

Distr.: General
17 April 2002
Arabic
Original: English/French/Spanish

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الرابعة والخمسون

جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل - ٧ حزيران/يونيه
و ٢٢ تموز/يوليه - ١٦ آب/أغسطس ٢٠٠٢

التقرير الخامس عن الأعمال الانفرادية للدول*

مقدم من السيد فيكتور رودريغيس سيدنيو، المقرر الخاص

المحتويات

الفقرات الصفحة

٢	ثانيا - التذكير ببعض المسائل الأساسية (تابع)
٢	باء - شروط صحة الأعمال الانفرادية وأسباب بطلانها ١١٩-٨٢
١٤	جيم - تفسير الأعمال الانفرادية ١٣٥-١٢٠
١٩	دال - تصنيف الأعمال الانفرادية وهيكل مشاريع المواد ١٤٧-١٣٦

* يعزى التأخر في تقديم هذه الوثيقة إلى تشعب المسائل التي يتناولها التقرير.

ثانيا - التذكير ببعض المسائل الأساسية (تابع)

باء - شروط صحة الأعمال الانفرادية وأسباب بطلانها

٨٢ - وتتعلق المسألة الثانية التي يتناولها هذا الجزء بشروط صحة الأعمال الانفرادية وأسباب بطلانها. وقد تناولت لجنة القانون الدولي في دورتها الثانية والخمسين، المعقودة في عام ٢٠٠٠، هذا الجانب الأخير من المسألة بصورة جزئية، استنادا إلى التقرير الثالث الذي قدمه المقرر الخاص^(٦٤).

٨٣ - وهذه السنة، سينظر الفريق العامل التابع للجنة في مشاريع المواد التي قدمها المقرر الخاص بشأن بطلان الأعمال الانفرادية، وسيتعين عليه أن يراعي في هذا الصدد المناقشات التي جرت داخل اللجنة والآراء التي أبدتها ممثلو الدول في اللجنة السادسة في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١، إلى جانب التوضيحات والإضافات التي قدمت في تلك المناسبة. وقبل تناول هذا الموضوع مجددا، سنتناول عدة مسائل سعيا إلى تحديد المرحلة التي وصلت إليها المناقشة، ومن هذه المسائل: شروط صحة العمل الانفرادي والنظام العام لأسباب البطلان في علاقته بالعمل الانفرادي، وهي مسائل مترابطة قطعاً، على غرار ما أكدته البعض. كما سترد بعض التعليقات الأولية بشأن مسألتين لهما علاقة بالبطلان وهما: سقوط الحق في الاستظهار بسبب من أسباب البطلان أو سبب من أسباب إنهاء العمل الانفرادي أو تعليق تطبيقه والعلاقة بين القانون الداخلي وصلاحيّة إصدار العمل الانفرادي. وستُدرَس أيضاً، بصورة أولية، مسألتان أخريان تتعلقان بعدم تطبيق العمل وهي: الإنهاء والتعليق.

٨٤ - إن العمل الانفرادي يكون صحيحاً وينتج بالتالي آثاره القانونية إذا استوفى شروطاً معينة، على غرار المعاهدات في نظام فيينا. وفي هذا السياق، ينبغي التذكير بالمواد ٤٢ إلى ٥٣ و ٦٩ إلى ٧١ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٨٥ - وسيرا إلى حد ما على هدي نظام فيينا باعتباره إطاراً مرجعياً، ستكون شروط صحة العمل الانفرادي التي نتمناها هي: إصدار الدولة للعمل الانفرادي عن طريق ممثل مرخص له أو مؤهل للتصرف باسمها وإلزامها على الصعيد الدولي؛ وشرعية الموضوع والهدف اللذين يجب ألا يتنافيا مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي؛ والتعبير عن الإرادة الخالي من العيوب. وثمة مسائل أخرى ذات صلة يتعين دراستها في نفس الوقت الذي تدرس فيه صحة الأعمال الانفرادية وأسباب بطلانها، وتتصل بالعلاقة بين العمل الانفرادي والالتزامات السابقة التي التزمت بها الدولة التي أصدرته.

^(٦٤) A/CN.4/505.

٨٦ - ولتنظيم الأعمال الانفرادية، لا يلزم بالضرورة إجمال شروط صحة العمل في حكم محدد من مشاريع المواد، إذ لم يكن ذلك ضروريا في اتفاقيات فيينا. فعندما وضعت اللجنة مشروع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات، نظرت في مشروع مادة (المادة ٣٠) يضع قاعدة عامة لصحة المعاهدات، ولم يتم إقرار هذا المشروع فيما بعد^(٦٥). وارتئي آنذاك أنه ليس من الضروري وضع قاعدة من هذا القبيل، وتعين بالتالي حذف مشروع المادة الذي قدمه المقرر الخاص.

٨٧ - وأيا كان الأمر، فإنه على غرار الأحكام التي أدرجت في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ والتي تتناول مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، ينبغي التأكيد على أن إدراج مشاريع مواد بشأن أسباب بطلان الأعمال الانفرادية ليس من شأنه أن يضعف المبدأ المستقر في هذا السياق والذي يُستند إليه في إقرار الطابع الإلزامي لهذه الأعمال (مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" (*pacta sunt servanda*)) وضمان الاستقرار والثقة المتبادلة التي ينبغي أن تسود العلاقات القانونية الدولية.

٨٨ - وفي السياق الذي تناولت فيه اللجنة الموضوع، لا تصدر الأعمال الانفرادية إلا عن الدول. فللدولة الأهلية القانونية لإصدار الأعمال الانفرادية، مثلما تتمتع بالأهلية القانونية لإبرام المعاهدات، وهذا ما نصت عليه بوضوح اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وهذه الأهلية لا يطأها شك، على نحو ما يتبين من مشروع المادة ٢، المدرج في التقرير الثالث للمقرر الخاص والذي أحيل إلى لجنة الصياغة. وغني عن البيان أنه إذا كان مشروع هذه المادة يقتصر على الدولة، فإنه لا يستبعد أشخاصا آخرين من أشخاص القانون الدولي من أن تكون لهم أهلية إصدار أعمال من هذا القبيل. فهذا الحصر ناجم عن الولاية التي أنيطت باللجنة في دراسة المسألة وعن الموضوع والهدف المحددين وفقا لتلك الولاية.

٨٩ - وعلاوة على ذلك، فإن الأشخاص المؤهلين هم وحدهم الذين يمكنهم أن يتصرفوا باسم الدول وأن يلزموها في علاقاتها الدولية، وهذه نقطة تناولها مشروع المادة ٣ الذي سبق أن نظرت فيه اللجنة وأحالته إلى لجنة الصياغة. ولا يثور أي سؤال بشأن الصفة التمثيلية

(٦٥) قدم المقرر الخاص مشروع المادة ٣٠ "للتأكيد على أن أي معاهدة تبرم وتدخل حيز النفاذ وفقا لمشاريع المواد التي تحكم إبرام المعاهدات ونفاذها لا بد من اعتبارها نافذة وذات مفعول ما لم يثبت العكس من خلال تطبيق المواد المتعلقة بصحة المعاهدات وإنهائها وتعليق مفعولها". *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1965, vol. II, pp. 68-69 و Add.1 و 2.

لرئيس الدولة^(٦٦)، أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية^(٦٧)، على النحو المبين في المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، التي يركز عليها المشروع المتعلق بالأعمال الانفرادية. وقد أُشير في التقرير الثاني الذي قدمه المقرر الخاص، إلى أن الأعمال الانفرادية لا يجوز أن يصدرها إلا شخص مؤهل للتصرف باسم الدولة وإلزامها على الصعيد الدولي. واستنادا إلى التقرير فإنه "لا يمكن أن يُلزم الدول على الصعيد الدولي إلا ممثلوها، بالمعنى المقصود في القانون الدولي، أي الأشخاص المؤهلون لذلك بحكم مناصبهم أو بموجب ظروف أخرى"^(٦٨).

