ - ويتسم مبدأ حُسن النية بالأهمية فيما يتعلق بالأعمال التي يقوم بها أشخاص يكون مفهوماً أنهم مؤهلون بصورة متأصلة لإلزام الدولة. وحسبما أورده سكوبيزيفسكي، فباستثناء الحالات التي يحدث فيها انتهاك سافر للمعايير الداخلية التي تنطوي على قاعدة أساسية، فإن الطرف الواقع عليه أثر العمل الانفرادي يمكنه الاستناد إلى مبدأ حُسن النية في اعتبار جهاز الدولة مؤهلاً للقيام بالعمل الذي يتعلق به الأمر^(٤٦).

(٤٥) Skubiszewski، مرجع سبق ذكره (انظر الحاشية ٣٤ أعلاه)، الصفحة ٢٤٣.

(٤٦) نفس المرجع السابق.

٩٦ - وعلى منوال هيكل المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، ينص المشروع الحالي للمادة على أن ممثلي دولة ما لدى دولة أخرى أو لدى منظمة دولية ترتبط دولتهم بعلاقات معها، وممثلي دولة ما في مؤتمر ما، وكذلك أشخاص بعينهم، يكونون مؤهلين لإلزام الدولة إذا ما بدا من سلوك الدول المعنية أو من ملابسات أخرى أن نية تلك الدول كانت تنصرف إلى اعتبار أولئك الأشخاص ممثلين للدولة في تلك الأغراض.

٩٧ - وفي مسألة الصلاحيات الكاملة في حالة الأعمال الانفرادية، ينبغي أن يتبع نهج يختلف عن النهج المتبع في حالة قانون المعاهدات. فمن الصحيح أن الدول تخول أشخاصا بعينهم صلاحيات كاملة لتمكينهم من تمثيلها في إبرام معاهدة ما، أي أن تمكنهم بحيث يجوز لهم بالتالي أن يكونوا مؤهلين لإلزام الدولة في مفاوضات بعينها. غير أن الصلاحيات الكاملة ينبغي أن تفهم بمعنى مختلف في سياق الأفعال الانفرادية. فهي لا تتسع بما يمكن الشخص من تمثيل الدولة في وضع معاهدة ما، بل بالأحرى تمكنه من التصرف في سياق أوسع نطاقا، أي إما داخل أو خارج إطار مفاوضات ما، ولكن فيما يتصل بمسألة بعينها في أية حالة من الحالات. فالدولة تمنح بصورة ضمنية صلاحيات كاملة دائمة لمسؤول ما لتمكينه من تسيير الشؤون الخارجية في مسألة بعينها.

٩٨ - وفي حين أنه في حالة قانون المعاهدات، يكون توسيع نطاق الصلاحيات الكاملة أمرا لازما في حالات معينة لتمكين الشخص من إلزام الدولة، فإنه لا يبدو من الضروري الرجوع إلى هذه الصلاحيات في مجال الأفعال الانفرادية.

٩٩ - وكما ذكر أعلاه، فإن الملابسات التي يتخذ فيها الفعل الانفرادي، والشكل الذي يأخذه (وهو شكل الإعلان عموما)، والالتزامات التي تترتب عليه، تختلف بدرجة كبيرة عن عمل المعاهدات. والطبيعة المحددة للأفعال الانفرادية التي تدرسها اللجنة الآن تعني أنه ليس ثمة حاجة للنظر في الصلاحيات الكاملة كجزء من مؤهلات الأشخاص الذين بمقدورهم تمثيل الدولة أو التصرف باسمها.

خامسا - التأكيد اللاحق لعمل اتخذ بدون إذن

ألف - مشروع المادة

١٠٠ - يقترح المقرر الخاص المادة التالية:

"المادة ٥

"التأكيد اللاحق لفعل اتخذ بدون إذن

"لا يترتب على الفعل الانفرادي، الذي يقوم به شخص لا يمكن أن يعتبر بموجب المادة ٧ مأذونا له بتمثيل الدولة لذلك الغرض وإلزامها على المستوى الدولي، أي أثر قانوني ما لم تؤكد تلك الدولة ذلك الفعل صراحة".

باء - التعليق

١٠١ - تحدد المادة ٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الأشخاص المؤهلين لإلزام الدولة على المستوى الدولي، بحكم مناصبهم، أو بحكم تأهلهم لذلك نتيجة للعرف السائد، أو بحكم تخويلهم الصلاحيات الكاملة من أجل ذلك الغرض، على النحو المشار إليه أعلاه، وذلك باستثناء الصلاحيات الكاملة التي لا تبدو لازمة في سياق الأفعال الانفرادية للدول.

