تقرير
لجنة القانون الدولي
عن
أعمال دورتها الثالثة والثلاثين

٤ أيار/مايو - ٢٤ تموز/يوليه ١٩٨١

الجمعية العامة

الوثائق الرسمية : الدورة السادسة والثلاثون

الملحق رقم ١٠ (A/36/10)

الأمم المتحدة

تقريـــر
لجنـــة القانـــون الدولي
عـن
أعمـال دورتهـا الثالثة والثلاثيـن

٤ أيار/مايـو ـ ٢٤ تموز/يوليـه ١٩٨١

الجمعيـــة العامـة

الوثائق الرسمية : الدورة السادسة والثلاثون

الملحـق رقـم ١٠ (A/36/10)

الأمـــم المتحـدة

نيـويورك، ١٩٨١

ملاحظـــــة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام . ويعني ايراد أحد هذه الرموز الاحالـــة الى إحدى وثائق الأمم المتحـــدة .

وحيثما وردت في هذا التقرير كلمة " حولية " متبوعة بالسنة (مثلا : حولية عـام ١٩٧٧) ، فهي تعني الاحالة الى " حولية لجنة القانون الدولي " عن السنة المذكورة ، وتشير أرقـــام الصفحات الى النص الانكليزي لهذه الحولية .

وسوف ترد نسخة منقّحة بأحرف مطبعية في تقرير اللجنة في الجزء الثاني من المجلد الثاني من " حولية لجنة القانون الدولي لسنة ١٩٨١ " .

[الأصل : بالاسبانية والانكليزية
والروسية والفرنسية]
[١٩ آب/أغسطس ١٩٨١]

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
الأول	تنظيم الدورة	١ — ١٢	١
	ألف — أعضاء اللجنة	٣ — ٥	١
	باء — أعضاء مكتب اللجنة	٦ — ٧	٣
	جيم — لجنة الصياغة	٨	٣
	دال — الأمانة	٩	٤
	هاء — جدول الأعمال	١٠ — ١٢	٤
الثاني	خلافة الدول في غير المعاهدات	١٣ — ٨٧	٦
	ألف — مقدمة	١٣ — ٨٥	٦
	١ — استعراض تاريخي لعمل اللجنة	١٣ — ٦١	٦
	٢ — الصفات العامة لمشروع المواد	٦٢ — ٨٥	٢٤
	(أ) شكل المشروع	٦٢ — ٦٤	٢٤
	(ب) نطاق المشروع	٦٥ — ٦٨	٢٥
	(ج) هيكل المشروع	٦٩ — ٧١	٢٧
	(د) اختيار فئات محددة من الخلافة	٧٢ — ٧٥	٢٨
	(هـ) مبدأ الانصاف	٧٦ — ٨٥	٣٠
	باء — توصية اللجنة	٨٦	٣٣
	جيم — قرار اتخذته اللجنة	٨٧	٣٣
	دال — مشروع مواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها		٣٤
	الباب الأول — أحكام عامة		٣٤
	المادة ١ — نطاق هذه المواد		٣٤

المحتويات (تابع)

الفصل	الفقرات		الصفحة
الثاني — (تابع)	المادة ٢	— التعابير المستخدمة	٣٥
	المادة ٣	— حالات خلافة الدول التي تتناولها هذه المواد	٣٨
	المادة ٤	— الاطار الزمني لانطباق هذه المواد	٣٩
	المادة ٥	— الخلافة في مسائل أخرى	٤٢
	المادة ٦	— حقوق والتزامات الأشخاص الطبيعيين والقانونيين	٤٣
الباب الثاني		— مال الدولة	٤٤
الفرع ١		— مقدمة	٤٤
	المادة ٧	— نطاق مواد هذا الباب	٤٤
	المادة ٨	— مال الدولة	٤٤
	المادة ٩	— آثار انتقال مال الدولة	٤٧
	المادة ١٠	— تاريخ انتقال مال الدولة ...	٤٩
	المادة ١١	— انتقال مال الدولة دون تعويض	٥٠
	المادة ١٢	— عدم تأثير خلافة الدول على مال الدولة الثالثة	٥٢
الفرع ٢		— أحكام خاصة بكل نوع من أنواع خلافة الدول	٥٣
	المادة ١٣	— نقل جزء من اقليم الدولة ...	٥٨
	المادة ١٤	— الدولة المستقلة حديثا ...	٧١
	المادة ١٥	— اتحاد الدول	٨٧
	المادة ١٦	— انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة	٨٨
	المادة ١٧	— انحلال الدولة	٨٩
الباب الثالث		— محفوظات الدولة	٩٦
الفرع ١		— مقدمة	١٠١
	المادة ١٨	— نطاق مواد هذا الباب	١٠١
	المادة ١٩	— محفوظات الدولة	١٠١
	المادة ٢٠	— آثار انتقال محفوظات الدولة	١٠٧
	المادة ٢١	— تاريخ انتقال محفوظات الدولة	١٠٧

المحتويات (تابع)

الفصل			الفقرات	الصفحة
الثاني — (تابع)	المادة ٢٢	— انتقال محفوظات الدولة دون تعويض		١٠٧
	المادة ٢٣	— عدم تأثير خلافة الدول على محفوظات الدول الثالثة		١٠٧
	المادة ٢٤	— المحافظة على وحدة محفوظات الدولة		١١٠
	المادة ٢٥	— نقل جزء من اقليم الدولة		١١٠
	المادة ٢٦	— الدولة المستقلة حديثا		١٢٨
	المادة ٢٧	— اتحاد الدول		١٤١
	المادة ٢٨	— انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة		١٤٣
	المادة ٢٩	— انحلال الدولة		١٤٣
الباب الرابع		— ديون الدولة		١٥٣
الفرع ١		— مقدمة		١٥٣
	المادة ٣٠	— نطاق مواد هذا الباب ...		١٥٣
	المادة ٣١	— دين الدولة		١٥٣
	المادة ٣٢	— آثار انتقال ديون الدولة		١٧٢
	المادة ٣٣	— تاريخ انتقال ديون الدولة		١٧٢
	المادة ٣٤	— آثار انتقال ديون الدولة على الدائنين		١٧٣
الفرع ٢		— أحكام خاصة بفئات معينة من خلافة الدول		١٨١
	المادة ٣٥	— نقل جزء من اقليم الدولة		١٨١
	المادة ٣٦	— الدولة المستقلة حديثا		١٩٩
	المادة ٣٧	— اتحاد الدول		٢٣٤
	المادة ٣٨	— انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة		٢٣٩
	المادة ٣٩	— انحلال الدولة		٢٤٠
الثالث — مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر				٢٥٥

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
الثالث ـ ألف	ـ مقدمة	٨٨ — ١٢٨	٢٥٥
(تابع)	١ ـ لمحة تاريخية عن أعمال اللجنة	٨٨ — ١٠٧	٢٥٥
	٢ ـ ملاحظات عامة بشأن مشروع المواد ...	١٠٨ — ١٢٨	٢٦٢
	(أ) شكل المشروع	١٠٨	٢٦٢
	(ب) صلة المشروع باتفاقية فيينا ...	١٠٩ — ١١٨	٢٦٢
	(ج) اسلوب التناول المنهجي	١١٩ — ١٢٨	٢٦٥
	باء ـ مشاريع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية	١٢٩	٢٦٩
	الباب الأول ـ مقدمة		٢٦٩
	المادة ١ ـ نطاق هذه المواد		٢٦٩
	المادة ٢ ـ المصطلحات المستخدمة		٢٧٠
	المادة ٣ ـ الاتفاقات الدولية التي لا تدخل في نطاق هذه المواد		٢٧٩
	المادة ٤ ـ عدم رجعية أثر هذه المواد		٢٨١
	المادة ٥ ـ المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية والمعاهدات المعتمدة داخل منظمة دولية.....		٢٨٢
	الباب الثاني ـ عقد المعاهدات وبدء نفاذها		٢٨٤
	الفرع ١ ـ عقد المعاهدات		٢٨٤
	المادة ٦ ـ أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات		٢٨٤
	المادة ٧ ـ التفويض التام والتفويض		٢٨٦
	المادة ٨ ـ التثبيت اللاحق لعمل تم القيام به دون تفويض		٢٩٠

المحتويات (تابع)

الفصل	الفقرات		الصفحة
الثالث	المادة ٩	— اعتماد النص	٢٩٠
(تابع)	المادة ١٠	— توثيق النص	٢٩٣
	المادة ١١	— وسائل الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة ...	٢٩٣
	المادة ١٢	— الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بتوقيعها	٢٩٤
	المادة ١٣	— الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بتبادل الصكوك التي تكونها	٢٩٥
	المادة ١٤	— الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بتصديقها أو بصك تثبيت رسمي لها أو بقبولها أو اقرارها	٢٩٦
	المادة ١٥	— الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بالانضمام اليها	٢٩٧
	المادة ١٦	— تبادل أو ايداع صكوك التصديق أو التثبيت الرسمي أو القبول أو الاقرار أو الانضمام	٢٩٨
	المادة ١٧	— الموافقة على الالتزام بجزء من معاهدة والاختيار بين أحكام متباينة	٢٩٩
	المادة ١٨	— الالتزام بعدم تعطيل غاية ومقصد المعاهدة قبل بدء نفاذها	٣٠٠
	الفرع ٢	— التحفظات	٣٠١
	المادة ١٩	— وضع التحفظات	٣٠٦
	المادة ٢٠	— قبول التحفظات والاعتراض عليها	٣٠٧
	المادة ٢١	— الآثار القانونية للتحفظات وللاعتراضات على التحفظات	٣١١

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
الثالث (تابع)	المادة ٢٢ — سحب التحفظات وسحب الاعتراضات على التحفظات		٣١٢
	المادة ٢٣ — الاجراءات المتعلقة بالتحفظات		٣١٢
	الفرع ٣ — بدء نفاذ المعاهدات وتطبيقها مؤقتا		٣١٣
	المادة ٢٤ — بدء النفاذ		٣١٣
	المادة ٢٥ — التطبيق المؤقت		٣١٤
	الباب الثالث — مراعاة المعاهدات وتطبيقها وتفسيرها		٣١٥
	الفرع ١ — مراعاة المعاهدات		٣١٥
	المادة ٢٦ — العقد شريعة المتعاقدين		٣١٥
الرابع — مسؤولية الدولة		١٣٠—١٦١	٣١٦
ألف — مقدمة : اتمام القراءة الأولى للباب ١ من مشروع المواد (منشأ المسؤولية الدولية)		١٣٠—١٣٢	٣١٦
باء — الشروع في النظر في الباب ٢ من مشروع المواد (مضمون المسؤولية الدولية وأشكالها ودرجاتها)		١٣٣—١٤٤	٣١٧
جيم — النظر في هذا الموضوع في الدورة الحالية		١٤٥—١٦١	٣٢٠
الخامس — المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي		١٦٢—١٩٩	٣٢٥
ألف — مقدمة		١٦٢—١٦٤	٣٢٥
باء — النظر في هذا الموضوع في الدورة الحالية		١٦٥—١٩٩	٣٢٥
السادس — الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها		٢٠٠—٢٢٧	٣٣٨
ألف — مقدمة		٢٠٠—٢٢٧	٣٣٨
١ — استعراض تاريخي لما انجز من أعمال اللجنة		٢٠٠—٢٠٧	٣٣٨
٢ — النظر في الموضوع في الدورة الحالية		٢٠٨—٢٢٧	٣٤٣
باء — مشاريع مواد بشأن الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها			٣٥٢

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
السابع	— مركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل لها	٢٢٨ — ٢٤٩	٣٥٣
	ألف — مقدمة	٢٢٨ — ٢٢٩	٣٥٣
	باء — النظر في الموضوع في الدورة الحالية	٢٣٠ — ٢٤٩	٣٥٣
	١ — نطاق مشاريع المواد	٢٣٣ — ٢٣٧	٣٥٤
	٢ — المصطلحات المستخدمة	٢٣٨ — ٢٤١	٣٥٦
	٣ — مبادئ عامة	٢٤٢ — ٢٤٤	٣٦٠
	٤ — ملاحظات أخرى تتصل بدراسة الموضوع	٢٤٥ — ٢٤٩	٣٦١
الثامن	— مقررات ونتائج أخرى	٢٥٠ — ٢٨٤	٣٦٣
	ألف — العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية	٢٥٠	٣٦٣
	باء — برنامج وأساليب عمل اللجنة	٢٥١ — ٢٦١	٣٦٣
	جيم — العلاقات مع محكمة العدل الدولية	٢٦٢ — ٢٦٣	٣٦٧
	دال — التعاون مع الهيئات الأخرى	٢٦٤ — ٢٧٥	٣٦٩
	١ — اللجنة الأوروبية للتعاون القانوني	٢٦٥ — ٢٦٧	٣٦٩
	٢ — اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية	٢٦٨ — ٢٧١	٣٧٠
	٣ — اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الافريقية	٢٧٢ — ٢٧٣	٣٧١
	٤ — اللجنة العربية للقانون الدولي	٢٧٤ — ٢٧٥	٣٧٢
	هاء — موعد ومكان انعقاد الدورة الرابعة والثلاثين	٢٧٦	٣٧٢
	واو — تمثيل اللجنة في الدورة السادسة والثلاثين للجمعية العامة	٢٧٧	٣٧٢
	زاى — الحلقة الدراسية للقانون الدولي	٢٧٨ — ٢٨٤	٣٧٢

المحتويات (تابع)

الصفحة

المرفقات

المرفق الأول — تعليقات الحكومات على مشروع المواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات الذى اعتمدته لجنة القانون الدولي في دورتيها الحادية والثلاثين والثانية والثلاثين ٣٧٥

المرفق الثاني — تعليقات وملاحظات الحكومات والمنظمات الدولية الرئيسية حول المواد ١ — ٦٠ من مشاريع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي في دوراتها السادسة والعشرين والسابعة والعشرين والتاسعة والعشرين والثلاثين والحادية والثلاثين ٤٠٠

المرفق الثالث — التطابق بين مشروع المواد بشأن خلافة الدول في أموال الدولة والمحفوظات والديون بالصيغة التي أقرتها نهائيا لجنة القانون الدولي في دورتها الثالثة والثلاثين ومشروع المواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات بالصيغة التي اعتمدتها اللجنة مؤقتا في دورتيها السابقتين ٤٦٤

* * *

ملاحظة ايضاحية : الخطوط الواردة في العبارات المقتبسة لأغراض التشديد على المعنى

يشير ورود علامة * داخل عبارة مقتبسة الى أن الخط المثبت تحت الكلمات في العبارة التي تسبق هذه العلامة مباشرة قد وضع من قبل اللجنة لأغراض التشديد على المعنى .

الفصـــل الأول

تنظيم الـدورة

١ ــ عقدت لجنة القانون الدولي ، المنشأة عملا بقرار الجمعية العامة ١٧٤ (د ــ ٢) المؤرخ في ٢١ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٤٧ ، دورتها الثالثة والثلاثين في مقرها الدائم في مكتب الأمم المتحدة في جنيف من ٤ أيار/مايو الى ٤ تموز/يوليه ١٩٨١ ، وذلك وفقا لنظامها الأساسي المرفق بذلك القرار ، بصيغته المعدلة فيما بعد .

٢ ــ ويورد هذا التقرير وصفا لاعمال اللجنة خلال هذه الدورة . فيتضمن الفصل الثاني من التقرير ، الذى يتناول خلافة الدول في غير المعاهدات ، وصفا لاعمال اللجنة في هذا الموضوع ، مشفوعا بمشروع ٣٩ مادة تشكل كامل مشروع النصوص بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بمال الدولة والمحفوظات والديون ، وتعليقات عليها ، كما أقرتها اللجنة في شكلها النهائي . ويتضمن الفصل الثالث ، الذى يتناول مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر ، وصفا لاعمال اللجنة في هذا الموضوع ، مشفوعا بمشروع ٢٦ مادة وتعليقات عليها ، كما أقرتها اللجنة في شكلها النهائي خلال الدورة الثالثة والثلاثين . أما الفصل الرابع المتعلق بمسؤولية الدول ، والفصل الخامس المتعلق بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي ، والفصل السادس المتعلق بالحصانات القضائية للدول وممتلكاتها ، والفصل السابع المتعلق بمركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل لها فتتناول وصفا لاعمال اللجنة في كل من هذه المواضيع . وأخيرا ، فان الفصل الثامن يتناول الجزء الثاني من موضوع العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ، وبرنامج وأساليب عمل اللجنة ، فضلا عن عدد من المسائل الادارية وغيرها .

ألف ــ أعضاء اللجنة

٣ ــ خلال الدورة الحالية ، كانت اللجنة تتألف من الأعضاء التالية أسماؤهم :

السيد نيكولاى أ . أوشاكوف (اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية)

السيد جورج هـ . أولدريتش (الولايات المتحدة الأمريكية)

السيد ينز ايفنسن (النرويج)

السيد خوليو باربوزا (الأرجنتين)

السيد محمد بجاوى (الجزائر)

السيد كريستوفر والتر بينتو (سرى لانكا)

السيد سنجن تسوروكا (اليابان) (١)

---

(١) انظر الفقرة ٥ أدناه .

السيد دودو ثيام (السنغال)

السيد ايمانيويل كوجوى دادزى (غانا)

السيد ليوناردو دياز ـ فونثالز (فنزويلا)

السيد بول روبنتر (فرنسا)

السيد فيليم ريفاغن (هولندا)

السيد سومبونغ سوتشاريتكول (تايلند)

السيد ميلان شاهوفيتش (يوغوسلافيا)

السيد عبد الحكيم طبيبي (افغانستان)

السيد بطرس بطرس غالي (مصر)

السير فرانسيس فالات (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية)

السيد لوريل ب. فرانسيس (جامايكا)

السيد ستيفان فيروستا (النمسا)

السيد خورخي كاستانييدا (المكسيك)

السيد خوان خوسيه كاليه اى كاليه (بيرو)

السيد ر. ك. كوينتن ـ باكستر (نيوزيلندا)

السيد فرانك اكس. ج. سي. نجينغا (كينيا)

السيد س. ب. ياغوتا (الهند)

السيد الكساندر يانكوف (بلغاريا)

٤ ـ وفي ٦ أيار/مايو ١٩٨١، انتخبت اللجنة السيد جورج هـ. اولدريتش (الولايات المتحدة الأمريكية) لملء الشاغر الذى حدث بسبب استقالة السيد ستيفن م. شوبيل عند انتخابه قاضيا في محكمة العدل الدولية.

٥ ـ وفي الجلسة ١٦٨٨، المعقودة في ١٠ تموز/يوليه ١٩٨١، ذكر الرئيس انه تسلم رسالة موجهة اليه من السيد سنجين تسوروكا قدم فيها استقالته من عضوية اللجنة. وأعلن الرئيس انه خلال اجتماع خاص أحاطت اللجنة علما بكتاب استقالة السيد تسوروكا وان رسالة قد وجهت الى السيد تسوروكا تعلمه بذلك. وفضلا عن ذلك، أعلن الرئيس انه بناء على طلب السيد تسوروكا، وجهت رسالة الى الأمين العام أحيلت بموجبها نسخة من كتاب الاستقالة.

باء ـ أعضاء مكتب اللجنة

٦ ـ وفي الجلسة ١٦٤٣ والجلسة ١٦٨٨ ، المعقودتين في ٤ ايار/مايو و ١٠ تموز/يوليه ١٩٨١ انتخبت اللجنة أعضاء مكتبها التالية اسماؤهم :

الرئيس : السيد دودو ثيام

النائب الاول للرئيس : السيد روبرت ك . كوينتن ـ باكستر

النائب الثاني للرئيس : السيد ميلان شاهوفيتش

رئيس لجنة الصياغة : السيد سنجين تسوروكا

وفيما بعد ، السيد ليوناردو دياز ـ فونشالز

المقرر : السيد لوريل ب . فرانسيس

٧ ـ وفي الدورة الحالية للجنة ، تألف مكتبها الموسع من أعضاء مكتب الدورة والرؤساء والمقررين الخاصين السابقين للجنة . وقد اضطلع برئاسة هيئة المكتب الموسع رئيس اللجنة في الدورة الحالية . وبناء على توصية المكتب الموسع ، شكلت اللجنة في جلستها ١٦٥٠ المعقودة في ١٩ ايار/مايو ١٩٨١ فريق تخطيط للدورة الحالية لينظر في المسائل المتصلة بتنظيم عمل اللجنة وبرنامجه وأساليبه ويقدم تقريرا عن ذلك الى المكتب الموسع . وعين المكتب الموسع السيد روبرت ك . كوينتن ـ باكستر رئيسا لفريق التخطيط ، الذى تألف على النحو التالي : السيد نيكولاى أ . وشاكوف ، والسيد جوليو باربوزا والسيد محمد بجاوى ، والسيد كريستوفر والتر بينتو ، والسيد فيليم ريفافن ، والسيد ميلان شاهوفيتش والسيد عبد الحكيم طبيبي ، والسير فرانسيس فالات ، والسيد لوريل ب. فرانسيس ، والسيد فرانك اكس ج . سي . نجينغا .

جيم ـ لجنة الصياغة

٨ ـ عينت اللجنة ، في جلستها ١٦٤٧ المعقودة في ٨ ايار/مايو لجنة صياغة مؤلفة من الاعضاء التاليه اسماؤهم : السيد نيكولاى اوشاكوف ، السيد جورج اتش اولدريتش ، السيد محمد بجاوى ، السيد ايمانويل كودجو دادزى ، السيد يوناردو دياز ـ فونشالز ، السيد بول رديتر ، السيد عبد الحكيم طبيبي ، السير فرانسيس فالات ، السيد فرانك اكس ج سي نجينغا ، السيد خوان خوسيه كاليه اى كاليه ، السيد س. ب. باغوتا ، السيد الكسندر يانكوف . وخلال الجلسة ١٦٤٧ ، انتخبت اللجنة السيد سنجين تسوروكا رئيسا للجنة الصياغة . وعند استقالته من اللجنة انتخبت اللجنة ، في الجلسة ١٦٨٨ السيد ليوناردو دياز ـ فونشالز رئيسا للجنة الصياغة . وقد اشترك السيد لوريل ب. فرانسيس في اعمال لجنة الصياغة بوصفه مقررا للجنة . وقد دعي اعضاء اللجنة من غير اعضاء لجنة الصياغة لحضور جلساتها ، وقد اشترك عدد منهم في اجتماعاتها .

دال ــ الامانة

٩ ــ قام السيد اريك سوى ، وكيل الامين العام والمستشار القانوني ، بتمثيل الامين العام في الدورة . وعمل السيد فالنتين أ . رومانوف ، مدير شعبة التدوين بادارة الشؤون القانونية ، أمينا للجنة ، وكان يمثل الامين العام في غياب المستشار القانوني . وعمل السيد ادواردو فلانسيا ــ اوسبينا ، وهو موظف قانوني متقدم ، نائبا لأمين اللجنة . وعمل السيد اندرونيكو أ . اديدى ، وهو موظف قانوني متقدم ، والسيدان لارى د . جونسون وفينيامور اسي وهما موظفان قانونيان ، كأمناء مساعدين للجنة .

هاء ــ جدول الأعمال

١٠ ــ أقرت اللجنة في جلستها ١٦٤٣ ، المعقودة في ٤ ايار/مايو ١٩٨١ ، جدول اعمال لدورتها الثالثة والثلاثين ، يتألف من البنود التالية :

١ ــ ملء الوظائف الشاغرة الطارئة في اللجنة (المادة ١١ من النظام الاساسي)

٢ ــ خلافة الدول في غير المعاهدات

٣ ــ مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر

٤ ــ مسؤولية الدول

٥ ــ المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لايحظرها القانون الدولي

٦ ــ قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية

٧ ــ الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها

٨ ــ مركز حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية التي لايرافقها حامل لها

٩ ــ العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)

١٠ ــ برنامج واساليب العمل

١١ ــ التعاون مع الهيئات الاخرى

١٢ ــ موعد ومكان انعقاد الدورة الرابعة والثلاثين

١٣ ــ مسائل اخرى .

١١ — ونظرت اللجنة في جميع البنود المدرجة في جدول اعمالها باستثناء البند ٦ ، " قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الاغراض غير الملاحية " والبند ٩ " العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع) " . وعقدت اللجنة خلال هذه الدورة ٥٥ جلسة علنية (الجلسات من ١٦٤٣ الى ١٦٩٧) ، وجلستان خاصتان (في ٦ ايار/مايو و ٧ تموز/يولية ١٩٨١) . وبالاضافة الى ذلك ، عقدت لجنة الصياغة ١٩ جلسة ، وعقد المكتب الموسع للجنة خمس جلسات ، وعقد فريق التخطيط جلستين .

١٢ — ونظرا للوقت المطلوب لانهاء القراءة الثانية لمشروع المواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة والمحفوظات والديون ، وبدء القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو اكثر ، لم تتمكن لجنة الصياغة من النظر في جميع مشروع المواد المتعلقة بالموضوع الاخير والتي احيلت اليها خلال الدورة الحالية ، وكذلك تلك المتعلقة بمواضيع اخرى في جدول الاعمال . غير انه ينبغي أن يكون مفهوما أن لجنة الصياغة ستظل تدرس هذه المواد وستنظر فيها خلال الدورة الرابعة والثلاثين للجنة ، مالم تقرر اللجنة غير ذلك خلال تلك الدورة . والمواد المعنية هي التالية : الفقرة الفرعية ١ (ح) من المادة ٢ والمواد ٢٧ الى ٤١ من مشروع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو اكثر ، والمواد ١ الى ٥ المتعلقة بالجزء الثاني من مشروع المواد المعنية بالعلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ، والمواد ٧ الى ١١ من مشروع المواد المتعلقة بالحصانات القضائية للدول وممتلكاتها ، والمواد ١ الى ٦ من مشروع المواد المتعلقة بمركز حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل لها .

الفصل الثاني

خلافة الدول في غير المعاهدات

ألف - مقدمة

١ - استعراض تاريخي لعمل اللجنة

١٣ - وفي دورتها الاولى ، المعقودة في سنة ١٩٤٩ ، ادرجت لجنة القانون الدولي موضوع " خلافة الدول والحكومات " ضمن الاربعة عشر موضوعا المختارة للتدوين ، ولكنها لم تعط اولوية لدراسة هذا الموضوع (٢). وفي دورتها الرابعة عشرة المعقودة سنة ١٩٦٢ ، قررت اللجنة ادراج هذا الموضوع في برنامج عملها ، نظرا الى ان الفقرة ٣ (أ) من قرار الجمعية العامة ١٦٨٦ (د-١٦) المؤرخ في ١٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦١ المعنون " الاعمال المقبلة في ميدان تدوين القانون الدولي وانمائه التدريجي " ، حملت توصية من الجمعية العامة الى لجنة القانون الدولي بأن تدرج في " قائمة أعمالها ذات الاولوية موضوع خلافة الدول والحكومات " (٣).

١٤ - وخلال الدورة الرابعة عشر ، في الجلسة ٦٣٧ ، المعقودة في ٧ ايار/مايو ١٩٦٢ ، شكلت اللجنة لجنة فرعية معنية بخلافة الدول والحكومات وطلبت منها تقديم اقتراحات عن نطاق الموضوع ، والنهج الواجب اتباعه لاعداد دراسة ووسيلة توفير الوثائق اللازمة . وقد تشكلت اللجنة الفرعية من الاعضاء العشرة التالية اسماؤهم : السيد لاخس (رئيسا) ، السيد بارتوش ، السيد بريجز ، السيد كاسترين ، السيد العريان ، السيد الياس ، السيد ليو ، السيد روزين ، السيد طبيبي ، والسيد تونكين (٤). وعقدت اللجنة الفرعية جلستين ، بتاريخ ١٦ ايار/مايو و ٢١ حزيران/يونية ١٩٦٢ (٥).

١٥ - وفي ضوء اقتراحات اللجنة الفرعية ، اتخذت اللجنة بعض القرارات الاجرائية في جلستيها ٦٦٨ و ٦٦٩ ، المعقودتين في ٢٦ و ٢٧ حزيران/يونية ١٩٦٢ . وقررت اللجنة ، في جملة أمور ،

---

(٢) حولية لجنة القانون الدولي لسنة ١٩٤٩ ، صفحة ٢٨١ ، الوثيقة A/925 ، الفقرة ١٦.

(٣) حولية سنة ١٩٦٢ ، المجلد الثاني ، الصفحة ١٩٠ ، الوثيقة A/5209 الفقرة ٦٠.

(٤) نفس المرجع الصفحة ١٨٩ الفقرة ٥٤ .

(٥) نفس المرجع ، الصفحات ١٨٩ الى ١٩٠ و ١٩١ ، الفقرات ٥٥ و ٧٠ الى ٧١ .

ان تجتمع اللجنة الفرعية في جنيف في كانون الثاني /يناير ١٩٦٣ لمواصلة عملها ، وأن تعد الامانة دراسات محددة (٦) ، وأن يتضمن جدول اعمال اللجنة للدورة الخامسة عشرة البند المعنون " تقرير اللجنة الفرعية عن خلافة الدول والحكومات " (٧) .

١٦ — وقد وجه الامين العام مذكرة تعميمية الى حكومات الدول الاعضاء ، بمقتضى الاحكام ذات الصلة من النظام الاساسي للجنة يدعوها فيها الى تزويده بنصاية معاهدات وقوانين ومراسيم وانظمة ومراسلات دبلوماسية ، الخ مما يتعلق باجراءات الخلافة المتعلقة بالدول التي نالت الاستقلال بعد الحرب العالمية الثانية (٨) .

١٧ — وفي القرار ١٧٦٥ (الدورة ١٧) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٦٢ ، اوصت الجمعية العامة اللجنة

" بأن تواصل أعمالها في موضوع خلافة الدول والحكومات ، واضعة في الاعتبار الآراء التي أبديت في الدورة السابعة عشرة للجمعية العامة وتقرير اللجنة الفرعية المعنية بخلافة الدول والحكومات ، مع ايلاء الاهتمام المناسب لاراء الدول التي نالت استقلالها منذ الحرب العالمية الثانية " .

١٨ — واجتمعت اللجنة الفرعية المعنية بخلافة الدول والحكومات في جنيف من ١٧ الى ٢٥ كانون الثاني /يناير ١٩٦٣ ، ومرة اخرى في ٦ حزيران /يونيه ١٩٦٣ ، في مستهل الدورة الخامسة عشرة للجنة القانون الدولي . وعند انتهاء عملها ، اعتمدت اللجنة الفرعية تقريرا لرئيسها ، أرفق بتقرير لجنة القانون الدولي عن اعمال دورتها الخامسة عشرة (٩) . ويتضمن تقرير اللجنة الفرعية استنتاجاتها بشأن نطاق موضوع خلافة الدول والحكومات وتوصياتها بشأن النهج الذى ينبغي ان تتبعه اللجنة في دراستها لهذا الموضوع . وفي حولية لجنة القانون الدولي لعام ١٩٦٣ ، شفع تقرير اللجنة الفرعية بتذييلين ، يستنسخان المحاضر الموجزة للجلسات التي عقدتها اللجنة الفرعية في كانون الثاني / يناير ١٩٦٣ و ٦ حزيران /يونيه من نفس السنة ، والمذكرات وورقات العمل المقدمة الى اللجنة الفرعية

---

(٦) نفس المرجع ، الصفحتان ١٩١ و ١٩٢ ، الفقرة ٧٢ .

(٧) نفس المرجع ، الصفحة ١٩٢ ، الفقرة ٧٤ .

(٨) نفس المرجع ، الصفحة ١٩٢ ، الفقرة ٧٣ .

(٩) حولية عام ١٩٦٣ ، المجلد الثاني ، صفحة ٢٦٠ ، الوثيقة A/5509 ، المرفق الثاني .

من السيد الياس ، والسيد طبيبي ، والسيد روزين ، والسيد كاستزين ، والسيد بارتوش ، والسيد لاخس (رئيس اللجنة الفرعية) (١٠) .

١٩ — وقد بحثت اللجنة ، خلال دورتها الخامسة عشرة (١٩٦٣) في الجلسة ٧٠٢ تقرير اللجنة الفرعية المعنية بخلافة الدول والحكومات ، بعد ان قدم التقرير رئيس اللجنة الفرعية ، الذى شرح استنتاجات اللجنة وتوصياتها . وقد اعتمدت اللجنة بالاجماع تقرير اللجنة الفرعية ووافقت بوجه عام على التوصيات الواردة فيه . وقد اقترحت اللجنة الفرعية أن تذكر اللجنة الحكومات بمذكرة الامين العام التعميمية (١١) . واوعزت اللجنة للامانة بالحصول على بيانات اضافية عن ممارسات الدول . وفي الوقت ذاته ، عينت اللجنة السيد لاخس مقررا خاصا لموضوع خلافة الدول والحكومات (١٢) .

٢٠ — وايدت اللجنة رأى اللجنة الفرعية في ان الاهداف ينبغي ان تكون الجمع " دراسة وتقييم للحالة الراهنة للقانون والعرف في مسألة خلافة الدول واعداد مشروع مواد لهذا الموضوع في ضوء التطورات الجديدة في القانون الدولي " . وشدد عدة اعضاء على انه ينبغي ، نظرا الى الظاهرة الجديدة المتمثلة في انهاء الاستعمار ، " ايلاء اهتمام خاص للمشاكل التي تهم الدول الجديدة " . ورأت اللجنة " ان الاولوية التي اعطيت لدراسة مسألة خلافة الدول لها مايبررها تماما " واعلنت انه لن ينظر ، في الوقت الحاضر ، في موضوع خلافة الحكومات " الا بالقدر اللازم لاكمال الدراسة عن خلافة الدول " ، وبالمثل رأت اللجنة انه " من الضروري ايجاد درجة من التنسيق بين المقررين الخاصين فيما يتعلق بقانون المعاهدات ، ومسؤولية الدول ، وخلافة الدول ، بهذا الترتيب " وايدت لجنة القانون الدولي ايضا رأى اللجنة الفرعية في ان الخلافة في المعاهدات ينبغي ان " ينظر فيها في سياق خلافة الدول وليس في سياق قانون المعاهدات " . وقد وافقت اللجنة على الخطوط العريضة ، وترتيب الاولويات للعناوين ، والتقسيم التفصيلي للمواضيع على الوجه الذى اوصت به اللجنة الفرعية ، على اساس الفهم بأن الهدف هو " وضع مبادئ توجيهية يتبعها المقرر الخاص " وبأن موافقة اللجنة " لا تخل بموقف كل عضو فيما يتعلق بجوهر المسائل المدرجة في البرنامج " . وقد رتب الموضوع تحت العناوين التالية : (أ) الخلافة في المعاهدات ؛ (ب) الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر غير المعاهدات ؛ (ج) الخلافة في العضوية في المنظمات الدولية .

٢١ — اوصت الجمعية العامة في قرارها ١٩٠٢ (د — ١٨) المؤرخ في ١٨ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٦٣ ، وقد لاحظت ان عمل تدوين موضوع خلافة الدول والحكومات يسير سيرا مرضيا ، بأن تواصل اللجنة عملها في الموضوع

---

(١٠) انظر حولية عام ١٩٦٣ ، المجلد الثاني ، الصفحتان ٢٦٢ و ٢٨٢ الوثيقة A/5509 ، المرفق الثاني ، التذييلان الأول ، والثاني .

(١١) انظر الفقرة ١٦ اعلاه .

(١٢) انظر حولية عام ١٩٦٣ ، المجلد الثاني ، الصفحات ٢٢٤ الى ٢٢٥ ، الوثيقة A/5509 ، الفقرات ٥٦ الى ٦١ .

" مراعيـــة الآراء التـــي تم الاعراب عنها في الدورة الثامنة عشرة للجمعية العامة ، وتقرير اللجنة الفرعية المعنية بخلافة الدول والحكومات ، والملاحظات التي قد تقدمها الحكومـات ، مع ايلاء الاهتمام المناسب لآراء الدول التي نالت استقلالها منذ الحرب العالمية الثانية ".

٢٢ — وفي الدورة السادسة عشـرة ، سنة ١٩٦٣ اعتمدت اللجنة برنامج عملها لسنة ١٩٦٥ وسنـة ١٩٦٦ ، وقررت ان تكرس دورتيها خلال هاتين السنتين لعمل التدوين الذى كان جاريا في ذلـك الوقت فيما يتعلق بقانون المعاهدات والبعثات الخاصة . اما موضوع خلافة الدول والحكومات فتقرر أن يعالج بمجرد الانتهاء من دراسة الموضوعين الآخرين والعلاقات بين الدول والمنظمات الحكوميـة الدولية (١٣) . ونتيجة لذلك ، لم تنظر اللجنة في موضوع خلافة الدول خلال دوراتها السادسـة عشرة (١٩٦٤) ، والسابعة عشرة (١٩٦٥—١٩٦٦) ، والثامنة عشرة (١٩٦٦) . وفي سنة ١٩٦٦ قررت اللجنة ان تدرج موضوع خلافة الدول والحكومات في جدول اعمالها المؤقت لدورتها التاسعة عشرة (١٩٦٧) (١٤) .

٢٣ — واحاطت الجمعية العامة علما مع الموافقة في قراريها ٢٠٤٥ (د — ٢٠) المؤرخ في ٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٥ و ٢١٦٧ (د — ٢١) المؤرخ في ٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٦ ، ببرنامج عمل اللجنة المشار اليه في التقارير عن دوراتها السادسة عشرة والسابعة عشرة والثامنة عشرة . وفـي القرار ٢٠٤٥ (د — ٢٠) اوصت الجمعية العامة بأن تواصل اللجنة " كلما كان ذلك ممكنا " عملهـا في موضوع خلافة الدول والحكومات " مراعية الآراء والاعتبارات المشار اليها في قرار الجمعية العامـة ١٩٠٢ (د — ١٨) . واوصى القرار ٢١٦٧ (د — ٢١) بدوره اللجنة بان تواصل ذلك العمـل " مراعية الآراء والاعتبارات المشار اليها في قرارى الجمعية العامة ١٧٦٥ (د — ١٧) و ١٩٠٢ (د — ١٨) " .

٢٤ — وفي الدورة التاسعة عشرة ، سنة ١٩٦٧ ، وضعت اللجنة ترتيبات جديدة للعمل المتعلـق بخلافة الدول والحكومات (١٥) . وفي سياق ذلك اخذت في اعتبارها الهيكل العام للموضوع الـوارد

---

(١٣) حولية عام ١٩٦٤ ، المجلد الثاني ، الصفحة ٢٢٦ ، الوثيقة A/5809 ، الفقرتـان ٣٦ و ٣٧ .

(١٤) حولية عام ١٩٦٦ ، المجلد الثاني ، صفحة ٢٧٨ ، الوثيقة A/6309/Rev.1 ، الجزء الثاني ، الفقرة ٧٤ .

(١٥) حولية عام ١٩٦٧ ، المجلد الثاني ، صفحة ٣٦٨ ، الوثيقة A/6709 ، الفقـرات ٣٨ الى ٤١ .

في التقرير الذى قدمته لجنتها الفرعية سنة ١٩٦٣ (١٦). كما اخذت في اعتبارها ان السيد لاخس، المقرر الخاص لهذا الموضوع ، لم يعد عضوا في اللجنة . وعملا باقتراح سبق ان قدمه السيد لاخس ، ومن اجل السير قدما بالدراسة بسرعة اكبر ، قررت اللجنة تقسيم موضوع خلافة الدول والحكومات بين اكثر من مقرر خاص . وعلى أساس تقسيم الموضوع الى ثلاثة عناوين على الوجه المقترح اصلا في تقرير اللجنة الفرعية ، الذى وافقت عليه اللجنة ، قررت اللجنة ان تعين مقررين خاصين لاثنين من هذه المواضيع . وقد عين السير همفرى والدوك ، المقرر الخاص السابق لموضوع قانون المعاهدات ، مقررا خاصا لموضوع " الخلافة فيما يتعلق بالمعاهدات " والسيد محمد بجاوى ، مقررا خاصا لموضوع الخلافة فيما يتعلق بالحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر غير المعاهدات " . وقررت اللجنة ان تضع جانبا في الوقت الحاضر ، العنوان الثالث في التقسيم الذى وضعته اللجنة الفرعية وهو " الخلافة فيما يتعلق بعضوية المنظمات الدولية " الذى اعتبرته متصلا بكل من الخلافة في المعاهدات والعلاقة بين الدول والمنظمات الحكومية الدولية . ولهذا لم تعيّن اللجنة مقررا خاصا لهذا العنوان .

---

(١٦) انظر الفقرة ٢٠ اعلاه

٢٥ - وفيما يتعلق بموضوع "الخلافة في المعاهدات"، لاحظت اللجنة أنها قد قررت فعلا في عام ١٩٦٣ ايلاء أولوية لهذا الجانب من الموضوع، وأن تدوينه أصبح أكثر الحاحا نتيجة لدعوة قرار الجمعية العامة ٢١٦٦ (د - ٢١) المؤرخ في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ الى عقد مؤتمر بشأن قانون المعاهدات في عامي ١٩٦٨ و ١٩٦٩. لذا قررت اللجنة أن تسرع قدر الامكان في أعمالها المتعلقة بهذا الجانب من الموضوع، اعتبارا من دورتها العشرين، في عام ١٩٦٨. ورأت اللجنة أن الناحية الثانية من الموضوع، أى "الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر اخرى غير المعاهدات"، تمثل مسألة مختلفة ومعقدة تتطلب شيئا من الدراسة التحضيرية. ورأت اللجنة في دورتها العشرين، المعقودة عام ١٩٦٨، أنه من المستصوب استكمال دراسة موضوع الخلافة في المعاهدات، اذا أمكن ذلك، في أثناء الجزء الباقي من فترة ولاية اللجنة بتشكيلها الذى كان قائما في ذلك الوقت (١٧).

٢٦ - ولقيت قرارات اللجنة المشار اليها في الفقرتين ٢٤ و ٢٥ أعلاه تأييدا عاما في اللجنة السادسة خلال الدورتين الثانية والعشرين والثالثة والعشرين للجمعية العامة. فقد أحاطت الجمعية علما مع الموافقة، في قرارها ٢٢٧٢ (د - ٢٢) المؤرخ في ١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٧، ببرنامج عمل لجنة القانون الدولي لسنة ١٩٦٨؛ وبعد أن كررت الأحكام الواردة في قرارها ٢١٦٧ (د - ٢١) أوصت بأن تواصل اللجنة أعمالها بشأن خلافة الدول والحكومات" مع مراعاة الآراء والاعتبارات المشار اليها في قرارى الجمعية العامة ١٧٦٥ (د - ١٧) و ١٩٠٢ (د - ١٨)". وفي الدورة الثالثة والعشرين للجمعية العامة، لوحظ مع الارتياح أن لجنة القانون الدولي قد بدأت بناء على توصية الجمعية العامة في النظر بصورة متعمقة في موضوع خلافة الدول والحكومات، وأنه قد تم فعلا احراز بعض التقدم في الدورة العشرين للجنة. ومرة اخرى أحاطت الجمعية العامة علما مع الموافقة، في قرارها ٢٤٠٠ (د - ٢٣) المؤرخ في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٨، ببرنامج العمل المزمع للجنة القانون الدولي وأوصت بأن تواصل اللجنة أعمالها بشأن خلافة الدول والحكومات" مع مراعاة الآراء والاعتبارات المشار اليها في قرارى الجمعية العامة ١٧٦٥ (د - ١٧) و ١٩٠٢ (د - ١٨)". وعقب ذلك تقدمت الجمعية بالتوصيات ذاتها في قرارها ٢٥٠١ (د-٢٤) المؤرخ في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩.

٢٧ - وفي عام ١٩٧٤ اعتمدت اللجنة، على أساس مشروع المواد المؤقت الذى أقرته من قبل وفي ضوء الملاحظات الواردة بشأنه من حكومات الدول الأعضاء، مجموعة مواد نهائية تتألف من ٣٩ مادة بشأن خلافة الدول في المعاهدات (١٨). وقررت الجمعية العامة في قرارها ٣٤٩٦ (د-٣٠)

---

(١٧) حولية عام ١٩٦٨، المجلد الثاني، الصفحتان ٢٢٣ و ٢٢٤، الوثيقة A/7209/Rev.1، الفقرات ١٠٠ و ١٠١ و ١٠٣ و ١٠٤. انظر ايضا الفقرتين ٢٦ و ٢٧ أدناه.

(١٨) حولية عام ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٧٤ ومابعدها، الوثيقة A/9610/Rev.1، الفصل الثاني، الفرع دال.

المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥ أن تعقد مؤتمرا للمفوضين في ١٩٧٧ للنظر في مشروع المواد المذكور و" افراغ نتائج عمله في اتفاقية دولية وأى صكوك اخرى يراها مناسبة " . وعملا بقرار الجمعية العامة ٣١/١٨ المؤرخ في ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦ ، عقد مؤتمر الامم المتحدة المعني بخلافة الدول في المعاهدات في فيينا في الفترة من ٤ نيسان/ابريل الى ٦ أيار/مايو ١٩٧٧ . واعتمد المؤتمر تقريرا يوصي الجمعية العامة بأن تقرر استئناف عقد المؤتمر في النصف الاول من عام ١٩٧٨ ، في شكل دورة ختامية تستغرق أربعة أسابيع (١٩) . ووافقت الجمعية العامة في قرارها ٣٢/٤٧ المؤرخ في ٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧ ، بعد أن نظرت في ذلك التقرير، على عقد الدورة المستأنفة للمؤتمر في فيينا لفترة ثلاثة أسابيع ، أو أربعة أسابيع اذا دعت الضرورة ، تبدأ في ٣١ تموز/يوليه ١٩٧٨ . وفي الدورة المستأنفة المعقودة في فيينا في الفترة من ٣١ تموز/يوليه الى ٢٣ آب/اغسطس ١٩٧٨ ، أنهى المؤتمر دراسة مشروع المواد ، وأقر في ٢٣ آب/اغسطس ١٩٧٨ نص اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات (٢٠) .

٢٨ - وعقب تعيين السيد بجاوى مقررا خاصا ، قدم الى اللجنة في دورتها العشرين المعقودة عام ١٩٦٨ أول تقرير له عن خلافة الدول في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر اخرى غير المعاهدات (٢١) وقد درس في هذا التقرير جملة أمور من بينها نطاق الموضوع الذى أوكل اليه ، وبالتالي العنوان المناسب للموضوع ، ومختلف الجوانب التي يمكن تقسيمه اليها . وعقب مناقشة ذلك التقرير اتخذت اللجنة في العام ذاته عدة قرارات ، يتعلق احداها بنطاق الموضوع وعنوانه ويتعلق آخر بالأولوية الواجب ايلاؤها الى جانب معين من خلافة الدول .

٢٩ - ورأت اللجنة ، في معرض تأييدها للتوصيات الواردة في التقرير الأول للمقرر الخاص ، أن معيار التمييز بين الموضوع الموكل اليه وموضوع الخلافة في المعاهدات ينبغي أن يكون " موضوع مسألة الخلافة " ، أى مضمون الخلافة لا شكلياتها . وقررت بناء على اقتراح المقرر الخاص أن

---

(١٩) الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بخلافة الدول في المعاهدات ، المجلد الثالث ، وثائق المؤتمر (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.79.V.10) الصفحة ١٤٠ ، الوثيقة A/CONF.80/15 ، الفقرة ٢٦ . انظر ايضا الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية والثلاثون ، الملحق رقم ٣٢ (A/32/32) ، الصفحة ٥٧ .

(٢٠) للاطلاع على نص الاتفاقية (المشار اليها آنفا بوصفها " اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ ") ، انظر الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بخلافة الدول في المعاهدات ، المجلد السادس وثائق المؤتمر (المرجع نفسه) ، ص ١٨٥ ومابعدها في النص الانكليزى ، وقد فتح باب التوقيع لجميع الدول حتى ٣١ آب/اغسطس ١٩٧٩ بمقر الامم المتحدة في نيويورك . على أن الاتفاقية تتطلب التصديق ولا يزال الباب مفتوحا أمام أية دولة للانضمام اليها .

(٢١) حولية عام ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، ص ٩٤ ، الوثيقة A/CN.4/204 .

تحذف من عنوان الموضوع أية اشارة الى المصادر ، لتفادى أى غموض بشأن تحديد هذا الموضوع . ونتيجة لذلك غيرت اللجنة عنوان الموضوع ، حيث استعاضت عن العنوان الأصلي ، وهو " الخلافة في الحقوق والواجبات الناجمة عن مصادر اخرى غير المعاهدات " ، بالعنوان التالي : " الخلافة في غير المعاهدات " (٢٢) .

٣٠ — أكدت الجمعية العامة قرار اللجنة ذلك ، في الفقره ٤ (ب) من قرارها ٢٦٣٤ (د — ٢٥) المؤرخ ١٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٠ ، التي أوصت بأن تواصل اللجنة أعمالها كيما تحقق " تقدما في بحث موضوع الخلافة في غير المعاهدات " . وان عدم ورود أى اشارة الى " خلافة الحكومة " في تلك التوصية من جانب الجمعية العامة يعكس قرار اللجنة الذى اتخذته في دورتها العشرين بأن تعطي الأولوية لخلافة الدول وألا تنظر في خلافة الحكومات الآن " الا الى الحد اللازم لاستكمال الدراسة الجارية عن خلافة الدول " (٢٣) .

٣١ — وقد استعرض أول تقرير للمقرر الخاص ، كما ذكر أعلاه (٢٤) ، مختلف جوانب موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات . ويلاحظ تقرير اللجنة عن أعمال دورتها العشرين أنه حدث خلال المناقشة أن ،

" أشار بعض أعضاء اللجنة الى بعض جوانب معينة للموضوع (الأموال العامة ؛ الديون العامة ؛ النظام القانوني للدولة السلف ؛ المشاكل الاقليمية ؛ وضع السكان ؛ الحقوق المكتسبة) وقدموا بشأنها تعليقات أولية " .

ويضيف التقرير أنه ، بالنظر الى اتساع الموضوع وتعقيده ،

" حبّذ أعضاء اللجنة اعطاء الأولوية في الدراسة الفورية لواحد أو اثنين من تلك الجوانب ، على أساس أن هذا لا يعني بأية حال أنه لن تتم في وقت لاحق دراسة جميع المسائل الاخرى الواردة تحت العنوان ذاته " (٢٥) .

كما لاحظت اللجنة في تقريرها أن الرأى السائد بين أعضاء اللجنة هو ضرورة البدء بالنظر في الجوانب الاقتصادية لمسألة الخلافة . وجاء في التقرير ما يلي :

---

(٢٢) المرجع نفسه ، ص ٢١٦ الوثيقة A/7209/Rev.1 الفقرة ٤٦ . انظر ايضا الفقرة ٢٥ أعلاه والفقرتين ٦٥ و ٦٦ أدناه .

(٢٣) حولية عام ١٩٦٣ ، المجلد الثاني ، الصفحة ٢٢٤ ، الوثيقة A/5509 ، الفقرة ٥٧ .

(٢٤) الفقرة ٢٨ .

(٢٥) حولية عام ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الصفحتان ٢٢٠ و ٢٢١ الوثيقة A/7209/Rev.1 ، الفقرتان ٧٣ و ٧٨ .

" في البداية ، اقترح النظر أولا في مشاكل الأموال العامة والديون العامة . ولكن نظرا لأن هذا الجانب بدا محدودا للغاية فقد اقترح أن تضم اليه مسألة الموارد الطبيعية كيما يتسنى بحث مشاكل الخلافة فيما يتعلق بمختلف الموارد (المصالح والحقوق) الاقتصادية بما في ذلك ما يتصل بها من مسائل حقوق الامتيازات والعقود الحكومية (الحقوق المكتسبة) . ولذلك قررت اللجنة عنونة هذا الجانب من الموضوع " خلافة الدول في الشؤون الاقتصادية والمالية " ، وكلفت المقرر الخاص باعداد تقرير عنه للدورة التالية (الحادية والعشرين) "(٢٦).

٣٢ — وكان التقرير الثاني الذى أعده المقرر الخاص (٢٧) وقدم الى اللجنة في دورتها الحادية والعشرين (١٩٦٩) معنونا " الحقوق الاقتصادية والمالية المكتسبة وخلافة الدول" . وقد ورد في تقرير اللجنة عن أعمال تلك الدورة ملاحظة مفادها أن معظم الأعضاء كانوا يرون ، خلال مناقشة الموضوع ، أن موضوع الحقوق المكتسبة مثير للجدل الشديد وأن دراسته في مرحلة سابقة لأوانها لا يمكن الا أن تؤخر أعمال اللجنة بشأن الموضوع ككل ، ومن ثم فقد رأوا " ضرورة الأخذ بأسلوب تجريبي للتدوين في مجال الخلافة في الأمور الاقتصادية والمالية ، وأنه من المفضل البدء بدراسة للأحوال العامة والديون العامة " (٢٨) . وأورد التقرير ملاحظة مفادها أن اللجنة " قد طلبت الى المقرر الخاص أن يعد تقريرا آخر يتضمن مشروع مواد بشأن خلافة الدول في الشؤون الاقتصادية والمالية " . كما جاء في التقرير أن " اللجنة أحاطت علما باعتزام المقرر الخاص تكريس تقريره التالي للأموال العامة والديون العامة " (٢٩) .

٣٣ — وفيما بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٧٢ ، قدم المقرر الخاص الى اللجنة ، في دوراتها الثانية والعشرين الى الرابعة والعشرين ثلاثة تقارير هي : تقريره الثالث (٣٠) في عام ١٩٧٠ ، وتقريره الرابع (٣١) في عام ١٩٧١ ، وتقريره الخامس (٣٢) في عام ١٩٧٢ . وتناول كل من هذه التقارير مسألة خلافة الدول في الأموال العامة وتضمن مشروع مواد بشأن هذا الموضوع . ونظرا لانشغال اللجنة بمهام أخرى ، لم تتمكن من النظر في أى من هذه التقارير في أثناء أى من دوراتها الثانية والعشرين (١٩٧٠) أو الثالثة والعشرين (١٩٧١) أو الرابعة والعشرين (١٩٧٢) .

---

(٢٦) المرجع نفسه ، الصفحة ٢٢١ من الفقرة ٧٩ .

(٢٧) حولية ١٩٦٩ ، المجلد الثاني ، ص ٦٩ من النص الانكليزى ، الوثيقة A/CN.4/216/Rev.1 .

(٢٨) المرجع نفسه ، ص ٢٢٨ الوثيقة A/7610/Rev.1 ، الفقرة ٦١ .

(٢٩) المرجع نفسه ، الصفحتان ٢٢٨ و ٢٢٩ من الفقرة ٦٢ .

(٣٠) حولية عام ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، الصفحة ١٣١ ، الوثيقة A/CN.4/226 .

(٣١) حولية عام ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ١٥٧ الوثيقة A/CN.4/247 و Add.1 .

(٣٢) حولية عام ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، ص ٦١ الوثيقة A/CN.4/259 .

الا أنها أدرجت في تقريرها عن أعمال دورتها الثالثة والعشرين (٣٣) ملخصا للتقريرين الثالث والرابع وأوردت في تقريرها عن أعمال دورتها الرابعة والعشرين (٣٤) الخطوط العريضة للتقرير الخامس .

٣٤ — وخلال دورات الجمعية العامة الخامسة والعشرين (١٩٧٠) والسادسة والعشرين (١٩٧١) والسابعة والعشرين (١٩٧٢) ، أعرب العديد من الممثلين في أثناء نظر اللجنة السادسة في تقرير اللجنة عن رغبتهم في تحقيق تقدم في الدراسة المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات(٣٥). وفي ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٠ اعتمدت الجمعية العامة القرار ٢٦٣٤ (د — ٢٥) ، الذي توصي في فقرته ٤ (ب) بأن " تواصل اللجنة أعمالها كيما تحقق تقدما في بحث موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات " . وفي ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١ أوصت الجمعية العامة مرة أخرى ، في الفقرة ٤ (أ) من الجزء الأول من قرارها ٢٧٨٠ (د — ٢٦) ، بأن تحقق اللجنة تقدما في بحث الموضوع . وأخيرا ، في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٢ أوصت الجمعية العامة ، في الفقرة ٣ (ج) من الجزء الأول من قرارها ٢٩٢٦ (د — ٢٧) بأن " تواصل اللجنة أعمالها في موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات ، مع مراعاة الآراء والاعتبارات المشار اليها في قرارات الجمعية العامة المتصلة بالموضوع " .

٣٥ — وفي عام ١٩٧٣ قدم المقرر الخاص ، في الدورة الخامسة والعشرين للجنة تقرير سادسا(٣٦) يتعلق ، مثل تقاريره الثلاثة السابقة ، بخلافة الدول في الأموال العامة . وقد تضمن التقرير تنقيحا

---

(٣٣) حولية عام ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ٣٤١ وما بعدها ، الوثيقة A/8410/Rev.1 ، الفقرات ٧٧ الى ٩٨ .

(٣٤) حولية عام ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، ص ٣٢٣ ، الوثيقة A/8710/Rev.1 الفقرة ٧١ .

(٣٥) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والعشرين ، المرفقات ، البند ٨٤ من جدول الأعمال ، الوثيقة A/8147 ، الفقرة ٧٢ ؛ والمرجع نفسه الدورة السادسة والعشرون ، المرفقات ، البند ٨٨ من جدول الأعمال ، الوثيقة A/8537 ، الفقرة ١٣٥ ، والمرجع نفسه ، الدورة السابعة والعشرون ، المرفقات ، البند ٨٥ من جدول الأعمال ، الوثيقة A/8892 ، الفقرة ١٩٤ .

(٣٦) حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، ص ٣ وما بعدها الوثيقة A/CN.4/267 .

واستكمالا لمشروع المواد المقدم من قبل ، في ضوء جملة امور من بينها المشروع المؤقت المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات والذى اعتمدته اللجنة سنة ١٩٧٢ (٣٧) . ويتضمن التقرير المذكور مجموعة من مشاريع المواد المتصلة بالأموال العامة بصفة عامة ، وقسمت المواد الاموال العامة الى الفئات الثلاث التالية : مال الدول ؛ ومال السلطات الاقليمية التي ليست من مال الدول أو المؤسسات العامة أو الهيئات العامة ، ومال الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

٣٦ - ونظرت اللجنة في التقرير السادس للمقرر الخاص في دورتها الخامسة والعشرين عام ١٩٧٣ . ونظرا لتعقيد الموضوع ، قررت اللجنة بعد مناقشة وافية وبناء على اقتراح المقرر الخاص أن تقصر دراستها في الوقت الحالي على فئة واحدة فقط من فئات المال العام الثلاث التي تناولها المقرر الخاص ، وهي فئة مال الدولة (٣٨) . وفي السنة ذاتها اعتمدت اللجنة بعد القراءة الاولى مشروع المواد الثمانية الاولى (٣٩) .

٣٧ - وأوصت الجمعية العامة ، في الفقرة ٣ (د) من قرارها ٣٠٧١ (د - ٢٨) المؤرخ في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٣ ، بأن تمضي اللجنة " في اعداد مشروع مواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات ، مع مراعاة الآراء والاعتبارات المشار اليها في قرارات الجمعية العامة المتصلة بالموضوع " .

٣٨ - وفي عام ١٩٧٤ قدم المقرر الخاص ، في الدورة السادسة والعشرين تقريرا سابعا تناول فقط موضوع خلافة الدول في مال الدولة (٤٠) . وتضمن التقرير مشروعا لاثنتين وعشرين مادة مع التعليقات عليها . ويشكل ذلك المشروع استكمالا لمشروع المواد الثمانية المعتمد سنة ١٩٧٣ . ولم تتمكن اللجنة من دراسة ذلك التقرير في دورتها السادسة والعشرين لأنه تعين عليها بموجب الفقرة ٣ (أ) و (ب) من قرار الجمعية العامة ٣٠٧١ (د - ٢٨) أن تكرس الجزء الأكبر من

---

(٣٧) حولية عام ١٩٧٢ المجلد الثاني ، ص ٢٣٠ وما بعدها ، الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفرع جيم .

(٣٨) حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، ص ٢٠٢ الوثيقة A/9010/Rev.1 الفقرة ٨٧ .

(٣٩) للاطلاع على نص المواد من ١ الى ٨ والتعليقات عليها التي اعتمدتها اللجنة في دورتها الخامسة والعشرين (انظر حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الصفحة ٢٠٢ وما بعدها الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفصل الثالث الفرع باء .

(٤٠) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ٩١ ، الوثيقة A/CN.4/282 .

الدورة للقراءة الثانية لمشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات ولاعداد مشروع مجموعة أولى من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول (٤١) .

٣٩ — وفي السنة ذاتها أوصت الجمعية العامة ، في الفقرة ٤ (ب) من الفرع الاول من قرارها ٣٣١٥ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤ ، بأن تمضي اللجنة "على سبيل الأولوية ، في اعداد مشروع مواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات" . وفيما بعد أصدرت الجمعية العامة التوصية ذاتها ، في الفقرة ٤ (ج) من القرار ٣٤٩٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٥ ، والفقرة ٤ (ج) '١' من القرار ٣١/٩٧ المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٦ ، والفقرة ٤ (ج) '١' من القرار ٣٢/١٥١ المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧ . وأضافت الجمعية العامة في هذا القرار الأخير أنه ينبغي للجنة أن تمضي في ذلك "سعيا الى انجاز القراءة الاولى لمجموعة المواد المتعلقة بمال الدولة وديون الدولة" .

٤٠ — ونظرت اللجنة في دورتها السابعة والعشرين المعقودة سنة ١٩٧٥ في مشروع المواد من ٩ الى ١٥ وخاء وذال وضاد الواردة في التقرير السابع للمقرر الخاص ، وأحالت المشروع الى لجنة الصياغة ، باستثناء المادة ١٠ المتصلة بالحقوق المتعلقة بسلطة منح الامتيازات (٤٢) ، التي تحفظت بشأنها . وبعد أن بحثت لجنة الصياغة الأحكام المحالة اليها (باستثناء المواد

---

(٤١) المرجع نفسه ، ص ٣٠٤ ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفقرة ١٦٠ .

(٤٢) فيما يلي نص مشروع المادة ١٠ :

"المادة ١٠

"الحقوق الناجمة عن سلطة منح الامتيازات

"١ — لأغراض هذه المادة ، يقصد بكلمة "منح امتياز" العمل الذى تعهد به الدولة ، في الاقليم الواقع ضمن ولايتها القومية ، الى مؤسسة خاصة ، أو الى شخص من أشخاص القانون الخاص أو الى دولة اخرى ، بادارة مرفق عام أو استغلال مورد طبيعي .

"٢ — تحل الدولة الخلف محل الدولة السلف ، بغض النظر عن نوع خلافة الدول ، في حقوق ملكيتها لجميع الأموال العامة موضوع الامتياز الممنوح في الاقليم الذى يتناوله تغير السيادة .

"٣ — ان وجود اتفاقات أيلولة تقرر مصير الامتيازات لا يؤثر في ما للدولة من حق اليد العليا على الأموال العامة والموارد الطبيعية في اقليمها" .

١٢ الى ١٥ التي لم تستطع بحثها لضيق الوقت) ، قدمت الى اللجنة نصوصا للمادتين ٩ و ١١ ، وقدمت استنادا الى المواد خاء وذال وضاد نصوصا للمادة خاء وللفقرة الفرعية (هـ) من المادة ٣ . واقرت لجنة القانون الدولي في القراءة الاولى جميع النصوص التي قدمتها اليها لجنة الصياغة رهنا بادخال بضع تعديلات عليها (٤٣) .

٤١ — وفي الدورة الثامنة والعشرين التي عقدتها اللجنة سنة ١٩٧٦ ، قدم المقرر الخاص تقريرا ثامنا (٤٤) . تناول خلافة الدول في مال الدولة وتضمن مشروع ست مواد اضافية (المواد ١٢ الى ١٧) مع تعليقات عليها . وفي تلك الدورة ، نظرت اللجنة في التقرير الثامن وأقرت في القراءة الأولى نصوص الفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ والمواد ١٢ الى ١٦ (٤٥) .

٤٢ — وفي الدورة الثامنة والعشرين أيضا ، أعرب بعض الأعضاء عند نظر اللجنة في التقرير الثامن للمقرر الخاص عن أملهم في أن يستكمل المقرر مشروع المواد المتعلقة بمال الدولة الذى وضعه والتي صيغت مواده بتعابير عامة ، بعض المواد التي تتصل على وجه التحديد بمحفوظات الدولة . وأعربت اللجنة عن هذا الأمل ، عندما أعلنت في تقريرها الصادر عام ١٩٧٦ انه " يجوز للمقرر الخاص... أن يقدم تقريرا يتضمن دراسة خاصة بشأن المحفوظات كيما يتسنى للجنة أن تنهي أعمالها بشأن الخلافة في مال الدولة " (٤٦) .

---

(٤٣) للاطلاع على نصوص الفقرة الفرعية (هـ) من المادة ٣ والمواد ٩ و ١١ وخاء ، والتعليقات عليها ، كما اعتمدتها لجنة القانون الدولي في دورتها السابعة والعشرين ، انظر: حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، ص ١١٠ ومابعدها ، الوثيقة A/10010/Rev.1 ، الفصل الثالث ، الفرع باء ، ٢ . وقد حذفت المادتان ٩ و ١١ ، بصيغتهما المعتمدة في الدورة السابعة والعشرين خلال الاستعراض الذى اجرى في الدورة الحادية والثلاثين بغرض استكمال القراءة الاولى للمشروع (انظر الفقرة ٥٣ أدناه) .

(٤٤) حولية عام ١٩٧٦ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، ص ٥٥ ، الوثيقة A/CN.4/292 .

(٤٥) للاطلاع على نصوص الفقرة الفرعية (و) من المادة ٣ والمواد ١٢ الى ١٦ والتعليقات عليها ، بصيغتها التي أقرتها اللجنة في دورتها الثامنة والعشرين ، انظر حولية عام ١٩٧٦ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، ص ١٢٧ وما بعدها ، الوثيقة A/31/10 الفصل الرابع ، الفرع باء — ٢ .

(٤٦) حولية عام ١٩٧٦ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، ص ١٢٦ من الوثيقة A/31/10 ، الفقرة ١٠٣ . وجدير بالملاحظة أن مجموعة مختلفة من المسائل المتصلة بخلافة الدول في المحفوظات قد عولجت في بعض التقارير الاولى للمقرر الخاص ولاسيما التقرير الثالث

(يتبع)

٤٣ — وفي الدورة التاسعة والعشرين للجنة عام ١٩٧٧ ، قدم المقرر الخاص تقريرا تاسعا (٤٧) يتناول خلافة الدول في ديون الدولة ويتضمن مشروعا لعشرين مادة مع التعليقات عليها . وفي الدورة ذاتها ، نظرت اللجنة في مشروع هذه المواد ، باستثناء مادة واحدة (المادة ' ثاء') ، مشفوعة بمشروع مادتين جديدتين قدمه المقرر الخاص في أثناء الدورة ، واعتمدت في القراءة الاولى نصوص المواد ١٧ الى ٢٢ (٤٨) .

٤٤ — وفي الدورة الثلاثين للجنة عام ١٩٧٨ ، قدم المقرر الخاص تقريرا عاشرا (٤٩) ، واصل فيه دراسته لمسألة خلافة الدول في ديون الدولة واقترح مادتين اضافيتين تتعلقان ، على التوالي ، بانتقال ديون الدولة في حالة انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة (المادة ٢٤) وأيلولة ديون الدولة في حالة انحلال الدولة (المادة ٢٥) .

٤٥ — ونظرت اللجنة في المادتين ٢٤ و ٢٥ ، وفي المادة 'ثاء' الواردة في التقرير التاسع للمقرر الخاص ، واعتمدت نصوص المواد ٢٣ (٥٠) (على أساس المادة ' ثاء') و ٢٤ و ٢٥ .

(تابع الحاشية رقم ٤٦)
(حولية عام ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، ص ١٣٢ ، الوثيقة A/CN.4/226) ، والتقرير الرابع (حولية عام ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، ص ١٥٧ ، الوثيقة A/CN.4/247 و Add.1) ، والتقرير السادس (حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، ص ٣ ، الوثيقة A/CN.4/267) والتقرير السابع (حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، ص ٩١ الوثيقة A/CN.4/282) .

(٤٧) حولية عام ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، ص ٤٥ ، الوثيقة A/CN.4/301 و Add.1 .

(٤٨) للاطلاع على نصوص المواد ١٧ الى ٢٢ والتعليقات عليها ، بصيغتها التي اعتمدتها اللجنة في دورتها التاسعة والعشرين ، انظر حولية عام ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، ص ٥٩ ، الوثيقة A/32/10 ، الفصل الثالث ، الفرع باء — ٢ .

(٤٩) حولية عام ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، ص ٢٢٩ من النص الانكليزي ، الوثيقة A/CN.4/313 .

(٥٠) عقب اقرار المادة ٢٣ ، قدم أحد أعضاء اللجنة مذكرة بشأن موضوع الفقرة ٢ من تلك المادة (المرجع نفسه ، الوثيقة A/CN.4/L.282 و Corr.1) .

وقد أكملت هذه المواد الثلاث القسم ٢ (أحكام خاصة بكل نوع من أنواع خلافة الدول) من الباب الثاني من المشروع (الخلافة في ديون الدولة) (٥١) .

٤٦ — وأشارت اللجنة في تقريرها مرة اخرى الى مسألة محفوظات الدولة ، حيث قالت : " لعله سيكون في وسع اللجنة أن تنظر في دورتها الحادية والثلاثين في ... الأحكام المتعلقة بالسجلات المحفوظة ، والتي يتوقع أن يقدم المقرر الخاص تقريرا بشأنها " (٥٢) .

٤٧ — وفي الدورة الثلاثين أيضا ، تلقت اللجنة مجلدا من مجلدات " المجموعة التشريعية للامم المتحدة " ، عنوانه " مواد عن خلافة الدول في غير المعاهدات " (٥٣) ، يتضمن نخبة من المواد المتصلة بممارسة الدول والمنظمات الدولية فيما يتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات . ويتضمن هذا المنشور ، الذى قامت بجمعه شعبة التدوين في ادارة الشؤون القانونية بالامم المتحدة بناء على طلب اللجنة (٥٤) ، مواد قدمتها حكومات الدول الأعضاء والمنظمات الدولية ، ومواد جمعت من خلال أعمال البحث التي أجرتها الشعبة .

٤٨ — وقد أوصت الجمعية العامة ، في الفقرة ٤ (ب) من الجزء الأول من قرارها ٣٣/١٣٩ ، المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٨ ، بأن تواصل اللجنة " أعمالها بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات كيما تنجز ، في دورتها الحادية والثلاثين ، القراءة الاولى لمشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في مال الدولة وديون الدولة " .

٤٩ — وفي الدورة الحادية والثلاثين ، قدم المقرر الخاص تقريره الحادى عشر ، وهو يتعلق بالخلافة في محفوظات الدولة ويتضمن النصوص الخاصة بست مواد اضافية (المواد 'ألف' و 'باء' و 'جيم' و 'دال' و 'هاء' و 'واو') (٥٥) .

---

(٥١) للاطلاع على نصوص المواد ٢٣ الى ٢٥ والتعليقات عليها ، بصيغتها التي اعتمدتها اللجنة في دورتها الثلاثين ، انظر حولية عام ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، ص ١١٣ وما بعدها ، الوثيقة A/33/10 ، الفصل الرابع ، الفرع باء — ٢ .

(٥٢) حولية عام ١٩٧٨ المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، ص ١١٠ ، الوثيقة A/33/10 ، الفقرة ١٢٢ .

(٥٣) منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E/F.77.V.9 .

(٥٤) انظر حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ص ٢٠٢ ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفقرة ٩٠ .

(٥٥) سترد في حولية ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الوثيقة A/CN.4/322 و Add.1 و Corr.1 و 2 .

٥٠ - ونظرت اللجنة في المادتين ٢ ألف ٢ و ٢ جيم ٢ وأقرت نصي المادتين ٢ ألف ٢ و ٢ باء ٢ (بعد أن غيرت تسمية المادة ٢ جيم ٢ الى المادة ٢ باء ٢) وقررت تذييلهما بالمشروع مشفوعتين بالتعليقات المتصلة بهما ، وكان من المفهوم أن هدف اللجنة من ذلك هو أن تتقرر مسألة الوضع النهائي للمادتين في ضوء التعليقات التي ترد من الحكومات .

٥١ - وفي الدورة الحادية والثلاثين أيضا ، قررت اللجنة في ضوء توصية الجمعية العامة المشار اليها أعلاه (٥٦) ، أن تستعرض لجنة الصياغة المواد الخمس والعشرين الاولى من المشروع . وكانت تلك المواد قد أقرت على أساس أن المضمون النهائي لأحكامها يتوقف الى حد كبير على ما تنتهي اليه اللجنة من نتائج في أعمالها المقبلة . واستنادا الى هذا الفهم ، كانت اللجنة قد قررت في دوراتها الخامسة والعشرين والسابعة والعشرين الى الثلاثين " أن تعيد النظر ، خلال القراءة الاولى للمشروع ، في نصوص المواد المعتمدة . . . بقصد ادخال أية تعديلات قد تجدها ضرورية " (٥٧) .

٥٢ - واستعرضت لجنة الصياغة المواد الخمس والعشرين المعتمدة بصفة مؤقتة من قبل لجنة القانون الدولي في دوراتها الخامسة والعشرين والسابعة والعشرين الى الثلاثين ، وقدمت الى لجنة القانون الدولي نصوصا للمواد ١ الى ٢٣ وأوصت بحذف المادتين ٩ و ١١ المعتمدتين بصفة مؤقتة في الدورة السابعة والعشرين (٥٨) واعتمدت لجنة القانون الدولي في القراءة الاولى النصوص التي أوصت بها لجنة الصياغة للمواد ١ الى ٢٣ وأيدت بذلك توصيات لجنة الصياغة بشأن بعض المسائل المعلقة المتصلة بالنصوص أو أجزاء النصوص التي وردت من قبل بين أقواس معقوفة في المواد السابقة ٢ خاء ٢ و ١٤ و ١٨ و ٢٠ ، كما هو مشروع أدناه في التعليقات بالمواد المقابلة وهي ١٢ و ١٥ و ٣١ و ٣٤ على التوالي (٥٩) .

٥٣ - وبناء على توصيات لجنة الصياغة ، قررت لجنة القانون الدولي أن المادة السابقة ٩ ، المعنونة " المبدأ العام لانتقال مال الدولة " ، قد أصبحت غير ضرورية لأن الجزء الوارد في

---

(٥٦) انظر الفقرة ٤٨ أعلاه .

(٥٧) حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، ص ٢٠٢ الوثيقة A/9010 ، الفقرة ٩١ . انظر ايضا : حولية عام ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، ص ١١٠ ، الوثيقة A/33/10 ، الفقرة ١٢٣ .

(٥٨) انظر الفقرة ٥٣ أدناه .

(٥٩) للاطلاع على التوصيات التي قدمتها لجنة الصياغة في هذا الصدد انظر A/CN.4/L.299/Rev.1 .

المشروع تحت عنوان " مال الدولة " قد عالج مسألة انتقال مال الدولة معالجة وافية ، فيما يتعلق بالمال المنقول والمال الثابت ، بالنسبة الى كل نوع من أنواع خلافة الدول . وعليه فقد أصبحت المادة ٩ غير كافية بصيغتها المعتمدة مؤقتا ، بل كان من الممكن أيضا أن تؤدى الى مشاكل خطيرة في التفسير في ضوء ما أخذت به اللجنة عقب اعتمادها المؤقت لتلك المادة من معالجة لمسألة انتقال مال الدولة ، وفقا لتصنيفات محددة . لذلك توصلت اللجنة الى أنه من غير المفيد محاولة اعادة صياغة المادة ٩ السابقة لكي تتناول جميع الحالات المحددة التي توقعها المشروع ، وأنه من المناسب حذفها . وبعد اتخاذ لجنة القانون الدولي لهذا القرار ، أيدت توصيات لجنة الصياغة الداعية الى عدم الابقاء على المادة ١١ السابقة ، المعنونة " انتقال الديون المستحقة للدولة " ، والتي وضعت بين قوسين معقوفين نظرا للتحفظات التي أعرب عنها الكثير من أعضاء لجنة القانون الدولي فيما يتعلق بالنص وبغية استرعاء الاهتمام الى التساؤلات التي طرحوها . وعلى نحو ما أشارت اليه اللجنة ذاتها في الفقرة (٣) من تعليقها على المادة ١١ ، فان الشاغل الرئيسي الذى دفعها الى ادراج هذه المادة في المشروع هو جعل الديون المستحقة لدولة السلف استثناء من قاعدة الحالة المادية ، المبينة في المادة ٩ (٦٠) .

٥٤ - وأكملت اللجنة في دورتها الحادية والثلاثين ، وفق ما أوصت به الجمعية العامة في القرار ٣٣/١٣٩ ، القراءة الاولى لمشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في مال الدولة وديون الدولة . ووفقا للمادتين ١٦ و ٢١ من النظام الاساسي للجنة القانون الدولي ، قررت اللجنة احالة المشروع المؤقت للمواد ، عن طريق الامين العام ، الى حكومات الدول الأعضاء لكي تبدى ملاحظاتها عليه .

٥٥ - وقد أوصت الجمعية العامة في الفقرة ٤ (أ) من قرارها ٣٤/١٤١ المؤرخ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٩ بأن تواصل اللجنة "عملها بشأن موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات بغية أن تستكمل في دورتها الثانية والثلاثين دراسة مسألة محفوظات الدولة ، وأن تستكمل في دورتها الثالثة والثلاثين القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات بكامله ، آخذة في الحسبان التعليقات الخطية المرسلة من الحكومات ، والآراء المبداة حول الموضوع في مناقشات الجمعية العامة " .

٥٦ - وفي الدورة الثانية والثلاثين للجنة عام ١٩٨٠ ، قدم المقرر الخاص تقريرا ثاني عشر (٦١) بشأن الخلافة في محفوظات الدولة . ويتضمن ذلك التقرير نصوص أربع مواد اضافية (المواد

---

(٦٠) حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، ص ١١٢ الوثيقة A/10010/Rev.1 ، الفصل الثالث ، الفرع باء - ٢ .

(٦١) سيرد في حولية عام ١٩٨٠ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، الوثيقة A/CN.4/333 .

' باء - ١ ' و ' دال ' و ' هاء ' و ' واو ') تتناول الخلافة في محفوظات الدولة في حالات خلافة الدول التي لا تشمل حالة انهاء الاستعمار ، وهي الحالة التي عولجت فعلا في المادة ' باء ' . وادخل التقرير بضع تغييرات واضافات على التقرير الحادى عشر الذى قدمه المقرر الخاص الى لجنة القانون الدولي في دورتها الحادية والثلاثين (٦٢) . وقد ظل التقرير الأخير ، الذى يتناول الخلافة في محفوظات الدولة ، الوثيقة الأساسية التي ترجع اليها لجنة القانون الدولي عند نظرها في المسألة ، نظرا الى أن اللجنة لم تكمل دراستها في تلك الدورة .

٥٧ - ونظرت اللجنة في مسألة محفوظات الدولة ، على أساس التقريرين الحادى عشر والثاني عشر المقدمين من المقرر الخاص ؛ واعتمدت المواد ' جيم ' و ' دال ' و ' هاء ' و ' واو ' . وباعتماد تلك المواد الاضافية الاربع ، انجزت اللجنة في دورتها الحادية والثلاثين القراءة الاولى لمجموعة مشاريع المواد المتعلقة بالخلافة في محفوظات الدولة .

٥٨ - وقررت اللجنة ، وفقا للمادتين ١٦ و ٢١ من نظامها الاساسي ، أن تحيل أيضا مشروع المواد ' جيم ' و ' دال ' و ' هاء ' و ' واو ' ، عن طريق الأمين العام ، الى حكومات الدول الاعضاء كيما تبدى ملاحظاتها عليها .

٥٩ - وأوصت الجمعية العامة ، في الفقرة ٤ (أ) من قرارها ٣٥/١٦٣ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ ، بأن تقوم اللجنة في دورتها الثالثة والثلاثين " آخذة في الحسبان التعليقات الخطية المقدمة من الحكومات والآراء المبداة في مناقشات الجمعية العامة " وحسبما أوصت الجمعية العامة في القرار ٣٤/١٤١ باستكمال " القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات الذى اعتمد في دورتيها الحادية والثلاثين والثانية والثلاثين " .

٦٠ - وعادت اللجنة في هذه الدورة الى دراسة مشروع المواد في ضوء تعليقات الحكومات (A/CN.4/338 و Add.1-4) (٦٣) . وكان أمامها التقرير الثالث عشر المقدم من المقرر الخاص (A/CN.4/345 و Add.1-3) الذى لخص التعليقات الكتابية للحكومات والتعليقات التي أدلت بها الوفود شفويا في الجمعية العامة ، وتضمن مقترحات بشأن تنقيح المواد ومقترحات بمواد ' زاى ' و ' حاء ' و ' طاء ' و ' ياء ' و ' كاف ' جديدة بشأن محفوظات الدولة ومادة ١٧ مكررة بشأن ديون الدولة .

---

(٦٢) سيرد في حولية عام ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الجزء الاول) ، الوثيقة A/CN.4/322 و Corr.1 و Add.1 and 2 .

(٦٣) أنظر المرفق الاول لهذا التقرير .

٦١ — نظرت اللجنة في التقرير الثالث عشر للمقرر الخاص في جلساتها ١٦٥٨ و ١٦٦٢ و ١٦٧١ و ١٦٧٢ و ١٦٧٥ ومن ١٦٨٨ الى ١٦٩٠ ، وأحالت جميع المواد الواردة فيه الى لجنة الصياغة. وفي جلستيها ١٦٩٢ و ١٦٩٤ نظرت في تقارير لجنة الصياغة المتضمنة مقترحات بشأن المواد المحالة اليها فضلا عن مقترحات لمواد جديدة (٣ مكرر ، ٣ ثالث ، ٣ رابع) في الجزء الاول والمادة لام في الجزء الثالث . وفي الجلسة ١٦٩٤ اعتمدت اللجنة النص النهائي بالاسبانية والانكليزية والفرنسية ، لمشاريع موادها بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، ككل . وتقدم اللجنة ، وفقا لنظامها الاساسي مشروع المواد ، طي هذا ، الى الجمعية العامة ، مشفوعة بتوصية (٦٤).

٢ — الصفات العامة لمشروع المواد

(أ) شكل المشروع

٦٢ — وضعت اللجنة دراستها لخلافة الدول في غير المعاهدات ، كما أوصت الجمعية العامة ، شكل مشروع لمجموعة من المواد . وقد أعد مشروع المواد على شكل ييسر اتخاذها أساسا لعقد اتفاقية اذا قررت الجمعية العامة ذلك . وفي أية حال كان من رأى اللجنة أن اعداد مشروع المواد هو المنهج الأنسب والأنجح لدراسة وتحديد أو تطوير قواعد القانون الدولي المتعلقة بخلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها .

٦٣ — وتكرارا لما قيل في مقدمة المشروع النهائي للجنة بشأن خلافة الدول في المعاهدات (٦٥) ، فان اللجنة تعتبر ان هناك اساسا قويا للتأكيد على أهمية وجود اتفاقية تدوينية كوثيقة لتوحيد الرأى القانوني فيما يتعلق بالقواعد المقبولة عموما للقانون الدولي بخصوص خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها . وكما ذكرت اللجنة عام ١٩٧٤ ، فان الدولة الجديدة ، وان تكن غير ملزمة رسميا بالاتفاقية ، ستجد في احكامها القواعد التي تستهدى بها في معالجة المسائل الناشئة عن خلافة الدول . ومع انه يمكن قول الشيء نفسه عن المدونة التقريرية أو النموذج التقريرى ، فان التجربة قد دلت على الاتفاقية بطبيعتها أرجح أن تعتبر موثوقة أكثر من الأشكال الأخرى ، وعلى ذلك تكون أكثر فعالية كدليل يستهدى به . وعلاوة على ذلك فان لمثل هذه الاتفاقية اثارا هامة في تحقيق اتفاق عام بشأن مضمون القانون الذى تدونه ، وبذلك فهي ترسخه باعتباره القانون العرفي المقبول بشأن المسألة . وان مدى صدق هذا في الواقع يعتمد ، بالطبع ، على القيمة الحقيقية للمواد المقترحة أى مدى عكسها للقانون الدولي العرفي أو توفيرها حلولا معقولة ومقبولة في مجالات الشك ، وعلى ما تعطيه الدول نتيجة لذلك من دعم للاتفاقية . وان تصبح أغلبية الدول اطرافا في الاتفاقية خلال

---

(٦٤) أنظر الفقرة ٨٦ أدناه .

(٦٥) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني ، (الجزء الأول) ، صفحة ١٦٢ ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفقرات ٦٢ — ٦٤ .

فترة معقولة من الزمن يكن ذلك دليلا على أن وضع اتفاقية كان جديرا بالجهد المبذول في سبيله . وعلى افتراض ان اتفاقية بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ستتلقى تأييدا واسعا . فان مساهمتها في تطوير القانون الدولي العرفي تبدو بالفعل سببا وجيها لاعتماد هذا الشكل . والى جانب ذلك ، فقد تم بالفعل اعتماد اتفاقية عن الجانب الأول لموضوع خلافة الدول ، وهي اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ بشأن خلافة الدول في المعاهدات . ويبدو ، والحال كذلك ، ان من المصيب اعتبار المواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها كمكمل لتلك الاتفاقية . ووفقا لذلك ،اذا لقيت هذه المواد تأييدا عاما في الجمعية العامة ، فان من المناسب اعطاءها نفس مركز اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ ، اى صياغتها على شكل اتفاقية . واذا وضع نص مقبول ، كما هو الحال في المادة ٤ ، على اشتراك الدولة الخلف في الاتفاقية اعتبارا من تاريخ الخلافة ، أصبح للاتفاقية ميزة تتمثل في تيسير وضع معاهدة تنظم للدولة الخلف الآثار المترتبة على خلافة الدول في مال الدولة السلف ومحفوظاتها وديونها .

٦٤ — واللجنة اذ تقدم النص النهائي لمشروع المواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، تؤكد من جديد الرأى الذى قبلته في بداية أعمالها بشأن الموضوع والذى أعربت عنه عندما قدمت مشروعها المؤقت لتنظر فيه الحكومات . وترد أدناه توصية مقابلة (٦٦) .

(ب) نطاق المشروع

٦٥ — وكما لوحظ أعلاه (٦٧) ، فان تعبير " غير المعاهدات " لم يظهر في عناوين المواضيع الثلاثة التي قسمت اليها مسألة خلافة الدول والحكومات عام ١٩٦٧ وهي (أ) الخلافة في المعاهدات ؛ (ب) الخلافة في الحقوق والواجبات الناتجة عن مصادر أخرى غير المعاهدات (ج) الخلافة في عضوية المنظمات الدولية . وفي عام ١٩٦٨ ، بين السيد بجاوى ، المقرر الخاص للموضوع الثاني ، في تقرير مقدم الى الدورة العشرين للجنة ، ان المقارنة بين عنوان الموضوع الثاني (الخلافة في الحقوق والواجبات الناتجة عن مصادر أخرى غير المعاهدات) وعنوان الموضوع الأول (الخلافة في المعاهدات) تظهر أن كلمة " معاهدة " قد نظر اليها في العنوانين من زاويتين مختلفتين . ففي الحالة الأولى تعتبر المعاهدة موضوعا لقانون الخلافة بينما تعتبر مصدرا للخلافة في الحالة الثانية . وأوضح المقرر الخاص أن الصيب في مثل هذا التقسيم للمسألة ، فضلا عن الافتقار الى الانسجام ، هو أنه يستبعد من الموضوع الثاني جميع المسائل التي هي موضوع للأحكام التعاهدية . ولاحظ أنه في حالات كثيرة يرافق خلافة الدول عقد معاهدة تنظم ، في جملة أمور ، جوانب معينة من الخلافة كانت مستبعده نتيجة لذلك من الموضوع الثاني ، كما هو معنون في عام ١٩٦٧ . وبما أن

---

(٦٦) أنظر الفقرة ٨٦ أدناه .

(٦٧) أنظر الفقرتين ٢٤ و ٢٩ أعلاه .

هذه الجوانب لا تدخل تحت الموضوع الأول أيضا ، فقد كانت اللجنة ، في حال الابقاء على هذا العنوان ، ستضطر الى أن تترك جانبا جزءا هاما من موضوع دراستها عن خلافة الدول (٦٨) .

٦٦ - ونتيجة لذلك ، اقترح المقرر الخاص بأن يؤخذ موضوع الخلافة كمعيار للموضوع الثاني وأن يعنون على الشكل التالي " الخلافة في غير المعاهدات " (٦٩) . وقد اعتمدت اللجنة هذا الاقتراح وذكرت في تقريرها عن أعمال دورتها العشرين ما يلي :

" وافق جميع أعضاء اللجنة الذين اشتركوا في المناقشة على أن المعيار للتمييز بين هذا الموضوع والموضوع الخاص بالخلافة في المعاهدات هو ' موضوع الخلافة ' أى مضمون الخلافة وليس شكلياتها . وبغية تفادى أى غموض ، فقد تقرر وفقا لاقتراح المقرر الخاص ، حذف كل اشارة لـ ' مصادر ' من عنوان الموضوع ، لأن أى اشارة من هذا النوع قد تعني ضمنا أن المقصود هو تقسيم الموضوع عن طريق التمييز بين الخلافة على أساس اتفاقية والخلافة بدون اتفاقية " (٧٠) .

٦٧ - وقد وجدت اللجنة ، خلال القراءة الأولى لمشروع المواد ، أن من المناسب الابقاء على عنوان المشروع الذى يشير الى " خلافة الدول في غير المعاهدات " ، مثله في ذلك مثل البند ١ من مشروع القراءة الأولى (٧١) . على أن اللجنة كانت تدرك أنه ، على ضوء القرار المتعلق بقصر مضمون المشروع على خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، وعلى ضوء توصيات الجمعية العامة في القرارات ٣٣/١٣٩ و ٣٤/١٤١ و ٣٥/١٦٣ بشأن انهاء القراءتين الأولى والثانية للمشروع ، فان عنوان المشروع لا يعكس بدقة نطاق هذه المواد . وقد ارجأت اللجنة البت في المسألة لكي تأخذ في اعتبارها ما قد تود الحكومات تقديمه من ملاحظات على الموضوع .

٦٨ - وفي الدورة الحالية ، وبناء على اقتراح المقرر الخاص الذى قدمه على ضوء ملاحظات الحكومات الشفوية والخطية ، استخلصت اللجنة أنه من الأنسب التوصل الى صيغة محددة في هذا المجال . وعلى ذلك فقد قررت أن تعنون المشروع النهائي على الشكل التالي : " مشروع مواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها " .

---

(٦٨) حولية عام ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الصفحتان ٩٦ - ٩٧ ، الوثيقة A/CN.4/204 الفقرات ١٨ - ٢١ .

(٦٩) للاطلاع على اضافة الجمعية العامة كلمة " الدول " بعد كلمة " خلافة " في عنوان الموضوع ، أنظر الفقرة ٣٠ أعلاه .

(٧٠) حولية عام ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، الصفحة ٢١٦-٢١٧ ، الوثيقة A/7209/Rev.1 الفقرة ٤٦ .

(٧١) للاطلاع على ما يشير الى تغيير في الصيغة الفرنسية للعنوان ، انظر أدناه الفرع دال الفقرة (٣) من التعليق على المادة ١ .

(ج) هيكل المشروع

٦٩ - تنقسم المواد التي يتألف منها المشروع الذى اعتمدته اللجنة بصورة مؤقتة حتى دورتها الثالثة عشرة، وعددها ٣٥ مادة، الى بابين تسبقهما المواد من ١ الى ٣ : الباب الأول المعنون" خلافة الدول في مال الدولة" ويضم المواد من ٤ الى ١٦، والباب الثاني المعنون" خلافة الدول في ديون الدولة" ويضم المواد من ١٧ الى ٢٥. وقررت اللجنة، في دورتها الحادية والثلاثين، بغية الحفاظ على التقابل في التقسيم الهيكلي بين المشروع واتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ بشأن خلافة الدول في المعاهدات (٧٢) واتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات (٧٣)، أن تعيد تشكيل المشروع المؤقت فتضعه في ثلاثة أبواب بحيث تدرج المواد الثلاث الأولى في باب أول عنوانه " مقدمة". وقد أعيد ترقيم البابين السابقين الأول والثاني وفقا لذلك. وتضمنت المقدمة الأحكام التي تنطبق على المشروع ككل وأما البابان التاليان فيتضمن كل منهما الأحكام التي تنطبق حصرا على احدى الفئتين من المسائل المحددة التي يتناولها المشروع. وفيما يتعلق بعنواني البابين الأخيرين، قررت اللجنة، على ضوء الظروف المبينة أعلاه (٧٤)، وادراكا منها لاختلاف معالجتهما في كل من اللغات المختلفة فضلا عن الحاجة الى ربطهما ربطا سليما بالمواد التي يغطيها كل باب، أن يكون العنوانان ببساطة" مال الدولة" و" ديون الدولة" على التوالي. وفيما يتعلق بالباب الأول الحالي، ومرة أخرى، بغية الحفاظ على التوافق الهيكلي مع الأبواب المقابلة من اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦٩، و ١٩٧٨، قررت اللجنة أن تعكس ترتيب المادتين ٢ و٣ المعتمدتين سابقا، بحيث تأتي المادة المتعلقة بـ" التعابير المستخدمة" بعد المادة ١ المتعلقة بنطاق المواد.

٧٠ - وفي الدورة الحالية قررت اللجنة ان المواد المتعلقة بمحفوظات الدولة، التي اعتمدت في القراءة الأولى في الدورتين الحادية والثلاثين والثانية والثلاثين، والتي الحقت بالمشروع المؤقت، الى جانب المواد الاضافية المتضمنة للاحكام العامة المعتمدة بشأن هذه المسألة في الدورة الحالية، ينبغي ان تشكل جزءا منفصلا يوضع مباشرة بعد الباب المخصص لمال الدولة. ونتيجة لذلك فان المشروع النهائي يتألف من أربعة أبواب. وعنوان الباب الأول، وهو يتضمن مواد تنطبق احكامها بصورة عامة على المشروع ككل، هو الآن "احكام عامة". اما الأبواب الثاني والثالث والرابع (الباب الثالث سابقا) فعناوينها على التوالي "مال الدولة" و"محفوظات الدولة" و"ديون الدولة" (٧٥).

---

(٧٢) أنظر في هذا الشأن الحاشية ٢٠ أعلاه.

(٧٣) للاطلاع على نص اتفاقية جنيف لقانون المعاهدات، انظر الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة الممثلي بقانون المعاهدات، وثائق المؤتمر، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.70.V.5) ص ٢٨٩. ومن الآن فصاعدا سيشار الى الاتفاقية في هذا الفصل باعتبارها "اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩".

(٧٤) الفقرتان ٣٥ و ٣٦.

(٧٥) اما بالنسبة للتقابل بين مشروع المواد بالصيغة التي وافقت عليها اللجنة نهائيا في الدورة الحالية ومشروع المواد التي وافقت اللجنة عليه مؤقتا في الدورات السابقة، أنظر المرفق الثالث لهذا التقرير.

٧١ - وكما ورد اعلاه (٧٦) ، أقرت اللجنة ، خلال ثماني دورات ، ٣٩ مادة : ست منها في الباب الأول من المشروع ، واحدى عشرة في الباب الثاني ، واثنتا عشرة في الباب الثالث ، وعشرة في الباب الرابع . وينقسم كل من الأبواب الثاني والثالث والرابع الى فرعين عنوانهما على التوالي " مقدمة " (الفرع ١) و " الاحكام المتعلقة بفئة محددة من خلافة الدول " (الفرع ٢) . وفي الباب الثاني ، يتألف الفرع ١ من ست مواد (المواد من ٧ الى ١٢) ويتألف الفرع ٢ من خمس مواد (المواد من ١٣ الى ١٧) . وفي الباب الثالث ، يتألف الفرع ١ من ٧ مواد (المواد من ١٨ الى ٢٤) ، ويتألف الفرع ٢ من ٥ مواد (المواد من ٢٥ الى ٢٩) . وفي الباب الرابع تشكل خمسة مواد (المواد من ٣٠ الى ٣٤) الفرع ١ ، بينما تشكل خمس مواد أخرى (المواد من ٣٥ الى ٣٩) الفرع ٢ . وضمن حدود الامكان ، ومع مراعاة الخصائص التي تميز كل فئة من المسائل المحددة التي يتناولها كل من الأبواب ، تكون المواد التي تشكل الفرعين ١ و ٢ من البابين الثالث والرابع موازية للمواد في الفرعين المقابلين من الباب الثاني . وهكذا فان الفرع ١ من كل باب يضم مادة تحدد " نطاق المواد في هذا الباب " (المواد ٧ و ١٨ و ٣٠) ، وتحدد المواد ٨ و ١٩ و ٣١ ، على التوالي ، المراد بتعابير " مال الدولة " ومحفوظات الدولة " و " ديون الدولة " . كما تتوازى المواد الأخرى في الفرع ١ من كل من الأبواب الثلاثة : المواد ٩ و ٢٠ و ٣٢ التي تعالج آثار الانتقال ؛ والمواد ١٠ و ٢١ و ٣١ المتعلقة بتاريخ الانتقال . كما تتقابل المواد الأخرى في الفرع ١ من البابين الثاني والثالث : المادتان ١١ و ٢٢ عن الانتقال دون تعويض والمادتان ١٢ و ٢٣ المتعلقتان على التوالي بعدم اثر خلافة الدولة على مال ومحفوظات دولة ثالثة . وكذلك فان الفرع ٢ من كل باب يضم مادة عن " نقل جزء من اقليم الدولة " (المواد ١٣ و ٢٥ و ٣٥) ، ومادة عن " الدولة المستقلة حديثا " (المواد ١٤ و ٢٦ و ٣٦) ، ومادة عن " اتحاد الدول " (المواد ١٥ و ٢٧ و ٣٧) ، ومادة عن " انفصال جزء أو اجزاء من اقليم الدولة " (المواد ١٦ و ٢٨ و ٣٨) ومادة عن " انحلال الدولة " (المواد ١٧ و ٢٩ و ٣٩) . وقد روعي في كل مجموعة من المواد المتوازية أن تكون صياغة الأحكام المعنية متساوية بقدر مايسمح به موضوع كل منها .

(د) اختيار فئات محددة من الخلافة

٧٢ - أقرت اللجنة في مشروعها المؤقت لعام ١٩٧٢ (٧٧) ، لموضوع خلافة الدول في المعاهدات ، أربع فئات محددة لخلافة الدول : (أ) نقل جزء من الاقليم ؛ (ب) الدول الحديثة الاستقلال ؛ (ج) اتحاد الدول وانحلال الاتحادات ؛ (د) انفصال جزء أو اجزاء من دولة أو من دول . ومع ذلك قامت اللجنة ، في جلستها السادسة والعشرين ، عام ١٩٧٤ ، واثناء قراءتها الثانية لمشروع

---

(٧٦) أنظر الفقرات ٣٦ و ٤٠ و ٤١ و ٤٣ و ٤٥ و ٥٠ و ٥٧ و ٦١ .

(٧٧) حولية عام ١٩٧٢ خاص بالمجلد الثاني ، صفحة ٢٣٠ وما بعدها الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفرع جيم .

المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات بادخال تغييرات كان من أثرها أن أعادت تعريف الفئة الأولى بالذات من الخلافة تعريفا أكمل وأوضح ، وجمعت الفئتين الاخيرتين في فئة واحدة . فقبل كل شيء ، أشير الى " نقل جزء من الاقليم " باعتباره " خلافة في جزء من الاقليم " . وقد أدمجت اللجنة في هذه الفئة من الخلافة الحالة التي " يصبح فيها أى اقليم ، لا يكون جزءا من اقليم دولة تكون مسؤولة عن علاقاته الخارجية ، جزءا من اقليم دولة أخرى " (٧٨) . وكان قصد اللجنة من هذه الصيغة هو تغطية حالة الاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي الذى يتوصل الى ازالة الاستعمار عنه عن طريق الاندماج في دولة غير الدولة المستعمرة . فأية حالة من هذا النوع تندمج ، لأغراض خلافة الدول في المعاهدات ، في الفئة الأولى من الخلافة وهي " الخلافة في جزء من الاقليم " . واضافة لذلك جمعت اللجنة بين الفئتين الأخيرتين من خلافة الدول تحت عنوان واحد هو : " اتحاد الدول وانفصالها " .

٧٣ — ولأغراض مشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات ، لخصت اللجنة اختيارها لأنواع الخلافة على الشكل التالي :

" درجت العادة على النظر الى موضوع خلافة الدول في المعاهدات من حيث الأثر الذى تتركه في معاهدات الدولة السلف فئات مختلفة من الحوادث ، ولا سيما : قيام دولة أخرى بضم اقليم من الدولة السلف ؛ انضمام اقليم ما بصورة طوعية الى دولة أخرى ؛ ولادة دولة أو دول جديدة نتيجة لانفصال أجزاء من اقليم الدولة ؛ تشكيل اتحاد دول ؛ الدخول في حماية دولة أخرى وانهاء هذا النوع من الحماية ؛ توسع الاقليم أو فقد جزء منه . وبالاضافة الى دراسة الفئات التقليدية من خلافة الدول ، أخذت اللجنة في اعتبارها معالجة الأقاليم التابعة في ميثاق الأمم المتحدة . واستخلصت أنه لأغراض تدوين القانون الحديث الخاص بخلافة الدول في المعاهدات يكفي ترتيب حالات خلافة الدول في ثلاث فئات واسعة : (أ) الخلافة في جزء من الاقليم ؛ (ب) الدول الحديثة الاستقلال ؛ (ج) اتحاد الدول أو انفصالها " (٧٩) .

٧٤ — لم يغب عن بال اللجنة أبدا ، في أعمالها المتعلقة بتدوين القانون المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات وخلافة الدول في غير المعاهدات ، وتطويره التدريجي ، أن من المستحسن الحفاظ على درجة ما من التوازى بين المجموعتين من مشاريع المواد ، وأن من المستحسن على وجه الخصوص ، استخدام تعريفات مشتركة ومبادئ أساسية مشتركة ، قدر الأمكان ، دون أن نتجاهل في ذلك أو أن نسقط من الحساب الصفات المميزة التي تفرق بين الموضوعين . واعتبرت اللجنة أنه ينبغي ، بحدود

---

(٧٨) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ٢٠٨ ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفرع دال ، المادة ١٤ .

(٧٩) المرجع نفسه ، ص ١٧٢ ، الفقرة ٧١ .

الامكان ودون تشويه أو اعاقة للعمل بلا مسوغ ، أن يعتبر التقابل بين المجموعتين من مشاريع المواد هدفا مرغوبا فيه . على أنه ينبغي ، فيما يتعلق بالمشروع الحالي ، أن يسمح بما يلزم من مرونة بغية اعتماد نصوص تناسب على أفضل وجه أغراض تدوين قواعد القانون الدولي الناظمة لخلافة الدول في غير المعاهدات ، ولا سيما في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، وذلك في مشروع مستقل .

٧٥ — وعلى ضوء ما مضى ، فان اللجنة ، وان كانت تؤكد فيه من جديد رأيها أنه لغرض تدوين القانون الحديث المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات يكفيها أن ترتب حالات خلافة الدول ، كما فعلت في مشروع عام ١٩٧٤ ، في الفئات الثلاث الواسعة المشار اليها أعلاه (٨٠) ، فقد وجدت أنه على ضوء المواصفات والاحتياجات التي يتميز بها موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات وخصوصا في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، لابد من مزيد من الدقة في اختيار فئات الخلافة لأغراض المشروع الحالي . ونتيجة لذلك ، فيما يخص موضوع الخلافة في جزء من الاقليم ، قررت اللجنة أن من الملائم أن تميز في المشروع الحالي بين ثلاث حالات وأن تتناولها كلا منها على حده : (١) حالة قيام دولة بنقل جزء من اقليمها الى دولة أخرى ، وهذه الحالة هي موضوع المواد ١٣ و ٢٥ و٣٥ ؛ (٢) الحالة التي يصبح فيها اقليم تابع جزءا من اقليم دولة غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية ،أى حالة الاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي الذى يتوصل الى ازالة الاستعمار عنه باندماجه في دولة أخرى غير الدولة المستعمرة ، وتشكل هذه الحالة موضوع الفقرة ٣ من المادة ١٤ والفقرة ٦ من المادة ٢٦ (الدولة الحديثة الاستقلال) ؛ (٣) حالة انفصال جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة واتحاده بدولة أخرى ، وهذه الحالة هي موضوع الفقرة ٢ من المادتين ١٦ و ٣٨ والفقرة ٥ من المادة ٢٨ (انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة) . وكذلك ، فيما يخص اتحاد الدول وانفصالها ، فان اللجنة اتبعت طريقة معالجة هاتين الفئتين من الخلافة في مواد منفصلة ، ولكنها وجدت في الوقت نفسه أن من الملائم التمييز بين " انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة " ، وهو موضوع المواد ١٦ و ٢٨ و ٣٨ ، و" انحلال الدولة " ، الذى يشكل موضوع المواد ١٧ و ٢٩ و ٣٩ .

(هـ) مبدأ الانصاف

٧٦ — ان مبدأ الانصاف هو أحد المبادئ الأساسية في القواعد المتعلقة بانتقال مال الدولة ومحفوظاتها وديونها من الدولة السلف الى الدولة الخلف . وفيما يخص الباب المتعلق بمال الدولة، فان هذا المبدأ ضمني ، ولا سيما ، في القواعد المتعلقة بانتقال مال الدولة المنقول حينما يكون هذا المال مرتبطا بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . وضمن هذا الاطار فان مبدأ الانصاف ، على أهميته ، لا يشغل مركزا بارزا نظرا لأن القاعدة كلها ستتحول عند ذلك الى قاعدة للانصاف . وفي النهاية فان هذه القاعدة ستجعل أى محاولة للتدوين غير ضرورية ولن

---

(٨٠) أنظر الفقرة ٧٣ أعلاه .

يكون هناك حاجة الا الى مادة واحدة تنص على ان قاعدة التوزيع المنصف للمال يجب أن تطبق في جميع حالات الخلافة في مال الدولة المنقول . لا يمكن اعطاء الدور الرئيسي للانصاف لأن هناك أيضا مقياسا ماديا يتصل بارتباط المال بنشاط الدولة السلف في الاقليم . والواقع ان مبدأ الانصاف هو أدنى أن يكون عنصر توازن وعامل مصحح يقصد به الحفاظ على " معقولية " الربط بين مال الدولة المنقول والاقليم . والانصاف ييسر تفسير مفهوم " مال . . . المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم . . . " على أحكم وجه واعطائه معنى مفهوما .

٧٧ — على ان مبدأ الانصاف يلعب دور أكبر فيما يتعلق بالقواعد المستقرة بالنسبة لفئات محددة بعينها من الخلافة تتعلق بانتقال مال الدولة المنقول غير المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، من الدولة السلف الى الدولة الخلف أو الدول الخلف . وهو يلعب مثل هذا الدور أيضا فيما يتعلق بالقواعد المنصوص عنها بالنسبة لفئات مماثلة من الخلافة فيما يتعلق بانتقال محفوظات الدولة وديون الدولة . وعندما يكون الاقليم التابع ، في حالة الدول الحديثة الاستقلال ، قد أسهم في تكوين مال دولة منقول ، ينتقل من هذا المال الى الدولة الخلف بنسبة اسهام الاقليم التابع في تكوينه (المادة ١٤ ، الفقرة ١ (و)) . وكذلك في حالة الدولة المستقلة حديثا ، فان انتقال الاجزاء ذات الأهمية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول من محفوظات الدولة التابعة للدولة السلف ، أو اجراء استنساخ مناسب لها ، يحدد بالاتفاق بين الدولة السلف والدولة الحديثة الاستقلال بحيث يمكن لكل من الدولتين الاستفادة ، بأكبر قدر ممكن من الانصاف ، من تلك الاجزاء من محفوظات الدولة (المادة ٢٦ ، فقرة ٢) .

٧٨ — وفي حالة انفصال جزء او اجزاء من اقليم الدولة ، تنتقل الى الدولة أو الدول الخلف بنسب منصفة مما للدولة السلف من مال دولة منقول وما عليها من ديون دولة (المادة ١٦ ، الفقرة ١ (جيم) والمادة ٣٨ ، الفقرة ١) . وكذلك حين تنحل الدولة ، ينتقل الى الدول الخلف ، بنسب منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول غير المال المرتبط بنشاطها المتصل بالاقاليم التي تتناولها خلافة الدول (المادة ١٧ ، فقرة ١ (دال) ، وكذلك ما عليها من ديون دولة (المادة ٣٩) .

٧٩ — وكذلك في حال انحلال الدولة ، فان مبدأ الانصاف هو مرتكز القاعدة المتعلقة بانتقال ما للدولة السلف من مال دولة منقول وموجود خارج اقليمها الى الدول الخلف : اذ ينتقل ذلك المال بنسب منصفة (المادة ١٧ ، الفقرة ١) (ب) . وعلى الغرار نفسه ، فان محفوظات الدولة لدى الدولة السلف غير المحفوظات التي ينبغي أن تكون في اقليم الدولة الخلف لأغراض الادارة السوية لاقليمها ، أو التي تتعلق بصورة مباشرة بهذا الاقليم ، تنتقل الى الدولة الخلف بصورة منصفة (المادة ٢٩ الفقرة ٢) .

٨٠ — وفيما يتعلق بحالتي انفصال جزء او اجزاء من اقليم الدولة وانحلال الدولة فان القواعد المتعلقة بانتقال مال الدولة الثابت ومال الدولة المنقول كلاهما ، لا تمس بأى مسألة تعويض منصف قد تنشأ نتيجة لخلافة دول (المادة ١٦ ، الفقرة ٣ ، والمادة ١٧ ، والفقرة ٢) .

٨١ — واخيرا ، حين ينقل جزء من اقليم الدولة ، ولا يكون ثمة اتفاق ، تنتقل الى الدولة الخلف نسبة منصفة مما على الدولة السلف من دين دولة (المادة ٣٥ ، الفقرة ٢) .

٨٢ — والمقصود بمبدأ الانصاف ، كما يقول شارل دى فيشير ، هو أنه : " مصدر للقانون مستقل وقائم بذاته " (٨١) . وجاء في قرار لمعهد القانون الدولي أن :

" ١ — ... الانصاف يكون في الأحوال المادية متأصلا في أى تطبيق سليم للقانون ... ؛

" ٢ — لا يجوز للقاضي الدولي ... ان يبني قراره على أساس الانصاف ، غير ملتزم بالقانون المطبق ، الا اذا خوله جميع الأطراف المعنية بوضوح وصراحة أن يفعل ذلك" (٨٢) .

ولا يجوز في الواقع لمحكمة العدل الدولية ، بموجب المادة ٣٨ ، الفقرة ٢ ، من نظامها الأساسي ، أن تبت في قضية مراعاة للانصاف والحسنى ، الا اذا وافق الأطراف على ذلك .

٨٣ — وبالطبع فقد وجدت المحكمة نفسها في احدى المناسبات مضطرة لمعالجة المشكلة . ففي قضايا الجرف القارى لبحر الشمال ، ميزت بين الانصاف و المبادئ المنصفة . وقد كانت جمهورية المانيا الاتحادية قد قدمت الى المحكمة ، فيما يتصل بتخطيط الجرف القارى رأيها أنه ينبغي رفض طريقة تساوى الأبعاد لأنها " لا تؤدى الى توزيع منصف " . وقد طلبت الجمهورية الاتحادية الى المحكمة أن تشير الى فكرة الانصاف بقبول " المبدأ القائل بأن لكل دولة ساحلية الحق في نصيب عادل ومنصف " (٨٣) . وبالطبع ، فقد ميزت الجمهورية الاتحادية بين البت في قضية مراعاة "الانصاف والحسنى" ، وهو ما لا يمكن أن يتم الا بموافقة صريحة من الأطراف ، وبين التمسك بالانصاف بوصفه مبدأ عاما للقانون ، ونصت المحكمة في قرارها على أن القانون الدولي ، في القضايا المعروضة عليها ، يستند الى مبادئ منصفة ينبغي على الأطراف تطبيقها في مفاوضاتهم اللاحقة .

٨٤ — قالت المحكمة ان :

" ... المسألة ليست مسألة تطبيق الانصاف على سبيل العدالة المجردة فقط ، بل تطبيق قاعدة قانونية تتطلب في حد ذاتها تطبيق المبادئ المنصفة وفقا للافكار التي كانت تشكل دائما الأساس لتطوير النظام القانوني للجرف القارى في هذا الميدان" (٨٤) .

وفي رأى المحكمة أن " المبادئ المنصفة " هي " قواعد قانونية فعلية " تقوم على أساس " مدركات عامة

---

(٨١) حولية معهد القانون الدولي ، ١٩٣٤ (بروكسل) ، المجلد ٣٨ ، ص ٢٣٩ .

(٨٢) حولية معهد القانون الدولي ، ١٩٣٧ (بروكسل) ، المجلد ٤٠ ، ص ٢٧١ .

(٨٣) الجرف القارى لبحر الشمال ، حكم محكمة العدل الدولية ، تقارير المحكمة لعام ١٩٦٩ ، ص ٩ .

(٨٤) المرجع نفسه ص ٤٧ .

جدا للعدالة وحسن النية " (٨٥) . وهذه " المبادئ المنصفة " تختلف عن " الانصاف " من حيث تطبيقه " على سبيل العدالة المجردة " . وان قرارات محكمة العدل :

" يجب بالتعريف أن تكون عادلة ومن ثم منصفة بهذا المعنى . ومع ذلك ، عندما يذكر أن محكمة تعرف العدل أو تعلن القانون ، فالمقصود بذلك أن قرار المحكمة يجد التبرير الموضوعي له في اعتبارات لا تقع خارج القواعد بل فيها ، وفي هذا الميدان ، فان القاعدة القانونية بالتحديد هي التي تتطلب تطبيق المبادئ المنصفة " (٨٦) .

٨٥ - واللجنة ، اذ تأخذ في اعتبارها تفسير المحكمة لمفهوم الانصاف ، على النحو الوارد في الفقرة السابقة ، ترغب في التأكيد على أن الانصاف ، بالاضافة الى كونه عنصرا تكميليا في المشروع ككل ، يستخدم فيه أيضا كجزء من المضمون الموضوعي لبعض الاحكام وليس كمعادل لفكرة الانصاف ، كما هو مستخدم في الاجراءات القائمة على مراعاة الانصاف والحسن ، الذى لا يمكن للمحكمة اللجوء اليها الا بناء على اتفاق صريح بين الأطراف المعنية .

باء - توصية اللجنة

٨٦ - في الجلسة ١٦٩٦ المعقودة في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٨١ قررت اللجنة ،تمشيا مع المادة ٢٣ من نظامها الأساسي ، أن توصي بأن تعقد الجمعية العامة مؤتمرا دوليا للمفوضين لدراسة مشروع المواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ولابرام اتفاقية بشأن الموضوع (٨٧) .

جيم - قرار اتخذته اللجنة

٨٧ - اتخذت اللجنة في جلستها ١٦٩٦ المعقودة في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٨١ ، بتوافق الآراء دون تصويت ، القرار التالي :

ان لجنة القانون الدولي ،

وقد أقرت مشروع المواد بشأن خلافة الدول في ما للدولة ومحفوظاتها وديونها ،

تود أن تعرب للمقرر الخاص ، السيد محمد بجاوى عن تقديرها العميق للمساهمة البارزة التي قدمها في معالجة الموضوع ، ببحوثه العليمه وخبرته الواسعة ، مما مكن اللجنة من أن تنهي بنجاح أعمالها بشأن مشروع المواد عن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها .

---

(٨٥) المرجع نفسه ، ص ٤٦ .

(٨٦) تقارير محكمة العدل الدولية ، ١٩٧٤ .

(٨٧) احتفظ بعض الأعضاء بمواقفهم بشأن هذه التوصية .

دال ـ مشروع مواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها

الباب الأول

أحكام عامة

التعليق

يتضمن الباب الأول ، على غرار اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ (٨٨) واتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ (٨٩) بعض الاحكام العامة التي تتعلق بمشروع المواد هذا في مجموعه وعنوانه هو نفس عنوان الباب الأول من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ . وفضلا عن ذلك فان ترتيب المواد الثلاث الأول (المواد من ١ الى ٣) يجرى على نسق ترتيب المواد التي تعالج المواضيع نفسها في هاتين الاتفاقيتين ، وذلك للحفاظ على تجانسها الهيكلي مع الاجزاء المناظرة من الاتفاقيتين .

المادة ١

نطاق هذه المواد

تنطبق هذه المواد على آثار خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها .

التعليق

(١) تناظر هذه المادة المادة ١ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ والغرض منها هو تحديد نطاق مشروع المواد هذا من ناحيتين مهمتين .

(٢) التحديد الأول يتمثل في أن المادة تأخذ في الحسبان قرار الجمعية العامة أن يكون عنوان الموضوع قيد النظر هو : " خلافة الدول في غير المعاهدات " (٩٠) . وكانت اللجنة تقصد

---

(٨٨) انظر الحاشية ٣ ٧ أعلاه .

(٨٩) انظر الحاشية ٢٠ أعلاه .

(٩٠) انظر الفقرة ٣٠ أعلاه .

بادراج كلمة " الدول " في المادة ١ ، أن تستثني من نطاق تطبيق مشروع المواد هذا خلافة الحكومات وخلافة اشخاص القانون الدولي غير الدول ، وهو استثناء ينتج أيضا عن الفقرة ١ (أ) من المادة ٢ . وقصدت اللجنة أيضا أن تقصر نطاق تطبيق مشروع المواد على بعض المسائل " غير المعاهدات " .

(٣) وفي ضوء قرار الجمعية العامة ٣٣/١٣٩ ، الذى يوصي بأن تسعى اللجنة الى الانتهاء من القراءة الأولى لـ " مشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في مال الدولة وديون الدولة " في دورتها الحادية والثلاثين ، نظرت اللجنة في تلك الدورة في مسألة استعراض عبارة " غير المعاهدات " التي ترد في كل من عنوان مشروع المواد وفي نص المادة ١ لتأكيد هذا التحديد الجديد لنطاق المواد . بيد انها قررت أن تقوم بذلك لدى قراءتها الثانية لمشروع المواد ، حتى تأخذ في الحسبان ملاحظات الحكومات . ومع ذلك قررت اللجنة في دورتها الحادية والثلاثين تغيير أداة التعريف "Les" الواردة قبل كلمة " matiéres" الى "des" في الصيغة الفرنسية لعنوان الموضوع ، ومن ثم ادخال التغيير نفسه على عنوان مشروع المواد وعلى نص المادة ١ كيما تتفق مع صيغ اللغات الأخرى . وكما ذكر أعلاه (٩١) ، فقد قررت اللجنة ، في دورتها الحالية ، استنادا الى ملاحظات الحكومات ، أن يكون عنوان مشروع المواد النهائي هو " مشروع مواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها " . وهذا النص الذى صيغت به المادة ١ هو تعبير عن ذلك القرار . وبالرغم من أن كلمة " الدولة " لا ترد ، لمقتضيات الاسلوب ، سوى مرة واحدة ، يجب أن يكون مفهوما أن المقصود منها هو أن تصف المسائل الثلاث المذكورة جميعها .

(٤) أما التحديد الثاني ، فيتعلق بنطاق سريان مشروع المواد على آثار خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها . فالفقرة ١ (أ) من المادة ٢ تنص بالتحديد على أنه " يراد بتعبير خلافة الدول حلول دولة محل دولة أخرى في مسؤولية العلاقات الدولية لاقليم ما " وقد ارادت اللجنة باستخدامها لتعبير " آثار " في المادة ١ ، أن تشير الى أن الاحكام الواردة في مشروع المواد لا تتعلق بحلول الدولة محل دولة أخرى في حد ذاته بل بالآثار القانونية المترتبة على الحلول أى الحقوق والالتزامات المنبثقة عنه .

المـــادة ٢

التعابير المستخدمة

١ — في مصطلح هذه المواد :

---

(٩١) انظر الفقرتين ٦٧ و ٦٨ أعلاه .

(أ) يراد بتعبير " خلافة الدول " حلول دولة محل دولة أخرى في مسؤوليـــة العلاقات الدولية لاقليم ما ؛

(ب) ويراد بتعبير " الدولة السلف " الدولة التي حلت محلها دولة أخرى لـدى حدوث خلافة دول ؛

(ج) ويراد بتعبير " الدولة الخلف " الدولة التي حلت محل دولـة أخرى لـــدى حدوث خلافة دول ؛

(د) ويراد بتعبير " تاريخ خلافة الدول " التاريخ الذى حلت فيه الدولة الخلف محل الدولة السلف في مسؤولية العلاقات الدولية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(هـ) ويراد بتعبير " الدولة المستقلة حديثا " دولة خلف كان اقليمها ، قبـــل تاريخ خلافة الدول مباشرة ، اقليما تابعا تتولى الدولة السلف مسؤولية علاقاته الدولية ؛

(و) ويراد بتعبير " الدولة الثالثة " أية دولة غير الدولة السلف أو الدولة الخلف .

٢ ــ لا تخل أحكام الفقرة ١ المتعلقة بالتعابير المستخدمة في هذه المـــواد باستخدام هذه التعابير أو بالمعاني التي قد تلحق بها في القانون الداخلي لدولة ما .

التعليـــق

(١) يقصد من هذه المادة ، كما يتبين من عنوانها وكما يتبين من العبارة الاستهلالية للفقـرة ١ منها ، ايراد المعنى الذى تستخدم به التعابير في مشروع المواد .

(٢) وتكرر الفقرة ١ (أ) من المادة ٢ تعريف تعبير " خلافة الدول " الوارد في الفقرة ١ (ب) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ .

(٣) ويذكر تقرير اللجنة عن اعمال دورتها السادسة والعشرين بالتحديد في تعليقهـــا علـــى المادة ٢ من مشروع المواد بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، الذى اعتمدت على أساسه المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ ، ان تعريف خلافة الدول الوارد في هذه المادة يقتصر على الاشارة الى حلول دولة محل دولة أخرى " في مسؤولية العلاقات الدولية لاقليم ما " ، مفضلا بذلـــك أى دلالة على وراثة الحقوق أو الالتزامات لدى وقوع هذا الحدث . ومضى التقرير يقـــول أن الحقوق والالتزامات المنبثقة عن خلافة الدول هي الحقوق والالتزامات المنصوص عليها بالتحديد في مشـــروع تلك المواد . ويشير أيضا الى أن اللجنة رأت أن تعبير " في مسؤولية العلاقات الدولية لاقليم مـــا " يفضـــل على غيره من التعابير مثل " في السيادة فيما يتعلق باقليم ما " أو " في اختصاص عقـــــد المعاهدات فيما يتعلق باقليم ما " ، لأنه صيغة شائعة الاستخدام في ممارسة الدول ، وأكثر ملاءمة لأن تشمل ، بطريقة محايدة ، أى حالة محددة ، بغض النظر عن الوضع الخاص للاقليم المعـــني (اقليم وطني ، اقليم مشمول بالوصاية ، واقليم تحت الانتداب ، محمية ، اقليم تابع ، وما الى ذلك) .

وذكر التقرير بالتحديد ان كلمة " مسؤولية " يجب أن تقرن بعبارة " العلاقات الدولية لا قليم ما " ، وأنه لا يقصد منها التلميح الى " مسؤولية الدول " ، وهو موضوع تقوم اللجنة حاليا بدراسته على حدة (٩٢) .

(٤) وقررت اللجنة أن تدرج في مشروع المواد هذا تعريف " خلافة الدول " الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ ، اذ انها رأت أن من المستصوب ، نظرا لأن الاتفاقية ومشروع المواد هذا يشيران الى ظاهرة واحدة بعينها ، أن يتضمن الاثنان ، على قدر الامكان ، تعريفات واحدة لهذه الظاهرة . وفضلا عن ذلك ، فان المادة ١ تكمل تعريف " خلافة الدول " بالنص على أن مشروع المواد لا ينطبق على حلول دولة محل أخرى في مسؤولية العلاقات الدولية لاقليم ما بل على آثار هذا الحلول .

(٥) وتكرر الفقرات الفرعية (ب) و (ج) و (د) من الفقرة ١ التعابير الواردة في الفقرات الفرعية (ج) و (د) و (هـ) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ وتستمد المعاني التي تسندها هذه الفقرات الى تعابير " الدولة السلف " و " الدولة الخلف " و " تاريخ خلافة الدول " ، في حالة كل تعبير منها ، من المعنى المسند لتعبير " خلافة الدول " في الفقرة ١ (أ) ، وهو لا يستدعي ، على ما يبدو ، أي تعليق .

(٦) وتكرر الفقرة ١ (هـ) نص الفقرة ١ (و) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ الموضوعة على أساس الفقرة ١ (و) من المادة ٢ من مشروع المواد الذي اعتمدته اللجنة في عام ١٩٧٤ . وينطبق على هذه الحالة أيضا ما جاء بشأن التعريف في التعليق على تلك المادة . وكما قالت اللجنة :

" . . . يشمل التعريف الوارد في الفقرة ١ (و) أي حالة من حالات نيل الاستقلال من جانب اقاليم كانت تابعة في السابق ، أيا كان نوعها (مستعمرات ، أقاليم مشمولة بالوصاية ، أقاليم تحت الانتداب ، محميات ، وما الى ذلك) . ورغم أن التعريف موضوع بصيغة المفرد ابتغاء للبساطة ، فانه يجب أيضا أن يفسر على أنه يشمل حالة . . . تكوين دولة مستقلة حديثا من اقليمين أو أكثر . ومن الناحية الأخرى ، يستبعد التعريف حالات ظهور دولة جديدة نتيجة لانفصال جزء من دولة موجودة بالفعل ، أو اتحاد دولتين أو أكثر من الدول الموجودة بالفعل . وللتمييز بوضوح بين هذه الحالات وبين حالة ظهور دولة مستقلة في اقليم تابع سابقا ، تم اختيار تعبير " الدولة المستقلة حديثا " بدلا من تعبير الدولة الجديدة ، الأوجز " (٩٣) .

---

(٩٢) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحتان ١٧٥ و ١٧٦ ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفرع دال ، الفقرتان (٣) و (٤) من التعليق على المادة ٢ .

(٩٣) المرجع نفسه ، الفقرة ٨ من التعليق .

(٧) ولا يرد تعبير " الدولة الثالثة " في المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ . وسبب ذلك ان تعبير " الدولة الثالثة " لم يكن لاستخدامه مبرر في تلك الاتفاقية حيث انه كان قد استخدم بالفعل كتعبير تقني في اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ الى " دولة ليست طرفا في المعاهدة " . بيد انه فيما يتعلق بمشروع مواد خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، رأت اللجنة ان تعبير "الدولة الثالثة " هو أبسط وأوضح طريقة للاشارة الى أى دولة غير الدولة الخلف أو الدولة السلف(٩٤) .

(٨) وأخيرا ، فان الفقرة ٢ تناظر الفقرة ٢ من المادة ٢ من كل من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ واتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ ، والقصد منها الحفاظ على موقف الدول من المصطلحات فيما يخص قوانينها واستخداماتها الداخلية .

المادة ٣

حالات خلافة الدول التي تتناولها هذه المواد

لا تنطبق هذه المواد الا على آثار خلافة الدول التي تتم وفقا للقانون الدولي ، ولا سيما مبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة .

التعليق

(١) يكرر هذا الحكم ، بعد اجراء التغييرات اللازمة ، احكام المادة ٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ ، الموضوعة على أساس المادة ٦ من مشروع المواد المتعلق بالموضوع الذى أعدته اللجنة .

(٢) وتفترض اللجنة عادة ، لدى اعداد مشاريع مواد لتدوين القانون الدولي العام ، كما ذكرت في تقريرها عن دورتها الرابعة والعشرين ، أن هذه المواد ستنطبق على وقائع تحدث وفقا للقانون الدولي أو أوضاع تنشأ وفقا له . ومن ثم فانها لا تعمد ، كقاعدة عامة ، الى ايضاح حدود بهذه الكيفية ، وعلى هذا فحينما كانت اللجنة تقوم في دورتها الرابعة والعشرين باعداد مشروع مواد عن خلافة الدول في المعاهدات ، رأى عدد من الاعضاء أنه ليس من الضرورى ان تحدد في المشروع ان احكامه لا تنطبق الا على آثار حالات خلافة الدول التي تتم وفقا للقانون الدولي (٩٥) .

(٣) وأشار أعضاء آخرون ، مع ذلك الى أنه عندما يقتضي الأمر معالجة محددة لمسائل لا تتفق مع القانون الدولي ، فان اللجنة تشير الى ذلك صراحة . وذكروا ، كمثال على ذلك ، ما يتضمنه مشروع قانون المعاهدات من أحكام بشأن المعاهدات التي تتم بالاكراه ، والمعاهدات المتعارضة

---

(٩٤) انظر حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، ص ١١٤ ، الوثيقة A/10010/Rev.1 ، الفصل الثالث ، الفرع باء ، ٢ ، المادة ٣ (هـ) ، التعليق .

(٩٥) حولية عام ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، ص ٢٣٦ ، الوثيقة A/8710/Rev.1 ، الفرع جيم ، الفقرتان (١) و (٢) من التعليق على المادة ٦ .

مع قواعد القانون الملزم ، والأوضاع المختلفة التي قد تنطوى ضمنا على انتهاك لالتزام دولي . وترتيبا على ذلك ، كان من رأى هؤلاء الأعضاء ، فيما يتعلق بالذات بنقل الاقاليم ، أنه ينبغي أن ينص صراحة على أن حالات النقل التي تتم وفقا للقانون الدولي هي فقط التي تندرج تحت مفهوم " خلافة الدول " في عرف مشروع المواد الجارى اعداده . وأخذت اللجنة بهذا الرأى . غير أن تقرير اللجنة يشير الى انه :

" حيث ان تحديد عنصر الالتزام بالقانون الدولي بالاشارة الى فئة واحدة من فئات خلافة الدول قد يتسبب في حدوث لبس فيما يتعلق بالموقف ازاء هذا العنصر في الفئات الأخرى لخلافة الدول ، فقد قررت اللجنة أن تدرج ، ضمن المواد العامة ، حكما يضمن مسألة شرعية خلافة الدول التي تتناولها هذه المواد . وترتيبا على ذلك ، تنص المادة ٦ على ان هذه المواد لا تنطبق الا على آثار خلافة الدول التي تتم وفقا للقانون الدولي" (٩٦) .

(٤) وفي الدورة الخامسة والعشرين ، قررت اللجنة ان تدرج ، في مقدمة مشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات آنذاك ، حكما مطابقا لحكم المادة ٦ من مشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات . ورأت ان هناك الآن مبررا مهما يمكن ان يضاف الى المبررات التي سيقت في الدورة الرابعة والعشرين تأييدا للمادة ٦ . وهذا المبرر هو أن اسقاط الحكم الوارد في المادة ٦ من مشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات من مشروع المواد هذا قد يثير الشكوك حول ما اذا كان الافتراض العام القائل بأن النصوص التي تعدها اللجنة انما تتعلق بوقائع تحدث وفقا للقانون الدولي أو أوضاع تنشأ وفقا له ، ينطبق على هذا المشروع (٩٧) .

المادة ٤

الاطار الزمني لانطباق هذه المواد

١ - دون المساس بانطباق أى من القواعد المحددة في هذه المواد التي تكون آثار خلافة الدول خاضعة لها بمقتضى القانون الدولي مستقلا عن هذه المواد ، تنطبق المواد فقط على خلافة الدول التي تحدث بعد نفاذ هذه المواد ، ما لم يتفق على خلاف ذلك .

---

(٩٦) المرجع نفسه ، الفقرة (٢) من التعليق .

(٩٧) حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، الصفحتان ٢٠٣ ، ٢٠٤ ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفصل الثالث ، الفرع باء ، المادة ٢ . الفقرة (٤) من التعليق .

٢ — يجوز للدولة الخلف ، عندما تعبّر عن موافقتها على الالتزام بهذه المواد أو في أى وقت لاحق ، أن تعلن عن نيتها تطبيق أحكام هذه المواد فيما يتعلق بخلافة الدول الخاصة بها التي تحدث قبل بدء نفاذ المواد بالنسبة الى أى دولة متعاقدة أخرى أو دولة طرف في المواد تعلن عن قبولها اعلان الدولة السلف . وعند بدء نفاذ المواد بين الدولتين اللتين اصدرتا الاعلانات أو عند اصدار اعلانات القبول هذه ، أيهما كان لاحقا ، تنطبق أحكام هذه المواد على آثار خلافة الدول من تاريخ خلافة الدول هذه .

٣ — يجوز للدولة الخلف عند التوقيع أو التعبير عن الموافقة على الالتزام بهذه المواد أن تعلن عن نيتها تطبيق أحكام المواد مؤقتا فيما يتعلق بخلافة الدول الخاصة بها التي تحدث قبل بدء نفاذ المواد بالنسبة الى أية دولة أخرى موقعة أو متعاقدة تصدر اعلانا بقبول اعلان الدولة الخلف . وعند اصدار اعلان القبول ، تنطبق هذه الاحكام مؤقتا على آثار خلافة الدول فيما بين هاتين الدولتين من تاريخ خلافة الدول هذه .

٤ — أى اعلان يصدر بمقتضى الفقرة ٢ أو ٣ ينبغي أن يكون في شكل اشعار خطي يبلّغ الى الوديع ، الذى يبلّغ بدوره الدول الاطراف والدول التي يحق لها أن تصبح اطرافا في هذه المواد بوصول الاشعار اليه وبما يتضمنه من شروط .

التعليق

(١) بعد ان أوصت اللجنة الجمعية العامة (٩٨) بأن يدرس مشروع المواد هذا على يد مؤتمر للمفوضين بغية عقد اتفاقية بشأن هذا الموضوع ، ادركت أن اشتراك الدول الخلف في الاتفاقية المقبلة سيستتبعه مشاكل تتعلق بطريقة اصدار الموافقة التي تعبر بها الدولة الخلف عن الالتزام بالاتفاقية وبالاثر الرجعي لتلك الموافقة . والواقع أن القانون العام للمعاهدات يقضي بأن لا تكون الاتفاقية ملزمة لدولة ما ما لم والى أن تصبح طرفا في الاتفاقية . وعلاوة على ذلك ، فان هناك قاعدة عامة ، مدونة حاليا في المادة ٢٨ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ المتعلقة بقانون المعاهدات ، تقضي بأن احكام المعاهدة ، " لا تكون ملزمة لأى طرف بالنسبة الى أى فعل أو واقعة يحدثان ... قبل تاريخ بدء نفاذ المعاهدة فيما يخص هذا الطرف " . وذلك في حالة عدم الافصاح عن نية تفيد عكس ذلك . ولما كانت خلافة الدول تتمخض في معظم الحالات عن ظهور دولة جديدة ، فان أى اتفاقية بشأن قانون الخلافة في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها لن تكون ، من الناحية الافتراضية ، ملزمة للدولة الخلف ما لم والى أن تتخذ خطوات لتصبح طرفا في تلك الاتفاقية ؛ وحتى في هذه الحال لن تكون الاتفاقية ملزمة لتلك الدولة فيما يتعلق بأى فعل أو واقعة يحدثان قبل التاريخ الذى اصبحت فيه طرفا في تلك الاتفاقية . كما أن الدول الأخرى لن تكون ملزمة بالاتفاقية بالنسبة الى الدولة الجديدة الى أن تصبح تلك الاخيرة طرفا فيها .

---

(٩٨) انظر الفقرة ٨٦ والحاشية ٨٧ أعلاه .

(٢) وادراكا من اللجنة لانطباق معاهدة فيينا لعام ١٩٦٩ بسبب عدم وجود حكم في مشروع المواد هذا بشأن الاطار الزمني لانطباقه ، فقد خلصت في دورتها الحالية الى ضرورة ادراج هذه المادة تفاديا للمشاكل المشار اليها في الفقرة السابقة . وهذه المادة ، شأنها شأن المادة ٣ ، تكرر ، بعد اجراء التغييرات اللازمة ، الحكم المناظر (المادة ٧) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ ، وهو الحكم الذى يراد به ، كما هو موضح أعلاه ، ايجاد حل ، في سياق قانون خلافة الدول في المعاهدات على النحو المدون في تلك الاتفاقية ، لمشاكل مماثلة لتلك المشاكل التي تنشأ في حالة هذا المشروع .

(٣) وقد اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بخلافة الدول في المعاهدات المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ بعد دراسة طويلة ودقيقة في الدورتين الأولى والمستأنفة للمؤتمر ، وذلك بمساعدة فريق مشاورات غير رسمي انشئ للنظر في جملة أمور منها موضوع هذه المادة(٩٩) . والفقرة ١ من المادة ٧ تكرر ، دون تغيير ، نص الفقرة الوحيدة التي يتكون منها مشروع المادة ٧ من المشروع النهائي المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات والذى اعتمدته اللجنة في عام ١٩٧٤(١٠٠) . كما وضع المؤتمر الفقرات من ٢ الى ٤ من المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ لتكون بمثابة آلية تستهدف تمكين الدول الخلف من تطبيق احكام الاتفاقية ، أو من تطبيقها مؤقتا ، فيما يخص حالة الخلافة الخاصة بها والتي تحدث قبل بدء نفاذ الاتفاقية . والمادة ٤ ترمي الى تحقيق نتائج مماثلة في حالة عقد اتفاقية مستقبلا تتضمن قواعد تسرى على خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها .

(٤) وقد ذكرت اللجنة في تعليقها على مشروع المادة ٧ من المشروع النهائي المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات المعتمد في عام ١٩٧٤ ، جملة أمور منها ما يلي(١٠١) :

"ان المادة ٧ مصاغة على غرار المادة ٤ من اتفاقية فيينا[١٩٦٩] ، الا انها صيغت بعد ايلاء الاعتبار للاحكام الواردة في المادة ٢٨ من تلك الاتفاقية بشأن عدم رجعية أثر المعاهدات . والمادة مكونة من جزئين . الجزء الأول ، وهو يناظر الجزء الأول من المادة ٤ من اتفاقية فيينا ، عبارة عن شرط وقائي يوضح أن هذه المواد تكون غير رجعية

---

(٩٩) للرجوع الى وثائق المؤتمر ، انظر الحاشية ٢٠ أعلاه . أما المحاضر الموجزة للجلسات العامة ولجلسات اللجنة الجامعة المعقودة في أثناء الدورتين الأولى (١٩٧٧) والمستأنفة (١٩٧٨) للمؤتمر فترد في الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بخلافة الدول في المعاهدات، المجلدان الأول والثاني ، على التوالي (منشورات الأمم المتحدة ، رقما المبيع E.78.V.8 و E.79.V.9)

(١٠٠) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ص ١٥٧ ، الوثيقة A/9610/Rev.1 .

(١٠١) المرجع نفسه ، ص ١٨٢ .

الأثر دون المساس بانطباق أى من القواعد الواردة في المواد التي تخضع لها آثار خلافة الدول بمقتضى القانون الدولي بمعزل عن المواد المذكورة . أما الجزء الثاني فيقصر نطاق تطبيق هذه المواد على حالات خلافة الدول التي تحدث بعد بدء نفاذ هذه المواد ، ما لم يتفق على خلاف ذلك . والجزء الثاني لا يتناول سوى خلافة الدول ، لأن آثار خلافة الدول التي تحدث قبل بدء نفاذ المواد من المحتمل أن تظل قائمة بعد بدء نفاذها ، وهذا الاحتمال يمكن أن يؤدى الى الخلط عند تطبيق المادة . وتعبير "بدء النفاذ" يشير الى بدء نفاذ المواد عموما لا الى بدء نفاذها بالنسبة لدولة بذاتها ، ذلك أن الدولة الخلف لا يمكن أن تصبح طرفا في اتفاقية تتضمن المواد الا بعد موعد خلافة الدول . وترتيبا على ذلك ، فان من شأن أى حكم ينص على عدم رجعية الأثر فيما يتعلق "بأى فعل أو واقعة ... يحدث ان قبل تاريخ بدء نفاذ المعاهدة ازاء ذلك الطرف" * كما هو وارد في المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ، أن يحول ، اذا فسر حرفيا ، دون تطبيق المواد على أى دولة خلف استنادا الى اشتراك تلك الدولة في الاتفاقية . وقد ادرجت عبارة "ما لم يتفق على خلاف ذلك" لتوفر قدرا من المرونة ولتعكس مغزى العبارات الاستهلالية من المادة ٢٨ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩".

والنص السابق ، الذى يسرى على الفقرة ١ من المادة ٤ من هذا المشروع يجب أن يفسر ، في مصطلح هذا المشروع ، مع مراعاة الاحكام الواردة في الفقرات من ٢ الى ٤ من المادة .

المادة ٥

الخلافة في مسائل أخرى

ليس في هذه المواد من شئ يعتبر أنه يستبق الحكم على أية صورة في أية مسألة تتعلق بآثار خلافة الدول خلاف المسائل المنصوص عليها في هذه المواد .

التعليق

نظرا لأن مشروع المواد هذا لا يتناول خلافة الدول في كل المسائل خلاف المعاهدات وانما يقتصر نطاقه على مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، فقد رأت اللجنة ، في القراءة الثانية ، ان من الملائم ادراج هذا الشرط الوقائي المتعلق بآثار خلافة الدول في المسائل غير المسائل الثلاث التي ينطبق عليها المشروع . وقد صيغت المادة ٥ على غرار المادة ١٤ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ .

المـادة ٦

حقوق والتزامات الاشخاص الطبيعيين والقانونيين

ليس في هذه المواد من شيء يعتبر أنه يستبق الحكم على أية صورة في أية مسألـــة تتعلق بحقوق والتزامات الاشخاص الطبيعيين أو القانونيين .

التعليـــق

كما ذكر في التعليق على المادة ٣١ أدناه ، فقد قررت اللجنة ، في دورتها الحاليـــة ، الا تضمن تعريف دين الدولـــة اى اشارة لأى التزام مالي يقيد على حساب دولة ما غير تلـــك الالتزامات المستحقة لدولة أخرى أو لمنظمة دولية أو لأى شخص من اشخاص القانون الدولي . وهناك احكام أخرى ، مثل المادة ١٢ ، يمكن أن يساء فهمها على انها تنطوى ضمنا على المساس بشكـــل ما بحقوق الاشخاص الطبيعيين أو القانونيين . وازاء هذه الظروف فقد وجدت اللجنة أن من الملائم بصفة خاصة أن تدرج في المشروع الشرط الوقائي الوارد في المادة ٦ . والمقصود منه هو تفـــادى نشوء أى شيء يفهم منه أن آثار خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، التي تنص عليها هذه المواد ، يمكن أن تمس على أية صورة أى مسألة تتعلق بحقوق والتزامات الافراد ، سواء أكانـــوا اشخاصا طبيعيين أم قانونيين . والمادة مصاغة بشكل عام ولهذا ادرجت في الباب الأول ، الـــذى يتضمن " الاحكام العامة " المنطبقة على المشروع في مجموعه .

الباب الثانـــي

مـــال الدولـــــة

الفـــرع ١ — مقدمـــــة

المادة ٧

نطاق مواد هذا البـــاب

تنطبق مواد هذا الباب على آثار خلافة الدول في مال الدولـــة .

التعليـــــق

الغرض من هذا الحكم هو مجرد توضيح أن مواد الباب الثاني لا تتناول الا مسألة واحدة من المسائل الثلاث " غير المعاهدات " ، المذكورة في المادة ١ ، ألا وهي مال الدولة .

المادة ٨

مـــال الدولـــــة

في مصطلح مواد هذا الباب ، يراد بتعبير " مال الدولة " الاموال والحقـــوق والمصالح التي كانت ، في تاريخ خلافة الدول ، ملكا للدولة السلف وفقا للقانون الداخلي لهذه الدولة .

التعليـــــق

(١) ليس الغرض من المادة ٨ البت فيما سيكون من أمر مال الدولة السلف ، بل مجرد وضـــع معيار لتحديد هذا المال .

(٢) وهناك ، في الواقع ، عدد لا بأس به من الامثلة على أحكام المعاهدات التي تحـــدد ، بالتفصيل أحيانا ، مال الدولة السلف فيما يتعلق بحالة من حالات خلافة الدول . ومن بين هـــذه الأحكام المادة ١٠ من معاهدة اوتريخت المؤرخة في ١١ نيسان /ابريل ١٧١٣ (١٠٢) ؛ والمادة

---

(١٠٢) F. Israel, ed., Major Peace Treaties of Modern History, 1648-1967 (New York, Chelsea House and HcGraw Hill, 1967, Vol. I, pp. 207-208.

١١ من معاهدة ٣٠ نيسان/ابريل ١٨٠٣ المعقودة بين فرنسا والولايات المتحدة الامريكية بشأن بيع لويزيانا (١٠٣) ؛ والمادة ٢ من معاهدة ٩ كانون الثاني/يناير ١٨٩٥ التي تنازل بموجبها الملك ليوبولد عن الكونغو للدولة البلجيكية (١٠٤) ؛ والمادة الثانية من معاهدة شيمونوسيكي للسلم المعقودة في ١٧ نيسان/ابريل ١٨٩٥ بين الصين واليابان (١٠٥) ؛ والمادة الاولى من اتفاقية الانسحاب المعقودة في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٩٥ بين الدولتين ذاتهما (١٠٦) ، والمادة الثامنة من معاهدة السلم المعقودة في ١٠ كانون الاول/ديسمبر ١٨٩٨ بين اسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية (١٠٧) ، ومرفقات معاهدة ١٦ آب/اغسطس ١٩٦٠ بشأن انشاء جمهورية قبرص (١٠٨) .

(٣) ويرد أيضا تحديد دقيق للمال الذى تنقله الدولة السلف الى الدولة الخلف في حالتين معينتين من حالات خلافة الدول في قرارين اعتمدتهما الجمعية العامة عملا بأحكام معاهدة السلم مع ايطاليا المؤرخة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ (١٠٩) . واعتمد أول هذين القرارين ، وهو القرار ٣٨٨ (د — ٥) في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥٠ ، وكان عنوانه "الاحكام الاقتصادية والمالية المتعلقة بليبيا" . واعتمد الثاني ، وهو القرار ٥٣٠ (د — ٦) ، في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٢ ، وكان عنوانه "الأحكام الاقتصادية والمالية المتعلقة باريتريا" .

(٤) بيد أنه لا يمكن أن نستخلص من أحكام المعاهدات المذكورة آنفا معايير يمكن تطبيقها بصفة عامة ، فتلك الأحكام يختلف مضمونها باختلاف ظروف الحالة ، كما لا يمكن استخلاصها من قرارى الجمعية العامة ، اللذين اعتمدا طبقا لمعاهدة وكانا يتعلقان بحالتين خاصتين على وجه التحديد . وفضلا عن ذلك ، وكما ذكرت لجنة التوفيق الفرنسية — الايطالية في قرار تحكيم مؤرخ في ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٦٤ ، "لم يضع القانون الدولي العرفي أى معيار مستقل لتحديد ماهية مال الدولة (١١٠) .

---

(١٠٣) G.F de Martens, ed., Recucil des principaux traités, (Gottingen, Dieterich, 1851), vol. VII, p. 709.

(١٠٤) de Martens , ed., Nouveau recuail général de traités (Gottingen, Dieterich, 1896), 2nd series, vol. XXI, p. 693.

(١٠٥) British and Foreign State Papers, vol. 86 (London,H.M. Stationery Office, 1900), p. 800.

(١٠٦) المرجع نفسه ، ص ١١٩٥ .

(١٠٧) de Martens, Nouveau recueil ... (Leipzie, Dieterich, 1905), 2nd series, vol.XXXII, p. 76.

(١٠٨) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٣٠٢ ، ص ٨ .

(١٠٩) المرجع نفسه ، المجلد ٤٩ ، ص ٣ .

(١١٠) قرار تحكيمي في : "Avard in 2 Dispute regarding property belonging to the Order of St. Maurice and St. Lasarus", Annuaire francais de droit international, 1965 (Paris), vol. XI, p. 323 .

(٥) والقانون الذى ينظم أموال الدولة السلف ويحدد وضعها كأموال للدولة ، حتى لحظة حدوث خلافة الدول ، هو القانون الداخلي لتلك الدولة . وتتلقى الدولة الخلف هذا القانون كما هو في نظامها القانوني . وبوصف هذه دولة ذات سيادة ، فان لها الحرية في حدود القواعد العامة في القانون الدولي ، أن تغير وضع الأموال . بيد أن أى قرار تتخذه في هذا الصدد يسرى بالضرورة بعد حدوث خلافة الدول ويستمد من اختصاصها بوصفها دولة لا بوصفها الدولة الخلف . ويخرج مثل هذا القرار عن نطاق خلافة الدول .

(٦) وتلاحظ اللجنة ، مع ذلك ، أن هناك عدة حالات في الممارسة الدبلوماسية لم تأخذ فيها الدولة الخلف القانون الداخلي للدولة السلف في حسبانها لدى تحديد مال الدولة . وقد حدث الشيء نفسه في حالة بعض القرارات التي اتخذتها محاكم دولية فيما يتعلق بالمنازعات المعروضة عليها بشأن الأموال .

(٧) فقد رأت محكمة العدل الدولي الدائمة مثلا ، في حكمها المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٢٣ ، في قضية جامعة بيتربازماني ، أنها "ليست بحاجة الى الاعتماد على" (١١١) تفسير قانون الدولة السلف لكي تقرر ما اذا كانت الأموال المتنازع عليها أموالا عامة . وصحيح أن هذه المسألة تنظمها أحكام مختلفة من معاهدة تريانون ، (١١٢) مما حد من حرية المحكمة في اتخاذ قرار . وفي حالة أخرى ، كانت فيها ايطاليا هي الدولة السلف ، قررت محكمة الأمم المتحدة في ليبيا في ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٥٥ أنها ليست ملزمة بالقانون الايطالي والقرارات القضائية الايطالية لدى البت فيما اذا كانت مؤسسة ما تعد مؤسسة عامة أو خاصة (١١٣) . ومرة أخرى كانت المسألة تنظمها أحكام خاصة ــ هي ، في هذه الحالة ، أحكام القرار ٣٨٨ (د ــ ٥) ، المذكور آنفا ، (١١٤) والتي حدّت من حرية المحكمة في اتخاذ القرار .

(٨) ورغم ذلك ترى اللجنة أن أنسب طريقة لتعريف "مال الدولة" في مصطلح الباب الثاني من مشروع المواد هذا هي احالة المسألة الى القانون الداخلي للدولة السلف .

(٩) وتؤكد العبارة الاستهلالية في المادة ٨ على أن القاعدة التي تنص عليها تنطبق فقط على أحكام الباب الثاني من هذا المشروع ، وأن اللجنة لا تعتزم بأى حال ، كما هي العادة في مثل هذه الحالات ، أن تضع تعريفا عاما .

---

(١١١) P.C.I.J. Series A/B No. 61, p.263 .

(١١٢) British and Foreign State Papers, 1920 vol. 113 (London, H.M. Stationery Office 1923) P.486.

(١١٣) الأمم المتحدة ، تقارير قرارات التحكيم الدولية ، المجلد الثاني عشر (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : 63.V.3) ، ص ٣٩٠ .

(١١٤) انظر الفقرة (٣) أعلاه من هذا التعليق .

(١٠) وتود اللجنة أن تؤكد على أن تعبير "الأموال والحقوق والمصالح" الوارد في المادة ٨ لا يشير الا الى الحقوق والمصالح ذات الطابع القانوني . ويرد هذا التعبير في كثير من أحكام المعاهدات ، مثل المادة ٢٩٧ من اتفاقية فرساى ، (١١٥) والمادة ٢٤٩ من معاهدة سان جيرمان انلاى (١١٦) والمادة ١٧٧ من معاهدة نوبي - سور - سين ، (١١٧) والمادة ٢٣٢ من معاهدة تريانون (١١٨) والمادة ٧٩ من معاهدة السلم مع ايطاليا (١١٩) .

(١١) وفي المادة ٨ ، يشير تعبير "القانون الداخلي للدولة السلف" الى قواعد النظام القانوني للدولة السلف السارية على أموال الدولة . وبالنسبة للدول التي لا يكون تشريعها موحدا ، يكون من بين هذه القواعد ، بصفة خاصة ، القواعد التي تحدد القوانين المحددة للدولة السلف - سواء كانت قوانين وطنية أو اتحادية أو مقروبولية أو اقليمية - التي تنطبق على كل وحدة من وحدات أموال الدولة .

المادة ٩

آثار انتقال مال الدولة

تستتبع خلافة الدول انقضاء حقوق الدولة السلف ونشوء حقوق الدولة الخلف على ما ينتقل من مال الدولة الى الدولة الخلف وفقا لأحكام مواد هذا الباب .

التعليق

(١) توضح المادة ٩ أن لخلافة الدول أثرا قانونيا مزدوجا على حقوق كل من الدولة السلف والدولة الخلف فيما يتعلق بمال الدولة المنتقل من الأولى الى الأخيرة . فهي تستتبع ، من ناحية ، انقضاء حقوق الدولة السلف في الأموال المعنية ، ومن الناحية الأخرى ، نشوء حقوق الدولة الخلف في هذه الأموال في الوقت نفسه . وليس الغرض من المادة ٩ تحديد ماهية مال الدولة الذى ينتقل الى الدولة الخلف . فهذا التحديد يتم "وفقا لأحكام مواد هذا الباب" ووفقا للمواد من ١٢ الى ١٧ بالتحديد .

---

(١١٥) British and Foreign State Papers, 1919 vol. 112 (London, H.M. Stationery Office 1922) P.146.

(١١٦) المرجع نفسه ، ص ٤٣٤ .

(١١٧) المرجع نفسه ، ص ٨٣٩ .

(١١٨) المرجع نفسه ، ١٩٢٠ ، المجلد ١١٣ ، ص ٨٣٩ .

(١١٩) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، ص ١٦٣ .

(٢) وتعبّر المادة ٩ ، في حكم واحد ، عن ممارسة ثابتة ، وتعكس محاولة استخدام مجموعة مختلفة من الصيغ لشرح القاعدة القائلة بأن خلافة الدول تستتبع انقضاء حقوق الدولة السلف ونشوء حقوق الدولة الخلف على ما ينتقل اليها من مال الدولة . وقد اختلفت المصطلحات المستخدمة لهذا الغرض باختلاف الزمان والمكان . ومن المفاهيم الأولى التي توجد في معاهدات السلم مفهوم تخلي الدولة السلف عن جميع حقوقها في الأقاليم المتنازل عنها ، بما في ذلك الحقوق المتعلقة بمال الدولة . وظهر هذا المفهوم بالفعل في معاهدة البرانس لعام ١٦٥٩ ، (١٢٠) وورد مرة أخرى في عام ١٩٢٣ في معاهدة لوزان (١٢١) وفي عام ١٩٥١ في معاهدة السلم مع اليابان (١٢٢) وتعبر معاهدة فرساى عن فكرة مماثلة بشأن مال الدولة في حكم ينص على أنه "تؤول الى الدولة التي تم التنازل لها عن الأراضي الألمانية جميع الأموال والممتلكات الواقعة فيها والتي تخص الامبراطورية الألمانية أو الولايات الألمانية" (١٢٣) . ويوجد حكم مماثل في معاهدات سان جرمان انلاى (١٢٤) ونوبي — سور — سين (١٢٥) وتريانون (١٢٦) . كما أن مفهوم التنازل مستخدم بكثرة في عدد من المعاهدات (١٢٧) . ورغم تنوع الصيغ ، فان الأغلبية العظمى من المعاهدات المتعلقة بنقل الاقاليم تتضمن قاعدة ثابتة ، ألا وهي قاعدة انقضاء الحقوق في مال الدولة ونشوئها في آن واحد .

(٣) وفيما يتعلق بالمادة ٩ ، أقرت اللجنة مفهوم "انتقال" مال الدولة "بدلا من "نقل" المال لأنها رأت أن مفهوم النقل لا يتفق مع الطابع القانوني الذى تتسم به آثار خلافة الدول على ما للدولتين المعنيتين من حقوق في مال الدولة ، فغالبا ما يفترض النقل ضمنا ، من ناحية ، وجود فعل ارادى من جانب الناقل . بيد أن انقضاء حقوق الدولة السلف ونشوء حقوق الدولة الخلف يحدثان تلقائيا ، كما يتبين من لفظة "تستتبع" الواردة في نص المادة ٩ . ومن ناحية أخرى ، يوحي النقل بشئ من الاستمرارية ، في حين أن الانقضاء والنشوء في آن معا يوحيان بانقطاع الاستمرارية . ورغم ذلك تود اللجنة أن تعلق على هذه النقطة الأخيرة من ناحيتين .

---

(١٢٠) المادة الحادية والستون (النص الانكليزى في F. Israel ed op cit. vol I p.51)

(١٢١) انظر المواد ١٥ و ١٦ و ١٧ بصفة خاصة (عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الثامن والعشرون ، ص ٢٣) .

(١٢٢) المادة ٢ (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٣٦ ، ص ٤٨ و ٥٠) .

(١٢٣) المادة ٢٥٦ ، (British and Foreign State Papers 1919 vol 112 p 125).

(١٢٤) المادة ٢٠٨ (المرجع نفسه ، ص ٤١٢ — ٤١٤) .

(١٢٥) المادة ١٤٢ (المرجع نفسه ، المجلد ١١٢ ، ص ٨٢١ — ٨٢٢) .

(١٢٦) المادة ١٩١ (المرجع نفسه ، ١٩٢١ ، المجلد ١١٣ ، ص ٥٦٤ — ٥٦٥) .

(١٢٧) انظر ، مثلا ، المادة ١ من اتفاقية ٤ آب/اغسطس ١٩١٦ المعقودة بين الولايات المتحدة الامريكية والدانمرك بشأن التخلي عن جزر الهند الغربية التابعة للدانمرك (English text in Supplement to the American Journal of International Law (New York Oxford University Press 1971 vol II (1917) p 54 , والمادة الخامسة من معاهدة ٢ شباط/فبراير ١٩٥١ بشأن التخلي عن مدينة تشاندرناغور الحرة للهند (الأمم المتحدة مجموعة المعاهدات ، المجلد ٢٠٣ ، ص ١٥٨) .

(٤) في المقام الأول ، يجوز أن توجد الدولة الخلف عنصرا من عناصر الاستمرارية ، بالابقاء مؤقتا على سريان مفعول قواعد قانون الدولة السلف المتعلقة بنظام مال الدولة . ومن المؤكد أن مثل هذه القواعد لا تطبق بعد ذلك باسم الدولة السلف بل باسم الدولة الخلف التي أدخلتها في قانونها بقرار اتخذته بصفتها دولة ذات سيادة . بيد أنه على الرغم من أن النظام القانوني المعني وقت حدوث الخلافة ، هو نظام مختلف ، فان مضمون القواعد يظل واحدا . وترتيبا على ذلك يكمن أثر خلافة الدول أساسا ، في هذه الحالة ، في تغيير ملكية الحقوق المتعلقة بمال الدولة .

(٥) وفي المقام الثاني ، غالبا ما يتبع الانتقال القانوني لمال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، في الممارسة العملية ، نقل مادى لهذا المال فيما بين الدولتين المذكورتين ، يكون مصحوبا باجراء الجرد وتقديم شهادات التسليم وغير ذلك من الوثائق .

المادة ١٠

تاريخ انتقال مال الدولة

يكون تاريخ انتقال مال الدولة هو تاريخ خلافة الدول ، ما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك .

التعليق

(١) تتضمن المادة ١٠ حكما تكميليا يحدد أن تاريخ انتقال مال الدولة هو تاريخ خلافة الدول . ويجب أن يقرن بالمادة ٢ (د) التي تنص على أنه " يراد بتعبير ' تاريخ خلافة الدول ' التاريخ الذى حلت فيه الدولة الخلف محل الدولة السلف في مسؤولية العلاقات الدولية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " .

(٢) ويتضح الطابع التكميلي للحكم الوارد في المادة ١٠ ، من الفقرة الفرعية التي تختتم بها المادة وهي " ما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك " . ويفهم من هذا الشرط أن تاريخ انتقال مال الدولة يمكن أن يحدد اما بالاتفاق أو بقرار .

(٣) والواقع أنه يحدث احيانا في الممارسة العملية أن تتفق الدول المعنية على اختيار تاريخ لانتقال مال الدولة غير تاريخ خلافة الدول . وهذه الحالة هي المقصودة بتعبير " يتفق " في الفقرة الختامية المذكورة آنفا . واقترح بعض أعضاء اللجنة اضافة عبارة " فيما بين الدولة السلف والدولة الخلف " . بيد أن البعض الآخر عارض هذا الاقتراح على أساس أن تاريخ الانتقال ، في حالة مال الدولة الذى يوجد في اقليم دولة ثالثة ، قد يحدد بموجب اتفاق ثلاثي يعقد بين الدولة السلف والدولة الخلف والدولة الثالثة .

(٤) وكانت هناك أيضا حالات بتت فيها محكمة دولية في مسألة تحديد تاريخ انتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف(١٢٨). ولهذا السبب أضافت اللجنة كلمة "يتقرر" قبل عبارة "أو يتفق على" في نهاية المادة ١٠. بيد أن اللجنة لم ترمي الى تحديد هوية من يتخذ القرار.

المادة ١١

انتقال مال الدولة دون تعويض

وهنا بمراعاة أحكام هذا الباب، وما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك، ينتقل مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف دون تعويض.