٩٠ - ويتوقف تحديد الأشخاص المؤهلين لإصدار الأعمال الانفرادية باسم الدولة على الظروف وعلى الهيكل الداخلي وطبيعة العمل.

٩١ - وإضافة إلى الأشخاص المشار إليهم آنفا، اقترح المقرر الخاص أن يكون ثمة أشخاص آخرون مؤهلون لإصدار العمل الانفرادي باسم الدول. وينبغي الإشارة إلى أن تحديد الأشخاص المؤهلين لهذا الغرض يتوقف على القانون الداخلي ولا سيما القانون الدستوري كما يتوقف على القانون الدولي. وينبغي التذكير بأنه عندما قدم المقرر الخاص تقريره الثاني إلى اللجنة، لاحظ أن "نية الدولة التي تصدر العمل وحسن النية الذي ينبغي أن يحكم العلاقات الدولية يفترض أن ممثلين آخرين، بالإضافة إلى من سبق ذكرهم، يمكن لهم أيضا أن يلزموا الدولة دونما حاجة إلى وثائق تفويض خاصة، على غرار ما يتبين بجلاء من الممارسة الدولية"^(٦٩). غير أنه تم الخلوص إلى نتيجة مفادها أن ذلك لا يمكن أن يتم إلا على أساس معيار مقيد. وعندما ناقشت اللجنة هذا الموضوع، استنتجت أنه إذا كان من الممكن توسيع دائرة الأشخاص المؤهلين للتصرف باسم الدولة، فإنه ينبغي اتباع نهج مقيد في هذا التوسيع؛ وأعربت أيضا بعض الحكومات عن هذا الرأي، ومنها الأرجنتين التي أشارت في ردها على الاستبيان السالف الذكر إلى أن "أية إضافة لأشخاص آخرين أو هيئات أخرى إلى هذه القاعدة المعمول بها في القانون العرفي ينبغي أن تحاط بقيود، مع أخذ الحقائق الدولية المعاصرة

(٦٦) أكدت محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بتطبيق اتفاقية منع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، (التدابير التحفظية)، أن "صلاحية رئيس الدولة للتصرف باسم الدولة في علاقاتها الدولية معترف بها عالميا". *Recueil*, C.I.J. 1993, par. 13, p.12.

(٦٧) لاحظت المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية غرينلاند الشرقية أن "المحكمة ترى أنه لا جدال في أن ردا من هذا القبيل يصدر عن وزير الخارجية باسم الحكومة... هو رد ملزم للبلد الذي ينتمي إليه الوزير...". P.I.C.J., 1933, Series A/B, No. 53, p.71. وأقر حكم محكمة العدل الدولية في قضية "التجارب النووية" أهلية وزير الخارجية للتصرف باسم الدول وإلزامها في علاقاتها الدولية. *C.I.J. Recueil*, 1974, pp.266-269.

(٦٨) انظر A/CN.4/500/Add.1، الفقرة ٧٩.

(٦٩) انظر A/CN.4/SR.2593، الصفحة ١١ (من النص الانكليزي).

بعين الاعتبار^(٧٠). وكما ذكرت إحدى الحكومات في ردها على استبيان ١٩٩٩، فإنه وفقا لقاعدة مستقرة من قواعد القانون الدولي، تعد أعمال رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية أعمالا تنسب إلى الدولة. غير أنها أضافت أن ثمة إمكانية يجوز أن يتصرف فيها وزراء أو مسؤولون آخرون انفراديا باسم الدولة^(٧١).

٩٢ - واستنادا إلى الأعمال التحضيرية لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات والدراسات والمناقشات التي أجرتها لجنة القانون الدولي بشأن الموضوع، تتفق ممارسة الدول والفقه والاجتهاد القضائي على أن التعهد بالالتزامات صلاحية مقيدة؛ وبعبارة أخرى، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار الصلاحيات الصريحة للممثلين الحكوميين، رغم أن القاعدة العامة تمنع الاستظهار بقواعد داخلية للطعن في صحة معاهدة^(٧٢).

٩٣ - ولا ينطبق هذا القول على الوضع الحالي للقانون الدولي للمسؤولية الدولية، حيث يتبين من مشاريع المواد التي صاغتها اللجنة، والتي أحاطت بها الجمعية العامة في عام ٢٠٠١، ولا سيما المواد ٧ إلى ٩ منها، أن المسؤولية الدولية للدولة يمكن أن تنشأ عن تصرف ممثلها، حتى وإن لم يكون مفوضا لهذه الغاية، وحتى لو تم عن طريق "تصرف شخص أو مجموعة أشخاص إذا كان الشخص أو مجموعة الأشخاص يتصرفون في الواقع بناء على تعليمات تلك الدولة أو بتوجيهات منها أو تحت مراقبتها لدى القيام بذلك التصرف"، وعن طريق "تصرف شخص أو مجموعة أشخاص إذا كان الشخص أو مجموعة الأشخاص يمارسون في الواقع بعض اختصاصات السلطة الحكومية في غياب السلطات الرسمية أو في حالة عدم قيامها بمهامها وفي ظروف تستدعي ممارسة تلك الاختصاصات"^(٧٣). غير أنه يجدر بالإشارة أنه في تلك الحالات نشير إلى الالتزامات الصريحة التي أقرتها الدول سابقا أو أقرها القانون الدولي عموما^(٧٤). ومن الواضح أن ضرورة ضمان العلاقات القانونية والثقة المتبادلة تبرر توسيعا للمسؤولية، رغم أن هذا التوسيع تم تناوله بصورة مقيدة. وفي هذا الصدد، من المهم الإشارة إلى رد حكومة أخرى على الاستبيان السالف الذكر، قالت فيه إنه "يمكن القول

(٧٠) انظر A/CN.4/511، الصفحة ١٦.

(٧١) رد حكومة الأرجنتين، المرجع السالف الذكر.

(٧٢) في ١٩٦٦، لاحظت لجنة القانون الدولي أنه "عندما يكون انتهاك قاعدة داخلية تتعلق بصلاحية إبرام المعاهدات واضحة موضوعيا لكل دولة تتعامل مع المسألة بصورة عادية وبجسنة، فإنه يمكن رفض قبول المعاهدة التي يدعى أنه تم باسم الدولة"، Yearbook of International Law Commission, 1966, vol. II, p.242، الوثيقة A/6309/Rev.1 (والتأكيد في النسخة الأصلية).

(٧٣) قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦، المرفق.

(٧٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠، (A/56/10).

بأنه في نطاق الأعمال الانفرادية، يمكن النظر إلى جميع الأشخاص الذين يعتبرون مخولين بمقتضى مهامهم وسلطاتهم للإدلاء ببيانات تستند إليها دول ثالثة، على أنهم يملكون الأهلية لإلزام الدولة^(٧٥).

٩٤ - والشرط الثاني لصحة الأعمال الانفرادية هي شرعية الموضوع والمهدف. فالعمل الانفرادي الذي يتعارض مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي هو عمل باطل بطلانا مطلقا. وينبغي التمييز بين بطلان عمل لمخالفته لقاعدة أمرة (*jus cogens*) والحالة التي تنشأ عندما يتعارض عمل انفرادي مع عمل سابق، سواء كان عملا اتفاقيا أو عملا انفراديا. وفي هذا الصدد، أشار أحد الكتاب عن حق إلى أنه "عندما... يخالف عمل لاحق قواعد سابقة لها طابع القاعدة الأمرة، فإن المحكمة ملزمة بأن ترفض تطبيقه، بدعوى البطلان المطلق"^(٧٦). وبالتالي، فإن الدولة حرة في إصدار أعمال انفرادية خارج إطار القانون الدولي، غير أنه لا يجوز أن تكون تلك الأعمال مخالفة لأحكام القواعد الأمرة. وهذا يعني أن الدولة لا يجوز لها أن تغتتم إمكانية الخروج على نطاق النظام القانوني الدولي لخرق أحكام قواعد أمرة^(٧٧).

