

Distr.: General

10 May 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

إضافة

المحتويات

الفقرات الصفحة

ثالثا -	النظر في المسائل الأخرى التي قد تنشأ عنها مشاريع مواد أخرى تسري على جميع الأعمال الانفرادية	١٧٢-١٤٨	٢
ألف -	القاعدة العامة المتعلقة بالتقيد بالأعمال الانفرادية	١٦٢-١٥٠	٢
باء -	تطبيق العمل الانفرادي من حيث الزمان	١٦٨-١٦٣	٩
جيم -	التطبيق الإقليمي للعمل الانفرادي	١٧٢-١٦٩	١١
رابعا -	النفاذ في سياق قانون المعاهدات وتحديد الوقت الذي يحدث فيها العمل الانفرادي آثاره القانون	١٧٦-١٧٣	١٢
خامسا -	هيكل مشاريع المواد والأعمال المقبلة للمقرر الخاص	١٨٦-١٧٧	١٣

* قدم هذا التقرير إلى خدمات المؤتمرات دون التوضيح اللازم بمقتضى الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٥٣، الذي قررت فيه الجمعية العامة أنه إذا تأخر تقديم تقرير ما، يُدرج سبب التأخير في حاشية للوثيقة.

ثالثاً - النظر في المسائل الأخرى التي قد تنشأ عنها مشاريع مواد أخرى تسري على جميع الأعمال الانفرادية

١٤٨- وثمة جوانب أخرى يمكن أن تكون موضوع صياغة قواعد تسري على جميع الأعمال الانفرادية التي تستوفي معايير التعريف المعتمد حتى الآن، أيا كان مضمونها وآثارها القانونية، ومن هذه الجوانب: التقيد بالأعمال الانفرادية، مما يفضي من جديد إلى النظر في القاعدة المستقرة في قانون المعاهدات ألا وهي قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وضرورة وضع بعض القواعد التي يتركز عليها الطابع الإلزامي للأعمال الانفرادية؛ كما يستتبع النظر في تطبيق تلك الأعمال من حيث الزمان، مما يطرح في جملة أمور، مسألة عدم رجعية العمل الانفرادي؛ وأخيراً يستلزم النظر في تطبيق الأعمال الانفرادية من حيث المكان.

١٤٩- وكما سبقت الإشارة إليه في مناسبات عدة، فإنه إذا كان بالإمكان فيما يبدو وضع قواعد تسري على عامة الأعمال الانفرادية، بصرف النظر عن محتواها أو جوانبها الجوهرية، ولا سيما، ما يتعلق بصوغها أو إصدارها، فإن الأمر لا يبدو كذلك عندما يتعلق الأمر ببعض الجوانب التي تتطلب معالجة مختلفة تراعي تنوع هذه الأعمال، من قبيل الجوانب المتعلقة بآثارها القانونية. والواقع أننا إذا اتخذنا كإطار مرجعي الأعمال الانفرادية التي تعتبر أكثر شيوعاً من قبيل الاحتجاج أو التنازل، أمكن القول إنها وإن تشابهت في الشكل، فإنها قد تتباين من حيث آثارها القانونية. وفي هذا الصدد، اقترحت دراسة الوعد باعتباره عملاً انفرادياً من شأنه أن يكون موضوع صياغة قواعد محددة تنظم سيره. وعلى هذا الأساس تركز دراسة الباب الثاني من مشاريع المواد المتعلقة بالقواعد السارية على الأعمال الانفرادية التي بمقتضاها تتعهد الدول بالتزامات. ويتناول هذا الباب المسائل المتعلقة بنقض الأعمال الانفرادية وتعليقها وإنهاءها وتعليقها. وترد فيه أيضاً إشارة عامة إلى الأعمال الانفرادية المشروطة، وإن لم تدرج في هذا الجزء كقائمة مستقلة.

ألف - القاعدة العامة المتعلقة بالتقيد بالأعمال الانفرادية

١٥٠- تهيمن قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" (*pacta sunt servanda*) أو تشكل القوة الإلزامية للمعاهدة في قانون المعاهدات، على غرار ما تعكسه المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. ولا تستدعي هذه القاعدة المزيد من الشروح. فقد تناولها الفقه باستفاضة مع مبدأ

حسن النية وتطرت إليها المحاكم الدولية^(٩٧) في بعض القضايا، وكانت موضوعا تطرق إليه بإيجاز المقرر الخاص في تقريره الأول^(٩٨).

١٥١- وما فتئت مسألة طبيعة الأعمال الانفرادية وتحديد أساس قوتها الإلزامية تشكل موضوع نقاش لدى جمهور الفقهاء وداخل لجنة القانون الدولي. وكما أشار إليه التقرير الأول، فإن القاعدة الأساسية في قانون المعاهدات والتي على أساسها تقوم القوة الإلزامية، أي قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، لا يسهل القياس عليها أو نقلها إلى مجال الأعمال الانفرادية؛ وإن بدا من الممكن النظر في إمكانية صوغ قاعدة بمعنى مماثل تسمح بإرساء الأساس لطابع هذه الأعمال إذا اعتبرت ملزمة ومحدثة بالتالي لآثار قانونية.

١٥٢- وما فتئ الطابع الإلزامي للأعمال الانفرادية يشكل موضوع خلاف فقهي لا يخلو من أهمية وإن بدا في السنوات الأخيرة يعكس ميلا نحو اعتبارها أعمال تلزم الدولة إذا أصدرت بطريقة تستوفي الشروط المطلوبة. وهكذا أشير إلى أنه "في المرحلة الأولى التي انتهت في السبعينات، اعتبر الالتزام بالإرادة المنفردة إما بمثابة إيجاب لا تكون له قيمة شارة إلا إذا لقي قبولا لدى الدولة أو الدول التي وجه إليها، وإما عملا صادرا كمقابل لإيجاب دولة أخرى"^(٩٩). واعتبر البعض بالتالي أن عدم ورود هذه الأعمال في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية يحول دون إقرار طابعها الإلزامي. وفي نظرنا، يتعين أن تتطور مقتضيات هذه المادة المرنة على ضوء تطور المجتمع الدولي والعلاقات الدولية وأن تتكيف مع الواقع السائد.