التعليق

(١) تحتوى المادة ١١ على حكم رئيسي وشرطين فرعيين. ويقرر الحكم الرئيسي القاعدة القائلة بأن انتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف وفقا لأحكام مواد هذا الباب يتم دون تعويض. وهي تشكل تكملة لازمة للمادة ٩ بيد أنه ليس المقصود منها، شأنها في ذلك شأن تلك المادة، وللأسباب نفسها، (١٢٩) تحديد ماهية مال الدولة الذى ينتقل الى الدولة الخلف.

---

(١٢٨) انظر مثلا الحكم رقم ٧ الذى أصدرته في ٢٥ أيار/مايو ١٩٢٦ محكمة العدل الدولي الدائمة في "القضية المتعلقة بوجود بعض المصالح الألمانية في منطقة سيليسيا العليا البولندية" (P C I J Series A No 7)، وفتواها المؤرخة في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٢٣ بشأن "بعض المسائل المتعلقة بالمستوطنين من ذوى الأصل الالماني في الاقليم الذى تخلت عنه المانيا لبولندا" (المرجع نفسه، المجموعة باء، رقم ٦، ص ٦ — ٤٣).

(١٢٩) انظر الفقرة (١) من التعليق على المادة ٩ أعلاه.

(٢) وتؤكد الممارسة العملية ، باستثناء بعض الحالات ، (١٣٠) القاعدة الواردة في الحكم الرئيسي من المادة ١١ . وفي كثير من المعاهدات المتعلقة بنقل الأقاليم ، يفهم ضمنا أن هذه القاعدة مقبولة حينما لا يوجد التزام مفروض على الدولة الخلف بدفع تعويض لتخلي الدولة السلف عن الأموال العامة ، بما في ذلك مال الدولة . وتورد معاهدات أخرى هذه القاعدة صراحة ، بأن تنص على أن مثل هذا التخلي يتم دون تعويض . وتحتوى هذه المعاهدات على عبارات مثل " دون تعويض" " without compenation " (١٣١) و "كحق خالص" " in full right " (١٣٢) و " دون دفع أى مبالغ " " without payment " ، (أو " sans paiement " (١٣٣) أو " gratuitement " (١٣٤))

---

(١٣٠) توجد هذه الاستثناءات ، فيما توجد فيه ، في أربع معاهدات سلم عقدت بعد الحرب العالمية الأولى (انظر المادة ٢٥٦ من معاهدة فرساى (الوثائق الرسمية البريطانية والأجنبية ، ١٩١٩ ، المجلد ١١٢ ، ص ١٢٥) ؛ والفقرة ٢٠٨ من معاهدة سان جيرمان انلاى (المرجع نفسه ، ص ٤١٣) ؛ والمادة ١٤٢ من معاهدة نوبى — سور — سين (المرجع نفسه ، المجلد ١١٢) ؛ والمادة ١٩١ من معاهدة تريانون (المرجع نفسه ، ١٩٢٠ ، المجلد ١١٣ ، ص ٤٩٤)). وبموجب أحكام هذه المعاهدات ، تطرح قيمة مال الدولة الذى تتخلى عنه الدولة السلف للدولة الخلف من قيمة التعويضات المستحقة من الأولى الى الأخيرة . بيد أن من الجدير بالذكر أنه في حالة بعض أنواع مال الدولة نصت المعاهدات المعنية على انتقاله دون عوض . وهكذا نصت المادة ٥٦ من معاهدة فرساى (المرجع نفسه ، ١٩١٩ ، المجلد ١١٢ ، ص ٤٣) ، بالتحديد على أن "تنتقل الى فرنسا ملكية جميع الأموال والعقارات الموجودة داخل الأراضي المشار اليها في المادة ٥١ ، والتي تخص الامبراطورية الألمانية أو الولايات الألمانية أى في [منطقة الزاس — لورين] ، دون أى مدفوعات أو ديون على هذا الأساس لأى دولة من الدول المتخلية عن الأراضي " .

(١٣١) الفقرة ٤ من المادة الثالثة من الاتفاق المعقود بين الولايات المتحدة الامريكية واليابان بشأن جزر "أمامي " ، والتي تم التوقيع عليها في طوكيو في ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٣ (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٢٢٢ ، ص ١٩٥) .

(١٣٢) المادة ١٠ من معاهدة أوترخت المؤرخة في ١١ نيسان/ابريل ١٧١٣ بشأن تخلي فرنسا عن خليج ومضايق هدسون لبريطانيا العظمى (ف. اسرائيل ، المرجع المذكور سابقا ، ص ٢٠٧) .

(١٣٣) المرفق العاشر ، الفقرة ١ ، والمرفق الرابع عشر ، الفقرة ١ ، من معاهدة السلم مع ايطاليا (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، ص ٢٠٩ و ٢٢٥) ؛ وقرارا الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٨٨ (د — ٥) المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠ ، المعنون "الأحكام الاقتصادية والمالية المتعلقة بليبيا " (المادة ١ ، الفقرة ١) ، و ٥٣٠ (د — ٦) المؤرخ في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٥٢ ، المعنون "الأحكام الاقتصادية والمالية المتعلقة باريتريا" (المادة ١ ، الفقرة ١) .

(١٣٤) المادة ٦٠ من معاهدة لوزان (عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الثامن والعشرون ، ص ٥٣) .

(٣) ويقصد من الشرط الفرعي الاول في المادة ١١ ، وهو " رهنا بمراعاة أحكام هذا الباب " ، عدم الاخلال بآثار الأحكام الاخرى في الباب الثاني . ومن الأمثلة البارزة على هذه الأحكام أحكام المادة ١٢ المتعلقة بعدم تأثير خلافة الدول على مال الدولة الثالثة .

(٤) ويقول الشرط الفرعي الثاني من المادة ١١ : " وما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك " . والغرض منه السماح صراحة بامكانية التحلل من القاعدة المنصوص عليها في هذه المادة . وهو نفس الشرط الوارد في المادة ١٠ التي علقت عليها اللجنة من قبل (١٣٥) .

المادة ١٢

عدم تأثير خلافة الدول على مال الدولة الثالثة

لا تؤثر خلافة الدول ، في حد ذاتها ، على الأموال والحقوق والمصالح التي تكون ، في تاريخ خلافة الدول ، واقعة في اقليم الدولة السلف والتي تكون ، في هذا التاريخ ، ملكا لدولة ثالثة وفقا للقانون الداخلي للدولة السلف .

التعليق

(١) تنبع القاعدة الواردة في المادة ١٢ من كون ان خلافة الدول ، اى حلول دولة محل دولة أخرى في مسؤولية العلاقات الدولية عن اقليم ما ، لا يجوز ان يترتب عليها أثر قانوني على مال دولة ثالثة . وقبل ان تعلق اللجنة على هذه المادة ، تود أن تشير الى أن المادة قد وضعت في الباب الثاني من المشروع الذى يقتصر على معالجة الخلافة في مال الدولة . وترتيبا على ذلك، لا يمكن أن يستنتج من عدم ايراد أى اشارة في المادة ١٢ الى الأموال والحقوق والمصالح الخاصة رأى بعكس ذلك .

(٢) وكما تؤكد عبارة " في حد ذاتها " الواردة بعد عبارة " لا تؤثر خلافة الدول " ، تقتصر المادة ١٢ على معالجة خلافة الدول . وهي لا تخل بأى حال بما قد تتخذه الدولة الخلف ، بوصفها دولة ذات سيادة ، بعد حدوث خلافة الدول ، من تدابير فيما يتعلق بمال دولة ثالثة ، وفقا لقواعد الأفرع الأخرى من القانون الدولي .

(٣) وقد استعيرت عبارة " الأموال والحقوق والمصالح " من المادة ٨ حيث تشكل جزءا من تعريف تعبير " مال الدولة " . وفي المادة ١٢ تأتي هذه العبارة متبوعة بالصيغة الشرطية " التي تكون ، في تاريخ خلافة الدول ، واقعة في اقليم الدولة السلف . " وتعتبر اللجنة ان من الواضح ان خلافة الدول لا يجوز أن يكون لها أثر على الاموال والحقوق والمصالح المملوكة لدولة ثالثة والواقعة خارج حدود الاقليم الذى تسرى عليه الخلافة ، وان نطاق هذا المشروع ينبغي أن يقصر لهذا السبب على هذا الاقليم .

---

(١٣٥) انظر الفقرات من (٢) الى (٤) من التعليق على المادة ١٠ اعلاه .

(٤) وعبارة " وفقا للقانون الداخلي للدولة السلف " مستعارة أيضا من المادة ٨ . وتود اللجنة أن تشير ، في هذا الصدد ، الى الملاحظات التي سبق الاعراب عنها في هذا الصدد (١٣٦) .

(٥) ورأى بعض أعضاء اللجنة أن لا ضرورة لهذه المادة .

الفرع ٢ — احكام خاصة بكل نوع من انواع خلافة الدول

التعليق

(١) في الفرع ١ من هذا الباب ، عالج مشروع المواد المسائل المختلفة المتعلقة بخلافة الدول في مال الدولة والتي تنطبق بصفة عامة على جميع انواع الخلافة . وتشكل المواد من ١٣ الى ١٧ الفرع ٢ ، وهي تعالج مسائل انتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف في كل نوع من انواع الخلافة على حدة . وقد رئي ان هذه الطريقة هي انسب طريقة للفرع ٢ من الباب الثاني من المشروع ، نظرا للفروق الواضحة الموجودة بين مختلف انواع الخلافة والمعزوة لسببين ، أولهما البيئة السياسية في كل حالة من الحالات التي يحدث فيها تغير في السيادة على العلاقات الدولية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول او تغير في المسؤولية عن هذه العلاقات ، وثانيهما ، ما تسببه الطبيعة المنقولة لبعض انواع الاموال من تقييدات في عملية البحث عن الحلول . وقبل الخوض في مناقشة مواد المشروع ، كل على حدة ، تود اللجنة ان تقدم الملاحظات العامة التالية بشأن بعض الجوانب البارزة في احكام هذا الفرع .

الخيار بين القواعد العامة والقواعد المتعلقة بالمال المنظور اليه من حيث ماهيته

(٢) نظرت اللجنة ، على اساس التقارير التي قدمها المقرر الخاص ، في مسألة اى الطرق الثلاث الممكنة يمكن اتباعها لتحديد نوع القواعد التي ينبغي صياغتها لكل نوع من انواع الخلافة . وتتلخص الطريقة الاولى في اعتماد احكام خاصة ، في حالة كل نمط من انماط الخلافة ، لكل نوع من انواع مال الدولة التي تتناولها خلافة الدول والتي تعتبر اكثر الانواع اهمية وشمولا ، بحيث يمكن القول بانها تنبع من ذات وجود الدولة وانها تشكل ما يمكن ان يوصف بانه القاسم المشترك لجميع الدول ، مثل العملة ، والخزانة ، واموال الدولة . وتنطوى الطريقة الثانية على صياغة احكام أعم ، لكل نمط من انماط الخلافة ، بحيث لا تكون هذه الاحكام مرتبطة بماهية اى نوع من انواع مال الدولة . وثمة طريقة ثالثة ممكنة تتلخص في الجمع بين الطريقتين الاوليين ، وصياغة مادة أو مادتين لهما طابع عام ، لكل نمط من انماط الخلافة ، مع امكان اضافة مادة أو مادتين ، عند الاقتضاء ، بشأن الانواع المحددة من مال الدولة .

(٣) وقررت اللجنة اتباع الطريقة التي لجأ المقرر الخاص الى استخدامها في تقريره الثامن (١٣٧) ،

---

(١٣٦) انظر الفقرة (١١) من التعليق على المادة ٨ أعلاه .

(١٣٧) حولية عام ١٩٧٦ ، المجلد الثاني ، (الجزء الاول) ، ص ٥٥ وما بعدها ، الوثيقة A/CN.4/292 .

ألا وهي الطريقة القائمة بأن تصاغ ، لكل نمط من انماط الخلافة ، احكام عامة تنطبق على جميع انواع مال الدولة . وقررت اللجنة ألا تستخدم الطريقة الاولى التي وضع على اساسها التقرير السابع للمقرر الخاص والتي ناقشتها في الدورة السابعة والعشرين (١٩٧٥) ، لا لأن الاختيار القائم على المال منظورا اليه من حيث ماهيته قد يعتبر مصطنعا أو اعتباطيا أو غير مناسب ، بل بسبب الطابع الشديد التخصص للأحكام التي كان سيحتم عليها أن تصوغها لمسائل معقدة مثل العملات والخزانة ، واموال الدولة .

التمييز بين المال الثابت والمال المنقول

(٤) رأت اللجنة ، لدى قيامها بصياغة احكام عامة لكل نوع من انواع الخلافة تنطبق على جميع انواع مال الدولة ، ان من الضروري التمييز بين مال الدولة الثابت ومال الدولة المنقول ، حيث ان هاتين الفئتين من المال لا يمكن ان تعالجا بطريقة واحدة ، وحيث انه يجب ، في حالة الخلافة في مال الدولة ، ان تبحث كل منهما على حدة ، بغض النظر عن النظم القانونية للدولة السلف والدولة الخلف . وهذا التمييز ، المعروف للنظم القانونية الرئيسية في العالم ، يقابله في المقام الاول معيار مادي للتفريق ينبع من ذات طبيعة الاشياء . فبعض الاموال ترتبط ارتباطا ماديا بالاقليم بحيث لا يمكن نقلها ؛ وهذا هو المال الثابت . ثم هناك انواع اخرى من المال يمكن نقلها ، وبذا يمكن اخراجها من الاقليم ، وهذه الانواع تسمى المال المنقول . غير انه يبدو من المستصوب توضيح ان اللجنة لا تميل ، باستخدامها لهذين المصطلحين ، الى التطبيق العام لقوانين نظام بعينه ، وبصفة خاصة القوانين المستمدة برمتها من القانون الروماني ، لأنه لا ينبغي ، كما هو الحال في التمييز بين الملكية العامة والملكية الخاصة ، ان يشار الى مفهوم من مفاهيم قانون داخلي في الوقت الذي لا يوجد فيه هذا المفهوم في جميع النظم القانونية الرئيسية . ومن ثم فان التمييز الموضوع يختلف عن الفئات القانونية الجامدة الموجودة مثلا في القانون الفرنسي . والأمر ببساطة هو انه يبدو ان تعبيري " المنقول " و " الثابت " هما انسب تعبيرين ، فيما يتعلق بالخلافة في مال الدولة ، للاشارة الى المال الذي يمكن نقله أو المال الذي لا يمكن نقله .

(٥) ونسبة كل من فئتي مال الدولة الى " الاقليم " هي مجرد انعكاس للحقيقة التاريخية القائلة بأن سيادة الدولة تنشأ على الارض . فمن يملك ارضا يملك قوة اقتصادية وسياسية ، ومن ثم فانه لا محالة من ان يكون لذلك أثر عميق على قوانين الوقت الحاضر . فسيادة الدول بالمعنى الحديث تقوم اساسا على عنصر ملموس هو : الاقليم . ولهذا السبب يمكن القول بأن كل شئ مرتبط بالاقليم ، بطريقة أو بأخرى ، يشكل اساسا لا يمكن لدولة ما ان تقوم بدونه ، أيا كان نظامها السياسي أو القانوني .

معايير ارتباط المال بالاقليم

(٦) تنظم خلافة الدول في مال الدولة ، بغض النظر عن نوع الخلافة ، بمعيار رئيسي واحد طبق على الفرع ٢ من الباب الثاني من المشروع بكامله ، وهو ارتباط هذا المال بالاقليم . وتطبيقا لهذا المعيار ، يمكن تقرير المبدأ الاساسي القائل بأن مال الدولة ينتقل ، بصفة عامة ، من الدولة السلف

الى الدولة الخلف . وعن طريق تطبيق معيار مادى ، الا وهو العلاقة القائمة بين الاقليم والمال بحكم طبيعة المال أو بحكم مكان وجوده ، يمكن استنتاج وجود مبدأ انتقال مال الدولة . وعلاوة على ذلك ، يكمن وراء هذا المبدأ مبدأ آخر هو مبدأ القدرة الفعلية على البقاء للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

(٧) وفيما يتعلق بمال الدولة الثابت ، يطبق مبدأ ارتباط هذا المال بالاقليم تطبيقا محددا بالرجوع الى الوضع الجغرافي لمال الدولة المعني . وترتيبا على ذلك صيغت ، لانواع الخلافة التي يعالجها الفرع ٢ من هذا الباب ، حسب الاقتضاء ، القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة الثابت من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالعبارة التالية المستخدمة في الفقرة ٢ (أ) من المادة ١٣ والفقرة ١ (أ) من المادتين ١٤ و ١٦ :

" ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " .

أو بالعبارة المختلفة نوعا ما والمستخدمة في الفقرة ١ (أ) من المادة ١٧ وهي :

" ينتقل الى الدولة الخلف ما يقع في اقليمها من مال دولة ثابت للدولة السلف " .

والقاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة الثابت لا تنطبق ، بصيغتها التي اعتمدتها اللجنة ، على مال الدولة اذا كان موجودا خارج الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، الا في حالة الدولة المستقلة حديثا أو في حالة انحلال دولة ما ، كما جاء في التعليق على المادتين ١٤ و ١٧ .

النواحي الخاصة المعزوة الى قابلية المال للنقل

(٨) في حالة مال الدولة المنقول ، تضيف النواحي المحددة المعزوة الى قابلية مال الدولة للنقل صعوبة خاصة الى مشكلة خلافة الدول في هذا المجال . واهم ما في الامر هو أن كون المال قابلا للنقل ، ومن المتسنى نقله في أى وقت ، أمر يجعل من السهل تغيير السيادة على المال . وترى اللجنة ان مجرد كون مال الدولة المنقول موجودا في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول لا ينبغي أن يمنح الدولة الخلف تلقائيا الحق في ادعاء ملكية هذا المال ، كما ان مجرد كون المال موجودا خارج الاقليم لا ينبغي ان يمنح الدولة السلف تلقائيا الحق في الاحتفاظ به . فثمة شروط اخرى يجب استيفاؤها كيما يتسنى للدولة السلف ان تحتفظ بهذا المال أو يتسنى للدولة الخلف ان تحصل عليه . وليست هذه الشروط مقطوعة الصلة بالشروط العامة المتعلقة بالقدرة على البقاء ، سواء قدرة الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول أو قدرة الدولة السلف ، وهي ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ الانصاف العام ، الذى لا ينبغي ان يغرب عن البال ابدا ، والذى يقضي ، في مثل هذه الحالات ، بتقسيم المال فيما بين الدولة أو الدول الخلف والدولة السلف ، أو فيما بين الدول الخلف اذا كان هناك أكثر من دولة واحدة ولم يعد للدولة السلف وجود . ويجب على الدولة السلف الا تستغل بلا داع قابلية مال الدولة المعني للنقل ، الى الحد الذى تخل فيه اخلالا خطيرا بتنظيم الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول وتعرض به مستقبل الدولة الخلف للخطر . ومن ثم يلزم التنويه الى الحدود التي يفرضها حسن النية ، والتي لا يمكن للدولة السلف ان تتجاوزها وإلا تكون قد أخلت بواجب دولي اساسي .

(٩) ولا ينبغي ان ينتقل الى الدولة الخلف ، بحكم الواقع ، أو بطريقة تلقائية بحتة ، أى مال دولة منقول مملوك للدولة السلف مما يكون موجودا بمحض الصدفة في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول وقت حدوث خلافة الدول . اذ انه لو لم يؤخذ في الحسبان الا المكان الذى يوجد فيه المال ، لأخل ذلك في بعض الحالات ، بالانصاف . ثم ان احتمال وجود مال الدولة في المكان الذى يوجد به بمحض الصدفة ليس هو الداعي الوحيد الى الحرص في صياغة هذه القاعدة . فقد تكون هناك حالات تضع فيها الدولة السلف ، عن قصد لا بالمصادفة ، المال المنقول في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، دون ان يكون هناك اى صلة بين هذا المال والاقليم ، أو على الاقل دون ان يكون له مثل هذه الصلة بهذا الاقليم وحده . وفي مثل هذه الحالة يكون من الاجحاف ، مرة أخرى ، ترك المال للدولة الخلف وحدها . فقد يحدث مثلا ان يترك في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول احتياطيات الذهب الخاصة بالبلد أو الغطاء المعدني للعملة المتداولة في جميع انحاء اقليم الدولة السلف . ومن غير المعقول ان يسمح للدولة الخلف ، لمجرد ان جميع احتياطيات الذهب الخاصة بالدولة السلف موجودة في ذلك الاقليم ، ان تدعي ملكيتها لها اذا لم تتمكن الدولة السلف من اخراجها من الاقليم في الوقت المناسب .

(١٠) ومن الناحية الاخرى ، فرغم ان وجود مال الدولة المنقول في ذلك الجزء من الاقليم الذى يبقى تحت سيادة الدولة السلف بعد حدوث خلافة الدول عادة ما يبرر الافتراض القائل بأن هذا المال ينبغي ان يظل ملكا للدولة السلف ، فان هذا الافتراض ، وان بدا طبيعيا ، لا يستعصي ، بالضرورة ، على التفنيد . فمجرد كون المال موجودا خارج الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول لا يمكن في حد ذاته ان يشكل مبررا مطلقا لاحتفاظ الدولة السلف بهذا المال . واذا كان المال مرتبطا بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول فقط ، أو حتى مرتبطا بالاقليم وبشئ آخر في وقت واحد ، فان الانصاف وقدرة الاقليم على البقاء يقتضيان ان تمنح الدولة الخلف حقا في هذا المال .

(١١) وفي ضوء الاعتبارات السابقة ، خلصت اللجنة الى نتيجة مفادها أنه لا ينبغي ، فيما يتعلق بمال الدولة المنقول ، أن يطبق مبدأ ارتباط هذا المال بالاقليم تطبيقا محددا بالرجوع الى الموضع الجغرافي لمال الدول المعني . ونظرت اللجنة في مسألة كيفية التعبير عن معيار الصلة القائمة بين الاقليم ومال الدولة المنقول المعني ، واضعة نصب عينيها ، كما ذكر أعلاه (١٣٨) ، ان القاعدة القانونية السارية على انتقال مال الدولة المنقول يجب ان تقوم على اساس مبدأ قدرة الاقليم على البقاء وأن تأخذ في الحسبان مبدأ الانصاف . واقترحت صيغ مختلفة ، من بينها صيغة تقول بوجود " صلة مباشرة وضرورية " بين المال والاقليم ، وأخرى تشير الى " المال الذى يتعلق بالسيادة على الاقليم " وثالثة تصف المال بانه " المال اللازم لممارسة السيادة على الاقليم " . وبعد أن رفضت اللجنة جميع هذه الصيغ لكونها غير واضحة بما فيه الكفاية ، اعتمدت الصيغة التي تقول " مال ... مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " . ومن ثم صيغت ، لأنواع خلافة الدول المعالجة في الفرع ٢ من الباب الثاني من المشروع ، حسب مقتضى الحال ، القاعدة المتعلقة

---

(١٣٨) الفقرة (٨) من هذا التعليق .

بانتقال مال الدولة المنقول من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، في العبارة التالية المستخدمة في المواد ١٣ (الفقرة ٢ (ب)) ، و ١٤ (الفقرة ١ (د)) و ١٦ (الفقرة ١ (ب)) و ١٧ (الفقرة ١ (ج)) :

" ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم [الأقاليم] الذى تتناوله خلافة الدول " .

المادة ١٣

نقل جزء من اقليم الدولة

١ — حين تنقل دولة جزءا من اقليمها الى دولة أخرى ، يسوى أمر انتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاتفاق بينهما .

٢ — فاذا لم يكن ثمة اتفاق :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

التعليق

(١) كما هو مبين أعلاه (١٣٩) فان اللجنة حين أقرت مشروعها النهائي لعام ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، توصلت الى نتيجة مفادها أنه يكفي لغرض تدوين القانون الحديث المتصل بذلك الموضوع ، ترتيب حالات خلافة الدول تحت ثلاث فئات عريضة : (أ) الخلافة في جزء من الاقليم ، (ب) والدول المستقلة حديثا ، (ج) واتحاد الدول وانفصالها . وفي مشروع عام ١٩٧٤ عولجت مسألة الخلافة في جزء من الاقليم في المادة ١٤ التي تقول جملتها الاستهلالية :

" حين يصبح جزء من اقليم دولة ، أو حين يصبح أى اقليم ليس جزءا من اقليم تلك الدولة ولكنها تكون مسؤولة عن علاقاته الدولية ، جزءا من اقليم دولة أخرى " ؛

وكما تم بيانه أعلاه أيضا (١٤٠) ، فان اللجنة ، باعتمادها النص السابق لفئة الخلافة المسماة "الخلافة في جزء من الاقليم " قد أضافت حالة الاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي الذى يحقق انهاء استعماره بالاندماج مع دولة أخرى غير الدولة المستعمرة ، الى حالة جزء من اقليم دولة قائمة يصبح جزءا من اقليم دولة أخرى . وقد ارتأت اللجنة ، لأغراض الخلافة في المعاهدات ، أن الحالتين يمكن تناولهما معا في نفس الحكم ، نظرا الى أن مبدأ واحدا فقط ، هو مبدأ "امكانية تغيير الحدود التعاهدية " ينطبق على الاثنين .

(٢) ان الطبيعة الفريدة تماما "للخلافة في جزء من الاقليم " بالمقارنة الى فئات الخلافة الأخرى ، تثير صعوبات في اطار موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات . ان اجراء تعديل على الحدود ، مما يثير مشكلة "الخلافة في جزء من الاقليم " قد لا يمس في بعض الحالات الا بضعة فدانات من الأرض غير المأهولة أو القليلة السكان في اقليم ما ، ولكنه في حالات دول أخرى ربما يغطي ملايين الأميال المربعة يقطنها ملايين السكان . ومن المستبعد تماما أن تؤدى تعديلات الحدود التي تؤثر فقط على مساحات قليلة غير مأهولة من الأرض ، كتلك التي مكنت سويسرا من مد مطار جنيف — كوانترن

---

(١٣٩) انظر الفقرتين ٧٢ و ٧٣ أعلاه .

(١٤٠) انظر الفقرة ٧٢ أعلاه .

الى ما كان اقليما فرنسيا من قبل ، الى اثارة مشاكل تتعلق بمال الدولة ، مثل العملة وأموال الخزينة والدولة . وينبغي أيضا أن يوضع في الاعتبار أن التعديلات الطفيفة على الحدود تكون موضع اتفاقات بين الدول المعنية وبموجبها تسوى تلك الدول كل المسائل التي تنشأ بين الدولة السلف التي تنقل الاقليم وبين الدولة الخلف التي انتقل الاقليم اليها ، دونما حاجة الى استشارة سكان قد يكون لهم وجود وقد لا يكون . ولكن مع أنه صحيح أن " الخلافة في جزء من الاقليم" تشمل حالة اجراء تعديل طفيف على الحدود يتم أيضا من خلال اتفاق يقضي بتسوية عادة لجميع المشاكل الواردة دونما حاجة الى استشارة السكان ، فأنه من الصحيح مع ذلك أن هذه الفئة من الخلافة تشمل أيضا حالات تمس اقاليم ومساحات من الأرض قد تكون كثيفة السكان . وفي هذه الحالات تظهر بالطبع مشاكل تتعلق بنقل مال الدولة مثل العملة وأموال الخزينة والدولة ، والواقع أنها تصبح حادة بوجه خاص .

(٣) هذا الوضع بالذات — أي امكانية كون المنطقة المتأثرة بالتغيير الاقليمي اما كثيفة السكان أو نادرة السكان الى حد بعيد — هو الذي يسبب أوجه الغموض والوضع الفريد وبالتالي الصعب، للحالة المحددة " للخلافة في جزء من اقليم " في اطار خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها . وباختصار فان ضخامة حجم مشاكل نقل مال الدولة تختلف ليس فقط باختلاف حجم الاقليم المنقول بل وبصورة رئيسية وفقا لما اذا كان من الضروري أو غير الضروري استشارة سكان الاقليم المعني . وهذه المشاكل تنشأ في كل حالة منفردة ، لكنها تظهر على نحو أكثر حسما ووضوحا حين تكون مساحة الاقليم المنقول شاسعة وكثيفة السكان . وهذا الواقع الذي لا جدال فيه هو ببساطة انعكاس لظاهرة تغيير السيادة على الاقليم قيد البحث ، الأمر الذي يتضح حتما من خلال مد نطاق النظام القانوني للدولة الخلف الى الاقليم ، وبالتالي من خلال حدوث تغيير مثلا في العملات النقدية المتداولة . ويعتبر النقد المتداول بوجه خاص بندا فائق الاهمية من مال الدولة ، لكونه تعبيرا عن حق ملكي للدولة ومظهرا لسيادتها .

(٤) وينبغي أن نضيف ان حالات " الخلافة في جزء من الاقليم " لا تشتمل دائما على اتفاقات قد يفسر وجودها اضفاء طابع دوام على الاحكام التي ستصاغ لتحكم خلافة الدول في مال الدولة . وفضلا عن ذلك فان تلك الحالات التي ينتقل فيها جزء مكتظ السكان من اقليم دولة ما الى دولة أخرى — أي بمعنى آخر الحالات التي تظهر فيها على مجال اضخم مشاكل مال الدولة مثل العملة وأموال الخزينة والدولة — هي الحالات التي قد تفتقر الى اتفاقات لتسوية مثل هذه المشاكل . وهذا الافتراض ليس نظريا . اذ باستثناء الحرب أو ضم الاراضي بالقوة ، وكلاهما يحظرهما القانون الدولي المعاصر ، يمكن تصور الحالة على أنها فصل جزء من اقليم دولة ، وضمه الى دولة أخرى عقب استفتاء شعبي على تقرير المصير ، أو حدوث انفصال من جانب جزء من سكان دولة ما وضم الاقليم الذي يعيشون فيه الى دولة أخرى . وفي مثل هذه الحالات لا يكون من الممكن دائما الاعتماد على وجود اتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، وخاصة بالنظر الى الظروف المشحونة سياسيا التي قد تحيط بمثل هذه التغيرات الاقليمية .

(٥) وفي ضوء الاعتبارات السالف ذكرها قررت اللجنة ، لأغراض تدوين قواعد القانون الدولي المتصلة بخلافة الدول في مال الدولة ، انه من المناسب بوجه خاص التمييز في هذا الجزء بين الحالات الثلاث التي يشملها حكم واحد فقط في المادة ١٤ من مشروع عام ١٩٧٤ بشأن الخلافة

في المعاهدات ومعالجة كل حالة على حدة وهي : (١) الحالة التي تقوم فيها دولة بنقل جزء من اقليمها الى دولة اخرى ، وهي موضوع المادة الحالية ؛ (٢) الحالة التي ينفصل فيها جزء من الاقليم عن تلك الدولة ويتحد مع دولة اخرى ، وهي موضوع الفقرة ٢ من المادة ١٦ (انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة) ؛ (٣) الحالة التي يصبح فيها اقليم تابع جزءا من اقليم دولة اخرى غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية ، وهي التي تشكل موضوع الفقرة ٣ من المادة ١٤ (الدولة المستقلة حديثا) .

(٦) لذلك فان المادة ١٣ تقتصر على حالات نقل جزء من اقليم دولة الى دولة اخرى . ان كلمة " نقل " الواردة في عنوان المادة ، وكلمة " تنقل " الواردة في الفقرة ١ ، تستهدفان تأكيد النطاق الدقيق لأحكام المادة ١٣ . ان حالات نقل الاقليم المتوخاة والتي تحل فيها الدولة الخلف محل الدولة السلف في تحمل المسؤولية عن العلاقات الدولية للجزء المعني من الاقليم لاتفترض سلفا مشاورة سكان ذلك الجزء من الاقليم بالنظر الى أهميته الثانوية من النواحي السياسية والاقتصادية والاستراتيجية وغيرها أو بالنظر الى كونه نادر السكان ، هذا اذا كان مأهولا على الاطلاق . وفضلا عن ذلك فان الحالات المتوخاة هي دائما تلك التي تحدث ، وفقا للمادة ٣ من المشروع ، تمشيا مع القانون الدولي ولاسيما مبادئ القانون الدولي المجسدة في ميثاق الأمم المتحدة . وفي معظم هذه الحالات لاتظهر بالفعل مشاكل بشأن انتقال مال الدولة مثل العملة وأموال الخزينة والدولة . الخ . أو أنها لاتكون ذات اهمية بالغة ، ويسوّى عادة انتقال مال الدولة ، الثابت أو المنقول ، من دولة الى اخرى عن طريق اتفاق الدولة السلف والدولة الخلف . وهذا التفوق المعطى للاتفاق في الوضع المشمول بالمادة ١٣ ينعكس في الفقرة ١ من المادة التي جاء فيها : " حين تنقل دولة جزءا من اقليمها الى دولة اخرى ، يجب أن يسوّى أمر انتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاتفاق بينهما " . وينبغي أن يكون مفهوما ، أنه وفقا للفقرة ١، يسوى هذا الانتقال لمال الدولة من حيث المبدأ عن طريق الاتفاق ، وان الاتفاق ينبغي أن يحكم نقل ملكية المال ، دون أن يكون معنى ذلك ضمنيا أن من الواجب التفاوض او الاتفاق .

(٧) وفي حالة عدم وجود اتفاق بين الدولتين السلف والخلف ، تطبق احكام الفقرة ٢ من المادة ١٣ . ان الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ تتعلق بانتقال مال الدولة الثابت ، في حين تتناول الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ذاتها انتقال مال الدولة المنقول . وكما أوضح أعلاه (١٤١) تذكر الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة الثابت من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاشارة الى الموقع الجغرافي لمال الدولة المعني ، طبقا للمبدأ الاساسي بانتقال مال الدولة من الدولة الخلف الى الدولة السلف . لذلك فان هذه الفقرة الفرعية تقضي بأن " ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " . وقد يكون من المناسب ان نكرر في هذا المقام أن هذه القاعدة لا تمتد الى مال الدولة الثابت الواقع خارج الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .. وهو مال ملك للدولة السلف وسيظل ملكا لها .

---

(١٤١) التعليق الاستهلالي للباب ٢ ، الفقرة (٧) .

(٨) وتذكر الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ القاعدة المتعلقة بانتقال مال الدولة المنقول من الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاشارة الى المعيار المادى للصلة بين المال المعني وبين نشاط الدولة السلف في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول كما أوضح أعلاه (١٤٢) . وبموجب ذلك المعيار ينبغي عدم التمييز بين المواقع الفعلية لمال الدولة المنقول المعني ، وعليه لا توجد حاجة الى الاشارة صراحة الى انتقال المال " في تاريخ خلافة الدول " ، فضلا عن أن عنصر الزمن سبق أن ورد ضمنا في تعريف مال الدولة في المادة ٨ من المشروع . لذلك فان الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ تنص على أن " ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " .

(٩) ان الوضع المشمول بأحكام المادة ١٣ ينبغي تمييزه عن وضع جزء من اقليم دولة ينفصل عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى ، المتوخي في الفقرة ٢ من المادة ١٦ ، كما هو مبين أعلاه (١٤٣) وفي حالة مثل هذا الانفصال ، وعلى نقيض حالة نقل جزء من الاقليم ، فان حقيقة احلال الدولة الخلف محل الدولة السلف في مسؤولية جزء من الاقليم المعني عن العلاقات الدولية تفترض سلفا الاعراب عن ارادة متطابقة من جانب سكان الجزء المنفصل عن الاقليم ، نتيجة حجمه والعدد الكبير من السكان أو أهميته من وجهة نظر سياسية واقتصادية واستراتيجية .. الخ . وفي هذه الحالات المتمثلة في فصل جزء من اقليم دولة تظهر المشاكل المتعلقة بانتقال مال للدولة مثل العملة وأموال الخزينة والدولة .. الخ . أو تكون لها أهمية أكبر ، ولا يتحقق دائما حل هذه المشاكل باتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، لأن من غير المحتمل التوصل الى هذا الاتفاق حين يكون التغيير الاقليمي المعني محاطا بظروف مشحونة سياسيا كما هو الحال في الغالب . ومن المؤكد أنه ينبغي توخي حدوث اتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، لكن ليس بالأهمية الممنوحة له في المادة ١٣ نظرا الى أن الاهمية في الحالة المتصلة بالفقرة ٢ من المادة ١٦ هو ارادة السكان المعبر عنها في ممارسة حق تقرير المصير . وعليه فان صياغة الفقرة ١ من المادة ١٦ والتي تنطبق على حالة انفصال جزء من اقليم الدولة حين يتحد هذا الجزء مع دولة اخرى تحيد عن صياغة الفقرة ١ من المادة ١٣ وتحتوى على الفقرة التالية : " مالم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك " .

(١٠) وهناك فارق آخر بين القواعد المنطبقة في الحالات المشمولة بالمادة ١٣ من ناحية وتلك المشمولة بالفقرة ٢ من المادة ١٦ من ناحية أخرى ، ناتج بالمثل عن الاختلافات الوقائعية بينهما على النحو الوارد في الفقرة السابقة ، وينعكس في الحكم الذى يقضي بأنه في حالة عدم وجود الاتفاق المتوخي في كلتي المادتين ، لا تنتقل فئة ثالثة من مال الدولة الى الدولة الخلف الا في الحالة الأخيرة فقط . وهكذا ، فانه وفقا للمادة ١٦ ، حين ينفصل جزء من اقليم دولة عن تلك الدولة ويتحد مع دولة اخرى (الفقرة ٢) ، وما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على غير ذلك (الفقرة ١) ، ينتقل الى الدولة الخلف بنسبة عادلة ما للدولة السلف من مال دولة منقول غير ذلك المال المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول (الفقرة ١ (ج) بالاقتران مع الفقرة ١ (ب)) . ومثل هذا الحكم ليس مطلوبا في الحالات المشمولة بالمادة ١٣ .

(١١) ان القواعد المتعلقة بانتقال مال الدولة في الحالات التي ينقل فيها جزء من اقليم دولة الى دولة اخرى (المادة ١٣) وفي الحالات التي ينفصل فيها جزء من اقليم دولة عن تلك الدولة ويتحد مع دولة اخرى (الفقرة ٢ من المادة ١٦) ، يمكن العثور عليها في ممارسة الدولة وفي القرارات القضائية والنظرية القانونية التي تسلم بوجه عام بأيلولة مال الدولة السلف . وقد توضح بعض الأمثلة هذه النقطة حتى لو بدا أن مجالها ربما كان اعرض من القواعد المعتمدة .

---

(١٤٢) المرجع نفسه ، وخاصة الفقرة (١١) .

(١٤٣) الفقرة (٥) من هذا التعليق .

(١٢) ومن الواضح أن أيلولة مال الدولة هذا هي ممارسة ثابتة . وفضلا عن ذلك توجد صكوك دولية كثيرة تسجل ببساطة التنازل الصريح من جانب الدولة السلف ، دون أى معاوضة ، عن كل مال الدولة الواقع في الاقليم المتصل بخلافة الدول دون تمييز . ويمكن الاستنتاج بأنه ينبغي ، من باب أولى ، قبول التنازل عن فئة محدودة اكثر هي فئة مال الدولة الثابت الواقع في ذلك الاقليم. وهكذا فان مال الدولة الثابت الذى ينتقل على هذا النحو الى الدولة الخلف هو مال استخدمته الدولة السلف من قبل ، حسب الاقتضاء ، في ذلك الجزء من الاقليم المعني ، من أجل اظهار وممارسة سيادتها ، أو من اجل اداء الواجبات العامة الواردة ضمنا في ممارسة تلك السيادة ، كالدفاع عن ذلك الجزء من الاقليم ، والأمن ، وتعزيز الصحة العامة والتربية ، والتنمية الوطنية وما الى ذلك. ويمكن بسهولة تحديد مثل هذا المال : اذ يشتمل مثلا على الثكنات ، والمطارات ، والسجون ، والمنشآت العسكرية الثابتة ، والمستشفيات الحكومية والجامعات الحكومية ، ومباني ادارات الحكم المحلي ، والمقار التي تشغلها الخدمات الاساسية للحكومة المركزية ، ومباني المؤسسات المالية أو الاقتصادية أو الاجتماعية للدولة ، ومرافق البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية حيث كانت الدولة السلف ذاتها مسؤولة عن المهام التي تؤديها هذه المرافق عادة .

(١٣) وسيتم حذف نوعين من الحالات من الامثلة الواردة فيما بعد اذ أنهما ليسا دامغين على نحو كاف نظرا الى كونهما يعكسان تطبيق مبدأ عام لأيلولة مال الدولة المعزوة الى اسباب اخرى ذات طابع فريد ومحدد . ويشمل النوع الاول كل التنازلات عن الاقاليم نظير دفع مبالغ من المال . اذ كان شراء المقاطعات والاقاليم وما شابهها يشكل عرفا مقبولا في القرون السابقة ؛ لكن هذه الممارسة مالت الى الانقراض الكامل منذ الحرب العالمية الاولى ، وخاصة منذ الاعتراف المتزايد القوة بحق الشعوب في تقرير المصير . ويستتبع هذا الحق وجوب ادانة ممارسة نقل اقليم شعب ما نظير دفع مبلغ من المال . ومن الواضح أن حالات النقل القديمة هذه لم تعد دامغة . فعند شراء اقليم ما ، كانت الدولة المشترية تشترى كل شيء فيه ، أو كل شيء تريده ، أو كل شيء يريده الطرف الآخر بيعه فيه ، وهنا لا يشكل نقل مال الدولة برهانا على وجود القاعدة بل يشكل ببساطة القدرة على دفع المال (١٤٤).

---

(١٤٤) انظر، على سبيل المثال اتفاقية غاشتاين بتاريخ ١٤ آب/أغسطس ١٨٦٥ التي باعت النمسا بموجبها لاوينبرغ الى بروسيا نظير مبلغ ٢٫٥ مليون دولار دانمركي قديم (British Foreign State Papers,1865-1886,vol. 56 (London,Ridgeway,1870),p. 1026,p.6)؛ ومعاهدة واشنطن بتاريخ ٣٠ آذار/مارس ١٨٦٧ وبمقتضاها باعت روسيا ممتلكاتها في أمريكا الشمالية الى الولايات المتحدة الأمريكية نظير ١٫٢ مليون دولار (W.M. Malloy, ed., Treaties,Convention, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America & Powers,1776-1909 (Washington, D.C., Government Printing Office,(1910),vol. II,p.1521), والاتفاقية التي تنازلت فرنسا بموجبها عن لويزيانا للولايات المتحدة الأمريكية نظير ١٥ مليون دولار (English & French texts in de Martens, ed. Receuil des principaux traites",vol. VII (op.cit.), p.706).

(١٤) أما النوع الثاني فيتألف من تنازلات قسرية عن الاقليم يحظرها القانون الدولي ، بحيث لا يمكن تنظيم الخلافة في المال في مثل هذه الحالات بواسطة القانون الدولي (١٤٥) . ويشار في هذا الصدد الى احكام المادة ٣ من المشروع .

(١٥) وهناك مجموعة ثالثة من الحالات ربما كانت ايضاحية للغاية ، وتتألف من تلك الحالات التي تشتمل على " تنازلات طوعية دون دفع أية مبالغ " . وفي هذه الحالات الخاصة والهامشية جدا لا يكون انتقال مال الدولة الثابت موضع جدل أو غموض ، لأنه لا يحدث وفق المبدأ العام لخلافة الدول بقدر ما يحدث برغبة معلنة صراحة (١٤٦) .

---

(١٤٥) في العصور السابقة كانت هذه التنازلات القسرية متكررة وشائعة . ومن بين الامثلة الكثيرة التي يعرضها التاريخ ، يمكن ايراد مثال هنا كدليل مادي على الطريقة المتبعة في تلك الايام في تفسير فكرة الخلافة في مال يرتبط بالسيادة ، فالمادة ٤١ من معاهدة بيرينيز التي اعطت فرنسا أراس وبيتيم ولينز وبابوم وغيرها ، تقضي بأن تلك الأماكن :

" ... ستظل ... خاضعة للسيد المذكور الملك المسيحي المخلص ولأسلافه والقائمين مقامه ... بنفس حقوق السيادة والتملك ، والملكية ، والرعاية ، والكفالة ، والولاية القضائية ، والتعيين ، والامتيازات والتمايزات التي كانت للاسقفيات والكنائس الكاتدرائية ، والاديرة الاخرى للرهبان ، ودور الوجهاء ، ودور الكهنة أو أية اقطاعات اخرى كانت داخل حدود البلدان المذكورة .. التي كانت تخص من قبل السيد المذكور الملك الكاثوليكي ... والتي لهذا الصدد يتخلى عنها السيد المذكور الملك الكاثوليكي ... مع كل الرجال ، والتابعين ، والرعايا ، والمدن الصغيرة ، والقرى والكفور والغابات ... التي يرضى السيد المذكور الملك الكاثوليكي ان تظل ... متحدة ومدمجة في تاج فرنسا ؛ بغض النظر عن كل القوانين ، والاعراف والانظمة الاساسية والدساتير التي تفيد بنقيض ذلك " (Israel, op. cit., vol. I, pp. 69-70) .

(١٤٦) قارن على سبيل المثال تنازل بريطانيا العظمى للولايات المتحدة في ١٨٥٠ عن جزء من حيد هورس شو (Horse-Shoe Reef) في بحيرة Erie ؛ وقرار تموز/يوليه ١٨٢١ الذي اتخذه مجلس نواب شعب اوروغواي المنعقد في مونتفيديو ، بشأن دمج اقليم سيسبلاتينا ؛ والدمج الطوعي في فرنسا لمدينة ملهاوس الحرة في ١٧٩٨ ؛ والدمج الطوعي لدوقية كورلاند في روسيا عام ١٧٩٥ ؛ ومعاهدة ريو بتاريخ ٣٠ تشرين الاول /اكتوبر ١٩٠٩ بين البرازيل واوروغواي للتنازل دون تعويض عن مختلف الأهوار والجزر والجزيرات ؛ وتنازل فرنسا الطوعي عن لومباردي الى بيدمونت ، دون دفع مبالغ ، بموجب معاهدة زيورخ في ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٥٩ ؛ الخ .

(١٦) ان التغييرات الاقليمية على النحو المشمول بالمادة ١٣ والفقرة ٢ من المادة ١٦ ، تحدث في الغالب نسبيا عقب حرب من الحروب . وفي مثل هذه الحالات تتضمن معاهدات السلم احكاما تتصل بالاقاليم التي تتنازل عنها القوة المنهزمة . ولهذا السبب فان احكام معاهدات السلم وما شابهها من صكوك اخرى تحكم المشاكل الناشئة عن اجراءات نقل للاقليم يجب تناولها بقدر كبير من الحذر ، ان لم يكن بتحفظات صريحة . وتوقفا على ذلك الشرط يمكن ملاحظة ان معاهدات السلم الكبرى التي انهت الحرب العالمية الاولى اختارت ان تؤول الى الدول الخلف كل مال عام يقع في الاقاليم الالمانية ، او النمساوية — الهنغارية ، او البلغارية المتنازل عنها (١٤٧).

(١٧) وفيما يتعلق بالحرب العالمية الثانية فقد نصت معاهدة وقعت في ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٤٥ بين تشيكوسلوفاكيا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية على أن يتنازل الطرف الأول للطرف الثاني عن اوكرانيا المتاخمة لجبال الكربات داخل الحدود المحددة في معاهدة سان جرمان انلي . ونص بروتوكول مرفق على " نقل حق ملكية مال الدولة ، دون دفع أى مبالغ ، في اوكرانيا المتاخمة لجبال الكربات " ونصت معاهدة السلم المعقودة في ١٢ آذار/مارس ١٩٤٠ بين فنلندا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية (١٤٨) على تنازلات اقليمية متبادلة ، وتضمنت مرفقا يطالب بضرورة تسليم كل انشاءات ومنشآت ذات أهمية عسكرية أو اقتصادية تقع في الاقاليم التي يتنازل عنها أى من البلدين سليمة الى الدولة الخلف . ويحدد البروتوكول بوجه خاص الجسور والسدود ، والمطارات ، والثكنات ، والمستودعات ، وملتقى طرق السكك الحديدية ، ومشاريع الصناعة التحويلية ومنشآت البرق ومحطات الكهرباء . كما تضمنت معاهدة السلم الموقعة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ بين دول الحلفاء والدول المرتبطة بها وبين ايطاليا احكاما تطبق مبدأ انتقال المال ، بما في ذلك المال الثابت ، ومن الدولة السلف الى الدولة الخلف . ونصت الفقرة ١ من المرفق الرابع عشر للمعاهدة بوجه خاص (احكام اقتصادية ومالية تتصل بالأقاليم المتنازل عنها) ، على أن " تتسلم الدولة الخلف ، دون دفع أية مبالغ ، مال الدولة والمال شبه الحكومي لايطاليا داخل الاقليم المتنازل لها عنه (١٤٩)".

---

(١٤٧) انظر المواد ٢٥٦ من معاهدة فرساى ، و ٢٠٨ من معاهدة سان جرمان انلي ، و ١٩١ من معاهدة تريانون ، و ١٤٢ من معاهدة نويي - سورسين ، (للمراجع انظر الحاشية رقم ١٣٠ أعلاه) .

(١٤٨) Supplement to the American Journal of International Law (Concord N. H.) Vol. 34 (1940 , pp. 127-131

(١٤٩) سلسلة معاهدات الأمم المتحدة ، المجلد ١ ، الصفحة ٢٢٥ .

(١٨) ويبدو أن المحاكم والولايات القضائية الاخرى تتؤيد دون تحفظ مبدأ أيلولة المال العام بوجه عام ، ومن باب أولى مال الدولة ، وبالتالي المال الثابت . وهذا ينطبق في المقام الأول على المحاكم الوطنية . وعلى حد قول روسو " ان المبدأ العام لانتقال المال العام الى الدولة الجديدة أو الممارسة للضم أصبح الآن مقبولا دون جدال من جانب المحاكم الوطنية (١٥٠) " .

(١٩) والقرارات الصادرة من الولايات القضائية الدولية تؤكد هذه القاعدة . ففي دعوى جامعة بيتر بازماني ذكرت محكمة العدل الدولي الدائمة في عبارات عامة (وهذا سبب امكان ايراد البيان في هذا السياق) مبدأ أيلولة المال العام الى الدولة الخلف . ووفقا لما ذكرته المحكمة فان هذا " مبدأ قانون خلافة الدول المقبول بوجه عام " (١٥١) . وأقرت لجنة التوفيق الفرنسية ــ الايطالية المنشأة بموجب معاهدة السلم مع ايطاليا المبرمة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ مبدأ أيلولة مال الدولة الثابت الى الدولة الخلف في ملكية تامة . ويمكن الاستدلال على ذلك على الفور من أحد قراراتها . فقد وجدت اللجنة :

---

(١٥٠) C. Rousseau, Cours de droit international public - Les transforma-tions territeriales des Etats et leurs consécuences juridiques (Paris, Les Cours de droit, 1964-1965), p. 139. ويشار عادة الى حكم محكمة استئناف برلين (كامرجريخت) الصادر في ١٦ آيار/مايو ١٩٤٠ (قضية خلافة الدول في ميميل ــ عودة اقليم ميميل الى الرايخ الالماني عقب المعاهدة الالمانية ــ الليموانية في ٢٢ آذار/مارس ١٩٣٩ ، انظر Annual Diaest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942. المجلد التكميلي (لندن ، ١٩٤٧) ، القضية رقم ٤٤ ، ص ٧٤ ــ ٧٦) ، وفيه اشارة الى " القانون المقارن " (الذى يخطئ النص في وصفه " بالقانون العادى ") بشأن انتقال المال العام الى الدولة الخلف . ويشار أيضا الى حكم المحكمة العليا لفلسطين الصادر في ٣١ آذار/مارس ١٩٤٧ ، (قضية أمين نامق سلطان ضد النائب العام : انظر Annual Digest. 1947 (لندن ١٩٥١) القضية رقم ١٤ ، ص ٣٦ ــ ٤٠) الذى يعترف بصحة نقل المال العام العثماني الى حكومة فلسطين (البريطانية) وفقا لتفسير المادة ٦٠ من معاهدة لوزان لعام ١٩٢٣ .

(١٥١) Appeal from a Judgment of the Hungaro/Gzechoslovak Mixed Arbitral Tribunal (The Péter Pázmány University). Judgement 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 61, p. 237.

" أن الجدل الرئيسي لحكومة ايطاليا يتضارب مع الصياغة الواضحة جدا للفقرة ١ : وهي أن الدولة الخلف هي التي سوف تتسلم ، دون دفع أية مبالغ ، ليس فقط مال الدولة بل وكذلك المال شبه الحكومي ، بما في ذلك أموال المقاطعات الادارية داخل الأقاليم المتنازل عنها (١٥٢).

(٢٠) وفيما يتعلق بمال الدولة المنقول ، فقد سبق أن شرحت اللجنة (١٥٣) السبب في عدم وجود تطبيق ملموس لمبدأ ربط مثل هذا المال بالاقليم بالاشارة الى الموقع الجغرافي للمال المعني نظرا الى الجوانب الخاصة التي ترجع الى حركة ذلك المال . وقررت اللجنة أن تعطي تعبيرا لمعيار الربط بين الاقليم والمال المنقول المعني وفقا للصيغة التالية : " مال .. مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " . وذلك المفهوم يمكن اعتباره وثيق الاتصال بالمفهوم الذى أجازته القرارات القضائية الدولية والذى يهتم بانتقال المال الذى يخص السلطات المحلية والضرورى لحياة السلطة الاقليمية المحلية المعنية . فمثلا في النزاع بشأن توزيع مال السلطات المحلية التي قسم اقليمها نتيجة تخطيط جديد للحدود بين فرنسا وايطاليا ، لاحظت لجنة التوفيق الفرنسية ــ الايطالية التي انشئت بمقتضى معاهدة السلم مع ايطاليا في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ ما يلي :

" ... لم تورد معاهدة السلم أى تمييز .. بين الأملاك العامة والأملاك الخاصة قد يكون موجودا في تشريع ايطاليا أو الدولة التي تم التنازل لها عن الاقليم . ومع ذلك فان طبيعة المال والوجه الذى يستخدم به من الناحية الاقتصادية لهما تأثير معين على التوزيع .

" ان التوزيع يجب أن يكون أولا وقبل كل شيء عادلا ومنصفا . بيد أن معاهدة السلم لاتقتصر على هذه الاشارة الى العدل والانصاف بل وتقضي بمعيار أكثر تحديدا لفئة كاملة من مال البلدية ولأهم فئة بوجه عام .

---

(١٥٢) لجنة التوفيق الفرنسية ــ الايطالية " النزاع بشأن توزيع مال السلطات المحلية التي تقسم اقليمها الحدود المنشأة بموجب المادة ٢ من معاهدة السلم : المقرران رقم ١٤٥ و ١٦٣ بتاريخ ٢٠ كانون الثاني /يناير و ٩ تشرين الأول /اكتوبر ١٩٥٣ على التوالي " United Nations, Reports of International Arbital Awards. المجلد الثالث عشر (مطبوعات الأمم المتحدة، رقم المبيع 64 V.3 ص ٥١٤) ، وتنص الفقرة ١ من المرفق الرابع عشر على مايلي : " تتسلم الدولة الخلف، دون دفع أية مبالغ ، مال الدولة والمال شبه الحكومي لايطاليا داخل الاقليم المتنازل لها عنه ... " (United Nations, Treaty Series, vol. 49, p. 225).

(١٥٣) انظر الفقرات ٨ الى ١١ من التعليق الاستهلالي على الباب الثاني أعلاه .

" وربما تترك دون جواب مسألة ما اذا كانت ... (المعاهدة) تقضي بنوعين من الاتفاق ... ، نوع يوزع مال السلطات العامة المعنية ، والآخر يكفل "استمرار تقديم الخدمات البلدية الاساسية للسكان .." لكن حتى اذا كان الحال كذلك فان معيار استمرار تقديم الخدمات البلدية الضرورية للسكان ينبغي من باب أولى ان يقوم بدور حاسم، حين يتم توفير هذه الخدمات ــ كما سيكون عليه الحال دائما ــ بمال يخص البلدية ويجب توزيعه . وينبغي اجراء التوزيع وفقا لمبدأ منفعة* ،نظرا الى أنه لابد وأن كان ذلك المبدأ في هذه الحالة بيد و لواضعي صياغة المعاهدة اكثر اتساقا مع العدل والانصاف(١٥٤)"

(٢١) وفيما يتعلق بمال الدولة المنقول على وجه التحديد ، فان حالات العملة النقدية (بما في ذلك احتياطيات الذهب والعملات الاجنبية)وأموال الدولة ستجرى مناقشتها بدورها في السطور التالية ، عن طريق ايراد الأمثلة ، نظرا لكون هذه الحالات توضيحية على نحو كاف للمقصد الحالي .

العملة

(٢٢) ينبغي أن يراعى لأى تعريف للعملة ، لاغراض القانون الدولي ، العناصر الأساسية الثلاثة التالية : (أ) أن العملة خاصية تفرد للسيادة ، (ب) وأنها تتداول في اقليم معلوم (ج) وأنها تمثل قوة شرائية . وقد لوحظ أن هذا التعريف القانوني :

" يعتمد بالضرورة على مفهوم قيام الدولة ، أو بعبارة أعم على مفهوم السلطة السيادية بحكم القانون أو بحكم الواقع . ويترتب على هذا الافتراض أن وسائط القطع المتداول لاتكون ، بالمعنى القانوني ، ما لم تكن قد اقرتها الدولة وسمحت باصدارها ، وعلى نقيض ذلك فان تلك العملة لا يمكن أن تفقد مركزها الا من خلال الغاء النقد رسميا"(١٥٥).

وهذا يعني ، لاغراض هذا الموضوع ، أن الدولة السلف تفقد سلطتها النقدية وأن الدولة الخلف تمارس سلطتها النقدية في الاقليم موضع خلافة الدول . وفي الوقت نفسه ينبغي أن يكون معنى ذلك أن ثروة الدولة المرتبطة بالتعبير عن السيادة النقدية أو النشاط النقدى في ذلك الاقليم(احتياطيات الذهب والعملات الاجنبية والاملاك العقارية وأصول مؤسسة الاصدار الواقعة في الاقليم) يجب أن تنتقل من الدولة السلف الى الدولة الخلف .

---

(١٥٤) United Nations, Report of International Arbitral Awards, Vol. XIII, (dop.cit.), p. 519.

(١٥٥) D .Carreau, Souveraineté et coopération monétaire international (Paris, Cujas, 1970), p. 27.

(٢٣) ان الصلة العادية بين العملة والاقليم يعبر عنها في فكرة أن العملة لا يمكن تداولها الا في اقليم السلطة المصدرة . ان مفهوم " اقليمية العملة " للدولة أو " مجالها النقدى " يتضمن أولا ، تنازل الدولة السلف الكامل عن السلطات النقدية في الاقليم المعني ، وثانيا أن تحل الدولة الخلف محل الدولة السلف ، في نفس الامتيازات بذلك الاقليم . بيد أن التنازل عن السلطات والاضطلاع بها يجب أن ينظما على أساس حالة واقعية تتمثل تحديدا في استحالة ترك اقليم ما دون أية عملة متداولة في التاريخ الذى تحدث فيه خلافة الدولة . ان العملة التي يتحتم على الدولة السلف أن تتركها متداولة في الاقليم وتحتفظ بها الدولة الخلف مؤقتا تبرر مطالبة الدولة الخلف بالذهب والعملات الاجنبية التي تشكل جانب الضمان أو الدعم لتلك العملة . وبالمثل فان المال الحقيقي والاصول الحقيقية لأية فروع لمؤسسة الاصدار المركزية في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدولة ينتقلان الى الدولة الخلف بموجب هذا المبدأ المتعلق " باقليمية العملة " أو " المجال النقدى " للدولة . ولأن تداول العملة النقدية يعني ضمنا الضمان أو الدعم — أى الدين العام في النهاية — فان تلك العملة المتداولة لا يمكن فصلها عن دعمها الاساسي أو العادى الذى تشكله كل الاحتياطيات من الذهب أو العملات الاجنبية وكل اصول مؤسسة الاصدار . وفي النهاية فان هذا التلازم المطلق يصف فحسب النمط العالمي و " الميكانيكي " الذى تعمل عليه الظاهرة النقدية ذاتها .

(٢٤) وفي النظام النقدى العالمي القائم اليوم لا تكون للعملة النقدية قيمة الا من خلال وجود دعم بالذهب ، وسيكون من العبث ، في خلافة الدول ، محاولة فصل عملة ما عن دعمها . ولهذا السبب فان من الجوهرى أن تتسلم الدولة الخلف ، التى تمارس ولايتها القضائية في اقليم توجد به حتما عملة ورقية متداولة ، ما يعادل الدعم لمثل هذا الاصدار بالذهب والعملات الأجنبية . بيد أن هذا لا يحدث دائما في الممارسة العملية . ان مبدأ تخصيص أو تعيين قطع عملة معدنية للاقليم الذى تتناولة خلافة الدول يعتبر أساسيا هنا . واذا كانت العملة واحتياطيات الذهب والعملات الاجنبية وكل القطع النقدية المعدنية التي تخص الدولة السلف موجودة بصورة مؤقتة أو مصادفة في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، دون أن يكون في نية الدولة السلف تخصيصها لذلك الاقليم ، فمن الواضح أنه ليست لها صلة أو علاقة بالاقليم ولا يمكن أن تنتقل الى الدولة الخلف . فالذهب الذى كان يمتلكه مصرف فرنسا والذى تم احتجازه في ستراسبورغ خلال الحرب بين فرنسا والمانيا في عام ١٨٧٠ لم يكن ممكنا انتقاله الى ألمانيا بعد ضم الألزاس واللورين الى ذلك البلد الا اذا ثبت أن ذلك الذهب كان " مخصصا " للاقليم المنقول .

(٢٥) وحين أطلق على شرق الاردن اسم الاردن ، آل اليه نصيب من فائض مجلس النقد الفلسطيني الذى قدر بمبلغ مليون جنيه استرليني ، لكنه اضطر الى دفع مبلغ معادل الى المملكة المتحدة لأسباب أخرى (١٥٦) .

---

(١٥٦) انظر الاتفاق المبرم في أول آيار/مايو ١٩٥١ بين المملكة المتحدة والأردن لتسوية المسائل المالية المعلقة نتيجة لانهاء الانتداب على فلسطين (الامم المتحدة ، سلسلة المعاهدات ، المجلد ١١٧ ، الصفحة ١٩) .

(٢٦) ومع زوال الامبراطورية القيصرية الروسية القديمة بعد الحرب العالمية الأولى ، انتقلت بعض أقاليمها الى استونيا ، ولاتفيا ، وليتوانيا ، وبولندا (١٥٧) . وبمقتضى معاهدات السلم المبرمة أصبح الحكم السوفياتي الجديد مسؤولا مسؤولية كاملة عن الدين الممثل بالعملة الورقية التي أصدرها المصرف المركزي الروسي في هذه البلدان الأربعة (١٥٨) . وقد أشارت احكام بعض هذه الصكوك الى أن روسيا " حررت " الدول المعنية من الجزء المتصل بالدين ، كما لو كان هذا بمثابة تقييد ، عن طريق المعاهدة ، لمبدأ الخلافة الآلية لذلك الدين ، بل ان احكاما أخرى أوردت السبب في هذا التقييد وهو اعانة تلك البلدان من دمار خلال الحرب (١٥٩) . وفي الوقت نفسه تم ، في هذه المعاهدات ذاتها ، نقل جزء من احتياطي سبائك الذهب للمصرف المركزي الروسي الى كل من هذه البلدان . ويثير السبب المقدم في حالة بولندا بعض الاهتمام : وهو أن الثلاثين مليون روبل ذهبي التي دفعتها روسيا وفقا لهذا البند تقابل " الاشتراك الفعال " للاقليم البولندي في الحياة الاقتصادية للامبراطورية الروسية السابقة . (League of Nations,

أموال الدولة

(٢٧) ان الأموال العامة للدولة في الأقليم الذي تتناوله خلافة الدول ينبغي أن يفهم منها أنها تعني الأموال النقدية والسندات والأسهم التي ، وان كانت تشكل جزءا من الأصول الشاملة للدولة ، الا أن لها صلة بذلك الاقليم بفضل سيادة الدولة على ذلك الاقليم أو نشاطها فيه . واذا ارتبطت الأموال العامة للدولة بنشاط الدولة السلف بصدد الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول ، فان هذه الأموال ، سواء كانت سائلة أو مستثمرة ، تنتقل الى الدولة الخلف . ان مبدأ الربط بالنشاط عنصر حاسم في هذه الحالة ، نظرا الى أنه من الواضح أن أموال الدولة السلف التي تعتبر مارة مرورا عابرا في الاقليم المعني ، أو الموجودة مؤقتا أو مصادفة في ذلك الاقليم . لاتنتقل الى الدولة الخلف .

(٢٨) وقد تكون الأموال العامة للدولة سائلة أو مستثمرة ، وهي تشمل السندات والأسهم بكل أنواعها . وهكذا فان حيازة " كل مال وممتلكات " الدولة الألمانية في الأقاليم المتنازل عنها

---

(١٥٧) لم ترد اشارة هنا الى حالة فنلندا التي كانت تتمتع بالفعل باستقلال ذاتي في مجال النقد في ظل الحكم الروسي السابق ، أو حالة تركيا .

(١٥٨) انظر المعاهدات التالية : مع استونيا في ٢ شباط/فبراير ١٩٢٠ ، المادة ١٢ ؛ مع لاتفيا في ١١ آب/أغسطس ١٩٢٠ ، المادة ١٦ ؛ مع ليتوانيا في ١٢ تموز/يوليه ١٩٢٠ ، المادة ١٢ ؛ ومع بولندا في ١٨ آذار/مارس ١٩٢١ المادة ١٩ (League of Nations, Treaty Series, vol. XI, p. 51, vol. II, p. 212; vol. III, p. 122; and vol. VI, p.123).

(١٥٩) أنظر B. Nolde, "La monnaie en droit international public", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1929-II, (Paris, Hachette, 1930), vol. 27, p.295.

لبولندا قد اشتملت أيضا ، وفقا لما اقرته المحكمة العليا لبولندا ، على نقل حصة في رأسمال احدى الهيئات الى الدولة الخلف (١٦٠).

(٢٩) وكجزء من "نقل حق ملكية مال الدولة دون دفع أية مبالغ" ، تلقى اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية أموالا عامة تقع في أوكرانيا المتاخمة لجبال الكربات التي تنازلت عنها تشيكوسلوفاكيا وفقا لمعاهدة ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٤٥ داخل الحدود التي حددتها معاهدة سان جرمان انلي الصادرة في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩١٩ .

---

(١٦٠) Digest by the Secretariat of the decision of the Supreme Court of Poland in the Polish State Treasury v. Deutsche Mittelstandskasse case (1929) (Yearbook ... 1963, vol. II, p. 133, document A/CN.4/157, para. 337).

المـــادة ١٤

الدولة المستقلـــة حديثـــا

١ — حين تكون الدولة الخلف دولة مستقلة حديثا :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع فـــي الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف المال الثابت الذى كان يملكه الاقليم الـــذى تتناوله خلافة الدول ، ويقع خارجه ، وأصبح خلال فترة التبعية مال دولة مملوكا للدولـــة السلف ؛

(ج) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف ، خلاف المال المذكور فـــي الفقرة الفرعية (ب) ، من مال دولة ثابت يقع خارج الاقليم الذى تتناوله خلافة الـــدول ويكون الاقليم التابع قد أسهم في تكوينه ، وذلك بنسبة اسهام الاقليم التابع ؛

(د) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبـــط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

(هـ) ينتقل الى الدولة الخلف المال المنقول الذى كان ملكا للاقليم الـــذى تتناوله خلافة الدول والذى أصبح خلال فترة التبعية مال دولة مملوكا للدولة السلف ؛

(و) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف ، خلاف المال المذكور فـــي الفقرتين الفرعيتين (د) و (هـ) ، من مال دولة منقول يكون الاقليم التابع قد أسهـــم في تكوينه ، وذلك بنسبة مساهمة الاقليم التابع .

٢ — حين تتشكل دولة مستقلة حديثا من اقليمين تابعين أو أكثر، يسوّى انتقـــال ما للدولة أو للدول السلف من مال دولة الى الدولة المستقلة حديثا وفقا لاحكام الفقرة ١ .

٣ — حين يصبح اقليم تابع جزءا من اقليم دولة غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية ، يسوّى انتقـال ما للدولة السلف من مال دولة الى الدولة الخلف وفقا لأحكـام الفقرة ١ .

٤ — لا يجوز الاتفاقات المعقودة بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا لتسويـــة الخلافة في مال الدولة بطريقة أخرى غير تطبيق الفقرات ١ الى ٣ أن تخل بمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثروته وموارده الطبيعية .

التعليـــق

(١) تتناول المادة ١٤ الخلافة في مال الدولة في حالة الدولة المستقلة حديثا . ويـــرد

في الفقرة ١ (هـ) من المادة ٢ تعريف لمصطلح " الدولة المستقلة حديثا " كما هو مستخدم في هذا المشروع ، ولذلك ينبغي الرجوع الى الفقرة ذات الصلة من التعليق على المادة ٢ (١٦١).

(٢) وعلى عكس الأنواع الأخرى من خلافة الدول ، حيث تملك الدولة الخلف ، لحين حدوث الخلافة ، الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول وتمارس فيه سيادتها الكاملة ، فان النوع الذى تشمله هذه المادة يتعلق باقليم تابع أو غير متمتع بالحكم الذاتي ، له مركز قانوني خاص بموجب ميثاق الأمم المتحدة . ويكون لمثل هذا الاقليم ، كما ينص اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة (١٦٢) ،

" مركز منفصل ومتميز عن اقليم الدولة القائمة بادارته ؛ ويظل هذا المركز المنفصل والمتميز بمقتضى الميثاق قائما حتى تتم ممارسة شعب المستعمرة أو الاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي لحقه في تقرير مصيره بنفسه وفقا للميثاق ، ولا سيما لمقاصد الميثاق ومبادئه " .

وفضلا عن ذلك ، فانه وفقا لقرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د — ١٥) المؤرخ في ١٤ كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٠ ، يملك كل شعب ، حتى وان لم يكن مستقلا سياسيا في مرحلة معينة من تاريخه ، خصائص السيادة القومية التي ينطوى عليها وجوده كشعب . وكما هو موضح ادناه (١٦٣) ، ليس ثمة شك أيضا في أن لكل شعب الحق في السيادة الدائمة على ثروته ومواردة الطبيعية .

(٣) ورغم أن تساؤلا قد يطرح حول الفائدة من قيام اللجنة بوضع أحكام خاصة تتعلق بالدول المستقلة حديثا ، نظرا الى أن عملية انهاء الاستعمار تمت تقريبا ، فان اللجنة مقتنعة بضرورة ادراج تلك الأحكام في هذا المشروع . ولا يمكن لمشروع مواد يتعلق بموضوع مثل خلافة الدول في غير المعاهدات ، يفترض بالضرورة ممارسة حق يأتي في مقدمة مبادئ الأمم المتحدة وله طابع القانون الملزم — وهو حق الشعوب في تقرير مصيرها — ان يتجاهل أهم صور إعمال هذا الحق وأوسعها انتشارا في تاريخ العلاقات الدولية الحديث : وهي عملية انهاء الاستعمار التي تجرى منذ الحرب العالمية الثانية . ولا يسع اللجنة ، في الواقع ، الا أن تكون على علم تام بالتحديد الدقيق للولاية التي تلقتها من الجمعية العامة بشأن أعمالها المتعلقة بتدوين قواعد القانون الدولي الخاصة بخلافة الدول والتطوير التدريجي لهذه القواعد ، وبحث مشاكل خلافة الدول مع الاهتمام

---

(١٦١) الفقرة (٦) من التعليق على المادة ٢ ، أعلاه .

(١٦٢) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د — ٢٥) المؤرخ في ٢٤ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٠ ، المرفق .

(١٦٣) الفقرات (٢٦) الى (٣٢) من هذا التعليق .

بصورة خاصة بآراء الدول التي نالت استقلالها منذ الحرب العالمية الثانية (١٦٤) . ورغم أن عملية انهاء الاستعمار قد نفذت الى حد كبير بالفعل فهي لم تكتمل بعد ، كما يؤكد تقرير لجنة الخامسة والعشرين الخاصة لعام ١٩٨٠ (١٦٥) ، الذى يشير الى أنه ما زال هناك كثير من الأقاليم التابعة أو غير المتمتعة بالحكم الذاتي التي لا يزال يتعين انهاء استعمارها . وعلاوة على ذلك فان فائدة مشروع المواد هذا ليست مقتصرة على الاقاليم التابعة أو غير المتمتعة بالحكم الذاتي التي تنتظر انهاء استعمارها . ففي كثير من الحالات تظل آثار انهاء الاستعمار ، بما في ذلك بصفة خاصة مشاكل الخلافة في مال الدولة ، باقية لعدة سنوات بعد نيل الاستقلال السياسي. وقد ادركت اللجنة تماما ضرورة ادراج احكام بشأن الدول المستقلة حديثا في سياق أعمالها المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات ، وقد انعكس هذا الادراك في المشروع النهائي المتعلق بذلك الموضوع والذى قدم في عام ١٩٧٤ الى الجمعية العامة لتنظر فيه ، وكذلك في اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ التي اعتمدت على أساس ذلك المشروع النهائي . وفي الحالة قيد الدراسة ليس ثمة ما يدعو الى التخلي عن التصنيف الذى تكرّس في مشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في المعاهدات بل على النقيض من ذلك نجد الأسباب الداعية الى الابقاء على نوع الخلافة المتصل بـ " الدولة المستقلة حديثا " ملزمة بالمثل ، أو هي أشد الزاما ، فيما يتعلق بخلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها . والى جانب ذلك فانه بالنظر الى الرابطة الوثيقة والى التماثل بين هاتين المجموعتين من مشاريع المواد ستكون ثمة ثغرة في هذا المشروع يتعذر تعليلها اذا لم تدرج فيه احكام بشأن الدول المستقلة حديثا .

(٤) وتشمل المادة ١٤ مختلف الحالات التي قد تنشأ عن عملية انهاء الاستعمار ؛ واكثرها شيوعا الحالة التي تبرز فيها دولة مستقلة حديثا كانت اقليما تابعا ؛ والحالة التي تتكون فيها مثل هذه الدولة من اقليمين او اكثر من الأقاليم التابعة (الفقرة ٢) ؛ والحالة التي يصبح فيها اقليم تابع جزءا من اقليم دولة موجودة غير الدولة التي كانت قائمة بادارته (الفقرة ٣) . وفي كل هذه الحالات ينبغي أن تكون القواعد المتعلقة بانتقال مال الدولة متماثلة نظرا الى عدم اختلاف أساس الخلافة في كل حالة ، وهو انهاء الاستعمار . ولهذا السبب رأت اللجنة ، كما تقدم ذكره (١٦٦) ، ان من المناسب تناول الحالة الأخيرة في هذه المادة ، حيث أن احكام المادة ١٤

---

(١٦٤) قرارا الجمعية العامة ١٧٦٥ (د — ١٧) المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٣ و ١٩٠٢ (د — ١٨) المؤرخ في ١٨ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٣ .

(١٦٥) تقرير اللجنة الخاصة المعنية بحالة تنفيذ اعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ٢٣ (A/35/23/Rev.1)) .

(١٦٦) انظر الفقرة ٧٥ أعلاه .

(الخلافة في جزء من الاقليم) (١٦٧)، من مشروع عام ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول في المعاهدات، شملت هذه الحالة، لأنها مسألة انطباق نفس المبدأ ـ قاعدة "امكانية تغيير الحدود التعاهدية" ـ على جميع الحالات المشمولة.

(٥) وتختلف نوعا ما القواعد المتعلقة بانتقال مال الدولة في حالة الدولة المستقلة حديثا عن القواعد المتعلقة بالأنواع الأخرى من الخلافة، بغية المراعاة التامة للظروف الخاصة التي تحيط بظهور تلك الدول. ويصبح مبدأ حرمة الأراضي حتميا في حالة الدول التي تنال استقلالها خروجا من أوضاع السيطرة الاستعمارية، ويستلزم مبدأ المساواة منح معاملة تفضيلية لتلك الدول فيما يتعلق بالتنظيم القانوني للخلافة في مال الدولة. ولذلك يجب تبيان اختلافين رئيسيين: أولهما أن كلا من المال الثابت الواقع في الاقليم التابع المعني، والمال المنقول المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول، ينبغي، كقاعدة عامة، ان ينتقل الى الدولة الخلف عند مولد الدولة المستقلة حديثا، سواء كانت مكونة من اقليم واحد تابع أو اقليمين تابعين أو عدة أقاليم تابعة، أو عند انهاء استعمار الاقليم التابع عن طريق اندماجه أو اتحاده مع دولة أخرى موجودة، دون لزوم للاحالة الى اتفاق، بعكس الحالة بالنسبة الى المواد المتعلقة بالأنواع الأخرى من الخلافة. وعدم استخدام المادة ١٤، فيما يتصل بالدول المستقلة حديثا، للتعبيرين " في حالة عدم وجود اتفاق " و " ما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على غير ذلك "، المستخدمين في المواد الأخرى من الفرع ٢، لا يرجع بدرجة كبيرة الى أن الاقليم التابع الذى لم يصبح دولة بعد لا يمكن، بالمعنى الدقيق، ان يعتبر ذا قدرة على ابرام اتفاقات دولية، ولكنه يرجع اساسا الى ادراك الظروف الخاصة جدا التي تصحب نشأة الدول المستقلة حديثا كنتيجة لانهاء الاستعمار، والتي تؤدى في كثير من الحالات، عند اجراء مفاوضات لغرض نيل الاستقلال، الى نتائج غير مواتية بلا ريب للطرف الذى ينال الاستقلال بسبب ما له من علاقات قانونية وسياسية واقتصادية غير عادلة وغير متوازنة مع البلد المتروبولي السابق.

(٦) ويتمثل وجه الاختلاف الثاني في ادخال مفهوم اسهام الاقليم التابع في تكوين بعض أموال الدولة الثابتة أو المنقولة المملوكة للدولة السلف، بحيث ينتقل هذا المال الى الدولة الخلف بنسبة اسهام الاقليم التابع. ويمثل هذا الحكم تطبيقا محددا لمفهوم العدالة الذى يشكل جزءا من المحتوى المادى لقاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي تستهدف الحفاظ، بين أمور أخرى، على الأموال الموروثة للشعب الذى يقطن الاقليم التابع المعني وعلى تراثه التاريخي والثقافي. وفي حالات الدول المستقلة حديثا تتأثر أمم باكملها بخلافة الدول التي أسهمت في تكوين مال الدولة السلف. ويقتضي الانصاف أن ينتقل هذا المال الى الدولة الخلف بنسبة اسهام الاقليم التابع في تكوينه.

---

(١٦٧) هذه المادة تقابل المادة ١٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨.

(٧) وتعالج الفقرة ١ (أ) مشكلة ما للدولة السلف من مال ثابت يقع في الاقليم الذى أصبح مستقلا . ووفقا لمبدأ انتقال مال الدولة الذى يستند الى معيار ارتباط المال بالاقليم ، تنص هذه الفقرة الفرعية ، مثلها مثل المواد المتعلقة بالأنواع الأخرى من الخلافة ، على أن ينتقل المال الثابت الواقع على هذا النحو ، ينتقل الى الدولة الخلف . وهذا الحل مقبول عموما في الفقه القانوني وفي ممارسات الدول رغم انه لا ترد دائما في أى من الحالتين اشارة صريحة الى ما للدولة السلف من مال "ثابت" "يقع في الاقليم" ، بل كثيرا ما يشار الى المال بوجه عام ، بصرف النظر عن طبيعته أو موقعه الجغرافي . وذلك ، فاذا كان الانتقال العام هو القاعدة ، وجب السماح من باب أولى بانتقال فئة المال الأكثر تحديدا والمنصوص عليها في هذه الفقرة الفرعية ، الى الدولة الخلف .

(٨) وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى الفقرة الأولى من المادة ١٩ من اعلان المبادئ المتعلقة بالتعاون الاقتصادى والمالي المؤرخ في ١٩ آذار/ مارس ١٩٦٢ (اتفاقية ايفيان بين فرنسا والجزائر) الذى نص على أن :

"ينتقل الى الدولة الجزائرية ما للدولة (الفرنسية) في الجزائر من مال عقارى عام ... " (١٦٨) .

وفي الواقع ، انتقلت الى الحكومة الجزائرية تدريجيا ، على مر الأعوام ، جميع الأموال العقارية العسكرية الفرنسية وكثير من الأموال العقارية المدنية (باستثناء بعض الأموال التي احتفظ بها بموجب اتفاق ، وغيرها من الأموال التي ما زالت موضع خلاف) .

(٩) وثمة الكثير جدا من الصكوك الثنائية أو التشريعات الانفرادية الصادرة عن الدولة القائمة بالادارة أو الدولة الممثلة تنص ببساطة على تخلي الدولة السلف ، دون أى تعويض مقابل ، عن كل مال الدولة ، وبعبارة أشمل كل المال العام دون تمييز ، الواقع في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . وقد نص دستور اتحاد الملايو (لعام ١٩٥٧) ، مثلا ، على أن ينتقل الى الاتحاد أو احدى ولاياته ، في تاريخ اعلان الاستقلال ، كل ما كان لصاحبة الجلالة من مال أو ممتلكات في الاتحاد أو احدى المستعمرات . وتجيز هذه العبارة المستخدمة ، لكونها عامة وبدون قيد أو تحديد ، انتقال كل ما للدولة السلف من مال ، أيا كان نوعه (١٦٩) . وتجدر الاشارة أيضا الى الاعلان الختامي للمؤتمر الدولي المعقود في طنجة في ٢٩ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٥٦ ،

---

(١٦٨) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٠٧ ، الصفحة ٦٥ .

(١٦٩) مواد عن خلافة الدول (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : E/F.68.V.5) الصفحتان ٨٥ ، ٨٦ . انظر أيضا دستور دولة ساموا الغربية المستقلة (١٩٦٢) الذى نص على أن "ينتقل الى ساموا الغربية ، في تاريخ الاستقلال ، كل مال كان ، قبل تاريخ الاستقلال مباشرة ، لصاحبة الجلالة ... أو للتاج ... " (المرجع نفسه ، الصفحة ١١٧) .

رغم أنه لا ينطبق تماما بالنسبة الى الادارة الدولية لمدينة لأنه لا يمكن اعتبارها دولة . وتنص المادة ٢ من البروتوكول المرفق بالاعلان على أن الحكومة المغربية "التي تسترد الاملاك العامة والخاصة المعهود بها الى الادارة الدولية . . . تتسلم أموال هذه الادارة" (١٧٠) . ومن بين الأمثلة الأخرى التي يمكن تقديمها "مشروع الاتفاق بشأن التدابير الانتقالية" ، المؤرخ في ٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٩ ، والذي تم عقده بين اندونيسيا وهولندا في نهاية مؤتمر المائدة المستديرة المعقود بلاهاي (آب/ أغسطس - تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٩) (١٧١) ، وينص على انتقال جميع الأموال ، وليس المال الثابت فقط ، من أملاك هولندا العامة والخاصة في اندونيسيا . وبموجب اتفاق عسكري لاحق انتقلت الى اندونيسيا ، بالاضافة الى بعض السفن الحربية ومعدات الصيانة العسكرية التابعة للاسطول الهولندي في اندونيسيا ، والتي تمثل مالا منقولا ، جميع المنشآت والمعدات الثابتة التي كانت تستخدمها القوات الاستعمارية (١٧٢) وبالمثل فانه عندما نالت مستعمرة قبرص الاستقلال انتقل الى جمهورية قبرص كل ما لحكومة الجزيرة من مال (بما في ذلك المال المنقول) (١٧٣) . وتسلمت ليبيا "كل مال منقول أو ثابت يقع في ليبيا مملوكا للدولة الايطالية ، سواء باسمها أو باسم الادارة الايطالية" (١٧٤) . وبصفة خاصة ، تم على الفور نقل الأموال التالية : "مال الدولة العام (demanio publico) ومال الدولة غير القابل للتصرف (patrimonio indisponibile) في ليبيا ، وكذلك ما للحزب الفاشستي ومنظماته من مال في ليبيا" (١٧٥) . وبالمثل انتقل الى بورما كل ما لحكومة الاستعمار من أملاك عامة وخاصة (١٧٦) بما في ذلك ما للمملكة المتحدة من أموال عسكرية ثابتة في بورما (١٧٧) .

---

(١٧٠) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٢٦٣ ، الصفحة ١٧١ .

(١٧١) المرجع نفسه ، المجلد ٦٩ ، الصفحة ٢٦٦ .

(١٧٢) المرجع نفسه ، الصفحة ٢٨٨ .

(١٧٣) المعاهدات المتعلقة باقامة جمهورية قبرص ، الموقعة في نيقوسيا في ١٦ آب/أغسطس ١٩٦٠ ، مع المرفقات والجداول والخرائط ، الخ . الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات المجلد ٣٨٢ ، المرفق هاء ، الصفحات ١٣٠—١٣٨ ، المادة ١ وغيرها .

(١٧٤) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٣٨٨ (د — ٥) ، المؤرخ في ١٥ كانون الأول / ديسمبر ١٩٥٠ ، بعنوان "الأحكام الاقتصادية والمالية المتعلقة بليبيا" ، المادة ١ .

(١٧٥) المرجع نفسه . يرد تعريف مال الدولة غير القابل للتصرف في المواد ٨٢٢—٨٢٨ من القانون المدني الايطالي ويشمل بوجه خاص المناجم والمحاجر والغابات والثكنات (أي المال الثابت) والأسلحة والذخائر الخ (أي المال المنقول) .

(١٧٦) قانون صادر من حكومة بورما ، عام ١٩٣٥ .

(١٧٧) المملكة المتحدة ، المعاهدة المبرمة بين حكومة المملكة المتحدة وحكومة بورما المؤقتة بشأن الاعتراف باستقلال بورما والمسائل المتصلة به . المرفق : اتفاق الدفاع الموقع في ٢٩ آب/ أغسطس ١٩٤٧ في رانغون (Cmd. 7360 (London, H.M. Stationery Office, 1948)).

(١٠) ولا تشمل اللجنة الاتفاقات المعقودة بين الدولة السلف والدولة الخلف المستقلة حديثا ، والتي تتنازل هذه الأخيرة بمقتضاها الى الدولة السلف عن حقها في ملكية جزء من مال الدولة الذى انتقل اليها عند حدوث خلافة الدول (١٧٨) . وقد أعقبت اتفاقات الاستقلال بروتوكولات مختلفة بشأن الأموال لم تتحقق بمقتضاها للدولة المستقلة الخلافة في جميع ما للدولة السلف من مال . وكان هذا يحدث عادة بغية اتخاذ الترتيبات اللازمة لتلبية الاحتياجات المشتركة في جو من التعاون الوثيق بين الدولة المتروبولية السابقة والدولة المستقلة حديثا . بيد أن هذه الاتفاقات اتخذت أشكالا مختلفة . ففي بعض الحالات تم الابقاء بصفة مؤقته على الحالة القائمة قبل الاستقلال دون نقل للأموال (١٧٩) . وفي حالات أخرى تم التأكيد على نقل ما للدولة المتروبولية السابقة من أملاك (عامة وخاصة) من حيث المبدأ ، ولكنه لم ينفذ في الواقع الا فيما يتعلق بالمال الذى

---

(١٧٨) انظر G. Pouilloux: "La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique", in Annuaire français de droit international, 1965 (Paris), vol. XI (1966), pp. 885-915. Cf. also G. Pouilloux "La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français", in Annuaire de L'Afrique du Nord, 1966, pp. 51-97.

(١٧٩) الاتفاق المعقود بين حكومة الجمهورية الفرنسية وحكومة جمهورية تشاد بشأن ما يتخذ من الترتيبات الانتقالية لحين بدء نفاذ اتفاقات التعاون بين الجمهورية الفرنسية وجمهورية تشاد الموقعة في باريس في ١٢ تموز / يوليه ١٩٦٠ (مواد عن خلافة الدول (المرجع المذكور سابقا) الصفحتان ١٥٣ و ١٥٤ ، المادة ٤ . وقد تم بعد ذلك ، في ٢٥ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٦١ ، توقيع بروتوكول ألحق بالاتفاق المتعلق بالأموال لسبى اهتمام الدولتين باتخاذ الترتيبات اللازمة فيما يتعلق به " بالاحتياجات المشتركة " ومكن الدولة الخلف من التنازل عن نقل أموال معينة (انظر المرسوم رقم ٦٣ - ٢٧١ المؤرخ في ١٥ أذار/ مارس ١٩٦٣ بشأن نشر البروتوكول الملحق بالاتفاق المتعلق بالاموال المعقود بين فرنسا وجمهورية تشاد في ٢٥ تشرين الأول /أكتوبر ١٩٦١ (مع نص البروتوكول المرفق) ، في فرنسا ، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، القوانين والمراسيم ، Journal officiel de la Republique française, Lois et décrets, (باريس) ، السنة الخامسة والتسعون ، العدد ٦٦ (٢١ أذار/ مارس ١٩٦٣) الصفحتان ٢٧٢١ و ٢٧٢٢) .

لم تكن ثمة حاجة اليه لتشغيل مختلف مرافقها العسكرية والمدنية (١٨٠) وفي بعض الأحيان ، تضمن الاتفاق المعقود مع الاقليم الذى أصبح مستقلا النص بوضوح على أن تنتقل الى الخلف جميع الأملاك العامة والخاصة ، التي يدرجها ضمن أملاكه الموروثة ، ولكنه بموجب الاتفاق نفسه يتنازل صراحة عن أجزاء منها سواء فيما يتعلق بالملكية أو الانتفاع (١٨١) . وفي بعض الحالات وافقت الدولة المستقلة حديثا على قسمة الملكية بينها وبين الدولة المتروبولية السابقة ، ولكن معيار هذه القسمة لا يتضح الا في السياق الأوسع نطاقا لاحتياجات المساعدة التقنية ولوجود الدولة المتروبولية السابقة (١٨٢) . وأخيرا فقد كانت ثمة حالات لم تتضمن فيها المعاهدة التمييز بين ما للاقليم وللدولة المتروبولية من أملاك عامة وخاصة ، ونصت على قسمة تلبي " احتياجات كل منهما " كما حددتها الدولتان في مختلف اتفاقات التعاون :

---

(١٨٠) انظر المرسوم رقم ٦٣ - ٢٧٠ المؤرخ في ١٥ آذار/ مارس ١٩٦٣ بشأن نشر الاتفاقية المتعلقة بتسوية الأموال بين فرنسا والسنغال والموقعة في ١٨ أيلول / سبتمبر ١٩٦٢ (مع نص الاتفاقية المرفق) ، المرجع نفسه ، الصفحة ٢٧٢٠ . وتنص المادة ١ على مبدأ نقل " ملكية الأموال التابعة للدولة والمسجلة . . . باسم الجمهورية الفرنسية " الى السنغال بيد أن المادة ٢ تنص على أن " تشمل الأموال التابعة للدولة ، رغم ذلك ، ملكا للجمهورية الفرنسية وتسجل باسمها اذا ثبتت الحاجة اليها لتشغيل مرافقها . . والتي هي مدرجة في القائمة " الواردة في مرفق ولا يتناول هذا الحكم استخدام مال الدولة لسد احتياجات المرافق الفرنسية ، بل ملكية هذا المال .

(١٨١) ثمة مثال نموذجي هو اتفاق الأموال العامة المعقود بين فرنسا وموريتانيا في ١٠ آيار/ مايو ١٩٦٣ (المرسوم رقم ٦٣ - ١٠٧٧ المؤرخ في ٢٦ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٦٣) ورد في فرنسا ، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، القوانين والمراسيم Journal officiel de la République français, Lois et décrets (باريس) ، السنة الخامسة والتسعون ، العدد ٢٥٦ (٣١ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٦٣) ، الصفحتان ٩٧٠٧ ، ٩٧٠٨ . وتنقل المادة ١ بصفة دائمة الأملاك العامة والأملاك الخاصة وتمنح المادة ٢ ملكية بعض الأموال العامة اللازمة للمرافق الفرنسية . وتعيد المادة ٣ الى فرنسا ملكية المباني العسكرية المستخدمة لاغراض سكنية . وتعلن المادة ٤ أنه يجوز لفرنسا أن تتصرف بحرية في " المنشآت اللازمة لأداء مهمة الدفاع المسندة الى القوات العسكرية الفرنسية " بموجب اتفاق دفاع .

(١٨٢) انظر المرسوم رقم ٦٢ - ٢٦٨ المؤرخ في ١٥ آذار / مارس ١٩٦٣ بشأن نشر البروتوكول الملحق بالاتفاق المتعلق بالأموال والمعقود بين فرنسا وجمهورية غابون في ٦ حزيران يونية ١٩٦١ ، في فرنسا ، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، القوانين والمراسيم Journal officiel de la République française, Lois et décrets (باريس) السنة الخامسة والتسعون ، العدد ٦٦ (٢١ آذار/ مارس ١٩٦٣) الصفحتان ٢٧١٨ و ٢٧١٩ .

"يتفق الطرفان المتعاقدان على الاستعاضة عن تسوية الأموال والقائمة على طبيعة المال ، بتسوية شاملة تقوم على العدالة وتلبي احتياجات كل منهما" (١٨٣).

(١١) بيد أنه تجدر الاشارة الى أن هذه الصكوك كانت ذات طابع مؤقت عادة وأن التنمية الأكثر توازنا للعلاقات السياسية بين الدولة السلف والدولة الخلف المستقلة حديثا مكنت الدولة الخلف في كثير من الحالات ، من أن تسترد عاجلا أو آجلا ، مال الدولة المنقول الواقع في أراضيها والذى عقدت بشأنه اتفاقات مع الدولة المتروبولية السابقة .

(١٢) وتتناول الفقرة ١ (ب) و (هـ) من المادة ١٤ مشكلة تنفرد بها الدولة المستقلة حديثا . وهي تتصل بالحالات المتعلقة بالمال الثابت والمنقول الذى كان ، قبل فترة التبعية ، ملكا للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . وقد يكون بعض أو كل هذا المال انتقل أثناء فترة التبعية الى الدولة السلف القائمة بادارة الاقليم . ويمكن أن يكون مالا ثابتا مثل السفارات والمباني الادارية أو مالا منقولا ذا أهمية ثقافية أو تاريخية . وتضع الفقرتان الفرعيتان قاعدة لاعادة هذا المال الى مالكه السابق . ويشير نص الفقرة الفرعية (ب) الى "المال الثابت" ، ونص الفقرة الفرعية (هـ) الى "المال المنقول" ، وكلاهما ينص على أن ينتقل مثل هذا المال الى الدولة الخلف . وفي المشروع المؤقت ، لم يذكر في الفقرة ١ المال الثابت فيما يتعلق بهذه الحالة لأنه رؤى أن الحكم الوارد في الفقرة ١ (أ) يشمل "كل ما للدولة الخلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم" بما في ذلك المال الثابت الذى كان ملكا للاقليم قبل استقلاله . بيد أن اللجنة رأت في القراءة الثانية ، أنه من المناسب ، بغية تلافي مشاكل سوء التفسير أن تورد حكما محددا في الفقرة ١ فيما يتعلق بهذه الحالة بشأن المال الثابت كذلك .

---

(١٨٣) المادة ٣١ من الاتفاق الفرنسي — الملاغاسي المعقود في ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٦٠ بشأن التعاون الاقتصادى والمالي ، والذى أقر بموجب القانون الملاغاسي الصادر في ٥ تموز/يوليه ١٩٦٠ وبمقتضى القانون الفرنسي الصادر في ١٨ تموز/يوليه ١٩٦٨ (فرنسا — الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، القوانين والمراسيم ، Journal officiel de la République française, Lois et décrets. (باريس) السنة الثانية والتسعون ، العدد ١٦٧ (٢٠ تموز/يوليه ١٩٦٠ ، الصفحة ٦٦١٥) (ترجمة من قبل الأمانة العامة) وتم بعد ذلك توقيع بروتوكول فرنسي — ملاغاسي يتعلق بالأموال ، في ١٨ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٦١ (المرسوم رقم ٦٣-٢٦٩ المؤرخ في ١٥ آذار/مارس ١٩٦٣ والمتعلق بنشر هذا البروتوكول ، ورد في فرنسا ، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، القوانين والمراسيم Journal officiel de la République française, Lois et décrets. (باريس) السنة الخامسة والتسعون ، العدد ٦٩ (٢١ آذار/مارس ١٩٦٣) الصفحتان ٢٧١٩ و ٢٧٢٠) ويؤكد هذا الحالة التي نشأت عن اتفاق تعاون اقتصادى آخر مؤرخ في ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٦٠ ويقر — ولكن في هذا السياق فقط — بملكية مدغشقر لبقية الأموال التابعة للدولة رغم احتفاظ فرنسا بملكية المباني والمنشآت العسكرية .

(١٣) ان الحالة التي تشملها الفقرتان الفرعيتان (ب) و (هـ) من الفقرة ١ تحتاج الى نص صريح خاص بها على الرغم من أنها قد تعتبر جانبا خاصا من جوانب المسألة الأكبر المتعلقة بـ " المال الخاص " للاقليم التابع . وليس المقصود من أحكام المادة ١٤ ان تطبق على المال المملوك للاقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي ، حيث ان هذا المال لا يتأثر بخلافة الدول . ولقد تمتعت المستعمرات على وجه العموم بنظام خاص تحت ما سمي اختصاصا تشريعيا وعرفيا ، وحازت على شخصية دولية معينة بحيث استطاعت ان تملك مالا داخل وخارج اقليمها . وبالتالي ليس هناك أى داع لأن تسبب الخلافة خسران المستعمرات لمالها هي . وفي غياب أحكام صريحة بشأن الحالات التي تشملها الفقرتان الفرعيتان (ب) و (هـ) من الفقرة ١ ، فان السؤال قد يثار ، في حالة تحول دولة الى اقليم تابع ، بشأن ما اذا كان المال العائد لهذه الدولة والذى انتقل الى الدولة القائمة بالادارة يظل يعتبر مالا للاقليم التابع ام لا .

(١٤) ولابد من ملاحظة ان الفقرتين الفرعيتين (ب) و (هـ) ، خلافا للفقرات الفرعية الأخرى من الفقرة ١ لا تذكران " مال الدولة " بل " المال " فقط في بداية الجملة . والقصد من هذا هو توسيع نطاق الحكم ليشمل المال الذى كان يعود ، قبل فترة التبعية ، الى اقليم الدولة الخلف حديثة الاستقلال ، سواء أكان هذا الاقليم خلال فترة ما قبل الاستقلال دولة مستقلة أو كيانا مستقلا استقلالا ذاتيا داخليا على نحو آخر كأن يكون مجموعة قبلية او حكومة محلية .

(١٥) تتعلق الفقرة ١ (ج) من المادة ١٤ بتقسيم مال الدولة السلف غير المنقول بين الدولة الخلف والدولة السلف . وذلك عدا ذلك المذكور في الفقرة الفرعية (ب) والواقع خارج الاقليم الذى تتعلق به خلافة الدول والذى ساهم الاقليم التابع في تكوينه . وكما في حالة الفقرة الفرعية (ب) ، ادخل هذا الحكم في الفقرة ١ أثناء القراءة الثانية بغية جعله تاما قدر الامكان وبغية تجنب مشاكل التفسير التي قد تنشأ عن الفراغ بشأن هذه النقطة . وتناظر الفقرة الفرعية (ج) نص الفقرة الفرعية (و) التي تتعلق بتقسيم مال الدولة الخلف المنقول ، عدا المال المشمول في الفقرتين الفرعيتين (د) و (هـ) ، وهو المال الذى ساهم الاقليم التابع في تكوينه ، بين الدولتين السلف والخلف . ومثل الفقرة الفرعية (هـ) تتناول الفقرة الفرعية (و) هذا المال المنقول بغض النظر عما اذا كان واقعا في اقليم الدولة السلف أو الدولة الخلف أو دولة ثالثة . وفي هذا الصدد ، قد يثار السؤال ، على سبيل المثال ، عما اذا كانت الدول الخلف تستطيع ان تطالب بأى جزء من اشتراكات الدول القائمة بالادارة في أسهم رأس مال المؤسسات المالية الدولية او الاقليمية مثل البنك الدولي . وعلى الرغم من أنه لا يبدو أن هناك أية سابقة بشأن تقسيم هذه الموجودات بين الدولة الخلف والدولة السلف ، فان السؤال قد ينشأ أيضا نظرا لحقيقة ان باب المشاركة في هيئات حكومية دولية متنوعة ذات طبيعة تقنية مفتوح للاقاليم التابعة في حد ذاتها . وهذا المال قد يعتبر أيضا مالا عائدا بحق الى الاقليم التابع بالنسبة التي تحددها مساهمة الاقليم . وتعتقد اللجنة بأن الحكم الوارد في الفقرة الفرعية (و) وكذلك الحكم المشابه الوارد في الفقرة الفرعية (هـ) سيجعلان من الممكن حل مشاكل كثيرة تنشأ في هذا الصدد حلا اسهل وأعدل .

(١٦) تتعلق الفقرة ١ (د) بمال الدولة المنقول " المتصل بنشاط الدولة السلف فيما يتعلق بالاقليم الذى تتصل به خلافة الدول " ، وتورد القاعدة العامة المعتمدة بخصوص نقل جزء من اقليم الدولة ، وانفصال جزء أو أجزاء اقليم الدولة ، وانحلال الدولة . وقد يشار في هذا الصدد الى الفقرات من (٨) الى (١١) من التعليق التمهيدى على الفرع ٢ ، فهي ذات صلة بهذه الفقرة الفرعية . ولابد من ملاحظة ان مال الدولة المنقول الذى قد يكون في الاقليم التابع مؤقتا او اتفاقا فحسب ، مثل ذهب بنك فرنسا الذى أجلي الى غرب افريقيا خلال الحرب العالمية الثانية ، يستثنى من تطبيق هذه القاعدة لأنه ليس مرتبطا فعلا بنشاط الدولة " فيما يتعلق بالاقليم الذى تتصل به خلافة الدول " .

(١٧) ان ممارسة الدولة فيما يتعلق بالقاعدة المبينة في الفقرة ١ يمكن مناقشتها بالاشارة الى نوعين رئيسيين من مال الدولة المنقول وهما العملة وأموال الدولة .

(١٨) فممارسة الدول فيما يتعلق بالعملة ليست موحدة على الرغم من المبدأ الثابت القائل بأن امتياز الاصدار يعود الى الدولة الخلف لأنه حق ملكي وميزة من ميزات السلطة العامة . وبهذا المعنى ليست هناك أية مسألة خلافة دول بخصوص امتياز الاصدار . فالدولة السلف تفقد امتيازها في الاصدار في الاقليم التابع وتمارس الدولة حديثة الاستقلال امتيازها هي الذى تستمده من سيادتها هي لدى بلوغها الاستقلال . كما أن مسألة العملة الرمزية الصادرة عن مؤسسة الاصدار في الاقليم التابع لا تتعلق مباشرة بخلافة الدول .

(١٩) ومن بين الأمثلة التي قد تطرح مثال مختلف المستعمرات الأمريكية اللاتينية التي أصبحت مستقلة في مطلع القرن التاسع عشر والتي لم تسحب منها العملة الاسبانية على وجه العموم . فقد اكتفت مختلف الجمهوريات بوضع خاتم وشارات وشعار الدولة الجديدة محل صورة واسم صاحب الجلالة الكاثوليكية العظمى على العملات المتداولة ، او باعطاء اسم آخر للبيزو الاسباني دون تغيير قيمة العملة أو تركيبها .

(٢٠) اما في حالة الهند ، فقد ورث هذا البلد الموجودات الاسترلينية في بنك احتياطي الهند المقدرة بمبلغ ١٦٠ مليون جنيه (١٨٤) . الا أن هذه الموجودات لم يمكن الانتفاع بها بحرية بل بصورة تدريجية فحسب . فقد قيد مبلغ ٦٥ مليون جنيه في حساب حر ووضع الباقي ، أى الجزء الأكبر من الموجودات ، في حساب مجمد . وقد لزم تحويل مبالغ معينة ، من قبل الهند الى المملكة المتحدة ، بوصفها أرصدة تشغيلية قيدت في حساب فتحه بنك انكلترا باسم باكستان . وقد حددت

---

(١٨٤) United Kingdom, Financial Agreement between the Government of the United Kingdom and the Government of India, Cmd. 7195 (London, H.H. Stationery Office, 14 August 1947).

الشروط التي تحكم تشغيل هذا الحساب في عامي ١٩٤٨ و ١٩٤٩ في اتفاقات متنوعة عقدتها المملكة المتحدة مع الهند وباكستان (١٨٥) .

(٢١) سحبت الحكومة الفرنسية عملاتها الرمزية من المؤسسات الفرنسية في الهند ، ولكنها وافقت على دفع تعويضات . ونصت المادة ٢٣ من الاتفاق الفرنسي ـ الهندى المؤرخ في ٢١ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٥٤ (١٨٦) على التالي :

" ترد حكومة فرنسا الى حكومة الهند ، في غضون فترة مدتها سنة من تاريخ التحويل الفعلي ، القيمة المساوية للعملة المسحوبة من التداول من المؤسسات بعد التحويل الفعلي على أساس سعر الصرف بالجنيهات الاسترلينية أو الروبيات الهندية " .

(٢٢) وحيث ان ممارسة الدول غير موحدة ، فانه من غير الممكن وضع قاعدة تنطبق على جميع الأحوال المتعلقة بخلافة الدول في العملة . ومن الضرورى دراسة الحالة الفعلية السائدة في موعد خلافة الدول . فاذا كانت مؤسسة اصدار تابعة للاقليم نفسه قد أصدرت العملة فان الاستقلال لن يغير الحالة . الا أنه اذا بقيت العملة الصادرة للاقليم بواسطة مؤسسة اصدار تابعة " للدولة المتروبولية " وتحت مسؤوليتها متداولة فانه لابد من دعمها بالذهب والاحتياطيات لأسباب تم شرحها في التعليق على المادة ١٣ .

(٢٣) اما بالنسبة الى أموال الدولة فيمكن ايراد بعض الأمثلة عليها . فلدى انتهاء الانتداب الفرنسي على سوريا ولبنان ورث البلدان بصورة مشتركة الموجودات من " المصالح المشتركة " بما فيها أموال خزانة " المصالح المشتركة " وفوائدها التي استمدتها الدولتان من امتيازات متنوعة . وورث البلدان موجودات بنك سوريا ولبنان بالرغم من أن معظم هذه الموجودات كانت مجمدة وأفرج عنها بصورة تدريجية فقط على مدى فترة امتدت الى عام ١٩٥٨ (١٨٧) . وفي حالة السلف التي قدمتها

---

(١٨٥) للاطلاع على التفاصيل انظر : I. Faenson, Les Conséquences finanoières de la succession des Etats (1932-1953) (Paris, Domat-Monchrestien, 1951), Passim and in particular pp. 65-66 and 80 .

(١٨٦) India, Foreign Policy of India: Texts of Documents, 1947-64 (New Delhi, Lok Sabha (Secretariat), 1966), p. 212.

(١٨٧) فيما يتعلق بسوريا انظر : اتفاقية عمليات الانهاء ، واتفاقية تسوية مطالب الدين ، واتفاق المدفوعات ، والثلاثة مؤرخة في ٧ شباط/ فبراير ١٩٤٩ (France, Journal officiel de la République francaise, Lois et décrets (Paris), 82nd year, No. 60 (10 March 1950), pp. 2697-2700), أما بالنسبة الى لبنان فانظر : الاتفاق النقدى والمالي الفرنسي ـ اللبناني المؤرخ في ٢٤ كانون الثاني /يناير ١٩٤٨ ، المرجع نفسه ، السنة ٨١ ، العدد ٦٤ (١٤ و ١٥ آذار/مارس ١٩٤٩) ، الصفحات ٢٦٥١ ـ ٢٦٥٤ . وأيضا الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٧٣ ، الصفحة ٩٩) .

المملكة المتحدة في الماضي لمواجهة العجز في ميزانية بورما ، أعفت المملكة المتحدة بورما من سداد ١٥ مليون جنيه استرليني ، وأتاحت لبورما فترة ٢٠ سنة لدفع المبلغ المتبقي بدون فائدة ابتداء من ١ نيسان/ابريل ١٩٥٢ . كما أعفت الدولة المستعمرة سابقا بورما أيضا من سداد التكاليف التي تكبدتها في الادارة المدنية لبورما بعد عام ١٩٤٥ أثناء فترة التعمير (١٨٨) .

(٢٤) وتعني الفقرة ٢ بحالات الدول حديثة الاستقلال التي تشكلت من اقليمين تابعين أو أكثر . وتنص على ان القواعد العامة الواردة في الفقرة ١ من المادة ١٤ تنطبق على هذه الحالات . وكأمثلة على هذه الدول حديثة الاستقلال يمكن ذكر نيجيريا التي انشئت من أربعة اقاليم سابقة هي مستعمرة لاغوس ومحميتا نيجيريا الشمالية والجنوبية ، والمنطقة الشمالية من اقليم الكاميرون المشمول بالوصاية البريطانية ؛ كما يمكن ذكر غانا التي شكلت من مستعمرة ساحل الذهب سابقا ، وأشانتي ، ومحمية الاقاليم الشمالية ، واقليم توغولاند المشمول بالوصاية ؛ ويمكن أيضا ذكر اتحاد الملايو الذى نشأ في عام ١٩٥٧ من مستعمرتي ملقة وبينانغ ومن تسع محميات . ولا ترى اللجنة أى سبب للخروج عن الصيغة التي تتضمنها الفقرة ١ من المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ التي تعالج حالات الدول حديثة الاستقلال المكونة من اقليمين أو أكثر بالطريقة ذاتها التي تعالج بها حالات الدول حديثة الاستقلال التي نشأت عن اقليم مستقل واحد ، وذلك لغرض تطبيق القواعد العامة المتعلقة بالخلافة في المعاهدات .

(٢٥) تتعلق الفقرة ٣ بالاقليم التابع الذى يصبح جزءا من اقليم دولة قائمة عدا الدولة القائمة بادارة الاقليم التابع . وكما أوضح أعلاه (١٨٩) ، رأت اللجنة ان من الأنسب معالجة هذه الحالة جنبا الى جنب مع حالة الدولة حديثة الاستقلال ، وذلك خلافا لاتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ التي تضمنت هذه الحالة تحت اسم " الخلافة في جزء من الاقليم " الى جانب حالة النقل البسيط لجزء من اقليم . وان الارتباط او الاندماج في دولة مستقلة هو نمط من أنماط تنفيذ حق الشعوب في تقرير المصير ، تماما مثل اقامة دولة ذات سيادة ومستقلة كما ينص بوضوح اعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة . وعليه فان من المنطقي بدرجة أكبر ادخال هذه الفقرة في مادة تتناول الدول حديثة الاستقلال . ونظرا للتشابه الأساسي بين المسائل التي تتضمنها الخلافة في مال الدولة عندما تكون الدولة الخلف دولة حديثة الاستقلال وعندما تكون دولة ادمج فيها أو ربط بها اقليم تابع ، فان هذه الفقرة تدعو الى تطبيق القواعد العامة ذاتها ، التي تنص عليها الفقرة ١ من المادة ، على الحالتين كلتيهما .

(٢٦) والفقرة ٤ حكم يؤكد ان مبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثروته وموارده الطبيعية له الأولوية على الاتفاقات المبرمة بين الدولة السلف والدولة حديثة الاستقلال لتحديد الوراثة في

---

(١٨٨) سددت المملكة المتحدة أيضا لبورما تكاليف الامدادات المقدمة الى الجيش البريطاني والتي تكبدها هذا الاقليم أثناء حملة ١٩٤٢ ، وكذلك تكاليف معينة تتعلق بتسريح القوات .

(١٨٩) انظر الفقرة ٧٥ أعلاه .

مال الدولة عن غير طريق تطبيق المبادئ التي تنص عليها المادة ١٤ . وقد جرى تأكيد مبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثروته وموارده الطبيعية تأكيدا قويا في عدد من قرارات الجمعية العامة وفي صكوك أخرى من صكوك الأمم المتحدة (١٩٠) .

(٢٧) وتعتبر صياغة ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية التي تمت تحت رعاية مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية من أهم التطورات الأخيرة داخل منظومة الأمم المتحدة المتعلقة بالسيادة الدائمة على الموارد الطبيعية . وهذا الميثاق ، الذى اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ٣٢٨١ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤ ، كما جاء في القرار ذاته " سيشكل اداة فعالة لاقامة نظام جديد للعلاقات الاقتصادية الدولية على أساس الانصاف ، والتساوى في السيادة ، والترابط في المصالح بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية " . وتتضمن المبادئ الأساسية الخمسة عشر التي ينبغي ، بناء على هذا الميثاق (الفصل الأول) ، أن تحكم العلاقات الاقتصادية والسياسية فيما بين الدول مبدأ :

" علاج المظالم التي فرضت بالقوة والتي تحرم أية امة من الوسائل الطبيعية الضرورية لنمائها الطبيعي " * .

ومال الدولة هو بالتأكيد أحد تلك " الوسائل الطبيعية " الضرورية . وتنص المادة ٢ من هذا الميثاق (الفقرة ١) على أن :

" لكل دولة سيادة كاملة دائمة ، تمارسها بحرية ، على جميع ثرواتها وموارد ها الطبيعية ونشاطاتها الاقتصادية ، بما في ذلك امتلاكها واستخدامها والتصرف فيها " .

وتفصيلا للفقرة المقتبسة أعلاه من القرار تنص الفقرة ١ من المادة ١٦ على أن :

" من حق جميع الدول ومن واجبها ، منفردة ومجتمعة ، ازالة الاستعمار ... والاستعمار الجديد والعواقب الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عنها ، باعتبار ذلك شرطا لازما للانماء . والدول التي تمارس مثل هذه السياسات القسرية مسؤولة اقتصاديا أمام

---

(١٩٠) انظر ، على سبيل المثال ، قرارات الجمعية العامة ٦٢٦ (د — ٧) المؤرخ في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٢ ؛ ١٨٠٣ (د — ١٧) المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٢ ؛ ٢١٥٨ (د — ٢١) المؤرخ في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٦ ؛ ٢٣٨٦ (د—٢٣) المؤرخ في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٨ ؛ ٢٦٩٢ (د — ٢٥) المؤرخ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠ . وانظر أيضا قرارى المجلس الاقتصادى والاجتماعي ١٧٣٧ (د — ٥٤) المؤرخ في ٤ أيار/مايو ١٩٧٣ ، ١٩٥٦ (د — ٥٩) المؤرخ في ٢٥ تموز/يوليه ١٩٧٥ . انظر أيضا الفقرة ٢ من المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د — ٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ ، المرفق) .

البلدان والأقاليم والشعوب المتضررة عن اعادة الامور الى نصابها* والتعويض الكامل عن استغلال واستنزاف واعطاب الموارد الطبيعية وجميع الموارد الأخرى لتلك البلدان والأقاليم والشعوب . وعلى جميع الدول واجب تقديم المساعدة لتلك البلدان والأقاليم والشعوب " .

(٢٨) أولت الجمعية العامة ، في أول دورة استثنائية في تاريخها خصصت لمناقشة المشاكل الاقتصادية اثر " أزمة الطاقة " ، وما يستحق من أهمية بارزة الى " السيادة التامة والدائمة لكل دولة على مواردها الطبيعية وعلى كل الأنشطة الاقتصادية " ، وذلك في الاعلان المتعلق باقامة نظام اقتصادى دولي جديد (القرار ٣٢٠١ (د ـ ٦) المؤرخ في ١ أيار/مايو ١٩٧٤) . وفي الجزء الثامن من برنامج العمل المتعلق باقامة نظام اقتصادى دولي جديد (القرار ٣٢٠٢ (د ـ ٦) المؤرخ في ١ أيار/مايو ١٩٧٤) أعلنت الجمعية انه :

" يجب بذل كل الجهود في سبيل مايلي :

" (أ) احباط المحاولات التي تبذل لمنع أية دولة من الممارسة الحرة والفعلية لحقوقها في السيادة التامة والدائمة على مواردها الطبيعية " .

(٢٩) وتماما كما ان الأفراد متساوون أمام القانون في المجتمع الوطني ، يقال ان جميع الدول متساوية في المجال الدولي . ولكن بالرغم من هذه المساواة النظرية فان تفاوتات صارخة تبقى فيما بين الدول مادام لا يصاحب السيادة ـ وهي نظام اختصاص ـ استقلال اقتصادى . وعندما تكون الأسس الأولية للاستقلال الاقتصادى الوطني غير موجودة ، فانه لا جدوى في الحديث عن المساواة بين الدول على أساس السيادة . واذا كان من المرغوب فيه حقا تخليص مبدأ المساواة بين الدول في السيادة من عنصر الوهم الكبير فيه ، فانه لابد من تكييف صيغة هذا المبدأ مع الظروف الحديثة وذلك بطريقة تعيد الى الدولة القواعد الأساسية لاستقلالها الاقتصادى الوطني . ولتحقيق هذه الغاية ينبغي أن يتجلى مبدأ الاستقلال الاقتصادى ، بعد خلع وظيفة قانونية جديدة وحيوية عليه ورفعه بناء على ذلك الى مركز المبدأ القانوني الدولي المعاصر ، بوجه خاص في حق الشعوب في التصرف بمواردها الطبيعية وفي منع جميع اشكال التدخل التي لا مبرر لها في الشؤون الاقتصادية للدول ، الى جانب تحريم استخدام القوة واى شكل من أشكال القسر في العلاقات الاقتصادية والتجارية . وان قرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د ـ ١٥) المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠ الذى لم يغفل حق الشعوب في التصرف بمواردها الطبيعية ، وكذلك بوجه أخص قراراها ١٨٠٣ (د ـ ١٧) والقرارات الأخرى اللاحقة له التي أكدت مبدأ السيادة الدائمة للدول على مواردها الطبيعية (١٩١) تبين جميعها الجهود التي تبذلها الجمعية العامة لتجعل من المسألة الأساسية المتمثلة في مبدأ الاستقلال الاقتصادى واقعا قانونيا ، ولعلاج الحقيقة المزعجة المتمثلة في كون الفجوة بين الدول المتقدمة النمو والدول النامية آخذة في الاتساع باستمرار .

(٣٠) وينبغي أن يكون بالرجوع الى هذه المبادئ اجراء تقييم صلاحية ما يسمى باتفاقات " التعاون " أو " الايلولة " وصلاحية جميع الصكوك الثنائية التي تفرض ، بحجة اقامة روابط " خاصة " أو " تفضيلية "

---

(١٩١) انظر الحاشية ١٩٠ أعلاه .

بين الدول الجديدة والدول الاستعمارية السابقة ، على الأولى شروطا باهظة تجلب الخراب لاقتصاداتها . وينبغي الحكم على صلاحية هذا النوع من العلاقات التعاهدية من درجة احترامها لمبدأى تقرير المصير السياسي والاستقلال الاقتصادى . وقد أعرب بعض أعضاء اللجنة عن رأى مفاده أن أى اتفاقات تنتهك هذين المبدأين يجب ان تكون باطلة من أساسها ، حتى دونما حاجة الى انتظار بلوغ الدولة الجديدة مركزا تستطيع منه الانسحاب رسميا منها بسبب طابعها المجحف . وينبغي أن تستمد عدم صحتها بصورة فعلية من القانون الدولي المعاصر وليس من مجرد الانسحاب منها لاحقا .

(٣١) ولذلك يجب الحكم على اتفاقات الايلولة وفقا لمحتواها . ولا تراعي هذه الاتفاقات ، أو نادرا ما تراعي قواعد خلافة الدول وهي في الواقع تفرض شروطا جديدة لاستقلال الدول . فمثلا لا يمكن للدولة المستقلة حديثا أن تبقى مستقلة الا اذا وافقت فقط على الا تطالب بأموال معينة من الدولة القائمة بالادارة ، أو تتحمل عنها ديونا معينة ، او ان تمدّد قوانين معينة أو تحترم معاهدات معينة أبرمتها الدولة القائمة بالادارة . وهنا يكمن الفرق الأساسي بينها وبين سائر أنواع الخلافة حيث يجب الاعتراف باستقلال ارادة الأطراف المتعاقدة . وفي حالة اتفاقات الايلولة ينجم عن الحرية في ابرام اتفاق فرض شروط على استقلال الدولة نفسه . ومن خلال المحتوى التقييدى لهذه الاتفاقات فانها تقيم نظام " اختبار " وهو الاستقلال المشروط للدولة حديثة الاستقلال . ولهذا السبب فان مسألة صلاحيتها يجب أن تثار فيما يتعلق بمحتواها .

(٣٢) وفي ضوء الاعتبارات الآنفة فان اللجنة ، فيما هي تعي ان مبدأ السيادة الدائمة على الثروة والموارد الطبيعية ينطبق على كل شعب وليس فقط على شعوب الدول حديثة الاستقلال ، تعتقد بالرغم من ذلك ان من المهم والضرورى بصورة خاصة التأكيد على هذا المبدأ في سياق خلافة الدول فيما يتصل بالدول حديثة الاستقلال .

المادة ١٥

اتحـــاد الـدول

١ - حين تتحد دولتان أو أكثر فتشكل بذلك دولة خلفا ، ينتقل الى الدولـــة الخلف ، ما للدولة السلف من مال الدولة .

٢ - دون الاخلال بأحكام الفقرة ١ ، ينظم القانون الداخلي للدولة الخلـــف تخصيص ما للدولة السلف من مال دولة ، هل يكون ملكا للدولة الخلف أم للأجزاء المكونة لها .

التعليـــق

(١) في المشروع الحالي ، تستعمل اللجنة مصطلح " اتحاد الدول " بنفس المعنى الذى استعملته في مشروع مواد سنة ١٩٧٤ بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بالمعاهدات ، أى ، " اتحاد دولتـين أو أكثر في دولة واحدة كانت لهما شخصية دولية مستقلة في تاريخ الخلافة " (١٩٢) وتشمل المـادة ١٥ الحالة التي تندمج فيها دولة مع دولة أخرى ، حتى ولو استمرت الشخصية الدولية للاخيرة بعـــد اتحادهما . وهكذا ينبغي تمييزها من حالة نشوء دولة مستقلة حديثا من أقليمين تابعين أو أكثـر ، أو عـن حالة اقليم تابع يندمج أو يتحد مع دولة كانت موجودة سابقا ، وهما الحالتان اللتان تناولتهما المادة ١٤ .

(٢) وكما كتبت اللجنة سنة ١٩٧٤ ، فان خلافة الدول التي تتوخاها هذه المادة لا تأخذ فـــي اعتبارها الصـــورة المعيّنة للتنظيم الدستورى الداخلي الذى تعتمده الدولة الخلف :

" قد يؤدى الاتحاد الى دولة متحدة كليّا أو الى اتحاد أو الى أى نوع آخر مـــن الترتيبات الدستورية . وبعبارة أخرى ، فان درجة الشخصية المنفصلة التي تحتفظ بهـــا الدول الاصلية بعد اتحادها ، ضمن اطار دستور الدولة الخلف ، غير ذات موضوع بالنسبة الى تطبيق الاحكام ...

" وحيث أن المادة معنية فقط باتحاد دولتين أو أكثر في دولة واحدة ، فـــان اتحادات الدول التي يكون لها طابع المنظمات الحكومية الدولية ، ومنها وعلى سبيل المثال ، الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، ومنظمة الدول الامريكية ، ومجلس أوروبا ، ومجلـس التعاضد الاقتصادى ، الخ ... تقع كلية خارج نطاق هذه المادة . وهذا ينطبق أيضـــا

---

(١٩٢) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٢٥٣ ، الوثيقـة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفرع دال ، الفقرة (١) من التعليق على المادتـين ٣٠ و ٣١ . انظـر اتفاقيـة فيينـا لسنة ١٩٧٨ ، المادة ٣١ .

على بعض الاتحادات الهجينة التي قد يبدو وكأنها تشبه الى حد ما اتحاد الدول ، ولكنها لا تؤدى الى انشاء دولة جديدة ، ولهذا لا تشكل خلافة الدول " (١٩٣) .

(٣) وتقتصر الصياغة الواردة في المادة ١٥ للقاعدة القانونية الدولية التي تحكم الخلافة في مال الدولة في حالة اتحاد دول ، على ايراد قاعدة عامة لانتقال مال الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، مع وضع نص يقضي بالرجوع الى القانون الداخلي للدولة الخلف فيما يتعلق بتخصيص المال المنقول . ولهذا تنص الفقرة ١ على أنه حين تتحد دولتان أو أكثر فتشكل بذلك دولة خلف ، ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال الدولة ، وتنص الفقرة ٢ على أن ينظم القانون الداخلي للدولة الخلف تخصيص ما للدولة السلف من مال دولة وهل يصبح ملكا للدولة السلف أم للأجزاء المكونة لها الا أن الفقرة ٢ مشروطة بالكلمات " دون الاخلال بأحكام الفقرة ١ " وذلك من اجل التشديد على أن أحكام الفقرة ١ تشكل القاعدة القانونية الدولية الاساسية للمادة .

(٤) ويشمل " القانون الداخلي " المشار اليه في الفقرة ٢ ، على وجه الخصوص ، دستور الدولة أو أى نوع آخر من القواعد القانونية الداخلية ، المكتوبة أو غير المكتوبة ، بما في ذلك تلك القواعد التي تؤدى الى ادماج الاتفاقات الدولية في القانون الداخلي (١٩٤) .

المادة ١٦

انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة

١ - حين ينفصل جزء أو أجزاء من اقليم دولة عن تلك الدولة ليكوّن أو تكوّن دولة ، وما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على غير ذلك :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع في الاقليم الذى تتناولة خلافة الدول ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ؛

---

(١٩٣) نفس المرجع ، الفقرتان (٢) و (٣) من التعليق .

(١٩٤) من الأمثلة على قوانين داخلية من هذا القبيل The Constitution of the United States of America (1787)(article IV, section 3), in: A. P. Blaustein and G. H. Flanz, eds., Constitutions of the countries of the world: United States of America (Dobbs Ferry, N. Y., Oceane, 1975); the Swiss Constitutions of 1348 (article 33) and of 1874 (article 22), in: C. Hilty, les Constitutions fédérales de la Suisse (Neuchâtel, Attinger, 1891), pp. 451 and 443; the Malaysia Act of 1963 (section 75), in : United Nations, Materials on Succession of States (op. cit.), pp. 92-93 .

(ج) ينتقل الى الدولة الخلف ، بنسبة منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول ، خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (ب) .

٢ - تنطبق الفقرة ١ حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى .

٣ - لا تخل أحكام الفقرتين ١ و ٢ بأية مسألة تعويض منصف بين الدولة السلف والدولة الخلف قد تنشأ نتيجة لخلافة الدول .

المادة ١٧

انحلال الدولة

١ - حين تنحل دولة سلف وتزول ، وتكوّن اجزاء اقليمها دولتين أو أكثر ، وما لم تتفق الدول الخلف المعنية على غير ذلك :

(أ) ينتقل ما للدولة السلف من مال دولة ثابت الى الدولة الخلف التي يقع في اقليمها ؛

(ب) ينتقل الى الدول الخلف ، بنسب منصفة ما للدولة السلف من مال دولة ثابت يقع خارج اقليمها ؛

(ج) ينتقل الى الدولة الخلف المعنية ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقاليم التي تتناولها خلافة الدول ؛

(د) ينتقل الى الدولة الخلف ، بنسب منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول ، خلاف المال المذكور في الفقرة الفرعية (ج) .

٢ - لا تخل أحكام الفقرة ١ بأية مسألة تعويض منصف قد تنشأ نتيجة لخلافة الدول .

تعليقات على المادتين ١٦ و ١٧

(١) تتناول المادتان ١٦ و ١٧ حالات ينفصل فيها جزء او اجزاء من اقليم دولة عن تلك الدولة ويكوّن أو تكوّن دولة مستقلة او أكثر . الا أن المادة ١٦ معنية بحالة انفصال الدول التي تظل فيها الدولة الخلف قائمة ، بينما تتعلق المادة ١٧ بحالة انحلال الدول التي تزول فيها الدولة السلف بعد انفصال اجزاء من اقليمها .

(٢) وتجدر الاشارة الى أن اللجنة ميّزت بشكل واضح ، في مشروع الحوار المؤقت لسنة ١٩٧٢ بشأن خلافة الدول في المعاهدات ، بين انفصال اجزاء من الدولة ، او الانسلاخ ، وبين انحلال

دولة (١٩٥). الا ان عددا من الدول اعترض على ذلك النهج في تعليقه على المشروع (١٩٦)، كما اعترض عليه بعض الممثلين في اللجنة السادسة خلال الدورة الثامنة والعشرين للجمعية العامة، مما حمل اللجنة فيما بعد، الى ان تعدل بعض الشيء، في مشروع المواد لسنة ١٩٧٤، معالجة هاتين الحالتين. ومع ان اللجنة حافظت على التمييز النظري بين انحلال الدولة وانفصال اجزاء من اقليم الدولة، فقد تناولت الحالتين في مادة واحدة من وجهة نظر الدولة الخلف (المادة ٣٣)، ووضعت في نفس الوقت حكما يتناول حالة انفصال اجزاء من دولة من وجهة نظر الدولة السلف التي تظل قائمة (المادة ٣٤) (١٩٧).

(٣) وفيما يتعلق بمسألة الخلافة في مال الدولة، تعتقد اللجنة انه ينبغي المحافظة على التمييز بين الانفصال والانحلال، نظرا الى السمات الخاصة للخلافة في ذلك المجال. وهي ترى أنه اذا اعتبر ذلك التمييز سليما فيما يتعلق بالخلافة في المعاهدات، فانه يكون اسلم لأغراض الخلافة في مال الدولة. واذا ظلت الدولة السلف قائمة لا يمكن تجريدها من كل مالها من مال دولة، واذا زالت لا يمكن ان يظل ما كان لها من مال دولة دون وريث.

(٤) وتضع الفقرة ١ (أ) من المادتين ١٦ و ١٧ قاعدة عامة تتعلق بانتقال مال الدولة الثابت، يتم بمقتضاها، مالم تتفق على غير ذلك الدولة السلف والدولة الخلف، أو عندما تزول الدولة الخلف، مالم تتفق على غير ذلك الدول الخلف المعنية، ينتقل ما للدولة السلف من مال دولة ثابت الى الدولة الخلف التي يقع في اقليمها. وهذه الصياغة الاخيرة، التي استعملت في المادة ١٧، عدلت في المادة ١٦ بحيث يصبح نصها "ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة ثابت في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول"، وهي الصيغة الواردة في الفقرة ١ (أ) من المادة ١٤. وكما سبق ايضاحه، اوردت القاعدة الاساسية، مع تغييرات طفيفة، في جميع فئات خلافة الدول المنصوص عنها في الباب ٢ من الجزء الثاني من المشروع (١٩٨).

(٥) وفي هذا السياق يمكن ايراد بعض الأمثلة عن الممارسة ذات الصلة التي تتبعها الدول. ففيما يتعلق بانفصال جزء أو أجزاء من اقليم دولة ما بمقتضى المادة ١٦، ينبغي ان يلاحظ اولا انه قبل انشاء الأمم المتحدة كانت معظم الامثلة على الانفصال موجودة ضمن حالات "انسلاخ المستعمرات" لان المستعمرات كانت تعتبر، بمقتضى العديد من الافتراضات القانونية والسياسية، مكوّنة "جزءا لا يتجزأ من البلد المتروبولي". ولهذا، فان هذه الامثلة لا صلة لها بالحالة قيد النظر، الا وهي

---

(١٩٥) حولية عام ١٩٧٢، المجلد الثاني، الصفحتان ٢٩٢ و ٢٩٥، الوثيقة A/8710/Rev.1، الفصل الثاني، الفرع ج، المادتان ٢٧ و ٢٨.

(١٩٦) حولية عام ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الاول)، الصفحتان ٦٨ و ٦٩، الوثيقة A/CN.4/270 and Add.1-6، الفقرتان ٣٩٠ و ٣٩١.

(١٩٧) المرجع نفسه، الصفحات ٢٦٠ الى ٢٦٦، الوثيقة A/9610/Rev.1، الفصل الثاني، الفرع دال، المادتان ٣٣ و ٣٤. انظر: اتفاقية فيينا لسنة ١٩٧٨، المادتان ٣٤ و ٣٥.

(١٩٨) انظر الفقرة (٧) من التعليقات التمهيدية على الفرع ٢، اعلاه.

انفصال اجزاء من دولة ، اذ ان مايعنينا بمقتضى القانون الدولي المعاصر ، هو الدول المستقلة حديثا بسبب عملية انهاء الاستعمار بموجب ميثاق الأمم المتحدة . ومنذ انشاء الأمم المتحدة ، وقعت ثلاث حالات انفصال على الاقل لم تكن حالات انهاء استعمار هي : انفصال باكستان عن الهند ، وانسحاب سنغافورة من ماليزيا ، وانسلاخ بنغلاديش . واستنادا الى احد المؤلفين ، تم في حالة باكستان ، تعيين لجنة من الخبراء بتاريخ ١٨ حزيران/يونيه ١٩٤٧ للنظر في مشكلة توزيع مال الهند البريطانية ، وكانت الفرضية التي استرشدت بها المداولات هي " ان الهند ستبقى شخصا دوليا ثابتا ، وان باكستان سوف تكون دولة خلفا " (١٩٩) . ولهذا ، اعتبرت باكستان دولة خلفا باللجوء الى افتراض خالص . وفي ١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٤٧ ، عقد اتفاق بين الهند وباكستان يصبح كل من البلدين بمقتضاه مالكا للمال الثابت الواقع في اقليمه (٢٠٠) .

(٦) ويوجد مثل قديم على ممارسة الدول في معاهدة ١٩ نيسان/ابريل ١٨٣٩ المتعلقة بهولندا وبلجيكا ، التي تنص مادتها الخامسة عشرة على الآتي :

" تعود ملكية المرافق العامة والخاصة مثل القنوات ، أو الطرق أو ما يشابهها ، المنشأة ، كليا أو جزئيا ، على نفقة مملكة هولندا ، مع مايتبعها من الفوائد والرسوم ، الى البلد الذى تقع في اقليمه " (٢٠١) .

وقد طبقت نفس القاعدة في حالة اتحاد رود يسيا ونيسالاند سنة ١٩٦٣ ، الذى اصبحت بعده " ملكية المال الثابت التابع للاتحاد الواقع في احد الاقليمين عائدا الى التاج بالنيابة عن الأقليم " (٢٠٢) .

(٧) وفيما يتعلق بالمذهب او القاعدة القانونية ، فان هذا الجانب من خلافة الدول ، أى الخلافة عن طريق الانفصال أو الانحلال ، لم يعر اهتماما كبيرا في المؤلفات والمواد القانونية . ويمكن الاستشهاد بمؤلفات أ . سانشيز دى بوستامنتي سيرفن . وقد قال بشأن موضوع الانفصال :

" في ميدان المبادئ ، لا يوجد أى صعوبة فيما يتعلق بالمبدأ العام لانتقال المال العام ، الا في الحالات التي يتفق فيها على أيلولة بند معين لاسباب خاصة "(٢٠٣) .

---

(١٩٩) D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law (Cambridge, University Press, 1967), vol. I: Internal Relations, P.220.

(٢٠٠) المرجع نفسه .

(٢٠١) British and Foreign State Papers, 1838-1839, vol. XXVII (London, Harrison, 1836), pp. 997-998.

(٢٠٢) O'Cennell, op. cit., p. 230 .

(٢٠٣) A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, Droit international public, French trans. P. Goulé (Paris, Sirey, 1936), vol. III, p. 310.

وهو يشير أيضا الى مشروع مدونة القانون الدولي بقلم اى . بسوا ، التي تنص المادة . ١ منها على أنه " اذا تشكلت دولة من جراء تحرر اقليم أو منطقة ، فان المال في القطاع الخاص أو القطاع العام الكائن في الاقليم المفصول ينتقل اليه " (٢٠٤) وتناول نفس الكاتب قضايا انحلال الدول على الوجه الاتي :

" في الحالات التي تقسم فيها الدولة الى دولتين أو أكثر ولا تحتفظ أى من الدول الجديدة بشخصية الدولة الزائلة أو تديمها ، فان المذاهب المألوفة فعلا لدينا (المبدأ الذى يقضي بأن ينتقل المال الى الدولة الخلف) يجب تطبيقها على المال العام والخاص الواقع ضمن حدود كل من الدول الجديدة " (٢٠٥)

(٨) وفيما يتعلق بما للدولة السلف من مال ثابت واقع خارج اقليمها ، لم يرد أى نص محدد في المادة ١٦ ، وذلك طبقا للمبدأ العام المتعلق بانتقال مال الدولة الذى طبق في معظم مواد الفرع ٢ من الجزء الثاني من المشروع ، والذى يتطلب أن يقع مال الدولة ذاك جغرافيا في الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . وتخفف من حدة القاعدة العامة المذكورة في الفقرة ١ (أ) في حالة المادتين ، أحكام الفقره ٣ من المادة ١٦ ، والفقرة ٢ من المادة ١٧ ، التي تتحفظ على أى مسألة تتعلق بالتعويض المنصف التي قد تنشأ نتيجة لخلافة الدول . الا أنه في حالة انحلال الدولة السلف ، فان مال الدولة الثابت ينبغي ، بطبيعة الحال ، أن ينتقل الى الدول الخلف . وينبغي ان يتم ذلك الانتقال ، بمقتضى الفقرة ١ (ب) من المادة ١٧ ، "بنسب منصفة" .

(٩) ان القاعدة السابقة تنسجم مع آراء الفقهاء في القانون الدولي ، الذين يعتنقون الرأى القائل بوجه عام بأنه لا يعود للدولة الخلف ، بعد زوالها التام ، الأهلية القانونية لكي تملك مالا ، وأن مالها الثابت في الخارج ينبغي تبعا لذلك ، أن ينتقل الى الدولة أو الدول الخلف . ان الدولة الخلف هي التي لديها الحق في تملك هذا المال ، اذ أنها بطبيعة الحال قد شكلت جزءا من الدولة الزائلة . وليست المسألة منحصرة في انه مع زوال الدولة السلف تتسلم الدولة الخلف مال الدولة السلف لئلا يصبح المال متروكا أو لا مالك له . فالتخلي عن المال ، اذا كان هذا هو الوضع ، ليس سبب نشوء الحق بالخلافة ، ولكنه على أحسن الافتراضات ، يكون سببا له . وعلى أى حال ، فان هذا المال ، في الممارسة العملية ، يخصص عادة بمقتضى اتفاقات خاصة بين الدول الخلف . ولهذا ، فقد تضمن اتفاق ٢٥ اذار/مارس ١٩٠٦ المتعلق بتسوية المسائل الاقتصادية الناشئة عن انحلال الاتحاد بين السويد والنرويج ، الاحكام الآتية في المادة ٧ :

" يبيع القنصل العام للسويد في لندن الذى يتمتع حاليا بحق احتلال المبنى القنصلي في لندن ، الذى تمت حيازته باسم 'الصندوق المشترك للقنصليات' سنة ١٨٧٧ على أن يسرى مفعوله حتى سنة ١٩٤٥ ، ذلك الحق ... ويقسّم ريع البيع بنسب متساوية بين السويد والنرويج " (٢٠٦)

---

(٢٠٤) المرجع نفسه الصفحتان ٢٨١ و ٢٨٢ .

(٢٠٥) المرجع نفسه ، الصفحة ٣٣٥ .

(٢٠٦) Baren Descamps and L. Renault, Recueil international des traites du XX^e siecle, 1906 (Paris, Rousseau), pp. 861-862

(١٠) وفيما يتعلق بقضية أحدث ، فقد ذكر أنه عند انحلال اتحاد روديسيا ونياسالاند سنة ١٩٦٣ ، عقدت اتفاقات بشأن أيلولة المال الواقع خارج اقليم الاتحاد التي بمقتضاها اعطيت روديسيا الجنوبية بيت روديسيا في لندن وأعطيت زامبيا بيت المندوب السامي لروديسيا (٢٠٧).

(١١) واوردت ، الفقرة ١ (باء) من المادة ١٦ ، والفقرة ١ (ج) من المادة ١٧ القاعدة الأساسية المتعلقة بمال الدولة المنقول ، المطبقة باستمرار في جميع نصوص الفرع ٢ من الجزء الثاني من المشروع . وهي تقضي بأن ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة مرتبط بنشاط تلك الدولة المتصل بالاقليم (الاقاليم) الذى تتناوله (التي تتناولها) خلافة الدول (٢٠٨).

(١٢) وعندما فصلت باكستان عن الهند ، بمقتضى الاتفاق الموقع في ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٧ ، عادت ملكية كميات كبيرة من المعدات ، وخاصة الأسلحة ، الى الهند ، التي تعهدت أن تدفع لباكستان مبلغا معيّنا للمساهمة في بناء مصانع ذخيره (٢٠٩). وعند انحلال اتحاد روديسيا ونياسالاند ، فان الاصول المالية لمؤسسة الاصدار المشتركة ، والاحتياطي من الذهب والعملة الاجنبية ، وزعت بمقتضى نسبة حجم العملة المتداولة أو الموجودة في كل من اقليمي الدولة السلف الذى اصبح دولة خلف (٢١٠).

(١٣) وتعبّر الفقرة ١ (ج) من المادة ١٦ والفقرة ١ (د) من المادة ١٧ عن قاعدة عامة بمقتضاها ينتقل الى الدولة الخلف ، بنسب منصفة ، ما للدولة السلف من مال دولة منقول ، غير المال المرتبط بنشاط تلك الدولة المتصل بالاقليم (الاقاليم) الذى تتناوله (التي تتناولها) خلافة الدول . وقد سبق بالفعل شرح الاشارة الى الانصاف الذى هو عنصر هام في المحتوى المادى للأحكام المتصلة بتوزيع المال الذى يكون له بذلك طابع قاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي (٢١١).

(١٤) ويتضمن الاتفاق المتعلق بتسوية المسائل الاقتصادية الناشئة بصدد انحلال الاتحاد بين السويد والنرويج الأحكام التالية :

" المادة ٦ (أ) تشترى السويد من النرويج مرة اخرى حصة النصف الخاصة بها من المال المنقول الموجود في المفوضيات في الخارج الذى تم شراؤه بحساب مشترك *. ويتولى خبراء تخمين هذا المال ويقدم التخمين الى وزارة خارجية النرويج ووزارة خارجية السويد لاقراره .

" (ب) يوزع المال المنقول الموجود في القنصليات الذى تم شراؤه بحساب مشترك على السويد والنرويج ، دون تخمين سابق ، على الوجه الآتي :

---

(٢٠٧) O'Connell, op. cit., p.231.

(٢٠٨) انظر الفقرة (١١) من التعليقات التمهيدية على الفرع ٢ ، أعلاه .

(٢٠٩) O'Connell, op. cit. p. 220-221.

(٢١٠) المرجع نفسه ، صفحة ١٩٦ .

(٢١١) انظر الفقرات ٧٦ الى ٨٥ أعلاه .

" يخصص للسويد المال المنقول الموجود في القنصليات العامة في . . .

" يخصص للنرويج المال المنقول الموجود في القنصليات العامة في . . . "(٢١٢).

(١٥) وكانت الممارسة التي اتبعتها بولندا عند اعادة تكوينها كدولة بعد استعادة أقاليم من النمسا وهنغاريا ، والمانيا ، وروسيا ، هي كما هو معروف ، المطالبة بالملكية ، سواء داخل حدودها أو خارجها ، للمال الذى كان ملكا للاقاليم التي استعادتها ، أو التي ساهمت تلك الاقاليم في حيازته . طالبت بولندا بحصتها من هذا المال بنسبة مساهمة الاقاليم التي استعادتها . الا أنه يبدو أن هذه القاعدة لم تتبع دائما في العرف الدبلوماسي . وعند سقوط سلالة هبسبورغ ، سعت تشيكوسلوفاكيا الى استعادة عدد من السفن وزوارق القطر لتسيير الملاحة في الدانوب . وقد صدر لذلك قرار تحكيمي (٢١٣) . وخلال نظر القضية ، طالبت تشيكوسلوفاكيا بملكية جزء من مال بعض شركات الشحن التي كانت ملكا لمملكة هنغاريا ولامبراطورية النمسا ، أو التي حصلت على اعانة مالية منهما ، باعتبار أن هذه المصالح قد تم شراؤها بمال تم الحصول عليه من جميع البلدان التي كانت تكوّن اجزاء من الامبراطورية النمساوية السابقة ومن المملكة الهنغارية السابقة ، وأن هذه البلدان قد ساهمت في ذلك بنسبة الضرائب التي دفعتها لهما ، وهي لذلك ، وبقدر تلك النسبة ، صاحبة المال (٢١٤) . وكان موقف النمسا وموقف هنغاريا ، في المقام الأول ، ان المال لم يكن مالا عاما ، وهو وحده الذى يمكن أن ينتقل الى الدول الخلف ، وانه ، في المقام الثاني ، حتى لو تم التسليم بأن لذلك المال مثل هذا الوضع نظرا لتفاوت درجة المشاركة المالية من قبل السلطات العامة ، "فان المعاهدات ذاتها لا تعطي تشيكوسلوفاكيا الحق في مال الدولة ، باستثناء المال الموجود في تشيكوسلوفاكيا " (٢١٥) ولم يحسم المحكّم الموضوع ، باعتبار أن احكام المعاهدة لم تعطه صلاحية للاحاطة علما به . ولا يوجد أى تعارض بين هذا القرار ومبدأ انتقال المال العام الموجود في الخارج . ومن الواضح أنه يحق للدول عقد معاهدات تورد استثناء لمبدأ معين .

---

(٢١٢) Descamps and Renault, op. cit., pp. 860-861.

(٢١٣) Case of the cession of vessels and tugs for navigation on the Danube, Allied Powers (Greece, Romania, Serb-Croat-Slovene Kingdom, Czechoslovakia) v. Germany, Austria, Hungary and Bulgaria (Decision: Paris; 2 August 1921, Arbitrator; Walter D. Hines (USA)). See United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. 1 (United Nations publication, Sales No. 1948, V.2), pp. 97-212.

(٢١٤) المرجع نفسه ، صفحة ١٢٠ .

(٢١٥) Ibid., pp. 120-121. The reference was to article 208 of the Treaty of Saint-Germain-en-Laye (British and Foreign State Papers, 1919, vol. 112 (op. cit.), pp. 412-414), and article 191 of the Treaty of Trianon (ibid., 1922, vol. 113 (op. cit.), pp. 564-565).

(١٦) وتعلن الفقرة ٢ من المادة ١٦ ان القواعد المشروحة في الفقرة ١ في نفس المادة تنطبق حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى . وقد اشير الى هذا النص من قبل في التعليق على المادة ١٣ (٢١٦) ، حيث تتميز الحالة المعنية عن الحالة المشمولة بأحكام المادة ١٣ ، أى نقل جزء من اقليم دولة . وفي مشروع سنة ١٩٧٤ بشأن الخلافة في المعاهدات ، تمت معالجة الحالتين المشمولتين بالفقرة ٢ من المادة ١٦ وبالمادة ١٣ في حكم واحد ، (٢١٧) اذ ان المسألة هناك كانت انطباق نفس مبدأ قانون المعاهدات على الحالتين ، الا وهو نقل الحدود بواسطة معاهدات . وفي مجال خلافة الدول فيما يتعلق بمال الدولة ، والمحفوظات ، والديون ، هناك فروق بين الحالتين تتطلب التنظيم بواسطة أحكام قانونية منفصلة . ان هذه الفروق متصلة ، في المقام الأول ، بما اذا كان من الضرورى أو غير الضرورى استشارة سكان الاقليم الذى تتناوله خلافة دول ، مع مراعاة حجم الاقليم والسكان ، وتبعا لهذا ، أهميته السياسية ، والاقتصادية ، والاستراتيجية ، وكذلك بالنسبة الى الظروف السياسية . التي تكتنف خلافة الدول في الحالة التي تتصل بالفقرة ٢ من المادة ١٦ . وكما فسر أعلاه (٢١٨) ، فان الفروق التي تنجم في المجال القانوني ذات نوعين : أولهما ، في الحالة المشمولة بالفقرة ٢ من المادة ١٦ ، حين ينفصل جزء من اقليم دولة ويتحد مع دولة اخرى لا يعطي الاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف الدور البارز الذى يعطى له بموجب المادة ١٣ ، المعنية بنقل جزء من اقليم دولة الى دولة اخرى . وثانيهما ، ان المادة ١٦ ، على عكس المادة ١٣ ، تنص على ان تنتقل الى الدولة الخلف فئة ثالثة من مال الدولة المنقول ، الا وهي ما للدولة السلف من مال دولة منقول ، غير المال المرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

(١٧) وأخيرا ، فان الفقرة ٣ من المادة ١٦ ، والفقرة ٢ من المادة ١٧ تضمان القاعدة المشتركة التي تقضي بأن القواعد العامة الواردة في هاتين المادتين لا تخل بأى مسألة تعويض منصف قد تنشأ نتيجة لخلافة الدول . وهناك مثل آخر ، في الفرع ٢ ، لقاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي تدمج مفهوم الانصاف الذى سبقت الاشارة اليه (٢١٩) . ان الغرض منها هو ضمان تعويض منصف لاى دولة خلف ، وكذلك لاى دولة سلف تحرم من نصيبها المشروع على أثر تخصيص مال معين بصورة خالصة اما للدولة السلف أو للدولة الخلف أو الدول الخلف . وعلى سبيل المثال ، قد تكون هناك حالات يقع فيها كل أو مايقرب من كل ما للدولة السلف من مال ثابت في ذلك الجزء من اقليمها الذى ينفصل فيما بعد ليشكل دولة جديدة ، بالرغم من ان الدولة السلف حصلت على هذا المال بأموال مشتركة . فاذا انتقل هذا المال ، بموجب الفقرة ١ (أ) من المادتين ١٦ و ١٧ الى الدولة الخلف التي يقع في اقليمها قد لا يبقى للدولة السلف الا القليل من الموارد أو هي قد تترك دون موارد ، تمكنها من الاستمرار ككيان قادر على البقاء والتطور . وفي مثل هذه الحالة ، فان القاعدة الواردة في الفقرة ٣ من المادة ١٦ ، وفي الفقرة ٢ من المادة ١٧ ، ينبغي أن تطبق لتلافي هذه النتيجة غير المنصفة .

---

(٢١٦) انظر الفقرات (٥) و (٩) و (١٠) من التعليق على المادة ١٣ أعلاه .

(٢١٧) المادة ١٤ التي تطابق المادة ١٥ من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٧٨ .

(٢١٨) انظر الفقرتين (٩) و (١٠) من التعليق على المادة ١٣ أعلاه .

(٢١٩) انظر الفقرات ٧٦ الى ٨٥ أعلاه .

الباب الثالث

محفوظات الدولة

تعليق عام

(١) ترى اللجنة أن محفوظات الدولة ، حتى وان أمكن اعتبارها نوعا من مال الدولة ، فانها تشكل حالة خاصة للغاية في سياق خلافة الدول . ان مبدأ نقل مال الدولة اذا ما أخذ في صورة مجردة ينطبق على كل مال ، سواء أكان منقولا أو ثابتا ، وهو ينطبق بسهولة على حالات واقعية تتضمن نقل أنواع من المال مثل المباني الادارية أو مباني الدولة ، والثكنات ، ومستودعات الأسلحة والسدود ، والمنشآت العسكرية ، وجميع أنواع مراكز البحوث ، والمصانع ، والمرافق الصناعية ، ومعدات السكك الحديدية ، بما في ذلك القاطرات والعربات والتركيبات الثابتة ، والمدارات ، بما في ذلك معداتها المنقولة والثابتة ومنشآتها ، والمطالبات المستحقة ، والأموال ، والعملة ، الخ . وجميع أشكال مال الدولة هذه قابلة للتملك بحكم طبيعتها ، ومن ثم للتنازل عنها الى الدولة الخلف ، حسب الاقتضاء ، وفقا لقواعد خلافة الدول . وليست تلك هي الحالة بالضرورة فيما يتعلق بالمحفوظات التي قد يبدو ، بحكم طبيعتها المادية ومحتوياتها والوظيفة التي تؤديها ، انها ذات أهمية في الوقت نفسه لكل من الدولة السلف والدولة الخلف . فمبنى الدولة الموجود في الاقليم الذى تتعلق به خلافة الدول لا يمكن أن ينتقل الا الى الدولة الخلف أو ـ اذا كانت هناك أكثر من دولة خلف ـ الى الدول الخلف بنسب منصفة . وبالمثل فان الاحتياطيات النقدية ، كالذهب على سبيل المثال ، يمكن نقلها ماديا الى الدولة الخلف ، أو توزيعها بين الدولة السلف والدولة الخلف ، أو بين عدة دول خلف ، اذا ما اتفقت الأطراف على هذا الحل أو ذاك . ولا يوجد في الطبيعة المادية لمال الدولة الذى من هذا النوع ما يقف في طريق أى حل تتفق عليه الدول المعنية .

(٢) أما المحفوظات فعلى نقيض ذلك يمكن أن تكون لا غنى عنها سواء للدولة الخلف أو للدولة السلف ، وهي بسبب طبيعتها لا يمكن تقسيمها أو تجزئتها . غير أن محفوظات الدولة أشياء لها خاصية أنها قابلة للاستنساخ ، وهذا ما لا ينطبق على غيرها من المال المنقول والثابت المعني في خلافة الدول . وتنفرد المحفوظات من بين جميع أنواع مال الدولة بأنها يمكن أن تستنسخ ، مما يعني أنه يمكن الوفاء بكل من حق الدولة الخلف في استعادة المحفوظات ، ومصلحة الدولة السلف في استخدامها .

(٣) وينبغي التأكيد على هذه النقطة حتى بدرجة أكبر في الظروف المعاصرة ، حيث مكنت الثورة التكنولوجية من استنساخ كل أنواع الوثائق تقريبا بأقصى قدر من السرعة واليسر .

(٤) والمحفوظات التي تحفظ بحرص شديد ، هي الأداة الأساسية لادارة مجتمع ما ، وهي في آن واحد تسجل ادارة شؤون الدولة ، وتمكن من القيام بهذه الادارة ، على حين تجسد في الوقت نفسه بتفاصيل وخفايا تاريخ البشرية ؛ ومن ثم فهي ذات قيمة لكل من الباحث والمدير . وهي سواء

أكانت سرية أم علنية تشكل تراثا ومالا عاما تتأكد الدولة بوجه عام من أنه غير قابل للتصرف أو التقادم. وحسب فريق خبراء عقدته اليونسكو في اذار/مارس ١٩٧٦ ،

" تعد المحفوظات جزءا جوهريا من تراث أى مجتمع قومي . وهي لا تقتصر على توفير بيّنة على التطور التاريخي والثقافي والاقتصادى لبلد ما ، وتوفير أساس الهوية القومية ، بل تشكل أيضا سندات ملكية جوهرية تدعم مطالبة المواطن بحقوقه " (٢٢٠) .

(٥) وقد الحقت الآثار المدمرة للحروب أضرارا خطيرة بسلامة مجموعات المحفوظات . وفي بعض الحالات تكون الوثائق على درجة من الأهمية يسارع معها المنتصر الى نقل هذه المصادر القيّمة للمعلومات الى اقليمه . كما أن النزاع المسلح قد لا يسفر فقط عن احتلال اقليم ما ، وانما عن نهب واتلاف سجلاته أيضا . وقد قضت جميع معاهدات الضم في اوروبا ،أو تقريبا جميعها ،منذ العصور الوسطى بأن تعيد الدول المنهزمة المحفوظات التي تخص الاقليم المتنازل عنه أو تتعلق به . ودون الوقوع تحت أى وهم حول الممارسة البالغة القسوة من جانب المنتصرين الذين كانوا ينقلون المحفوظات عنوة ،ويتلفون المجموعات المستقرة في تهور ، يمكن القول أن النظرية القانونية كانت تعتبر أن المعاهدات القليلة التي خلت من أحكام صريحة تدعو الى تسليم المحفوظات الى الدولة التي قامت بالضم انما تنطوى على هذه الأحكام ضمنا (٢٢١) . وقد اتبعت هذه الممارسات في جميع الفترات وفي جميع البلدان . والحقيقة أن المحفوظات التي تسلم للدولة الخلف ، عنوة اذا لزم الأمر ،كانت في المقام الأول بمثابة بيّنة و " سندات ملكية " للاقليم الذى تم ضمه ؛ وكانت تستخدم أدوات لادارة الاقليم ، وهي تستخدم حتى في الوقت الحاضر لهذه الغاية أكثر من ذى قبل .

(٦) ومما يعكس أهمية المحفوظات في الشؤون المحلية ،وكذلك في العلاقات الدولية ، أن المنازعات لم تتوقف قط عن الحدوث فيما يتعلق بمحفوظات الدولة وقد عقدت اتفاقات عديدة لتسويتها (٢٢٢) .

---

(٢٢٠) اليونسكو ، " التقرير النهائي لفريق المشاورات لاعداد تقرير عن امكانية نقل الوثائق من المحفوظات المنشأة داخل أراضي البلدان الأخرى " (CC-76/WS/9) ، الصفحة ٢ . عقد الاجتماع بالتعاون مع المجلس الدولي للمحفوظات .

(٢٢١) L. Jacob, La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion (Paris, Girard et Brière, 1915) [أطروحة] ، مواضع متفرقة ، وبخاصة الصفحتان ٤٠ و ٤٩ .

(٢٢٢) للاطلاع على جدول غير شامل لجميع المعاهدات والاتفاقيات التي تتضمن أحكاما تتعلق بانتقال المحفوظات في حالات خلافة الدول منذ عام ١٦٠٠ ، انظر A/CN.4/322 و Corr.1 و Add.1 و 2 ، الفرع دال (ستنشر في الحولية ... لعام ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الباب الأول)) .

(٧) ويمكن للمرء ، من تحليل ممارسة الدولة ، كما تنعكس في تلك الاتفاقات ، أن يستخلص عددا من الاستنتاجات ، كما فعل أحد المؤلفين (٢٢٣) ، التي يمكن ايجازها على النحو التالي :

(أ) الأحكام المتعلقة بالمحفوظات شائعة جدا في معاهدات التنازل عن الأقاليم المبرمة بين الدول الاوروبية ، وتكاد دائما أن تكون غير موجودة في حالات انهاء الاستعمار .

(ب) يعد نقل المحفوظات ظاهرة عامة ودائمة . وهي في جميع الحالات تقريبا تعاد ان عاجلا أو آجلا الى أصحابها الشرعيين إلا ، فيما يبدو ، في حالات انهاء الاستعمار . ولكن الزمن ، حتى الآن ، لم يدر دورته الكاملة ، أو لم يحدث آثاره في هذا الميدان .

(ج) تنتقل المحفوظات ذات الطبيعة الادارية أو التقنية ، والمتعلقة بالاقليم المتأثر بخلافة الدولة ، الى الدولة الخلف في جميع أنواع خلافة الدول ، وبوجه عام دون صعوبة كبيرة .

(د) تنتقل المحفوظات ذات الطبيعة التاريخية الى الدولة الخلف ، وذلك يتوقف الى حد ما على الظروف ؛ ولا يستطيع القيّمون على هذه المحفوظات في جميع الأحوال تعليل نقلها الى الدولة الخلف ، كما لا يستطيع الفقهاء ، في الحالة العكسية ، تفسير سبب احتفاظ الدولة السلف بها .

(٨) وفيما يتعلق بالاستنتاج الأول ، نجد من الناحية العملية أن جميع المعاهدات الخاصة بنقل الأقاليم والمعقودة في اوروبا منذ العصور الوسطى تحتوى على أحكام خاصة ، ودقيقة للغاية في أغلب الأحيان ، فيما يتعلق بمعاملة محفوظات الأقاليم المرتبطة بخلافة الدول (٢٢٤) . ووفقا لتصنيف فئات الخلافة الذى أقرته اللجنة ، أى فئتا خلافة الدول اللتان تناولتهما تلك المعاهدات هي ، بوجه عام ، نقل جزء من اقليم دولة الى دولة اخرى ، وانفصال جزء أو أجزاء من اقليم دولة .

---

(٢٢٣) انظر C. Kecskeméti, "Les contentieux archivistiques. Etude préliminaire sur les principes et les critères à retenir lors des négociations " وثيقة اليونسكو PGI-77/WS/1 وردت في Dix-septième Conférence international de la Table ronde des archives, "Constilution et seconstitution des patrimoines archivistiques", 1977 ، الوثيقة ٢ nationaux" . شكلت هذه الدراسة في النهاية جوهر وثيقة اليونسكو المعنونة " تقرير المدير العام عن دراسة المشاكل التي ينطوى عليها نقل الوثائق من المحفوظات الموجودة في أقاليم بلدان معينة الى اقليم بلدها الأصلي " . (الوثيقة 20C/102 ، المؤرخة في ٢٤ آب/اغسطس ١٩٧٨) .

(٢٢٤) L.Jacob ، مرجع سبق ذكره .

(٩) وفي حالات انهاء الاستعمار الحديثة من الناحية الأخرى توجد أحكام تعاهدية قليلة جدا فيما يتعلق بمعاملة المحفوظات ، على الرغم من كثرة عدد الدول المستقلة حديثا . بل ويبدو عدم وجود أحكام تتعلق بالمحفوظات في الاتفاقات المتعلقة باستقلال الأقاليم المستعمرة أشد غرابة لأن هذه الاتفاقات ، التي يوجد منها الكثير ، لا تنظم الخلافة في المال الثابت فقط ، بل في المنقول أيضا ، أى المال الذى هو من نوع المحفوظات نفسها (٢٢٥) .