٩٥ - وسيتم أدناه تناول مسألة آثار العمل الانفرادي المخالف لعمل سابق، سواء كان عملا اتفاقيا أو عملا انفراديا، والمخالف بالتالي لقاعدة من قواعد القانون الدولي العمومي. غير أنه من المعلوم أن العمل الانفرادي لا يجوز أن يخالف قاعدة من قواعد المعاهدات القائمة، على نحو ما أكدته الفقه والاجتهاد القضائي. ففي قضية غرينلاند الغربية، قضت المحكمة الدائمة للعدل الدولي أن إعلان احتلال الإقليم الصادر في ١٩٣١ عن الحكومة النرويجية "غير قانوني وباطل"، لأنه يشكل انتهاكا للوضع القانوني القائم^(٧٨).

٩٦ - وأعربت محكمة العدل الدولية عن رأي مشابه في قضية الجرف القاري، التي تتعلق بتزاع بين الجماهيرية العربية الليبية وتونس، حيث صرحت بأن "المحكمة بالتالي ستلاحظ في البداية أن محاولة تعيين الحدود البحرية بعمل انفرادي بصرف النظر عن الموقف القانوني للدول الأخرى مخالف لمبادئ القانون الدولي المعترف بها"^(٧٩).

(٧٥) رد حكومة هولندا، A/CN.4/511، الصفحة ٢٠.

(٧٦) انظر: J.H.W. Averzijl, "La validité et la nullité des actes juridiques internationaux", in *Revue de Droit International*, vol. XV, 1935, pp. 321-322..

(٧٧) انظر: Julio Barberis, "Los actos jurídicos unilaterales como fuente de derecho internacional público", in *Obra Homenaje a M. Diez de Viasco* (Madrid, 1993), p.113.

(٧٨) C.P.J.I., 1933, Series A/B, No. 53, p.75

(٧٩) C.I.J. Recueil 1982, par. 87, p.52

٩٧ - ويتعلق الشرط الأخير لصحة العمل الانفرادي بالتعبير عن الإرادة الذي يتعين أن يكون خالياً من العيوب، على نحو ما نص عليه قانون المعاهدات؛ ويتناول المقرر الخاص هذه المسألة في تقريره الثالث.

٩٨ - ومما لا شك فيه أن النظام الذي يحكم البطالان من أشد الجوانب تعقيداً في دراسة الأعمال القانونية عموماً. وفي السياق الراهن، يحيل البطالان منطقياً إلى الأعمال القانونية الدولية، أي بعبارة أخرى، تلك الأعمال التي يقصد منها إحداث آثار قانونية على الصعيد الدولي حسب نية مُصدرها. وقبل اتفاقية فيينا، لم يدرس هذا النظام الذي يكتسي أهمية قصوى في المجال الداخلي دراسة معمقة في سياق القانون الدولي. وجسدت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات قواعد القانون العرفي التي كانت قائمة سابقاً. كما يمكن الوقوف على الأثر القوي للقانون الداخلي في صوغ قواعد البطالان المدرجة في اتفاقيات فيينا.

٩٩ - وتنطوي دراسة نظام بطلان الأعمال القانونية على جملة من الحالات التي تعكس ما يتسم به من تشعب. فمن اللازم التمييز بين البطالان المطلق والبطالان النسبي، وبين انعدام العمل والبطالان، والأعمال الباطلة والأعمال القابلة للإبطال، والبطالان الجزئي والبطالان الكلي؛ وكل هذه الحالات أتى على ذكرها قانون المعاهدات المدون في اتفاقية فيينا. فالبطالان المطلق يعني أن العمل لا يمكن إجازته أو تصحيحه، ويحدث البطالان المطلق إذا تعارض العمل مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي (*jus cogens*)، أو عندما يصدر العمل نتيجة لإكراه ممثل الدولة أو عندما يمارس بصورة مخالفة للقانون الدولي ضغط على الدولة التي أصدرت العمل. ومن جهة أخرى، عندما يتعلق الأمر بالبطالان النسبي يجوز إجازة العمل أو تصحيحه. وهذا ما يكون عليه الأمر عندما تصدر الدولة عملاً عن غلط أو تكون الإرادة المعبر عنها مخالفة لقاعدة أساسية من القانون الداخلي تتعلق بصلاحيّة إصدار العمل. ويمكن للدولة أن تجيز ذلك العمل أو تصحيحه بمحض إرادتها أو بسلوك متعلق بذلك العمل.

١٠٠ - وينشأ البطالان في الأعمال الاتفاقية كما ينشأ في الأعمال الانفرادية وفي الحالتين معا يمكن أن يتعلق بالشكل كما يمكن أن يتعلق بالجوهر. ففي الحالة الأولى، يتعين مراعاة خصوصيات كل عمل من هذه الأعمال. فإذا كان التعبير عن الإرادة واحداً، فإن الطابع الانفرادي للنوع الأخير من الأعمال يؤثر على المفهوم الذي يكون للعيوب وأسباب البطالان أي كان هذا المفهوم؛ فيعتبر العمل الانفرادي باطلاً إذا شابت العيوب إصداره، ولا سيما إذا شابت التعبير عن الإرادة؛ وقد يعتبر باطلاً إذا تعارض مع قاعدة سابقة أو قاعدة من القواعد الآمرة. ففي السياق الأول، يمكن القول بإيجاز إن البطالان يتعلق بعدم أهلية الشخص لإصدار

العمل أو عدم أهلية الشخص لتنفيذه، أو بشرعية الموضوع، أو بالتعبير عن الإرادة أو عيب في الإعلان عن النية. وفي السياق الأخير، نكون بصدد حالة يتعارض فيها العمل مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي.

١٠١ - وينبغي التذكير بأن شكل العمل لا يؤثر على صحته، على غرار ما أشار إلى ذلك القاضي أنزيلوتي عام ١٩٣٣، في رأيه المستقل في القضية المتعلقة بغيرنلاند الشرقية،^(٨٠) وهو رأي أكدته محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بمعبد برياه فيهيهار وفي القضية المتعلقة بالتجارب النووية.

١٠٢ - ففي القضية المتعلقة بمعبد برياه فيهيهار، قالت المحكمة:

”وحيث إن القانون لا ينص على شكل معين، كما هو الأمر عموماً في القانون الدولي الذي يؤكد أساساً على نية الأطراف، فإن الأطراف حرة في اختيار الشكل الذي ترضيه ما دامت نيتها تنشأ عنه بوضوح“^(٨١).

١٠٣ - وفي قضية التجارب النووية، قالت المحكمة:

”وفيما يتعلق بالشكل، يجدر بالملاحظة أن هذا ليس مجالا يفرض فيه القانون الدولي أي شروط خاصة أو صارمة. فسواء أدلى بالبيان شفويا أو كتابة فإنه ليس في ذلك فرق أساسي، لأن تلك الالتزامات المدلى بها في ظروف خاصة قد تنشئ التزامات في القانون الدولي لا تستلزم صوغها في شكل كتابي. وبالتالي فإن مسألة الشكل ليست حاسمة“^(٨٢).

١٠٤ - وفي تقريره الثالث، قدم المقرر الخاص بعض أسباب البطلان فأثارت تعليقات في لجنة القانون الدولي ولدى ممثلي الدول في اللجنة السادسة؛ وسيتعين النظر فيها جميعاً مرة أخرى لتحديد حالة المداولات بشأن هذا الموضوع وتسهيل إحراز تقدم هذه السنة. وذكر بعض الممثلين في اللجنة السادسة تطبيق قواعد فيينا. وأشار في هذا السياق إلى أن بطلان الأعمال الانفرادية مجال يُقْبَلُ فيه تطبيق قواعد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات مع مراعاة ما يقتضيه

(٨٠) C.P.J.I., 1933, Series A/B, No. 53, p.71.