١٥٣- ونفى بعض الكتاب من ذوي التزعة الرضائية الطابع الإلزامي لهذه الأعمال، وخلصوا إلى القول بأنها تتعلق بأعمال ذات طبيعة سياسية^(١٠٠). بل إن البعض ذهب إلى

(٩٧) انظر على سبيل المثال القضية المتعلقة بحقوق رعايا الولايات المتحدة الأمريكية في المغرب، *C.I.J. Re- cueil 1952, p. 212*، وشروط قبول أي دولة عضو في الأمم المتحدة (المادة ٤ من الميثاق)، *C.I.J. Recueil 1948*. p.91

(٩٨) A/CN.4/486.

(٩٩) انظر:

Weil, Prosper, "Le droit international en quête de son identité", *Cours général de droit international public*, No. 237, 1992, vol. VI, RCADI, (Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye) p.156.

(١٠٠) انظر:

Garner, J.W. "The International Binding Force of Unilateral Oral Declaration", *AJIL*, (American Journal of International Law) vol.27, 1933, p.493-497.

القول إن الوعد، رغم شكله الانفرادي، لا يكون ملزماً إلا إذا قبله من وجه إليه، واستشهد لتعزيز قوله، بقرار هيئة التحكيم في قضية جزيرة لامو (١٨٨٩)، المتعلقة بتزاع بين ألمانيا وبريطانيا العظمى. فقد قضى قرار التحكيم بأن إعلانات سلاطين زانجبار غير ملزمة. واستنتج المحكم في هذا القرار أنه "لتحويل هذه النية إلى وعد انفرادي بمثابة اتفاقية، يتعين أن يتجسد توافق الإرادات في وعد صريح صادر عن أحد الطرفين، مشفوع بقبول الطرف الآخر"^(١٠١). ويرى البعض أن اللجوء إلى الوعد الانفرادي غير ضروري، إذ بالإمكان إضفاء القوة القانونية الكاملة عليه بإدراجه في سياق اتفاقي. ومن المؤكد على حد قول البعض أن مؤسستين من قبيل الإقرار أو الإغلاق الحكمي يمكنهما أن يتيحا إحراز نفس الآثار.

١٥٤- ويقبل دعاة المذهب الإرادي، من جهتهم، الطابع الإلزامي للعمل الانفرادي ويرسونه على أساس الإرادة الصريحة للدولة التي تصدر العمل، وهو طرح يقوم على أساس "الإيجاب" (*pollicitatio*)، في القانون الروماني. وذهب بعض الكتاب^(١٠٢) إلى القول إن أساس الأعمال الانفرادية إنما يكمن في الإرادة السيادية للدولة وفي مبدأ "واجب الوفاء بالوعد" (*promisorio implendorum sunt servanda*) الذي يستلهم مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين". ويقوم الطابع الإلزامي للأعمال الانفرادية عموماً على مبدأ حسن النية^(١٠٣). فإذا أصدر العمل بهذه النية، لن يكون ثمة ما يدعو إلى عدم اعتبار هذا العمل ملزماً من هذا

(١٠١) قرار التحكيم الذي أصدره البارون لاميرمونت في النزاع المتعلق بجزيرة لامو، RDILC (Revue de droit international et de législation comparé), XXII, 1890, p.349-360, p.354.

(١٠٢) انظر: Degan Vladimir Duro "Sources of International Law", (Nijhoff, 1997).

(١٠٣) انظر:

Reuter, Paul. Droit international public (Paris, 1983), p. 164; Guggenheim P., *Traité de droit international public*, vol. I. (Genève, Georg, 1967), p. 280; Suy, Eric, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*. (Paris, 1960), p.151;

وقد أشار Sicault, J.D. إلى أنه "يمكن بالتالي الخلوص إلى القول، في أعقاب هذه الدراسة، إلى أن حسن النية هو أساس الطابع الإلزامي للالتزامات الانفرادية، شريطة ألا يعتبر هذا المفهوم واجباً للوفاء فحسب بل أيضاً واجباً لحماية الثقة المشروعة، اللازمة لأمن العلاقات الدولية، والتي يتعين التأكيد عليها في نهاية المطاف". انظر مقاله المعنون:

"Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux". *RGDIP*, (Revue générale de droit international public) vol. 83, 1979, II, p.686.

المنظور. وشكك كتاب آخرون في الطابع الإلزامي للوعد الانفرادي^(١٠٤) في حين ذهب آخرون إلى القول "إنه ليس ثمة أي سبب منطقي لعدم الاعتراف (للوعد) بطابع مماثل لطابع الوعد الانفرادي"^(١٠٥). وفي جميع الأحوال، كما أشار إلى ذلك كثيرون، تكون هذه الأعمال ملزمة: إذ أن "أساس صحة الوعد إنما يكمن في الثقة بالتعهد المقطوع"^(١٠٦).