---

(٢٢٥) توجد معاهدات كثيرة جدا متعلقة بنقل المحفوظات القضائية في حالات انهاء الاستعمار ؛ غير أن مثل تلك الحالات تنطوى على نقل سجلات قضائية لمنازعات مازالت معروضة على محاكم استئناف أو تمييز موجودة في اقليم الدولة التي كانت قائمة بالادارة ، وتتعلق بمواطني الدولة المستقلة حديثا . ولا يمكن للدولة السلف أن تواصل الفصل في قضايا تدخل منذ الآن في نطاق الولاية القضائية للدولة الخلف . ويمكن الاستشهاد باتفاقات كثيرة حول هذا الموضوع. انظر ، على سبيل المثال ، فيما يتعلق بفرنسا والدول المستقلة حديثا : "اتفاق ١٢ تموز/يوليه ١٩٦٠ ، بشأن الأحكام الانتقالية فيما يتعلق بالقضاء بين فرنسا وجمهورية افريقيا الوسطى " (Journal officiel de la République Française, Lois et décrets (Paris) ، ٣٠ تموز/يوليه ١٩٦٠ السنة ٩٢ ، رقم ١٧٦ ، ص ٧٠٤٣ ، وثائق متعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E/F.77.V.9) ، (المرجع نفسه) ، ص ١٠٥ ؛ اتفاق بين فرنسا وتشاد في التاريخ نفسه Journal officiel de la République Française (المرجع نفسه) ، ص ٧٠٤٤ ، و "وثائق ... (المرجع نفسه) ، ص١٥٧ ؛ اتفاق بين فرنسا والكونغو في التاريخ نفسه (...Journal officiel (المرجع نفسه) ، الصفحة ٧٠٤٣ ، ووثائق ... (المرجع نفسه) ، الصفحة ١٦٣) ؛ اتفاق بين فرنسا وغابون مؤرخ في ١٥ تموز/يوليه ١٩٦٠ (... Journal officiel) (المرجع نفسه) ، ص ٧٠٤٨ ، ووثائق ... (المرجع نفسه) ، الصفحة ١٨٢) ؛ اتفاق بين فرنسا ومدغشقر مؤرخ في ٢ نيسان/ابريل ١٩٦٠ (... Journal officiel (المرجع نفسه) ، ٢ تموز/يوليه ١٩٦٠ ، السنة ٩٢ ، رقم ١٥٣ ، الصفحة ٥٩٦٨ ، ووثائق ... (المرجع نفسه) ، الصفحة ٢٩٠)؛اتفاق بين فرنسا واتحاد مالي مؤرخ في ٤ نيسان/ابريل ١٩٦٠ (... Journal officiel) (المرجع نفسه) ،الصفحة ٥٩٦٩ ، ووثائق ... (المرجع نفسه) ، الصفحة ٣١٥) ؛ رسائل متبادلة بين فرنسا وفولتا العليا بشأن نقل السجلات المتعلقة بقضايا مازالت معلقة أمام مجلس الدولة ومحكمة التمييز ، ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٦١ (... Journal officiel) (المرجع نفسه) ، ٥ - ٦ شباط/فبراير ١٩٦٢ ، السنة ٥٤ ،رقم ٣٠ ، الصفحة ١٣١٥ ، ووثائق ... (المرجع نفسه) ص ٤٣٩) ؛ رسائل متبادلة بين فرنسا وداهومي في ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٦١ (... Journal officiel (المرجع نفسه) ،الصفحة ١٢٨٥ ، ووثائق ... (المرجع نفسه ، ص ١٢٨) ؛ رسائل متبادلة بين فرنسا وموريتانيا في ١٩ حزيران/يونيه ١٩٦١ (... Journal officiel (المرجع نفسه) الصفحة ١٣٣٥ ووثائق ... (المرجع نفسه) ص ٣٤٣) ؛ رسائل متبادلة بين فرنسا والنيجر في ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٦١ (Journal officiel...) (المرجع نفسه) ،الصفحة ١٣٠٦ ،ووثائق ... (المرجع نفسه) ،الصفحة ٣٧٢) ؛ رسائل متبادلة بين فرنسا وساحل العاج مؤرخة في ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٦١ (... Journal officiel (المرجع نفسه) ،الصفحة١٢٦٩) ومواد ... (المرجع نفسه) ، ص ٢٣١) ؛ وغيرها .

(١٠) وقد يكون لذلك أسباب كثيرة . مثال ذلك ان انهاء الاستعمار لا يمكن أن يكون منذ البداية كاملا وفوريا ، ولكنه في البداية على الأقل يكون اسميا تماما ولا يكتسب قدرا اكبر من التجسيد والواقعية الا بصورة تدرجية ، ومن ثم فان مسألة المحفوظات نادرا ما تحظى بأولوية في المعاملة خلال المرحلة الأولى من انهاء الاستعمار التي لا بد أن تكون سطحية كلها تقريبا . اذ تنغمس الدول المستقلة حديثا في المشاكل اليومية ، ويكون عليها أن تواجه أولويات اقتصادية ،أو أولويات أخرى ، تستأثر بكل اهتمامها وتمنعها من أن تدرك على الفور أهمية المحفوظات لتنميتها هي . وفضلا عن ذلك فان التخلف الذى ترثه الدول المستقلة حديثا في جميع الميادين ينعكس أيضا بدقة في عدم اهتمامها الظاهر بممارسة أى حق في استعادة المحفوظات . وأخيرا فان علاقة القوة القائمة بين الدولة التي كانت قائمة بالادارة والدولة المستقلة حديثا غالبا ما تمكّن الدولة الأولى من التهرب من مسألة نقل المحفوظات ومن فرض حلول من جانب واحد في هذا الشأن .

(١١) وفي ضوء الخلفية التاريخية السالفة الذكر تود اللجنة ابراز أهمية التعاون الوثيق بين الدول في تسوية المنازعات المتعلقة بالمحفوظات ، آخذة في الاعتبار بوجه خاص ما يتصل بالموضوع من توصيات المنظمات الدولية ، مثل اليونسكو ، وهي التوصيات التي تعكس المطالبات المعاصرة للدول فيما يتعلق بحقها في المحفوظات وفي تراثها الثقافي (٢٢٦) . وينبغي أن تكون الدول السلف والخلف ملتزمتين بالتفاوض باخلاص ، وبتصميم لا يتزعزع ، للوصول الى تسوية مرضية لمثل تلك المنازعات . وكما قال المدير العام لليونسكو :

"لما كان الطابع التراثي للمحفوظات ، بوصفها من مال الدولة ، مستمدا من السيادة الأساسية للدولة نفسها ، فان المشاكل التي تنطوى عليها ملكية ونقل محفوظات الدولة تعد أساسا قانونية الطابع . ولذلك فان مثل تلك المسائل يجب في المقام الأول أن تحل من خلال المفاوضات والاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف بين الدول المعنية" (٢٢٧) .

---

(٢٢٦) للاطلاع على المزيد بشأن هذه النقطة ، انظر الفقرات (٢٧) وما بعدها من التعليق على المادة ٢٦ أدناه .

(٢٢٧) اليونسكو ، الوثيقة 200/102 ، مرجع سبق ذكره ، الفقرة ١٩ .

الفرع ١ - مقدمة

المادة ١٨

نطاق مواد هذا الباب

تنطبق مواد هذا الباب على آثار خلافة الدول في محفوظات الدولة .

التعليق

تقابل هذه المادة المادة ٧ من الباب الثاني المتعلق بمال الدولة وتطابقها في الصياغة مع ما تقتضيه الضرورة من الاستعاضة عن كلمة " مال " بكلمة " محفوظات " . ومقصدها هو توضيح أن الباب الثالث من المشروع يتعلق ، على وجه التحديد ، بمحفوظات الدولة ، كما هي معرفة في المادة التالية . وكما سبقت الاشارة (٢٢٨) ، تمثل محفوظات الدولة ، رغم امكانية اعتبارها مالا للدولة ، حالة خاصة جدا في سياق خلافة الدول . فمحفوظات الدولة تتميز بخواص ذاتية تضفي بدورها طبيعة خاصة على المنازعات التي تتسبب في قيامها وتستدعي قواعد خاصة . ولتوفير مساعدة أفضل في حل مثل هذه المنازعات بين الدول ، صيغت في هذا الباب قواعد مناسبة تواءم الحالة الخاصة المعنية مواءمة أوثق .

المادة ١٩

محفوظات الدولة

في مصطلح هذه المواد ، يراد بعبارة " محفوظات الدولة " جميع الوثائق من أي نوع كان ، التي تكون في تاريخ خلافة الدول ملكا للدولة السلف وفقا لقانونها الداخلي ، وتحتفظ بها تلك الدولة باعتبارها محفوظات .

التعليق

(١) تعرف المادة ١٩ عبارة " محفوظات الدولة " كما هي مستخدمة في هذه المواد . فهي تعني " جميع الوثائق من أي نوع كان " التي تفي بشرطين . أولهما ان الوثائق لا بد أن تكون

---

(٢٢٨) انظر الفقرة (١) من التعليق العام على هذا الباب ، أعلاه .

" ملكا للدولة السلف وفقا لقانونها الداخلي " وثانيهما أنه لابد أن تكون " [الدولة السلف] تحتفظ بها باعتبارها محفوظات " . وبهذا يحذو الشرط الأول حذو صيغة الاحالة الى القانون الداخلي التي اعتمدت للمادة ٨ التي تعرف مصطلح " مال الدولة " ، بيد أن الشرط الثاني غير مرهون بعبارة " وفقا لقانونها الداخلي " . وقد حاولت اللجنة ، بفصل هذا العنصر عن قانون الدولة الداخلي ، أن تتحاشى وضعا غير مستصوب يمكن فيه لبعض الدول السلف أن تستثني السواد الأعظم من الوثائق العامة الحديثة المنشأ - وهي " المحفوظات الحية " - من تطبيق هذه المواد لمجرد أن القوانين الداخلية لهذه الدول لا تشير الى هذه الوثائق باعتبارها " محفوظات " ويجدر بالاشارة أن هذه " المحفوظات الحية " لا تصنف ، في عدد من البلدان ، باعتبارها " محفوظات " الا بعد انقضاء فترة زمنية معينة ، مثل ٢٠ أو ٣٠ سنة .

(٢) ورغم أن " المحفوظات " تؤخذ بصفة عامة في علم المحفوظات على أنها تعني " (أ) المادة الوثائقية التي تجمعها المؤسسات أو الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون في مجرى أنشطتهم ويتعهدون حفظها ؛ (ب) المؤسسة التي تعنى بهذه المادة الوثائقية ؛ (ج) المباني التي تضمها " (٢٢٩) ، فان هذه المواد تتناول " جميع الوثائق من أى نوع كان ، وهي تتوافق مع الفئة (أ) فحسب من بين تلك الفئات الثلاث . اما الفئتان الأخريان ، أى المؤسسات القيمة والمباني ، فهي تعتبر مالا ثابتا وتندرج بذلك تحت الباب الثاني من هذا المشروع .

(٣) ينبغي فهم كلمة " الوثائق "(من أى نوع كان)بأوسع معانيها . فوثيقة المحفوظات هي أى شيء يحتوى على " بيانات يمكن أن تخدم أغراضا علمية ورسمية وعملية " ، وفقا للرد اليوغوسلافي على الاستبيان الذى وضعه مؤتمر المائدة المستديرة الدولي للمحفوظات (٢٣٠) . وقد تكون هذه الوثائق في شكل مكتوب أو غير مكتوب ، وقد تكون من مواد متنوعة ، مثل الورق أو الرقاع أو القماش أو الحجر أو الخشب أو الزجاج أو الفيلم ، الخ .

(٤) وبطبيعة الحال ، يظل حفظ المصادر الخطية العماد الأساسي لتشكيل محفوظات للدولة غير أن معيار المظهر المادى للشيء ، بل ومعيار مصدره الأصلي ، يؤديان دورا في تحديد وثائق المحفوظات . فالنقوش ، والرسوم ، والمخططات ،التي لا تحتوى على " كتابة " ، قد تكون

---

(٢٢٩) France, Direction des archives do France, Actes de la Soptiéme Conféronce internationale de Table ronde des archives, Le concept d'archives et les frontiéres de l'arclivistique (Paris, Imprimeric nationale, 1963), p. 9.

(٢٣٠) المرجع نفسه ، صفحة ١٠ .

محفوظات . وفي بعض الأحيان تكون القطع النقدية جزءا لا يتجزأ من المحفوظات . فبصرف النظر تماما عن مجموعات الأوراق النقدية التاريخية ، أو عينات أو قوالب سك العملة أو نماذج أوراق النقد أو طوابع البريد ، توجد ضمن مجموعات المحفوظات الوطنية أو في المكتبات الوطنية مجموعات حتى قطع النقود المعدنية . ويصدق ذلك فيما يتعلق برومانيا ، وايطاليا ، والبرتغال ، وانكلترا ، (حيث يقتني مكتب السجلات العامة مجموعة من الطوابع البريدية والنقود المعدنية المزيفة) وفرنسا (حيث تضم المكتبة الوطنية في باريس مجموعة كبيرة من المسكوكات من خزانة المداليات) أما الوثائق الايقونغرافية ، التي يحتفظ بها عادة في المتاحف ، فهي تحفظ أحيانا في مؤسسات المحفوظات الوطنية ، لانها تتبع المحفوظات في أغلب الحالات . وتحفظ الوثائق الايقونغرافية المتصلة بالشخصيات أو الأحداث السياسية الهامة في ملفات ويعنى بها باعتبارها جزءا من المحفوظات الوطنية . وهذا ما يحدث في انكلترا ، حيث لدى مكتب السجلات العامة مجموعة كبيرة من الوثائق الايقونغرافية وكذلك مجموعات كبيرة من الرسوم التقنية من مكتب براءات الاختراع ؛ وفي ايطاليا ، حيث تحتفظ دار محفوظات الدولة المركزية بصور لجميع الشخصيات السياسية والعلمية والكنسية البارزة ؛ وفي الأرجنتين ، حيث تؤدي دار المحفوظات المصورة نفس الوظيفة . وتشكل الصور الفوتوغرافية جزءا من المحفوظات ذاتها في بعض البلدان . وهكذا تتلقى المحفوظات الوطنية في بولندا صورا من مؤسسات التصوير الفوتوغرافي الحكومية . وكذلك تعتبر بعض الوثائق الصوتية والأشرطة السينمائية " محفوظات " بموجب قانون بلدان كثيرة (مثل فرنسا والسويد وتشيكوسلوفاكيا) ولذلك فهي تحال بموجب شروط معينة اما الى ادارة محفوظات الحكومة أو الى المكتبات والمتاحف أو الى مؤسسات أخرى . وفي الحالات التي تحال فيها الوثائق الصوتية الى ادارة المحفوظات الحكومية ، لا بد من اعتبارها جزءا لا يتجزأ من المحفوظات ولا بد من معاملتها نفس معاملة المحفوظات في حالة خلافة الدول . وفي الولايات المتحدة ، تخضع الأفلام السينمائية التجارية لحقوق الطبع وتسجل في مكتبة الكونغرس ، في حين تحفظ الأشرطة السينمائية التي ينتجها الجيش وبعض المؤسسات العامة الأمريكية في محفوظات الدولة . وفي فنلندا ، تضطلع لجنة يرأسها مدير المحفوظات الوطنية بمسؤولية انشاء محفوظات الأشرطة السينمائية والحفاظ عليها (٢٣١) .

(٥) ويقصد بعبارة " الوثائق من أي نوع كان " أن تشمل الوثائق في أي موضوع ، سواء كان دبلوماسيا أو سياسيا أو اداريا أو عسكريا أو مدنيا أو كنسيا أو تاريخيا أو جغرافيا أو تشريعيا أو قضائيا أو ماليا أو ضريبيا أو مسحيا ، الخ ؛ ومهما كانت طبيعتها سواء كانت وثائق خطية أو مطبوعة أو رسوما ، أو صورا فوتوغرافية : أصولها أو صورا منها ، الخ ؛ ومن أي مادة - ورق ، رق حجر ، خشب ، عاج ، فيلم ، شمع ، الخ ؛ وكائنا من كان مالكها ، وسواء أكانت جزءا من مجموعة ام لم تكن .

(٦) بيد أن مصطلح " الوثائق من أي نوع كان " يستثني التحف الفنية بوصفها هذا وليس بوصفها قطع محفوظات ، التي قد يكون لها أيضا قيمة ثقافية وتاريخية . أما انتقال هذه التحف

---

(٢٣١) للاطلاع على أمثلة أخرى ، انظر المرجع نفسه ، الصفحتان ٣٠ و ٣١ .

فاما أن تشمله الأحكام المتعلقة بمال الدولة أو يتم تناوله بوصفه مسألة تتعلق باعادة هذه التحف أو ردها ، لا بوصفه مشكلة من مشاكل خلافة دول .

(٧) وقد استخدمت صيغ متعددة في الصكوك الدبلوماسية للاشارة الى المحفوظات التي تندرج تحت هذه المادة . ومن أمثلة هذه الصيغ ما يلي " المحفوظات ، والسجلات ، والمخططات ، وسندات الملكية والوثائق من كل نوع " (٢٣٢) و " المحفوظات ، والوثائق ، والسجلات المتعلقة بالادارة المدنية والعسكرية والقضائية للاقاليم المتنازل عنها " (٢٣٣) ، و " جميع سندات الملكية والمخططات ، والسجلات المسحية وغيرها من السجلات والأوراق " (٢٣٤) و " أية محفوظات أو سجلات أو أوراق أو وثائق حكومية ، تتصل بالتنازل أو بحقوق وممتلكات سكان الجزر المتنازل عنها (٢٣٥) و " جميع الوثائق التي تقتصر على الاشارة الى السيادة المتخلى عنها أو المتنازل عنها . . . ، والمحفوظات والسجلات الرسمية ، سواء كانت تنفيذية أم قضائية" (٢٣٦) و " الوثائق

---

(٢٣٢) يظهر هذا التعبير في عدة أحكام من معاهدة فرساى المؤرخة في ٢٨ حزيران / يونيه ١٩١٩ ، الباب الثالث ، الفرع الأول ، المادة ٣٨ ، فيما يتعلق بألمانيا وبلجيكا ؛ والفرع الخامس ، المادة ٥٢ ، فيما يتعلق بألمانيا وفرنسا بالنسبة الى الألزاس واللورين ؛ والفرع الثامن ، المادة ١٥٨ ، فيما يتعلق بألمانيا واليابان بالنسبة الى شانتونغ (British and foreign state Papers(Papers(London,H.M Stationary offic, 1922,Vol.112,PP 29-30,42 and 81) وكذلك في معاهدة " سان جرمان آن لي " المؤرخة في ١٠ أيلول / سبتمبر ١٩١٩ : المادة ٩٣ ، فيما يتعلق بالنمسا (المرجع نفسه ، صفحة ٣٦١) ، وفي معاهدة تريانون المؤرخة في ٤ حزيران / يونيه ١٩٢٠ ، المادة ٧٧ ، فيما يتعلق بهنغاريا (المرجع نفسه ، المجلد ١١٣ ، صفحة ٥١٨) .

(٢٣٣) المادة ٣ من معاهدة السلم بين الامبراطورية الالمانية وفرنسا ، الموقعة في فرانكفورت في ١٠ أيار / مايو ١٨٧١ de Martens, ed., Nouveau Recueil general de traites (Gottingen, Dietrich, 1874), vol XIX, P.699

(٢٣٤) المادة ٨ من الاتفاق الاضافي لمعاهدة السلم ، الموقع في فرانكفورت في ١١ كانون الأول / ديسمبر ١٨٧١ (ibid.(1875), vol. IX p.954) .

(٢٣٥) الفقرة ٣ من المادة الأولى من الاتفاقية المعقودة بين الولايات المتحدة الأمريكية والدانمرك التي تنص على التنازل عن جزر الهند الغربية الدانمركية ، الموقعة في نيويورك في ٤ أب / أغسطس ١٩١٦ Supplement to the American Journal of International Law (New York, Oxford University Press , 1917) vol.11, 1917, P.55-

(٢٣٦) المادة الثامنة من معاهدة السلم بين اسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية الموقعة في باريس في ١٠ كانون الأول / ديسمبر ١٨٩٨ (نصها في Malloy, Op.cit., P.1693) .

وسندات الملكية والمحفوظات . . وسجلات المواليد والزواج والوفيات ، وسجلات الأراضي والسجلات المسحية " (٢٣٧) وهكذا دواليك .

(٨) ويرد تعريف مفصل للغاية " للمحفوظات " في المادة ٢ من الاتفاق المؤرخ في ٢٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٥٠ بين ايطاليا ويوغوسلافيا (٢٣٨) المبرم بمعاهدة السلم المؤرخة في ١٠ شباط فبراير ١٩٤٧ . فهي تضم وثائق تتصل بجميع الخدمات العامة ، وبمختلف أقسام السكان ، وبفئات من حالات الممتلكات أو العلاقات القضائية الخاصة ، وتنص في المادة ٢ على ما يلي :

" يؤول تعبير " المحفوظات والوثائق ذات الطابع الاداري " بوصفه يشمل وثائق الادارة المركزية ووثائق السلطات الادارية العامة المحلية .

" وفيما يلي [مايشمله التعبير بصفة خاصة] . . .

" الوثائق . . مثل السجلات والخرائط والخطط المسحية ، والمخططات والرسوم والمسودات والوثائق الاحصائية وما يماثلها من وثائق الادارة التقنية ، التي تتناول في جملة ما تتناوله ، الأشغال العامة ، والسكك الحديدية ، والمناجم ، والطرق المائية العامة ، والموانئ البحرية وأحواض السفن ؛

" الوثائق ذات الأهمية اما للسكان برمتهم أو لقسم من السكان ، مثل الوثائق التي تتصل بالمواليد والزواج والوفيات ، والاحصاءات ، وسجلات الدبلومات أو الشهادات أو أي بينة وثائقية أخرى يشهد بالقدرة على ممارسة مهن معينة ؛

" الوثائق المتعلقة بفئات معينة من الممتلكات ، أو الأوضاع أو العلاقات القضائية الخاصة ، مثل سندات التملك المصدق على صحتها ، والملفات القضائية ، بما فيها الودائع النقدية أو غيرها من الضمانات المودعة في المحاكم . . . ؛

" ويؤول تعبير " المحفوظات والوثائق التاريخية " بأنه يشمل ليس المواد الداخلة في المحفوظات ذات الأهمية التاريخية بالمعنى الدقيق فحسب ، بل وكذلك الوثائق والصكوك والمخططات والمسودات المتعلقة بالاثار ذات الأهمية التاريخية والثقافية " .

---

(٢٣٧) المادة ٨ من معاهدة الحدود بين هولندا وجمهورية المانيا الاتحادية الموقعة في ٨ نيسان / ابريل ١٩٦٠ (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٠٨ ، صفحة ١٥٤) .

(٢٣٨) اتفاق ، موقع في روما في ٢٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٥٠ بين الجمهورية الايطالية وجمهورية يوغوسلافيا الشعبية الاتحادية فيما يتصل بتوزيع المحفوظات والوثائق ذات الطابع الاداري أو ذات الأهمية التاريخية التي تتناول الاقاليم المتنازل عنها بموجب أحكام معاهدة السلم (المرجع نفسه ، المجلد ١٧١ ، صفحة ٢٩١) .

(٩) ويجدر بالملاحظة أنه لا يوجد تمييز مطلق بين " المحفوظات " و " المكتبات " . ففي حين ينظر الى المحفوظات بصفة عامة بوصفها وثائق تشكل جزءا من كل عضوى ، والى المكتبات بوصفها تتكون من أعمال تعتبر وحدات منفصلة أو فردية ، فمن الصحيح رغم ذلك أن المكتبات كثيرا ما تتلقى وثائق المحفوظات وان العكس يحدث أحيانا فتضم مواد المكتبات الى المحفوظات . ولا يقتصر ادراج وثائق المكتبات ضمن المحفوظات على الكتب النادرة أو النافدة التي يمكن القول عنها بأنها " وحدات معزولة " ، أو على المخطوطات التي هي بطبيعتها " وحدات معزولة " . وعلى العكس من ذلك ، تقتني المكتبات محفوظات أشخاص أو رجال دولة هامين أو تتلقاها كهبة أو ميراث . وعلى ذلك فهناك مجالات معينة تتداخل فيها المحفوظات والمكتبات ، ويوسع من هذه المجالات نظام الايداع القانوني لنسخ المطبوعات (بما فيها الصحافة) في بعض البلدان ، وقيام ادارة المحفوظات أحيانا بالعمل كمؤلف أو ناشر للمطبوعات الرسمية .

(١٠) وبالمثل ،لا يمكن تصنيف " المحفوظات " و " المتاحف " في فئتين منفصلتين تماما : فبعض مجموعات المحفوظات مودعة في المتاحف كما توجد في المحفوظات العديد من قطع المتاحف . ويرى ى . بيرتان ما يلي :

" . . . في انكلترا ، يعتبرون من الطبيعي أن تضم وثائق المحفوظات المتصلة بالمجموعات المتحفية المصورة الى تلك المجموعات ، وبالعكس ، أن تعامل بعض الأشياء (مثل الصناديق) بنفس الطريقة التي تعامل بها الوثائق ؛ . . . وتملك المتاحف المحلية وثائق محفوظات تم شراؤها أو تلقيها كهدايا ، أو وردت من جمعيات علمية . . وفي هولندا تذكر الأطالس التاريخية كمثل على الوثائق المودعة في المتاحف بصورة مشروعة بينما تودع قوالب الأختام في المحفوظات . وفي مقاطعة وستفاليا ، ترد اشارة الى الصناديق وغيرها من الأشياء التي تتبع المحفوظات بطبيعتها . . وفي الاتحاد السوفياتي تشرف ادارة المحفوظات على مجموعات وثائق المخططات المحفوظة بصفة مؤقتة في المتاحف الوطنية ، ولا تستثنى من ذلك " متاحف المحفوظات " المستقلة الكبرى ، المنشأة بقرار خاص ، مثل متحفي غوركي ،ومندليف وغيرهما .

" . . . وفي البرتغال ، يحتفظ متحف فيسيو الاقليمي ببعض صحائف الرق من ملحق الكتدرائية التابعة للابرشية ، بينما توجد بقيتها في محفوظات المقاطعة أو في تورى دوتومبو بلشبونة . . . وفي تركيا تودع محفوظات قصر السلاطين السابقين ، في متحف توبكابي ساراى مع جزء من سجلات المحاكم الدينية ، بينما يودع المقابل الاقليمي لتلك السجلات ، في ١٩ حالة بالضبط في المتاحف " (٢٣٩) .

---

(٢٣٩) France, Le concept d'archives (المرجع نفسه) ، الصفحتان ٤٥ ، ٤٦ .

المادة ٢٠

آثار انتقال محفوظات الدولة

تستتبع خلافة الدول انقضاء حقوق الدولة السلف ونشوء حقوق الدولة الخلف على ماينتقل من محفوظات الدولة الى الدولة الخلف وفقا لأحكام المواد الواردة في هذا الباب.

المادة ٢١

تاريخ انتقال محفوظات الدولة

يكون تاريخ انتقال محفوظات الدولة هو تاريخ خلافة الدول ، مالم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك .

المادة ٢٢

انتقال محفوظات الدولة دون تعويض

رهنا بمراعاة أحكام المواد الواردة في هذا الباب ، ومالم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك ، يكون انتقال محفوظات الدولة من الدولة السلف الى الدولة الخلف ، دون تعويض .

المادة ٢٣

عدم تأثير خلافة الدول على محفوظات الدول الثالثة

لا تؤثر خلافة الدول ، في حد ذاتها ، على المحفوظات التي تكون ، في تاريخ خلافة الدول ، واقعة في اقليم الدولة السلف والتي تكون ، في هذا التاريخ ، ملكا لدولة ثالثة وفقا للقانون الداخلي للدولة السلف .

التعليق على المواد ٢٠ و ٢١ و ٢٢ و ٢٣

(١) بعد أن قررت اللجنة تخصيص جزء مستقل لمحفوظات الدولة ، رأت أنه من المناسب ادراج بضع مواد استهلالية في الفرع ١ بوصفها أحكاما عامة ، احتذاء بالمثال المتبع في البابين المتعلقين بمال الدولة وديون الدولة ، بغية التأكيد على تميز موضوع محفوظات الدولة بالنسبة لموضوع مال الدولة . ومن أجل تفادي ايجاد اختلاف كبير جدا بين مجموعتي القواعد العامة ، صيغت الأحكام

المتعلقة بالمحفوظات في الفرع ١ من الباب الثالث في تعابير مماثلة للتعابير المستخدمة في المواد المقابلة في الفرع ١ من الباب الثاني المتعلق بمال الدولة ، باستثناء الاستعاضة عن كلمة " مال " بكلمة " محفوظات " . وعلى هذا النحو تحققت المقابلة التامة بين مجموعتي المواد كما يلي : المادتان ١٨ و٧ (كما تقدم ايضاح ذلك في التعليق على المادة ١٨) ؛ والمادتان ٢٠ و٩ ؛ والمادتان ٢١ و١٠ ؛ والمادتان ٢٢و ١١ ؛ والمادتان ٢٣ و١٢ .

(٢) ولا تستدعي المادة ٢٠ تعليقات خاصة . وفيما يتعلق بالمادة ٢١ فقد يبدو لأول وهلة أن من غير المستصوب النص على ان محفوظات الدولة تنتقل في تاريخ خلافة الدول . بل وقد يرى أن ذلك أمر غير معقول وغير واقعي ووهمي ، من حيث أن المحفوظات تحتاج بصفة عامة الى فرز بغية تحديد ما ينتقل الى الدولة الخلف ، وأن هذا يحتاج أحيانا الى وقت طويل . بيد أن المحفوظات ، في الواقع ، تكون عادة محددة تماما بصفتها تلك ، ومصنفة ومفهرسة بدقة تامة ، ويمكن انتقالها فورا . وقد أوضحت ممارسات الدول ، فعلا ، أن ذلك ممكن . وتضمنت معاهدات عديدة النص على أن يتم " فورا " انتقال محفوظات الدولة المستحقة للدولة الخلف . فالمادة ٩٣ (المتعلقة بالنمسا) من معاهدة سان جيرمان ــ أن ــ لاى ، المؤرخة في ١٠ ايلول / سبتمبر ١٩١٩ (٢٤٠) ، والمادة ٧٧ (المتعلقة بهنغاريا) من معاهدة تريانون المؤرخة في ٤ حزيران / يونيه ١٩٢٠ (٢٤١) والمادتان ٣٨ و ٥٢ (المتعلقتان ببلجيكا وفرنسا) من معاهدة فرساى المؤرخة في ٢٨ حزيران / يونيه ١٩١٩ (٢٤٢) تنص على أن تنتقل المحفوظات المعنية " دون تأخير " . وورد النص أيضا على أن يتم انتقال المحفوظات " فورا " في الفقرة (٢) (أ) من المادة ١ من قرار الجمعية العامة ٣٨٨ (د ــ ٥) المؤرخ في ١٥ كانون الأول / ديسمبر ١٩٥٠ بشأن وضع ليبيا بوصفها دولة خلفا .

(٣) وفضلا عن ذلك ، من الضرورى جعل تاريخ انتقال محفوظات الدولة هو تاريخ خلافة الدول ، حتى لو كان من المسلم به في الممارسة أن يحدث تأخير بسبب النسخ أو التصوير بالأفلام المجهرية أو الفرز أو الجرد . ومن الضرورى أن يعرف أن تاريخ الخلافة هو التاريخ الذى تصبح فيه الدولة الخلف مالكة للمحفوظات التي تنتقل اليها حتى لو أدت اعتبارات عملية الى تأخير الانتقال الفعلي لهذه المحفوظات . ويجب أن يوضح أنه اذا حدثت في هذه الاثناء خلافة أخرى للدول تمس الدولة السلف فان المحفوظات التي كان يتعين انتقالها الى الدولة الخلف فيما يتعلق بالحالة الأولى لخلافة الدول لا تتأثر بالخلافة الثانية حتى وان لم يتوفر وقت كاف لاتمام انتقال هذه المحفوظات ماديا .

(٤) وأخيرا ، فمن الجدير بالاشارة أن مما يخفف من أثر القاعدة المتعلقة بانتقال المحفوظات في تاريخ الخلافة ما ورد في المادة ٢١ من اتاحة الامكانية للدول في كل وقت أن تتفق على حل ما آخر ، ومن افساح المجال امام ما يمكن أن " يتقرر " بواسطة محكمة دولية ، مثلا ــ خلافا للقاعدة الأساسية . وفي واقع الأمر ، ثمة عدد كبير من المعاهدات ترك جانبا قاعدة انتقال محفوظات الدولة

---

(٢٤٠) G.F. de Martens; Nouveau recueil general de traites (Third series) Vol. XI, p. 715.

(٢٤١) British and Foreign State Papers, London, vol. 113 .

(٢٤٢) المرجع نفسه ، المجلد ١١٢ ، الصفحة ١ .

فورا الى الدولة الخلف ، واتفق في بعض الأحيان على مدة ثلاثة أشهر (كما في المادة ١٥٨ من معاهدة فرساى) (٢٤٣) ، وعلى مدة ١٨ شهرا في أحيان أخرى (كما في المادة ٣٧ من معاهدة السلم مع ايطاليا ، المؤرخة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ (٢٤٤) ، التي اقتضت من ايطاليا أن تعيد خلال هذه المدة كل " ما لاثيوبيا أو مواطنيها " من محفوظات ومواد ثقافية أو فنية) . ونص في بعض المعاهدات أيضا على أن تتم تسوية مسألة تسليم المحفوظات بالاتفاق " بقدر الامكان ، أثناء فترة ستة أشهر من بدء سريان المعاهدة " (المادة ٨ من المعاهدة المؤرخة في ٨ نيسان/ابريل ١٩٦٠ المعقودة بين هولندا وجمهورية المانيا الاتحادية بشأن مختلف مناطق الحدود) (٢٤٥) . ومن أدق الاحكام المتعلقة بالآجال الزمنية المادة ١١ من معاهدة السلم مع هنغاريا ، المؤرخة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ (٢٤٦) ، فهي تضع جدولا زمنيا فعليا للاجراءات خلال فترة ١٨ شهرا . وفي بعض الحالات ترك أمر تعيين حدّ زمني للجنة مشتركة عهد اليها بتحديد وتعيين أماكن المحفوظات التي ستنتقل الى الدولة الخلف وباتخاذ الترتيبات اللازمة لانتقالها .

(٥) والمادة ٢٢ لا تشير الا الى " التعويض " أو ما يدفع من تعويضات نقدية أو عينية (تقديم مال أو مجموعة من المحفوظات مقابل المال أو المحفوظات التي تنتقل الى الدولة الخلف) ، ولكن ينبغي أن تفهم هذه الفكرة بمعناها العريض ، أى أن المادة لا تمنع فقط كل تعويض بل تعفي أيضا الدولة الخلف من دفع أية ضرائب أو رسوم مهما كان نوعها . وفي هذه الحالة يعتبر انتقال مال أو محفوظات الدولة انتقالا يحدث " بحكم كونه حقا لها " ، بحرية تامة وبدون تعويض . وثمة مبرر للمادة ٢٢ وهو انها تعكس بوضوح ما استقرت عليه ممارسة الدول . وفضلا عن ذلك فان مبدأ عدم التعويض يتأكد ضمنيا في المواد الاخيرة من هذا الباب ، التي تنص على ان تتحمل تكلفة اعداد نسخ من المحفوظات الدولة التي تطلب هذه النسخ .

(٦) وقد رأت اللجنة ، بعد أن قررت الابقاء على المادة ١٢ من المشروع ، انه من المناسب أن تدرج المادة ٢٣ كمقابل لها ، في الباب الخاص بمحفوظات الدولة . وفيما يتعلق بالمادة ٢٣ ثمة احتمالان يمكن تصورهما . الأول ، احتمال ان تكون محفوظات تملكها دولة ثالثة واقعة لسبب ما في اقليم دولة سلف . وعلى سبيل المثال قد تكون الدولة الثالثة في حالة حرب مع دولة أخرى وقامت بايداع محفوظات قيّمة بقصد حمايتها في اقليم دولة تتناوله خلافة الدول . كذلك قد تكون الدولة الثالثة عهدت ، لبعض الوقت ، بجزء من محفوظاتها ، من أجل اصلاحها أو عرضها في معرض ثقافي مثلا ، الى دولة حدثت فيها خلافة الدول على نحو غير متوقع . اما الاحتمال الثاني فيتمثل في عدم تمكن دولة خلف ، يتعين انتقال بعض محفوظات الدولة اليها ، من تسلم هذه المحفوظات فورا ، أو خلال المدة المتفق عليها ، لأسباب عارضة . فاذا حدثت في هذه الاثناء خلافة أخرى للدول تمس

---

(٢٤٣) المرجع نفسه .

(٢٤٤) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، الصفحة ١٤٢ .

(٢٤٥) المرجع نفسه ، المجلد ٥٠٨ ، الصفحة ١٥٤ .

(٢٤٦) المرجع نفسه ، المجلد ٤١ ، الصفحة ١٧٨ .

الدولة السلف ذاتها ، تعتبر الدولة الخلف في حالة الخلافة الأولى دولة ثالثة بالنسبة لحالة الخلافة الثانية . ويجب ألا يتأثر بالخلافة الثانية ما للدولة الخلف من محفوظات واقعة في اقليم الدولة السلف لم تكن قد استردتها حتى ذلك الوقت .

المادة ٢٤

المحافظة على وحدة محفوظات الدولة

ليس من هذا الباب من شيء يعتبر انه يستبق الحكم ، على أى نحو كان ، في أية مسألة تنشأ بسبب المحافظة على وحدة محفوظات الدولة .

التعليق

قررت اللجنة ، في القراءة الثانية ، أن تدرج في مادة مستقلة الحكم الوارد أصلا في الفقرة ٦ من المادة ٢٩ ، بصيغتها التي اعتمدت في القراءة الأولى ، والمتعلقة بالمحافظة على وحدة محفوظات الدولة . وتعكس الاشارة الى المحافظة على وحدة محفوظات الدولة مبدأ عدم قابلية المحفوظات للتجزئة ، وهو المبدأ الذى تقوم عليه مسائل الخلافة في أى نوع من أنواع الوثائق التي تشكل محفوظات الدولة ، بصرف النظر عن نوع خلافة الدول المحدد المعني . ولذلك تكفل المادة ٢٤ ضمانا في تطبيق القواعد الموضوعية الواردة في المواد التي تشكل الفرع ٢ من هذا الباب .

الفرع ٢ — أحكام تتعلق بأنواع معينة من خلافة الدول

المادة ٢٥

نقل جزء من اقليم الدولة

١ — حين تنقل دولة ما جزءا من اقليمها الى دولة أخرى ، يسوّى أمر انتقال محفوظات الدولة لدى الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف .

٢ — فاذا لم يكن ثمة اتفاق :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف الذى تستوجب الادارة السوية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول أن يكون في متناول الدولة التي ينقل اليها الاقليم المعني ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، خلاف الجزء المشار اليه في الفقرة الفرعية (أ) ، الذى يتعلق بصورة حصرية أو رئيسية بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

٣ — تزوّد الدولة السلف الدولة الخلف بأفضل أدلة متاحة بين محفوظات الدولة المملوكة للدولة السلف ، تتعلق بملكية الاقليم المنقول أو حدوده ، أو تكون لازمة لتوضيح معنى وثائق في محفوظات الدولة التي تنتقل الى الدولة الخلف عملا بأحكام أخرى في هذه المادة .

٤ — تتيح الدولة السلف للدولة الخلف ، بناء على طلب الدولة الخلف وعلى نفقتها ، صورا مستنسخة مناسبة من وثائق في محفوظات الدولة لديها مرتبطة بمصالح الاقليم المنقول .

٥ — تتيح الدولة الخلف للدولة السلف ، بناء على طلب الدولة السلف وعلى نفقتها ، صورا مستنسخة مناسبة من وثائق في محفوظات الدولة التي انتقلت الى الدولة الخلف طبقا للفقرة ١ أو الفقرة ٢ .

التعليق

(١) تتناول هذه المادة انتقال محفوظات الدولة في حالة نقل جزء من اقليم الدولة الى دولة أخرى . وممارسة الدول في هذه الحالة من حالات الخلافة في محفوظات الدولة تشوبها بعض الشكوك من حيث أنها تعتمد على معاهدات صلح ، تهتم بصفة عامة بتوفير حلول سياسية تعكس علاقات القوة بين المنتصرين والمهزومين اكثر مما تعكس الحلول المنصفة . ولأمد طويل ، كان التقليد المتبع هو أن يأخذ المنتصرون محفوظات الأقاليم التي يغزونها بل وأن ينقلوا أحيانا محفوظات الدولة السلف الى مكان آخر .

(٢) ودون أن تغيب عن الأذهان الحقيقة السابق ذكرها ، يمكن مع ذلك استخدام ممارسة الدول في الوقت الحاضر لتأييد الاقتراحات الهادفة الى الحلول الأكثر انصافا والواردة في نص هذه المادة . ويشار الى تلك الممارسة في هذا التعليق ، تحت العناوين العامة الستة التالية : (أ) نقل جميع ما يتعلق بالاقليم المنقول من محفوظات الى الدولة الخلف ؛ (ب) المحفوظات المنقولة من الاقليم المنقول أو المكونة خارجه ؛ (ج) الصلة بين المحفوظات والاقليم ؛ (د) الالتزامات الخاصة الواقعة على الدولة الخلف ؛ (هـ) مواعيد تسليم المحفوظات ؛ (و) مكتبات الدولة .

نقل جميع ما يتعلق بالاقليم المنقول من محفوظات الى الدولة الخلف

(٣) يمكن تحت هذا العنوان بيان معاملة مصادر المحفوظات : المحفوظات كأدلة ، والمحفوظات كأدوات ادارية ، والمحفوظات كمصدر تاريخي أو كتراث ثقافي .

(٤) نشأت الممارسة الخاصة بمصادر المحفوظات ، وهي على ما يبدو ليست محلا للشك ، منذ زمن طويل في التغييرات الاقليمية التي حدثت في عهد بعيد يرجع الى العصور الوسطى ، وتوضحها أمثلة مأخوذة من تاريخ بولندا وفرنسا (٢٤٧) . ففي فرنسا أنشأ الملك فيليب أوغست في ١١٩٤ ما

---

(٢٤٧) انظر فرنسا : Direction des archives de France, Actes de la Sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives, Les archives dans la vie international (Paris, Imprimerie nationale, 1963), pp. 12 et seq.

سماه بخزينة المواثيق التي شكلت مجموعة من الوثائق المتصلة بمملكته . وعندما ورث الملك فيليب الثالث في ١٢٧١ أراضي عمه الفونس دى بواتييه (التي كانت تشمل كل جنوب فرنسا تقريبا) ، قام من فوره بنقل المحفوظات المتعلقة بهذه الأراضي الى الخزينة المذكورة مثل سندات تمليك الأراضي ، وسجلات الأديرة والكنائس ، وسجلات الرسائل ، والدراسات والحسابات الادارية . وقد استمرت هذه الممارسة عبر القرون مع اكتساب المملكة أراض جديدة . وقد حدث نفس الشيء في بولندا من القرن الرابع عشر فصاعدا خلال عملية توحيد المملكة تدريجيا بضم مقاطعات الدوقيات ، فانتقلت محفوظات الدوقيات الى الملك جنبا الى جنب مع الدوقيات . وهكذا طبق مبدأ النقل منذ وقت بعيد جدا وان تنوعت الأسباب التي اعتمد عليها ، كما سنرى فيما يلي .

(٥) وفقا للمعاهدات القديمة كانت المحفوظات تنقل الى الدولة الخلف أساسا باعتبارها أدلة وسندات تمليك . وفي ظل النظام الاقطاعي ، كانت المحفوظات تمثل سندا قانونيا للملكية . وهذا هو السبب الذى من أجله كان الجانب المنتصر في الحرب يحرص على نقل المحفوظات المتصلة بما اكتسبه ، ويأخذها من العدو المهزوم عنوة اذا اقتضى الأمر : فلم يكن يضمن حقه في الأراضي الا امتلاك " سجلات الأراضي " . ومن أمثلة ذلك ما قام به الاتحاد السويسرى في ١٤١٥ حين نقل محفوظات ممتلكات الهابسبورغ السابقة بالقوة العسكرية من قصر بادن (٢٤٨) .

(٦) وابتداء من القرن السادس عشر ، بدأ الادراك بأنه بينما تشكل المحفوظات سندا قانونيا فعّالا ، فهي تمثل أيضا وسيلة لادارة شؤون البلد . ثم أصبح بعد ذلك الرأى المقبول هو ذلك القائل بأنه من الضرورى ، في حالة نقل اقليم ما ، أن يترك للدولة الخلف اقليم تتوفر له مقومات البقاء بقدر الامكان وذلك تجنبا لأى انقطاع في الادارة وتيسيرا لادارة الاقليم على النحو السليم . ومن المحتمل هنا أن تنشأ حالتان : أولا حالة وجود دولة خلف واحدة . ففي هذه الحالة ، تنقل جميع الأدوات الادارية من الدولة السلف الى الدولة الخلف على أن تفهم هذه الأدوات بأوسع معانيها : أى الصكوك الضريبية بجميع أنواعها ، والسجلات المساحية وسجلات ملكية الأراضي ، والصكوك الادارية ، وسجلات المواليد والزيجات والوفيات ، والسجلات العقارية والمحفوظات القضائية وسجلات السجون ، وما شاكل ذلك . ومن هنا جرت العادة على أن يترك في الاقليم جميع المواد المكتوبة أو المرسومة أو الفوتوغرافية اللازمة لاستمرار حسن سير الادارة . وعلى سبيل المثال ، نجد في حالة التنازل عن مقاطعات جامتلند وهرجدالن وفوتلند اوزبل ، أن معاهدة بروميسبرو المؤرخة في ٣ (آب/أغسطس ١٦٤٥ والمبرمة بين السويد والدانمرك قد نصت على أنه يجب تسليم ملكة السويد جميع الصكوك والسجلات القضائية والمساحية (المادة ٢٩) وكذلك جميع المعلومات الخاصة بالوضع الضريبي للمقاطعات المتنازل عنها . وقبلت الدولتان فيما بعد أحكاما مماثلة في معاهدات الصلح المعقودة بينهما في روسكيلد (٢٦ شباط/فبراير ١٦٥٨ ، المادة ١٠) وكوبنهافن (٢٧ أيار/مايو ١٦٦٠ المادة ١٤) (٢٤٩) . كما أن المادة ٦٩ من معاهدة مونستر الموقعة في ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٦٤٨ بين هولندا واسبانيا تنص على أن "جميع السجلات والخرائط والرسائل والمحفوظات والأوراق

---

(٢٤٨) لما كانت هذه المحفوظات لا تخص أقاليم الاتحاد فحسب ، بل تخص أيضا جزءا كبيرا من المانيا الجنوبية الغربية ، كان في وسع الهابسبورغ النمساويين في ١٤٧٤ استرداد محفوظاتهم التي لا تخص اقليم الاتحاد السويسرى .

(٢٤٩) انظر: France, les archives dans la vie internationale (op.cit.), P.16 .

وكذلك السجلات القضائية ، الخاصة بجميع المقاطعات المتحدة أو المناطق والمدن المرتبطة ... الموجودة في المحاكم والسفارات والمجالس والغرف ... تسلم الى ..." (٢٥٠) . ووفقا لمعاهدة اوتريخت المؤرخة في ١١ نيسان/ابريل ١٧١٣ ، تنازل لويس الرابع عشر عن مقاطعات لكسمبرغ ونامور وشارلروا الى جنرال الدول (الهولندية) " مع جميع الأوراق والرسائل والوثائق والمحفوظات المتصلة بالبلدان الواطئة المذكورة " (٢٥١) . والواقع أن المعاهدات المتعلقة بنقل جزء من اقليم تكاد كلها تتضمن حكما بشأن نقل المحفوظات ويستحيل لهذا السبب تعداد كل هذه المعاهدات ؛ بل وبعض المعاهدات تكون مصحوبة بمعاهدة مستقلة لا تتناول الا هذا الموضوع . وهكذا فالاتفاقية المبرمة بين هنغاريا ورومانيا ، الموقعة في بوخارست في ١٦ نيسان/ابريل ١٩٢٤ (٢٥٢) في أعقاب معاهدات الصلح التي انهت الحرب العالمية الأولى ، تتناول تبادل السجلات القضائية وسجلات ملكية الأراضي وسجلات المواليد والزيجات والوفيات كما تحدد الطريقة الواجب اتباعها في التبادل .

(٧) أما الحالة الثانية فهي الحالة التي يوجد فيها اكثر من دولة خلف واحدة . وتنصب الأمثلة الواردة ادناه على حالات قديمة ومتفرقة ، لا يمكن اعتبارها دليلا على وجود قاعدة عرفية ، لكنه من المفيد ذكرها لأن النهج المعمول به فيها يمكن أن يصبح اليوم نهجا مباشرا تماما نظرا لتقنيات الاستنساخ الحديثة . فالمادة ١٨ من معاهدة الحدود المعقودة في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٧١٥ بين الامبراطورية وانكلترا وهولندا تقضي بعدم تقسيم محفوظات الاقليم المجزأ ، وهو غلدرلند ، فيما بين الدول الخلف بل باجراء جرد لها وتسليم نسخة منه الى كل دولة ، وبأن تظل المحفوظات سليمة وتحت تصرف الجميع للرجوع اليها (٢٥٣) . وكذلك ، تشير المادة السابعة من المعاهدة المعقودة بين بروسيا وساكسونيا في ١٨ أيار/مايو ١٨١٥ الى " الوثائق والأوراق ذات الأهمية المشتركة لكلا الطرفين " (٢٥٤) وكان الحل الذى اتبع هو أن تحتفظ سكسونيا بالأصول وتقدم لبروسيا صورا معتمدة طبق الأصل . وبذلك وبغض النظر عن عدد الدول الخلف ، تظل مجموعة المحفوظات كلها سليمة عملا بمبدأ الحفاظ على المحفوظات لتسهيل استمرارية الادارة . غير أن هذا المبدأ نفسه وهذا الاهتمام نفسه كانا السبب في قيام الكثير من الخلافات في وقتنا المعاصر ، نتيجة لتمييز أقيم بين المحفوظات الادارية والمحفوظات التاريخية . وفي رأى بعض المؤلفين أن المحفوظات الادارية يجب أن تنقل برمتها الى الدولة الخلف ، أما ما يسمى بالمحفوظات التاريخية ، وفقا لمبدأ الحفاظ على سلامة مجموعة المحفوظات ، فيجب أن تظل جزءا من تراث الدولة السلف ما لم تكن قد تكونت في

---

(٢٥٠) المرجع نفسه .

(٢٥١) المرجع نفسه ، ص ١٧ .

(٢٥٢) G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (Third series), Leipzig, Theodor Weicher Publishing House, vol. XXIV, p. 788.

(٢٥٣) انظر France, Les archives dans la vie internationale (op.cit.), p.17.

(٢٥٤) G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités, Göttingen, Dietrich Publishing House, 1887, vol. II (1814-1815), p. 276.

الاقليم المنقول عن طريق أداء مؤسساته لوظائفها الطبيعية . على أن هذه الحجة وان كانت لا تخلو من الوجاهة ، لا تساندها الممارسة المتبعة . فقد شهد التاريخ حالات كثيرة تم فيها نقل المحفوظات بما فيها الوثائق التاريخية . ومثال ذلك أن المادة ١٨ من معاهدة فيينا المعقودة في ٣٠ تشرين الأول /اكتوبر ١٨٦٦ ، والتي تنازلت بها النمسا عن مدينة البندقية الى ايطاليا تنص ،على أن تنقل الى ايطاليا جميع سندات الملكية والوثائق الادارية والقضائية " والوثائق السياسية والتاريخية المتعلقة بجمهورية البندقية السابقة " . وفي الوقت نفسه ، تعهد كل من الطرفين بأن يسمح للآخر بنسخ صور من الوثائق " التاريخية والسياسية التي قد تهم الاقاليم التي ظلت في حوزة الطرف الآخر ، والتي لا يمكن لأسباب علمية عزلها عن المحفوظات التي تشكل هذه الوثائق جزءا منها" (٢٥٥) . وليس من العسير الاهتداء الى أمثلة أخرى على هذه الحالة . فالفقرة ١ من المادة ٢٩ من معاهدة الصلح الموقعة بين فنلندا وروسيا في دربات في ١٤ تشرين الأول /اكتوبر ١٩٢٠ (٢٥٦) تنص على أن "الطرفين المتعاقدين يتعهدان بأن يعيدا في أقرب وقت ممكن المحفوظات والوثائق التابعة للادارات والمؤسسات العامة ، الواقعة في اقليم كل منهما ، والتي تخص بصورة كلية أو أساسية الطرف المتعاقد الآخر أو تاريخه " .

المحفوظات المنقولة من الاقليم المنقول أو المكونة خارجه

(٨) يبدو أن هناك مبررات وافية لقبول القاعدة القائلة باعطاء الدولة الخلف كل المحفوظات المتعلقة بالاقليم المنقول ، التاريخية وغيرها ، حتى ولو كانت تلك المحفوظات قد نقلت من الاقليم أو موجودة خارجه ، وذلك باعتبار أن هذه القاعدة تعكس ممارسة الدول بصورة كافية . فقد نصت معاهدتا باريس وفيينا ، المعقودتان في ١٨١٤ و ١٨١٥ ، على اعادة محفوظات الدولة ، التي تم تجميعها في باريس خلال فترة حكم نابليون ، الى مكانها الأصلي (٢٥٧) . ووفقا لمعاهدة تلسيت المعقودة في ٧تموز/يوليه ١٨٠٧ اضطرت بروسيا ، بعد أن أعادت ذلك الجزء الذى كانت قد احتلته من اقليم بولندا ، الى أن تعيد الى دوقية وارسو الكبرى الجديدة ليس فقط المحفوظات المحلية والاقليمية العادية المتصلة بالاقليم المعاد ، بل أيضا جميع وثائق الدولة المتعلقة به (" محفوظات برلين") (٢٥٨) . وبنفس الطريقة استعادت بولندا المحفوظات المركزية الخاصة بالدولة البولندية السابقة ، التي كانت قد نقلت الى روسيا في نهاية القرن الثامن عشر ، وكذلك محفوظات مملكة بولندا السابقة التي كانت تتمتع بالحكم الذاتي ، عن الفترة ١٨١٥ – ١٨٦٣ والفترة التي تلتها حتى ١٨٧٦

---

(٢٥٥) See France, les archives dans la vie internationale (op.cit.),p.27.

(٢٥٦) G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (Third series), vol. XII, p. 47.

(٢٥٧) See France, les archives dans la vie internationale (op. cit.), pp. 19, 20.

(٢٥٨) المرجع نفسه ، ص ٢٠ .

كما حصلت أيضا على وثائق مكتب وزير الخارجية لشؤون مملكة بولندا الذى كان يقوم بدور الادارة المركزية الروسية في سان بترسبورغ من ١٨١٥ الى ١٨٦٣ ووثائق محفوظات القيصر للشؤون البولندية ، وأخيرا مجموعة محفوظات مكتب وزير داخلية روسيا الذى كان يتولى مسؤولية الاصلاح الزراعي في بولندا (٢٥٩) . ويمكن الاشارة أيضا الى حالة محفوظات شليسويغ . فبموجب اتفاقية فيينا الموقعة في ٣٠ تشرين الأول /اكتوبر ١٨٦٤ اضطرت الدانمرك الى التنازل عن ثلاث دوقيات ، وهي دوقيات شليسويغ وهولتين ولوينبرغ . وقضت المادة ٢٠ من المعاهدة المذكورة بأن تنقل : " سندات الملكية والوثائق الادارية والوثائق المتعلقة بالقضاء المدني التي تخص الأقاليم المتنازل عنها والتي تشكل جزءا من محفوظات مملكة الدانمرك فضلا عن " جميع أجزاء محفوظات كوبنهاغن المملوكة للدوقيات المتنازل عنها والمأخوذة من محفوظاتها "(٢٦٠) . وللقيام بدراسة أوفى لممارسة الدول في هذا المجال (وان كان من الخطأ بصفة عامة تعليق أهمية اكثر مما يجب على معاهدات الصلح التي تقوم فيها الحلول على أساس " علاقة قوة " معينة) يمكن التفرقة بين حالتين وهما حالة المحفوظات المنقولة أو المأخوذة من الاقليم المعني وحالة المحفوظات المكونة خارج ذلك الاقليم ولكنها متعلقة به بصورة مباشرة .

(٩) يبدو أن الممارسة الجارية تسلم بأن المحفوظات التي تنقلها الدولة السلف ، سواء قبل نقل السيادة مباشرة أو حتى في فترة سابقة بكثير ، يجب أن تعاد الى الدولة الخلف . وهناك تماثل ملفت للنظر في صياغة الوثائق التي أنهت حربي ١٨٧٠ و ١٩١٤ . فالمادة ٣ من معاهدة الصلح الموقعة بين فرنسا والمانيا في فرانكفورت في ١٠ أيار/مايو ١٨٧١ تنص على ما يلي : " اذا كان قد تم نقل شيء من هذه الأشياء (المحفوظات ، والوثائق والسجلات الخ ..) ، يجب على الحكومة الفرنسية اعادة هذا الشيء بناء على طلب الحكومة الالمانية "(٢٦١) . وهذا البيان للمبدأ القائل بأن المحفوظات التي نقلت يجب أن ترد قد أدمج فيما بعد ، بالصيغة نفسها ، في المادة ٥٢ من معاهدة فرساى ، مع فارق وحيد هو أنه في تلك المعاهدة كانت المانيا هي الملزمة بالامتثال للقانون الذى أيدته بحرارة عندما كانت هي المنتصرة (٢٦٢) . وقد سادت اعتبارات مماثلة العلاقات بين ايطاليا ويوغوسلافيا ، فكان على ايطاليا أن ترد الى يوغوسلافيا المحفوظات الادارية المتعلقة بالاقاليم المتنازل عنها الى يوغوسلافيا بمقتضى المعاهدتين الموقعتين في رابالو في ١٢ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٢٠ ، وفي روما في ٢٧ كانون الثاني /يناير ١٩٢٤ والتي كانت ايطاليا قد نقلتها فيما بين ٤ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩١٨ و ٢ آذار/مارس ١٩٢٤ نتيجة للاحتلال الايطالي ، وكذلك

---

(٢٥٩) المرجع نفسه ، ص ٣٥ و ص ٣٦ .

(٢٦٠) المرجع نفسه ، ص ٢٦ .

(٢٦١) المادة ٣ من معاهدة الصلح الموقعة بين الامبراطورية الالمانية ، وفرنسا في فرانكفورت في ١٠ أيار/مايو ١٨٧١ ، G.F. Martens, ed., Nouveau recueil général de traités, vol. XIX, p.660 .

(٢٦٢) القسم الخامس ، المادة ٥٢ من معاهدة فرساى بشأن الالزاس واللورين ، المرجع نفسه ، (المجموعة الثالثة) ، المجلد الحادى عشر ، الصفحتان ٣٨٠ و ٣٨١ .

سندات الملكية والوثائق والسجلات وما شابه ذلك مما يتعلق بهذه الاقاليم والتي نقلتها بعثة الهدنة الايطالية التي كانت تعمل في فيينا بعد الحرب العالمية الأولى (٢٦٣). بل ان الاتفاق المعقود بين ايطاليا ويوغوسلافيا في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠ أكثر تحديدا ، فالمادة الأولى منه تنص على تسليم يوغوسلافيا جميع المحفوظات " الموجودة في حوزة الدولة الايطالية والسلطات المحلية والمؤسسات العامة والشركات والجمعيات العامة ، أو التي ستصبح في حوزتها " . وتضيف المادة انه " اذا كانت المحفوظات المشار اليها ليست في ايطاليا ، على الحكومة الايطالية أن تسعى لاستعادتها وتسليمها الى الحكومة اليوغوسلافية "(٢٦٤). الا أن بعض المؤلفين الفرنسيين في عهد سابق بدوا لفترة وكأنهم قد قبلوا قاعدة مناقضة . فقد كتب ف. دسبانييه ، مشيرا الى الضم الجزئي ، الذى كان وقتئذ النوع الأكثر شيوعا من خلافة الدول بسبب التغييرات الكثيرة في خريطة أوروبا السياسية ، يقول : " تحتفظ الدولة المجزأة . . . بالمحفوظات المتعلقة بالاقاليم المتنازل عنه والمحفوظة في خزينة واقعة خارج ذلك الاقليم "(٢٦٥). أما ب. فوشيل ، فلم يذهب الى حد تأييد هذه القاعدة المناقضة ، لكنه أومأ الى امكان اقامة تمييز : فاذا كانت المحفوظات موجودة خارج الاقليم الذى تأثر بتغيير السيادة ، ما هي بالضبط المحفوظات التي يتعين على الدولة المنفصل عنها الاقليم تسليمها ؟ وعلى حد تعبير فوشيل : " هل يجب على تلك الدولة ألا تسلم الا الوثائق التي توفر للدولة القائمة بالضم وسيلة لادارة شؤون المنطقة ، أو يجب عليها أن تسلم أيضا الوثائق ذات الطبيعة التاريخية البحتة؟"(٢٦٦). والواقع أن هذين المؤلفين قد ترددا في تأييد القاعدة المقبولة عموما ، بل وذهبا الى حد صياغة قاعدة مناقضة ، لأنهما بالغا في تقدير أهمية حكم قضائي لم يكن فقط حالة معزولة ، ولكنه كان يحمل أيضا طابع الظروف السياسية السائدة في ذلك الوقت . وكان هذا حكم أصدرته محكمة نانسي بتاريخ ١٦ أيار/مايو ١٨٩٦ بعد أن ضمت المانيا الالزاس واللورين وقضى بأن " الدولة الفرنسية ، التي كان لها قبل ١٨٧١ حق غير قابل للتقادم ولا للتصرف لامتلاك جميع هذه المحفوظات ، لم تفقد هذا الحق بأى حال من الأحوال نتيجة لتغيير الجنسية المفروض على جزء من اقليمها "(٢٦٧). ولابد من ملاحظة أن الهدف الرئيسي في هذه القضية

---

(٢٦٣) المادة ١٢ من معاهدة الصلح مع ايطاليا الموقعة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ص ١٣٤) . وللاطلاع على معاهدة رابالو انظر عصبة الامم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الثامن عشر ، ص ٣٨٧ . وللاطلاع على معاهدة روما ، انظر المرجع نفسه ، المجلد ٢٤ ، ص ٣١ .

(٢٦٤) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٧١ ، ص ٢٩٣ .

(٢٦٥) F.Despagnet, Cours de droit international public, fourth edition Paris, 1910, p. 128, para. 99.

(٢٦٦) P. Fauchille, Traité de droit international public, 8th ed. of Manual de droit international public, ed. H. Bonfils (Paris, Rousseau, 1922), vol.1 (Part I), p.360, para. 219.

(٢٦٧) حكم محكمة نانسي بتاريخ ١٦ أيار/مايو ١٨٩٦ : " قضية دوفرين ضد الدولة " ، Dalloz, Jurisprudence générale: Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine,1896, Paris, Bureau de la Jurisprudence générale, part.2, p.412 .

لم يكن انكار حق المانيا (التي لم تكن طرفا في الدعوى) في المحفوظات المتعلقة بالأقاليم التي كانت تحت اشرافها في ذلك الوقت ، ولكن كان الهدف هو حرمان فرد من المحفوظات العامة التي كانت في حوزته بدون وجه حق (٢٦٨) . ومن هنا فان نطاق هذا الحكم المنعزل ، الذى يبدو أنه ترك لفرنسا حق مطالبة الأفراد بالمحفوظات التي كان يجب أو يمكن أن تكون في حوزة المانيا ، يبدو نطاقا محدودا نوعا ما .

(١٠) ونحن نذكر هذه المدرسة المنعزلة من مدارس الفكر لأنها بدت سائدة على الأقل لبعض الوقت وفي بعض الحالات ، في الممارسة الدبلوماسية الفرنسية . واذا أريد اضفاء المصداقية على تفسير واحد على الأقل من تفسيرات النصوص ، فان هذه الممارسة تشير على ما يبدو الى أن المحفوظات الادارية هي وحدها التي يجب اعادتها الى الاقليم الذى يتأثر بتغيير السيادة ، في حين أن الوثائق التاريخية المتعلقة بهذا الاقليم والواقعة خارجه أو المنقولة منه ينبغي أن تبقى ملكا للدولة السلف . وعلى سبيل المثال ، تنص معاهدة زيوريخ المعقودة في ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٥٩ بين فرنسا والنمسا على أن المحفوظات التي تتضمن سندات ملكية ووثائق بشأن الادارة والقضاء المدني تتعلق بالاقليم الذى تنازلت عنه النمسا لامبراطور الفرنسيين " والتي قد تكون في محفوظات امبراطورية النمسا " بما فيها المحفوظات الموجودة في فيينا ، ينبغي أن تسلم الى مفوضي حكومة لومبارديا الجديدة (٢٦٩) . واذا كان هناك ما يبرر تطبيق تفسير جد صارم ومحدد على العبارات المستعملة التي لا تشير على ما يبدو الا الى الوثائق المتصلة بالادارة الجارية ، أمكن الخلوص الى أن الجزء التاريخي من المحفوظات الامبراطورية في فيينا المتعلقة بالأقاليم المتنازل عنها لا يتأثر بذلك (٢٧٠) وتشير المادة ٢ من المعاهدة الموقعة في نفس التاريخ بين فرنسا وسردينيا (٢٧١) الى الأحكام سالفة الذكر في معاهدة زيوريخ ، بينما المادة ١٥ من المعاهدة المعقودة بين النمسا وفرنسا

---

(٢٦٨) كان هذا الحكم متعلقا بـ ١٦ كارتونة من المحفوظات أودعها فرد لدى أمين محفوظات مقاطعة مورث وموزيل . وهي تخص كلا من الأقاليم المتنازل عنها والأقاليم التي ظلت فرنسية ، وكان هذا سببا من أسباب حكم المحكمة .

(٢٦٩) المادة ١٥ من معاهدة الصلح الفرنسية النمساوية الموقعة في زيوريخ في ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٥٩ . فرنسا، Archives diplomatiques, vol. I, 1861, p.10; and M. de Clercq, Recueil des traités de la France, Paris, A. Durand and Pedone-Lauriel, vol. VII, p.647.

(٢٧٠) بالنسبة لوجهة النظر هذه ، انظر G. May, "La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871", Revue générale de droit international public, vol. XVIII, 1911, p. 35, and G. May, le Traité de Francfort, Paris, Berger-Levrault et Cie., 1909, p. 269, note 2.

(٢٧١) المادة ٢ من المعاهدة المعقودة بين فرنسا وسردينيا بشأن التنازل عن لومبارديا والموقعة في زيوريخ في ١٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٥٩ (France, Archives diplomatiques (op. cit.), p. 16; and M. de Clercq, op. cit., p. 652).

وسردينيا في نفس التاريخ أيضا تورد نص هذه الأحكام كلمة بكلمة (٢٧٢). وكذلك وقعت في ٢٣ آب/أغسطس ١٨٦٠ اتفاقية بين فرنسا وسردينيا في أعقاب معاهدة تورينو الموقعة في ٢٤ آذار/مارس ١٨٦٠، لتأكيد تنازل سردينيا عن سافوى ومقاطعة نيس الى فرنسا؛ وتتضمن هذه الاتفاقية مادة هي المادة العاشرة، مصوغة في نفس القالب المصوغة فيه المواد المذكورة أعلاه اذ تذكر: "تسلم الى الحكومة الفرنسية كل المحفوظات التي تتضمن سندات ملكية وأى وثائق ادارية ودينية أو متعلقة بالقضاء المدني وتكون خاصة بسافوى ومقاطعة نيس الادارية وفي حوزة حكومة سردينيا" (٢٧٣).

(١١) ولا يمكن، الا بقدر من التردد، الخلوص الى ان هذه النصوص تناقض وجود قاعدة تسمح للدولة الخلف بالمطالبة بجميع المحفوظات، بما في ذلك المحفوظات التاريخية، المتعلقة بالاقليم المتأثر بتغيير السيادة والتي توجد خارج ذلك الاقليم. وعلى كل حال، هل سيكون من التهور الشديد تفسير عبارة "سندات الملكية" في صيغة "سندات الملكية والوثائق الادارية والدينية والقضائية"، المستخدمة في جميع هذه المعاهدات، على أنها تشير الى وثائق تاريخية (لا الى وثائق ادارية فحسب) تثبت ملكية الاقليم؟ والحقيقة انه في ذلك العهد، في أوروبا القديمة، كان الاقليم نفسه ملكا للحاكم، ومن ثم فان الدولة الخلف كانت تطالب بجميع المستندات التي تثبت تاريخ المنطقة المعنية وتوفر الدليل على ملكيتها. واذا صح هذا الرأى، فان النصوص المذكورة أعلاه، بغض النظر عن مدى انفصالها عن بعضها، لا تناقض القاعدة المتعلقة بالنقل العام للمحفوظات، بما في ذلك المحفوظات التاريخية، الموجودة خارج الاقليم المعني. واذا كانت سندات الملكية تعني فقط سندات ملكية المال العام، فانها ستكون مشمولة بعبارة "الوثائق الادارية والقضائية". ويعزز هذا التفسير، على ما يبدو، كون هذه المعاهدات تتضمن عادة حكما يظهر أنه ينشئ استثناء من نقل جميع الوثائق التاريخية، من حيث أن الوثائق الخاصة المتعلقة بالمنزل الحاكم، مثل عقود الزواج والوصايا والأوراق العائلية وما الى ذلك، تستبعد من هذا النقل (٢٧٤). بيد أن ما

---

(٢٧٢) المادة ١٥ من المعاهدة المعقودة بين النمسا وفرنسا وسردينيا في زيوريخ في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٥٩ (France, Archives diplomatiques (op.cit.), p.29; and M. de Clercq, op.cit., pp.661-662).

(٢٧٣) M. de Clercq, op.cit., vol.VIII, p.83; G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités, vol.XVII, p.25.

(٢٧٤) نصت المادة ١٠ من اتفاقية ٢٣ آب/أغسطس ١٨٦٠ المعقودة بين فرنسا وسردينيا (المرجع نفسه) على أن تعيد فرنسا الى حكومة سردينيا "المستندات والوثائق المتعلقة بالأسرة الملكية"، مما يعني ضمنا أن فرنسا كانت قد استولت بالفعل عليها وعلى المحفوظات التاريخية الأخرى كذلك. ويرد أيضا هذا الحكم المتعلق بالأوراق الخاصة، والذى يقوم على أساس مقتضيات اللياقة، في معاهدة ٢٨ آب/أغسطس ١٧٣٦ المعقودة بين فرنسا والنمسا مثلا بشأن انفصال اللورين والتي نصت المادة ١٦ منها على ترك الأوراق العائلية مثل "عقود الزواج والوصايا وغيرها من الأوراق" لدوق اللورين.

يحسم الأمر هنا بالفعل هو أن هذه الحالات القليلة التي حدثت في ممارسة فرنسا قد أفرغت من كل أهمية لها حينما طالبت فرنسا ، بعد ذلك بحوالي ٩٠ عاما ، ببقية محفوظات سردينيا ، التاريخية والادارية على حد سواء ، المتعلقة بالتنازل عن سافوى ومنطقة نيس الادارية ، وحصلت بالفعل على هذه المحفوظات التي كانت محفوظة في خزانة تورينو . وقد أكملت اتفاقات عام ١٨٦٠ المتعلقة بهذا التنازل أحكام معاهدة الصلح المعقودة مع ايطاليا في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ ، التي نصت المادة ٧ منها على ان تسلم الحكومة الايطالية الى الحكومة الفرنسية " جميع المحفوظات ، التاريخية والادارية ، التي يرجع تاريخها الى ما قبل عام ١٨٦٠ ، والتي تخص الاقليم المتنازل عنه لفرنسا بموجب معاهدة ٢٤ آذار/مارس ١٨٦٠ ، واتفاقية ٢٣ آب/أغسطس ١٨٦٠ "(٢٧٥) . وترتيبا على ذلك ، يبدو أن هناك تبريرا كافيا لقبول أن الدولة الخلف يجب أن تحصل على جميع المحفوظات التاريخية وغير التاريخية ، المتعلقة ، بصورة حصرية أو أساسية ، بالاقليم الذي تتناوله خلافة الدول ، حتى وان كانت هذه المحفوظات قد نقلت خارج ذلك الاقليم أو توجد خارجه ، باعتبار أن ذلك القبول يشكل قاعدة تعكس على نحو واف ممارسة الدول .

(١٢) وثمة أمثلة أيضا على معالجة المواد والوثائق التي تتعلق بالاقليم الذي تتناوله خلافة الدول ، والتي انشئت وحفظت دائما ، مع ذلك ، خارج هذا الاقليم . فكثير من المعاهدات تدرج هذه الفئة في المحفوظات التي يجب أن تنتقل الى الدولة الخلف . وكما ذكر أعلاه (٢٧٦) ، تمكنت فرنسا بموجب معاهدة الصلح المعقودة مع ايطاليا في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ ، من الحصول على المحفوظات المتعلقة بسافوى ونيس والتي أنشأتها مدينة تورينو . وحصلت يوغوسلافيا ، بموجب معاهدة الصلح لعام ١٩٤٧ المعقودة مع هنغاريا ، على جميع محفوظات القرن الثامن عشر المتعلقة بايليريا والتي كانت هنغاريا تحتفظ بها (٢٧٧) . وبموجب اتفاق كرايوفا المعقود في ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٤٠ بين بلغاريا ورومانيا بشأن تنازل رومانيا عن دوبرويا الجنوبية لبلغاريا ، حصلت بلغاريا ، بالاضافة الى المحفوظات التي كانت موجودة في الاقليم المتنازل عنه ، على نسخ مصدق عليها من الوثائق التي كانت محفوظة في بوخارست والمتعلقة بالاقليم الذي اكتسبته بلغاريا حديثا .

(١٣) وماذا يحدث اذا لم تكن المحفوظات المتعلقة بالاقليم الذي يتناوله التغيير الحاصل في السيادة موجودة لا داخل حدود هذا الاقليم ولا في الدولة السلف ؟ تنص المادة ١ من الاتفاق المعقود بين ايطاليا ويوغوسلافيا والذي تم التوقيع عليه في روما في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠ على أنه " اذا لم تكن المواد المشار اليها موجودة في ايطاليا ، تسعى الحكومة الايطالية الى

---

(٢٧٥) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، ص ١٣٢ .

(٢٧٦) انظر الفقرة (١١) أعلاه .

(٢٧٧) انظر المادة ١١ من معاهدة الصلح مع هنغاريا . الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤١ ، ص ١٧٨ .

استردادها وتسليمها الى حكومة يوغوسلافيا (٢٧٨) . وبعبارة أخرى ، فان ما ينطوي عليه الأمر هنا — اذا استخدمنا مصطلحات أثيرة لدى خبراء القانون المدني الفرنسيين — ليس " التزاما نتيجيا " بقدر ما هو " التزام وسيلي " (٢٧٩) .

---

(٢٧٨) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد (١٧١ ، ص ٢٩٢ .

(٢٧٩) هناك حالات أخرى في تاريخ نقل المحفوظات ، التي تكونت خارج الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، الى الدولة الخلف . ولا تندرج هذه الامثلة تحت أى من الفئات التي حددت في النظام المستخدم هنا لخلافة الدول ، اذ أنها تتعلق بتغييرات في الحكام الاستعماريين . وهذه الامثلة التي عفا عليها الزمن تذكر هنا لمجرد العلم . (وكانت هذه الحالات ، في المؤلفات القديمة . تعتبر حالات نقل جزء من اقليم من دولة الى أخرى أو من امبراطورية استعمارية الى أخرى) .

وقد جاء في البروتوكول المتعلق باعادة السويد جزيرة سانت بارتيليمي في منطقة جزر الهند الغربية الى فرنسا ، أن " الأوراق والوثائق ، من جميع الأنواع ، المتعلقة بالقوانين (الصادرة عن التاج السويدى) التي قد تكون في حوزة الادارة السويدية . . . ستسلم الى الحكومة الفرنسية " (الفقرة ٢ من المادة ٣ من بروتوكول باريس المؤرخ في ٣١ تشرين الأول /اكتوبر ١٨٧٧ للمعاهدة المعقودة بين فرنسا والسويد والموقعة في باريس في ١٠ آب/أغسطس ١٨٧٧ . G. F. Martens, ed., Nouveau recueil général de traités , (المجموعة الثانية) ، المجلد الرابع ، ص ٣٦٨ .

وفي الجزء الثامن من معاهدة فرساى المتعلقة بشانتونغ ، تلزم المادة ١٥٨ ألمانيا بأن تعيد الى اليابان المحفوظات والوثائق المتعلقة باقليم كياوتشو ، " أينما كانت " . المرجع نفسه ، (المجموعة الثالثة) ، المجلد الحادى عشر ، ص ٤٤٣ .

أما المادة ١ من الاتفاقية المعقودة بين الولايات المتحدة الأمريكية والدانمرك في ٤ آب/ أغسطس ١٩١٦ بشأن التنازل عن جزر الهند الغربية التابعة للدانمرك ، فتمنح الولايات المتحدة أى محفوظات توجد في الدانمرك بشأن هذه الجزر Supplement to the American Journal of International Law (New York, Oxford University press) vol. II (1917) p. 55 ; Revue général de droit international public, vol. (XXIV, 1917, p. 454) شأنها في ذلك شأن المادة الثامنة من معاهدة الصلح المعقودة بين أسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٨٩٨ التي منحت الولايات المتحدة الحق نفسه ازاء المحفوظات الموجودة في شبه جزيرة ايبريا والمتعلقة بكوبا وبورتريكو والفلبين وجزيرة غوام (مالوى ، المرجع المذكور سابقا ، ص ١٦٩٣) .

(١٤) وتعتبر القاعدة المتعلقة بنقل المحفوظات الخاصة بجزء من اقليم دولة أخرى الى الدولة الخلف من الوضوح بحيث لا يشكل عدم الاشارة اليها في الاتفاقات أى احتمال بالاخلال بها . وهذا هو رأى أحد الكتّاب اذ يقول : " لما كان تسليم المحفوظات العامة المتعلقة بالاقاليم المتنازل عنها هو نتيجة لازمة لعملية الضم ، فان عدم وجود حكم يتعلق بهذا الالتزام في كثير من معاهدات الضم لا يدعو الى الدهشة . فهو مفهوم بصورة ضمنية ، اذ أنه يترتب على تنازل الدولة المتخلية عن الاقليم عن كافة حقوقها وامتيازاتها في الاقليم الذى تخلت عنه "(٢٨٠) . والمصطلحات المستخدمة هنا أضحت انها مصطلحات عتيقة ، والضم نفسه هو أمر فات أوانه . ومع ذلك فالفكرة التي تقوم عليها القاعدة ما زالت صحيحة ، والهدف منها ، على حد قول المؤلف نفسه (٢٨١) ، هو " تزويد (الدولة الخلف) بكل ما هو لازم أو مفيد في ادارة الاقليم" .

الرابطة بين " المحفوظات " و " الاقليم "

(١٥) كما ذكر أعلاه ، تبين ممارسة الدول أن الرابطة بين المحفوظات والاقليم الذى تتناوله خلافة الدول تؤخذ في الاعتبار بصورة عامة للغاية . بيد أن طبيعة هذه الرابطة يجب أن توضح تماما . فالخبراء المتخصصون في المحفوظات يلتزمون عامة بمبدأين ، مبدأ " المنشأ الاقليمي " ومبدأ " الارتباط الاقليمي أو الوظيفي " ، وكلاهما عرضة لتفسيرات عديدة بل ومتباينة ، مما يفسح المجال للشكوك . على أن ما يبدو واضحا هو أن الدولة الخلف لا تستطيع المطالبة بأى محفوظات على الاطلاق ؛ ولا تستطيع المطالبة الا بالمحفوظات التي تتعلق ، بصورة حصرية أو رئيسية ، بالاقليم . ولتحديد ماهية هذه المحفوظات ، يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن هناك محفوظات حصل عليها الاقليم أو تم الحصول عليها باسمه قبل خلافة الدول ، اما لقاء مبلغ مالي أو مجانا ، وبأموال الاقليم أو بطريقة أخرى (٢٨٢) . ومن وجهة النظر هذه ، فان مصير هذه المحفوظات يجب أن يرتبط بمصير الاقليم لدى حدوث خلافة الدول . وفضلا عن ذلك ، يجب أن تؤخذ في الاعتبار الرابطة العضوية القائمة بين الاقليم والمحفوظات المتعلقة به (٢٨٣) . بيد أن ثمة صعوبة تنشأ حينما يتعين تقييم

---

(٢٨٠) Jacob, op. cit., p.17 .

(٢٨١) المرجع نفسه .

(٢٨٢) تنص المادة ١١ من معاهدة الصلح مع هنغاريا المعقودة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤١ ، ص ١٦٨) ، في الفقرة ٢ منها ، صوابا ، على ان الدولتين الخلف ، يوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا ، ليس لهما حق في المحفوظات أو الأشياء ، " التي تم الحصول عليها عن طريق الشراء أو الاهداء أو الوراثة " أو في " الاعمال الأصلية للهنغاريين " .

(٢٨٣) سلّمت هنغاريا ، بموجب معاهدة الصلح المعقودة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ (المادة ١١ ، الفقرة ١ ، المرجع نفسه) ، الى الدولتين الخلف ، تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ، الأشياء " التي تشكل تراثهما الثقافي والتي نشأت في هذين الاقليمين ... " .

قوة هذه الرابطة حسب فئات المحفوظات . ويتفق الكتّاب على انه حينما تكون الوثائق المعنيـــة " متعلقة بالدولة السلف ككل ، ولا تتعلق الّا بصورة عرضية " بالاقليم المتنازل عنه ، فانها " تظـــل ملكا للدولة السلف . غير أن من المتفق عليه بصورة عامة انه يجب تقديم نسخ منها الى الدولة القائمة بالضم بناء على طلبها "(٢٨٤) . وقد روعيت الرابطة بين " المحفوظات والاقليم " على وجه التحديد في اتفاق روما السالف الذكر المعقود في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠ بين يوغوسلافيا وايطاليا بشأن المحفوظات (٢٨٥) .

(١٦) ويوجه الانتباه عند هذه النقطة الى قرار لجنة التوفيق الفرنسية ـ الايطالية ، الـــتي رأت فيه اللجنة أن المحفوظات والوثائق التاريخية ، حتى وان كانت تخص بلدية يقسّم اقليمها خط الحدود الجديد المقرر في معاهدة الصلح مع ايطاليا ، يجب أن يعهد بها جميعا الى فرنسا ، وهي الدولة الخلف ، اذا كانت تتعلق بالاقليم المتنازل عنه (٢٨٦) . وكما ذكر في موضع سابق فانه تم ، عقـب

---

(٢٨٤) C. Rousseau, Droit international public, vol.III (Paris, Sirey, 1977), p. 384 See also O'Connell, op.cit., pp. 232 and 233.

(٢٨٥) تنص المادة ٦ من الاتفاق على ان المحفوظات غير القابلة للتقسيم أو التي تتسـم بأهمية مشتركة لكلا الطرفين " سيعهد بها الى الطرف الذى تكون له ، في رأى اللجنة ، مصلحـــة أكبر في حيازة الوثائق المعنية ، تبعا لحجم الاقليم أو عدد الأشخاص أو المؤسسات أو الشركات التي تتعلق بها هذه الوثائق . وفي هذه الحالة ، يحصل الطرف الآخر على نسخة من هذه الوثائـــق يسلمها اليه الطرف الذى بحوزته الأصل" . الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلـد ١٧١ ، ص ٢٩٧ .

(٢٨٦) القرار رقم ١٦٣ المتخذ في ٩ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٥٣ (الأمـــم المتحدة ، مجموعة قرارات التحكيم الدولية ، المجلد الثالث عشر ، الصفحات ٥٠٣ ـ ٥٤٩) . ويتضمن هـذا القرار الفقرة التالية : " ان المال المشاع الذى سيوزع على هذا النحو ، عملا بالفقرة ١٨ [مـــن المرفق الرابع عشر لمعاهدة السلم مع ايطاليا] يعتبر غير شامل لجميع المحفوظات والوثائق المتصلـة بالموضوع ذات الطابع الادارى أو القيمة التاريخية ؛ فالمحفوظات والوثائق التي من هذا النوع حـتى وان كانت تخص بلدية ما قسم اقليمها خط من خطوط الحدود المنشأة بموجب أحكام المعاهـــدة ، تنتقل الى ما يسمى بالدولة الخلف اذا كانت تتعلق بالاقليم المتنازل عنه أو بالمال المنقول (المرفق الرابع عشر ، الفقرة ١) ؛ واذا لم تستوف هذه الشروط ، فان هذه الأشياء لا تخضع للنقل بموجـب الفقرة ١ ولا للتوزيع بموجب الفقرة ١٨ ، بل تبقى ملكا للبلدية الايطالية ، والعامل الحاسـم ، في حالة المال الذى يندرج في فئة خاصة من هذا النوع ، هو الرابطة التقديرية التي تربطها بالأموال الأخرى أو باقليم ما " (الصفحتان ٥١٦ و ٥١٧) .

الحرب الفرنسية الألمانية في ١٨٧٠ ، تسليم محفوظات الألزاس واللورين الى الدولة الألمانية الخلف . الا أن مشكلة محفوظات قطاع ستراسبورغ التعليمي ومدارسه سوّيت تسوية ودية عن طريق اتفاقية خاصة . فبرأن معيار الرابطة بين " المحفوظات والاقليم " ، في هذه الحالة ، لم يطبق الا على حالة الوثائق التي اعتبرت " ذات أهمية ثانوية للحكومة الألمانية "(٢٨٧) .

الالتزامات الخاصة التي تضطلع بها الدولة الخلف

(١٧) تشير ممارسة الدول الى أن كثيرا من المعاهدات تفرض على الدولة الخلف التزاما جوهريا يشكل النظير الطبيعي لواجب الدولة السلف المتمثل في نقل المحفوظات الى الدولة الخلف . وغالبا ما تصاحب التغييرات الاقليمية تنقلات سكانية (مثل خطوط الحدود الجديدة التي تقسّم السكان على أساس حق الاختيار) . ومن الواضح أن هؤلاء السكان لا يمكن أن يحكموا بدون وجود محفوظات ادارية على الأقل . وعلى هذا ففي الحالات التي تنتقل فيها المحفوظات الى الدولة الخلف بموجب اتفاق ، لا يمكن للدولة الخلف أن ترفض تسليم أي نسخ قد تحتاج اليها الدولة السلف ، بناء على طلب هذه الأخيرة . وبطبيعة الحال يجب أن تتحمل الدولة التي تطلب ذلك أي مصروفات قد ينطوي عليها الأمر . ومن المفهوم أن تسليم هذه الأوراق يجب ألا يخل بأمن أو سيادة الدولة الخلف . فاذا طالبت الدولة السلف ، مثلا ، بالملف ذي الطابع التقني البحت لقاعدة عسكرية أنشأتها في الاقليم ، أو بالسجل القضائي لواحد من رعاياها يكون قد غادر الاقليم المتنازل عنه ، يمكن للدولة الخلف أن ترفض تسليم نسخ من أي من هاتين الوثيقتين . وتنطوي مثل هذه الحالات على عنصري التقدير والملاءمة اللذين لا يجوز أن تحرم منهما الدولة الخلف ، شأنها في ذلك شأن أي دولة أخرى . وتكون الدولة الخلف ملزمة احيانا ، بموجب معاهدة ، بأن تحافظ بعناية على بعض المحفوظات التي قد تصبح ذات أهمية للدولة السلف في المستقبل . فاتفاقية ٤ آب/أغسطس ١٩١٦ المذكورة آنفا والمعقودة بين الولايات المتحدة والدانمرك بشأن التنازل عن جزر الهند الغربية التابعة للدانمرك ، تنص في الفقرة الثالثة من المادة ١ منها ، على أن " يتم الاحتفاظ بالمحفوظات والسجلات بعناية ، وتقدم نسخ رسمية منها في أي وقت حسب الطلب ، الى ... الحكومة الدانمركية ، ... أو الى من يتقدم لطلبها من الأشخاص المفوضين حسب الأصول "(٢٨٨) .

الحدود الزمنية لتسليم المحفوظات

(١٨) تتباين هذه الحدود الزمنية من اتفاق الى آخر . ولا شك أن أفضل مثال على السرعة التي يمكن أن تتم بها هذه العملية يتمثل في معاهدة ٢٦ حزيران/يونيه ١٨١٦ المعقودة بين هولندا وبروسيا ، والتي تنص المادة الحادية والاربعون منها على أن " تسلم المحفوظات والخرائط والسجلات ... الى السلطات الجديدة في الوقت نفسه الذي تسلم فيه الاقاليم ذاتها "(٢٨٩) .

---

(٢٨٧) اتفاقية ٢٦ نيسان/ابريل ١٨٧٢ ، الموقعة في ستراسبورغ ، G.F. de Martens, ed., Nouveau reeueil général de traités, vol.XX, p.875 .

(٢٨٨) Supplement to American Journal of International Law (New York, Oxford University Press), vol.II (1917), p.54.

(٢٨٩) G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités, vol.III (1808-1818), p.41 .

مكتبات الدولة

(١٩) جاء في مناقشة سابقة لهذا الموضوع (٢٩٠)، شرح لمدى صعوبة العثور على معلومات عن نقل المكتبات. بيد أن هناك ثلاث معاهدات صلح وقعت بعد الحرب العالمية الأولى ذكرت صراحة انه يجب استرداد المكتبات في الوقت نفسه الذي تسترد فيه المحفوظات. والصكوك المعنية هي معاهدة ريغا المعقودة بين روسيا ولاتفيا في ١١ آب/أغسطس ١٩٢٠، المادة الحادية عشرة (٢٩١)، ومعاهدة موسكو المعقودة بين روسيا وليتوانيا في ١٢ تموز/يوليه ١٩٢٠، المادة ٩ (٢٩٢)؛ ومعاهدة ريغا المعقودة بين بولندا وروسيا واوكرانيا في ١٨ آذار/مارس ١٩٢١، المادة ١١، الفقرة ١ (٢٩٣). وفي هذه المعاهدات، تستخدم الصيغة التالية: "تعيد الحكومة الروسية الى ... على حسابها الخاص، وتسلم ... المكتبات، والمحفوظات، والمتاحف، والأعمال الفنية (المواد التعليمية والوثائق وغيرها من أموال المؤسسات التعليمية والعلمية)، والأموال الحكومية (الدينية، والمشاع، وأموال المؤسسات النقابية)، بالقدر الذي نقلت به هذه الأشياء من الاقليم ... أثناء الحرب العالمية ١٩١٤-١٩١٧، وبالقدر الذي تكون فيه هذه الأشياء في حوزة حكومة روسيا أو سلطاتها العامة، أو ستصبح في حوزتها في الواقع".

(٢٠) ولا يبدو أن الاستنتاجات والحلول التي يتمخض عنها استعراض ممارسة الدول توفر مواد مشجعة كثيرا ويمكن أن يوضع على أساسها اقتراح بمشروع مادة مقبول بشأن مشكلة الخلافة في محفوظات الدولة في حالة نقل جزء من اقليم دولة الى دولة أخرى. وهناك أسباب كثيرة وراء عدم امكانية اعتبار الحلول المستخدمة في المعاهدات نموذجا مطلقا وحرفيا لمعالجة هذه المشكلة في مشروع مادة:

'١' أولا، من الواضح أن معاهدات الصلح تكاد تكون كلها بمثابة مناسبة يفرض فيها المنتصر على المهزوم الحلول الأكثر مواتاة للمنتصر. فقد فرضت ألمانيا، المنتصرة في الحرب الفرنسية الألمانية في عام ١٨٧٠، قانونها فيما يتعلق بنقل المحفوظات المتعلقة بالالزاس واللورين حتى عام ١٩١٩ حين تمكنت فرنسا بدورها من أن تفرض قانونها فيما يتعلق باعادة هذه المحفوظات نفسها والمحفوظات الأخرى كذلك، المتعلقة بالاقليم نفسه. ويسجل التاريخ عددا كبيرا من الأمثلة على مثل هذا التقلب في الأحوال، الذي كان ينطوي في بادئ الأمر على تجزئة المحفوظات ثم اعادة تكوينها، أو على أحسن الفروض، نقلها بكل ما فيها أو بمعظم ما فيها في اتجاه ما يوما، وفي الاتجاه الآخر في اليوم التالي.

'٢' ان الحلول التي توفرها الممارسة ليست بالغة الدقة ولا تتسم دائما بالانصاف. ذلك أن القرارات المتعلقة بنقل المحفوظات من جميع الأنواع - سواء كانت أدلة

---

(٢٩٠) حولية ١٩٧٠، المجلد الثاني، ص ١٦١، الوثيقة A/CN.4/226، الفقرة (٤٧) وما يليها من التعليق على المادة ٧.

(٢٩١) G.F.Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (third series) vol.XI, p.895.

(٢٩٢) المرجع نفسه، ص ٨٨٣.

(٢٩٣) المرجع نفسه، المجلد الثالث عشر، ص ١٥٢.

مستندية ، أو وثائق ادارية ، أو مواد تاريخية ، أو تراثا ثقافيا — الى الدولة الخلف تتخذ ، في التطبيق العملي ، دون ايلاء المراعاة الكافية الى بعض العوامل المتصلة بالموضوع . والحق انه في كثير من حالات نقل المحفوظات ، بما في ذلك المحفوظات المركزية والمحفوظات ذات الطابع التاريخي المتعلقة بالاقليم المتنازل عنه ، أتيحت للدولة السلف فرصة الحصول على نسخ من هذه المحفوظات .

'٣' وفيما يتعلق بهذا النوع من الخلافة ، ينبغي أن توضع في الاعتبار الأحكام العامة للمواد التي اعتمدت بالفعل ، خشية أن تتعارض الحلول المختارة مع تلك الأحكام العامة ، دون سبب وجيه .

(٢١) وفي هذا الصدد ، يشار الى الحكم المقابل في الباب الثاني المتعلق بمال الدولة ، الذى تركز الفقرة ١ من المادة ١٣ منه على الاتفاق بين الدولة الخلف والدولة السلف ، والفقرة ٢ (ب) منه ، التي تنص على انه في حالة عدم وجود مثل هذا الاتفاق ، "ينتقل الى الدولة الخلف ما للدولة السلف من مال دولة منقول مرتبط بنشاط الدولة السلف المتصل بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول" .

(٢٢) وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن نوع الخلافة المشار اليه هنا يتعلق ، في رأى اللجنة ، بنقل جزء صغير من الاقليم . ويمكن عرض مشكلة محفوظات الدولة في حالة نقل جزء من اقليم على النحو التالي : لا شك في انه يجب أن ينتقل الى الدولة الخلف جميع أنواع محفوظات الدولة التي لها علاقة مباشرة ولازمة بتنظيم وادارة الجزء المنقول من الاقليم . والمبدأ الأساسي هو أن الجزء المعني من الاقليم يجب أن ينقل بطريقة تترك للدولة الخلف اقليما يملك على ، قدر الامكان ، مقومات الحياة ، وذلك لتفادى أى اضطراب في التنظيم ولتسهيل حسن الادارة . وفي هذا الصدد ، قد يحدث نتيجة لنقل جزء من اقليم دولة ما الى دولة أخرى أن يغادر ذلك الاقليم بعض — أو كثير — من سكانه ، الذين يفضلون الابقاء على جنسيتهم ، ويستقروا في الجزء الآخر من الاقليم الذى يبقى تحت سيادة الدولة السلف . وتخص أجزاء من محفوظات الدولة المنتقلة ، مثل سجلات الضرائب ، أو سجلات حالات الولادة والزواج والوفاة ، هؤلاء السكان النازحين . وسيكون الأمر متروكا بعد ذلك للدولة السلف لتطلب من الدولة الخلف توفير جميع التسهيلات ، مثل تسهيلات التصوير بالأفلام المجهرية ، للحصول على المحفوظات اللازمة للعمليات الادارية المتعلقة بمواطنيها المرحّلين . وبما أن أقلية من السكان هي التي تهاجر ، فانه لا يجوز بأى حال حرمان الدولة الخلف من المحفوظات اللازمة للعمليات الادارية المتعلقة بأغلبية السكان التي تبقى في الاقليم المنقول . وتتناول الملاحظات السالفة الحالة التي يكون فيها لمحفوظات الدولة ، سواء وجدت أو لم توجد في الجزء المنقول من الاقليم ، صلة مباشرة وضرورية بادارته . ويعني ذلك ، على العموم ، محفوظات الدولة ذات الطابع الادارى . وتبقى هنا حالة محفوظات الدولة التي تتسم بطابع تاريخي أو ثقافي . فاذا كانت هذه المحفوظات التاريخية تتعلق ، بصورة حصرية أو رئيسية ، بالجزء المنقول من الاقليم ، فان ثمة افتراضا قويا بأن هذه المحفوظات تكون متميزة وذات طابع خاص وتشكل مجموعة من المحفوظات متجانسة ومستقلة بذاتها وترتبط بصورة مباشرة بالتراث التاريخي والثقافي للجزء المنقول من الاقليم ، وتشكل جزءا لا يتجزأ من هذا التراث . ويقضي المنطق والانصاف بأن تنتقل هذه الممتلكات الى الدولة الخلف . ويستنتج من التعليقات الواردة في الفقرات السابقة انه حينما لا تكون المحفوظات هي محفوظات دولة على الاطلاق بل محفوظات محلية ادارية أو تاريخية أو ثقافية ، يمتلكها الجزء المنقول من الاقليم بحكم حقه الذاتي ، فانها لا تخضع لمشاريع المواد هذه ، لأن هذه المواد تعنى بمحفوظات الدولة . وتبقى المحفوظات المحلية الخاصة بالاقليم المنقول ملكا لذلك الاقليم ،

وليس للدولة السلف حق نقلها عند انسحابها من الاقليم أو حق مطالبة الدولة الخلف بها بعد ذلك .

(٢٣) ويمكن ايجاز هذه النقاط المختلفة على النحو التالي : حين تنقل دولة جزءا من اقليمها الى دولة أخرى :

' ١ ' تنتقل الى الدولة الخلف جميع أنواع محفوظات الدولة التي لها صلة مباشرة وضرورية بادارة الاقليم المنقول .

' ٢ ' تنتقل الى الدولة الخلف محفوظات الدولة التي تخص ، بصورة حصرية أو رئيسية ، الجزء المنقول من الاقليم .

' ٣ ' لا تتأثر المحفوظات المحلية الخاصة بالجزء المنقول من الاقليم ، أيا كانت طبيعتها أو محتوياتها ، بخلافة الدول .

' ٤ ' بالنظر الى الحاجات الادارية للدولة الخلف ، التي تكون مسؤولة عن ادارة الجزء المنقول من الاقليم ، والى الحاجات الادارية للدولة السلف ، التي عليها واجب حماية مصالحها وكذلك مصالح رعاياها الذين غادروا الجزء المنقول من الاقليم ؛ وبالنظر ، ثانيا ، الى مشاكل عدم امكان تقسيم بعض المحفوظات التي تشكل تراثا اداريا أو تاريخيا أو ثقافيا ، فان الحل المستصوب الوحيد الذي يمكن تصوره هو أن تعمد الأطراف الى تسوية أي مسألة متشابكة ومعقدة بالاتفاق فيما بينها . وترتيبا على ذلك ، ينبغي منح الأولوية في تسوية هذه المشاكل ، الى الاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، تفضيلا له على جميع الحلول المطروحة . وينبغي أن يقوم هذا الاتفاق على أساس مبادئ الانصاف وأن يأخذ في الاعتبار جميع الظروف الخاصة ، ولا سيما كون الجزء المنقول من الاقليم قد ساهم ، ماليا أو بأية طريقة أخرى ، في تكوين مجموعات المحفوظات وصونها . وينبغي أن تتيح مبادئ الانصاف المأخوذ بها امكانية مراعاة مختلف العوامل ، بما في ذلك ما يتطلبه الاقليم المنقول من مقومات البقاء ، والتوزيع حسب الأنصبة التي ساهم بها كل من الدولة السلف والاقليم المفصول عن تلك الدولة .

(٢٤) وفي ضوء الاعتبارات السالفة ، اعدت اللجنة هذا النص للمادة ٢٥ التي تعنى بحالة خلافة الدول المناظرة للحالة التي تتناولها المادة ١٣ ، ألا وهي نقل جزء من اقليم الدولة . وقد ورد في التعليق على المادة ١٣ (الفقرة (٦)) تفسير لحالات نقل الاقليم المعنية . وتكرر الفقرة ١ من المادة ٢٥ فيما يتعلق بحالة محفوظات الدولة : القاعدة الواردة في الفقرة ١ من المادة ١٣ التي تقرر أولوية الاتفاق .

(٢٥) وفي حالة عدم وجود اتفاق بين الدولتين السلف والخلف ، تنطبق أحكام الفقرة ٢ من المادة ٢٥ . وتعالج الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ ما يسمى أحيانا بالمحفوظات " الادارية " ، فتنص على انتقالها الى الدولة الخلف . وتفاديا لاستخدام مثل هذا التعبير ، وهو تعبير غير دقيق من الناحية القانونية ، أشارت اللجنة الى تلك الفئة من المحفوظات بوصفها " ذلك الجزء من محفوظات

الدولة لدى الدولة السلف الذى تستوجب الادارة السوية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول أن يكون في متناول الدولة التي ينقل اليها الاقليم المعني " ، وهي مصطلحات استخدمت بشكل واسع في الحكم المناظر في المادة ٢٦ (الفقرة ١ (ب)) . وقد فضلت اللجنة استخدام عبارة " أن يكون في متناول الدولة التي ينقل اليها الاقليم المعني " بدلا من العبارة الواردة في الفقرة ١ (ب) من المادة ٢٦ " الاحتفاظ به في ذلك الاقليم " لكونها أنسب من حيث أنها تأخذ في الحسبان الخصائص المحددة لحالة خلافة الدول التي تشملها المادة ٢٥ . وتتضمن الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ القاعدة التي تقضي بأن ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف، غير الجزء المشار اليه في الفقرة الفرعية (أ) ، اذا كان يتعلق ، بصورة حصرية أو رئيسية ، بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول . وكذلك رأت اللجنة أن عبارة " بصورة حصرية أو رئيسية " هي أنسب العبارات لالغاء تحديد القاعدة ، مراعية السمة الأساسية لحالة خلافة الدول التي عولجت في المادة ألا وهي نقل مساحة صغيرة من الاقليم .

(٢٦) وتنص الفقرة ٣ ، فيما يتعلق بحالة خلافة الدول الناشئة عن نقل جزء من اقليم دولة ، على القاعدة التي تتضمنها الفقرة ٣ من المادة ٢٦ . وتنطبق أيضا الفقرات ذات الصلة بالموضوع من التعليق على ذلك الحكم [الفقرات (٢٠) الى (٢٤)] على الفقرة ٣ من هذه المادة .

(٢٧) وتقرر الفقرتان ٤ و ٥ الواجب الملقى على عاتق الدولة التي تنتقل اليها محفوظات الدولة أو التي تظل لديها هذه المحفوظات وهو أن تتيح للدولة الأخرى ، بناء على طلب تلك الدولة الأخرى وعلى نفقتها الخاصة ، نسخا مناسبة من محفوظات الدولة الخاصة بها . وتعالج الفقرة ٤ الحالة التي تكون فيها الدولة التي تتقدم بالطلب هي الدولة الخلف ، وهي الحالة التي تكون فيها وثائق محفوظات الدولة التي سيجرى استنساخها هي الوثائق المرتبطة بمصالح الاقليم المنقول ، وهو الشرط الذى نص عليه كذلك في الفقرة ٢ من المادة ٢٦ . وتشمل الفقرة ٥ الحالة التي تكون فيها الدولة التي تتقدم بالطلب هي الدولة السلف . وفي مثل هذه الحالة ، تكون وثائق محفوظات الدولة التي ستستنسخ هي الوثائق التي انتقلت الى الدولة الخلف وفقا لأحكام الفقرة ١ أو الفقرة ٢ من المادة ٢٥ .

المـادة ٢٦

الدولة المستقلة حديثـا

١ ـ حين تكون الدولة الخلف دولة مستقلة حديثا :

(أ) تنتقل الى الدولة المستقلة حديثا المحفوظات التي كانت ملكا للاقليم الـذى تتناوله خلافة الدول ، وأصبحت محفوظات دولة للدولة السلف خلال فترة التبعية ؛

(ب) ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا ذلك الجزء من محفوظات الدولة لـــدى الدولة السلف الذى تستوجب الادارة السوية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول الاحتفاظ بـه في ذلك الاقليم .

٢ ـ يتقرر انتقال او اجراء استنساخ مناسب لأجزاء من محفوظات الدولة غير الأجـــزاء التي تتناولها الفقرة ١ والموجودة بحوزة الدولة السلف ، والتي تكون ذات أهمية للاقليـــم الذى تتناوله الخلافة ، باتفاق بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا ، بحيث يمكـــن لكل من هاتين الدولتين الاستفادة ، على أوسع نطاق ممكن ، وبأكبر قدر ممكن من الانصاف ، من هذه الأجزاء من محفوظات الدولة .

٣ ـ تزود الدولة السلف الدولة المستقلة حديثا بأفضل أدلة متاحة بين محفوظات الدولـة المملوكة للدولة السلف ، تتعلق بملكية اقليم الدولة المستقلة حديثا أو حدودها ، أو تكـــون لازمة لتوضيح معنى وثائق في محفوظات الدولة التي تنتقل الى الدولة المستقلة حديثا عمـــلا بأحكام أخرى في هذه المادة .

٤ ـ تتعاون الدولة السلف مع الدولة الخلف في الجهود الرامية الى استرجاع اى محفوظات كانت مملوكة للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، تكون قد تبعثرت خلال فترة التبعية .

٥ ـ تنطبق الفقرات من ١ الى ٤ عندما تكون الدولة المستقلة حديثا مكونة من اقليميـــن تابعين أو أكثر .

٦ ـ تنطبق الفقرات من ١ الى ٤ عندما يصبح اقليم تابع جزءا من اقليم دولة غير الدولـة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية .

٧ ـ لا تمس الاتفاقات المبرمة بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا بشأن محفوظـات الدولة المملوكة للدولة السلف حق شعبي هاتين الدولتين في التنمية أو في الحصول علـــى معلومات عن تاريخهما او تراثهما الحضارى .

التعليـق

(١) ترمي هذه المادة ، بصورة رئيسية ، مثلها في ذلك مثل المادتين ١٤ و ٣٦ ، الى تنـــاول الحالة التي تظهر فيها دولة مستقلة حديثا ، على المسرح الدولي ، نتيجة لانهاء الاستعمـــار . وفي هذه الحالة تكون مشكلة الخلافة فيما يتصل بالمحفوظات حادة بوجه خاص .

(٢) وقد أوضحت للجنة فكرة "الدولة المستقلة حديثا" عدة مرات في اطار دراسة المصطلحات المستخدمة في هذا المشروع. وتجدر الاشارة بصفة خاصة الى التعريف الوارد في الفقرة ١ (هـ) من المادة ٢ والى التعليقات على تلك الفقرة (٢٩٤) وكذلك الى المادتين ١٤ و ٣٦ (٢٩٥).

(٣) وقد صيغت هذه المادة بعبارات وثيقة الشبه بالمادة ١٤، وان اضيفت بعض العناصر الجديدة بالنظر الى الصفة الفريدة لمحفوظات الدولة باعتبارها فئة من الأمور التي تنتقل عند خلافة الدول.

(٤) وتعالج الفقرة ١ (أ) "المحفوظات" - وليس لزاما "محفوظات الدولة" - التي كانت تتبع الاقليم الذى تتناوله خلافة الدول قبل ان اصبح تابعا والتي أصبحت محفوظات دولة للدولة السلف أثناء تبعية الاقليم. ونظرا الى انه لا يمكن العثور على سبب للانحراف عن القاعدة المعلنة في الفقرة ١ (هـ) من المادة ١٤، المتعلقة بالمال المنقول الذى يستوفي نفس الشروط، فان الفقرة ١ (أ) من هذه المادة تستخدم نفس الصيغة التي اعتمدت للحكم السابق باستثناء كلمة "محفوظات".

(٥) وباستخدام كلمة "محفوظات" بدلا من عبارة "محفوظات الدولة" في البداية، قصد بالفقرة ١ (أ) أن تغطي المحفوظات التي تخص الاقليم المعني بغض النظر عن المركز السياسي الذى كان فيه وبغض النظر عمن كانت المحفوظات في حوزته في الفترة السابقة للاستعمار، سواء أكانت في حوزة الحكومة المركزية أو الحكومات أو القبائل المحلية، أو البعثات الدينية، أو المؤسسات الخاصة، أو الأفراد.

(٦) ومثل هذه المحفوظات التاريخية للفترة السابقة للاستعمار ليست بمحفوظات الدولة السلف، بل هي محفوظات الاقليم نفسه، الذى كوّنها على مر تاريخه، واقتناها بأمواله الخاصة أو بغير ذلك من الطرق. ونتيجة لهذا فلابد أن تعود تلك المحفوظات الى الدولة المستقلة حديثا، بغض النظر تماما عن أية مسألة خلافة دول، اذا كانت لا تزال موجودة في اقليمها وقت نيل الاستقلال، اما اذا كانت الدولة الاستعمارية قد نقلت تلك المحفوظات الى خارج الاقليم، فبامكان الدولة المستقلة حديثا ان تطالب بها.

(٧) ويمكن العثور في بعض المعاهدات على امثلة لانتقال المحفوظات التاريخية. فقد اضطرت ايطاليا الى اعادة المحفوظات التي كانت قد نقلتها من اثيوبيا أثناء ضمها لها، وذلك حين انتهى استعمارها بعد الحرب العالمية الثانية. وتنص المادة ٣٧ من معاهدة الصلح مع ايطاليا المعقودة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ على أن:

---

(٢٩٤) الفقرة (٦) من التعليق على المادة ٢ أعلاه.

(٢٩٥) الفقرات (١) - (٣) من التعليق على المادة ١٤، أعلاه والفقرتان (١) و (٢) من التعليق على المادة ٣٦ ادناه.

" . . . تعيد ايطاليا جميع المحفوظات والأشياء ذات القيمة التاريخية التابعة لاثيوبيا أو لرعاياها والتي نقلت من اثيوبيا الى ايطاليا منذ ٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٣٥ "(٢٩٦) .

وفي حالة فييت نام ، نص اتفاق فرنسي - فييتنامي بشأن مسألة المحفوظات ، وقع في ١٥ حزيران/يونيه ١٩٥٠ ، في المادة ٧ منه ،على أن تعود الى حكومة فييت نام المحفوظات التي كونتها الحكومة الامبراطورية و "الكين لووك" التابعون لها ، والتي كانت مودعة في المحفوظات المركزية قبل الاحتلال الفرنسي (٢٩٧) .

(٨) وفي حالة الجزائر ، تولت السلطة الفرنسية القائمة بالادارة تصنيف وفهرسة المحفوظات المتصلة بتاريخ الجزائر في فترة ما قبل الاستعمار ، بعناية في كتالوجات ، وأضافت اليها وحفظتها في الجزائر العاصمة حتى الفترة السابقة مباشرة للاستقلال ، حين جرى نقلها الى فرنسا (في نانت وباريس ، وبصفة خاصة في مخزن خاص للمحفوظات في اكس-ان-بروفانس) . وتتألف هذه المحفوظات مما يعرف عادة باسم "المجموعة العربية" ، و "المجموعة التركية" و "المجموعة الاسبانية" . ونتيجة للمفاوضات بين الحكومتين ، أعيدت في عام ١٩٦٦ بعض سجلات مدفوعات الانكشاريين ، التي تشكل جزءا من وثائق المجموعة التركية ، ونسخ مصورة بالميكروفيلم من جزء من "المجموعة الاسبانية" . وعن طريق تبادل رسائل بين فرنسا والجزائر بتاريخ ١٣ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٦ ، توصلت الحكومة الجزائرية الى استعادة "٤٥٠ سجلا أصليا باللغتين التركية والعربية تتصل بادارة الجزائر في الفترة السابقة لعام ١٨٣٠" ، أى قبل الاحتلال الاستعمارى الفرنسي . وقد نصت شروط تبادل الرسائل هذا على أن تتلقى مكتبة الجزائر الوطنية ، قبل تموز/يوليه ١٩٦٧ ، دون مقابل ، نسخا مصورة بالميكروفيلم من وثائق باللغة الاسبانية ، كانت قد نقلت من الجزائر الى اكس-ان-بروفانس قبل الاستقلال مباشرة ، وكانت تشكل "المجموعة الاسبانية" للجزائر التي تتصل بالاحتلال الاسباني للمناطق الساحلية الجزائرية . وقد كفل نفس هذا التبادل للرسائل ان تكون المسائل المتعلقة بالمحفوظات والتي لم يسوها ذلك الصك موضوع مشاورات لاحقة . وبهذا أثارت الجزائر مشكلة محفوظاتها التاريخية مرة اخرى في عام ١٩٧٤ . وفي نيسان/ابريل ١٩٧٥ ، بمناسبة زيارة رئيس الجمهورية الفرنسية للجزائر ، أعادت الحكومة الفرنسية ١٥٣ صندوقا من المحفوظات التاريخية الجزائرية التي تشكل جزءا من "المجموعة العربية" (٢٩٨) .

---

(٢٩٦) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، الصفحة ١٤٢ . وعلى اساس تلك المادة (والمادة ٧٥) من معاهدة الصلح ، أبرمت اثيوبيا وايطاليا اتفاقا يتعلق بتسوية المسائل الاقتصادية والمالية وبالتعاون الاقتصادى ، وقّع في اديس ابابا في ٥ آذار/مارس ١٩٥٦ ، واشتمل على ثلاثة مرفقات (أ)،(ب)،(ج)،تحدد المحفوظات والأشياء ذات القيمة التاريخية التي أعادتها أو التي ستعيدها ايطاليا الى اثيوبيا (المرجع نفسه ، المجلد ٢٦٧ ،الصفحات ٢٠٤ - ٢١٦) .

(٢٩٧) كان "الكين لووك" المحافظين او المتصرفين المعينين من قبل امبراطور الهند الصينية قبل الاحتلال الفرنسي لشبه جزيرة الهند الصينية .

(٢٩٨) انظر A/CN.4/322 وAdd.1 وAdd.2 ، الفقرات ١٦٨ ، ١٦٩ و ١٧١ (التي ستنشر في حولية ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الجزء الاول)) .

(٩) وكانت الوثائق التاريخية لهولندا المتصلة باندونيسيا موضع مفاوضات بين الدولة القائمة بالادارة سابقا والدولة المستقلة حديثا في اطار التعاون في ميدان الممتلكات الثقافية والتاريخية. وينص الاتفاق المتصل بذلك الموضوع والذى أبرم بين البلدين في عام ١٩٧٦ ، في جملة ما ينص عليه ، على ما يلي :

"ان من المستصوب جعل الأشياء الثقافية مثل المواد الاثنوغرافية ومواد المحفوظات متاحة للمعارض وللدراسة في البلد الآخر ، من أجل ملء الثغرات في مجموعات الأشياء الثقافية الموجودة فعلا في كلا البلدين ، وذلك بغية قيام كل من البلدين بتعزيز التفاهم والتقدير المتبادلين للتراث والتاريخ الثقافي للآخر ؛

" وأن يكون المبدأ العام ضرورة احتفاظ الادارة التي أوجدت المحفوظات بهذه المحفوظات "(٢٩٩) .

(١٠) وقد انصب التشديد في أعمال مؤتمر مائدة مستديرة دولي للمحفوظات ، على القاعدة المعلنة في الفقرة ١ (أ) ، حيث جاء فيها ما يلي :

"يبدو مما لا جدال فيه انه ينبغي للبلد المتروبولي أن يعيد الى الدول التي تنال الاستقلال ، في المقام الأول ، المحفوظات التي يسبق تاريخها النظام الاستعمارى ، والتي هي ملك للاقليم دون شك . . . . ومن المؤسف ان الظروف التي يحدث فيها انتقال الحكم من سلطة الى أخرى لا تتيح دائما ضمان انتظام هذا التسليم للمحفوظات ، الذى يمكن اعتباره أمرا لا غنى عنه "(٣٠٠) .

(١١) وتعالج الفقرة ١ (ب) ما يسمى عادة بالمحفوظات "الادارية" ، فتنص على أن تنتقل ايضا الى الدولة المستقلة حديثا . وقد تجنبت اللجنة استخدام ذلك التعبير ، غير الدقيق بما فيه الكفاية ، كمصطلح قانوني ، وقررت الاشارة الى هذه الفئة من المحفوظات باعتبارها "ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، الذى تستوجب الادارة السوية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول الاحتفاظ به هناك" .

(١٢) وفي حالة انهاء استعمار ليبيا ، أعرب قرار الجمعية العامة ٣٨٨ ألف (د - ٥) المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٥٠ ، والمعنون "الأحكام الاقتصادية والمالية المتصلة بليبيا" ، عن رغبة الأمم المتحدة في أن تحوز الدولة المستقلة حديثا ، على الأقل ، المحفوظات الادارية التي لا غنى عنها على الاطلاق للتسيير الادارى . ووفقا لذلك ، نصت الفقرة ٢ (أ) من المادة الأولى من القرار على أن ينقل فورا الى ليبيا "ما يتصل بالموضوع من المحفوظات والوثائق ذات الطابع

---

(٢٩٩) A/32/203 ، الصفحتان ٥ و ٦ .

(٣٠٠) France , Les archives dans la vie international (مرجع سبق ذكره) الصفحتان ٤٣ و ٤٤ .

الاداري أو القيمة التقنية فيما يتعلق بليبيا أو تتصل بممتلكات ينص على نقلها هذا القرار "(٣٠١) .

(١٣) وقد أعلن المؤتمر الدولي لأمناء المحفوظات المشار اليه أعلاه ، في هذا الصدد ، ما يلي :

" يبدو أنه لا جدال في أن على [الدولة القائمة بالادارة سابقا] ... واجب تسليم جميع الوثائق التي تيسر استمرار العمل الاداري والحفاظ على مصالح السكان المحليين ... . وبناء على ذلك ، فان حقوق ملكية مؤسسات الدولة والمؤسسات شبه العامة ، والوثائق المتعلقة بالمباني العامة ، والسكك الحديدية ، والطرق والجسور ، الخ ، ووثائق مسح الأراضي ، وسجلات تعداد السكان ، وسجلات المواليد والزواج والوفيات الخ ، تسلم عادة مع تسليم الاقليم نفسه . وهذا يفترض النقل المنتظم للمحفوظات الادارية المحلية الى السلطات الجديدة . ومما يؤسف له احيانا ان الظروف التي يجرى في ظلها تسليم الحكم من سلطة الى أخرى لم تكن دائما بالتي تكفل انتظام هذا النقل للمحفوظات التي يمكن اعتبارها أمرا لا غنى عنه"(٣٠٢) .

(١٤) وتعني الفقرة ٢ من المادة ٢٦ بتلك الأجزاء من محفوظات الدولة التي تكون " ذات أهمية " للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول ، وان كانت لا تندرج تحت الفقرة ١ . وتنص الفقرة على ان يتقرر انتقال مثل هذه الوثائق ، أو الاستنساخ المناسب لها ، بالاتفاق بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا . بيد أن اتفاقا من هذا القبيل مرهون بشرط أن تتحقق لكل من الطرفين " بأقصى قدر ممكن من الانصاف ، أكبر استفادة ممكنة " من الوثائق المشار اليها .

(١٥) ومن فئات محفوظات الدولة التي تتناولها الفقرة ٢ فئة الوثائق التي تتراكم لدى الدولة القائمة بالادارة خلال فترة الاستعمار ، والتي تتصل بالسلطة العليا لتلك الدولة أو ولايتها وبسياستها الاستعمارية بوجه عام في الاقليم المعني . وفي العادة يحرص البلد المتروبولي السابق على أخذ جميع مثل هذه الوثائق قبل استقلال الاقليم ، وهناك اعتبارات كثيرة تتعلق بالسياسة وبالمصلحة تمنع البلد المتروبولي من تحويل تلك الوثائق الى الدولة المستقلة حديثا .

---

(٣٠١) بيد أنه في حالة اريتريا ، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أحكاما معينة لا يتفق بعضها اتفاقا كاملا مع الأحكام التي اعتمدتها المنظمة قبل ذلك بعام واحد فيما يتعلق بليبيا . ذلك ان الفقرة ٢ من المادة الثانية من القرار ٥٣٠ (د - ٦) المؤرخ في ٢٩ كانون الثاني /يناير ١٩٥٢ ، المعنون "الأحكام الاقتصادية والمالية المتصلة بأريتريا " ، قد سمحت لايطاليا بأن تسلم في الوقت الذى يناسبها ، الى الدولة القائمة مؤقتا بالادارة ، اما أصول الوثائق والمحفوظات ، أو صورا منها .

(٣٠٢) France, Les archives dans la vie internationale (مرجع سبق ذكره) ، الصفحتان ٤٣ و ٤٤ .

(١٦) وقد أعلن نفس المؤتمر الدولي لأمناء المحفوظات ما يلي :

" من الواضح ان هناك أسسا قانونية للتمييز ، في مسألة المحفوظات ، بين مجموعات السيادة والمجموعات الادارية : فالنوع الأول من المجموعات ، الذى يتعلق بصورة أساسية بالعلاقات بين البلد المتروبولي وممثليه في الاقليم ، والذى يمتد مجال اختصاصه ليشمل مسائل دبلوماسية وعسكرية ومسائل السياسة العليا ، يندرج تحت ولاية البلد المتروبولي ، ويتعلق بتاريخه بصورة مباشرة "(٣٠٣) .

ويعرب احد المكلفين عن نفس الرأى :

" يثير التحرر مشكلة جديدة . فحق الدول الجديدة في حيازة المحفوظات التي تعتبر جوهرية للدفاع عن حقوقها ، وللوفاء بالتزاماتها ، ولمواصلة ادارة السكان يظل أمرا لا مرائيه ، غير أن هناك فئات اخرى من المحفوظات تحفظ في الاقليم ، وليست بذات منفعة عملية مباشرة للدولة الخلف ، وتهم أساسا الدولة الاستعمارية . وبمزيد من التمحيص ، يتبين ان هذه المحفوظات هي من نفس نوع المحفوظات التي ظلت دون جدال في معظم الظروف التي سادت التاريخ الاوروبي ملكا للدول المتنازلة " (٣٠٤) .

(١٧) ومع ذلك ، لا ينكر ان بعض الوثائق المتصلة بالسلطة العليا للدولة القائمة بالادارة سابقا أو بولايتها تكون " ذات أهمية " أيضا (بل وتكون احيانا ذات أهمية اساسية) للدولة المستقلة حديثا . ومن الأمثلة على ذلك ، الوثائق التي تتناول ابرام المعاهدات التي تسرى على الاقليم المعني ، أو العلاقات الدبلوماسية بين الدولة القائمة بالادارة ، ودول ثالثة ، فيما يتعلق بالاقليم المعني . وفي حين أنه سيكون من غير الواقعي للدولة المستقلة حديثا ان تتوقع النقل الفورى والكامل للوثائق المتصلة بالسلطة العليا للدولة السلف أو بولايتها ، فان من الاجحاف التام ان تحرم الدولة السابقة من الوصول ، على الأقل ،الى تلك الوثائق التي تشترك في الاهتمام بها .

(١٨) ولذلك ليس هناك قاعدة بسيطة للانتقال أو عدم الانتقال ، تكون مرضية في حالة محفوظات الدولة هذه . وترى اللجنة ان الحل الأمثل هو أن تسوى الدول المعنية المسألة عن طريق اتفاق يقوم على مبدأ النفع والانصاف للطرفين . وعند التفاوض بشأن هذا الاتفاق ، ينبغي ايلاء اعتبار واف للحاجة الى الحفاظ على وحدة مجموعات المحفوظات ، وللتكنولوجيا الحديثة التي تتيح القيام باستنساخ سريع للوثائق عن طريق التصوير في أفلام مجهرية أو النسخ التصويرى . وينبغي كذلك أن يوضع في الاعتبار ان في جميع البلدان تقريبا قوانين تقضي بأن تصبح جميع الوثائق السياسية العامة ، بما فيها أكثر الوثائق سرية ، متاحة للجمهور بعد فترة زمنية معينة . فاذا كان يحق قانونا

---

(٣٠٣) المرجع نفسه ، الصفحة ٤٤ .

(٣٠٤) C. Laroche, "Les archives françaises d'outre-mer", Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer. Séances des 4 et 18 mars 1966(Paris), t. XXVI vel.III (March 1966) P.130).

لأى شخص أن يطلع على الوثائق التي تتناول أنشطة سيادية بعد انقضاء فترة ١٥ أو ٢٠ أو ٣٠ سنة ، فلا يمكن ان يكون هناك سبب يدعو الى عدم اعطاء الدولة المستقلة حديثا ذات المصلحة المباشرة في وثائق تتصل باقليمها الحق في الحصول عليها في شكل ميكروفيلم أو نسخ مصورة ، وعلى نفقتها الخاصة عند الاقتضاء .

(١٩) وقد جرت المفاوضات الفرنسية ـ الجزائرية بشأن مسائل المحفوظات السياسية وكذلك المحفوظات التاريخية في عامي ١٩٧٤ ـ ١٩٧٥ ، وفقا لهذه القاعدة . وقد تبادلت الدولتان مراسلات دبلوماسية في ٢٢ نيسان/ابريل و ٢٠ أيار/مايو ١٩٧٥ ، تظهر ان الحكومة الفرنسية تعتبر أن مما " يتفق كلية مع ما يجرى به العمل من التعاون بين المؤرخين ، توقع تصوير محفوظات فرنسا السيادية المتعلقة باستعمار الجزائر في أفلام مجهرية (٣٠٥) .

(٢٠) وتنص الفقرة ٣ على أنه يجب على الدولة السلف ان تزود الدولة المستقلة حديثا " بأفضل أدلة متاحة " من محفوظات الدولة لديها ، بما في ذلك الوثائق التي " تتعلق بملكية اقليم الدولة المستقلة حديثا أو حدودها " وكذلك الوثائق " التي تكون لازمة لتوضيح معنى وثائق في محفوظات الدولة تنتقل الى الدولة المستقلة حديثا عملا بأحكام أخرى في هذه المادة " .

(٢١) وتعني عبارة " أفضل أدلة متاحة " إما الوثائق الأصلية أو صورا عنها . أما أيهما يمثل " الادلة الأفضل " فيعتمد على الظروف (٣٠٦) .

(٢٢) وكثيرا ما يختلط النوع الأول من الادلة المشمول بالفقرة ٣ مع وثائق أخرى تتعلق بالسلطة العليا للدولة القائمة بالادارة أو ولايتها على الاقليم المعني . بيد أن الادلة المستمدة من المحفوظات والتي تتعلق بملكية ذلك الاقليم أو حدوده هي ذات اهمية حيوية بالنسبة الى هوية الدولة المستقلة حديثا ذاتها . وتكون الحاجة الى ادلة من هذا القبيل ماسة بوجه خاص حين تكون تلك الدولة طرفا في نزاع أو اجراءات قضائية مع دولة ثالثة فيما يتعلق بملكية جزء من اقليمها أو حدودها . ولذلك ترى اللجنة انه من واجب الدولة السلف ان تحيل الى الدولة المستقلة حديثا " أفضل الأدلة " التي تكون متاحة لديها (٣٠٧) .

---

(٣٠٥) رسالة مؤرخة في ٢٠ أيار/مايو ١٩٧٥ موجهة من السيد سرفانيارغ وزير خارجية فرنسا ، الى السيد بجاوى سفير الجزائر لدى فرنسا ، ردا على رسالته المؤرخة في ٢٢ نيسان/ابريل ١٩٧٥ ، انظر A/CN.4/322/Add.1 and 2 ، الفقرة ١٥٦ (التي ستنشر في حولية ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الجزء الأول)) .

(٣٠٦) انظر : J.B. Saunders, Words and Phrases Legally Defined, 2nd ed. (London, Butterworth, 1969), vol. 2, p. 192 .

(٣٠٧) جدير بالملاحظة أن الحلقة الدراسية لرسم الخرائط التي عقدتها البلدان الافريقية وفرنسا قد اعتمدت توصية رحبت فيها ببيان لمدير المعهد الجغرافي الوطني بشأن الاعتراف بسيادة الدولة على جميع محفوظات الخرائط ، واقترحت ضرورة نقل هذه المحفوظات الى الدول بناء على طلبها ، وضرورة تسليم الوثائق المتصلة بالحدود الى الدول المعنية في نفس الوقت .
Cartographic Seminar of African Countries and France, Paris, 21 May-3 June 1975, General Report, recommendation No. 2, "Basic Cartography") .

(٢٣) أما بالنسبة للنوع الثاني من الوثائق ، فان عبارة " وثائق . . . تنتقل . . . عملا بأحكام أخرى في هذه المادة " ، مقصود بها أن تغطي جميع أنواع الوثائق التي تنتقل الى الدولة الخلف عن طريق التطبيق المباشر للفقرتين ١ و ٢ والجزء الأول من الفقرة ٣ ، وكذلك ، بصورة غير مباشرة ، عن طريق تطبيق الفقرتين ٤ و ٥ .

(٢٤) ويمكن العثور على مثال لهذا النوع في الوثائق المتصلة بتفسير المعاهدات المنطبقة على الاقليم المعني والتي أبرمتها الدولة القائمة بالادارة . وتجدر ملاحظة ان تردد الدول المستقلة حديثا في الاعلان عن خلافتها في معاهدات معينة يرجع أحيانا الى شكها في انطباق تلك المعاهدات على اقليمها بل وحتى في محتوياتها .

(٢٥) وتنشئ الفقرة ٤ التزاما بالتعاون بين الدولة السلف والدولة الخلف المستقلة حديثا لأغراض استعادة المحفوظات التي كانت في حوزة الاقليم المشمول بخلافة الدول ، والتي تبعثرت خلال فترة التبعية ، وهو أمر كثير الوقوع . ان هذه الفقرة نتيجة طبيعية وينبغي ان تقرأ على ضوء الفقرة ١ (أ) من هذه المادة .

(٢٦) تعكس الفقرتان ٥ و ٦ القرار الذى اتخذته اللجنة فيما يتعلق بالمادة ١٤ ، لكي تشبه بحالة الدولة المستقلة حديثا الواردة في الفقرتين ١ و ٣ من المادة ٢٦ الحالات التي تتكون فيها دولة مستقلة حديثا من اقليمين تابعين أو اكثر ، او التي يصبح فيها اقليم تابع جزءا من اقليم دولة مستقلة بالفعل ، غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية .

(٢٧) وتشير الفقرة ٧ الى بعض الحقوق غير القابلة للتصرف لشعبي الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا ، فتنص على ان الاتفاقات المبرمة بين تلكما الدولتين فيما يتعلق بمحفوظات الدولة للدولة السلف " لا تمس حق شعبي هاتين الدولتين في التنمية أو في الحصول على معلومات عن تاريخهما أو تراثهما الحضارى " . وبذلك يقصد بالفقرة أن ترسي ثلاثة حقوق رئيسية يجب على الدول احترامها حين تتفاوض على تسوية اية مسألة تتعلق بمحفوظات الدولة للدولة السلف .

(٢٨) وقد انصب التشديد على هذه الحقوق في مختلف المحافل الدولية ، وخاصة في أعمال اليونسكو الأخيرة .

(٢٩) فقد اتخذ مؤتمر اليونسكو العام ، في دورته الثامنة عشرة المعقودة في باريس في تشرين الاول/اكتوبر — تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ ، القرار التالي :

" ان المؤتمر العام ،

" اذ يضع في اعتباره ان عددا كبيرا من الدول الأعضاء في اليونسكو كان في الماضي لفترة طالت أو قصرت ، يخضع للسيطرة الخارجية والادارة والاحتلال الاجنبيين ،

" واذ يرى ان المحفوظات التي تكونت داخل اقليم هذه الدول قد نقلت نتيجة لذلك ، من ذلك الاقليم ،

" واذ لا يفوته ان المحفوظات المشار اليها ذات أهمية كبيرة للتاريخ العام والحضارى والسياسي والاقتصادى للبلدان التي كانت تخضع للاحتلال والادارة والسيطرة الاجنبية ،

" واذ يشير الى التوصية ١٣ للمؤتمر الدولي الحكومي المعني بتخطيط الهياكل الأساسية الوطنية للوثائق والمكتبات والمحفوظات ، المعقود في ايلول/سبتمبر ١٩٧٤ ، ورغبة منه في توسيع نطاق هذه التوصية ،

" ١ - يدعو الدول الأعضاء في اليونسكو الى أن تنظر بعين التأييد في امكانية نقل وثائق من المحفوظات التي تكوّنت داخل اقليم بلدان أخرى أو تتناول تاريخها ، في اطار اتفاقات ثنائية ، ... "(٣٠٨) .

(٣٠) وقد اقترن اهتمام اليونسكو هذا بمشاكل المحفوظات باهتمام مماثل بالمحفوظات التي تعتبر أجزاء هامة من تراث الأمم الحضارى . وقد اعتبرت اليونسكو ولجانها وأفرقة الخبراء التابعة لها ، في جميع الأوقات " المحفوظات والوثائق " " جزءا جوهريا من تراث أى مجتمع وطني " - تراث تساعد اليونسكو وهيئاتها في تكوينه من جديد وتعمل في سبيل استعادته أو اعادته الى بلد المنشأ . وفي رأيها ، ان الوثائق التاريخية ، بما في ذلك المخطوطات ، تمثل " ممتلكات ثقافية " تشكل جزءا من تراث الشعوب الحضارى (٣٠٩) .

---

(٣٠٨) اليونسكو ، وثائق المؤتمر العام ، الدورة الثانية عشرة ، القرارات (باريس ١٩٧٤)، الصفحة ٦٨ - ٦٩ ، القرار ٢١٢ - ٤ .

(٣٠٩) انظر وثائق مؤتمر اليونسكو العام التاسع عشر ، نيروبي ، تشرين الاول/اكتوبر - تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦ ، وخاصة " تقرير المدير العام (لليونسكو) عن دراسة امكانية القيام ، في اطار اتفاقات ثنائية ، بنقل الوثائق الناشئة عن محفوظات تكونت في اقليم بلدان أخرى أو تتناول تاريخها " (الوثيقة 19/C/94، المؤرخة في ٦ آب/اغسطس ١٩٧٦)، وتقرير المدير العام في دورة المؤتمر العام التالية (وثيقة اليونسكو 20/C/102 ، المؤرخة في ٢٥ آب/اغسطس ١٩٧٨) ؛ واجتماع لجنة الخبراء في البندقية في الفترة من ٢٩ آذار/مارس الى ٢ نيسان/ابريل ١٩٧٩ (وثيقة اليونسكو SHC-76/CONF.615/5) ، ولجنة الخبراء المعنية بانشاء لجنة حكومية دولية للعمل في سبيل رد واعادة الممتلكات الثقافية (داكار ، ٢٠ - ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٨) (وثيقة اليونسكو CC-78/CONF.609/3) والنظام الاساسي للجنة الحكومية الدولية للعمل على اعادة الممتلكات الثقافية الى بلد منشأها أو ردها في حالة الاستيلاء غير المشروع عليها (اليونسكو ، وثائق المؤتمر العام ، الدورة العشرون (باريس ، ١٩٧٨) ، الصفحتان ٩٢ - ٩٣ ، القرار ٤/٧ - ٦/٥ ، المرفق) .

(٣١) وفي عام ١٩٧٧ ، عملا بقرار اتخذه المؤتمر العام لليونسكو في دورته التاسعة عشرة (٣١٠)، وجه المدير العام نداء لاعادة تراث ثقافي لا يعوض الى اولئك الذين كوّنوه ، جاء فيه ما يلي :

" لقد ... سلبت صروف التاريخ شعوبا كثيرة قسما ثمينا من تراثها الذى تجسد هويتها الثابتة فيه تجسيدا لها ...

...

" ولم يقتصر الأمر على سلب الشعوب التي وقعت ضحية لهذا النهب ، الذى استمر أحيانا مئات من السنين ، روائع لا تعوض ، بل سرقت منها كذلك ذكرى كانت ولا ريب ستساعدها على التعرف على ذاتها بدرجة اكبر وكانت قطعا ستمكن الآخرين من فهم هذه الشعوب فهما أفضل .

...

" لذلك فان هؤلاء الرجال والنساء الذين حرموا من تراثهم الحضارى يطلبون أن تعاد ، على الأقل ، الكنوز الفنية التي تمثل حضارتهم أفضل تمثيل ، والتي يشعرون انها الأكثر حيوية بالنسبة اليهم والتي يسبب عدم وجودها أشد الأحزان لهم .

" ان هذا مطلب مشروع : ...

...

" واني لأهيب رسميا بحكومات الدول الأعضاء في المنظمة ان تبرم اتفاقات ثنائية لاعادة الممتلكات الثقافية الى البلدان التي أخذت منها : وان تعمل على وضع ترتيبات طويلة الاجل للاعارات والودائع ، والمبيعات والهبات فيما بين المؤسسات المعنية من أجل تشجيع اقامة تبادل دولي للممتلكات الدولية يكون أكثر عدلا ...

...

" واني اهيب بالجامعات وبالمكتبات ... التي تحوز أهم المجموعات ، أن تكون سخية فتقتسم الاشياء التي تحتفظ بها ، مع البلدان التي اوجدتها والتي لم يعد يوجد لديها أحيانا نسخة واحدة منها .

" واني أهيب أيضا بالمؤسسات التي تحوز عدة أعمال أو سجلات متماثلة ان تستغني عن واحدة منها على الاقل وتعيدها الى بلدها المنشأ ، حتى لا يشب فتيان هذا البلد وفتياته دون ان تهيأ لهم فرصة لأن يشاهدوا ، عن كثب ، عملا فنيا أو تحفة يدوية صنعها أجدادهم ...

...

" ان اعادة عمل فني او سجل الى البلد الذى اوجده يمكّن شعبا من أن يستعيد

---

(٣١٠) المرجع نفسه ، الدورة التاسعة عشرة ، القرارات (باريس ، ١٩٧٦) الصفحة ٤٨ .

جزءا من ذكراه وهويته ، ويثبت ان الحوار الطويل بين المدنيات ، الذى يشكل تاريخ العالم، لا يزال جاريا في جو من الاحترام المتبادل بين الأمم "(٣١١) .

(٣٢) ولقد لقيت حماية واعادة المحفوظات والأعمال الفنية الثقافية والتاريخية ، بهدف الحفاظ على القيم الثقافية وتنميتها مستقبلا ، قدرا كبيرا من الاهتمام في الأمم المتحدة ، كما يتبين من قرارات الجمعية العامة ٣٢٠٦ ألف (د—٢٧) المؤرخ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢ ، و٣١٤٨ (د—٢٨) المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣ ، ٣١٨٧ (د—٢٨) المؤرخ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣ ، ٣٣٩١ (د—٣٠) المؤرخ في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥ ، و٣١/٤٠ المؤرخ في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦ ، و ٣٢/١٨ المؤرخ في ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧ ، و ٣٣/٥٠ المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨ ، و ٣٤/٦٤ المؤرخ في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩ و ٣٥/١٢٨ المؤرخ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ . ويتضمن القرار الأخير الفقرات التالية :

" ان الجمعية العامة ،

. . .

" واذ تدرك الأهمية التي توليها البلدان الأصلية لاعادة الممتلكات الثقافية التي تعتبرها ذات قيمة روحية وثقافية أساسية لها ، حتى يتسنى لها أن تكّون مجموعات شاملة أو وحيدة ممثلة لتراثها الثقافي ،

" واذ تؤكد مجددا أن رد أو اعادة الأعمال الفنية والآثار والتحف والمخطوطات والوثائق وسائر الكنوز الثقافية أو الفنية الأخرى الى بلدها يمثل خطوة الى الأمام نحو تعزيز التعاون الدولي والحفاظ على القيم الثقافية وزيادة تطويرها ،

. . .

" واذ تعرب عن تأييدها للنداء الرسمي الذى وجهه المدير العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في ٧ حزيران/يونيه ١٩٧٨ لاعادة التراث الثقافي الذى لا يمكن تعويضه الى أصحابه الذين أوجدوه ،

. . .

" ٢— ترجو من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة تكثيف جهودها لمساعدة البلدان المعنية على التوصل الى حلول مناسبة للمشاكل المتعلقة برد أو اعادة الممتلكات الثقافية وتحث الدول الأعضاء على التعاون مع المنظمة المذكورة في هذا المجال ؛

" ٣— تدعو الدول الأعضاء الى القيام ، بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ، باجراء عمليات جرد منتظمة للممتلكات الثقافية الموجودة في أراضيها والممتلكات الثقافية الموجودة في الخارج ؛ . . . "

---

(٣١١) أنباء اليونسكو ، السنة الحادية والثلاثون ، تموز/يوليه ١٩٧٨ ، الصفحتان ٤و٥ .

(٣٣) وقد قام المؤتمر الرابع لرؤساء دول أو حكومات بلدان عدم الانحياز ، المعقود في مدينة الجزائر في الفترة من ٥ الى ٩ أيلول / سبتمبر ١٩٧٣ ، باعتماد اعلان بشأن الحفاظ على الثقافات الوطنية وتطويرها ، يشدد على " الحاجة الى التأكيد من جديد على الهوية الثقافية الوطنية والقضاء على الآثار الضارة للعهد الاستعماري ، من أجل ... الحفاظ على الثقافة والتقاليد الوطنية" (٣١٢) .

(٣٤) وفي مؤتمر القمة التالي الذي عقد في الفترة من ١٦ الى ١٩ آب/اغسطس ١٩٧٦ في كولومبو، اعتمد رؤساء دول أو حكومات بلدان عدم الانحياز قرارين في هذا الشأن (٣١٣) . أحدهما هو القرار رقم ١٧ المعنون " اعادة الآثار الفنية والمخطوطات القديمة الى البلدان التي نهبت منها " ، ويتضمن الفقرات التالية :

" ان المؤتمر الخامس ...

...

" ٢ــ يؤكد ما جاء في قرار الجمعية العامة ٣١٨٧ (د ــ ٢٨) وقرار الجمعية العامة ٣٣٩١ (د ــ ٣٠) بشأن اعادة الآثار الفنية والمخطوطات الى البلدان التي نهبت منها ،

" ٣ــ يطالب بشدة كافة الدول التي بحوزتها آثار فنية ومخطوطات ان تبادر باعادتها الى بلدانها الأصلية .

" ٤ــ يدعو لجنة الخبراء المعينة من قبل منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة والمكلفة باعادة الآثار الفنية والمخطوطات الى أصحابها الأصليين أن تتخذ التدابير اللازمة لذلك" .

(٣٥) وأخيرا ، فان مؤتمر المائدة المستديرة الدولي السابع عشر للمحفوظات ، المعقود في تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٧ في كاغلياري ، اتخذ قرارا يؤكد فيه من جديد حق الشعوب في تراثها الثقافي وفي المعلومات التي تتصل بتاريخها ، وينص جزء منه على مايلي :

" ... تؤكد المائدة المستديرة من جديد حق كل دولة في استرداد المحفوظات التي تشكل جزءا من تراث محفوظاتها والمحتفظ بها حاليا خارج اقليمها ، وكذلك حق كل مجموعة وطنية في الوصول ، بموجب شروط محددة ، الى المصادر أينما كانت محفوظة ، التي تتصل بتاريخها ، وحقها في نسخ هذه المصادر .

" واذ تضع في اعتبارها العدد الكبير من المنازعات بشأن المحفوظات وخاصة تلك المنازعات الناجمة عن انهاء الاستعمار ؛ ...

...

" واذ ترى انه ينبغي تنفيذ هذه التسوية عن طريق مفاوضات ثنائية أو متعددة الأطراف :

---

(٣١٢) وثائق المؤتمر الرابع لرؤساء دول أو حكومات بلدان عدم الانحياز ، " الاعلان الاقتصادي " الفرع الرابع عشر (صفحة (A/9330) الصفحتان ٧٣ــ٧٤) .

(٣١٣) وثائق المؤتمر الخامس لرؤساء دول أو حكومات بلدان عدم الانحياز ، المرفق الرابع ، القراران ١٧ و ٢٤ (A/31/197 ، الصفحتان ٢٧٣ و ٢٩٥) .

" توصي المائدة المستديرة بأنه :

(أ) ينبغي التشجيع على بدء مفاوضات بين جميع الأطراف المعنية ، أولا فيما يتعلق بالمشاكل التي تتناول ملكية المحفوظات ، وثانيا فيما يتعلق بحق الوصول اليها والحق في الحصول على نسخ منها ؛

. . .

" وتعترف المائدة المستديرة بالحق المشروع للسلطات العامة ولمواطني البلدان التي كانت تشكل جزءا من وحدات سياسية أكبر أو التي كانت دول أجنبية تقوم بادارتها، في أن تطلع على تاريخها . وان الحق المشروع في المعلومات قائم في حد ذاته ، مستقلا عن الحق في ملكية المحفوظات . . . " (٣١٤) .

---

(٣١٤) المجلس الدولي للمحفوظات ، النشرة رقم ٩ (كانون الأول / ديسمبر ١٩٢٧)، الصفحة ٧ .

المـادة ٢٧

اتحـــاد الـــدول

١ ــ حين تتحد دولتان أو أكثر فتشكل بذلك دولة خلفا ، ينتقل الى الدولة الخلـــف ما للدول السلف من محفوظات الدولة .

٢ ــ دون الاخلال بالحكم الوارد في الفقرة ١ ، ينظم القانون الداخلي للدولة الخلف تخصيص محفوظات الدولة الموجودة بحوزة الدول السلف . هل تكون ملكا للدولة الخلـف أم للأجزاء المكونة لها .

التعليـــق

(١) تعالج هذه المادة الخلافة في محفوظات الدولة في حالة اتحاد الدول . ولا تفاق الأطراف دور حاسم في مسألة خلافة الدولة في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها . ولكن ليس هناك أى مجـال آخر يكون فيه هذا الدور أكثر حسما منه في حالة اتحاد الدول . فان التوحيد يتكون ، بصفـــــة جوهرية وأساسية ، من عمل طوعي . وبعبارة أخرى ، ان اتفاق الأطراف هو الذى يسوف المشاكـــل الناجمة من الاتحاد . وحتى حيثما لم يتوصل الأطراف ، قبل الاتحاد ، الى اتفاق على حل فـــي مجال معين ، كالمحفوظات مثلا ، فان مثل هذا الاغفال أو السكوت قد يفسر ، دون أى خطر مـــن الوقوع في خطأ ، بوصفه الارادة المشتركة في الاعتماد على الأحكام المقبلة للقانون الداخلي الـــذى يتعين أن تصدره بدلا من ذلك الدولة الخلف لهذا الغرض ، بعد أن يصبح اتحاد الدول حقيقـة واقعة . وهكذا ، فانه اذا عجز الاتفاق عن تحديد مصير محفوظات الدولة السلف ، فان القانـــون الداخلي هو الذى يسود .

(٢) ان القانون النافذ في كل جزء مكون وقت اتحاد الدول هو الذى يسود في البداية . غيـــر أنه الى أن يتم الاتحاد ، فان مثل هذا القانون لا يسعه الا أن يعبر عن سيادة الجزء المكون علـى محفوظاته الخاصة . وبالتالي ، فانه لدى عدم وجود شرط متفق عليه في الاتفاقيات المتعلقة بالاتحاد ، فان محفوظات كل جزء مكون لا تنتقل تلقائيا الى الدولة الخلف ، لأن القانون الداخلي للجزء المكون لم يبطل . فاذا أصدرت الدولة الخلف تشريعا جديدا يبطل قانون الجزء المكون في مسألـــــة المحفوظات ، فعندئذ فقط تنتقل هذه المحفوظات الى الدولة الخلف .

(٣) ان الحل مرهون بالطبيعة الدستورية لاتحاد الدول . فاذا أسفر الاتحاد عن انشاء اتحاد بين الدول ، فانه من الصعب أن نفهم لماذا ينبغي نقل محفوظات كل دولة مكونة تظل باقيـة بعـد الاتحاد (ولكن بصلاحية دولية منتقصة) الى الدولة الخلف . واذا أسفر اتحاد الدول ، من جهـة أخرى ، عن انشاء دولة وحدوية ، فان الدولة السلف تزول تماما ، في القانون الدولي على الأقـل ، ولا يمكن لما لديها من محفوظات دولة أن تنتقل الا الى الدولة الخلف .

(٤) ان الحل مرهون أيضا بطبيعة المحفوظات . فاذا كانت ذات طابع تاريخي فان محفوظات الدولة السلف تهمها هي وحدها وتكون أهميتها قليلة نسبيا للاتحاد ، مالم يتقرر بمعاهدة لأسباب تتعلق بالمكانة أو غير ذلك من الأسباب ، نقلها الى مقر الاتحاد أو اعلان ملكيته لها . وأى تغيير في المركز أو التطبيق ، وخاصة اذا نقلت لصالح الدولة الخلف فئات أخرى من المحفوظات التي تدعو اليها الحاجة من أجل الادارة المباشرة لكل دولة مكونة ، لن يكون فقط غير ضرورى للاتحاد ، ولكنه يكون أيضا شديد الضرر لادارة الدول التي تشكل الاتحاد .

(٥) أشار ب . فوشيل الى حالة اتحاد الدول الذى يفضي الى دولة اتحادية فقال : " ان الدولة التي تزول لا تفعل ذلك كدولة ولكن كدولة وحدوية فقط . ولذا فانه ينبغي أن تحتفظ بتراثها الخاص ، لأن وجود هذا التراث لا يتنافى بأى حال مع النظام الجديد الذى تخضع له الدولة . ومع أن استقلالها الأصلي قد فقد فان شخصيتها القانونية تظل قائمة وليس ثمة سبب يبرر أن تصبح ممتلكاتها ممتلكات للدولة الاتحادية أو للاتحاد (٣١٥) . ويشارك أ. كاسترن في هذا الرأى اذ يقول : " مادام أعضاء اتحاد الدول يحتفظون بصفتهم كدول ، فان ممتلكاتهم العامة تظل بالبداهة ملكا لهم " (٣١٦) . وهكذا فان كلا من صكوك المعاهدات الدولية وصكوك القانون الداخلي ، كالدساتير أو القوانين الأساسية ، تؤثر على اتحاد الدول وتحدده ، وتقرر درجة الاندماج . وعلى أساس مختلف تعبيرات الارادة هذه يجب أن يحدد مآل محفوظات الدولة .

(٦) بمجرد أن توافق الدول على انشاء اتحاد فيما بينها ، فانه يجب افتراض أنها تنوى تزويده بالوسائل الضرورية لتشغيله وادارته . وهكذا فان مال الدولة ، وخاصة محفوظات الدولة لا ينقل عادة الى الدولة الخلف الا اذا تبين أن هذا النقل ضرورى لممارسة السلطات التي آلت الى هذه الدولة بمقتضى القانون المنشئ للاتحاد . غير أن نقل محفوظات الدول السلف لا يبدو ضروريا للاتحاد ، الذى سوف ينشئ في الوقت المناسب محفوظاته الخاصة . أما محفوظات الأجزاء المكونة فانها ستظل أكثر فائدة لهذه الأجزاء منها للاتحاد ذاته ، للأسباب التي ذكرت في الفقرة (٤) أعلاه .

(٧) يمكن ، في هذا الصدد ، التذكير بمثال قديم ولكنه ذو دلالة ، وهو توحيد أسبانيا خلال القرنين الخامس عشر والسادس عشر . فقد نفذ هذا الاتحاد بحيث أعطيت الممالك المفردة درجات مختلفة من الاستقلال الذاتي تجسدت في أجهزة مناسبة . وبالتالي ، لم يكن ثمة مركزية للمحفوظات . والتنظيم الحالي للمحفوظات الاسبانية لا يزال متأثرا تأثرا شديدا بذلك النظام .

(٨) يكرر نص المادة ٢٧ نص المادة المناظرة في الباب الثاني ، وهي المادة ١٥ المعنونة أيضا " اتحاد الدول " ، باستثناء احلال كلمة " محفوظات " محل كلمة " مال " في كلا فقرتي المادة .

---

(٣١٥) ب . فوشي ، المرجع نفسه ، الصفحة ٣٨٢ .

(٣١٦) E. Castren, "Aspects récents de la succession d'Etats" Recueil des cours de L'Académie de droit international, vol. 78, 1951-I, P. 451.

والتوازي بين المادة ٢٧ والمادة ١٥ جلي ، ولذا فان اللجنة تشير الى التعليق الخاص بهذه المادة الأخيرة بوصفه قابلا للتطبيق بالمثل على النص الحالي .

المادة ٢٨

انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة

١ - حين ينفصل جزء أو أجزاء من اقليم دولة ما عنها وتكون دولة ، فما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، الذى تستوجب الادارة السوية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول الاحتفاظ به في ذلك الاقليم ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، خلاف الجزء المشار اليه في الفقرة (أ) ، الذى يتعلق مباشرة بالاقليم الذى تتناوله خلافة الدول .

٢ - تزود الدولة السلف الدولة الخلف بأفضل أدلة متاحة بين محفوظات الدولة المملوكة للدولة السلف ، تتعلق بملكية اقليم الدولة الخلف أو بحدوده أو تكون لازمة لتوضيح معنى وثائق في محفوظات الدولة التي تنتقل الى الدولة الخلف عملا بأحكام أخرى في هذه المادة .

٣ - لا تمس الاتفاقات المبرمة بين الدولة السلف والدولة الخلف ، بشأن محفوظات الدولة المملوكة للدولة السلف ، حق شعبي هاتين الدولتين في التنمية أو في الحصول على معلومات عن تاريخهما وتراثهما الثقافي .

٤ - تتيح الدولة السلف والدولة الخلف ، بناء على طلب احداهما وعلى نفقتها ، صورا مستنسخة مناسبة من وثائق في محفوظات الدولة لديهما مرتبطة بمصالح اقليم كل منهما .

٥ - تنطبق أحكام الفقرات ١ الى ٥ حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عنها ويتحد مع دولة أخرى .

المادة ٢٩

انحلال الدولة

١ - حين تنحل دولة سلف وتزول وتكون أجزاء اقليمها دولتين أو أكثر ، فما لم تتفق الدول الخلف المعنية على خلاف ذلك :

(أ) ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، الذى تستوجب الادارة السوية لاقليم الدولة الخلف الاحتفاظ به في ذلك الاقليم ؛

(ب) ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، خلاف الجزء المشار اليه في الفقرة الفرعية (أ) ، الذى يتعلق بصورة مباشرة باقليم الدولة الخلف .

٢ — ينتقل الى الدول الخلف محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، خلاف المحفوظات المذكورة في الفقرة ١ ، بطريقة منصفة تراعى فيها جميع الظروف ذات الصلة .

٣ — تقوم كل دولة من الدول الخلف بتزويد الدولة أو الدول الخلف الأخرى بأفضل أدلة وثائقية متاحة في الجزء الخاص بها من محفوظات الدولة الموجودة بحوزة الدولة السلف ، تتعلق بملكية أقاليم تلك الدولة أو الدول الخلف الأخرى أو بحدودها ، أو تكون لازمة لتوضيح معنى وثائق في محفوظات الدولة التي تنتقل الى تلك الدولة أو الدول عملا بأحكام أخرى في هذه المادة .

٤ — لا تمس الاتفاقات المبرمة بين الدول الخلف المعنية ، بشأن محفوظات الدولة المملوكة للدولة السلف ، حق شعوب تلك الدول في التنمية والحصول على معلومات عن تاريخهم وتراثهم الثقافي .

٥ — تتيح كل دولة من الدول الخلف لأية دولة خلف أخرى ، بناء على طلب تلك الدولة وعلى نفقتها ، صورا مستنسخة مناسبة من وثائق في الجزء الخاص بها من محفوظات الدولة المملوكة للدولة السلف ، مرتبطة بمصالح اقليم تلك الدولة الخلف الأخرى .

التعليق على المادتين ٢٨ و ٢٩

(١) تتعلق المادتان ٢٨ و ٢٩ ، على التوالي ، بخلافة محفوظات الدولة في حالتي انفصال جزء أو أجزاء من اقليم دولة وانحلال دولة . وهاتان الحالتان عولجتا في مشاريع مواد منفصلة ، فيما يختص بكل من مال الدولة ودیون الدولة في البابين الثاني والرابع من المشروع ولكن التعليقات على هاتين المادتين موحدة . ولذا تلا هذا التعليق عرض مماثل . ان الانفصال والانحلال يتعلقان كلاهما بحالات ينفصل فيها جزء أو أجزاء من اقليم دولة في تلك الدولة لتكون دولة منفردة أو أكثر . غير أن حالة الانفصال ترتبط بحالة الانسحاب ، التي تستمر فيها الدولة السلف في الوجود ، بينما في حالة الانحلال تزول الدولة السلف كلية .

(٢) نشأ نزاع هام ومتعدد يتعلق بالمحفوظات بين البلدان الاسكندنافية ، وخاصة عند انحلال الاتحاد بين النرويج والسويد في عام ١٩٠٥ ، وانحلال الاتحاد بين الدانمرك وايسلندا في عام ١٩٤٤ . ففي الحالة الأولى ، يبدو ، أولا ، أن كلا الدولتين ، النرويج والسويد ، احتفظتا بمحفوظاتهما الخاصة ، التي لم يدمجها بعضها ببعضها اتحادهما الشخصي ، وثانيا ،

أنه كان من الممكن في النهاية تقسيم المحفوظات المركزية بين الدولتين ، ولكن ليس بدون صعوبة كبيرة . وعلى العموم ، فقد أدمج مبدأ العلاقة الوظيفية بمبدأ المنشأ الاقليمي في محاولة للوصول الى نتيجة مرضية . والاتفاقية التي عقدت في ٢٧ نيسان/ابريل ١٩٠٦ بين السويد والنرويج عقب عام واحد من انحلال الاتحاد ، سوت توزيع المحفوظات المشتركة الموجودة في الخارج . وقد نصت تلك الاتفاقية التي سوت مشكلة محفوظات القنصليات التي كانت مالا مشتركا لكلا الدولتين على ما يلي :

" . . . تسلم الوثائق المتعلقة على وجه الحصر بالشؤون النرويجية ، ومجموعات القوانين النرويجية والمنشورات النرويجية الأخرى ، الى الموظف الدبلوماسي النرويجي المعتمد لدى البلد المعني . . . " (٣١٧)

وفيما بعد ، وعملا ببروتوكول الاتفاق بين البلدين المؤرخ ٢٥ نيسان/ابريل ١٩٥٢ ، اتخذت النرويج ترتيبات لكي تنقل للسويد محفوظات مركزية معينة كانت تشكل محفوظات مشتركة .

(٣) أسفرت اتفاقية تحكيم عامة عقدت في ١٥ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٢٧ بين الدانمرك وايسلندا عن تبادل تسليم المحفوظات . وعندما انحل الاتحاد بين الدانمرك وايسلندا ، قسمت المحفوظات كيفما اتفق . غير أنه كان ثمة مشكلة استحوذت على اهتمام البلدين ، الى الحد الذي ثار معه الرأي العام في ايسلندا والدانمرك ، وهو شيء نادرا ما لوحظ في المنازعات المتعلقة بالمحفوظات . والشيء موضع النزاع كان مجموعة من الرقوق والمخطوطات لها قيمة تاريخية وثقافية كبيرة وتحوي ، في جملة أمور ، أساطير ايسلندية قديمة و " كتاب فلاتي " ، وهو مخطوط في مجلدين كتبه في القرن الرابع عشر راهبان من جزيرة " فلاتي " ويسجلان فيه تاريخ ممالك النرويج . ولم تكن الرقوق والمخطوطات محفوظات دولة حقا لأنه كان قد جمعها في الدانمرك مواطن ايسلندي ، آرن ماغنوسنس ، الذي كان أستاذا للتاريخ في جامعة كوبنهاغن . وكان قد أنقذها من الدمار في ايسلندا حيث قيل أنها كانت تستخدم أحيانا لسد الثقوب في الأبواب والنوافذ في بيوت صيادي الأسماك الايسلنديين .

(٤) هذه الرقوق ، التي قدرت قيمتها بـ ٦٠٠ مليون فرنك سويسري ، كان صاحبها قد أوصى بها كما ينبغي بصفة دائمة الى مؤسسة جامعية في كوبنهاغن . ومن مخطوطات ورقوق آرن ماغنوسنس التي كان يبلغ عددها ٢٨٥٥ ، أعيد ٥٠٠ الى ايسلندا عقب وفاة صاحبها واحتفظ بالباقي في المؤسسة التي تحمل اسمه . ورغم انها كانت مالا خاصا ، وأوصى به كما ينبغي لمؤسسة تعليمية ، فان هذه المحفوظات سلمت في النهاية ، في عام ١٩٧١ ، للحكومة الايسلندية التي كانت تطالب بها منذ انتهاء الاتحاد بين الدانمرك وايسلندا ، مثلما كانت تفعل الحكومات المحلية التي سبقتهما منذ بداية القرن . وقد تمت هذه الاعادة النهائية بموجب قرارات قضائية دانمركية . وقد تحدت مؤسسة آرن ماغنوسنس الجامعية في كوبنهاغن ، التي كان صاحبها قد أوصى لها بالمحفوظات ، قرار الحكومة الدانمركية بتسليم الوثائق لايسلندا ، ورفعت دعوى ضد وزير التعليم الوطني الدانمركي أمام محكمة

---

(٣١٧) المرجع السالف الذكر ، الصفحة ١٠٥٠ .