(٨١) انظر C.I.J. Recueil 1961, p.31.

(٨٢) انظر القضية المتعلقة بالتجارب النووية (استراليا ضد فرنسا)، الحكم المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر

C.I.J. Recueil 1974, par.45، ١٩٧٤.

اختلاف الحال؛ واستنادا إلى رأي آخر، فإن تطبيق قواعد فيينا على الأعمال الانفرادية سيكون أمرا محفوفا بالمخاطر اعتبارا لطبيعة تلك الأعمال^(٨٣).

١٠٥ - ولقد تم تناول أسباب بطلان الأعمال الانفرادية في مشروع المادة ٥ الذي أحيل إلى الفريق العامل للنظر فيه. ويتعلق بعضها بالتعبير عن الإرادة، بينما يتعلق البعض الآخر بالتعارض مع قاعدة آمرة أو مع قرار لمجلس الأمن.

١٠٦ - وفيما يتعلق بالتعبير عن الإرادة، لا تطرح هذه المسألة أي صعوبات جدية. فالقواعد المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تسري إلى حد كبير على التعبير عن الإرادة المنفردة.

١٠٧ - وفيما يتعلق بالأعمال الانفرادية التي تتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي (*jus cogens*)، أعرب في لجنة القانون الدولي أثناء دورتها الثانية والخمسين، عن آراء بشأن أهمية سبب البطلان هذا وأشار في جملة أمور إلى أن هذه الأعمال باطلة من أساسها.

١٠٨ - وفيما يتعلق بعمل يتعارض مع قرار لمجلس الأمن، أشار إلى أن الدول ملزمة فعلا بموجب المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة، بأن تنفذ قرارات مجلس الأمن. واقترح أيضا أن تسري القاعدة المنصوص عليها في المادة ١٠٣ من الميثاق على الأعمال الانفرادية حتى تكون للالتزامات المتعهد بها بموجب الميثاق أولوية على كل الالتزامات الناتجة عن معاهدة أو عمل انفرادي^(٨٤).

١٠٩ - ومن جهة أخرى، فإن إمكانية سقوط حق الدولة في الاستظهار بسبب للبطلان أو مسوغ لإنهاء عمل بفعل سلوكها، الضمني أو الصريح، تستحق تعليقا خاصا. فهي مسألة تناولها فعلا الفقه والاجتهاد القضائي في سياق قانون المعاهدات الذي يتعين اتخاذه مرجعا. ففي رأي البعض، "يندمج سلوك الأطراف اللاحق لإبرام المعاهدة في حياة الاتفاق. فالالتزام الناشئ عن هذا السلوك يتيح تخطي العقوبات التي تعترض تنفيذ المعاهدة من قبيل العيوب التي تشوب الاتفاق". وأضاف الكاتب نفسه قوله "إنه ليس هناك عيب، أو يكاد لا يكون ثمة عيب يعترى الاتفاق ولا يتأتى تداركه بالتصرف اللاحق للأطراف. فقانون الأمم يسلم بأن

(٨٣) A/CN.4/513، الفقرتان ٢٧١ و ٢٧٢.

(٨٤) المرجع نفسه، الفقرة ٢٧٧.

الموقف اللاحق للمتعاقدين يصحح المعاهدة الباطلة من أساسها^(٨٥). وتناول الاجتهاد القضائي هو أيضا هذه المسألة. وهكذا، ففي القضية المتعلقة بقرار التحكيم الصادر عن ملك إسبانيا، قضت محكمة العدل الدولية بأن نيكاراغوا لا يجوز لها أن تطعن في القرار لأنها نفذت المعاهدة التي تتضمن شرط التحكيم. وقالت المحكمة:

”تري المحكمة أن نيكاراغوا بإعلانها الصريحة وبسلوكها، اعترفت بصحة قرار التحكيم ولم يعد لها حق في أن تنقض اعترافها وتطعن في صحة قرار التحكيم“^(٨٦).

١١٠ - والمسألة التي تثار في سياق الأعمال الانفرادية مختلفة نوعا ما وسيتمتع علينا في هذا الصدد أن نقيم تفرقة استنادا إلى الآثار القانونية للعمل. فقد يختلف الوضع تبعاً لما إذا كنا بصدد احتجاج، أو اعتراف أو وعد أو تنازل. وتثار أسئلة بشأن ما إذا كان بالإمكان إدراج بند مشترك يسري على كل الأعمال الانفرادية. ففي حالة التنازل، مثلاً، يمكن للدولة المتنازلة أن تستظهر بطلان العمل إذا ارتأت أن شروط صحة الإعلان أو العمل لم تستوف. وينسحب هذا القول على حالة الوعد. وقد يكون العمل الانفرادي الذي بمقتضاه تتعهد دولة بالتزام سلوك معين مستقبلاً عملاً باطلاً إذا استظهرت الدولة المصدرة للعمل بسبب من أسباب البطلان. وفي حالة الاحتجاج، يمكن تناول المسألة من زاوية مختلفة. فإذا كانت الدولة المصدرة للعمل لا تستطيع الاستظهار ببطلان العمل، فإنه قد يكون بإمكان الدولة التي وجه إليها هذا العمل أن تستظهر ببطلانه.

١١١ - وعلى ضوء ما سبق، سيتمتع علينا أن ننظر فيما إذا كانت الدولة المصدرة للعمل أو الدولة التي تستظهر ببطلان العمل يسقط حقها في الاستظهار بالبطلان بسبب تصرفها أو موقفها الضمني أو الصريح. فالدولة التي تصدر عملاً يتضمن وعداً وتصرف صراحة أو تسلك مسلكاً يوحي بأنها تقبل صحة العمل لا يمكنها أن تستظهر لاحقاً ببطلان الإعلان. وكما هو الأمر في قانون المعاهدات - المادة ٤٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ -

(٨٥) انظر: Cot, Jean-Pierre, “La conduite subséquente des parties au traité” R.G.D.I.P., 1966, vol. 37, No. 3, p. 658. وأشار كايي Cahier أيضاً إلى أنه ”يتعين الإقرار للدولة بإمكانية إجازة معاهدة... فالمبدأ القاضي بأن أحد الأطراف لا يمكنه أن يستظهر بموقف قانوني يتناقض مع تصرفه السابق يعوض جزئياً غياب نص في القانون الدولي“. انظر: Cahier, Philippe, “Les caractéristiques de la nullité en droit international et tout particulièrement dans la Convention de Vienne de 1969 sur le Droit des Traités”, المجلد ٧٦ العدد رقم ٣، الصفحة ٦٧٧.

(٨٦) انظر: C.I.J. Recueil, 1960 p. 213.

يمكن أن ننظر في إمكانية صوغ قاعدة تسري على الأعمال الانفرادية، وإن كان من المتعين أن نقرر ما إذا كانت هذه القاعدة يمكن أن تسري على كل الأعمال الانفرادية.

١١٢ - وعلاوة على ذلك، من المهم أيضا في سياق عدم تطبيق الأعمال الانفرادية، أن نشير إلى مسألتين أخريين هما مسألة إنهاء العمل ومسألة تعليقه اللتان تم تناولهما وتسويتهم فيهما يتعلق بالمعاهدات في إطار اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ولا سيما في المواد ٥٤ إلى ٦٤. وفي سياق الأعمال الانفرادية، ونظرا لخصائص تلك الأعمال، فإن الحالة أعقد بكثير. ويطرح السؤال عما إذا كان بالإمكان نقل هذا النظام إلى سياق الأعمال الانفرادية وما إذا كان بالإمكان الحديث عن "إنهاء" و "تعليق" تلك الأعمال. ومرة أخرى، تنشأ صعوبة في نقل قواعد فيينا إلى النظام الذي نسعى إلى وضعه. وفي هذا السياق أيضا، تطرح مسألة اختلاف أنواع الأعمال حسب آثارها القانونية. فالعمل الانفرادي المتضمن لوعده لا بد من تناوله بطريقة مختلفة عن العمل الانفرادي الذي بمقتضاه تتنازل دولة عن شيء أو تعترف بوضع معين. وسنعمق النظر في هذه المسألة في الجزء الثالث من التقرير.