١٥٥- وإن التقارب بين شتى مؤسسات القانون الدولي التي تنظم سلوك الدول في علاقاتها الدولية يطرح أحيانا عدة صعوبات جديدة في وصف العمل القانوني المقصود بالعمل الانفرادي. وهكذا يلاحظ أن الوعد يلتبس أحيانا بالإغلاق الحكمي الذي يمنع التراجع عن موقف سابق، في رأي البعض، كما سبقت الإشارة إلى ذلك. ويمكن التأكيد بأن أثره مماثل تماما لأثر الوعد. غير أنه يتعين التذكير بأنهما يختلفان في شيء أساسي. فلكي ينتج الإغلاق الحكمي آثاره يلزم أن تكون الدولة الثالثة قد تصرفت على أساس ذلك السلوك. ويلزم في هذا السياق أن يكون مُصدر الإعلان قد تعهد بالتزام غير أنه يتعين أيضا أن يعتقد الطرف الثالث بحسن نية أن هذا الالتزام حقيقي. وقد يلتبس الوعد كذلك بالاشتراط لمصلحة الغير، الذي أشارت إليه الفقرة ١ من المادة ٣٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. ويكون عندها العمل الانفرادي الذي يهمننا في هذا المقام عملا تشريعيا هجيناً، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، أي أنه تعبير عن الإرادة ينشئ بمقتضاه شخص أو عدة أشخاص من أشخاص القانون الدولي قواعد تسري على الغير وتخول له حقاً دون أن يشارك هذا الغير في صوغ ذلك العمل. ويجدر بالتذكير أن الفرق في هذه الحالة هو أننا هنا بصدد عمل انفرادي ذي منشأ اتفاقي فيما يبدو، إذ لا ينتج آثاره القانونية إلا إذا قبله من وجه إليه. ويمكن الإشارة مع ذلك إلى أنه في حالة الاشتراط لمصلحة الغير نكون بصدد إيجاب يستلزم قبولاً، مما يجعله عملاً اتفاقياً ويميزه بالتالي عن العمل الانفرادي من قبيل الوعد الانفرادي بدقيق العبارة الذي لا يستلزم قبولاً أو أي رد يفيد القبول من جانب من وجه إليه.

١٥٦- ويتعين التأكيد على أن الأعمال التي تناولتها الدراسة والتي تجسد الأعمال الانفرادية موضوع التدوين والتطوير التدريجي، ليست دائماً أعمالاً انفرادية بالمعنى الذي يهمننا. وهكذا فإن الاعتراف على سبيل المثال قد يكون منشأ اتفاقياً، كما هو الأمر في حالات عدة منها حالة الاعتراف بالولايات المتحدة الأمريكية بمقتضى معاهدة باريس المؤرخة ٣ أيلول/سبتمبر ١٧٨٣ والمبرمة بين بريطانيا العظمى والولايات المتحدة.

(١٠٤) انظر: Quadra, R., *RCADI*, 1964 (III), p. 364.

(١٠٥) انظر: Venturini, G. *RCADI*, 1964 (II), p. 402.

(١٠٦) انظر: Suy, E. المرجع السالف الذكر الصفحة ١٥١.

١٥٧- وقد أقرت محكمة العدل الدولية الطابع الإلزامي لهذه الأعمال، وإن كان ذلك في معرض الإشارة إلى نوع خاص من الأعمال، ألا وهو الوعد. وبالنسبة للمحكمة أحدثت إعلانات السلطات الفرنسية آثارها من تلقاء نفسها دونما حاجة إلى قبول ضمني. واستنتجت المحكمة بالفعل في قرارها لعام ١٩٧٤ المتعلقين بالتجارب النووية أنه:

”من المسلم به أن الإعلانات التي تتخذ شكل أعمال انفرادية وتتعلق بحالات قانونية أو واقعية يمكن أن تترتب عليها التزامات قانونية. ويمكن أن يكون للإعلانات من هذا القبيل موضوع محدد، بل إنها كثيرا ما يكون لها موضوع محدد للغاية. وعندما ينوي مُصدر الإعلان الالتزام بمقتضيات إعلانه، فإن هذه النية تضيء على موقفه طابع التزام قانوني، إذ تصبح الدولة المعنية ملزمة قانونا بأن تتبع في سلوكها مسلكا منسجما مع إعلانه. فهذا التعهد المعبر عنه علنا بنية الالتزام، ولو خارج إطار المفاوضات الدولية، له أثر ملزم. وفي هذه الظروف، لا يلزم أن يكون ثمة مقابل لكي يكون الإعلان نافذا، كما لا يلزم أن يكون ثمة قبول لاحق، أو جواب أو رد من دول أخرى، لأن اشتراط ذلك من شأنه أن يتنافى مع الطابع الانفرادي الصرف للعمل القانوني الذي أعلنت عنه الدولة“^(١٠٧).

١٥٨- ومصدر الالتزام في حالة الوعد هو الوعد نفسه، أي أنه ينشأ عن العمل الانفرادي الصادر لا عن الموافقة الصريحة أو الضمنية للجهة التي وجه إليها. وبالتالي فإن أساس هذا الالتزام يكمن في حسن النية، على غرار ما هو عليه الأمر في المعاهدات. وقد أشارت محكمة العدل الدولية بوضوح في هذا الصدد إلى ما يلي:

”إن من المبادئ الأساسية التي تحكم إنشاء وتنفيذ الالتزامات القانونية، أيا كان مصدرها، هو مبدأ حسن النية. فالثقة المتبادلة شرط ملازم للتعاون الدولي، لا سيما في حقبة يعد فيها هذا التعاون أمرا لا غنى عنه في مجالات شتى، إذ أن الطابع الإلزامي للالتزام الدولي المقطوع بمقتضى إعلان انفرادي إنما يركز على حسن النية شأنه في ذلك شأن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في قانون المعاهدات“^(١٠٨).

١٥٩- ومن دراسة الأعمال الانفرادية الأخرى، يلاحظ أن الفقه والممارسة كليهما يقر لها بالطابع الإلزامي على نفس المنوال. وهكذا يلاحظ، مثلا، أن الاعتراف بالدول ينتج آثارا

(١٠٧) انظر: C.I.J. Recueil, 1974, p.267, par. 43.

(١٠٨) المرجع نفسه، الصفحة ٢٦٨، الفقرة ٤٦.