١٠٢ - وتشير المادة ٨ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ إمكانية أن تؤكد الدولة في وقت لاحق، بصورة ضمنية أو صريحة، عملاً يتصل بإبرام معاهدة قام به شخص من الأشخاص المذكورين في المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

١٠٣ - وعندما وضع مشروع مواد قانون المعاهدات، أثبتت في اللجنة تساؤلات رئيسية فيما يتعلق بالارتباط بين القانون الدولي والقانون الوطني. وخلصت اللجنة إلى استنتاج مفاده أن القانون الوطني هو الذي ينظم تحديد هذا العمل، في حين يُعنى القانون الدولي بالجانب المتعلق بالقيام به. وتظل المبادئ والمفاهيم التي تقوم عليها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ سارية في مجال الأفعال الانفرادية، غير أنه، كما أشير إليه في موضع سابق، ينبغي بحث المسألة من زاوية أكثر تضيقاً، نظراً للسمات الخاصة المذكورة من قبل لهذه الفئة من الأفعال القانونية للدول.

١٠٤ - وينبغي تصور حالتين مختلفتين فيما يتصل بهذه الأفعال: (١) أن يقوم بالعمل شخص غير مؤهل لإلزام الدولة، و (٢) أن يقوم بالفعل شخص مؤهل لتمثيل الدولة في المجال الدولي، وإن كانت تصرفاته تتجاوز نطاق اختصاصاته. ورغم اختلاف الحالتين، فإنهما تطرحان نفس القضية الأساسية: تصرفات شخص غير مؤهل لإلزام الدولة في القيام بعمل معين.

١٠٥ - وعندما نوقش في اللجنة مشروع مواد قانون المعاهدات، أوضح أحد الأعضاء أن صحة أي عمل تقوم به هيئة غير مؤهلة للقيام به يكون مشكوكاً فيه؛ ومع ذلك، فإذا لم تعرب السلطة التنفيذية أو البرلمان عن عدم موافقتها فور تلقي معلومات بشأن المعاهدة، فإنها تكون قد تأكدت بصورة ضمنية^(٤٧). ويبدو الاحتياج أشد لهذه القاعدة في قانون المعاهدات مما هو الحال في سياق الأفعال الانفرادية للدول.

(٤٧) بيان السيد فردروس في الجلسة ٦٧٤ للجنة المعقودة في ٧ أيار/ مايو ١٩٦٣، حولية لجنة

القانون الدولي لعام ١٩٦٣، المجلد الأول، الفقرة ٧.

١٠٦ - وأثناء مؤتمر فيينا، قدم مشروع تعديل^(٤٨) نص على أن أي فعل يتصل بإبرام معاهدة، يقوم به شخص لا يعتبر بموجب المادة ٦ مأذونا له بتمثيل دولة ما لهذا الغرض، لا تترتب عليه أية آثار إلا إذا أكدته تلك الدولة صراحة بعد ذلك. وحُسمت المسألة بفرض ذلك الاقتراح، وتقرر أنه يمكن تأكيد الفعل بصورة ضمنية وصريحة على حد سواء، على النحو المنصوص عليه في المادة ٨ من الاتفاقية.

١٠٧ - وفي سياق الأفعال الانفرادية، ونظرا لسماتها الخاصة، يبدو من المناسب أن يكون تأكيدها صراحة إذا ما أريد أن يكون لها أثر قانوني. فذلك يشكل ضمانا إضافية للنية الحقيقية للدولة التي يصدر عنها الفعل، ويوفر درجة أكبر من الأمن في العلاقات الدولية، وهو الهدف الذي لا يزال يشكل الأساس الذي يستند إليه وضع المشروع الحالي للمواد. فلا شك أن الطابع الصريح للتأكيد يؤدي إلى تجنب حالات سوء الفهم فيما يتصل بنية الدولة التي يصدر عنها الفعل. فمن المؤكد أن الفعل الذي يمكن إلغاؤه لا يمكن تأكيده إن لم يكن ذلك التأكيد صريحا، مثلما أوضح أحد المندوبين عن حق في مؤتمر فيينا عام ١٩٦٩^(٤٩).

١٠٨ - كما ينص مشروع المادة محل التعليق هذا على أنه يشير إلى شخص ليس مأذونا له "بالإلزام الدولة على المستوى الدولي". ولم يكن ذلك هو الحال فيما يتعلق باتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وإن كان يمكن استنتاج هذا المعنى منها.

سادسا - صحة الأفعال القانون الانفرادية: التعبير عن الرضا وأسباب البطلان

ألف - مشاريع المواد

١٠٩ - يقترح المقرر الخاص مشاريع المواد التالية:

"المادة ٦

"التعبير عن الرضا

"يعبر ممثل الدولة عن رضاها بالالتزام عن طريق القيام بفعل انفرادي عندما يصدر إعلانا غير معيب باسم الدولة بنية إلزامها على المستوى الدولي وجعل تلك الدولة تتحمل التزامات تجاه شخص أو أكثر من أشخاص القانون الدولي الآخرين".