١١٣ - ويتعين علينا أيضا أن نشير ولو في عجالة إلى جانب آخر من جوانب البطلان، تستند معالجته هو أيضا إلى نظام فيينا، وهو القانون الداخلي المتعلق بصلاحيات إصدار العمل الانفرادي، والقيود المعينة الواردة على صلاحية التعبير عن الإرادة. فاستنادا إلى نظام فيينا، يمكن أن يكون العمل باطلا إذا صدر بطريقة تنتهك حكما في القانون الداخلي تتعلق بصلاحيات إصدار تلك الأعمال، غير أنه هذا لا يجوز الاستظهار به إلا إذا كان الانتهاك واضحا ويتعلق بقاعدة تكتسي أهمية جوهرية في القانون الداخلي للدولة.

١١٤ - ورغم أن المسألة الأولى تسري فيما يبدو على الأعمال الانفرادية، فإن المسألة الثانية تشير صعوبات عدة. فالدساتير والنظم القانونية الداخلية تشير عموما إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية غير أنها لا تشير إلى الأعمال الانفرادية التي لا يُنظر إليها بنفس الطريقة في هذا السياق. وسيتم التطرق إلى هذه المسألة بإسهاب في الجزء الثالث من التقرير.

١١٥ - وأخيرا، فيما يتعلق بالشكل أعرب عن انتقادات بشأن تقديم أسباب البطلان في مشروع مادة واحدة في التقرير الثالث للمقرر الخاص بالمقارنة مع صيغة نظام فيينا التي تتضمن أحكاما مستقلة لكل سبب من أسباب البطلان في المواد ٤٦ إلى ٥٣. ويستوجب العرض الجديد لأسباب البطلان في أحكام مستقلة إدخال التغييرات اللازمة. ويمكن أن تُستخدم مشاريع المواد الجديدة أرضية للمناقشة في الفريق العامل الذي سيتعين إنشاؤه خلال هذه الدورة.

١١٦ - وتورد مشاريع المواد الجديدة ٥ (أ) إلى ٥ (ح) بين معقوفتين، كبديل مستصوب، إشارة إلى الدولة [أو الدول] التي تصدر أعمالاً انفرادية. ويورد ذلك البديل صراحة الاستظهار بالبطالان في حالة الأعمال الانفرادية ذات المنشأ الجماعي. وإذا قبل هذا البديل فإنه قد يُستصوب أيضاً أن يورد صراحة في التعريف المنصوص عليه في المادة ١ إمكانية العمل الانفرادي الجماعي المشار إليها في مشروع تلك المادة باعتباره تعبيراً عن الإرادة "لا لبس فيه" "لدولة أو أكثر" أو "لدولة أو عدة دول أخرى". وثمة إمكانية أخرى تتمثل في أن ترد في الشرح الذي يجري إعداده بشأن المادة ١، إشارة إلى أن هذه الصيغة تتعلق بأعمال انفرادية لها منشأ فردي أو جماعي وأن هذا من شأنه، في سياق المادة ٥، أن يمكن الدولة المصدرة للعمل من الاستظهار بسبب البطالان.

١١٧ - وتنص الصيغة الجديدة على إمكانية الاستظهار بعبء في "التعبير عن الإرادة" وبالبطالان المطلق إذا تعارض العمل مع قاعدة أمرة من القانون الدولي أو كان نتيجة إكراه الشخص الذي أصدره باسم الدولة.

١١٨ - وأخيراً، تجدر بالملاحظة أن الصيغة الجديدة تنص كذلك على من له أن يستظهر ببطالان الأعمال الانفرادية. ومن هذه الحالات حالة البطالان النسبي؛ وحالة بطلان العمل الانفرادي لمخالفته قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي أو لكون إصداره تم نتيجة لإكراه الدولة المخالف للقانون الدولي. ففي الحالة الأولى، من المفهوم أن الدولة أو الدول هي وحدها التي يجوز لها أن تستظهر ببطالان العمل، بينما في الحالة الأخيرة يجوز لكل دولة أن تستظهر بالبطالان.

١١٩ - ويمكن أن يكون نص مشاريع المواد على النحو التالي:

المادة ٥ (أ)

الغلط

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملاً انفرادياً أن تستظهر بالغلط عيباً في التعبير عن الإرادة إذا كان العمل [المذكور] قد أصدر بناءً على غلط في الواقع أو حالة افترضت تلك الدولة وجودها وقت صدور العمل أو شكلت سنداً أساسياً [لتعبيرها عن الإرادة] [لرضاها] بالالتزام بالعمل. ولا يسري ما سبق إذا ساهمت الدولة [الدول] المصدرة للعمل بسلوكها في وقوع الغلط أو كان في الظروف ما يشعر الدولة [أو الدول] بإمكانية وقوع غلط.

المادة ٥ (ب)

التدليس

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملا انفراديا أن تستظهر بالتدليس عيبا في التعبير عن الإرادة إذا حُمِلت على إصدار عمل بسلوك تدليسي لدولة أخرى.

المادة ٥ (ج)

إفساد ذمة ممثل الدولة

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملا انفراديا أن تستظهر بعيب في التعبير عن الإرادة إذا صدر العمل نتيجة لإفساد ذمة الشخص الذي أصدره، عن طريق عمل مباشر أو غير مباشر لدولة أخرى.

المادة ٥ (د)

إكراه الشخص الذي أصدر العمل

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملا انفراديا أن تستظهر بالبطلان المطلق للعمل إذا صدر نتيجة لإكراه الشخص الذي أصدره عن طريق أعمال أو تهديدات موجهة ضده.

المادة ٥ (هـ)

الإكراه عن طريق التهديد بالقوة أو باستعمالها

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملا انفراديا أن تستظهر بالبطلان المطلق للعمل إذا تم إصدار العمل عن طريق التهديد بالقوة أو باستعمالها انتهاكا لمبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة.

المادة ٥ (و)

العمل الانفرادي المتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملا انفراديا أن تستظهر بالبطلان المطلق للعمل إذا كان العمل الانفرادي، وقت إصداره، يتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي.

المادة ٥ (ز)

العمل الانفرادي المتعارض مع قرار مجلس الأمن

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملاً انفرادياً أن تستظهر بالبطلان المطلق للعمل إذا كان العمل الانفرادي، وقت إصداره، يتعارض مع قرار مجلس الأمن.

المادة ٥ (ح)

العمل الانفرادي المتعارض مع قاعدة ذات أهمية جوهرية في القانون الداخلي للدولة التي أصدرته

يجوز للدولة [أو الدول] التي تصدر عملاً انفرادياً أن تستظهر ببطلان العمل إذا كان العمل الانفرادي يتعارض مع قاعدة ذات أهمية جوهرية في القانون الداخلي للدولة التي أصدرته.

جيم - تفسير الأعمال الانفرادية

١٢٠ - تناول المقرر الخاص في تقريره الرابع تفسير الأعمال الانفرادية الذي وإن كان يختلف عن إصدارها من حيث كونه يندرج في نطاق تطبيقها، فإنه يمكن أن يخضع لقواعد مشتركة، تسري على كل الأعمال الانفرادية بصرف النظر عن تصنيفها أو محتواها أو آثارها القانونية.