قانونية ويرتب التزامات محددة تقع على عاتق الدولة التي أصدرت العمل. وينبغي التذكير في هذا الصدد بإعلان ممثل فرنسا في دعوى أمام المحكمة الدائمة للعدل الدولي، في الجلسة العلنية المعقودة في ٤ آب/أغسطس ١٩٣١، عندما أكد "أن الاعتراف باستقلال [دولة] يستتبع ضمناً، من جهة، اعتبار أعمال حكومتها أعمالاً ملزمة، في القانون الدولي، للدولة المعترف بها، ويستتبع من جهة أخرى التقيّد بقواعد القانون الدولي تجاه هذه الدولة..."^(١٠٩).

١٦٠- والتنازل هو أيضاً عمل انفرادي - رغم أنه لا شيء يمنع من أن يكون له طابع اتفاقي - ينتج آثار قانونية محددة. وبالتالي، إذا كان بإمكان الدولة أن تتعهد طوعاً بالتزامات بصورة انفرادية، فإن بإمكانها أن تتنازل بنفس الصورة الطوعية عن حق أو عن مطالبة قانونية. فالتنازل الذي لا يكون مفترضاً^(١١٠) بل يكون صريحاً وجوباً^(١١١)، على غرار ما لاحظته الفقه والاجتهاد القضائي، هو عمل انفرادي تتخلى بمقتضاه دولة طوعاً عن حق شخصي. وقد نظرت المحاكم الدولية في الأثر القانوني للتنازل، وأضفت عليه طابعاً إلزامياً، على غرار القضايا المتعلقة بإعلان إهلن الذي بمقتضاه وعدت الترويج واعترفت بل وتنازلت لفائدة الدائمك، تنازلاً ناقلاً لا تنازلاً تحلّ، مما يجعل منه في رأي بعض الكتاب علاقة اتفاقية، وهو قول لا يمكن قبوله لأنه يرفع الطابع الانفرادي عن العمل. كما نظرت محكمة التحكيم الدائمة في هذه المسألة وبتت في شأنها. وفي هذا الصدد، أضفت المحكمة في قرارها الصادر في ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩١٢، في القضية المتعلقة بالدين ودفع الفوائد بين روسيا وتركيا، طابعاً إلزامياً على تنازل روسيا عن استرداد فوائد دينها على تركيا^(١١٢).

(١٠٩) انظر:

Alexander Charles Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*. (Paris, Edition CNRS, 1962-1972), tome III.

أورده Maria Isabel و Torres Cazorla في دراستهما المعنونة:

'Los actos unilaterales de los Estados en el derecho internacional contemporáneo', بحث لاحتياز امتحان التبريز، جامعة مالاقا، إسبانيا، ٢٠٠١ (غير منشور)، الصفحة ٥٥.

(١١٠) انظر قرار التحكيم المؤرخ ١٠ كانون الثاني/يناير ١٩٣١ والصادر في قضية كامبل (بريطانيا العظمى ضد البرتغال)، RIAA, (Reports of International Arbitral Awards) vol.II, p. 1156، وقضية برشلونة تراكشن، C.I.J. Récueil, 1964, p.22؛ وقرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية لوتس، بتاريخ ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٢٧ (فرنسا ضد تركيا)، CPJI, Serie A, No. 10, p.18.

(١١١) انظر: Jacque, Jean Paul. A propos de la promesse unilatérale. *Mélanges offerts a Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité* (Paris, 1981), p.342.

(١١٢) انظر: RIAA, vol.XI, p.446.

١٦١- إن نشوء التزامات جديدة بعمل انفرادي، دون أن يلزم لذلك قبول الجهة التي وجه إليها العمل، ممكن في القانون الدولي. فبإمكان الدولة أن تتعهد بالتزامات عن طريق الوعد، أو الاعتراف أو التنازل بصرف النظر عن قبول الطرف الذي وجه إليه هذا العمل، وهذا ما يميزه عن مؤسسات أخرى مماثلة، حسبما سبق قوله. ففي الحالة الأولى، كما سلف ذكره، تتعهد الدولة التي تعلن وتصدر وعدا بالمعنى الذي يهمننا، بالتزام التقيد بمقتضيات الإعلان الذي يمكن التأكيد على أن له نفس الطابع الذي تكتسيه القاعدة المتفق عليها في سياق معاهدة^(١١٣). وعن طريق الاعتراف، تتعهد الدولة التي تقر هذا التحول القانوني بالتزامات التي تترتب على هذا العمل. وهكذا فإن من أمثلة ذلك الالتزامات الملموسة في حالة الاعتراف بالدول. فالواقع أن الدولة المعترفة تعتبر ابتداء من تلك اللحظة، كشخص يتمتع بأهلية وشخصية قانونية في القانون الدولي، كيانا معيناً يدعي لنفسه ذلك الوضع رغم أنه يتمتع به بحكم العناصر التأسيسية لشخص القانون الدولي ذاك.

١٦٢- ومن المهم وضع حكم ينص على الطابع الإلزامي للأعمال الانفرادية في المشروع الذي تجري صياغته. وفي هذا الحكم تتم الإشارة، وفقاً للنص المقترح، إلى كل عمل انفرادي "نافذ"، وهذا ما يحيل إلى لحظة إصداره، أي اللحظة التي يحدث فيها آثاره القانونية وتكون له حجية تجاه الدولة أو الدول التي أصدرته، من جهتها أو الدول التي وجه إليها. ومما لا شك فيه أن عبارة "نافذ"، وإن كان لها أصل اتفاقي وكانت تقتصر على هذا المجال فيما يبدو، بالإمكان نقلها إلى مجال الأعمال الانفرادية وتطبيقها عليه. ويتعين أن يفهم من الدخول حيز النفاذ تلك اللحظة التي يبدأ فيها نفاذ العمل القانوني المقصود. وفي هذا السياق، ينبغي التمييز منذ تلك اللحظة بين إلزامية العمل التي تطرح بدورها مسألة وجوب الوفاء والحجية وبين سريان العمل الذي يمكن أن يطرح بطبيعة الحال في لحظة مختلفة. وأياً كان الأمر، ستدرس هذه المسألة أدناه على نحو أشمل. واستناداً إلى ما سبق عرضه وسيرا إلى حد ما على هدي اتفاقيات فيينا لقانون المعاهدات، يمكن اقتراح مشروع المادة التالية:

المادة ٧

العمل ملزم لمن أصدره

كل عمل انفرادي نافذ يلزم الدولة أو الدول التي أصدرته ويجب أن تنفذها بحسن نية.