(٤٨) الوثيقة A/CONF.39/C.1/L.69.

(٤٩) السيد كارمونا، ممثل فنزويلا، أثناء كلمته في الجلسة ١٤ لمؤتمر فيينا لقانون المعاهدات،

فيينا، ٥ نيسان/أبريل ١٩٦٨.

"المادة ٧

"بطلان الأفعال الانفرادية

"يجوز للدولة أن تتمسك ببطلان فعل انفرادي:

١ - إذا كان تعبير الدولة عن رضاها عن القيام بفعل انفرادي يستند إلى خطأ في الواقع أو حالة افترضت الدولة وجودها وقت صدور الفعل وكانت تشكل سنداً أساسياً في رضاها بالالتزام بالفعل. ولا يسري ما سبق إذا ساهمت الدولة بتصرفها في وقوع الخطأ أو كان في الظروف ما من شأنه أن يشعر الدولة بإمكان وقوع الخطأ؛

٢ - إذا حملت الدولة على القيام بفعل نتيجة لسلوك تدليسي لدولة أخرى؛

٣ - إذا كان تعبير الدولة عن رضاها بالالتزام بفعل انفرادي قد حدث نتيجة لإفساد ذمة ممثلها، إما بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة، من قبل دولة أخرى؛

٤ - إذا كان تعبير الدولة عن رضاها بالالتزام بفعل انفرادي قد حدث بإكراه ممثلها عن طريق أعمال أو تهديدات وجهت ضده؛

٥ - إذا كان صدور الفعل الانفرادي قد حدث نتيجة لاستخدام القوة أو التهديد باستخدامها، انتهاكاً لمبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة؛

٦ - إذا كان الفعل الانفرادي، وقت صياغته، يتعارض مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي؛

٧ - إذا كان تعبير الدولة عن رضاها بالالتزام بفعل انفرادي ينتهك انتهاكاً واضحاً قاعدة لها أهمية أساسية في القانون الداخلي".

باء - التعليق

١١٠ - ذكرت اللجنة في تقريرها المقدم للجمعية العامة في عام ١٩٩٨، فيما يتعلق بالأعمال المقبلة للمقرر الخاص أن هذا الأخير: "[...] يمكنه مواصلة النظر في الموضوع، مع التركيز على الجوانب المتعلقة بصدور الأفعال [الإعلانات] الانفرادية للدول وشروط صحتها..."^(٥٠) وخلال مناقشة تقرير لجنة القانون الدولي عن

(٥٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10).

الفقرة ٢٠٠.

هذا الموضوع في اللجنة السادسة في عام ١٩٩٨، اقترح أيضا بعض الممثلين أن تركز اللجنة مستقبلا على المسائل المتعلقة بصدور الأفعال الانفرادية وشروط صحتها^(٥١).

١١١ - وبصفة عامة، لكي يكون الفعل القانوني صحيحا في القانون الدولي وتكون لها آثار قانونية، لا بد من أن يستوفي بعض الشروط. فأولا، لا بد أن يكون الفعل مسندا إلى شخص من أشخاص القانون الدولي وأن تكون لممثل الدولة المعنية أهلية تمثيلها، أي أن يكون مؤهلا لإلزام الدولة على الصعيد الدولي. وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه، فإن هذه مسائل تنظمها قواعد القانون الداخلي، ولا سيما القواعد الدستورية، وقد سبق النظر فيها عند التعليق على مشروع المادتين ٣ و ٤.

١١٢ - وعلى غرار ما عليه الأمر في قانون المعاهدات، فإن مصدر الأفعال الانفرادية للدول يكمن في التعبير عن الإرادة التي يجب أن تكون خالية من العيوب. وكما هو معلوم، فإن الفعل القانوني لا تكون له آثار إلا إذا كان صحيحا. وفي حالة البطلان، يعتبر الفعل الانفرادي لاغيا ولا يكون له بالتالي أثر قانوني، على نحو ما نصت عليه الفقرة ٢ من المادة ٦٩ من اتفاقية فيينا فيما يتعلق بآثار بطلان المعاهدة.

١١٣ - ولا بد أن يصاغ التعبير عن الإرادة أيضا بطريقة سليمة؛ ويتعلق الأمر هنا بالإشعار بالفعل الذي يتعين أن يستلمه على الأقل شخص أو أكثر من أشخاص القانون الدولي الموجه إليهم أو المستفيدين منه (رغم أن البعض يرى أن الأمر يتعلق هنا بدليل وجود الفعل لا بوجوده في حد ذاته).