١٢١ - وارتأى بعض الأعضاء أثناء تناول الموضوع في الدورة الثالثة والخمسين للجنة، أن النظر في قواعد التفسير سابق لأوانه واقترحوا تناولها في مرحلة لاحقة من صياغة المشروع. غير أن المقرر الخاص يرى أنه من المفيد النظر فيها في هذه المرحلة من دراسة اللجنة للموضوع، لاسيما وأن قواعد التفسير يمكن صوغها بصورة مستقلة عن مضمون الأعمال الانفرادية وآثارها القانونية، على غرار ما اقترحه.

١٢٢ - وتكون الإحالة إلى نظام فيينا موضوع تعليقات دائماً. ففيما يتعلق بتفسير الأعمال الانفرادية، اتفقت آراء بعض الأعضاء على أنه، نظراً للفوارق الأساسية القائمة بين الأعمال الانفرادية والأعمال الاتفاقية، فإن أحكام نظام فيينا، وإن كانت مهمة، فإنه ينبغي تكييفها مع الطابع الخاص للأعمال الانفرادية. ولا يؤيد كل الأعضاء هذا الرأي، ويعتقد بعضهم أن أحكام اتفاقيات فيينا لقانون المعاهدات غامضة بدرجة يتعذر معها تطبيق هذه الأحكام على الأعمال الانفرادية.

١٢٣ - وفي هذا الصدد، يجدر بالملاحظة آخر رأي أدلت محكمة العدل الدولية بشأن إعلانات قبول ولايتها الإلزامية. فهذا الإعلان رغم أنه قد لا يكون "ذا طابع انفرادي صرف"، فإنه إعلان انفرادي من زاويته الشكلية، وبالتالي فإنه إعلان من فئة خاصة على غرار ما أوضحته المحكمة نفسها. وقد أبدت المحكمة هذا الرأي في معرض بحثها في إعلان قبول ولايتها في قضية الولاية على مصائد الأسماك (إسبانيا ضد كندا) وأشارت في قرارها التمهيدي لعام ١٩٩٨ إلى ما يلي:

"إن إعلان قبول الولاية الإلزامية للمحكمة [...] هو عمل انفرادي من أعمال سيادة الدول. وفي الوقت ذاته، يقيم صلة رضائية واحتمال إقامة صلة في مسائل الولاية مع الدول الأخرى التي أدلت بإعلانات عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٣٦ من النظام الأساسي، ويقدم عرضاً دائماً للدول الأخرى الأطراف في النظام الأساسي والتي لم تودع بعد إعلاناً بقبول الولاية الإلزامية" (قضية الحدود البرية والبحرية بين الكامبيرون ونيجيريا، الدفوع التمهيدية، 1998 C.I.J. Recueil، الصفحة ٢٩١، الفقرة ٢٥)^(٨٧).

١٢٤ - وأشارت المحكمة، فيما يتعلق بتفسير تلك الإعلانات إلى ما يلي:

"إن النظام المتعلق بتفسير الإعلانات المدلى بها في إطار المادة ٣٦ من النظام الأساسي ليس مطابقاً للنظام الذي أقامته اتفاقيات فيينا لقانون المعاهدات لتفسير المعاهدات (...). وقد أشارت إسبانيا في مرافعاتها إلى أن هذا لا يعني أن القواعد القانونية وقواعد فن تفسير الإعلانات (والتحفظات) لا تتطابق مع القواعد القانونية التي تحكم تفسير المعاهدات". وتلاحظ المحكمة أن أحكام تلك الاتفاقية لا يمكن أن تنطبق إلا على سبيل القياس وبقدر انسجامها مع الطابع الخاص لقبول الانفرادي لولاية المحكمة"^(٨٨).

١٢٥ - وفي ٢٠٠١، أعربت بعض الوفود في اللجنة السادسة عن تأييدها لنهج المقرر الخاص المتمثل في اعتماد قواعد التفسير الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩. غير أنه أعرب أيضاً عن شكوك بشأن إمكانية القيام بذلك، نظراً للطابع الخاص للأعمال الانفرادية. وارتأى البعض أن يكون المنطلق من الاحتياجات التفسيرية للعمل الانفرادي، المشفوعة باستنتاج بشأن ما إذا كانت تلك الاحتياجات تلبيها على أحسن وجه القواعد

(٨٧) C.I.J. Recueil, 1998 p. 453, para. 46.

(٨٨) المرجع نفسه.

الملائمة من الاتفاقية^(٨٩). وارتأى آخرون أن تكون نية الدولة المصدرة للعمل المعيار الرئيسي، وبالتالي ينبغي التأكيد كثيرا على الأعمال التحضيرية التي تقدم دليلا واضحا على تلك النية^(٩٠). وقال أعضاء آخرون بضرورة أن يراعى في أغراض التفسير موضوع العمل الانفرادي وهدفه اللذين اعتبرهما المقرر الخاص يقومان أساسا على قانون المعاهدات.

١٢٦ - ويجدر بالذكر أن ثمة اتفاقا واسعا على أن القاعدة العامة في تفسير العمل الانفرادي هي ضرورة ارتكازه على حسن النية، وأن يكون مطابقا للمعاني العادية التي تعطى لتعابير الإعلان، في سياقه وعلى ضوء نية مُصدره.

١٢٧ - وفي قضية الولاية على مصائد الأسماك، بينت محكمة العدل الدولية بوضوح في تحليلها لإعلانات قبول ولايتها، أنها فسرت التعابير ذات الصلة من الإعلان بطريقة طبيعية ومعقولة، راعت فيها نية الدولة المعنية التي يمكن استنتاجها لا من نص البند ذي الصلة فحسب، بل حتى من السياق الذي ينبغي أن يفهم فيه البند، ومن تقييم القرائن المتعلقة بظروف إعدادة والأهداف التي يرمي إلى تحقيقها^(٩١).

١٢٨ - وينبغي أن يفسر العمل الانفرادي بطبعه بطريقة مختلفة عن الطريقة التي يفسر بها العمل الاتفاقي. فمن جهة، وكما أشار إلى ذلك التقرير الرابع الذي قدمه المقرر الخاص، "تقتضي ضرورات اليقين القانوني بأن يكون المعيار الأساسي النية المعبر عنها في النص، (...) وعلاوة على ذلك ينبغي تفسير تلك الأعمال تفسيرا ضيقا"^(٩٢) كما أشارت إلى ذلك المحكمة في قضية التجارب النووية المشار إليها آنفا. وأشارت بعض الحكومات كذلك إلى أن المعيار الذي ينبغي أن يرجح في تفسير العمل الانفرادي هو معيار التفسير الضيق^(٩٣). ويؤيد الفقه عموما هذا الرأي. وعلى سبيل المثال، يقول غروسيوس "إن مقياس التفسير السليم هو استنباط النية من القرائن الأكثر رجحانا"^(٩٤).

(٨٩) A/CN.4/521، الفقرة ١١٤.

(٩٠) المرجع نفسه، الفقرة ١١٥.

(٩١) C.I.J. Recueil, 1998 p. 454, par. 47, 49.

(٩٢) A/CN.4/519، الفقرة ١٢٦.

(٩٣) التعليق الخطي لحكومة الأرجنتين الوارد أعلاه.

(٩٤) انظر:

Grotius, H. *De jure belli ac pacis*, Book 2, Chap. 16. Cf. *Encyclopedia of Public International Law*, vol.II. (Amsterdam, Elsevier, 1995), p.1418.

١٢٩ - والغرض من التفسير هو تحديد نية الدولة التي يمكن استنتاجها من الإعلان الصادر أو من عناصر أخرى ينظر فيها، من قبيل الأعمال التحضيرية والظروف السائدة وقت إصدار العمل. وعبارة "النية" عبارة أساسية. فالتعبير عن الإرادة هو التعبير الضروري عن إصدار العمل، بينما النية هي المعنى الذي يقصد مُصْدِر العمل إعطاؤه للعمل. غير أن النية لا تكفي في تحديد العمل، ما دام من المتعين أن تكون تلك النية معروفة لدى من وجه إليهم العمل، أو على الأقل من المتعين أن تتاح لهم فرصة العلم بها.