كوبنهاغن . وقد حكمت المحكمة برد المحفوظات بموجب قرار أصدرته في ١٧ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٦٦ (٣١٨) . ولما استأنفت المؤسسة هذا الحكم ، أصدرت المحكمة الدانمركية العليا قرارا بتأييد الحكم في ١٨ آذار/مارس ١٩٧١ (٣١٩) . وقد اتفقت كلتا الحكومتان على اعادة الوثائق الأصلية الى ايسلندا (٣٢٠) التي أودعتها في مؤسسة مماثلة ولها نفس الأهداف المبينة في النظام الأساسي لمؤسسة آرن ماغنوسنس في كوبنهاغن . كما اتفقتا على الشروط التي تحكم الاعارة ، والاستنساخ ، والاطلاع على هذه المحفوظات لمصلحة البحوث العلمية والتطور الثقافي . وقد أنهى الاتفاق الذى تم التوصل اليه خلافا طويلا ومريرا بين الدانمركيين والايسلنديين ، الذين كانوا على السواء شديدى الاهتمام بهذه المجموعة ذات القيمة الثقافية والتاريخية الكبرى بالنسبة لهم . وفي ٢١ نيسان/ابريل ١٩٧١ أعادت السلطات الدانمركية " كتاب فلاتي " وغيره من الوثائق ؛ وفي خلال الـ ٢٥ عاما القادمة ستنضم مجموعة الوثائق كلها الى مجموعة المخطوطات الايسلندية في معهد ريكجافيك (٣٢١) .

(٥) في حالة انحلال دولة ، فان كلا من الدول الخلف تتسلم المحفوظات المتعلقة باقليمها . وتقسم المحفوظات المركزية للدولة المنحلة بين دول الخلف اذا كانت قابلة للاقتسام ، أو توضع في عهدة الدولة الخلف التي تخصها بصورة مباشرة أكثر من غيرها اذا كانت غير قابلة للاقتسام . وتعد بصفة عامة نسخ لأى دولة خلف أخرى معنية .

(٦) أثار اختفاء مملكة النمسا والمجر بعد الحرب العالمية الأولى خلافا واسعا ومعقدا للغاية بشأن المحفوظات لم تتم تسويته تماما بعد . فالاقاليم التي انفصلت عن مملكة النمسا والمجر لتكون دولا جديدة ، مثل تشيكوسلوفاكيا ، عقب الحرب العالمية الأولى ، اتخذت ترتيبات لكي تسلم لها

---

(٣١٨) Revue générale de droit international public ، المجلد الحادى والثمانون ، ١٩٦٧ ، الصفحتان ٤٠١ و ٤٠٢ .

(٣١٩) أنظر النص الدانمركي Hojesteretsdomme, 18 Marts 1971, i sag 68/1970, Arne Magnussens Legat (Den arnamagnaeanske Stiftelse) mod Undervisningsministeriet, (قرار المحكمة العليا الصادر ، ١٨ آذار/مارس ١٩٧١ ، القضية ٦٨/١٩٧٠ Arne Magnussens Bequest, "Arna - Magnae" Foundation, Versus Ministry of National Education) in Hojesteretsdomm (March 1971) Ugeskrift for Retsvaesen,1971 FP 299-305 .

(٣٢٠) أنظر أيضا (J.H.W. Verzijl, International Law in historical perspective Leiden, A.W. Sijthoff ، ١٩٧٤ ، المجلد السابع ، الصفحة ١٥٣ ، الذى يذكر حالة الرقوق الآيسلندية .

(٣٢١) A.E. Pederson: "Scandinavian sagas sail back to Iceland", International Herald Tribune.23 April 1971. P. 16

المحفوظات التي تعنيها (٣٢٢) . والمعاهدة التي عقدت بين تشيكوسلوفاكيا وايطاليا ، وبولندا ، ورومانيا ، والدولة الصربية الكرواتية السلوفينية في سيفر (٣٢٣) في ١٠ آب/أغسطس ١٩٢٠ ، تنص على ما يلي في المادة ١ :

" الدول المتحالفة التي حوّل أو ستحول اليها اقليم من الامبراطورية النمسوية الهنغارية السابقة ، او التي انشئت نتيجة لتجزئة هذه الامبراطورية ، تتعهد بأن ترد بعضها لبعض أيا من الأشياء التالية التي قد تكون في اقليم كل منها :

١ — المحفوظات ، والسجلات ، وسندات الملكية ، والوثائق من أى نوع المتعلقة بالادارة المدنية ، والعسكرية والمالية والقضائية أو غيرها من الادارات في الأقاليم التي تم نقلها . . ."

(٧) ان معاهدة سان جيرمان — آن — لي التي عقدت من قبل في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩١٩ بين الدول المتحالفة والنمسا تضمنت الكثير من الأحكام التي ترغم النمسا على تسليم المحفوظات الى دول مختلفة جديدة (أو سابقة التكوين) (٣٢٤) . وقد حاولت اتفاقية عقدت في ٦ نيسان/ابريل ١٩٢٢ بين النمسا ودول مختلفة تسوية الصعوبات التي نشأت نتيجة لتنفيذ أحكام معاهدة سان جيرمان آن لي في مسألة المحفوظات (٣٢٥) . وقد نصت ، في جملة أمور ، على تبادل نسخ للوثائق ، وعلى أن توزع على دول الخلف مختلف المحفوظات المتعلقة بالملكية الصناعية ، وعلى وضع قائمة بالمطالب المتبادلة . وقد نص اتفاق عقد في ١٤ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٢٢ في فيينا بين تشيكوسلوفاكيا ورومانيا على تبادل تسليم المحفوظات الموروثة للدولتين من مملكة النمسا والمجر والتي تعني الدولة الأخرى . وقد نصت الاتفاقية المعقودة في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٢٣ بين النمسا ومملكة الصرب وكرواتيا وسلوفينيا ، عملا بالأحكام ذات الصلة من معاهدة سان جيرمان آن لي المعقودة في ١٩١٩ ، على أن تسلم النمسا للمملكة المحفوظات التي تعني المملكة . وقد بدئ في تنفيذ هذه الاتفاقية . وفي ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٢٣ ، جاء دور رومانيا لتعقد اتفاقية ، وقد وقعت في بلغراد ، مع مملكة الصرب وكرواتيا وسلوفينيا ، من أجل تبادل تسليم المحفوظات . وبالمثل ، فان اتفاقية بوخارست المعقودة في ١٦ نيسان/ابريل ١٩٢٤ ، بين هنغاريا ورومانيا بقصد تبادل تسليم المحفوظات ، قد سوت ، بقدر ما يعني الأمر الدولتين الموقعتين ، الخلاف

---

(٣٢٢) المادة ٩٣ من معاهدة سان جرمان ان لي G.F. de Martens, ed., Nouveau Recueil général de traités (third series), vol. XI, p. 715 .

(٣٢٣) المرجع نفسه ، المجلد التاسع عشر ، الصفحة ٦٢٨ .

(٣٢٤) انظر المواد ٩٣ و ٩٧ و ١٩٢ و ١٩٣ و ١٩٤ و ١٩٦ و ٢٤٩ و ٢٥٠ من معاهدة سان جيرمان آن لي المعقودة في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩١٩ ، المرجع نفسه ، المجلد الحادى عشر ، الصفحة ٢١٥ وما يليها .

(٣٢٥) انظر المواد ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٥ و ٦ من اتفاقية ٦ نيسان/ابريل ١٩٢٢ المعقودة بين النمسا وتشيكوسلوفاكيا ، وهنغاريا ، وايطاليا ، وبولندا ، ورمانيا ، ومملكة الصرب والكروات والسلوفين .

المتعلق بالمحفوظات الذى نجم عن انحلال الامبراطورية النمساوية ـ الهنغارية . وفي نفس العام ، وقعت نفس الدولتين ، هنغاريا ورومانيا ، اتفاقية أخرى في بوخارست ، تنص على تبادل المحفوظات الادارية (٣٢٦) . وعقدت معاهدة تحكيم وتوفيق في ٢٣ نيسان/ابريل ١٩٢٥ بين تشيكوسلوفاكيا وبولندا لتبادل تسليم المحفوظات الموروثة عن الامبراطورية النمساوية ـ الهنغارية .

(٨) وبعد ذلك حصلت يوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا من هنغاريا ، عقب الحرب العالمية الثانية ، بموجب معاهدة الصلح المعقودة في عام ١٩٤٧ ، على جميع المحفوظات التاريخية التي كانت قد أنشأتها الامبراطورية النمساوية ـ الهنغارية بين عامي ١٨٤٨ و ١٩١٩ في تلك الأقاليم . وقد تقرر أيضا بموجب نفس المعاهدة ، ان تتسلم يوغوسلافيا من هنغاريا المحفوظات المتعلقة بـ " ايليريا " ، التي ترجع الى القرن الثامن عشر (٣٢٧) . والمادة ٢٢ ، فقرة ١ ، من نفس المعاهدة تنص بالتحديد على أن الاقليم المنفصل الذى كون دولة ، مثل تشيكوسلوفاكيا ، من حقه الحصول على الأشياء التي تشكل [تراثه] الثقافي ... الذى نشأ في هذه الأقاليم ؛ وهكذا ، فان المادة قامت على أساس الصلة الموجودة بين المحفوظات والاقليم . وعلاوة على ذلك ، وفي نفس الحالة ، نصت الفقرة ٢ من نفس المادة بحق على انه ليس من حق تشيكوسلوفاكيا الحصول على محفوظات أو أشياء " اكتسبت بالشراء أو بالاهداء أو بالميراث أو بأعمال أصلية قام بها هنغاريون " ؛ وبالتالي فانه يفترض ، بمفهوم المخالفة ، أن الأشياء التي اكتسبها الاقليم التشيكوسلوفاكي يجب أن تعود اليه . والواقع ان هذه الأشياء قد أعيدت الى تشيكوسلوفاكيا (٣٢٨) .

(٩) ان المادة ١١ المذكورة أعلاه في معاهدة الصلح المعقودة مع هنغاريا هي احدى المواد الأكثر تحديدا بشأن مهلة تسليم المحفوظات : فهي تنشئ جدولا زمنيا حقيقيا في نطاق مهلة أقصاها ١٨ شهرا .

(١٠) ان هذا السرد البسيط لعدد فقط من الاتفاقات الكثيرة التي تم التوصل اليها حول موضوع المحفوظات عقب تجزئة مملكة النمسا والمجر يعطي فكرة عن تعقد المشكلة التي كان يتعين حلها بشأن مسألة محفوظات مملكة النمسا والمجر . وبعض الخلافات المتعلقة بالمحفوظات التي نشأت في هذا الصدد تتعلق بخلافة الدول عن طريق " نقل جزء من اقليم دولة الى دولة أخرى " ، كما ذكر في التعليق على المادة ٢٥ .

---

(٣٢٦) أنظر اتفاقية بوخارست المعقودة في ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٢٤ ، المادتان ١ (فقرة ٥) و ١٨ اللتان تنصان على تبادل سجلات المواليد والزواج والوفيات ووثائق المحاكم ، وسندات تمليك الأراضي .

(٣٢٧) المادة ١١ من معاهدة الصلح مع هنغاريا المعقودة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ ، (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤١ الصفحة ١٧٣) .

(٣٢٨) وردت نفس الأحكام ، في حالة يوغوسلافيا ، في المادة ١٢ من معاهدة ١ شباط/فبراير ١٩٤٧ .

(١١) ثمة خلافات أخرى ، ناتجة أيضا عن انحلال مملكة النمسا والمجر ، كانت تتعلق بـ " انفصال جزء أو أكثر من اقليم دولة " لتكوين دولة جديدة ، وانحلال الدولة الذى يفضي الى تكوين دولتين جديدتين أو أكثر . ولكن الخلاف حول المحفوظات الذى نتج عن اختفاء مملكة هابسبورج أفضى الى مواقف متشابكة ، بل يتعذر حلها ، والى حالات ، ومطالب مضادة لا يمكن معها دائما فصل كل نوع من أنواع خلافة الدول بسهولة (٣٢٩) .

(١٢) ان اتفاقية بادن ، المعقودة في ٢٥ أيار/مايو ١٩٢٦ بين دولتي النمسا وهنغاريا ، اللتين كان يطلق عليهما اسم مملكة النمسا والمجر ، سوت جزئيا الخلاف النمسوى الهنغارى حول المحفوظات . وقد قامت النمسا بتسليم ما يدعى "Registraturen" ، وهي وثائق ذات طبيعة تاريخية بشأن هنغاريا . غير ان المحفوظات ذات الأهمية المشتركة ، كونت موضوعا له أحكام خاصة ، يتاح بمقتضاها لبعثة دائمة من اخصائيي المحفوظات الهنغاريين في محفوظات الدولة النمساوية الاطلاع على المحفوظات بحرية وتشترك في فرز التراث المشترك . (والمسألة الأكثر صعوبة المتعلقة بالمحفوظات المحلية تتصل بأيلولة محفوظات مقاطعتي سوبرون (أودنبرغ) وفاس ، اللتين بعد حولتا للنمسا ، كونتا مقاطعة بورغنلاند ، بينما ظلت مدنها الرئيسية هنغارية . وقد تقرر ترك محفوظاتها ، التي ظلت في المدن الرئيسية ، في هنغاريا باستثناء محفوظات Eisenstadt ومختلف القرى ، التي سلمت الى النمسا . وقد استكمل هذا الحل فيما بعد باتفاقية تتيح اجراء تبادل سنوى لمجموعات الميكروفيلم وذلك لعدم تثبيط أى طرف) (٣٣٠) .

(١٣) ان حالة تمزق الامبراطورية العثمانية عقب الحرب العالمية الاولى تماثل حالة انفصال عدة أجزاء من اقليم دولة ، رغم ان الحكومة التركية تمسكت بنظرية انحلال الدولة ، حينما اعتبرت الدولة التركية الجديدة ، خلال مفاوضات معاهدة لوزان في عام ١٩٢٣ ، دولة خلف على غرار الدول الأخرى التي خلفت الامبراطورية العثمانية . وهذا الخلاف يضيف مبررا للتعليقات المشتركة على حالات الانفصال والانحلال . والنص التالي يرد في معاهدة لوزان :

---

(٣٢٩) أنظر ، بالاضافة الى الاتفاقات المذكورة في الفقرة السابقة ، اتفاقية نيتينو (المواد من ١ الى ١٥) المعقودة في ٢٠ تموز/يوليه ١٩٢٥ بين ايطاليا ومملكة الصرب وكرواتيا ، وسلوفينيا ؛ واتفاقية ٢٦ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٢٧ المعقودة بين تشيكوسلوفاكيا وبولندا لتسليم المحفوظات الموروثة عن مملكة النمسا والمجر والتي تعني كلا من الدولتين المتعاقدتين ؛ واتفاقية روما (المواد من ١ الى ٩) المعقودة في ٢٣ أيار/مايو ١٩٣١ بين تشيكوسلوفاكيا وايطاليا لتقسيم واستنساخ محفوظات الجيش النمسوى ـ الهنغارى السابق ؛ واتفاق فيينا المعقود في ٢٦ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٣٢ الذى أتاح لبولندا الحصول على مختلف المحفوظات من النمسا ؛ واتفاقية بلغراد الموقعة في ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٣٣ بين رومانيا ويوغوسلافيا ؛ الخ .

(٣٣٠) أنظر البيانات التي أدلى بها السيد زيدو في المؤتمر الدولي السادس للمائدة المستديرة للمحفوظات ، أعمال المؤتمر الدولي السادس .

" المادة ١٩ — تسترد بصورة متبادلة المحفوظات ، والسجلات ، والمخططات ، وصكوك الملكية ، والوثائق الأخرى من كل نوع التي تتعلق بالادارة المدنية أو القضائية أو المالية ، أو ادارة الأوقاف ، والتي توجد الآن في تركيا ولا تهم سوى حكومة اقليم انفصل عن الامبراطورية العثمانية ، وتلك الموجودة بالمثل في اقليم انفصل عن الامبراطورية العثمانية ولا تهم سوى الحكومة التركية .

واذ اعتبرت الحكومة التي في حيازتها المحفوظات ، والسجلات ، والمخططات ، وصكوك الملكية ، والوثائق الأخرى المذكورة أعلاه انها تهمها هي الأخرى أيضا ، جاز لتلك الحكومة أن تحتفظ بها شريطة ان تزود الحكومة المعنية عند الطلب بصور فوتوغرافية أو نسخ مصدقة منها .

وتسترد بصورة متبادلة أصول المحفوظات ، والسجلات ، والمخططات ، وصكوك الملكية والوثائق الأخرى التي اخرجت اما من تركيا أو من أقاليم انفصلت عنها ، اذا كانت لا تهم على وجه الحصر سوى الاقاليم التي أخرجت منها .

وتدفع الحكومة التي تطلب ذلك التكاليف المترتبة على هذه العمليات " (٣٣١) .

(١٤) ودون الاعراب عن رأى حيال الطبيعة القضائية الدقيقة لعملية انحلال الرايخ الألماني الثالث وانشاء الدولتين الألمانيتين فانه سيشار هنا بصورة موجزة الى الخلافات التي ثارت بشأن المكتبة البروسية . فعندما نشأت صعوبات حيال الجانب الذى تكون من نصيبه هذه المكتبة الضخمة التي تحتوى على ٧٠٠٠٠٠ ١ مجلد وعلى محفوظات بروسية مختلفة ، أصدرت جمهورية المانيا الاتحادية قانونا بتاريخ ٢٥ تموز/يوليه ١٩٥٧ وضع هذه المكتبة في عهدة هيئة خاصة ، هي " المؤسسة المعنية بملكية الممتلكات الثقافية البروسية " . وتطعن الجمهورية الديمقراطية الألمانية حاليا في هذا القرار التشريعي .

(١٥) وقد اتبعت اللجنة في اعتماد النص الحالي للمادتين ٢٨ ، ٢٩ النهج الذى اتبع سابقا فيما يتعلق بالمواد التي تعالج حالات مماثلة من خلافة الدول، الى انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة ، أو انحلال الدولة ، في اطار مال الدولة (المادتان ١٦ و ١٧) واطار ديون الدولة (المادتان ٣٨ و ٣٩) . ولذلك فان الفقرات ١ الى ٤ من المادة ٢٨ ، والفقرات ١ و ٣ الى ٥ من المادة ٢٩ تتضمن القواعد المتعلقة بالخلافة في محفوظات الدولة ، وهي قواعد مشتركة في هاتين الحالتين من خلافة الدول . وقد استمدت تلك القواعد من نص المادة ٢٦ ، التي أقرت سابقا ، والتي تتعلق بالخلافة في محفوظات الدولة في حالة الدول المستقلة حديثا . وقد حاولت

---

(٣٣١) معاهدة السلم المعقودة بين الامبراطورية البريطانية ، وايطاليا ، وفرنسا ، واليابان ، واليونان ، والدولة الصربية الكرواتية السلوفانية ، من جانب ، وتركيا من جانب آخر ، والموقعة في لوزان في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٢٣ ، عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الثامن والعشرين ، الصفحات ١٢ وما يليها .

اللجنة عند ما ضمنت المادتين ٢٨ و ٢٩ ما ينطبق من القواعد الواردة في المادة ٢٦ أن تحافظ قدر ما أمكن على اتساق المصطلحات مع ايلاء المراعاة الواجبة للخصائص التي تميز حالة خلافة الدول المشمولة في المادة الأخيرة عن تلك التي تعالجها المادتان ٢٨ و ٢٩ .

(١٦) والفقرة ١ من المادتين ٢٨ و ٢٩ تؤكد من جديد اعطاء الصدارة للاتفاق بين الدول المعنية بخلافة الدول ، سواء أكانت من الدول السلف والخلف أم من الدول الخلف فيما بين نفسها ، في تنظيم الخلافة في محفوظات الدولة . وفي حالة عدم وجود اتفاق ، فان الفقرة ١ (أ) من المادتين المذكورتين تتضمن القاعدة الواردة في الفقرة ١ (ب) من المادة ٢٦ التي تنص على أن ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، الذى تستوجب الادارة السوية للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول وجوده في اقليم الدولة الخلف . كما ان استعمال عبارة " الادارة السوية للاقليم " ، الواردة كذلك في الفقرة ٢ (أ) من المادة ٢٥ ، قد فسر في الفقرتين (١١) و (٢٥) من التعليقات على المادتين ٢٥ و ٢٦ على التوالي . وبالاضافة الى ذلك ، تقضي الفقرة ١ (ب) من المادتين ٢٨ و ٢٩ بأن ينتقل الى الدولة الخلف ذلك الجزء من محفوظات الدولة لدى الدولة السلف ، خلاف الجزء المشار اليه في الفقرة الفرعية ١ (أ) ، الذى يتعلق مباشرة باقليم تلك الدولة الخلف أو بدولة خلف . وهناك قاعدة مماثلة ترد في الفقرة ٢ (ب) من المادة ٢٥ ، يفسر التعليق عليها [الفقرة (٢٥)] العبارة المستخدمة في تلك المادة وهي " بصورة حصرية أو أساسية " ، بدلا من كلمة " مباشرة " المستخدمة في المادتين ٢٨ و ٢٩ .

(١٧) وتتضمن الفقرة ٢ من المادة ٢٨ والفقرة ٣ من المادة ٢٩ القاعدة السابق ايرادها في الفقرة ٣ من المادتين ٢٥ و ٢٦ ، والتي تزود وفقا لها الدولة أو الدول الخلف ، في حالة المادة ٢٨ من جانب الدولة السلف ، وفي حالة المادة ٢٩ من جانب كل دولة خلف ، بأفضل أدلة وثائقية متاحة من بين محفوظات الدولة المملوكة للدولة السلف ، تتعلق بملكية اقليم الدولة الخلف أو حدوده ، أو تكون لازمة لتوضيح معنى وثائق في محفوظات الدولة التي تنتقل الى الدولة الخلف عملا بأحكام أخرى في المادة المعنية . وتشير اللجنة في هذا الصدد الى فقرات التعليق على المادة ٢٦ المتعلقة بالنص السابق (الفقرات (٢٠) الى (٢٤)) .

(١٨) وتشمل الفقرة ٣ من المادة ٢٨ والفقرة ٤ من المادة ٢٩ شرط الضمان الموجود في الفقرة ٧ من المادة ٢٦ المتعلق بحقوق شعوب الدول المعنية في كل حالة من حالات خلافة الدول المنصوص عليها في تلك المواد ، في التنمية ، وفي الحصول على معلومات عن تاريخها وتراثها الثقافي . وهناك اشارة في هذا الصدد الى الفقرات ذات الصلة من التعليق على المادة ٢٦ (الفقرات (٢٧) الى (٣٥)) .

(١٩) وتتضمن الفقرة ٤ من المادة ٢٨ والفقرة ٥ من المادة ٢٩ ، مع التعديلات التي تقتضيها كل حالة من حالات خلافة الدول المشمولة ، القاعدة القاضية بأن يجرى ، عند طلب أى دولة من الدول المعنية وعلى نفقتها ، تقديم صور مستنسخة مناسبة من وثائق محفوظات الدولة التي تتعلق بمصالح اقليم الدولة صاحبة الطلب .

(٢٠) والفقرة ٥ من المادة ٢٨ تورد نص الفقرة ٢ من المادتين ١٦ و ٣٨ . والفقرة (١٦) من التعليق على المادتين ١٦ و ١٧ لها هي الأخرى علاقة مباشرة بسياق المادة ٢٨ .

(٢١) ووفقا للفقرة ٢ من المادة ٢٩ ، فان محفوظات الدولة الموجودة بحوزة الدولة السلف ، خلاف المحفوظات المذكورة في الفقرة ١ من تلك المادة ، تنتقل الى الدولة الخلف بطريقة منصفة تراعي فيها جميع الظروف ذات الصلة . وقد استمدت صياغة هذا الحكم من نص المادتين المقابلتين في البابين الثاني والرابع (المادتان ١٧ و ٣٩ على التوالي) ، وعدلت لتوافق الخصائص التي تتميز بها الخلافة في محفوظات الدولة في حال انحلال الدولة .

الباب الرابع

ديـــون الدولة

الفـــرع ١ – مقدمـــة

المادة ٣٠

نطـــاق مـــواد هـــذا البـــاب

تنطبق مواد هذا الباب على آثار خلافة الدول في ديون الدولة .

التعليـــــق

كما ورد آنفا (٣٣٢) ، قررت اللجنة ، بغية الحفاظ على أوثق توازن ممكن بين الأحكام الخاصة بالخلافة في ديون الدولة الواردة في هذا الباب ، والأحكام الخاصة بالخلافة في مـــال الدولة ومحفوظات الدولة الواردة في البابين الثاني والثالث ، أن تدرج في بداية الباب الرابـــع حكما بشأن نطاق ما يتضمنه من مواد . وهكذا نجد أن المادة ٣٠ تنص على أن مواد البـــاب الرابع تنطبق على آثار خلافة الدول في ديون الدولة ، وهي تناظر المادة ٧ من مشروع المواد بنفس الفاظها ، مع الاستعاضة اللازمة عن كلمة " مال " بكلمة " ديون " . والقصد من هذه المادة هـــو أن يكون واضحا أن الباب الرابع من مشروع المواد يتناول فئة واحدة فقط من الديون العامة ، هـــي ديون الدولة ، حسب تعريفها الوارد في المادة التالية .

المـــادة ٣١ (٣٣٣)

دين الدولـــة

في مصطلح مواد هذا الباب ، يراد بتعبير " دين الدولة " أى التزام مالي علـــى دولة تجاه دولة أخرى ، أو منظمة دولية ، أو أى شخص آخر من أشخاص القانون الدولي .

---

(٣٣٢) انظر الفقرة ٧١ أعلاه .

(٣٣٣) وقد رفضت اللجنة فقرة فرعية نصها " (ب) أى التزام مالي آخر في ذمة الدولة " وذلك بتصويت بنداء الأسماء كانت نتيجته ٨ مؤيدين (السادة الدرش، وبيغاغن، وروبيتر، وسهوفيتش، وفرانسيس، وفيروستا ، وكال أى كال ، وكونتن باكستر و ٨ معارضين (السادة أوشاكوف ، وبارهـــوزا ، وبيجاوى ، وثيام ، وديا ز فونزالس ، وطبيبي ، ونجنغا ، ويانكوف) . ولم يمتنع أحد عن التصويت ولـــم يشترك عضو واحد في التصويت السيد (ندزى) .

التعليـــق

(١) تشتمل المادة ٣١ التي تناظر المادتين ٨ و ١٩ ، على تعريف " دين الدولة " في مصطلح مواد الباب الرابع من المشروع . ومن أجل وضع الحدود الدقيقة لهذا التعريف يلزم التحقق منـــذ البداية من ماهية " الدين " والعلاقات القانونية التي ينشئها ، وأشخاص القانون الدولي الذين ينشىء فيما بينهم هذه العلاقات ، والظروف التي يمكن فيها أن تحل محلها علاقات أخرى عن طريق تدخل شخص آخر . . ومن الضروري كذلك تعيين " الدولة " المقصودة .

مفهوم الدين والعلاقات التي ينشئها

(٢) مفهوم " الدين " مفهوم لا يحاول الكتّاب عادة تعريفه لأنهم يعتبرونه بديهيا . وقد يكـــون أحد الأسباب الأخرى هو أن مفهوم " الدين " ينطوي على مشكلة ذات اتجاهين أو ذات جانبـــين ، يمكن النظر اليها اما من وجهة نظر الطرف المستفيد من الالتزام (وفي هذه الحالة توجد حقـــوق دائنية") أو من وجهة نظر الطرف الذى عليه الالتزام (وفي هذه الحالة يوجد " دين ") . وهـــذه النقطة تقدم عنصرا من عناصر التعريف ، من حيث ان الدين يمكن النظر اليه باعتباره التزاما قانونيـــا على شخص من أشخاص القانون ، يدعى المدين ، بأن يفعل شيئا أو يمتنع عن فعل شيء أو يقـــوم بأداء معين ، لصالح طرف معين يدعى الدائن . وهكذا تتضمن العلاقة الناشئة عن هذا الالـــتزام ثلاثة عناصر : الطرف الذى عليه الحق (أى المدين) والطرف الذى له الحق (أى الدائن) وموضوع الحق (وهو الأداء المراد تأديته) .

(٣) وينبغي كذلك ملاحظة أن مفهوم الدين يدخل في فئة الالتزامات الشخصية . وينحصـــر نطاق الالتزام كلية في العلاقة بين المدين والدائن . فهو بذلك التزام " نسبي " من حيـــث أن المستفيد (الدائن) لا يستطيع تأكيد حقه في الموضوع ازاء كل الناس ، اذا صح التعبير . ففـــي القانون الخاص لا تكون عرضة لسداد الدين سوى أملاك المدين بالشكل الذى تكون عليه في الوقـــت الذى يبدأ فيه الدائن اجراءات الحصول على أداء الالتزام المستحق له .

(٤) ومجمل القول ان العلاقة بين المدين والدائن هي علاقة شخصية ، على الأقل في القانـون الخاص . ولا شك في أن العلاقة بين الدائن والمدين تنطوي على اعتبارات شخصية تلعب دورا هاما سواء في تكوين الصلة التعاقدية أو في أداء الالتزام . فهناك " معادلة شخصية " بين المديـــن والدائن .

" ان مراعاة شخص المدين أساسيه ، فيما يقول أحد الكتاب ، سواء أنظرنا الـــى الى الالتزام باعتباره سندا قانونيا أو باعتباره من الاصول ، فقيمة حقوق الدائنية لا تتجاوز ما يستطيع المدين دفعه " (٣٣٤) .

---

(٣٣٤) انظر : H., L. and J.Mazeaud, Leçons de droit civil, 4th,ed (Paris, Montchrestien, 1969), vol. II, p. 1093 .

ولا يتوقف سداد الدين على قدرة المدين على الدفع فحسب ، ولكن أيضا على اعتبارات مختلفة تتصل بحسن نواياه . لذلك فان عدم رغبة الدائن في تغيير شخص المدين يعتبر أمرا مفهوما . ولا تسمح القوانين القومية عادة بنقل الدين دون موافقة الدائن .

(٥) والسؤال الذى يثور هنا ، في هذا الباب ، هو ما اذا كان ما تقدم ينطبق أيضا في القانون الدولي . ومن ناحية خلافة الدول بصفة أخص ، فان السؤال الأساسي هو ما اذا كانت تنشأ وتتحل علاقة ثلاثية بين دولة ثالثة هي الدائن (٣٣٥) ، ودولة سلف هي المدين الأول ، ودولة خلف توافق على تحمل الدين ، وفي أى الظروف يتم ذلك .

استثناء ديون دولة غير الدولة السلف

(٦) من الضرورى عند الاشارة الى ديون الدولة تعيين الدولة المقصودة . ولا يخرج هذا التعيين عن احدى ثلاث دول هي : الدولة الثالثة ، والدولة الخلف ، والدولة السلف ؛ ولكن الواقع أن ديون احداها فقط هي التي يتعلق بها الأمر قانونا نتيجة لظاهرة خلافة الدولة : وهذه هي ديون الدولة السلف .

(٧) ويمكن أن تتحمل دولة ثالثة التزامات مالية قبل دولة ثالثة أخرى ، أو قبل الدولة الخلف أو قبل الدولة السلف . وفي الحالة الأولى من الواضح ان العلاقة المالية — شأنها في ذلك شأن أى علاقة أخرى من أى نوع بين دولتين ، كل منهما طرف ثالث فيما يتعلق بخلافة الدول — لا يمكن أن تتأثر بأى شكل بواقعة التغير الاقليمي الذى يحدث أو بالآثار المترتبة عليها فيما يتعلق بخلافة الدول . ويصدق نفس القول على أى علاقة مالية قد تكون قائمة بين دولة ثالثة وبين الدولة الخلف ، اذ ليس هناك سبب ولا سبيل لمعاملة الديون التي للدولة الخلف (أو لدولة خلف محتملة) على دولة ثالثة بطريقة مختلفة لمجرد حدوث خلافة دول . فهذه الخلافة لا تغير من الشخصية الدولية للدولة الخلف في الحالات التي تكون فيها هذه الدولة قائمة كدولة قبل حدوث الخلافة . كما أن حقيقة كون الخلافة ربما أثرت على التكوين الاقليمي للدولة الخلف بأن عدلت هذا التكوين بتوسيع مساحتها لا تؤثر ، ويجب ألا تؤثر مستقبلا ، على الديون التي على هذه الدولة لدولة ثالثة . اما اذا لم تكن للدولة الخلف شخصية دولية كدولة وقت نشوء دين الدولة الثالثة (كما يحدث مثلا في حالة الديون التجارية بين دولة ثالثة واقليم يحتمل حصوله على الاستقلال أو انفصاله عن اقليم دولة ليكون دولة أخرى) ، فمن الواضح تماما أن الحصول على مركز الدولة لا يجعل الدولة الخلف تخسر حقها ازاء الدولة الثالثة .

---

(٣٣٥) رغم أن الفقرات التالية من التعليق على هذه المواد تشير الى دولة ثالثة بوصفها الدائنة ، وهذا لأغراض التيسير فقط ، فينبغي أن يكون مفهوما أن نفس الاعتبارات تنطبق أيضا على المنظمات الدولية أو غيرها من أشخاص القانون الدولي اذا كانت هي الدائنة .

(٨) أما الديون التي على دولة ثالثة للدولة السلف فهي حقوق دائنيه للدولة السلف من دولة ثالثة . وحقوق الدائنية هذه هي مال دولة ، وينظر فيها في اطار خلافة الدول في مال الدولة . ولذلك فان هذا الباب لا يشملها .

(٩) وقد تتحمل الدولة الخلف التزامات مالية قبل دولة ثالثة أو قبل الدولة السلف . وفي حالة الدين الذى يكون عليها لدولة ثالثة ليست هناك مشكلة ، ففي هذه الحالة يكون الدين قد ظهر الى الوجود في الوقت الذى حدثت فيه خلافة الدول — وبمعنى آخر يكون قد حدث على وجه الدقة في الوقت الذى حصلت فيه الدولة الخلف على مركز الخلافة . وحين نتحدث عن دين على الدولة الخلف لدولة ثالثة لابد أن تكون الدولة الخلف قد أخذت هذا الدين لحسابها الخاص ، وفي هذه الحالة من الواضح ان لا علاقة له بخلافة الدول التي حدثت . واذن ففئة الدين الذى على الدولة الخلف لدولة ثالثة ، والتي لا تدخل في هذا الباب ، هي على وجه الدقة ذلك النوع من الدين الذى هو دين على الدولة الخلف ، بالمعنى القانوني الدقيق لهذا التعبير ، تكون الدولة الخلف قد أخذته على عاتقها فعلا قبل الدولة الثالثة ونشأ في اطار لا يرتبط أصلا بخلافة الدول . وفي الحالات التي يحدث فيها هذا الدين بعد خلافة الدول فهو من باب أولى مستثنى من هذا الباب . ومن الناحية الأخرى ، فان أى دين تكون الدولة الخلف مسؤولة عنه قبل دولة ثالثة بسبب خلافة الدول ، لا يعد ، على وجه الدقة ، دينا تحملته الدولة الخلف مباشرة تجاه الدولة الثالثة ، وانما هو دين نقل بطريقة غير مباشرة الى الدولة الخلف نتيجة لخلافة الدول .

(١٠) أما دين الدولة الخلف للدولة السلف فيمكن ان تكون له مناشىء ثلاثة : فأولا ، قد يكون هذا الدين غير مرتبط أصلا بالعلاقة الناشئة عن خلافة الدول بين الدولتين السلف والخلف والتي تحكمها هذه الخلافة ، ومن الواضح في هذه الحالة ان هذا الدين يبقى خارج مجال اهتمام هذا المشروع . وثانيا ، قد ينشأ هذا الدين عن واقعة خلافة الدول ، التي يمكن أن تجعل الدولة الخلف مسؤولة عن دين كان على الدولة السلف . الا أن هذا الدين من الناحية القانونية ، ليس دينا على الدولة الخلف وانما هو دين على الدولة السلف نقل الى الدولة الخلف نتيجة لخلافة الدول . وسنتناول هذه الحالة في اطار دين الدولة السلف (٣٣٦) ، فهي تتعلق بدين ظهر الى الوجود كجزء من التزامات الدولة السلف قبل خلافة الدول ؛ ومهمة موضوع خلافة الدول هي ، على وجه الدقة ، تحديد مصير هذا الدين . الا أن هذه الحالة لم تعد تمثل ، بالمعنى الحرفي ، حالة دين للدولة السلف استدانته من قبل الدولة الخلف .

(١١) وأخيرا ، قد يكون الدين على الدولة الخلف للدولة السلف نتيجة لخلافة الدول . وبعبارة أخرى ، قد يتمثل الأمر في التزامات لابد من أن تتحملها الدولة الخلف في أثناء عملية خلافة الدول ونتيجة لها . اذ يمكن على سبيل المثال أن يطلب من الدولة الخلف دفع مبالغ معينة تعويضا للدولة السلف كتسوية مالية بين الدولتين . وفي هذه الحالة لم نعد بصدد ديون نشأت سابقا ، وهي الديون التي يهتم بمصيرها موضوع خلافة الدول ؛ فالمشكلة هنا قد حلت فعلا بخلافة الدول .

---

(٣٣٦) انظر الفقرة (١٢) من هذا التعليق ، أدناه .

ولا يعني هذا أن هذه الديون لا صلة لها بخلافة الدول ، وانما يعني فقط أنها لم تعد ذات صلة بها .

(١٢) وقد تكون الدولة السلف التزمت بديون سواء ازاء الدولة الخلف المنتظرة أو ازاء دولة ثالثة . وفي الحالتين تعتبر هذه الديون متصلة مباشرة بخلافة الدول ، والفرق بينهما هو أنه في حالة الدين الذى على الدولة السلف للدولة الخلف ، فالامكانية الوحيدة التي يمكن تصورها هي عدم نقل هذا الدين لأن تقرير نقله الى الدولة الخلف ، وهي الدائنة ، يعني الغاء هذا الدين أو زواله . وبعبارة أخرى فان نقل الدين في هذه الحالة لا يعني في الواقع نقله أو الغاءه . وعلى أى حال فان الموضوع الأساسي لخلافة الدول في الديون هو مصير الديون التي تتحملها الدولة السلف وتتحملها وحدها ؛ ذلك أن التغيير الاقليمي الذى يحدث للدولة السلف ، ولها وحدها ، هو الذى يثير واقعة خلافة الدول . فالتغير الذى يلحق بمدى الولاية الاقليمية لدولة سلف هو الذى يثير مشكلة هوية الدولة السلف أو استمرارها أو تقلصها أو زوالها وبذا يحدث تغييرا في الولاية الاقليمية للدولة المدينة . وتدور كل مشكلة خلافة الدول في الديون حول ما اذا كانت لهذا التغيير آثار ، وان وجدت فما هي ، على الديون التي تعاقدت عليها الدولة المعنية .

استثناء ديون الهيئات غير الحكومية

(١٣) تحدث الديون بأشكال مختلفة ، ولابد من تحديد ملامح كل منها بدقة توخيا لاتباع نهج أسلم في تناول مفهوم دين الدولة . وفيما يلي عرض موجز لمختلف فئات الديون قد يساعد في توضيح هذا المفهوم . ففي ممارسات الدول ، وفي الأحكام القضائية ، وفي المؤلفات القانونية ، يجرى التمييز عادة بين :

(أ) ديون الدولة وديون السلطات المحلية ؛

(ب) الديون العمومية والديون المخصصة أو المعقودة لغرض محلي ؛

(ج) ديون الدولة وديون المؤسسات العامة والهيئات العامة والهيئات الأخرى شبه الحكومية ؛

(د) الديون العامة والديون الخاصة ؛

(هـ) الديون المالية والديون الادارية ؛

(و) الديون السياسية والديون التجارية ؛

(ز) الدين الخارجي والدين الداخلي ؛

(ح) الديون التعاقدية والديون الناشئة عن حالات المسؤولية التقصيرية أو الحالات الشبيهة بها ؛

(ط) الديون الرهنية والديون غير الرهنية ؛

(ى) الديون المضمونة وغير المضمونة ؛

(ك) ديون الدولة ، والديون الأخرى على الدولة المسماة " الديون البغيضة " أو ديون الحرب أو ديون الاخضاع واسترسالا في القياس ديون النظام الحاكم .

(١٤) وينبغي أولا وقبل كل شيء التمييز بين ديون الدولة وديون السلطات المحلية . فديون السلطات المحلية لا تتعاقد عليها سلطة أو ادارة مسؤولة أمام الحكومة المركزية ، بل هيئة عامة ليست لها نفس الطبيعة السياسية التي للدولة وهي على أى حال في مستوى دون مستوى الدولة . وهذه السلطة المحلية ذات ولاية اقليمية محدودة وهي على أى حال أقل من ولاية الدولة . ويمكن أن تكون هذه السلطة المحلية وحدة في دولة اتحادية Federal Unit أو مقاطعة Province ، أو اقليما Land ، أو مديرية Departement ، أو منطقة Region ، أو متصرفية County ، أو محافظة District ، أو جهة Arrondissement ، أو دائرة Cercle ، أو كانتونا Canton ، أو مدينة City ، أو بلدية Municipality الخ . وقد يكون للسلطة المحلية درجة من الاستقلال المالي الداخلي تمكنها من الاقتراض باسمها هي دون غيرها . ومع ذلك فهي تظل خاضعة للدولة ولكنها ليست جزءا من الهيكل السيادى المعترف به كشخص من أشخاص القانون الدولي العام . لذلك يترك تعريف " السلطة المحلية " عادة للقانون الداخلي العام ولا يوجد لها تعريف في القانون الدولي .

(١٥) وبالرغم من ذلك اهتم مؤلفو القانون الدولي أحيانا بمسألة تعريف سلطة مثل " الكوميون " . وقد جاءت هذه المناسبة على وجه التحديد لدى محاولة النص في المادة ٥٦ من النظام المرفق بالاتفاقية المتعلقة بقوانين وعادات الحرب في البر ، الموقعة في لاهاى في ١٨ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٠٧ (٣٣٧) ، جريا على مثال اتفاقية لاهاى لعام ١٨٩٩ ، على نظام لحماية المال العام ، بما في ذلك المال الذى تملكه البلديات (الكوميونات) في حالة الحرب . وحينئذ لفتت كلمة " كوميون " أنظار الكتاب (٣٣٨) . وعلى أى حال فان السلطة المحلية هي هيئة اقليمية في مفهوم القانون العام تختلف عن الدولة . والديون التي تتعاقد عليها السلطة المحلية بما لها من استقلال مالي داخلي ليست ديونا على الدولة من الوجهة القانونية ولا تلزم الدولة ، نظرا لهذا الاستقلال المالي الداخلي على وجه التحديد .

(١٦) وللدقة فان خلافة الدول ينبغي ألا تشغل بما يحدث للديون " المحلية " لأن هذه الديون كانت قبل خلافة الدول وستكون بعدها مسؤولية الاقليم المنفصل . وبما أن هذه الديون لم تتحملها قط الدولة السلف فانه لا يمكن تحملها من قبل الدولة الخلف . ولا يمكن للدولة التي تقلصت جغرافيا أن تنقل الى الدولة التي توسعت عبئا لم تتحمله هي نفسها ابدا . وفي هذه الحالة لا يرد موضوع خلافة الدول ، التي هي احلال دولة محل أخرى . ولسوء الحظ فان النظريات القانونية ليست واضحة حول هذه النقطة كما يرتجى . فهناك ما يشبه الاجماع في المؤلفات القانونية على قاعدة

---

(٣٣٧) انظر : J.B. Scott, The Proceedings of The Hague Peace Conferences, vol. I (New York, Oxford University Press, 1920), p. 623 .

(٣٣٨) انظر : O. Debbasch, L'occupation militaire-Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962), pp. 29-30 and foot-notes 34-35 .

انتقال الديون "المحلية" الى الدولة الخلف . وقد لا يكون هذا خاطئا في مضمونه ، ولكنه معبر عنه بطريقة سيئة على الأقل . فاذا تحدد بشكل قاطع ان الديون المعنية هي ديون محلية مميزة كما ينبغي عن الديون الأخرى ، فهي في هذه الحالة ديون تخص الاقليم المنفصل . وهي بالطبع لن تكون من مسؤولية الدولة السلف المتقلصة ، ومن وجهة النظر هذه فان لدى الكتّاب المشار اليهم ما يبرر وجهة نظرهم . ولكن ذلك لا يستتبع أن تصبح هذه الديون مسؤولية الدولة الخلف كما يدعي هؤلاء الكتّاب . فهي كانت وستظل ديونا يتحملها فقط الاقليم الذى أصبح الآن منفصلا . على أنه في حالة نوع واحد من أنواع خلافة الدول ، وهي الدول المستقلة حديثا ، تكون الديون التي تخص الاقليم ، والتي تسمى ديونا "محلية" (بالنسبة للاقليم الأصلي للدولة المستعمرة) ديونا تتحملها الدولة الخلف ، لأن الاقليم المنفصل في هذه الحالة هو نفسه الدولة الخلف .

(١٧) على أنه ينبغي التمييز بدقة بين الديون المحلية أى الديون التي تعاقدت عليها سلطة اقليمية دون الدولة ، والتي كان الاقليم المنفصل مسؤولا عنها قبل خلافة الدول ويتحمل مسؤوليتها وحده بعد الخلافة ، وبين الديون التي قد تكون من مسؤولية الدولة نفسها والتي تكون الدولة مطالبة بها ، سواء أحدثت للصالح العام لمجموع السكان أم لمصلحة الاقليم الذى انفصل وحده . وهنا يوجد موضوع لنظرية خلافة الدول ، فالسؤال المطروح هو مصير هاتين الفئتين من ديون الدولة عند حدوث خلافة الدول . والقصد من وراء المقارنة بين الديون العامة ، والديون الخاصة أو "المعقودة لغرض محلي" هو توضيح هذا الفارق .

(١٨) كان هناك تمييز في الماضي بين "الدين العمومي" ، وهو يعتبر دين دولة والديون الاقليمية أو المحلية التي تتعاقد عليها ، كما ذكرنا آنفا ، سلطة اقليمية أدنى تكون هي وحدها المسؤولة عن هذه الفئة من الديون . ويمكن في الوقت الحاضر تصور وجود فئة ثالثة تشمل ما يسمى "الديون المخصصة" أو "الديون النسبية" التي تتحملها الدولة السلف لغرض واحد هو خدمة احتياجات الاقليم المعني . لذلك ينبغي التمييز بوضوح بين الدين المحلي (وهو ليس دين دولة) والدين المعقود لغرض محلي (وقد يكون دين دولة) . والمعيار الذى يستخدم في هذا التمييز هو ما اذا كانت الدولة نفسها قد تعاقدت على الدين المخصص لغرض محلي . ومن المقبول الى حد ما في الممارسة الدولية أن الديون المحلية تبقى كليا من مسؤولية ذلك الجزء من الاقليم الذى ينفصل ، دون أن تتحمل الدولة السلف أى جزء منها . وهذا يعني ببساطة تطبيق القول المأثور "ينتقل الشيء بأعبائه" .

(١٩) ويميز الكتّاب بين عدة فئات من فئات الديون "المحلية" ، ولكنهم لا يفصلون بوضوح دائما بينها وبين الديون "المعقودة لأغراض محلية" . وينبغي متابعة هذه النقطة بشيء من الدقة : فالدين "المحلي" مفهوم قد يبدو نسبيا في بعض الأحيان . فالديون تعتبر محلية قبل أن ينفصل جزء من اقليم الدولة عنها لأن لهذه الديون صلات متنوعة بذلك الجزء من الاقليم ؛ غير انه قد تكون لها في نفس الوقت صلة واضحة بالدولة التي تقلص اقليمها . والمسألة المهمة هنا هي هل الطبيعة المحلية للدين تفوق صلاته بالدولة السلف ؟ والمسألة في معظمها مسألة تحديد الدرجة .

(٢٠) ويمكن اقتراح المعايير التالية بصفة أولية للتمييز بين الدين المعقود لغرض محلي وبين الدين المحلي :

(أ) من هو المدين ؟ ـ هل هو سلطة محلية أو مستعمرة ، أم حكومة مركزية نيابة عن أى منهما ؟

(ب) هل للجزء المنفصل من الاقليم استقلال مالي داخلي ؟ وما مدى هذا الاستقلال ؟

(ج) ما هو الغرض الذى سينفق الدين من أجله ؟ ـ هل هو للاستخدام في جزء الاقليم المنفصل ؟

(د) هل هناك ضمان معين يقع في ذلك الجزء من الاقليم ؟

ورغم أن هذه المعايير ليست دليلا أكيدا ، الا أن كلا منها يمكن أن يقدم جزءا من الاجابة على ما اذا كان الدين يعتبر أقرب الى المحلي أو الى دين الدولة المعقود لغرض محلي . ويتبين من هذه المعايير السبب في تأرجح النظريات القانونية حول هذه المسألة . اذ ليس من السهل دائما التأكد مما اذا كانت السلطة الاقليمية غير الدولة تتمتع فعلا باستقلال مالي داخلي وما هي درجات ذلك الاستقلال بالنسبة للدولة . كما انه حتى في الحالات التي يتضح فيها التزام الدولة (بمعنى آخر ، ان الدين المعقود هو دين دولة) ، فليس من الممكن دائما التحقق بشيء من اليقين من الغرض المعتزم لكل دين على حدة وقت عقد الدين ، وأين سيكون الانفاق المقابل للدين ، وما اذا كان الانفاق يخدم فعلا مصالح الاقليم المنفصل .

(٢١) وأقل هذه المعايير اثارة للشك هو المعيار المتعلق بشخصية المدين ، فاذا كانت سلطة محلية اقليمية هي التي قامت بنفسها بالتعاقد على الدين فهناك افتراض قوى بأن الدين دين محلي . والدولة هنا ليست مشتركة في هذا الدين ولن تصبح مشتركة لمجرد انها أصبحت دولة سلفا . ومن ثم فان الدولة الخلف هي الأخرى لن تكون مشتركة . وبهذا فلن يكون الأمر موضوع خلافة دول . أما اذا كان الدين معقود من قبل حكومة مركزية ، ولكنه معقود صراحة باسم سلطة محلية منفصلة ، فهو دين دولة من الناحية القانونية . ويمكن أن نسميه دين دولة معقودا لغرض محلي ، لأن الدولة تعتزم استخدام المبالغ المقترضة في جزء معين من اقليمها . واذا كان الدين معقودا من قبل حكومة مركزية نيابة عن مستعمرة فهنا يسود الوضع من الناحية النظرية .

(٢٢) ومن المعايير المفيدة الأخرى الاستقلال المالي للجزء المنفصل من الاقليم ، وان كان يصعب من الناحية العملية الوصول الى استنتاجات محددة بدقة عن طريق هذا المعيار . فالدين لا يمكن اعتباره محليا ما لم تكن لذلك الجزء من الاقليم الذى تعاقد عليه " درجة " ما من الاستقلال المالي . ولكن هل يعني ذلك ان الاقليم أو المستعمرة يجب أن يكون مستقلا ماليا ؟ أم يكفي أن تكون ميزانيته منفصلة عن الميزانية العامة للدولة السلف ؟ وهل يكفي أن يكون الدين ميزا ، أو بمعنى آخر سهل التحديد بحكم كونه مدرجا في ميزانية الاقليم المنفصل ؟ وما هو الوضع مثلا بالنسبة لبعض " مصروفات السيادة " ، التي يغطيها قرض ما ، والتي تفرض الحكومة المركزية ادراجها في ميزانية مستعمرة ما ويكون الغرض منها توطين مستوطنين من البلد المتبوع أو قمع حركة استقلال ؟ (٣٣٩) فادراج الدين

---

(٣٣٩) تثور هنا مشكلة الديون " البغيضة " ، ديون النظام الحاكم ، أو ديون الحرب أو ديون الاخضاع ؛ أنظر الفقرات من (٤١) الى (٤٣) من هذا التعليق أدناه .

في الميزانية المحلية للاقليم بسبب الاستقلال المالي للاقليم لا يكفي لاخفاء حقيقة كون الدين المتعاقد عليها من أجل هذه المصروفات هي دين دولة .

(٢٣) أما المعيار الثالث وهو الغرض المعتزم والاستخدام الفعلي للدين المعقود فليس وسيلة قاطعة في حد ذاته ومعزل عن غيره للتمييز بين الديون المحلية (غير ديون الدولة) والديون المعقودة لغرض محلي (ديون الدولة) . فقد تعمد حكومة مركزية ، متصرفة باسمها هي نفسها ، كما تفعل أي مقاطعة دائما ، الى تقرير تخصيص قرض تعاقدت عليه ، لاستخدام محلي . وهذا يكون دين دولة خصص لغرض اقليمي . ولا بد من الجمع بين معيار الغرض المقصود وبين معايير أخرى لتحديد ما اذا كان الدين دين دولة أم لا . وبعبارة أخرى ، فان مفهوم الدين المحلي ومفهوم الدين المعقود لغرض محلي يفترضان ضمنا ان القرض سيستخدم فعلا في الاقليم المعني . وقد يكون هذا الافتراض قويا أو ضعيفا . لذلك فمن الضروري تحديد درجة الصلة اللازمة لتبرير افتراض أن القرض سيستخدم في الاقليم المعني . وفي حالة الديون المحلية التي تتعاقد عليها سلطة اقليمية أدنى يكون هذا الافتراض قويا جدا بطبيعة الحال ؛ فالكوميون ، أو المدينة تقترض عادة لنفسها وليس لغرض تخصيص عوائد القرض لمدينة أخرى . أما في حالة الديون التي تتعاقد عليها حكومة مركزية لغرض محلي بقصد استخدامها على وجه الخصوص في جزء من الاقليم ، فمن الواضح ان الافتراض هنا أقل قوة .

(٢٤) ولمزيد من ايضاح هذه النقطة ، يمكننا أن نعتبر من وجهة النظر الثالثة هذه أن هناك ثلاث مراحل متتابعة في حالة دين الدولة المتعاقد عليه لغرض محلي . أولا يجب أن تكون الدولة قد انتوت انفاق مبلغ القرض على الاقليم المعني (مبدأ التخصيص أو الاستخدام المعتزم) . ثم يجب أن تكون الدولة قد استخدمت عائد القرض فعلا في الاقليم المعني (معيار الاستخدام الفعلي) . وثالثا ، يجب أن يكون الانفاق قد تم لمنفعة الاقليم المعني ولصالحه الفعلي (معيار مصلحة الاقليم أو منفعته) . فبهذه الشروط يمكن تحاشي سوء استخدام الحكومة المركزية للدين كما يمكن حل مشاكل أخرى منها ديون النظام الحاكم ، أو ديون الاخضاع ، وما اليها ، بطريقة عادلة ومرضية .

(٢٥) ومن القرائن الأخرى امكانية وجود ضمانات أو رهون بشأن الدين ، وهذا هو المعيار الأخير . فقد يكون للدين ضمانات ، مثلا ، على شكل رهن عقارات أو موارد ضريبية ، وقد تكون العقارات موجودة أو الضرائب مفروضة في كامل اقليم الدولة السلف أو في الجزء الذي انفصل من تلك الدولة وحده . فيكون هذا دليلا اضافيا على بيان ما اذا كان الدين دين دولة أم لا . الا أن هذا المعيار ينبغي تطبيقه بحذر لهذا الغرض لأن كلا من الحكومة المركزية والاقليم يمكن أن يقدم رهونا من هذا النوع لديونه .

(٢٦) فاذا ما تأكد بما يكفي من اليقين بأن الدين هو دين دولة يبقى تحديد مصير هذا الدين في النهاية ، وهذا هو موضوع خلافة الدول في الديون . فليس من المحتوم أن تكون الدولة الخلف مسؤولة عنه . فعلى سبيل المثال اذا كان دين الدولة مضمونا بأملاك من أملاك الاقليم المنفصل ، فانه لا يمكن القطع بناء على ذلك بأن الدين كان معقودا فعلا لمنفعة الاقليم المعني . فربما لم يكن لدى الدولة السلف عقارات أخرى يمكن أن ترهنها كضمان ؛ وبهذا يكون من الظلم وضع عبء

هذا الدين على الدولة الخلف لمجرد أن الاقليم الذى انضم اليها كان من سوء حظه أن يكون الجزء الوحيد القادر على تقديم هذا الضمان . وعلى أى حال ، فان هذا الدين هو دين دولة (وليس دينا محليا) كانت الدولة السلف مسؤولة عنه . أما في حالة الديون المضمونة بموارد ضريبية محلية فيكون هذا الافتراض أقوى . فحيث ان هذا النوع من الضمانات يمكن توفيره في أى جزء من اقليم الدولة السلف (الا اذا انطوى الأمر على عائد خاص) فان الارتباط بالجزء المنفصل من الاقليم هو ارتباط محدد في هذه الحالة . على انه كما كان الحال بالنسبة للديون المضمونة بعقارات ، فان هذا الدين يمكن أن يكون دين دولة أو دينا محليا ، لأن الدولة والاقليم كليهما يمكن أن يضمنا ديونهما بموارد مالية محلية .

(٢٧) أما رابطة القانون الدولي ، فتقسم الدين العام الى ثلاث فئات :

(أ) الدين القومي " والدين القومي هو الدين الذى يظهر في بيانات الدخل العام للحكومة المركزية ولا يتصل باقليم بعينه أو بأصول بعينها " ؛

(ب) الدين المحلي " والديون المحلية هي الديون التي تستدينها الحكومة المركزية لغرض الانفاق في أقاليم معينة أو تستدينها الأقاليم المعينة نفسها " ؛

(ج) الدين المعقود لغرض محلي " والديون المعقودة لغرض محلي هي الديون التي تستدينها حكومة مركزية أو حكومات اقليمية بعينها بغرض الانفاق على مشاريع معينة في أقاليم معينة (٣٤٠) .

(٢٨) والخلاصة أن الدين المحلي يمكن أن يوصف بأنه دين : (أ) تتعاقد عليه سلطة اقليمية دون الدولة ؛ (ب) لتستخدمه هذه السلطة في اقليمها ؛ (ج) الذى هو اقليم له درجة من الاستقلال الطالي ؛ (د) وينتج عن ذلك انه يمكن تحديد هذا الدين . أما الدين المعقود لغرض محلي فهو دين دولة تستخدمه الدولة على وجه التحديد في جزء مميز بوضوح من اقليمها . ولما كانت ديون الدولة ليست في العادة " معقودة لغرض محلي " ، لذلك رؤى أن توصف هذه الديون بتلك الصفة اذا كانت تلك حقيقتها . على أن هذا الحرص ليس لازما بالنسبة للدين المحلي لأن الدين المحلي كله " معقود لغرض محلي " ، باعتبار انه واقع ومستخدم في الاقليم . والسبب في تحديد كون الدين " معقود لغرض محلي " انه دين دولة تصادف ، بطريق الاستثناء ، أن رصد لحيز جغرافي معين . وباختصار فان جميع الديون المحلية هي بحكم التعريف ديون " معقودة لغرض محلي " ، أما ديون الدولة فهي عادة غير ذلك ، أما اذا كانت كذلك فيجب أن يذكر هذا بوضوح كي يعرف أن هذه هي الحال .

(٢٩) يقتصر هذا الباب على ديون الدولة ، ولا يدخل في هذا التعبير أى ديون تتعاقد عليها مؤسسات عامة أو هيئات عامة . وقد يكون من الصعب أحيانا التمييز حسب القانون المحلي لبعض

---

(٣٤٠) رابطة القانون الدولي ، تقرير المؤتمر الرابع والخمسين ، المعقود في لاهاى ، في الفترة من ٢٣ الى ٢٩ آب/أغسطس ١٩٧٠ (لندن) ، ١٩٧١ ، ص ١٠٨ .

البلدان بين الدولة ومؤسساتها العامة ، وحين يكون ذلك ممكنا يكون من الأصعب عدم اعتبار الدين الذى تتعاقد عليه مؤسسة عامة تشترك فيها الدولة ذاتها اشتراكا ماديا على أنه دين دولة . وهنا تنشأ أولا مشكلة تعريف المؤسسة العامة أو الهيئة العامة (٣٤١) . فهناك كيانات مميزة عن الدولة ، لها شخصيتها الخاصة كما أن لها عادة درجة من الاستقلال المالي ، وتخضع بموجب القانون العام لنظم قانونية خاصة بها ، وهي تشتغل بنشاط اقتصادى أو تقدم خدمة عامة ولها طابع عام ، أو طابع المنفعة العامة . وقد وصف المقرر الخاص لموضوع مسؤولية الدولية هذه المؤسسات بأنها "الهيئات

---

(٣٤١) سيستخدم هذان التعبيران كمترادفين ، حتى وان كان النظام القانوني لهذه المؤسسات مختلفا في القانون المحلي لبعض البلدان . ويميز القانون الادارى الفرنسي والألماني بين "Stablissement public" أو "öffentliche Anstalt" وبين "entreprise publique" أو "öffentliche Unternehmung" أما القانون الانكليزى والنظم المرتبطة به فلا تكاد تميز بين "public corporation" و"enterprise" و "undertaking" وبين "public undertaking" أو "public utility undertaking" . وفي اسبانيا توجد "Institutos publicos" وفي أمريكا اللاتينية "autarquias" وفي البرتغال "estabelecimentos publicos" أو "fiscalias" وفي ايطاليا "enti publici" ، و "impresc pubbliche" ، و "aziende autonome" ، وهكذا . أنظر : W. Friedmann, The Public Corporation: A Comparative Symposium, University of Toronto School of Law, Comparative Law Series, vol.1 (London, Stevens. 1954).

أنظر كذلك حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، من ص ٥٩ - ٦١ و ص ٦٣ ، الوثيقة A/CN.4/267 ، الباب الرابع ، المواد من ٣٢ الى ٣٤ .

وقد اضطرت الهيئات القضائية الدولية الى النظر في تعريف المؤسسات العامة ، وخاصة :

(أ) في قرار تحكيم أصدره بايخمان (قضية التعويضات الألمانية وفقا للمادة ٢٦٠ من معاهدة فرساى (المحكم ف. في. ن. بايخمان) ، مطبوعات لجنة التعويضات ، المرفق ٢١٤٥ أ ، باريس ، ١٩٢٤ ، و "تقارير عن قرارات التحكيم" ، الأمم المتحدة ، المجلد ١ (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع 1948.V.2) ، ص ٤٠٣ وما بعدها) ؛

(ب) في قرار محكمة الأمم المتحدة في ليبيا (قضية المؤسسات والشركات والجمعيات المذكورة في المادة ٥ من الاتفاق المبرم في ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٥١ بين المملكة المتحدة والحكومة الايطالية بخصوص التصرف في بعض الممتلكات الايطالية في ليبيا: القرار الصادر في ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٥٥ (الأمم المتحدة ، تقارير عن قرارات التحكيم ، المجلد الثاني عشر) (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع : 63.V.3) ، ص ٣٩ وما بعدها) ؛

(ج) في قرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، في قضية تتصل بمؤسسة جامعية هنغارية حكومية (الحكم الصادر في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٣٣ ، استئناف حكم محكمة التحكيم المختلطة الهنغارية - التشيكية (جامعة بيتر بازماني ضد دولة تشيكوسلوفاكيا) ، المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة A/B ، رقم ٦١ ، ص ٢٣٦ وما بعدها) .

العامة وغيرها من المؤسسات العامة التي تتمتع بشخصيتها القانونية وباستقلال في الادارة والتنظيم . ويكون الغرض منها تقديم خدمة معينة أو أداء وظائف محددة "(٣٤٢) . وفي قضية " بعض القروض النرويجية " التي نظرت فيها محكمة العدل الدولية ، ذكر وكيل الحكومة الفرنسية انه :

" . . . في القانون المحلي . . . تظهر المؤسسة العامة الى الوجود استجابة لحاجة الى اللامركزية ، وقد يكون من الضروري السماح بدرجة من الاستقلال لمؤسسات أو هيئات معينة ، إما لأسباب تتعلق بالميزانية وإما للغرض الذي تخدمه — كأن تكون تؤدي وظيفة تتعلق بتقديم المساعدات أو لأغراض ثقافية . ويتحقق هذا الاستقلال بمنحها شخصية اعتبارية بموجب القانون المحلي "(٣٤٣) .

(٣٠) وقد بتّت لجنة القانون الدولي ، في مشروعها بشأن مسؤولية الدولة ، في مسألة ما اذا كان دين المؤسسة العامة يعتبر ، فيما يتعلق بالمسؤولية الدولية للدولة ، دين دولة . أما فيما يتعلق بخلافة الدول فمن الواضح أن الاجابة على سؤال ما اذا كان دين مثل هذه الهيئة يعتبر دين دولة لابد أن تكون بالنفي . ولذا فان ديون المؤسسات العامة ستستبعد من نطاق هذا الباب من المشروع كما استبعدت ديون السلطات الاقليمية الادنى ، رغم أن لكل منهما طبيعة عامة . فهذه الطبيعة العامة لا تكفي لاعتبار الدين دين دولة ، كما سيتبين مما يلي في حالة فئة أخرى من الديون .

(٣١) يتبين من الفقرات السابقة أن الطبيعة العامة للدين هي ضرورة أساسية ولكنها ليست كافية لاعتباره دين دولة . " فالدين العام " هو التزام تلتزم به سلطة عامة بخلاف الهيئة الخاصة أو الأفراد . ولكن كون الدين يسمى دينا "عاما " لا يجعل من الممكن التعرف تماما على السلطة " العامة " التي تعاقدت عليه ، فقد تكون هي الدولة ، أو سلطة اقليمية أدنى منها ، أو مؤسسة أو هيئة عامة مميزة عن الدولة . ولذا فان تعبير " الدين العام " (بخلاف الدين الخاص) لا يساعد كثيرا في تعريف دين الدولة . فهذا التعبير فضفاض ولا يقتصر على ديون الدولة ، وهي موضوع هذا الباب ، بل يشمل أيضا دين الكيانات العامة الأخرى سواء أكانت اقليمية الطابع أم لا .

(٣٢) ترتبط الديون المالية بمفهوم الاقتراض ، أما الديون الادارية فتنتج تلقائيا من أنشطة الخدمات العامة دون أن تنطوي على أي تمويل أو استثمار . وتذكر رابطة القانون الدولي (٣٤٤) عدة أمثلة ، منها : بعض المصروفات المتعلقة بخدمات سابقة قدمتها الدولة ؛ وحقوق الدائنية الناتجة عن قرارات السلطات العامة ؛ وحقوق الدائنية تجاه المؤسسات العامة للدولة أو الشركات المملوكة للدولة ؛

---

(٣٤٢) حولية ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ٢٥٤ الوثيقة A/CN.4/246 و Add.1-3 ، الفقرة ١٦٣ .

(٣٤٣) محكمة العدل الدولية ، المرافعات ، قضية بعض القروض النرويجية ، (فرنسا ضد النرويج) المجلد الثاني ، ص ٧٢ (الاصل بالفرنسية) .

(٣٤٤) رابطة القانون الدولي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٨ و ١٢١ .

واعانات بناء مستحقة على الدولة ؛ ومرتبات وأجور موظفي الخدمة المدنية (٣٤٥) . ومع ان الديون المالية قد تكون عامة أو خاصة ، فان الديون الادارية لا تكون الا عامة .

(٣٣) وفيما يتعلق بالديون السياسية والديون التجارية ، فانه بينما قد تكون الديون التجارية ديون دولة ، وقد تكون ديونا على سلطات محلية أو مؤسسات عامة أو ديونا خاصة ، فان الديون السياسية هي دائما ديون دولة . ويجب ان يفهم تعبير : " ديون سياسية " على انه ، كما وصفه احد الكتاب ، يشير الى :

" الديون التي أعلنت مسؤولية الدولة عنها أو اعترفت هي بمسؤوليتها ازاء دولة اخرى عنها نتيجة احداث سياسية ، وأكثر حالات هذه الديون شيوعا هو الدين المفروض على دولة مهزومة في معاهدة سلم (تعويضات الحرب ، . . . الخ) . كذلك فان قرض الحرب الذى تقدمه دولة الى دولة اخرى ينشأ عنه دين سياسي "(٣٤٦) .

ويضيف الكاتب نفسه ان " الدين السياسي هو دين لا وجود له الا بين الحكومات ، أي بين دولة وأخرى فالدائن دولة والمدين دولة . ولا يهم كثيرا أن يكون الدين قد نشأ عن قرض أو عن فرض تعويضات حرب "(٣٤٧) ، ويجرى الكاتب مقابلة بين الديون السياسية ، التي تنشئ بين الدائن والمدين علاقة بين دولتين ، والديون التجارية ، التي " تنشأ عن قرض تتعاقد عليه دولة مع أطراف خاصة ، سواء أكانت مصارف أم أفرادا "(٣٤٨) .

(٣٤) وتميز رابطة القانون الدولي بين الديون حسب شكلها والغرض منها ومركز الدائنين :

فالقروض يمكن أن تكون مقدمة من :

" (أ) مقرضين عاديين فرادى عن طريق عقود فردية مع الحكومة ؛

" (ب) مستثمرين فرادى يشترون سندات " وطنية " ، أى سندات لا يقصد منها أصلا أن يشتريها مستثمرون أجانب . . . ؛

" (ج) مستثمرين فرادى يشترون سندات " دولية " ، أى سندات تصدر من أجل قروض معوّمة في سوق القروض الدولية ويقصد بها اجتذاب أموال من خارج البلاد ؛

" (د) حكومات أجنبية لأغراض عامة وفي شكل عقد قرض محدد ؛

---

(٣٤٥) أنظر : " مواد بشأن خلافة الدول (منشورات الأمم المتحدة : رقم المبيع E.88.V.5) ص ١١٤ — ١١٥ (بولد رمانز ضد دولة هولندا ، الحكم الصادر في ٨ كانون الاول / ديسمبر ١٩٥٥) .

(٣٤٦) أنظر : G.Jèze, "Les défaillances d'Etat", Recueil des cours.(Paris, Sirey, 1936),vol.53,P.383.

(٣٤٧) المرجع نفسه ، ص ٣٨٣ و ٣٨٤ .

(٣٤٨) المرجع نفسه ، ص ٣٨٣ .

" (هـ) حكومات أجنبية لأغراض محددة وفي شكل عقد قرض محدد ؛

" (و) منظمات دولية "(٣٤٩) .

(٣٥) التمييز بين الدين الداخلي والدين الخارجي ينطبق عادة على ديون الدولة فقط ، وان كان من المتصور تطبيقه على الديون العامة الاخرى أو حتى على الديون الخاصة . فالديون الداخلية هي التي يكون الدائنون فيها من مواطني الدولة المدينة (٣٥٠) ، أما الدين الخارجي فيشمل جميع الديون التي تتعاقد عليها الدولة مع دول أخرى أو مع هيئات أجنبية ، شركات كانت أو أفرادا .

(٣٦) الديون الناشئة عن حالات المسؤولية التقصيرية وهي الديون المترتبة على افعال غير قانونية ارتكبتها الدولة السلف ، تثير مشاكل خاصة فيما يتعلق بخلافة الدول ، وتنظم حل هذه المشاكل ، في المقام الاول ، المبادئ المتعلقة بالمسؤولية الدولية للدول (٣٥١) .

(٣٧) مع أن جميع الديون ، سواء أكانت خاصة أو عامة أو ديون دولة ، قد تكون أو لا تكون مكفولة برهن ما ، فان هذا الباب يتناول ديون الدولة فقط . وفي هذا الصدد ، نجد أن فكرة الديون الرهنية هي فكرة بالغة الأهمية . فلابد من التمييز بين فئتين من فئات الديون : أولا هناك ديون الدولة المضمونة بشكل خاص بحصيلة ضريبة معينة ، اذ يكون من المقرر ومن المتفق عليه ان العائد من ضرائب معينة سيستخدم لضمان خدمة دين الدولة . وثانيا قد توجد حالات تكون فيها ديون الدولة مضمونة بشكل خاص بأموال معينة ، وبمعنى آخر فان الدولة المقترضة تكون قد رهنت بعض ممتلكاتها الوطنية .

(٣٨) يمكن أن تنشأ مسؤولية الدولة من قرض تعاقدت عليه بنفسها كما يمكن أن تنشأ من ضمان قدمته فيما يتعلق بدين طرف آخر ، وقد يكون هذا الطرف دولة ، أو سلطة اقليمية أدنى ، أو مؤسسة عامة أو فردا . وحين يمنح البنك الدولي قرضا لاقليم تابع ، فهو يطلب عادة ضمانا من الدولة القائمة بالادارة . وحين يحصل الاقليم المعني على الاستقلال ، تكون دولتان مسؤولتين قانونا عن سداد

---

(٣٤٩) رابطة القانون الدولي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٠٦ .

(٣٥٠) أنظر : D. Bardonnet, La succession d'Etats à Madagascar - Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux (Paris, Libraire générale de droit et de jurisprudence, 1970), pp. 271 and 276 .

(٣٥١) أنظر المرجع نفسه ، ص ٣٠٥ . ويشير المؤلف (ص ٢٧٠) الى A.B. Keith, The Theory of State Sucession - with Special Reference to English and Colonial Law (London, Waterlow and Sons, 1907) ص ٥٨ وما بعدها ، فيما يتعلق بخلافة الدول في الديون الناشئة عن حالات المسؤولية التقصيرية والحالات الشبيهة بها . انظر أيضا تقرير رابطة القانون الدولي ، مرجع سبق ذكره ، صفحة ١٢٢ (التذييل جيم ، " ديون الكونغو البلجيكي " محكمة استئناف بروكسل ، بونييه وهوك ضد بلجيكا ، الحكم الصادر في ٤ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٣) .

الدين (٣٥٢) ، الا أن دراسة السجل الفعلي للقروض المعقودة مع البنك الدولي تبين ان خلافة الدول لا تغير من الوضع الذى كان قائما ، اذ يظل الاقليم التابع الذى حصل على استقلاله هو المدين الاساسي ، وتظل الدولة القائمة بالادارة ضامنا له . والفرق الوحيد ، وهو غير ذى أثر على مصير الدين ، هو أن الاقليم التابع قد غيّر مركزه القانوني وأصبح دولة مستقلة .

(٣٩) والغرض من التمييز بين هذين المفهومين ليس فقط مجرد الفصل بين مفهومين متكاملين ولكن التمييز بين مجموعة كاملة من التعابير المستخدمة على مختلف المستويات . ويمكن من أجل الدقة البالغة ان نحاول التمييز بين ديون الدولة و " ديون النظام الحاكم " ، لأن هذه الاخيرة ، كما يتبين من التعبير ، هي ديون تعاقد عليها نظام سياسي أو حكومة ذات شكل سياسي معين . ولكن المسألة هنا ليست ما اذا كانت الحكومة المعنية قد حلت محلها في نفس الاقليم حكومة أخرى ذات اتجاه سياسي مختلف ، لأن هذا هو مجرد خلافة حكومات يمكن فيها التنصل من " دين النظام الحاكم " . ولكن الأمر على العكس من ذلك ينطوى على خلافة الدول أو بمعنى آخر على مسألة ما اذا كانت ديون النظام التي تعاقدت عليها الدولة السلف تنتقل الى الدولة الخلف . وفي مفهوم هذا الباب تعتبر ديون النظام ديون دولة . فقانون خلافة الدول لا يهتم بالحكومات أو بأى جهاز آخر من أجهزة الدولة ولكن بالدولة نفسها . فكما أن الأفعال غير المشروعة دوليا التي ترتكبها احدى الحكومات تنشأ عنها مسؤولية دولة ، كذلك ديون النظام ، أى الديون التي تتعاقد عليها الحكومة ، هي ديون دولة .

(٤٠) وفي رأى أحد الكتاب أن المقصود بديون النظام هو :

> " الديون التي كانت الدولة التي انفصل جزء من اقليمها قد تعاقدت عليها لمصلحة مؤقتة لنظام سياسي معين ، ويمكن أن يشمل هذا التعبير ، في وقت السلم ، ديون الاخضاع المعقودة خصيصا لغرض الاستعمار أو استيعاب اقليم معين ، وفي زمن الحرب ، ديون الحرب " (٣٥٣) .

وهذا هو أحد التطبيقات للنظرية العامة ـ نظرية الديون " البغيضة " التي سنشير اليها في الفقرات التالية .

---

(٣٥٢) G.R. Delaume, Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing (New York, Oceana, 1967), p. 321; K. Zemanek, "State succession after decoloization", Recueil des cours ..., 1965-III (Leyden, Sijthoff, 1965), vol.116, pp.259-260.

(٣٥٣) Ch. Rousseau, Droit international public (Paris, Sirey, 1977), vol. III, p.458 .

مسألة " الديون البغيضة "

(٤١) أورد المقرر الخاص في تقريره التاسع(٣٥٤) فصلا بعنوان " عدم انتقالية الديون البغيضة " . ويتناول ذلك الفصل أولا موضوع تعريف " الديون البغيضة " . وقد أشار المقرر الخاص ، في جملة أمور ، الى كتابات فقهاء القانون الذين أشاروا الى " ديون الحرب " أو " ديون الاخضاع "(٣٥٥) وكذلك الى اولئك الذين اشاروا الى " ديون النظام الحاكم "(٣٥٦) . واقترح المقرر الخاص لتعريف " الديون البغيضة " ادخال مادة جديدة ــ جيم ، ونصها كما يلي :

" المادة جيم ــ تعريف الديون البغيضة

" في مصطلح هذه المواد يراد بتعبير الديون البغيضة ما يلي :

" (أ) جميع الديون التي تعاقدت عليها الدولة السلف بهدف تحقيق أغراض تتنافى مع المصالح الاساسية للدولة الخلف أو الاقليم المنقول ؛

" (ب) جميع الديون التي تعاقدت عليها الدولة السلف بهدف ولغرض لا يتفقان مع القانون الدولي ، وخاصة مبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة " .

(٤٢) ثم يتناول هذا الفصل من تقرير المقرر الخاص مسألة تحديد مصير الديون البغيضة ويستعرض المقرر الخاص ممارسة الدول بشأن " ديون الحرب " ، ومنها عدد من الحالات لم تنقل فيها هذه

---

(٣٥٤) حولية ١٩٧٧ ، المجلد الثاني ، (الباب الاول) ، ص ٤٥ ، الوثيقة A/CN.4/301 و Add.1 .

(٣٥٥) منهم مثلا de Bustamante y Sirvén ، مرجع سبق ذكره ، المجلد الثالث ، ص ٢٩٣ و ٢٩٤ ، و P. Fauchille, Traité de droit international public, 8th edition of Manuel de droit international public by H. Bonfils (Paris, Rousseau, 1922), vol. 1 (Part I), p. 352 .

(٣٥٦) منهم مثلا G. Jèze, Cours de science des finances et le législation financière français, 6th ed. (Paris, Giard, 1927), vol. 1 (part one), pp. 302-305, 327 .

الديون الى الدول الخلف(٣٥٧) ، وكذلك حالات انتقلت فيها هذه الديون (٣٥٨) . كما أورد حالات من ممارسات الدول تتعلق بانتقال وعدم انتقال " ديون الاخضاع " الى الدولة الخلف(٣٥٩) . واقترح المادة دال التالية بشأن عدم قابلية " الديون البغيضة " للنقل :

---

(٣٥٧) يذكر التقرير ، في جملة أمور ، الامثلة التالية : المادة ٢٤ من معاهدة تلست الموقعة بين فرنسا وبروسيا (انظر E. H. Feilchenfeld, Public Debts and State Succession (New York,Macmillan,1931)، ص ٩١ ؛ وضم الترانسفال (" جمهورية جنوب افريقيا ") من قبل المملكة المتحدة (المرجع نفسه ، ص ٣٨٠ - ٣٩٦ ؛ أنظر J. de Louter, le droit international public positif (Oxford, University press, 1920), vol. i, p. 229); ومعاهدات السلم في أعقاب انتهاء الحربين العالميتين الاولى والثانية ، وخاصة المادة ٢٥٤ من معاهدة فرساى British and Foreign State Papers,1919) المجلد ١١٢ ، London, H.M. Stationery Office, 1922)، الصفحتان ١٢٤ و ١٢٥) ، والمادة ٢٠٣ من معاهدة سان جيرمان آن لي (المرجع نفسه ، ص ٤٠٥ - ٤٠٧) ، والمادة ١٤١ من معاهدة نويي سور سين (المرجع نفسه ، ص ٨٢١) ، والمادة ١٨٦ من معاهدة تريانون (المرجع نفسه ، المجلد ١١٣ ، ص ٥٥٦ - ٥٦٨) ، والمادة ٥٠ من معاهدة لوزان (عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الثامن والعشرون ، ص ٤١ - ٤٣) ، والمرفقان العاشر والرابع عشر من معاهدة السلم مع ايطاليا (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٤٩ ، ص ٢٠٩ - ٢٢٥) .

(٣٥٨) منها على سبيل المثال معاهدة ١٧٢٠ المعقودة بين السويد وبروسيا (انظر E. Feilchenfeld, المرجع السابق ، ص ٧٥ ، الحاشية ٦ ؛ وتوحيد ايطاليا (المرجع نفسه ، ص ٢٦٩) ؛ وتحمل تشيكوسلوفاكيا ، لفترة قصيرة من الوقت ، ديونا معينة على النمسا - هنغاريا (انظر O'Connell ، المرجع السابق) ، ص ٤٢٠ و ٤٢١) .

(٣٥٩) أشار المقرر الخاص الى معاهدة ١٨٤٧ المعقودة بين اسبانيا وبوليفيا (انظر أدناه الفقرة (١١) من التعليق على المادة ٣٦) ؛ ومسألة الديون الاسبانية فيما يتعلق بكوبا في اطار معاهدة باريس لعام ١٨٩٨ المعقودة بين اسبانيا والولايات المتحدة (انظر Feilchenfeld ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ - ٣٤٢ ، وكذلك Rousseau ، المرجع السابق ص ٤٥٩) ؛ والمادة ٢٥٥ من معاهدة فرساى (انظر الحاشية ٣٥٧ أعلاه) و " رد الحلفاء والدول المرتبطة بهم " بشأن استعمار المانيا لبولندا British and Foreign State Papers, 1919, vol. CXII (London, H.M. Stationery Office, 1922), p. 29) ؛ ومسألة ديون هولندا فيما يتعلق باندونيسيا في اطار مؤتمر المائدة المستديرة لعام ١٩٤٩ وما تلاه من الغاء اندونيسيا لهذه الديون في عام ١٩٥٦ (انظر ادناه ، الفقرات (١٦) الى (١٩) من التعليق على المادة ٣٦) ؛ ومسألة الديون الفرنسية في الجزائر (انظر أدناه ، الفقرة (٣٦) من التعليق على المادة ٣٦) .

" المادة دال — عدم قابلية الديون البغيضة للنقل

" [فيما عدا حالة اتحاد الدول] ، لا تكون الديون البغيضة التي تعاقدت عليها الدولة السلف قابلة للنقل الى الدولة الخلف " .

(٤٣) وقد اعترفت اللجنة ، بعد مناقشة المادتين جيم ودال ، بأهمية القضايا المثارة حول مسألة " الديون البغيضة " ، ولكن كان من رأيها مبدئيا أن القواعد المصاغة لكل نوع من انواع خلافة الدول خليقة بأن تسوّى القضايا التي تثيرها هذه المسألة وبأن لا تدع ضرورة لصياغة أحكام عامة بشأنها . وعند استكمال القراءة الاولى لذلك الجزء ، أكدت اللجنة وجهة النظر المبدئية هذه .

تعريف دين الدولة

(٤٤) قامت اللجنة ، آخذة الاعتبارات السالفة الذكر في الحسبان ، باعتماد نص المادة ٣١ الذى يحتوى على تعريف دين الدولة في مصطلح مواد الباب الثالث من مشروع المواد . وتأتي الاشارة في نص المادة الى " مواد هذا الباب " متفقة مع الاستخدام السائد في المشروع ، وخاصة مع صيغة الحكم المناظر في البابين الثاني والثالث ، ألا وهما المادتان ٨ و ١٩ . ويشير نص المادة ٣١ الى " التزام مالي " لكي يكون واضحا ان الدين المقصود هنا ينطوى على جانب مالي . ويوضح كذلك انه كل التزام مالي على دولة " تجاه دولة اخرى أو منظمة دولية أو أى شخص آخر من أشخاص القانون الدولي " يمكن تمييزه كالتزام مالي دولي .

(٤٥) وكما ورد في الحاشية ٣٣٣ أعلاه . فان ادخال حكم اضافي يوسع تعريف دين الدولة ليشمل " اى التزام مالي آخر يمكن أن تكون دولة ما مسؤولة عنه " رفضته اللجنة في القراءة الثانية ، عندما تساوت أصوات المؤيدين والمعارضين . كان الغرض من الفئة الثانية من الالتزامات المالية أن تشمل ديون الدولة التي لا يكون دائنوها من أشخاص القانون الدولي . وخلال النقاش الذى دار حول هذه المادة في اللجنة ، فقد اتفق بوجه عام على ان الديون التي تدين بها الدولة للمقرضين من القطاع الخاص ، سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو قانونيين ، يتمتعون بحماية قانونية ولا تتأثر مصالحهم بخلافة الدول . وتجلى هذا الموقف في المادة الجديدة ٦ التي اعتمدت خلال الدورة الحالية باعتبارها حكما وقائيا وأدخلت في " الأحكام العامة " ، في الجزء الاول من مشروع المواد .

(٤٦) ويعتقد أعضاء اللجنة الذين عارضوا ادخال فقرة فرعية (ب) في المادة ٣١ أن تعريف دين الدولة ينبغي ان يقتصر على الالتزامات المالية التي تنشأ على المستوى الدولي ، أى بعبارة أخرى ، بين اشخاص القانون الدولي . ويعتقد هؤلاء الأعضاء أن الديون التي تدين بها دولة ما للمقرضين من القطاع الخاص تقع خارج نطاق مشروع المواد الحالي . وانه بالرغم من أن تلك الديون تتمتع بالحماية ، فهي لا تخضع لقانون خلافة الدول . وفضلا عن ذلك ، فان بعض هؤلاء الاعضاء يعتقدون أن الفقرة الفرعية (ب) المقترحة ينبغي ألا تشمل " أى التزام مالي آخر تكون دولة ما مسؤولة عنه ، اذا كان المقرض فردا من رعايا الدولة الخلف المدينة ، سواء أكان شخصا طبيعيا أو قانونيا . وفي نفس الوقت ، فان الأعضاء الذين أيدوا الفقرة الفرعية (ب) أكدوا حجم وأهمية القروض التي تقدم حاليا الى الدول من المصادر الاجنبية في القطاع الخاص . وقد رأوا أن حذف الفقرة الفرعية (ب) سيؤدى

الى الحد من مصادر الائتمان المتاحة للدول والمنظمات الدولية ، مما يضر بمصالح المجتمع الدولي بأسره ، وعلى وجه الخصوص ، مصالح الدول النامية التي هي في اشد الحاجة للتمويل الخارجي من أجل مشاريعها الانمائية والتي يعتبر تيسير وصولها الى أسواق رأس المال الخاص من أهم أهداف " الحوار بين الشمال والجنوب " ، بشأن المواضيع الاقتصادية (٣٦٠) . وقد ذكر بعض هؤلاء الأعضاء أيضا أن حذف الفقرة الفرعية (ب) سيخلق تعارضا بين تعريف دين الدولة ومال الدولة في المادة ٨ التي مدّت مفهوم المال ، ليشمل الحقوق والمصالح التي كانت تملكها الدولة السلف بمقتضى قانونها الداخلي ، في تاريخ خلافة الدول ، دون أن تفرق بين ان يكون المدينون من أشخاص القانون الدولي أولا .

---

(٣٦٠) أصلا ، " مؤتمر التعاون الاقتصادى الدولي " ، الذى افتتح في باريس في كانون الاول / ديسمبر ١٩٧٥ .

المـادة ٣٢

آثار انتقال ديـون الدولـــة

تستتبع خلافة الدول انقضاء التزامات الدولة السلف ونشوء التزامات الدولة الخلف ازاء ديون الدولة التي تنتقل الى الدولة الخلف وفقا لاحكام مواد هذا الباب .

التعليـــق

(١) تضع المادتان ٩ و ٢٠ قاعدة تؤكد الأثر القانوني المزدوج لخلافة الدول على حقوق كل من الدولة السلف والدولة الخلف في ما ينتقل من الأولى الى الثانية من مال الدولة ومحفوظات الدولة على التوالي ، وتشمل هذه القاعدة انقضاء حقوق الدولة السلف في المال المعني أو المحفوظات المعنية ، وفي نفس الوقت نشوء حقوق الدولة الخلف في ذلك المال أو تلك المحفوظات . وتتضمن المادة ٣٢ حكما مشابها يتعلق بالتزامات الدولة الخلف والدولة السلف ازاء ديون الدولة التي تنتقل الى الدولة الخلف وفقا لاحكام مواد الباب الرابع .

(٢) وينبغي التأكيد على ان هذه القاعدة تنطبق فقط على ديون الدولة التي تنتقل فعلا الى الدولة الخلف " وفقا لاحكام مواد هذا الباب " . ومن أهم هذه الاحكام المادة ٣٤ التي تعد مكملة للمادة ٣٢ وتضمن حقوق الدائنين .

المـادة ٣٣

تاريخ انتقال ديون الدولـة

يكون تاريخ انتقال ديون الدولة هو تاريخ خلافة الدول ، ما لم يتقرر أو يتفق على خلاف ذلك .

التعليـــق

(١) قررت اللجنة في الدورة الحالية أن تدرج هذه المادة في المشروع النهائي وهي تقابل المادتين ١٠ المتعلقة بتاريخ انتقال مال الدولة و ٢١ المتعلقة بمحفوظات الدولة . وللمادة ٣٣ مبرراتها الخاصة وهي تسد الثغرة التي كانت موجودة من قبل فيما يتعلق بديون الدولة .

(٢) بيد انه ينبغي ان يلاحظ أن اضطلاع الدولة الخلف ، ابتداء من تاريخ خلافة الدول ، بخدمة دين الدولة الذى ينتقل اليها ربما لا يكون ممكنا في الممارسة العملية ، فقد تواصل الدولة السلف خدمة الدين مباشرة لبعض الوقت ، وذلك لأسباب عملية نظرا لأن الدين ، بوصفه دين دولة ، سيكون قد أدّى الى اصدار اقرارات موقعة من الدولة السلف وهي ملزمة باحترام توقيعها . وقبل أن تتمكن

الدولة الخلف من أن تلتزم بصورة مباشرة بالاقرارات المتعلقة بدين انتقل اليها يلزم أن تضمنها ؛ والى أن تتم هذه العملية ، التي تشكل التجديد في العلاقة القانونية بين الدولة السلف والدولة الثالثة الدائنة ، تظل الدولة السلف مسؤولة أمام الدائنين عن دينها .

(٣) ولكن ليس ثمة شك في ان مثل هذه القيود الزمنية أو العملية تغير من المبدأ القانوني المتعلق بانتقال الدين في تاريخ خلافة الدول . وفي الواقع فان الدولة الخلف ستظل الى أن تضمن أو تلتزم بالاقرارات المتعلقة بالديون التي انتقلت اليها ، تدفع الى الدولة السلف رسوم الخدمة المتصلة بهذه الديون ، وستواصل الدولة السلف ، بصفة مؤقتة ، سداد الديون الى الدولة الثالثة الدائنة .

(٤) والغرض الرئيسي من المادة ٣٣ هو أن تبين أنه مهما طالت فترة الانتقال اللازمة لحل المشاكل التنظيمية المتصلة باستبدال احد الدائنين (الدولة السلف) بدائن آخر (الدولة الخلف) ، فان المبدأ القانوني واضح وتلزم مراعاته . وهو ان الفائدة تستحق على دين الدولة الذى ينتقل الى الدولة الخلف . وان هذه الدولة تتحمل ذلك الدين من تاريخ خلافة الدول . واذا حدث أن دولة سلفا ، تعفيها المواد التي وضعتها اللجنة من بعض الديون ، استمرت رغم ذلك ، بصفة مؤقتة ولأسباب مادية ، في خدمة هذه الديون ازاء الدائنين فانها يجب أن تستلم السداد الواجب من الدولة الخلف .

المادة ٣٤

آثار انتقال ديون الدولة على الدائنين

١ — لا تؤثر خلافة الدول ، بحد ذاتها ، في حقوق والتزامات الدائنين .

٢ — لا يمكن للدولة السلف أو للدولة أو الدول الخلف ، تبعا للحالة ، أن تتخذ من اتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، أو بين الدول الخلف ، تبعا للحالة ، بشأن انتقال الجزء أو الأجزاء المعنية من ديون الدولة التي على الدولة السلف ، ذريعة ازاء دولة ثالثة دائنة ، أو منظمة دولية أو شخص آخر من أشخاص القانون الدولي تتقدم بمطالبة ، الا اذا :

(أ) كانت النتائج المترتبة على هذا الاتفاق متفقة مع احكام هذا الباب ؛ أو

(ب) كانت تلك الدولة الثالثة ، أو المنظمة الدولية ، أو الشخص الآخر من أشخاص القانون الدولي ، قد قبلت الاتفاق .

التعليق

(١) في الباب الثاني (مال الدولة) من مشروع المواد الحالي ، اعتمدت اللجنة قاعدة ، هي المادة ١٢ لحماية مال الدولة الثالثة من أى " اضطراب " نتيجة للتغير الاقليمي الناتج عن خلافة

الدول . واذا اعطيت المادة ١٢ تفسيرا ضيقا ، يمكن أن يقال انها تتصل فقط بالمال الملموس ، مثل الأراضي والمباني والقنصليات ، وربما الايداعات المصرفية ، التي يمكن ، بطبيعتها ، تحديد أماكنها في اقليم الدولة السلف وفقا للمادة ١٢ . بيد أن المادة لا تضع قيودا على عبارة " الاموال والحقوق والمصالح " المملوكة للدولة الثالثة مما يمكن معه استثناء حقوق الدائنية للدولة الثالثة التي تشكل مالا غير ملموس قد يصعب تحديد اماكنه . ولذلك ، اذا نظرنا الى المادة ١٢ باعتبارها تشير أيضا الى حقوق الدائنية للدولة الثالثة ، فان ذلك يعني أن ديون الدولة السلف المناظرة لحقوق الدائنية للدولة الثالثة هذه ينبغي ألّا تتأثر بأى حال بخلافة الدول . وبعبارة أخرى لن يكون من المفيد دراسة مشكلة خلافة الدول في الديون بصفة عامة لأن ديون الدولة السلف (وهي ليست سوى حقوق الدائنية للدولة الثالثة) يتعين أن تظل على وضع ثابت لا يتغير بخلافة الدول .

(٢) أما ما تعنيه المادة ١٢ حقيقة فهو أن حقوق الدائنية للدولة الثالثة يجب ألّا تتوقف أو تتأثر نتيجة للتغير الاقليمي . فقبل خلافة الدول تكون الدولة المدينة والدولة الدائنة مرتبطتين بعلاقة قانونية محددة هي علاقة المدين /الدائن . والمشكلة التي تنشأ حينئذ هي ما اذا كان المقصود من خلافة الدول ، في هذه الحالة ، ليس مجرد ايجاد وتأسيس علاقة قانونية بين الدولة السلف المدينة والدولة الخلف ، تمكّن الأولى من أن تنقل الى الثانية كل أو بعض التزاماتها ازاء الدولة الثالثة الدائنة ، بل وأن توجد وتقيم علاقة قانونية جديدة هي علاقة " الدولة الخلف/الدولة الثالثة " لتحل محل علاقة " الدولة السلف/الدولة الثالثة " بنسبة علاقة " الدولة السلف/الدولة الخلف " فيما يتعلق بتحمل الالتزام . ويجب أن يكون الرد على ذلك هو ان خلافة الدول في ديون الدولة يمكن أن توجد علاقة بين الدولة السلف والدولة الخلف فيما يتعلق بالديون التي ترتبط بين الدولة السلف ودولة ثالثة ، ولكنها لا يمكن في حد ذاتها أن تؤسس أى علاقة قانونية مباشرة بين الدولة الثالثة الدائنة والدولة الخلف اذا تحملت هذه الاخيرة دين الدولة السلف . ومن وجهة النظر هذه تكون مشكلة خلافة الدول في الديون أقرب كثيرا الى خلافة الدول في المعاهدات منها الى خلافة الدول في المال .

(٣) ولما كنا نتعرض هنا لمسألة نقل الالتزامات وليس نقل الحقوق ، فان مما لا شك فيه أن هناك أساسا للقول بأن " خلافة الدول " بمعناها الدقيق لا تحدث الّا عندما تنتقل الى الدولة الخلف ، بسبب تغير اقليمي ، التزامات دولية معينة تكون على الدولة السلف لأطراف ثالثة ، على أن يكون هذا الانتقال بناء على قاعدة في القانون الدولي تقضي بذلك ، بصرف النظر عن أى ارادة تبديها الدولة السلف أو الدولة الخلف . ولكن أثر خلافة الدول في حد ذاته ينبغي أن يقف عند هذا الحد . وتنشأ علاقة قانونية جديدة بين الدولة السلف والدولة الخلف فيما يتعلق بالالتزام المعني . على أن وجود هذه العلاقة لا يترتب عليه الغاء تلقائي للعلاقة السابقة " الدولة السلف/الدولة الثالثة " (الّا حيث تزول الدولة السلف تماما) أو احلال علاقة جديدة محلها هي علاقة " الدولة الخلف/الدولة الثالثة " فيما يتعلق بالالتزام المعني .

(٤) فاذا خرجنا من ذلك بأن هناك انتقالا للدين الى الدولة الخلف (على نحو يعتبر تحديده المقصد الرئيسي لخلافة الدول بالذات) فلا يمكن الاحتجاج بأن هذا الانتقال لابد وأن تكون له تلقائيا آثار فيما يتعلق بالدولة الثالثة الدائنة ، علاوة على الآثار العادية التي تكون له ازاء الدولة

السلف . ففي هذه الحالة ، كما في حالة خلافة الدول في المعاهدات ، توجد معادلة شخصية ينطوى عليها موضوع الخلافة في ديون الدولة . فالعلاقة القانونية التي كانت قائمة بين الدولة الثالثة الدائنة والدولة السلف لا يمكن أن تتعرض لعملية تجديد أو ابدال مزدوج ، في اطار علاقة ثلاثية ، يترتب عليها اقامة علاقة مباشرة بين الدولة الخلف والدولة الثالثة .

(٥) والمشكلة ليست مشكلة نظرية ، وآثارها هامة . فأولا ، اذا كان على الدولة الخلف أن تتحمل جزءا من ديون الدولة السلف ، فان هذا يعني عمليا على الأغلب ، أنها ستدفع نصيبها الى الدولة السلف التي تكون مسؤولة عن دفع الدين الى الدولة الثالثة الدائنة ، وبذلك تحتفظ الدولة السلف بوضعها كمدين وبمسؤوليتها الكاملة عن الدين القديم . وقد حدث هذا كثيرا ، ولو لأسباب عملية ، اذ أن دين الدولة السلف أدّى الى اصدار سندات موقعة من تلك الدولة . ولكي تتمكن الدولة الخلف من سداد هذه السندات بصورة مباشرة ، فان عليها أن تضمنها . والى أن تتم هذه العملية ، التي تشكل التجديد في العلاقات القانونية ، تظل الدولة السلف مسؤولة أمام الدائنين عن جميع ديونها . كذلك لا تنحصر صحة هذا في الحالات التي تكون الخسارة الاقليمية فيها طفيفة للغاية ، والتي تكون فيها الدولة السلف ملزمة بالاستمرار في خدمة الدين بكامله . وعلاوة على ذلك ، فانه اذا عجزت الدولة الخلف عن الوفاء بالدين ، تظل الدولة السلف مسؤولة ازاء الدولة الثالثة الدائنة عن الدين بكامله الى ان يحدث ابدال صريح لربط الدولة الخلف ، على وجه التحديد وبصورة مباشرة ، بالدولة الثالثة .

(٦) ويؤيد هذا الوضع أحد المؤلفين فقد كتب يقول :

" اذا لم يكن الضمّ كاملا ، أى اذا كان هناك تقسيم جزئي ، فلا يمكن أن يثور شك حول هذه المسألة : فليس لحاملي السندات ، بعد الضم ، مثلما الحال قبل الضم ، غير دائن واحد هو الدولة التي أصدرت القرض . . . وتوزيع الدين بين الدولة الخلف والدولة المقسّمة ليس من آثاره المباشرة جعل الدولة الخلف تلقائيا المدين المباشر ازاء حاملي السندات التي اصدرتها الدولة المقسّمة . وبعبارة قانونية ، يظل حق الدائن في رفع الدعوى كما كان قبل التقسيم ؛ ولا يتأثر غير مساهمة كل من الدولة الخلف والدولة المقسّمة ؛ فالأمر يتناول علاقة قانونية بين دولة وأخرى " .

. . .

" ان الضم أو التقسيم لا ينتج عنه تلقائيا ابدال بتغيير المدين .

" ومن الناحية العملية ، فان من المستصوب ، لجميع ذوى المصالح في الأمر ، أن يكون المدين المباشر امام الدائنين هو المدين الحقيقي والأصلي ، ولذلك ينبغي أن تسوّى هذه المسألة معاهدات متعلقة بالتنازل أو الضم أو التقسيم . وهذا هو ما يحدث عادة في الواقع .

. . .

" وفي حالة التقسيم الجزئي ، حين يكون جزء الدين الذى تتحمله الدولة التي تقوم بالضم صغيرا ، فان المدين الأصلي والحقيقي هو الدولة المقسّمة . ولذلك فمن الأفضل

عدم تغيير الدين ، والابقاء على الدولة المقسّمة باعتبارها المدين الوحيد ازاء حاملي السندات التي تمثل الدين . وتدفع الدولة التي تقوم بالضمّ حصتها الى الدولة المقسّمة ، وتكون الأخيرة هي وحدها المسؤولة عن خدمة الدين (فائدة واستهلاكا) كما دانت قبل التقسيم .

" وتدفع الدولة التي تقوم بالضمّ حصتها اما في صورة دفعات دورية . . . أو دفعة رأسمالية واحدة "(٣٦١) .

---

(٣٦١) انظر G. Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux - La répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire", Revue de science et de législation financiéres (Paris), vol. XIX, No. 1 (Jan.-March 1921), pp.67-69 . كما يورد جيز مقتطفات من A. de Lapradelle and N. Politis, Recueil des arbitrages internationaux (Paris, Pedone, 1905), vol. I, p.287 .

أما أ. ساك فيتخذ موقفا مختلفا ، فقد صاغ ساك قواعد منها ما يلي :

" لا يلزم أي جزء من اقليم مدين بتحمل أو دفع حصة أكبر مما هو مسؤول عنه . فاذا رفضت حكومة أحد الأقاليم أن تتحمل ذلك الجزء من الدين القديم التي هي مسؤولة عنه ، أو لم تدفعه فعلا ، فليس على الدول المتنازل لها والدول الخلف أو على الدولة السابقة المتقلصة ، التزام بدفع الحصة المسؤول عنها ذلك الاقليم .

" وهذه القاعدة لا تترك مجالا للشك فيما يتعلق بالدول المتنازل لها والدول الخلف فهي دول مستقلة ذات سيادة ولا يمكن أن يطلب منها أن تتكفل بالتضامن بالمدفوعات المسؤول عنها كل منها والدولة السابقة المتقلصة (ان استمر لها وجود) ، أو أن تتحمل أي جزء من الدين ترفض أي منها تحمله .

" بيد أنه يثور عندئذ السؤال التالي : هل الدولة السابقة ، اذا كانت لا تزال قائمة واذا كان لم يفصل عنها غير جزء من اقليمها ، معفاة هي الأخرى من هذا الالتزام ؟

" . . . "

" أما الحجة القائلة بأن الدولة " السابقة " المتقلصة تظل المدين الأصلي ازاء الدائنين ، وبهذا الوضع يكون لها الحق في مقاضاة الدول المتنازل لها والدول الخلف ، فتقوم على مفهوم [خاطئ] [يقول بـ] ان مبدأ الخلافة في الديون يقوم على أساس علاقات الدول فيما بينها . . .

" . . . "

" وهكذا فان للدولة السابقة المتقلصة الحق ، من حيث المبدأ ، في اعتبار نفسها مسؤولة فقط عن ذلك الجزء من الدين القديم التي هي مسؤولة عنه بما يتناسب مع قدرتها على الاسهام .

(يتبع)

(٧) ويمكن ، لأغراض مناقشة هذه النقطة ، الاشارة الى حالة دين الدولة الذى ينشأ نتيجة لاتفاق بين دولتين ، ففي هذه الحالة يمكن للدولة الثالثة الدائنة والدولة السلف المدينة أن تحددا العلاقة بينهما في معاهدة . فربما تم تحديد مصير تلك المعاهدة ، وبالتالي مصير الدين الذى نشأ عنها ، في " اتفاق أيلولة " مبرم بين الدولة السلف والدولة الخلف . لكن الدولة الثالثة الدائنة قد تفضل أن تظل متصلة بالدولة السلف ، حتي مع تقلصها ، اذا رأت أن تلك الدولة أكثر قدرة على وفاء الدين من الدولة الخلف . وبناء على ما للدولة الثالثة من حق دائنيّة ، فان لهـا حقا لا تستطيع الدولة السلف والدولة الخلف التصرف فيه حسب ما يريانه في اتفاقهما . ومن الطبيعي أن تنطبق على هذه الحالة القواعد العامة للقانون الدولي المتعلقة بالمعاهدات والدول الثالثة (أى المواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩) . ويجب ، بطبيعة الحال ، التسليم بأن الاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف بشأن انتقال دين الدولة من احداهما الى الأخرى ليس المقصود به من حيث المبدأ الاضرار بحقوق الدولة الثالثة الدائنة ، بل ضمان استمرار الدين الذى لتلك الدولة .

(٨) بيد أن اللجنة لاحظت فيما يتعلق باتفاقات الايلولة ، في حالة خلافة الدول في المعاهدات:

" ان لغة اتفاقات الايلولة لا تسمح عادة بتفسيرها على انها ترمي الى أن تكون وسيلة لاثبات التزامات أو حقوق لدول ثالثة. فهي ، تتناول وفقا لاحكامها ، مجرد نقل الالتزامات والحقوق التعاهدية من الدولة السلف الى الدولة الخلف " (٢٦٢) .

(تابع الحاشية رقم ٣٦١)

" . . .

" وليس للدائنين الحق في مقاضاة (أو الحق في اتخاذ اجراء قانوني ضد) الدولة السابقة المتقلصة فيما يتعلق باجزاء الدين القديم التي تكون . . . الدول الخلف . . . مسؤولة عنه أو مقاضاة احدى . . . الدول الخلف فيما يتعلق بأجزاء الدين القديم التي تكون من مسؤولية . . . دولة خلف أخرى أو الدولة السابقة المتقلصة .

" . . . ومن حق الدول المدينة أن توزع على جميع الاقاليم المدينة ما كان في السابق دينها المشترك . وهذا الحق هو حقها بصرف النظر عن موافقة الدائنين . فهي لذلك غير ملزمة بأن تدفع للدائنين سوى ذلك الجزء من الدين القديم الذى يكون من مسؤوليتها " . (A. N. Sack, "La succession aux dettes publiques d'Etat", Recueil des cours ... 1928-III (Paris, Hachette 1929) vol. 23, pp. 303-304, 306 and 320) .

(٣٦٢) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الباب الأول) ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الثاني ، الفرع دال ، الفقرة ٥ من التعليق على المادة ٨ .

وأضافت اللجنة ما يلي :

" يتعين اذن أن ينظر الى اتفاق الأيلولة ، تمشيا مع النيّة الظاهرة لطرفيه ، على أنه اتفاق تحيل به الدولة السلف الى الدولة الخلف التزاماتها وحقوقها الناشئة بموجب معاهدات كانت سابقا تسرى على الاقليم . بيد أنه من المشكوك فيه للغاية أن تغير مثل هذه الاحالة ، في حد ذاتها ، الوضع القانوني لأى من الدول المعنية . ولا تتضمن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ أى احكام تتعلق باحالة الحقوق أو الالتزامات التعاهدية . والسبب في ذلك هو ان قاعدة " الاحالة " الموجودة في بعض النظم القانونية الوطنية والتي يجوز بمقتضاها ، في ظروف معينة ، نقل الحقوق التعاقدية بدون موافقة الطرف الآخر في العقد ، لا تبدو قاعدة مستقرة ومعترفا بها في القانون الدولي . فالقاعدة التي ينص عليها القانون الدولي والتي تبدو واضحة هي أن موافقة أى طرف في معاهدة ما بأن يحيل التزاماته أو حقوقه الناشئة عن هذه المعاهدة لا يمكن أن تكون ملزمة لأى طرف آخر فيها بدون موافقة ذلك الطرف الآخر . وعلى ذلك ، فان اتفاق الأيلولة لا يترتب عليه تلقائيا ، من حيث المبدأ ، نقل الالتزامات التعاهدية أو الحقوق التعاهدية من الدولة السلف الى الدولة الخلف . بل هو يعدّ ، بوصفه معاهدة ، صكا لا يلزم الاّ الدولة السلف والدولة الخلف ، وتقتصر ، بالضرورة ، آثاره القانونية المباشرة عليهما " .

. . .

" ومن الواضح على أى حال ان اتفاقات الأيلولة ، اذا كانت سارية ، تشكل بالفعل تعبيرا عاما عن استعداد الدولة الخلف للابقاء على معاهدات الدولة السلف السارية على الاقليم ، والسؤال الهام هو ما اذا كان اتفاق الأيلولة يشكل ما هو اكثر من ذلك ، أى يشكل عرضا بالابقاء على معاهدات الدولة الخلف التي قد تقبلها دولة ثالثة طرف في احدى هذه المعاهدات ، فتلزم بناء على هذا القبول وحده الدولة الخلف بالابقاء على هذه المعاهدات "(٣٦٣) .

(٩) وتصدق هذه الحالة على الآثار التي تترتب ، ازاء دولة ثالثة دائنة ، على صدور اعلان انفرادى من الدولة الخلف بتحملها ديون الدولة السلف ، وان كانت الدولة السلف موافقة عليه . فاعلان الدولة الخلف من جانبها وحدها أنها تتحمل كل ديون الدولة السلف أو بعضها في أعقاب تغير اقليم هل يعني ، بحكم الواقع ، ابدالا أو تجديدا في العلاقة القانونية التي كانت قائمة بموجب معاهدة بين الدولة الثالثة الدائنة والدولة السلف المدينة ؟ لا مراء في أن هذا الاعلان هو لمصلحة الدولة السلف ، وسيكون من المستغرب ومن غير المتوقع ان تبدى تلك الدولة اعتراضا عليه ، لأنه من الناحية العملية سيعفيها من عبء الدين . وهو أيضا ، من حيث المبدأ على الأقل ، لمصلحة الدولة الثالثة الدائنة التي قد تخشى أن يتعرض حق الدائنية الذى لها ، كله أو بعضه ، للخطر بسبب التغير الاقليمي . بيد أن الدولة الثالثة الدائنة قد تكون لديها مصلحة سياسية أو مادية في رفض الموافقة على ابدال المدين أو احالة الدين . وفضلا عن ذلك ، فان احالة الدين في اكثر النظم القانونية الوطنية ، هي بطبيعة الحال ، مسألة مستحيلة بصفة عامة . وللدولة الدائنة حق ذاتي ينطوى على قسط كبير من الاعتبار الشخصي . وقد يكون لديها ، بالاضافة الى ذلك ،

---

(٣٦٣) المرجع نفسه ، الفقرتان (٦) و (١١) من التعليق .

سبب رئيسي لرفض الموافقة على احالة الديون ، اذا هي مثلا ، رأت أن الدولة الخلف قد أخذت على عاتقها ، باعلانها الانفرادى ، قسطا أكبر (أو أصغر) مما يجب من ديون الدولة السلف ، وقد ينجم عن ذلك أن يؤدى الاعلان الى الاضرار بمصالحها بالنظر الى درجة القدرة على وفاء الدين لأى من الدولتين (السلف أو الخلف) أو طبيعة العلاقات التي تربط الدولة الثالثة بكل منهما ، أو لأى سبب آخر . وبعبارة أبسط ، فان الدولة الثالثة لا يمكن أن تشعر بأنها ملتزمة تلقائيا باعلان الدولة الخلف الانفرادى ، لأن الدولة السلف قد تعترض على هذا الاعلان من ناحية حجم الديون التي قررت الدولة الخلف ، بصورة انفرادية ، أن تتحملها .

(١٠) وقد وضعت اللجنة نصب عينيها الاعتبارات السالفة الذكر المتعلقة بالدولة الثالثة الدائنة ، وهي اعتبارات تصدق أيضا على الحالات التي لا يكون الدائنون فيها دولا ، واعتمدت المادة ٣٤ المتعلقة بآثار انتقال ديون الدولة على الدائنين . فالفقرة ١ من تلك المادة تعلن المبدأ الأساسي القائل بأن خلافة الدول لا تؤثر ، بسبب هذه الظاهرة وحدها ، على حقوق والتزامات الدائنين . ففي الوقت الذى قد يترتب فيه على خلافة الدول السماح بتوزيع دين الدولة السلف على تلك الدولة والدولة الخلف أو بتحمل أى منهما لذلك الدين بكامله ، فان الخلافة ، بموجب هذه الفقرة ، ليس لها ، في حد ذاتها ، أثر يلزم الدائن . وعلاوة على ذلك فان خلافة الدول لا يترتب عليها ، في حد ذاتها ، اعفاء الدائن حقا ثابتا في المطالبة بمبلغ مساو لدين الدولة الذى قد ينتقل الى الدولة الخلف ؛ وبعبارة أخرى ، ليس للدائن ، نتيجة لخلافة الدول وحدها ، الحق في مقاضاة الدولة الخلف في الدين ، أو الحق في اتخاذ اجراء قانوني ضدها . واصطلاح "الدائنين" يشمل اصحاب حقوق الدائنية الذين تنطبق عليهم مواد الباب الرابع ، وينبغي تفسيره على أنه يعني الدائنين الثالثين ، وبذلك تستثني الدول الخلف ، أو ، عند الاقتضاء ، الاشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الخاضعين لولاية الدولة السلف أو الدولة الخلف . ومع ان هذه الفقرة تنطبق عمليا على "حقوق" الدائنين في الأغلب ، فهي تشير أيضا الى "الالتزامات" كي لا تترك ثغرة في القاعدة يمكن أن تفسر على أنها تعني أن الخلافة يمكن ، في حد ذاتها ، أن تؤثر على ذلك الجانب من العلاقة بين الدائن والمدين ، الذى يتصل بالتزامات الدائن الناشئة عن دين الدولة .

(١١) أما الفقرة ٢ فتعنى بالحالة التي تعقد فيها الدولة السلف والدولة الخلف ، أو التي تعقد فيها ، عند الاقتضاء ، الدول الخلف نفسها اتفاقا ينص بالتحديد على انتقال ديون الدولة . فمن الواضح أن هذا الاتفاق ليس له في حد ذاته أثر على حقوق الدائنين . ولكي يكون له هذا الأثر فلابد أن تكون النتائج المترتبة على مثل هذا الاتفاق متفقة مع احكام هذا الباب . وهذه هي القاعدة الواردة في الفقرة الفرعية (أ) . وينبغي التأكيد هنا على أن الفقرة الفرعية (أ) تتناول النتائج المترتبة على الاتفاق فقط ولا تتناول الاتفاق نفسه ، الذى يخضع أثره للقواعد العامة للقانون الدولي المتعلقة بالمعاهدات والدول الثالثة ؛ أى للمادتين ٣٤ و ٣٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ويمكن أيضا الاقرار بآثار مثل هذا الاتفاق اذا قبلت الدولة الثالثة الدائنة أو المنظمة الدولية الدائنة الاتفاق المتعلق بانتقال الديون من الدولة السلف الى الدولة الخلف . وبعبارة أخرى ، فان خلافة الدول لا يترتب عليها ، في حد ذاتها ، اعفاء الدولة السلف تلقائيا من دين الدولة (أو جزء منه) الذى تتحمله الدولة الخلف أو الدول الخلف ما لم يحل الدائن موافقته صراحة أو ضمنا . وهذا ما تنص عليه الفقرة الفرعية (ب) . وقد توجد حالات يشعر فيها الدائنون بمزيد من الأمان

عن طريق اتفاق يعقد بين الدولة السلف أو الدول الخلف أو فيما بين الدول الخلف بشأن انتقال ديون الدولة ، كأن يكون ذلك ، مثلا ، بسبب كون الدولة الخلف أو الدول الخلف أكثر قدرة على وفاء الدين من الدولة السلف . وبذلك يكون من صالح الدائنين أن تتاح لهم امكانية قبول هذا الاتفاق ، وهي الامكانية التي تنص عليها الفقرة الفرعية (ب) .

(١٢) ولما كانت القاعدة الواردة في المادة ٣٤ تتعلق بآثار انتقال ديون الدولة على الدائنين فقد صيغت الفقرة ٢ على نحو يستبعد التذرع بالاتفاق المعني في مواجهة الدائنين ، ما لم يتوفر أحد الشرطين الواردين في الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) . وفي هذه الدورة أكملت اللجنة الجملة الاستهلالية في الفقرة ٢ بحيث صارت تشير لا الى "دولة ثالثة أو منظمة دولية" فحسب ، بل أيضا الى غيرها من الاشخاص الخاضعة للقانون الدولي ، نظرا الى أن القاعدة تنطبق بالمثل على أولئك الأشخاص .

الفرع ٢ ــ أحكام خاصة بفئات معينة من خلافة الـــــدول

التعليـــق

قررت اللجنة ، في الباب الثاني (مال الدولة) والباب الثالث (محفوظات الدولة) مـــن مشروع المواد ، صياغة الأحكام المتعلقة بكل نوع من أنواع خلافة الدول متبعة الفئات العامة للخلافـة ، التي أقرتها لمشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات ،ولكن مع ادخال بعض التعديلات على تلك الفئات لمراعاة الخصائص والمتطلبات المتصلة بموضوع خلافة الدول في غير المعاهدات .وعليه ، فان اللجنة قد وضعت تصنيفا نموذجيا يتألف من الأنواع الخمسة التالية من الخلافة: (أ) نقل جـــزء من اقليم الدولة ؛ (ب) الدول المستقلة حديثا ؛ (ج)اتحاد الدول ؛ (د) انفصال جزء أو أجزاء مـــن اقليم الدولة ؛ (هـ) انحلال الدولة . وقد حاولت اللجنة ،أيضا في هذا الباب، في حدود ما هـــو مناسب ، اتباع تصنيف خلافة الدول المتبع في البابين الثاني والثالث. وهكذا ،فان عناوين الفـــرع ٢ ، وعناوين مشاريع المواد الواردة فيه تتفق مع عناويـــن الفرع ٢ من البابين الثاني والثالث وعناويـــن مشاريع المواد الواردة في ذلك الفرع .

المادة ٣٥

نقل جزء من اقليم الدولة

١ ــ حين تنقل دولة ما جزءا من اقليمها الى دولة اخرى ،يسوّى أمر انتقال دين الدولة الذى على الدولة السلف الى الدولة الخلف بالاتفاق بين الدولتين .

٢ ــ اذا لم يكن ثمة اتفاق تنتقل الى الدولة الخلف نسبة منصفة من دين الدولة الذى على الدولة السلف ، على أن يراعى في ذلك خاصة ما ينتقل الى الدولة الخلف مـــن أموال وحقوق ومصالح تتصل بدين الدولة المذكور .

التعليـــق

(١) ان نوع خلافة الدول الذى تتناوله المادة ٣٥ مطابق للنوع الذى تشمله المادتان ١٣ و٢٥ . وتوجد اختلافات بين ممارسات الدول وفي الكتابات القانونية حول المبدأ القانوني الواجب التطبيـــق فيما يتعلق بانتقال (أو عدم انتقال) دين الدولة الذى على الدولة السلف الى الدولة الخلف فـــي حالة نوع الخلافة المشار اليه في المادة ٣٥ . وفي الفقرات التالية ترد اشارات الى الآراء الفقهيـــة والى أمثلة من ممارسات الدول والأحكام القضائية المتعلقة بمصير دين الدولة العمومي ومصيـــر ديـــون الدولة المعقودة لغرض محلي .

(٢) وقد لخص أحد الكتّاب الحالة ، تعليقا على اختلاف آراء الفقهاء حول مصير الدين العام العمومي الذى تم التعاقد عليه لمواجهة الحاجات العمومية لدولة مقسمة ،على النحو التالي :

" . . . ما هو القرار الذى يجب أن يستخلص بشأن الدين العام العمومي للدولة المقسمة ؟ ان الآراء تختلف كثيرا حول هذا الأمر . وتوجد مدارس فكرية عديدة . فأما المدرسة الأولى فترى أن تنازل دولة عن جزء من اقليمها لا ينبغي أن يكون له أى تأثير على دينها العام ؛ فهي تظل مسؤولة عن كامل الدين ،ذلك أن الدولة المقسمة تظل موجودة وتحتفظ بشخصيتها الفردية ؛ ولابد من ثم من استمرار اعتبارها مسؤولة عن الدين أمام الدائنين . أما الدولة الضامة للاقليم فلا ينبغي أن تكون ،باعتبارها فقط طرفا صار التنازل له بصفته الخاصة ،مسؤولة عن الالتزامات الشخصية التي ارتبط بها الطرف الذى عقد الدين . . . وتقول المدرسة الثانية بوجوب قسمة الدين العام للدولة المجزأة بين تلك الدولة وبين الاقليم الذى صار ضمه ؛ فلا تتحمل الدولة الضامة له أى نصيب من الدين . . . وتقول المدرسة الفقهية الثالثة بأن على الدولة الضامة للاقليم أن تتحمل جزءا من الدين العام للدولة المجزأة . وهناك سندان رئيسيان لهذا الرأى الذى يعتبر الرأى الأكثر أنصارا . الأول هو أن هدف اقتراض الدين العام كان تحقيق مصلحة اقليم الدولة كله ، وان الجزء الذى فصل عنها الآن قد استفاد منه مثلما استفاد باقي الاقليم ، ولذلك يكون من العدل أن يواصل هذا الجزء تحمل بعض عبء هذا الدين . أما الثاني فهو أن الدولة الضامة هي التي تذهب اليها منافع الجزء المتنازل عنه ، ولذلك فان من الانصاف أن تتحمل أعباءه . والدولة ، التي تخصص جميع مواردها لأداء ديونها ، لابد وأن تعفى من جزء مقابل من ذلك الدين عندما تفقد جزءا من اقليمها وبالتالي جزءا من مواردها "(٣٦٤) .

(٣) ويمكن تقسيم الحجج المؤيدة لانتقال جزء من الدين العام الى أربع مجموعات . الاولى تقول بنظرية الدولة الوريثة والاقليم المثقل في مجموعه بالديون . وقد استظهر أحد المؤلفين ،مثلا ،في تأييده انتقال جزء من الدين العام للدولة السلف الى الدولة الخلف بنسبة تتفق مع القدرة الاسهامية للاقليم المنقول ، بالحجج التالية :

" مهما كانت التغييرات الاقليمية التي تتعرض لها الدولة ،تظل ديون الدولة مضمونة بالذمة المالية العامة الكلية للاقليم المثقل بالدين (٣٦٥) . فالأساس القانوني للائتمان العام يكمن على وجه التحديد في تحمل اقليم الدولة المدينة عبء الديون العامة . . .

---

(٣٦٤) [F. Fauchille, op.Cit ,p. 351 الأصل بالفرنسية] .

(٣٦٥) يتضح من السياق أن الكاتب يعني مجموعة اقليم الدولة السلف قبل أن يفصل جزء منه .

. . .

" وبالنظر الى الأمر من هذه الزاوية ، يتضح ما لمبدأ عدم التجزؤ "(٣٦٦) المنصوص عليه في الدساتير الفرنسية للثورة الكبرى من دلالة رئيسية ؛ وقد نص على هذا المبدأ كذلك في عدد كبير من الدساتير الاخرى . . . ان أفعال الحكومات وما يترتب عليها من عواقب ، وأية أحداث اخرى كذلك ، قد تؤثر سلبيا على مالية الدولة المدينة وقدرتها على الدفع .

" وكل هذه مخاطر يتعين تحمّلها على الدائنين ، الذين لا يستطيعون أن يقيدوا حق . . . الحكومة في أن تتصرف بحرية في ممتلكاتها وفي أموال الدولة . . .

. . .

" ومع ذلك فلدى الدائنين ضمانة قانونية من حيث أن حقوقهم تحمّل على اقليم الدولة المدينة .

. . .

" والدين الذى يثقل اقليم دولة ما يكون ملزما لأية حكومة ، قديمة أو جديدة ، تكون لها ولاية على هذا الاقليم . وفي حالة حدوث تغيير اقليمي في الدولة ، يكون الدين ملزما لجميع حكومات جميع أجزاء هذا الاقليم . . .

" وتبرير هذا المبدأ غني عن البيان : فمن يكتسب الاصول لا يستطيع أن يتنكر للخصوم ؛ ومن له الغنم فعليه الغرم ، لأن الملك ينتقل مع أعبائه . . . وعلى صعيد دين الدولة ، اذن ، يتمثل " الغنم " في الارث العام داخل حدود اقليمها المثقل بالديون "(٣٦٧) .

(٤) في الفقرة السالفة تمتزج حجتان ، وأولاهما قابلة للطعن من حيث مبدؤها . فهي تقول ان جميع أجزاء الاقليم " تضمن " ـ اذا صح التعبير ـ الدين المقترض ، ولذلك فان الجزء المنفصل عن الاقليم يظل مشتركا في هذا الضمان حتى ولو وضع تحت سيادة طرف آخر ؛ ونتيجة لذلك تكون الدولة الخلف مسؤولة عن جزء مناظر من الدين العمومي للدولة السلف . ان هذه الحجة لا تكون صحيحة الا بقدر ما قد تصح نظريات الدولة الوريثة . ولكن ، بالاضافة الى ذلك ، هناك حجة اخرى تلقي ظلا غير مناسب على الحجة الاولى ـ وهي حجة المنفعة التي ربما كان الاقليم المنقول قد حصل عليها من القرض ، أو حجة تبرير وجوب تحمل الخصوم بحكم اكتساب الاصول . فهذه الحجة تكون منطبقة كل الانطباق في حالة الديون " المحلية " أو " المعقودة لغرض محلي " ، حيث يكون من الضروري أن توضع في الاعتبار المنفعة التي حصل عليها الاقليم المنقول من هذه الديون ، أى أن تواجه الاصول بالخصوم . ولكنها ليست ذات شأن في النقطة قيد البحث التي تتعلق بدين دولة عمومي اقترض من أجل خدمة الحاجات العمومية للدولة ـ هذه الحاجات التي قد تكون في شكل لا يستفيد معه الاقليم المنقول ، أو لا يستفيد بقدر استفادة الأقاليم الاخرى ، من ذلك الدين العمومي .

---

(٣٦٦) يشير المؤلف هنا الى عدم تجزئة الجمهورية واقليمها .

(٣٦٧) Sack, op. cit. ,pp.274-277 .

(٥) أما الحجة الثانية فهي نظرية المنفعة التي يحققها الاقليم المنقول من وراء القرض . فقد كتب أحد المؤلفين يقول :

" يتعين على الدولة التي يتم الضم لمصلحتها أن تكون مسؤولة عن الحصة الاسهامية للاقليم الذى ضمته في الدين العام للدولة المتنازلة عنه . فمن العدل أن تشارك الدولة المتنازل لها في الديون التي تسنّى للاقليم الذى تضمه أن يستفيد بها بشتى الطرق ، وبشكل مباشر أو غير مباشر "(٣٦٨) .

وكتب مؤلف آخر يقول " ان الدولة التي تستدين ، سواء في صورة قرض أو بأى صورة اخرى ، تفعل ذلك لتحقيق الصالح العام للأمة ؛ ويستفيد جميع أجزاء الاقليم نتيجة لذلك "(٣٦٩) . وقد خلص هذا المؤلف الى نفس النتيجة . وقال ثالث كذلك أن " هذه الديون تم التعاقد عليها تحقيقا لمصلحة عامة واستخدمت لادخال تحسينات استفادت منها في الماضي المناطق التي ضمت ، وربما تظل تستفيد منها في المستقبل ... ومن الانصاف بالتالي ... أن يرد الى الدولة ذلك الجزء ، من الدين المتعلق بالمقاطعة المنقولة "(٣٧٠ ، ٣٧١) .

(٦) وفي الممارسة العملية ، تؤدى هذه النظرية الى طريق مسدود . فالواقع أن هذا دين عمومي للدولة تم التعاقد عليه لخدمة عموم حاجات الاقليم كله دون توجيه أو تخصيص موضعي دقيق سبق لأى اقليم بعينه ، ولذلك ، فان القول بأن هذا القرض أفاد اقليما منقولا معينا يولد الغموض والالتباس ، اذ أنه لا يوفر معيارا تلقائيا وموثوقا لتحمل الدولة الخلف لنصيب عادل ، ويسير الحساب ، من الدين العمومي للدولة السلف . وهذه النظرية ، في حقيقة الأمر ، امتداد لمبدأ الخلافة في الديون المحلية التي تخرج عن نطاق المشروع الحالي لأنها ليست ديون دولة ، ومن ديون الدولة المعقودة لغرض محلي والتي سنتناولها بالبحث أدناه (٣٧٢) . وبالاضافة الى ذلك ، قد يثبت عدم عدالة هذه النظرية في حالات معينة من نقل الأقاليم ، فيتقوّض بذلك السند الذى تقوم عليه ، سند الانصاف والعدالة .

---

(٣٦٨) H, Bonfils. Manuel de droit international public (droit des gens), 5th ed. (Paris, Rousseau, 1908), p.117 .

(٣٦٩) N. Politis, Les emprunts d'Etat en droit international public (Paris, 1891) [thesis], p. 111 .

(٣٧٠) R. Selosse, Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement (Paris, Larose, 1880), p. 168.

(٣٧١) فيما يتعلق بهؤلاء المؤلفين والمؤلفين الآخرين ، انظر التفاصيل التي أوردها Sack في المرجع السابق ص ٢٩٥ وما يليها .

(٣٧٢) انظر أدناه ، الفقرة (٢٢) وما يليها من التعليق على المادة الحالية .

(٧) وتحاول الحجة الثالثة أن تفسر لماذا يجب أن يكون جزء من الدين العام قابلا للنقل ، ولكن ما يحدث بالفعل هو أنها انما تفسر فقط كيف يجب تنفيذ هذه العملية . فبعض النظريات ، مثلا ، تجعل الدولة الخلف مسؤولة عن جزء من الدين العام للدولة السلف بربط ذلك عموما الى " القدرة الاسهامية " للاقليم المنقول . وتتعارض هذه المواقف تعارضا كليا مع نظرية المنفعة لدرجة أن كلا من الموقفين يلغي الآخر . ذلك أن " القدرة الاسهامية " للاقليم المنقول ، محسوبة مثلا بنسبة الموارد الضريبية والامكانات الاقتصادية التي كان يوفرها للدولة السلف ، معيار يسقط نظرية المنفعة التي حصل عليها الاقليم المنقول من القرض . فهذا الاقليم قد يكون وافر الثراء بطبيعته ، وبالتالي يمكن ألا يكون قد استفاد حقا من القرض بل ربما يكون ، من الناحية الاخرى ، قد أسهم كثيرا بموارده المالية في خدمة الدين العمومي للدولة . في اطار التضامن القومي السابق لضمه الى الدولة الاخرى . فاذا طلب الى الدولة الخلف بعد هذا الضم أن تتحمل نصيبا من الدين القومي العام للدولة السلف ، محسوبا وفقا للموارد المالية التي كان الاقليم يوفرها لها حتى ذلك الوقت ، فان هذا الطلب لن يكون له ما يبرره من زاوية نظرية المنفعة . ان معيار القدرة المالية الاقليم لا يصلح معيارا لمدى ما يكون قد أفاده ذلك الاقليم من القرض .

(٨) وثمة حجة رابعة تستند الى اعتبارات العدالة والانصاف نحو الدولة السلف واعتبارات تحقيق الأمن للدائنين . فقد ذكر أن نقل اقليم ، لاسيما اذا كان هذا الاقليم غنيا ، يسفر عن خسارة في موارد الدولة بعد تقلص حجمها ، وهي موارد كانت الدولة السلف والدائنون ، معا ، يتّكلون عليها . ولذلك كان من الانصاف والعدالة أن تتحمل الدولة الخلف جزءا من الدين العام للدولة السلف . ولكن المشكلة تتمثل في كيفية حساب هذا النصيب ؛ ويشير بعض المؤلفين الى " القدرة الاسهامية " ، وهذا أمر منطقي في ضوء مقدمات نظريتهم (التي يشيرون فيها الى الموارد التي كان الاقليم يوفرها) ؛ في حين يشير البعض الآخر الى المنفعة التي كان الاقليم قد حصل عليها من القرض . وبالتالي ، يلاحظ أن نفس الاعتبارات المتداخلة ، التي دائما ما تكون متشابكة ومتراكبة ، تتكرر في كتابات مختلف المؤلفين . ومن المستغرب بصفة خاصة أن نجد حجة العدالة والانصاف في أعمال مؤلفين في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين كانوا يعيشون في وقت كانت فيه الأقاليم تضم بالقهر وبالحرب ، بحيث يصعب أن نتصور كيف تستطيع الدولة الضامة للاقليم (التي لم تكن تتورع عن أن تبتر جزءا من اقليم خصمها أو حتى عن أن تفرض على عدوها تعويضات أو جزية حرب) أن تتأثر على صورة ما باعتبارات العدالة والانصاف بتحمل جزء من الدين العام للدولة التي قامت هي بتقليص حجمها جغرافيا . ان في هذا التركيب النظرى افتقارا شديدا الى الواقعية .

(٩) أما الحجج التي تنكر وجود أى أساس قانوني لانتقال دين الدولة العام العمومي من الدولة السلف الى الدولة الخلف في حالة نقل جزء من الاقليم فتستند الى أساسين مختلفين . أولهما يقوم على الطبيعة السيادية للدولة . فالسيادة التي تمارسها الدولة الخلف على الاقليم المنقول ليست سيادة نقلتها اليها الدولة السلف ؛ بل ان الدولة الخلف تمارس هنا سيادتها ذاتها . ففي خلافة الدولة ، لا يحدث نقل للسيادة بل تحل سيادة محل اخرى . وبعبارة اخرى ، فان الدولة الخلف التي تتسع نتيجة لضم جزء من اقليم اليها انما تمارس فيه حقوقها السيادية هي ، ولا تكتسب الحقوق السيادية للدولة السلف ؛ وبالتالي فانها لا تتحمل التزامات الدولة السلف أو جزءا من ديونها .

(١٠) والسند الثاني مأخوذ من طبيعة دين الدولة . فالمؤلفون الذين ينكرون أن جزءا من الدين الوطني العام (أى دين الدولة العمومي) يجب أن ينتقل الى الدولة الخلف ، يعتبرون أن ذلك دين شخصي على الدولة التي تعاقدت عليه ؛ وبالتالي فان هذا الدين الشخصي يظل ، من وجهة نظرهم ، عند حدوث تغيير اقليمي ، على كاهل الدولة التي تقلصت اقليميا ، مادامت تلك الدولة تحتفظ بمسؤوليتها السياسية على الرغم من الخسارة الاقليمية التي تكبدتها . وهكذا كتب أحد المؤلفين يقول :

" . . . لقد تعاقدت الدولة المقسمة أو المضمومة تعاقدا شخصيا على الدين . (ونحن نبحث هنا الديون القومية فقط لا الديون المحلية . . .) . وهي قد تعهدت رسميا بخدمة الدين المذكور ، مهما يحدث . ومن الصحيح أنها كانت تعوّل على الايرادات الضريبية التي تجيء من الاقليم كله ، وأن تجزئتها في حالة الضم الجزئي تخفض الموارد التي كانت تتوقع أن تتمكن بها من تسديد ديونها . ولكن ، من الناحية القانونية ، لا يمكن لالتزامات الدولة المدينة أن تتأثر بما يطرأ من تغييرات على حجم مواردها "(٣٧٣) .

وأضاف حاشية تقول :

---

(٣٧٣) Jèze , "L'emprunt dans les rapports internationaux...", loc.cit., p.65

ومع ذلك ، يكتب نفس المؤلف ما يلي في نفس المقالة :

" ان الدولة الضامة للاقليم لم تقترض شخصيا ديون الدولة التي ضمت أو قسمت . ومن المنطق والانصاف ألا يفرض عليها ، على أقصى تقدير ، الا نسبة جزئية نتيجة للضم ، ترتبط بهذا الضم . . . ما هو المقصود على وجه التحديد من الالتزام الجزئي المرتبط بالضم ، ان معناه فرض عبء يتناسب مع القوة الاسهامية لسكان الاقليم الذى ضم " (المرجع نفسه ، ص ٦٢) .

وهكذا فان المؤلف نفسه يحبذ في هذه الفقرة أن تسهم الدولة الخلف في دفع دين الدولة السلف العمومي . ولكن انظر أيضا المرجع نفسه ، ص ٧٠ ، حيث يقول المؤلف :

" يتعين على دافعي الضرائب حاليا وفي المستقبل في كل جزء من اقليم الدولة المقسمة أن يواصلوا تحمل كامل عبء الدين بصرف النظر عما يطرأ من أحداث سياسية ، حتى لو لم توافق الدولة الضامة على تحمل جزء من الدين . . . ان حدوث تغيير في حجم الاقليم لا يمكن أن يؤدى الى سقوط الالتزام القانوني الذى تم الارتباط به بشكل عادى من قبل السلطات العامة المختصة . فدافعوا الضرائب في الدولة المقسمة يظلون ، على الرغم من حدوث انخفاض في حجمها الاقليمي وفي مواردها ، مرتبطين بالالتزام الأصلي " .

(يتبع)

" في حالة الضم الجزئي ، يعتبر معظم المؤلفين الانكليز والأمريكيين أن هذا المبدأ مبدأ مطلق ، حتى أنهم يعلنون أن الدولة الضامة للاقليم لا تكون ملزمة قانونا بتحمل أي جزء من دين الدولة المقسمة "(٣٧٤) .

ومثال ذلك أن أحد المؤلفين كتب يقول :

" الدين العمومي للدولة التزام شخصي . . . فليس للدولة الجديدة أية علاقة بالحقوق التي تعاقدت عليها الدولة بوصفها حقوقا والتزامات شخصية ، اذ أن الدولة القديمة لم تزل من الوجود "(٣٧٥) .

(١١) أما ممارسات الدول فيما يتعلق بمسألة نقل ديون الدولة العمومية لدى انتقال جزء من اقليم الدولة السلف فتختلف هي الاخرى . ويمكن ذكر حالات عديدة تحملت فيها الدولة الخلف هذه الديون .

(١٢) وطبقا للمادة ١ من اتفاقية فرنسا وساردينيا المؤرخة في ٢٣ آب/أغسطس ١٨٦٠ ، اضطلعت فرنسا ــ التي كانت قد اكتسبت نيس وسافوى من مملكة ساردينيا ــ بالمسؤولية عن جزء صغير من دين ساردينيا . وفي عام ١٨٦٦ ، قبلت ايطاليا جزءا من الدين البابوى متناسبا مع سكان الدول البابوية (رومانيا ،ومارش ، واومبريا ، وبنيفنتو) التي كانت مملكة ايطاليا قد ضمتها في عام ١٨٦٠ . وفي عام ١٨٨١ ، قبلت اليونان ، التي ضمت تيسالي ، التي كانت تتبع تركيا حتى ذلك الحين ،الى اقليمها ، جزءا من الدين العام العثماني يوازى القدرة الاسهامية لسكان المقاطعة المضمومة (المادة ١٠ من معاهدة ٢٤ أيار/مايو ١٨٨١) .

(١٣) وأدت التغييرات الاقليمية الكثيرة التي حدثت في أوروبا ، في أعقاب الحرب العالمية الأولى ، الى طرح مشكلة خلافة الدول في الديون العامة على نطاق واسع ، وبذلت محاولات لتسويتها في معاهدات فرساى وسان جرمان ــ ان ــ لاى وتريانون . وقد كتب أحد المؤلفين يقول ان " الاعتبارات السياسية والاقتصادية . . . قد لعبت دورا " في تلك المعاهدات . ومضى يقول :

" ان الدول المتحالفة ، التي صاغت معاهدات السلام وحدها في واقع الأمر ، لم تكن تقصد تدمير الهيكل الاقتصادى للبلدان المهزومة تدميرا كاملا وتحويلها الى حالة

(تابع الحاشية رقم ٣٧٣)

ولا بد من وضع هذا المؤلف ، في نهاية المطاف ، في فئة المؤلفين الذين يحبذون نقلا مشروطا لجزء من الدين القومي العام للدولة السلف ، لأنه يختتم كلامه بالآتي :

" خلاصة القول ، من حيث المبدأ : (١) يتعين على الدولة الضامة أن تتحمل جزءا من دين الدولة التي ضم جزء من اقليمها ؛ (٢) يتعين أن تحسب هذه الحصة على أساس القوة الاسهامية للاقليم الذى ضم ؛ (٣) على سبيل الاستثناء ، واذا ما تبين على نحو مؤكد وصادق أن موارد الاقليم الذى ضم ليست كافية في الوقت الحاضر وفي المستقبل القريب لخدمة ذلك الجزء من الدين الذى حسب بهذه الصورة وألقي على كاهل الدولة الضامة ، يمكن للدولة الأخيرة أن توقف الدين أو تخفضه بقدر ما هو ضرورى في أضيق الحدود لتحقيق الاستقرار المالي المرغوب " (المرجع نفسه ، ص ٧٢) [الأصل بالفرنسية] .

(٣٧٤) المرجع نفسه ، ص ٦٥ ، الحاشية ٢ .

(٣٧٥) W.E. Hall, A Treatise on International Law, 7th ed.(Oxford, Clarenden Press, 1917), pp.93 and 95 .

الاعسار التام . وهذا يفسر سبب عدم تركها الدول المهزومة تجابه ديونها وحدها ، لأنها كانت ستعجز عن أدائها بدون مساعدة الدول الخلف . بيد أن هناك عوامل اخرى أخذت أيضا في الاعتبار ، من بينها الحاجة الى تأمين معاملة تفضيلية للدائنين المتحالفين وصعوبة ترتيب خدمة منتظمة للديون بسبب عبء التعويضات الباهظ .

. . .

" وأخيرا ، ينبغي التنويه بأن الخلافات التقليدية في النظرية القانونية حول ما اذا كان انتقال الديون العامة يعد ملزما أم لا قد أحدثت انقساما حقيقيا بين الدول المعنية ترتب عليه تعارض جذري في الأحكام القضائية الداخلية بين الدول المجزأة والدول الضامة " (٣٧٦) .

وبناء على ذلك ، تم توكيد مبدأ عام للخلافة في الديون العامة الالمانية في المادة ٢٥٤ من معاهدة فرساى المؤرخة في ٢٨ حزيران/يونيه ١٩١٩ . ووفقا لهذا الحكم ، تقرر أن تضطلع الدول التي تم التخلي لها عن أقاليم المانية بنسبة محددة من دين الامبراطورية الالمانية ومن دين الدولة الالمانية التي كان يتبعها الاقليم الذى تم التخلي عنه ، حسبما كانت عليه هذه الديون في ١ آب/اغسطس ١٩١٤ (٣٧٧) . غير ان المادة ٢٥٥ من المعاهدة نصت على عدد من الاستثناءات من هذا المبدأ . ومثال ذلك أنه ، نظرا لرفض المانيا سابقا أن تتولى ، نظير ضم الألزاس واللورين في عام ١٨٧١ ، مسؤولية جزء من دين فرنسا العام العمومي ، قررت الدول المتحالفة - حسب طلب فرنسا - أن تعفي فرنسا بدورها من أية مساهمة في الدين الالماني العمومي نظير استرجاع الألزاس واللورين .

---

(٣٧٦) Rousseau, Droit International Public(op.cit), Vol.III p.442 .

(٣٧٧) استبعدت بذلك ديون الحرب . وفيما يلي نص المادة ٢٥٤ من معاهدة فرساى (للاطلاع على المراجع ، انظر الحاشية ٣٥٧ أعلاه) :

" تتعهد الدول التي تم التخلي لها عن أقاليم المانية بالقيام ، رهنا بالتحفظات الواردة في المادة ٢٥٥ ، بتسديد ما يلي :

" (١) جزء من دين الامبراطورية الالمانية حسبما كان عليه في ١ آب/اغسطس ١٩١٤ . . .

" (٢) جزء من دين الدولة الالمانية التي كان يتبعها الاقليم الذى تم التخلي عنه ، حسبما كان عليه هذا الدين في ١ آب/اغسطس ١٩١٤ . . . " .

(١٤) ويستشهد أحد المؤلفين بحالة أسهمت فيها الدولة الخلف بجزء من الدين العمومي للدولة السلف . بيد أن هذه الحالة لا تتفق والقانون الدولي المعاصر لأن نقل جزء من الاقليم تم بالقوة . ذلك أن الرايخ الالماني قد تعهد ، في اتفاقه المؤرخ في ٤ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٤١ مع تشيكوسلوفاكيا بتسديد عشرة بلايين كورون تشيكوسلوفاكية كمساهمة في الدين العمومي لتشيكوسلوفاكيا (وكذلك في الدين المحلي لأقاليم بوهيميا ـ مورافيا ـ وسيليزيا ـ التي استولى عليها) . وقد شمل جزء من هذه البلايين العشرة الدين الداخلي الموحد للدولة ، ودين الدولة القصير الأجل ، ودينها العائم ، وكذلك ديون الصناديق الحكومية مثل الصندوق المركزي للتأمينات الاجتماعية ، وصناديق الكهرباء والمياه والمعاشات (وكذلك جميع ديون القوات المسلحة التشيكوسلوفاكية السابقة في ١٥ آذار / مارس ١٩٣٩ ، التي كانت ديون دولة والتي أدرجها المؤلف المذكور عن خطأ في عداد ديون الأقاليم التي استولى عليها الرايخ) (٣٧٨) .

(١٥) ومن ناحية اخرى ، كانت هناك في كثير من الأحيان حالات تعفى فيها الدولة الخلف من أداء أي جزء من أجزاء ما على الدولة السلف من دين دولة عمومي . ومن ذلك أن المادة ٣ من " مقدمات الصلح بين النمسا وبروسيا والدانمرك " ، الموقعة في فيينا في ١ آب / اغسطس ١٨٦٤ ، تنص على أن :

> " تبقى مسؤولية الديون المتعاقد عليها بالتحديد باسم أي من مملكة الدانمرك أو احدى دوقيات شلزفيج وهولشتاين ولا ونبورغ على عاتق كل بلد من هذه البلدان على حدة " (٣٧٩) .

(١٦) وفي الوقت الذي كان فيه الضم عن طريق الفتح هو الممارسة العامة المتبعة ، رفضت روسيا الخلافة في أي جزء من الدين العام التركي عن الأقاليم التي استولت عليها من الامبراطورية العثمانية . فقد أقام مندوبوها المفوضون تمييزا بين انتقال جزء من الاقليم بالاتفاق أو المنح أو التبادل (مما يمكن أن يؤدي الى الاضطلاع بسداد جزء من الدين العام) وبين الانتقال الاقليمي الذي يحدث عن طريق الفتح ، الذي كان مقبولا في ذلك العصر ، والذي لا ينشئ أبدا أي حق في التخفيف من عبء ديون الدولة السلف . وهكذا اقترح كاراتيودوري باشا ، المندوب المفوض التركي ، في جلسة مؤتمر برلين المعقودة في ١٠ تموز / يوليه ١٨٧٨ ، القرار التالي : "تتولى روسيا سداد ذاك الجزء من الدين العام العثماني الذي يتعلق بالأقاليم التي ضمت الى اقليم روسيا في آسيا ". وقد جاء في محضر تلك الجلسة أن :

---

(٣٧٨) Paenson, op. cit., pp. 112-113 .

يشير المؤلف الى حالة ضم غير نظامية كما أنه يعتبر أن حالة تشيكوسلوفاكيا تقع ضمن فئة " التخلي عن جزء من اقليم " ؛ والواقع أن الحالة كانت أكثر تشابكا ، وتنطوي على انحلال الدولة لا بضم أقاليم الى هنغاريا والرايخ فحسب ، بل وبانشاء دولتين هما ما سمي " محمية بوهيميا ـ مورافيا " وسلوفاكيا .

(٣٧٩) de Martens, ed., Nouveau Recueil...(Gottingen, Dieterich, 1869), vol.XVII, pp. 470 et seq.

"الكونت شوفالوف رد بأنه يعتقد أنه محق في أن يعتبر أن من المسلم به أنـــه ، في حين تقتسم دیون الأقاليم التي تفصل بالاتفاق أو المنح أو التبادل ، فليس الأمر كذلـك في حالة الفتح . وأضاف أن روسيا هي الفاتح المنتصر في أوروبا وآسيا ، ولا يتحتم عليها أن تدفع شيئا من أجل هذه الأقاليم ولا يمكن أن تعد بأي حال متضامنة في المسؤولية عـن الدين التركي . ورفض الأمير غورتشاكوف رفضا قاطعا طلب كاراتيودوري باشا ، وقال انـه لا يستطيع أن يخفي دهشته منه".

وقال الرئيس انه لا يستطيع ، بالنظر الى معارضة المندوبين المفوضين الروس ، الا أن يسلم باستحالة الموافقة على الاقتراح العثماني "(٣٨٠) .

(١٧) أما معاهدة فرانكفورت المؤرخة في ١٠ أيار/مايو ١٨٧١ المعقودة بين فرنسا وبروسيا ، والتي انتقلت بموجبها الألزاس واللورين الى المانيا ، فقد التزمت الصمت عمدا حيال مسألة تولي الدولـة الخلف مسؤولية جزء من الدين العام الفرنسي . وكان الأمير فون بسمارك قد رفض قطعيا تولي نصيب من الدين العام الوطني الفرنسي يتناسب مع حجم الأقاليم المقتطعة من فرنسا ، فضلا عن أنه فـرض على فرنسا عقب هزيمتها في "سيدان" سداد تعويضات حربية بلغت قيمتها ٥ بلايـين مـن الفرنكات(٣٨١) . وكما رأينا (٣٨٢)، فان تخلي فرنسا عن الألزاس واللورين الى ألمانيا في عام ١٨٧١ تخليا صريحا لا ينطوي على المساهمة بنصيب في دين فرنسا العام كان له أثر مماثل تماما في التخلي لفرنسا فيما بعد عن نفس المقاطعتين ، تخليا صريحا وخالصا أيضا من جميع الديون العامـة ، بموجب المادتين ٥٥ و ٢٥٥ من معاهدة فرساي .

(١٨) وحين قامت شيلي ، بموجب معاهدة أنكون المؤرخة في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٨٨٣ ، بضم مقاطعة تاراباكا من بيرو ، رفضت أن تتولى مسؤوليـة أي جزء على الاطلاق من دين بيرو الوطني

---

(٣٨٠) Protocole No. 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient, in British and Foreign State Papers 1877-1878(London, Ridgway, 1885), vol.LXIX,p.862 and PP.1052 et seq . وكانت هذه بالضبط هي السياسة التي اتبعتها الدول الأوروبيـة الاخـرى في حالة الفتح .

(٣٨١) يجب ألا يخدعنا كون الأمير فون بسمارك قد تظاهر بتخفيض تكلفة تعويضات الحرب بتحديدها أولا بمبلغ ٦ بلايين من الفرنكات ، نظرا لأن هذا لا يعني تولي مسؤولية جزء من ديـن فرنسا العمومي . وقد قام السيد درانيم في وقت لاحق ، في مؤتمر بروكسل المنعقد في ٢٦ نيسان/ابريل ١٨٧١ ، باستغلال هذا التنازل الذي تظاهر به الأمير فون بسمارك كذريعة لاستبعاد أية مشاركة من جانب ألمانيا في دين الدولة الفرنسية العمومي .

(٣٨٢) انظر ، الفقرة (١٣) من هذا التعليق ، أعلاه .

العام . ولكن بعد نشوب المنازعات بين البلدين بشأن تنفيذ معاهدة أنكون ، وقّع البلدان معاهدة أخرى في ليما في ٣ حزيران/يونيه ١٩٢٦ أكدت اعفاء شيلي من أي جزء من دين بيرو العمومي (٣٨٣) .

(١٩) وفي عام ١٩٠٥ ، لم ينقل الى اليابان أي جزء من دين روسيا العام مع انتقال الجزء الجنوبي من جزيرة سخالين .

(٢٠) **وعقب الحرب** العالمية الثانية ، اتجهت ممارسة الدول الى الحياد عن الحلول المأخوذ بها في نهاية الحرب العالمية الأولى . فعلى عكس معاهدات ١٩١٩ ، اعفت المعاهدات المعقودة بعد عام ١٩٤٥ عموما الدول الخلف من كل مسؤولية حيال جزء من الدين الوطني العام للدولة السلف . وهكذا استبعدت معاهدة الصلح مع ايطاليا المؤرخة في ١٠ شباط/فبراير ١٩٤٧ أي انتقال لديون الدولة السلف ، كما في حالة تريستا (٣٨٤) ، الا فيما يتعلق بحاملي سندات الديون الصادرة في الاقليم الذي تم التخلي عنه .

(٢١) أما بشأن السابقات القضائية ، فان القرار التحكيمي الذي يستشهد به أكثر من غيره هو القرار الذي أصدره إ. بوريل في ١٨ نيسان/ابريل ١٩٢٥ في قضية الدين العام العثماني . وعلى الرغم من أن الأمر في هذه القضية كان يتعلق بنوع من خلافة الدول يختلف عن نقل جزء من اقليم دولة ما الى أخرى - اذ أن القضية كانت تتصل بقسمة الدين العام العثماني بين الدول والأقاليم المقتطعة من الامبراطورية العثمانية (انفصال جزء أو أكثر من اقليم الدولة ، مع تكون أو عدم تكون دول جديدة) فان ذكره هنا وارد بسبب الطابع العام للتعابير التي استخدمها عدا المحكم السويسري . فقد ذهب هذا المحكم الى أنه ليس هناك التزام قانوني بنقل جزء من الدين العام للدولة السلف ما لم يوجد في المعاهدة حكم بهذا المعنى . وقال في قراره التحكيمي :

---

(٣٨٣) غير أن مستودعات "الغوانو" الواقعة في المقاطعة المنقولة الى شيلي كانت فيما يبدو قد استخدمت لضمان دين بيرو العام للدول الأجنبية مثل ايطاليا أو فرنسا أو المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة . وعقب أن رفعت دعاوى ضد الدولة الخلف تطلب استمرارها في ضمان وتولي مسؤولية جزء من دين بيرو العمومي الذي يضمنه هذا المورد الموجود في الاقليم المنقول ، خلصت محكمة تحكيمية فرنسية - شيلية الى أن الدول الدائنة لا تملك الحق في أي ضمان أو رهن حيازي أو رهن عقاري لأن حقوقها نشأت عن عقود خاصة تمت بين بيرو وبعض رعايا تلك الدول الدائنة (القرار التحكيمي لرابرسويل ، المؤرخ في ٥ تموز/يوليه ١٩٠١) . انظر فايشنفيلد ، المرجع السابق الذكر ، ص ٣٢١ - ٣٢٩ ، و د . ب . أوكونيل ، The Law of state succession ، (Cambridge, University Press, 1956) ، ص١٦٧-١٧٠ . وعلى أية حال فقد أكدت معاهدة ليما ، المشار اليها أعلاه ، اعفاء شيلي بوصفها الدولة الخلف .

(٣٨٤) للاطلاع على المراجع ، انظر الحاشية ٣٥٧ أعلاه .

" وفي رأى المحكم انه لا يمكن القول ، برغم السابقات الموجودة ، بأن الدولة التي يتم التخلي لها عن اقليم ما تكون مسؤولة بصورة تلقائية عن جزء مقابل من الدين العام للدولة التي كان الاقليم تابعا لها من قبل "(٣٨٥) .

ومضى يقول بصورة أوضح :

" لا يمكن للمرء أن يعتبر أن المبدأ القاضي بأنه يتعين على الدولة التي تكتسب جزءا من اقليم دولة أخرى أن تتولى في الوقت نفسه مسؤولية جزء مقابل من الدين العام للدولة الأخيرة هو من المبادئ المستقرة في القانون الدولي الوضعي . فمثل هذا الالتزام لا يمكن أن ينشأ الا عن معاهدة تتعهد فيها الدولة المعنية بذلك ، ولا يمكن أن يوجد الا وفقا للشروط والحدود المنصوص عليها في تلك المعاهدة " (٣٨٦) .

(٢٢) لقد اقتصر النظر حتى الآن على ديون الدولة العمومية للدولة السلف . فما هو الوضع بشأن ديون الدولة المعقودة لغرض محلي ، أى ديون الدولة التي تعاقدت عليها الحكومة المركزية باسم الدولة بأسرها ، ولكن مع تخصيصها على وجه التحديد لتلبية احتياجات محددة لموضع محلي ما من هذه الدولة ، بحيث يمكن لحصيلة القرض أن تكون قد استخدمت في مشروع ما في الاقليم المنقول ؟ ينبغي التنويه ، بادئ ذى بدء ، بأن تحديد ديون الدولة المعقودة لغرض محلي يمكن أن يكون صعبا من الناحية العملية ، برغم أن هذه الديون غالبا ما تعالج بصورة مستقلة عن ديون الدولة العامة ، وكما قيل :

" ليس من المستطاع دائما أن نحدد على وجه الدقة : (أ) الغرض المقصود من كل قرض وقت عقده ؛ (ب) كيفية استخدامه بصورة فعلية ؛ (ج) المكان الذى ينبغي أن تعزى اليه النفقة ذات الصلة . . . ؛ (د) وما اذا كانت هذه النفقة أو تلك قد أفادت فعلا الاقليم المعني "(٣٨٧) .

(٢٣) أما آراء المتخصصين في القانون العام فيبدو أن أكثرها - وربما أسهلها - قبولا هو الرأى القائل بأن أى دين دولة خاص لا يعود بالفائدة الا على الاقليم الذى يتم التخلي عنه ، ينبغي أن ينسب الى الاقليم المنقول الذى تم التعاقد على الدين لفائدته . وينبغي أن ينتقل هذا الدين مع الاقليم المنقول " بحكم نوع ما من حق التبعية" (٣٨٨) . على أنه ليس في هذا الرأى تمييز واضح بصورة كافية بين ديون الدولة المتعاقد عليها للفائدة الخاصة لجزء من اقليم هذه الدولة وبين الديون المحلية التي لا تتعاقد عليها الدولة . ولكن القول بأن هذه الديون تتبع مصير الاقليم بحكم حق التبعية وانها تنتقل على عاتق الاقليم المنقول يعني ضمنا انها كانت فعلا على عاتق الاقليم قبل انتقاله ، مع ان هذا ليس هو الحال بالنسبة لديون الدولة المعقودة لغرض محلي ، التي تحمّل عادة على ميزانية الدولة المركزية .

---

(٣٨٥) الأمم المتحدة ، مجموعة القرارات التحكيمية الدولية ، المجلد الأول ، المرجع السابق الذكر ، الصفحة ٥٧٣ .

(٣٨٦) المرجع نفسه ، الصفحة ٥٧١ .

(٣٨٧) Sack, op. cit., p.292 .

(٣٨٨) F. Despagnet, Cours de droit international public, 3rd ed. (Paris, Larose et Tenin, 1905), p. 109 .

(٢٤) ويبدو الكتّاب الذين عالجوا هذا الموضوع متفقين اجمالا على أنه ينبغي للدولة الخلف أن تتولى مسؤولية الديون الخاصة للدولة السلف ، التي يتم افرادها وتحديدها من خلال مشروع ما اضطلع به في الاقليم المنقول . وينبغي أن يسند الدين بالطبع الى الدولة الخلف ، لا الى الاقليم المنقول الذي لم يتول مسؤوليته قط بصورة مباشرة في ظل النظام القانوني السابق والذي لا يوجد مبرر لاسناده اليه في ظل النظام القانوني الجديد . هذا الى أن من الممكن القول بأنه ، اذا كان الاقليم المنقول مسؤولا في السابق عن الدين ، فلا يمكن أن يعتبر هذا الدين ،عن يقين ،دين دولة تعاقدت عليه الحكومة المركزية خصيصا لفائدة أو لاحتياجات الاقليم المعني ، والأحرى أن يعتبر دينا محليا تعاقدت عليه المنطقة الاقليمية ذاتها وتولت مسؤوليته . وهذه حالة مختلفة كل الاختلاف ولا تشمل مسألة دين الدولة ومن ثم تقع خارج نطاق مشروع المواد هذا .

(٢٥) ويتبين من ممارسة الدول ، بوجه عام ، أن اسناد ديون الدولة الموضعية الى الدولة الخلف قد حظي بالقبول بصورة شبه دائمة . وهكذا اقترض الامبراطور تشارلز السادس ، في عام ١٧٣٥ ، مبلغ مليون كراون من بعض الممولين والتجار في لندن ، وضمن القرض بايرادات دوقية سيليزيا . وعند وفاته في عام ١٧٤٠ ، حصل فريدريك الثاني امبراطور بروسيا على الدوقية من ماريا تيريزا بموجب معاهدتي بريسلاو وبرلين . وبمقتضى معاهدة برلين ، الموقعة في ٢٨ تموز/يوليه ١٧٤٢ ، تعهد فريدريك الثاني بالاضطلاع بالدين السيادي (أو دين الدولة ، كما يطلق عليه اليوم) الذي كان في ذمة المقاطعة نتيجة لترتيب الضمان المذكور .