١١٤ - وعلاوة على ذلك، لكي يكون الفعل صحيحا قانونا ويكون له أثر قانوني، لا بد وأن يكون موضوعه مشروعاً. ويتعلق الأمر هنا بقبول وجود نظام عام دولي وبالقواعد الآمرة، وهذا ما سنقف عنده أدناه.

١١٥ - ومما لا شك فيه أن الموضوع المشروع للأفعال القانونية الانفرادية للدول يجب أن يكون منسجما مع قواعد ما يسمى بالنظام العام الدولي، أو ما يسميه جورج سيل^(٥٢) بالقانون العام الدولي، لكي تعتبر تلك الأفعال صحيحة ويكون لها بالتالي أثر قانوني. وتنبغي الإشارة إلى أن الأدبيات لا تتفق تماما على قبول وجود نظام قانوني أعلى مرتبة. وهكذا فإن روسو مثلا، في معرض إشارته إلى أن شرط مشروعية الفعل

(٥١) بياني ممثلي النمسا (الفقرة ١٠ من الوثيقة A/C.6/53/SR.15) ورومانيا (الفقرة ٣ من الوثيقة A/C.6/53/SR.18).

(٥٢) انظر: Georges Scelle, Précis de droit des gens, principes et systématique, vol. II (Paris, 1934), pp. 15 et seq. أورده بيليه ودائييه، مرجع سابق، (الحاشية ١٥ أعلاه)، الصفحة ٢٠٠.

ليست له إلا مرتبة ثانوية في نظرية القانون الدولي، يلاحظ أن "القانون الدولي صحيح في جوهره دونما إحالة إلى نظم أعلى أو نظام ما وراء قانوني أو فوق قانوني"^(٥٣).

١١٦ - وعلاوة على ذلك، لكي يكون الفعل القانوني الانفرادي للدولة صحيحاً، يجب على الأخص "أن يكون دائماً مطابقاً للقواعد الأساسية للقانون الدولي السارية على المسألة قيد النظر ... فلا يجوز أن تخرج الأفعال الانفرادية عن القواعد العامة للقانون الدولي، ناهيك بأن تخرج عن الالتزامات التي يقطعها الملزمون على أنفسهم"^(٥٤).

١١٧ - وعلى غرار ما ذكر، فإن التعبير عن إرادة صاحب الفعل القانوني أمر أساسي في إنشاء الفعل وفي الآثار المتوخاة منه. فالتعبير عن الإرادة مهم بدرجة جعلت قسماً من الأدبيات تعرف الفعل القانوني بكونه تعبيراً عن الإرادة مما يبرر الأهمية التي تولي للعيوب التي من شأنها إبطاله، والأهمية المفردة لتفسير هذا الفعل.

١١٨ - وفي سياق قانون المعاهدات، فإن وسائل التعبير عن الرضا بالالتزام بالمعاهدة قد حددت في المادة ١١ وما يليها من اتفاقية عام ١٩٦٩. فهذه المواد تنص على أن الدولة يمكن أن تعبر عن رضاها بالتوقيع أو تبادل صكوك لمعاهدة أو بالتصديق أو بالقبول أو بالموافقة أو بأية وسيلة أخرى تعتبرها الدول وسائل ملائمة.

١١٩ - ومسألة التعبير عن الإرادة في حالات الأفعال الانفرادية ذات طابع أساسي أيضاً. فالأمر الجوهري في هذا المقام هو لحظة التعبير، أي عندما يعرب صاحب الفعل، عن طريق إعلان، عن اعتزامه الارتباط والالتزام. وبطبيعة الحال، ينبغي أخذ هذه اللحظة بمفهومها الواسع واعتبارها بمثابة سياق لفعلية صدور الفعل. وهذا ما يتماشى مع قواعد التفسير المتعارف عليها والواردة في اتفاقية فيينا لعام ١٩٩٦.

١٢٠ - ولا يمكن الفصل بين التعبير عن الإرادة ونية الدولة المنصرفه إلى الارتباط والالتزام. ويمكن لممثل الدولة أن يعبر عن إرادة باسمها بنية إلزام الدولة على الصعيد القانوني الدولي، وإلا فإننا سنكون بصدد أفعال ينبغي استبعادها من دائرة دراستنا، على غرار ما تمت ملاحظته في عدة مناسبات سابقة.

(٥٣) انظر: Charles Rousseau, Droit international public, vol. I (Paris, Recueil Sirey, 1971), pp. 142-143.

(٥٤) انظر: Skubiszewski، مرجع سابق، الصفحة ٢٤٢.