(١١٣) انظر: Sorensen, M., RCADI, 1960, vol.III, p.57.

باء - تطبيق العمل الانفرادي من حيث الزمان

١٦٣- إن مسألة تطبيق الأعمال القانونية من حيث الزمان، ولاسيما منها المعاهدات والأعمال الانفرادية التي ننظر فيها في هذا المقام، لا تقتصر على عدم الرجعية، الذي وضع بشأنه مبدأ واضح، سنعود إليه لاحقاً. فالتطبيق من حيث الزمان يفترض النظر في بدء النفاذ أو بدء إحداث آثار العمل الانفرادي، وهو ما يرتبط بدوره بالحمية ووجوب الوفاء؛ وتطبيق العمل الذي يمكن أن يتم قبل هذه اللحظة، بل حتى بعد اللحظة التي يتوقف فيها العمل الانفرادي عن إحداث آثاره القانونية، ما دامت الدولة التي أصدرته تعلن أو تظهر بأي طريقة نية واضحة في ذلك.

١٦٤- وفي مجال قانون المعاهدات، يكون المبدأ الذي يحكم تطبيق المعاهدات هو مبدأ عدم الرجعية. والواقع أن المعاهدات لا تسري على الأوضاع السابقة ما لم تتفق الأطراف على ذلك، وهذا ما كرسته بوضوح المادة ٢٨ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩. وقد أشار إلى هذا المبدأ الساري على جميع الأعمال القانونية، جمهور الفقهاء والاجتهاد القضائي في مجمله. وهكذا، أشار البعض إلى أن "مبدأ عدم الرجعية مبدأ عام يسري على جميع الأعمال القانونية الدولية"^(١١٤). وفي قضية أمباتيلوس قضت محكمة العدل الدولية بأنه لا يمكن اعتبار المعاهدة نافذة قبل تبادل وثائق التصديق وأنه في غياب بند أو سبب خاص يشترط تأويلها على أنها رجعية الأثر، لا يمكن القول بأن حكماً من أحكامها نافذ في تاريخ سابق. ومحمل القول إن المحكمة أشارت إلى أن قبول الطرح اليوناني يعني "إضفاء أثر رجعي على المادة ٢٩ من معاهدة ١٩٢٦، ما دامت المادة ٣٢ تنص على أن المعاهدة (...) تدخل حيز النفاذ مباشرة بعد التصديق عليها. ويسقط هذا الاستنتاج لو كان ثمة شرط أو قاعدة خاصة تشترط التفسير الرجعي. وفي القضية الراهنة لا يوجد شرط ولا سبب من هذا القبيل. وبناء عليه، لا يمكن القول بضرورة اعتبار حكم من أحكامها نافذاً في تاريخ سابق"^(١١٥).

١٦٥- ويبدو أن بالإمكان أن يطبق في مجال الأعمال الانفرادية مبدأ قانون المعاهدات الذي يقضي بأن المعاهدة لا تسري إلا على الوقائع أو المسائل التي تنشأ أو تظل قائمة بعد دخول المعاهدة حيز النفاذ، ما لم تنصرف نية الأطراف، صراحة أو ضمناً، إلى خلاف ذلك. فإرادة الدولة والنية المعبر عنها في الإعلان أو التي يمكن استنتاجها من تفسيره، أساسيتان في التطبيق الزمني للعمل. ولا يمكن تطبيق العمل الانفرادي على حالات أو وقائع سابقة لإصداره ما لم

(١١٤) انظر: Daillier et Pellet, *Droit international public* (Paris, LGDJ, 1999), p.219, par. 140.

(١١٥) انظر: *C.I.J. Récueil*, 1952, p.40 (I).

تنصرف نية الدولة التي أصدرته بوضوح إلى خلاف ذلك. فمبدأ عدم رجعية العمل القانوني عموماً ليس مبدأ مطلقاً؛ إذ بإمكان الدولة أن تخرج على هذا المبدأ وأن تغير بمحض اختيارها مجال التطبيق الزمني لعملها.

١٦٦- وفي مجال الأعمال الانفرادية، ليس ثمة ما يبرر الخلو إلى نتيجة مغايرة. فالعمل الانفرادي يحدث آثاره مبدئياً ابتداء من اللحظة التي يصدر فيها. والاعتراف مثلاً كما يشير إلى ذلك الفقه، يرتب آثاره القانونية ابتداء من اللحظة التي يصدر فيها عمل الاعتراف ولا يكون له مبدئياً طابع رجعي وهذا ما أوضحه الاجتهاد القضائي الذي أكد بأنه "ليس من المبادئ التي تقبلها آراء الفقهاء من ذوي الحجة في القانون الدولي، أن يعود الاعتراف بدولة جديدة إلى فترة سابقة لذلك الاعتراف، على غرار ما ادعي" (١١٦).

١٦٧- وكما سبقت ملاحظتها أعلاه، ينبغي تمييز مشكل تطبيق العمل، من منظور منطوقه الذي يمكن أن يشير إلى وقائع أو أوضاع سابقة لصدوره أو إلى وقائع أو أوضاع لاحقة لنفاد العمل، عن مسألة نفاذه وهو مصطلح من مصطلحات قانون المعاهدات التي يمكن تطبيقها على الأعمال الانفرادية. وسيتم في الفصل الرابع من هذا التقرير تناول مسألة النفاذ أو تحديد الوقت الذي يحدث فيه العمل آثاره القانونية.