١٣٠ - ونصت الفقرة ٢ من المادة (أ) المقترحة السنة الماضية، على أن السياق يشمل "بالإضافة إلى النص، ديباجته ومرفقاته". وفي هذا الشأن، تتعين الإشارة إلى أن ثمة شكوكا بشأن الجزء المتعلق بالديباجة، غير أننا نرى أن صوغ العمل القانوني، سواء كان اتفاقيا أو انفراديا، يمكن أن يمهّد له جزء الديباجة، على غرار ما يتبين من الإعلان المصري لعام ١٩٥٧، وكما يتجلى بصورة أقل من الإعلانات الفرنسية التي نظرت فيها محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية، المشار إليها في التقارير السابقة. وينسحب نفس التقدير على المرفقات. فليس ثمة ما يمنع من أن يكون العمل الانفرادي مشفوعا بمرفقات أو مؤلفا منها، بالإضافة إلى الجزء المتعلق بالمنطوق.

١٣١ - وعبارة "التي ينبغي إعطاؤها لتعابير العمل الانفرادي حسب السياق الواردة فيه وعلى ضوء نية الدولة التي أصدرت العمل"، تشكل مرجعا هاما في تحديد القاعدة العامة لتفسير هذه الأعمال. فمراعاة السياق أبعد ما تكون عن التناقض، بل إنها تكمل العمل الانفرادي في أغراض التفسير.

١٣٢ - وشكك بعض الأعضاء في إمكانية اللجوء إلى الأعمال التحضيرية للعمل الانفرادي على غرار ما اقترحه المقرر الخاص في عام ٢٠٠١ في المشروع الذي قدمه إلى اللجنة حينئذ، وارتأوا أنه أمر غير ممكن وأن فرص الوصول إلى تلك الأعمال التحضيرية سيكون صعبا، على اعتبار أنها قد تشمل مراسلات داخلية بين وزارات الخارجية أو الأجهزة الأخرى للدولة. إن من المهم في هذا الصدد النظر في مسألة الأعمال التحضيرية من زاوية مغايرة لزاوية نظام فيينا، ويعتقد المقرر الخاص أنه نظرا للملاحظات التي أبدت السنة الماضية، فإنه ينبغي أن تعيد اللجنة النظر في هذه المسألة لتحديد ما إذا كان بالإمكان إدراج الأعمال التحضيرية في مشاريع المواد المتعلقة بوسائل التفسير التكميلية على غرار ما نصت عليه المواد ذات الصلة من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وذلك اعتبارا لصعوبة الحصول عليها أو تعذر فرص الإطلاع عليها، وهي مسألة تتوقف على قرار انفرادي من الدولة المقدم إليها الطلب.

ولهذا تركت هذه الإشارة بين معقوفتين في الصيغة المنقحة من المشاريع المقدمة السنة الماضية في التقرير الرابع.

١٣٣ - وفيما يتعلق بعبارة "موضوع وهدف" العمل، لا زال المقرر الخاص يعتقد أن تلك العبارة لها إيجاء يحيل أساسا إلى قانون المعاهدات، وبالتالي ينبغي ألا تكون ثمة إشارة إليها في قواعد تفسير الأعمال الانفرادية. وفي هذه الحالة، وعلى غرار ما اقترح في مشروع المادة المقدم السنة الماضية، ينبغي تفسير العمل الانفرادي "على ضوء نية الدول أو الدول التي أصدرته".

١٣٤ - وأخيرا، ورغم أن هذا لم يرد في مشروع المادة المتعلق بالتفسير، يمكن القول إنه من المتعين أن يطغى معيار التفسير الضيق على عملية تفسير هذه الأعمال، على غرار ما ذهب إليه الفقه، وأكدته الحكومات وأشار إليه الاجتهاد القضائي. وفي هذا السياق الأخير، نلاحظ أن محكمة العدل الدولية، وإن جاء رأيها في معرض تناول الوعود، فإنها استنتجت في قضية التجارب النووية أنه "عندما تدلي الدول ببيانات تقييد بمقتضاها حرية عملها، فإن التفسير الضيق له ما يبرره" (٩٥).

١٣٥ - وفيما يلي نص مشروع المادة الذي تنتظر فيه اللجنة في دورتها الرابعة والخمسين:

التفسير

المادة (أ)

القاعدة العامة للتفسير

- ١ - يفسر العمل الانفرادي بحسن نية وفقا للمعاني العادية التي ينبغي إعطاؤها لتعابير الإعلان حسب السياق الواردة فيه وعلى ضوء نية الدولة التي أصدرت العمل.
- ٢ - لأغراض تفسير العمل الانفرادي، يشمل السياق، بالإضافة إلى النص، ديباجته ومرفقاته.
- ٣ - يراعى إلى جانب السياق أي ممارسة لاحقة في تطبيق العمل وأي قواعد ذات صلة من قواعد القانون الدولي السارية على العلاقات بين الدولة أو الدول التي أصدرت العمل والدولة أو الدول التي وُجّه إليها العمل.

(٩٥) انظر: قضية التجارب النووية (أستراليا ضد فرنسا)، الحكم المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤،

.C.I.J. Recueil, 1974 p. 253, par.44

المادة (ب)

وسائل التفسير التكميلية

يجوز الاستعانة بوسائل التفسير التكميلية، بما فيها بصفة خاصة [الأعمال التحضيرية و] ظروف إصدار العمل، بغية تأكيد المعنى الناجم عن تطبيق المادة (أ)، أو تحديد المعنى حين يؤدي التفسير وفقا للمادة (أ):

(أ) إلى جعل المعنى مبهما أو غامضا؛ أو

(ب) إلى استنتاج غير منطقي أو غير معقول بصورة واضحة.

دال - تصنيف الأعمال الانفرادية وهيكل مشاريع المواد

١٣٦ - كان ثمة ميل كبير في لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة إلى الأخذ برأي مفاده عدم إمكانية تطبيق قواعد مشتركة على الأعمال الانفرادية، رغم أنه، على غرار ما لاحظته المقرر الخاص، قد يتأتى ذلك عندما يتعلق الأمر ببعض الجوانب، من قبيل الجوانب المتصلة بإصدار تلك الأعمال، ولا سيما صوغها: تعريف الأعمال، أهلية إصدارها، الأشخاص المؤهلون، شروط صحتها، وأسباب بطلانها، وهي مسائل تتعلق بعنصر التعبير عن الإرادة المشترك بين جميع الأعمال بصرف النظر عن محتواها، بل وعن سياق تطبيق القواعد المتعلقة بتفسير تلك الأعمال، كما رأينا أعلاه.

١٣٧ - ويرى المقرر الخاص أن تصنيف هذه الأعمال يتجاوز نطاق التمرين الأكاديمي المحض ويبدو أنه يكتسي أهمية جوهرية في هيكل مشاريع المواد، ما دام تجميع الأعمال على أساس آثارها أو على أساس أي معيار آخر من شأنه أي يسهل هذه المهمة. وكما قال المقرر الخاص، فإن هذا الأمر يستلزم وضع معايير سليمة. ومن الواضح أن هذه مسألة معقدة، كما يتبين من تقريره الرابع الذي درس فيه المسألة بإسهاب، على ضوء قدر كبير من الأعمال الفقهية، وخلص فيه إلى تصنيف الأعمال الانفرادية إلى فئتين رئيسيتين تهيكّل على أساسها مشاريع المواد التي تحكم سيرها، وإلا فإنه سيتعذر هيكل مشاريع المواد دون احتمال استبعاد بعض الأعمال الانفرادية، نظرا لتنوع الآثار القانونية المترتبة على العديد من أنواع العمل الانفرادي. ويجدر بالتذكير أن المقرر الخاص أشار إلى إمكانية تقسيم الأعمال الانفرادية إلى فئتين رئيسيتين هما: فئة الأعمال الانفرادية التي تتعهد الدولة بمقتضاها بالتزامات وفئة الأعمال الانفرادية التي تؤكد بمقتضاها الدولة حقوقها. وثمة اتفاق واسع إلى حد ما على أن هذه الأعمال لا يمكنها أن تفرض التزامات على الدول الثالثة التي لم تشارك في صوغها، وبدون رضا هذه الدول. غير أنه لا يمكننا التغاضي عن حقيقة مفادها أن بعض

الكتاب يؤكدون أن هذا الاحتمال ممكن. واستنادا إلى هذا الرأي، يمكن للدولة أن تصدر عملا لإنشاء حقوق وبالتالي فرض التزامات على دول ثالثة، وهذه مسألة درست في هذا التقرير وفي التقارير السابقة.