١٢١ - والنية أساسية في تفسير الفعل الذي تقوم به الدولة. وجدير بالملاحظة أنه إذا كانت اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تنص على ضرورة تفسير المعاهدة بحسن نية وفقا للمعاني العادية التي ينبغي إعطاؤها لتعبيرها، فإنه ينبغي أن تعطى لتلك التعبيرات معان خاصة إذا ثبت أن نية الأطراف انصرفت إليها^(٥٥). غير أن هذه المسألة سيتم تناولها في مرحلة لاحقة.

١٢٢ - ويثبت التعبير عن الإرادة نية صاحب الفعل في إنشاء التزام قانوني. وكما عبر عن ذلك جاكيه بحق، فإنه إذا انعدمت النية انعدم معها الفعل القانوني^(٥٦). فلا بد أن يعبر صاحب الفعل عن نيته في تحمل التزام تجاه من التزم لصالحه.

١٢٣ - وفي عدة مناسبات، اعتبرت محكمة العدل الدولية النية عنصرا أساسيا في التفسير، باعتبارها مبدأ أساسيا معترفا به عالميا يسري في القانونين الداخلي والدولي^(٥٧). وفي قضية التجارب النووية، ذكرت المحكمة أنه:

"عندما تنصرف نية الدولة المصدرة للإعلان إلى الالتزام بشروطه، فإن تلك النية تضي على الإعلان طابع التعهد القانوني، وتصبح الدولة بالتالي ملزمة باتباع نهج في سلوكها يتماشى مع الإعلان. ويكون التعهد من هذا النوع، إذا صدر علنا، وبنية الالتزام، ... تعهدا ملزما"^(٥٨).

وأضافت المحكمة في نفس القرار ما يلي:

"وبناء عليه، فإنه أيا كان الشكل الذي يُعبر به عن هذه البيانات، فإن من المتعين اعتبارها التزاما للدولة، على أن يراعى القصد منها والظروف التي صدرت فيها"^(٥٩).

(٥٥) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، المادة ٣١.

(٥٦) انظر: Jean-Paul Jacqué, *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international* public (Paris, LGDJ, 1972), p. 121.

(٥٧) انظر قضايا جنوب غرب أفريقيا، الرأي المستقل للقاضي فان ويك، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٦٦، Reports 1966 محكمة العدل الدولية، الصفحتان ٨٤-٨٥ (من النص الانكليزي)؛ وقضية برشلونة تراكشن، Reports 1964, Barcelona Traction, محكمة العدل الدولية، الصفحة ١٢٣ (من النص الانكليزي)؛ وقضية القروض النرويجية، Reports 1957, Norwegian Loans, محكمة العدل الدولية، الصفحة ٧.

(٥٨) Reports 1974 محكمة العدل الدولية، الصفحة ٢٦٧ (من النص الانكليزي)، الفقرة ٤٣.

(٥٩) المرجع نفسه، الصفحة ٢٦٩ (من النص الانكليزي)، الفقرة ٤٩.

١٢٤ - ويمكن القول إننا نكون بصدد إرادة إنشاء فعل قانوني "عندما يكون الهدف الذي سيبلغه من صدر الفعل لصالحه دقيقاً بما يكفي لتحديد كل تصرف لا يتماشى مع القاعدة. وبهذا الشرط نكون بصدد قاعدة قانونية لا بصدد مجرد رغبة سياسية"^(٦٠).

١٢٥ - ويجب أن تكون النية في الالتزام واضحة وبينة، وأن تصاغ أيضاً على نحو سليم، كما سنرى. فالنية:

"مصطلح يستخدم في تفسير الأفعال القانونية ويقصد به ما اعتزم صاحب أو أصحاب الفعل الاتفاق عليه أو القيام به أو الحصول عليه أو تفاديه فعلاً، سواء تبين ذلك من الفعل نفسه أو من عناصر أخرى"^(٦١).

١٢٦ - وجدير بالملاحظة أيضاً أن عدم الوضوح لا يعني عدم وجود النية، وهذه مسألة تتعلق مباشرة بدرجة الالتزام، إذا صح هذا التعبير. وتثار مرة أخرى مسألة طبيعة الالتزام، أي ما إذا كان هذا الالتزام التزاماً ببذل عناية، أو التزاماً بتحقيق غاية، وهذه مسألة تناقشها الأدبيات بعمق^(٦٢). وقد درست لجنة القانون الدولي مسألة الالتزامات الدولية بقدر أكبر من التفصيل في موضوع المسؤولية الدولية الذي له علاقة مهمة بقانون المعاهدات وقانون الأفعال الانفرادية، لا سيما عندما يحيد سلوك الدولة عن المطلوب بموجب الالتزام الذي قطعته على نفسها ببعض الأفعال الانفرادية.