١٦٨- ويمكن صوغ مادة بشأن تطبيق العمل الانفرادي من حيث الزمان بالمعنى الدقيق المشار إليه، وذلك على النحو التالي:

المادة ٨

عدم رجعية الأعمال الانفرادية

يسري العمل الانفرادي على الوقائع أو الحالات اللاحقة لإصداره، ما لم تظهر الدولة أو الدول التي أصدرت ذلك العمل نية مغايرة بطريقة ما.

(١١٦) أورده Maria Isabel و Torres Cazorla، المرجع السالف الذكر، الحاشية ١٠٩، الصفحة ٥٨؛ قضية Eugene L. Didier، adm ومن معه ضد شيلي، (شيلي/الولايات المتحدة الأمريكية)، قرار ٩ نيسان/أبريل ١٩٩٤، أورده:

Coussirat-Coustere, V. et Eisemann, P.M., *Répertoire de la jurisprudence arbitrale internationale*, tome I, 1794-1918 (Dordrecht, Boston, Londres, 1989), p.54.

جيم - التطبيق الإقليمي للعمل الانفرادي

١٦٩- يتعين أيضا تناول مسألة التطبيق الإقليمي للعمل الانفرادي مع مراعاة الحل المعتمد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، ولا سيما في مادتها ٢٩^(١١٧). وكما أشار إلى ذلك المقرر الخاص في شرحه لمشروع المادة ٥٨ (تطبيق معاهدة على أقاليم دولة متعاقدة) فإن هذه المسألة في المجال الاتفاقي لا تقتصر على الإقليم في حد ذاته بل تنطبق على:

”الأقاليم التي نوت الأطراف ربطها بالمعاهدة. وبالتالي، فإنه وإن كان التمتع بالحقوق والوفاء بالالتزامات الناشئة عن معاهدة يمكن تحديدهما مكانيا في إقليم أو منطقة معينة، كما هو الأمر بالنسبة لمنطقة الأنتاركتيكا، فإن الأقاليم التي تعهد بشأنها كل طرف بالتزامات من خلال إبرامه للمعاهدة هي التي تحدد مجال تطبيق المعاهدة من حيث المكان“^(١١٨).

١٧٠- ومن دراسة تدوين هذا الموضوع في إطار قانون المعاهدات، يتبين أن من المهم التأكيد على أن المقرر الخاص، في شرحه لتلك المادة، أشار إلى غرض المادة وإلى قاعدة عامة التطبيق. ففيما يتعلق بغرض المادة، أشار المقرر الخاص إلى أن ”المادة ٥٨ ترمي إلى النص على قاعدة تنظم الحالات التي لا تكون فيها نية الأطراف بشأن مجال التطبيق الإقليمي للمعاهدة واضحة“؛ مما تنشأ عنه قاعدة عامة بالصيغة التالية: ”إن القاعدة التي بمقتضاها يتعين افتراض سريان معاهدة على كل الأقاليم الخاضعة لسيادة الأطراف المتعاقدة تعني أن كل دولة لا بد وأن تفصح عن نيتها، صراحة أو ضمنا، كلما كانت لا تقصد التعهد بالتزامات اتفاقية على كامل إقليمها أو بشأنه“^(١١٩).

١٧١- وقد تناول الفقه هذه المسألة بالدراسة المستفيضة في إطار قانون المعاهدات، مما يجعل كل تعليق إضافي أمرا زائدا. والمسألة المطروحة هي معرفة ما إذا كان المبدأ المستقر في هذا السياق يمكن نقله إلى نظام الأعمال الانفرادية. فمن خلال دراسة بعض الإعلانات التي تتضمن أعمالا انفرادية بالمفهوم الذي يهيم للجنة، من قبيل الإعلانات المتعلقة بالاعتراف بالدول أو إعلانات التنازل عن بعض الأقاليم، يلاحظ أن الدولة المصدرة للإعلان لم تحدد في

(١١٧) تنص المادة ٢٩ على ما يلي: "تكون المعاهدة ملزمة لكل طرف فيها بشأن كامل إقليمه، ما لم تبين من المعاهدة أو تثبت بطريقة أخرى نية مغايرة لذلك".

(١١٨) التقرير الثالث بشأن قانون المعاهدات مقدم من السير همفري والدوك، المقرر الخاص، Anu- ario...1969, vol.II، الوثيقة A/CN.4/167 و Add.1 إلى Add.3، الصفحتان ١٠ و ١١ من النص الاسباني، الفقرة ١) من شرح مشروع المادة ٥٨.

(١١٩) المرجع نفسه، الفقرة ٣ و ٤ من الشرح.

أي من هذه الإعلانات الحيز المكاني الذي يسري عليه الإعلان، مما يسمح بافتراض سريان المبدأ العام السالف الذكر بصفة عامة.

١٧٢- وبالتالي، فإنه رغم أصله الاتفاقي، يمكن إجمال هذا المبدأ والاستثناء الوارد عليه في حكم صريح يكون نصه كالتالي:

المادة ٩

التطبيق الإقليمي للعمل الانفرادي

يكون العمل الانفرادي ملزماً للدولة التي تصدره بشأن كامل إقليمها، ما لم يتبين أو يثبت بطريقة أخرى وجود نية مغايرة.

رابعاً - النفاذ في سياق قانون المعاهدات وتحديد الوقت الذي يحدث فيها العمل الانفرادي آثاره القانونية

١٧٣- تحدث المعاهدة آثارها القانونية عندما تعرب الأطراف بصورة نهائية عن قبول الالتزام بها. وبالتالي، يصرف النظر عن الآثار التي يمكن أن تحدثها المعاهدة فيما يتعلق بالأطراف الثالثة، والتي يحتمل أن تتعلق بتوسيع نطاق الحقوق أو فرض الالتزامات بموافقة الدولة الثالثة في الحاليتين معاً.