(٢٦) وهناك مادتان من مواد معاهدة الصلح بين امبراطورى النمسا وفرنسا ، الموقعة في كامبو فورميو يوم ١٧ تشرين الأول /أكتوبر ١٧٩٧ ، من المفترض أن لهما الفضل في تسوية مسألة ديون الدولة المتعاقد عليها لصالح المقاطعات البلجيكية أو التي تم التعاقد عليها بضمان هذه المقاطعات ، عندما تخلت النمسا عن هذه الأقاليم لفرنسا :

" المادة الرابعة : تضطلع الجمهورية الفرنسية بجميع الديون التي عقدت قبل الحرب ، بضمان أقاليم البلدان المحددة في المواد السابقة ، ووفقا للشكليات المعتادة .

" المادة العاشرة : تنتقل الديون التي عقدت بضمان أقاليم البلدان التي تم التخلي عنها أو اكتسابها أو تبادلها بموجب هذه المعاهدة الى الأطراف الذين تنتقل الى حوزتهم البلدان المذكورة "(٣٨٩) .

وقد أشارت هاتان المادتان ، شأنهما شأن المواد المماثلة في المعاهدات الأخرى ، دون مزيد من التحديد الى " الديون التي عقدت بضمان اقليم " مقاطعة من المقاطعات . وترتيب الضمان هذا اما أن تكون قد أجرته السلطة المركزية فيما يتعلق بديون الدولة أو السلطة المحلية فيما يتعلق بالديون المحلية . بيد أن السياق يوحي بأن المسألة كانت في واقع الأمر مسألة ديون دولة ، نظرا لأن سبب الطعن في الديون كان عدم موافقة المقاطعات المعنية عليها . فقد رفضت فرنسا

---

(٣٨٩) de Clercq, op. cit., vol. I(1713-1802)pp. 336-337; G.F. de Martens, ed Recueil ...(Göttingen, Dieterich, 1829), vol. VI,pp.422-423.

استنادا الى ذلك أن تصطلح بما سمي دين الدولة "النمساوي ـ البلجيكي" الذي يرجع تاريخه الى عهد الحكم النمساوي (٣٩٠) .

(٢٧) ونتيجة لهذا ، ضمّنت فرنسا والمانيا والنمسا معاهدة لونيفيل المؤرخة في ٩ شباط/فبراير ١٨٠١ مادة ، هي المادة الثامنة ، نصها كما يلي :

"كما في المادتين الرابعة والعاشرة من مواد معاهدة كامبو فورميو ، اتفق على أن من يقع في حوزته أي بلد يتم التخلي عنه أو اكتسابه أو تبادله بموجب هذه المعاهدة يضطلع بالديون التي عقدت بضمان اقليم البلد المذكور ؛ بيد أنه نظرا للصعوبات التي نشأت في هذا الصدد بشأن تفسير المادتين المذكورتين من مواد معاهدة كامبو فورميو ، اتفق صراحة على ألا تتولى الجمهورية الفرنسية سوى مسؤولية الديون الناشئة عن قروض أذنت بها رسميا ولايات البلدان المتخلى عنها ، أو الناشئة عن نفقات تم تحملها من أجل الادارة الفعلية للبلدان المذكورة (٣٩١) .

(٢٨) وقد جعلت معاهدة الصلح بين فرنسا وبروسيا ، الموقعة في تيلسيت في ٩ تموز/يوليه ١٨٠٧ ، الدولة الخلف مسؤولة عن الديون التي تعاقد عليها الحاكم السابق من أجل الأقاليم المتخلى عنها أو في هذه الأقاليم . وفيما يلي نص المادة ٢٤ من المعاهدة :

"يضطلع الملّاك الجدد بما يكون جلالة ملك بروسيا قد دخل فيه أو تعاقد عليه من التعهدات أو الديون أو الالتزامات من أي نوع كان ... بوصفه مالك البلدان والأقاليم والأملاك والعقارات والايرادات التي تخلى أو تنازل عنها جلالته بموجب هذه المعاهدة ..." (٣٩٢) .

(٢٩) وقد نصت المادة ٩ من معاهدة ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ١٨٠٥ بين النمسا وفرنسا على أن جلالة امبراطور المانيا والنمسا :

"يظل في حل من أي التزام يتعلق بأية ديون من أي نوع تكون الأسرة المالكة النمساوية قد تعاقدت عليها بحكم حيازتها للبلدان التي تخلت عنها بموجب هذه المعاهدة وعقدتها بضمان أقاليم هذه البلدان" (٣٩٣) .

---

(٣٩٠) See Sack, op. cit., pp. 268-269.

(٣٩١) de Clercq. op. cit., vol. I, pp. 426-427; de Martens, ed., Recueil ...(Göttingen, Dieterich 1831), vol. VII, P. 299; Baron Descamps and L. Renault, Recueil international des traités du XIXe Siécl (Paris, Rousseau), vol. I (1801-1825), P.3 .

(٣٩٢) de Clercq. op. cit., vol. II, (1803-1815), p. 221; de Martens, ed., Recueil... 1835, vol. VIII, P. 666; Descamps and Renault, Recueil ... XIXe siécle (op. cit.), Vol.1, P.184.

(٣٩٣) de Clercq, op. cit., vol. II, pp. 147-148; de Martens, ed., Recueil. vol. VIII (op. cit.), p. 391; Descamps and Renault, Recueil ... XIXe siécle (op. cit), vol. I, P.153 .

وبالمثل ، نصت المادة ٨ من معاهدة ١١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٠٧ بين فرنسا وهولندا على أن :

" تضطلع فرنسا بما يكون جلالة ملك هولندا قد دخل فيه أو تعاقد عليه من التعهدات أو الديون أو الالتزامات بوصفه مالك المدن والأقاليم التي تم التخلي عنها ... "(٣٩٤) .

والمادة ١٤ من معاهدة ٢٨ نيسان / ابريل ١٨١١ بين وستفاليا وبروسيا تطابق المادة السابقة (٣٩٥) .

(٣٠) وقد استخدمت المادة ٨ من معاهدة لونيفيل المؤرخة في ٩ شباط / فبراير ١٨٠١ كنموذج للمادة ٥ من معاهدة باريس بين فرنسا وفورتنبرغ المؤرخة في ٢٠ أيار / مايو ١٨٠٧ والتي بمقتضاها :

" تكون المادة الثامنة من معاهدة لونيفيل المتعلقة بالديون التي عقدت بضمان أقاليم البلدان الواقعة على الضفة اليسرى للراين بمثابة أساس وقاعدة فيما يتعلق بالديون الواقعة على الأملاك والبلدان التي يتضمنها المتنازل بموجب المادة الثانية من هذه المعاهدة "(٣٩٦) .

وتتضمن معاهدة ١٤ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٠٢ بين جمهورية باتافيا وبروسيا مادة ذات صياغة مماثلة هي المادة ٤ (٣٩٧) . وكذلك نصت المادة الحادية عشرة من معاهدة ٢٢ أيلول / سبتمبر ١٨١٥ بين ملك بروسيا ودوق ساكس - فيمار - أيسناخ الأكبر على أن " يضطلع سموّه (بأية ديون) ... عقدت بصفة خاصة بضمان المقاطعات المتخلى عنها "(٣٩٨) .

(٣١) وقد نصت المادة الرابعة من معاهدة ٤ حزيران / يونيه ١٨١٥ بين الدانمرك وبروسيا على ما يلي :

" يتعهد صاحب الجلالة ملك الدانمرك بالاضطلاع بالالتزامات التي تعاقد عليها صاحب الجلالة ملك بروسيا فيما يتعلق بدوقية لاونبرغ بموجب المواد الرابعة والخامسة والتاسعة من معاهدة ٢٩ أيار / مايو ١٨١٥ بين بروسيا وصاحب الجلالة البريطانية ملك هانوفر ... "(٣٩٩) .

---

(٣٩٤) de Clercq, op.cit., vol. II, p. 241; de Martens, ed., Recueil..., vol. VIII (op. cit.), P. 720 .

(٣٩٥) de Martens, ed., Nouveau Recueil de traités (Göttingen, Dieterich, 1817), vol. I, p. 367 .

(٣٩٦) de Clercq, op. cit., vol. I, p. 582; de Martens, ed. Recueil... (Göttingen, Dieterich, 1831), vol. VII, p. 430 .

(٣٩٧) de Martens, ed. Recueil ..., vol. VII, (op. cit.), pp. 427-428.

(٣٩٨) de Martens, ed. Nouveau Recueil de tratés (Göttingen, Dieterich, 1831), vol. III, p. 330; Descamps and Renault, Recueil... XIXe siécle (op. cit.), vol. I, p. 513 .

(٣٩٩) de Martens, ed. Nouveau Recueil ..., 1887, vol. II (op. cit.)p.350; Descamps and Renault, Recueil... XIXe siécle (op. cit.), vol.I, p. 426 .

وقد اقتضى الاتفاق الفرنسي النمساوي المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨١٥، والذي لا تتناول موادّه الست والعشرون الا مسائل الديون فقط، من الدولة الخلف أن تضطلع بمسؤولية الديون التي "تشكل جزءًا من الدين العام الفرنسي" (ديون الدولة) ولكنها "نشأت كديون عقدت بصفة خاصة بضمان بلدان لم تعد تتبع فرنسا، أو عقدت لأغراض الادارة الداخلية للبلدان المذكورة" (المادة السادسة) (٤٠٠).

(٣٢) وتجدر الاشارة الى اضطلاع الرايخ الألماني، بموجب الاتفاق المؤرخ في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤١، بالديون التي كانت تشيكوسلوفاكيا قد تعاقدت عليها من أجل شراء سكك حديدية خاصة في المقاطعات التي استولى الرايخ عليها منها، وان كان الأمر هنا يتعلق بدين قسري غير نظامي لا قليم ما (٤٠١). ومثل هذه الديون بيد وحكوميا من حيث المنشأ ومحليا من حيث الغرض.

(٣٣) وبعد الحرب العالمية الثانية، وافقت فرنسا، التي كانت قد استحصلت تنيده وبريفا من ايطاليا، على الاضطلاع بجزء من الدين الايطالي ولكن رهنا بالشروط الأربعة التالية: 'أ' أن يكون الدين متعلقا بالأشغال العامة أو بالخدمات الادارية المدنية في الأقاليم المنقولة، 'ب' أن يكون الدين معقودا قبل دخول ايطاليا الحرب ولم يكن يقصد منه استخدامه في الأغراض العسكرية، 'ج' أن تكون الأقاليم المنقولة قد استفادت من الدين، 'د' أن يكون الدائنون مقيمين في الأقاليم المنقولة.

(٣٤) ويزيد احتمال الخلافة في ديون الدولة الخاصة التي استخدمت في تلبية احتياجات اقليم معين اذا كانت الديون المعنية مدعومة بترتيب ضمان خاص. فربما كانت الدولة السلف قد ضمنت دينها الخاص بايرادات ضريبية مستمدة من الاقليم الذي تفقده أو بأملاك كائنة في الاقليم المعني، مثل الغابات والمناجم والسكك الحديدية. وفي كلتا الحالتين، تقبل الخلافة في هذه الديون في العادة.

---

(٤٠٠) de Martens, ed. Nouveau Recueil ..., vol. II (op. cit.) p. 723; des descamps and Renault, Recueil... XIXe siècle (op. cit.), vol. I, p. 531; British and Foreign State Papers, 1815-1816, vol. III (London, Ridgeway, 1830), pp. 326-327. وانظر أيضا المادة ٥ من معاهدة ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٨٠٩ بين فرنسا والنمسا بشأن الديون التي عقدت بضمان الأقاليم التي تخلت النمسا عنها لفرنسا (النمسا العليا، كارنيولا، كارينثيا، استريا) (de Clercq, op. cit., vol. II, p. 295; de Martens, ed. Nouveau recueil ... vol. I (op. cit.) p. 213)؛ المادة السابعة من معاهدة ٣ حزيران/يونيه ١٨١٤ بين النمسا وبافاريا (de Martens, ed., Nouveau Recueil, (op. cit) المجلد الثاني، ص٢١)؛ والمادة التاسعة من معاهدة ١٨ أيار/مايو ١٨١٥ بين بروسيا وساكسونيا (de clercq، المرجع سابق الذكر المجلد الثاني، الصفحات ٥٢٠-٥٢١؛ de Martens, ed., Nouveau Recueil..., vol. II (op. cit.) pp. 277-278) والمادة التاسعة عشرة من معاهدة ١٦ آذار/مارس ١٨١٦ والتي تخلت بموجبها مملكة سارديني لسويسرا عن أقاليم مختلفة في سافوي أدمجت بعد ذلك في مقاطعة جنيف de Martens ed., Nouveau Recueil... (Göttingen, Dieterich, 1880), vol. IV, p. 223; Descamps and Renault, Recueil ... XIXe siècle (op. cit.), vol. I, p. 555).

(٤٠١) Paenson, op. cit., p. 113.

(٣٥) بيد أن هناك حالات نادرة رفض فيها انتقال الديون المعقودة لغرض محلي . ومن أمثلة ذلك المادة ٢٥٥ من معاهدة فرساى التي نصت على عدد من الاستثناءات من المبدأ العام ، المنصوص عليه في المادة ٢٥٤ من أجل الخلافة في الديون العامة للدولة السلف (٤٠٢) . ومن ذلك ان الدولة الخلف لم تضطلع ، في حالة جميع الأقاليم المتخلى عنها خلاف الالزاس واللورين ، بمسؤولية ذلك الجزء من دين الامبراطورية الألمانية أو الدول الألمانية الذى كان يمثل ما أنفقته هذه الدول على الأملاك والعقارات التي كانت تابعة لها وواقعة في الأقاليم المتخلى عنها . وغني عن البيان أن الاعتبارات السياسية قد لعبت دورا في هذه الحالة بالذات .

(٣٦) ويمكن أن نستنتج من الملاحظات السابقة أنه في حين أن هناك ممارسة تبدو مستقرة الى حد معقول ، وتقتضي من الدولة الخلف أن تضطلع بدين الدولة المعقود لغرض محلي ، فانه يتعذر العثور على مثل هذا الاتفاق في الرأى بشأن ديون الدولة العمومية . فبالرغم من أن رفض الدولة الخلف الاضطلاع بجزء من الدين العام للدولة السلف يبدو سائدا في المؤلفات التي تتناول هذا الموضوع وفي الممارسة القضائية وممارسة الدول ، فمن المسلم به أن الاعتبارات السياسية أو النفسية قد لعبت دورا في هذا الرفض . وفي الوقت نفسه ، تبدو هذه الاعتبارات ذات وزن أكبر في الحالات التي اضطلعت فيها الدولة الخلف في النهاية بجزء من الدين العمومي للدولة السلف ، مثلما حدث في معاهدات الصلح التي أنهت الحرب العالمية الأولى . وعلى أية حال ، يجب أيضا التسليم بأن معالم السوابق التعاهدية المتوافرة يتألف الى حد كبير من معاهدات تنهي حالة حرب ؛ وثمة مدعاة قوية للافتراض بأن هذا ليس بالاطار الذى تعرب فيه الدول عن موافقتها الحرة على مطالب العدل والانصاف أو حتى مطالب القانون ، أو الذى تميل فيه الى الاذعان لهذه المطالب .

(٣٧) وأيا كانت الحالة ، فان رفض الدولة الخلف الاضطلاع بجزء من الدين الوطني العام للدولة السلف يبدو مستندا الى المنطق ، على حد تعليق أحد المؤلفين ، بالرغم من موافقته على أنه " صعب بالنسبة للدولة المتخلية ، التي تحرم من جزء من أملاكها دون أن يخفف عبء دينها ، في حين أن الدولة المتخلى لها تزداد غنى أو حجما دون أن يزيد عبء دينها زيادة مقابلة " (٤٠٣) . بيد أنه من العبث العثور على قاعدة لا خلاف عليها في القانون الدولي لتجنب هذه الحالة . وفي ظل هذه الظروف ، تقترح اللجنة ، اذا لم يوجد اتفاق بين الأطراف المعنيين ، ادخال مفهوم الانصاف كسبيل لحل المسائل المتصلة بانتقال ديون الدولة . وقد سبق للجنة أن أخذت بهذا المفهوم في الباب الثاني من المشروع ومن ثم فهو لا يتطلب تعليقا تفصيليا هنا (٤٠٤) .

---

(٤٠٢) انظر الفقرة (١٣) من هذا التعليق أعلاه .

(٤٠٣) L. Cavaré, le droit international public positif, 3rd ed. (Paris, Pedone, 1967), vol. I, p. 380 .

(٤٠٤) انظر الفقرات (٧٦ - ٨٥) أعلاه .

(٣٨) وقد أبقي على قدر من التوازي بين القواعد المنصوص عليها في المادة ٣٥ وبين قواعد المادتين ١٣ و ٢٥ المتصلة بانتقال مال الدولة . وهكذا تنص الفقرة ١ على التسوية بالاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، وتحاول بذلك التشجيع على تلك التسوية . ورغم أن نص الفقرة هو " يسوى أمر انتقال ... " ، ينبغي ألا تفسر على أنها تفترض حدوث مثل هذا الانتقال دائما . وتعالج الفقرة ٢ الحالة التي لا يمكن التوصل فيها الى هذا الاتفاق ، فهي تنص على أن تنتقل الى الدولة الخلف " نسبة منصفة " من ديون الدولة التي على الدولة السلف . ويقتضي تحديد ما يشكل " نسبة منصفة " أن تؤخذ في الاعتبار جميع العوامل ذات الصلة في كل حالة بعينها . ويجب أن تتضمن هذه العوامل ، فيما تتضمنه ، ما ينتقل الى الدولة الخلف من " أموال ، ومصالح " تتصل بدين الدولة قيد البحث .

(٣٩) وقد صيغت المادة ٣٥ بطريقة تجعلها تشمل جميع أنواع ديون الدولة ، عمومية ومحلية على السواء . ومن السهل أن نتبين من الفقرة ٢ أن ديون الدولة المحلية ستنتقل الى الدولة الخلف ، بنسبة منصفة ، على أن يراعى في ذلك ، في جملة أمور ، ما ينتقل الى الدولة الخلف من أموال وحقوق ومصالح تتصل بديون الدولة المحلية المذكورة .

المادة ٣٦

الدولة المستقلة حديثا

١ - حين تكون الدولة الخلف دولة مستقلة حديثا ، لا ينتقل اليها أى دين دولة في ذمة الدولة السلف ما لم ينص على غير ذلك اتفاق بين الدولة المستقلة حديثا والدولة السلف بالنظر الى الصلة بين ما يكون في ذمة الدولة السلف من دين دولة مرتبط بنشاطها في الاقليم الذى تتناوله الخلافة وبين ما ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا من أموال وحقوق ومصالح .

٢ - لا يجوز الاتفاق المشار اليه في الفقرة ١ أن يخل بمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية ، أو أن يكون في تنفيذه ما يعرض للخطر التوازن الاقتصادى الاساسي للدولة المستقلة حديثا .

التعليق

(١) تعنى المادة ٣٦ بخلافة الدول في ديون الدولة حين تكون الدولة الخلف دولة مستقلة حديثا . وهذه مادة موازية للمادة ١٤ ، المتعلقة بخلافة الدول في مال الدولة في حالة الدولة المستقلة حديثا والمادة ٢٦ المتعلقة بالخلافة في المحفوظات في نفس الحالة .

(٢) وقد أكدت لجنة القانون الدولي في مناسبات عدة ضرورة وفائدة ادراج حالة "الدول المستقلة حديثا" بوصفها نوعا متميزا من خلافة الدول . وقد فعلت ذلك في مشروع المواد الذى أعدته عن خلافة الدول في المعاهدات (٤٠٥) ومرة أخرى في هذه المجموعة من مشاريع المواد المتعلقة بالخلافة في مال الدولة ومحفوظات الدولة . وقد يقول البعض ان عملية انهاء الاستعمار أثر من آثار الماضي ، تكاد بكاملها تنتمي الى تاريخ العلاقات الدولية ومن ثم لم تعد هناك حاجة الى ادراج حالة "الدول المستقلة حديثا" باعتبارها نوعا متميزا من خلافة الدول . ولكن الواقع ان عملية انهاء الاستعمار لم تكتمل بعد تماما ؛ فما زالت أجزاء هامة من العالم غير مستقلة وان كان بعضها لا يغطي سوى مساحة صغيرة . كما أن عملية انهاء الاستعمار لا تزال بعيدة عن الاكتمال من زاوية أخرى ؛ فاذا كان انهاء الاستعمار يفسّر على انه يعني انهاء العلاقة القائمة على السيطرة السياسية فقد بلغ مرحلة متقدمة جدا ، الا أن العلاقات الاقتصادية هامة جدا وتخليصها من آثار الاستعمار أصعب بكثير من تخليص العلاقات السياسية . ويمكن للاستقلال السياسي أن لا يكون استقلالا حقيقيا ، وفي الواقع يمكن أن يظل اقتصاد الدول المستقلة حديثا لفترة طويلة معتمدا بشكل خاص على البلد المتبوع سابقا ومرتبطا به ارتباطا وثيقا حتى وان أخذنا بعين الاعتبار كون

---

(٤٠٥) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) صفحة ١٦٧ - ١٦٩ ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفقرة ٤٥ و ٥٧ - ٦٠ .

اقتصادات جميع البلدان تقريبا مترابطة . ولذلك لا يمكن انكار فائدة وضع مشاريع مواد بشأن الخلافة في ديون الدولة ، ليس فقط فيما يتعلق بالأقاليم التي ما زالت تابعة وانما أيضا فيما يتعلق بالبلدان التي حصلت مؤخرا على استقلالها السياسي وحتى فيما يتعلق بالبلدان التي حصلت على استقلالها السياسي في وقت أسبق من ذلك بكثير . والواقع أن مشكلة الديون ، بما في ذلك خدمة الدين وتسديد أصل الدين تدريجيا ودفع الفائدة ، على أقساط تدفع على مدى بضع سنوات ان لم يكن بضعة عقود ، تعتبر مثلا نموذجيا جدا للمسائل التي تتناولها الخلافة والتي تمتد بعد الاستقلال السياسي زمنا طويلا . وهكذا فان آثار المشاكل المتصلة بخلافة الدول فيما يتعلق بديون الدولة تمتد لعدة عقود ، وتبدو أطول عمرا منها في حالة الخلافة في المعاهدات أو الخلافة في مال الدولة ، وهما حالتان كرست لجنة القانون الدولي في كل منهما مادة أو أكثر لانهاء الاستعمار .

(٣) وقبل أن نستعرض ممارسات الدول وآراء الفقهاء في مصير ديون الدولة خلال مسيرة انهاء الاستعمار قد يكون من الأهمية التاريخية أن نلاحظ الى أى مدى كانت الدول الاستعمارية ، في حالات الاستعمار التي حدثت في القرن الماضي وأوائل القرن الحالي ، مستعدة لتحمل ديون الأقاليم التي استعمرتها . ويبدو أن ممارسات الدول متناقضة من هذه الناحية . ففي حالات ضم تاهيتي عام ١٨٨٠ (عن طريق القانون الداخلي) ، وهاواى عام ١٨٩٨ (عن طريق القانون الداخلي) ، وكوريا عام ١٩١٠ (بمعاهدة) ، تحملت الدول التي ضمت تلك الأقاليم ديون الاقليم المعني كليا أو جزئيا (٤٠٦) . وقد أعلن وزير العدل في الولايات المتحدة ، في رأى يتعلق بالقرار المشترك لمجلسي كونغرس الولايات المتحدة الذى نص على ضم هاواى ، أن :

" . . . المبدأ العام في القانون الدولي ، القائم على مبادىء العدالة البديهية ، هو أن السيادة الجديدة في حالة ضم دولة أو التنازل عن اقليم تتحمل ديون والتزامات الدولة أو الاقليم المستوعب - أى تأخذ الأعباء مع الفوائد " (٤٠٧) .

أما في حالة ضم جزر فيجي عام ١٨٧٤ ، فيبدو أن المملكة المتحدة وافقت طوعا بعد الضم " منّة منها " ، على دفع ديون معينة كان الاقليم قد عقدها قبل الضم (٤٠٨) . فلم تعترف الدولة المتبوعة بواجب قانوني يملي عليها تسديد الديون المعنية . ويبدو أن المملكة المتحدة اتخذت موقفا مماثلا عندما ضمت بورما عام ١٨٨٦ (٤٠٩) .

---

(٤٠٦) Feilchenfeld, on. cit., pp. 369, 377 and 378, respectively.

(٤٠٧) O'Connell, State Succession... (op. cit.), p. 377 .

(٤٠٨) Feilchenfeld, op. cit., p.292.

(٤٠٩) المرجع نفسه ، ص ٣٧٩ ، ويبدو أن الحكومة البريطانية لم تعتبر بورما العليا بلدا متمدينا " ، وتبعا لذلك كان من الممكن تطبيق قواعد أكثر مراعاة لصالح " الحكومة الخلف " مما في حالة ضم دولة " متمدينة " . أنظر : O'Connell, State Succession ... (op. cit.), vol. I, pp.358-360.

(٤) وفي حالات أخرى رفضت الدول الاستعمارية تحمل ديون الاقليم المعني . ففي معاهدة عام ١٨٩٥ التي أنشأت الحماية الفرنسية (الثانية) على مدغشقر ، نصت المادة ٦ ، فيما نصت عليه ، على أن :

" لا تتحمل حكومة الجمهورية الفرنسية أية مسؤولية فيما يتعلق بالتعهدات أو الديون أو التنازلات التي عقدتها حكومة صاحبة الجلالة ملكة مدغشقر قبل توقيع هذه المعاهدة "(٤١٠) .

وبعد فترة قصيرة من توقيع المعاهدة المذكورة صرّح وزير الخارجية الفرنسي في مجلس النواب ، فيما يتعلق بالديون التي عقدتها حكومة مدغشقر في الخارج ، بقوله ،

" ستراعي الحكومة الفرنسية دون أن يكون عليها ضمان تلك الديون لحسابها هي ، بدقة قواعد القانون الدولي التي تحكم الحالات التي تنتقل فيها السيادة على اقليم نتيجة لعمل عسكري "(٤١١) .

وفي رأى أحد الكتّاب ان هذا الاعلان ، وان اعترف بوجود قواعد في القانون الدولي تحكم معاملة ديون الدول التي تفقد سيادتها ، قد أوضح أيضا انه ، في رأى الحكومة الفرنسية ، لا توجد أية قاعدة في القانون الدولي تملي على الدولة الضامة أن تضمن أو تتحمل ديون الدولة المضمونة (٤١٢) . أما قانون الضم الصادر في عام ١٨٩٦ والذى أعلنت مدغشقر بموجبه مستعمرة فرنسية فلم يقل شيئا عن قضية الخلافة في ديون مدغشقر . وقد رفضت الدول الاستعمارية أيضا تحمّل ديون الاقاليم المستعمرة بحجة أن الدولة التي كانت مستقلة تظل تحتفظ بقدر من الشخصية القانونية . ويبدو أن الحال كان كذلك بالنسبة الى أنظمة الحماية التي أنشئت في نهاية القرن التاسع عشر في تونس وأنام وتونكن وكمبوديا (٤١٣) . ويمكن ذكر مثال آخر ، وهو ضم الكونغو من قبل بلجيكا (٤١٤) . فقد نصت المادة ١٣ من معاهدة التنازل المعقودة عام ١٩٠٧ على خلافة بلجيكا فيما يتعلق بجميع الخصوم والارتباطات المالية التي على " دولة الكونغو الحرة " كما هي مفصلة في المرفق جيم . الا ان المادة ١ من ميثاق الاستعمار المؤرخ عام ١٩٠٨ نصت على أن الكونغو البلجيكي كيان متميز عن البلد المتبوع ، له قوانينه الخاصة وله أصوله وخصومه ، وان خدمة ديون الكونغو تظل نتيجة لذلك من مسؤولية المستعمرة دون غيرها ما لم ينص على غير ذلك بقانون .

انهاء الاستعمار في الماضي

(٥) في حالة استقلال المستعمرات البريطانية الثلاث عشرة في امريكا الشمالية لم تخلف الدولة

---

(٤١٠) انظر : Feilchenfeld, op. cit., p.372, foot-note 20 .

(٤١١) المرجع نفسه ، ص ٣٧٣ ، الحاشية ٢٢ .

(٤١٢) المرجع نفسه ، ص ٣٧٣ .

(٤١٣) المرجع نفسه ، ص ٣٦٩ - ٣٧١ .

(٤١٤) المرجع نفسه ، ص ٣٧٥ - ٣٧٦ .

الخلف ، أى الولايات المتحدة ، في أى من ديون الحكومة البريطانية . ولم يرد في معاهدة باريس لعام ١٧٨٣ ، التي اعترفت بموجبها بريطانيا العظمى باستقلال المستعمرات المذكورة ، ولا في وثائق تأسيس الولايات المتحدة (مواد الاتحاد الكونفدرالي في عامي ١٧٧٦ و ١٧٧٧ ودستور عام ١٧٨٧) ، أى ذكر لدفع أى دين مترتب على الدولة المتبوعة سابقا (٤١٥) . وقد أشير الى هذه السابقة في مفاوضات الصلح عام ١٨٩٨ بين اسبانيا والولايات المتحدة أثر الحرب الاسبانية - الامريكية . فقد أشار الوفد الاسباني الى أن بعض المؤلفين يقول ان المستعمرات الثلاث عشرة التي أصبحت مستقلة كانت قد دفعت ١٥ مليون جنيه لبريطانيا العظمى لانهاء ديون المستعمرات . الا أن الوفد الامريكي اعتبر هذا القول خاطئا من أساسه مشيرا الى أن معاهدتي الصلح الأولية (١٧٨٢) والنهائية (١٧٨٣) المعقودتين بين الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى لا تشتملان على أى شرط من النوع المذكور (٤١٦) .

(٦) وتمت تسوية مماثلة لمصير ديون الدولة التي على الدولة السلف في امريكا الجنوبية لدى استقلال البرازيل عن البرتغال في العشرينات من القرن التاسع عشر . ففي المفاوضات التي عقدت في لندن في عام ١٨٢٢ ، طالبت حكومة البرتغال بأن تتحمل الدولة الجديدة جزءا من دينها الوطني . وقام المفوضون البرازيليون ، في برقية مؤرخة في ٢ آب/اغسطس ١٨٢٤ ، بابلاغ حكومتهم بكيفية اعتراضهم على هذا المطلب الذى اعتبروه غير متفق مع الأمثلة الموجودة في التاريخ الدبلوماسي . وجاء في البرقية ما يلي :

" لم تدفع هولندا ولا البرتغال نفسها ، عندما انفصلتا عن التاج الاسباني ، أى شيء لبلاط مدريد مقابل الاعتراف باستقلالهما ؛ وفي الآونة الأخيرة لم تدفع الولايات المتحدة كذلك أى تعويض نقدى الى بريطانيا العظمى مقابل اعتراف مماثل " (٤١٧) .

والواقع ان المعاهدة التي وقعت بين البرازيل والبرتغال في ٢٩ آب/اغسطس ١٨٢٥ نتيجة لهذه المفاوضات لم تورد أية اشارة صريحة الى نقل جزء من دين الدولة البرتغالية الى البرازيل . الا أنه نظرا لوجود مطالب لدى كل من الدولتين على الأخرى فقد وقّع سك منفصل - هو اتفاق اضافي يحمل نفس التاريخ - حمّل البرازيل مسؤولية دفع مليوني جنيه استرليني كجزء من ترتيب يهدف الى تصفية تلك المطالب المتبادلة .

---

(٤١٥) المرجع نفسه ، ص ٥٣ - ٥٤ .

(٤١٦) المرجع نفسه ، ص ٥٤ ، الحاشية ٩٥ .

(٤١٧) Dispatch of 2 August 1824, in Arquivo diplomático da independencia, vol. II, p. 95, cited by H. Accioly in Traité de droit international public, trans. P. Goulé (Paris, Sirey, 1940), vol. I, pp. 198-199. ويبدو أن المسألة قيد النظر لم تكن مسألة تحمّل البرازيل جزءا من الدين العام للدولة البرتغالية بقدر ما كانت دفع " تعويض " مقابل " الاعتراف بالاستقلال " .

(٧) وفيما يتعلق باستقلال المستعمرات الاسبانية في أمريكا (٤١٨)، فان المادة السابعة من معاهدة السلم والصداقة التي وقّعت في مدريد في ٢٨ كانون الاول/ديسمبر ١٨٣٦ بين اسبانيا والمكسيك المستقلة حديثا تنص على ما يلي :

" نظرا الى أن الجمهورية المكسيكية اعترفت طوعا وتلقائيا ، بموجب قانون ٢٨ حزيران/يونيه ١٨٢٤ اجازة كونغرسها العام ، بجميع الديون التي عقدتها على خزانتها* الحكومة الاسبانية المتبوعة وسلطاتها أثناء الوقت الذى كانت فيه تحكم الدولة المكسيكية المستقلة الآن* الى أن توقفت كليا عن حكمها في عام ١٨٢١ ، باعتبار تلك الديون دينا وطنيا على الدولة المكسيكية نفسها ... تكف حكومة جلالتها الكاثوليكية ... والجمهورية المكسيكية ، باتفاق مشترك ، وبالتبادل ، عن كل مطالبة أو دعوى قد تثار بشأن هذه النقاط ، وتعلنان أن الطرفين المتعاقدين السامين حرّان وطليقان ، من الآن والى الأبد ، من كل التزام في هذا الباب "(٤١٩).

وهكذا يبدو واضحا ان المكسيك المستقلة لم تأخذ على عاتقها ، عملا ببيانها الانفرادى ، الا ديون الدولة الاسبانية التي كانت قد عقدتها لأجل المكسيك وباسمها وكانت من قبل مقيدة على الخزانة المكسيكية .

(٨) كذلك نصت المادة الخامسة من معاهدة السلم والصداقة والاعتراف الموقعة في مدريد في ١٦ شباط/فبراير ١٨٤٠ بين اسبانيا والاكوادور على أن :

" جمهورية الاكوادور ... تعترف طوعا وتلقائيا بكل دين عقد على ذمة خزانتها سواء بموجب أوامر مباشرة من الحكومة الاسبانية أو سلطاتها القائمة في اقليم* الاكوادور ، بشرط أن تكون تلك الديون دائما مقيدة في دفاتر الحساب التي تخص خزانتي المملكة القديمة ورئاسة الجمهورية في كيتو ، أو أن يظهر بوسيلة قانونية مكافئة أخرى أنها عقدت في الاقليم المذكور من قبل الحكومة الاسبانية المذكورة وسلطاتها بينما كانت تدير جمهورية الاكوادور المستقلة الآن الى أن توقفت عن حكمها في عام ١٨٢٢ ... "(٤٢٠).

(٩) ونجد حكما قريب الشبه بالحكم الوارد في المعاهدتين المذكورتين اعلاه ، في المادة الخامسة من معاهدة ٣٠ آذار/مارس ١٨٤٥ المعقودة بين اسبانيا وفنزويلا ، وفيها تعترف فنزويلا

---

(٤١٨) انظر J.B. Moore, A digest of International Law (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1906) vol. I pp. 342-343. See also E. Feilchenfeld, op. cit., pp. 251-257, and Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux..." (loc. أما حالة كوبا فالاشارة اليها واردة أدناه في الفقرة (١٢) من هذا التعليق .

(٤١٩) British and Foreign State Papers, 1835-1836 (London, Ridgway, 1853), vol. 24, pp. 868-869.

(٤٢٠) Ibid., 1840-1841 (1857), vol. 29, pp. 1316-1317.

"بمجموع الدين الذى على خزانة الحكومة الاسبانية والمسجل في دفاتر حسابات القبطانية العامه السابقة لفنزويلا أو المثبت بطريقة أخرى شرعية أو مكافئة ... باعتباره دينا وطنيا" (٤٢١).

ونجد صيغة مماثلة في عدد من المعاهدات المعقودة بين اسبانيا ومستعمراتها القديمة (٤٢١).

(١٠) ويبدو ان حالات انهاء الاستعمار في البلدان الامريكية التي كانت في السابق تابعة لاسبانيا تمثل خروجا على سابقتي الولايات المتحدة والبرازيل. ولكن، يجدر أن نلاحظ أن مدى التغيير ظل محدودا - اذا لا يقتضي خلافة في الدين الوطني للدولة السلف، بل خلافة في نوعين اثنين من الديون، هما الديون التي اقترضتها الدولة السلف باسم الاقليم التابع ولحسابه، والديون التي اقترضها أحد أجهزة المستعمرة. وكما أشرنا من قبل (٤٢٣)، فان الديون التي من هذا النوع الأخير، وهي تعتبر خاصة بالاقليم نفسه، ستبعدة تماما من مجال مشروع المواد الحالي، لأنه لا يمكن اعتبارها من ديون الدولة التي على الدولة السلف، ولا تدخل في تعريف هذه الديون. ورغم أن ممتلكات ما وراء البحار كانت تعتبر، في القانون الاستعماري وقتها، امتدادا اقليميا للدولة المتبوعة التي كانت هذه الممتلكات تشكل معها اقليما واحدا، فان المؤلفين لم يفكروا

---

(٤٢١) Ibid., 1846-1847 (Harrison, 1860), vol. 35, p. 302.

(٤٢٢) على سبيل المثال، المادة الرابعة من المعاهدة المبرمة بين أسبانيا والارجنتين المؤرخة في ٩ تموز/يوليه ١٨٥٩ (Ridgway, 1867), vol. 50, p. 1161) ibid., 1859-1860 والمادة ١١ من المعاهدة المبرمة بين اسبانيا وأوروغواى المؤرخة في ٩ تشرين الأول/اكتوبر ١٨٤١ (ibid., 1841-1842 (1858), vol. 30, p. 1360)؛ والمادة الخامسة من المعاهدة المبرمة بين اسبانيا وكوستاريكا والمؤرخة في ١٠ آيار/مايو ١٨٥٠ (Harrison, 1863), ibid., 1849-1850 vol. 39, p. 1341)؛ والمادة الخامسة من المعاهدة المبرمة بين اسبانيا ونيكاراغوا المؤرخة في ٢٥ تموز/يوليه ١٨٥٠ (المرجع نفسه، ص. ١٣٤٠)؛ والمادة الرابعة من المعاهدة المبرمة بين اسبانيا وغواتيمالا المؤرخة في ٢٩ آيار/مايو ١٨٦٣ (Ridgway, 1874), ibid., 1868-1869 vol. 59, p. 120)؛ والمادة الرابعة من المعاهدة المبرمة بين اسبانيا والسلفادور المؤرخة في ٢٥ حزيران/يونيه ١٨٦٥ (ibid., 1867-1868 (1973), vol. 58, pp. 1251-1252).

(٤٢٣) انظر أعلاه، الفقرة (١٤) ومابعدها من التعليق على المادة ٣١.

في أن يحملوا هذه الممتلكات جزءا من الدين الوطني للدولة المتبوعة (٤٢٤) . وكان هذا ، في رأى أحد المؤلفين ، حلا طبيعيا لأنه " لم يكن من المعقول في أى حين أن يتوقع دائنوا [الدولة المتبوعة] استرداد مدفوعاتهم من الموارد التي ستستخلص من هذا الاقليم المستقل ماليا " (٤٢٥) . فلم تكن المسألة أن تشترك المستعمرات الاسبانية السابقة في امريكا في الدين الوطني الواقع على عاتق اقليم اسبانيا المتبوعة ، بل أن تتحمل هي نفسها ديون الدولة التي تعاقدت عليها اسبانيا المتبوعة ولكنها اقترضتها باسم ممتلكاتها فيما وراء البحار ولمنفعتها (٤٢٦) . ولا بد كذلك من أن ننوه بأنه في بعض المعاهدات كان الطرفان أكثر حرصا على التوصل الى " صفقة " تنطوى على تبادل تعويضات مختلفة وليس على مشاركة حقيقية من المستعمرات في الديون التي اقترضتها الدولة السلف باسم المستعمرة ولحسابها . وأخيرا يجدر بنا أن نلاحظ أنه ، في معظم حالات الخلافة بين اسبانيا ومستعمراتها السابقة ، تحملت الدول الخلف الديون بموجب قانون داخلي ، حتى قبل أن تعقد مع اسبانيا معاهدات لم تكن في الغالب سوى تسجيل لأحكام هذه القوانين الداخلية ، ولكن لم يشر أى من هذه المعاهدات الى قواعد أو مبادىء في القانون الدولي تنظم الخلافة في ديون الدولة . والواقع أن معظم الأحكام التعاهدية ذات الصلة بالموضوع كانت تشير الى أن الأمر يتوقف على قرار " طوعي وتلقائي " من جانب الدولة المستقلة حديثا .

(١١) بيد أنه يحسن بنا أن نذكر حالة خلافة في أمريكا اللاتينية تبدو مخالفة للممارسة العامة لانهاء الاستعمار في هذه المنطقة كما وصفت في الفقرة السابقة ، وهي الحالة المتصلة باستقلال بوليفيا . ففي ٢١ تموز/يوليه ١٨٤٧ ، وقّعت بين اسبانيا وبوليفيا معاهدة اعتراف وسلم وصداقة ، تنص في المادة ٥ منها على أن :

" جمهورية بوليفيا (...) قد اعترفت فعلا وتلقائيا بموجب القانون الصادر في ١١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٨٤٤ ، بالدين المعقود على حساب خزانتها بأوامر اما صادرة مباشرة من الحكومة الاسبانية* ، أو صادرة عن السلطات التي أقامتها هذه الحكومة في اقليم بيرو العليا ، وهو اليوم جمهورية بوليفيا ؛ (وهي تعترف) ، كدين موحد على الجمهورية له من الامتياز أقصى ما يمكن ، بجميع الديون أيا كان نوعها ، سواء للمعاشات أو المرتبات ، أو التوريدات ، أو السلف ، أو أجور الشحن ، أو الديون الاجبارية ، أو الودائع ، أو العقود وكذلك أى دين آخر ، سواء كان ناشئا عن الحرب أو سابقا لها * ،

---

(٤٢٤) استبعدت ، بسبب تطاول العهد أو الندرة ، حالات الاستغلال الاستعمارى المفرط الذى كانت فيه الدولة المتبوعة ، في عصر الامبراطوريات الاستعمارية القديمة ، تستطيع تغطية جزء من دينها الوطني بوضع يدها على جميع موارد مستعمراتها أو موادها الأولية . انظر الحاشية رقم ٤٧١ أدناه .

(٤٢٥) G. Jéze, " L'emprunt dans les rapports internationaux...", (loc. cit) p. 74.

(٤٢٦) يبدو من الواضح ، مع ذلك ، أن جمهوريات امريكا الجنوبية التي حصلت على

(يتبع)

وتتحملها الخزانة المذكورة ، بشرط أن تكون بموجب أوامر مباشرة من الحكومة الاسبانية* أو من سلطاتها المقامة في المقاطعات التي تكون اليوم جمهورية بوليفيا . . . " (٤٢٧) .

(١٢) وقد جاءت عقب السابقة الانكليزية الامريكية عام ١٧٨٣ السابقة البرتغالية البرازيلية عام ١٨٢٥ ، معاهدة باريس للسلم عام ١٨٩٨ ، التي عقدت في نهاية الحرب بين الولايات المتحدة واسبانيا . وفي مفاوضاتها اعترض على سلامة تحميل اسبانيا لميزانية كوبا ديون الدولة الاسبانية ، وأفلح مفوضو الولايات المتحدة في تنفيذ الفرضية القائلة بأن قيد دين في سجلات الخزانة الكوبية معناه أنه دين اقترض باسم الجزيرة ولمنفعتها ، فلم تنص معاهدة باريس المعقودة في ١٠ كانون الاول/ديسمبر ١٨٩٨ على اعفاء اسبانيا الا من عبء الدين الخاص بكوبا ، أى للديون المقترضة بعد ٢٤ شباط/فبراير ١٨٩٥ والديون العقارية لبلدية هافانا . ولكن هذه المعاهدة رفضت الخلافة في أى جزء مما حملته اسبانيا لكوبا من دين الدولة الاسباني (٤٢٨) .

انهاء الاستعمار منذ الحرب العالمية الثانية

(١٣) عند النظر في حالات انهاء الاستعمار منذ الحرب العالمية الثانية ، نجد أن ممارسات الدول المستقلة حديثا قليلة التشابه . ففي وسعنا أن نجد ، على حد سواء ، سوابق مؤيدة للخلافة في ديون الدولة وسوابق أخرى معارضة ، وأن نعثر كذلك على حالات انكار للديون بعد قبولها . ولا تعتزم اللجنة أن تحمل تقريرها أكثر مما يحتمل بأن تضمنه بيانا كاملا بكل حالات انهاء الاستعمار بعد الحرب العالمية الثانية . وعلى ذلك فان الحالات المذكورة فيما يلي لا يقصد بها أن تعطي وصفا كاملا للممارسة في هذا المجال ؛ فهي مذكورة على سبيل المثال لا الحصر .

(١٤) لقد منحت الفلبين الاستقلال بموجب القانون الخاص باستقلال الفلبين (المعروف كذلك باسم قانون " Tydings-McDuffie ") الذى أقره كونغرس الولايات المتحدة في ٢٤ آذار/مارس

(تابع الحاشية رقم ٤٢٦)
الاستقلال لم تحاول أن تتثبت مما اذا كان هناك مبرر فعلي لقيد الدولة المتبوعة للدين على حساب خزائن هذه الدول . وقد كان قيد الدولة المتبوعة لهذا الدين في سجلات خزانة المستعمرة يستند الى فرضية تقول أن الدين قد اعترض لحساب المستعمرة ومنفعتها . وقد قوبلت هذه الفرضية باعتراض شديد في حالات خلافة تالية . انظر الفقرة (١٢) من التعليق على هذه المادة أدناه .

(٤٢٧) British and Foreign State Papers, 1868-1869 (op. cit.) vol.LIX,p.423.

(٤٢٨) Feilchenfeld, op. cit., pp.329-343; Moore, op. cit., pp. 351 et seq. and Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux ..." (loc. cit.), p. 84.

١٩٣٤ (٤٢٩) . وقد فرق هذا القانون بين السندات التي أصدرتها الفلبين باذن من الولايات المتحدة قبل ١٩٣٤ وبين الديون العامة الأخرى . كما نص على أن الولايات المتحدة لا تتحمل أية مسؤولية عن الديون التي اقترضها الأرخبيل المذكور بعد عام ١٩٣٤ . وقد استخلص من ذلك ان الولايات المتحدة تعتزم التكفل بالديون التي أذن بها الكونغرس قبل عام ١٩٣٤ (٤٣٠) . وفيما يتعلق بهذه الديون ، صدر في ٧ آب/اغسطس ١٩٣٧ قانون حوّل واردات الضرائب المفروضة على التصدير في الفلبين الى الخزانة الامريكية لانشاء صندوق خاص لتسديد الديون التي اقترضتها الفلبين قبل ١٩٣٤ باذن من الولايات المتحدة . ونص قانونا ١٩٣٤ و ١٩٣٩ على أن الأرخبيل لا يمكنه التملص من الديون التي أذنت بها الدولة السلف وعلى انه اذا كان الصندوق الخاص ، في تاريخ الاستقلال ، لا يكفي لتمويل خدمة الدين المأذون به ، فستدفع الفلبين الفرق . وتعهدت الفلبين ، في دستورها (المادة ١٧) وفي معاهدة ٤ تموز/يوليه ١٩٤٦ المعقودة مع الولايات المتحدة ، بالتكفل بكل ديون الارخبيل والتزاماته .

(١٥) وحالة استقلال الهند وباكستان مثال آخر وافقت فيه الدولة الخلف على تحمل ديون الدولة السلف . وسيكون أصح اذا قلنا الدولتين الخلف ، لأننا في الواقع بصدد خلافة مزدوجة نتجت عن التقسيم ، اذ خلفت باكستان الهند التي خلفت بدورها بريطانيا العظمى . وقد شرح أحد المؤلفين ذلك بقوله :

" لم يحدث تقسيم مباشر للديون بين دولتي الدومينيون ، بل ظلت كل الالتزامات المالية للحكومة المركزية في الهند البريطانية ، بما فيها القروض والضمانات على عاتق الهند ... **وفي حين ظلت الهند المدين الوحيد بالدين المركزي ، فان الجزء من هذا الدين الذي كان من نصيب باكستان بنسبة الأموال التي آلت اليها ، قد أصبح دينا مستحقا للهند** "(٤٣١) .

ولا بيد وأنه كان هناك الكثير من التمييز بين مختلف أنواع الديون . فلجنة الخبراء ، التي أنشئت للتوصية بطريقة توزيع الأصول والخصوم ، قد أخذت بتمييز وحيد : بين الدين العام الذي يتكون من قروض طويلة الأجل ، وسندات على الخزينة ، وقروض خاصة ، وبين " الدين غير الموحد " الذي يقابله والذي يتكون من ودائع صناديق التوفير والودائع المصرفية . وقد حمّلت الهند هذه الالتزامات المختلفة ، ولكن ليس هناك ما يبين هل كانت ديونا خاصة بالاقليم التابع كانت ستؤول اليها على

---

(٤٢٩) O'Connell, State Succession ... (op. cit.) vol. 1, p. 433; G. Fisher, Un cas de décolonisation- Les Etats-Unies et les Philippines (Paris, Libraire générale de droit et de jurisprudence, 1960), p. 264; and M. Whiteman, Digest of International Law (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1963), vol. 2, pp. 211-213, 854.

(٤٣٠) Fischer, op. cit., p. 264 .

(٤٣١) O'Connell, State Succission ... (op. cit.), vol. 1, p.404 .

أية حال ، أو ديونا على الدولة السلف مما ينتقل بهذه الصفة الى الدولة الخلف . وكانت المشكلة التي حظيت من لجنة الخبراء بانتباه خاص ، فيما يبدو ، مشكلة وضع اجراءات تقسيم الديون بين الهند والباكستان . وفي ١ كانون الاول /ديسمبر ١٩٤٧ ، وقّع اتفاق بين الدولتين تضمّن النتائج العملية لذلك ، وحدد نصيب كل منهما . وعلى أية حال فان هذا التقسيم لم ينفذ ، لأن الدولتين لم تتفقا على المبالغ التي يتناولها الموضوع .

(١٦) أما المشاكل الناشئة عن خلافة اندونيسيا لمملكة هولندا فقد جاء حلها الرئيسي ، فيما يتعلق بالديون ، في مكين هما اتفاق "المائدة المستديرة" الموقع في لاهاى في ٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٩ (٤٣٢) ، والمرسوم الاندونيسي الصادر في ١٥ شباط/فبراير ١٩٥٦ ، الذى يرفض الدين على أساس أن اندونيسيا قد فسخت اتفاقات ١٩٤٩ يوم ١٣ شباط/فبراير ١٩٥٦ (٤٣٣) . وحدّد الاتفاق المالي والاقتصادى (وهو ليس سوى اتفاق واحد من اتفاقات المائدة المستديرة) الديون التي قبلت اندونيسيا تحملها (٤٣٤) . وتميز المادة ٢٥ منه بين أربع فئات من الديون : (١) سلسلة من ستة قروض موحدة ؛ (٢) ديون مستحقة للبلدان الثالثة ؛ (٣) ديون مستحقة لمملكة هولندا ؛ (٤) الديون الاندونيسية الداخلية .

(١٧) ولا موجب هنا لأخذ النوعين الأخيرين من الديون في الاعتبار . فالواقع أن ديون اندونيسيا لمملكة هولندا تعتبر ديونا للدولة السلف ولا تدخل بذلك في نطاق هذا التقرير . وكذلك تستثنى من التقرير ، بحكم التعريف ، الديون الداخلية لاندونيسيا وقت انتقال السيادة . ولكن يجب أن نلاحظ أن هذه الفئة لم تحدد بدقة . وقد فسرت الدولة السلف بعد ذلك هذا النص بأنه يشمل ديونا تعتبرها الدولة الخلف "ديون حرب" أو "ديونا بغيضة" . ويبدو أن هذا العامل لم يكن بعيدا عما حدث في ١٩٥٦ من الغاء ورفض الدين (٤٣٥) .

---

(٤٣٢) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد التاسع والستون ، أنظر أيضا O'Connell, State Succession ... (op. cit.), vol. 1, pp. 437-438; and Paenson op. cit., pp. 77-78.

(٤٣٣) Rousseau, Droit international public, (op. cit.), vol. III, pp.451-452.

(٤٣٤) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٦٩ ، ص ٢٥٢ - ٢٥٨ ، مشروع الاتفاق المالي والاقتصادى ، المواد ٢٥ - ٢٧ .

(٤٣٥) أنظر La Libre Belgique الصادرة في ١٢ آب/اغسطس ١٩٥٦ مقالة : "L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas" وقد وردت France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, La documentation francaise -Problèmes économiques (Paris, 28 August 1956), No. 452, pp. 17-18.

(١٨) أما النوعان الآخران من الديون اللذان خلفت فيهما الدولة المستقلة حديثا فهما : (أ) الديون الموحدة لحكومة جزر الهند الهولندية (٤٣٦) ونصيبها في الدين الموحد لهولندا الذى يتألف من سلسلة قروض صدرت قبل الحرب العالمية الثانية ؛ (ب) بعض الديون الموحدة المستحقة لدول ثالثة (٤٣٧) .

(١٩) وخلال مؤتمر المائدة المستديرة ، أثارت اندونيسيا المشاكل المتعلقة بدرجة الاستقلال التي كانت تتمتع بها أجهزتها بالنسبة الى أجهزة الدولة المتبوعة عند اقتراض الديون . وكذلك أشار المفوضون الاندونيسيون ، بوجه خاص ، الى مشكلة احالة هذه الديون ، واستخدامها ، وانتفاع الاقليم بها . وبيدو ، كما حدث في حالات أخرى ، أن نتائج مفاوضات لاهاى يجب أن ينظر اليها ككل واحد وفي اطار ترتيب شامل . وقد أدت المفاوضات الى انشاء " اتحاد هولندى ـ اندونيسي ما لبث أن انحل في عام ١٩٥٤ . وبعد ذلك بقليل ، أى في ١٩٥٦ ، تملصت اندونيسيا من كل ديونها الاستعمارية .

(٢٠) ولدى حصول ليبيا على استقلالها ، حلت الجمعية العامة للأمم المتحدة مشكلة خلافة الدول ، ولا سيما الخلافة في الديون ، بقرارها ٣٨٨ (د ـ ٥) المؤرخ في ١٥ كانون الاول /ديسمبر ١٩٥٠ ، المعنون " الأحكام الاقتصادية والمالية المتصلة لليبيا " ، والذى نصت مادته الرابعة على أن : " تعفى ليبيا من دفع أى جزء من الدين العام الايطالي " .

(٢١) ونالت غينيا استقلالها عام ١٩٥٨ عقب تصويتها السلبي في الاستفتاء الدستورى الذى جرى يوم ٢٨ أيلول /سبتمبر من السنة نفسها والذى نتج عنه قيام الجمهورية الفرنسية الخامسة . وفي هذا الصدد كتب أحد المؤلفين أنه : " نادرا ما حدث في تاريخ العلاقات الدولية أن بدأت خلافة دول بهذه الصورة المقتضبة " (٤٣٨) . وأدى تنفيذ غينيا لاصلاح نقدى الى خروجها من منطقة الفرنك . هذا بالاضافة الى أن العلاقات الدبلوماسية بين الدولة الاستعمارية السابقة والدولة المستقلة حديثا ظلت مقطوعة أمدا طويلا . ولم تنض هذه الحالة الى ايجاد حل سريع لمشاكل خلافة الدول التي نشأت منذ عشرين عاما . ولكن بيدو أن هناك اتجاها الى تسوية هذه المشاكل

---

(٤٣٦) دفع بأن هذه الديون قد اقترضها الاقليم التابع باسمه ولحسابه الخاص (Rousseau, Droit international public, vol. III, p. 451; O'Connell, State Succession... (op. cit.), p. 437 . غير أنه بيدو ، أن الديون اقترضت بمقتضى القوانين الهولندية ؛ ولذلك يمكن افتراض أن الديون قد اقترضتها الدولة المتبوعة لحساب الاقليم التابع .

(٤٣٧) هي ديون اقترضت في اطار مشروع مارشال ، وديون من الولايات المتحدة في عام ١٩٤٩ ، ومن كندا في عام ١٩٤٥ ، ومن استراليا في عام ١٩٤٩ .

(٤٣٨) Gonidec, quoted by G. Tixier in "La succession à la régie des Chemins de fer de l'A O F.", ", Annuaire français de droit international, 1965 (Paris, 1966), vol. XI, P. 921.

منذ استئناف العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين سنة ١٩٧٥ . والظاهر أن مشكلة الديون لم تكتسب أهمية كبيرة في العلاقات بين الدولتين ، ذلك أن هذه المشكلة قد انحصرت أساسا في مسائل تتعلق بالمعاشات التقاعدية للمدنيين والعسكريين .

(٢٢) أما فيما يتعلق بدول افريقيا الأخرى الحديثة الاستقلال التي كانت تابعة في السابق لفرنسا فيجدر ذكر حالة مدغشقر (٤٣٩) . فمدغشقر كانت مثل سائر الاقاليم الفرنسية السابقة الواقعة فيما وراء البحار تتمتع عموما بشخصية قانونية تنطوي ضمنا على نوع من الاستقلال الذاتي في الميدان المالي . ولذا كان باستطاعة هذه الجزيرة الكبيرة أن تعقد قروضا ، وقد مارست هذا الحق فعلا باصدار قروض عامة خمس مرات في ١٨٩٧ و ١٩٠٠ و ١٩٠٥ و ١٩٣١ و ١٩٤٢ . وكان القرار المبدئي باصدار القرض في مدغشقر في يد الحاكم العام ، الذي كان يستأنس في ذلك بآراء مختلف الأجهزة الادارية والوفود الاقتصادية والمالية . ولو كان هذا الاجراء يتوقف عند هذا الحد ويصبح في امكان الجمهور الاكتتاب في القرض لكان القرض قد أنتج دينا معقودا داخل الاطار البسيط للاستقلال المالي للاقليم التابع ولكان لا بد آنذاك من وصف القرض بأنه " دين خاص بالاقليم " ولما كان بالامكان أن ينسب الى الدولة السلف ، فيخرج بذلك عن نطاق هذا التقرير (٤٤٠) . ولكن يبدو أنه كان على الدولة القائمة بالادارة أن تتخذ قرارا آخر ، فعملية اتخاذ القرارات التي كانت تبدأ في مدغشقر لم تكن تكتمل الا داخل اطار قوانين وأنظمة الحكومة المركزية للدولة القائمة بالادارة . فكانت الموافقة على القروض تتم اما بمرسوم يصدر عن مجلس الدولة واما بقانون ، فواقع الحال أن جميع القروض الطفاشية كانت تخضع لاذن تشريعي من البلد المتبوع (٤٤١) ، ويمكن القول أن هذا الاذن كان يشكل شرطا جوهريا للقرض ، أي شرطا لا بد منه ، يستحيل بدونه اصدار القرض . وكانت سلطة الالتزام الحقيقي في هذا الخصوص ترجع ، على ما يبدو ، للدولة القائمة بالادارة ، وبذلك كانت هذه الدولة تضطلع بالتزام يمكن تشبيهه بالضمانات التي يتطلبها البنك الدولي والتي تسبغ على الدولة السلف " صفة المدين الأصلي لا مجرد صفة الكفيل " (٤٤٢) .

---

(٤٣٩) أنظر Bardonnet ، المرجع السابق الذكر .

(٤٤٠) يجب ، لسبب مختلف ، استبعاد القرض الطفاشي الأول لعام ١٨٩٧ من نطاق هذا التعليق . فقد عقد هذا القرض لمدة ٦٠ عاما وانتهى تسديده عام ١٩٥٧ ، قبل تاريخ الاستقلال . وسواء وصف هذا الدين بأنه خالص للاقليم أو بأنه دين منسوب الى الدولة المتبوعة فمن الواضح أن أمره لا يعني خلافة الدول بل يظل قضية استعمارية خالصة . أما القروض الأخرى فان أمرها يهم خلافة الدول من حيث أن آثارها المالية ظلت سارية في سياق انهاء الاستعمار .

(٤٤١) أنظر قانون ٥ نيسان/ابريل ١٨٩٧ ؛ وقانون ١٤ نيسان/ابريل ١٩٠٠ ؛ وقانون ١٩ آذار/مارس ١٩٠٥ ؛ وقانون ٢٢ شباط/فبراير ١٩٣١ ؛ وقانون ١٦ نيسان/ابريل ١٩٤٢ . وللاطلاع على مزيد من التفاصيل ، أنظر جدول القروض العامة الطفاشية في : Bardonnet ، المرجع السابق الذكر ، ص ٦٥٠ .

(٤٤٢) أنظر ، أدناه ، الفقرات (٥٤) الى (٥٧) من هذا التعليق .

(٢٣) وقد تحمّلت الجمهورية الملغاشية هذه الديون ولا يبدو أنها أثارت أي اعتراض عليها . ولهذا لم يكن على المتفاوضين في أمر عقد الاتفاق الفرنسي ـ الملغاشي للتعاون في الميادين النقدية والاقتصادية والمالية المؤرخ في ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٦٠ أن يضعوا أية أحكام خاصة بشأن الخلافة في هذا المجال . بيد أن الحكومة الملغاشية عمدت فيما بعد ، عقب تغيير في النظام ، الى نقض اتفاق عام ١٩٦٠ في ٢٥ كانون الثاني/يناير ١٩٧٣ (٤٤٣) .

(٢٤) وحصل الكونغو البلجيكي سابقا على الاستقلال في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٦٠ ، وذلك وفقا للمادة ٢٥٩ من القانون البلجيكي المؤرخ في ١٩ أيار/مايو ١٩٦٠ . وسرعان ما نشبت الحرب الأهلية وانقطعت العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين من ١٩٦٠ الى ١٩٦٢ . وانقضت خمس سنوات قبل أن تتم تسوية مشكلات خلافة الدول في اتفاقيتين مؤرختين في ٦ شباط/فبراير ١٩٦٥ ، تناولت أولاهما " تسوية المسائل المتعلقة بالديون العام وحافظة مستعمرة الكونغو البلجيكي " (٤٤٤) ، وثانيتهما النظام التأسيسي " للصندوق البلجيكي ـ الكونغي للاستهلاك والادارة " (٤٤٥) .

(٢٥) وقد صنفت الديون في المادة ٢ من الاتفاقية الخاصة بتسوية المسائل المتعلقة بالديون العام وحافظة مستعمرة الكونغو البلجيكي ، التي ميزت بين ثلاث فئات من الديون : (١) " الديون المقوّم بالفرنكات الكونغية والديون المقوّم بالعملات الأجنبية الموجودة مبالغهما تحت يد الهيئات العامة في الكونغو حتى ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٦٠ ... ؛ (٢) الديون المقوّم بالعملات الأجنبية والمضمون من قبل بلجيكا ... ؛ (٣) الديون المقوّم بالعملات الأجنبية وغير المضمون من بلجيكا (باستثناء سندات هذا الدين الموجودة تحت يد الهيئات العامة في الكونغو) ... " . وقد أدى هذا التصنيف في نهاية الأمر الى التمييز بين الدين الداخلي والدين الخارجي .

(٢٦) أما الدين الداخلي فانه غير جدير بكثير من الاهتمام لا لأنه دين داخلي ، ولكن لأنه كان " بيد الهيئات العامة في الكونغو " (٤٤٦) أو لأن " ثلاثة أرباعه " كانت كذلك كما أوضح أحد المؤلفين (٤٤٧) ، وعلى ذلك فانه كان مختلطا بديون الخدمات العامة ولا يمكن نتيجة لذلك اعتباره دين دولة على الدولة السلف .

(٢٧) أما الدين الخارجي فانه ينقسم الى دين خارجي مضمون ودين خارجي غير مضمون . وكان الدين الخارجي المضمون أو المحوّل من قبل بلجيكا يشمل فئتين من الديون وردتا في الجدول ٣

---

(٤٤٣) أنظر : Rousseau, Droit international public (op. cit.), p. 454 .

(٤٤٤) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٤٠ ، ص ٢٢٧ .

(٤٤٥) المرجع نفسه ، ص ٢٧٥ .

(٤٤٦) أرفقت اتفاقية ٦ شباط/فبراير ١٩٦٥ بقائمة بهذه الهيئات وللصناديق : (المرجع نفسه ، ص ٢٥٣) .

(٤٤٧) C. Lejeune, "Le contentieux financier belgo-congolois", Revue belgo de droit international (Brussels), 1969-2, p. 546 .

المرفق بالاتفاقية المذكورة أعلاه (٤٤٨). وتخص الفئة الاولى الدين الكونغي الذى لا دخل لبلجيكا فيه الا بوصفها ضامنة. وكان هذا الدين مقوما بالعملات الأجنبية (الدولار الامريكي أو الفرنك السويسرى أو غيرهما من العملات). وفي اطار هذه الفئة يمكن ذكر اتفاقيات القروض المعقودة بين الكونغو البلجيكي والبنك الدولي والمشار اليها في المادة ٤ من الاتفاق البلجيكي — الكونغي. وبطبيعة الحال ما كان ممكنا أن تشمل ضمانة بلجيكا ومسؤوليتها، فيما يتعلق بقروض البنك الدولي، سوى المبالغ التي سحبها الكونغو البلجيكي ... قبل ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٦٠"، أى قبل الاستقلال. ويبدو أن بلجيكا كانت تنوى عند ما منحت ضماناتها أن تكون لها "صفة المدين الأصلي لا مجرد صفة الكفيل". ويتبين من أحكام الاتفاقات المعقودة مع البنك الدولي نفسها أن طابع دين الدولة هذا في ذمة الدولة السلف يتجلى بشكل أوضح في الفئة الثانية من الديون المضمونة من قبل بلجيكا.

(٢٨) كانت الفئة الثانية من الدين الخارجي تدعى الدين "المحوّل"، وهي تخص "الديون التي عقدتها بلجيكا وتم تحويل ريعها الى الكونغو البلجيكي" (٤٤٩). وبذلك فان صفة دين دولة في ذمة الدولة السلف تتجلى بكل وضوح في هذا المثال. فبلجيكا لم تعد مجرد ضامن؛ بل ان الالتزام كان يقع عليها بصورة مباشرة، وكانت هي، وهي وحدها، المدين.

(٢٩) وكان حريا أن يقع هذان النوعان من الديون، أى المضمون منها والمحوّل، على عاتق بلجيكا، فهذا ما تنص عليه المادة ٤ من الاتفاقية الخاصة بتسوية المسائل المتعلقة بالدين العام بالعبارات التالية:

"١ — تضطلع بلجيكا من جميع النواحي بالمسؤولية الخالصة عن جزء الدين العام المبين في الجدول ٣ المرفق بهذه الاتفاقية والذى يشكل جزءا لا يتجزأ منها. [تشرح الفقرات السابقة محتويات الجدول ٣]

...

"٢ — فيما يتعلق باتفاقات القروض المعقودة بين الكونغو البلجيكي والبنك الدولي للانشاء والتعمير، لا يحتوى جزء الدين العام المشار اليه في الفقرة ١ من هذه المادة سوى المبالغ التي سحبها الكونغو البلجيكي قبل ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٦٠ بموجب تلك الاتفاقات" (٤٥٠).

(٣٠) وكان الدائنون في حالة الدين الخارجي غير المضمون من قبل بلجيكا والذى كان مقوما بالعملات الأجنبية بالنسبة الى "قرض دبلون"، الذى أصدر في الولايات المتحدة، وبالنقد البلجيكي بالنسبة الى القروض الاخرى، كما يستدل مما كتبه أحد المؤلفين، من "أولئك الذين سموا "حاملي

---

(٤٤٨) الامم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٤٠، ص ٢٥٥.

(٤٤٩) المرجع نفسه، ص ٢٥٧.

(٤٥٠) المرجع نفسه، ص ٢٣١.

سندات المستعمرات ، و ٩٥ في المائة منهم بلجيكيون " (٤٥١) . ولذا يبدو أن هذه الديون هي من نوع " الديون الاستعمارية " التي لا تدخل في اطار هذا التعليق . غير أنها قد تكون ذات علاقة بالموضوع ، اذا كان صحيحا ما يراه أحد المؤلفين من " ان الاستقلال الذاتي المالي للكونغو كان استقلالا شكليا لا خير وأن ادارة المستعمرة كانت كلها في يد السلطات البلجيكية" (٤٥٢). ولكن لم تقبل بلجيكا ولا الكونغو بأيلولة هذه الديون الى أي منهما ، وتجنبت الدولتان المشكلة باقامة مؤسسة دولية خاصة تتولى أمر الديون المذكورة . وهذا ما ينعكس في المادتين ٥ و ٧ من الاتفاقية الخاصة بتسوية الدين العام ، وهما المادتان اللتان تم بموجبهما انشاء صندوق لهذا الغرض (٤٥٣) .

(٣١) وقد ترتبت نتيجتان على انشاء هذا الصندوق بوصفه " مؤسسة دولية عامة مستقلة ذاتيا" والاشتراك في الاسهام فيه :

(أ) لم تقبل أي من الدولتين صفة المدين . وهذا ما تعبر عنه بوضوح المادة ١٤ من الاتفاقية التي جاء فيها :

" تشكل تسوية الدين العام للكونغو البلجيكي ، التي هي موضوع الأحكام السابقة ، حلا يحتفظ فيه كل من الطرفين المتعاقدين السامبين بموقفه القانوني فيما يتعلق بالاعتراف بالدين العام للكونغو البلجيكي " .

(ب) على أن الدولتين قد اعتبرتا مع ذلك أن القضية قد حلت نهائيا . وهذا ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة ١٨ من الاتفاقية :

" بما أن المقصود من الأحكام السابقة تسوية المشاكل التي هي موضوع هذه الأحكام تسوية نهائية ، فان الطرفين المتعاقدين السامبين يتعهدان بالامتناع عن الدخول في المستقبل في أية مناقشة وعن القيام بأي عمل أو الرجوع الى أية جهة سواء فيما يتعلق بالدين العام أو بحافظة الكونغو البلجيكي . وكل من الطرفين يخلي ذمة الآخر بصورة مطلقة لا تراجع عنها من أية مسؤولية عن أي عمل من أعمال الادارة أو غيره قام به فيما يتعلق بالدين العام أو بحافظة الكونغو البلجيكي قبل بدء نفاذ هذه الاتفاقية" .

---

(٤٥١) Lejeune, loc. cit., p. 546 .

(٤٥٢) Rousseau, Droit international public (op. cit.), p. 453 .

(٤٥٣) انظر الفقرة ١ من المادة ٥ من الاتفاقية :

" تنشىء بلجيكا والكونغو سويا بموجب هذه الاتفاقية ، مؤسسة دولية عامة تتمتع بالاستقلال الذاتي وتدعى الصندوق البلجيكي ـ الكونغي للاستهلاك والادارة ، ويشار اليها فيما يلي باسم "الصندوق" . وتقرر الأنظمة الأساسية للصندوق باتفاقية منفصلة" .

وتقرر أن تسهم الدولتان في تمويل هذا الصندوق سنويا بالفرنكات البلجيكية وذلك بواقع "خمسين اثنين من بلجيكا وثلاثة أخماس من الكونغو (المادة ١١ من الاتفاقية) .

(٣٢) أما في حالة استقلال الجزائر ، فان المادة ١٨ من " اعلان مبادئ التعاون الاقتصادي والمالي " الوارد في اتفاقات ايفيان (٤٥٤) ، نصت على خلافة الدولة الجزائرية لحقوق فرنسا والتزاماتها في الجزائر . بيد أنه لا اعلان المبادئ هذا ، ولا غيره من الاعلانات الواردة في اتفاقات ايفيان ، أشار بشكل محدد الى الديون العامة ، ناهيك عن مختلف فئات هذه الديون ، مما جعل المؤلفين يرون أن هذه الاتفاقات سكتت عن هذه المسألة (٤٥٥) .

(٣٣) وقد أجرى البلدان منذ عام ١٩٦٣ وحتى نهاية عام ١٩٦٦ مفاوضات بشأن الديون العامة أسفرت عن عدد من الاتفاقات أهمها اتفاق ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ ، الذي سوى الخلافات المالية بين البلدين عن طريق قيام الجزائر بدفع مبلغ اجمالي الى فرنسا قدره ٤٠٠ مليون فرنك (٤٠ بليون فرنك قديم) . ولا بيد و أن الجزائر خلفت " الدولة السلف في ديونها " بقيامها بدفع المبلغ المذكور ، اذ لو أنها كانت قد خلفتها في ديونها ، لما دفعت تلك المبالغ للدولة السلف ، (التي تكون في هذه الحالة ، بحكم التعريف هي المدين) ، وانما لأية أطراف ثالثة تكون فرنسا مدينة لها فيما يتعلق بأنشطتها السابقة في الجزائر . أما الديون المعنية فكانت مما يمكن تسميته بديون " متنوعة " ناشئة عن أيلولة جميع الخدمات العامة الى الدولة المستقلة حديثا ، التي تتحمل هذه الديون تعويضا عن استيلائها على هذه الخدمات ، أو لا عادة شراء بعض الممتلكات. وتدخل في ذلك الديون اللاحقة على ديون سابقة متصلة بها تشمل ما كان يتعين على الدولة الخلف دفعه الى الدولة السلف كتسوية نهائية لخلافة الدول . وعلى ذلك فان الجزائر لم تتحمل ديون دولة على فرنسا (لدول ثالثة) متصلة بأنشطة فرنسا في الجزائر .

(٣٤) وقد أوضحت الجزائر في المفاوضات أنها لم تقبل خلافة فرنسا في " التزاماتها " إلا في مقابل تعهدات فرنسية معينة ازاء الجزائر المستقلة . ويتبين من " اعلان المبادئ " المذكور آنفا أن الالتزامات التي اضطلعت بها الجزائر عملا بالمادة ١٨ من هذا الاعلان كانت نظير " مساهمة فرنسية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر " و " ترتيبات لتسويق المنتجات الجزائرية الفائضة (النبيذ) في الاقليم الفرنسي " (٤٥٦) . وقد ذهب المفاوضون الجزائريون الى أن هذا الالتزام " التعاقدي " بين الجزائر وفرنسا لا يمكن اعتباره صحيحا الا باستيفاء شرطين هما : (أ) أن تكون الالتزامات المعنية متوازنة فيما بينها ، (ب) وأن يكون الوضع المالي الذي ترثه الجزائر وضعا سليما .

(٣٥) كذلك رفضت الجزائر تحمل ديون تمثل قروضا عقدتها فرنسا أثناء حرب الاستقلال بقصد تنفيذ مشاريع اقتصادية في الجزائر . وقال الوفد الجزائري أن تلك المشاريع اضطلع بها في اطار

---

(٤٥٤) تبادل الرسائل والاعلانات المعتمدة في ١٩ آذار/مارس ١٩٦٢ في ختام محادثات ايفيان ، والتي شكلت اتفاقا بين فرنسا والجزائر : الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٠٧ ، ص ٢٥ .

(٤٥٥) Rousseau, Droit international public (op. cit.), p. 454, and O'Connell, State Succession ... (op. cit.), pp. 444-446.

(٤٥٦) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٠٧ ، ص ٥٧ و ٥٩ .

سياسي وعسكري خاص بقصد خدمة مصالح المستوطنين الفرنسيين ومصالح الوجود الفرنسي عامة ، وأنها تدخل في الاطار العام لاستراتيجية فرنسا الاقتصادية ، حيث أن استثمارات فرنسا في الجزائر كانت بكليتها تقريبا ذات طبيعة تكاملية . كما قال الجزائريون ان رحيل السكان الفرنسيين أثناء الشهور السابقة للاستقلال قد أسفر عن نزع الاستثمارات على نطاق واسع ، وان الجزائر لا تستطيع تمويل الاستثمارات في وقت تلاشت فيه الايرادات وظهرت فيه عملية نزع استثمارات .

(٣٦) وأعلن المفاوضون الجزائريون أن جزءا كبيرا من البرنامج الاقتصادي في الجزائر أدى الى تحميل ذلك البلد ديونا في وقت لم يكن قد استقل فيه بعد . وقالوا ان الدولة القائمة بالادارة كانت خلال سبع سنوات ونصف السنة من الحرب ، تفرط افراطا شديدا ، لاسباب سياسية ، في عقد قروض عديدة بضمانة الجزائر ، مما ترك أثرا بالغ السوء على الخزانة الجزائرية . وأخيرا ، رفض المفاوضون الجزائريون تحمل ديون معينة اعتبروها "ديونا بغيضة" أو "ديون حرب" قيدتها فرنسا على حساب الجزائر .

(٣٧) ويدل هذا السرد الموجز الذي يظهر مدى الخلاف الذي اكتنف مسألة تسمية الديون (ديون دولة فرنسية أو ديون على الاقليم التابع) ، على مدى تعقد الخلاف المالي الجزائري — الفرنسي الذي لم يفلح المفاوضون في تسويته آخر الأمر الا في نهاية عام ١٩٦٦ (٤٥٧) .

(٣٨) أما فيما يتعلق باستقلال الاقاليم التي كانت تابعة لبريطانيا ، فيبدو أن قروض المستعمرات البريطانية كانت تعقدها السلطات الاستعمارية ولم تكن تقيد الا على حساب ايرادات المستعمرات (٤٥٨) . كما يبدو أن ما درج عليه العمل هو أن المستعمرات البريطانية السابقة كانت ، لدى استقلالها ، تخلف الدولة المستعمرة في فئات أربع من القروض هي : قروض معقودة بموجب قوانين سندات المستعمرات ؛ وقروض من البنك الدولي للانشاء والتعمير ؛ وقروض معقودة باسم رفاه وتنمية المستعمرات ؛ وقروض أخرى معقودة في سوق الاوراق المالية في لندن وفي أسواق الاوراق المالية المحلية (٤٥٩) . وعلى ذلك يبدو أن هذه الديون اعتبرت ديونا على الاقليم التابع ، فتخرج بذلك عن نطاق مشاريع المواد ، حيث أن ديون الدولة تعرّف بأنها ديون الدولة السلف .

الحالة المالية للدول المستقلة حديثا

(٣٩) لا يمكن تدوين القانون الدولي وتطويره تدريجيا بمعزل عن الاطار السياسي والاقتصادي الذي يعيش فيه العالم الآن . وترى اللجنة أن القواعد التي تقترحها على المجتمع الدولي ، يجب أن تعكس اهتمامات واحتياجات هذا المجتمع . ولهذا السبب يستحيل وضع مجموعة من القواعد بشأن ديون الدولة التي تتحملها الدول المستقلة حديثا دون أن تؤخذ في الاعتبار ، الى حد ما ، الحالة التي تواجه عددا من الدول المستقلة حديثا .

---

(٤٥٧) ذكر أحد الكتاب أن اتفاق عام ١٩٦٦ يمثل "حلا وسطا" (Rousseau, Droit international public (op. cit.), p.454 .

(٤٥٨) O'Connell, State Succession ... (op. cit.), P. 423 .

(٤٥٩) المرجع نفسه ، ص ٤٢٤ .

(٤٠) ولا تتوفر ، لسوء الحظ ، البيانات الاحصائية التي يمكن أن تبين ، على وجه الدقة ، الى أى مدى ترجع مشكلة الدين الكبيرة التي تعانيها تلك البلدان ، الى حصولها على الاستقلال وتحملها بعض الديون على سبيل خلافة الدول ، والى أى مدى ترجع هذه المشكلة الى القروض التي تعيّن عليها أن تعقدها وهي دول ذات سيادة على سبيل التغلب على تخلفها الاقتصادى (٤٦٠). وبالمثل فان الاحصاءات المتعلقة بالموضوع والشاملة لجميع البلدان النامية لا يمكن تحليلها بسهولة لتحديد وبيان الحالة الخاصة بالدول الحديثة الاستقلال منذ الحرب العالمية الثانية . وتتعلق الأرقام الواردة أدناه بالدين الخارجي للبلدان النامية ؛ وهي تشمل بلدان امريكا اللاتينية ، أى أنها تشمل بلدانا تحررت من الاستعمار منذ زمن طويل . وليس الهدف في هذا المقام هو اجراء حساب دقيق للعبء المالي الناتج عن تحمل الدول المستقلة حديثا لديون الدول السلف ، بقدر ما هو ابراز مشكلة دين بارزة وواسعة الانتشار تمس غالبية البلدان النامية . ويضفي هذا الاطار وهذه الحالة آثارا خاصة ومحددة على خلافة الدول فيما يتعلق بالدول المستقلة حديثا لا تنشأ عادة فيما يتعلق بأنواع أخرى من الخلافة .

(٤١) ان ما تعانيه هذه البلدان من مشكلة دين متزايدة التفاقم أصبح ظاهرة هيكلية كانت آثارها العميقة واضحة قبل الأزمة الاقتصادية الدولية الراهنة بأمد طويل . ففي عام ١٩٦٠ ، كان الدين العام الخارجي للبلدان النامية قد بلغ عدة بلايين من الدولارات . وزاد في الستينات مجموع ديون البلدان النامية الثمانين التي درسها الأونكتاد بمعدل سنوى قدره ١٤ في المائة ، وبذلك بلغ مجموع الدين العام الخارجي لهذه البلدان الثمانين ٥٩ بليون دولار في نهاية عام ١٩٦٩ (٤٦١) . وقدر أن يبلغ في نفس التاريخ مجموع المبالغ المسددة من هذه البلدان لخدمة الدين العام واعادة الارباح الى أوطانها ١١ بليون دولار (٤٦٢) . وفي ذلك الوقت كانت خدمة الدين العام لبعض البلدان النامية تستهلك وحدها أكثر من ٢٠ في المائة من مجموع حصيلتها من الصادرات وقد قدر البنك الدولي للانشاء والتعمير في تقريره السنوى لعام ١٩٨٠ (٤٦٣) ان غير المدفوع من الديون المتوسطة الأجل والطويلة الأجل من مصادر عامة وخاصة للبلدان النامية بحلول نهاية عام ١٩٧٩ سوف يبلغ ٣٧٦ بليون دولار كما قدرت مدفوعات خدمة هذا الدين بمبلغ ٦٩ بليون دولار.

---

(٤٦٠) ان الاحصاءات التي تنشرها أو توفرها المنظمات الاقتصادية أو المالية الدولية ، لا تتضمن تفاصيل كافية للتمييز بين الديون التي تسبق الاستقلال والديون التي تعقبه . وقد نشرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى دراسات مختلفة وجداول عديدة تتضمن تحليلا للديون بحسب البلد المدين ونوع الدائن ونوع الدين ، ولكن دون بيان ما اذا كانت هذه الديون "ديون مستعمرات". انظر : OECD, Total external liabilities of developing countries (Paris, 1974) .

(٤٦١) الأونكتاد ، "مشاكل مديونية البلدان النامية" : تقرير من اعداد أمانة الأونكتاد (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.72.II.D.12) ، الفقرة ١٢ .

(٤٦٢) انظر أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ، الدورة الثالثة ، المجلد الثالث ، "التمويل والمعاملات غير المنظورة" (منشورات الامم المتحدة ، رقم المبيع E.73.II.D.6) ، الوثيقة TD/118/Supp.s ، الفقرة ٤ .

(٤٦٣) البنك الدولي للانشاء والتعمير ، التقرير السنوى ، ١٩٨٠ (واشنطون) ص ٢٠-٢١ .

(٤٢) وقد أدت هذه الزيادة الكبيرة في الدين الخارجي الى القاء عبء لا يحتمل على بعض البلدان ، ولا سيما عدد من البلدان النامية التي تواجه وضعا منذرا بالخطر ، فقد :

" عانى في الأعوام الأخيرة عدد متزايد من البلدان النامية أزمات ديون استلزمت القيام بعمليات لتخفيف عبء ديونها . ومن بين هذه البلدان قامت الارجنتين ، واندونيسيا ، وباكستان ، والبرازيل ، وبنغلاديش ، وبيرو ، وتركيا ، وشيلي ، وغانا ، والهند باعادة التفاوض بشأن بعض الديون المتعددة الأطراف ، وذلك أكثر من مرة في بعض الحالات. كذلك أعيد التفاوض بشأن الديون الثنائية لحوالي اثنتي عشرة دولة . وتشير أزمات الديون اضطرابات اقتصادية في البلدان النامية وتعكر العلاقات بين الدائنين والمدينين. وعلى ذلك فانه يجب على مقدمي الموارد والمستفيدين منها تأمين نقل دولي للموارد يكفل القضاء على الصعوبات التي تواجهها البلدان النامية من جراء مديونيتها" (٤٦٤) .

---

(٤٦٤) OECD, Debt problems of developing countries (Paris, 1974), p. 2 .

(٤٣) وقد ترتبت على الزيادة الكبيرة في التضخم في اقتصادات البلدان الصناعية الذى بدأ في عام ١٩٧٣ آثار خطيرة بالنسبة للبلدان النامية التي تعتمد اعتمادا كبيرا على هذه البلدان في وارداتها الامر الذى ادى الى تدهور الوضع بالنسبة لدينها الخارجي .

(٤٤) والواقع ان العجز الراهن لهذه البلدان غير المصدرة للنفط زاد من ١٢ بليون دولار في ١٩٧٣ الى ٢٧٫٥ بليون دولار في ١٩٧٤ و ٣٥ بليون دولار في ١٩٧٦ (٤٦٥) . وقد أدت حالات العجز هذه الى زيادة ضخمة في الدين الخارجي المستحق على البلدان النامية ، وفي مدفوعات خدمة هذا الدين في عامي ١٩٧٤ و ١٩٧٥ . وتبين دراسة اجراها مؤخرا صندوق النقد الدولي ان مجموع الدين العام المضمون المستحق على هذه البلدان قد زاد من حوالي ٦٢ بليون دولار في عام ١٩٧٣ الى ما يقدر بمبلغ ٦ر٥٠ بليون دولار في عام ١٩٧٥ ، اى بزيادة تتجاوز ٥٠ في المائة (٤٦٦) .

(٤٥) وفضلا عن ذلك ، فبينما كانت مديونية البلدان النامية تتزايد ، كانت القيمة النسبية للمساعدة الانمائية الرسمية تتناقص : فقد ظل حجم هذا النوع من التحويلات اقل بكثير من الحد الادنى البالغ ١ في المائة من الناتج القومي الاجمالي الذى تدعو الى تحويله الاستراتيجية الانمائية الدولية . وكانت هناك ، بالاضافة الى هذا الاتجاه وفي آن واحد معه ، زيادة كبيرة في التحويلات العكسية للموارد في صورة اعادة الارباح التي يحققها المستثمرون من مواطني البلدان المتقدمة النمو في البلدان النامية ، بحيث ان الزيادة في القيمة المطلقة للموارد المنقولة الى البلدان النامية تخفي في الواقع تردى حالة ديون تلك البلدان . فالتقديرات تشير الى ان النسبة المئوية الاجمالية للمستخدم في خدمة الديون من حصيلة الصادرات كانت ٢٩ في المائة في عام ١٩٧٧ ، مقابل ٩ في المائة في عام ١٩٦٥ .

(٤٦) وقد انعكست مشاعر القلق ازاء مشكلة الديون في اعمال كثير من الاجتماعات الدولية ، ومن الامثلة عليها ما ذكر منها في هذه الفقرة والفقرتين التاليتين . ولم يكن من السهل ايجاد حلول تحظى بقبول كل من البلدان النامية والدول الدائنة المصنعة من اجل علاج هذه الحالة الباعثة على الرهبة . وقد اوضحت البلدان المدينة انها ترى ان مديونيتها بلغت حدا قد يؤدى ، اذا لم يعد النظر فيها ، الى القضاء على جميع الجهود الانمائية (٤٦٧) .

---

(٤٦٥) صندوق النقد الدولي ، الاحتمالات الاقتصادية العالمية : التطورات والاحتمالات في البلدان المنتجة للمواد الاولية غير النفطية ، ص ٤ ، الجدول ١ .

(٤٦٦) المرجع نفسه ، الجدول ٨ .

(٤٦٧) في المؤتمر الرابع لرؤساء دول او حكومات بلدان عدم الانحياز ، المنعقد في مدينة الجزائر من ٥ الى ٩ ايلول / سبتمبر ١٩٧٣ ، عرضت المشكلة على النحو التالي :

" ينبغي اتخاذ تدابير دولية مناسبة لاحباط ما ينشأ عن عبء الديون الخارجية ، المعقودة بشروط قاسية ، من آثار معاكسة على التنمية الحالية والمقبلة للبلدان النامية . . .

(يتبع)

(٤٧) وقد اثار عدد من الدول المستقلة حديثا مسألة الغاء ديون البلدان المستعمرة سابقا (٤٦٨). واعتمدت الجمعية العامة ، بالقرار ٣٢٠٢ (د-٦) المؤرخ في ١ ايار/مايو ١٩٧٤ ، " برنامج العمل المتعلق باقامة نظام اقتصادي دولي جديد " ، الذي نص في الجزء " ثانيا - ٢ " على وجوب بذل جميع الجهود لاتخاذ عدة تدابير من بينها ما يلي :

" (و) اتخاذ التدابير العاجلة المناسبة ، بما فيها التدابير الدولية ، للتخفيف من سوء اثر عبء الديون الخارجية المعقودة بشروط قاسية على حاضر ومستقبل انماء البلدان النامية ؛

" (ز) اعادة التفاوض في الديون ، حالة فحالة ، بقصد عقد اتفاقات بشأن الغائها أو تأجيلها او تغيير مواعيد سدادها او منح الاعانات لدفع فوائدها ؛ " .

(تابع الحاشية رقم ٤٦٧)

" وينبغي اتخاذ تدابير مناسبة لتخفيف العبء الباهظ لخدمة الديون ، بما في ذلك تأجيل مواعيد الاستحقاق " . (وثائق المؤتمر الرابع لرؤساء دول او حكومات بلدان عدم الانحياز ، " برنامج العمل من اجل التعاون الاقتصادي " الفرع المعنون " النظم الدولية النقدية والمالية " ، الفقرتان ٦ و ٧ (A/9330)) .

(٤٦٨) تكلم رئيس دولة الجزائر في الدورة الاستثنائية السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة ، بصفته رئيسا للمؤتمر الرابع لرؤساء دول او حكومات بلدان عدم الانحياز ، فأعلن ما يلي :

" من المرغوب فيه بشدة ، في هذا الصدد ، ان ندرس مشكلة المديونية الحالية للبلدان النامية . وينبغي علينا ، في هذه الدراسة ، ان ننظر في الغاء الديون في عدد كبير من الحالات ، واعادة تمويلها في حالات اخرى وفق شروط افضل من حيث مواعيد الاستحقاق وتأجيل السداد وأسعار الفائدة " . (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الاستثنائية السادسة ، الجلسات العامة ، الجلسة ٢٢٠٨ ، الفقرة ١٣٦) .

وفي الدورة الثانية لمؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية ، المعقودة في نيودلهي ، ذكر السيد ل . نيفر ، وزير المالية في مالي ، في الجلسة العامة ٥٨ ، ما يلي :

" كان بوسع عديد من البلدان النامية ان تطعن ، بصورة مشروعة ، في الصحة القانونية للديون المعقودة تحت رعاية الدول الاجنبية . . . ان ما تطلبه البلدان النامية من البلدان الدائنة هو ان تظهر مزيدا من روح الانصاف ، وهي تقترح على هذه البلدان ان توافق خلال هذا المؤتمر على الغاء جميع الديون المعقودة خلال فترة الاستعمار . . . " (اعمال مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية ، الدورة الثانية ، المجلد الاول (و Corr.1 و 3 و Add.1 و 2) ، التقرير والمرفقات (منشورات الامم المتحدة رقم المبيع : E.68.II.D.14) ، المرفق الخامس ، ص ١٤٠) .

وقرر السيد ج . بومبيدو ، رئيس الجمهورية الفرنسية ، اثناء زيارة رسمية لدول افريقيا الناطقة بالفرنسية ، ان يلغي دينا قيمته نحو بليون من الفرنكات الفرنسية ، مستحقا على ١٤ بلدا

(يتبع)

(٤٨) وجاء في القرار ٣١/١٥٨ ، الذى اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦ بشأن " مشاكل الديون التي تواجهها البلدان النامية " ، ما يلي :

" ان الجمعية العامة ،

" . . .

" اقتناعا منها بأنه يمكن تحسين هذه الحالة التي تواجه البلدان النامية باتخاذ تدابير حاسمة وعاجلة للتخفيف من ديونها الرسمية . . . ،

" واذ تعترف بأن صعوبات خدمة الدين التي تواجهها شتى البلدان النامية يتوافر فيها ، في الظروف الراهنة ، من العناصر المشتركة ما يكفي لتبرير اتخاذ تدابير عامة تتصل بالدين الحالي لهذه البلدان ،

" واذ تدرك ما تواجهه اشد البلدان تأثرا ، وأقل البلدان نموا ، والبلدان غير الساحلية والجزرية من بين البلدان النامية ، من ظروف بالغة الصعوبة وما عليها من أعباء ديون ثقيلة ،

" ١ — ترى ان اقامة النظام الاقتصادى الدولي الجديد تستلزم الابتعاد باجراءات اعادة تنظيم الديون المستحقة للبلدان المتقدمة النمو عن التجربة السابقة ذات الاطار التجارى اساسا وتوجيهها وجهة انمائية ؛

" ٢ — وتؤكد ان الحاجة ماسة الى ايجاد حل عام وفعال لمشاكل الديون التي تواجهها البلدان النامية ؛

" ٣ — وتوافق على ان يكون النظر الى المفاوضات المقبلة بشأن الديون في اطار الاهداف الانمائية المتفق عليها دوليا ، والاهداف النمائية الوطنية ، والتعاون المالي الدولي ، وعلى ان تتم اعادة تنظيم ديون البلدان النامية المهتمة بالامر وفقا لأهداف واجراءات ونظم توضع لهذا الغرض ؛

" ٤ — وتشدد على انه ينبغي النظر في جميع هذه التدابير وتنفيذها بطريقة ليس فيها مساس بأهلية اى بلد نام للاقتراض ؛

" ٥ — وتحث المؤتمر الدولي للتعاون الاقتصادى على التوصل الى اتفاق مبكر بشأن مسألة التخفيف العاجل والمعمم للديون الرسمية للبلدان النامية ، وخاصة اشد البلدان تأثرا ، وأقل البلدان نموا والبلدان غير الساحلية والجزرية من بين البلدان النامية ، وبشأن اعادة تشكيل نظام اعادة المفاوضات الخاصة بالديون بكامله لكي يتخذ وجهة انمائية بدلا من الوجهة التجارية ".

(تابع الحاشية رقم ٤٦٨)

افريقيا . ولا تدخل هذه اللفتة ، التي وقعت موقعا طيبا ، في نطاق هذا المشروع الذى لا يعنى بحقوق الدائنية للدولة السلف (التي تشكل مال دولة للدولة السلف) . انظر: Journal Officiel de la République Française: lois et décrets,((Paris), 20 July 1974), 106th Year, No.170, P.7577 .

(٤٩) ولم يتوصل مؤتمر التعاون الاقتصادى الدولي (الذى يطلق عليه احيانا " مؤتمر الشمال والجنوب ") الى اتفاق نهائي في موضوع تخفيف الديون او اعادة تنظيمها . وقد اتخذت الجمعية العامة في ١٩ كانون الاول /ديسمبر ١٩٧٧ القرار ٣٢/١٨٧ بشأن " مشاكل الديون التي تواجهها البلدان النامية " ، ومن بين ما ينص عليه هذا القرار :

" ان الجمعية العامة ،

. . .

" واذ يساورها القلق لان كثيرا من البلدان النامية تعاني صعوبات بالغة في خدمة ديونها الخارجية وهي عاجزة عن متابعة او بدء مشاريع انمائية هامة ، ولأن نمو اشد البلدان تأثرا ، وأقل البلدان نموا ، والبلدان غير الساحلية والبلدان الجزرية من بين البلدان النامية خلال النصف الاول من العقد الحالي كان ، الى حد بعيد ، غير مرض ، ولأن الدخل القومي للفرد فيها لم يكد يسجل زيادة تذكر ،

" واذ ترى ان اتخاذ تدابير هامة للتخفيف من ديون البلدان النامية امر ضرورى ، ومن شأنه ان يسفر عن تزويد العديد من البلدان النامية بقدر كبير من الموارد غير المثقلة هي في مسيس الحاجة اليه ،

. . .

" واذ تلاحظ ان برنامج العمل الخاص البالغة قيمته بليون دولار ، والذى عرضته البلدان المانحة المتقدمة النمو في مؤتمر التعاون الاقتصادى الدولي ، سوف يغطي ما يقل عن ثلث الدفعات السنوية لخدمة ديون اشد البلدان تأثرا وأقل البلدان نموا ، وانها مازالت لم تتخذ تدابير ملموسة لتنفيذ البرنامج ،

. . .

" ٢ - تهيب بمجلس التجارة والتنمية في دورته الوزارية ان يتوصل الى مقررات مرضية بشأن ما يلي :

" (أ) قيام البلدان المتقدمة النمو بتخفيف معمم للديون الرسمية التي على البلدان النامية ، ولا سيما اشد البلدان تأثرا ، وأقل البلدان نموا والبلدان غير الساحلية والبلدان الجزرية من بين البلدان النامية ، وذلك في اطار الدعوة الى الزيادة الكبيرة في صافي تدفقات المساعدة الرسمية الانمائية الى البلدان النامية ؛

" (ب) اعادة تنظيم كامل نظام التفاوض من جديد بشأن الديون بغية توجيهه وجهة انمائية لكي يؤدى الى عمليات لاعادة تنظيم الديون بشكل ملائم وعادل ومتناسق ؛

" (ج) المشاكل الناتجة عن عدم كفاية وصول اغلبية البلدان النامية الى اسواق رأس المال الدولية ، ولا سيما خطر تجمع دفعات السداد في آن واحد نتيجة لقصر آجال هذه القروض ؛

" ٣ — ترحب بالخطوات التي اتخذتها بعض البلدان المتقدمة النمو لالغاء الديون الرسمية المستحقة لها على بعض البلدان النامية وبقرارها تقديم مساعدة انمائية رسمية في المستقبل على شكل منح الى اشد البلدان تأثرا ، وأقل البلدان نموا من بين البلدان النامية ، وتحث على ان يعقب هذا قرارات مماثلة من جانب البلدان الاخرى المتقدمة النمو ؛

" ٤ — توصي بأن تقوم المؤسسات المالية الانمائية المتعددة الاطراف بتخصيص موارد مالية اضافية للبلدان النامية التي تواجه صعوبات في خدمة الديون " .

(٥٠) واستجابة للقرار ١٨٧/٣٢ ، اتخذ مجلس التجارة والتنمية في الجزء الثالث (الوزارى) من دورته الاستثنائية التاسعة-القرار ١٦٥ (د إ — ٩) بشأن " مشاكل الديون والتنمية التي تواجهها البلدان النامية " . ومن بين ما ينص عليه هذا القرار :

" ان مجلس التجارة والتنمية ،

. . .

" واذ يلاحظ التعهد الذى اعطته البلدان المتقدمة النمو بالاستجابة الفورية والبناءة ، في اطار العمل المتعدد الاطراف ، لكل طلب على حدة من طلبات البلدان النامية التي تواجه صعوبات في خدمة الديون ، ولا سيما اقل البلدان نموا وأشد البلدان تأثرا من بين البلدان النامية ،

" واذ يعترف بأهمية السمات التي يمكن ان توفر ارشادا في العمليات المقبلة المتصلة بمشاكل الديون كأساس للقيام بمعالجة مرنة لكل حالة على حدة ،

" واذ يشير الى الالتزامات التي اخذتها على نفسها دوليا البلدان المانحة المتقدمة النمو بزيادة حجم مساعدتها الانمائية الرسمية وتحسين نوعية هذه المساعدة ،

" واذ يدرك ان وسائل حل هذه المشاكل هي من اكثر المهام التي تواجه المجتمع الدولي الحاحا ،

" يوافق على المقررات التالية :

ألف

" ١ — تنظر أعضاء المجلس في عدد من الاقتراحات المقدمة من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو ذات الاقتصاد السوقي .

" ٢ — ويسلم المجلس بأن كثيرا من البلدان النامية الفقيرة ، وخاصة اقل البلدان نموا من بينها ، تواجه مشاكل انمائية خطيرة ، وتواجه في بعض الحالات صعوبات خطيرة في خدمة الديون .

" ٣ ــ ويلاحظ المجلس مع الاهتمام مقترحات الامين العام للاونكتاد فيما يتعلق بتعديل شروط المساعدة الانمائية الرسمية المقدمة في الماضي ،لكي تصبح متمشية مع الشروط الايسر الحالية .

" ٤ ــ وستسعى البلدان المانحة المتقدمة النمو الى اتخاذ تدابير لتحقيق مثل هذا التعديل في شروط المساعدة الانمائية الثنائية الرسمية المقدمة في الماضي ، أو غير ذلك من التدابير التي تعادل ذلك ، كوسيلة لتحسين صافي تدفقات المساعدة الانمائية الرسمية من اجل تعزيز الجهود الانمائية لتلك البلدان النامية في ضوء الاهداف والنتائج المتفق عليها دوليا بشأن المعونة .

" ٥ ــ ولدى اتخاذ هذه التدابير يحدد كل بلد من البلدان المانحة المتقدمة النمو ما ينطوى عليه الامر من توزيع وتدفقات صافية في اطار سياسته الخاصة المتعلقة بتقديم المعونة .

" ٦ ــ وبهذه الطريقة ينبغي ان يتحسن صافي تدفقات المساعدة الانمائية الرسمية الى المتلقين بأشكال مناسبة وبشروط بالغة التساهل .

• • •

بـــــاء

" ٨ ــ قام المجلس ، وفقا لقرار المؤتمر ٩٤ (د ــ ٤) باستعراض الاعمال المكثفة التي جرت في اطار الاونكتاد وغيره من المحافل الدولية بشأن تحديد السمات التي تميزت بها الاوضاع السابقة والتي يمكن ان توفر ارشادا للعمليات المقبلة المتصلة بمشاكل ديون البلدان النامية المهتمة بالامر .

" ٩ ــ ويلاحظ المجلس بالتقدير المساهمة المقدمة من مجموعة السبعة والسبعين وبعض اعضاء المجموعة باء .

" ١٠ ــ وتشترك المناهج المختلفة لهذه الاعمال في بعض المفاهيم الاساسية التي تشمل ، في جملة امور ، ما يلي :

" (أ) لا ينبغي بدء النظر دوليا في مشكلة ديون اى بلد نام الا بناء على طلب محدد من البلد المدين المعني ؛

" (ب) ويجرى هذا النظر في اطار ملائم متعدد الاطراف يتألف من الاطراف المهتمة ، وبمساعدة المؤسسات الدولية ، حسب الاقتضاء ، لكفالة اتخاذ التدابير في الوقت المناسب ، مع مراعاة طابع المشكلة ، الذى قد يتراوح بين صعوبات حادة في ميزان المدفوعات تتطلب تدابير فورية ، وبين حالات اطول أجلا تتصل بمشاكل هيكلية ومالية وبمشاكل تحويل الموارد ، مما يتطلب تدابير ملائمة أطول أجلا ؛

" (ج) وبرامج في العمل الدولي ، بعد ان تتفق عليه الاطراف المهتمة ، الوضع والاداء الاقتصاديين والماليين للبلد ، وامكانياته وقدراته الانمائية ، والعوامل الخارجية ، على ان تؤخذ في الحسبان الاهداف المتفق عليها دوليا لتنمية البلدان النامية ؛

" (د) وتحمي اعادة تنظيم الديون مصالح المدينين والدائنين على حد سواء في اطار التعاون الاقتصادي الدولي .

..." (٤٦٩)

(٥١) وفي ٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٠ ، اعتمدت الجمعية العامة بالقرار ٣٥/٥٦ " الاستراتيجية الانمائية الدولية لعقد الامم المتحدة الانمائي الثالث " ، وكان من بين " التدابير المتعلقة بالسياسة " والتي تتناول " الموارد المالية لأغراض التنمية " ما يأتي :

" ١١١ - ينبغي ان تختتم في موعد مبكر المفاوضات المتعلقة بالمقومات المتفق عليها دوليا للعمليات المقبلة التي تتصل بمشاكل ديون البلدان النامية المهتمة بالامر ، وذلك في ضوء المبادئ العامة التي اعتمدها مجلس التجارة والتنمية في الفرع باء من قراره ١٦٥ (د-ل - ٩) المؤرخ في ١١ آذار/مارس ١٩٧٨ .

" ١١٢ - وينبغي ان تسعى الحكومات الى اتخاذ الاجراءات التالية أو ما يعادلها من تدابير لتخفيف اعباء الديون :

" (أ) ينبغي ان تنفذ الالتزامات المتعهد بها عملا بالفرع الف من قرار مجلس التجارة والتنمية ١٦٥ (د-ل - ٩) تنفيذا كاملا وفي اسرع وقت ممكن ؛

" (ب) ينبغي ان يستمر تعديل الاحكام بأثر رجعي وفقا لقرار مجلس التجارة والتنمية ١٦٥ (د-ل - ٩) حتى يتسنى تطبيق التحسينات المدخلة في الاحكام الحالية على ديون المساعدة الانمائية الرسمية المستحقة السداد ، وينبغي لمؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية ان يستعرض التقدم المحرز في هذا الصدد " .

القاعدة الواردة في المادة ٣٦

(٥٢) قد يكون من المفيد ، في هذه المرحلة ، الاشارة الى نطاق الباب الرابع من مشروع المواد وأحكام المادة ٣١ التي تعرّف " دين الدولة " . وكما سبق ان لوحظ (٤٧٠) ، فقد استبعدت من نطاق " ديون الدولة " في هذا المشروع الديون المترتبة على الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول التي

---

(٤٦٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والثلاثون ، الملحق رقم ١٥ (A/33/15) المجلد الاول ، ص ٤٣-٤٥ ، الجزء الثاني ، المرفق الاول .

(٤٧٠) انظر الفقرة ١٤ وما بعدها من التعليق على المادة ٣١ اعلاه .

ارتبطت بها واحدة من سلطاته الاقليمية نظرا الى انه لا يجوز اعتبارها ، بصورة صحيحة ، ديونا على الدولة السلف . وان اللجنة ، اذ تأخذ بهذا النهج في صدد انهاء الاستعمار ، تدرك ان المشاكل المتعلقة بالخلافة في الديون لا تسوى جميعها بالنسبة الى الدول المستقلة حديثا ، بواسطة المادة ٣٦ . والواقع ، ان معظم المسؤوليات التي تنطوى عليها الخلافة قد لا تتكون ، في حالة انهاء الاستعمار ، مما على الدولة السلف من ديون دولة . وقد تكون هذه ديونا يدّعى بأنها " خاصة بالاقليم التابع " وتكون اجهزة الاستعمار في الاقليم قد ارتبطت بها في ظل استقلال مالي رسمي جدا ، فتشكل عبئا ضخما من الخصوم . وكما رأينا ، فقد نشأت في احيان كثيرة خلافات بشأن الطبيعة الحقيقية لهذا النوع من الديون التي تعتبرها الدولة المستقلة حديثا احيانا " ديون دولة " على الدولة السلف وينبغي ان تظل مسؤولية الدولة السلف . لذا فان فئة الديون التي تشملها المادة ٣٦ مباشرة هي تلك الديون التي ارتبطت بها حكومة الدولة القائمة بالادارة باسم الاقليم التابع ولحسابه . وهذه الديون هي ، بصحيح العبارة ، ديون دولة على الدولة السلف وموضوع هذه المادة هو تحديد مصيرها عند ظهور دولة مستقلة حديثا .

(٥٣) ومن الديون المستبعدة ايضا ديون معينة ارتبطت بها دولة خلف في اطار اتفاق او ترتيب ينص على استقلال الاقليم التابع سابقا . وهي تشمل " الديون المتنوعة " الناشئة عن تولي الدولة المستقلة حديثا مثلا جميع الخدمات العامة . وهي لا تبدو ديونا على الدولة السلف في تاريخ خلافة الدول ولكنها تقابل ما تدفعه الدولة الخلف للتسوية النهائية لخلافة الدول . والواقع ، ان هذه الديون يمكن وصفها بأنها تمثل " حقوق دائنية " للدولة السلف تطالب بها الدولة الخلف تسوية لنزاع ينشأ بمناسبة خلافة الدول (٤٧١) . وأخيرا ، كما هو مشروح اعلاه (٤٧٢) ، تركت اللجنة جانبا ، مؤقتا مسألة صياغة احكام عامة متعلقة " بالديون البغيضة " .

---

(٤٧١) ينبغي استبعاد فئة اخرى من الديون ، وهي : فئة الدين " الوطني " على الدولة السلف . وتكون هذه الديون تلك التي ارتبطت بها الدولة السلف لحسابها الخاص ولاستخدامها الوطني الخاص بها في الاقليم المتبوع ، ولكن تقرر ان تتحمل مختلف الاقاليم التابعة جزءا منها . وتتعلق هذه الفئة بالممارسات العتيقة التي كانت تتبعها دول معينة وقت الامبراطوريات المستعمرة منذ عدة قرون والتي لا تمت بصلة للعالم المعاصر . وهي تشمل ايضا حالات نادرة معينة تحدث في الازمنة الحديثة ، حيث من الجائز ان تكون الدولة القائمة بالادارة قد اقترضت اموالا ، في مواجهة خطر وطني أو دولي (مثل الحربين العالميتين الاولى والثانية) لتعزيز مجهود هما الحربي وأشركت أقاليمها التابعة في هذه الجهود بمطالبتها بالاسهام فيها . (وليس المقصود هنا بالطبع الجهود الحربية الموجهة ضد الاقليم التابع نفسه) . ونظرا الى ان هذه الفئة من الديون نادرة بصورة استثنائية ، فقد تقرر تركها جانبا في السياق الحالي .

(٤٧٢) انظر الفقرات (٤١) الى (٤٣) من التعليق على المادة ٣١ .

(٥٤) وفيما يتعلق أيضا بنطاق المادة الحالية ، بينت ممارسة الدول فيما يتعلق بظهور الدول المستقلة حديثا وجود فئة اخرى من الديون وهي الديون التي ارتبط بها اقليم تابع ولكن بضمان الدولة القائمة بالادارة . وتتضمن هذه الفئة بوجه خاص ، معظم الديون المتعاقد عليها بين الاقاليم التابعة والبنك الدولي للانشاء والتعمير . وقد تطلبت هذه القروض ضمانا قويا بوجه خاص من قبل الدولة القائمة بالادارة . وتوجد ، في معظم ، ان لم يكن في جميع اتفاقات الضمان (٤٧٣) المعقودة بين البنك الدولي للانشاء والتعمير والدولة القائمة بالادارة من اجل اقليم تابع ، مادتان هما المادة الثانية والمادة الثالثة :

" المادة الثانية "

" الفقرة ٢—١ — يضمن الضامن ، بلا شرط ودون اى تحديد او قيد على اى من العهود الاخرى من جانبه الواردة في اتفاق الضمان هذا ، وبوصفه مدينا أصليا وليس مجرد كفيل * ، دفع الاقساط المستحقة من المبلغ الاصلي من القرض وما يترتب عليها من فائدة ورسوم اخرى في مواعيدها . . .

" الفقرة ٢—٢ — كلما كان هناك سبب معقول يدعو الى الاعتقاد بأنه لن تكون لدى المقترض اموال كافية لكي ينفذ ، او يرتب امر تنفيذ ، المشروع وفقا لاتفاق القرض، يتخذ الضامن ، بالتشاور مع البنك والمقترض ، التدابير اللازمة لمساعدة المقترض في الحصول على الاموال الاضافية المطلوبة " .

---

(٤٧٣) انظر على سبيل المثال ، اتفاق الضمان (مشروع سكة الحديد التي تربط رود يسيا الشمالية برود يسيا) المعقود بين المملكة المتحدة والبنك الدولي للانشاء والتعمير ، والموقع في واشنطن في ١١ آذار/مارس ١٩٥٣ ، الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٧٢ ، ص ١١٥) .

المادة الثالثة

"الفقرة ٣ـ١ ـ من المتفق عليه بين الضامن والبنك أن الضامن لن يمنح ، الا اذا نص هذا الاتفاق على غير ذلك ، أى أفضلية أو أولوية لأى دين خارجي على القرض . . . ".

(٥٥) وفي حالة الدين المضمون ، يوجد الضمان الذى تقدمه الدولة القائمة بالادارة ، من الناحية القانونية ، التزاما محددا تكون مسؤولة عنه ، وحقا ذاتيا تبعيا للدائن ، ولو كان لخلافة الدول أثر يتمثل في انهاء الضمان تماما واعفاء الدولة السلف بذلك من أحد التزاماتها ، لاختفى مبرر حق للدائن . والمشكلة ليست اذن تحديد ما يحدث للدين الخاص بالاقليم التابع ـ ويبدو في الواقع أن الدولة المستقلة حديثا هي التي تتحمله عادة ـ بل التحقق مما يحدث للعنصر الذى يدعم الدين والمقدم في شكل ضمان من قبل الدولة القائمة بالادارة . وبعبارة أخرى ، ان موضوع الخلاف ليس الخلافة في الدين الخاص بالاقليم التابع ، ولكن الخلافة في التزام الدولة السلف فيما يتعلق بدين الاقليم .

(٥٦) وتبدو الممارسة التي يتبعها البنك الدولي في هذا الصدد واضحة اذ يرجع البنك أولا الى الدول المستقلة حديثا لأنه يعتبر أن اتفاقات القروض التي وقع عليها الاقليم التابع لا تتأثر بخلافة الدول ما دام من الممكن التعرف على المدين . ويبدو أن البنك الدولي يعتبر ان خلافة الدول ، لأغراض اتفاقات القروض هذه ، لم تغير ظاهريا هوية الكيان الذى كان موجودا قبل الاستقلال . غير ان البنك الدولي يعتبر ـ وهو ما لا تنكره الدولة السلف التي ضمنت القرض بأى حال ـ أن الآثار القانونية لعقد الضمان تستمر بعد أن يصبح الاقليم مستقلا بحيث يمكن للبنك ان يرجع في أى وقت على الدولة السلف اذا تخلفت الدولة الخلف عن الدفع . وتبين ممارسة البنك الدولي أنه لا يمكن اعفاء الدولة السلف من التزامها بالضمان بوصفها المدين الاصلي الا اذا أبرم عقد جديد بهذا المعنى بين البنك الدولي من جهة ، والدولة الخلف والدولة السلف من جهة اخرى ، أو بين البنك والدولة الخلف بغرض اعفاء الدولة السلف من جميع الرسوم والالتزامات التي أخذتها على عاتقها بموجب الضمان الذى سبق لها تقديمه .

(٥٧) واذ لا تفوت اللجنة هذه الاعتبارات ، فانها ترى أنه يكفي ملاحظة أن خلافة الدول في حد ذاتها لا تؤثر على ضمان قدمته الدولة السلف لدين تحمله أحد اقاليمها التابعة سابقا .

(٥٨) وقد شدد بعض الكتّاب ، في بحثهم عن حل عام لمسألة مصير ما يكون على الدولة السلف من ديون دولة عند نشوء الدولة المستقلة حديثا ، على معيار الفائدة أو المنفعة الحقيقية التي وفرها القرض للاقليم التابع سابقا (٤٧٤) . وان كان هذا المعيار قد يبدو مفيدا لأول وهلة ، فمن الواضح انه اذا تحدد كقاعدة أساسية تنظم المسألة موضوع الخلاف ، سيكون من الصعب للغاية تطبيقه من الناحية العملية . وقد أثيرت المسألة في ندوة اقليمية عقدها معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث في أكرا في عام ١٩٧١ على النحو التالي :

---

(٤٧٤) de Bustamante y Sirvén, op.cit., vol. III, pp.296-297 .

" وتبريرا لتحويل الديون الى الدولة المستقلة حديثا ، قيل . . . انه نظرا الى أن الدولة المتبرعة تعدّ ، في أغلب الحالات ، ترتيبات ضريبية منفصلة للمستعمرة ، فانه يمكن تحديد طبيعة ومدى هذه الديون . . . وقال أحد المتكلمين أن الدين المعقود باسم مستعمرة معينة لا يستخدم بالضرورة لمنفعة تلك المستعمرة . وألمح الى أنه ربما وجب أن يكون العامل المحدد هو ان كان الدين قد استخدم لمنفعة المستعمرة أم لا . وبالرغم من أن هذه النقطة كانت مقبولة لدى عدة مندوبين الا أن شكوكا أثيرت فيما يتعلق بكيفية تطبيق نظرية المنفعة تطبيقا عمليا ، أى من الذى يحدد مبلغ الدين الذى استخدم فعلا لصالح المستعمرة وبأية طريقة "(٤٧٥) .

(٥٩) وفي حالة القروض الممنوحة للدولة القائمة بالادارة من أجل تنمية الاقليم التابع (معيار الغرض من الاستخدام والتخصيص) ، ينبغي عدم اغفال الاطار الاستعمارى الذى يمكن ان تكون تنمية الاقليم قد حدثت فيه نتيجة لهذه القروض . وليس من المؤكد بأى حال أن الاستثمار المشار اليه لم يفد في المقام الأول مستوطنة استعمارية اجنبية أو اقتصاد الاقليم الاصلي للدولة القائمة بالادارة(٤٧٦) وحتى اذا احتفظت الدولة الخلف ببعض "أثر" الاستثمار ، وليكن ، مثلا ، في شكل هياكل اساسية للاشغال العامة فان هذه الهياكل الاساسية قد تكون بالية أو غير صالحة للاستعمال في سياق ما بعد انهاء الاستعمار وفي ضوء ما تقرره الدولة المستقلة حديثا بشأن التوجيه الجديد للاقتصاد أو أولويات التخطيط .

(٦٠) وثمة عامل آخر ينبغي أخذه في الاعتبار لدى صياغة قاعدة عامة تتعلق بموضوع هذه المادة هو قدرة الدولة المستقلة حديثا على دفع ديون الدولة السلف ذات الصلة . وقد ظهر هذا العامل في ممارسة الدول بصدد حالات غير حالة الدول المستقلة حديثا . وقد سلمت محكمة التحكيم الدائمة في قضية التعويض الروسي (٤٧٧) عام ١٩١٢ بما يلي :

---

(٤٧٥) تقرير الندوة الاقليمية للأمم المتحدة المعنية بالقانون الدولي في افريقيا ، ١٤—٢٨ كانون الثاني /يناير ١٩٧١ ، أكرا ، غانا ، التي نظمها معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث بناء على دعوة حكومة غانا ، الصفحة ٩ .

(٤٧٦) يمكن ذكر البند ٢ من المادة ٢٥٥ من معاهدة فرساى التي نصت على ما يلي :

" في حالة بولندا ، يستبعد ذلك الجزء من الدين الذى يعزى ، في رأى لجنة التعويض ، الى التدابير التي اتخذتها الحكومتان الالمانية والبروسية ، من أجل الاستعمار الالماني لبولندا ، من التقسيم الواجب اجراؤه بمقتضى المادة ٢٥٤ " . British Foreign and State Papers, 1919, (op.cit.), p.125 .

(٤٧٧) الأمم المتحدة ، مجموعة قرارات التحكيم الدولي (Reports of International Arbitral Awards) ، المجلد الحادى عشر (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع 61.V.4) ؛ الصفحة ٤٢١ .

"الدفع بوجود " قوة قاهرة " يجوز في القانون الدولي العام كما في القانون الدولي الخاص : اذ يجب أن يكيف القانون الدولي نفسه مع الضرورات السياسية "(٤٧٨) .

ويبدو أن معاهدات السلم التي عقدت في نهاية الحرب العالمية الأولى تشير الى انه في تقسيم ديون الدولة السلف بين مختلف الدول الخلف ، أخذت في الاعتبار ، في بعض الحالات ، القدرة المالية للدول الخلف ، من حيث القدرة على الدفع (أو القدرة على المساهمة) في المستقبل (٤٧٩). ويقتبس أحد المؤلفين مثالا على ممارسة الدول حدث في عام ١٩٣٢ ، وأعلنت فيه الدولة الدائنة (الولايات المتحدة) في مذكرة وجهتها الى الدولة المدينة (المملكة المتحدة) أن مبدأ القدرة على الدفع لا يتطلب ان يدفع المدين الأجنبي الى أقصى حد قدرته ، سواء حاليا أو في المستقبل ، نظرا الى أن أية تسوية ثقيلة تؤخر انتعاش وتقدم المدين الأجنبي تكون في غير المصلحة الحقيقية للدائن (٤٨٠) .

(٦١) وهذه الاعتبارات المتعلقة بالقدرة المالية للمدين ، اذا نقلت الى سياق الخلافة في الديون في حالة الدول المستقلة حديثا ، صارت لها أهمية كبيرة في البحث عن قاعدة اساسية تحكم هذه الخلافة . وتدرك اللجنة أن حالات " تخلف الدولة عن الدفع " تنطوي على ديون سبق للمدين أن اعترف بها وحوّلت اليه ، في حين أنه في الحالات التي تعنى بها هذه المادة ، يكون الدين غير " محوّل " بعد للدولة الخلف ، لذا فان المشكلة كلها تتمثل أولا في البت فيما اذا كان يتعين جعل الدولة المستقلة حديثا مسؤولة قانونا عن هذا الدين وذلك قبل البت فيما اذا كان بوسعها تحمله ماليا . ومع ذلك ، لابد من الربط بين المسألتين اذا أريد ايجاد حلول عملية وعادلة للحالات التي تكون فيها الوقاية خير من العلاج . ويمكن التساؤل عما يتم تحقيقه بتأكيد قاعدة تنص على أن بعض الديون قابلة للتحويل الى الدولة المستقلة حديثا اذا كان من المعروف مقدما ان المصاعب الاقتصادية والمالية التي تعانيها هذه الدولة تشكل عائقا كبيرا في طريق دفع هذه الديون (٤٨١) . ومما لا شك فيه أن وضع "القدرة المالية" لدولة ما ، صراحة ، في الاعتبار في مشروع مادة ينطوي على عبارة غامضة الى حد ما وقد يترك الباب مفتوحا لحالات اساءة الاستعمال . الا أن من غير الممكن ومن غير الواقعي ، من ناحية أخرى ، تجاهل الحدود المعقولة التي يكون بعدها تحمل الديون مدمرا للمدين دون فائدة للدائن .

---

(٤٧٨) المرجع نفسه ، الصفحة ٤٤٣ [ترجمة الامانة العامة] .

(٤٧٩) أنظر Rousseau, Droit international public (op.cit.), pp. 442-447, and Feilchenfeld, op. cit., pp. 458-461, 852-856. 464-466.

(٤٨٠) G. jèze, "Les défcillances d'Etat", Recueil des cours... 1935-III (Patis, Sirey, 1936), vol.53, p. 392 .

(٤٨١) "ان قيام عدة دول جديدة باعادة بناء اقتصاداتها أثار مسائل استمرارية الترتيبات المالية والاقتصادية التي اتخذتها الدول الاستعمارية السابقة أو ادارتها الاقليمية " . (رابطة القانون الدولي ، مرجع سبق ذكره ، الصفحة ١٠٢) .

(٦٢) ويجب النظر الى الاعتبارات العامة الواردة أعلاه المتعلقة بالقدرة على الدفع من حيث علاقتها بالتطورات التي تحدث في العلاقات الدولية المعاصرة والتي تتصل بمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية ، وهو المبدأ الذى يشكل عنصرا اساسيا في حق الشعوب في تقرير المصير (٤٨٢) . ولهذا المبدأ ، كما هو منبثق من ممارسة الأمم المتحدة ، مغزى كبير في اطار القدرة المالية للدولة المستقلة حديثا على خلافة الدولة السلف فيما عليها من ديون دولة يمكن ان تكون ربطت بهذه الموارد (والتي من الجائز أن تكون قدمت ، مثلا ، بوصفها ضمانا لدين من الديون) . وهكذا ، يجب النظر الى القضية التقليدية المتمثلة في "القدرة على الدفع" في اطارها المعاصر مع أخذ الوضع المالي الراهن للدول المستقلة حديثا في الاعتبار وكذلك آثار الحق الأسمى للشعوب في تقرير مصيرها ومبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية .

(٦٣) وعند محاولة صياغة قاعدة أساسية قابلة للتطبيق على خلافة الدول المستقلة حديثا فيما على الدولة السلف من ديون دولة ، باشرت اللجنة مهمتها باستلهام المادة الخامسة والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة التي تقول :

" رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية وودية بين الأمم ، مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الامم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعي ؛

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم " .

ولا يمكن فصل الاستقرار والعلاقات المنظمة بين الدول ، وكلاهما ضرورى لقيام العلاقات السلمية والودية ، عن مبدأى التساوى في الحقوق وتقرير الشعوب لمصيرها أو عما يبذله المجتمع الدولي الحالي من جهود شاملة للنهوض بعوامل التقدم الاقتصادى والاجتماعي وتوفير حلول للمشاكل الاقتصادية الدولية . ولا توفر ممارسات الدول ومؤلفات فقهاء القانون حلولا واضحة وثابتة لمسألة ديون الدولة الواقعة على الدولة المتبوعة سابقا . وهكذا فان اللجنة على علم بأنه يتحتم ، في وضع قواعد منظمة للموضوع ، أن ينطوى الامر على قدر من التطوير التدريجي للقانون . وتكشف ممارسة الدول عن مبادئ متضاربة ، وحلول قائمة على التوفيق دون اعتراف صريح بأية مبادئ ، وتباينات خطيرة في وجهات النظر تستمر في الظهور لسنوات عديدة بعد التسوية المفترضة لخلافة الدول . ومع ذلك فان من الصحيح انه في حالات كثيرة لم ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا ، ما على الدولة المتبوعة السلف من ديون دولة . ولا يسع اللجنة الا أن تسلم بحقائق معينة من حقائق الحياة الدولية الحالية ، ولا سيما العبء الشديد للدين الذى ينعكس في الحالة المالية لعدد من الدول

---

(٤٨٢) أنظر الفقرات (٢٦) الى (٢٩) من التعليق على المادة ١٤ أعلاه .

المستقلة حديثا ، كما لا يمكنها ان تتجاهل ، في صياغة القواعد القانونية التي تحكم الخلافة في ديون الدولة في اطار انهاء الاستعمار ، ما للحق الأساسي للشعوب في تقرير مصيرها وما لمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته وموارده الطبيعية من آثار قانونية . وقد درست اللجنة امكانية صياغة قاعدة أساسية تنص على انتقال هذه الديون اذا كان الاقليم التابع قد استفاد فعلا منها . ولكن كما هو مبين أعلاه (٤٨٣) ، يبدو هذا المعيار ، اذا أخذ على حدة ، صعب التطبيق في الواقع ولا يوفر حلا دائما وديا للمشاكل . وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن المادة موضوع الخلاف — وهي خلافة الدولة المستقلة حديثا في ما على الدولة المتبوعة من ديون دولة — تحدث بالكامل في اطار انهاء الاستعمار الذي ينطوي على اعتبارات خاصة وفريدة لا توجد في انواع اخرى من خلافة الدول . وذلك يستتبع ضرورة تجنب العبارات العامة مثل عبارة " نسبة منصفة " التي ثبتت ملاءمتها في أنواع أخرى من الخلافة ، ولكن من شأنها أن تكون مثارا لقضايا تفسير خطيرة ويحتمل ان يساء استعمالها في اطار انهاء الاستعمار .

(٦٤) وقررت اللجنة ، في ضوء جميع الاعتبارات الواردة أعلاه ، أن تأخذ بقاعدة عدم انتقال ما على الدولة السلف من دين دولة ، الى الدولة الخلف بوصفها قاعدة أساسية . وتوجد هذه القاعدة في الجزء الأول من الفقرة ١ من المادة ٣٦ الذي يعلن انه " لا ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا أي دين دولة في ذمة الدولة السلف . . . " . وهكذا فانه بعد ان نصت اللجنة على القاعدة الأساسية بعدم الانتقال ، لم ترغب في ان تمنع قيام الاحتمال الهام المتمثل في اتفاق بشأن الخلافة في ديون الدولة يعقد بصورة شرعية وحرة بين الدولة السلف والدولة الخلف . وكانت اللجنة تدرك تمام الادراك في ذلك ان الدول المستقلة حديثا تحتاج في أحيان كثيرة الى استثمار رأسمالي ، ولذا وجب على اللجنة أن تتجنب وضع قواعد قد تثني الدول او المؤسسات المالية الدولية عن تقديم المساعدة اللازمة . وهكذا ، قصد بالجزء الثاني من الفقرة ١ من المادة ٣٦ أن يقتفي أثر روح أحكام المشروع الأخرى ، التي تشجع الدولة السلف والدولة الخلف على تسوية مسألة انتقال ديون الدولة بالاتفاق فيما بينهما . وبالطبع ، لابد من التشديد على وجوب عقد هذه الاتفاقات بصورة سليمة قانونا وبما يتفق مع رغبة كل من الطرفين التي يعرب عنها بحرية . ومن أجل زيادة التركيز على هذا الاعتبار ، تمت صياغة الجزء الثاني من الفقرة ١ بحيث يوضح الشروط اللازمة التي ينبغي ان يعقد بموجبها مثل هذا الاتفاق . وهكذا ينبغي اولا أن يكون ما على الدولة السلف من دين دولة " مرتبطا بنشاطها في الاقليم الذي تتناوله خلافة الدول " . وبصورة عامة ، تتبع الصياغة ، تلك الواردة في مواد المشروع الأخرى التي أقرت فعلا فيما يتعلق بالخلافة في مال الدولة (انظر ، على وجه الخصوص ، المواد ١٣ و ١٤ و ١٦ و ١٧) . ومن الواضح ان الغرض منها هو أن تستبعد من الاعتبار ديون الدولة السلف التي لا تمت بصلة الى نشاطها كدولة متبوعة في الاقليم التابع المعني . ثانيا ، ينبغي ان يكون لما في ذمة الدولة السلف من دين دولة مرتبط بنشاطها في الاقليم المعني صلة " بما ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا من اموال وحقوق ومصالح " . واذا خلفت الدولة الخلف

---

(٤٨٣) انظر الفقرتين (٥٨) و (٥٩) من هذا التعليق .

في بعض أموال وحقوق ومصالح الدولة السلف ، كما تنص عليه المادة ١٤ ، أصبح من الطبيعي جدا أن تؤخذ في الاعتبار في أى اتفاق يعقد بشأن الخلافة في ديون الدولة الالتزامات المقابلة التي قد تصاحب هذه الأموال والحقوق والمصالح . وهكذا فان بين المادتين ١٤ و ٣٦ اتصالا وثيقا في هذا الصدد . وفي حين انه تم عموما تجنب استخدام معيار "المنفعة الفعلية" ، يتضح أن عناصر معينة من هذا المعيار قد انعكست انعكاسا مفيدا هنا أى أنه يجوز تسوية انتقال الديون بالاتفاق نظرا الى انتقال الفوائد المستمدة (الأموال والحقوق والمصالح) التي تكون لتلك الديون صلة بها .

(٦٥) وفي حين يمكن لأطراف الاتفاق الذى ترمي اليه الفقرة ١ أن توافق بحرية على الأحكام الواجب ادراجها في الاتفاق ، فقد رأت اللجنة أن من الضرورى النص على شرط ضمان لتأمين عدم تجاهل تلك الأحكام القدرة المالية للدولة المستقلة حديثا على الخلافة في تلك الديون وعدم المساس بمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته ومواردة الطبيعية . وهذا الضمان الوارد في الفقرة ٢ ضرورى بوجه خاص في حالة اتفاق مثل الاتفاق المذكور في الفقرة ١ أى اتفاق معقود بين دولة متبوعة سابقا وأحد اقاليمها التابعة السابقة . والمقصود بالفقرة ٢ هو التأكيد مرة اخرى على أنه لابد من عقد الاتفاق بين الطرفين على اساس من المساواة . وهكذا لا يمكن اعتبار الاتفاقات التي تدّعي اقامة روابط "خاصة" أو "تفضيلية" بين الدولة السلف والدولة الخلف (تسمى في كثير من الأحيان "اتفاقات الأيلولة") ، والتي تفرض في الواقع على الدول المستقلة حديثا شروطا مدمرة لاقتصاداتها ، من نوع الاتفاق الذى ترمي اليه الفقرة ١ . وتفترض المادة مقدما - والغرض من الفقرة ٢ هو تعزيز هذا الافتراض - انه سيتم التفاوض على الاتفاقات على اساس الاحترام التام لمبدأى تقرير المصير السياسي والاستقلال الاقتصادى . ومن هنا جاءت الاشارة الصريحة الى مبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثرواته ومواردة الطبيعية ، والى التوازن الاقتصادى الاساسي الجوهرى (٤٨٤) للدولة المستقلة حديثا . ويجب ان يفسر التعبير الاخير ، تعبير "التوازن الاقتصادى الاساسي بمعنى واسع يشمل جميع انواع العوامل الاقتصادية والمالية (بما في ذلك المديونية) وغيرها من العوامل التي تكفل التوازن الجوهرى لأى دولة مستقلة حديثا .

(٦٦) وتود اللجنة أيضا الاشارة الى قرارات معينة تتعلق بمواد اخرى من المشروع تتصل بالمادة ٣٦ . فقد تم بالفعل تعريف مصطلح "الدولة المستقلة حديثا" في الفقرة ١ (هـ) من المادة ٢ من المشروع . والغرض من المادة ٣٦ ، شأنها شأن المادة ١٤ ، هو تطبيقها على الحالات التي تتألف منها الدولة المستقلة حديثا من اقليمين تابعين أو أكثر ، كما تنطبق المادة بالمثل على الحالات التي يصبح فيها اقليم تابع جزءا من اراضي دولة غير الدولة التي كانت مسؤولة عن علاقاته الدولية (٤٨٥) . ولم تر اللجنة ان من الضرورى تناول الحالة البديهية لديون الدولة السلف المستحقة للاقليم التابع والتي تظل مستحقة للدولة المستقلة حديثا ، بعد تاريخ خلافة الدول .

---

(٤٨٤) في هذا الصدد ، يمكن لفت النظر الى ورود عبارة "اختلالات التوازن" في المادة ٦٠ من المعاهدة المنشئة للاتحاد الاوروبي للفحم والصلب (الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٢٦١ ، الصفحة ١٩١) ، وفي المادة ٣ (ز) من المعاهدات المنشئة للاتحاد الاقتصادى الاوروبي (المرجع نفسه ، المجلد ٢٩٨ ، الصفحة ١٦) .

(٤٨٥) أنظر الفقرة ٧٥ أعلاه .

(٦٧) ولم يكن بمقدور أعضاء معينين من اللجنة تأييد نص المادة ٣٦ وقت اعتمادها في القراءة الأولى وقد أبدوا تحفظات وشكوكا بشأنها . وعندما اعتمدتها اللجنة مؤقتا في دورتها التاسعة والعشرين في عام ١٩٧٧ ، أعرب عضو واحد عن تحفظه بشأن فقرات معينة من التعليق على المادة كذلك (٤٨٦) . واقترح ذلك العضو وقتها ايضا نصا بديلا للمادة (٤٨٧) لقي قدرا من التأييد من قبل بعض الأعضاء ، وفيما يتعلق بمسألة السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ابدى ذلك العضو تفضيله للمصطلحات المستخدمة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (٤٨٨) .

---

(٤٨٦) اعترض العضو المعني على ادراج الفقرتين (٣٩) و (٥٠) من تعليق عام ١٩٧٧ (انظر الفقرات (٣٩) الى (٤٨) من التعليق الحالي) ، ولا سيما على اساس انهما تتضمنان ، في رأيه ، عرضا وتحليلا اقتصاديين لا يدخلان في مجال اختصاص اللجنة ، وعلى اساس ان بعض جوانب ذلك العرض والتحليل هي مثار جدل . ورأى ذلك العضو أيضا أن مما له أهميته ملاحظة ان عددا من الدول خرج على عناصر من ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية والاعلان المتعلق باقامة نظام اقتصادي دولي جديد مقتبسة في الفقرتين (٢٧) و (٢٨) من التعليق على المادة ١٤ وهما الفقرتان المشار اليهما ، فيما يتعلق بالمادة ٣٦ ، في الحاشية ٤٨٢ .

(٤٨٧) وفيما يلي ذلك النص (A/CN.47/L.257) :

"المادة ٢٢ ـ الدول المستقلة حديثا

" ١ ـ لا ينتقل الى الدولة المستقلة حديثا اى دين ارتبطت به الدولة السلف باسم اقليم اصبح دولة مستقلة حديثا او لحسابه الا اذا كان الدين مرتبطا بأموال وحقوق ومصالح تكون الدولة المستقلة حديثا هي المنتفعة منها ، وكان الدين المنتقل هذا متناسبا تناسبا منصفا مع الفوائد التي جنتها الدول المستقلة حديثا او تجنيها من الأموال والحقوق والمصالح المشار اليها .

" ٢ ـ يراعى أى اتفاق يعقد بين الدولة السلف والدولة المستقلة حديثا لإعمال المبادئ الواردة في الفقرة السابقة ، المراعاة الواجبة ، ما للدولة المستقلة حديثا من سيادة دائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية وفقا للقانون الدولي " .

(٤٨٨) قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د ـ ٢١) ، المرفق .

المادة ٣٧

اتحاد الدول

حين تتحد دولتان أو أكثر فتشكل بذلك دولة خلفا ، ينتقل الى الدولة الخلف دين الدولة الذى على الدولة السلف .

التعليق

(١) تطابق المادة ٣٧ بشأن انتقال دين الدولة في حالة اتحاد الدول ، المادة ١٥ من الجزء الثاني المتعلقة بالخلافة في مال الدولة ، والمادة ٢٧ من الجزء الثالث المتعلقة بالخلافة في محفوظات الدولة ، ولذلك فليس من الضرورى أن يحدد من جديد نطاق نوع الخلافة المشار اليه (٤٨٩).

(٢) وحين تتحد دولتان أو أكثر فتشكل بذلك دولة خلفا واحدة ، يبدو منطقيا أن تخلف الدولة الأخيرة الدول الأولى في الديون ، تماما كما تخلفها في أموالها . وترسي الفقرة الوحيدة التي تتكون منها المادة القاعدة الأساسية وهي أن ينتقل الشيء بأعبائه (Res transit cum suo onere). وهذه القاعدة مسلم بها في النظرية القانونية . ويرى أحد المؤلفين ، على سبيل المثال ، أنه " حين تندمج دول لتشكل دولة جديدة ، فان ديونها تصبح من مسؤولية تلك الدولة الجديدة (٤٩٠).

(٣) وفي ممارسات الدول ، يبدو أنه لا توجد سوى حالات قليلة تم فيها تسوية انتقال ديون الدولة عند اتحاد دول ما على الصعيد الدولي ، اذ يتم عادة تنظيم المسائل المتعلقة بديون الدولة بواسطة القانون الداخلي للدول . ومن أمثلة الترتيبات الدولية اتحاد بلجيكا وهولندا عن طريق قانون مؤرخ في ٢١ تموز/يوليه ١٨١٤ (٤٩١). وقد نصت المادة ١ من الصك على ما يلي :

" يكون هذا الاتحاد وثيقا وكاملا بحيث يشكل البلدان دولة وحيدة واحدة فقط يحكمها الدستور القائم بالفعل في هولندا ، والذى سيعدل بالاتفاق وفقا للظروف الجديدة".

وبسبب الطابع " الوثيق والكامل " للاتحاد الذى تحقق بذلك الشكل ، كان من الطبيعي جدا أن تخلص المادة السادسة من ذلك القانون الى أنه :

---

(٤٨٩) انظر الفقرتين (١) و (٢) من التعليق على المادة ١٥ أعلاه .

(٤٩٠) Fauchille, op. cit., p. 380.

(٤٩١) قانون وقّع عليه وزير الدولة ، صاحب السمو الملكي أمير هولندا ، اقرارا لسيادة الأقاليم البلجيكية على الأسس المتفق عليها ، لاهاى ، ٢١ تموز/يوليه ١٨١٤ (de Martens ed., Nouveau Recueil... (op. cit.), vol. II, p. 38).

" حيث أن الأعباء والفوائد ستكون مشتركة ، تتحمل الخزانة العامة لهولندا الديون التي ارتبطت بها ، حتى وقت الاتحاد ، الأقاليم الهولندية من ناحية ، والأقاليم البلجيكية من ناحية أخرى " .

وقد أرفق فيما بعد القانون المؤرخ في ٢١ تموز/يوليه ١٨١٤ بالقانون العام لمؤتمر فيينا (٤٩٢) وتم الاستشهاد بالمادة السادسة المذكورة أعلاه في عدد من المناسبات في العمل على تقسيم الديون بين هولندا وبلجيكا .

(٤) وثمة مثال ثان يمكن ذكره هو الوحدة الايطالية — الذى هو مع ذلك مثال غامض الى حد ما ، ذلك لأن آراء العلماء تختلف في وصف الطريقة التي تم بها تحقيق هذه الوحدة . وقد لخص أحد الكتّاب ذلك بقوله :

" لقد اعتبر البعض مملكة ايطاليا بمثابة توسيع لمملكة سردينيا ، محاجين بأنها تكونت عن طريق عمليات ضم متتالية الى مملكة سردينيا ؛ واعتبرها البعض الآخر شخصا جديدا من أشخاص القانون وجد باتحاد جميع الدول الايطالية السابقة ، بما في ذلك مملكة سردينيا، التي لم يعد لها بذلك وجود " (٤٩٣) .

واعترفت مملكة ايطاليا ، بصورة عامة ، بديون الدول المنفصلة من قبل وسارت على نهج الممارسة التي سبق لملك سردينيا أن أختطها . وهكذا ، فان معاهدة فيينا المؤرخة في ٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٨٦٦ (٤٩٤) ، والتي بموجبها [وافق] " صاحب الجلالة امبراطور النمسا على اتحاد مملكة لومبارديا وفينيسيا مع مملكة ايطاليا " (المادة الثالثة) ، تضمنت مادة سادسة نصت على ما يلي :

" تتولى الحكومة الايطالية المسؤولية عما يلي : (١) ذلك الجزء من " مونتي لمبارد و فينيتو " الذى كانت تحتفظ به النمسا بموجب الاتفاق المعقود في ميلانو في عام ١٨٦٠ ، تطبيقا للمادة ٧ من معاهدة زيورخ (٤٩٥) ؛ (٢) الديون الاضافية التي ارتبطت بها مونتي لومبارد و فينيتو في الفترة بين ٤ حزيران/يونيه ١٨٥٩ وتاريخ عقد هذه المعاهدة ؛ (٣) مبلغ ٣٥ مليون فلورين نمساوى نقدا ، يمثل الحصة المعزوة الى فينيشيا من قرض عام ١٨٥٤ مقابل تكاليف المعدات الحربية غير القابلة للنقل . . . " .

---

(٤٩٢) Ibid., p. 379. See also Feilchenfeld, op. cit., pp. 123-124.

(٤٩٣) D. Anzilotti, Corso di diritto internazionale, 4the ed. (Padua, CEDAM, 1955), p. 171 .

(٤٩٤) G.F. Martens, ed., Nouveau Recueil général de traités (Gottingen, Dieterich, 1873), vol.XVIII, pp. 405-406.

(٤٩٥) تم التنازل عن لومبارديا لفرنسا بموجب معاهدة زيورخ المؤرخة في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٥٩ ، والمعقودة بين النمسا وفرنسا . ونصت المادة ٧ من المعاهدة على أن تتولى " حكومة لومبارديا الجديدة " تسديد ثلاثة أخماس ديون مونتي لومبارد و فينيتو (المرجع نفسه ١٨٦٠) ، المجلد السادس عشر ، الجزء الثاني ، ص ٥١٨ .

(٥) ويمكن كذلك ذكر معاهدات معينة تتعلق بتوحيد دول أمريكا الوسطى . وقد وردت بعض الأحكام الخاصة بمعاملة الديون في المعاهدة المؤرخة في ١٥ حزيران/يونيه ١٨٩٧ التي عقدتها السلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا ونيكاراغوا وهندوراس (٤٩٦) لتكوين جمهورية أمريكا الوسطى . وكذلك في عهد اتحاد أمريكا الوسطى المؤرخ في ١٩ كانون الثاني/يناير ١٩٢١ (٤٩٧) الذى عقدته السلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا وهندوراس بعد انحلال جمهورية أمريكا الوسطى . وبالرغم من أن هذه المعاهدات كانت تنصب أساسا على توزيع الديون بين الأجزاء المكونة للدول المتحدة ، فمما لا شك فيه أن الدولة الجديدة ككل تولت في علاقاتها الدولية ، مسؤولية تسديد الديون التي كانت على الدول السلف المختلفة . وقد نصت معاهدة ١٨٩٧ ، التي جاء فيها أن " الهدف الوحيد للاتحاد هو الحفاظ على علاقاته الدولية ككيان واحد " (المادة الثالثة)

" الالتزامات المالية وغيرها التي ارتبطت بها أو التي قد ترتبط بها في المستقبل أى من الدول ، هي شؤون تقع ضمن مسؤوليتها الفردية (المادة السابعة والثلاثون) " .

ونص عهد ١٩٢١ على أن على الحكومة الاتحادية أن تدير المالية الوطنية التي ينبغي أن تكون مختلفة عن مالية الدول المكونة للاتحاد ، وان على الدول المكونة للاتحاد " أن تواصل ادارة ديونها الحالية الداخلية والخارجية " . (الفقرة (م) من المادة الخامسة) . ومضى العهد بعد ذلك فنص على ما يلي :

" تكون الحكومة الاتحادية ملزمة بأن تتأكد من الاضطلاع بتلك الادارة بأمانة ، ومن أن الايرادات المعقودة لها تخصص لذلك الغرض " .

(٦) وكما هو مبين أعلاه ، يتم في العادة تنظيم المسائل المتعلقة بديون الدولة عن طريق القوانين الداخلية للدول . وكثيرا ما تنص هذه القوانين على التوزيع الداخلي لديون الدولة ، وبذلك لا تكون ذات صلة مباشرة بهذه المادة . بيد أنه يمكن ذكر بعض الأمثلة ، لأنها تفترض انتقال ديون الدولة السلف الى الدولة الخلف ؛ والا لما ثار أى تساؤل حول توزيع تلك الديون على الأجزاء المكونة للدولة الخلف .

(٧) وكان اتحاد النمسا وهنغاريا مبنيا أساسا على صكين : " القانون [النمساوى] المتعلق بالشؤون ذات الأهمية المشتركة لجميع بلدان المملكة النمساوية وطريقة معالجتها " المؤرخ في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٨٦٧ ، و " القانون الهنغارى [رقم ١٢] الخاص بالمسائل ذات الأهمية المشتركة لبلدان التاج الهنغارى والبلدان الأخرى الخاضعة لسيادة صاحب الجلالة وطريقة معالجتها " ، المؤرخ في ١٢ حزيران/يونيه ١٨٦٧ (٤٩٨) . وقد نص القانون النمساوى ، في المادة ٤ ، على ما يلي :

---

(٤٩٦) المرجع نفسه (Leipzig, Dieterich, 1905) ، المجموعة الثانية ، المجلد الثاني والثلاثون ، ص ٢٧٩ .

(٤٩٧) عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد الخامس ، ص ٩ .

(٤٩٨) F.R. Dareste and P. Dareste, Les Constitutions modernes, vol. I 3rd. (Paris, Challamel, 1910), pp. 394 et seq (for the Austrian Act) and pp. 403 et seq. (for the Hungarian Act) .

" تحدد المساهمة في تكاليف الديون العامة القائمة سابقا بالاتفاق بين نصفي الامبراطورية " .

أما القانون الهنغاري رقم ١٢ لعام ١٨٦٧ فتضمن ما يلي :

" المادة ٥٣ - فيما يتعلق بالديون العامة ، لا يمكن بالتفسير الصارم للقانون ، الزام هنغاريا ، بسبب مركزها الدستوري ، بتولي مسؤولية الديون المرتبطة بها دون الموافقة المعبّر عنها بشكل قانوني من ذلك البلد .

" المادة ٥٤ - الا أن " الدايت " الحالي ، أعلن بالفعل ، أنه مستعد ، اذا ما طبق فعلا نظام دستوري حقيقي في أقرب وقت ممكن في بلدنا وكذلك في غيره من بلدان صاحب الجلالة ، أن يمضي ، لاعتبارات تتعلق بالانصاف ولأسباب سياسية ، الى أبعد من التزاماته المشروعة ، وأن يفعل كل ما يكون متمشيا مع استقلال البلد وحقوقه الدستورية لكيلا تتقوض البلدان الأخرى التابعة لصاحب الجلالة ، ومعها هنغاريا ، بسبب ثقل المصروفات المتراكمة في ظل نظام السلطة المطلقة ، وكيما يمكن تلافي العواقب الوخيمة للفترة الفاجعة التي انقضت لتوها " .

" المادة ٥٥ - ولهذا السبب ، وهذا السبب وحده ، فان هنغاريا مستعدة لأن تتحمل جزءا من الديون العامة ولأن تعقد اتفاقا بهذا المعنى ، بعد مفاوضات مسبقة مع البلدان الأخرى التابعة لصاحب الجلالة ، بوصفها مفاوضات يجريها شعب حر مع شعب حر " .

(٨) وتضمن دستور اتحاد الملايو ١٩٥٧ (٤٩٩) مادة طويلة هي المادة ١٦٧ معنونة " الحقوق والمسؤوليات والالتزامات " ، اشتملت ، على الأحكام التالية :

" (١) ... جميع حقوق ، ومسؤوليات والتزامات

" (أ) صاحبة الجلالة فيما يتعلق بحكومة الاتحاد ،

" (ب) وحكومة الاتحاد وأى موظف حكومي نيابة عن حكومة الاتحاد ،

تصبح في يوم الاتحاد وما بعده من حقوق الاتحاد ومسؤولياته والتزاماته .

" (٢) ... جميع حقوق ومسؤوليات والتزامات

" (أ) صاحبة الجلالة فيما يتعلق بحكومة ملقا أو حكومة بنانغ ،

" (ب) وصاحب السمو الحاكم فيما يتعلق بحكومة أى ولاية ،

" (ج) وحكومة أى ولاية ،

تصبح في يوم الاتحاد وما بعده من حقوق ومسؤوليات والتزامات الولايات كل فيما يخصها " .

---

(٤٩٩) Malayan Constitutional Decuments (Kuala Lumpur, the Government Printer, 1959), p.27 .

وهكذا يبدو أن هذه الأحكام تبين أن كل كيان ولاية لم يكن معنيا سوى بأصول وخصوم مجاله الخاص. وقد وزعت " الحقوق ، والمسؤوليات والالتزامات " وفقا لتقسيم مجالات الاختصاص الذى أنشئ بين الاتحاد والولايات الأعضاء . وهكذا كانت الديون المرتبط بها من مسؤولية الولايات فيما يتعلق بالمسائل التي أصبحت تقع ، ابتداء من تاريخ الاتحاد ، داخل مجالات اختصاصها هي . وتضيف المادة ١٦٧ ما يلي :

" (٣) تؤول كل الحقوق والمسؤوليات والالتزامات المتعلقة بأى أمر كان قبل يوم الاتحاد مباشرة من مسؤولية حكومة الاتحاد ولكنه أصبح في ذلك التاريخ من مسؤولية حكومة ولاية من الولايات ، الى تلك الولاية في ذلك اليوم .

" (٤) تؤول كل الحقوق والمسؤوليات والالتزامات المتعلقة بأى أمر كان قبل يوم الاتحاد مباشرة من مسؤولية حكومة ولاية من الولايات لكنه أصبح في ذلك التاريخ من مسؤولية حكومة الاتحاد ، الى الاتحاد في ذلك اليوم " .

(٩) وقد خلفت ماليزيا اتحاد الملايو في عام ١٩٦٣ . وتضمن قانون ماليزيا ، الذى ارفق بالاتفاق المتعلق بماليزيا ودخل حيز النفاذ في ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٦٣ ، مادة في بابه الرابع المتعلق بالأحكام الانتقالية والمؤقتة ، هي المادة ٧٦ المعنونة " الخلافة في الحقوق والمسؤوليات والالتزامات " ، تنص ، في جملة أمور ، على ما يلي :

" (١) تؤول جميع الحقوق والمسؤوليات والالتزامات المتعلقة بأى أمر كان قبل يوم قيام ماليزيا مباشرة من مسؤولية حكومة ولاية من ولايات بورنيو ، أو حكومة سنغافورة ، ولكنه أصبح في ذلك التاريخ من مسؤولية الحكومة الاتحادية ، الى الاتحاد في ذلك اليوم ، ما لم يتفق على خلاف ذلك بين الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية .

" (٢) لا تنطبق هذه المادة على أية حقوق أو مسؤوليات أو التزامات تسرى عليها المادة ٧٥ ، ولا يمتد مفعولها الى نقل أى شخص من الخدمة في الولاية الى الخدمة في الاتحاد ، أو يمس بشكل آخر أية حقوق أو مسؤوليات أو التزامات ناشئة عن مثل هذه الخدمة أو عن أى عقد توظيف ؛ ولكن ، رهنا بمراعاة ذلك ، تشمل الحقوق والمسؤوليات والالتزامات، في هذه المادة الحقوق والمسؤوليات والالتزامات الناشئة عن عقد أو خلافه .

. . .

" (٤) تشمل الاشارات في هذه المادة الى حكومة ولاية ما ، حكومة الأقاليم التي كانت تضمها تلك الولاية قبل يوم قيام ماليزيا " (٥٠٠) .

ويمكن ملاحظة وجود أحكام مماثلة في دستور كل ولاية من الولايات الأعضاء في الاتحاد ، فالمادة ٥٠ من دستور ولاية صباح مثلا ، (الحقوق والمسؤوليات والالتزامات) تنص على ما يلي :

---

(٥٠٠) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٧٥٠ ، صفحة ٦٠ .

" (١) تصبح كل حقوق صاحبة الجلالة ، ومسؤولياتها والتزاماتها حيال حكومة مستعمرة شمال بورنيو ، لدى بدء العمل بهذا الدستور ، من حقوق الولاية ومسؤولياتها والتزاماتها " (٥٠١).

(١٠) وقد نص الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة المؤرخ في ٥ آذار/مارس ١٩٥٨ (٥٠٢). رغم كونه غير واضح تماما فيما يتعلق بخلافة ديون الدولتين السلف سوريا ومصر ، في المادة ٢٩ منه على أنه :

" لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة ، الا بموافقة مجلس الأمة " .

ويمكن تفسير هذا الحكم بأنه يعطي السلطة التشريعية للجمهورية العربية المتحدة وحدها ، لا سوريا ومصر ، صلاحية التعاقد على القروض . وعلاوة على ذلك ، ونظرا الى أن المادة ٧٠ نصت على أن تكون للقطرين ميزانية واحدة ، قد تكون هناك مدعاة لموافقة أحد الثقاة البارزين على قوله " يبدو أن الجمهورية العربية المتحدة كانت الكيان الوحيد المختص بخدمة ديون القطرين "(٥٠٣) (٥٠٤).

المادة ٣٨

انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة

١ — حين ينفصل جزء أو أجزاء من اقليم دولة ما عنها وتكوّن دولة ، فما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك ، تنتقل الى الدولة الخلف نسبة منصفة من دين الدولة الذى على الدولة السلف ، مع مراعاة جميع ما يتصل بذلك من ملابسات .

٢ — تسرى أحكام الفقرة ١ حين ينفصل جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى .

---

(٥٠١) المرجع نفسه ، صفحة ١١٠ . انظر أيضا صفحة ١٣٤ (دستور ولاية سراواك ، المادة ٤٨) ، وصفحة ١٧٦ (دستور ولاية سنغافورة ، المادة ١٠٤) .

(٥٠٢) النص الانكليزى في E. Cotran, "Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States", International and Comparative Law Quarterly, London, vol. 8, part 2 (April 1959), pp. 374-387.

(٥٠٣) O'Connell, State Succession... (op. cit.), vol. I, p. 386 .

(٥٠٤) جدير بالذكر أن متأخرات الاشتراكات في اليونسكو التي كانت مستحقة للمنظمة على سوريا ومصر قبل قيام اتحادهما عوملت بوصفها من مسؤولية الجمهورية العربية المتحدة (مواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات) (op. cit.) ، ص ٥٤٥ .

المـادة ٣٩

انحلال الدولـــة

حين تنحل دولة سلف وتزول وتكوّن أجزاء اقليمها دولتين أو أكثر ، فما لم تتفـــق الدول الخلف على خلاف ذلك ، تنتقل الى كل دولة خلف نسبة منصفة من دين الدولـــة الذى على الدولة السلف ، مع مراعاة جميع ما يتصل بذلك من ملابسات .

التعليق على المادتين ٣٨ و ٣٩

(١) تتطابق مواضيع خلافة الدول التي تتناولها المادتان ٣٨ و ٣٩ مع المواضيع التي تناولتهـــا المـــواد ١٦ و ١٧ و ٢٨ و ٢٩ على التوالي في البابين الثاني والثالث . ومن ثم كان اســـتخدام نفس العبارات الاستهلالية تماما في المادتين المقابلتين لتحديد نطاق كل منهما . فالمادتـــان ٣٨ و ٣٩ ، كلتاهما تعنيان بالحالات التي ينفصل فيها جزء أو أجزاء من اقليم دولة ما عنها فتكون دولة واحدة أو أكثر . الا أنهـما تختلفان في أن الدولة السلف تبقى قائمة بمقتضى المادة ٣٨ ولكنها ، بمقتضى المادة ٣٩ ، لا تعود قائمة بعد انفصال أجزاء من اقليمها . ويشار الى الحالة الأخيرة فـي المواد ١٧ و ٢٩ و ٣٩ بوصفها " انحلال الدولة " (٥٠٥) .

(٢) وفي وضع القاعدة للمادتين ٣٨ و ٣٩ ، تعتقد اللجنة أن انتقال دين الدولة فـي نوعـــي الخلافة اللذين تتناولهما هاتان المادتان ، ينبغي ، ما لم يكن هناك سبب اضطرارى لعكس ذلك ، أن تحكمه أساسا قاعدة مشتركة ، مثلما هو الحال تماما في المادتين ١٦ و ١٧ الخاصتين بمال الدولة ، والمادتين ٢٨ و ٢٩ المتعلقتين بمحفوظات الدولة . وقد أخذ هذا الافتراض في الحسبان لـــدى دراسة ممارسة الدول والمبادئ القانونية في الفقرات التالية .

(٣) ولا نجد في ممارسة الدول سوى أمثلة قليلة على انفصال جزء أو أجزاء من الاقليم . ومع ذلك يمكن الاشارة الى بضع حالات ، منها انشاء الدولة الايرلندية الحرة . فبموجب معاهدة عقدت فـــي عام ١٩٢١ حصلت ايرلندا من المملكة المتحدة على مركز " الدومينيون " ، وأصبحت الدولة الايرلندية الحرة . وقسمت المعاهدة الديون بين الدولة السلف والدولة الخلف بالشروط التالية :

" تتولى الدولة الايرلندية الحرة مسؤولية خدمة الدين العام للمملكة المتحدة علـــى النحو القائم في تاريخه وتسديد معاشات الحرب التقاعدية على النحو القائم في ذلك التاريخ بنسبة تكون عادلة ومنصفة ، مع مراعاة أى مطالبات عادلة من جانب ايرلندا من قبيل العـــوض أو المطالبات المقابلة ، ويحدد مقدار هذه المبالغ في حالة عدم الاتفاق بالتحكيم من قبـــل شخص أو أكثر من الأشخاص المستقلين من مواطني الامبراطورية البريطانية "(٥٠٦) .

---

(٥٠٥) انظر الفقرة (١) من التعليق على المادتين ١٦ و ١٧ أعلاه .

(٥٠٦) المادة الخامسة من المعاهدة المؤرخة في ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٢١ المعقود بين بريطانيا العظمى وايرلندا (عصبة الأمم ، مجموعة المعاهدات ، المجلد السادس والعشـــرون ، ص ١٠) .

(٤) وثمة مثال آخر هو انفصال سنغافورة التي انضمت الى اتحاد الملايو في عام ١٩٦٣ ، ثم انسحبت منه ونالت الاستقلال في عام ١٩٦٥ . وتنص المادة الثامنة من الاتفاق المتعلق بانفصال سنغافورة عن ماليزيا بوصفها دولة مستقلة وذات سيادة ، والموقّع في كوالالمبور في ٧ آب/أغسطس ١٩٦٥ ، على ما يلي :

" فيما يتعلق بأى اتفاق عقد بين حكومة سنغافورة وأى بلد آخر أو هيئة اعتبارية أخرى وضمنته حكومة ماليزيا ، فان حكومة سنغافورة تتعهد بموجب هذا الاتفاق بأن تتفاوض مع ذلك البلد أو الهيئة الاعتبارية للدخول في اتفاق جديد يعفي حكومة ماليزيا من مسؤولياتها والتزاماتها بمقتضى الضمان المذكور ، وتتعهد حكومة سنغافورة بموجب هذا الاتفاق بأن تعوض حكومة ماليزيا تماما عما قد تتكبده من مسؤوليات أو التزامات أو أضرار نتيجة للضمان المذكور "(٥٠٧) .

(٥) والمثالان المشار اليهما أعلاه هما الحالتان اللتان حدث فيهما الانفصال عن طريق الاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف . بيد أنه ليس من المؤكد أبدا أن يتحقق الانفصال دائما بالاتفاق . فلا يبدو مثلا أن عملية قسمة الديون بين بنغلاديش وباكستان قد سويت اذا انتهت بالفشل المفاوضات التي جرت في داكا من ٢٧ الى ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٧٤ (٥٠٨) . وتلك هي نقطة من النقاط التي تميز بوضوح حالة الانفصال التي تتناولها المادة ٣٨ عن حالة نقل جزء من اقليم دولة ما التي تناولتها المادة ٣٥ . وتنبغي الاشارة الى أن تلك المادة تنطوي على انتقال أقاليم صغيرة نسبيا أو غير ذات أهمية ، وفقا لاجراء سلمي نظريا ، ومن ناحية المبدأ ، عن طريق الاتفاق بين الدولة المتنازلة والدولة المستفيدة .