١٢٧ - ويمكن أن تكون هذه الالتزامات التزامات ببذل عناية، أي التزامات تحدد السلوك أو التصرف الذي يتعين على الدولة أن تلزمه دون إخلال بالنتيجة المتوخاة منه. ويمكن من جهة أخرى أن تكون التزامات بتحقيق غاية تترك للدولة حرية اختيار الوسائل التي تستخدمها لتحقيق تلك الغاية المقصودة.

١٢٨ - ويجب أن تكون النية واضحة دائماً إذا كانت ستشكل القاعدة للتعهد الذي قامت به الدولة، ويمكن أن تكون صريحة أو ضمنية، وهي مسألة يعود تحديدها للهيئة المكلفة بتفسيرها. وفي هذا الصدد، ينبغي لنا أن نستذكر الأحكام التي أصدرتها محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية، حيث خلصت المحكمة إلى أن نية الدولة المعلنة تتمثل في أن تلزم نفسها قانوناً على المستوى الدولي.

(٦٠) حاكبه، مرجع سابق، الصفحة ١٢٧.

(٦١) انظر: Dictionnaire de la terminologie internationale de Jules Badesvant (Paris, Recueil Sirey, 1960), p.341.

(٦٢) Vease, por ejempls, Paul Reuter, "Principles de droit international public", Recueil des cours, (Vol. 103 (1961-II), pag. 472.

١٢٩ - ويجب ألا تشوب التعبير عن الرضا أي أخطاء، على نحو ما هو منصوص عليه صراحة في المواد من ٤٨ إلى ٥٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

١٣٠ - ومسألة صلاحية الفعل القانوني تستوجب منا النظر في النظام الذي يحكم بطلان الأفعال القانونية في القانون الدولي، وهو أمر أساسي من أجل تحديد صلاحية الفعل وأثره القانوني.

١٣١ - وما من شك في أن القواعد المطبقة على الأفعال التي تحكمها المعاهدات تنطبق بشكل واسع على الأفعال القانونية الانفرادية للدول. ولهذا السبب، ينبغي للتعليقات على مشروع المادة هذا أن تأخذ في الاعتبار القواعد المعتمدة بشأن الموضوع المتصل بالأفعال التي تحكمها المعاهدات، مع العودة بشكل خاص إلى المعاهدات وفقاً لاتفاقية عام ١٩٦٩.

١٣٢ - وينبغي أيضاً، في حال قيام ممثل الدولة بأفعال انفرادية، أو ارتكابه خطأ، أو تدليسا أو فسادا، مراعاة ما ارتكب من عنف ضد الدولة أو ممثلها ومراعاة القواعد القطعية للقانون الدولي أو القواعد الآمرة في هذا النطاق، وإن كان ذلك على الأغلب في ظروف مختلفة، تبعا للطبيعة المحددة لهذه الأفعال.

١٣٣ - وفي المقام الأول، يجوز للدولة أن تتمسك ببطلان فعل انفرادي صدر استنادا إلى خطأ يتعلق بواقعة أو حالة افترضت تلك الدولة وجودها عند صدوره، إذا كان يشكل قاعدة أساسية لموافقتها. وقد نوقشت هذه المسألة بشكل واسع لدى صياغة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

١٣٤ - ولا يجوز للدولة أن تتمسك بخطأ يتعلق بواقعة إذا كانت قد ساعدت بسلوكها هي على وقوع الخطأ، على نحو ما تنص عليه الفقرة ٢ من المادة ٤٨ من اتفاقية فيينا. وقد اعتبرت محكمة العدل الدولية في الماضي هذا الأمر مبدأ راسخا في القانون الدولي^(٦٣).

١٣٥ - وعلاوة على ذلك، وكما يرد في اتفاقية عام ١٩٦٩، يجوز للدولة أن تتمسك ببطلان الفعل إذا ما حُملت على القيام بالفعل نتيجة لسلوك تدليسي لدولة أخرى. وبالرغم من ندرة حالة كهذه في سياق عقد معاهدة^(٦٤) والشكوك التي أعرب عنها المقرر الخاص، السير هانفري والدوك، بشأن ما إذا كان ينبغي إدراج التدليس كسبب لبطلان معاهدة، فإن الاتفاقية تتضمن ذلك في المادة ٤٩. وقد أعرب المقرر الخاص حينذاك عن شكه في إمكان حصول تدليس في سياق عقد معاهدة. وبالرغم من وجود تلك الإمكانية فليس هناك قط مثال محدد حمل فيه التدليس دولة على الموافقة على عقد اتفاقية^(٦٥).

(٦٣) القضية المتعلقة بمعبد بريه فيهير، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٦٢، الصفحة ٢٦.

(٦٤) شارل أ. روسو، *Droit International Public*، المجلد الأول، *Introduction et sources*، (Paris, Sirey).