١٧٤- أما العمل الانفرادي فيحدث آثاره القانونية وقت إصداره، وإن جاز أن يسري على حالات أو وقائع سابقة لإصداره، كما ورد أعلاه، وحتى بعد أن يصبح العمل غير نافذ المفعول. وينشأ العمل الانفرادي لحظة إصداره إذا استوفى بطبيعة الحال شروط الصحة المطلوبة، كما سبقت الإشارة إلى ذلك. وفي حالة الأعمال الانفرادية التي تهمنا، واستناداً إلى رأي فقهي راجح وإلى الاجتهاد القضائي، لا يلزم قبول ولا رد من الجهة التي وجه إليها العمل لكي يحدث العمل الانفرادي آثاره القانونية. كما أن محكمة العدل الدولية، في قراراتها لعام ١٩٧٤، اللذين تناولهما الفقه بالدراسة الوافية - رغم أنهما يتعلقان بعمل انفرادي محدد هو الوعد، لكنه يصف في جميع الأحوال فئة من الأعمال التي تتحمل بمقتضاه الدولة التزامات - رجحت وجود أعمال في القانون الدولي من هذا القبيل تكون في شكلها انفرادية وتحدث آثاراً قانونية في حد ذاتها دون أن "يلزم أن يكون ثمة قبول لاحق، أو جواب أو رد من دول أخرى لأن اشتراط ذلك من شأنه أن يتنافى مع الطابع الانفرادي الصرف للعمل القانوني الذي أعلنت عنه الدولة"^(١٢٠).

(١٢٠) انظر: C.I.J. Recueil, 1974, p 267, par.43.

١٧٥- ويكون العمل الانفرادي بالتالي ذا حجية تجاه الدولة التي أصدرته ابتداء من لحظة إصداره. ويمكن للدولة التي وجه إليها العمل أن تطالب الدولة التي أصدرته بالوفاء به. ويتعلق وجوب الوفاء الذي يشير إليه كذلك الفقه كثيرا، بحق من وجه إليه التزام في أن يطالب من أصدره بالوفاء. ورب سائل يتساءل عما إذا كان هذا التقدير صالحا لكل الحالات، استنادا إلى تعريف الأعمال الانفرادية التي تعتقد اللجنة أنه يعكس هذه الأعمال على اختلاف أنواعها. ففي حالة الوعد، مثلا، وعلى غرار ما يستفاد من قرار محكمة العدل الدولية، أحدثت الإعلانات الصادرة عن السلطات الفرنسية آثارها القانونية ابتداء من اللحظة التي صدرت فيها.

١٧٦- ومن جهة أخرى، فإن العمل الذي بمقتضاه تعترف الدولة بحالة واقعية أو حالة قانونية ينشأ منذ اللحظة التي يصدر فيها، رغم أن تطبيقه قد يكون له طابع رجعي إذ أعربت الدولة المعلنة عن هذه النية أو أفصحت عنها. وبصفة عامة، يستنتج من دراسة الممارسة أن الأعمال الانفرادية تحدث آثارها ابتداء من لحظة إصدارها ما لم تعكس هذه الأعمال نية مغايرة. ويستفاد من الإعلانات التي تمت دراستها أن الدولة المعلنة لم تكن لها نية في أن تسري تلك الإعلانات على فترة سابقة لإصدارها أو على لحظة غير لحظة إصدارها، وهذا ما لا يتعين مع ذلك استبعاده.

خامسا - هيكل مشاريع المواد والأعمال المقبلة للمقرر الخاص

١٧٧- يلاحظ أنه حتى الآن قدمت وأعيدت صياغة عدة مشاريع مواد؛ منها ما سيعرض على نظر لجنة الصياغة، ومنها ما أحيل إلى الفريق العامل الذي سيجتمع خلال فترة ما بين الدورات ومنها ما يعرض لأول مرة على نظر لجنة القانون الدولي.

١٧٨- ويتكون هيكل مشاريع المواد من الباب الأول (المواد ١ إلى ٤)، المتعلق بالقواعد العامة التي تسري على جميع الأعمال بصرف النظر عن محتواها الجوهري أو عن تسميتها: التعريف، وأهلية الدولة، والأشخاص المؤهلون لإصدار العمل الانفرادي وإقرار العمل الانفرادي الصادر عن شخص غير مؤهل. وقد أحيلت مشاريع المواد هذه إلى لجنة الصياغة.

١٧٩- وعلاوة على ذلك، إذا تم التوصل إلى استنتاج مفاده أن شروط الصحة وأسباب البطلان لها نطاق سريان عام، فستدرج في هذا الباب الأول المادة رقم ٥ بشكل مختلف للاستجابة للملاحظات والتعليقات التي أبدتها أعضاء لجنة القانون الدولي وممثلو الدول في اللجنة السادسة، وستحال إلى الفريق العامل الذي ستنشئه لجنة القانون الدولي من جديد للنظر في الموضوع هذه السنة.

١٨٠- وفي الباب الأول من هيكل مشاريع المواد، قد تدرج المادة ٦، المتعلقة بتحديد الوقت الذي يحدث فيه العمل الانفرادي آثاره القانونية، وهو ما يماثل إلى حد ما النفاذ في سياق قانون المعاهدات، مع مراعاة الفوارق القائمة بين النظام الساري على قانون المعاهدات والنظام الساري على الأعمال الانفرادية. ولم يقدم أي نص بشأن مسألة النفاذ، ما دام المقرر الخاص يرى أن الأنسب أن تنظر لجنة القانون الدولي في هذا الجانب من الموضوع وأن تقدم التوجيهات الملائمة حتى يدرج في التقرير السادس صيغة محددة بشأنه.