---

(٥٠٧) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٥٦٣ ، ص ٩٤ . ويتضمن قانون دستور ماليزيا (تعديل سنغافورة) ، عام ١٩٦٥ ، كذلك بعض الأحكام المتعلقة بـ " الخلافة في المسؤوليات والالتزامات " ، بما في ذلك الفقرة التالية :

" ٩ — كل الأموال ، المنقولة والثابتة ، والحقوق والمسؤوليات والالتزامات التي كانت قبل يوم ماليزيا ملكا لحكومة سنغافورة أو على مسؤوليتها والتي أصبحت في ذلك اليوم أو بعده ملكا لحكومة ماليزيا أو على مسؤوليتها ، تعود في يوم سنغافورة وتنتقل أو تؤول الى سنغافورة وتصبح مرة أخرى من مالها أو على مسؤوليتها " . (المرجع نفسه ، ص ١٠٠) .

(٥٠٨) Rousseau, Droit international public (op.cit.), vol.III (الصفحة ٤٥٤) ، ويقول نفس المؤلف ، " طالبت بنغلاديش بنسبة ٥٦ في المائة من جميع الأموال المشتركة . في حين ظلت في الوقت نفسه متحفظة فيما يتعلق بتقسيم الديون القائمة ، وهي مشكلة من الواضح أنها لا تريد أن تعالجها الا بعد تسوية تقسيم الأصول — وهو أسلوب يقال ان باكستان قد رفضته " (المرجع نفسه) .

(٦) وفيما يتعلق بانحلال دولة ما ، وهو ما تتناوله المادة ٣٩ ، فان السوابق التاريخية التي يمكن الاستشهاد بها هي ما يلي : انحلال كولومبيا الكبرى (١٨٢٩-١٨٣١) ؛ انحلال اتحاد النرويج والسويد (١٩٠٥) ؛ زوال الامبراطورية النمساوية - المجرية (١٩١٩) ؛ انهاء اتحاد مالي (١٩٦٠) ؛ انحلال الجمهورية العربية المتحدة (١٩٦١) ؛ وانحلال اتحاد روديسيا ونياسلاند (١٩٦٣) . وتتم أدناه دراسة بعض هذه الحالات لمعرفة كيف حاولت الأطراف المعنية تسوية انتقال ديون الدولة .

(٧) لم تكن كولومبيا الكبرى التي تكونت في عام ١٨٢١ باتحاد نيوغرانادا وفنزويلا واكوادور ، لتعمر طويلا . ففي خلال عشر سنوات ، وضعت الصراعات الداخلية نهاية للاتحاد الذي انحل تماما في عام ١٨٣١ (٥٠٩) . ووافقت الدول الخلف على أن تتولى مسؤولية ديون الاتحاد . وقد أرست نيوغرانادا واكوادور هذا المبدأ لأول مرة في معاهدة السلام والصداقة المعقودة في باستوفي ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٨٣٢ . ونصت المادة السابعة من المعاهدة على ما يلي :

" . . . لقد اتفق ، وبموجب هذا الصك يتفق ، بالشكل الرسمي الأنسب ، وبمقتضى أنظمة قوانين كلتا الدولتين على أن تدفع نيوغرانادا واكوادور الحصة التي يمكن أن تخصهما بالتناسب من الديون ، المحلية والخارجية ، بوصفهما جزأين لا يتجزآن ، كما كانا فعلا ، من جمهورية كولومبيا التي اعترفت بالديون المذكورة برمتها . وعلاوة على ذلك ، توافق كل دولة على تحمل المبلغ الذي ربما تكون قد تصرفت فيه من أموال الجمهورية المذكورة " (٥١٠) .

ويمكن أيضا بالاشارة الى اتفاقية بوغوتا المؤرخة في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٨٣٤ ، التي عقدت بين نيوغرانادا وفنزويلا ، وانضمت اليها عقب ذلك اكوادور في ١٧ نيسان/ابريل ١٨٥٧ (٥١١) وتبين هاتان الوثيقتان الأخيرتان أن الدول الخلف اتفقت على تقسيم ديون كولومبيا الكبرى فيما بينها بالنسب التالية : نيوغرانادا ٥٠ في المائة ؛ فنزويلا ٢٨٫٥ في المائة ؛ واكوادور ٢١٫٥ في المائة (٥١٢) .

(٨) وقد استدعت المسألة " البلجيكية - الهولندية " في عام ١٨٣٥ تدخل الدول الخمس الأعضاء في الحلف المقدس ، في شكل مؤتمر افتتح في لندن في عام ١٨٣٠ ولم ينته الا في عام ١٨٣٩

---

(٥٠٩) انظر V.-L. Tapié, Histoire de l'Amérique latine au XIX ème siecle (Paris, Montaigne, ١٩٤٥) وانظر ، بصفة خاصة ، بحث انفساخ كولومبيا الكبرى ، ص ٥٧-٦٠ .

(٥١٠) de Martens, ed., Nouveau Recueil de traités (Gottingen, Dieterich, 1838) المجلد الثالث عشر ، الصفحة ٦٣ [الأصل بالانكليزية] .

(٥١١) اتفاقية الاعتراف بائتمانات كولومبيا الموجبة والسالبة وتقسيمها (British and Foreign State Papers, 1834-1835), vol.XXIII (London, Ridgway, 1852), p.1342. See Feilchenfeld, op.cit., pp. 296-298 (وبصفة خاصة ص ٢٩٦ ، التي ترد فيها نصوص المواد ذات الصلة من الاتفاقية) .

(٥١٢) Sanchez de Bustamante y Sirvén, op.cit., vol.III, p.337; Accioly, op.cit., vol.I, p.199; O'Connell, State Succession.. (op.cit.), vol.I, p.388

بتوقيع معاهدة لندن المؤرخة في ١٩ نيسان/ابريل من ذلك العام (٥١٣). وأثناء المفاوضات التي دامت تسع سنين ، لزم إعداد عدد من الوثائق قبل أن يستطاع تسوية المطالب المتعلقة بديون مملكة هولندا .

(٩) وكانت احدى تلك الوثائق ، وهي البروتوكول الثاني عشر لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٨٣١ ، الذى أعدته الدول الخمس ، أول وثيقة تقترح وسيلة محددة نوعا ما لتسوية الديون لادراجها بين المبادئ العامة الواجب تطبيقها في مشروع معاهدة لندن . وسعت الدول الخمس أولا الى تبرير تدخلها بالقول " ما أكثر ما أوضحت لها التجربة أن من المستحيل تماما . . . أن يتفق الطرفان المعنيان مباشرة على هذه المسائل ، لولا تلطف الحكومات الخمس ببذل مساعيها مما يسّر الاتفاق "(٥١٤). واستشهدت تلك الدول بوجود سوابق ذات صلة ساهمت هي في وضعها ، و " أفضت في الماضي الى اتخاذ قرارات تقوم على مبادئ ليست جديدة ، بل كانت دائما تنظم العلاقات المتبادلة بين الدول ، وقد تم الاستشهاد بها وتأكيدها في اتفاقات خاصة أبرمت بين الحكومات الخمس ؛ ولهذا لا يمكن تغيير تلك الاتفاقات بأى حال دون مشاركة الدول المتعاقدة "(٥١٥) . ومن الواضح أن احدى السوابق البارزة التي اعتمدت عليها هذه الممالك الخمس ، هي الصك المؤرخ في ٢١ تموز/يوليه ١٨١٤ (٥١٦) والذى اتحدت بموجبه بلجيكا وهولندا . وقد نصت المادة السادسة من هذا الصك على ما يلي :

" حيث أنه يتعين أن تكون الأعباء وكذلك الفوائد مشتركة ، فانه ينبغي أن تتحمل الخزانة العامة لهولندا الديون التي تعاقدت عليها ، حتى وقت الاتحاد ، الأقاليم الهولندية من ناحية ، والأقاليم البلجيكية من ناحية أخرى " .

وعلى أساس هذا الحكم خلصت الدول الخمس الى المبدأ القائل بأنه " عند انتهاء الاتحاد ينبغي كذلك أن تنتهي المسائل المشتركة المذكورة ، ونتيجة أخرى طبيعية لهذا المبدأ ، فان الديون التي أدمجت في ظل نظام الاتحاد ، يمكن أن يعاد تقسيمها في ظل نظام الانفصال "(٥١٧) وبتطبيق هذا المبدأ على حالة البلاد المنخفضة ، خلصت الدول الخمس الى أنه " ينبغي لكل بلد أولا أن يستأنف وحده دون غيره تحمل مسؤولية الديون التي كانت عليه قبل الاتحاد " ، وانه ينبغي لبلجيكا ، علاوة على ذلك ، أن تتحمل ، " بنسبة منصفة ، الديون التي عقدتها ، منذ تاريخ

---

(٥١٣) G.F. de Martens, ed., Nouveau Recueil ... (op.cit.,1842) vol. XVI, p. 773 ، كانت الدول الخمس الأعضاء في الحلف المقدس هي : بروسيا ، بريطانيا العظمى ، روسيا ، فرنسا ، النمسا .

(٥١٤) المرجع نفسه (١٨٣٦) ، المجلد العاشر ، ص ١٦٤ .

(٥١٥) المرجع نفسه ، ص ١٦٥ .

(٥١٦) انظر الفقرة (٣) من التعليق على المادة ٣٧ ، أعلاه .

(٥١٧) de Martens, ed., Nouveau Recueil ... (op.cit., 1836) ، المجلد العاشر ، ص ١٦٥ .

الاتحاد وأثناء فترة هذا الاتحاد ، الخزانة العامة لمملكة البلاد المنخفضة ، على النحو المبين في ميزانية تلك المملكة "(٥١٨) . وقد ادمجت هذه النتيجة في " قواعد تثبيت انفصال هولندا وبلجيكا " الموفقة بالبروتوكول الثاني عشر . وفيما يلي نص المادتين العاشرة والحادية عشرة من هذه " القواعد " :

" المادة العاشرة — ديون مملكة البلاد المنخفضة التي تعد الخزانة الملكية في الوقت الحاضر مسؤولة عنها قانونا ، وهي : (١) الدين القائم الذي تستحق فائدته السداد ؛ (٢) الدين المؤجل ؛ (٣) مختلف سندات هيئة استهلاك الدين ؛ (٤) المبالغ السنوية الواجبة الاسترداد والتي تم الحصول عليها برهونات خاصة على أراضي الدولة ، ينبغي أن تقسم بين هولندا وبلجيكا بنسبة معدل ما دفعه كل بلد من البلدين أثناء السنوات ١٨٢٧ و ١٨٢٨ و ١٨٢٩ من ضرائب المملكة المباشرة وغير المباشرة وضرائب الانتاج .

" المادة الحادية عشرة — وحيث أن معدل الحصة المشار اليه يجعل هولندا مسؤولة عن $\frac{١٥}{٣١}$ وبلجيكا مسؤولة عن $\frac{١٦}{٣١}$ من الديون المذكورة آنفا ، فان من المفهوم أن بلجيكا ستظل مسؤولة عن دفع الفائدة المناسبة "(٥١٩) .

واعترضت على هذه الأحكام فرنسا التي رأت أن " حكومة صاحب الجلالة لم تجد أن أسسها منصفة الى حد يكفي لقبولها "(٥٢٠) . وقد ردت الحكومات الأربع التي وجهت اليها الرسالة الفرنسية بما يلي :

---

(٥١٨) المرجع نفسه ، ص ١٦٥—١٦٦ .

(٥١٩) المرجع نفسه ، ص ١٧٢ .

(٥٢٠) البروتوكول العشرون لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ١٧ آذار/مارس ١٨٣١ (المرفق ألف) . رسالة موجهة الى المؤتمر من الوزير المفوض لفرنسا ، باريس ، ١ آذار/مارس ١٨٣١ ، (المرجع نفسه ، ص ٢٢٨) .

" كان المبدأ الذى أرساه البروتوكول رقم ١٢ فيما يتعلق بالدين هو أنه : عندما تكونت مملكة البلاد المنخفضة باتحاد هولندا وبلجيكا ، اندمجت ديون الدولتين التي كانت قائمة حينذاك ، بموجب معاهدة ١٨١٥ ، الى دين كلي واحد وأعلن أنه الدين القومي للمملكة المتحدة . ولهذا فانه أمر ضرورى وعادل ، ان تستأنف كل من هولندا وبلجيكا ، عندما تنفصلان ، تحمل مسؤولية الدين الذى كانت هي مسؤولة عنه قبل اتحادهما وأن تنفصل أيضا تلك الديون ، التي وحدت في نفس الوقت الذى وحد فيه البلدان ، بانفصالهما .

" وبعد الاتحاد ، تحملت المملكة المتحدة دينا اضافيا ، وهذا يجب أن يقسم بالانصاف لدى انفصال المملكة المتحدة ، بين الدولتين ؛ بيد أن البروتوكول لا يحدد ما ينبغي أن تكون عليه النسبة المنصفة بالضبط ويترك هذه المسألة كي تتم تسويتها فيما بعد " (٥٢١) .

(١٠) وثبت أن البلاد المنخفضة كانت تشعر ، بصفة خاصة ، بالارتياح ، وخوّل مفوضوها أن يبينوا قبولهم التام الكامل لكل المواد الأساسية الرامية الى تثبيت انفصال بلجيكا وهولندا وهي الأحكام الأساسية المستمدة من بروتوكولي لندن المؤرخين في ٢٠ و ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٨٣١ (٥٢٢) . وقد وردت وجهة النظر البلجيكية في تقرير مؤرخ في ١٥ آذار/مارس ١٨٣١ مرفوع الى الوصي من وزير الخارجية البلجيكي ، نص على ما يلي :

" لقد أظهر البروتوكولان رقما ١٢ و ١٣ المؤرخان في ٢٧ كانون الثاني/يناير بأوضح طريقة الانحياز (اللاارادى دون شك) من بعض المفوضين في المؤتمر . وقد تم احياء هذين البروتوكولين ، اللذين يعالجان مسألة تثبيت الحدود ، والهدنة ، وقبل كل شيء تقسيم الديون ، وهي ترتيبات من شأنها أن تتمّم انهيار بلجيكا ، في مذكرة مؤرخة في ٢٢ شباط/فبراير ، وكان ذلك آخر عمل قامت به اللجنة الدبلوماسية " (٥٢٣)

وهكذا رفضت بلجيكا أحكام " القواعد الرامية الى تثبيت انفصال بلجيكا وهولندا " . وبصورة أدق ، جعلت بلجيكا قبولها متوقفا على التسهيلات التي ستمنحها لها الدول في الحصول ، بمقابل ، على دوقية لكسمبرغ الكبرى .

(١١) وقد أظهر البروتوكول الرابع والعشرون لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ٢١ أيار/مايو ١٨٣١ ، بجلاء أن " مما يسهل الى حد كبير قبول الكونغرس البلجيكي لقواعد تثبيت انفصال بلجيكا عن هولندا ،

---

(٥٢١) المرجع نفسه ، (المرفق باء) ، من الوزراء المفوضين للحكومات الأربع الى الوزير المفوض لفرنسا (المرجع نفسه ، ص ٢٣٣) .

(٥٢٢) البروتوكول الحادى عشر لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٨٣١ ، والذى يعين حدود هولندا (المرجع نفسه ، ص ١٥٨) والبروتوكول الثامن عشر ، المؤرخ في ١٨ شباط/فبراير ١٨٣١ (المرجع نفسه ، ص ١٩٦) .

(٥٢٣) المرجع نفسه ، ص ٢٢٢ .

أن توافق الحكومات الخمس على تأييد بلجيكا في رغبتها في الحصول ، بمقابل ، على دوقية لكسمبرغ" (٥٢٤) وحيث أنه تعذر تلبية رغبة بلجيكا ، فقد رفضت تلك الدولة الموافقة على اقتراحات تقسيم الدين التي قدمت لها . وعند ذلك أخذت تلك الدول على عاتقها مسؤولية ابتكار صيغة أخرى لتقسيم الديون ؛ وكان هذا هو موضوع البروتوكول الخامس والعشرين لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ٢٦ حزيران / يونيه ١٨٣١ . وقد تضمن هذا البروتوكول الجديد مشروع معاهدة تتألف من ١٨ مادة . ونصت المادة الثانية عشرة منها على أن :

" تقسم الديون بطريقة يكون بها كل بلد من البلدين مسؤولا عن جميع الديون التي كانت قبل الاتحاد على الأقاليم المكونة له ، وبطريقة تقسم بها الديون التي تم التعاقد عليها بشكل مشترك قسمة عادلة" (٥٢٥) .

ولم يكن ذلك ، في الحقيقة ، سوى تأكيد ، غير محدد بالأرقام ، لمبدأ تقسيم الديون الوارد في البروتوكول الثاني عشر المؤرخ في ٢٧ كانون الثاني / يناير ١٨٣١ . بيد أن البروتوكول الجديد ، على خلاف ذلك البروتوكول ، لم يحدد الديون التي تقع مسؤوليتها على كل طرف . وكانت مملكة البلاد المنخفضة هي التي رفضت (٥٢٦) ، هذه المرة اقتراحات المؤتمر ، وبلجيكا هي التي وافقت عليها" (٥٢٧) .

(١٢) وقبل أن ينفض المؤتمر في ١ تشرين الأول / اكتوبر ١٨٣٢ ، قدم عدة اقتراحات واقتراحات مضادة لم تكلل بالنجاح (٥٢٨) . ولزم انقضاء سبع سنوات قبل أن تتوصل معاهدة بلجيكا ــ البلاد

---

(٥٢٤) المرجع نفسه ، ص ٢٦٩ .

(٥٢٥) المرجع نفسه ، ص ٢٩٠ .

(٥٢٦) أنظر البروتوكول الثامن والعشرين لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ٢٥ تموز / يوليه ١٨٣١ ، (المرفق ألف) ، " من حكومة البلاد المنخفضة الى المؤتمر" لاهاى ، ١٢ تموز / يوليه ١٨٣١ ، (المرجع نفسه ، ١٨٣٧ ، المجلد الحادى عشر ، ص ٢١٢—٢٢٢ وبوجه خاص ص ٢٢١) .

(٥٢٧) أنظر البروتوكول السابع والعشرين لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ١٢ تموز / يوليه ١٨٣١ (المرفق) ، " من الحكومة البلجيكية الى المؤتمر" ، بروكسل ، ٩ تموز / يوليه ١٨٣١ (المرجع نفسه ، ص ٢١٠) .

(٥٢٨) ومنها الاقتراحات والاقتراحات المضادة التي ادرجت في بروتوكولين ومعاهدة ، هي :

(أ) البروتوكول الرابع والأربعون لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ٢٦ أيلول / سبتمبر ١٨٣١ (المرفق ألف) ، اقتراحات مؤتمر لندن ، تضمن البند ٣ منها ١٢ مادة (المادة السابعة حتى المادة الثامنة عشرة) ، ونصت المواد الثلاث الأولى منها على ما يلي :

" سابعا ــ تكون بلجيكا ، بما في ذلك دوقية لكسمبرغ الكبرى ، مسؤولة عن الديون التي عقدتها بشكل قانوني قبل انشاء مملكة البلاد المنخفضة .

(يتبع)

المنخفضة المؤرخة في ٩ نيسان/أبريل ١٨٣٩ الى ابتكار حل لمشكلة الخلافة في الديون الناجمة عن انفصال بلجيكا وهولندا .

(١٣) وأخيرا تمت تسوية النزاع البلجيكي ـ الهولندى المتعلق بالخلافة في ديون الدولة التي

(تابع الحاشية رقم ٥٢٨)

" تقسم الديون المعقودة بشكل قانوني منذ وقت انشاء المملكة حتى ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٨٣٠ بالتساوى .

" ثامنا ـ نفقات خزانة البلاد المنخفضة على بنود خاصة تظل ملكا لأحد الطرفين المتعاقدين ، تقيد على حساب ذلك الطرف ، وتطرح هذه القيمة من الدين المخصص للطرف الآخر .

" تاسعا ـ تتضمن النفقات المشار اليها في المادة السابقة استهلاك الدين ، القائم والمؤجل ، كليهما ، بنسبة الديون الأصلية ، وفقا للمادة السابعة " . (المرجع نفسه ، ص ٢٩١) .

ولم تعتمد هذه الاقتراحات التي كانت موضع انتقاد شديد من جانب الدولتين المعنيتين كلتيهما .

(ب) البروتوكول التاسع والأربعون لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ١٤ تشرين الأول/اكتوبر ١٨٣١ (المرفق ألف) ، المواد المتعلقة بانفصال بلجيكا عن هولندا ، وتنص الفقرتان الأوليان من مادة طويلة هي المادة الثالثة عشرة على ما يلي :

" ١ ـ تظل بلجيكا ، ابتداء من ١ كانون الثاني/يناير ١٨٣٢ ، وبسبب تقسيم الديون العامة لمملكة البلاد المنخفضة ، مسؤولة عن مبلغ ٨ ٤٠٠ ٠٠٠ فلورين من فلورينات البلاد المنخفضة في شكل سندات سنوية ، وينقل أصلها من جانب المدين بدفتر حسابات الاستاذ لاستردام ، أو دفتر حسابات الاستاذ للخزانة العامة لمملكة البلاد المنخفضة الى الجانب المدين بدفتر حسابات الاستاذ لبلجيكا .

" ٢ ـ يعتبر الأصل المنقول والسندات السنوية المقيدة في الجانب المدين بدفتر حسابات الاستاذ لبلجيكا وفقا للفقرة السابقة ، حتى مبلغ ٨ ٤٠٠ ٠٠٠ فلورين من فلورينات البلاد المنخفضة ، جزءا من الدين الوطني البلجيكي ، وتتعهد بلجيكا بألا تسمح ، الآن أو في المستقبل ، بأى تفريق بين هذا الجزء من دينها العام الناشئ عن اتحادها مع هولندا وبين غيره من الدين الوطني القائم حاليا أو في المستقبل " . (المرجع نفسه ، ص ٣٢٨ ـ ٣٢٩) .

ووافقت بلجيكا على هذا الحكم (المرجع نفسه ، ص ٣٥٠ و ٣٥١) .

(ج) واستخدمت المعاهدة الخاصة بانفصال بلجيكا نهائيا عن هولندا ، والتي وقعتها في لندن الحكومات الخمس ، وبلجيكا في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٣١ (المرجع نفسه ، ص ٣٩٠) ، عبارات أحكام البروتوكول التاسع والأربعين الواردة أعلاه ؛ بيد أن هولندا لم تقبله هذه المرة أيضا (أنظر البروتوكول الثالث والخمسين لمؤتمر لندن ، المؤرخ في ٤ كانون الثاني/يناير ١٨٣٢ ، المرفق ألف) ، (المرجع نفسه ، المجلد الثاني عشر ، ص ٢٨٥ وما يليها) .

كانت على البلاد المنخفضة ، بموجب المعاهدة المؤرخة في ١٩ نيسان /أبريل ١٨٣٩ ، وتتضمن المادة ١٣ منها الأحكام التالية :

" ١ — تظل بلجيكا ، ابتداء من ١ كانون الثاني /يناير ١٨٣٩ ، وبسبب تقسيم الديون العامة لمملكة البلاد المنخفضة ، مسؤولة عن مبلغ ٥ ملايين فلورين من فلورينات البلاد المنخفضة في شكل سندات سنوية ، وينقل أصلها من الجانب المدين في دفتر حسابات الاستاذ لاسترداد أو بدفتر حسابات الاستاذ للخزانة العامة لمملكة البلاد المنخفضة الى الجانب المدين بدفتر حسابات الاستاذ لبلجيكا .

" ٢ — يعتبر الأصل المنقول والسندات السنوية المقيدة في الجانب المدين بدفتر حسابات الاستاذ لبلجيكا وفقا للفقرة السابقة ، حتى مبلغ ٥ ملايين فلورين من فلورينات البلاد المنخفضة ، جزءا من الدين الوطني البلجيكي ، وتتعهد بلجيكا بألا تسمح الآن أو في المستقبل ، بأى تفريق بين هذا الجزء من دينها العام الناشئ عن اتحادها مع هولندا وبين غيره من الدين الوطني القائم حاليا أو في المستقبل .

. . .

" ٤ — بتكوين المبلغ المذكور وقدره ٥ ملايين فلورين من السندات السنوية ، تعفى بلجيكا من أى التزام تجاه هولندا ناجم عن تقسيم الديون العامة لمملكة البلاد المنخفضة " (٥٢٩) .

وقد ضمنت الدول الخمس الأعضاء في الحلف المقدس ، والتي تم التوقيع تحت اشرافها على معاهدة عام ١٨٣٩ ، أحكام هذه المعاهدة في اتفاقيتين تحملان نفس التاريخ ووقعت عليهما الدول الخمس وبلجيكا وهولندا . وقد ذكر في هاتين الوثيقتين ان مواد المعاهدة البلجيكية — الهولندية يعتبر " لها نفس القوة والقيمة كما لو كانت قد أدرجت في الوثيقة الحالية بالنص ، وهي بذلك موضوعة بضمان أصحاب الجلالة " (٥٣٠) .

(١٤) وقد تحقق انحلال اتحاد النرويج والسويد بموجب اتفاقيات عديدة وقعت في ستوكهلم في ٢٦ تشرين الأول /اكتوبر ١٩٠٥ (٥٣١) . وقد تقررت معالجة الديون بموجب الاتفاق الموقع في

---

(٥٢٩) المرجع نفسه (١٨٤٢) ، المجلد السادس عشر ، ص ٧٨٢ و ٧٨٣ .

(٥٣٠) المادة ٢ من معاهدة لندن ، المؤرخة في ١٩ نيسان /ابريل ١٨٣٩ ، والتي وقعتها الحكومات الخمس والبلاد المنخفضة (المرجع نفسه ، ص ٧٧٣) ، والمادة ١ من معاهدة لندن المؤرخة في ١٩ نيسان /ابريل ١٨٣٩ ، والتي وقعتها الحكومات الخمس وبلجيكا (المرجع نفسه ، ص ٧٩٠) .

(٥٣١) أنظر L. Jordan, La séparation de la Suède et de la Norvège (Paris, Pédone, 1906) [thesis] ; Fauchille , مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٤ .

٢٣ اذار/مارس ١٩٠٦ المتعلق بتسوية المسائل الاقتصادية الناشئة عن انحلال الاتحاد بين النرويج والسويد (٥٣٢) ، والذى يفسر عموما بأنه يعني أن تظل كل دولة مسؤولة عن ديونها (٥٣٣). وقد نص الاتفاق على ما يلي :

" المادة ١ — تدفع النرويج للسويد حصة النصف الأول من عام ١٩٠٥ من الاعتمادات التي أقرتها النرويج لصندوق الوزارة من الميزانية المشتركة للعلاقات الخارجية للسويد والنرويج عن العام المذكور ، وتدفع كذلك من الاعتمادات التي أقرتها النرويج لنفقات صندوق الوزارة الطارئة وغير المنظورة عن العام نفسه ، الحصة التي تخص النرويج من علاوات غلاء المعيشة المدفوعة للعاملين والموظفين في وزارة العلاقات الخارجية عن النصف الأول من عام ١٩٠٥ .

" المادة ٢ — تدفع النرويج للسويد حصة الفترة من ١ كانون الثاني/يناير الى ٣١ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٠٥ من الاعتمادات التي أقرتها النرويج لصندوق القنصليات من الميزانية المشتركة عن العام المذكور ، وتدفع كذلك الحصة التي تخص النرويج من النفقات التالية المتكبدة في عام ١٩٠٤ ، والتي لم يقدم بيان بشأنها في اعتمادات ذلك العام .

" (أ) نفقات الخدمة الفعلية للقنصليات عن كل عام ١٩٠٤ ؛

" (ب) مصروفات المكاتب التي تخص القنصليات التي تتلقى مكافآت ، شريطة تقديم مستند وثائقي ، عن النصف الثاني من عام ١٩٠٤ " (٥٣٤)

وهذه الأحكام التي كان الغرض منها جعل النرويج تتولى مسؤولية حصتها من نفقات الميزانية المشتركة تصبح أكثر وضوحا اذا ما تذكر المرء ان ملك السويد كان يقوم بمهمة مزدوجة اذ كان في الوقت نفسه ملك النرويج وأن المؤسسات السويدية كانت وحدها مسؤولة عن التمثيل الدبلوماسي والقنصلي للاتحاد . وفي هذا الصدد تجدر ملاحظة أن سبب الانفصال بين الدولتين كان رغبة النرويج في أن يكون لها جهازها القنصلي الخاص بها (٥٣٥) . ومن الاعتبارات السابقة ، يمكن الاستدلال على ان النتائج

---

(٥٣٢) Descamps and Renault, Recueil ... XXe siècle, 1906 (مرجع سبق ذكره) ص ٨٥٨ — ٨٦٢ .

(٥٣٣) على سبيل المثال ، كتب Fauchille (مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٩) ما يلي :

" بعد ان قامت السويد والنرويج بحل اتحادهما الحقيقي في عام ١٩٠٥ ، عقدت اتفاقية بين البلدين ، مؤرخة في ٢٣ آذار/مارس ١٩٠٦ ، جعلت كلا منهما مسؤولة عن ديونها الشخصية " .

(٥٣٤) Descamps and Renault, Recueil ... XXe siècle, 1906 (مرجع سبق ذكره) ، الصفحتان ٨٥٨ و ٨٥٩ .

(٥٣٥) Académic diplomatique internationale, Dictionnaire diplomatique , edited by A. F. Frangulis (Paris, Lang, Blanchong) [1933] ، المجلد الثاني ، ص ٢٣٣ .

المترتبة على انحلال الاتحاد السويدى ـ النرويجي كانت : أولا ، استمرار مسؤولية كل من الدولتين عن ديونها الخاصة بها ، وثانيا ، عملية تقسيم للديون المشتركة بين الدولتين الخلف .

(١٥) وقد انحل في عام ١٩٦٣ الاتحاد الذى كانت في عضويته روديسيا الشمالية وروديسيا الجنوبية ونياسالاند منذ عام ١٩٥٣ ، وذلك بموجب أمر ملكي من الحكومة البريطانية . وقد قسم الأمر كذلك الدين الاتحادى على الأقاليم الثلاثة بالنسب التالية : روديسيا الجنوبية ٥٢ في المائة ، وروديسيا الشمالية ٣٧ في المائة ونياسالاند ١١ في المائة . وقد تمت عملية التقسيم على أساس الدخل الاتحادى المخصص لكل اقليم (٥٣٦) . وقد طعن في عملية تقسيم الديون هذه بأمر ملكي من الحكومة البريطانية ، وذلك من حيث المبدأ والاجراء على حد سواء . فقد أشير أولا الى أنه " حيث ان الانحلال انما كان ممارسة لسلطة بريطانيا السيادية ، فانه ينبغي لبريطانيا أن تتحمل المسؤولية " (٥٣٧) . وكانت هذه الملاحظة ذات صلة وثيقة بالموضوع لأن الديون المقسمة بهذا الشكل على الدول الخلف بموجب اجراء سلطة بريطاني قد شملت الديون المعقودة ، بضمان الدولة القائمة بالادارة ، مع البنك الدولي للانشاء والتعمير . وهذا يفسر البيان الذى أصدرته روديسيا الشمالية ومفاده " انه لم يحدث في أى وقت أن وافقت على التوزيع المبين في الأمر الملكي ، وأنها لم تقبل التسوية الا بعد احجام " (٥٣٨) . وقد تخلت زامبيا ، وروديسيا الشمالية سابقا ، فيما بعد عن مطلبها ، بسبب المعونة التي منحتها اياها حكومة المملكة المتحدة (٥٣٩) .

(١٦) وثمة حالة من الحالات المذكورة أعلاه ، وهي انحلال كولومبيا الكبرى ، نجم عنها قراران تحكيميان بعد ٥٠ سنة تقريبا من تقسيم ديون الدولة السلف على الدول الخلف . وكان هذان هما قضيتا سارة كامبل Sarah Campbell وو . اكرز ـ كاج W. Ackers-Cage (٥٤٠) اللتان عالجتهما لجنة كراكاس المشتركة المنشأة بين بريطانيا العظمى وفنزويلا بموجب اتفاق مؤرخ في ٢١ أيلول/سبتمبر ١٨٦٨ ، حيث سعى مدعيان هما ـ الكساندر كامبل (فيما بعد أرملته سارة كامبل) وو . اكرز ـ كاج للحصول من فنزويلا على تسديد دين كان لهما على كولومبيا الكبرى . وقد رأى ستوروب ، المحكم المرجح ، في قرار التحكيم الذى أعلنه في ١ تشرين الأول/اكتوبر ١٨٦٩ ، " ان الجمهورية ينبغي أن تدفع المطلبين . بيد انه سيكون من غير الانصاف المطالبة بدفعهما بالكامل اذ انهما ، كليهما ، يكونان جزءا من الدين الخارجي للبلد " (٥٤١) .

---

(٥٣٦) ... O'Connell, State Succession ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٣ .

(٥٣٧) المرجع نفسه ، ص ٣٩٤ .

(٥٣٨) المرجع نفسه ، ص ٣٩٣ .

(٥٣٩) المرجع نفسه ، الحاشية ٦ .

(٥٤٠) A. de Lapradelle and N. Politis, Recueil des arbitrages internation-aux (Paris, Pédone, 1923) ، المجلد الثاني ، ص ٥٥٢ ـ ٥٥٦ .

(٥٤١) المرجع نفسه ، ص ٥٥٤ ـ ٥٥٥ .

(١٧) ورأى مؤلفان علقا على قرار التحكيم هذا ان " مسؤولية فنزويلا عن ديون جمهورية كولومبيا السابقة التي انبثقت هي عنها ، لم تكن ولا يمكن أن تكون موضع نزاع " ، ذلك لأنه في رأى المؤلفين (بالاستشهاد بما قاله بونفيس Bonfils وفوشيل Fauchille ، يمكن ان يعتبر من قواعد القانون الدولي انه " حيثما تختفي دولة ما من الوجود بالانفساخ أو بالانقسام الى عدة دول جديدة ، تتحمل كل دولة من الدول الجديدة بنسبة منصفة ، حصة من ديون الدولة الأصلية ككل " (٥٤٢) ويرى مؤلف آخر نفس وجهة النظر هذه ويضيف ، مصيبا ، ان " المحكم المرجح ستوروب ، أخذ في الاعتبار ببساطة موارد الدولة الخلف في فرض تخفيض منصف على قيمة المطالبات " (٥٤٣) .

(١٨) وقد اقترحت القاعدة التالية فيما يتعلق بانحلال الدولة بوجه عام :

" اذا اختفت دولة ما من الوجود بالانفساخ أو بالانقسام الى عدة دول جديدة ، تتحمل كل دولة منها المسؤولية ، بنسبة منصفة ، عن حصة من ديون الدولة الأصلية ككل ، وتتحمل كل منها كذلك المسؤولية الخالصة عن الديون التي تم عقدها لمصلحة اقليمها الخالص " (٥٤٤) .

(١٩) وثمة كاتب حجة في الموضوع يقدم صيغة مماثلة ، فالمادة ٤٩ من تدوينه للقانون الدولي تنص على أنه :

" اذا انقسمت دولة ما الى دولتين أو الى عدة دول جديدة لا يعتبر أى منها استمرارا للدولة السابقة ، فان الدولة السابقة تعتبر كأنها اختفت من الوجود ، وتحل محلها الدول الجديدة بمركز أشخاص جدد " (٥٤٥) .

وهو كذلك يوصي بالتقسيم المنصف لديون الدولة السلف الزائلة ، مستشهدا بمثال " تقسيم البلاد المنخفضة الى مملكتين : هولندا وبلجيكا " ، وان كان يرى ان " البلاد المنخفضة السابقة استمرت قائمة بطريقة ما ممثلة في هولندا وبصفة خاصة فيما يتعلق بالمستعمرات " (٥٤٦) .

(٢٠) ومن الدراسة الاستعراضية السابقة ، قد يستخلص المرء نتيجتين جديرتين بالملاحظة على سياق المادتين ٣٨ و ٣٩ . تتعلق الأولى منهما بتصنيف نوع خلافة الدول الموضح بالسوابق المذكورة . فعندما قامت اللجنة بانتقاء أمثلة من التاريخ تصور ممارسة الدول وقامت بتصنيفها الى أمثلة لنوع الانفصال أو الانسحاب وأمثلة لنوع الانحلال ، أخذت اللجنة في اعتبارها أساسا حقيقة أن الدولة السلف ، في حالة النوع الأول ، تبقى موجودة بعد انتقال جزء من أراضيها ، في حين

---

(٥٤٢) المرجع نفسه ، ص ٥٥٥ .

(٥٤٣) Rousseau, Droit international public (مرجع سبق ذكره) ، ص ٤٣١ .

(٥٤٤) Fauchille (مرجع سبق ذكره) ، ص ٣٨٠ .

(٥٤٥) J.C. Bluntschli, Das moderne Völkerrecht, 3rd ed. (Nördlingen, Beck, 1878) ، ص ٨١ و ٨٢ .

(٥٤٦) المرجع نفسه .

تختفي من الوجود في حالة النوع الثاني . وفي الحالة الأولى تنشأ مشكلة تقسيم الديون بين دولة سلف ودولة أو أكثر خلف ، في حين تتعلق هذه المشكلة في الحالة الثانية بالدول الخلف فيما بينها . ومع ذلك ، فان هذا المعيار الواضح أنه جدير جدا بالثقة ، والخاص بزوال الدولة أو بقائها ، لا يمكن في النهاية الاعتماد عليه تماما لتقديم الارشاد المؤكد ، ذلك أنه يثير ، بوجه خاص ، مشاكل شائكة تتعلق باستمرارية الدولة وهويتها .

(٢١) وفي حالة زوال مملكة البلاد المنخفضة في عام ١٨٣٠ ، الذى اعتبرته اللجنة ، بعد شيء من التردد ، واحدا من أمثلة انحلال الدولة ، يبدو حقا ان الدولة السلف ، الكيان الملكي البلجيكي ـ الهولندى ، قد زالت وحلت محلها دولتان خلف جديدتان هما بلجيكا وهولندا ، وكل منهما تحملت المسؤولية عن نصف ديون الدولة السلف . بل ان وسيلة تسوية قسمة الديون كانت ، الى حد ما ، هي التي أكدت طبيعة الحدث الذى وقع في المملكة الهولندية وجعلت من الممكن وصفه بأنه " انحلال دولة " . وكان من الممكن النظر الى مثال البلاد المنخفضة من وجهة نظر أخرى ـ أى معاملته كحالة انفصال ـ والقول ، كما قال أحد المؤلفين المذكورين أعلاه ، ان " استقلال بلجيكا ، من وجهة نظر قانونية ، لم يكن شيئا سوى انفصال اقليم " (٥٤٧) . ولو عولج المثال على هذا النحو لربما ثبت ان فيه اضرارا بالغا بمصالح هولندا فيما لو تم التصرف بناء على هذه النظرة ، ومرد ذلك بالضبط الى انه لم يتبين بجلاء ان الاقليم المنفصل ملزم قانونا بالاشتراك ـ ناهيك عن الاشتراك بنسبة متساوية ـ في خدمة دين الدولة التي انفصل عنها . الا أن مؤتمر لندن في الحقيقة لم يأخذ بوجهة النظر هذه ، كما لم يأخذ بها حتى الطرفان أنفسهما ، وخاصة بلجيكا . فالدولتان ، كلتاهما ، اعتبرتا انفصالهما بمثابة انحلال اتحاد ، وادعت كل دولة لنفسها لقب الدولة الخلف لدولة سلف اختفت من الوجود . وكانت هذه هي المعالجة التي أقرتها معاهدة لندن سالفة الذكر المؤرخة في ١٩ نيسان /ابريل ١٨٣٩ ، والمبرمة بين الدول الخمس والبلاد المنخفضة ، والتي نصت المادة ٣ منها على أن :

" صاحب الجلالة ملك البلاد المنخفضة ، دوق لكسمبرغ الكبير ، يعترف بأن الاتحاد* الذى قام بين هولندا وبلجيكا بمقتضى معاهدة فيينا المؤرخة في ٣١ أيار/مايو ١٨١٥ ، قد انحل* " (٥٤٨) .

(٢٢) وهناك حالات أخرى تختلف الآراء فيما اذا كان ينبغي تصنيفها على انها تقع في اطار المادة ٣٨ أو المادة ٣٩ . وعلى أى حال ، من الواضح أن هناك صلة قريبة في الحالتين بين نوعي الخلافة ، ولهذا ينبغي أن يتشابه الحلان فيما يتعلق بانتقال الديون في الحالتين .

(٢٣) وتتعلق النتيجة الثانية بطبيعة المشاكل التي تنشأ فيما يتعلق بخلافة الدول في الديون . وفي حالتي انفصال جزء من اقليم الدولة وكذلك انحلال الدولة ، فان مشكلة ايلولة دين الدولة

---

(٥٤٧) Feilchenfeld ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٨ .

(٥٤٨) ... de Martens, ed., Nouveau Recueil de traités ، المجلد السادس عشر (مرجع سبق ذكره) ، ص ٧٧٠ .

سوف تستلزم في التحليل النهائي ، تعديل مصالح الدول المعنية . وغالبا ما تكون هذه المصالح كبيرة وتكاد أن تكون دائما تقريبا متناقضة ، وفي حالات كثيرة ، يتطلب التوفيق بينها مفاوضات صعبة بين الدول المتأثرة مباشرة بخلافة الدول . فهذه الدول هي وحدها التي تعرف حقا ما هي مصالحها ؛ وهي غالبا ما تكون أقدر الدول على الدفاع عن تلك المصالح ، وهي ، وحدها التي تعرف ، على أى حال ، المدى الذى يمكنها أن تبلغه في تقديم التنازلات . وهذه الاعتبارات تصورها بجلاء بالغ قضية ١٨٣٠/١٨٣٩ التي سبق الاشارة اليها ، حيث رفضت البلاد المنخفضة وبلجيكا الخضوع لكثير من اقتراحات التسوية التي قدمتها دول ثالثة ، والتي تصادف أنها كانت الدول الكبرى في ذلك الحين . وقد قامت الدولتان المعنيتان أنفسهما بوضع الحل النهائي ، وان كانت هناك صلة ملحوظة بين مختلف أنواع التسوية التي قدمت اليهما اقتراحات بشأنها ، وبين الحلول التي اعتمدتاها في النهاية . وفي حين انه لا سبيل الى انكار ان من المستصوب الى أبعد الحدود — بل في الواقع من الضرورى — السماح للأطراف المعنية بأوفر قدر من حرية العمل والاختيار في التماس اتفاق يقبله كل طرف منها ، فان هذه المواجهة المباشرة " وجها لوجه " مع ذلك قد يثبت في بعض الحالات ، ضررها بمصالح الطرف الأضعف .

(٢٤) وفي ضوء الملاحظات السابقة ، فان أفضل حل يتخذ لنوعي الخلافة المتوخيين في اطار المادتين ٣٨ و ٣٩ هو ان تكون هناك قاعدة تكميلية مشتركة تطبق في الحالة التي لا تتوصل فيها الدول المعنية الى اتفاق بشأن أيلولة دين الدولة السلف . وعلاوة على ذلك ، فان السوابق التاريخية التي جرى تحليلها اعلاه ، مشفوعة بالاعتبارات النظرية المستحدثة بإفاضة في كل مشروع المواد الحالي ، انما تفضي باللجنة الى استنتاج ان أى قاعدة من هذا النوع ينبغي أن تقوم على الانصاف .

(٢٥) وهكذا فان الفقرة ١ من المادة ٣٨ ، وكذلك المادة ٣٩ تقرران ، انه ما لم تتفق الدول المعنية على خلاف ذلك ، تنتقل الى الدولة أو الدول الخلف ، " نسبة [أو نسب] منصفة من دين الدولة الذى على الدولة السلف مع مراعاة جميع ما يتصل بذلك من ملابسات " . والدول المعنية بالنسبة للمادة ٣٨ ، هي " الدولة السلف والدولة الخلف " وهي " الدول الخلف " بالنسبة للمادة ٣٩ حيث تزول الدولة السلف . وينبغي ملاحظة ان اللجنة قد حذفت من المادة ٣٩ كلمة " المعنية " التي ترد بعد " الدول الخلف " في المادة ١٧ بسبب الحالة المختلفة التي تتناولها المادة ٣٩ والتي تنطوى على انتقال دين بدلا من مال . وهذا الدين لا يمكن فرضه على دولة من الدول الخلف بمقتضى اتفاق بين الدول الخلف الأخرى وحدها .

(٢٦) وفيما يتعلق بعبارة " ما لم تتفق . . . على خلاف ذلك " ، فان اللجنة ترغب في أن تسجل أنها لم تقصد بحال من الأحوال أن توحي بأن بوسع الأطراف الاتفاق على حل لا يكون منصفا . وكما توضح ممارسة الدول ، ينبغي أن تكون القسمة المنصفة أو " العادلة " للديون هي دائما المبدأ التوجيهي للمفاوضات .

(٢٧) وفيما يتعلق بتعبير " مع مراعاة جميع ما يتصل بذلك من ملابسات " ، المستخدم في المادتين ٣٨ و ٣٩ ، اعتمدت اللجنة هذه الصيغة رغم كونها لا تتمشى مع الصيغة المستخدمة فعلا في الفقرة ٢ من المادة ٣٥ ، والتي تنص على " انه يراعى في ذلك ، في جملة أمور ، ما ينتقل الى الدولة

الخلف من أموال وحقوق ومصالح تتصل بدين الدولة المذكورة " . وبالرغم من أن العبارة الأخيرة يمكن أن تشتمل من الناحية النظرية على " جميع ما يتصل بذلك من ملابسات " ، فقد فضلت اللجنة التعبير الجديد للمادتين ٣٨ و ٣٩ بغية تلافي حدوث انقسام في الرأى بين أعضائها فيما يتعلق بما اذا كان ينبغي أن تذكر هاتان المادتان صراحة كعامل من العوامل التي يجب مراعاتها ، " القدرة على دفع الضرائب " أو " القدرة على خدمة الدين " التي تعتبر أفضل ترجمة للتعبير الفرنسي "capacité contributive" . واعتبر بعض الأعضاء هذه القدرة واحدا من أهم العوامل في معالجة انتقال ديون الدولة . وكان من رأى أعضاء آخرين أنه لا ينبغي ذكرها في أى مكان ، ذلك أنها لو خصت بالذكر فقد يكون ثمة خطر استثناء عوامل أخرى ربما لا تقل عنها أهمية . وعلاوة على ذلك رئي أن تعبير "capacité contributive" يكتنفه الغموض الى درجة يتعذر معها تفسيره تفسيرا موحدا . ولهذا ينبغي أن يفهم تعبير " مع مراعاة جميع ما يتصل بذلك من ملابسات " على أنه يضم جميع العوامل التي تعد متصلة بحالة معينة ، بما في ذلك الـ "capacité contributive" الفعلية والمحتملة على حد سواء ، وما ينتقل الى الدولة الخلف " من أموال وحقوق ومصالح " فيما يتعلق بدين الدولة المشار اليه . وقد تكون هناك عوامل أخرى تستحق دراسة خاصة في بعض الحالات . وتختلف الأهمية النسبية لهذه العوامل وفقا لكل حالة على حدة .

(٢٨) وتتطابق الفقرة ٢ من المادة ٣٨ مع الفقرة ٢ من المادة ١٦ ، والقصد منها تشبيه حالات انفصال جزء من اقليم دولة ما عن تلك الدولة واتحاده مع دولة أخرى مستقلة بالحالات التي ينفصل فيها جزء من اقليم دولة ما ويكون دولة جديدة . والسبب المنطقي لهذا التشبيه وارد في التعليق على المادة ١٦ في اطار الخلافة في مال الدولة (٥٤٩) . ولا تجد اللجنة مبررا يدعوها الى معالجة مثل تلك الحالات على نحو مختلف في اطار الخلافة في ديون الدولة .

---

(٥٤٩) أنظر الفقرة (١٦) من التعليق على المادتين ١٦ و ١٧ أعلاه .

الفصل الثالث

مسألة المعاهدات المعقودة بين الـــدول والمنظمات الدولية أو بيـــن منظمتيـــن دوليتيـــن أو أكثـــر

ألف ـ مقدمـــة

١ـ لمحة تاريخية عن أعمال اللجنة

٨٨ ـ في أثناء اعداد مشروع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات ، في الفترة من عام ١٩٥٠ الى عام ١٩٦٦ ، نظرت لجنة القانون الدولي ، في مناسبات عدة ، في مسألة ما اذا كان ينبغي لمشروع المواد ألا يقتصر تطبيقه على المعاهدات المعقودة بين الدول وأن يمتد الى المعاهـــدات التي تعقدها كيانات أخرى ، وبصفة خاصة المنظمات الدولية (٥٥٠) وكان المسار الذى اعتمد في نهاية المطاف هو ان تقتصر الدراسة التي تضطلع بها اللجنة على المعاهدات المعقودة بين الـــدول . وترتيبا على ذلك أدرجت اللجنة في مشروع المواد النهائي (٥٥١) مادة بالرقم ١ نصها كما يلـــي : " تتعلق هذه المواد بالمعاهدات المعقودة بين الدول " . وبعد ذلك احيل مشروع المواد (٥٥٢) بوصفه الاقتراح الأساسي ، الى مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات الذى اعتمد في ٢٢ آيار/مايو ١٩٦٩ بعد انعقاده في فيينا في عامي ١٩٦٨ و ١٩٦٩ ، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (٥٥٣) وقد أصبحت المادة ١ من مشروع اللجنة هي المادة ١ من الاتفاقية ، ونصها كما يلي : " تنطبق هذه الاتفاقية على المعاهدات المعقودة بين الدول " . غير أنه بالاضافة الى نص المادة ١ ، اتخـــذ المؤتمر القرار التالي :

---

(٥٥٠) انظر التقرير الأول للمقرر الخاص (حولية عام ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، ص ١٧ ، الوثيقة A/CN.4/258) والعرض التاريخي الوارد في ورقة العمل التي نشرتها الأمانـــة العامـــة (A/CN.4/L.161 and Add. 1 and 2) .

(٥٥١) حولية عام ١٩٦٦ ، المجلد الثاني ، ص ١٧٧ ، الوثيقة A/6309/Rev.1 ، الجزء الثاني ، الفصل الثاني .

(٥٥٢) أحال الأمين العام مشروع المواد الى المؤتمر بموجب الفقرة ٧ من قرار الجمعيـــة العامة ٢١٦٦ (د ـ ٢١) المؤرخ في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ .

(٥٥٣) يشار اليها فيما بعد باسم " اتفاقية فيينا " . وللاطلاع على جميع الاسنـــادات المرجعية لنص الاتفاقية ، انظر الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهـــدات وثائق المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.70.V.5) ، ص ٢٨٩ . وقد بدأ نفاذ اتفاقيـــة فيينا في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٠ .

قرار بشأن المادة ١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات

"ان مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات ،

"اذ يذكّر بأن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد أحالت الى المؤتمر ، بقرارها ٢١٦٦ (د-٢١) المؤرخ في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ ، مشروع المواد الوارد في الفصل الثاني من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة عشرة ،

"واذ يحيط علما بأن مشروع المواد المقدم من اللجنة لا يتناول سوى المعاهدات المعقودة بين الدول ،

"واذ يسلّم بأهمية مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر ،

"واذ يدرك الممارسات المتنوعة التي تتبعها المنظمات الدولية في هذا الصدد ،

"ورغبة منه في تحقيق أقصى الفائدة مما للمنظمات الدولية من خبرة عريضة في هذا الميدان ،

"يوصي الجمعية العامة للأمم المتحدة بأن تعهد الى لجنة القانون الدولي بأن تقوم ، بالتشاور مع المنظمات الدولية الرئيسية ، بدراسة مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر "(٥٥٤).

٨٩ - وبعد أن ناقشت الجمعية العامة هذا القرار ، تناولته في الفقرة ٥ من قرارها ٢٥٠١ (د-٢٤) المؤرخ في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩ الذي نص على أن الجمعية العامة :

"توصي لجنة القانون الدولي بأن تعمد ، بالتشاور مع المنظمات الدولية الرئيسية ، وفقا لما تستنسبه في ضوء ما درجت عليه من عمل ، الى دراسة مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين أو أكثر من المنظمات الدولية باعتبارها مسألة هامة ".

٩٠ - وفي عام ١٩٧٠ ، قررت اللجنة ، في دورتها الثانية والعشرين ، أن تدرج المسألة المشار اليها في القرار ٢٥٠١ (د-٢٤) ، الفقرة ٥ ، في برنامج أعمالها العام ، وأنشأت لجنة فرعية تتكون من ثلاثة عشر عضوا لاجراء دراسة أولية (٥٥٥). وقدمت اللجنة الفرعية تقريرين ، التقرير الأول في أثناء الدورة الثانية والعشرين للجنة (٥٥٦) والتقرير الثاني في أثناء دورتها الثالثة

---

(٥٥٤) المرجع نفسه ، ص ٢٨٥ .

(٥٥٥) انظر حولية عام ١٩٧٠ ، المجلد الثاني ، ص ٣١٠ ، الوثيقة A/8010/Rev.1 الفقرة ٨٩ .

(٥٥٦) المرجع نفسه .

والعشرين (٥٥٧). وفي عام ١٩٧١ عينت اللجنة ، على أساس التقرير الثاني ، السيد بول رويتر مقررا خاصا لمسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر (٥٥٨). وبالاضافة الى ذلك أكدت مقرّرا اتخذ في عام ١٩٧٠ طلب فيه الى الأمين العام اعداد عدد من الوثائق ، بما في ذلك بيان يصف ما جرى عليه العمل في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الرئيسية في هذا الشأن ، "على أن يكون مفهوما أن الأمين العام سيقوم ، بالتشاور مع المقرر الخاص ، بتحديد مراحل واختيار الدراسات اللازمة لاعداد تلك الوثائق" (٥٥٩).

٩١ — وتيسيرا لمهمة تنفيذ هذا المقرر ، وجّه المقرر الخاص استبيانا الى المنظمات الدولية الرئيسية ، عن طريق الأمين العام ، بغية الحصول على معلومات عما درجت عليه في هذا الشأن (٥٦٠). وفي الفترة من عام ١٩٧٠ الى عام ١٩٧٤ أعدت الأمانة العامة بدورها الدراسات والوثائق التالية :

(أ) وثيقة تتضمن ثبتا مرجعيا موجزا وعرضا تاريخيا للمسألة وقائمة أولية بالمعاهدات المتصلة بالموضوع المنشورة في مجموعة المعاهدات التي تصدرها الأمم المتحدة (٥٦١) ؛

(ب) ثبت مرجعي مختار بشأن المسألة (A/CN.4/277) (٥٦٢) ؛

(ج) دراسة لامكانيات اشتراك الأمم المتحدة في الاتفاقات الدولية باسم اقليم ما (A/CN.4/281) (٥٦٣).

٩٢ — وفي غضون ذلك ، أوصت الجمعية العامة ، بقراريها ٢٦٣٤ (د — ٢٥) المؤرخ في ١٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٠ و ٢٧٨٠ (د — ٢٦) المؤرخ في ٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٧١ ، بأن تواصل اللجنة نظرها في مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر . وبعد ذلك جددت الجمعية العامة هذه التوصية في قراريها ٢٩٢٦ (د — ٢٧) المؤرخ في ٢٨ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٢ و ٣٠٧١ (د — ٢٨) المؤرخ في ٣٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٣ .

---

(٥٥٧) انظر حولية عام ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ٣٤٨ ، الوثيقة A/8410/Rev.1 ، الفصل الرابع ، المرفق .

(٥٥٨) المرجع نفسه ، الفقرة ١١٨ .

(٥٥٩) المرجع نفسه .

(٥٦٠) حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/271 ، المرفق .

(٥٦١) A/CN.4/L.161 و Add.1 and 2 .

(٥٦٢) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، ص ٣ ، الوثيقة A/CN.4/277.

(٥٦٣) المرجع نفسه ، ص ٨ ، الوثيقة A/CN.4/281 .

٩٣ — وفي عام ١٩٧٢ ، قدم المقرر الخاص تقريره الأول (٥٦٤) عن الموضوع المحال اليه . واستعرض هذا التقرير ما أجرته اللجنة ومن بعدها المؤتمر من مناقشات اثناء بحث قانون المعاهدات بشأن مسألة المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية . وفي ضوء ذلك الاستعراض ، اجرى التقرير بحثا اوليا لعدة مشاكل أساسية مثل الشكل الذى تعبر به المنظمات الدولية عن موافقتها على الالتزام بمعاهدة ما ، وقدرتها على عقد المعاهدات ، ومسألة التمثيل ، وأثر المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية ، والمعنى الدقيق للتحفظ الذى يتناول " ما يتصل بالموضوع من قواعد المنظمة " وهو التحفظ الذى يرد في المادة ٥ من اتفاقية فيينا .

٩٤ — وفي عام ١٩٧٣ قدم المقرر الخاص الى اللجنة ، في دورتها الخامسة والعشرين ، تقريرا ثانيا (٥٦٥) استكمالا للتقرير الأول في ضوء جملة أمور منها المعلومات الهامة التي وردت بعده من المنظمات الدولية ردا على الاستبيان الموجّه اليها (٥٦٦) .

٩٥ — وناقشت اللجنة ، في دورتها الخامسة والعشرين (١٩٧٣) ، تقريرى السيد رويتر الأول والثاني . وترد في تقرير اللجنة عن أعمال تلك الدورة الآراء التي أبداها الاعضاء بشأن هذين التقريرين (٥٦٧) .

٩٦ — وفي الفترة من ١٩٧٤ الى ١٩٨٠ (٥٦٨) عرض المقرر الخاص تقاريره من الثالث الى التاسع التي تتضمن مشروع المواد المقترح . ونظرت اللجنة في هذه التقارير في دورتيها السادسة والعشرين والسابعة والعشرين ودوراتها من التاسعة والعشرين الى الثانية والثلاثين . وبناء على هذه الدراسة واستنادا الى تقارير لجنة الصياغة ، انتهت اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين ، في القراءة

---

(٥٦٤) حولية عام ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، ص ١٧١ ، الوثيقة A/CN.4/258 .

(٥٦٥) حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/271 .

(٥٦٦) المرجع نفسه ، المرفق .

(٥٦٧) حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفقرات ١٢٧—١٣٣ .

(٥٦٨) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ١٣٥ ، الوثيقة A/CN.4/279 (التقرير الثالث) ؛ حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، ص ٢٥ ، الوثيقة A/CN.4/285 (التقرير الرابع) ؛ حولية عام ١٩٧٦ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ١٣٧ ، الوثيقة A/CN.4/290 و Add.1 (التقرير الخامس) ؛ حولية عام ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ١١٩ ، الوثيقة A/CN.4/298 (التقرير السادس) ؛ حولية عام ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ٢٤٧ ، الوثيقة A/CN.4/312 (التقرير السابع) ؛ A/CN.4/319 سيرد في حولية عام ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) (التقرير الثامن) ؛ و A/CN.4/327 (سيرد في حولية عام ١٩٨٠ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) (التقرير التاسع)) .

الأولى ، من اعتماد مجموعة من مشاريع المواد بشأن المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية (٥٦٩) .

٩٧ — وفي خلال تلك الفترة ، أوصت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي بأن : تمضي في اعداد مشروع المواد بشأن المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية (القرار ٣٣١٥ (د — ٢٩) المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤ ، والقرار ٣٤٩٥ (د — ٣٠) المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥) ؛ وأن تمضي ، على سبيل الأولوية ، في اعداد ذلك المشروع (القراران ٣١/٩٧ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦ و ٣٢/١٥١ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧) ؛ وأن تمضي قدما في اعداد ذلك المشروع كيما تنجز ، في أقرب وقت ممكن ، القراءة الأولى لمشروع المواد هذا (القرار ٣٣/١٣٩ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨) ؛ وأن تمضي قدما في اعداد مشروع المواد هذا كيما تنجز ، في دورتها الثانية والثلاثين ، القراءة الأولى لمشروع المواد المذكور (القرار ٣٤/١٤١ المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩) .

٩٨ — وفي عام ١٩٧٩ خلصت اللجنة في دورتها الحادية والثلاثين الى ان المواد المتعلقة بالموضوع التي درست حتى الآن (المواد ١ الى ٤ ، و ٦ الى ١٩ ، و ١٩ (مكرر) ، و ١٩ (ثالثة) ، و ٢٠ و ٢٠ (مكررة) ، و ٢١ الى ٢٣ ، و ٢٣ (مكررة) ، و ٢٤ ، و ٢٤ (مكررة) ، و ٢٥ ، و ٢٥ (مكررة) ، و ٢٦ الى ٣٦ (مكررة) ، و ٣٧ الى ٦٠) ينبغي أن تقدم لابداء الملاحظات والتعليقات عليها قبل اعتماد المشروع ككل في القراءة الأولى . وقد نظر الى هذا الاجراء على انه يتيح للجنة الاضطلاع بالقراءة الثانية دون تأخير . وعملا بالمادتين ١٦ و ٢١ من النظام الأساسي للجنة احيلت بعد ذلك مشاريع المواد هذه الى الحكومات لتبدى تعليقاتها وملاحظاتها عليها . وعلاوة على ذلك ، فانه نظرا لأن الجمعية العامة قد أوصت في الفقرة ٥ من القرار ٢٥٠١ (د — ٢٤) المؤرخ في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩ ، بأن تدرس اللجنة هذا الموضوع " بالتشاور مع المنظمات الدولية الرئيسية ، وفقا لما تستنسبه في ضوء ما درجت عليه من عمل " قررت اللجنة أيضا أن تحيل مشاريع المواد هذه الى تلك المنظمات لابداء تعليقاتها وملاحظاتها عليها (٥٧٠) . وأشير في ذلك الوقت الى أن اللجنة ستطلب بعد انجاز القراءة الأولى للمشروع الى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية المذكورة أن تبدى تعليقاتها وملاحظاتها على الجزء المتبقي من مشاريع المواد ، وستحدد ، عند قيامها بذلك ، تاريخا لورود التعليقات والملاحظات .

٩٩ — وفي ضوء ما تقدم قررت اللجنة ، في دورتها الثانية والثلاثين (١٩٨٠) ، أن تطلب الى

---

(٥٦٩) للاطلاع على نص هذه المواد ، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10) ، ص ١٨١ ، الفصل الرابع ، باء — ١ .

(٥٧٠) في ضوء الممارسة التي تسير عليها اللجنة فيما يتعلق بعملها بشأن هذا الموضوع فان المنظمات المعنية هي الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية التي توجه اليها الدعوة لايفاد مراقبين عنها الى مؤتمرات الأمم المتحدة المعنية بالتدوين .

الأمين العام أن يدعو ثانية الحكومات والمنظمات الدولية المعنية الى ان تقدم تعليقاتها وملاحظاتها على ما أحيل اليها في وقت سابق من المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية وأن يطلب أن تقدم تلك التعليقات والملاحظات الى الأمين العام في موعد غايته ١ شباط/فبراير ١٩٨١ .

١٠٠ـ وفضلا عن ذلك ، قررت اللجنة ، عملا بالمادتين ١٦ و ٢١ من نظامها الأساسي ، أن تحيل الى الحكومات والمنظمات الدولية المعنية ، عن طريق الأمين العام ، مشروع المواد من ٦١ الى ٨٠ والمرفق ، اللذين اعتمدتهما اللجنة في القراءة الأولى في تلك الدورة ، وذلك كي تبدى تعليقاتها وملاحظاتها عليهما ، وأن تطلب أن تقدم تلك التعليقات والملاحظات الى الأمين العام في موعد غايته ١ شباط/فبراير ١٩٨٢ .

١٠١ـ ومن المتوقع ان الاجراء الموجز أعلاه سيتيح للحكومات والمنظمات وقتا كافيا كي تعد تعليقاتها وملاحظاتها على جميع مشاريع المواد وسيسمح أيضا للجنة بأن تشرع دون تأخير في قراءتها الثانية لمشاريع المواد المتعلقة بالموضوع ، استنادا الى التقارير التي سيعدها المقرر الخاص وفي ضوء التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية .

١٠٢ـ وأوصت الجمعية العامة ، بقرارها ٣٥/١٦٣ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ ، لجنة القانون الدولي بأن تقوم ، في دورتها الثالثة والثلاثين ، واضعة في الحسبان ما ورد من تعليقات خطية ذات صلة بالموضوع وما أبدى من آراء في مناقشات الجمعية العامة ، بالبدء في القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلق بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية .

١٠٣ـ وشرعت اللجنة ، في دورتها الحالية ، في قراءتها الثانية لمشروع المواد قيد البحث على أساس التقرير العاشر (A/CN.4/341 وAdd.1 وAdd.1/Corr.1 (بالانكليزية فقط)) المقدم من المقرر الخاص . وقد تضمن هذا التقرير ملاحظات عامة واستعراضا للمواد من ١ الى ٤١ من مشروع المواد بصيغتها المعتمدة في القراءة الأولى ، وذلك في ضوء التعليقات والملاحظات الخطية التي وردت استجابة للطلب المشار اليه في الفقرتين ٩٨ و ٩٩ أعلاه ، فضلا عن الآراء المبداة في مناقشات الجمعية العامة (٥٧١) . وبالاضافة الى ذلك كان معروضا على اللجنة ، نص التعليقات والملاحظات

---

(٥٧١) انظر الموجز المقسّم حسب المواضيع للمناقشة التي جرت في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة في اثناء دورتها الخامسة والثلاثين (١٩٨٠) والذى أعدته الأمانة العامة (A/CN.4/L.326)؛ الموجز المقسّم حسب المواضيع للمناقشة التي جرت في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة في اثناء دورتها الرابعة والثلاثين (١٩٧٩) ، والذى أعدته الأمانة العامة (A/CN.4/L.311)؛ الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والثلاثون ، المرفقات ، البند ١٠٨ من جدول الأعمال ، تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٩) ، الوثيقة A/34/785؛ المرجع نفسه ، الدورة الثالثة والثلاثون ، المرفقات ، البند ١١٤ من جدول الأعمال ، تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٨) ، الوثيقة A/33/419؛ المرجع نفسه ، الدورة الثانية والثلاثون ، المرفقات ، البند ١١٢ من جدول الأعمال ، تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٧) ، الوثيقة A/32/433؛ المرجع نفسه ، الدورة

(يتبع)

الخطية المقدمة من الحكومات والمنظمات الدولية الرئيسية (A/CN.4/339 و Add.1-8) (٥٧٢)، وأخيرا كان بين يدى اللجنة مذكرة مقدمة من احد الاعضاء تتضمن بعض الأحكام ذات الصلة بالموضوع من مشروع اتفاقية قانون البحار (النص غير الرسمي) (A/CONF.62/WP.10/ Rev.3)، واتفاق الصندوق المشترك (TD/IPC/CF/CONF/24).

١٠٤- ونظرت اللجنة، في جلساتها ١٦٤٤ الى ١٦٥٢ و ١٦٧٣ الى ١٦٧٩، في التقرير العاشر للمقرر الخاص وأحالت الى لجنة الصياغة المواد من ١ الى ٤١. وفي الجلستين ١٦٨١ و١٦٩٢ اعتمدت اللجنة، بناء على تقرير لجنة الصياغة، نص المواد ١ و ٢ (الفقرة ١ (أ) و (ب) و (ب مكرر) و (ب ثالثة) و (ج) و (ج مكرر) و (د) و (هـ) و (و) و (ز) و (ط) و (ى) والفقرة ٢) و ٣ الى ٢٦ (٥٧٣).

١٠٥- ويرد ادناه في الفرع باء، لعلم الجمعية العامة، نص المواد من ١ الى ٢٦ من مشروع المواد المتعلق بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية والتعليقات عليها، وذلك بالصيغة الموافق عليها نهائيا في الدورة الحالية. وبعد انجاز القراءة الثانية لمجموعة مشاريع المواد، فان اللجنة تحتفظ لنفسها بامكانية اجراء تعديلات طفيفة في صياغة هذه المواد اذا ما تطلب الأمر ذلك حرصا على الوضوح والاتساق.

١٠٦- وتيسيرا لانجاز القراءة الثانية لمشروع المواد قيد النظر في أقرب وقت ممكن، قررت اللجنة في دورتها الحالية أن تذكر الحكومات والمنظمات الدولية الرئيسية (٥٧٤)، عن طريق الأمين العام، بدعوتها السابقة الى ان تقدم تلك الحكومات والمنظمات الى الأمين العام في موعد غايته ١ شباط/فبراير ١٩٨٢ تعليقاتها وملاحظاتها على المواد من ٦١ الى ٨٠ والمرفق من مشروع المواد المتعلق بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات بالصيغة المعتمدة من قبل اللجنة في القراءة الأولى في عام ١٩٨٠.

(تابع الحاشية رقم ٥٧١)
الحادية والثلاثون، المرفقات، البند ١٠٦ من جدول الأعمال، تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٦)، الوثيقة A/31/370؛ المرجع نفسه، الدورة الثلاثون، المرفقات، البند ١٠٨ من جدول الأعمال، تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٥)، الوثيقة A/10393؛ المرجع نفسه، الدورة التاسعة والعشرون، المرفقات، البند ٨٧ من جدول الأعمال، تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٤)، الوثيقة A/9897.

(٥٧٢) انظر المرفق الثاني لهذا التقرير.

(٥٧٣) انظر الفقرة ١٢ أعلاه.

(٥٧٤) انظر الفقرة ١٠٠ أعلاه.

١٠٧ــ ومما هو جدير بالملاحظة في هذا الصدد أن اللجنة تأمل في أن تدرس في دورتها المقبلة المواد المتبقية (المواد من ٤١ الى ٨٠) والمرفق التي اعتمدت في القراءة الأولى والتي لم ينظر فيها في خلال الدورة الحالية (٥٧٥). وبعد دراسة هذه المواد المتبقية في ضوء التعليقات والملاحظات الواردة ، تكون اللجنة قد انجزت قراءتها الثانية لمشروع المواد قيد البحث وعندئذ ، تنظر في وضع أية توصيات مناسبة تتقدم بها الى الجمعية العامة .

٢ ــ ملاحظات عامة بشأن مشروع المواد

(أ) شكل المشروع

١٠٨ــ كما هي الحال في الاعمال الأخرى التي اضطلعت بها اللجنة في الماضي ، فان الشكل المعتمد لهذا التدوين هو شكل مجموعة من مشاريع المواد التي يمكن أن يتكون منها ، في الوقت الملائم ، المادة اللازمة لعقد اتفاقية . وهذا النهج المتبع في الموضوع ليس استباقا للقرار الذى سيتخذ في وقت لاحق بعد انجاز القراءة الثانية لمشروع المواد . اذ ستوصي اللجنة آنذاك ، وفقا لنظامها الأساسي ، بما تراه الاجراء الأنسب . بيد أنه رئي أن وضع مجموعة من مشاريع المواد هو أنسب شكل لتناول المسائل المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية ، لما يفرضه هذا الشكل من متطلبات صارمة عند اعداد وصياغة النص .

(ب) صلة المشروع باتفاقية فيينا

١٠٩ــ يتسم هذا التدوين ، اذا قورن بعمليات التدوين الأخرى ، ببعض الخصائص المميزة بسبب الصلة الوثيقة للغاية بين مشروع المواد واتفاقية فيينا .

١١٠ــ فمن الناحية التاريخية ، لو لم يقرر المؤتمر قصر اهتمامه على المعاهدات المعقودة بين الدول ، لاحتلت الأحكام التي يتكون منها مشروع المواد قيد النظر الآن مكانا في اتفاقية فيينا . وبناء عليه فان المرحلة التالية في تدوين قانون المعاهدات والتي يمثلها اعداد مشروع مواد بشأن المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية لا يمكن أن تفصل عن النص الأساسي المتعلق بالموضوع ألا وهو اتفاقية فيينا .

١١١ــ وقد كانت تلك الاتفاقية هي الاطار العام لمشروع المواد هذا ، مما يعني ، أولا ، أن مشروع المواد يتناول ذات المسائل التي يتكون منها موضوع اتفاقية فيينا . وما كان لدى اللجنة دليل تهتدى به أفضل من أن تتناول نص مواد تلك الاتفاقية مادة بعد مادة ثم تنظر فيما يقتضيه الأمر من تغييرات في الصياغة أو في المضمون لدى اعداد مادة مماثلة تتناول المشكلة نفسها في حالة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية .

---

(٥٧٥) انظر أيضا الفقرة ١٢ أعلاه .

١١٢- واستدعت هذه المهمة ، كما تصورتها اللجنة ، الأخذ بنهج يتسم بالمرونة الكبيرة . فعند النظر في التغييرات التي كان ينبغي اجراؤها في أى مادة من مواد اتفاقية فيينا حتى تتخذ شكل مادة تسرى على الاتفاقيات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية ، ووجهت اللجنة بامكانية صياغة حكم يتضمن ادخال اضافات أو تنقيحات على اتفاقية فيينا يمكن أن تسرى أيضا على المعاهدات المعقودة بين الدول ، ومن الأمثلة لذلك ما يتعلق بتعريف المعاهدات المعقودة بصورة خطية أو نتائج العلاقة بين معاهدة ما ومعاهدات أو اتفاقات أخرى . وفي الحالات التي نشأت فيها تلك الامكانية ، أحجمت اللجنة ، من حيث المبدأ ، عن متابعة تلك الامكانية وعن المضي في أى صياغة يكون من شأنها اكساب مشروع المواد ، في بعض النقاط ، هيكلا مختلفا عن هيكل اتفاقية فيينا . ويختلف هذا الوضع في الحالات التي تستلزم ، بسبب الموضوع قيد النظر ، وهو المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية ، أحكاما جديدة مبتكرة لمعالجة مشاكل أو أوضاع ليست لها صلة بالمعاهدات المعقودة بين الدول .

١١٣- ومما يدعو للأسف أن هذه الاعتبارات لم تذلّل جميع الصعوبات التي أثارتها الصلة بين مشروع المواد واتفاقية فيينا . فاعداد مجموعة من مشاريع المواد التي يمكن أن تصبح اتفاقية يفرض ، فيما يتعلق بالصلة مستقبلا بين المواد واتفاقية فيينا ، مشاكل قانونية وصياغية عويصة (انظر الفقرة ١٢٠ أدناه) .

١١٤- والمعاهدات تنبني أساسا على تساوى الأطراف المتعاقدة ، وهذه الفرضية تفضي بالطبع الى تحقيق التماثل ، حيثما أمكن ذلك ، بين وضع المنظمات الدولية من المعاهدات ووضع الدول من تلك المعاهدات . وقد اتبعت اللجنة هذا المبدأ بالدرجة الأولى عندما قررت عموما أن تسير قدر المستطاع على هدى مواد اتفاقية فيينا التي تشير الى المعاهدات المعقودة بين الدول وذلك بالنسبة الى المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية وبالنسبة الى المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية . والعدد المتزايد من المعاهدات التي تشترك فيها المنظمات الدولية دليل على أن للمعاهدات قيمة بالنسبة للمنظمات الدولية تناظر قيمتها بالنسبة للدول .

١١٥- بيد أن المقارنة التي ينطوى عليها تشبيه المنظمات الدولية بالدول سرعان ما يبين أنها بعيدة عن الدقة حتى وان اقتصرت على ميدان قانون المعاهدات . فجميع الدول متساوية أمام القانون الدولي ، أما المنظمات الدولية فهي نتاج فعل ارادى من جانب الدول ، وهو فعل يدفعها بسماتها القانونية عن طريق صبغ كل منها بخصائص فردية شديدة الوضوح تحدّ من تشابهها مع أى منظمة دولية أخرى . وكهيكل مركّب ، تظل أى منظمة دولية مرتبطة بروابط وثيقة بالدول التي هي أعضاؤها . واذا كان من المسلّم به أن التحليل يجلو شخصيتها المنفصلة ويبين أنها " مستقلة " عن الدول التي تتكون منها فانها تظل رغم ذلك وثيقة الارتباط بهذه الدول . ولما كانت أهلية المنظمات الدولية أكثر محدودية من أهلية أى دولة وسيئة التحديد بعض الشيء في كثير من الأحيان (وبصفة خاصة في مسألة العلاقات الخارجية) ، فان الأمر يقتضي أحيانا تكييف بعض القواعد الموضوعة للمعاهدات بين الدول كي تصبح المنظمة الدولية طرفا في أى معاهدة .

١١٦- ومصدر الكثير من المشاكل الموضوعية التي تواجه عند معالجة هذا الموضوع يكمن في التناقضات التي قد تنشأ بين توافق الآراء المبني على تساوى الأطراف المتعاقدة والاختلافات القائمة بين

الدول والمنظمات الدولية . ولما كان توفير قواعد تكميلية تسوى بها المسائل في حالة عدم وجود اتفاق بين الأطراف هو أحد الأغراض الرئيسية من مشروع المواد ، شأنه في ذلك شأن اتفاقية فيينا ذاتها ، فلابد أن ينص المشروع على قواعد عامة تغطي حالات قد تكون أكثر تباينا من تلك الحالات التي تشمل الدول وحدها . ذلك أن المنظمات الدولية لا تختلف عن الدول فحسب ولكنها تختلف أيضا احداها عن الأخرى . فهي تتباين من ناحية الشكل القانوني والاختصاصات والسلطات والهيكل ، وهو واقع يصدق أولا وقبل كل شيء على أهليتها لعقد المعاهدات . والقاعدة المذكورة في المادة ٦ والتي تعبر عن هذه الحقيقة الأساسية تبين بجلاء الفرق بين المنظمات الدولية والدول . وعلاوة على ذلك ، فانه بالرغم من تزايد وتنوع الاتفاقات الدولية التي تكون منظمة دولية أو أكثر طرفا فيها ، ما زالت الممارسة الدولية محدودة فيما يتعلق ببعض المسائل الأساسية مثل اشتراك المنظمات الدولية في المعاهدات المفتوحة المتعددة الأطراف والتقدم بتحفظات من جانب المنظمات الدولية .

١١٧ — وهذا لا يعني ، على الأقل في رأى الغالبية الكبيرة من أعضاء اللجنة ، أنه ينبغي اتخاذ موقف سلبي باستمرار تجاه وضع المنظمات الدولية في اطار قانون المعاهدات أو أنه ينبغي التغاضي عما ينطوى عليه الأمر من مشاكل . بل على العكس ، فقد سعت اللجنة الى الأخذ برأى متوازن ، حيث أنكرت على المنظمات الدولية بعض التسهيلات التي منحتها للدول اتفاقية فيينا وطبقت على المنظمات بعض القواعد التي كان ما تتسم به من مرونة يعتبر ملائما للدول وحدها . بيد أنها أبقت للمنظمات الدولية على ميزة القواعد العامة المتعلقة بتوافق الآراء حيثما كان ذلك غير مثير لأى صعوبات ومتفقا فيما يبدو مع بعض الاتجاهات الناشئة في العالم الحديث .

١١٨ — وكثيرا ما أبديت آراء مختلفة في أثناء عملية الموازنة الضرورية هذه ، وأصبح من الواضح أن ثمة اتجاهين متناقضين في الرأى . يذهب أحدهما الى القول بأن المنظمات الدولية ينبغي أن تعامل معاملة الدول فيما يتعلق بالمعاهدات ما لم تدع الحاجة بجلاء الى القيام بغير ذلك ، في حين يرى الجانب الآخر أن الاختلافات أساسية وينبغي التأكيد عليها في كل مناسبة ، حتى وان كان ذلك من وجهة نظر شكلية محضة . ولدى اعداد مشروع المواد كان لكل نهج مؤيدوه من بين أعضاء اللجنة ؛ وهناك مواد كثيرة في المشروع تمثل محاولة للتوصل الى حل توفيقي . أما المبدأ العام المتعلق بتوافق الآراء والذى يشكل الأساس لأى التزام بالمعاهدات فهو مبدأ يقتضي بالضرورة المساواة القانونية بين الأطراف ، وهو يضطلع بدور هام في مشروع المواد . ومن ناحية أخرى ، فقد أخذت في الحسبان الاختلافات الأساسية بين الدول والمنظمات الدولية لا في بعض القواعد الموضوعية فحسب بل أيضا في المسائل المتعلقة بالألفاظ المستخدمة (٥٧٦) .

---

(٥٧٦) وعلى ذلك فقد استخدمت اللجنة ألفاظا مختلفة في الاشارة الى الأفعال القانونية ذات الطبيعة الواحدة والأثر الواحد والغرض الواحد ، وذلك طبقا لما اذا كانت الدول أو المنظمات الدولية هي التي تأتي بتلك الأفعال ، ومن هذه الألفاظ مثلا " وثيقة تفويض " و " صلاحيات " (المادة ٧) أو " تصديق " و " صك تثبيت رسمي " (المادة ١٤) .

(ج) أسلوب التناول المنهجي

١١٩— لم تكد اللجنة تقرر ، كما هو موضح أعلاه ، اعداد نص يمكن أن يصبح اتفاقية حتى ووجهت باختيار هو : اما أن تعد مشروعا يكون مستقلا بالكامل عن اتفاقية فيينا من حيث الشكل ، أو تعد مشروعا يكون وثيق الارتباط نوعا ما بتلك الاتفاقية من ناحية الشكل . ووقع اختيار اللجنة على السبيل الأول ، أي اعداد مشروع يكون مستقلا من ناحية الشكل عن اتفاقية فيينا . ومشروع المواد بالصيغة التي يرد بها حاليا هو مستقل بالكامل عن اتفاقية فيينا من حيث الشكل ، بمعنى أنه مستقل من ناحيتين ، لابد من تمييزهما بدقة .

١٢٠— فأولا ، ان مشروع المواد مستقل عن اتفاقية فيينا من حيث أن النص في مجموعه يمثل كيانا تاما يمكن أن يكتسب شكلا يمكنه من احداث آثار قانونية بصرف النظر عن الآثار القانونية التي تخلقها اتفاقية فيينا . فاذا اصبحت مجموعة مشاريع المواد اتفاقية ، فان تلك الاتفاقية ستكون ملزمة لأطراف غير أطراف اتفاقية فيينا وستكون لها آثار قانونية مهما يحدث لاتفاقية فيينا . كما أعد مشروع المواد بحيث يظل حتما ، بصيغته الحالية، مستقلا تماما عن اتفاقية فيينا . فاذا ما أصبح هذا المشروع اتفاقية ، فان هناك دولا ستكون أطرافا في الاتفاقيتين كلتيهما في آن واحد . أما وأن الأمر كذلك، فقد تنشأ بعض المشاكل التي يتعين حلها ، وهذا ما أوضحته اللجنة بايجاز في تقريرها عن أعمال دورتها السادسة والعشرين اذ قالت :

" يجب أن يصاغ مشروع المواد ويجمع بحيث يشكل كيانا مستقلا عن اتفاقية فيينا : ذلك أن هذا النص اذا ما أصبح بدوره اتفاقية في وقت لاحق ، فقد يبدأ نفاذه ازاء أطراف ليست أطرافا في اتفاقية فيينا ، وقد يكون من هذه الأطراف ، وهذا أمر ينبغي ألا يغيب عن البال ، جميع المنظمات الدولية . وحتى مع ذلك فان من المتصور أنه كان يمكن مقدما تحقيق التطابق بين مشروع المواد واتفاقية فيينا من حيث المصطلحات والصياغة ، حتى يشكل المشروع كلا متجانسا مع تلك الاتفاقية . ولم ترفض اللجنة هذا النهج برمته ولم تستبعد امكانية تنقيح مشروع المواد بأسره في وقت لاحق بغية النص على الدول التي تكون أطرافا في كل من اتفاقية فيينا وفي الاتفاقية التي قد تنشأ عن مشروع المواد ، وهو مجموعة من المواد القانونية المتجانسة قدر المستطاع ، ولا سيما في المصطلحات (٥٧٧) " .

١٢١— وثانيا ، ان مشروع المواد مستقل من حيث أنه يقرر ما يضعه من القواعد تقريرا كاملا ، دون الاشارة الى مواد اتفاقية فيينا ، حتى حين تكون هذه القواعد مصاغة بتعابير مطابقة لتعابير اتفاقية فيينا .

١٢٢— ولقد اقترح كفكرة وجيهة أن يؤخذ بأكبر قدر من التبسيط في مجموعة من مشاريع المواد هي فيما يبدو مرفق جاء متأخرا لاتفاقية فيينا وغرضها الرئيسي هو تقرير فكرة بسيطة جدا هي أن المبادئ المتضمنة في الاتفاقية تسري بالمثل على المعاهدات التي تكون المنظمات الدولية أطرافا فيها . وحث على اجراء استعراض لأسلوب التناول المنهجي المتبع حتى الآن ، كما اقترح ضم مشروع

---

(٥٧٧) حولية عام ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، ص ٢٩٣ ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفقرة ١٤١ .

المواد الى الأحكام ذات الصلة من اتفاقية فيينا كيما يتسنى تبسيط النص المقترح وأن يكون من سبل ذلك استخدام " الاحالة " الى مواد اتفاقية فيينا . ولو كانت اللجنة أخذت بهذا الأسلوب الأخير ، لتسنى تطبيقه على عدد كبير من مشاريع المواد التي لا تختلف عن اتفاقية فيينا الا فيما ورد بها من اشارات الى المنظمات الدولية التي تكون أطرافا في المعاهدات المشمولة بمشروع المواد . وبالرغم من أن مثل هذا النهج ييسر عملية الصياغة ، فان لجنة القانون الدولي لم تتبعه لعدة أسباب ؛ أولها أن اعداد نص واف دون أى " احالة " الى اتفاقية فيينا يكون مفيدا بلا شك من ناحية الوضوح ، ويتيح امكانية قياس مدى التطابق مع اتفاقية فيينا . وفضلا عن ذلك ، فقد تفادت لجنة القانون الدولي حتى الآن جميع الصيغ التي تنطوى على " احالة " ويكفي الرجوع الى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المعقودة في عام ١٩٦١ ، واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المعقودة في عام ١٩٦٣ ، واتفاقية البعثات الخاصة لعام ١٩٦٩ ، واتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي المعقودة في عام ١٩٧٥ ، لادراك أنه لا يوجد مثال واحد " لاحالة " بالرغم من توافر الفرصة الكافية للاحالة من نص الى آخر . وعلاوة على ذلك ، فان تلك " الاحالة " قد تتسبب في بعض الصعوبات القانونية : ذلك أنه قد تكون لكل اتفاقية دائرة مختلفة من الدول الأطراف ، ترى هل تكون الدول التي ليست أطرافا في الاتفاقية التي تشير اليها " الاحالة " ملزمة بالتفسير الذى تقدمه دول ليست أطرافا في الاتفاقية المذكورة ؟ وهل تفهم " الاحالة " الى اتفاقية ما على أنها تنطبق على النص بالصيغة التي يوجد بها وقت " الاحالة " أم على النص بالصيغة التي يتصور أنه قد يتخذها بعد التعديل أيضا ؟

١٢٣ — وقد يكون من المفيد أيضا دراسة أسلوب ممكن آخر في التناول المنهجي ، وهو أسلوب يستحق الاهتمام وان لم يكن قد اقترح حتى الآن . ويقوم هذا الاسلوب على الرغبة في تقوية الصلات الشكلية بين مشروع المواد واتفاقية فيينا ويستلزم النظر في مشروع المواد على اعتبار أنه يشكل ، من وجهة نظر تقنية ، اقتراحا لتعديل اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات . واللجنة لا تستطيع قبول مثل هذا الموقف لعدد من الأسباب ، أبسطها أن اتفاقية فيينا لا تنص على أية أحكام تنظم تعديلها ، ومن ثم تنطبق القواعد المنصوص عليها في المادة ٤٠ من الاتفاقية وتكون الدول المتعاقدة وحدها هي التي تملك البت في التعديلات من حيث المبدأ والموضوع على السواء . وتستطيع أى دولة من الدول المتعاقدة بطبيعة الحال اتخاذ المبادرة ، لتعديل المعاهدة لأى سبب تراه مناسبا ، على أن لجنة القانون الدولي لا تحبذ مثل هذا الاجراء ولا تستطيع أن توجه أعمالها لتحقيق تلك الغاية . وعودا الى النقطة الأولى ، لابد أن يوضع في الاعتبار ، علاوة على ذلك ، أن تركيب مشروع المواد ينبغي أن يتخذ شكلا يتفق مع أى حل قد تعتمده الجمعية العامة في نهاية المطاف . ولا تستطيع لجنة القانون الدولي في المرحلة الراهنة أن تعتمد على مسؤوليتها نهجا يوصد الأبواب أمام جميع الخيارات باستثناء خيار واحد محدد جدا وهو تعديل اتفاقية فيينا . وفضلا عن ذلك ينبغي أن يضاف أن من شأن تضمين مشروع المواد في اتفاقية فيينا عن طريق اجراء تعديل أن يثير صعوبات فيما يتعلق بدور المنظمات الدولية في اعداد النص والاجراء الذى ستوافق بمقتضاه على الالتزام بالأحكام المتصلة بها . وبالاضافة الى ذلك فان ادراج مضمون مشروع المواد في اتفاقية فيينا سيترتب عليه عدد من مشاكل الصياغة لا حاجة الى تناولها باسهاب في هذا المقام .

١٢٤- وقد أعدت اللجنة مجموعة شاملة من مشاريع المواد التي ستظل من الناحية القانونية منفصلة عن اتفاقية فيينا . وسيكتسب مشروع المواد قوة قانونية بتضمينه في اتفاقية أو أى صك آخر حسب قرار الجمعية العامة . ومهما كان تبسيط نص مشروع المواد مستصوبا ، فانه لا يمكن تحقيق ذلك ، على الأقل الى حد ما ، بوسيلة أخرى غير ادراج اشارات مرجعية لاتفاقية فيينا .

١٢٥- ومع تقدم أعمال اللجنة ، أبديت آراء تقول ان مشروع المواد مصاغ بأسلوب صعب الى حد بعيد ومعقد أكثر من اللازم . وكل تلك الانتقادات الموجهة الى مشروع المواد يكاد يكون منشؤها ازدواج الموقف المبدئي الذى يحدد طبيعة بعض المواد :

- فهناك من ناحية من يذهب الى أن ثمة من الاختلافات بين الدول والمنظمات الدولية ما يكفي ، في بعض الحالات ، لاستبعاد تطبيق قاعدة واحدة عليهما ؛
- وهناك من ناحية أخرى من يذهب الى أنه لابد من التفريق بين المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية والمعاهدات المعقودة بين منظمتين دوليتين أو أكثر وأنه ينبغي وضع أحكام مختلفة تنظم كل نوع من هذين النوعين من المعاهدات .

وما من شك في أن هذين المبدأين هما المسؤولان عن التعقيدات الصياغية التي تظهر بوضوح في مشروع المواد بصيغته المعتمدة في القراءة الأولى .

١٢٦- وعند الشروع في القراءة الثانية لمشروع المواد في الدورة الحالية ، نظرت اللجنة فيما اذا كان بالمستطاع ، في حالات محددة ، ادماج بعض المواد التي تتناول موضوعا واحدا ، فضلا عن ادماج النص في اطار بعض المواد كل على حدة ، وذلك حسبما اقترح في بعض التعليقات الخطية الوارد ، وحسب اقتراح المقرر الخاص في تقريره العاشر . وقد قررت اللجنة الابقاء على الفروق النصية التي ادخلت على المواد المعتمدة في القراءة الأولى كلما رأت مبررا لذلك في خصائص أنواع المعاهدات المعنية ، وذلك توخيا للوضوح والدقة ومن ثم تيسيرا لتطبيق وتفسير القواعد الواردة في المواد المعنية . ومن ناحية أخرى كانت اللجنة ، كلما انتهت الى أنه لا يوجد ما يبرر التكرار أو الفروق تمضي في تبسيط النص قدر المستطاع عن طريق جمع فقرتين في فقرة واحدة تسرى على جميع المعاهدات التي هي موضوع هذا المشروع (وقد حدث هذا بالنسبة للمواد ١٣ و١٥ و١٨) . كذلك مضت اللجنة في بعض الحالات في جمع مادتين في مادة واحدة أبسط (المواد ١٩ و ١٩ مكررة ، و٢٠ و ٢٠ مكرر ، و ٢٣ و ٢٣ مكررة ، و ٢٤ و ٢٤ مكررة ، و ٢٥ و ٢٥ مكررة) . وفي حالة واحدة ، هي المادة ١٩ ثالث ، حذفت من المشروع عند استعراضه في القراءة الثانية مادة كانت قد اعتمدت في القراءة الأولى .

١٢٧- ويمكن الخلوص ، عموما ، الى أن اللجنة ستواصل الاهتمام عن كثب بنوعية الصياغة كما ستسعى الى تبسيطها قدر المستطاع دون ادخال أى غموض أو تغيير أى موقف موضوعي قد تعتزم اللجنة تأكيده .

١٢٨- وفي النهاية فقد تقرر ، أخذا بالفكرة العامة ، فكرة الصلة الطبيعية التي ينبغي أن تقوم بين مشروع المواد واتفاقية فيينا ، الابقاء على الترتيب المتبع في تلك الاتفاقية قدر المستطاع ، حتى

يتسنى المقارنة باستمرار بين مشروع المواد والمواد المناظرة من الاتفاقية . وترتيبا على ذلك ، فان مشروع المواد يحمل ، في الوقت الحاضر على الأقل ، نفس أرقام مواد اتفاقية فيينا . وأى حكم في المشروع الحالي لا يناظر حكما موجودا في اتفاقية فيينا يتخذ رقما متبوعا بكلمة " مكررة" أو كلمة "ثالث " وهلم جرا ، وذلك كيما يتسنى الحفاظ على التطابق بين اتفاقية فيينا ومشروع المواد .

باء — مشاريع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية

١٢٩ — ترد أدناه نصوص المواد ١ و ٢ (الفقرات ١ (أ) و (ب) و (ب مكررة) و (ب ثالثة) و (ج) و (ج مكررة) و (د) و (هـ) و (و) و (ز) و (ط) و (ى) والفقرة ٢) و ٣ الى ٢٦ من مشاريع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية ، والتعليقات المتصلة بها ، بصيغتها المعتمدة نهائيا من لجنة القانون الدولي في دورتها الثالثة والثلاثين .

الباب الأول

مقدمة

المادة ١

نطاق هذه المواد

تنطبق هذه المواد :

(أ) على المعاهدات المعقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ؛

(ب) وعلى المعاهدات المعقودة فيما بين منظمات دولية .

التعليق

عنوان مشاريع المواد هو نسخة مبسطة قليلا عن عنوان الموضوع الوارد في عدد من قرارات الجمعية العامة وفي القرار الذى اتخذه مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات فيما يتصل بالمادة ١ من الاتفاقية . اما عنوان الباب الأول وعنوان المادة الأولى فقد وردا بالصيغة ذاتها في اتفاقية فيينا . وقد بين نطاق مشاريع المواد في متن المادة ١ بعبارات أكثر تحديدا مما ورد في العنوان ، لتجنب حدوث اى التباس . وفضلا عن ذلك ، عرضت الفئتان المعنيتان من المعاهدات في فقرتين فرعيتين مستقلتين لأنه يتعين التمييز أحيانا بهذه الطريقة في نظام المعاهدات الذى تنطبق عليه مشاريع المواد . ولا يؤثر التقسيم الى فقرتين فرعيتين (أ) و (ب) على الحقيقة المتمثلة في صياغة الكثير من مشاريع المواد في عبارات عامة تشير الى " معاهدة " ، دون تمييز بين نوعي المعاهدات .

المـادة ٢

المصطلحات المستخدمة

١ — لأغراض هذه المواد :

(أ) تعني " المعاهدة " اتفاقا دوليا خاضعا للقانون الدولي ومعقودا بصـورة خطية :

' ١ ' بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ، أو

' ٢ ' فيما بين منظمات دولية ،

سواء أورد هذا الاتفاق في وثيقة وحيدة أو في اثنتين أو أكثر من الوثائق المترابطة ، وأيـا كانت التسمية الخاصة المطلقة عليه ؛

(ب) يعني " التصديق " الصك الدولي الذى يحمل هذه التسمية وتثبت به دولـة ما ، على الصعيد الدولي ، موافقتها على الالتزام بمعاهدة ؛

(ب مكررة) يعني " صك التثبيت الرسمي " صكا دوليا مناظرا لصك التصديق الصادر عن دولة ، تثبت به منظمة دولية ما ، على الصعيد الدولي ، موافقتها على الالتزام بمعاهدة ؛

(ب ثالثة) يعني " القبول " و " الاقرار " و " الانضمام " في كل حالة ، الصـك الدولي الذى يحمل هذه التسمية وتثبت به دولة أو منظمة دولية ، على الصعيد الدولـي ، موافقتها على الالتزام بمعاهدة ؛

(ج) يعني " التفويض التام " وثيقة صادرة عن السلطة المختصة في دولة ما تعين بها هذه الدولة شخصا أو أشخاصا لتمثيلها في التفاوض بشأن نص معاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر أو في اعتماد هذا النص أو توثيقه ، أو في التعبير عن موافقة الدولة على الالتزام بهذه المعاهدة ، أو في القيام بأى عمل آخر ازاء هذه المعاهدة ؛

(ج مكررة) يعني " التفويض " وثيقة صادرة عن الجهاز المختص في منظمة دوليـة ما يعين بها هذا الجهاز شخصا أو أشخاصا لتمثيل المنظمة في التفاوض بشأن نص معاهـدة ما أو اعتماد هذا النص أو توثيقه ، أو في ابلاغ موافقة المنظمة على الالتزام بمعاهـدة مـا ، أو في القيام بأى عمل آخر ازاء المعاهدة ؛

(د) يعني " التحفظ " اعلانا من جانب واحد ، أيا كانت صيغته أو تسميتـه ، تصدره دولة ما أو منظمة دولية ما حين توقع معاهدة أو توافق [بأية وسيلة متفق عليهـا] على الالتزام بمعاهدة ، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لأحكام معينة فـي المعاهدة لدى تطبيقها على تلك الدولة أو تلك المنظمة الدولية ؛

(هـ) تعني " الدولة المتفاوضة " وتعبير " المنظمة المتفاوضة " ، على التوالي :

' ١ ' دولة ،

' ٢ ' منظمة دولية

اشتركت في اعداد نص المعاهدة واعتماده ؛

(و) تعني " الدولة المتعاقدة " وتعبير " المنظمة المتعاقدة " ، على التوالي :

' ١ ' دولة ،

' ٢ ' منظمة دولية

وافقت على أن تلتزم بالمعاهدة ، سواء أبدأ نفاذ المعاهدة أم لم يبدأ ؛

(ز) يعني " الطرف " دولة أو منظمة دولية وافقت على أن تلتزم بالمعاهدة وتكون هذه المعاهدة نافذة بالنسبة اليها ؛

. . . (٥٧٨) .

(ط) تعني " المنظمة الدولية " منظمة مشتركة بين الحكومات ؛

(ى) تعني " قواعد المنظمة " ، بصورة خاصة ، وثائق تأسيس المنظمة ومقرراتها وقراراتها ذات الصلة والممارسة المستقرة في المنظمة .

٢ — لا تخل أحكام الفقرة ١ بشأن المصطلحات المستخدمة في هذه المواد بوجوه استخدام هذه المصطلحات أو بالمعاني التي قد تراد بها في القانون الداخلي لدولة ما أو في قواعد أية منظمة دولية .

التعليق

(١) تسير الفقرة ١ (أ) التي تعرف مصطلح " المعاهدة " على غرار الحكم المناظر في اتفاقية فيينا ، ولكنها تراعي احكام المادة ١ من هذا المشروع . ولم تضف هذه الفقرة أية تفاصيل اخرى الى نص اتفاقية فيينا .

(٢) يتضمن تعريف مصطلح " المعاهدة " عنصرا اساسيا ، حيث ذكر على وجه التحديد ان الشيء المعني هو اتفاق " خاضع للقانون الدولي " . وقد اقترح البعض ان تتضمن المادة علامة أخرى من علامات التمييز وفقا لما اذا كانت الدولة المرتبطة باتفاق مع أحد المنظمات الدولية عضوا في تلك المنظمة أم لا . وتسلّم اللجنة تماما بانه في حالة كون احدى المنظمات وبعض أو كل دولها الاعضاء اطرافا في المعاهدة ذاتها تنشأ مشاكل خاصة ، لا سيما فيما يتعلق بأمور مثل التحفظات أو آثار

---

(٥٧٨) أنظر الفقرة ٢ ١ أعلاه .

المعاهدات على الدول الثالثة أو المنظمات الثالثة ، الا انه لا يمكن صياغة مشاريع المواد بطريقة تكفل ازالة جميع المصاعب بكل جوانبها . وفضلا عن ذلك ، قد يكون التمييز ذا شأن في حالة المنظمات الاقليمية ولكنه أقل أهمية في حالة المنظمات العالمية . ونظرا لهذه الاسباب تركت اللجنة ، آسفة ، هذه المسألة جانبا .

(٣) كما يعتبر الاقتراح المذكور اعلاه هاما ، لأنه يخلق امكانية للتحقق مما اذا كانت بعض الاتفاقات ذات طابع " داخلي " فيما يتعلق بالمنظمة الدولية المعنية ، اى التحقق من خضوعها للقواعد التي تنفرد بها المنظمة المعنية . وقد وجه المقرر الخاص الى مختلف المنظمات الدولية استفسارات بشأن هذه النقطة ولم يتلق أى رد قاطع (٥٧٩) . الا ان مشاريع المواد قد ارست ، باشارتها الى الاتفاقات " الخاضعة للقانون الدولي " ، معيارا بسيطا وواضحا . وليس مقصودا بهذه المشاريع تقرير ما اذا كانت الاتفاقات المعقودة بين المنظمات أو بين الدول والمنظمات الدولية أو حتى بين أجهزة المنظمة الدولية الواحدة خاضعة لنظام آخر عدا القانون الدولي العام ، سواء أكان نظاما تنفرد به احدى المنظمات أو القانون الوطني لبلد معين أو حتى ، في بعض الحالات ، مبادئ القانون العامة . ومع التسليم بوجود مثل هذه الامكانية في بعض الحالات ضمن حدود معينة ، لا يدعى أن مشاريع المواد تقدم معايير لتحديد ما اذا كان الاتفاق المعقود بين المنظمات الدولية أو بين الدول والمنظمات الدولية خاضعا للقانون الدولي العام . والواقع ان هذه مسألة تتوقف اساسا ، ضمن اختصاص كل دولة وكل منظمة ، على ارادة الاطراف وأنه لابد من تقريرها في كل حالة على حدة .

(٤) والشيء المؤكد ان عدد الاتفاقات التي تتناول المسائل الادارية والمالية قد ازداد زيادة كبيرة في اطار العلاقات بين الدول والمنظمات أو فيما بين المنظمات ، وانه كثيرا ما تعقد هذه الاتفاقات طبقا لاجراءات مبسطة وان الممارسة لاتقطع احيانا بنوع النظام القانوني الذى تخضع له هذه الاتفاقات . واذا ابرمت الاتفاقات منظمات مسترف بأهليتها لعقد الاتفاقات بموجب القانون الدولي ، واذا لم يخضع الاتفاق بمقتضى غرضه وشروط تنفيذه لنظام قانوني محدد (نظام دولة أو منظمة بعينها) ، يمكن افتراض أن اطراف الاتفاق ارادوا به أن يخضع للقانون الدولي العام (٥٨٠) . وينبغي أن تسوى الحالات التي من هذا النوع على ضوء الممارسة ؛ وليس المقصود بمشاريع المواد ان تقرر الحل .

---

(٥٧٩) انظر التقرير الثاني للمقرر الخاص ، حولية ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/CN.4/271 ، الفقرات ٨٣ الى ٨٧ .

(٥٨٠) يسترعى الانتباه الى الاتفاقات التي يشار اليها بوصفها اتفاقات " فيما بين الوكالات " والتي قد يوجد احيانا بعض الشك في طبيعتها القانونية . والشيء الذى يبدو مؤكدا هو أن بعض الاتفاقات الهامة المبرمة بين المنظمات الدولية لا يخضع للقانون الوطني لاى دولة أو لقواعد احدى المنظمات الاطراف في الاتفاق ومن ثم فهو يدخل في نطاق القانون الدولي العام . ومن الأمثلة على ذلك الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة ، الذى أنشئ بموجب قرار الجمعية العامة ٢٤٨ (د — ٣) المؤرخ في ٧ كانون الأول /ديسمبر ١٩٤٨ (الذى عدل فيما بعد في عدة مناسبات) . والجهاز الرئيسي للصندوق هو مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية (المادة ٤ من نظام الصندوق ، JSPE/G.4/Rev.10) . وتنص المادة ١٣ من نظام الصندوق على مايلي :

(يتبع)

(٥) وفي نص الفقرتين الفرعيتين ١ (ب) و (ب ثالثة) تتكرر نفس المعاني المنسوبة الى المصطلحات المعنية الواردة في الفقرة ١ (ب) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا فيما يتعلق باثبات الدولة لموافقتها على الالتزام بمعاهدة ما . كما تستخدم الفقرة (ب ثالثة) تعريف اتفاقية فيينا لمصطلحات " القبول " و " الاقرار " و " الانضمام " لاثبات المنظمة الدولية موافقتها على الالتزام بمعاهدة ما .

(٦) الا ان استخدام مصطلح " التصديق " للتعبير عن وسيلة لاثبات موافقة منظمة دولية ما على الالتزام بمعاهدة ما قد ادى الى كثير من النقاش داخل اللجنة ، في اطار النظر في المادة ١١ المتعلقة بوسائل اثبات الموافقة على الالتزام بمعاهدة (انظر ادناه) .

(٧) ولتوضيح عناصر المشكلة ، ينبغي ان نتذكر انه لاتوجد مشكلة حول المعنى الذى قد يعطى للمصطلحات المعنية في القانون الداخلي لدولة ما أو في قواعد أية منظمة دولية (الفقرة ٢ من المادة ٢) . لذا ، لايهمنا ان نتيقن مما اذا كانت منظمة دولية ما تستخدم مصطلح " التصديق " لتسمية وسيلة معينة لاثبات موافقتها على الالتزام بمعاهدة . والواقع ان المنظمات الدولية لاتستخدم هذا المصطلح الا في الحالات الاستثنائية ، التي تبدو شاذة (٥٨١) . الا ان من الواضح ان مشاريع المواد لاتهدف الى منع المنظمات الدولية من استخدام مفردات لغوية معينة في نظامها القانوني .

(٨) وفي الوقت ذاته ، يستخدم في مشاريع المواد ، كما هو الحال في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، مصطلحات مقبولة " على الصعيد الدولي " (الفقرة ١ (ب) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا) . وفي هذا الصدد ، رأت اللجنة ان مصطلح " التصديق " ينبغي ان يستعمل للدول فقط ،

(تابع الحاشية رقم ٥٨٠)

" يجوز للمجلس رهنا بموافقة الجمعية العامة ، ان يقر اتفاقات معقودة مع حكومات أعضاء في منظمة عضو ومع منظمات حكومية دولية بهدف ضمان استمرار الحقوق في المعاش التقاعدى فيما بين مثل هذه الحكومات أو المنظمات وبين الصندوق " .

وقد ابرمت بموجب تلك المادة اتفاقات مع اربع دول (كندا ، جمهورية بيلوروسيا الاشتراكية السوفياتية وجمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية) وسبع منظمات حكومية دولية (الاتحادات الأوروبية ، والوكالة الأوروبية للفضاء والرابطة الاوروبية للتجارة الحرة ، والبنك الدولي للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولي ، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى والمركز الاوروبي للتنبؤات الجوية المتوسطة المدى) . وللاطلاع على نصوص بعض هذه الاتفاقات ، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة) الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ٩ (A/35/9 و Add.1). ومما يذكر ان الاتفاق لايصبح نافذا من الناحية القانونية الا عندما " توافق عليه " الجمعية العامة (انظر على سبيل المثال القرار ٣٥/٢١٥ الف " رابعا " ، المؤرخ في ١٧ كانون الاول /ديسمبر ١٩٨٠) .

(٥٨١) انظر حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، الصفحة ٣٣ من النص الانكليزى ، الوثيقة A/CN.4/285 ، الفقرة ٤ من التعليق على المادة ١١ والملاحظة رقم ٣١ .

لأنه يدل دائما حسب التقاليد التاريخية القديمة العهد على تصرف صادر عن الأجهزة العليا في الدولة ، أى بوجه عام عن رئيس الدولة ، وأنه ليست هناك اجهزة مناظرة في المنظمات الدولية .

(٩) واذا نظرنا الى الآلية التقنية للتصديق لا الى الاجهزة التي ينبع منها التصديق ، وجدنا ان التصديق يساوى التأكيد القاطع للرغبة في الالتزام بالمعاهدة ، التي تكون قد اعرب عنها في المرحلة الأولى دون التزام . وقد تكون مثل هذه الآلية ضرورية أحيانا في حالة المنظمات الدولية ، ولكن لا يوجد مبرر لعدم الاعتراف بها ضمن وسائل اثبات موافقتها على الالتزام بمعاهدة ما . الا انه لاتوجد في الوقت الحالي تسمية دولية مقبولة عموما لمثل هذه الآلية فيما يتعلق بالمنظمات الدولية . ونظرا لعدم وجود مصطلح مقبول ، اكتفت اللجنة بوصف هذه الآلية بعبارة "صك التثبيت الرسمي" ، على النحو المبين في الفقرة ١ (ب مكررة) . وعند الضرورة تستطيع المنظمات الدولية ، باستخدام مصطلح مختلف ، ان تثبت بهذه الطريقة على الصعيد الدولي موافقتها على الالتزام باحدى المعاهدات بواسطة اجراء يماثل الاجراء الذى تستخدمه الدول .

(١٠) وفي الفقرة ١ (ج) ، يقتصر استخدام مصطلح " التفويض التام "على الوثائق التي يبرزها ممثلو الدول ، وفي الفقرة ١ (ج مكررة) يقتصر استخدام مصطلح "التفويض" على الوثائق التي يبرزها ممثلو المنظمات الدولية . وتدرك اللجنة مدى اختلاف المصطلحات في الممارسة (وهذه حالة تتمثل على أصدق نحو في المادتين ١٢ و ٤٤ من اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي ، المعقودة عام ١٩٧٥ (٥٨٢) ، ولكنها ترى أن المصطلحات التي تقترحها تعطي تمييزا لازما . ويبدو من غير المناسب استخدام مصطلح وثيقة "التفويض التام" بالنسبة لمنظمة ما ، لأن مثل هذه الهيئة لاتتمتع البتة بسلطة غير محدودة للالتزام على الصعيد الدولي .

(١١) وكان من رأى اللجنة أيضا أن استعمال فعل "تعرب" في هذا السياق ("اذ تعرب عن موافقتها ... على الالتزام ب ... معاهدة") بالنسبة لممثل لمنظمة دولية قد يثير بعض الشكوك ، ولا سيما في ضوء الثغرات وحالات الغموض التي تظهر مرارا وتكرارا في وثائق التأسيس ، بحيث يمكن في بعض الحالات أن يفهم من المصطلح أنه يعطي لممثل المنظمة الدولية الحق ، بوصفه ممثلا ، في اتخاذ القرار بنفسه بشأن التزام المنظمة بمعاهدة ما أو عدم التزامها بها . وبدا للجنة ان استخدام فعل "تبلغ" بدلا من فعل "تعرب" يمثل وسيلة لتفادى الشك الذى يظهر في مثل هذه الحالة ، لأن الفعل الأول يشير على نحو أوضح الى أن موافقة المنظمة على الالتزام بالمعاهدة يجب أن تثبت وفقا للاجراء الدستورى للمنظمة المعنية .

(١٢) وفيما عدا التغييرات التي استدعتها اضافة المنظمات الدولية الى النص (٥٨٣) ، تجد أن

---

(٥٨٢) للاطلاع على نص الاتفاقية ، انظر : الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ، المجلد الثاني ، وثائق المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.75.V.12) ، الوثيقة A/CONF.67/16.

(٥٨٣) بالاضافة الى تغييرات تبعية طفيفة في صياغة النص الفرنسي وحده .

الفقرة ١ (د) التي تتناول مصطلح "التحفظ" تماثل الحكم المناظر في اتفاقية فيينا ولا تستدعي أي تعليق خاص.

(١٣) ومما يذكر ان تعريف مصطلح "التحفظ" في الفقرة ١ (د) الذي ورد في النص المعتمد في القراءة الأولى اعتمدته اللجنة في عام ١٩٧٥ قبل دراستها للمادتين ١١ و ١٩. وفي ذلك الوقت قررت اللجنة أن تعتمد مؤقتا، بدلا من الانتظار الصيغة الواردة في مشروع القراءة الأولى التي تتضمن عبارة "تصدره دولة ما أو منظمة دولية ما حين توقع معاهدة أو توافق [بأية وسيلة متفق عليها] على الالتزام بمعاهدة". وبذلك فضلت اللجنة نصا أبسط من نص اتفاقية فيينا المناظر، كما فضلت ألا تجسم مسألة امكان استخدام مصطلحات "التصديق" و "القبول" و "الاقرار" و "الانضمام" فيما يتعلق بالاجراءات التي تعبر بها المنظمة عن موافقتها على الالتزام بمعاهدة ما. ورغم ذلك، أكدت اللجنة أن الصيغة المعتمدة بهذه الطريقة تتسم بطابعها المؤقت، ووضعت عبارة "بأية وسيلة متفق عليها" بين قوسين كيما تبين عزمها على اعادة النظر في مرحلة لاحقة في مدى ملاءمة تعبير كهذا.

(١٤) وبعد أن اعتمدت اللجنة المادة ١١ والفقرة الفرعية (ب مكررة) من الفقرة ١ من المادة ٢، التي تعتبر "صك التثبيت الرسمي" من جانب المنظمات الدولية مساويا للتصديق من جانب الدول، رأت اللجنة في دورتها هذه أنه لا يوجد مبرر للابقاء على نص القراءة الاولى، عند المقارنة بالعودة الى نص يمكن أن يسير الآن على نسق أقرب شبها بالتعريف المناظر الذي يرد في اتفاقية فيينا.

(١٥) وتعرف الفقرة ١ (هـ) مصطلحي "الدولة المفاوضة" و "المنظمة المفاوضة"، وهي فقرة مشابهة للحكم المناظر في اتفاقية فيينا الا أنها تراعي المادة ١ من هذا المشروع. ونظرا لأن مصطلح "المعاهدة" يشير هنا الى فئة من الصكوك الاتفاقية التي تختلف عن الصكوك التي يعبر عنها المصطلح ذاته في اتفاقية فيينا، لا يلزم ان تراعى الصياغة قيام المنظمات الدولية في بعض الاحيان بدور خاص في تفاوض الدول على المعاهدات عن طريق الاشتراك من خلال أجهزتها في اعداد نصوص معاهدات معينة بل وفي وضع هذه النصوص في بعض الحالات.

(١٦) وتماثل الفقرة ١ (و) هي الاخرى الحكم المناظر في اتفاقية فيينا، مع مراعاة أحكام المادة ١ من هذا المشروع.

(١٧) ويأخذ التعريف الوارد في الفقرة ١ (ز) بكل ما جاء في صيغة اتفاقية فيينا باستثناء اضافة عبارة "أو منظمة دولية". لذا، فهي تتجاهل بعض المشاكل التي تنفرد بها المنظمات الدولية. ولكن ينبغي في هذه الحالة ان نفهم عبارة "على أن تلتزم بالمعاهدة" في أضيق معانيها — أي انها تعني الالتزام بالمعاهدة ذاتها بوصفها صكا قانونيا لا مجرد "الالتزام بقواعد المعاهدة". وذلك لان من الممكن أن تلتزم منظمة بالقواعد القانونية الواردة في معاهدة ما دون أن تكون طرفا في هذه المعاهدة، اما لأن القواعد لها طابع عرفي فيما يتعلق بالمنظمة، أو لأن المنظمة قد التزمت بطريق الاعلان من جانب واحد (بافتراض ان ذلك ممكن)، أو لأن المنظمة أبرمت مع أطراف "المعاهدة س" معاهدة تبعية تتعهد بمقتضاها باستثمال القواعد الواردة في "المعاهدة س" دون أن تصبح رغم ذلك طرفا فيها. وفضلا عن ذلك، ينبغي أن يكون مفهوما أن التعريف الوارد اعلاه، والمتسم ببساطته النسبية، لا يمكن استخدامه في حالة المنظمات الدولية التي تقدم عند وضع المعاهدة مساعدة تقنية لدى اعداد نص المعاهدة ولكنها لا تنوي على الاطلاق أن تصبح أطرافا فيها.

(١٨) وتعطي الفقرة ١ (ط) لمصطلح "المنظمة الدولية" تعريفا مطابقا للتعريف الوارد في اتفاقية فيينا . ومن الضروري فهم هذا التعريف بالمعنى الممنوح له في الممارسة ؛ أي بمعنى المنظمة المؤلفة أساسا من الدول ، ومن منظمة أو منظمتين دوليتين في الحالات الاستثنائية (٥٨٤) والتي تضم في بعض الاحيان أعضاء منتسبين لم يصلوا بعد الى مرحلة الدولة أو قد يكونون عبارة عن منظمات دولية أخرى . وقد أشير في هذا الصدد الى بعض الحالات الخاصة ، مثل حالة وجود الأمم المتحدة داخل الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية وحالة وجود الاتحاد الاقتصادي الاوروبي داخل مجموعة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة أو هيئات دولية أخرى ، بل أيضا حالة الأمم المتحدة داخل منظمة الصحة العالمية متصرفة باسم ناميبيا ، بواسطة مجلس ناميبيا ، وذلك بعد أن أصبحت ناميبيا عضوا منتسبا في منظمة الصحة العالمية (٥٨٥) .

(١٩) الا أنه ينبغي التأكيد على ان اعتماد ذات التعريف الذي تستخدمه اتفاقية فيينا لمصطلح "المنظمة الدولية" تترتب عليه في هذا المشروع نتائج أهم كثيرا من النتائج التي تترتب في حالة تلك الاتفاقية .

(٢٠) ففي هذا المشروع لا يقصد بهذا التعريف الشديد المرونة اصدار حكم مسبق على النظام الذي يمكن أن تخضع له ، داخل كل منظمة ، الكيانات (الأجهزة الفرعية للمنظمة أو المتصلة بها) التي تتمتع بدرجة من الاستقلال الذاتي داخل المنظمة وفقا للقواعد النافذة فيها . وبالمثل ، لم تبذل أي محاولة للحكم مسبقا على درجة الأهلية القانونية التي يحتاج اليها كيان ما لكي يعتبر منظمة دولية بالمعنى الوارد في هذا المشروع . والواقع ان المقصد الرئيسي لهذا المشروع لا يتمثل في تقرير مركز المنظمات الدولية بل في تقرير نظام المعاهدات التي تنضم اليها منظمة دولية أو أكثر . والمقصود بمشاريع المواد الحالية أن تنطبق على مثل هذه المعاهدات بغض النظر عن مركز المنظمات المعنية .

(٢١) ومن الضروري استرعاء الانتباه الى نتيجة أخرى شديدة الأهمية تترتب على التعريف المقترح . فمشاريع المواد الحالية يقصد بها أن تنطبق على المعاهدات التي تعتبر المنظمات الدولية أطرافا فيها ، سواء أكان مقصد تلك المنظمة عاما نسبيا أم محددا نسبيا ، وسواء أكانت عالمية أم اقليمية في طابعها ، وسواء أكان باب الانضمام اليها مفتوحا نسبيا أم مقيدا ؛ والمقصود بمشاريع المواد هو أن تنطبق على معاهدات جميع المنظمات الدولية .

(٢٢) ومع ذلك ، تساءلت اللجنة ان لم يكن من الضروري تعريف مفهوم المنظمة الدولية بشيء آخر عدا كونها "مشتركة بين الحكومات" للمنظمة . وبصدد القراءة الثانية للمادة ، اقترحت عدة

---

(٥٨٤) يمكن مقارنة هذا النهج المتبع في التحليل بالنهج المتبع في الفقرة ٢ من المادة ٩ أدناه ، فيما يتعلق باعتماد نص معاهدة في مؤتمر دولي .

(٥٨٥) فيما يتعلق بالحالات التي تدعى فيها منظمة ما الى التصرف باسم اقليم على وجه التحديد ، انظر دراسة الأمانة العامة بشأن "امكانيات اشتراك الأمم المتحدة في الاتفاقات الدولية باسم اقليم ما" ، حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحة ٨ من النص الانكليزي ، الوثيقة A/CN.4/281.

حكومات تحقيق ذلك (٥٨٦) . وقررت اللجنة بعد مزيد من الدراسة لهذه المسألة أن تبقي على تعريفها الأول لأنه مناسب لأغراض مشاريع المواد ، فاما أن تتمتع المنظمة الدولية بالأهلية التي تخولها ابرام معاهدة واحدة على الاقل ، وعندئذ تنطبق عليها القواعد الواردة في مشاريع المواد ، أو تفتقر الى هذه الأهلية رغم اسمها ، وفي هذه الحالة لا داعي للنص صراحة على عدم انطباق مشاريع المواد عليها .

(٢٣) وتمثل الفقرة ١ (ى) حكما جديدا بالمقارنة باتفاقية فيينا . فعلى ضوء ما يبدو في مشاريع المواد الحالية من اشارة الى قواعد منظمة دولية ما ، رئي أن من المفيد تقديم تعريف لمصطلح " قواعد المنظمة " . وقد أشير على وجه التحديد الى التعريف الذى أعطي مؤخرا في اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (المادة ١ الفقرة ١ (٣٤)) (٥٨٧) وبناء على ذلك اعتمدت اللجنة المشروع الحالي لهذه الفقرة الفرعية ، الذى يورد بالنص الحرفي التعريف الوارد في تلك الاتفاقية .

(٢٤) ولكن هناك مسألة شغلت اللجنة لفترة طويلة ، هي المصطلحات التي تشير الى قانون هي نفسها المنظمة ، أو مجموعة القوانين المعروفة باسم " القانون الداخلي " للدولة وما وضعته اللجنة بقولها " قواعد " منظمة دولية ما . وأخيرا ، تركت اللجنة تعريفها على حاله . فقد كان من المحتمل أن تنشأ مشاكل من الاشارة الى " القانون الداخلي " لمنظمة ما لأن هذا القانون له الى جانب الناحية الداخلية نواح أخرى من بينها الناحية الدولية . ويكون التعريف ذاته غير مكتمل اذا خلا من الاشارة الى " وثائق تأسيس المنظمة " ؛ كما يتعين أن يشير الى المبادئ التي أرستها المنظمة ذاتها ، ولكن المصطلحات المستخدمة للتعبير عن هذه المبادئ تختلف من منظمة الى أخرى . لذلك اختارت اللجنة العمل بنهج وصفي فاستخدمت كلمتي " المقررات " و " القرارات " ، رغم امكان الاشارة الى المبادئ بصيغة عامة عن طريق استخدام تعبير نظرى مجرد . ويبين استخدام عبارة " بصورة خاصة " ، الدالة على الحال ، أن اتخاذ " المقرر " أو " القرار " هو مجرد مثال على نوع الاجراء الرسمي الذى يمكن أن ينشئ " قواعد المنظمة " . والهدف من استخدام عبارة " ذات الصلة " الوصفية ، هو التأكيد على الحقيقة القائلة بأن القواعد لا تنشأ عن أى " مقرر " أو " قرار " ، بل تنشأ فقط عن القرارات ذات الصلة في هذا الصدد . وأخيرا ، وردت اشارة الى " الممارسة المستقرة " . وقد اثارت هذه النقطة مرة اخرى ملاحظات من جانب الحكومات والمنظمات الدولية (٥٨٨) . فصحيح

---

(٥٨٦) انظر الوثيقة A/CN.4/L.311 ، والفقرة ١٧١ والوثيقة A/CN.4/339/Add.7 ، الفرع الرابع ، الفقرة ١ .

(٥٨٧) أنظر الحاشية ٥٨٢ أعلاه .

(٥٨٨) أنظر ، على سبيل المثال ، الوثيقة A/CN.4/339/Add.7 .

أن معظم المنظمات الدولية تتوفر لديها بعد عدد من السنوات مجموعة من الممارسات التي تشكل جزءا لا يتجزأ من قواعدها (٥٨٩). الا أن الاشارة المعنية يجب الا توحي بأى حال أن للممارسة نفس الدرجة من الأهمية في جميع المنظمات ، فالصحيح ان لكل منظمة خصائص تنفرد بها في ذلك المجال . وبالمثل ، لاتسعى اللجنة باشارتها الى الممارسة "المستقرة" الا الى استبعاد الممارسات غير المستقرة أو التي يثور حولها النزاع ، فهي لاترغب في تجميد الممارسة عند لحظة بعينها من تاريخ منظمة ما . وقد شددت المنظمات على هذه النقطة في مؤتمر فيينا لقانون المعاهدات (١٩٦٩) ومؤتمر فيينا المعني بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية (١٩٧٥) (٥٩٠) .

(٢٥) ومن شأن الفقرة ٢ من المادة ٢ أن تخضع المنظمات الدولية أيضا لأحكام الفقرة ٢ من المادة ٢ من اتفاقية فيينا ، معدلة على ضوء اعتماد مصطلح "قواعد المنظمة" كما هو مبين أعلاه .

---

(٥٨٩) كان هذا هو الرأى الذى ارتأته محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بأثر امتناع الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن عن التصويت في تلك الهيئة ، "الآثار القانونية على الدول لاستمرار وجود جنوب افريقيا في ناميبيا (جنوب غربي أفريقيا) رغم قرار مجلس الأمن ٢٧٦ (١٩٧٠)" ، فتوى محكمة العدل الدولية ، تقارير عام ١٩٧١ ، الصفحة ٢٢ من النص الانكليزى ، الفقرة ٢٢ .

(٥٩٠) حولية ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، الصفحتان ١٠٦ و ١٠٧ من النص الانكليزى ، الوثيقة A/CN.4/258 ، الفقرة ٥١ ، انظر أيضا المرفق الثاني بهذا التقرير .

المـادة ٣

الاتفاقات الدولية التي لا تدخل في نطاق هذه المـــواد

ان كون هذه المواد لا ينطبق :

'١' على الاتفاقات الدولية التي تكون من اطرافها منظمة دولية أو اكثر وشخص أو أكثر من أشخاص القانون الدولي من غير الدول أو المنظمات الدولية ؛ أو

'٢' على الاتفاقات الدولية التي تكون من اطرافها دولة أو أكثر ، ومنظمـــة دولية أو أكثر ، وشخص أو أكثر من أشخاص القانون الدولي من غير الدول أو المنظمات الدولية ؛ أو

'٣' على الاتفاقات الدولية غير المعقودة بصورة خطية بين دولة أو أكثر ومنظمـة دولية أو أكثر ، أو فيما بين منظمات دولية ؛

لا يؤثـــر :

(أ) على القوة القانونية لمثل هذه الاتفاقات ؛

(ب) على انطباق أية قاعدة عليها من القواعد المنصوص عليها في هذه المـواد تكون سارية عليها بموجب القانون الدولي بمعزل عن هذه المواد ؛

(ج) على انطباق هذه المواد على العلاقات بين الدول والمنظمات الدوليـة أو على العلاقات فيما بين المنظمات الدولية ، حين تكون تلك العلاقات خاضعة لاتفاقـات دولية يكون أشخاص آخرون من أشخاص القانون الدولي أطرافا فيها أيضا .

التعليـــق

(١) مما لا جدال فيه أن حالة اتفاقات دولية معينة لا تدخل في نطاق هذه المواد تحتـــاج بمقتضى القانون الدولي الى أن يضمنها حكم على نسق المادة ٣ من اتفاقية فيينا . وتكفي الاشـارة الى انه ليس من غير المألوف عقد اتفاق دولي بين منظمة دولية وبين كيان لا هو دولة ولا هو منظمـة دولية . وتجدر الاشارة هنا (اذا لم يعترف بأن مدينة الفاتيكان تمتلك خصائص الدولة) الـــى اتفاقات عقدت بين الكرسي الرسولي ومنظمات دولية . وبالمثل لا يوجد شك في أن الاتفاقـــات المعقودة بين لجنة الصليب الأحمر الدولية ومنظمة دولية (كتلك المعقودة مع الاتحاد الاقتصـادى الأوروبي بمقتضى برنامج الأغذية العالمي) خاضعة للقانون الدولي بالفعل . وان تطوير القانـون الانساني العالمي وامتداده ليشمل الكيانات التي لم تشكل دولا بعد سيوفر أمثلة أخرى من هـذا القبيل ، بل وستكون هناك اتفاقات معقودة بين منظمة دولية أو أكثر ، ودولة أو أكثر وكيان أو أكثـر من الكيانات التي لا هي دول ولا هي منظمات دولية .

(٢) ومن ناحية أخرى لا توجد حاجة الى معالجة مستفيضة لتكرارية وأهمية الاتفاقات غير المكتوبة المعقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر . وربما يوجد بالفعل بعض الشك حول ما اذا كانت الاتفاقات الناتجة عن عرض مقدم من دولة ما ، قبلته منظمة دولية ما ، في جلسة يحتفظ لها بمحضر موجز فقط ، هي اتفاقات مكتوبة ؛ ويجب أن يوضع في الاعتبار أيضا أن اتفاقات كثيرة بين المنظمات تسجل مثلا في المحاضر الحرفية للمؤتمرات أو لجان التنسيق . وأخيرا يفضي تطور الاتصالات السلكية واللاسلكية بالضرورة الى تكاثر الاتفاقات الدولية غير المكتوبة بشأن أمور مختلفة تتراوح بين حفظ السلم والتدخل في الأسواق الاقتصادية — الى الحد الذى ارتفعت معه الأصوات اعتراضا على ما اعتبر أحيانا اساءة استعمال لمثل هذه الاتفاقات . ومع ذلك وحتى لو ارتئي أن مثل هذا التعليق له ما يبرره في بعض الحالات ، فان ذلك لا يؤثر على الحاجة الى عقد مثل هذه الاتفاقات . ومن شأن كل منظمة ، وفقا للقاعدة المنصوص عليها في المادة ٦ من المشروع ، أن ترتب نظام الاتفاقات غير المعقودة بصورة خطية حتى لا تتجاوز أى هيئة من هيئاتها حدود الاختصاص الممنوح لها في قواعد المنظمة ذات الصلة .

(٣) لذلك بدا للجنة أنه ينبغي أن تفيد بعض الاتفاقات من أحكام مماثلة لتلك الواردة في الفقرات الفرعية (أ) و (ب) و (ج) من المادة ٣ من اتفاقية فيينا . وقد اعتمد نص تلك الفقرات الفرعية من الاتفاقية في مشروع المادة ٣ على أن تراعى ، في حالة الفقرة الفرعية (ج) ، التغييرات التي يقتضيها بشكل واضح الاختلاف في النطاق بين اتفاقية فيينا وبين مشاريع المواد .

(٤) ومن ناحية أخرى ربما تظهر مشكلة في تحديد الاتفاقات التي تنطبق عليها القواعد المنصوص عليها في الفقرات الفرعية (أ) و (ب) و (ج) . وارتأت اللجنة أنه ينبغي لها ، على سبيل التوضيح ، أن تعدد تلك الاتفاقات ، وطرحت جانبا الصيغ العامة الأقل دقة وان كانت أبسط في الشكل . وعليه عددت الاتفاقات المعنية في فئات منفصلة في الفقرات الفرعية '١' و '٢' و '٣' من مشروع المادة ٣ . والفئتان '١' و '٢' ، كما هو وارد ضمنا في المعنى العام لمصطلح " اتفاق " ، يشتملان الاتفاقات المكتوبة وغير المكتوبة معا .

(٥) وعند النظر في الفئات الثلاث المشار اليها في الفقرات الفرعية '١' و '٢' و '٣' ، يلاحظ أن اللجنة استبعدت الاتفاقات بين الدول ، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة ، والاتفاقات بين كيانات أخرى غير الدول أو المنظمات الدولية ، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة . وكان من رأى اللجنة أنه لا توجد بعد اتفاقية فيينا حاجة الى تكرار تأكيد ان الاتفاقات بين الدول ، مهما كانت صورتها ، تخضع للقانون الدولي . ويبدو أن الاتفاقات المعقودة بين كيانات أخرى غير الدول أو المنظمات الدولية تمثل مجموعة متغايرة الخواص الى حد كبير لا يجعلها تشكل فئة عامة ؛ ولا يزال هيكل الممارسة الدولية ذو الصلة هزيلا الى حد يتعذر معه الاستدلال منه على خصائص مثل هذه الفئة العامة .

(٦) وقررت اللجنة في دورتها الثالثة والثلاثين ، بعد النظر في صيغ أقصر لهذه المادة ، أنه ينبغي في سبيل الوضوح الابقاء على الصياغة الحالية رغم ثقلها . وقررت تغيير عبارة " كيان أو أكثر من غير الدول أو المنظمات الدولية " الى عبارة " شخص أو أكثر من أشخاص القانون الدولي من غير الدول أو المنظمات الدولية " . ومن الجدير بالذكر أن مصطلح " شخص القانون الدولي " مستخدم

في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات حيث ينطبق على المنظمات الدولية بوجه خاص . وقد تجنبت اللجنة هذا المصطلح عند القراءة الأولى حتى تحول دون مناقشة مسألة ما اذا كان يوجد حاليا أشخاص في القانون الدولي غير الدول والمنظمات الدولية . بيد أنه أصبح واضحا في القراءة الثانية أن مصطلح " الكيان " بالغ الغموض ويمكن أن يشمل أى شخص من أشخاص القانون الخاص ، بما في ذلك الرابطات أو الجمعيات ، وأن مثل هذا التوسع في نطاق المادة من شأنه أن يثير كل أنواع المشاكل . والاشارة الى أشخاص القانون الدولي ، في الوقت الراهن ، أضيق نطاقا بكثير ومجال المناقشة التي تثيرها محدود جدا .

المادة ٤

عدم رجعية أثر هذه المواد

مع عدم المساس بانطباق أية قواعد منصوص عليها في هذه المواد تكون سارية على المعاهدات المعقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر أو فيما بين منظمات دولية بمقتضى القانون الدولي بمعزل عن هذه المواد ، لا تنطبق هذه المواد الا على المعاهدات المعقودة بعد بدء نفاذ هذه المواد على تلك الدول وتلك المنظمات .

التعليق

يكرر هذا الحكم نص المادة ٤ لاتفاقية فيينا ، لكن مع مراعاة التعديلات التي استوجبها مشروع المادة ١ . وينبغي اعتبار استخدام عبارة " بدء نفاذ " استخداما مؤقتا . اذ لا ترغب اللجنة في اتخاذ موقف في الوقت الراهن بشأن الشكل النهائي لمشاريع المواد . فعبارة " بدء نفاذ " تشير أساسا الى المعاهدات وسيكون من المتعين تعديلها اذا لم تتجسد مشاريع المواد في اتفاقية . وسيكون على اللجنة أن تفصح عن مشاعرها بشأن الشكل النهائي المراد اعطاؤه للمشروع حالما تستكمل القراءة الثانية له ؛ بيد أن القرار الأخير بشأن الموضوع سيكون للجمعية العامة ، ولذلك لا تزال المسألة غير محسومة . وفضلا عن ذلك ، فان هذا اللفظ ، اذا فسر حرفيا ، قد يؤول على أن مشاريع المواد الحالية ، كي تكون واجبة النفاذ بالنسبة للمنظمات الدولية ، ينبغي أن تتجسد في اتفاقية تكون هذه المنظمات الدولية طرفا فيها . ومع ذلك لا تنوى اللجنة ، بمجرد استخدام عبارة " بدء النفاذ " ، أن تنظر في هذه المرحلة في مسألة ما اذا كان ينبغي أن تكون المنظمات الدولية طرفا في اتفاقية تضم المواد المقترحة .

المادة ٥

المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية والمعاهدات المعتمدة داخل منظمة دولية

تنطبق هذه المواد على أية معاهدة تكون هي وثيقة تأسيس منظمة دولية وعلى أية معاهدة اعتمدت داخل منظمة دولية دون المساس بأية قواعد ذات صلة من قواعد المنظمة .

التعليق

(١) في القراءة الأولى لمشاريع المواد أبدت اللجنة رأى المقرر الخاص القائل انه لا حاجة الى حكم مناظر للمادة ٥ من اتفاقية فيينا .

(٢) وعند استعراض المسألة توصلت اللجنة الى نتيجة مفادها أن مثل هذا الحكم ربما لا يكون عديم القيمة حتى رغم أن جوهره يتصل بظروف لا تزال استثنائية الى حد ما . لذلك اعتمدت اللجنة مشروع المادة ٥ بماثل حرفيا نص المادة ٥ من اتفاقية فيينا . اما الاختلافات الناتجة عن اسناد معنى مميز للفظ "المعاهدة" في كل من هذين النصين فيجب تحديدها وتقييمها الان .

(٣) أولا، أن مشروع المادة ٥ يشير الى امكانية تطبيق مشاريع المواد على وثيقة تأسيس منظمة ما تكون منظمة أخرى طرفا فيها أيضا . وفي حين أن مثل هذه الحالات تعد نادرة في الوقت الحاضر ، ان لم تكن معروفة ــ باستثناء المركز الخاص الذى قد تتمتع به منظمة ما داخل منظمة أخرى بوصفها عضوا منتسبا بها (٥٩١) ــ فانه لا يوجد سبب يدعو الى الاعتقاد بأنها ربما لن تحدث مستقبلا . بيد أن اللجنة لم تشعر بأن من الضرورى أن تستنتج من ذلك أنه ينبغي تعديل تعريف "المنظمة الدولية" كي توضع مثل هذه الحالات في الاعتبار ، اذ أنها لن تشتمل قط على أكثر من قبول منظمة حكومية دولية أساسا لمنظمة أو منظمتين دوليتين أخريين في عضويتها (٥٩٢) ولم تنظر اللجنة في افتراض وجود منظمة دولية لا يكون أعضاؤها الا منظمات دولية .

(٤) ثانيا، أن مشروع المادة ٥ يوسع نطاق المشروع ليشمل المعاهدات المعتمدة داخل منظمات دولية . ومثل هذه الحالة تظهر أساسا حين يتم اعتماد معاهدة ما داخل منظمة دولية تكون منظمة اخرى مماثلة عضوا فيها . لكن من المتصور أيضا أن المنظمة الدولية التي يكون كل أعضائها من الدول ربما تعتمد معاهدة صممت لكي تعقدها منظمات دولية أو منظمة دولية أو أكثر ودولة أو أكثر . ويبدو

---

(٥٩١) انظر الفقرة (١٨) من التعليق على المادة ٢ أعلاه .

(٥٩٢) يمكن مقارنة الحالة بتلك الواردة في المادة ٩ بشأن "المؤتمرات الدولية للدول" .

أن المادة ٥ ، في اشارتها الى "اعتماد معاهدة ما" ، انما تعني اعتماد نص معاهدة ما ، ومن المتصور ، مثلا ، أن يعتمد نص معاهدة ما في الجمعية العامة للأمم المتحدة ، حتى وان دعيت منظمات معينة فيما بعد الى أن تصبح اطرافا في الصك (٥٩٣) المذكور .

---

(٥٩٣) ربما أمكن أيضا حل مسائل أخرى مختلفة عقب الاعتماد النهائي لمشروع المادة ٥ ، بما في ذلك مسألة ادراج حكم في مشروع المادة ٢٠ يعكس الفقرة ٣ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا ، وهي اضافة أمسكت عنها اللجنة في القراءة الأولى . أنظر الفقرة (٣) من التعليق على المادة ٢٠ أدناه .

الباب الثاني

عقد المعاهدات وبدء نفاذها

الفرع ١ — عقد المعاهدات

المادة ٦

أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهـــــدات

ان أهلية منظمة دولية ما لعقد المعاهدات خاضعة للقواعـــد ذات الصلـــة لتلك المنظمة .

التعليـــق

(١) عندما نوقشت في اللجنة لأول مرة مسألة ادخال مادة تعالج أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات ، انقسم اعضاء اللجنة حول هذا الموضوع ، اذ أعرب عن آراء مختلفة ومتميزة في تفاصيل دقيقة بشأن هذا الموضوع . ومع بعض التبسيط الطفيف يمكن أن ترد هذه الآراء الى وجهتي نظر عامتين . فوفقا لوجهة النظر الأولى ، ستكون فائدة مثل هذه المادة موضع شك أو على الأقـــل مقتصرة على تقرير أن اهلية منظمة دولية ، لعقد المعاهدات لا تعتمد الا على قواعد تلك المنظمة . ووفقا لوجهة النظر الثانية ، ينبغي ان تذكر المادة على الأقل ان القانون الدولي يقرر هذه الأهلية من حيث المبدأ ؛ ويتبع ذلك ، على الأقل في رأى بعض اعضاء اللجنة ، أن اهلية المنظمات الدولية فيما يتعلق بالمعاهدات هي القاعدة القانونية العامة التي لايمكن تغييرها الا بأحكام مقيدة صريحـــة في الصكوك التأسيسية .

(٢) وكانت الصياغة التي اعتمدتها اللجنة في النهاية للمادة ٦ نتيجة لحل توفيقي يعتمد اساسا على النتيجة القائلة بأنه ينبغي الا يعتبر ان لهذه المادة هدفا أو أثرا من حيث حسم مسألة مركـــز المنظمات الدولية في القانون الدولي ؛ وتبقى هذه المسألة مفتوحة ، وتتمشى الصياغة المقترحة مع كل من مفهوم القانون الدولي العام باعتباره أساس أهلية المنظمات الدولية ومع المفهوم المقابل لـــه . والغاية من المادة ٦ هي مجرد وضع قاعدة تتعلق بقانون المعاهدات ؛ وتبين المادة ، فيما يتعلق فقط بنظام المعاهدات التي تكون المنظمات الدولية اطرافا فيها ، القواعد التي تقدر بها الأهليـــة لعقد المعاهدات .

(٣) وللمادة ٦ أهمية كبيرة حتى مع وضعها في اطارها على هذا النحو . فهي تعكس واقـــع ان لكل منظمة صورتها القانونية المتميزة التي تتجلى على وجه الخصوص في اهليتها بذاتها لعقـــد

المعاهدات الدولية . وعلى هذا فان المادة ٦ تطبق الفكرة الأساسية التي تعبّر عنها عبارة " قواعد أية منظمة دولية " والتي وضعت بالفعل في الفقرة ٢ من المادة ٢ من هذا المشروع . واضافة الصفة " ذات الصلة " الى عبارة " قواعد تلك المنظمة " في المادة ٦ ليس لها من سبب الا ان الفقرة ٢ من المادة ٢ تتعلق بقواعد أية منظمة في جملتها على حين أن المادة ٦ لا تتعلق الا ببعض تلك القواعد ، وهي القواعد المتصلة بالبت في مسألة أهلية المنظمة . .

(٤) ويثار بصورة طبيعية سؤال عن طبيعة وخصائص " القواعد ذات الصلة " في مسألة أهلية المنظمة ، وقد يكون هناك ما يغرى بالاجابة على هذا السؤال بعبارات عامة ، وخصوصا فيما يتعلق بالدور الذى تلعبه الممارسة . ومن الواضح أن هذا خطأ يسعى نص مشروع المادة ٦ الى تفاديه بالنص على أن " أهلية منظمة دولية ما لعقد المعاهدات خاضعة للقواعد ذات الصلة لتلك المنظمة " .

(٥) وينبغي أن يفهم بوضوح أن السؤال المتعلق بمدى الدور الخلاق الذى يمكن أن يكون للممارسة ، وخصوصا في مسألة أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات ، لا يمكن أن يكون له جواب واحد بالنسبة لجميع المنظمات الدولية . فجواب هذا السؤال أيضا يتوقف على " قواعد المنظمة " ؛ وهو بالفعل يتوقف على الفئة العليا بين هذه القواعد وهي القواعد التي تشكل الى درجة ما القانون الأساسي للمنظمة والتي تحكم على وجه الخصوص مصادر قواعد المنظمة . ويمكن نظريا أن نتصور أن المنظمة ، باعتمادها لاطار قانوني صارم ، قد تستبعد الممارسة كمصدر لقواعدها . وحتى دون المضي الى هذا الحد ، لا بد من الاعتراف بأن المنظمات الدولية تختلف اختلافا كبيرا فيما بينها فيما يتعلق بدور الممارسة والشكل الذى يأخذه ، في جملة أمور ، في مسألة أهليتها لعقد اتفاقات دولية . وليس في هذا ما يثير الدهشة ؛ فدور الممارسة في هذه المسألة في منظمة مثل الامم المتحدة ، التي تواجهها في كل ميدان مشاكل اساسية بالنسبة لمستقبل الانسانية جمعاء ، لا يمكن أن يشبّه بدور الممارسة في منظمة تقنية تقوم بانشطة تشغيلية متواضعة في قطاع محدد . ولهذه الأسباب لم يرد ذكر الممارسة في المادة ٦ ؛ فالممارسة تجد مكانها في تطور كل منظمة في ، ومن خلال ، قواعد المنظمة على النحو المحدد في الفقرة ١ (ى) من المادة ٢ ، ويختلف هذا المكان من منظمة الى أخرى .

(٦) وينبغي أن تمكن هذه الاعتبارات من توضيح نقطة أخرى تهتم بها المنظمات الدولية اهتماما كبيرا في مجالات أخرى (٥٩٤) ولكنها لم تكن موضع سوء فهم فيما يتعلق بمشروع المواد الحالي . ففي المسائل المتعلقة مثلا بأهلية عقد المعاهدات والتي تحكمها قواعد كل منظمة لا يمكن أن تطرح مسألة تثبيت تلك القواعد بالصورة التي تكون عليها في الوقت الذى يدخل فيه التقنين المضطلع به حيز التنفيذ لكل منظمة . وحين يحتفظ بممارسة كل منظمة طالما ان المنظمة نفسها تعترف بها ، فان ما يحتفظ به ليس الممارسة التي استنبت وقت دخول التقنين حيز التنفيذ ، ولكن القدرة ذاتها على تعديل أو تكميل قواعد المنظمة بالممارسة الى الحد الذى تسمح به تلك القواعد . وهكذا ، وبدون ان يفرض على المنظمات قيد قاعدة موحدة لا تناسب تلك المنظمات ، فان المادة ٦ تعترف بحق كل منظمة في أن تكون لها صورتها القانونية الخاصة .

---

(٥٩٤) انظر حولية عام ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، ص ١٨٦ - ١٨٧ ، الوثيقة A/CN.4/258 ، الفقرة ٥١ .

(٧) وأخيرا فقد كان من الممكن تماما ان تورد المادة ٦ من جديد في فقرة استهلالية القاعدة المحددة في المادة ٦ من اتفاقية جنيف : " تملك كل دولة الأهلية لعقد المعاهدات " . ولكن رئي ان مثل هذا التذكير ليس ضروريا وأنه يمكن أن تنصب المادة ٦ برمتها على حالة المنظمات الدولية .

المادة ٧

التفويض التام والتفويض

١ — يعتبر الشخص ممثلا لدولة لغرض اعتماد أو توثيق نص معاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر أو لغرض التعبير عن موافقة الدولة على الالتزام بهذه المعاهدة :

(أ) اذا أبرز وثيقة تفويض تام مناسبة ؛

(ب) أو اذا تبين من الممارسة أو من ظروف أخرى أن ذلك الشخص يعتبر ممثلا للدولة في هذه الأغراض دون حاجة الى ابراز وثيقة تفويض تام .

٢ — يعتبر الأشخاص التالون ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم ودون حاجة الى ابراز وثيقة تفويض تام :

(أ) رؤساء الدول ، ورؤساء الحكومات ، ووزراء الخارجية ، في جميع الأعمال المتصلة بعقد معاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ؛

(ب) رؤساء وفود الدول الى مؤتمر دولي للدول تشترك فيه منظمات دولية ، لغرض اعتماد نص معاهدة بين دول ومنظمات دولية ؛

(ج) رؤساء وفود الدول لدى هيئة في منظمة دولية ، لغرض اعتماد نص معاهدة داخل تلك المنظمة ؛

(د) رؤساء البعثات الدائمة لدى منظمة دولية لغرض اعتماد نص معاهدة بين الدول المعتمدين منها وتلك المنظمة ؛

(هـ) رؤساء البعثات الدائمة لدى منظمة دولية ، لغرض توقيع معاهدة بين الدول المعتمدين منها وتلك المنظمة أو لغرض توقيعها رهن الاستشارة ، اذا تبين من الممارسة أو من ظروف أخرى أن رؤساء هذه البعثات الدائمة يعتبرون ممثلين لدولهم في هذه الأغراض دون حاجة الى ابراز وثيقة تفويض تام .

٣ — يعتبر الشخص ممثلا لمنظمة دولية لغرض اعتماد نص معاهدة أو توثيقه :

(أ) اذا أبرز وثيقة تفويض مناسبة ؛

(ب) أو اذا تبين من الممارسة أو من ظروف أخرى أن هذا الشخص يعتبر ممثلا للمنظمة في هذه الاغراض دون حاجة الى ابراز وثيقة تفويض .

٤ — يعتبر الشخص ممثلا لمنظمة دولية لغرض ابلاغ موافقة تلك المنظمة على الالتزام بمعاهدة:

(أ) اذا أبرز وثيقة تفويض مناسبة ؛

(ب) أو اذا تبين من الممارسة أو من ظروف أخرى أن هذا الشخص يعتبر ممثلا للمنظمة لهذا الغرض دون حاجة الى ابراز وثيقة تفويض .

التعليق

(١) تعالج الفقرتان الأوليان من مشروع هذه المادة ممثلي الدول وتتناول الفقرتان الأخيرتان ممثلي المنظمات الدولية . ولا تتعلق الأحكام الأولى الا بالمعاهدات بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ؛ أما الأحكام الأخيرة فتتعلق بالمعاهدات المقصودة في الفقرة ١ (أ) من مشروع المادة ٢ ، أي بكل من المعاهدات بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر والمعاهدات بين المنظمات الدولية .

(٢) وفي حالة ممثلي الدول ، يتبع المشروع بشكل عام المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ : فكقاعدة عامة ، يطلب من هؤلاء الممثلين ابراز " وثيقة تفويض تام مناسبة " لغرض اعتماد أو توثيق نص معاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر أو لغرض التعبير عن موافقة الدولة على الالتزام بهذه المعاهدة . ومع ذلك فان هناك استثناءات لهذه القاعدة . أولا ، وكما هو الحال في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، يمكن للممارسة أو لظروف أخرى أن تؤدي الى اعتبار شخص ما ممثلا لدولة على الرغم من أنه لم يبرز وثيقة تفويض تام .

(٣) وثانيا ، كما في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، فان أشخاصا معينين يعتبرون ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم . على أنه تعين ادخال بعض التغيير على قائمة هؤلاء الأشخاص الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات . ففي حالة رؤساء الدول أو وزراء الخارجية (الفقرة ٢ (أ)) ليس هناك أي تغيير ، ولكن بعض التعديلات ادخلت فيما يتعلق بالممثلين الآخرين . فأولا ، لم يكن هناك حاجة للفقرة ٢ (ب) من المادة ٧ من معاهدة فيينا لعام ١٩٦٩ التي تشير الى " رؤساء البعثات الدبلوماسية لغرض اعتماد نص معاهدة بين الدولة المعتمدين منها والدولة المعتمد لديها " ، نظرا لعدم انطباقها على مشروع المادة الحالية . واضافة لذلك وجب أن يؤخذ في الاعتبار لا مجرد التطورات المعينة التي تتجاوز اتفاقية فيينا ، والمتمثلة في اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها بالمنظمات الدولية ذات الطابع العالمي ، المؤرخة في ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥ (٥٩٥) ولكن أيضا القيود التي تؤثر على ممثلين معينين للدول بحكم وظائفهم .

(٤) ولهذا فان الفقرة ٢ (ب) من مشروع المادة الحالية تساير الفقرة ٢ (ج) من المادة ٧ من اتفاقية فيينا في معالجتها للمؤتمرات الدولية ، ولكنها تستعيض عن عبارة " الممثلون المعتمدون من دول لدى مؤتمر دولي " الواردة في الفقرة الأخيرة بالعبارة الأكثر دقة " رؤساء وفود الدول الى مؤتمر

---

(٥٩٥) انظر الحاشية ٥٨٢ أعلاه . وسيشار الى الاتفاقية من الآن فصاعدا في هذا الفصل بعبارة " اتفاقية تمثيل الدول " .

دولي " التي تستند الى المادة ٤٤ من اتفاقية تمثيل الدول . وباستلهام المادة ٩ ، أدخل مزيد من الدقة بوصف ذلك المؤتمر بأنه مؤتمر " للدول تشترك فيه منظمات دولية " .

(٥) وتتناول الفقرة ٢ (ج) حالة رؤساء وفود الدول لدى هيئة في منظمة دولية وتقصر أهليتهم على اعتماد نص معاهدة دون ابراز وثيقة تفويض تام ، بحالة واحدة هي حالة المعاهدة بين دولة أو أكثر والمنظمة التي اعتمدوا لدى هيئتها . وسبب ذلك هو أن وظائفهم لا تمتد الى خارج اطار المنظمة المعنية .

(٦) وأخيرا ، ففيما يتعلق بالبعثات لدى المنظمات الدولية ، فقد اسقطت عبارة " الممثلون المعتمدون من دول ... لدى منظمة دولية " المستخدمة في اتفاقية فيينا وحل محلها تعبير " رئيس البعثة " المستخدم في اتفاقية تمثيل الدول : وتستند الفقرتان ٢ (د) و (هـ) من مشروع المادة الحالية الى الفقرتين ١ و ٢ من المادة ١٢ من الاتفاقية الأخيرة ، التي تتضمن أحدث قاعدة صاغها ممثلو الدول بشأن هذه المسألة . ورؤساء البعثات الدائمة لدى منظمة دولية مؤهلون بحكم وظائفهم نفسها لاعتماد نص معاهدة بين الدول المعتمدين منها وتلك المنظمة . كما يمكن أن يكونوا مؤهلين ، ولكن فقط بحكم الممارسة أو ظروف أخرى ، لتوقيع نص معاهدة بين الدول المعتمدين منها والمنظمة المعنية أو لتوقيعها رهن الاستشارة .

(٧) وتثير مسألة تمثيل المنظمات الدولية أسئلة جديدة يأتي في مقدمتها سؤال يتعلق بالمبدأ وهو : هل ينبغي وضع قاعدة تتطلب من ممثل منظمة ما ، مثله مثل ممثل دولة ما ، أن يثبت بوثيقة مناسبة أنه مؤهل لتمثيل منظمة معينة لغرض تأدية أعمال معينة تتعلق بعقد معاهدة (اعتماد وتوثيق نص ، والموافقة على الالتزام بمعاهدة ، الخ .) ؟ وقد اجابت اللجنة على هذا السؤال بالايجاب نظرا لأنه لا يوجد أي سبب يمنع خضوع المنظمات الدولية لقاعدة استقرت بالفعل بصورة راسخة وعلى نطاق عالمي فيما يتعلق بالمعاهدات بين الدول . وليس من شك في أن المنظمات الدولية فيما درجت عليه لا تستخدم الوثائق الرسمية عادة لهذه الغاية . فالمعاهدات التي تبرم حاليا بين المنظمات الدولية هي الى حد كبير معاهدات ثنائية أو تقتصر على عدد قليل جدا من الأطراف ؛ ويسبق هذه المعاهدات تبادل للرسائل التي تحدد عادة وبما لا يدع مجالا للشك هوية الأفراد الذين سيقومون بالنيابة عن المنظمة بأعمال معينة تتعلق باجراءات عقد المعاهدة (بأوسع معاني ذلك) . وفي حالات أخرى ، جرت العادة على اعتبار المسؤول الأعلى في المنظمة (" المسؤول الاداري الأول في المنظمة " بالمعنى المقصود في الفقرة ٣ من المادة ٨٥ من اتفاقية تمثيل الدول) هو ونوابه المباشرون ، ممثلين عمليا للمنظمة دون حاجة لأدلة وثائقية أخرى .

(٨) على أنه ينبغي ألا تطمس هذه الاعتبارات حقيقة معينة وهي أنه في حالة المنظمات التي يزداد فيها تعقيد الهيكل المؤسسي تكون الوثائق الرسمية ضرورية للأغراض الواردة أعلاه . وعلاوة على ذلك فان مشروع المواد الحالي ينص على امكانية اشتراك المنظمات الدولية ، بموافقة الدول المعنية ، في المعاهدات الموضوعة في مؤتمر دولي يضم الدول بصورة أساسية (المادة ٩) ، ويبدو أن من السليم تماما في مثل هذه الحالات أن تخضع المنظمات لذات القواعد التي تخضع لها الدول . ومع ذلك فان من الضروري ان يكون الالتزام العام الذي يفرض على هذا النحو على المنظمات الدولية التزاما مرنا قدر الامكان وأن يكون هناك سلطان لممارسة يقبلها جميع من يعنيهم الأمر وهي وضع أية ترتيبات

تكون مستحسنة ؛ وتتحقق هذه الأهداف بالفقرتين ٣ (ب) و ٤ (ب) اللتين تطبقان القاعدة المقبولة بالنسبة لممثلي الدول على حالة ممثلي المنظمات الدولية . على أن اللجنة لا تعتقد أن من الممكن وضع قائمة بالحالات التي يعفى فيها الشخص بسبب وظائفه في منظمة دولية من ضرورة ابراز دليل وثائقي على أهليته لتمثيل المنظمة في تأدية عمل يتعلق بعقد معاهدة (بأوسع معاني ذلك) . واذا كان لنا أن نتفادى الدخول في تعقيدات لا حل لها ، فان مشروع المواد الحالي ، على خلاف اتفاقية تمثيل الدول ، يجب أن ينطبق على جميع المنظمات ؛ والمنظمات الدولية ، في جملتها ، تظهر فروق هيكلية تمنع امكانية جعلها موضوعا لقواعد عامة .

(٩) وهناك اعتبارات اخرى تؤيد هذا الرأى . فكما ذكر سابقا لا تملك أى منظمة نفس الأهلية التي تملكها الدولة في ابرام المعاهدات ؛ فأهلية كل منظمة مقيدة ، بموجب أحكام مشروع المادة ٦ . وقد تأكدت هذه الفروق باستخدام المصطلحات الملائمة ، وتم ايضاح الأهلية المحدودة لممثلي المنظمات الدولية بالمقارنة مع ماينطبق على الدول . وهكذا ، وكما ورد في التعليق على المادة ٢ أعلاه ، فان الفقرة ١ (ج) من تلك المادة تقصر مصطلح "التفويض التام" على الوثائق التي يبرزها ممثلو الدول ، بينما تقصر الفقرة ١ (ج مكررة) مصطلح "التفويض" على الوثائق التي يبرزها ممثلو المنظمات الدولية .

(١٠) وعلاوة على ذلك فقد رأت اللجنة ، بالنسبة لممثلي المنظمات الدولية ، ان من الضرورى التمييز بين اعتماد وتوثيق نص معاهدة ، من جهة ، والموافقة على الالتزام بمعاهدة ، من جهة أخرى ؛ وتعالج الحالتان في الفقرتين ٣ و ٤ من مشروع المادة الحالية على التوالي . وفيما يتعلق باعتماد أو توثيق نص معاهدة ، فان الصيغة المقترحة تتفق مع الصيغة الواردة في الفقرة ١ (أ) المتعلقة بتمثيل الدول . أما فيما يتعلق بالموافقة على الالتزام بمعاهدة فان اتفاقية فيينا والفقرة ١ من مشروع المادة الحالية تنصان على الحالة التي فيها "يعتبر الشخص ممثلا لدولة ... لغرض التعبير عن موافقة الدولة على الالتزام بهذه المعاهدة" . وكما هو مبين في الفقرة (١١) من التعليق على المادة ٢ أعلاه ، رأت اللجنة ، في القراءة الأولى أن من المستحسن ، استخدام فعل "يبلغ" في حالة ممثلي المنظمات الدولية .

(١١) وقد قررت اللجنة في دورتها الثالثة والثلاثين أنه ينبغي الابقاء على صيغة المادة ٧ على مافيها من صعوبة المأخذ . ولاحظت التعليقات الخطية فرقا في الصياغة بين حالة ممثلي الدول الذين يعبّرون عن موافقة دولهم على الالتزام بمعاهدة ما ، وحالة ممثلي المنظمات الذين يبلغون موافقة منظماتهم على الالتزام (٥٩٦) وقد أرادت اللجنة بذلك أن تلفت النظر الى فرق طفيف يجب مع ذلك عدم المبالغة فيه . فكثيرا مايحصل في حالة المنظمات الدولية أن تنشأ نية الزام المنظمة لدى هيئة غير الشخص المسؤول الذى يحيط الطرف الآخر أو الوديع علما بهذه النية ، ففي هذه الحالة "يبلغ" المسؤول النية . على أنه يجب أن يحسب حساب امكانية ان يكون المسؤول الذى يبلغ النية هو ، في بعض الحالات ، مؤهلا أيضا لاتخاذ القرار دون التشاور مع هيئة أخرى ، بشأن مضمون نية

---

(٥٩٦) أنظر الوثيقتين A/10393 ، الفقرة ١٧٨ و A/CN.4/339/Add.5 ، الفقرة ٤ .

الالتزام هذه ؛ (٥٩٧) وهذا هو السبب في أن لفظة "الاعراب" استخدمت أيضا فيما يتعلق بممثلي المنظمات عندما لا يكون هناك سبب لعدم استخدامها بالنسبة لهم (المادة ١١ وما بعدها) .