(1970)، الصفحة ١٤٧.

(٦٥) انظر *حولية عام ١٩٦٣*، المجلد الأول، الجلسة ٦٧٨، الصفحة ٢٩.

١٣٦ - وبالرغم من وجود شكوك معينة، ينبغي أن يدرج التدليس في مشروع المادة هذا كسبب للبطلان. وإذا ما قُدِّر لهذه الحالة أن تنشأ في سياق عقد معاهدة، فعندئذ يمكنها أيضا أن تنشأ في سياق صدور الفعل الانفرادي. ويمكن أن يحصل التدليس حتى عن طريق الإغفال، كما يحصل مثلا عندما لا تكشف دولة ما عن حقائق محددة تعرفها، حاملة بذلك دولة أخرى على القيام بفعل قانوني.

١٣٧ - ويجوز للدولة أن تتمسك ببطلان فعل انفرادي إذا ما صدر الفعل عن طريق إفساد ذمة ممثل الدولة أو ممارسة العنف ضده أو تهديد الدولة مباشرة من جانب دولة أخرى أو أكثر. ومما لا شك فيه أن أسباب البطلان هذه، التي تنص عليها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، تنطبق أيضا على الأفعال الانفرادية للدول. وفي جميع هذه الحالات، تكون الأفعال التي تصدر لاغية، الأمر الذي يشير أيضا السؤال عما إذا كانت هذه الأفعال باطلة بشكل مطلق أو نسبي.

١٣٨ - ويكون الفعل الانفرادي أيضا باطلا إذا ما صدر نتيجة للتهديد بالقوة أو باستعمالها خرقا لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وهي مسألة أثّرت بنفس العبارات في اتفاقية عام ١٩٦٩.

١٣٩ - ويكون الفعل الانفرادي أيضا باطلا إذا كان يتعارض مع معايير سابقة للدولة نفسها أو مع قاعدة قطعية أو مع قاعدة آمرة، ويراد بذلك أية قاعدة مقبولة ومعترفا بها من المجتمع الدولي، على نحو ما هو مذكور في اتفاقية عام ١٩٦٩. وقد وُلِّد هذا التعريف جدلا فقها مشيرا للاهتمام.

١٤٠ - ويجوز للأطراف تقييد بعض قواعد القانون الدولي؛ وهذا أمر مقبول بمقتضى القانون الدولي. إلا أن من المقبول أيضا، عدم جواز تقييد بعض القواعد. فمما لا يرقى إليه شك أن هذه القواعد، وإن كان يصعب تحديدها، أخذت تبرز تدريجا حاملة معها المنافع التي من شأنها تنظيم المجتمع الدولي، منذ أن أثّرت المسألة للمرة الأولى لدى صياغة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. فالمسألة المطروحة هي التمييز بين القواعد الرضائية والقواعد الآمرة. فالأخيرة تقيّد أهلية القيام بالأفعال القانونية الانفرادية؛ وهذا أمر يشمل بعض القواعد المستمدة من ميثاق الأمم المتحدة، وقواعد أخرى ترد في اتفاقيات أساسية، كتلك المتصلة بالرق والإبادة الجماعية والعديد غيرها. فهذه القواعد هي قواعد آمرة من قواعد القانون الدولي العام لا تقبل أي استثناءات^(٦٦).

١٤١ - وأخيرا، فإن احتمال تعارض الفعل بالصورة التي صدر بها، مع القواعد القانونية المحلية - القواعد الدستورية تحديدا - يمكن أن يبطل الفعل إذا تمسكت الدولة ببطلانه. فما من شك في أن القاعدة المبينة في المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تنطبق بالكامل على الأفعال الانفرادية. وينبغي لممثل الدولة، أن يكون مؤهلا لتمثيل الدولة في علاقاتها الدولية كما هو مشار إليه أعلاه، وعلاوة على ذلك، لا يجوز

(٦٦) المرجع نفسه، بيان لروبرتو آغو، الصفحة ٧٠، الفقرة ٧٤.

للفعل الذي صدر أن يتعارض مع القواعد الدستورية. وفي الواقع، يجب على الممثل الذي يقوم بالفعل أن يتصرف ضمن نطاق اختصاصه إذا ما أريد أن يكون للفعل أثر قانوني.

سابعاً - التعليق على التحفظات والشروط المتصلة بالأفعال
الانفرادية وعلى عدم وجود الأفعال الانفرادية

١٤٢ - إن القيام بصياغة التحفظات وبوضع الشروط أمر ممكن في نطاق المعاهدة. لكن لا يبدو أن الحالة هي كذلك في نطاق الأفعال الانفرادية للدول.