١٨١- وفيما يتعلق بالتقيد بالأعمال الانفرادية وتطبيقها، أدرجت مشاريع المواد ٧ و ٨ و ٩ التي سيتعين على اللجنة أن تنظر فيها في هذه الدورة: مشروع مادة متعلق بالتقيد بالأعمال الانفرادية (العمل ملزم لمن أصدره)؛ ومشروع مادة متعلق بتطبيق الأعمال الانفرادية من حيث الزمان (عدم الرجعية) وتطبيق الأعمال الانفرادية من حيث المكان (التطبيق الإقليمي).

١٨٢- وإتمام الباب الأول من مشاريع المواد أدرجت المادتان ١٠ و ١١ المتعلقتان بتفسير العمل الانفرادي. ومن الضروري التذكير بأن المقرر الخاص قدم مشروعين مادتين في تقريره الرابع ونظرت فيهما اللجنة بصورة أولية في دورتها الثالثة والخمسين. وقدمت هذه المرة بتعديلات طفيفة، اعتباراً للتعليقات والملاحظات التي أبديت في عام ٢٠٠١ داخل لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة.

١٨٣- وأخيراً، ترد في هيكل الباب الثاني مشاريع مواد تتعلق بصوغ قواعد محددة تسري على فئة من فئات الأعمال، على غرار ما اقترحت اللجنة في دورتها لعام ٢٠٠١. وتتناول القواعد السارية على الأعمال الانفرادية التي بمقتضاها تتعهد الدولة بالتزامات انفرادية، والتي يعكسها بطريقة ما الوعد الدولي بمفهومه الانفرادي. وفي هذه المقام، اقتصر المقرر الخاص على إدراج ثلاث مواد ممكنة تسري على هذه الفئة من الأعمال وربما تختلف عن القواعد التي تسري على الأعمال الانفرادية الأخرى. وتتناول نقض الأعمال الانفرادية وتعديلها وتعليقها وإنهاءها.

١٨٤- ومن المهم أن تدرس بعناية أكبر هذه الجوانب التي ستكون موضوع التقرير المقبل للمقرر الخاص إلى اللجنة. وتطرح فيه أسئلة مهمة منها إمكانية نقض الأعمال الانفرادية من قبيل الوعد والتي تشكل تعهداً بالتزامات الانفرادية من جانب الدولة التي تصدرها. فمبدئياً وبصورة أولية، يمكن الخلوص إلى استنتاج مفاده أن الاعتراف أو الوعد لا يمكن نقضه. والواقع، أنه على الرغم من أن العمل يصاغ أو يصدر انفرادياً، دون أن يشارك في هذه العملية من وجه إليه العمل، فإنه بمجرد ما يكتسب من وجه إليه العمل حقاً، أي عندما

يحدث العمل آثاره، فإن الدولة المصدرة للعمل لا يمكنها أن تنقضه ولا أن تعدله أو تعلقه، دون سبب أو مبرر، ودون موافقة الجهة التي وجه إليها. ويرتكز هذا الاستنتاج على الثقة اللازمة والتوقع الذي ينشأ، في عدة حالات سبقت الإشارة إليها، واللذين يشكلان الأمن القانوني الواجب قيامه في العلاقات الدولية.

١٨٥- وستتم أيضا دراسة الموضوع المتعلق بالأعمال الانفرادية المشروطة. ويبدو مبدئيا أن العمل الانفرادي لا يمكن أن يكون موضوع شروط لأن من شأن ذلك أن يجعل من العمل علاقة اتفاقية، وعلى وجه التحديد، قد يجعل منه علاقة إيجاب وقبول. ففي مثال الاعتراف، أجمع الفقه على استحالة العمل الانفرادي المشروط. ويرغب المقرر الخاص في أن يتلقى تعليقات وتوجيهات أعضاء لجنة القانون الدولي لتسهيل إعداد التقرير التالي التي سيتم فيه تناول هذه المسألة في جملة أمور أخرى.

١٨٦- ويعرض المقرر الخاص على نظر اللجنة مشروع الهيكل التالي:

الباب الأول: أحكام عامة

ألف - صياغة العمل الانفرادي

- المادة ١: تعريف العمل الانفرادي
- المادة ٢: أهلية الدولة
- المادة ٣: الأشخاص المؤهلون لإصدار العمل الانفرادي
- المادة ٤: إقرار العمل الانفرادي الصادر دون ترخيص
- المادة ٥ (أ): الغلط
- المادة ٥ (ب): التدليس
- المادة ٥ (ج): إكراه ممثل دولة
- المادة ٥ (د): إكراه الشخص الذي أصدر العمل
- المادة ٥ (هـ): الإكراه عن طريق التهديد بالقوة أو باستعمالها
- المادة ٥ (و): العمل الانفرادي المتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي
- المادة ٥ (ز): العمل الانفرادي المتعارض مع قرار لمجلس الأمن

المادة ٥ (ح): العمل الانفرادي المتعارض مع قاعدة ذات أهمية جوهرية في القانون الداخلي للدولة التي أصدرته

باء - الوقت الذي يحدث فيه العمل الانفرادي آثاره القانونية

المادة ٦: الوقت الذي يحدث فيه العمل الانفرادي آثاره القانوني

جيم - التقيد بالأعمال الانفرادية وتطبيقها

المادة ٧: العمل ملزم لمن أصدره

المادة ٨: عدم رجعية الأعمال الانفرادية

المادة ٩: التطبيق الإقليمي للعمل الانفرادي

دال - تفسير الأعمال الانفرادية

المادة ١٠: القاعدة العامة للتفسير

المادة ١١: وسائل التفسير التكميلية

الباب الثاني: القواعد السارية على الأعمال الانفرادية التي بمقتضاها تتعهد الدول بالتزامات

المادة ١٢: نقض الأعمال الانفرادية

المادة ١٣: تعديل الأعمال الانفرادية

المادة ١٤: إنهاء الأعمال الانفرادية وتعليقها