(١٢) على أن اللجنة لم تر أن من الممكن النص على أن يكون للرئيس التنفيذي لمنظمة ما حق عام ، مثل حق رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية بالنسبة لدولهم ، في تمثيل المنظمة في عقد معاهدة ، وان كان ذلك قد اقترح في بعض التعليقات (٥٩٨) . ومن الصحيح تماما ان المرء لا يمكن أن يعطي لنفسه "تفويضا" وأنه يوجد في الواقع شخص مسؤول في المنظمات عن اعطاء الآخرين "التفويض" دون اعطائه لنفسه (٥٩٩) . ولكن من الضروري التمسك بثبات بمبدأ أن لكل منظمة هيكلها الخاص المتميز الى حد كبير ، وأنها تقرر ، وفقا لقواعدها ، أهلية ومركز ولقب الشخص المسؤول عن تمثيلها دون تفويض وعن اعطاء التفويض للآخرين في حالة اللزوم .

المادة ٨

التثبيت اللاحق لعمل تم القيام به دون تفويض

أى عمل يتصل بعقد معاهدة ، يقوم به شخص لا يمكن اعتباره بمقتضى المادة ٧ مفوّضا بتمثيل دولة أو منظمة دولية لذلك الغرض ، لا يكون ذا أثر قانوني الا اذا ثبتته تلك الدولة أو تلك المنظمة في وقت لاحق .

التعليق

تورد هذه المادة النص المقابل لها في اتفاقية فيينا فيما عدا بعض التغييرات التي استلزمها موضوع مشروع المواد الحالي .

المادة ٩

اعتماد النص

١ — باستثناء المنصوص عليه في الفقرة ٢ ، يجرى اعتماد نص معاهدة ما بموافقة جميع المنظمات الدولية أو جميع الدول والمنظمات ، حسبما تكون الحال ، المشتركة في وضع المعاهدة .

---

(٥٩٧) انظر فيما يتعلق بهذه النقطة التعليقات الخطية للأمم المتحدة ، الوثيقة A/CN.4/339/Add.5 ، ص ٤ الفقرة ٤ .

(٥٩٨) A/CN.4/339 ، ص ١٢ .

(٥٩٩) A/CN.4/339/Add.5 ، ص ٣ ، الفقرة ٢ .

٢ — يجرى اعتماد نص معاهدة معقودة بين دول ومنظمات دولية ، في مؤتمر دولي للدول تشترك فيه منظمات ، بأغلبية ثلثي أصوات الدول والمنظمات الحاضرة والمصوتة ، الا اذا قررت بالأغلبية ذاتها ، تطبيق قاعدة أخرى .

التعليق

(١) تقرر المادة المقابلة في اتفاقية فيينا قاعدة مفادها أن اعتماد نص اتفاقية يتم بموافقة جميع الدول المشتركة في صياغتها ، كما تقرر استثناء يتعلق باعتماد نص المعاهدة في " مؤتمر دولي " ، ولكنها لا تعرّف " المؤتمر الدولي " . على أن الرأى بوجه عام اتجه دائما الى أن هذا التعبير يتعلق بمؤتمر عام مفتوح العضوية نسبيا تشترك فيه الدول دون أن تكون الموافقة النهائية لدولة أو أكثر من هذه الدول على الالتزام بالمعاهدة شرطا ، في نظر الدول الأخرى ، لبدء نفاذ المعاهدة .

(٢) ويتبدى في مشروع المادة الحالية عدد من المظاهر الخاصة المستمدة من الخصائص المميزة للمنظمات الدولية . ويأتي في مقدمة هذه المظاهر أن الفقرة ١ من المادة ٩ من اتفاقية فيينا تشير ، فيما يتعلق بالمعاهدة ، الى " جميع الدول المشتركة في صياغتها " ؛ ولا يرد أى تحديد لهذا التعبير الذى هو واضح المعنى بما فيه الكفاية عندما يقتصر الأمر على الدول . أما عندما يتعلق الأمر بالمنظمات ، فلا يمكن أن تعتبر " منظمات " مشتركة في صياغة النص الا المنظمات التي تشترك في الصياغة على قدم المساواة مع الدول ، وهذا يستبعد حالة المنظمة التي لا تلعب الا دورا تحضيريا أو استشاريا في صياغة النص .

(٣) وكان على اللجنة ، وهي تدرس المكان الممكن للمنظمات الدولية في تطور المجتمع الدولي ، أن تقرر ما اذا كان من الممكن انعقاد مؤتمر يضم المنظمات الدولية فقط . ولا يمكن استبعاد امكان تحقق هذه الفرضية وان كانت غير مألوفة ؛ اذ يمكن مثلا أن تسعى منظمات دولية عن طريق مؤتمر دولي الى حل مشاكل معينة أو على الاقل الى توحيد ترتيبات معينة تتعلق بالخدمة المدنية الدولية . على أنه رئي أنه حتى في حالة حدوث شيء من هذا النوع فان كل منظمة ستكون متمتعة بخصائص مميزة بالمقارنة مع المنظمات الأخرى بحيث لا تكون هناك جدوى لادخال هذا النوع من " المؤتمر " ضمن نطاق القاعدة الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٩ . وفي مشروع المادة المقترح أعلاه ، يدخل " المؤتمر " الذى يضم منظمات دولية فقط في نطاق الفقرة ١ فيما يتعلق باعتماد نص معاهدة : وسيتعين أن تعتمد جميع الأطراف النص ، الا اذا وضعت قاعدة غير قاعدة الموافقة الاجتماعية .

(٤) والفرضية المحددة الوحيدة التي تدعو لتطبيق قاعدة مماثلة للقاعدة الواردة في الفقره ٢ من المادة ٩ من اتفاقية فيينا هي فرضية عقد مؤتمر بين الدول بالمعنى الذى تقصده تلك المعاهدة ، وتشترك فيه أيضا منظمة دولية أو أكثر بغية اعتماد نص معاهدة بين تلك الدول والمنظمة أو المنظمات الدولية المعنية . ففي مثل هذه الحالة يكون من الصحيح تطبيق قاعدة أغلبية الثلثين المحددة في نص اتفاقية فيينا ، على أن تعني أغلبية الثلثين ثلثي جميع المشتركين من الدول والمنظمات الدولية على السواء ، وهذه هي غاية الفقرة ٢ من مشروع المادة الحالية . واذا لم يكن هذا النص موجودا

وقررت الدول المشتركة في المؤتمر ان تدعو منظمة دولية أو منظمتين دوليتين للاشتراك في المؤتمر على قدم المساواة مع الدول نفسها ، فان القاعدة الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٩ من اتفاقية فيينا تصبح هي القاعدة المنطبقة ؛ ولن يترك هذا بديلا آخر الا اتباع قاعدة الموافقة الاجماعية ، وقد يؤخذ بهذه القاعدة بالنسبة لاعتماد نص المعاهدة ولكن سيؤخذ بها على أية حال في اعتماد القاعدة التي يعتمد بها نص المعاهدة . ولم يكن في نية اللجنة ، عند اقتراحها للفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ ، أن توصي باشتراك منظمة دولية أو اكثر في وضع معاهدة في مؤتمر دولي ؛ فهذه مسألة يجب أن تدرس على أساس كل حالة على حدة وهي مسألة تبت فيها الدول ، وكل ما أرادته اللجنة هو وضع حكم يتعلق بهذه الامكانية . ففي بعض الحالات على الاقل يمكن أن تدعى الاتحادات الجمركية والاتحادات الاقتصادية للاشتراك ، بصفتها تلك ، في وضع اتفاقيات في مؤتمرات دولية . كما انه لم يكن في نية اللجنة ان تفسر أحكام الفقرة ٢ على انها تخل باستقلال المؤتمرات الدولية في اعتمادها لنظامها الداخلي الذى قد يضع قاعدة مختلفة لاعتماد نص معاهدة ما أو في سد أى ثغرات في نظامها الداخلي تتعلق بهذا الموضوع .

(٥) وفي القراءة الثانية عدلت اللجنة صيغة المادة ٩ لجعلها اكثر صراحة فيما تنص عليه وان كانت قد تركت جميع الأحكام الموضوعية على حالها ؛ ويلاحظ ان الفقرة ١ تتحدث عن " اعتماد نص معاهدة " (كما هي الحال في المادة ٩ من اتفاقية فيينا) . واضافة لذلك فان اهلية " المشتركين " في صياغة نص معاهدة قد تم توضيحها بالتمييز بين فئتي المعاهدات اللتين هما موضوع مشروع المواد :

" يجرى اعتماد نص معاهدة ما بموافقة جميع المنظمات الدولية أو جميع الدول والمنظمات ، حسبما تكون الحال ، المشتركة في وضع المعاهدة . . . " .

المـادة ١٠

توثيـــق النـــص

١ ـ يتحدد اعتبار نص معاهدة معقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر نصـــا أصليا ونهائيا :

(أ) بالاجراء الذى قد يكون مقررا لذلك في النص أو الذى قد تتفق عليـــه الدول والمنظمات التي اشتركت في وضع النص ؛

(ب) أو في حالة عدم وجود هذا الاجراء ، بتوقيع ممثلي تلك الدول والمنظمات أو توقيعهم المرهون بالاستشارة أو امضائهم بالأحرف الأولى من أسمائهم لنص المعاهـــدة أو للوثيقة الختامية التي تصدر عن مؤتمر ويكون النص قد أدرج فيها .

٢ ـ يتحدد اعتبار نص معاهدة معقودة بين منظمات دولية نصا أصليا ونهائيا :

(أ) بالاجراء الذى قد يكون مقررا لذلك في النص أو الذى قد تتفق عليـــه المنظمات التي اشتركت في وضع النص ؛

(ب) أو في حالة عدم وجود هذا الاجراء ، بتوقيع ممثلي تلك المنظمـــات أو توقيعهم المرهون بالاستشارة أو امضائهم بالأحرف الأولى من أسمائهم لنص المعاهـــدة أو للوثيقة الختامية التي تصدر عن مؤتمر ويكون النص قد أدرج فيها .

التعليـــق

يستنسخ مشروع المادة هذا النص المناظر (المادة ١٠) في اتفاقية فيينـــا ، باستثنـــاء اختلافات في العرض تعكس النوعين الخاصين من المعاهدة التي يعنى بها . ويجب اعتبار التلميح الموجز في نهاية الفقرة ٢ الى مؤتمر يتألف فقط من منظمات دولية بوصفه ينص على حالة استثنائيـــة كما هو موضح بصدد المادة ٩ (انظر الفقرة (٣) من التعليق على هذه المادة أعلاه) .

المـادة ١١

وسائل الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة

١ ـ يجوز الاعراب عن موافقة دولة على الالتزام بمعاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمـــة دولية أو أكثر بالتوقيع أو بتبادل الصكوك المكونة للمعاهدة أو بالتصديق أو بالقبـــول أو بالاقرار أو بالانضمام أو بأية وسيلة أخرى اذا اتفق عليها .

٢ ـ يجوز الاعراب عن موافقة منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بالتوقيع أو بتبـــادل الصكوك المكونة للمعاهدة أو بصك تثبيت رسمي أو بالقبول أو بالاقرار أو بالانضمام أو بأية وسيلة أخرى اذا اتفق عليها .

التعليق

(١) تستنسخ الفقرة ١ من مشروع المادة هذا ، فيما يتعلق بموافقة الدول على الالتزام بمعاهدة مبرمة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ، تعداد مختلف وسائل الاعراب عن الموافقة الواردة في المادة ١١ من اتفاقية فيينا بخصوص المعاهدات بين الدول .

(٢) على أن الأكثر صعوبة هو تعداد مختلف وسائل اثبات موافقة منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة تنوى أن تصبح عضوا فيها . وليس ثمة صعوبة ، فيما يتعلق بالمنظمات الدولية ، في السماح بالتوقيع أو بتبادل الصكوك المكونة للمعاهدة أو بالقبول أو بالاقرار أو بالانضمام . وترى اللجنة أن المبدأ ذاته يمكن القبول به بالنسبة الى المنظمات الدولية كما هو بالنسبة الى الدول ، وهو اضافة تعبير " بأية وسيلة أخرى اذا اتفق عليها " الى هذه القائمة . وهذه الصياغة المعقدة من قبل مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات هي ذات مغزى كبير لأنها تدخل مرونة كبيرة في طريقة التعبير عن الالتزام بمعاهدة . والحرية الممنوحة بذلك الى الدول ، والمقترح شمولها للمنظمات الدولية ، تتناول أيضا المصطلحات لأن اتفاقية فيينا تعدد ولا تحدد وسائل الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة . الا أن الممارسة أظهرت أن التوسع الكبير في الالتزامات التعاهدية يجعل هذه المرونة ضرورية ، وليس ثمة سبب لحرمان المنظمات الدولية من فائدتها .

(٣) ويتجلى في المادة ١١ القرار المشروح أعلاه في التعليق على المادة ٢ بالاحتفاظ للدول بتعبير " التصديق " كوسيلة للاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة ، وباستخدام مصطلح جديد هو " صك التثبيت الرسمي " بوصفه الوسيلة المماثلة لاعراب المنظمات الدولية عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة (انظر الفقرات ١ (ب) و ١ (ب مكررة) في المادة ٢ أعلاه) .

(٤) واستنتجت اللجنة في أثناء القراءة الثانية لهذه المادة في دورتها الثالثة والثلاثين أنه ليست هناك أسباب مقنعة للابقاء على التمييز ، الذى أورد في النص المعتمد في القراءة الأولى ، بين " الاعراب " عن موافقة الدولة على الالتزام بمعاهدة وبين " اثبات " موافقة منظمة دولية . والمصطلح كما اعتمد في القراءة الثانية هو الآن موحد في ذلك الصدد . وقد أدرج هذا التغيير أيضا في المواد التي تلي .

المادة ١٢

الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بتوقيعها

١ — يتم الاعراب عن موافقة دولة على الالتزام بمعاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر بتوقيع ممثل تلك الدولة :

(أ) حين تنص المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر ؛

(ب) حين يثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة متفقة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر ؛

(ج) أو حين تتجلى من وثيقة التفويض التام نية الدولة على أن يكون لتوقيع ممثلها هذا الأثر أو يكون قد تم الاعراب عن هذه النيّة أثناء التفاوض .

٢ — يتم الاعراب عن موافقة منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بتوقيع ممثلها :

(أ) حين تنص المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر ؛

(ب) حين يثبت بطريقة أخرى أن المنظمات المتفاوضة ، أو حسبما يكون عليه الحال ، الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة متفقة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر ؛

(ج) أو حين تتجلى من التفويض نيّة المنظمة على أن يكون لتوقيع ممثلها هذا الأثر أو يكون قد تم الاعراب عن هذه النية أثناء التفاوض .

٣ — لأغراض الفقرتين ١ و ٢ :

(أ) يشكل امضاء النص بالأحرف الأولى توقيعا اذا ثبت أن المنظمات المتفاوضة أو ، تبعا للحالة ، الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة اتفقت على ذلك ؛

(ب) يشكل توقيع ممثل الدولة أو المنظمة للمعاهدة توقيعا مرهونا بالاستشارة ، اذا أثبتته دولته أو منظمته ، توقيعا كاملا للمعاهدة .

التعليق

(١) تناظر المادة ١٢ المادة ١٢ في اتفاقية فيينا ، وتنص أساسا على الحكم ذاته للدول والمنظمات الدولية كليهما . وارتؤى أن من المستحسن الابقاء على فقرات منفصلة خاصة بالدول والمنظمات بسبب التمييز الهام بين " التفويض التام " (الفقرة ١ (ج) و " التفويض " (الفقرة ٢ (ج)) .

(٢) وانطوى التمييز الآخر الذى أبدى في مرحلة القراءة الأولى انكار القدرة للدول بموجب الفقرة ١ (ب) على المنظمات الدولية . واستنتجت اللجنة أنه ليس ثمة سبب وجيه لعدم امكان اعراب منظمة دولية بالتوقيع عن موافقتها على الالتزام بمعاهدة عندما يكون ثابتا ، في غياب حكم ذى صلة في المعاهدة ، ان المنظمات المتفاوضة ، أو حسب ما يكون عليه الحال ، الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة قد وافقت على أن يكون للتوقيع هذا الأثر . وفي هذا الصدد يجدر التشديد على أن مصطلح " المنظمة المتفاوضة " يجب أن يفهم في ضوء كون الموافقة على الالتزام بمعاهدة بتوقيعها لا يمكن أن تعطي الا تمشيا مع القواعد ذات الصلة للمنظمة .

(٣) وأخيرا قررت اللجنة في القراءة الثانية أن تستعيض عن التعبير الغامض " المشتركون في المفاوضات " بصيغة أدق استلهمتها من المادة المناظرة في اتفاقية فيينا وهي : " المنظمات المتفاوضة أو ، حسبما يكون عليه الحال ، الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة " .

المادة ١٣

الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بتبادل الصكوك التي تكونها

يتم الاعراب عن موافقة المنظمات الدولية أو ، حسبما يكون عليه الحال ، الدول

والمنظمات الدولية على الالتزام بمعاهدة متكونة من الصكوك المتبادلة فيما بينها ، بذلك التبادل :

(أ) حين تنص الصكوك على أن يكون لتبادلها هذا الأثر ؛

(ب) أو حين يثبت بطريقة أخرى أن تلك المنظمات أو ، حسبما يكون عليه الحال ، تلك الدول وتلك المنظمات متفقة على أن يكون لتبادل الصكوك هذا الأثر.

التعليق

(١) يستنسخ مشروع المادة هذا المادة ١٣ من اتفاقية فيينا باستثناء التغييرات التي استلزمها موضوع مشروع المواد . وتعكس صياغة مشروع المادة هذا كونه جائزا أن تكون معاهدة ، وبالرغم من ندرة هذا النوع من الحالات الآن ، بتبادل الصكوك أيضا عندما يكون هناك أكثر من طرفين متعاقدين .

(٢) وكان النص الذى اعتمد في القراءة الأولى يشتمل على فقرتين ، واحدة تتناول المعاهدات بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ، والأخرى تتناول المعاهدات بين المنظمات الدولية . وفي القراءة الثانية تقرر تبسيط المادة بدمج الفقرتين في فقرة واحدة تنطبق على نوعي المعاهدات.

المادة ١٤

الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بتصديقها أو بصك تثبيت رسمي لها أو بقبولها أو اقرارها

١ — يتم الاعراب عن موافقة دولة على الالتزام بمعاهدة بالتصديق :

(أ) حين تنص المعاهدة على أن يتم التعبير عن تلك الموافقة بالتصديق ؛

(ب) أو حين يثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة متفقة على اقتضاء التصديق ؛

(ج) أو حين يكون ممثل تلك الدولة قد وقّع المعاهدة رهنا بالتصديق ؛

(د) أو حين تتجلى من وثيقة تفويض ممثل تلك الدولة نيتها على أن توقع المعاهدة مرهونة بالتصديق ، أو يكون قد تم الاعراب عن هذه النيّة أثناء التفاوض .

٢ — يجرى الاعراب عن موافقة منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بصك تثبيت رسمي :

(أ) حين تنص المعاهدة على أن يتم الاعراب عن تلك الموافقة بصك تثبيت رسمي ؛

(ب) أو حين يثبت بطريقة أخرى أن المنظمات المتفاوضة أو ، حسبما يكون عليه الحال ، الدول المتفاوضة أو المنظمات المتفاوضة متفقة على اقتضاء صك تثبيت رسمي ؛

(ج) أو حين يكون ممثل تلك المنظمة قد وقع المعاهدة رهنا بصك تثبيت رسمي ؛

(د) أو حين تتجلى من تفويض ممثل تلك المنظمة نيتها على أن توقّع المعاهدة رهنا بصك تثبيت رسمي ، أو يكون قد تم الاعراب عن هذه النية أثناء التفاوض .

٣ — يتم الاعراب عن موافقة دولة أو منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بالقبول أو بالاقرار بموجب شروط مماثلة لتلك التي تنطبق على التصديق أو حسبما يكون عليه الحال صـــك التثبيت الرسمي .

التعليـــق

(١) يتناول مشروع المادة هذه في الفقرة ١ بصورة منفصلة ؛ موافقة الدولة ضمنيا في حالـــة المعاهدات بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ، وفي الفقرة ٢ موافقة منظمة دوليـة في حالـة معاهدة كما تحددها الفقرة ١ (أ) من المادة ٢ ، أى معاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمة دوليـة أو أكثر ، ومعاهدة بين عدد من المنظمات الدولية . ولا يدعو مشروع المادة هذا الى أى تعليـق بشأن مسألة استخدام مصطلح "صك تثبيت رسمي" في حالة المنظمات الدولية ، الأمر الذى جـرى بحثه بالفعـل (٦٠٠) . وسيلاحظ فقط أن صياغة عنوان هذه المادة ، على الأقل في الصيغـــة الفرنسية ، توضح أن التعبير المستخدم هناك ("un acte de confirmation formelle") هو تعبير شنوى يصف عملية لم يعط لها الى الآن أى مصطلح يلقى قبولا عاما في الممارسة الدولية.

(٢) وحافظت اللجنة في دورتها المعقودة في عام ١٩٨١ أساسا على النص كما اعتمد في القراءة الأولى ، باستثناء تعديلات صياغية قليلة تم شرحها (٦٠١) بصدد مواد أخرى .

المـــادة ١٥

الاعراب عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة بالانضمام اليها

يتم الاعراب عن موافقة دولة أو منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بالانضمام :

(أ) حين تنص المعاهدة على أنه يجوز لتلك الدولة أو تلك المنظمة الاعراب عن تلك الموافقة عن طريق الانضمام ؛

(ب) حين يثبت بطريقة أخرى أن المتفاوضة أو ، حسبما يكون عليـــه الحال ، الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة متفقة على أن هذه الموافقة يجوز لتلك الدولة أو لتلك المنظمة الاعراب عن هذه الموافقة عن طريق الانضمام ؛

---

(٦٠٠) انظر الفقرتين (٨) و (٩) من التعليق على المادة ٢ أعلاه .

(٦٠١) انظر الفقرة (٤) من التعليق على المادة ١١ والفقرة (٣) من التعليق علـــى المادة ١٢ أعـــلاه .

(ج) أو حين يوافق جميع الأطراف في وقت لاحق على أنه يجوز لتلك الدولة أو لتلك المنظمة الاعراب عن هذه الموافقة عن طريق الانضمام .

التعليق

يناظر مشروع المادة ١٥ أحكام المادة ١٥ من اتفاقية فيينا ، وهو في شكله الحالي نتيجة لمحاولة لتبسيط النص المعتمد في القراءة الأولى بدمج فقرتين في فقرة واحدة ، وهما الفقرتان اللتان وردتا في النص السابق الذى يعالج نوعي المعاهدات اللذين يشملهما مشروع المواد الحالي . ونتيجة لذلك ، لا يوجد وصف لنوعي المعاهدات المعنيين لأن الحكم ذاته ينطبق عليهما كليهما . وقد امتنع أحد أعضاء اللجنة عن اعتماد النص الموحد لأنه رأى أنه لا يمكن تصوّر انضمام الدول لاحقا الى المعاهدة في حالة المعاهدة المبرمة بين منظمات دولية فحسب . ورؤى كذلك أن هذه الحالة ينبغي الا تعالج في المشروع الحالي ، لأن الحالة المناظرة لها في المعاهدات المبرمة بين الدول وحدها والتي تنضم اليها المنظمات الدولية لم تشملها اتفاقية فيينا . ويظهر نص المادة ١٥ كما اعتمد في القراءة الثانية تغييرات مشابهة لتلك التي أجريت في السابق في مواد أخرى (٦٠٢) .

المادة ١٦

تبادل أو ايداع صكوك التصديق أو التثبيت الرسمي أو القبول أو الاقرار أو الانضمام

١ — ما لم يرد في المعاهدة نص مخالف فان صكوك التصديق أو التثبيت الرسمي أو القبول أو الاقرار أو الانضمام تثبت موافقة دولة أو منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر :

(أ) عند تبادل هذه الصكوك بين الدول المتعاقدة والمنظمات المتعاقدة ؛

(ب) أو عند ايداعها لدى الجهة الوديعة ؛

(ج) أو عند اشعار الدول المتعاقدة والمنظمات المتعاقدة أو الجهة الوديعة بها ، اذا اتفق على ذلك .

---

(٦٠٢) المرجع نفسه .

٢ — ما لم يرد في المعاهدة نص مخالف ، فان صكوك التثبيت الرسمي أو القبول أو الاقرار أو الانضمام تثبت موافقة منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بين منظمات دولية :

(أ) عند تبادل هذه الصكوك بين المنظمات المتعاقدة ؛

(ب) أو عند ايداعها لدى الجهة الوديعة ؛

(ج) أو عند اشعار المنظمات المتعاقدة أو الجهة الوديعة بها ، اذا اتفق على ذلك .

التعليق

يتبع مشروع المادة أحكام المادة ١٦ من اتفاقية فيينا . ولكن فيه فقرتين تعالجان نوعين مختلفين من المعاهدات هما موضوع هذه المجموعة من مشاريع المواد . وفي حالة صك التثبيت الرسمي فان الصك الذى يثبت وجوده وصف بأنه " صك تثبيت رسمي " ؛ واستخدام هذا المصطلح ينسجم وتعبير " تثبيت رسمي " في مشروع المادة ٢ ، الفقرة ١ (ب مكررة)وفي مشروع المادتين ١١ و ١٤ . لأن هذين المصطلحين يساعدان في تجنب أى التباس في التثبيت المشار اليه في مشروع المادة ٨ ، وهما كما جرى ايضاحه (٦٠٣) ، لا يخصصان بل يصفان العملية المشار اليها .

المادة ١٧

الموافقة على الالتزام بجزء من معاهدة والاختيار بين أحكام متباينة

١ — مع عدم الاخلال بالمواد ١٩ الى ٢٣ ، فان موافقة دولة أو منظمة دولية على الالتزام بجزء من معاهدة معقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر لا تكون ذات مفعول الا اذا أجازت المعاهدة ذلك أو اذا اتفقت عليه الدول المتعاقدة الأخرى والمنظمات المتعاقدة الأخرى أو ، حسبما يكون عليه الحال ، المنظمات المتعاقدة الأخرى والدول المتعاقدة .

٢ — مع عدم الاخلال بالمواد ١٩ الى ٢٣ ، فان موافقة منظمة دولية على الالتزام بجزء من معاهدة معقودة بين منظمات دولية لا تكون ذات مفعول الا اذا أجازت المعاهدة ذلك أو اذا اتفقت عليه المنظمات المتعاقدة الأخرى .

٣ — ان موافقة دولة أو منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة معقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر تجيز الاختيار بين أحكام متباينة لا تكون ذات مفعول الا اذا حددت بوضوح الأحكام التي تتناولها الموافقة .

---

(٦٠٣) انظر الفقرة (٩) من التعليق على المادة ٢ أعلاه .

٤ — ان موافقة منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة معقودة بين منظمات دولية تجيز الاختيار بين أحكام متباينة لا تكون ذات مفعول الا اذا حددت بوضوح الأحكام التي تتناولها الموافقة .

التعليق

يعالج مشروع المادة هذا مسألتين منفصلتين هما موضوع المادة ١٧ من اتفاقية فيينا . وهو يعالج هاتين المسألتين في أربع فقرات ، يوليا اعتبارا منفصلا لكل من نوعي المعاهدات اللذين يشكلان موضوع المجموعة الحالية من مشاريع المواد .

المادة ١٨

الالتزام بعدم تعطيل غاية ومقصد المعاهدة
قبل بدء نفاذها

ان الدولة أو المنظمة الدولية ملزمة بالامتناع عن اتيان أى أعمال من شأنها أن تعطل غاية ومقصد معاهدة :

(أ) حين تكون تلك الدولة أو تلك المنظمة قد وقعت المعاهدة أو تبادلت الصكوك المكونة لها مع جعلها مرهونة بالتصديق أو بصك تثبيت رسمي أو بالقبول أو الاقرار الى أن تفصح تلك الدولة أو تلك المنظمة عن نيتها الا تصبح طرفا في المعاهدة ؛

(ب) أو حين تكون تلك الدولة أو تلك المنظمة قد أعربت عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة بانتظار بدء نفاذها وبشرط الا يؤخر بدء النفاذ المذكور دون مسوغ .

التعليق

يتبع مشروع المادة المبدأ المطروح في المادة ١٨ من اتفاقية فيينا . وكما في المادتين ١٣ و ١٥ ولأسباب مماثلة من أسباب التبسيط ، جاء نص المادة ١٨ كما خرج من القراءة الثانية في الدورة الحالية نتيجة دمج الفقرتين الأصليتين في فقرة واحدة . وبالتالي فان الاشارة هي الى " معاهدة " بدون أى وصف لنوع المعاهدة المعنية .

الفرع ٢ - التحفظـــات

التعليـــق

(١) كانـــت مسألـــة التحفظات قضية شائكة وخلافية على الدوام حتى في حالة المعاهـدات المعقودة بين الدول ، بل أن أحكام اتفاقية فيينا المتعلقة بقانون المعاهدات لم تقض هي الاخـرى على كل هذه الصعوبات (٦٠٤) واكتنفت الصعوبات مناقشات اللجنة بشأن المعاهدات التي تكـون المنظمات الدولية اطرافا فيها ؛ (٦٠٥) ولم يحظ النص التوفيقي الذى اعتمد في نهاية الامر بتأييـد اجماعي داخل اللجنة (٦٠٦) ونوقشت المسألة في اللجنة السادسة مناقشة مستفيضة ـ وفي عـام ١٩٧٧ ، أبديت وجهات نظر شاسعة التباين (٦٠٧) ، وفي عامي ١٩٧٨ و ١٩٧٩ تم أيضـا تناول المسألة (٦٠٨) وأشيرت في الملاحظات الخطية المقدمة من عدد من الحكومات والمنظمـات الدوليـة (٦٠٩) .

---

(٦٠٤) Imbert, Les réserves aux traités multilatéraux : Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951 (Paris, Pédone, 1979) ؛ انظر ايضا لنفس المؤلف " La question des réserves dans la décision arbitrale du 30 juin 1977 relative a la délimitation du plateau continental entre la République française et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord" Annuaire français de droit interrational 1978. p.29 .

(٦٠٥) حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الاول ، الجلسات ١٣٤٨ الى ١٣٥٠ ، الصفحات ٢٣٧ الى ٢٤٩ ؛ حولية عام ١٩٧٧ ، المجلد الاول ، الجلسات ١٤٢٩ الى ١٤٣٥ ، الصفحات ٧٠ الى ١٠٣ .

(٦٠٦) احد أعضاء اللجنة لم يشترك في تأييد الحل التوفيقي المعتمد ، انظـر A/CN.4/L.253 .

(٦٠٧) تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٧) ، الوثيقة A/32/433 ، الفقرات ١٦٩—١٧٨ . في حين أيد بعض الممثلين الحل التوفيقي المقدم من اللجنة (الفقرة ١٧٠) ، التمس البعـض وضع نظام أكثر صرامة على هدى الأسس المتوخاة في الحاشية السابقة (الفقرة ١٧١) ، بينما طالب الآخرون بنظام يكون أكثر تحررا (الفقرة ١٧٢) .

(٦٠٨) تقرير اللجنة السادسة (١٩٧٨) ، الوثيقة A/33/419 ، الفقرة (٢٢٨) والموجز مقسم حسب المواضيع ... (١٩٧٩) ، الوثيقة A/CN.4/L.311 ، الفقرتان (١٧٥ و ١٧٦) .

(٦٠٩) انظر المرفق الثاني لهذا التقرير .

(٢) وقبل بحث الاعتبارات التي أدت الى النتائج التي خلصت اليها اللجنة في القراءة الثانية ،ينبغي النظر فيما اذا كان بالمستطاع الاهتداء ، في الواقع ، الى بعض المعلومات عن الممارسة المتبعة ، وذلك رغم الرأى السائد القائل بانعدام الممارسة في هذا الصدد . والواقع أنه ليس لهذا الرأى ما يبرره كلية ؛ فهناك عدد معين من الحالات التي ثارت فيها مسائل من هذا النوع . ولا سبيل الى الانكار ان قيمة هذه الحالات موضع تساؤل هو : هل الامثلة التي ستقدم تشمل تحفظات حقيقية أو اعتراضات حقيقية أو حتى منظمات دولية حقيقية ؟ ورغم أن القضية محل خلاف ، فانه يبدو من العسير الادعاء بأن مشكلة التحفظات لم تثر قط في الواقع العملي .

(٣) جاءت فتوى قانونية هامة (٦١٠) في شكل مذكرة موجهة الى الممثل الدائم لاحدى الدول الاعضاء من الامين العام للامم المتحدة بشأن " المركز القانوني للوكالات المتخصصة فيما يتصل بالتحفظات المبداه بصدد اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها " ، التي وافقت عليها الجمعية العامة للامم المتحدة في ٢١ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٤٧ (٦١١) . اذ عندما كانت الدول تصبح أطرافا في هذه الاتفاقية كانت تضع تحفظات في بعض الاحيان ، وكان العديد من الوكالات المتخصصة يعترض على التحفظ " ؛ وقد قامت أربع دول بعد احتجاجات مختلفة بسحب التحفظات التي كانت قد وضعتها . ويمكن الاحتكام الى تلك السابقات فيما يتعلق بالاعتراضات على التحفظات والفتوى القانونية التي ادلى بها الامين العام تذهب الى القول بما يلي :

" لقد حددت ... الممارسة ... الحق ... في طلب عدم اعمال أى تحفظ يتضارب مع مقاصد الاتفاقية ويمكن أن يسفر عن تغيير انفرادى في امتيازات تلك الوكالة وحصاناتها ، ما لم توافق ، والى أن توافق عليه تلك الوكالة " . (٦١٢)

وكمثال لاعتراض احدى المنظمات الدولية على تحفظ وضعته دولة ما تكون هذه الحالة محل نزاع ، من حيث أن الوكالات المتخصصة لا تعتبر في الأحوال العادية " أطرافا " في اتفاقية عام ١٩٤٧ (٦١٣). بيد أنه حتى اذا رفض منحها هذا المركز ، فمن الواضح أن أحكام الاتفاقية تقضي بوجود صلة بين كل وكالة من الوكالات المتخصصة وبين كل دولة طرف في الاتفاقية ، وعلى أساس هذه الصلة يقدم الاعتراض (٦١٤) .

(٤) وبعد ذلك بقليل نشأت حالة ثانية تضمنت تحفظات لا بشأن اتفاقية عام ١٩٤٧ فحسب بل أيضا بشأن اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها ، التي وافقت عليها الجمعية العامة

---

(٦١٠) الحولية القانونية للامم المتحدة ، ١٩٦٤ ، ص ٢٦٦ .

(٦١١) الامم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ٣٣ ، ص ٢٦١ .

(٦١٢) الحولية القانونية للامم المتحدة ١٩٦٤ ، ص ٢٦٦ ، الفقرة ٦ .

(٦١٣) جاء في الفتوى القانونية ما يلي : " لكل وكالة من الوكالات المتخصصة مصلحة قانونية في أحكام وتنفيذ الاتفاقية بنفس الدرجة التي لأى دولة طرف فيها ، بصرف النظر عن مسألة ما اذا كان يجوز أو لا يجوز وصف كل وكالة بأنها " طرف " في الاتفاقية بالمعنى القانوني الدقيق ".

(٦١٤) انظر الرأى الذى أدلى به المقرر الخاص في تقريره الاول ، حولية عام ١٩٧٢ ، المجلد الثاني ، ص ١٩٤ ، الوثيقة A/CN.4/258 ، الحاشية ١٨١ .

في ١٣ شباط/فبراير١٩٤٧ (٦١٥). ففي رسالة موجهة الى الممثل الدائم لاحدى الدول الأعضاء(٦١٦)، أشار الامين العام للامم المتحدة بشكل أكثر تحديدا من ذلك الى موقف دولة أفصحت عن عزمها على الانضمام الى الاتفاقية مع ابداء تحفظات معينة. فأوضح الامين العام، دون استخدام تعبير "اعتراض" ان بعض التحفظات لا تتفق مع الميثاق وحث بقوة على سحب التحفظ مؤكدا أنه سيجد لزاما عليه لفت نظر الجمعية العامة الى المسألة اذا ما بقى التحفظ بالرغم من اعتراضه، وانه قد يتعين وضع اتفاق تكميلي "لملاءمة" احكام الاتفاقية طبقا للبند ٣٦ منها. وهذه السابقة لها أهمية اضافية من حيث ان الاتفاقية لا تتضمن اى حكم بشأن التحفظات والاعتراضات على التحفظات ومن حيث قيام الدول الاطراف أيضا بابداء عدد كبير من التحفظات بشأنها (٦١٧).

(٥) وهناك عدد من السابقات يتعلق بالاتحاد الاقتصادى الاوروبي، أحدها على الاقل ذو أهمية خاصة، فالاتحاد الاقتصادى الاوروبي طرف في عدد من الاتفاقيات المتعددة الاطراف بشروط محددة تحديدا واضحا في العادة. وبعض هذه الاتفاقيات يحظر التحفظات أو يورد تعريفا تقييديا للتحفظات التي يجيزها. وفي حالات أخرى لا توجد أى اشارات لذلك(٦١٨) وقد اثبت الاتحاد الاقتصادى الاوروبي بالفعل تحفظات تجيزها تلك الاتفاقيات(٦١٩). وهناك

---

(٦١٥) الامم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد الاول، ص ١٥.

(٦١٦) الحولية القانونية للامم المتحدة، ١٩٦٥، ص ٢٣٤.

(٦١٧) المعاهدات المتعددة الاطراف التي يقوم الامين العام بصددها باختصاص الوديع (ST/LEG/SER.D/13)، ص ٣٥.

(٦١٨) لقد سبق ذكر أمثلة للحظر في تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة والعشرين حولية عام ١٩٧٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني) الوثيقة A/32/10، الحواشي ٤٥٨ الى ٤٦٢. كذلك يمكن الاشارة الى اتفاقية حفظ الانواع المهاجرة من الحيوانات البرية، المؤرخة في ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٧٩، والموقعة في بون International Legal Materials، المجلد التاسع عشر، رقم ١ ص ١٥، التي تعترف "بأية منظمة اقليمية للتكامل الاقتصادى" كطرف فيها؛ وتقيد المادة الرابعة عشرة الحق في اثبات التحفظات، الا أنها تنص على فتح باب التحفظات المسموح بها امام "أى دولة أو أى منظمة اقليمية للتكامل الاقتصادى". وقد اعترضت دولة واحدة على الأقل (اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية) على ذكر تلك المنظمات ولم تصبح طرفا في الاتفاقية.

(٦١٩) تجيز الاتفاقية الدولية لتبسيط الاجراءات الجمركية والمواءمة بينها، المعقودة في كوتو في ١٨ اذار/مارس ١٩٧٣ وضع بعض التحفظات؛ وفي مناسبات عدة قبل الاتحاد الاقتصادى الاوروبي، وهو طرف في الاتفاقية، "المرفقات" في الوقت الذى أفاد فيه من الحق في وضع تحفظات. (اليومية الرسمية للاتحادات الاوروبية، التشريعات، المجلد ١٨ (١٩٧٥)، رقم ت ١٠٠ ص ١؛ المرجع نفسه، المجلد ٢١ (١٩٧٨) رقم ت ١٦٠، ص ١٣؛ المرجع نفسه، المجلد ٢٣ (١٩٨٠)، رقم ت ١٠٠، ص ٢٧.

حالة واحدة تستحق شيئا من الاهتمام وهي حالة الاتفاقية الجمركية الخاصة بالنقل الدولي للبضائع بمقتضى دفاتر النقل الدولي للبضائع بالطرق البرية (اتفاقية النقل الدولي للبضائع بالطرق البرية) ومرفقاتها ، المعقودة في جنيف في ١٤ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٥ (٦٢٠) . وتقضي هذه الاتفاقية بجواز أن تصبح الاتحادات الجمركية أو الاتحادات الاقتصادية اطرافا في الاتفاقية ، اما في ذات الاوان الذى تفعل فيه جميع الدول الاعضاء ذلك أو في وقت لاحق ؛ والمادة الوحيدة التي يكون ابداء تحفظات بشأنها جائزا هي المادة المتصلة بالتسوية الاجبارية للمنازعات . وقد أصدرت كل من بلغاريا والجمهورية الديمقراطية الالمانية اعلانات بهذا المعنى جاء فيها مايلي :

" ... ان الامكانية المتوخاة في الفقرة ٣ من المادة ٥٢ لأن تصبح الاتحادات الجمركية أو الاتحادات الاقتصادية اطرافا متعاقدة في الاتفاقية ، لا تقيد بلغاريا [الجمهورية الديمقراطية الالمانية] بأى التزام كائنا ما كان فيما يتعلق بتلك الاتحادات " (٦٢١)

واشتركت الدول الاعضاء التسع (آنذاك) في الاتحاد والاتحاد الاقتصادى الاوروبي في وضع اعتراض نصه كما يلي :

" ان البيان الذى أصدرته بلغاريا [الجمهورية الديمقراطية الالمانية] بشأن المادة ٥٢ (٣) يتخذ شكل تحفظ بشأن ذلك الحكم ، رغم أن الاتفاقية تحظر صراحة مثل هذا التحفظ . ولهذا يرى الاتحاد والدول الاعضاء انه لايمكن بأى حال من الاحوال الاحتجاج بهذا البيان ضدهما كما أنهما يعتبرانه باطلا كلية " (٦٢٢)

وليست ثمة حاجة الى مناقشة أو حتى الى بحث المشاكل القانونية التي نشأت عن هذه السابقة . فهي انما تبين فحسب ان المنظمات الدولية ، (أو على الاقل المنظمات التي تتقاسم بعض السمات المشتركة مع المنظمات الدولية) ، يمكن أن يطلب اليها ان تحيط علما بالمسائل المتصلة بالتحفظات في الوقت الذى قد لا يكون من المعترف به عالميا ، حتى في سياق العلاقات بين الدول ، ان القواعد الواردة في اتفاقية فيينا المتعلقة بقانون المعاهدات قد أصبحت قواعد عرفية في القانون الدولي . وكل ما يمكن أن يقال هو ان هذه السابقات ، وبصفة خاصة تلك المتعلقة باتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام ١٩٤٧ واتفاقية امتيازات الامم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ ، تبين أن قيام المنظمات الدولية بوضع ما يمكن اعتباره تحفظات أو اعتراضات أمر معروف في الممارسة الحالية .

(٦) وأجرت اللجنة ، في دورتها الثالثة والثلاثين ، استعراضا عاما للمواد التي اعتمدتها بشأن التحفظات في القراءة الاولى ، ومما شجعها على ايلاء اهتمام خاص لهذه القضية

---

(٦٢٠) المعاهدات المتعددة الاطراف ... المرجع السابق ذكره ، ص ٣٣٥ .

(٦٢١) المرجع نفسه ، ص ٣٣٥ .

(٦٢٢) المرجع نفسه ، ص ٣٣٥ .

صعوبة الموضوع من ناحية ، والخلافات في الرأى التي باتت واضحة بين اعضائها في القراءة الاولى وفي التعليقات الشفوية والخطية المقدمة من الحكومات من ناحية أخرى .

(٧) وبجانب معالجة ما ينطوى عليه الامر من مشاكل عسرة متعلقة بالصياغة ، فقد كرست اللجنة مناقشة طويلة للمشكلة الموضوعية المتعلقة بوضع التحفظات (المادة ١٩ من اتفاقية فيينا) وأصبح لا يخامرها ادنى شك في ان هذه المسألة هي التي أثارت أبلغ الصعوبات وان حلها يستلزم اصدار بيان مبادئ وقبول الاستثناءات من ذلك المبدأ .

(٨) وفيما يتعلق بالمبدأ ، فان الخيارين ينحصران اما في منح المنظمات حرية وضع التحفظات وهي الحرية التي تخولها للدول المادة ١٩ من اتفاقية فيينا أو ، على النقيض من ذلك ، النص كقاعدة عامة على حظر قيام المنظمات بوضع تحفظات . وفي كلتا الحالتين ، يمكن التخفيف من نتائج الاختيار باستثناءات ملائمة .

(٩) وفي القراءة الاولى ، حاولت اللجنة التوفيق بين نهجين باتا واضحين في اثناء المناقشات التي أجرتها ؛ النهج الاول يحبذ مبدأ الحرية اما النهج الاخر فيحبذ مبدأ الحظر . ونتج عن ذلك ان قضت اللجنة بانطباق مبدأ الحرية على المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية وعلى التحفظات التي تضعها الدول ، اما امكانية قيام المنظمات الدولية بوضع تحفظات بشأن معاهدة معقودة بين الدول والمنظمات الدولية فيتوقف على ظروف الحالة .

(١٠) ولم يبد كل أعضاء اللجنة الموافقة على هذا الاختيار ، واقترح احدهم وضع سلسلة متسقة من المواد تقوم على أساس مبدأ الحظر (٦٢٣) .

(١١) وتم الادلاء بالعديد من التعليقات على المواد المعتمدة في القراءة الاولى . وقيل ، بصفة خاصة ، ان الفروق التي وضعتها اللجنة تفتقر الى التبرير المنطقي وتقوم على أساس معايير تعوزها الدقة . وفضلا عن ذلك فقد خصت اللجنة ، كامتداد للحل التوفيقي الذى اعتمدته بشأن وضع التحفظات في المادتين ١٩ و ١٩ مكررة ، مادة ١٩ ثالثة ليس لها نظير في اتفاقية فيينا ، لوضع الاعتراضات على التحفظات ، وتم الادعاء بأن القواعد المنصوص عليها في تلك المادة لا علاقة لها بالموضوع وتتسم بالتعقد والغموض .

(١٢) وفي النهاية ، اقترحت اللجنة تضمين المواد ١٩ و ١٩ مكررة و ١٩ ثالثة ، وصفا للمعاهدات قيد النظر يعني ضمنا انطباق المواد ، ومن ثم ، وضع التحفظات على المعاهدات المتعددة الاطراف فقط . وفي حين ان مما لا ريب فيه ان التحفظات لا تكتسب أهميتها كاملة الا بالنسبة للمعاهدات المتعددة الاطراف ، فقد أشير الى وجود أمثلة في الواقع العملي للتحفظ بشأن معاهدات ثنائية ، والى ان المسألة موضع نزاع ، وان اتفاقية فيينا المتعلقة بقانون المعاهدات قد صيغت بعد توخي الحذر كما انها لم تتخذ اى موقف بشأن هذه المسألة .

---

(٦٢٣) A/CN.4/L.253.

(١٣) وبعد استعراض شامل للمشكلة ، تم التوصل الى توافق في الآراء داخل اللجنة التي جعلت ،لاغراض وضع التحفظات ، المنظمات الدولية مماثلة للدول ، وذلك مختارة بذلك حلا ابسط من الحل الذى كانت اعتمدته في القراءة الأولى .

(١٤) ولهذا السبب فان القواعد المنصوص عليها في المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تمتد الآن ، في حالتي المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية والمعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية ، لتشمل كلا من التحفظات التي تضعها الدول والتحفظات التي تضعها المنظمات الدولية . كما يسرى على المنظمات الدولية المبدأ المستقر بالنسبة للدول وهو مبدأ حرية وضع التحفظات ؛ ذلك يتفق مع رغبات تلك المنظمات كما يتفق ، فيما يبدو ، مع عدد من المؤشرات المستقاه من ميدان الممارسة . اما القيود المفروضة على تلك الحرية ، والتي تنص عليها بالنسبة للدول الفقرات الفرعية (أ) و (ب) و (ج) من المادة ١٩ من اتفاقية فيينا فقد طبقت ،دون تغيير ، على المنظمات الدولية .

(١٥) ومن شأن هذا التحول الموضوعي عن الحلول التي وقع عليها اختيار اللجنة في القراءة الاولى أنه يساعد على تبسيط الصياغة الى حد كبير . فلم تعد ثمة حاجة للتفريق بصورة جوهرية بين المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية والمعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية ؛ بل انه حتى من الممكن التغاضي ، في بعض الحالات ، عن التمييز بين حالة الدول وحالة المنظمات الدولية . كما اختصرت المادتان ١٩ و ١٩ مكررة بصيغتهما المعتمدة في القراءة الاولى لتصبحا حكما واحدا ، هو المادة الجديدة ١٩ ؛ اما المادة ١٩ ثالثة ، بصيغتها المعتمدة في القراءة الاولى ، والتي نوعت نظام وضع الاعتراضات على التحفظات بحسب مصدر الاعتراض كأن يكون هل من منظمة أو دولة وهل المعاهدة معقودة فيما بين المنظمات الدولية أو بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ، فقد حذفت لانها فقدت مبررها . كذلك تمكنت اللجنة ، اما كنتيجة مباشرة للتغيير الذى نقترح ادخاله على القواعد بشأن وضع التحفظات أو لمجرد استخدام صياغة أبسط ، من ادخال تحسينات كبيرة على نص المواد الاخرى المتعلقة بالتحفظات ، وأخص هذه التحسينات اختصار المجموعتين المزدوجتين من المواد ٢٠ و ٢٠ مكررة و ٢٣ و ٢٣ مكررة لتصبح كل مجموعة منهما مكونة من مادة واحدة .

المادة ١٩

وضع التحفظات

١ — للدولة ، لدى توقيع معاهدة ما ، أو تصديقها ، أو قبولها ، أو اقرارها ، أو الانضمام اليها ، أن تضع تحفظا ، الا اذا :

(أ) كانت المعاهدة تحظر هذا التحفظ أو تثبت بشكل آخر أن الدولة المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة قد اتفقت على أن التحفظ محظور ؛

(ب) أو كانت المعاهدة تنص على أنه لا يجوز أن توضع سوى تحفظات محـــددة ليس من بينها التحفظ المذكور ؛

(ج) أو كان التحفظ ، في غير الحالات التي تشملها الفقرتان الفرعيتـان (أ) و (ب) ، منافيا لغاية المعاهدة ومقصدها .

٢ — للمنظمة الدولية ،لدى توقيع معاهدة ، أو تثبيتها رسميا ،أو قبولها ، أو اقرارها ، أو الانضمام اليها ، أن تضع تحفظا ، الا اذا :

(أ) كانت المعاهدة تحظر هذا التحفظ أو ثبت بشكل آخر أن المنظمـــات المتفاوضة ،أو ،حسب الحال ، أن الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة قد اتفقت علـــى أن هذا التحفظ محظور ؛

(ب) أو كانت المعاهدة تنص على أنه لا يجوز أن توضع سوى تحفظات محددة ليس من بينها التحفظ المذكور ؛

(ج) أو كان التحفظ ، في غير الحالات التي تشملها الفقرتان الفرعيتـان (أ) و (ب) ، منافيا لغاية المعاهدة ومقصدها .

التعليـــق

المادة ١٩ تحل محل المادتين ١٩ و ١٩ مكررة بصيغتها المعتمدة في القراءة الاولـــى . وتوخيا للوضوح فقط فان هذه المادة تبقي على الفصل بين الفقرات المخصصة للدول وتلك المخصصـة للمنظمات الدولية ؛ اما القواعد التي تنص عليها فهي واحدة الى حد بعيد في كل من الحالتـين والفقرة ١ ، المتعلقة بالدول ، لا تختلف عن المادة ١٩ من اتفاقية فيينا الا في اشارتها الى كـل من " الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة " ؛ كما أن الفقرة ٢ ، المتعلقة بالمنظمات الدوليـــة تذكر " تثبيتها رسميا " بدلا من " تصديقها " وتميز ، في الفقرة الفرعية (أ) بين حالة المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية والمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية .

المادة ٢٠

قبول التحفظـات والاعتراض عليهـــا

١ — ان التحفظ الذى تجيزه معاهدة ما صراحة لا يتطلب أى قبول لاحق من المنظمـــات المتعاقدة أو ، حسب الحال ، من المنظمات المتعاقدة والدول المتعاقدة ، ما لم تنـــص المعاهدة على ذلك .

٢ — حين يتبين من غاية ومقصد معاهدة ما أن تطبيق هذه المعاهدة برمتها بين جميع الاطراف شرط أساسي لموافقة كل طرف على الالتزام بالمعاهدة ، فان التحفظ يتطلب قبوله من جميع الاطراف .

٣ — في الحالات التي لا تشملها الفقرتان السابقتان ، وما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك فان :

(أ) قبول التحفظ من دولة متعاقدة أو منظمة متعاقدة يجعل من الدولة المتحفظة أو المنظمة المتحفظة طرفا في المعاهدة بالنسبة الى تلك الدولة أو المنظمة اذا كانت المعاهدة نافذة أو متى أصبحت نافذة بالنسبة الى واضع التحفظ والدولة أو المنظمة التي قبلت التحفظ ؛

(ب) اعتراض منظمة متعاقدة أو دولة متعاقدة على تحفظ ما لا يمنع بدء نفاذ المعاهدة بين الدولة المعترضة أو المنظمة المعترضة وبين الدولة المتحفظة أو المنظمة المتحفظة ما لم تعرب الدولة المعترضة أو المنظمة المعترضة بصورة قاطعة عن نية مخالفة ؛

(ج) أى عمل دولة أو منظمة دولية يعبر عن موافقة الدولة أو المنظمة على الالتزام بالمعاهدة ويتضمن تحفظا ما ، يصبح نافذ المفعول فور قبول التحفظ من واحدة على الأقل من الدول المتعاقدة الأخرى أو المنظمات المتعاقدة الاخرى ، أو ، حسب الحال ، من المنظمات المتعاقدة أو الدول المتعاقدة ، الأخرى .

٤ — لأغراض الفقرتين ٢ و ٣ ، وما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك ، يعتبر التحفظ مقبولا من دولة ما ، اذا لم تكن قد أثارت أى اعتراض عليه قبل انقضاء فترة اثني عشر شهرا على اشعارها به ، أو قبل تاريخ تعبيرها عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة اذا وقع في وقت لاحق .

التعليق

(١) كما ذكر أعلاه ، فان المادة ٢٠ هي نتاج دمج المادتين ٢٠ و ٢٠ مكررة بصيغتهما المعتمدة في القراءة الاولي . وكما هي الحال في الحكم المناظر من اتفاقية فيينا ، تتطرق المادة مباشرة الى مشكلة قبول التحفظات والاعتراض عليها دون معالجة مسألة " وضع " الاعتراضات في المواد التي وردت قبل ذلك بأى شكل من الاشكال ؛ ولم تكن هذه هي الحال بالنسبة للمواد التي اعتمدت في القراءة الاولى ، فقد كانت تلك المواد تتضمن المادة ١٩ ثالثة (التي حذفت الآن) ، والتي كانت مكرسة لتلك المسألة .

(٢) وبمقارنة المادة ٢٠ هذه بالمادة ٢٠ من اتفاقية فيينا ، يتبين اختلافان موضوعيان (٦٢٤) يستحقان التعليق وعدد من التغييرات في الصياغة حسبنا مجرد الاشارة اليها. فالتغييرات الصياغية تتعلق بالفقرتين الفرعيتين ٣ (أ) و ٣ (ب) حيث ترد الاشارة الى المنظمة الدولية جنبا الى جنب مع الاشارة الى الدولة ، بالفقرة ١ والفقرة الفرعية ٣ (ج) حيث يجرى التفريق بين حالة المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية وحالة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية .

(٣) اما فيما يتعلق بالاختلافين الموضوعيين ، فالتعليق الاول عليهما هو ان مشروع المادة ٢٠ لا يتضمن حكما مناظرا للفقرة ٣ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا (٦٢٥) . وقد حذف بالفعل هذا النوع من الاحكام من المادتين ٢٠ و ٢٠ مكررة بصيغتهما المعتمدة في القراءة الاولى بيد أن الحذف كان له ما يبرره في هاتين الحالتين (٦٢٦) ذلك أن اللجنة كانت قد قررت عدم

---

(٦٢٤) هناك اختلاف موضوعي آخر ووفق عليه في القراءة الاولى ورأت اللجنة عدم وجود أى داع للعودة اليه ، الا وهو الغاء أية اشارة من الفقرة ٢ من النص الحالي الى "كون الدول المتفاوضة محدودة العدد" ، اذ ليس بالمستطاع نقل تلك الاحالة سواء الى ميدان المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات ، أو الى ميدان المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية. فالغرض من الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا هو النص على نظام خاص تخضع له المعاهدات التي يكون فيها "تطبيق المعاهدات برمتها بين جميع الاطراف شرطا أساسيا لموافقة كل طرف على الالتزام بالمعاهدة" . فهناك ، استنادا الى هذا النص ، قرينتان لطابع هذا القبول : محدودية عدد الدول المتفاوضة وموضوع المعاهدة وغرضها ؛ والقرينة الثانية صالحة تماما للمعاهدات فيما بين المنظمات الدولية أو بين الدول والمنظمات الدولية ، لكن القرينة الاولى غير صالحة ، وهذا هو سبب الغائها . وفعلا ، فان تقييم محدودية الاشتراك في التفاوض لا يمكن أن يتم بمعيار واحد ، سواء في المعاهدات المعقودة بين الدول أو في المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية أو بين الدول والمنظمات الدولية ، اذ أن من طبيعة هذه الاخيرة أن تجمع داخلها دولا عديدة .

(٦٢٥) "حين تكون المعاهدة وثيقة منشئة لمنظمة دولية ، يتطلب التحفظ ، ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك ، قبول الهيئة المختصة في تلك المنظمة" .

(٦٢٦) حولية عام ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الجزء ٢) ، ص ١١٢ ، الوثيقة A/32/10.

معالجة الحالة التي يمكن أن توجد فيها منظمة دولية ما تكون من بين أعضائها منظمة دولية أخرى على الاقل . والآن ، ولأول مرة ، تقترح اللجنة ، كما سبقت الاشارة اليه ، مشروع المادة ٥ ليوازي المادة ٥ من اتفاقية فيينا ؛ وبهذا العمل ، فانها تضمّن نطاق أحكام هذا المشروع الوثائق المنشئة لمنظمات تكون من بين أعضائها منظمة دولية أخرى على الاقل . ومن المنطقي ، تبعا لذلك ، أن تتضمن المادة ٢٠ فقرة ٣ تكون موازية للفقرة ٣ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا . بيد أن اللجنة اعتمدت مشروع المادة ٥ دون استبعاد امكانية العودة ، في دورتها المقبلة ، الى ذلك الحكم ثم ، اذا لزم الامر ، الى المادة ٢٠ وذلك في ضوء التعليقات التي تثيرها مبادرتها الجديدة .

(٤) أما التعليق الثاني على الموضوع فيتصل بالفقرة ٤ من المادة ٢٠ التي تتناول آثار السكوت في خلال فترة محددة (١٢ شهرا) على تحفظ وضعته دولة متعاقدة . وباستثناء رقمي الفقرتين اللذين يشير اليهما نص هذا الحكم ، فان هذا النص بصيغته المقترحة في القراءة الثانية يكون مطابقا لنص الفقرة ٥ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا ؛ التي تقضي بما يلي :

" ... يعتبر التحفظ مقبولا من دولة ما ، اذا لم تكن قد اثارت اى اعتراض عليه قبل انقضاء فترة ١٢ شهرا على اشعارها به ، أو قبل تاريخ تعبيرها عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة ، اذا وقع في وقت لاحق " .

ولهذا تنطبق القاعدة على التحفظات سواء أكانت المنظمات الدولية أو الدول هي التي تضعها ؛ بيد أن هذه الفقرة الجديدة ٤ لا تنص على أى قاعدة تتعلق بقبول منظمة دولية لتحفظ ما في حالة عدم رد هذه المنظمة على التحفظ في خلال فترة محددة . وفي هذا الخصوص . فان الفقرة ٤ بصيغتها المعتمدة في القراءة الاولى تجعل حالة المنظمات الدولية مشابهة لحالة الدول .

(٥) ولم تقبل غالبية أعضاء اللجنة هذا التغيير الا بعد مناقشة مطوّلة . وأثيرت عدة احتجاجات ، في التعليقات الشفوية والخطية ، على جعل المنظمات الدولية مماثلة للدول في هذا الخصوص . فقد تم التأكيد على أن الفقرة تثبت في الواقع " القبول الضمني " للتحفظات وان :

" ... اى تدابير تتخذها منظمة دولية وتتصل بمعاهدة تكون المنظمة طرفا فيها يجب أن تنعكس بوضوح وبدون لبس في التدابير التي تتخذها هيئتها المختصة "(٦٢٧) .

وأشير أيضا الى أن فترة الاثني عشر شهرا فترة وجيزة بحيث لا تصلح لان تستخدم أساسا لقاعدة القبول الضمني ، ذلك أن الهيئات المختصة بقبول التحفظات ، في بعض المنظمات الدولية ، لا تعقد دورات سنوية . واقترح في هذا الصدد تمديد الحد الزمني البالغ ١٢ شهرا بالنسبة الى المنظمات الدولية . وقيل ، على نقيض ذلك ، ان اثر انقضاء الحد الزمني البالغ ١٢ شهرا لا يكون هو القبول الضمني بل هو تقادم حق من الحقوق ، وان المنظمات لا يمكن ان تمنح امتياز اطالة أمد حالة عدم التيقن بشأن موضوع الالتزامات التعاهدية . وكذلك ذكر أن الاعتبارات الدستورية الخاصة بمنظمة بالذات لا يمكن أن توضع في الاعتبار بأى حال من الاحوال عندما تبدى تلك المنظمة موافقتها

---

(٦٢٧) A/CN.4/339 ، ص ١٦ .

على الالتزام بمعاهدة بعد قيام أحد شركائها بوضع تحفظ . وسبب ذلك هو أن الهيئات المختصة التابعة للمنظمة تكون على علم بالتحفظ عندما تتخذ القرار بالزام المنظمة ولهذا يكون سكوتها مقصودا .

(٦) وفي النهاية احجمت اللجنة عن ذكر أى شيء في الفقرة ٤ من المادة ٢٠ بشأن المشاكل التي تنشأ عن عدم وجود أى اعتراض لفترة طويلة من جانب المنظمة الدولية على تحفظ يضعه شريك من شركائها وذلك دون أن ترفض بهذا المبدأ القاضي بامكانية نشوء التزامات على المنظمة نتيجة لسلوكها حتى فيما يتعلق بالمعاهدات (٦٢٨) وكان من رأى اللجنة في هذا الصدد أنه لن تكون هناك صعوبة كبيرة عند الممارسة في الخروج بعلاجات لطول أمد حالة لا تنبغي المغالاة فيما تنطوى عليه من أوجه قصور (٦٢٩) .

المادة ٢١

الآثار القانونية للتحفظات وللاعتراضات على التحفظات

١ — ان أى تحفظ يتم اثباته ازاء طرف آخر وفقا للمواد ١٩ و ٢٠ و ٢٣ :

(أ) يغيّر ، بالنسبة الى الدولة المتحفظة أو المنظمة المتحفظة ، في علاقاتها مع ذلك الطرف الآخر ، احكام المعاهدة التي يتعلق بها التحفظ ، بالقدر الذى يذهب اليه هذا التحفظ ؛

(ب) ويغيّر تلك الاحكام بالقدر نفسه بالنسبة الى ذلك الطرف الآخر في علاقاته مع الدولة المتحفظة أو المنظمة المتحفظة .

٢ — لا يغير التحفظ من أحكام المعاهدة بالنسبة الى الاطراف الأخرى في المعاهدة في علاقاتها فيما بينها .

٣ — اذا لم تكن الدولة أو المنظمة الدولية التي تعترض على تحفظ ما قد عارضت بدء نفاذ المعاهدة فيما بينها وبين الدولة المتحفظة أو المنظمة المتحفظة ، فان الاحكام التي يتعلق بها التحفظ لا تنطبق ، فيما بين واضع التحفظ ، والدولة المعترضة أو المنظمة المعترضة ، بالقدر الذى يذهب اليه التحفظ .

---

(٦٢٨) ستتعين دراسة هذه المسألة ثانية فيما يتصل بمشروع المادة ٤٥ .

(٦٢٩) يكون لطول أمد حالات عدم التيقن المتعلقة بقبول التحفظات عيوبه بالدرجة الاولى في الحالة المشار اليها في الفقرة ٢ من المادة ٢٠ ذلك أنه يعطل آنذاك بدء نفاذ المعاهدة .

المادة ٢٢

سحب التحفظات وسحب الاعتراضات على التحفظات

١ - ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك ، يجوز سحب التحفظ في أي وقت ، ولا يقتضي سحبه موافقة الدولة أو المنظمة الدولية التي قبلت التحفظ .

٢ - ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك ، يجوز سحب الاعتراض على التحفظ في أي وقت .

٣ - ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك ، أو ما لم يتفق على خلاف ذلك فان :

(أ) سحب التحفظ لا يصبح ساري المفعول بالنسبة الى دولة متعاقدة أخرى أو منظمة متعاقدة أخرى ، أو ، حسب الحال ، بالنسبة الى منظمة متعاقدة أخرى أو دولة متعاقدة أخرى الا متى تسلمت تلك الدولة أو تلك المنظمة اشعارا بهذا السحب ؛

(ب) لا يصبح سحب الاعتراض على التحفظ ساري المفعول الا متى تسلمت الدولة أو المنظمة الدولية التي وضعت التحفظ اشعارا بهذا السحب .

المادة ٢٣

الاجراءات المتعلقة بالتحفظات

١ - يجب أن يوضع التحفظ ، والقبول الصريح للتحفظ ، والاعتراض على التحفظ ، بصورة خطية ، وأن يبلّغ الى الدول المتعاقدة والمنظمات المتعاقدة والى غيرها من الدول والمنظمات الدولية التي يحق لها أن تصبح أطرافا في المعاهدة .

٢ - اذا وضع التحفظ لدى توقيع المعاهدة مع جعلها مرهونة بالتصديق أو بصك التثبيت الرسمي أو القبول بها أو الاقرار ، وجب على الدولة المتحفظة أو المنظمة المتحفظة أن تثبت هذا التحفظ رسميا حين تعبر عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة . وفي هذه الحالة ، يعتبر التحفظ مقدما من تاريخ تثبيته .

٣ - لا يحتاج القبول الصريح لتحفظ ما أو الاعتراض عليه الى تثبيت اذا قدم قبل تثبيت هذا التحفظ .

٤ - يجب أن يوضع سحب التحفظ أو سحب الاعتراض على التحفظ بصورة خطية .

التعليق على المواد ٢١ و ٢٢ و٢٣

بالمقارنة بالنصوص المعتمدة في القراءة الاولى ، فانه لم تطرأ على هذه المواد الثلاث سوى تغييرات في الصياغة ، أجريت جميعها بغرض التخفيف من النص ؛ فالمادة ٢٢ لا تتضمن الآن سوى ثلاث فقرات بدلا من أربع فقرات . كما أن الصيغة الجديدة للمادة ٢٣ هي نتاج دمج المادتين ٢٣ و ٢٣ مكررة بصيغتهما المعتمدة في القراءة الاولى . ونتج عن ذلك أن أصبحت النصوص الجديدة كبيرة الشبه الى حد بعيد بالاحكام المناظرة من اتفاقية فيينا ، ولا تختلف عنها الا في اشارتها الى المنظمات الدولية بالاضافة الى الدول ، (الفقرتان الفرعيتان ١ (أ) و (ب) والفقرة ٣ من المادة ٢١ ؛ والفقرة ١ والفقرة الفرعية ٣ (ب) من المادة ٢٢ ؛ والفقرتان ١ و ٢ من المادة ٢٣) أو من حيث تفريقها بين المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية والمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية (الفقرة الفرعية ٣ (أ) من المادة ٢٣) .

الفرع ٣ ـ بدء نفاذ المعاهدات وتطبيقها مؤقتا

المادة ٢٤

بدء النفاذ

١ ـ يبدأ نفاذ المعاهدة بالكيفية وفي التاريخ اللذين تحددهما أحكام المعاهدة ، أو وفق ما تتفق عليه المنظمات المتفاوضة ، أو ، حسب الحال ، وفق ما تتفق عليه الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة .

٢ ـ في حالة عدم وجود مثل هذه الاحكام أو هذا الاتفاق ، يبدأ نفاذ المعاهدة فور ثبوت الموافقة على الالتزام بالمعاهدة بالنسبة الى جميع المنظمات المتفاوضة ، أو ، حسب الحال ، بالنسبة الى جميع الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة .

٣ ـ عندما يتم اثبات موافقة دولة أو منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة في تاريخ لاحق لبدء نفاذ هذه المعاهدة ، يبدأ نفاذ المعاهدة بالنسبة الى تلك الدولة أو تلك المنظمة في ذلك التاريخ ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك .

٤ ـ ان ما في المعاهدة من أحكام تنظم حجية نصها ، واثبات الموافقة على الالتزام بها ، وكيفية أو تاريخ بدء نفاذها ، والتحفظات عليها ووظائف الوديع ، وغير ذلك من الامور التي تنشأ بالضرورة قبل بدء نفاذها ، تنطبق اعتبارا من وقت اعتماد نص المعاهدة .

المادة ٢٥

التطبيق المؤقت

١ - تطبق المعاهدة أو جزء منها بصورة مؤقته ريثما يبدأ نفاذها اذا :

(أ) نصت المعاهدة ذاتها على ذلك ؛

(ب) أو كانت المنظمات المتفاوضة أو ، حسب الحال ، كانت الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة قد اتفقت على ذلك بطريقة أخرى .

٢ - ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك ، أو كانت المنظمات المتفاوضة ، أو ، حسب الحال ، الدول المتفاوضة والمنظمات المتفاوضة قد اتفقت على خلاف ذلك ، ينتهي التطبيق المؤقت للمعاهدة أو الجزء من المعاهدة بالنسبة لدولة أو منظمة ما ، اذا قامت تلك الدولة أو تلك المنظمة باخطار الدول الاخرى والمنظمات الأخرى أو ، حسب الحال ، المنظمات الاخرى والدول الاخرى التي تطبق المعاهدة فيما بينها بصورة مؤقته ، بنيتها أن لا تصبح طرفا في المعاهدة .

التعليق على المادتين ٢٤ و ٢٥

لم تطرأ أى تغييرات موضوعية على هاتين المادتين بعد القراءة الثانية لهما . بيد أن صياغتهما أخف بكثير من صياغة الاحكام المناظرة بصيغتها المعتمدة في القراءة الاولى ، فقد أدمجت المادتان ٢٤ و ٢٤ مكررة والمادتان ٢٥ و ٢٥ مكررة على التوالي لتصبح كل منهما مادة واحدة . والمادتان ٢٤ و ٢٥ بصيغتهما الحالية لا تختلفان عن المادتين المناظرتين من اتفاقية فيينا الا فيما اقتضى الامر اجراؤه من أجل التفريق بين المعاهدات المعقودة فيما بين المنظمات الدولية والمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية (الفقرات ١ ، ٢ ، ٣ من المادة ٢٤ ؛ والفقرة الفرعية ١ (ب) والفقرة ٢ من المادة ٢٥) .

الباب الثالث

مراعاة المعاهدات وتطبيقها وتفسيرها

الفرع ١ ــ مراعاة المعاهدات

المادة ٢٦

العقد شريعة المتعاقدين

كل معاهدة نافذة تلزم اطرافها ويجب أن تنفذها الأطراف بنية حسنة .

تعليق

هذا النص يكرر النص المقابل من اتفاقية فيينا ولا يتطلب أى تعليق عدا انه يمكن أن يوصف بأنه يشكل تحديدا لجوهر المعاهدات ذاته وبذلك يعترف بأن المنظمات الدولية أطراف أصيلة في الصكوك القانونية ــ التي هي معاهدات أصيلة ــ حتى برغم وجود بعض الاختلافات بين اشتراكها وبين اشتراك الدول .

الفصل الرابع

مسؤولية الدولة

ألف - مقدمة : اتمام القراءة الأولى للباب ١ من مشروع المواد

(منشأ المسؤولية الدولية)

١٣٠- أتمت اللجنة ، في دورتها الثانية والثلاثين ، في عام ١٩٨٠ ، قراءتها الأولى للباب ١ من مشروع المواد المتعلق بالموضوع (٦٣٠) حسبما أوصت الجمعية العامة في قرارها ٣٤/١٤١ المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩ .

١٣١- وصف الهيكل العام للمشروع مطولا في تقرير اللجنة عن أعمال دورتها السابعة والعشرين (٦٣١) . وطبقا للخطة العامة التي اعتمدتها اللجنة ، فان منشأ المسؤولية الدولية بشكل موضوع الباب ١ من المشروع ، الذى يعنى بتحديد الأسس والظروف التي يمكن بمقتضاها القول بأن دولة ما قد ارتكبت فعلا غير مشروع دوليا يعتبر بصفته هذه مصدرا للمسؤولية الدولية .

١٣٢- وفي عام ١٩٧٩ طلبت اللجنة الى حكومات الدول الأعضاء ، طبقا للأحكام ذات الصلة من نظامها الأساسي ، أن ترسل ملاحظاتها وتعليقاتها على أحكام الفصول الأول والثاني والثالث من الباب ١ من مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دوليا . واعتمدت الجمعية قرار اللجنة هذا في الفقرة ٨ من الجزء الأول من القرار ٣٣/١٣٩ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨ . وترد الملاحظات والتعليقات التي وردت استجابة لهذا الطلب في الوثيقة A/CN.4/328 و Add.1 الى Add.4 . وبعد أن أتمت اللجنة القراءة الأولى لكل الباب ١ من المشروع ، قررت في دورتها الثانية والثلاثين أن تجدد رجاءها الى الحكومات ارسال ملاحظاتها وتعليقاتها حول أحكام الفصول الأول والثاني والثالث ، وأن تطلب اليها أن تقوم بذلك قبل ١ آذار/مارس ١٩٨١ . وفي الوقت نفسه ، قررت اللجنة ، تطبيقا للمادتين ١٦ و ٢١ من نظامها الأساسي ، أن تحيل أحكام الفصلين الرابع والخامس الى حكومات الدول الأعضاء عن طريق الأمين العام ، وأن تطلب اليها ارسال ملاحظاتها وتعليقاتها على تلك الأحكام قبل ١ آذار/مارس ١٩٨٢ .

---

(٦٣٠) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10) ، الصفحات ٥٠ الى ١٣٠ .

(٦٣١) حولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، الصفحات ٥٥ الى ٥٩ ، الوثيقة (A/10010/Rev.1) ، الفقرات ٣٨ الى ٥١ .

وسوف تتمكن اللجنة ، بفضل ملاحظات وتعليقات الحكومات على الأحكام الواردة في مختلف فصول الباب ١ ، من المشروع، عند ما يحين الوقت ، في القراءة الثانية لهذا الباب من المشروع دون تأخير بلا موجب . وفي ٢٤ يوليه ١٩٨١ كانت قد وردت تعليقات وملاحظات من خمس حكومات (٦٣٢) .

باء — الشروع في النظر في الباب ٢ من مشروع المواد
(مضمون المسؤولية الدولية وأشكالها ودرجاتها)

١٣٣ — يعالج الباب ٢ من مشروع المواد مضمون المسؤولية الدولية وأشكالها ودرجاتها ، أى انه يعالج تحديد العواقب التي يرتبها ارتكاب الدولة لفعل غير مشروع دوليا بمقتضى القانون الدولي في الحالات المختلفة (العواقب التعويضية والآثار العقابية لفعل غير مشروع دوليا ، والعلاقة بين هذين النوعين من العواقب ، والاشكال المادية التي يمكن أن يكتسبها التعويض والعقاب) . وبعد الانتهاء من هاتين المهمتين الأساسيتين ، قد تقرر اللجنة أنه يحسن بها أن تضيف الى المشروع بابا يكون الباب ٣ ويتناول "اعمال "المسؤولية الدولية وتسوية المنازعات . ورأت اللجنة أن من الأفضل تأجيل اتخاذ قرار حول مسألة ما اذا كان ينبغي استهلال مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دوليا بمادة تتضمن تعريفات أو بمادة تعدد المسائل المستبعدة من المشروع . فعند ما تبلغ حلول مختلف المشاكل مرحلة أكثر تقدما سيكون من الأسهل معرفة ان كانت الحاجة تدعو الى مثل هذه الأحكام التمهيدية في الهيكل العام للمشروع . ومن المستصوب دائما تجنب التعريفات أو الصيغ الأولية التي قد تحكم مسبقا على الحلول التي ستعتمد في وقت لاحق .

١٣٤ — وحتى يتسنى للجنة أن تواصل نظرها في "مسؤولية الدولة "بعد انتخاب المقرر الخاص السابق لها قاضيا لمحكمة العدل الدولية ، فقد عينت السيد ويليم ريفاغن مقررا خاصا لهذا الموضوع في دورتها الحادية والثلاثين عام ١٩٧٩ . وفي الدورة الثانية والثلاثين ، قدم المقرر الخاص تقريرا أوليا (A/CN.4/530) راجعت اللجنة على أساسه طائفة عريضة من المسائل العامة والأولية التي أثارتها دراسة الباب ٢ من المشروع ، الذى يعالج مضمون المسؤولية الدولية وأشكالها ودرجاتها . وترد الآراء التي ابداها أعضاء اللجنة في هذا الصدد في المحاضر الموجزة لجلساتها ١٥٩٧ الى ١٦٠١ (٦٣٣) .

١٣٥ — وقد حلل التقرير الأولي بشكل عام مختلف العلاقات القانونية الجديدة المحتملة (أى الحقوق الجديدة والالتزامات المقابلة لها الناشئة عن فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولة ما وفقا لما هو محدد في الباب ١ من مشروع المواد الخاص بمسؤولية الدولة .

---

(٦٣٢) انظر تعليقات وملاحظات السويد (A/CN.4/342) وبلغاريا (A/CN.4/342/Add.1) ومنغوليا (A/CN.4/342/Add.2) وجمهورية ألمانيا الاتحادية (A/CN.4/342/Add.3) وتشيكوسلوفاكيا (A/CN.4/342/Add.4) .

(٦٣٣) انظر حولية ١٩٨٠ ، المجلد الأول ، الصفحات ٧٣ الى ٩٨ .

١٣٦— وبعد أن أشار منذ البداية الى وجود عدد من الظروف التي لا صلة لها ، من حيث المبدأ بتطبيق الباب ١ (٦٣٤) ولكنها تتعلق بالباب ٢ ، حدد ثلاثة معالم للعلاقات القانونية الجديدة المحتمل أن تنشأ عن فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولة ما : أولها هو الالتزامات الجديدة لتلك الدولة ، والثاني هو الحقوق الجديدة للدولة "المتضررة" ، والثالث هو موقف الدول "الثالثة" فيما يتعلق بالوضع الناشئ عن ذلك الفعل غير المشروع دوليا .

١٣٧— وناقش التقرير ، في سياق وضعه بيانا بالعلاقات القانونية الجديدة التي يمكن أن تنشأ عن "عدم مشروعية" تصرف دولة ما ، واجب أداء "التعويض" بمختلف أشكاله في اطار المعلم الأول ، ومبدأ عدم الاعتراف ، والدفع بعدم تنفيذ العقد وغيره من "التدابير المضادة" التي يشملها المعلم الثاني ، وحق الدول "الثالثة" ، بل وربما واجبها ، في اتخاذ موقف غير محايد وفقا لما هو مبين في اطار المعلم الثالث .

١٣٨— وانتقل التقرير بعد ذلك الى مشكلة "التناسب" بين الفعل غير المشروع و"رد الفعل" تجاهه ، وناقش في هذا الصدد القيود على ردود الفعل التي يمكن السماح بها استنادا الى الحماية الخاصة التي تكفلها احدى قواعد القانون الدولي ، لموضوع رد الفعل ، واستنادا الى وجود صلة ، بموجب احدى قواعد القانون الدولي ، بين موضوع الانتهاك وموضوع رد الفعل ؛ واستنادا الى وجود شكل من أشكال التنظيم الدولي بالمعنى الواسع (٦٣٥) .

---

(٦٣٤) لاحظ التقرير منذ البداية وجود عددا من الظروف التي هي ، من حيث المبدأ ، غير ذات صلة بتطبيق الباب ١ — مثل المنشأ التقليدي أو غير التقليدي للالتزام المنتهك ، ومضمون ذلك الالتزام ومدى خطورة الانتهاك الفعلي له — ولكنها مع ذلك يمكن أن تكون ذات صلة وثيقة بتحديد العلاقات القانونية الجديدة الواردة في الباب ٢ . وأشار التقرير أيضا الى أن بعض مشاريع المواد الواردة في الباب ١ — وبالذات المادة ١١ ، الفقرة ٢ ؛ والمادة ١٢ ، الفقرة ٢ ؛ والمادة ١٤ ، الفقرة ٢ — قد تؤدي الى نشوء تساؤل مفاده هل تكون ، أم لا تكون ، مسؤولية الدول عن هذا التصرف "المساند" مماثلة ، من حيث المضمون والشكل والدرجة ، للمسؤولية عن الأفعال الأخرى غير المشروعة دوليا ، والى ان اسئلة مشابهة تنشأ فيما يتعلق بحالات تورط احدى الدول في فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولة أخرى (المادتان ٢٧ و ٢٨) . وعلاوة على ذلك ، أشار التقرير الى أن اللجنة قد تعمدت ، عند صياغة مواد الفصل الخامس من الباب ١ — المعنون : "الظروف النافية لعدم المشروعية" — أن لا توصد الباب امام امكانية أن يكون فعل الدولة ، المرتكب في مثل هذه الظروف ، منطويا مع ذلك على بعض العلاقات القانونية الجديدة المماثلة لتلك العلاقات التي ينطوي عليها فعل غير مشروع دوليا . وأوصى التقرير بأن تتم معالجة هذه العلاقات القانونية الجديدة في الباب ٢ من مشروع المواد بدلا من معالجتها في اطار موضوع "المسؤولية عن الآثار الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي" . انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10) ، ص ١٢٩ ، الفقرة ٣٦ .

(٦٣٥) المرجع نفسه ، الفقرة ٣٧ .

١٣٩— وأخيرا تناول التقرير مسألة سقوط الحق في التذرع بالعلاقة القانونية الجديدة التي تقرها قواعد القانون الدولي نتيجة لفعل غير مشروع ، واقترح معالجة هذه المسألة في اطار الباب ٣ من مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول (إعمال مسؤولية الدول) (٦٣٦) .

١٤٠— واتخذت مناقشة الموضوع في اللجنة طابعا أوليا ، مما يقتضي رسم خطة محددة للعمل بصدد الموضوع . وكان ثمة تسليم عام بأنه ينبغي على اللجنة ، عند صياغة مواد الباب ٢ ، ان تسير على أساس مواد الباب ١ التي اعتمدتها اللجنة بالفعل بصفة مؤقتة في القراءة الأولى ، برغم أنه يجب ألا تستبعد بالطبع في القراءة الثانية امكانية حدوث بعض عمليات التنقيح واعادة الترتيب والتعديلات المشتركة (٦٣٧) .

١٤١— وأشير أيضا الى انه في الوقت الذى يمكن فيه أن تشمل المسؤولية عن النتائج الضارة الناجمة عن افعال لا يحظرها القانون الدولي التزام الدولة بدفع تعويض ، فانه لا ضرر هناك من احتمال وجود قدر من " التداخل " مع المعالجة ، الواردة في الباب ٢ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ، للالتزام بالتعويض نتيجة لارتكاب فعل غير مشروع أو حتى لارتكاب فعل انتفى عدم مشروعيته في الظروف الموصوفة في الفصل الخامس من الباب ١ (٦٣٨) .

١٤٢— وأبدى بعض الأعضاء شكوكا حول مدى استصواب ان تتناول اللجنة باسهاب موضوع " التدابير المضادة " ، لأن القانون الدولي لا يقوم على أساس مفهوم الجزاءات والعقوبات بقدر ما هو قائم على مفهوم تصحيح الأخطاء التي ارتكبت . بيد ان بعض الأعضاء الآخرين كانوا يرون ان المعلمين الثاني والثالث هما جوهر الباب ٢ (٦٣٩) .

١٤٣— وكان هناك تسليم عام بأن مبدأ التناسب هو أساس موضوع مضمون المسؤولية وشكلها ودرجاتها بأكمله ، برغم ان بعض الأعضاء أبدوا آراء مخالفة فيما يتعلق باعتبار هذا المبدأ احدى قواعد القانون الدولي ، او كانوا يميلون الى اعتباره قاعدة أساسية اكثر منه قاعدة ثانوية (٦٤٠) .

١٤٤— وركز عدد من الأعضاء على ضرورة تجنب بيان القواعد الأساسية في اطار الباب ٢ . بيد أنه كان هناك شعور بأنه لا مناص من القيام ببعض عمليات " تحديد الفئات " للالتزامات الأساسية التي يكون فعل الدولة مخالفا لها ، وفقا لمضمونها ، عند تحديد العلاقات القانونية الجديدة الناشئة عن انتهاك هذه الالتزامات (٦٤١) .

---

(٦٣٦) المرجع نفسه ، الفقرة ٣٩ .

(٦٣٧) المرجع نفسه ، الفقرة ٤١ .

(٦٣٨) المرجع نفسه ، الفقرة ٤٢ .

(٦٣٩) المرجع نفسه ، الفقرة ٤٣ .

(٦٤٠) المرجع نفسه ، الفقرة ٤٤ .

(٦٤١) المرجع نفسه ، الفقرة ٤٥ .

جيم — النظر في هذا الموضوع في الدورة الحالية

١٤٥ — كان معروضا على اللجنة في الدورة الحالية التقرير الثاني (A/NC.4/344 و Corr.1 (بالانكليزية فقط) و Corr.2) الذى قدمه المقرر الخاص كيما تنظر فيه . وفي الجزء الثاني من التقرير اقترح المقرر الخاص خمسة مشاريع مواد حول مضمون مسؤولية الدولة وأشكالها ودرجاتها . وتشكل المواد الثلاث الأولى الفصل الأول المعنون " مبادى عامة " (٦٤٢) . أما المادتان الأخيرتان فتشكلان الفصل الثاني المعنون " التزامات الدولة التي ترتكب فعلا غير مشروع دوليا " (٦٤٣) .

---

(٦٤٢) وفيما يلي نص هذه المواد الثلاث :

" المادة ١

" ان انتهاك الدولة لالتزام دولي لا يؤثر ، بصفته هذه ، وفيما يتعلق بتلك الدولة ، على (قوة) ذلك الالتزام " .

" المادة ٢

" يجوز لقاعدة من قواعد القانون الدولي ان تفرض التزاما على دولة ما ، سواء كان مصدرها عرفيا أو تقليديا أو غير ذلك ، أن تحدد أيضا — صراحة أو ضمنا — الآثار القانونية المترتبة على انتهاك ذلك الالتزام " .

" المادة ٣

" لا يؤدى انتهاك الدولة لالتزام دولي ، في حد ذاته ، الى حرمان تلك الدولة من حقوقها بموجب القانون الدولي " .

(٦٤٣) وفيما يلي نص هاتين المادتين :

" المادة ٤

" مع عدم الاخلال بأحكام المادة ٥ :

" ١ — على الدولة التي ارتكبت فعلا غير مشروع دوليا :

(أ) أن توقف الفعل وأن تفرج عما احتجزته عن طريق ذلك الفعل من أشخاص وأشياء وتعيده ، وأن تمنع استمرار آثار ذلك الفعل ؛

(يتبع)

١٤٦ — وبعد استعراض موجز للتقرير الأول (الاولي) والتعليقات التي ابديت في اللجنة حولـــه ، وكذلك التعليقات التي ابديت في اللجنة السادسة حول الموضوع ، عالج التقرير الثاني أساسا المعلم

(تابع الحاشية ٦٤٣)

(ب) وأن تطبق ، رهنا بأحكام المادة ٢٢ من الباب ١ من هذه المـــواد ، وسائل الانتصاف المكفولة أو المباحة بمقتضى قانونها الداخلي .

(ج) وأن تعيد الوضع الى ما كان عليه قبل حدوث الانتهاك .

" ٢ — بالقدر الذى يستحيل به ماديا على الدولة أن تتصرف طبقا لأحكام الفقرة ١ مـــن هذه المادة ، يتوجب عليها ان تدفع للدولة المتضررة مبلغا من المال يعادل قيمة ما يتكلفه الوفاء بتلك الالتزامات .

" ٣ — في الحالة المذكورة في الفقرة ٢ من هذه المادة ، تقوم الدولة ، بالاضافة الـــى ذلك ، بتقديم ترضية للدولة المتضررة في شكل اعتذار وفي شكل ضمانات مناسبة ضد تكـــرار الانتهاك .

"المـادة ٥

" ١ — اذا كان الفعل غير المشروع دوليا انتهاكا لالتزام دولي يتعلق بالمعاملة التـــي ينبغي أن تمنحها الدولة (في نطاق ولايتها) للأجانب ، سواء كانوا أشخاصا طبيعيـــين او اعتباريين ، يكون للدولة التي ترتكب هذا الانتهاك الاختيار بين الوفاء بالالتزام المذكور في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ٤ أو التصرف وفقا للفقرة ٢ من المادة ٤ .

" ٢ — أما في الحالة المذكورة في الفقرة ١ من هذه المادة ، فان الفقرة ٣ من المـــادة ٤ تنطبق :

(أ) اذا ارتكب الفعل غير المشروع بقصد احداث ضرر مباشر بالدولة المتضررة ، أو

(ب) اذا كانت وسائل الانتصاف ، المشار اليها في الفقرة الفرعية (ب) مـــن الفقرة ١ من المادة ٤ ، لا تتوافق مع التزام دولي على الدولة بأن توفر وسائل انتصـــاف فعالة ، ومارست الدولة المعنية اختيار التصرف وفقا للفقرة ٢ من المادة ٤ " .

الأول ، أى الالتزامات الجديدة التي تقع على عاتق الدولة التي يعتبر أنها ارتكبت فعلا غير مشروع دوليا يستتبع مسؤوليتها الدولية (الدولة " الفاعل ") . ومع ذلك فقد أشار التقرير الى استصواب استهلال مشاريع مواد الباب ٢ بثلاث قواعد "أولية" (مشاريع المواد ١ الى ٣) (٦٤٤) ، بحيث توفر اطارا لكافة الفصول التالية من الباب ٢ والتي تعالج بشكل منفصل كل من المعالم الثلاثة المجملة في التقرير الأولي .

١٤٧ — ولاحظ التقرير ، بتقديم هذه القواعد الأولية ، الاختلاف التركيبي الأساسي بين القانون الدولي وأى نظام من نظم القانون الداخلي وكذلك الترابط — ووحدة الغرض الأساسية — بين القواعد المتصلة بالبنود المستقلة منهجيا من " القواعد الأساسية " و " القواعد المتصلة بمنشأ مسؤولية الدولة " و " القواعد المتصلة بمضمون مسؤولية الدولة وأشكالها ودرجاتها " و " القواعد المتصلة باعمال مسؤولية الدولة " . كما لاحظ التقرير أن " قاعدة التناسب " التي تشكل أساس رد ود فعل القانون الدولي لأى انتهاك لقواعده الأساسية ينبغي فهمها بوصفها من نوع سلبي يستبعد رد ود فعل معينة لانتهاكات معينة .

١٤٨ — وذكر التقرير بعد ذلك اسباب تضمين القواعد الأولية الثلاث ، التي تعالج المواد ١ الى ٣ منها القوة المستمرة للالتزامات والحقوق الأساسية للدولة المعنية ، على الرغم من وقوع الانتهاك ، بينما تشير المادة ٢ الى احتمال نشوء نظم خاصة قائمة بذاتها من الآثار القانونية المرتبطة بعدم أداء الالتزامات في ميدان معين .

١٤٩ — ثم انتقل التقرير الى تناول المعلم الأول وحلل الخطوات الثلاث المتصلة بهذا المعلم : الالتزام بوقف الانتهاك ، والالتزام "بالتعويض" ، والالتزام بالاعادة للوضع السابق بالمعنى الضيق وتقديم " الترضية " في شكل اعتذار وضمانات ضد تكرار الانتهاك .

١٥٠ — ويقابل هذا التحليل بعد ذلك بممارسة الدول وبالقرارات والمذاهب القانونية والحكمية ، التي تقود الى المادتين المقترحتين ٤ و ٥ (٦٤٥) .

١٥١ — وتشير الفقرة ١ من المادة ٤ الى الالتزامات الجديدة التي تنحو تجاه الأداء المتأخر للالتزام الأساسي الأصلي (وقف الانتهاك بالمعنى الضيق ، ووقف الانتهاك بالمعنى الواسع واستعادة الوضع بالمعنى الضيق) . وتشير الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ٤ الى الالتزامات الجديدة التي تنحو تجاه اداء بديل التعويض الآن ، والتعويض حينئذ والتعويض في السابق .

١٥٢ — وتكفل الفقرة ١ من المادة ٥ الخروج على القواعد العامة التي تضمنتها المادة ٤ في حالة انتهاك لالتزامات في ميدان معين (معاملة الأجانب) وتترك في هذه الحالة للدولة المرتكبة ان تقرر الاختيار بين اعادة الوضع الى ما كان عليه قبل الانتهاك وبين التعويض ماليا . فاذا ما تم اختيار سبيل التصرف الثاني ، كان على الدولة الفاعل ، بمقتضى الفقرة ٢ من المادة ٥ ، واجبا

---

(٦٤٤) انظر الحاشية ٦٤٢ أعلاه .

(٦٤٥) انظر الحاشية ٦٤٣ أعلاه .

اضافيا هو تقديم ترضية في الحالات التي يتفاقم فيها الفعل غير المشروع عن طريق أحد الطرفين الموصوفين في الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) .

١٥٣— وقد نظرت اللجنة في التقرير الثاني للمقرر الخاص في جلساتها ١٦٦٦ الى ١٦٧٠ ، و ١٦٨٢ الى ١٦٨٤ . وقررت اللجنة ان تناقش أولا المواد من ١ الى ٣ معا .

١٥٤— وقدم اقتراح ، لاقى قبولا عاما ، باستهلال الباب ٢ من مشروع المواد بمادة تكفل الربط بين مشروع المواد في الباب ١ والمواد التي ستصاغ في الباب ٢ ، وذلك في شكل بيان بأن " فعل الدولة غير المشروع دوليا يؤدى الى نشوء التزامات على تلك الدولة وحقوق للدول الأخرى وفقا للمواد التالية " .

١٥٥— وجرت مناقشة مستفيضة وأعرب عن آراء متباينة في اللجنة بشأن استصواب ادراج المواد ١ الى ٣ في فصل تمهيدى من الباب ٢ . وبينما شعر معظم الأعضاء ان الأفكار التي تقوم عليها المواد ١ الى ٣ يجب التعبير عنها منذ البداية بوصفها اطارا للأحكام الواردة في الفصول الأخرى من الباب ٣ ، فقد أعرب أعضاء آخرون عن شكوكهم فيما يتعلق باستصواب ادراج مواد من هذا القبيل في فصل أول .

١٥٦— واقترح ضم المادتين ١ و ٣ في مادة واحدة تعالج التزامات وحقوق الدولة المرتكبة والدولة المتضررة والدول الأخرى ، وتنص على أن هذه الالتزامات والحقوق لا يمكن ان تتأثر بالانتهاك الا بالقدر المنصوص عليه في المواد الأخرى من الباب ٢ . وبهذه الطريقة يمكن للمرء أيضا أن يتجنب الانطباع ، الذى تخلفه صياغة المادتين ١ و ٣ بصيغتهما المقترحة ، بأن هاتين المادتين تنحوان تجاه حماية الدولة مرتكبة الفعل غير المشروع .

١٥٧— وفيما يتعلق بالمادة ٢ كان هناك تسليم عام بأن أية قاعدة أو مجموعة من القواعد المحددة في القانون الدولي تنشئ التزاما دوليا ، يمكن ان تعالج في نفس الوقت الآثار القانونية المترتبة على انتهاك ذلك الالتزام بطريقة تخالف الاحكام العامة التي ستتضمنها مشاريع مواد الباب ٢ . ومع ذلك فقد أثير سؤال حول ما اذا كان من الواجب ذكر ذلك منذ البداية او ذكره في مكان آخر من مشروع المواد .

١٥٨— واثناء مناقشة المادتين ٤ و ٥ ، أعرب عدد من الأعضاء عن تفضيل معالجة الالتزامات الجديدة للدولة المرتكبة والناشئة عن فعلها غير المشروع دوليا من زاوية الحقوق الجديدة للدولة المتضررة ، وربما للدول الأخرى ، بأن تطالب الدولة الفاعل بتصرف معين بعد وقوع الانتهاك . وفي الوقت الذى كان فيه الباب ١ المتعلق بمنشأ مسؤولية الدولة لا يهتم بصفة عامة بمسألة الدولة أو الدول التي يوجد ازاءها الالتزام الأساسي ، فان هذه المسألة تعتبر أساسية في معالجة الآثار القانونية لانتهاك مثل هذا الالتزام الأساسي . ومن الواضح أن مثل هذا النهج يحتم توضيح نوع التصرف الذى يمكن للدولة المتضررة ، وربما لدول أخرى ، أن تطالب به الدولة الفاعل . وبالاضافة الى ذلك ، فان مثل هذا النهج سوف يترك الباب مفتوحا أمام التساؤل حول ما اذا كان ينبغي على الدولة المتضررة (وربما على دول أخرى ، حسب الحالة) ، أن تطالب الدولة الفاعل بتصرف معين أولا قبل اتخاذ أى اجراء آخر كرد فعل للانتهاك . وفي هذا الصدد ، أعرب أحد الأعضاء عن الرأى بأنه يمكن دائما اتخاذ أى اجراء مضاد شرعي قبل تقديم أى طلب باستعادة الوضع أو بالتعويض .

١٥٩— كما ابديت شكوك بالنسبة للمادة ٥ بصيغتها المقترحة فبينما لم يعتبر بعض الأعضاء ان انتهاك التزام يتعلق بالمعاملة التي تمنحها الدولة للاجانب يترتب عليه ، في نطاق المعلم الأول ، آثار قانونية غير تلك المترتبة على انتهاك أي التزام دولي آخر ، فقد تساءل أعضاء آخرون عما اذا كان ينبغي للنظام الخاص للمادة ٥ أن ينطبق أيضا على حالات انتهاك التزامات دولية غير تلك المذكورة في الفقرة ١ من تلك المادة .

١٦٠— وأعرب أيضا عن رأى بأن الفقرة ١ (ب) من المادة ٤ والفقرة ٢ (ب) من المادة ٥ خلقت انطباعا بأن حالة القانون الداخلي للدولة تؤثر على مدى التزاماتها بمقتضى القانون الدولي . وفي هذا الصدد ، جرى التذكير بأن المادة ٢٢ من الباب ١ من مشروع المواد (استنفاد وسائل الانتصاف المحلية) عالجت (عدم) وجود انتهاك لالتزام دولي نتيجي ، بينما يمكن بلوغ تلك النتيجة أو نتيجة متكافئة لها بقيام الدولة بتصرف لاحق .

١٦١— وفي ختام المناقشة ، قررت اللجنة أن تحيل المواد ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٥ الى لجنة الصياغة (٦٤٦) .

---

(٦٤٦) انظر الفقرة ١٢ أعلاه .

الفصل الخامس

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

ألف - مقدمة

١٦٢ - تجدر الاشارة الى أن لجنة القانون الدولي بدأت النظر في الموضوع المعنون "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي" خلال دورتها الثلاثين، سنة ١٩٧٨، عملا بقرار الجمعية العامة ٣٢/١٥١، المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧. وخلال تلك الدورة، أنشأت اللجنة فريقا عاملا للنظر في مسألة الأعمال المقبلة للجنة بشأن هذا الموضوع. وقد عينت اللجنة أيضا السيد روبرت ك. كوينتن - باكستر مقررا خاصا لهذا الموضوع. وقد رجت الجمعية العامة من اللجنة، بمقتضى الفقرة ٥ من القرار ٣٤/١٤١، المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩، أن تواصل عملها بشأن الموضوعين المتبقيين في برنامجها الحالي، وبينهما الموضوع الحالي (٦٤٧).

١٦٣ - وكان معروضا على اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين، سنة ١٩٨٠، تقرير أولي مقدم من المقرر الخاص. (A/CN.4/334 and Add.1, Add.1/Corr.1 and Add.2) وقد نظرت اللجنة في التقرير الأولي في جلساتها ١٦٣٠ الى ١٦٣٣، وأجرت مناقشة عامة بشأن القضايا التي أثارها المقرر الخاص في تقريره وبشأن المسائل المتعلقة بالموضوع بأسره. وأثبت ملخص لتلك المناقشة في فرع من تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الثانية والثلاثين (٦٤٨).

١٦٤ - وقد أوصت الجمعية العامة بمقتضى الفقرة ٤ (د) من القرار ٣٥/١٦٣ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ بأن تواصل لجنة القانون الدولي عملها بشأن هذا الموضوع آخذة في الاعتبار الآراء التي أبديت خلال المناقشات في الجمعية العامة.

باء - النظر في هذا الموضوع في الدورة الحالية

١٦٥ - كان معروضا على اللجنة في دورتها الحالية التقرير الثاني المقدم من المقرر الخاص (A/CN.4/34, and Add.1-2) الذي يتضمن أربعة فصول ونص مشروع مادة: "نطاق هذه المواد" (المادة ١). وتناول الفصل الأول العلاقة بين هذا الموضوع ونظام مسؤولية الدول، مشيرا بصفة جزئية الى الصعوبة الناجمة عن استعمال مفهوم "المسؤولية المحددة" وما شابهها من

---

(٦٤٧) للاطلاع على استعراض تاريخي لعمل اللجنة بشأن هذا الموضوع حتى عام ١٩٨٠، انظر: المحاضر الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والثلاثون، الملحق رقم ١٠ (A/35/10)، الفقرات ١٢٣-١٣٠، الصفحتان ٣٦٠ و ٣٦١.

(٦٤٨) المرجع نفسه، الفقرات ١٣١ الى ١٤٤، الصفحات ٣٦١ الى ٣٦٦.

مصطلحات كانت قد ظهرت في المؤلفات ذات الصلة بهذه المسألة . وقد بحث الفصل الثاني تقاطع طريقي بين الضرر والخطأ ، ملقيا نظرة جديدة على قضية Trail smelter (مصهر تريل) . وشدد الفصل الثالث على أهمية ايجاد توازن في المصالح في تنظيم الضرر الذى يتعدى حدود بلد . واستعرض الفصل الرابع طبيعة ونطاق الموضوع على أساس المناقشات في الفصول السابقة ومنه استمد نص مشروع المادة بشأن نطاق الموضوع (٦٤٩) .

الطابع العام للتقرير الثاني

١٦٦ — نظرت اللجنة في التقرير الثاني المقدم من المقرر الخاص في جلساتها ١٦٨٥ الى ١٦٨٧ و ١٦٩٠ . وأشار المقرر الخاص متحدثا عن التقرير الى أنه واصل تطوير الأفكار الرئيسية المشروحة بايجاز في التقرير الأولي ، واضعا في اعتباره في أثناء ذلك ، الرأى السائد داخل اللجنة القائل بأنه ينبغي العمل بوجه عام على استكشاف المبدأ الأساسي ، بالرغم من أنه لا يتوفر في الوقت الحاضر سوى القليل عن ممارسات الدول خارج المجالات المتعلقة باستعمال وادارة البيئة الطبيعية . وقال ان مسألة ما اذا كان النمو السريع في الممارسات التعاهدية في هذه المجالات لا تقوم على مبدأ ، وما اذا كان استجابة على القواعد الأعم الموجودة في القانون الدولي العرفي مسألة مفتوحة للمناقشة : ولهذا لم يوجه التقرير الحالي نحو دراسة الممارسات في التعاهدية بل ، نحو دراسة الجوانب الأخرى من التطور القانوني .

١٦٧ — وبين المقرر الخاص ، أنه توجد بالفعل درجة واسعة من الاتفاق حول أهداف أساسية ذلك أن الفكرة القديمة عن غزو السيادة لم تعد وسيلة كافية لتنظيم تأثير الأنشطة الجارية داخل اقليم دولة أو تحت رقابتها على الدول الأخرى . ومضى قائلا أن هناك أنواعا كثيرة من الأنشطة المشروعة التي تجرى داخل حدود دولة ، أو من قبل رعاياها ، في مناطق خارج حدود السيادة الوطنية من شأنها أن تسبب خسارة أو ضررا لدول أخرى ولرعاياها . ومع أن المبدأ القائل بأن الدول حرة في تسيير شؤونها بطرق لا تسبب ضررا للآخرين هو مبدأ يقسم بأهمية جوهرية ، الا أنه لا يمكن تطبيقه بطريقة متجمدة : اذ أن الحرية الحقيقية لكل مجتمع قومي تعتمد على الحفاظ على التوازن بين الاسراف في فرض القيود على الأنشطة المفيدة التي يمكن أن تكون لها آثار ضارة عبر الحدود ، والاسراف في التعرض لمثل هذه الآثار ، اذا وقعت داخل دول أخرى أو من قبل رعاياها . ولهذا فان السياسة القانونية تهدف الى تجنب كلا الحلين المتطرفين ، مقللة قدر الامكان من استخدام الخطر الصريح وساعية الى التقليل الى أدنى حد من الآثار الضارة والنص على التعويض عند وقوعها .

---

(٦٤٩) للاطلاع على نص مشروع المادة الذى اقترحه المقرر الخاص ، انظر الحاشية ٦٥٤ أدناه .

١٦٨ — وذكر المقرر الخاص أن الدول في الواقع تسوى بالاتفاق فيما بينها في كثير من الأحيان الشروط التي بمقتضاها يمكن اجراء نشاط خطر محتمل . وأضاف أنه بابرام الاتفاق والتمسك بأحكامه تتلافى الدول في علاقاتها المتبادلة امكانية ارتكاب الافعال الضارة وتستبدلها بالالتزامات المتعلقة بالنتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي . وعندما تنجم خسارة أو ضرر عن حالات لا يحكمها نظام اتفاقي ، فان المسائل التي كان بامكان النظام أن يحسمها تبقى مفتوحة. ومضى قائلا ان احدى المسائل التي لم يشملها الموضوع الحالي هي ما اذا كانت الآثار الضارة قد نجمت عن فعل غير مشروع . غير أنه يطلب تعويض ويدفع في بعض الأحيان ، مع أنه يتم عادة دون الاعتراف بالمسؤولية ، لمجرد أن أساس سبب الخسارة أو الضرر هو نشاط يجرى داخل اقليم الدولة التي تدفع التعويض أو أنه خاضع لمراقبتها .

١٦٩ — وأشار المقرر الخاص أيضا الى أنه في هذه الحالات يمكن أن يكون الادعاء مصاغا كمطالبة بتعويض عن فعل غير مشروع ، ولكنه جرى في بعض الحالات استبعاد هذا الادعاء البديل ، أما لأن هناك ظروفا تحول دون اعتبار الفعل غير مشروع ، أو لأن الضرر الذى حدث لا يمكن أن يعزى الى الدولة . واستطرد قائلا أن هذه هي الحالات الاختبارية . وقد سيقت في كثير من الأحيان حجة أن المسؤولية في هذه الحالات يجب أن تقوم على مبدأ مستقل عن القواعد الكلاسيكية المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة . ولأنه رئي أن هذا المبدأ من المسؤولية "المحددة" أو "المطلقة" أو "المسؤولية بالرغم من انتفاء الخطأ" أو "المسؤولية" عن المجازفة تتخلل المذاهب القانونية التقليدية ، يوجد توق طبيعي لايجاد مبدأ آخر يحد من نطاق التطبيق . ومضى يقول ان المعايير التي اقترحت في كثير من الأحيان هي "الخطر الشديد" و "الاستعمال الشاذ" ، ولكن تعريف هذه المعايير بشكل مقبول لم يصادف نجاحا ملحوظا . وكما حدد التقرير الأولي ، فان "الضرر" في حد ذاته ، مفهوم نسبي يكون كافي الوضوح في بعض الحالات ، ولكنه يتفاوت مع تفاوت المعرفة ، والمهارات والموارد وأولويات لدى اتحادات المصالح الوطنية والدولية .

القضايا الأولية

١٧٠ — ومضى المقرر الخاص قائلا انه واصل ، بغية التأكد من أن تطوير الموضوع الحالي لا يتعدى المبادئ الكلاسيكية للقانون الدولي ، الاهتداء بمبدأين توجيهيين ، كانا قد حظيا بتأييد عام خلال نظر اللجنة في التقرير الأولي . أولهما التمييز بين القواعد "الأساسية" وبين القواعد "الثانوية" التي طورتها اللجنة واستعملتها عند صياغة الجزء ١ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول . وأضاف أنه واستنادا الى هذا التمييز ، تكون القواعد "الثانوية" هي تلك التي تتناول وقوع فعل غير مشروع ؛ ولهذا فان فعلا غير محظور لا يؤدى الى مسؤولية (أو نتيجة مسؤولية) الا عندما تنص على ذلك قاعدة "أساسية" متعلقة بالتزام . ان الفائدة من الابقاء على هذا التمييز الفني هي لمجرد أنه يحفظ قيام علاقة صحيحة بين الموضوع الحالي وموضوع مسؤولية الدول . والموضوعان ليسا على نفس المستوى ، اذ لا يجوز أن تتطاول القواعد التي تستحدث في اطار الموضوع الحالي الى الانتقاص من القواعد العالمية لمسؤولية الدول .

١٧١ — وقد دار بعض النقاش داخل اللجنة بشأن قيمة وحدود التمييز بين القواعد "الأساسية" والقواعد "الثانوية" وقيل أن مثلها مثل كافة الأفكار التجريدية ، فهي يمكن أن تشوه وأن توضح . ولم يقتنع بعض الأعضاء أنه أمكن التمسك بالتمييز تمسكا كاملا حتى فيما يتعلق بالجزء ١ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول . ولاحظ أحد الأعضاء أنه لا يؤثر على نوعية أو قيمة قاعدة ، سواء صنفت بوصفها قاعدة "أساسية" أو قاعدة "ثانوية" . الا أنه لم يعترض أحد على الرأى القائل بأنه لا يمكن أن يسمح بأن تنتقص القواعد التي تستحدث ضمن الموضوع الحالي من قواعد مسؤولية الدول وقد ذكر البعض أيضا أن القواعد التي تستحدث ضمن الموضوع الحالي تعتبر بمثابة قواعد اضافية ذات طابع اجرائي أساسا . وضمن هذه الحدود يمكن أن تعتبر هذه القواعد ، بمعنى واسع وغير فني ، بأن لها درجة القواعد الثانوية .

١٧٢ — وكان المبدأ التوجيهي الثاني الذى استلهمه المقرر الخاص هو أن يطبق في كل حالة قد تمس الموضوع الحالي معيار واجب الالتزام بالعناية أو اليقظة المطلوبة . فلا شك أن هناك شبها كبيرا ، وان لم يكن كاملا ، بين مسؤولية الدولة عن معاملة الأجانب في أراضيها وبين مسؤوليتها عن الضرر الذى يبدأ داخل اقليمها أو تحت رقابتها ، والذى يلحق بدول أخرى ورعاياها فيما وراء حدود تلك الدولة . ومن ناحية المبدأ ، فان النوع الثاني من الحالات أشد خطرا من الأول ، لأن من تصيبهم الخسارة أو الضرر لم يختاروا أن يضعوا أنفسهم داخل اقليم الدولة التي وقع الضرر فيها أو تحت رقابتها . الا أنه في كلتا الحالتين ، تتطلب القواعد التقليدية لمسؤولية الدول تتطلب اثباتا أكثر من اثبات السببية ؛ اذ يجب أيضا اثبات أنه كان بمقدور الدولة التي بدأ الضرر في اقليمها أو تحت رقابتها درء ذلك الضرر .

١٧٣ — وكان من رأى المقرر الخاص أنه كلما كان لدى دولة يبدأ داخل اقليمها أو تحت رقابتها ضرر جسيم يتعدى حدودها أو وسيلة للعلم به ، وأتيحت لها فرصة للتصرف ، فان القاعدة التي وضعتها محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو (٦٥٠) تقضي بأن معيار عزو السلوك الى الدولة قد استوفى متطلباته . وبطبيعة الحال ، ليس هناك ضرورة لوصف هذه القاعدة التي لها طابع موضوعي ، باعتبار أنها تمثل واجب الالتزام بالعناية ، مع أن أحد الأعضاء حرص على الاصرار على أن الاشارة في أى مجال الى واجب العناية تنطوى على اعتبارات لها قيمة معنوية وليست قانونية ومع ذلك ، فانه يصعب حتى في هذا المجال المحدود ، تجنب الاشارة الى واجب العناية ، لأن المؤلفين الذين يمثلون مختلف الميول المتباينة يتفقون في الرأى على أن مستوى العناية أو اليقظة المطلوبين من الدول يرتفع بقدر درجة الخطر المعروف أنه مرتبط باجراء نشاط معين . وهو ما تؤيده الممارسات المتعددة الاطراف للدول . وقد عبر عدة أعضاء في اللجنة عن هذا الرأى أيضا .

١٧٤ — وعلى أى حال ، فان الهدف الرئيسي من تشديد المقرر الخاص على واجب العناية كما لاحظ بعض أعضاء اللجنة ، هو تعزيز الصلة بين الموضوع الحالي والقواعد الكلاسيكية في

---

(٦٥٠) قضية قناة كورفو ، مقوطات القضية ، الحكم ، مجموعة قرارات محكمة العدل الدولية لعام ١٩٤٩ ، الصفحة ٤ .

القانون الدولي ، حتى يصبح بالامكان تقييم مسألة المسؤولية " المحددة " تقييما محافظا . ويبدو في منتهى الوضوح أنه عندما يكون الضرر الذى يقع عبر الحدود مزمنا ، أو يشكل تهديدا مستمرا ، أو اذا كان قد أدى الى مراسلات بين الحكومات ، فان تقاعس الدولة التي وقع الضرر داخل اقليمها أو تحت رقابتها ، عن اتخاذ الاجراء الواجب عليها ، يمكن أن يعزى دون تردد الى تلك الدولة . وهناك نوعان هامان من القضايا — قضايا الحوادث التي لا يمكن التنبؤ بوقوعها وقضايا الظروف التي تحول دون اعتبار الفعل غير مشروع — لا يقعان ضمن هذه الفئة ويجب أن يتركا للنظر في أمرهما في المستقبل . غير أنه ينبغي أولا تحويل مركز الاهتمام الرئيسي من مسائل عزو المسؤولية التي حالت الى أن تضفي على المناقشة المذهبية ، الى العامل الموضوعي في قواعد الالتزام ذات الصلة .

القواعد التي تؤدى الى تطبيق معيار توازن المصالح

١٧٥ — في قضية قناة كورفو ، أشارت محكمة العدل الدولية الى " التزام كل دولة بعدم السماح ، عن علم ، باستعمال أراضيها لارتكاب أفعال تتنافى مع حقوق الدول الأخرى "(٦٥١) وكان هذا المبدأ قد ترسخ بالفعل في قرارات التحكيم في قضية آلاباما (٦٥٢) وفي قضايا أخرى ، ولم تثر الا في قضية Trail Smelter (مصهر شركة تريل) مسألة هامة تنطوى على توازن المصالح وفي هذه القضية الأخيرة ، وبالرغم من أنه بدا ان المحكمة قد ذكرت بشكل قاطع الواجب الذى " يقع على الدولة في جميع الأوقات . . لحماية الدول الأخرى من الأفعال الضارة التي يرتكبها أفراد داخل ولايتها "(٦٥٣) ، فانها طبقت في الواقع معيار توازن المصالح لتحدد النقطة التي يؤدى فيها اهمال ذلك الواجب الى فعل غير مشروع . وبعد ذلك فرضت المحكمة على كندا واجبا اضافيا بتعويض أى خسارة أو ضرر عبر الحدود ، ينجم عن تشغيل المصهر حتى عندما لا تكون تلك الخسارة أو ذلك الضرر ناجمين عن فعل غير مشروع .

١٧٦ — وقد عبر المقرر الخاص عن رأيه بأن حالة (مصهر تريل) توفر نموذجا عمليا بديهيا للمبادئ التي تعتبر أساسية في الموضوع الحالي . فهناك التزام عام بعدم السماح للأنشطة الجارية داخل اقليم دولة أو تحت رقابتها بأن تسبب ضررا ماديا جسيما عبر الحدود للدول أخرى ورعاياها . وهناك التزام متمم للالتزام الأول يقضي ببذل كل ما قد يكون لازما لاعمال الالتزام

---

(٦٥١) المرجع نفسه ، الصفحة ٢٢ .

(٦٥٢) J. B. Moore, History and Digest of the International Arbitration to which the United States Has Been A Party(Washington, D. C., Government Printing Office, 1898), Vol. I, Chapter XIV ("The Geneva Arbitration"), pp.495-682.

(٦٥٣) الأمم المتحدة ، Reports of International Arbitral Awards ، المجلد الثالث ، ص ١٩٦٣ .

الأول . وهذا الالتزام المتمم هو ما يعنينا في الموضوع الحالي . ولا يمكن أن يصبح الالتزام نافذا ما لم يسبق ذلك وجود قاعدة أولية لالتزام له من طابع العمومية ما يقتضي تطبيق معيار تناسب المصالح أو توازن المصالح . وفي هذه الحالة فان واجبات الكشف عن المعلومات ، واستقبال الممثلين ، والتفاوض بنية حسنة ، هي واجبات مستقرة تماما .

١٧٧ — وقد ذكر المقرر الخاص أيضا أن النظام الذى أنشأته المحكمة التي نظرت في قضية " مصهر تريل " يوضح كذلك المبادئ التي يمكن استخلاصها من عدة صكوك متعددة الأطراف تنظم ممارسة الأنشطة المنطوية على قدرة احداث اضرار جسيمة عبر الحدود . وقد بذل كل جهد ممكن للتوفيق بين استمرار النشاط وتوفير حماية كافية لأولئك الذين يحتمل أن يضاروا . ومع أنه لم يسمح لحق التعويض بأن يحل محل الحق في الحماية من الخسارة أو الضرر ، الا أنه تم تحديد مستويات للوقاية بالنسبة الى الامكانيات التقنية والاقتصادية للصناعة ، وكذلك بالنسبة للحاجة الى التقليل من الضرر الى أدنى حد . وقد سمح لمبدأ النتيجة " المحددة " للمسؤولية ، أن يملأ الفراغ الذى يفصل بين احتمال الضرر والتدابير المتخذة لمنع الضرر ، ولكن هذا لم يؤد الى أى انحراف عن المبادئ الكلاسيكية للمسؤولية . بل على عكس ذلك ، فقد أقيم نظام للوفاء بواجب العناية أو الوقاية ، يتألف من التزامات بالمنع والتزامات بالتعويض عندما يثبت أن المنع غير كاف .

١٧٨ — وقد أثارت الأفكار التي لخصت بايجاز شديد في الفقرات الثلاث السابقة تعليقات من أعضاء اللجنة اتخذت موقفين رئيسيين . البعض أبدى شكوكه في سلامة الهيكل الذى بدأ المقرر الخاص في شرحه . وبالرغم من أن عددا كبيرا من الأعضاء كان مستعدا لتقبل سلامة ذلك الهيكل على أساس مؤقت على الأقل ، فان شكوكا كبيرة راودته في امكانية بلورة قواعد تطبق تطبيقا عاما داخل ذلك الهيكل . وكان هناك اتفاق تام على أنه لا يمكن حسم هذا النوع الأخير من الشكوك الا على أساس تقرير آخر يتقصى الممارسة المتبعة في المعاهدات المتعددة الأطراف وغير ذلك من صور التعاون الدولي المتعلق باجراء أنشطة تسبب ضررا عبر الحدود . ولهذا يبدو مستساغا تأجيل التعليق على هذه النقطة حتى الباب الأخير من هذا الفصل والعودة الآن الى مسألة الهيكل .

١٧٩ — ان تطور هذا الموضوع ينطلق من الرأى القائل بأن الدول التي تمارس سلطة خالصة داخل اقليمها وعلى سفنها وعلى رعاياها فيما وراء الحدود الاقليمية مدينة للدول الأخرى بواجب مماثل متلازم هو حماية هذه الأخيرة من الضرر الذى يبدأ داخل اقليم الأولى أو تحت رقابتها . وبالرغم من أن عدة أعضاء في اللجنة أبدوا تحفظات ازاء المركز الحالي لهذا المبدأ في القانون العرفي — بل ان عضوا واحدا أنكر أن له أى وضع — كان من الواضح أن الرأى العام السائد تمثل في أن على اللجنة أن تتبع المؤشرات الواردة في اعلان ستوكهولم وفي الصكوك الدولية الأخرى التي تدعو الى التطوير التدريجي لهذا المجال من القانون . وقد شدد بعض الأعضاء تشديدا قويا بوجه خاص على واجب العناية ، معتبرا اياه أدنى مستوى من مستويات السلوك المقبول في عصر الترابط .

١٨٠ — الا أن عدة أعضاء أعربوا عن شكوك، فيما يمثله الموضوع الحالي في رأيهم من "منطقة يصعب تحديدها" أو "منطقة ما زال العلم فيها قاصرا" ، معبرين عن اعتقادهم بأن وجوده مؤقت الى أن تتبلور قواعد جديدة تحدد ما هو مشروع وغير مشروع .وقد اتفق بصورة عامة على أنه عندما يكون نشاط معين قد نظم في مجموعة قواعد وأحكام تعاهدية أو سلسلة من مجموعات القواعد والأحكام هذه فان القواعد الدقيقة والمفصلة تغني في كثير من الحالات عن الحاجة الى موازنة المصالح في كل حالة منفردة ، وأنه من المحتمل أن تظل هناك في بعض الحالات مجالات لممارسة حسن التقدير وأشار عدة أعضاء أن كلا الاتجاهين واضحان في نص مشروع المعاهدة الذى أخذ يتطور في مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار ، وفي التشريعات التي يجرى العمل على سنها تحت رعاية المنظمة الاستشارية الحكومية الدولية للملاحة البحرية ، وغيرها من المؤسسات الدولية . أما بالنسبة الى قدرة القواعد التي يتم وضعها في اطار الموضوع الحالي على أن تكون عاملا حفازا لتشجيع مجموعات القواعد والاحكام وغيرها من الحلول لتضارب المصالح ، فقد كانت هناك تقديرات متفاوتة قائمة على التخمين ، ولكن الاتفاق تم على أن الأجوبة الأكثر تحديدا يجب أن تؤجل الى أن يتم النظر في محتوى الموضوع .

١٨١ — وكان الاعتراف العام بأن الوقت قد حان للانتقال من مسائل الهيكل الخارجي الى مسائل المحتوى الداخلي دليلا على مدى التقدم المحرز . لقد وصف الموضوع في عبارات لم تجعله يتعارض مع القواعد الكلاسيكية للقانون الدولي ، بل على عكس ذلك ، عرض الموضوع بشكل رآه البعض مقنعا باعتبار أنه يشكل نظيرا أساسيا لموضوع مسؤولية الدول . وقيل أن القواعد الأولية للالتزام التي تنطوى على معيار توازن المصالح لا يمكن تنفيذه الا اذا أصبحت الدول على اقتناع بأنه يمكن الحصول على توازن حقيقي للمصالح . وفي معظم الحالات ، لا يمكن تحقيق ذلك بمجرد تقرير كم من الضرر كان غير مشروع : اذ لابد من تحديد النقطة التي يبدأ فيها عدم المشروعية بالاقتران مع تدابير أخرى تحدد الظروف التي يمكن أن يستمر في ظلها نشاط مفيد ولكنه ينطوى على احتمال الضرر . ولاحظ أحد الأعضاء أن الخط الحالي الذى يسير عليه هذا التطوير هو صورة لما كان يحدث في المرحلة المبكرة من تطوير القانون العام ، عندما كانت قواعد الحظر تستكمل بقواعد أخرى أكثر مرونة تبدأ بواقعة الخسارة أو الضرر الذى ألحق ، ثم تنظر فيهما اذا كان ممكنا أن تعزى الخسارة أو الضرر للاهمال ، أى لقلة العناية من قبل شخص آخر من أشخاص القانون .

الحوادث المتطورة

١٨٢ — يبدو أن أعضاء اللجنة قبلوا ، بصورة ضمنية بوجه عام ، رأى المقرر الخاص في أن مسألة المسؤولية (أو نتيجة المسؤولية) عن الخسارة أو الضرر الناجمين عن حوادث غير منظورة ، أو في ظروف يكون عدم المشروعية مستبعدا فيها ، تعتبر مسألة منفصلة وتبعية ، يمكن استخراج رأى الحكومات بشأنها عندما توضح القضايا الرئيسية الأخرى . وقد اقترح المقرر الخاص أنه حتى في هذه الفئة المقيدة من الحالات ، يمكن العثور على حالات مشابهة تنطبق فيها المبادئ الكلاسيكية المتعلقة بمسؤولية الدولة . وعلى سبيل المثال ، اذا فشلت مركبة فضاء في الاستجابة

لاشـــارات التحكـــم بهـــا ، وسببت اضرارا عبر الحدود ، بالرغم من اتخاذ أكبر قدر مـــن العناية ، لجاز أن يعتبر هذا — حتى لو وجدت معاهدة — حالة يستبعد فيها الفعل غير المشروع الا أنه من الممكن أن نتوقع أن يؤدى النشاط الفضائي ، ان عاجلا أو آجـلا الى مثل هذا الحادث غير المنظـور ، ولذا قررت الدول بمقتضى معاهدة واجبا بالتعويض عن الخسائر الناجمة عن مثـل هذه الحوادث .

١٨٣ — ولهذا ، يبدو أن الاعتراض الأدبـي على ترك الضحية البريئـة تتحمل الخسارة الـتي تتعرض لها ينال ، في معظم الحالات ، بعض التأييد الذى له طابع قانوني أكثر تحديدا ، واذا كان منتظرا ، فيما يتصل بأى نشاط ، أن يقع عاجـلا أو آجلا ضـرر عبر الحدود ، بالرغم من اتخـاذ الدولة كل عناية ممكنة ، فان الحدوث الفعلي لذلك الضرر قد لا يكون قد تم التكهـن به أو غيـر مشروع في حد ذاته . الا أن التقاعس عن دفع تعويض عما يسببه الضرر من الخسارة أو الأذى قـد يكون غير مشروع على أى حال . ان التمييز الذى يجرى هنا هو من خصائص الموضوع الحالـي . ان الموضوع معني ، ليس بالاخلال بواجب العناية — مما يؤدى الى الفعل غير المشروع — بل بالعنايـة كوظيفة لقاعدة أساسية من قواعد الالتزام . وفي نطاق الموضوع الحالـي ، فان حدود واجب العناية قد تكون أبعـد نظرا منها في سياقات أخرى : وقد تشمل واجب دفع التعويض على الأقل عندمـا يكون بالامكان التنبـؤ بأن التدابير الوقائية لن تزيل الخطر . ان هذا ، على أى حال ، هـو المعيار الذى تسعى الدول في كثير من الأحوال الى تطبيقه ، عندما تتفاوض على مجموعة قواعـد لتسيير مشاريع قد تؤدى الى أضرار عبر الحـدود .

النطـاق والمضمون

١٨٤ — كما سبق وأشير ، فان اللجنة كـكل ترى أنه يجب في المراحل الأولى لهذا المشـروع أن يكون النطاق والمضمون مقترنين . ولهذا لم ترد على الاطلاق مسألة محاولة اعتماد مشروع المادة ١ التي اقترحها المقرر الخاص ، خلال هذه الدورة (٦٥٤) . وفضلا عن ذلك ، فقد وجد الأعضـاء مشروع المادة مختصرا وخفي المعنى ، اذ يقول أكثر مما يجب في مادة متعلقة بالنطاق ، ولكـن أقل مما يجب أن يقال لاعطاء موجز كامل للاعتبارات الواردة في التقرير الأولي والتقرير الثانـي للمقرر الخاص . وبالرغم من هذا قالوا ان مشروع المادة ١ يوفـر منبرا مفيدا تتركز فيه المناقشـة ، ولـذا ينبغي أن تسجل الاراء التي أبديت لنقد مشروع المادة أو لتوضيحـه رسميا .

---

(٦٥٤) كان نص مشروع المادة الذى اقترحـه المقرر الخاص كما يلي :

"المادة ١ — نطاق هذه المـواد

" تنطبق هذه المواد :

(أ) عندما تؤدى الأنشـطة التي تجرى داخل اقليم أو ولاية دولة ، فيمـا وراء اقليم تلك الدولة ، الى خسارة أو ضرر فعلي أو محتمل لدولة أخرى أو لرعاياها ،

(ب) وبمعزل عن هذه المواد ، عندما يكون للدولة التي تجرى هذه الأنشطة داخل اقليمها أو ولايتها ، بالنسبة الى تلك الأنشطة ، التزامات تماثل مصالح يحميهـا القانون " لتلك الدولة الأخرى " .

١٨٥ — وفي مستهل المناقشة ، لاحظ عضو في اللجنة أن الفقرتين الفرعيتين لمشروع المادة تقرنان حالة مادية وحالة قانونية . ومضى قائلا أنه يمكن باتباع هذا النهج تحداد عناصر الحالة المادية المبينة في الفقرة الفرعية (أ) على الوجه الاتي : أولا ، ينبغي أن يكون هناك " نشاط " انساني — وليس مجرد حادث طبيعي ، يؤدى الى الضرر . ثانيا ، ان ذلك النشاط يجب أن يحدث داخل " اقليم أو ولاية " دولة (تكون لذلك مسؤولة عن أفعالها أو اغفالاتها بالنسبة الى تسيير ذلك النشاط) . وأضاف أن المقرر الخاص أوضح أنه كان يفكر في حالتين عند ما استعمل تعبير " ولاية " : احداهما هي حالة الولاية الخالصة للدولة على سفنها ورعاياها فيما وراء الحدود الاقليمية ، وثانيتهما هي الحالة التي يحتمل نشوؤها عند قيام دولة بتصرفات يتعذر تحديد موقع جغرافي لها . ويرى بعض الأعضاء أن مصطلح " رقابة " أنسب من مصطلح " ولاية " ، لا سيما وأن مصطلح " رقابة " سبق استخدامه في التقرير الحالي .

١٨٦ — وتابع هذا العضو حديثه عن الفقرة الفرعية (أ) فقال ، ان العنصر الثالث هو استثناء المسائل المتعلقة بمعاملة الاجانب من نطاق مشروع المواد . ومن ناحية المبدأ ، فان الخسارة أو الضرر ، في الحالات التي يتناولها هذا الموضوع ، يقعان دائما " فيما وراء اقليم " الدولة التي يبدأ الضرر فيها ؛ الا أن المقرر الخاص ذكر أن هذا المفهوم يحتاج الى تنقيح كي يشمل — على سبيل المثال — حالة المرور البرئ ، وربما حالات أخرى لا تمثل الحدود الاقليمية فيها التقسيم الحقيقي للرقابة بين الدولة التي يبدأ الضرر في اقليمها أو تحت رقابتها والدولة الضحية . والعنصر الرابع في الاشارة الى " دولة أخرى أو رعاياها " هو استثناء حالات تتناول فقط دولة واحدة ورعاياها . وقد شدد عدة أعضاء في اللجنة على أن هذه الاشارة ينبغي التوسع في شرحها لتراعي بصفة منفصلة ما يصيب المناطق التي هي تراث مشترك للانسانية من خسارة أو ضرر .

١٨٧ — ويبقى في الفقرة الفرعية (أ) العنصر الأساسي الذى يفوق كافة العناصر الأساسية الأخرى — الا وهو واقعة " الخسارة أو الضرر " . وفيما يتعلق بالخسارة أو الضرر " الحقيقيين " لا يثور أى إشكال بشأنهما . أما فيما يتعلق بالخسارة " المحتملة " فقد عبر عدد من أعضاء اللجنة عن مخاوفهم بشأنها ، ولهذا هنالك حاجة لاجراء مزيد من الدراسة لهذه النقطة . وقد دار في خلد المقرر الخاص أنه في بعض الحالات — مثل حالة السد الذى يهدد مستجمع أمطار في دولة مجاورة مؤثرا بذلك على استعمال الأراضي في داخل تلك الدولة ، فان التخوف المعقول من حدوث الضرر قد يعتبر ضررا في حد ذاته . وقد يكون من غير الضرورى ذكر الضرر " المحتمل " في هذا المجال .

١٨٨ — وأكثر من ذلك أهمية أساسية مسألة اللحظة التي يصبح فيها مشروع المواد ناطقا . ان الأحكام المتعلقة بالتعويض لا تصبح نافذة الا اذا وقعت خسارة أو ضرر حقيقيين . الا أن واجب انشاء نظام وقاية وتعويض سينشأ عند ما يكون بالامكان توقع الحاجة الى مثل هذا النظام . وقد شدد عدة أعضاء في اللجنة على أن مجرد التعويض عن الضرر اللاحق ليس بديلا مقبولا للتدابير الهادفة الى الاقلال الى أدنى حد من الضرر . وقد يكمن مفتاح هذه المشكلة في الملاحظة

التي أبداها أحد أعضاء اللجنة بأن الاشارة الى الخسارة " المحتملة " مدرجة خطأ ضمن العوامل المادية ، وأن الفكرة التي تتضمنها تلك الاشارة قد يتسنى ادخالها في الفقرة الفرعية الثانية ، التي تتناول العوامل القانونية .

١٨٩ — أما في الفقرة الفرعية (ب) ، فان الاعتبار المهيمن هو الطابع المساعد للقواعد التي صيغت ضمن الموضوع الحالي . ولما لم يكن هناك قاعدة أساسية ذات صلة تفرض التزاما — قاعدة تؤكد ، على سبيل المثال ، المبدأ الوارد في اعلان ستوكهولم الذي يقضي بأنه تقع على الدول .... مسؤولية ضمان أن لا تسبب الأنشطة التي تجرى داخل ولايتها أو تحت رقابتها ضررا لبيئة الدول الأخرى أو لمناطق تقع خارج حدود الولاية الوطنية "(٦٥٥) . فان القواعد التي تستحدث بمقتضى الموضوع الحالي لن تكون ذات أهمية . أما اذا أدى الى عرقلة تطبيق قاعدة عرفية من هذا القبيل ، فقط اتسامها بالعمومية والحاجة الضمنية الى التوفيق بين المصالح المتعارضة ، فان القواعد التي تستحدث ضمن هذا الموضوع ستكون لها قيمة في دفع الموضوع الى الأمام . وعلى وجه الخصوص ، ينبغي أن تسهل القواعد على الدول المعنية أن تتفق على نقاط التقاطع بين الضرر وعدم الشرعية ، آخذة في الاعتبار الشروط التي يمكن للنشاط المعني أن يستمر بمقتضاها دون المجازفة بخرق الالتزام .

١٩٠ — ولهذا ، فان الاشارة الى " مصالح يحميها القانون " في الفقرة الفرعية (ب) من المادة التي اقترحها المقرر الخاص كان الغرض منها اكمال المعادلة التي وضعت في الفقرة السابقة . وكما أشارت محكمة بحيرة لانو " أن المصالح التي يحميها القانون " هي ، في الواقع ، حقوق (٦٥٦) . الا أن هذه الحقوق ليست نفس الحقوق التي تضمنها قاعدة الالتزام الرئيسية . ان القاعدة الرئيسية تحظر نشاطا يكون غير مشروع ؛ في حين أن القاعدة الفرعية تسمح للنشاط أن يستمر ما دام يلتزم بالشروط التي تتجنب عدم الشرعية . وكما ذكر أحد أعضاء اللجنة ، فان الاشارة الى " مصالح يحميها القانون " تبين أن المشروع يتصل بمفهوم المسؤولية الكلاسيكية عن الافعال غير المشروعة .

١٩١ — وخلال المناقشة ، قال أحد أعضاء اللجنة ، معبرا عن تأييده للرأى القائل بأن الموضوع ذا طابع اجرائي محض ، انه يعتقد أن المواد ستكون أكثر فعالية لو تضمنت أحكاما لتسوية المنازعات . وفي هذا المجال ، لفت النظر الى مشروع اتفاقية قانون البحار (نص

---

(٦٥٥) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الانسانية ، الوثيقة A/CONF.48/14/Rev.1 and Corr.1(English only) (منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع E.73.II.A.14) المبدأ ٢١ ، الصفحة ٥ .

(٦٥٦) الأمم المتحدة ، Reports of International Arbitral Awards ، المجلد الثاني عشر ، ص ٣١٥ . انظر أيضا International Law Reports ، ١٩٥٧ ، ص ١٣٨ .

غير رسمي) (٦٥٧) الذى وضعه مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار ، مشيرا على وجه التحديد الى ستة مشاريع مواد تتضمن مواد ذات صلة بالموضوع .

١٩٢ — وأشار عضو آخر في اللجنة الى المادة التي اعتمد عليها المقرر الخاص والمستمدة من موضوع استخدام البيئة المادية وادارتها ، مؤكدا الحاجة الى الضمان أن لا تبدو القواعد وكأنها تنطبق على مجالات لا تكون ملائمة لها . غير أن المقرر الخاص لمح الى أن هناك معايير ينبغي أن تفي بهذه الحاجة . أولا ، ان هذه القواعد الاضافية تطبق فقط عندما يكون هناك حكم قائم يمكنها أن ترتبط به . ثانيا ، ستطبق فقط عندما تتضمن الأحكام القائمة معيارا لتوازن المصالح . وبعبارة أخرى ، هناك تقييد متأصل للحالات التي لا يكون فيها نشاط ما غير مرغوب فيه في حد ذاته . وفي هذه الحالة ، فان القواعد التي تستحدث بمقتضى الموضوع الحالي ستسعى الى تناول النشاط بمقتضى شروط تأخذ في الاعتبار المصالح الحقيقية للدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر به تأثيرا ضارا .

١٩٣ — وكذلك كان من رأى عضو آخر أن الميادين الرئيسية الوحيدة التي من شأنها أن تجذب قواعد توضع بمقتضى الموضوع الحالي هي ميادين استعمال البيئة المادية وادارتها ، والأنشطة الاقتصادية والنقدية ، التي كثيرا ما تسبب في الواقع خسارة أو ضررا فيما وراء اقليم الدولة التي تجرى فيها . وقال انه اذا كان الغرض أن تكون الأنشطة الأخيرة مشمولة ضمن الموضوع ، فان جوانبها الكمية الطافية ستؤدى الى صعوبات كبيرة في تحديد الطبيعة الدقيقة ، للقواعد . وقد شدد المقرر الخاص من جديد على أن المسألة تتوقف ، في المقام الأول ، على وجود قاعدة تضع حدودا لحرية العمل في المجال المعني . وأضاف أن القواعد التي توضع بمقتضى هذا الموضوع لا يمكن تطبيقها فقط على حالات تتسم بحرية عمل قوى السوق ، أو أى نوع آخر من التنافس الحر غير المنظم . واستطرد قائلا أن واجب العناية ملزم فيما يتعلق " بالمصالح التي يحميها القانون " .

١٩٤ — ومن ناحية أخرى شدد المقرر الخاص أيضا على أنه لا يوجد أى سبب أساسي يمنع العوامل الاقتصادية من الدخول في معادلة توازن المصالح : ان هذا صحيح في كثير من الأحيان بالنسبة الى المسائل التي تؤثر على ادارة البيئة المادية واستعمالها . وذكر على سبيل المثال العوامل التي ساقتها محكمة العدل الدولية في قضية مصائد الأسماك الانكليزية النرويجية (٦٥٨) المتصلة باعتماد الأرض على الماء . وقال ان هناك حالة مشابهة ، الا وهي تنظيم صناعة مثل نقل النفط عن طريق البحر ، فان قدرة الصناعة على الحياة كان عاملا لا يقل أهمية عن الخسارة الاقتصادية التي قد يسببها التلوث النفطي للدول الساحلية والدول التي

---

(٦٥٧) A/CONF.62/WP.10/Rev.3 and Corrs.1,2 (Spanish only), 3,4 (Chiness only), 5 (Arabic only), 6 (French and Russian only), 7 (Frensh only), and 8 (French only).

(٦٥٨) مصائد الأسماك ، مجموعة قرارات محكمة العدل الدولية لسنة ١٩٥١ ، ص ١١٦ .

تصطاد الأسماك . واستطرد قائلا أنه يمكن القول في هذه المرحلة من الدراسة ، بأنه عندما توجد حاجة معترف بها لتنظيم مصالح متعارضة ، فان قواعد الاباحة المشروطة قد توفر أحيانا سبلا أفضل لتحقيق ذلك من مجرد قواعد الحظر .

برنامج العمل في المستقبل

١٩٥ — للأسباب التي تطرقت اليها الفقرتان ١٧٨ و ١٨٤ ، فان الاولويات العاجلة للعمل في المستقبل بالنسبة لهذا الموضوع واضحة . اذ يجب أن يتحول الاهتمام من تقصي حدود الموضوع وعلاقته بمسؤولية الدول ، الى المحتوى الداخلي للموضوع . ولذا يجب أن يقدم التقرير الثالث استعراضا لمجموعات القواعد التعاهدية ، كنظير للاعتبارات المذهبية والاعتبارات الأخرى التي تناولها التقرير الثاني . ويجب أن يكون الميدان الرئيسي للدراسة ذلك الذي أبدت فيه الدول روحا بالالتزام المتبادل فيما يتعلق بالكيفية والشروط التي تجرى فيها الأنشطة داخل اقليمها أو تحت رقابتها ، والتي قد تسبب ، أو هي تسبب في الواقع آثارا تضر دولا أخرى أو رعاياها .

١٩٦ — ولا حاجة الى أن تقرر مقدما ما اذا كانت تنطبق على كل ذلك المجال أو على جزء منه صفة " الخطر المفرط " أو أى معيار محدد آخر . وكما اقترح بعض الاعضاء ، فان النهج يجب أن يكون واقعيا وتجريبيا ، وان يكون واسعا بحيث يأخذ في الاعتبار الأهداف التي وصفها أعضاء اللجنة منفردين بتعابير مختلفة . وعلى سبيل المثال ينبغي أن تكون الدراسة قادرة على بيان طبيعة الحالات التي وجدت الدول فيها أن من مصلحتها أن تحاول التوصل الى اتفاقات ، وكذلك الاساليب التي مالت الى استخدامها ، والعوامل التي تعتبرها مناسبة. ان أحد الأهداف ينبغي أن يكون تحديد القواعد الاكثر شمولا .

١٩٧ — وعلى المقرر الخاص أن يراعي ، عندما يؤدى هذه المهمة ، الجهود التي بذلها أعضاء اللجنة منفردين للنظر في مستقبل الموضوع . ان العامل الرئيسي المشترك للاتفاق هو أن البحث عن المبادئ العامة ينبغي أن يستمر ، مع ابداء استعداد للتوغل بحذر في مجال التطوير التدريجي ، ومع الادراك بأنه قد توجد حالات متنوعة تتطلب معالجة مختلفة . وعلى سبيل المثال ، فقد توخى أحد الأعضاء امكانية وضع عدد قليل من القواعد العامة ، وعدد أكبر من القواعد ذات الصلة على وجه التحديد بالمسائل التي تؤثر على البيئة المادية . وقال انه يعتقد أنه ينبغي أن تكون اللجنة مستعدة ، اذا تطورت الامور على ذلك المنوال ، ان تنظر في وضع مبادئ توجيهية بدلا من قواعد ثابته تصاغ بطابع الخيار بدلا من طابع الالزام .

١٩٨ — وقد ذكر عدة أعضاء أنه حتى في مجال هذا الموضوع الضيق نسبيا ، يصعب للغاية تعداد العوامل التي تستحق النظر فيها بطريقة توجه مسلك الدول . وفي هذا السياق أشار أحد الأعضاء الى الجهود المبذولة لتحديد التدرج الهرمي للاستخدامات المسموحة للمجارى المائية الدولية في الاتفاقات الدولية . وقد تناول عضو آخر مصاعب توجيه موضوعي بشأن وسائل تقرير ما اذا كان استخدام ما مفيدا ، والقيود التي يمكن فرضها في نطاق المعقول على نشاط ما ، والعلاقة بين الأولويات المتزاحمة ومضى قائلا انه في مثل هذه الحالات فان أفضل دليل هو القوانين الداخلية . ان الهدف الادنى هو ضمان تحقيق توازن في المصالح على مستوى

القانون الداخلي ، وان القواعد التي تنشأ على ذلك المستوى تنطبق في الحالات الداخلية وعبر الوطنية على حد سواء ، وان القواعد الشاملة لقانون التعاون ستتبع .

١٩٩ — وبالاختصار ، فان الطرق ستتشعب . الا أن معظم أعضاء اللجنة يعتقدون أن الموضوع صحيح وأنه بالرغم من أن الدراسة ينبغي أن تهدف في المراحل الأولى الى تعريف القواعد العامة فانها ينبغي أن تقوم على دراسة عملية وتجريبية للمصادر . وفي الأوضاع الحديثة فان الانشطة المفيدة التي قد تسبب آثار ضارة عبر الحدود ينبغي تنظيمها مع اللجوء الى أقل عدد ممكن من قواعد الحظر . ولاحظ المقرر الخاص أنه لم يعر بعد اهتمام كاف للمسألة الهامة المتعلقة بالحدود الدنيا " العتبات " ان درجة الضرر التي تعتبر جسيمة في أى حالة عبر الحدود تتوقف بطبيعة الحال على منظورات الدول المعنية . وهناك تراث تاريخي ينبغي دائما أخذه في الاعتبار عندما تتغير هذه المنظورات . وتشكل اعتبارات مشابهة أساس المبدأ ٢٣ من اعلان ستوكهولم لمؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الانسانية (٦٥٩) ، المتعلق بظروف الدول النامية .

---

(٦٥٩) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الانسانية ، المرجع السالف الذكر ، صفحة ٥ .

الفصل السادس

الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها

ألف - مقدمة

١ - استعراض تاريخي لما انجز من أعمال اللجنة

٢٠٠ - تم ادراج موضوع "الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها" في برنامج العمل الحالي للجنة القانون الدولي، بقرار اللجنة في دورتها الثلاثين المعقودة عام ١٩٧٨ (٦٦٠)، بناء على توصية الفريق العامل الذي كانت قد أنشأته ليبدأ العمل في الموضوع، واستجابة لقرار الجمعية العامة ٣٢/١٥١ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧ (٦٦١).

٢٠١ - وكان معروضا على اللجنة، في دورتها الحادية والثلاثين، تقرير أولي (A/CN.4/323) بشأن الموضوع، قدمه المقرر الخاص السيد سومبونغ سوتشاريتكول. وأشير خلال مناقشة التقرير (٦٦٢)، الى ضرورة الرجوع، على أوسع نطاق ممكن، الى المواد ذات الصلة والمتعلقة بممارسات الدولة. بما في ذلك ممارسات البلدان الاشتراكية والبلدان النامية. كما جرى التأكيد على الحقيقة القائلة ان هناك مصدرا آخرا يحتمل ان توجد فيه هذه المواد وهو ممارسات الدول فيما يتعلق بالمعاهدات، وهي الممارسات التي كشفت عن الموافقة على فرض بعض القيود في ظروف محددة.

٢٠٢ - وفي هذا الصدد، قررت اللجنة في دورتها الحادية والثلاثين التماس المزيد من المعلومات من حكومات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وذلك في شكل ردود على استبيان. وأشير الى أن الدول أعرف من غيرها بممارساتها ورغباتها واحتياجاتها في ميدان الحصانات المتعلقة بأنشطتها، والى أنه يمكن لآراء الحكومات وتعليقاتها أن تعطي مؤشرا مناسبا يكشف عن الاتجاه الذي ينبغي أن يسلكه التدوين والتطوير التدريجي للقانون الدولي الخاص بحصانات الدول.

---

(٦٦٠) انظر حولية ١٩٧٨، المجلد الثاني (الباب الثاني)، الصفحة ١٥٣، الوثيقة A/33/10، الفقرة ١٨٨. وكان الموضوع واحدا من المواضيع الأربعة عشر التي أدرجت في قائمة مؤقتة بالمواضيع التي اختارتها للتدوين اللجنة الدولية في عام ١٩٤٩. انظر حولية ... ١٩٤٩، الصفحة ٢٨١، الوثيقة A/925، الفقرة ١٦، وماذكر عن الموضوع بعد ذلك في: حولية ١٩٧٣، المجلد الثاني، الفقرتان ٢٣٠ و ٢٣١، والوثيقة A/9010/Rev.1، الفقرتان ١٧٣ و ١٩٧٤، وحولية ١٩٧٧، المجلد الثاني، (الباب الثاني)، الصفحة ١٣٠، الوثيقة A/32/10، الفقرة ١١٠.

(٦٦١) أنظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والثلاثون، الملحق رقم ١٠ (A/35/10)، الصفحتان ٣١٤ و ٣١٥، الفقرات ٩٩-١٠٣.

(٦٦٢) المرجع نفسه، الصفحات ٣١٦ الى ٣١٧، الفقرات ١٠٦-١٠٩.

٢٠٣— وعملا بذلك القرار ، وجه المستشار القانوني للأمم المتحدة الى حكومات الدول الأعضاء تعميما مؤرخا في ٢ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٧٩ ، داعيا اياها الى القيام ، في موعد لايتجاوز ١٦ نيسان/ابريل ١٩٨٠ ان أمكن ، بتقديم ردودها على استبيان في الموضوع صاغه المقرر الخاص (٦٦٣) .

٢٠٤— وكان معروضا على اللجنة ، في دورتها الثانية والثلاثين ، المعقودة عام ١٩٨٠ ، التقرير الثاني عن الموضوع . الذى قدمه المقرر الخاص A/CN.4/331 و Add. 1)، والمتضمن نص مشروع المواد الست التالية المقترحة : " نطاق هذه المواد " (المادة ١) ؛ " المصطلحات المستخدمة " (المادة ٢) ؛ " الأحكام التفسيرية " (المادة ٣) ؛ " الحصانات القضائية التي لاتدخل في نطاق هذه المواد " (المادة ٤) ؛ " عدم رجعية أثر هذه المواد " (المادة ٥) ؛ و " مبدأ حصانة الدولة " (المادة ٦) . وشكلت المواد الخمس الأولى الباب الأول المعنون " مقدمة " ، بينما أوردت المادة السادسة في الباب الثاني المعنون " مبادئ عامة " .

٢٠٥— وخلال مناقشة التقرير الثاني (٦٦٤) ، بيّن المقرر الخاص أن اعتماد اللجنة مؤقتا لمشروعي المادتين ١ و ٦ من شأنه أن يتيح أساسا عمليا مفيدا لاستمرار العمل في الموضوع . ولذلك فقد اقترح أن تركز اللجنة على المشروعين المقترحين للمادتين ١ و ٦ ، حيث أن مشاريع المواد ٢ و ٣ و ٤ و ٥ (٦٦٥) قد قدمت التماسا لردود الفعل الأولية من أعضاء اللجنة ولذلك يمكن تأجيل النظر فيها . وعلى ذلك أحالت اللجنة مشروعي المادتين ١ و ٦ فقط الى لجنة الصياغة .

٢٠٦— وكما شرح في تقرير اللجنة عن دورتها الثانية والثلاثين (٦٦٦) ، أقرت اللجنة بصورة مؤقتة ، بعد مناقشة مستفيضة (٦٦٧) ، على أساس التقرير الثاني الذى قدمه المقرر الخاص ، المادة ١ المعنونة " نطاق هذه المواد " (٦٦٨) ، والمادة ٦ المعنونة " حصانة الدولة " (٦٦٩). وكما هو مبين أعلاه ، اقترحت أيضا في التقرير الثاني الذى قدمه المقرر الخاص مواد أخرى على نحو

---

(٦٦٣) يرد وصف المعلومات والمواد والردود التي قدمتها الحكومات في الفقرة ٢٠٩ أدناه .

(٦٦٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10). ، الصفحتان ٣١٧ و ٣١٨ ، الفقرتان ١١٢ و ١١٣ .

(٦٦٥) أنظر الحواشي ٦٧٠ و ٦٧١ و ٦٧٢ و ٦٧٣ أدناه .

(٦٦٦) أنظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10).

(٦٦٧) المرجع نفسه ، الصفحات ٣١٧—٣٢٣ ، الفقرات ١١٢—١٢٢.

(٦٦٨) أنظر : الفرع باء من هذا الفصل ، أدناه .

(٦٦٩) المرجع نفسه .

مؤقت ، وهي : المادة ٢ المعنونة " المصطلحات المستخدمة ، (٦٧٠) والمادة ٣ المعنونة " الأحكام التفسيرية ، (٦٧١) ، والمادة ٤ المعنونة " الحصانات القضائية التي لا تدخل في

---

(٦٧٠) فيما يلي نص مشروع المادة ٢ :

" المادة ٢ — المصطلحات المستخدمة

" ١ — لأغراض هذه المواد :

(أ) تعني " الحصانة " امتياز الاعفاء من ممارسة السلطات المختصة في دولة اقليمية لولايتها ، أو وقف تلك الممارسة أو عدم التعرض لمسؤولية تجاهها ؛

(ب) تعني " الحصانات القضائية " الحصانات من ولاية السلطات القضائية أو الادارية لدولة اقليمية ؛

(ج) تعني " الدولة الاقليمية " دولة تطالبها دولة أجنبية بحصانات من ولايتها الاقليمية وذلك فيما يتعلق بالدولة الأجنبية ذاتها أو بممتلكاتها ؛

(د) تعني " الدولة الأجنبية " دولة رفعت ضدها دعوى قضائية من ولاية دولة اقليمية وبموجب قانونها الداخلي ؛

(هـ) تعني " ممتلكات الدولة " الممتلكات والحقوق والمصالح التي تملكها دولة ما وفقا لقانونها الداخلي ؛

(و) يعني " الاتجار أو النشاط التجاري :

' ١ ' سير معتاد لسلوك تجاري ؛

' ٢ ' أو صفقة تجارية معينة أو عمل تجاري معين ؛

(ز) تعني " الولاية " اختصاص أو صلاحية دولة اقليمية لاقامة دعاوى قانونية أو لتسوية المنازعات أو للفصل في خصومات ، فضلا عن سلطة اقامة العدل في مختلف جوانبها .

" ٢ — لا تمس أحكام الفقرة ١ المتعلقة بالمصطلحات المستخدمة في هذه المواد استخدام هذه المصطلحات أو المعنى الذي يمكن أن ينسب اليها في القانون الداخلي لأي دولة أو في قواعد أية منظمة دولية " .

(٦٧١) فيما يلي نص مشروع المادة ٣ :

" المادة ٣ — الأحكام التفسيرية

" ١ — في سياق هذه المواد ، وما لم ينص على غير ذلك :

(يتبع)

نطاق هذه المواد " (٦٧٢) ، والمادة ٥ المعنونة "عدم رجعية أثر هذه

(تابع الحاشية رقم ١ ٦٧)

(أ) يتضمن تعبير " دولة أجنبية " ، كما هو في الفقرة ١ (د) من المادة ٢ أعلاه :

'١' عاهل الدولة أو رئيسها ،

'٢' الحكومة المركزية وهيئاتها أو اداراتها المختلفة ،

'٣' التقسيمات الفرعية السياسية لدولة أجنبية في ممارستها لسلطتها السيادية ،

'٤' الوكالات أو الأجهزة التي تعمل كهيئات لدولة أجنبية في ممارستها لسلطتها السيادية ، سواء أكانت أم لم تكن تتمتع بشخصية قانونية منفصلة ، وسواء أكانت أم لم تكن تشكل جزءا من آلية تنفيذية للحكومة المركزية .

(ب) يتضمن تعبير " الولاية " ، كما هو معرف في الفقرة ١ (ز) من المادة ٢ أعلاه ، ما يلي :

'١' سلطة اصدار الأحكام القضائية ،

'٢' سلطة البت في المسائل القانونية والمسائل الواقعية ،

'٣' سلطة اقامة العدل واتخاذ التدابير المناسبة في مختلف مراحل الدعاوى القانونية ،

'٤' السلطات الادارية والتنفيذية الأخرى التي تمارسها عادة السلطات القضائية والادارية وسلطات الشرطة للدولة الاقليمية .

" ٢ - عند تحديد الطابع التجاري للاتجار أو لنشاط تجاري ، على النحو المعرّف في الفقرة ١ (و) من المادة ٢ أعلاه ، يتم الرجوع الى طبيعة سير السلوك أو الصفقة المعينة أو العمل المعين ، وليس الى الغاية منه " .

(٦٧٢) فيما يلي نص مشروع المادة ٤ :

" المادة ٤ - الحصانات القضائية التي لا تدخل في نطاق هذه المواد

" ان كون هذه المواد لا تنطبق على الحصانات القضائية ، الممنوحة أو المقدمة الى :

(يتبع)

المواد " (٦٧٣) . وقدم المقرر الخاص مشروع المواد الأربع هذه ، التي تشكل جزءا من الباب الأول المعنون " مقدمة " في تقريره الثاني على أساس مؤقت محض ، لاعطاء اللجنة اطارا للموضوع ، بما في ذلك المشاكل التعريفية المحتملة المتعلقة به . وقررت اللجنة تعليق النظر الموضوعي في هذه المواد الأربع الى حين وصول اللجنة الى المراحل الأخيرة من عملها في مشاريع المواد المتعلقة بالموضوع .

٢٠٧ - وأوصت الجمعية العامة في الفقرة ٤ من قرارها ٣٥/١٦٣ المؤرخ في ١٥ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨٠ ، بأن تقوم لجنة القانون الدولي ، في جملة أمور ، بما يلي :

" (هـ) أن تمضي قدما في اعداد مشروع مواد بشأن ... ، الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها ، آخذة في الحسبان ردود الحكومات على الاستبيانات الموجهة اليها ، وكذلك المعلومات التي قدمتها ؛"

(تابع الحاشية رقم ٦٧٢)

' ١ ' البعثات الدبلوماسية بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ،

' ٢ ' البعثات القنصلية بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ ،

' ٣ ' البعثات الخاصة بموجب اتفاقية البعثات الخاصة ، لعام ١٩٦٩ ،

' ٤ ' تمثيل الدول بموجب اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها بالمنظمات الدولية ذات الطابع العالمي ، لعام ١٩٧٥ ،

' ٥ ' البعثات أو الوفود الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية عموما ،

لا يمس :

(أ) المركز القانوني لتلك البعثات ولتمثيل الدول ومدى الحصانات القضائية المعترف بها والممنوحة لها بموجب الاتفاقيات المذكورة أعلاه ؛

(ب) انطباق أي قاعدة من القواعد المدرجة في هذه المواد على تلك البعثات أو على تمثيل الدول أو على المنظمات الدولية ، تكون خاضعة لها أيضا بموجب القانون الدولي بمعزل عن هذه المواد ؛

(ج) انطباق أي قاعدة من القواعد المبينة في هذه المواد على الدول أو المنظمات الدولية من غير الأطراف في المواد ، بقدر ما يكون لها من القوة القانونية للقانون الدولي العرفي بمعزل عن هذه المواد " .

(٦٧٣) فيما يلي نص مشروع المادة ٥ :

"المادة ٥ - عدم رجعية أثر هذه المواد

" دون المساس بانطباق أي قاعدة من القواعد المبينة في هذه المواد ؛ تخضع لها العلاقات بين الدول بموجب القانون الدولي بمعزل عن هذه المواد ، تنطبق هذه المواد فقط على منح أو رفض منح الحصانات القضائية لدول أجنبية ولممتلكاتها بعد بدء نفاذ المواد المذكورة بالنسبة الى الدول الأطراف فيها أو الدول التي أعلنت التزامها بها " .

٢ ــ النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢٠٨ــ وفي الدورة الحالية ، كان معروضا على اللجنة التقرير الثالث بشأن الموضوع ، الذى قدمه المقرر الخاص (A/CN.4/340 و Add.1 و Corr.1 و Add.1/Corr.1) ، والمتضمن نص مشروع المواد الخمس التالية المقترحة : " قواعد الاختصاص والحصانة من الولاية القضائية " (المادة ٧) ؛ و " موافقة الدولة " (المادة ٨) ؛ و " القبول الطوعي " (المادة ٩) ؛ و " المطالبات المضادة " (المادة ١٠) ؛ والتنازل (المادة ١١) . ووضعت المواد الخمس الواردة في التقرير الثالث بالاضافة الى نص مشروع المادة ٦ بشأن " حصانة الدولة " الذى اعتمدته اللجنة في دورتها لعام ١٩٨٠ ، في الباب الثاني المعنون " مبادئ عامة " .

٢٠٩ــ وكان معروضا على اللجنة أيضا وثائق تتضمن ردودا ومواد ذات صلة قدمتها الحكومات وعملا بالاستبيان المذكور في الفقرة ٢٠٣ أعلاه . وكانت المواد منظمة كالتالي : يتكون الباب الأول من ردود الحكومات على الاستبيان بترتيب منظم (الوثيقة A/CN.4/343 و Add.3-4) . وتضمن الباب الثاني مواد ذات صلة قدمتها الحكومات مع ردودها على الاستبيان (الوثيقة A/CN.4/343/Add.1). وتضمن الباب الثالث مواد قدمتها الحكومات التي لم ترد على الاستبيان (A/CN.4/343/Add.2).

٢١٠ــ وتم النظر في التقرير الثالث للمقرر الخاص خلال الدورة الثالثة والثلاثين للجنة في جلساتها ١٦٥٣ الى ١٦٥٧ وجلساتها ١٦٦٣ الى ١٦٦٥ .

٢١١ــ وبعد أن قدم المقرر الخاص مشروع المادة ٧ (٦٧٤) ، وناقشته اللجنة ، أحيل الى لجنة

---

(٦٧٤) فيما يلي نص مشروع المادة ٧ :

" المادة ٧ ــ قواعد الاختصاص والحصانة من الولاية القضائية

" ١ ــ تعمل الدولة حصانة الدولة بموجب المادة ٦ ، بالامتناع عن اخضاع دولة أخرى لولايتها القضائية ، على الرغم من سلطتها بموجب قواعد اختصاصها في مباشرة الدعوى في قضية ما .

" بديل ألف

" ٢ ــ تعتبر أى الدعوى القانونية مقامة على دولة أخرى ، سواء أسميت طرفا أم لم تسم ، ما دامت الدعوى تقاضي بالفعل تلك الدولة الأخرى .