١٤٣ - وصحيح أن الدولة قادرة على صياغة تحفظات أو شروط محددة لدى قيامها بفعل انفرادي، لكن حالات كهذه تخرجنا عن نطاق الأفعال الانفرادية المستقلة التي تهم اللجنة في الوقت الحاضر، إذ أن أفعالاً انفرادية كهذه، بطبيعتها هي نفسها، يجب أن تحدث ضمن نطاق المعاهدة. وفي الواقع، ما أن يوضع القبول بالتحفظات أو الشروط، موضع النظر، حتى يبطل اعتبار هذه الأفعال مستقلة بالمعنى الذي تفهم به هذه العبارة في هذا المشروع. إن ضرورة قبول الدولة المخاطبة بهذه التحفظات أو الشروط يجعل من هذه الأفعال أفعالاً تحكمها معاهدات. وهذه المسألة هامة؛ إلا أنه ارتئي أن من المستحسن عدم اعتماد موقف محدد بشأنها إلى حين اختتام اللجنة نظرها في التحفظات، وهو موضوع تجري حالياً دراسته على حدة.

١٤٤ - وبرزت مسألة هامة أخرى تتعلق بقانون الأفعال الانفرادية وينبغي النظر فيها في هذا المشروع، وتتصل بعدم وجود الفعل. فالتقضية ليست فيما إذا كان الفعل صحيحاً أو باطلاً أو ما إذا كان من الممكن إبطاله للأسباب المبينة أعلاه.

١٤٥ - وينبغي النظر إلى مسألة هدف المعاهدات من زاويتين: الزاوية الأولى، فيما تتعلق بقانونية الهدف، وهو أمر يتصل بمسألة البطلان، والزاوية الثانية، تتعلق بوجود الهدف. فالفعل الانفرادي هو، بكل بساطة، غير موجود إذا لم يكن هدفه موجوداً.

١٤٦ - وتنبغي الإشارة أيضاً إلى أن الفعل يكون غير موجود إذا لم يصدر بطريقة ملائمة. وهذه المسألة ملازمة لوجود الفعل نفسه، على الرغم من أن من شأنها، باعتراف الجميع، دعم الدليل على أن فعلاً كهذا قد صدر بالفعل. ويجوز ألا يكون لفعل تم أدائه سرا أي قوة قانونية. فحتى يكون لفعل كهذا أثر قانوني، ويجب على الدولة أو الدول المخاطبة أو المستفيدة أن تكون بالضرورة على علم به. فعلى حد تعبير سيكو "يعد [هذا] شرطاً مسبقاً، لأنه، طالما أن شخصاً من أشخاص القانون قطع على نفسه التزاماً انفرادياً، فهو قادر على تعديله كيفما شاء"^(٦٧). إلا أنه ينبغي لنا أن نذكر في البدء أنه ترد على هذه المسألة قيود محددة في سياق الأفعال الانفرادية للدول.

(٦٧) سيكو، المرجع السابق الحاشية ٢٥ أعلاه)، الصفحة ٦٧١.

ثامنا - الأعمال التي سيضطلع بها المقرر الخاص في المستقبل

١٤٧ - يمكن للمقرر الخاص إذا قررت اللجنة ذلك، أن يقوم بإعداد تقرير ثالث يتناول فيه جميع المسائل المتصلة باحترام الأفعال الانفرادية وتطبيقها وتفسيرها، وكذلك للمسألة المتمثلة فيما إذا كان باستطاعة المنشئ أن يعدل تطبيق أفعال كهذه أو يلغيها أو يوقفها، متبعا للتوصيات التي قدمها الفريق العامل في عام ١٩٩٧.

١٤٨ - وفيما يتصل بالامتثال، ينبغي صياغة حكم يقرر أن العقد شريعة المتعاقدين، على نحو ما هو مشار إليه في التقرير الأول، الذي نظر فيه في الطبيعة الملزمة التي تتسم بها أفعال الدولة هذه.

١٤٩ - أما فيما يتعلق بالتطبيق، فيمكن التصدي لمسائل من قبيل عدم رجعية الأفعال الانفرادية ونطاقها الإقليمي، والعلاقة القائمة بين الفعل الانفرادي والالتزامات التي افترضت وجودها سابقا الدولة التي صدر عنها الفعل.

١٥٠ - وبالإضافة إلى ذلك، يمكن التصدي لجميع المسائل المتصلة بتفسير هذه الأفعال - بالقيام، إلى حد واسع، باتباع القواعد العامة المنطبقة على الأفعال التي تحكمها المعاهدات وللمسألة المتمثلة فيما إذا كانت الدولة قادرة، وفي ظل أي ظروف، على تغيير، أو تعديل أو إلغاء الأفعال الانفرادية (وهي مسألة تختلف اختلافا جوهريا عن تلك التي يثيرها قانون المعاهدات).

— — — — —