١٣٨ - ومن المؤكد أن الآراء لم تجمع على قبول هذه العملية، بل إنها انقسمت بشأن المعايير التي يمكن اعتمادها لتقسيم تلك الأعمال، و هيكلية مشاريع المواد على أساسها على غرار ما تتوخاه اللجنة. وأشار عدة أعضاء في اللجنة إلى أن التصنيف ليس سهلا وليس مهمة موثوقا بها، بل ذهب بعضهم إلى أنها عملية مفرطة في طابعها الأكاديمي، في حين أن المسألة تتطلب نهجا عمليا إلى حد كبير. وعلاوة على ذلك، ارتأى أحد الأعضاء أن التصنيف زيادة على عدم أهميته، يولد غموضا لا داعي له. وأشار عن صواب إلى أن الاجتهاد القضائي ما فتئ يولي لتحديد ما إذا كان عمل من الأعمال ملزما بطبعه أهمية تفوق الأهمية التي يوليها لنوع العمل المعني.

١٣٩ - وخلال المناقشة التي جرت في عام ٢٠٠١، أشار بعض الأعضاء إلى أن ثمة أعمالا معينة يمكن إدراجها في الفئتين معا؛ وتشمل هذه الأعمال إعلانات الحياد التي لا تتعهد بمقتضاها الدول بالتزامات فحسب، بل تؤكد كذلك حقوقها، كما تشمل هذه الأعمال إعلان الحرب. ومن الواضح أنه ليس من السهل وصف بعض الأعمال وإدراجها في صنف واحد. وفيما يتعلق بهذا القول، يلزم النظر فيما إذا كانت إعلانات الحياد تشكل فئة مستقلة من الأعمال الانفرادية أم أنها لا تعدو أن تكون تنازلا ووعدا؛ وبعبارة أخرى، ينبغي النظر فيما إذا كانت آثارها القانونية مماثلة لآثار التنازل والوعد.

١٤٠ - والواقع أنه عندما تصدر الدولة إعلانا تتنازل بمقتضاه عن حق، فإنها قد تكون في الوقت ذاته تعترف بمطلب قانوني لدولة أخرى وتعد بالتصرف بطريقة معينة في المستقبل. أما إعلان الحياد الذي ينبغي ألا يصنف في عداد العمل الانفرادي البسيط بل في زمرة العمل المركب الذي بمقتضاه تتعهد الدولة بالتزامات مؤكدة في الوقت ذاته حقوقا، كما سبقت الإشارة إليه أعلاه، فيبين بجلاء الصعوبات التي يطرحها تصنيف الأعمال الانفرادية ووصفها.

١٤١ - وأعرب أعضاء اللجنة السادسة هم أيضا عن آراء متباينة بشأن تصنيف الأعمال الانفرادية. فذهب بعضهم إلى القول إن تصنيف الأعمال الانفرادية غير ضروري أو أن فائدته لا تتعدى المنظور الأكاديمي، في حين اعتبره آخرون خطوة مهمة في صوغ القواعد المتعلقة بهذا الموضوع. واقترح كذلك أن يتم التصنيف مؤقتا استنادا إلى معيار الآثار القانونية.

١٤٢ - ومن المتعين الفصل في هذه المسألة لتناول الموضوع لأنه يبدو، كما أشار إلى ذلك المقرر الخاص، أن ثمة اتفاقاً عاماً داخل لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة على أنه ليس من الممكن وضع قواعد مشتركة تسري على جميع الأعمال الانفرادية وبالتالي فإنه نظراً لتنوع الأعمال وآثارها القانونية، يلزم أن تجمع في فئة واحدة القواعد التي تسري على أعمال مختلفة أو على فئات أعمال مختلفة.

١٤٣ - ولأسباب متعددة، لا يبدو أن بالإمكان اللجوء إلى مفهوم متطرف ومفرط في الاتساع يتيح صوغ مجموعة من القواعد لكل عمل من الأعمال الجوهرية التي يشير إليها الفقه كثيراً. ومن هذه الأسباب أولاً ما أشير إليه سابقاً من أن هذه الأعمال متنوعة وغامضة، وثانياً استحالة وصفها بسهولة لما يترتب بطريقة أو بأخرى على هذا الوصف من آثار قانونية.

١٤٤ - وارتأت اللجنة، كما يتبين من الاستبيان الذي أعد في عام ١٩٩٩، أن أهم الأعمال الانفرادية هي: الوعد والاعتراف والتنازل والاحتجاج. وهكذا، يتبين من رد الأرجنتين أنه "يجب التمييز بوضوح بين أنواع الأعمال الانفرادية التقليدية الأربعة: الوعد، والتنازل، والاعتراف والاحتجاج"^(٩٦). وهذه الفرضية مفيدة غير أنها لا تحل مشكل تنوع الأعمال الانفرادية وكيفية تحديدها بسهولة. ولا توجد معايير معينة لتحديدها كما لا يوجد رأي يحظى بالإجماع بشأن جميع جوانبها بل يبدو أن الآراء لا تجمع حتى على وجود عدد معين من الأعمال. ولعل الأخذ بفكرة من هذا القبيل من شأنه أن يستلزم ضمناً وضع هيكل مفرط في اتساعه؛ هيكل يستحيل إقراره بصفة نهائية، نظراً للغموض الذي يحيط ظاهرياً بالأعمال من زاوية جوهرها.

١٤٥ - ومما لا شك فيه أن التصنيف مهم حتى وإن كان مهمة معقدة لا تخلو من صعوبات. ويأمل المقرر الخاص أن تواصل اللجنة نظرها في المسألة وأن تتخذ قراراً في دورة هذه السنة.

١٤٦ - ولئن كان ينبغي أن تتواصل المناقشة بشأن مسألة التصنيف، فإنه من الممكن مواصلة العمل على أساس استنتاج يمكن التوصل إليه لأسباب مختلفة، منها ما له طابع عملي: فبعض القواعد، بما فيها القواعد المتعلقة بإصدار العمل وتفسيره، يمكن اعتبارها قواعد مشتركة بين جميع الأعمال.

١٤٧ - إن العمل تعبير انفرادي عن الإرادة، وهو عنصر يبدو أساسياً، حتى وإن لم يتحدد بعد تعريف نهائي لتلك الأعمال. والتعبير عن الإرادة، بالإضافة إلى كونه مشتركاً بين جميع

(٩٦) A/CN.4/511، الصفحة ٢٥.

هذه الأعمال، هو تعبير واحد. فكل الأعمال الانفرادية التي تمنا تنبثق عن ذلك التعبير، وتتيح هذه الخاصية إخضاعها كلها لقواعد مشتركة. ولذلك قُدمت مشاريع المواد بشأن التعريف، وأهلية الدول، والأشخاص المؤهلين لإصدار تلك الأعمال، والإجازة اللاحقة للعمل، وعيوب الرضا، بل والنظام العام الذي يحكم شروط صحة العمل وأسباب بطلانه.