" بديل باء

٢ ــ على وجه الخصوص ، لا تسمح أى دولة بمباشرة دعوى قانونية على دولة أخرى ، أو على أى من هيئاتها أو وكالاتها أو أجهزتها التي تتصرف كسلطة ذات سيادة ، أو على أحد

(يتبع)

الصيافة . وأحيل كذلك مشروع المادة ٨ (٦٧٥) ، ومشروع المادة ٩ (٦٧٦) ، الى لجنة الصيافة ، وكذلك مشروع المادة ١٠ (٦٧٧) ، ومشروع المادة ١١ (٦٧٨) .

(تابع الحاشيه رقم ٦٧٤)

ممثليها فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها في وظائفهم الرسمية ، أو تسمح باقامة دعوى تهدف الى حرمان دولة أخرى من ممتلكاتها أو من استخدام ممتلكات في حوزتها أو تحت سيطرتها " .

(٦٧٥) فيما يلي نص مشروع المادة ٨ :

" المادة ٨ — موافقة الدولة

" ١ — لا تمارس الدولة الولاية القضائية ضد دولة أخرى دون موافقة تلك الدولة الأخرى وفقا لأحكام هذه المواد .

" ٢ — يمكن ممارسة الولاية القضائية ضد دولة توافق على ممارستها .

" ٣ — للدولة أن توافق على ممارسة محكمة تابعة لدولة أخرى الولاية القضائية بموجب الفقرة ٢ ،

(أ) كتابة ، وبصراحة في قضية محددة بعد قيام نزاع ، أو

(ب) مقدما ، بحكم صريح في معاهدة ، أو اتفاق دولي ، أو في عقد مكتوب ، فيما يتعلق بنوع أو أكثر من القضايا ، أو

(ج) من قبل الدولة نفسها ممثل ممثلها المأذون له أمام المحكمة في قضية ما للطعن في دعوى على أساس الوقائع الموضوعية دون الدفع بحصانة الدولة " .

(٦٧٦) فيما يلي نص مشروع المادة ٩ :

" المادة ٩ — القبول الطوعي

" ١ — يمكن ممارسة الولاية القضائية ضد دولة تقبل طوعا الولاية القضائية لمحكمة تابعة لدولة أخرى ،

(أ) بأن تقيم هي نفسها دعوى أو تتكلم في دعوى أمام تلك المحكمة ؛ أو

(ب) بالمثول أمام تلك المحكمة بملء ارادتها أو باتخاذ خطوة فيما يتصل بالدعوى أمام تلك المحكمة دون الادعاء بحصانة الدولة ، أو

(ج) بأن تبدى صراحة على نحو آخر رغبتها في قبول الولاية القضائية وفي قيام تلك المحكمة بتقرير نتيجة نزاع أو مسألة ما .

(يتبع)

٢١٢ــ وأوضح المقرر الخاص في معرض تقديمه للتقرير أن مشاريع المواد الخمس الجديدة المذكورة أعلاه قد انبثقت عن الموقف المحدد في مشروع المادة ٦ الذى أرسى القاعدة المتعلقة بحصانة الدولة.

(تابع الحاشيه رقم ٦٧٦)

" ٢ ــ لايفسر مجرد عدم مثول أى دولة في دعوى أمام محكمة دولة أخرى بأنه قبول طوعي .

" ٣ ــ لايشكل مثول أو تكلم أى دولة بنفسها أو أحد باسمها في دعوى أمام محكمة تابعة لدولة أخرى للدفع عدم وجود ولاية قضائية على أساس حصانة الدولة ، أو للادعاء بوجود مصلحة في ممتلكات قيد النظر قبولا طوعيا لغرض الفقرة ١" .

(٦٧٧) فيما يلي نص مشروع المادة ١٠ :

" المادة ١٠ ــ المطالبات المضادة

" ١ ــ يمكن في أى دعوى قانونية تقيمها دولة ، أو تتكلم فيها دولة ، في محكمة تابعة لدولة أخرى ، ممارسة الولاية القضائية ضد الدولة فيما يتعلق بأى مطالبة مضادة ،

(أ) كان من الممكن ممارسة الولاية القضائية فيما يتعلق بها وفقا لأحكام هذه المواد لو كانت قد اقيمت دعوى منفصلة أمام تلك المحكمة ؛ أو

(ب) تكون ناشئة عن نفس العلاقة القانونية أو نفس الحقائق التي نشأت عنها المطالبة الرئيسية ، و

(ج) ما دامت المطالبة المضادة لا تسعى الى تعويض يزيد في مقداره أو يختلف في نوعه عن التعويض الذى سعت اليه الدولة في المطالبة الرئيسية .

" ٢ ــ تكون أى مطالبة مضادة تتجاوز الحد المشار اليه في الفقرة ١ (ج) بمثابة مقاصة فقط .

" ٣ ــ رغم القبول الطوعي لأى دولة بموجب المادة ٩ ، لايجوز ممارسة الولاية القضائية على هذه الدولة فيما يتعلق بأى مطالبة مضادة تزيد في مقدارها أو تختلف في نوعها عن التعويض الذى سعت اليه الدولة في مطالبتها الرئيسية .

" ٤ ــ ان الدولة التي تقدم مطالبة مضادة في دعوى مقامة أمام محكمة تابعة لدولة أخرى . تقبل طوعا الولاية القضائية لمحاكم تلك الدولة الأخرى ليس فقط فيما يتعلق بالمطالبة المضادة وانما أيضا فيما يتعلق بالمطالبة الرئيسية . "

(٦٧٨) فيما يلي نص مشروع المادة ١١ :

" المادة ١١ ــ التنازل

" ١ ــ للدولة أن تتنازل عن الحصانة من الولاية القضائية في أى وقت قبل بدء

(يتبع)

وبذلك ، تكون المادة ٧ المتعلقة بقواعد الاختصاص والحصانة من الولاية القضائية ، في الواقع ، نتيجة منطقية للحق في حصانة الدولة الذى أرسي في المادة ٦ . وسبب هذا أن المادة ٧ قد فرضت على الدولة واجب الامتناع عن ممارسة الولاية القضائية على دولة أخرى ، أو في دعوى تنطوى على مصالح دولة أخرى ، بغض النظر عن اختصاصها .

٢١٣- وأشار المقرر الخاص وهو يحاول ، في مشروع المادة ٧ ، تعريف مفهوم الدعوى ضد دولة ما ، سواء أسميت مدعى عليه أم لم تسم ، الى أنه يبدو أن ممارسة الدول تشير الى افتراض ترجيح عدم الموافقة في الظروف العادية . وبعبارة أخرى ، يكون من الصواب ، في الدعاوى التي تنطوى على مصالح دولة أجنبية ، وفي حالة عدم وجود ما يشير الى العكس ، افتراض أن الدولة الأجنبية لم توافق على قبول الولاية القضائية للدولة الاقليمية . وبذلك توجد امكانية هنا لإعمال مبدأ حصانة الدولة . بيد أن النتيجة المنطقية لذلك هي أنه اذا كان هناك مايشير الى الموافقة ، فلا مجال لحصانة الدولة .

٢١٤- وأوضح المقرر الخاص أيضا أنه يمكن اعتبار الموافقة استثناء من مبدأ حصانة الدولة وأنه قد اعتبر هكذا في بعض التشريعات القومية والاتفاقيات الاقليمية . غير أنه يفضل ، لأغراض مشاريع المواد ، اعتبار الموافقة أحد العناصر المكونة لحصانة الدولة : اذ يتم اعمال الحصانة عندما لا تكون هناك موافقة ، وذلك طبعا مرهون بمراعاة الحدود والاستثناءات الأخرى التي ستوضع في الباب الثالث . وبناء على ذلك ، تشكل مشاريع المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ جميعها طرقا مختلفة يمكن التعبير بها عن الموافقة ، ويمكن بذلك اعتبارها انتقاصات من مبدأ حصانة الدولة . وترك الباب مفتوحا لامكانية دمج الأفكار التي تم التعبير عنها في تلك المواد الأربع في ثلاث مواد فقط . وبذلك تظل " موافقة الدولة "

(تابع الحاشيه رقم ٦٧٨)

الدعوى المقامة أمام محكمة تابعة لدولة أخرى أو في أى مرحلة ، أثناء سير الدعوى .

" ٢ - للدولة أو ممثلها المخول التنازل ،

(أ) صراحة في مواجهة المحكمة ، أو

(ب) بتعهد صريح بقبول الولاية القضائية لمحكمة تابعة لتلك الدولة الأخرى كأن يرد في معاهدة أو اتفاق دولي أو عقد مكتوب ، أو في اى حالة محددة بعد قيام نزاع بين الطرفين .

" ٣ - لا يجوز للدولة المطالبة بالحصانة من الولاية القضائية لمحكمة تابعة لدولة أخرى بعد أن تكون قد اتخذت خطوات في الدعوى تتعلق بالوقائع الموضوعية ، ما لم تقنع المحكمة بأنها لم تكن لتتمكن من معرفة الحقائق التي يمكن أن تقوم عليها المطالبة بالحصانة الا بعد أن اتخذت هذه الخطوة ، ويمكن لها في هذه الحالة المطالبة بالحصانة على أساس تلك الحقائق اذا قامت بذلك في أسرع وقت ممكن .

" ٤ - لا تعتبر الدولة الاجنبية متنازلة عن الحصانة اذا مثلت أمام محكمة دولة أخرى لاثبات حصانتها على وجه التحديد أو حقوقها في ممتلكات . "

(المادة ٨) مادة منفصلة ، ويمكن دمج " القبول الطوعي " (المادة ٩) و " التنازل " (المادة ١١) في مادة واحدة كتعبيرات مختلفة عن الموافقة ، بينما تكون " المطالبات المضادة " (المادة ١٠) هي الأخرى مادة منفصلة .

٢١٥ــ وأكد المقرر الخاص في معرض تقديمه لمشاريع المواد الخمس الجدد أن قاعدة حصانة الدولة قد صيغت في مشروع المادة ٦ السابق بشأن " حصانة الدولة " ، من وجهة نظر الدولة التي تتلقى حصانة الدولة أو تستفيد منها . ويقال أن لأى دولة " حصانة من الولاية القضائية لدولة أخرى ". وذكرت هذه الصيافة من جديد الحصانة من الولاية القضائية كقاعدة عامة أو كمبدأ عام ، وليس كاستثناء من قاعدة أساسية بدرجة أكبر أو مبدأ أساسي للسيادة الاقليمية أو الولاية الاقليمية . ويجب تذكر أن المناقشات في لجنة القانون الدولي وفي اللجنة السادسة قد كشفت عن وجود نظريات متعددة الآراء مختلفة فيما يتعلق بحصانة الدولة . وليس الالتزام بمفهوم أكثر أساسية وأصالة غير شائع فيما بين الدول النامية والدول الاشتراكية يرتكز على مفهوم أكثر اطلاقا هو مفهوم السيادة وبالتالي حصانة الدولة . ويعتبر أحد الآراء التي تشارك في مفهوم مشابه للسيادة المطلقة ، أن حصانة الدولة استثناء لا مفر منه من السيادة الاقليمية لدولة تمارس اختصاصاتها العادية ، بينما يعتبر رأى آخر الحصانة من الولاية القضائية تطبيقا مباشرا لذات مبدأ السيادة المطلقة للدولة التي تطالب بالحصانة . فلا ولاية لأحد على من يساويه . وليس الرأيان مختلفين بالضرورة الى حد أنه لا يمكن التوفيق بينهما . فالواقع أن اللجنة اعتمدت مفهوما موضوعيا أو صيافة أكثر تقليدية للمادة ٦ اذ أثبتت من جديد قاعدة عامة هي حصانة الدولة ، كما تأكدت في ممارسة الدول ، وبذلك اتبعت على نحو ما طريقة استقرائية لتناول مسألة الحصانة من الولاية القضائية .

٢١٦ــ وفي رأى المقرر الخاص ، أنه لا يبدو ثمة داع الى ضرورة الاشارة الى مبدأ السيادة ، وهو مبدأ أكثر أساسية ، كلما أجريت دراسة جديدة لأى موضوع من مواضيع القانون الدولي . ويمكن بالمثل أن ينطبق نفس القول على الاشارة الروتينية الى قاعدة أكثر أساسية مثل " العقد شريعة المتعاقدين " أو حتى " مبدأ موافقة الدول " الذى ربما ترجع اليه عمليا جميع القواعد الفرعية للقانون الدولي . ولا يبدو هذا البحث الرجعي مناسبا أو مفيدا . بل وقد يثبت بالتحليل أنه ليس دقيقا ان لم يكن مضللا كلية. والسؤال هو أين نبدأ وأين نقف في عملية الرجوع الى الماضي .

٢١٧ ــ وأشير خلال المناقشة الى أن النهج الذى اتبعته اللجنة في معالجة المبادئ العامة قبل المضي في بحث مختلف الاستثناءات الممكنة منها أو التحديدات التي تفرض عليها ، قد لقى استحسانا عاما في اللجنة السادسة للجمعية العامة . بيد أن الطريقة التي ذكر بها المبدأ العام الأول في المادة ٦، (" لأى دولة حصانة من الولاية القضائية لدولة أخرى وفقا لأحكام هذه المواد ") قد قوبلت ببعض الممانعة بل وبالاعتراض داخل اللجنة .

٢١٨ــ وأكد أحد الأعضاء أن العبارة " وفقا لأحكام هذه المواد " قد جعلت المادة ٦ معتمدة على احكام أخرى في مشاريع المواد وجعلتها بذلك غير مؤهلة لأن تكون فرضية قانونية مستقلة أو بيانا لقاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي . وهذا الاعتراض على الطريقة التي ذكرت بها القاعدة العامة الأولى لحصانة الدولة في المادة ٦ مازال قائما في رأى هذا العضو فيما يتعلق بمشروع المادة ٧ ، اذ أن المادة ٧ نتيجة طبيعية ونتيجة منطقية لازمة للمادة ٦ ، التي اعتمدتها اللجنة مؤقتا على أى حال ، كي يمكنها السير في عملها بشأن الموضوع .

٢١٩— وبينما أكد معظم أعضاء اللجنة موافقتهم على النهج الذى اعتمدته اللجنة مؤقتا فيما يتعلق بالمادة ٦ ، فان بعضهم قد ساورتهم الشكوك في النهج كما انعكس في المادة ٧ المقترحة التي تلتها . بيد أنه كان من رأى أعضاء آخرين أن المادة ٧ تنظر الى القاعدة المتعلقة بحصانة الدولة من وجهة نظر مختلفة ، بالتأكيد على الالتزام الواقع على أى دولة بالامتناع عن ممارسة الولاية القضائية في دعوى مقامة على دولة أخرى . وبناء عليه فان المادة ٧ تفيد في تعزيز المفعول الذى سيعطي للحق في حصانة الدولة الوارد في المادة ٦ . كما لوحظ أن المادة ٧ تتناول أيضا مشكلة تعريف طبيعة ونطاق التدابير القانونية التي تشكل اقامة دعوى قانونية على دولة أخرى لغرض الحصانات من الولاية القضائية .

٢٢٠— وذكر بعض الأعضاء ، زيادة في تأييد المادتين ، أن المادة ٦ تشكل بوضوح بيانا عاما للمبدأ القانوني المتمثل في الحق في حصانة الدولة ، وأنها توفر نهجا مرنا ، قائما على نهج تدريجي ، لتناول الموضوع المعقد . وبذلك ، فان هناك رأيا يرى أن النهج العام لكلتا المادتين ٦ و ٧ يقدم حلا وسطا مرضيا : اذ يفتح بابا واسعا ومرتفعا بما يكفي لمرور أى شخص من خلاله بسهولة نسبية .

٢٢١ — وهناك رأى سائد بوجه عام يرى أنه ينبغي اعادة صياغة مشروع المادة ٨ التي تتناول مسألة الموافقة ، للحيلولة دون أن تعطى العبارة الواردة في الفقرة الأولى والتي تنص على أن (" لا تمارس الدولة الولاية القضائية ضد دولة أخرى دون موافقة تلك الدولة الأخرى ") الانطباع بأن المادة تهدف الى انشاء حصانة مطلقة أو غير منقوصة . وأشير أيضا الى أنه على غرار المادة ٧ ، ينبغي استخدام العبارة الكاملة " الولاية القضائية في الدعاوى المقامة على دولة أخرى " لتحاشي الايحاء بأن الولاية القضائية تمارس ضد دولة أخرى وليس فيما يتعلق بها .

٢٢٢— وبينما رفض أحد أعضاء اللجنة أيضا فكرة الحصانة المطلقة ، ولكن مع اقتراح مفهوم الحصانة الكاملة ، اختلف مع الرأى الذى انعكس في " الاتجاه " نحو تقييد الحالات التي يمكن فيها للدولة أن تطالب بالحصانة أمام المحاكم الأجنبية . وهو لذلك لم يقبل النهج الذى اتبع في مشاريع المواد الحالية التي يرى أنها تؤكد على عدم وجود الحصانة من الولاية القضائية الا بقدر ماتقول مشاريع المواد من أنها موجودة . وهو يفضل بدلا من ذلك النهج الذى انعكس في المادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لعام ١٩٧٢ بشأن حصانة الدولة (٦٧٩) ، التي ترسي المبدأ القائل بأنه يحق للدولة التمتع بالحصانة من الولاية القضائية ، الا في عدد من الحالات مذكور في المواد من ١ الى ١٤ من هذه الاتفاقية . ووجد هذا العضو أيضا أن الاصطلاح " القبول الطوعي " المستخدم في مشروع المادة ٩ غير مقبول .

---

(٦٧٩) Explanatory Reports on the European Convention on State Immunity (Council of Europe, Strasbourg, 1972) . انظر أيضا : International Legal Materials, vol. XI (1972), pp. 470-489.

٢٢٣— بيد أنه أشير الى أن مفهوم القبول الطوعي ، كما تم التعبير عنه في المادة ٩ ، هو ببساطة أحد جوانب مفهوم الموافقة ، وأنه يمكن وضع تمييزات معينة في المادتين ١٠ و ١١ . وبينما كان من الأمور التي لقيت موافقة عامة تناول المادة ١١ المتعلقة بالتنازل لأحد جوانب طريقة التعبير عن الموافقة ، فقد كان هناك شك فيما اذا كان من الممكن أيضا اعتبار المادة ١٠ التي تتناول المطالب المضادة ، وسيلة للتعبير عن الموافقة .

٢٢٤— بيد أنه لوحظ أن الموضوع الأساسي للمواد ٨ الى ١١ هو موافقة الدولة على ممارسة الولاية القضائية ، عندما يكون للدولة حق التمتع بالحصانة بموجب القانون الدولي . وهناك ، والأمر كذلك ، بعض التداخل في المواد لم يمكن تفاديه ، اذ أن هذه المواد جميعها . تعد على نحو ما . تعبيرات عن طرق مختلفة للدلالة على قبول ممارسة الولاية القضائية في الدعاوى القانونية التي تنطوى على مصالح لدولة أجنبية . الا أن بعض الأعضاء قالوا انهم يريدون أن يروا مشاريع مواد أخرى قبل الموافقة على النهج الذى انعكس في هذه المواد . وأعرب أحد الأعضاء عن شكه بوجه خاص في عدالة أن تقوم المواد فقط على أساس افتراض عدم وجود موافقة من جانب الدولة التي تمارس نشاطات داخل أراضي دولة أخرى .

٢٢٥— وان كانت الحالة المثالية هي أن تعرض على اللجنة جميع أحكام مشاريع المواد بما فيها على الأقل الباب الثالث ، الذى يهدف الى تناول الاستثناءات من القواعد العامة لحصانة الدولة أو التحديدات التي ستفرض عليها ، فان من الواضح تماما أن النهج الاستقرائي كما أوصت به اللجنة واعتمدته ، يتخيل دراسة تدريجية خطوة فخطوة لكل مبدأ قانوني ممكن وتشعباته . وكما هي الحال في جميع المواضيع الأخرى التي نظرت فيها اللجنة حتى الآن ، لا يمكن لتقرير سنوى أن يفيد في ما هو أكثر من تقديم صورة مجزأة ، ومن ثم بالضرورة غير كاملة للموضوع بأكمله . ولقد درس موضوع موضوع " الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها " في ضوء اعتبارات مشابهة . ولقد تم توخي الحرص الشديد في بحث كل جانب من جوانب كل قاعدة من قواعد القانون كما دللت عليه ممارسة الدول . ويتم كل عام اخراج تقرير في هذا الاتجاه وفي حدود ذلك النطاق ، على النحو الذى اختطته واقرته الجمعية العامة .

٢٢٦— وفي ضوء المناقشات التي جرت في اللجنة (٦٨٠) ، أعد المقرر الخاص صيغة منقحة (A/CN.4/L.337) لمشاريع المواد الخمس الأصلية (٦٨١) ، وقدمها كي تنظر فيها لجنة الصياغة .

---

(٦٨٠) أنظر الفقرات ٢١٧—٢٢٥ أعلاه .

(٦٨١) أنظر الحواشي ٦٧٤—٦٧٨ أعلاه .

واختصر هذه المواد الخمس الى أربع مواد كما يأتي : "الالتزام بإعمال حصانة الدولة" (المادة ٧)(٦٨٢) ؛ "وموافقة الدولة" (المادة ٨) (٦٨٣) ؛ و "التعبير عن الموافقة"

---

(٦٨٢) فيما يلي نص مشروع المادة بصيغته المنقحة:

"المادة ٧ — الالتزام بإعمال حصانة الدولة

"الفقرة ١ — البديل أ

" ١ — تُعمل الدول حصانة الدولة بموجب [كما هو منصوص عليه في] المادة ٦ ، بالامتناع عن اخضاع دولة أخرى للولاية القضائية لسلطاتها القضائية والادارية المختصة في غير هذه الحالة ، [أو] وبعدم السماح [بمباشرة] باستمرار دعوى قانونية ضد دولة اخرى .

"الفقرة ١ — البديل ب

" ١ — تُعمل الدولة حصانة الدولة بموجب المادة ٦ بالامتناع عن اخضاع دولة أخرى لولايتها القضائية [و] أو عن السماح بمباشرة دعوى قانونية ضد دولة أخرى ، على الرغم من الاختصاص القائم للسلطة التي تكون الدعاوى قيد النظر أمامها .

" ٢ — لغرض الفقرة ١ ، تعتبر [تعدّ] الدعوى القانونية مقامة على دولة اخرى ، سواء سميت طرفا أو لم تسم ، مادامت الدعوى تسعى بالفعل الى اجبار تلك الدولة الأخرى على الخضوع للولاية القضائية المحلية أو على تحمل نتائج القرار القضائي الذى تصدره السلطة المختصة ، والذى قد [يمس] يؤثر على الحقوق السيادية للدولة أو مصالحها ، أو ممتلكاتها أو أنشطتها .

" ٣ — على وجه الخصوص ، يمكن اعتبار الدعوى مقامة على دولة أخرى [عندما تكون] اذا كانت مقامة على واحدة من هيئاتها ، أو وكالاتها ، أو اجهزتها التي تتصرف كسلطة ذات سيادة ؛ أو على أحد ممثليها فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها بصفتهم ممثلين للدولة ، أو [اذا] كانت تهدف الى حرمان دولة أخرى من ممتلكاتها العامة أو استخدام هذه الممتلكات التي في حوزتها أو تحت سيطرتها .

"ملحوظة : تشكل الفقرة ٣ بديلا لنص الفقرة الفرعية ١ (أ) من مشروع المادة ٣ ." [انظر الحاشية ٦٧١ أعلاه .]

(٦٨٣) فيما يلي نص مشروع المادة ٨ بصيغته المنقحة :

"المادة ٨ — موافقة الدولة

" ١ — [رهنا بمراعاة الباب الثالث من مشاريع المواد] مالم تنص أحكام هذه المواد على خلاف ذلك ، لا تمارس الدولة الولاية القضائية في اى دعوى قانونية مقامة على دولة أخرى [كما هي معرفة في المادة ٧] دون موافقة تلك الدولة الأخرى .

" ٢ — يمكن ممارسة الولاية القضائية في دعوى قانونية مقامة على دولة توافق على ممارستها".

(المادة ٩) (٦٨٤) ؛"والمطالبات المضادة" (المادة ١٠) (٦٨٥) . (لم تنظر اللجنة أو لجنة الصياغة التابعة لها في هذه المواد) (٦٨٦) .

---

(٦٨٤) فيما يلي نص مشروع المادة ٩ بصيغته المنقحة :

" المادة ٩ - التعبير عن الموافقة

" ١ - للدولة أن تعطي موافقتها على ممارسة محكمة دولة أخرى للولاية القضائية بموجب الفقرة ٢ من المادة ٨ ، اما صراحة أو بالايحاء المفهوم بالضرورة من سلوكها هي نفسها فيما يتعلق بالدعوى الجارية .

" ٢ - يمكن اعطاء هذه الموافقة مقدما بحكم صريح في معاهدة أو اتفاق دولي ، أو عقد مكتوب ، تتعهد فيه الدولة صراحة بقبول الولاية القضائية أو بالتنازل عن حصانة الدولة فيما يتعلق بنوع أو أكثر من الأنشطة .

" ٣ - يمكن أيضا اعطاء هذه الموافقة بعد قيام نزاع بالقبول الفعلي للولاية القضائية للمحكمة أو بتنازل صريح عن الحصانة . [كتابة أو خلاف ذلك] في قضية معينة معروضة على المحكمة .

" ٤ - تعتبر الدولة قد أعلنت موافقة على ممارسة محكمة دولة أخرى للولاية القضائية بالقبول الطوعي ، اذا قامت دعوى قانونية أو اشتركت او اتخذت خطوة في سير الدعوى بتعلق بالوقائع الموضوعية ، دون الدفع بالحصانة .

" ٥ - لا تعتبر الدولة أنها اعلنت هذه الموافقة بالقبول الطوعي او التنازل اذا مثلت أمام محكمة دولية أخرى لاثبات حصانتها على وجه التحديد الحصانة أو حقوقها في ممتلكات ، وكانت الظروف على نحو يحق فيه للدولة التمتع بالحصانة ، لو أقيمت عليها الدعوى .

" ٦ - لا يعني عدم مثول دولة في دعوى مقامة أمام محكمة دولة أخرى ضمنا الموافقة على ممارسة تلك المحكمة للولاية القضائية . كما لا يعني عدم المثول هذا أو أى سلوك خلاف اظهار صريح للموافقة كما نصت الفقرتان ٢ و ٣ ، التنازل عن حصانة الدولة .

" ٧ - للدولة أن تطالب بالحصانة أو تتنازل عنها في أى وقت قبل بدء ، أو أثناء أى مرحلة من مراحل سير الدعوى . الا انه لا يجوز للدولة أن تطالب بالحصانة من الولاية القضائية لمحكمة دولة أخرى بعد أن تكون قد اخذت خطوات في الدعوى تتعلق بالوقائع الموضوعية ، ما لم تقنع المحكمة بأنها لم تكن لتتمكن من معرفة الحقائق التي يمكن أن تقوم عليها مطالبة بالحصانة ، ويمكن لها في هذه الحالة المطالبة بالحصانة على أساس تلك الحقائق اذا قامت بذلك في أسرع وقت ممكن " .

(٦٨٥) فيما يلي نص مشروع المادة ١٠ بصيغته المنقحة :

(يتبع)

٢٢٧ — ولذلك سيعرض على لجنة الصياغة أيضا أثناء نظرها في بقية مشاريع المواد الواردة في الباب الثاني ، والتي تتناول المبادئ العامة لحصانة الدولة ، هذه الصيغ المنقحة لمشاريع المواد بالصيغة التي قدمها المقرر الخاص .

باء — مشاريع مواد بشأن الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها (٦٨٧)

الباب الأول — مقدمة

المادة ١

نطاق هذه المواد

تنطبق هذه المواد على المسائل المتعلقة بحصانة دولة وممتلكاتها من الولاية القضائية لدولة أخرى .

الباب الثاني — مبادئ عامة

المادة ٦

حصانة الدولة

١ — للدولة حصانة من الولاية القضائية لدولة أخرى وفقا لاحكام هذه المواد .

٢ — يكون إعمال حصانة الدولة وفقا لأحكام هذه المواد .

(تابع الحاشية رقم ٦٨٥)

" المادة ١٠ — المطالبات المضادة

" ١ — يمكن في أي دعوة قانونية تقيمها دولة ، أو تكون دولة قد اشتركت فيها أو اتخذت خطوة تتعلق بالوقائع الموضوعية ، في محكمة دولة أخرى ، ممارسة الولاية القضائية فيما يتعلق بأي مطالبة مضادة ناشئة عن نفس العلاقة القانونية أو نفس الحقائق التي نشأت عنها المطالبة الرئيسية ، أو اذا كان من الممكن وفقا لأحكام هذه المواد ممارسة الولاية القضائية ، فيما لو كانت قد اقيمت دعوى منفصلة أمام تلك المحكمة .

" ٢ — تعتبر الدولة التي تقدم مطالبة مضادة في دعوة مقامة أمام محكمة دولة أخرى انها قد أعطت موافقة على ممارسة تلك المحكمة للولاية القضائية ليس فقط بالنسبة للمطالبة المضادة بل أيضا بالنسبة للمطالبة الرئيسية الناشئة عن نفس العلاقة القانونية أو الحقائق [التي نشأت عنها المطالبة المضادة] .

(٦٨٦) انظر الفقرة ١٢ أعلاه .

(٦٨٧) للاطلاع على التعليق على المواد ، أنظر : الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10) ، الصفحات ٣٢٤ — ٣٥٩ ، الفصل السادس — باء .

الفصل السابع

مركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل لها

ألف - مقدمة

٢٢٨ - تجدر الاشارة الى أن لجنة القانون الدولي عينت في دورتها الحادية والثلاثين في عام ١٩٧٩ (٦٨٨) السيد ألكساندر يانكوف مقررا خاصا لموضوع " مركز حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل لها " . وعرض على اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين المعقودة في عام ١٩٨٠ تقرير أولي (A/CN.4/335) قدمه المقرر الخاص ، وكذلك ورقة عمل (A/CN.4/WP.5) أعدتها الأمانة . وقد نظرت اللجنة في التقرير الأولي في جلساتها ١٦٣٤ و ١٦٣٦ و ١٦٣٧ . وأجرت اللجنة مناقشة عامة للقضايا المثارة في تقرير المقرر الخاص وللمسائل المتصلة بالموضوع ككل . وتم اعداد موجز لتلك المناقشة يرد في فرع من تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الثانية والثلاثين (٦٨٩) .

٢٢٩ - وأوصت الجمعية العامة ، في الفقرة ٤ (و) من قرارها ٣٥/١٦٣ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ ، لجنة القانون الدولي بأن تواصل عملها بشأن الموضوع بغية الاعداد الممكن لصك قانوني مناسب ، على أن تأخذ في الاعتبار التعليقات الخطية للحكومات والآراء المعرب عنها في مناقشات الجمعية العامة .

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢٣٠ - عرض على اللجنة في الدورة الحالية التقرير الثاني المقدم من المقرر الخاص (A/CN.4/347 و Corr.2 و Add.1 و 2) ، والمحتوى على نص ستة مشاريع مواد مقترحة تشكل الباب الأول وعنوانه " أحكام عامة " ، هي : " نطاق هذه المواد " (المادة ١) ؛ " حملة الحقائب ، والحقائب الذين هم خارج نطاق هذه المواد " (المادة ٢) ؛ " المصطلحات المستخدمة " (المادة ٣) ؛ " حرية الاتصال لكل المقاصد الرسمية بواسطة حملة الحقائب الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسية " (المادة ٤) ؛

---

(٦٨٨) للاطلاع على الاستعراض التاريخي لما قامت به اللجنة من أعمال بشأن هذا الموضوع حتى عام ١٩٨٠ ، انظر : " حولية ١٩٨٠ " ، المجلد الثاني (الباب الثاني) ، الوثيقة A/34/10 ، الفقرات من ١٤٩ الى ١٥٥ ، والوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10) ، الصفحات من ٣٦٧ الى ٣٧٣ ، الفقرات من ١٤٥ الى ١٧٦ .

(٦٨٩) المرجع نفسه ، الصفحات من ٣٧٠ الى ٣٧٣ ، الفقرات من ١٦٢ الى ١٧٦ .

" واجب احترام القانون الدولي وقوانين وأنظمة الدول المستقبلة ودولة العبور " (المادة ٥) ؛ و "عدم التمييز والمعاملة بالمثل " (المادة ٦) .

٢٣١ — وعرض التقرير الثاني ، الذى نظر أولا في نطاق مشاريع المواد ، نهجا شاملا للمسألة باجراء فحص دقيق للاتفاقيات المتعددة الأطراف ذات الصلة (٦٩٠) كأساس قانوني لنظام موحد ينظم مركز حامل الحقيبة والحقيبة . ثم ناقش التقرير تعريف مصطلحي " حامل الحقيبة الدبلوماسية " و " الحقيبة الدبلوماسية " فضلا عن المصطلحات الأخرى التي سيتم استخدامها في مشاريع المواد على أساس الأعمال التحضيرية للأحكام ذات الصلة في هذه الاتفاقيات . وفي النهاية نظر التقرير في المبادئ العامة الواردة في هذه الاتفاقيات والتي ينبغي ادماجها أيضا في مشاريع المواد هذه .

٢٣٢ — نظرت اللجنة في التقرير الثاني الذى قدمه المقرر الخاص في جلساتها ١٦٩١ و ١٦٩٣ و ١٦٩٤ . وأشار المقرر الخاص في تقديمه للتقرير الى أن اعتماد اللجنة مؤقتا لمشاريع المواد من ١ الى ٦ قد يوفر أساسا مفيدا للعمل على استمرار النظر في المواد الأخرى التي تشكل الباب الثاني المتصل بمركز حامل الحقيبة ، والباب الثالث المتصل بمركز الحقيبة .

١ — نطاق مشاريع المواد

٢٣٣ — فيما يتعلق بنطاق الموضوع ، اقترح المقرر الخاص ، كما ورد في الفقرة ٢٣٠ أعلاه ، مشروعي مادتين هما " نطاق هذه المواد " (المادة ١) و " حملة الحقائب ، والحقائب الذين هم خارج نطاق هذه المواد (المادة ٢) (٦٩١) .

---

(٦٩٠) كانت الاتفاقيات المتعددة الأطراف ذات الصلة المشار اليها في التقرير هي : اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ؛ اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ ؛ اتفاقية البعثات الخاصة لعام ١٩٦٩ ؛ اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي .

(٦٩١) فيما يلي نص مشروعي المادتين ١ و ٢ اللذين اقترحهما المقرر الخاص :

المادة ١ — نطاق هذه المواد

" ١ — تسرى هذه المواد على اتصالات الدول لجميع المقاصد الرسمية مع بعثاتها الدبلوماسية ، أو مراكزها القنصلية ، أو بعثاتها الخاصة ، أو بعثات أو وفود أخرى اينما كان موقعها ، أو مع دول أخرى أو منظمات دولية ، كما تسرى على الاتصالات الرسمية لهذه البعثات والوفود مع الدولة المرسلة أو بعضها مع بعض ، باستخدام حملة الحقائب الدبلوماسية ، والحقائب الدبلوماسية .

(يتبع)

٢٣٤ — وذكر المقرر الخاص في معرض تقديمه لمشروع المادة ١ أن الفقرة ١ التي تستهدف ضمان تنفيذ مبدأ حرية الاتصال بواسطة حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية ، توفر شبكة عريضة من وسائل الاتصال الرسمي . أما الفقرة ٢ من المادة ١ فهي حكم قياسي وصفي صريح يجعل القواعد المتصلة بحامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية تسرى على حملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم المراكز القنصلية والبعثات والوفود الأخرى . وقال انه رغم أنه كان في الامكان صياغة هذا الحكم في عبارات أكثر ايجازا الا أنه تم عرضه في صورة أكثر استفاضة حتى تكون النوايا واضحة في المرحلة التمهيدية الجارية من النظر في الموضوع .

٢٣٥ — وفي حين اتفق أعضاء كثيرون في اللجنة بوجه عام مع اقتراح المقرر الخاص ، أعرب بعض الأعضاء عن الشك في مدى استصواب الاشارة الى " الاتصالات مع دول أخرى أو منظمات دولية " ؛ وارتأوا أن نطاق مشاريع المواد يجب أن يقتصر على اتصالات الدولة مع بعثاتها ووكالاتها في الخارج .

(تابع الحاشية رقم ٦٩١)

" ٢ — تسرى هذه المواد أيضا على اتصالات الدول لجميع المقاصد الرسمية مع بعثاتها الدبلوماسية ، أو مراكزها القنصلية ، أو بعثاتها الخاصة ، أو بعثات أو وفود أخرى ، أينما كان موقعها ، ومع دول أخرى أو منظمات دولية ، كما تسرى على الاتصالات الرسمية لهذه البعثات والوفود مع الدولة المرسلة أو بعضها مع بعض باستخدام حملة الحقائب القنصلية ، والحقائب القنصلية ، وحملة حقائب ، وحقائب البعثات الخاصة أو البعثات أو الوفود الأخرى " .

المادة ٢ — حملة الحقائب والحقائب الذين
هم خارج نطاق هذه المواد

" ١ — لا تسرى هذه المواد على حملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم المنظمات الدولية لجميع المقاصد الرسمية .

" ٢ — ان كون هذه المواد لا تسرى على حملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم المنظمات الدولية لجميع المقاصد الرسمية ، لا تؤثر على :

(أ) المركز القانوني لحملة الحقائب والحقائب هؤلاء ؛

(ب) سريان أية قواعد منصوص عليها في هذه المواد على حملة الحقائب والحقائب هؤلاء بشأن التسهيلات والامتيازات والحصانات التي تمنح لهم بموجب القانون الدولي بمعزل عن هذه المواد " .

وأعرب عضو في اللجنة عن اعتقاده بأن النطاق المتصور لهذه المواد واسع للغاية اذ يشتمل على كل أنواع الاتصالات من جانب الدول .

٢٣٦ - ولاحظ المقرر الخاص أن الفقرة ١ من مشروع المادة ٢ ، توضح أن المواد لا تسرى على حملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم المنظمات الدولية لجميع المقاصد الرسمية ، في حين تحتوى الفقرة ٢ على بند تحفظي . بيد أن اعضاء عديدين في اللجنة أعربوا عن تحفظات بشأن استبعاد حملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم المنظمات الدولية في مقاصد رسمية من نطاق الموضوع . وفي حين أدركوا أن ادراج المنظمات الدولية داخل نطاق مشاريع المواد من شأنه ان يشكل بعض الصعوبات ، كان من رأيهم أنه ينبغي التحقق من حجم هذه الصعوبات قبل اتخاذ أى قرار حازم . وذكر أنه لا ينبغي استبعاد حملة حقائب ، وحقائب ، المنظمات الدولية الذين يقومون بدور ناشط في العالم الآن دون اعطاء اسباب مبررة لذلك . ومع ذلك فقد أعرب عضو في اللجنة عن رأى مؤداه أنه حيث أن أى اتصال من جانب المنظمات الدولية لا ينبغي أن يعتبر سريا أو مكتوما ، فربما لا يكون من الممكن معاملة هذه المنظمات نفس معاملة الدول .

٢٣٧ - وذكر عدد من الأعضاء في هذا الصدد أن المادة ينبغي أن تشير أيضا الى أشخاص القانون الدولي الآخرين حتى يمكن كفالة مصالح كيانات مثل منظمة التحرير الفلسطينية ومجلس ناميبيا فضلا عن مصالح المنظمات الدولية .

٢ - المصطلحات المستخدمة

٢٣٨ - وفيما يتعلق بتعريف مصطلحي " حامل الحقيبة الدبلوماسية " و " الحقيبة الدبلوماسية " وغيرهما من المصطلحات ، اقترح المقرر الخاص مشروع مادة بشأن " المصطلحات المستخدمة (المادة ٣) (٦٩٢) .

---

(٦٩٢) فيما يلي نص مشروع المادة ٣ الذى اقترحه المقرر الخاص :

" المادة ٣ - المصطلحات المستخدمة

" ١ - لأغراض هذه المواد :

(أ) يعني مصطلح " حامل الحقيبة الدبلوماسية " شخصا مفوضا حسب الاقتضاء من جانب السلطات المختصة للدولة المرسلة ومزودا بوثيقة رسمية بهذا الصدد تشير الى مركزه والى عدد الطرود التي تشكل الحقيبة الدبلوماسية ، توكل اليه مهمة رعاية ونقل وتسليم الحقيبة الدبلوماسية ، أو نقل رسالة شفوية رسمية الى البعثة الدبلوماسية أو المركز القنصلي أو البعثة الخاصة أو البعثات أو الوفود الأخرى للدولة المرسلة ، اينما كان موقعها ، وكذلك الى الدول الأخرى والمنظمات الدولية ، وتمنحه الدولة المستقبلة أو دولة العبور التسهيلات والامتيازات والحصانات في أداء مهامه الرسمية ؛

(يتبع)

٢٣٩ — وأعرب بعض أعضاء اللجنة عن رأى مفاده أن من المشكوك فيه ادراج قواعد موضوعية في حكم يتعلق بالتعاريف ، وأشاروا بوجه خاص الى الفقرات الفرعية (١) و (٢) و (٣) و (٧) من الفقرة ١ من المادة ٣ . واقترح أحد الأعضاء استخدام مصطلحي " حامل الحقيبة الحكومية " و " الحقيبة الحكومية " ، بينما فضل عضو آخر استخدام مصطلحي " حامل الحقيبة الرسمية " و " الحقيبة الرسمية ".

(تابع الحاشيه رقم ٦٩٢)

(٢) يعني مصطلح " حامل الحقيبة الدبلوماسية المخصص " موظفا للدولة المرسلة أوكلت اليه مهمة حامل الحقيبة الدبلوماسية في مناسبة خاصة فقط ، ويتوقف عن التمتع بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي تمنحها الدولة المستقبلة أو دولة العبور الى حامل الحقيبة الدبلوماسية حين يقوم بتسليم الحقيبة الدبلوماسية التي في عهدته الى المرسل اليه ؛

(٣) يعني مصطلح " الحقيبة الدبلوماسية " كل الطرود المحتوية على مراسلات رسمية أو وثائق أو مواد مقصورة على الاستخدام الرسمي فقط وتحمل علامات خارجية مرئية تشير الى طابعها ، وتستخدم في الاتصالات بين الدولة المرسلة وبين بعثاتها الدبلوماسية ، أو مراكزها القنصلية ، أو بعثاتها الخاصة أو البعثات أو الوفود الأخرى اينما موقعها ، وكذلك في الاتصالات مع الدول الأخرى أو المنظمات الدولية ، والتي ترسل بواسطة حامل الحقيبة الدبلوماسية أو بواسطة ربان سفينة أو قائد طائرة تجارية أو ترسل بالبريد أو بالشحن البرى أو الشحن الجوى ، والتي تمنحها الدولة المستقبلة أو دولة العبور التسهيلات والامتيازات والحصانات في أداء مهمتها الرسمية ؛

(٤) يعني مصطلح " الدولة المرسلة " دولة ترسل حقيبة دبلوماسية ، يرافقها أو لا يرافقها حامل لها ، الى بعثتها الدبلوماسية ، أو مركزها القنصلي أو بعثتها الخاصة أو البعثات أو الوفود الأخرى ، اينما كان موقعها ، أو الى الدول الأخرى أو المنظمات الدولية ؛

(٥) يعني مصطلح " الدولة المستقبلة " دولة في أراضيها :

(أ) توجد بعثة دبلوماسية أو مركز قنصلي أو بعثة خاصة أو بعثة دائمة ، أو

(ب) يعقد اجتماع لهيئة ما أو مؤتمر ؛

(٦) يعني مصطلح " الدولة المضيفة " دولة في أراضيها :

(أ) يوجد مقر منظمة ما أو مكتب لها ، أو

(ب) يعقد اجتماع لهيئة ما أو مؤتمر ؛

(٧) يعني مصطلح " دولة العبور " دولة يمر عبر أراضيها وبموافقتها حامل الحقيبة الدبلوماسية و/أو الحقيبة الدبلوماسية في الطريق الى الدولة المستقبلة .

(يتبع)

لكن عضوا آخر لم ير من الضرورى اختراع مصطلحات جديدة نظرا الى أن مصطلحي " حامل الحقيبة الدبلوماسية " و " الحقيبة الدبلوماسية " مصطلحان مستقران جيدا . وأشار بضعة متحدثين الى الفقرة الفرعية (٧) ، فأعربوا عن تحفظهم ازاء مطلب " موافقة " دولة العبور التي قد تفرض قيدا على الدولة المرسلة . وأخيرا قيل انه من الأفضل حذف بعض المصطلحات الواردة في الفقرات الفرعية .

(تابع الحاشية رقم ٦٩٢)

(٨) يعني مصطلح " دولة ثالثة " أية دولة أخرى غير الدولة المرسلة والدولة المستقبلة ودولة العبور ؛

(٩) يعني مصطلح " البعثة الدبلوماسية " بعثة دائمة في اطار المعنى الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المعقودة في ١٨ نيسان/ابريل ١٩٦١ ؛

(١٠) يعني مصطلح " المركز القنصلي " أية قنصلية عامة أو قنصلية أو مكتب نائب قنصل أو وكالة قنصلية في اطار المعنى الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المعقودة في ٢٤ نيسان/ابريل ١٩٦٣ ؛

(١١) يعني مصطلح " البعثة الخاصة " بعثة مؤقتة ممثلة للدولة ترسلها دولة الى أخرى بموافقة الدولة الأخيرة بغية التعامل معها في مسائل محددة أو بغية أداء مهمة خاصة تتصل بها ؛

(١٢) يعني مصطلح " البعثة " ، حسبما يكون الحال ، البعثة الدائمة أو البعثة المراقبة الدائمة ؛

(١٣) يعني مصطلح " البعثة الدائمة " بعثة ذات طابع دائم ، ممثلة للدولة ، ترسلها دولة عضو في منظمة دولية الى تلك المنظمة ؛

(١٤) يعني مصطلح " البعثة المراقبة الدائمة " بعثة ذات طابع دائم ، ممثلة لدولة ما ، ترسلها الى منظمة دولية دولة ليست عضوا في تلك المنظمة ؛

(١٥) يعني مصطلح " الوفد " ، حسبما يكون الحال ، وفدا الى هيئة أو الى مؤتمر ؛

(١٦) يعني مصطلح " وفد الى هيئة " الوفد المرسل من دولة ما للاشتراك نيابة عنها في أعمال الهيئة ؛

(١٧) يعني مصطلح " وفد مراقب " ، حسبما يكون الحال ، الوفد المراقب الى هيئة ما أو الوفد المراقب الى مؤتمر ما ؛

(١٨) يعني مصطلح " وفد مراقب الى هيئة ما " الوفد المرسل من قبل دولة ما للاشتراك نيابة عنها كمراقب في أعمال الهيئة ؛

(١٩) يعني مصطلح " وفد الى مؤتمر ما " الوفد المرسل من قبل دولة ما للاشتراك نيابة عنها في أعمال المؤتمر ؛

(يتبع)

٢٤٠ — بيد أنه أشير الى أن مفهومي " حامل الحقيبة الدبلوماسية " و " الحقيبة الدبلوماسية " مستقران تماما في ممارسة الدول واكتسبا قبولا عاما ويقينا قانونيا . لذلك فقد اقترح اعتمادهما باعتبارهما المصطلحين الأساسيين المتعلقين بحامل الحقيبة والحقيبة ومن خلال صيغة قياسية ، كتلك الواردة في الفقرة ٢ من المادة ١ ، لانفاذ النظام الذى ينظم أمر حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية على كل الأنواع الأخرى من حملة الحقائب والحقائب الذين تستخدمهم الدول في الاتصال ببعثاتها في الخارج .

٢٤١ — وفيما يتعلق بصياغة مشاريع المواد المقترحة وتعريف المصطلحات الأخرى ، لاحظ المقرر الخاص أنه يمكن ، مع مزيد من التأمل ، اجراء عدد من التحسينات . واقترح تحسين الفقرة ١ من المادة ١ بقصر شبكة الاتصالات على الاتصالات القائمة بين الدولة المرسلة وبعثاتها وبين تلك البعثات ، اينما كان موقعها ، بينما يمكن اختصار الفقرة ٢ . وفيما يتعلق بالمادة ٣ أشار المقرر الخاص الى أن قائمة المصطلحات يمكن أن تكون أكثر ايجازا وأن مصطلحات معينة ، مثل " دولة العبور " و " الدولة الثالثة " . . الخ ، ينبغي تحديدها بدقة .

(تابع الحاشية رقم ٦٩٢)

(٢٠) يعني " وفد مراقب الى مؤتمر ما " الوفد المرسل من قبل دولة ما للاشتراك نيابة عنها كمراقب في أعمال المؤتمر ؛

(٢١) يعني مصطلح " المنظمة الدولية " منظمة حكومية دولية ؛

(٢٢) يعني مصطلح " الهيئة " :

(أ) أية هيئة رئيسية أو فرعية لمنظمة دولية ، أو

(ب) أية هيئة أو لجنة أو فريق فرعي لمثل هذه الهيئة تكون الدول أعضاء فيها ،

(٢٣) يعني مصطلح " المؤتمر " مؤتمر دول .

" ٢ — يجوز أيضا سريان أحكام الفقرة ١ (١ و ٢ و ٣) بشأن مصطلحات " حامل الحقيبة الدبلوماسية " و " حامل الحقيبة الدبلوماسية المخصص " و " الحقيبة الدبلوماسية " ، على حامل الحقيبة القنصلية وحامل الحقيبة القنصلية المخصص ، وعلى حملة الحقائب وحملة الحقائب المخصصين لبعثات خاصة وبعثات أو وفود أخرى ، وكذلك الحقيبة القنصلية وحقائب البعثات الخاصة والبعثات والوفود الأخرى للدولة المرسلة .

" ٣ — لا تمس أحكام الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة بشأن المصطلحات المستخدمة في هذه المواد باستخدام تلك المصطلحات أو بالمعاني التي قد تكون لها في صكوك دولية أخرى أو في القانون الداخلي لأية دولة " .

٣ ــ مبـــادئ عامـــــــة

٢٤٢ ــ فيما يتعلق بالمبادئ العامة لمشاريع المواد ، اقترح المقرر الخاص ثلاثة مشاريـــع مواد هـــي " حرية الاتصال لجميع المقاصد الرسمية بواسطة حملة الحقائب الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسيـــة " (المادة ٤) (٦٩٣) ، وواجب احترام القانون الدولي وقوانين وأنظمة الدولة المستقبلـــة ودولـــــة العبور " (المادة ٥) (٦٩٤) وعدم التمييز ، والمعاملة بالمثل " (المادة ٦) (٦٩٥) .

---

(٦٩٣) فيما يلي نص مشروع المادة ٤ الذى اقترحه المقرر الخاص :

" المادة ٤ ــ حرية الاتصال لجميع المقاصد الرسمية بواسطـــة
حملة الحقائب الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسية

" ١ ــ تسمح الدولة المستقبلة وتحمي حرية الاتصالات من جانب الدولة المرسلـــة لجميع المقاصد الرسمية مع بعثاتها الدبلوماسية ومراكزها القنصلية والبعثات والوفود الأخـــرى وكذلك بين تلك البعثات والمراكز القنصلية والوفود ، أينما كان موقعها ، أو مـــع الـــــدول الأخرى أو المنظمات الدولية ، كما تنص المادة ١ .

" ٢ ــ تسهـل دولة العبور حرية الاتصال عبر أراضيها بواسطة حملة الحقائـــب الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسية المشار اليها في الفقرة ١ من هذه المادة " .

(٦٩٤) فيما يلي نص مشروع المادة ٥ الذى اقترحه المقرر الخاص :

" المادة ٥ ــ واجب احترام القانون الدولي وقوانين وأنظمـــة
الدولة المستقبلة ودولة العبور

" ١ ــ من واجب حامل الحقيبة الدبلوماسية دون مساس بامتيازاته وحصاناتـــه أن أن يحترم قواعد القانون الدولي وقوانين وأنظمة الدولة المستقبلة ودولة العبور .

" ٢ ــ من واجب حامل الحقيبة الدبلوماسية أيضا ألا يتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستقبلة ودولة العبور .

" ٣ ــ يجب ألا يستخدم محل الاقامة المؤقت لحامل الحقيبة الدبلوماسيـــة بأيـــة طريقة تتعارض مع مهامه ، كما تنص عليها هذه المواد أو الأحكام ذات الصلة لاتفاقيـــة فيينـــا للعلاقات الدبلوماسية أو قواعد أخرى للقانون الدولي العام أو أى اتفاقات خاصة نافذة بـــين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة أو دولة العبور " .

(٦٩٥) فيما يلي نص مشروع المادة ٦ الذى اقترحه المقرر الخاص :

(يتبع)

٢٤٣ - وفي حين أعرب متحدثون كثيرون بوجه عام عن شعورهم بأن المبادئ المنصوص عليها في هذه المواد تشكل الأساس السليم للتدوين الكامل لهذا الموضوع ، أعرب بعض أعضاء اللجنة عن رأى مفاده أنه ينبغي أيضا ادراج مادة تصف واجبات الدولة المرسلة لضمان توازن مناسب بين حقوق والتزامات الدول المرسلة والدول المستقبلة . وفي هذا السياق لوحظ أنه يحدث أحيانا اساءة استخدام لحامل الحقيبة وللحقيبة وأنه قد يكون هناك مجال لتدعيم الضمانات المنصوص عليها في هذه المواد .

٢٤٤ - وأشير في هذا الصدد الى حكم الفقرة ٣ من المادة ٣٥ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ والتي يمكن بمقتضاها فتح الحقائب في ظروف معينة . بيد أن المقرر الخاص أشار الى أنه وجد أن ٩٢ معاهدة ثنائية ، من حوالي ١١٠ معاهدات ثنائية قام بدراستها ، تحتوى على أحكام مماثلة للفقرة ٣ من المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي تنص على الحصانة غير المشروطة ، في حين وجد أن هناك ١٨ معاهدة ثنائية فقط تحتوى على أحكام تحيد عنها بشكل أو آخر ، لكن من المؤكد أنها ليست أكثر تقييدا من الشروط المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ . وبالنظر الى الصورة الموضوعية للحالة توصل الى نتيجة مفادها أنه رغم أن الاشارة الى اساءة الاستخدام المحتملة هي أمر مشروع تماما ، الا أنه ينبغي عدم المبالغة فيها على نحو مفرط .

٤ - ملاحظات أخرى تتصل بدراسة الموضوع

٢٤٥ - رأى كثيرون من أعضاء اللجنة أن الأسلوب الذى استخدمه المقرر الخاص جيد وسليم لاعداد مشاريع المواد بشأن هذا الموضوع . فذكر على سبيل المثال أن المقرر الخاص نجح في اظهار امكانية معالجة المشكلة بطريقة شاملة وموحدة . وذكر عضو آخر أن العرض الذى قدمه المقرر الخاص قد فصل

(تابع الحاشية رقم ٦٩٥)

" المادة ٦ - عدم التمييز ، والمعاملة بالمثل

" ١ - لدى تطبيق أحكام هذه المواد ، لا يكون هناك تمييز بين الدول بشأن معاملة حملة الحقائب الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسية .

" ٢ - الا انه لا يعتبر التمييز واقعا في الحالات التالية :

(أ) حيث تطبق الدولة المستقبلة أيا من أحكام مشاريع هذه المواد على نحو تقييدى بسبب تطبيق مقيد لذلك الحكم على حملة حقائبها الدبلوماسية ، وعلى حقائبها الدبلوماسية في الدولة المرسلة ؛

(ب) حيث تعدل الدول فيما بينها ، بالعرف أو بالاتفاق ، مدى التسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة لحملة حقائبها الدبلوماسية ولحقائبها الدبلوماسية ، بشرط ألا يتعارض ذلك مع هدف ومقصد هذه المواد وألا يؤثر على تمتع الدول الثالثة بحقوقها أو أدائها لالتزاماتها " .

الشيء الكثير لتخفيف ما اعترى هذا العضو من شك حول السبب الذى دعا الجمعية العامة واللجنة الى اعتبار الموضوع على هذا القدر من الأهمية ، بالنظر الى مجموعة القوانين الموجودة بالفعل .

٢٤٦ - ومع ذلك لاحظ اعضاء قليلون في اللجنة أنه ، وان كانت هناك مزايا في وضع مجموعة قواعد تغطي جميع الاتصالات الرسمية ، فان هذه القواعد من شأنها أيضا أن تنتقص من الحماية التي يمنحها القانون الجارى لمثل هذه الاتصالات . وتساءل متحدث ان كانت هناك حاجة الى وضع مثل هذه المجموعة التفصيلية من مشاريع المواد ، كما اقترح المقرر الخاص نظرا الى أن معظم المشاكل أصبحت واضحة تماما بالفعل بمقتضى الاتفاقيات القائمة . وأكد عدد من المتحدثين أن الموضوع يتطلب فحصا دقيقا وأن اللجنة ينبغي أن تمارس حذرا بالغا عند نظرها فيه .

٢٤٧ - وأعرب عضو في اللجنة أيضا عن رأى مفاده أن النهج الذى اقترحه المقرر الخاص ليس استقرائيا ولا استدلاليا ، بل هو أسلوب تحليلي . اذ أن أقتطاف أربع مواد من أربع اتفاقيات مختلفة ومحاولة دمج أحكام معينة منها في مادة واحدة تسرى على جميع الحالات سوف يؤدى حتما الى ارتباك . وأكد أهمية اجراء فحص تجريبي يقوم على النهج الوظيفي .

٢٤٨ - وفي النهاية ، وبناء على اقتراح المقرر الخاص ، رجت اللجنة من الأمانة :

(أ) أن تستكمل مجموعة الأحكام ذات الصلة الواردة في المعاهدات المتعددة الأطراف والثنائية في ميدان القانون الدبلوماسي والقنصلي ، والتي أعدها المقرر الخاص ؛

(ب) أن تلتمس من الدول معلومات عن القوانين والأنظمة والاجراءات والممارسات الوطنية وكذلك معلومات عن القرارات القضائية وقرارات التحكيم والمراسلات الدبلوماسية المتعلقة بمعاملة حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية .

٢٤٩ - وفي ختام المناقشة قررت اللجنة احالة المواد من ١ الى ٦ الى لجنة الصياغة(٦٩٦) .

---

(٦٩٦) أنظر الفقرة ١٢ أعلاه .

الفصل الثامن

مقررات ونتائج أخرى

ألف - العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية

(الجزء الثاني من الموضوع)

٢٥٠ - واصل المقرر الخاص لموضوع "العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية (الجزء الثاني من الموضوع)" دراسته للمسألة وتلقى بعض المراجع المتعلقة بالموضوع من الأمانة العامة. وقد طلب المقرر الخاص من الأمانة العامة مواصلة أبحاثها ودراستها في هذا المجال لمعاونته في عمله المقبل.

باء - برنامج وأساليب عمل اللجنة

٢٥١ - قررت اللجنة، في جلستها ١٦٥٠ المعقودة في ١٣ ايار/مايو ١٩٨١، انشاء فريق تخطيط للمكتب الموسع للدورة الحالية. وتكوّن الفريق من السيد روبرت ك. كوينتين - باكستر (رئيسا)؛ والسيد نيكولاي أ. اوشاكوف؛ والسيد محمد بجاوي؛ والسيد خوليو باربوزا؛ والسيد كريستوفر و. بينتو؛ والسيد فيليم ريفاغن؛ والسيد ميلان ساهوفيتش؛ والسيد عبد الحكيم طبيبي؛ والسير فرنسيس فالات؛ والسيد لوريل ب. فرنسيس؛ والسيد فرانك ز.ج.س. نجينغا. وعهد الى الفريق، في جملة أمور، بمهمة النظر في برنامج وأساليب عمل اللجنة وتقديم تقرير عن ذلك الى المكتب الموسع. واجتمع فريق التخطيط في ١٥ ايار/مايو و ١٧ تموز/يوليه ١٩٨١. ودعي أعضاء اللجنة الذين ليسوا أعضاء في الفريق الى الحضور واشترك عدد منهم في الجلسات.

٢٥٢ - وبناء على توصية فريق التخطيط، أوصى المكتب الموسع بأن تدرج اللجنة الفقرات من ٢٥٣ الى ٢٦١ أدناه في تقريرها الذي ستقدمه الى الجمعية العامة عن الأعمال التي أنجزتها في الدورة الحالية، ونظرت اللجنة، في جلستها ١٦٩٦ المعقودة في ٢٢ تموز/يوليه ١٩٨١، في توصيات المكتب الموسع، ثم أقرت الفقرات التالية، بناء على تلك التوصيات.

٢٥٣ - وعندما نظرت اللجنة في مسألة برنامج عملها لدورتها الرابعة والثلاثين التي تعقد في عام ١٩٨٢، أخذت في اعتبارها أن دورتها الحالية هي آخر دورة تقع في مدة العضوية الحالية لأعضاء اللجنة. وقد انتهت اللجنة، باعتبارها هيئة دائمة، ودون رغبة في المساس بحرية أعضائها حسب تكوينها الجديد في عام ١٩٨٢، الى النتائج المشار اليها أدناه لضمان استمرار العمل في الموضوعات الواردة ببرنامج عملها الحالي. وبالاضافة الى ذلك، أعادت اللجنة تأكيد مقررها

المسجل في تقارير سابقة (٦٩٧) والخاص بضرورة مواصلة المقرر الخاص ، الذى يعاد انتخابه بواسطة الجمعية العامة بصفته عضوا في اللجنة ، لعمله في الموضوع المسند اليه ، مالم تقرر اللجنة بتكوينها الجديد خلاف ذلك في دورتها الرابعة والثلاثين .

٢٥٤ - كذلك عندما نظرت اللجنة في مسألة برنامج عملها لدورتها الرابعة والثلاثين ، أخذت في اعتبارها الأهداف العامة والأولويات التي أقرتها اللجنة في دورات سابقة ، بموافقة الجمعية العامة ، والتوصيات المدرجة في قرار الجمعية العامة ٣٥/١٦٣ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ ، فضلا عن التقدم المحرز في الدورة الحالية في دراسة الموضوعات محل النظر في الوقت الراهن . وفي هذا الصدد ، ووفقا لما أوصت به الجمعية العامة في قرارها ٣٥/١٦٣ ، استكملت اللجنة في دورتها الحالية القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلقة بموضوع "خلافة الدول في غير المعاهدات" الذى سبق لها الموافقة عليه في القراءة الأولى في دورتيها الحادية والثلاثين والثانية والثلاثين ، آخذة في اعتبارها التعليقات الخطية الواردة من الحكومات والآراء المبداة في مناقشات الجمعية العامة . وعنوان مشروع المواد هذا هو "مشروع مواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها ودیونها" ، وبذلك فقد أتمت اللجنة عملها في هذا الموضوع خلال مدة أعضائها الحاليين ، كما سبق لها أن قدرت في ١٩٧٧ .

٢٥٥ - وفيما يتعلق بموضوع "المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين منظمتين دوليتين أو أكثر" ، شرعت اللجنة في دورتها الحالية ، وفقا للتوصية الصادرة بقرار الجمعية العامة ٣٥/١٦٣ ، القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية ، وذلك على ضوء ماورد من التعليقات الخطية للحكومات وكذلك الآراء التي أعرب عنها في الجمعية العامة ، وعلى ضوء التعليقات الخطية الواردة من المنظمات الدولية الرئيسية . وقد أتمت اللجنة في الدورة الحالية القراءة الثانية للمواد من ١ الى ٢٦ من مشروع المواد ذى الصلة ، وتعتزم تكريس عنايتها في المقام الأول لهذا الموضوع في دورة ١٩٨٢ ، بهدف اتمام القراءة الثانية للمواد المتبقية من المشروع والمرفق ، على أساس تقرير اضافي يقدمه المقرر الخاص في هذا الشأن ، وعلى ضوء التعليقات والملاحظات التي تبديها الحكومات والمنظمات الدولية المعنية ، وبذلك سيستكمل عمل اللجنة بالنسبة لهذا الموضوع . وكما سبقت الاشارة اليه في الفقرة ١٠٦ أعلاه ، فقد قررت اللجنة في دورتها الحالية توجيه رسالات تذكير للحكومات والمنظمات الدولية الرئيسية لابداء تعليقاتها وملاحظاتها كتابة على المواد من ٦١ الى ٨٠ من مشروع المواد المشار اليه وعلى مرفق هذا المشروع .

٢٥٦ - وعلى حين أن اللجنة ستقوم ، كما هو مبين أعلاه ، ووفقا لقرار الجمعية العامة ٣٥/١٦٣ ، بتكريس عنايتها في المقام الأول في دورتها لعام ١٩٨٢ لموضوع " مسألة المعاهدات المعقودة بين

---

(٦٩٧) انظر ، على سبيل المثال ، حولية عام ١٩٧١ ، المجلد الثاني (الباب الأول)، ص ٣٥ ، الوثيقة A/8410/Rev.1، الفقرة ١٣٢ حولية عام ١٩٦٦ ، المجلد الثاني ص ٢٧٧ ، الوثيقة A/6309/Rev.1 ، الباب الثاني ، الفقرة ٧٥ ؛ حولية عام ١٩٥٥ ، المجلد الثاني ، ص ٢٣١ ، الوثيقة A/2456 ، الفقرة ١٧٢ .

الدول ومنظمات دولية أو بين منظمات دولية " ، فانها تعتزم أيضا مواصلة دراسة الموضوعات الأخرى المدرجة في برنامج عملها الحالي ، وذلك على النحو التالي :

(أ) لقد واصلت اللجنة ، في دورتها الحالية ، عملها في موضوع " مسؤولية الدول " على أساس التقرير الثاني الذى قدمه المقرر الخاص والذى تضمن مشروع المواد المقترحة ، بهدف البدء في اعداد مشروع مواد يتعلق بالجزء الثاني من المشروع المتعلق بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا (مضمون المسؤولية الدولية) وأشكالها ودرجاتها ؛ وفقا لتوصية الجمعية العامة في قرارها ١٦٣/٣٥ . وهي لدى قيامها بذلك ، وضعت في حسبانها ، وفقا لما أضافته توصية الجمعية العامة ، الحاجة الى قراءة ثانية لمشروع المواد الذى يشكل الجزء الأول من المشروع (منشأ المسؤولية الدولية) ، والذى سبق للجنة أن أتمت قراءته الأولى في دورتها الثانية والثلاثين . وقد سبق أن عبّرت اللجنة في تقريرها عن أعمالها في الدورة المذكورة (٦٩٨) عن أملها في الانتقال في دورتها الرابعة والثلاثين ، على ضوء التعليقات والملاحظات الخطية للحكومات وكذلك الآراء التي أعرب عنها في الجمعية العامة ، الى القراءة الثانية لمشروع المواد التي تؤلف الباب ١ من المشروع . بيد أنه نظرا لقلة عدد التعليقات والملاحظات الخطية التي وردت من الدول حتى الآن عن المواد المذكورة ، ونظرا للرغبة في التقدم بالعمل الى الباب الثاني من المشروع ، فان اللجنة تعتقد أن من الواجب على المقرر الخاص ، بالنسبة للوقت الحالي ، أن يواصل تركيز اهتمامه الأساسي على انجاز الباب الثاني من المشروع . وتعتزم اللجنة في دورتها الرابعة والثلاثين مواصلة عملها في هذا الموضوع على أساس التقرير الاضافي الذى سيقدمه المقرر الخاص .

(ب) لقد واصلت اللجنة كذلك في دورتها الحالية عملها في موضوع " المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي " على أساس التقرير الثاني الذى قدمه المقرر الخاص ، وسوف تواصل اللجنة في دورتها التالية دراسة هذا الموضوع على أساس تقرير آخر سيقوم باعداده المقرر الخاص بغرض اعداد مشروع مواد في هذا الموضوع .

(ج) ونظرا لاستقالة المقرر الخاص لموضوع " قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية " من اللجنة لدى انتخابه لمحكمة العدل الدولية ، فقد تعذر على اللجنة دراسة هذا الموضوع خلال دورتها الحالية . وتعتزم اللجنة في دوراتها القادمة مواصلة اعداد مشروع المواد المتعلق بهذا الموضوع والذى بدأ اعداده في دورتها الثانية والثلاثين ، وذلك على أساس تقرير يتقدم به مقرر خاص جديد يتم تعيينه (٦٩٩) .

---

(٦٩٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ ، (A/35/10) ، الفقرة ١٨٢ .

(٦٩٩) هناك تقرير ثالث في هذا الموضوع تقدم به المقرر الخاص السابق الذى كان قد بدأ في اعداد ذلك التقرير قبل استقالته من اللجنة لدى انتخابه لمحكمة العدل الدولية . وسيعمم هذا التقرير بوصفه الوثيقة A/CN.4/340 .

(د) وفيما يتعلق بموضوع "الحصانات القضائية للدول وممتلكاتها"، فقد واصلت اللجنة في دورتها الحالية دراستها لهذا الموضوع على أساس التقرير الثالث الذى قدمه المقرر الخاص، وهي تعتزم مواصلة تلك الدراسة في دورتها الرابعة والثلاثين على أساس التقارير التي يعدها المقرر الخاص بغرض المضي في اعداد مشروع المواد المتعلقة بهذا الموضوع والذى بدأ في الدورة الثانية والثلاثين للجنة .

(هـ) كذلك واصلت اللجنة عملها في الدورة الحالية عن موضوع "مركز حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل لها" على أساس التقرير الثاني الذى قدمه المقرر الخاص، وتعتزم اللجنة مواصلة دراستها للموضوع في دورتها الرابعة والثلاثين بهدف اعداد مشروع مواد بخصوصه .

(و) وسيواصل المقرر الخاص للباب الثاني من موضوع "العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية" دراسته للموضوع، ويجوز، اذا تطلبت تلك الدراسة ذلك، أن يعرض تقريرا أوليا على اللجنة .

٢٥٧ — وفيما يتعلق بتوزيع الوقت في الدورة الرابعة والثلاثين للجنة على المواضيع المشار اليها في الفقرتين ٢٥٥ و ٢٥٦ أعلاه، ستتخذ اللجنة المقررات المناسبة في بداية تلك الدورة عند اتخاذ الترتيبات لتنظيم أعمالها . بيد أن اللجنة تدرك أنه قد لا يتيسر في الوقت المتاح بحث جميع المواضيع التي ورد ذكرها في الفقرة ٢٥٦ أعلاه . كذلك فان اللجنة تعتقد أنه يمكنها انجاز عمل أفضل، وعلى المدى الطويل تحقيق نتائج أكبر، اذا ما ركزت اهتمامها على عدد أقل من المواضيع في الدورة الواحدة .

٢٥٨ — وفيما يتعلق ببرنامج اللجنة طويل الأجل، فيمكن المبادرة بالقول بأن اللجنة سوف تنظر في دورتها الرابعة والثلاثين، وهي أول دورة في خلال مدة عضوية أعضاء اللجنة الذين سوف تنتخبهم الجمعية العامة في دورتها السادسة والثلاثين، في امكانية وضع أهداف وأولويات عامة لتوجيه دراستها للمواضيع الواردة ببرنامج عملها الحالي للدورات المقبلة، واضعة في اعتبارها توصيات الجمعية العامة ذات الصلة . ويمكن التذكرة بأن اللجنة قد نظرت في عام ١٩٧٥ في مجموعة من المقترحات لاتمام قراءتها الأولى أو الثانية لمشروعات المواد في ميادين مسؤولية الدول، وخلافة الدول في غير المعاهدات، وحكم الدولة الأكثر رعاية، وموضوع المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر، مع نهاية فترة عضوية اللجنة وهي خمس سنوات تنتهي في ١٩٨١ (٧٠٠) . ولما كانت هذه الفترة على وشك الانتهاء، فانه يمكن القول بأن تلك الأهداف المحددة في عام ١٩٧٥، والمؤكدة في عام ١٩٧٧، قد تحققت الى حد كبير (٧٠١) .

---

(٧٠٠) حولية عام ١٩٧٥، المجلد الثاني، ص ١٨٤، الوثيقة A/10010/Rev.1، الفقرات ١٤١—١٤٥ .

(٧٠١) تم تحقيق هذه الأهداف كما يلي : أتمت اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين التي عقدت في عام ١٩٨٠ القراءة الأولى للمواد التي يتكون منها الباب الأول من مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول ؛ ثم أتمت في دورتها الحالية القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في

(يتبع)

ويبد و أن تحد يد أهد اف وأولويات عامة ، وفقا لقرارات الجمعية العامة ذات الصلة ، للاسترشاد بها في برنامج العمل الذى تضطلع به اللجنة خلال فترة عضويتها ، أو لفترة أطول اذا كان ذلك ملائما ، أسلوب فعال وعملي لتخطيط برنامج عمل اللجنة وتنفيذه في الوقت المناسب .

٢٥٩ ــ ووفقا لقرار الجمعية العامة ٣٤/١٤٢ المؤرخ في ١٧ كانون الأول/د يسمبر ١٩٧٩ بعنوان " التنسيق في ميد ان القانون التجارى الد ولي " ، وجه أمين لجنة الأمم المتحدة للقانون التجـــارى الد ولي رسالة الى أمين اللجنة يطلب فيها معلومات عن الأنشطة الحد يثة أو الحالية للجنة القانـــون الد ولي في مجال القانون التجارى الد ولي . ونتيجة للمناقشة التي جرت في هذا الشأن في المكتـب الموسع للجنة وفريق التخطيط التابع لها ، سمح لأمين اللجنة بنقل بعض البيانات الى أمين لجنـــة الأمم المتحدة للقانون التجارى الد ولي بشأن الأنشطة الحد يثة والحالية للجنة القانون الد ولي والتي قد يكون لها تأثير على المسائل المتصلة بمجال القانون التجارى الد ولي . وقد تم فيما بعد نشـــر البيانات التي تم تزويد تلك اللجنة بها كوثيقة من وثائق لجنة الأمم المتحدة للقانون التجارى الد ولي (A/CN.9/202/Add.3 و Corr.1) (بالانكليزية فقط) . وترحب اللجنة بفرصة التعاون مع لجنة الأمـم المتحدة للقانون التجارى الد ولي ، على نحو ما د عتها اليه الجمعية العامة في قرارها ٣٤/١٤٢ ، وذلك بتزويد ها بالمعلومات المناسبة عن أنشطة لجنة القانون الد ولي وبالتشاور معها .

٢٦٠ ــ وفيما يتعلق بأساليب عمل اللجنة ، فقد أحاطت اللجنة علما بالفقرة ٨ من القرار ٣٥/١٦٣ المؤرخ في ١٥ كانون الأول/د يسمبر ١٩٨٠ وهي الفقرة التي رحبت فيها الجمعية العامة بالاعتبارات والتوصيات الموجودة في تقرير اللجنة عن أعمالها في الد ورة الثانية والثلاثين فيما يتعلق بالمسائـــل المؤثرة في طبيعة وبرنامج وأساليب عمل اللجنة وتنظيم د وراتها بهد ف انجاز المهام الموكلة اليها فـي الوقت المناسب وبفعالية (٧٠٢) . وتود اللجنة أن تؤكد من جد يد أنها ستظل تبقي قيد الاستعراض امكانية زيادة تحسين اجراءاتها وأساليب عملها الحالية بالمرونة التي قد تتطلبها د راسة مواضيـــع معينة ، بقصد انجاز المهام التي عهدت بها اليها الجمعية العامة انجازا فعالا وفي الوقت المناسب.

٢٦١ ــ وفيما يتعلق بالحلقة الد راسية للقانون الد ولي المرتبطة ارتباطا وثيقا بالد ورات السنوية للجنة ، فمن المحتمل أن تتجه ارادة اللجنة ، بتكوينها الجد يد ، الى اغتنام فرصة مبكرة للنظر في امكانيـــة اتخاذ خطوات عملية لزيادة قيمة هذه الحلقة الد راسية .

جيم ــ العلاقـــات مـــع محكمة العدل الد ولية

٢٦٢ ــ قام القاضي عبد الله المريان ، باسم محكمة العدل الد ولية ، بزيارة للجنة القانون الد ولـي والقى خطابا فيها في الجلسة ١٦٨٣ . وقد نقل القاضي عبد الله المريان الى رئيس وأعضاء لجنـــة

(تابع الحاشية رقم ٧٠١)

مال الد ولة ومحفوظاتها ود يونها ؛ وكانت اللجنة في عام ١٩٧٨ ، في د ورتها الثلاثين ، قد أتمـت القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلق بحكم الد ولة الأكثر رعاية ، وفي عام ١٩٨٠ ، في د ورتها الثانية والثلاثين ، أتمت قراءتها الأولى لمشروع المواد المتعلق بالمعاهد ات المعقود ة بين الد ول والمنظمات الد ولية أو بين منظمتين د وليتين أو أكثر .

(٧٠٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الد ورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقـم ١٠ (A/36/10) ، الفقرات ١٨٦—١٩٣ .

القانون الدولي في خطابه أفضل تمنيات محكمة العدل الدولية ورئيسها السير همفرى وولدوك الذى تعذر عليه مع الأسف أن يقوم بنفسه بالاعراب للجنة عن هذه التمنيات . وأشار القاضي عبد الله العريان الى خطاب أرسله رئيس المحكمة الى رئيس اللجنة وأكد فيه على أهمية أعمال تدوين القانون التي تقوم بها لجنة القانون الدولي للجانب القضائي من أعمال المحكمة ويؤكد فيه أيضا ادراك المحكمة لقيمة العلاقات الوثيقة التي تربطها باللجنة وأعرب عن أمله في المحافظة عليها . كذلك أشار القاضي عبد الله العريان الى أنه كان على المحكمة ، في أحدث احكامها وفتاويها ، أن تقوم بمهمة تطبيق وتفسير بعض الاتفاقيات المعقودة على أساس مشروعات المواد التي أعدتها اللجنة . وذكر أن المحكمة في أحد أحكامها المتعلقة بالحصانات الدبلوماسية والقنصلية أسست ما انتهت اليه على القواعد التي وردت بوضوح في اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦١ بشأن العلاقات الدبلوماسية ولعام ١٩٦٣ بشأن العلاقات القنصلية . وأضاف أن المحكمة فحصت كذلك بعناية واهتمام كبيرين اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية ، بما فيهم الموظفون الدبلوماسيون ، والمعاقبة عليها وهي الاتفاقية التي أبرمت في عام ١٩٧٣ . وأشار أيضا الى أن المحكمة قد استخدمت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ في احدى فتاويها . وقال أن من الجدير بالذكر كذلك أن أعمال اللجنة لها فائدتها بالنسبة للمحكمة حتي من قبل أن تسفر عن ابرام اتفاقية دولية . وأضاف أن المحكمة اعتمدت على المادة ٥٦ من مشروع المواد الذى أعدته اللجنة عن المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر باعتبارها مثلا من أمثلة القانون العرفي ومؤشر جيد لقاعدة تكميلية .

٢٦٣ - وزار اللجنة أيضا قاض آخر من قضاة محكمة العدل الدولية هو القاضي روبرتو آغو الذى ألقى كلمة في جلستها ١٦٦٦ . ولقد كرر التأكيد على أهمية التعاون بين اللجنة والمحكمة وروى كيف انعكست أعمال اللجنة بالنسبة لمختلف الموضوعات في أحكام المحكمة وفيما دار في جلساتها . وأكد أيضا على وجود مبررات معاصرة اضافية تستدعي زيادة تكثيف وتنشيط التعاون بين المحكمة واللجنة ، وأوضح أن من الاساسي أن تتعاون اللجنة والمحكمة في الدفاع الفعلي عن القانون في ميدان العلاقات الدولية . وأضاف أنه يحدث فعلا ، في ظل الظروف الحالية ، أن ينادى بعض المراقبين السطحيين بنوع من التفرقة بين القانون الدولي " التقليدى" ، الذى يدعون أنه قديم ان لم يكن شيئا فات أوانه والقانون الدولي " الجديد " الذى يتناول مجالات جديدة ويعتبر أكثر تلاؤما مع التطلعات والاحتياجات الجديدة للمجتمع الدولي . وذكر أن هذه الآراء يرفضها أى شخص له دراية عميقة بحقائق حياة المجتمع الدولي وقانونها . وأكد أنه ينبغي أن تمتد القواعد القانونية الدولية بالتدريج الى مجالات جديدة لم يهتم بها القانون حتى الآن أو عني بها بدرجة محدودة فقط . بيد أنه أضاف أن من الواجب أن تحظى هذه القواعد بالتفكير المتمعن وأن تلبي بصدق الاحتياجات المعترف بها للمجتمع بأسره . وكان من رأى القاضي آغو أن من الأساسي ، بوجه خاص ، ادراج هذه القواعد الجديدة التي تطورت على هذا النحو في صلب القانون الدولي القائم ، وأن اللجنة كان لها الفضل في اثبات أن تدوين قواعد القانون الدولي وتطويره التدريجي ، اللذين هدفها هو النهوض بهما ، ليسا مهمتين يمكن السعي لتحقيق إحداهما منفصلة عن الأخرى ، ولكنهما مهمتان يجب القيام بهما معا عند تحديد جميع الموضوعات المطروحة للدراسة . فأيا كان الموضوع المقترح ، فانه يجب عند تدوين القواعد أن يكون ذلك تأكيدا للقواعد التي لا تزال لها أهميتها في القانون القائم واعترافا ،

في صورة تطوير تدريجي لهذا القانون ، بالتعديلات التي دعت اليها التغييرات التي طرأت على المجتمع الدولي وأسلوبه في الحياة . واذا نظر الى الموضوع على هذا النحو فلن يكون هناك تدوين للقواعد بدون تطوير تدريجي . وأضاف القاضي آغو ، أن من الخطير جدا ، بوجه خاص ، بعد التغيرات العميقة التي طرأت على تكوين مجتمع الدول ، أن نتجاهل أنه قد أصبح من الأساسي ومن الملح أن نعيد تعريف القانون العرفي القديم ، باشتراك جميع الأطراف المعنية ، لاعادة تحديد مضمونه واستكماله واضفاء صفة الوضوح التي يمتاز بها القانون الاتفاقي المكتوب عليه . وعلى أساس انجاز تلك المهمة الأولية يمكن بعد ذلك أن نوجه اهتمامنا الى بحث المسائل الجديدة وأن نضيف الى القواعد الموروثة من القرون الماضية ما يكملها كجزء لا يتجزأ منها . وهكذا كان القاضي آغو مقتنعا بأن المحكمة واللجنة مدعوتان الى التعاون فيما بينهما تعاونا أكثر توثيقا ، دون التوقف عند استعانة كل منهما بعمل الأخرى ، وذلك للحفاظ على القانون الدولي والدور الرئيسي الذى يقوم بأدائه في حياة المجتمع الدولي .

دال ــ التعاون مع الهيئات الأخرى

٢٦٤ ــ تود اللجنة أن تعيد تأكيد الأهمية الكبيرة التي توليها للتعاون مع الهيئات المشتركة في التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه على المستوى الاقليمي . فوفقا للمادة ٢٦ من نظامها الأساسي ، حافظت اللجنة على تعاونها مع اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية الافريقية ، واللجنة الأوروبية للتعاون القانوني ، واللجنة العربية للقانون الدولي ، واللجنة القانونية للبلدان الأمريكية . ولما كانت تطلعات الدول في الأقاليم المعنية بشأن تطوير القانون الدولي منعكسة أيضا في جداول أعمال تلك الهيئات ، فقد عقدت اللجنة العزم على بذل العناية اللازمة بالموضوعات الواردة بجداول الأعمال المذكورة عند النظر في برنامج عملها الخاص مستقبلا . وهي تعتزم أيضا أن تواصل دراسة الوسائل التي يمكن بها تقوية وتعزيز روابط التعاون القائمة بين اللجنة وتلك الهيئات .

١ ــ اللجنة الأوروبية للتعاون القانوني

٢٦٥ ــ قام بتمثيل اللجنة الأوروبية للتعاون القانوني في الدورة الثالثة والثلاثين للجنة السيد ايريك هاريموس ، مدير الشؤون القانونية بمجلس أوروبا ، الذى تحدث أمام اللجنة في جلستها ١٦٨٧ المعقودة في ٩ تموز/يوليه ١٩٨١ .

٢٦٦ ــ وقد شرح السيد هاريموس أولا الأنشطة التي يضطلع بها مجلس أوروبا في مجال وضع القوانين ، مركزا في المقام الأول على الاتفاقيات التي عقدت في العام الماضي ، وأعلن أن الاتفاق الأوروبي لنقل المسؤولية عن اللاجئين قد عرض للتوقيع على الدول الأعضاء في مجلس أوروبا في ١٦ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٨٠ وأصبح الآن ساريا ، وان الهدف الأساسي منه هو تيسير تطبيق المادة ٢٨ من اتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين (٧٠٣) والتي تم التصديق عليها من جميع الدول الاعضاء في مجلس أوروبا . ويهدف الاتفاق الأوروبي الى تنظيم مسألة نقل المسؤولية عن اللاجئين بطريقة موحدة بين الدول الاعضاء في مجلس أوروبا ، وقد تمت صياغته بروح ليبرالية وانسانية لتحديد الحالة التي

---

(٧٠٣) الأمم المتحدة ، مجموعة المعاهدات ، المجلد ١٨٩ ، ص ١٣٧ .

تنقل فيها المسؤولية عن اصدار وثيقة السفر عند تغيير اللاجئ لمحل اقامته من دولة الى أخرى . وكانت الوثيقة القانونية الأخرى التي أشار اليها السيد هاريموس هي اتفاقية حماية الأشخاص فيما يتعلق بالتجهيز الالكتروني للبيانات الشخصية التي عرضت للتوقيع في ٢٨ كانون الثاني / يناير ١٩٨١ ، وتحتوى هذه الاتفاقية على ثلاثة أنواع من القواعد . فهي ، أولا ، تؤكد ، كقواعد من قواعد القانون الدولي التي تلزم الدول المتعاقدة ، المبادئ القومية المتعلقة ببنوك البيانات الخاصة والعامة والتي كانت لجنة الوزراء التابعة للمجلس قد أوصت في عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٤ الدول الأعضاء فيه بالأخذ بها طوعا . وهي ، ثانيا ، تحتوى على حل لمشكلة الحماية الدولية للبيانات يسرى على البيانات التي تنتقل عبر الحدود . وهي ، ثالثا ، تساعد الأشخاص الذين تتعلق بهم البيانات في احدى الدول في الدفاع عن حقوقهم فيما يتصل بالبيانات المتعلقة بهم والتي يتم تجهيزها الكترونيا في دولة أخرى . كذلك وجه السيد هاريموس اهتمام اللجنة الى التطورات الجديدة التي طرأت على العلاقات بين الاتحاد الاقتصادى الأوروبي ومجلس أوروبا ، واستعرض الأنشطة القانونية التي يعتزم المجلس القيام بها في الفترة من ١٩٨١ الى ١٩٨٦ ، بما في ذلك اعداد مشروعات الاتفاقيات المتعلقة بالموضوعات التالية : حماية التحف الفنية من السرقة ، نقل السجناء من دولة الى أخرى ، تعويض ضحايا الاجرام ، حماية التراث الثقافي المغمور بالماء ، شروط الاحتفاظ بالملكية في العقود التجارية ، حماية الحيوانات .

٢٦٧ — ولما كانت لدى اللجنة دعوة دائمة لايفاد مراقب عنها الى دورات اللجنة الأوروبية للتعاون القانوني فقد رجت من رئيسها السيد دودو ثيام أن يحضر الدورة القادمة لتلك اللجنة أو ، اذا لم يتمكن من ذلك ، أن يعين عضوا آخر من اللجنة لذلك الغرض .

٢ — اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية

٢٦٨ — حضر السيد كريستوفر و. بينتو رئيس اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين ، بوصفه مراقبا عن اللجنة ، دورة اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية المعقودة في كانون الثاني / يناير — شباط / فبراير ١٩٨١ في ريو دى جانيرو ، وأدلى ببيان أمام اللجنة .

٢٦٩ — ومثل اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية في الدورة الثالثة والثلاثين للجنة أحد أعضائها وهو السيد خورخيه آجا إسبيل الذى ألقى كلمة في اللجنة في جلستها ١٦٨٩ المعقودة في ١٣ تموز / يوليه ١٩٨١ .

٢٧٠ — وقد استعرض السيد آجا إسبيل أعمال اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية خلال الأعوام العشرة الماضية والتي استهدفت تعزيز فعالية منظمة الدول الأمريكية والتعبير عن الحقائق والتطلعات الحالية لمجتمع البلدان الأمريكية . وقد ذكر أن من بين ماركزت عليه اللجنة في السبعينات مشروع اتفاقية بشأن الارهاب الدولي وتنقيح الاتفاقية الخاصة بحماية الملكية الصناعية وأنها كرست اهتمامها في دورتها الأخيرة لمشروع اتفاقية بشأن التعذيب ولتقرير يتناول الجوانب القانونية لنقل التكنولوجيا . وقال ان اللجنة قد واصلت بذلك ، بصفتها الجهاز القانوني لمنظومة البلدان الأمريكية ، اهتمامها بحماية الحقوق الأساسية للانسان ، الى جانب معالجتها للمشاكل الدولية التي تؤثر على تنمية الدول .

وفيما يتصل بمشروع الاتفاقية المتعلقة بالتعذيب ، فقد لفت السيد آجا اسبيل الأنظار الى قرار اتخذته الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٧٨ بشأن اعداد مشروع لهذه الاتفاقية يعرف التعذيب بأنه جريمة دولية ، ثم استعرض المسائل التي بحثتها اللجنة في أعمالها المتعلقة بهذا المشروع . وقال ، في معرض شرحه لما سلف ، ان أقوى ما في المشروع يكمن في عنصر جديد هو الرقابة الدولية على التزامات الدول التي تتم بمقتضاها حماية كل شخص من جريمة التعذيب الدولية ، حتى ولو كان ذلك في مواجهة الدولة التي ينتمي اليها . فبانشاء ما ورد في مشروع الاتفاقية من الأجهزة التي تتيح لأى فرد أن يلجأ الى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الانسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الانسان ، يمكن القول بأن الفرد قد أصبح شخصا من أشخاص القانون الدولي . وأكد السيد آجا إسبيل ، لدى استعراضه لأعمال اللجنة المتعلقة بالجوانب القانونية للنقل التكنولوجي ، على أن صياغة القواعد القانونية ، شأنها في ذلك شأن الميادين الأخرى ، لا يمكن عزلها عن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الملحة التي تواجه المجتمع الدولي . وذكر أن نقل التكنولوجيا الى البلدان النامية هو ، في نظر المؤيدين لاقامة النظام الاقتصادى الدولي الجديد مشكلة من أهم المشاكل التي تواجه التنظيم القانوني للعلاقات الاقتصادية الدولية . كما أشار الى أن اللجنة قد بحثت ، لدى مباشرتها لأعمالها في هذا الموضوع ، نظام الحماية الدولية للملكية الصناعية وكذلك أعمال المنظمة العالمية للملكية الفكرية المتعلقة بتنقيح هذا النظام ومشروع المدونة الدولية لقواعد السلوك في نقل التكنولوجيا الذى يبحث داخل الأمم المتحدة . وقال ان النهج الذى انتهجته اللجنة يتصف بالتجديد والتنسيق في محاولة منها لوضع اطار نظام قانوني تخضع فيه العلاقات الاقتصادية الدولية لقواعد تتيح المزيد من العدالة التوزيعية . وأخيرا استعرض السيد آجا إسبيل أنشطة اللجنة في ميدان القانون الدولي الخاص فيما يتعلق بالتعاون الدولي في الاجراءات القضائية وقبول الأدلة في بلد أجنبي .

٢٧١ - ولما كانت لدى اللجنة دعوة دائمة لا يفاد مراقب عنها الى دورات اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية فقد رجت من رئيسها السيد دودو ثيام أن يحضر الدورة القادمة لتلك اللجنة أو ، اذا لم يتمكن من ذلك ، أن يعين عضوا آخر من اللجنة لذلك الغرض .

٣ - اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية

٢٧٢ - حضر السيد كريستوفر و. بينتو رئيس اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين ، بوصفه مراقبا عن اللجنة ، الدورة الثانية والعشرين للجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية المعقودة في كولومبو في الفترة من ٢٤ الى ٣٠ ايار/مايو ١٩٨١ ، وأدلى ببيان أمام اللجنة .

٢٧٣ - ولم تتمكن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية من ارسال مندوب عنها الى الدورة الحالية للجنة . ولما كانت لدى اللجنة ، دعوة دائمة لا يفاد مراقب عنها الى دورات اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية الأفريقية فقد رجت من رئيسها السيد دودو ثيام أن يحضر الدورة القادمة لتلك اللجنة أو ، اذا لم يتمكن من ذلك ، أن يعين عضوا آخر من اللجنة لذلك الغرض .

٤ ـ اللجنة العربية للقانون الدولي

٢٧٤ ـ قام السيد هادى التريكي بتمثيل اللجنة العربية للقانون الدولي في الدورة الثالثة والثلاثين للجنة ، وتحدث أمامها في جلستها ١٦٩٧ المعقودة في ٢٤ تموز/يوليه ١٩٨١ .

٢٧٥ ـ وقال السيد التريكي أن اشتراك اللجنة العربية للقانون الدولي في الدورة الحالية للجنة القانون الدولي من شأنه أن يعزز العلاقات بين الهيئتين ، وأن يساعد على القاء الضوء على مشاكل الدول المستقلة حديثا ومنها موضوعات الأساس القانوني للنظام الاقتصادى الدولي الجديد ، ومشاكل البيئة ، ومسألة السلم والأمن الدوليين ، كما أن من شأنها في نفس الوقت فتح المجال للمزيد من الاتصالات بين اللجنة العربية ومؤسسات أخرى مثل اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية ـ الافريقية . وأعرب عن أمله في أن تساعد أعمال لجنة القانون الدولي في اقامة المساواة بين أعضاء المجتمع الدولي ، مع العناية بوجه خاص بحقوق الشعوب التي تكافح من أجل تقرير المصير ومن أجل توافق قواعد العدالة ، كما أعرب عن أمله في نجاح اللجنة في تحقيق هدفها المتعلق بخدمة مصالح الانسانية .

هاء ـ موعد ومكان انعقاد الدورة الرابعة والثلاثين

٢٧٦ ـ قررت اللجنة أن تعقد دورتها التالية في مكتب الأمم المتحدة في جنيف في الفترة من ٣ ايار/مايو ١٩٨٢ الى ٢٣ تموز/يوليه ١٩٨٢

واو ـ تمثيل اللجنة في الدورة السادسة والثلاثين للجمعية العامة

٢٧٧ ـ قررت اللجنة أن يتولى رئيسها السيد دودو ثيام تمثيلها في الدورة السادسة والثلاثين للجمعية العامة .

زاى ـ الحلقة الدراسية للقانون الدولي

٢٧٨ ـ عملا بالفقرة ١٢ من قرار الجمعية العامة ٣٥/١٦٣ ، المؤرخ في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ ، نظمت ادارة الشؤون القانونية ، بالاشتراك مع مكتب الأمم المتحدة في جنيف ، الدورة السابعة عشرة للحلقة الدراسية للقانون الدولي أثناء انعقاد الدورة الثالثة والثلاثين للجنة القانون الدولي . والحلقة الدراسية المذكورة تستهدف الطلاب المتقدمين في هذا الموضوع وصغار الموظفين الحكوميين الذين يتناولون مسائل القانون الدولي ، عادة ، في أثناء تأديتهم لعملهم . واجتمعت لجنة اختيار برئاسة السيد ايريك سوى وكيل الأمين العام ، المستشار القانوني . وضمت اللجنة عضوين آخرين هما السيد ج . بدر ، نائب مدير شعبة التدوين ، والسيد هـ . جايز المدير الادارى لمعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث في جنيف . وتم اختيار ٢١ مشتركا ، كلهم من جنسيات مختلفة وأغلبهم من البلدان النامية ، من بين المرشحين ، من بينهم مشترك واحد لم يتمكن من الحضور . يضاف الى

ذلك أن ثلاثة من الحاصلين على زمالات من البرنامج المشترك بين الأمم المتحدة ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث قد اشتركوا في الدورة .

٢٧٩ — وأتيحت الفرصة للمشتركين لاستخدام تسهيلات مكتبة الأمم المتحدة ، وتمكنوا من حضور عرض سينمائي قدمته دائرة الاعلام في الأمم المتحدة . وقدمت لهم نسخ من الوثائق الأساسية اللازمة لمتابعة مناقشات اللجنة ومحاضرات الحلقة الدراسية ، كما تسنى لهم أن يتلقوا ، أو يشتروا بأسعار مخفضة ، وثائق الأمم المتحدة غير المتاحة في بلدانهم الأصلية أو التي يصعب الحصول عليها هناك . وفي نهاية الدورة ، تسلم كل من المشتركين شهادة حضور ، تحمل توقيع رئيس اللجنة والمدير العام لمكتب الأمم المتحدة في جنيف . وفي الفترة ما بين ١ و ١٩ حزيران/يونيه ، عقدت الحلقة الدراسية ١٢ اجتماعا تضمنت محاضرات متبوعة بمناقشات .

٢٨٠ — وقد ألقى أعضاء اللجنة السبعة التالية أسماؤهم محاضرات كما اشتركوا في المناقشات التي دارت في الحلقة الدراسية : السيد ج . هـ . الدريش (بعض مسائل قانون البحار) ، السيد ج . بربوزا (قانون استخدام المجارى المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية) ، السيد ب . رويتر (المعاهدات التي تشترك فيها المنظمات الدولية) ، السيد و . ريفاغن (مسؤولية الدولة) ، السيد س . سوتشاريتكول (الحصانات القضائية للدول) ، السيد س . فيروستا (الأحلاف والتسويات الاقليمية في القانون الدولي) ، السيد ر . ك . كوينتن — باكستر (المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي) . وبالاضافة الى ذلك ، فقد تم توزيع محاضرة كان سيلقيها السيد س . سودوكا عن " بعض الأفكار عن لجنة القانون الدولي في الثمانينات " . كذلك القى القاضي رويرتو آغو محاضرة بعنوان " هل القانون الدولي قانون حديث النشأة وهل هو صورة للفكر الأوروبي ؟ " . وألقى السيد س . سوينارسكي من المكتب القانوني للجنة الدولية للصليب الأحمر محاضرة عن " القانون الانساني الدولي كجزء من القانون الدولي العام : مصادره ونطاقه " . كما ألقى السيد ف . رومانوف مدير شعبة التدوين محاضرة عن " الترتيبات المؤسسية للأمم المتحدة للتطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه " . وألقى السيد ج . م . بدر نائب مدير شعبة التدوين ملاحظات ختامية عن " القانون في مجتمع متغير من الدول " . وكان السيد أ . فالينسيا — أوسبينا نائب أمين لجنة القانون الدولي قد ألقى المحاضرة الافتتاحية عن اللجنة وأعمالها .

٢٨١ — وقد أضيفت هذا العام الى برنامج الحلقة الدراسية زيارة لمقر اللجنة الدولية للصليب الأحمر . وقد استقبل السيد الكسندر هاى ، رئيس اللجنة الدولية ، المشتركين الذين استمعوا بعد تناولهم للغذاء الذى قدمته اللجنة الى كلمة من السيد ج . موريلون ، مدير ادارة المبادئ والقانون باللجنة الدولية للصليب الأحمر ، عن الجوانب القانونية لاعمال هذه المنظمة التي تمس نواحي القانون الانساني .

٢٨٢ — وعلى غرار ما حدث في الماضي ، لم تتحمل الأمم المتحدة أيا من تكاليف الحلقة الدراسية ، اذ لم يطلب منها الاسهام في نفقات سفر أو معيشة المشتركين . وقدمت كل من الدانمرك وفنلندا والنرويج والنمسا وهولندا الاعتمادات المالية اللازمة هذا العام والتي أتاحت منح بعض الزمالات للمشتركين من البلدان النامية . كذلك قدم الاعتمادات المالية اللازمة للزمالات صندوق دانيا للدراسات القانونية الدولية والمقارنة (الكائن في توليدو ، أوهايو ، الولايات المتحدة الأمريكية) . وعن طريق منح الزمالات ، يمكن تحقيق التوزيع الجغرافي المناسب للمشتركين ، واستقدام مرشحين مستحقين من بلدان نائية لم يكن بمقدورهم ، لولا ذلك ، الاشتراك في الحلقة الدراسية لمجرد عدم توافر الاموال . وقد حصل ١٦ مشتركا على زمالات هذا العام .

٢٨٣ — ومن بين المشتركين الذين قبلوا منذ بداية الحلقة الدراسية في عام ١٩٦٥ والبالغ عددهم ٣٨٠ مشتركا يمثلون ١٠٨ من الجنسيات ، حصل على الزمالات ١٦٨ مشتركا ليس من بينهم من حصلوا على زمالات من معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث . والأمل معقود على أن تواصل الحكومات المانحة جهودها ، وأن تتمكن حكومات أخرى من الاسهام في حركة التضامن هذه مع رعايا البلدان النامية .

٢٨٤ — وتود اللجنة التعبير عن شكرها للسيد أ . فالينسيا — أوسبينا لما قام به من جهود للاعداد للحلقة الدراسية هذا العام ، وكذلك للسيد ج . بدر الذى أدار الحلقة الدراسية . وتشير اللجنة بالتقدير الى الترتيبات التي تمت هذا العام لكفالة استمرار الحلقة الدراسية الدولية التي تحمل السيد بيير راتون ، للموظف القانوني الأقدم الذى استقال بعد أكثر من ثلاثين عاما من الخدمة المخلصة ، نصيبا كبيرا من مسؤولية نجاحها في السنوات الماضية . وقد أشادت اللجنة بالسيد راتون في جلستها ١٦٨٠ المعقودة في ٢٩ حزيران/يونيه ١٩٨١ .

المرفق الأول

تعليقات الحكومات على مشروع المواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات الذى اعتمدته لجنة القانون الدولي في دورتيها الحادية والثلاثين والثانية والثلاثين *

المحتويات

	الصفحة
اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٣٧٦
اسرائيل	٣٧٦
ايطاليا	٣٧٨
تشيكوسلوفاكيا	٣٨١
جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية	٣٨٧
جمهورية بيلوروسيا الاشتراكية السوفياتية	٣٨٨
الجمهورية الديمقراطية الالمانية	٣٨٩
السويد	٣٩٣
شيلي	٣٩٤
النمسا	٣٩٦
اليونان	٣٩٩

* * *

ملاحظة

للاطلاع على نص مشروع المواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات الذى اقرته بصفة مؤقتة لجنة القانون الدولي في دورتيها الحادية والثلاثين والثانية والثلاثين ، أنظر حولية ١٩٧٩ ، المجلد الثاني ، الجزء الثاني ، ص ١٥ وما يليها ، والوثيقة A/34/10 (الفصل الثاني ـ الفرع باء) والوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ـ الملحق رقم ١٠ (A/35/10) ص ١٧ وما يليها ، الفصل الثاني والفرع باء ـ ٢ . ولأغراض المطابقة بين مشروع هذه المواد ومشروع المواد بشأن خلافة الدول في مال الدولة ومحفوظاتها وديونها ، بصيغته النهائية التي أقرته بها اللجنة في دورتها الثالثة والثلاثين ، أنظر المرفق الثالث لهذا التقرير .

---

* عممت التعليقات الواردة في هذا المرفق في الأصل في الوثائق A/CN.4/388 و Add.1 الى Add.4 .

اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية

[الأصل : بالروسية]
[١٩ شباط / فبراير ١٩٨١]

ان مشروع المواد الذى أعدته لجنة القانون الدولي بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات ، وخاصة المواد المتصلة بمحفوظات الدولة ، يمكن أن يستخدم ككل بوصفه أساسا مقبولا لصياغة صك قانوني دولي مقابل .

وفي الوقت ذاته ، يبدو مناسبا في حالة الخلافة على وجه التحديد ان يعبر مشروع المواد عن الخلافة فيما يتعلق بظهور الدول المستقلة حديثا نتيجة لبلوغ شعوب الأقاليم المستعمرة والتابعة مرحلة الاستقلال . ومن الأنسب رغم ذلك ادراج مثل هذا الحكم في الفرع المتعلق بمحفوظات الدولة ، حيث ذكرت حالات الخلافة التي من هذا النوع في المواد التي اتفقت عليها اللجنة فعلا ، وخاصة المادة ٢ التي تتضمن تعاريف المصطلحات المستخدمة .

اسرائيل

[الأصل : بالانكليزية]
[١٩ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨٠]

١ - يسترعى الانتباه ، بوجه عام ، الى البيانات التي ادلى بها وفد اسرائيل خلال المراحل المختلفة لهذا العمل ، في جلسات اللجنة السادسة ١٤٠٤ (الدورة الثامنة والعشرون ، ٢ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٣) و ٣٦ (الدورة الثانية والثلاثون ، ٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٧) و ٤١ (الدورة الثالثة والثلاثون ، ٨ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٨) و ٤٦ (الدورة الرابعة والثلاثون ، ٢١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٩) و ٤٤ (الدورة الخامسة والثلاثون ، ١١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٨٠) ، بشأن الاجزاء المختلفة لمشاريع المواد المعنية ، التي قدمت في تلك السنوات . ويلاحظ مع الارتياح أن اللجنة قد راعت في مشروع المواد المقدم سنة ١٩٧٩ بعضا من تلك الملاحظات . والى جانب تلك الملاحظات ، التي يتعلق معظمها بأمور تفصيلية ، نجد ناحيتين تستدعيان شيئا من التكرار واعادة التأكيد في هذه الوثيقة .

٢ - تتصل الناحية الأولى بالآثار التي يتركها عامل " الزمن " في الموضوع الجارى بحثه وبالصياغة المناسبة لجميع مشاريع المواد والتعليقات المتصلة بها بحيث تشمل ذلك العنصر . فقد أشارت اللجنة فعلا في أعمالها المتعلقة بخلافة الدول وقانون المعاهدات الى ذلك العامل ، ولا سيما في تقريرها عن أعمال دورتها الرابعة والعشرين (A/9710/Rev.1) وتقريرها عن أعمال دورتها السادسة والعشرين (A/9610/Rev.1 ، الفقرة ٦٢) . الا أن تلك التعليقات تعتبر معالجة غير كافية للقضية التي يثيرها عامل " الزمن " . ولوضع القضية في أبسط صورها ، يكون السؤال الذى تتعين الاجابة عليه هو : " ما هي حالات خلافة الدول التي يتصور أن مشروع المواد ينطبق عليها ؟ " . ومالم تقدم اجابة

مرضية على هذا السؤال ، سيظل هناك خطر يتمثل في عدم تلبية أعمال اللجنة لأى حاجة عملية للمجتمع الدولي في وقتنا هذا .

٣ - وتتصل الناحية الثانية بالاضافة المتعلقة بمحفوظات الدولة ، والواردة في تقرير اللجنة عن أعمال دورتيها الحادية والثلاثين والثانية والثلاثين . ويجدر بنا أن نهنئ اللجنة على هذا العمل الرائد المتسم بالأهمية . ويسترعى الانتباه مرة أخرى في هذا الصدد الى البيانات التي أدلى بها ممثل اسرائيل عن هذه الناحية ، في جلستي اللجنة السادسة ٤٦ (الدورة الرابعة والثلاثون) و ٤٤ (الدورة الخامسة والثلاثون) المعقودتين في ٢١ تشرين الثاني /نوفمبر ١٩٧٩ و ١١ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٨٠ .

٤ - ويشار في الفقرة ٦ من المادة " باء " والفقرة ٤ من المادة " هاء " والفقرة ٤ من المادة " واو " الى حق شعوب الدول المستقلة حديثا - ومن بينها اسرائيل - في الحصول على معلومات عن تاريخها وتراثها الثقافي . ونحن نرى أن هذا موضوع رئيسي لم يدخل في عملية البحث والتثبيت في اطار القانون الدولي الحديث الا مؤخرا ، وأنه يجب تشجيع اللجنة في جهودها لصقل هذه الناحية الجديدة في القانون - ونضيف الى ذلك أنها يمكن ألا تقتصر على مجرد " خلافة الدول في غير المعاهدات " ، حتى ولو كان هذا مكانا مناسبا للدراسات الأولية . ويلاحظ في هذا الصدد أن المادة ١٤٩ من مشروع اتفاقية قانون البحار (النص غير الرسمي) الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار (A/CONF.62/WP.10/Rev.3) تشير الى الحقوق التفضيلية التي تتمتع بها مجموعة من الدول من بينها دولة المنشأ الثقافي أو دولة المنشأ التاريخي والأثرى لأشياء معينة صنعها الانسان . وفي أثناء الدورة التاسعة لذلك المؤتمر أضيفت المادة ٣٠٣ ، التي أوضحت تلك الفكرة ووسعت نطاق تطبيقها . وبذلك ، يكمل نهج اللجنة الأنشطة المماثلة المضطلع بها في فروع القانون الأخرى .

٥ - وفي هذا الصدد ، أعرب وفد اسرائيل عن رأى مفاده أن لجميع الشعوب حق استعادة الأشياء التي تمثل جزءا من تراثها الثقافي والتي سلبت منها ، وتكاد بسبب طابعها الخصوصي تكون بلا قيمة في الأماكن التي يتفق أن تكون موجودة فيها نتيجة للظروف المتغيرة التي مرت بها . وقد تم الادلاء بهذا البيان مع الاشارة بوجه خاص الى وثائق معينة تتناثر في مختلف أرجاء العالم وتشكل جزءا من التراث العبرى وغيره من مكونات التراث الثقافي اليهودى ، وهي لا تشكل جزءا من التراث الثقافي للبلدان التي حدث أن وجدت فيها ، ولا تتصل في معظمها بالتراث الثقافي لتلك البلدان . ويتمثل الحد الأدنى من الالتزام الواقع على عاتق تلك البلدان في ضمان الحماية الكافية لهذه المواد التي يتصف الكثير منها بطابع الحساسية وآخذ في التدهور ماديا ، وفي ضمان وصول الطلاب والعلماء اليها في حرية . ولكن هذا هو الحد الأدنى من الالتزام ، أما الواجب الحقيقي الواقع على عاتق تلك البلدان فهو تسهيل اعادة تلك المواد الى الدولة المستقلة حديثا التي هي " دولة المنشأ الثقافي أو دولة المنشأ التاريخي والأثرى " . وهذا سيبدو كمساهمة واضحة تقدم لعصر انهاء الاستعمار .

ايطاليـــا

[الأصـــل : بالانكليزيـــة]
[٣ نيســان/ابريــل ١٩٨١]

تشهد مسألة خلافة الدول في الوقت الراهن حالة من التغير الكبير الذى يعزى أساسا الى التطور الملحوظ في الممارسات الدولية فيما يتعلق بحالات الخلافة الناشئة عن انهاء الاستعمار . وأحد الشواهد الدالة على ذلك هو مشروع لجنة القانون الدولي الذى يعالج حالات الخلافة الناشئة عن انهاء الاستعمار ، على حده ، وذلك في مواد خاصة تتعلق بالبلدان المستقلة حديثا .

ويبدو من العسير في ظل هذه الظروف تحديد مبادئ شديدة العمومية لمثل هذه الحالات . وحالما تستكمل عملية انهاء الاستعمار بحذافيرها ، يمكن أن تعود الممارسة الى الأخذ بجزء من القواعد التي كانت نافذة من قبل ، الى حد تصبح معه المعايير العامة المفرطة الجدة تنطوى على المخاطرة بعدم خدمة مصالح المجتمع الدولي بأكثر الطرق فائدة . ومن المهم ، من ناحية أخرى ، أن نستفيد في أى من حالات خلافة الدول التي قد تنشأ في المستقبل القريب من النظم المرجعية المعيارية .

وان الحكومة الايطالية ، اذ تضع هذا الأمر في الاعتبار ، تحبذ استمرار أعمال لجنة القانون الدولي المتعلقة بخلافة الدول في مال الدولة وديون الدولة ومحفوظات الدولة ، واختتامه مبكرا . وفيما يتعلق بمسألة الشكل الأنسب الذى ينبغي أن تأخذه القواعد الواردة في المشروع ـ شكل المعاهدة أو غير ذلك من الصكوك الدولية أو القواعد النموذجية ، وما شابه ذلك ـ فان ايطاليا تحتفظ برأيها ريثما تنتهي لجنة القانون الدولي من القراءة الثانية للمشروع .

الا أنه يبدو واضحا مما ذكرناه توا أن من غير المفيد أن نعطي للمواد التي اقترحتها لجنة القانون الدولي نطاقا شديد العمومية ـ أى نطاقا يصل في عموميته الى حد السماح بتطبيقها على كل جانب من جوانب الخلافة في غير المعاهدات . اذ تحتاج مواضيع من قبيل نتيجة الامتيازات الادارية في حالة الخلافة أو جنسية الأفراد المقيمين في الاقليم المعني بالأمر ذاته ، الى أحكام خاصة ، وليس من الدقة أن نتوسع في استخدام القياس لكي نطبق على حالات مثل هذه ما حددته لجنة القانون الدولي للحالات الأخرى .

وبما أن لجنة القانون الدولي قد قررت أن يقتصر عملها على البنود الثلاثة المذكورة اعلاه ـ أى مال الدولة وديون الدولة ومحفوظات الدولة (وهو قرار ايدته ايطاليا) ـ فاننا نعتقد أن من المستصوب أن يحمل عنوان المشروع اشارة الى المسائل المحددة التي يعالجها ، وعليه ينبغي تعديل نص المادة ١ وفقا لذلك . والواقع أن الحكومة الايطالية ترى أن من الضرورى أن يتميز الجزء المتعلق بمحفوظات الدولة في هذا المشروع عن الجزئين الآخرين بسبب طابعه الخاص ، وان من الضرورى أن يشكل موضوعا لمجموعة مستقلة من القواعد . وهذا يستلزم توضيحا في مشروع المواد المتعلقة بمال الدولة لكي تستبعد المحفوظات ذاتها من الفئة العامة ـ فئة مال الدولة ـ وذلك لتحقيق الاغراض التي ترمي اليها المواد قيد البحث .

وبينما نسلم حقا بالطابع الاشكالي لهذه المسألة وباستمرار الجدل الشديد الذى يكتنفها ، لا يسعنا الا ان نشير الى أن الحلول التي اقترحتها لجنة القانون الدولي تتسم بالغموض الى حد ما فيما يتعلق بمعظم النقاط . فعلى سبيل المثال ، ترد اشارة في أحيان كثيرة الى مفهوم " النسبة المنصفة " (المواد ١٤ و ١٩ و ٢٢ و ٢٣) . وقد يكون الحل الذى من هذا النوع حتميا ، ولكن اذا كان الأمر كذلك يصبح من الأهمية بمكان — مثلما قال الوفد الايطالي في كلماته أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة — تهيئة الشروط اللازمة لآلية فعالة مناسبة لتسوية المنازعات التي قد تنشأ في مجال ديون الدولة ، على وجه التحديد . وهذا قد يصبح ضروريا فيما لو أوصت لجنة القانون الدولي بادراج مثل هذه القواعد في اتفاقية دولية . ويبدو من المناسب أن نتقدم بملاحظة عامة أخرى قبل مناقشة المواد كل على حدة . فبينما تدرك الحكومة الايطالية الدوافع التي ربما تكون قد دفعت لجنة القانون الدولي الى التمييز بين حالة نقل جزء من اقليم دولة وحالة فصل جزء من اقليم الدولة الذى يعقبه اتحاده مع دولة أخرى كانت قائمة من قبل ، تعجز عن فهم السبب الذى يدعو الى معاملة هاتين الحالتين — المتصلتين اتصالا وثيقا ، ان لم تكونا متطابقتين من ناحية المفهوم — معاملة تختلف في احداهما عن الأخرى (انظر المادة ١٠ مقارنة بالفقرة ٢ من المادة ١٣ ؛ والمادة ١٩ مقارنة بالفقرة ١ من المادة ٢٢) .

* * *

وعند النظر الى المواد التي اقترحتها لجنة القانون الدولي لدراستها كل على حدة ، تود الحكومة الايطالية ان تقصر ملاحظتها على مسائل معينة ذات أهمية كبيرة .

* * *

ففيما يتعلق بموضوع مال الدولة ، يبدو أن معنى الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ١١ ، التي تشير الى نسبة المال المنقول الذى كان ملكا للدولة السلف الى الدولة الخلف عندما تكون هذه الدولة مستقلة حديثا غير واضح على الاطلاق ؛ وعلى وجه التحديد فان معنى التعبير القائل " المال المنقول الذى كان ملكا للاقليم الذى تتناوله خلافة الدول " ليس دقيقا .

والواقع انه ليس من الدقة ان نتحدث عن نسبة المال المنقول الى اقليم ما ، والأحرى ان يشار الى مثل هذا المال من حيث نسبته الى هذا الشخص أو ذاك على اساس نظام قانوني معين . وعلاوة على ذلك يمكن أن يلحق مال منقول باقليم ما في وقت معين ولاسباب عارضة تماما (مثلما هو الحال بالنسبة لوضع ممتلكات مادية في الاقليم بصورة مؤقتة) ، بينما يجوز أن تكون هذه الممتلكات قد ظهرت الى الوجود في مكان آخر مثلما هو الحال بالنسبة للعمل الفني . وبالنسبة لهذا كله ، ومع المراعاة الشديدة للحقيقة القائلة بأن من الممكن أن تحصل الدولة السلف على المال المنقول بطريقة مشروعة بعد عملية شراء مشروعة ، وأنه لا تتعين لذلك " اعادته " بالضرورة ، يبدو الحكم الوارد في مشروع لجنة القانون الدولي غامضا ، بل ويحتمل أن يخلق صعوبات شديدة فيما يتعلق بالتفسير . ويستصوب لهذا السبب ان توضح اللجنة هذه النقطة تفصيليا في محاولة لبيان جميع الحالات الممكنة التي يمكن أن تظهر في الواقع ، لكي تكيف القواعد المتعين صياغتها مع مثل هذه الحالات .

ومرة أخرى ، نجد في المادة ١١ ان ما يشير اليه تعبير " اسهام الاقليم التابع في تكوين مال الدولة " ، الذى ذكر كمعيار للتقسيم في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ ، ليس واضحا بالمرة في رأى السلطات الايطالية . وبينما يبدو في النص الانكليزى ان هذا التعبير يشير بصورة سليمة الى الاسهام الذى قدمه الاقليم المعني في تكوين أموال معينة ، فان التعبير المقابل له في النص الفرنسي يتسم بقدر اكبر من العمومية والغموض من ناحية التركيب اللغوى .

وفيما يتعلق بالمادة ١٤ ، التي تبحث امكانية انحلال دولة قائمة من قبل ، تشير امكانية تحقيق الحل المشار اليه في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ بعض المشاكل في حالة المال الموجود خارج اقليم الدولة السلف . والواقع أن المرء يمكنه التساؤل عن المعيار الذى يقضي في مثل هذه الحالة بنسبة المال الى دولة خلف معينة وليس الى دولة خلف أخرى .

* * *

وفيما يختص بالمواد المتعلقة بديون الدولة ، تتمثل المشكلة الأساسية — التي لا تزال الآراء منقسمة بشأنها ، حتى في داخل لجنة القانون الدولي — في تحديد ما اذا كان من الضرورى أن يشمل المشروع مجرد الديون المتعاقد عليها فيما بين اشخاص القانون الدولي (الديون المتعاقد عليها بين الدول أو الديون المستحقة للمنظمات الدولية) أو أن تشمل أيضا الديون التي في ذمة هؤلاء الاشخاص لاشخاص خصوصيين أجانب . ويوحي ما جاء في الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١٦ بأن اللجنة سعت الى سلوك أعمّ نهج ممكن ، ولكن المنطق الذى تستند اليه المواد اللاحقة ، وخاصة المادتان ١٩ و ٢٣ ، هو منطق العلاقات القائمة بين الدول .

والواقع ان مسألة خلافة الدول تشمل ايضا مسألة حصيلة الديون التي في ذمة الدولة السلف للاشخاص الخصوصيين الاجانب ، ومن الخطأ ان نزعم انه ليست هناك فعلا قوانين دولية في هذا الصدد . اذ ان مجموعة الممارسات الوفيرة التي ظهرت الى الوجود منذ الحرب العالمية الاولى على وجه الخصوص تبين عكس ذلك .

الا أن هذه المسألة تثير جدلا شديدا ، وليس من السهل أن نضع لها حلا مقبولا لدى المجتمع الدولي بأسره . وعلاوة على ذلك ، ينطوى استكشاف أعماق هذا الموضوع على خطر يتمثل في اقتضاء بحث بالغ الطول والتعقيد وتنقيح لعدة أحكام في مشروع المواد .

ولكل هذه الأسباب التي تتسم بأهميتها السياسية ، تود الحكومة الايطالية أن تكرر الاعراب عن الرأى الذى عبر عنه وفدها لدى اللجنة السادسة للجمعية العامة من قبل ، سنة ١٩٧٧ ، والقائل ان من الحكمة أن يقتصر نطاق مشروع المواد الجارى بحثه على موضوع الديون المتعاقد عليها بين اشخاص القانون الدولي . ولكن هذا لا ينبغي أن يفسر بأى حال على أنه الغاء للأهمية الدولية للخلافة في حالة الديون المتعاقد عليها بين الدول والاشخاص الخصوصيين الاجانب ؛ ولتحقيق هذه الغاية يمكننا أن نؤكد أهمية الفقرة ١ من المادة ١٨ ، التي ترى ايطاليا أن من الضرورى توضيحها بوصفها حكما وقائيا عاما . وختاما ، يبدو من المناسب ، نظرا لهذه الأسباب أن نقترح حذف الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١٦ واعادة صياغة الفقرة ١ من المادة ١٨ لتحويلها الى مادة مستقلة .

وثمة ملاحظة أخيرة بشأن موضوع ديون الدولة ، وهي تتعلق بالمادة ٢١ التي تتناول اتحاد الدول . وهناك شكوك قوية حول قيمة الفقرة ٢ ، حيث يبدو أن هذه الفقرة تشير الى مسألة تتعلق بالقانون القومي البحت (الداخلي) .

* * *

وفيما يختص بالمواد المتعلقة بمحفوظات الدولة ـ فيما عدا الملاحظة التي أوردناها في بداية هذه الملاحظات وأى تعليقات عامة وردت فيها ويمكن أن تنطبق على هذه المواد ـ نرى أنها لا تثير أى مشاكل كبيرة . وربما يقدم المزيد من الايضاح ، يبدو عند النظر الى هذه المواد ككل أنها توفر حلولا متوازنة الى حد كبير . والواقع أنها تبدو مناسبة أكثر من غيرها لكي تقر بوصفها اتفاقية دولية ذات نفع شديد الوضوح .

ولا تود الحكومة الايطالية شيئا عدا التأكيد في هذا الصدد على عاملين : أولهما ، ضرورة ايلاء قدر كبير من الاهتمام الي التمييز بين مشاكل المحفوظات بمعناها التقليدى (أى مجموعات الوثائق) وبين المشاكل المتعلقة بالاعمال الفنية . وهذا التمييز ، الواضح في حد ذاته وضوحا كافيا ، يمكن أن يصبح في بعض الحالات الفعلية مثار اشكالات فيما يتعلق بنوع الوثائق التي أوجدها تاريخ حضارة معينة .

والنتيجة الثانية هي أن من الضرورى ، نظرا الى الموافقة على المبدأ الذى يحبذ أن ينشر ما تضمه المحفوظات من معلومات على أوسع نطاق ممكن (وهو الشيء الذى تعززه الى حد كبير الوسائل الحديثة لاستنساخ الوثائق) ، أن نسعى قدر المستطاع الى تجنب تجزئة مجموعات الوثائق التي كثيرا ما يكون وجودها كوحدة واحدة شرطا ضروريا لكي يستخدمها العلماء بصورة فعالة . وينبغي هنا الا يكون المبدأ الباعث هو مجرد السعي الى رد الوثائق الى مكان محدد على وجه الدقة ، بل الاحرى أن يكون ادراك أن الوثائق التاريخية تشكل تراثا مشتركا للبشرية . وينبغي فيما يتعلق بهذا المبدأ تشجيع حرية الوصول الى مثل هذه الوثائق بجميع الوسائل المتاحة .

تشيكوسلوفاكيا

[الأصل : بالفرنسية]
[٨ نيسان/ابريل ١٩٨١]

١ ـ تشيد حكومة جمهورية تشيكوسلوفاكيا الاشتراكية بالعمل الممتاز الذى أنجزته لجنة القانون الدولي في اعداد المواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات ، وبالمساهمة البارزة التي قدمها السيد بجاوى ، مقررها الخاص .

ولقد تكشفت فائدة الأولوية التي منحتها اللجنة ، في دراسة المسائل المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات للجوانب الاقتصادية من خلافة الدول ، أى لمال الدولة وديون الدولة والمسائل المتعلقة بمحفوظات الدولة . فالمواد التي جرى اعدادها تشكل مجموعة كاملة ومستقلة نسبيا من

المشاكل التي يمكن تدوينها بغير ضرورة اثارة مسائل أخرى في خلافة الدول في غير المعاهدات لا تمسها مشاريع المواد هذه . فبالنظر الى التنوع الشديد القائم في الممارسات الدولية ، سيكون من المبكر اعداد مشروع مجموعة من القواعد العامة تحكم تلك المشاكل الأخرى .

ان خلافة الدول في غير المعاهدات تشكل مجموعة من مواضيع القانون الدولي على جانب كبير من الأهمية ولكنها على جانب كبير من التعقيد أيضا . فالممارسة الدولية السارية الى الآن لا تسمح على الدوام بافتراض وجود قاعدة صحيحة بوجه عام ، وبالتالي ، فاننا نرى في مجموعة مشاريع المواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات التي أعدتها اللجنة مزجا لا يقبل الفصل في تدوين القانون الدولي وتطويره تدريجيا . وأن النهج الذى اتبعته اللجنة ، التي أكبت على ايجاد حل عادل ومتوازن للمشاكل الشائكة ، جدير بالموافقة عليه دون شك .

٢ — ويتعين علينا أن نثني على الجهد الذى بذلته اللجنة لضمان تحقيق الانسجام بين مشاريع المواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات ، بوصفها جزءا من التدوين العام لقانون خلافة الدول ، وبين اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ . ولهذا السبب ، فان الهيكل الجديد للمشروع ، الذى يزيد مشاريع المواد قربا من اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ ، مدعاة للارتياح .

بيد أنه يبدو ضروريا أن توضح اللجنة بدقة أكبر العلاقة بين اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات ومشاريع المواد المتعلقة بديون الدولة الناجمة عن معاهدات دولية .

٣ — وفيما يتعلق بالشكل الذى ينبغي أن يتخذه مشروع المواد في المرحلة النهائية ، كما هو الحال في تدوين قانون خلافة الدول في المعاهدات ، فان أنسب شكل سيكون اتفاقية دولية .

٤ — وفيما يتعلق بعنوان مشروع المواد ، تشير تشيكوسلوفاكيا في هذا الخصوص الى موقفها في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة حيث أعلنت أنها تحبذ تغييره بحيث يعبر بصورة أفضل عن مضمون مشروع المواد ، أى " خلافة الدول في مال الدولة ، وديون الدولة ومحفوظات الدولة " .

٥ — وينبغي ، فضلا عن العنوان ، تغيير المادة ١ . فنطاقها يبدو أوسع مما ينبغي بالنظر الى المضمون الفعلي لمشاريع المواد ، التي تقتصر على تنظيم مسائل خلافة الدول في مال الدولة ، وديون الدولة ، ومحفوظات الدولة . وفي الوقت ذاته ، ينبغي حذف المادتين ٤ و ١٥ ، حيث أنهما تصبحان زائدتين عن الحاجة بعد تغيير المادة ١ .

بيد أن ثمة جانبا آخر ينبغي على اللجنة أن تدرسه بدقة أكبر اذا ما قررت أن تستعيض عن تعبير " في غير المعاهدات " في المادة ١ بتعبير " في مال الدولة وديون الدولة ومحفوظات الدولة " . فقد أعربت وفود عدة في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة عن رغبتها في تحقيق الانسجام بين مشاريع المواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات وبين اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ . وليس الغرض من هذا الطلب مجرد أن يكون ثمة تركيب مشابه في الشكل الخارجي . فمجال تطبيق المواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات ينبغي أن يكون موازيا أيضا لمجال تطبيق اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ .

ان المادة ١ من الاتفاقية المذكورة أعلاه تقصر نطاق الاتفاقية على المعاهدات بين الدول . أما في حالة المادة ١ ، فبالنظر الى مفهوم الديون الوارد في المادة ١٦ ، حيث تعرّف ديون الدولة تعريفا أوسع بكثير من مجرد كونها ديونا بين دول ، فان التوازي مع اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات يختفي .

٦ — ان اعتزام اللجنة توحيد المصطلحات المستخدمة في اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات بقدر ما تستطيع يستحق الثناء . وبالتالي فبوسعنا الموافقة على فكرة المادة ٢ . بيد أنه ينبغي اكمال المادة ٢ بتعريف مصطلحات " مال الدولة " ، و " ديون الدولة " ، و " محفوظات الدولة " ، التي توجد حاليا مبعثرة في شتى أجزاء المشروع والتي سنعود اليها فيما بعد .

وبالمثل ، يفتقر معنى مصطلح " الدولة الثالثة " ، كما هو معرّف في الفقرة ١ (و) من المادة ٢ ، الى الوضوح الكامل ، وسوف نشير الى هذا أدناه بصدد المادة ١٨ .

٧ — ان ادراج المادة ٣ في مشاريع المواد ليس مبعثه وجود أحكام مماثلة مدمجة في اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ فحسب ، وانما أيضا كون نتائج التغييرات الاقليمية التي أجريت خلافا للقانون الدولي تندرج أساسا تحت موضوع مسؤولية الدولة . ولذلك فان تشيكوسلوفاكيا توافق على فكرة اللجنة المتمثلة في عدم ادراج هذه المسائل في هذا التدوين .

غير أنه يجب تحقيق الانسجام بين أحكام المادة ٣ والتعليق على بعض المواد الأخرى . ففي التعليق على المادة ١٩ ، تذكر اللجنة حالة اشتراك الرايخ الثالث في الدين العام لدولة تشيكوسلوفاكيا بعد عام ١٩٣٩ . وبالرغم من أنها تذكر ان ذلك لا يمثل حالة خلافة دول تحدث وفقا للقانون الدولي ، فان التعليق يستشهد بهذه الحالة دعما لأحكام مشروع المادة ١٩ . وترى حكومة تشيكوسلوفاكيا أن ثمة تناقضا في الاسلوب الاجرائي للجنة . فحيث أن أحكام مشاريع المواد لا تنطبق الا على حالات خلافة الدول التي تحدث حسب القانون الدولي ، وفقا للمادة ٣ ، فان الاسلوب الاجرائي لدولة انتهكت القانون الدولي لا يمكن ، بأية حال ، أن يصلح حجة تدعم القواعد القانونية المقترحة . وترى تشيكوسلوفاكيا أن هذه الفقرة ينبغي أن تحذف من تعليق اللجنة على المادة ١٩ .

٨ — وفي وسعنا أن نؤيد النهج الذى اتبعته اللجنة في تسوية حالات فردية من خلافة الدول في الفرع ٢ من الباب الثاني والفرع ٢ من الباب الثالث والمواد باء الى واو . فالتمييز بين حالات نقل جزء من اقليم دولة ، وميلاد دولة حديثة الاستقلال ، اتحاد الدول ، وانفصال جزء أو أجزاء من اقليم دولة وانحلال الدولة له ما يبرره تبريرا كاملا . والأسباب التي تسوقها اللجنة ، لدى شروعها في تصنيف أنواع معينة من خلافة الدول ، لتبرير عدم حذوها حذو اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ ، هي أسباب مقنعة .

وينبغي ابداء التقدير للتحليل الدقيق الذى قامت به اللجنة للممارسة الدولية سعيا الى توضيح المبادئ الصالحة لكل نوع من أنواع خلافة الدول . كما أن الأهمية التي تعطيها مشاريع المواد للاتفاقات بين الدولة السلف والدولة أو الدول الخلف ، تبعا للحالة ، لها ما يبررها تبريرا كاملا .

٩ — وفيما يتعلق بالمادة ٥ ، التي تحدد مفهوم " مال الدولة " ، ينبغي ايلاء الاهتمام الى المعيار المأخوذ به في تعريف ذلك المفهوم ، أى القانون الداخلي للدولة السلف . فرغم ما يبدو لهذا المعيار من منطقية ، فان امكان اعتبار المال نفسه ، وفقا للقانون الداخلي للدولة السلف ، مالا يخص تلك الدولة ، وامكان اعتباره في الوقت ذاته ، وفقا للقانون الداخلي لدولة أخرى أو وفقا للقانون الدولي ، مالا يخص دولة غير الدولة السلف أمر يتطلب قيام اللجنة بدراسة هذه المسألة من جديد . ويستحسن ادخال القانون الدولي ، ولو الى حد ما ، في حل هذه المسألة أيضا .

وتنشأ نفس المشاكل فيما يتعلق بتطبيق القانون الداخلي للدولة السلف وفقا للمادة ٩ ؛ فهذه المادة ، فضلا عن ذلك ، زائدة عن الحاجة الى حد ما ، لأنه مما لا يحتاج الى بيان — ويتضح كذلك من أحكام المادة ٥ — أن أحكام الباب الثاني لن تسرى الا على مال الدولة السلف وبالتالي ليس على مال دول ثالثة بأى حال من الأحوال . وينبغي التأكيد كذلك على أن خلافة الدول ، كما أنها لا تؤثر على مال دول ثالثة ، لا تتعلق بمال الرعايا الذين هم ليسوا من رعايا الدولة السلف أو المال غير المملوك . فمثل هذا المال لا يتأثر بذلك ، سواء أكان موجودا في اقليم الدولة السلف أو في أماكن أخرى . ومن هذه الزاوية ، تثير الأحكام الحالية في المادة ٩ من المشاكل أكثر مما تحل .

١٠ — وفيما يتعلق بالمادة ٦ ، يثور السؤال حول ما اذا كان مصطلحا " انقضاء " و" نشوء " الحقوق يعبران تعبيرا كافيا عن أن الحقوق " تنتقل " من الدولة السلف الى الدولة الخلف . فعنصر استمرار العلاقة القانونية ، على الرغم من التغيير الحاصل في أحد أشخاصها ، ذو أهمية قصوى ، ولا سيما بالنظر الى مصالح الأشخاص الثالثة ومسائل الفترات الانتقالية . لذلك فسيكون من المناسب اذا قامت اللجنة بالاستعاضة عن هذين التعبيرين يقابلان بصورة أفضل فكرة استمرار العلاقة القانونية .

١١ — وفي الفرع ٢ من الباب الثاني أولت لجنة القانون الدولي اهتماما خاصا ، بحق ، للحالات التي تنطوى على ميلاد دولة حديثة الاستقلال . وتحبذ حكومة تشيكوسلوفاكيا تدوينا للأحكام المتعلقة بخلافة الدول فيما يتصل بالدول الحديثة الاستقلال بحيث تضع في الاعتبار الحاجة الى ايجاد الظروف التي تعزز تقدمها السياسي والاقتصادى المستقل وتقوم على أساس التطبيق المتسق لمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثروته وموارده الطبيعية . وبالتالي فانها تلاحظ مع الارتياح أن هذا المبدأ قد أعرب عنه بوضوح في الفقرة ٤ من المادة ١١ ، بوصفه أحد المبادئ التي يجب أن يرتهن بها أى اتفاق بين الدولة السلف والدولة الحديثة الاستقلال متعلق بخلافة الدولة الحديثة الاستقلال في مال الدولة .

١٢ — وفيما يتعلق بالفقرة ١ (ج) من المادة ١١ والفقرة ١ (ج) من المادة ١٣ ، استخدمت لجنة القانون الدولي معيارين مختلفين لتحديد نسبة مال الدولة السلف المنقول ، غير المال المنقول المحدد في الفقرات الفرعية السابقة من المادتين ، التي ينبغي أن تنتقل الى الدولة الخلف ، بالرغم من أن الحالتين متماثلتان تماما ، فيستحسن لذلك التوفيق بين صياغة الحكمين ؛ وتفضل صياغة الفقرة ١ (ج) من المادة ١١ .

١٣ — وتمثل المادة ١٦ ، التي تحدد معنى دين الدولة لأغراض مشاريع المواد ، مشكلة صعبة . فبالنظر الى الخلاف الأساسي في وجهات النظر المتعلقة بمسألة معنى دين الدولة ، ينبغي على لجنة القانون الدولي أن تولي مزيدا من النظر لهذه المسألة .

ان نطاق التعريف الحالي لدين الدولة مفرط جدا في السعة . فهو يتجاوز نظام العلاقات القانونية التي تنظمها المبادئ العامة في القانون الدولي .

ولا تستطيع القواعد العامة للقانون الدولي أن تنظم خلافة الدول الا في ديون الدولة التي تمثل التزامات على الدولة بموجب القانون الدولي . ويجوز أن يستند الأساس القانوني لمثل هذه الالتزامات الدولية الى اتفاق دولي أو قانوني دولي عرفي . ولا يشكل تنظيم خلافة الدول في الديون التي تلزم الدولة بموجب القانون الداخلي جزءا من القانون الدولي . ومن المؤكد أن القواعد العامة للقانون الدولي لا تنظم الخلافة القانونية في ديون الدولة السلف المستحقة للأفراد الذين كانوا ، في وقت الخلافة ، رعايا للدولة السلف ، ولا ديون الدولة السلف المتعلقة بكياناتها القانونية لأنه لم يكن يوجد ، في وقت خلافة الدول ، التزام دولي على الدولة السلف في هذا الموضوع . كما لا تنظم القواعد العامة للقانون الدولي خلافة الدولة الخلف في ديون الدولة السلف المستحقة للرعايا ، الذين هم بالتالي كيانات قانونية للدولة الخلف ، لأن مثل هذه العلاقات القانونية هي مسألة داخلية تقع ضمن اختصاص السلطة السيادية للدولة الخلف . وفي هذا الصدد ، لا يستطيع سوى اتفاق خاص أن يفرض التزامات ذات طبيعة دولية على الخلف .

وبالمثل ، لا تمثل ديون الدولة المستحقة للأفراد والكيانات القانونية لدول ثالثة التزامات مالية دولية . وبالتالي فمثل هذه الديون لا يمكن أن تكون بذاتها موضوع خلافة دول بموجب القانون الدولي . ولا تكون الخلافة القانونية للدول في مثل هذه الديون ممكنة الا اذا وجد ، في وقت خلافة الدول ، التزام دولي على الدولة السلف تجاه الدولة الثالثة فيما يتعلق بالسداد . ولا تقع مثل هذه الحالات ، الى الحد الذى تمس مشكلة مسؤولية الدولة ، ضمن نطاق مشاريع المواد هذه .

١٤ — ان المادة ١٨ في حاجة الى مزيد من التوضيح من جانب لجنة القانون الدولي . وحيث أنه يكاد يكون من المستحيل اعتبار جميع القواعد الواردة في مشاريع المواد قواعد راسخة من القواعد العامة للقانون الدولي ، فالسؤال ينشأ عما اذا كان في الامكان تنفيذ الاتفاقات المحددة في الفقرة ٢ من المادة ١٨ ضد دول ثالثة أو منظمات دولية — حتى عندما تكون آثار هذه الاتفاقات منسجمة مع قواعد أخرى قابلة للتطبيق في مشاريع المواد هذه حسبما ذكر في الفقرة ٢ (أ) من المادة ١٨ — بحيث أنها لا تكون ملزمة باتفاقية مقبلة تبرم عملا بمشاريع المواد هذه . وتعريف الدولة الثالثة الوارد في الفقرة ١ (و) من المادة ٢ ليس وافيا بالغرض لأنه يمكن في ذلك الصدد التمييز بين فئتين من الدول الثالثة — فئة الدول التي تكون دولا ثالثة فيما يتعلق بالاتفاق بين دولة سلف ودولة خلف ، وبين الدول الخلف على التعاقب ، ولكنها تكون ملزمة باتفاقية مقبلة بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات ، وفئة الدول التي تكون دولا ثالثة سواء فيما يتعلق بالاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، وبين الدول الخلف على التعاقب ، أو فيما يتعلق بالاتفاقية المتصلة بخلافة الدول في غير المعاهدات .

وبالنظر الى أحكام المادة ٣٤ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ ، لا يمكن أن تسرى أحكام الفقرة ٢ (أ) من المادة ١٨ الا بالنسبة للمسائل المتعلقة بالفئة الأولى من الدول الثالثة .

١٥ ـ ان حكومة تشيكوسلوفاكيا تؤيد مشروع المادة ٢٠ ، التي تنص على عدم انتقال أى دين دولة في ذمة الدولة السلف بصورة تلقائية الى الدولة الحديثة الاستقلال . وتؤيد تأييدا كاملا أحكام الفقرة ٢ من المادة ٢٠ التي تنص على أنه لا يجوز للاتفاق بين الدولة الخلف والدولة السلف أن يخل بمبدأ السيادة الدائمة لكل شعب على ثروته وموارده الطبيعية ، أو أن يكون في تنفيذه ما يعرض للخطر التوازن الاقتصادى الجوهرى للدولة الحديثة الاستقلال .

١٦ ـ وفي المادتين ٢٢ و ٢٣ تميز لجنة القانون الدولي بين انفصال جزء أو أجزاء من اقليم دولة ما وبين انحلالها .

ففي الحالة الأولى ـ أى انفصال جزء أو أجزاء من اقليم دولة ما ـ تبقى الدولة السلف موجودة ككيان بعد الخلافة ؛ أما في الحالة الثانية ، فانها تزول ككيان عند حدوث الانحلال . وتكون النتائج المتعلقة بديون الدولة في كل من الحالتين ، وفقا لمشروعي المادتين ٢١ و٢٢ ، متماثلة . وفي كلتا الحالتين ، تذكر لجنة القانون الدولي القاعدة التي تنص على انتقال نسبة منصفة من دين الدولة الذى على الدولة السلف الى الدولة الخلف ، ما لم تتفق الدولة السلف والدولة الخلف على خلاف ذلك (المادة ٢٢) ، أو الى الدول الخلف (المادة ٢٣) . ويجب أن توضع جميع الظروف ذات الصلة في الاعتبار عند تحديد النسبة .

وهناك فرق بين الحالتين ، اذا ما عولجت المشاكل ذات الصلة بالمادتين ٢٢ و ٢٣ من وجهة نظر الدائن . فبينما في حالة المادة ٢٣ تكون الطريقة الوحيدة المفتوحة أمام الدائن هي مطالبة الخلف بدينه ، فقد يكون ممكنا في حالة الانفصال التفكير في حل يستطيع الدائن بموجبه المطالبة بالدين كله من المدين الأصلي بينما يكون التعويض بين المدين الأصلي (أى الدولة السلف) والخلف رهنا باتفاق متبادل . ولا يتلقى الدائن نسبة منصفة من الدين الأصلي من الخلف مباشرة الا اذا كان السلف والخلف قد توصلا الى اتفاق بشأن المسألة وقبل الدائن مثل ذلك الاتفاق . وهذا هو مبدأ الحلول التراكمي كما يعرف في النظم القانونية المحلية . بيد أن لجنة القانون الدولي اقترحت رغم ذلك حلا يضع في الاعتبار في مثل هذه الحالات ـ كما في حالات انحلال الدول ـ التقسيم التلقائي للدين وانتقال نسبة منصفة منه الى الخلف . وقد تؤدى مسألة تحديد مبلغ النصيب المنصف ، في حالة عدم وجود اتفاق ، الى التقاضي بين الأطراف . وفي مثل هذه الحالة يصبح مركز الدائن أكثر صعوبة حتى بالقياس الى المدين الأصلي ، لأن مطالبته ضد الأخير أصبحت مسألة مقاضاة متعلقة بالمبلغ .

وبالاضافة الى ذلك ، فصياغة الفقرة ١ من المادة ٢٢ والمادة ٢٣ يجوز تفسيرها على أن الدولة السلف والدولة الخلف تستطيعان ابرام اتفاق لا يحتاج بالضرورة الى أن يكون متطابقا مع التقسيم المنصف للدين . ويبرز السؤال عما اذا كان ينبغي أن يطبق مثل هذا الاتفاق على الدائن .

١٧ ـ أما بصدد مسألة محفوظات الدولة ، فمع أن المحفوظات تمثل أحدى فئات مال الدولة دون شك ، فهي تشكل مع ذلك فئة محددة تحديدا يكفي لأن تخصص مشاريع المواد لها فصلا مستقلا أو على الأقل بابا مستقلا . ويمكن أن تكون القواعد المطبقة على خلافة الدول في محفوظات الدولة ، في بعض النواحي ، مماثلة تماما لتلك القواعد التي تسرى في حالات خلافة الدول في مال الدولة المنقول رغم أن هذه القواعد وتلك قد تختلف في نواح أخرى . وكذلك تتجاوز مشاريع القواعد المتعلقة

بمحفوظات الدولة والتي أعدتها لجنة القانون الدولي الاطار المحدد للحلاقة القانونية . فادراج حق الشعوب في التنمية والحصول على معلومات بشأن تاريخها وتراثها الثقافي في نص مشاريع المواد يضع محفوظات الدولة في فئة مختلفة عن فئة الممتلكات المادية الأخرى التي قد تخضع للحلاقة .

وتعبير " الوثائق من جميع الأنواع " المستخدم في المادة ألف شديد الغموض ويتطلب تحديدا أدق ولو لمجرد أنه يلزم ، بالنظر الى تنوع القواعد الواردة في الفصل الثاني وفي الاضافة ، التمييز بوضوح بين محفوظات الدولة والفئات الأخرى من مال الدولة .

وسيكون ضروريا كذلك أثناء القراءة الثانية التمييز بصورة أوضح بين فئتين من الوثائق تؤلفان معا محفوظات الدولة بالمعنى الأوسع لهذا المصطلح : أى بين الوثائق ذات الصفة الادارية ـ التي تلزم لادارة الاقليم المعني في خلافة الدول ـ والوثائق التي لها قيمة ثقافية أو تاريخية أساسا . ففي حالة الفئة الأولى ، يمكن الاستفادة الى حد كبير من وسائل الاستنساخ التقنية الحديثة ، الأمر الذى قد يؤثر على قوة القواعد ذات الصلة ، ولكن مثل هذه الامكانية غير متوفرة في الفئة الثانية . وسيكون ممكنا بالتالي ، فيما يتعلق بالوثائق ذات الصفة الادارية ، شمول مواد أخرى بمبدأ عدم جواز تجزئة محفوظات الدولة الذى نصت عليه لجنة القانون الدولي في الفقرة ٦ من المادة واو .

جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية

[الأصل : بالروسية]
[٨ نيسان/أبريل ١٩٨١]

تتسبب أنماط التنمية العالمية في اضفاء المزيد من التعقيد على نظام القانون الدولي بأسره . وهذا يتجسد في زيادة حجم القواعد القانونية الدولية ككل ، وتوسيع نطاقها وزيادة تعقّد محتوياتها ، أى في تحسن الوسائل التقليدية للتنظيم في اطار القانون الدولي واستحداث وسائل جديدة . وقد راعت لجنة الأمم المتحدة للقانون الدولي هذه الاعتبارات كلها على النحو الواجب ، عندما أعدت مشروع موادها المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات .

ويبدو أن المواد المتعلقة بخلافة الدول في مال الدولة وديون الدولة ومحفوظات الدولة ، والواردة في المشروع الذى أعدته اللجنة ، يمثل بكل معنى الكلمة أساسا مرضيا لوضع الاتفاق الدولي المقابل . وسيكون اقرار مثل هذا الصك القانوني الدولي مرحلة جديدة في تدوين حق خلافة الدول ، وسيكمل اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لسنة ١٩٧٨ .

الا أن هناك شكوكا بشأن استصواب الابقاء على كثير من الأحكام الواردة في مشروع المواد . وعلى سبيل المثال ، يذكر المشروع " أى التزام مالي آخر في ذمة الدولة " (المادة ١٦ (ب)) ، بوصفه شيئا متميزا عن التزامات الدولة تجاه أشخاص القانون الدولي المذكورين في الفقرة (أ) من تلك المادة . وهذا يتجاوز أساسا مجموعة المشاكل التي يتناولها المشروع ، ولذلك ينبغي حذف الفقرة (ب) من المادة ١٦ .

وفيما يتعلق بمشاريع المواد " جيم و " دال " و " هاء " و " واو " بشأن الخلافة في محفوظات الدولة ، تعتقد جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية أنه ينبغي استكمالها بأحكام بشأن الخلافة فيما يتعلق بظهور دول مستقلة جديدة لدى بلوغ شعوب الأقاليم المستعمرة والتابعة لمرحلة الاستقلال ، خاصة وان مثل هذه الحالات مذكورة فعلا في الفقرة (هـ) من المادة ٢ من المشروع .

جمهورية بييلوروسيا الاشتراكية السوفياتية

[الأصل : بالروسية]
[٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٨١]

ان صياغة لجنة القانون الدولي لمشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات هي أحد اهم مجالات العمل في ميدان تدوين القانون الدولي وتطويره بصورة تدريجية .

ويتبين من تحليل الاجزاء الثلاثة التي يتكون منها المشروع المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات الذى اعدته لجنة القانون الدولي (" المقدمة " ، و " مال الدولة " ، و " دين الدولة ") ان النص الحالي مرض بوجه عام ويمكن استخدامه كأساس لصياغة اتفاقية دولية تتم اتفاقية فيينا بشأن خلافة الدول في المعاهدات .

وفي الوقت ذاته ، تتطلب بعض الاحكام الواردة في مشروع المواد مزيدا من التفصيل ، ولا سيما أحكام الفقرة (ب) من المادة ١٦ . فهذه الفقرة تعالج " أى التزام مالي آخر يمكن تحميله للدولة " ، وهو أمر غير مقبول على الاطلاق حيث أن مثل هذه الالتزامات لا يحكمها القانون الدولي ، وانما الاحكام ذات الصلة من القانون المحلي . وبناء عليه ، ينبغي حذف الفقرة (ب) من المادة ١٦ .

ويبدو عمل لجنة القانون الدولي في صياغة المواد المتعلقة بخلافة الدول في المحفوظات هاما ولازما ، حيث ان المحفوظات تمثل عنصرا من العناصر التي يتشكل منها مال الدولة وأنها بسبب طبيعتها ومضمونها ووظائفها ذات أهمية كبرى لكل من الدولة السلف والدولة الخلف . وفي هذا الصدد ، ينبغي ايلاء اهتمام خاص لمسألة تحديد المفهوم الفعلي لمصطلح " محفوظات الدولة " ولجميع جوانب المشكلة المتصلة بامكانية نقل محفوظات الدولة في مختلف حالات خلافة الدول .

وحيث ان مشروع المواد المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات لم يكتمل ، فان الملاحظات المبينة اعلاه لها طبيعة أولية ، وتحتفظ جمهورية بييلوروسيا الاشتراكية السوفياتية بحقها في تقديم تعليقات اضافية اثناء سير العمل في مشروع المواد ككل .

الجمهورية الديمقراطية الألمانية

[الأصل : بالانكليزية]
[٣٠ تشرين الاول/أكتوبر ١٩٨٠]

١ - ترحب الجمهورية الديمقراطية الالمانية بمشروع المواد المتعلقة بخلافة الدول في غير المعاهدات ، بصيغته التي قدمتها لجنة القانون الدولي سنة ١٩٧٩ ، وتعتقد أن النص يمثل أساسا سليما لقراءة اللجنة لمشروع المواد قراءة ثانية .

ولقد كان الايراد المتعمد لتعريفات ومصطلحات وفئات أنواع الخلافة المأخوذ بها في اتفاقية خلافة الدول في المعاهدات مناسبا لاستبعاد سوء الفهم عند تطبيق المفاهيم الاساسية وتفسيرها .

٢ - وقد قصرت لجنة القانون الدولي اهتمامها في مشروع المواد الحالي ، المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات ، على تنظيم مال الدولة ومحفوظات الدولة وديون الدولة ، وعالجت جميع الفئات الثلاث ، من النواحي القانونية الدولية ، بوصفها مسائل مستقلة نسبيا . وهذا نهج غاية في الأهمية لأنه يحترم ، مثلما هو الحال بالنسبة لخلافة الدول في المعاهدات ، مبدأ المساواة بين الدول في السيادة ولا يتعدى دون موجب على السلطة الداخلية للدول التي تتناولها الخلافة . ومن الجدير بالذكر أن التعاريف المختلفة لما لهذه المسائل من مركز قانوني في النظم القضائية القومية تفرض حدودا ، لا يمكن تجاوزها ، تعترض سبيل ايجاد نظام عالمي في ظل القانون الدولي . وفي هذا الاطار ، نشعر بالتقدير للجنة القانون الدولي لتعريفها لمال الدولة بوصفه مجرد فئة عامة ، ولأنها لم تحاول أن تحدد من ناحية قانونية دولية وضع الكيانات المحلية أو الاقليمية أو البلدية ، بصورتها المحددة في النظام القضائي القومي ، فيما يتعلق بمال الدولة ومحفوظات الدولة وديون الدولة .

وبوجه عام ، يمثل المشروع المقدم حلا توفيقيا مقبولا الى حد كبير ، رغم ان من اللازم ادخال عدد من التحسينات والتفصيلات في قراءته الثانية .

٣ - وتؤيد الجمهورية الديمقراطية الالمانية ما جاء في الباب الأول (المواد ١ الى ٣) ، وترحب بقرار لجنة القانون الدولي الذى يقضي بالتوصل في القراءة الثانية الى صيغة أكثر تحديدا في مجال تطبيق المادة ١ ، وبالتالي لعنوان الاتفاقية المقبلة . ويبدو من الممكن ايراد اشارة صريحة الى المسائل التي ينظمها المشروع ، أى مال الدولة ومحفوظات الدولة وديون الدولة .

٤ - وتوافق الجمهورية الديمقراطية الالمانية بوجه عام على تعريف مال الدولة الوارد في الباب الثاني ، الفرع ١ (المواد ٤ الى ٩) ، وعلى القواعد المنظمة للخلافة . وان مال الدولة على وجه الخصوص هو الذى يشكل القاعدة المادية ذات الأهمية الحيوية بالنسبة لاقامة الدولة ، وهو الذى يكفل سيادتها . وانطلاقا من وجهة النظر هذه ، نرحب بالحقيقة المتمثلة في ايراد المادة ٥ لمصطلح جامع يعرف مال الدولة ، وهو الشيء الذى يبرره القانون الدولي . وهذا يسمح بايجاد تحديد شامل لا يشير الى الهياكل الداخلية لمال الدولة في كل بلد على حدة (مثل تقسيم مال الدولة الى فئتي الاملاك العامة والاملاك الخاصة) . ومما لا يقل عن ذلك أهمية النص على انقضاء

حقوق الدولة السلف في مال الدولة نتيجة لخلافة الدول ، وامتلاك الدولة الخلف للحقوق الاصلية في هذا المال ، وانتقال مال الدولة الى الدولة الخلف دون تعويض أو مقابل . وأخيرا تؤيد الجمهورية الديمقراطية الالمانية ما نصت عليه المادة ٩ من عدم تأثير خلافة الدول على الأموال التي تملكها دولة ثالثة .

وفيما يتعلق بالنظم التي تطبق على مختلف أنواع الخلافة (المواد ١٠ الى ١٤) ، نرحب باعطاء الاولوية للوصول الى اتفاق بين الدول المعنية . والجدير بالثناء أيضا هو التمييز بين مال الدولة المنقول ومال الدولة الثابت والطرق المميزة لانتقال مثل هذه الأموال .

٥ — وتقدر الجمهورية الديمقراطية الالمانية التنظيم الشامل المتعلق بانتقال محفوظات الدولة في حالة خلافة الدول . ويبدو أن تعريف محفوظات الدولة مدروس جيدا بطريقة تكفل شموله لمجموعة المحفوظات الشديدة التنوع ، وهذا حل توفيقي عادل يسمح بالخلافة في المحفوظات على نحو منصف . ويراعي المشروع في احكامه ما تتميز به محفوظات الدولة من طبيعة خاصة ، من حيث أنها جزء من مال الدولة لا غنى عنه وثروة ثقافية في الوقت ذاته . وبسبب هذا الطابع المزدوج ، ينبغي أن تشكل محفوظات الدولة بابا ثالثا مستقلا يضاف بعد المادة ١٤ . وعندئذ ، تأتي في أعقاب الباب الثالث الجديد الانظمة المتعلقة بديون الدولة ، لتشكل الباب الرابع .

٦ — وفيما يتعلق بالباب الثالث ، ترى الجمهورية الديمقراطية الالمانية انها مدعوة الى اصدار تأكيد جديد للتحفظات التي أعرب عنها ممثلها في اللجنة القانونية ، لا سيما في الدورة الرابعة والثلاثين للجمعية العامة للامم المتحدة ، ازاء تعريف ديون الدولة الوارد في المادة ١٦ . وحيث أن مسألة الخلافة في ديون الدولة لا تزال مبعث جدل شديد وأنه فيما عدا حالة الدول المستقلة حديثا يفرض المشروع التزاما بالخلافة ينطوي على تطوير تدريجي للقانون الدولي ، فان صيغة المشروع تحتاج الى أن تدرس بكل عناية .

ونظرا الى ذلك ، نرحب باقتصار دور المادة ١٦ (أ) على تعريف ديون الدولة بأنها مجرد الالتزامات المالية للدول تجاه أشخاص القانون الدولي الآخرين .

ومن ناحية أخرى ، نعترض بشدة على كون الاغلبية في لجنة القانون الدولي قد تخلت في المادة ١٦ (ب) ، رغم أصوات المعارضة من جانب العديد من الاعضاء ، عن الاتجاه الثابت الذى سلكته فيما عدا ذلك بشأن تلك المسألة ، وخرجت تماما عن المشروع المؤقت الذى قدم سنة ١٩٧٧ ، وتؤدى المادة ١٦ (ب) الى نشوء التزام على الدولة الخلف يقضي بأن تواصل بلا تغيير ما كانت تمارسه الدولة السلف من علاقات بموجب قانونها الخاص ازاء الاشخاص الاجانب ، الطبيعيين والمعنويين وهذا ينطبق أيضا على مواطنيها ، بكل ما يترتب على ذلك من آثار . والواقع ، أن المادة ١٦ (ب) تلزم اية دولة جديدة بالولاية القومية لسلفها . وهذا يشكل تدخلا غير مقبول في سيادة الدولة الخلف ، وهو لذلك لا يتمشى مع مبدأى تساوى الدول في السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى وينبغي أن تتمتع الدولة الخلف بحق غير قابل للتصرف يخولها أن تنشئ نظامها الدستورى والقانوني الخاص بها ، بما في ذلك استقلالها في ادارة علاقاتها بموجب القانون المدني مع الاشخاص الطبيعيين والمعنويين . وعندما تعتقد دولة ما ، على سبيل المثال ، أن عمليات التأميم أو النزع العام للملكية تؤثر بطريقة مخالفة للقانون الدولي على مصالح مواطنيها المتعلقة بأموالهم ،

يجوز لهذه الدولة أن تمارس حقوق الحماية باسم مواطنيها بالسبل الدبلوماسية . وهذه هي الطريقة المقبولة دوليا لحماية مصالح المواطنين في البلدان الأجنبية . الا انه لا يمكن للانسان ان يقبل بكون اتفاقية دولية تلزم ، بداهة ، دولة جديدة بالاستمرار في علاقات الدولة السلف ، الخاضعة للقانون الخاص ، استمرارا غير مشروط . واستنادا الى هذا ، ترى الجمهورية الديمقراطية الالمانية انه ينبغي من ناحية المبدأ ان تقتصر المسائل التي تنظمها الاتفاقية على علاقات الدولة السلف المتعلقة بالديون بموجب القانون الدولي ، مثلما هو الحال فيما يتعلق بسائر المسائل (المعاهدات ومال الدولة ومحفوظات الدولة) .

٧ — وتنشأ مشكلة أخرى من الالتزام العام على الدولة الخلف (باستثناءات معينة عندما تكون هذه الدولة مستقلة حديثا) بالخلافة في ديون الدولة السلف ، الذى تنص عليه المادة ١٧ . ورغم ذلك فان هذا الحكم لا يمكن قبوله الا اذا وضح دون غموض انه لا ينطبق الا على ديون الدولة التي تم التعاقد عليها بما يتمشى مع القانون الدولي ، بحيث تستبعد الديون التي تم التعاقد عليها لغرض لا يتمشى مع هذا القانون .

وترى الجمهورية الديمقراطية الالمانية انه من الضرورى أن يدرج في الاتفاقية حكم بشأن الديون غير القابلة للتحويل ، وأن يجرى بالتالي وضع تعريف واضح لمصطلح " الديون البغيضة " .

لذا ، يستحسن أن تعود لجنة القانون الدولي في القراءة الثانية الى دراسة المقترحات ذات الصلة التي قدمها المقرر الخاص في سنة ١٩٧٧ (A/34/10 ، الصفحات ٩٩ الى ١٠١) . وتوفر المادة " جيم " أساسا سليما لتعريف مثل هذه الديون المستبعدة من الخلافة الالزامية على أساس عدم اتفاقها مع القانون الدولي .

٨ — وختاما ، تود الجمهورية الديمقراطية الالمانية تناول مشكلة توزيع ديون الدولة التي في ذمة الدولة السلف على عديد من الدول الخلف التي تتحمل التزاما بشأنها . ويبدو أن النص على انتقال نسبة منصفة من دين الدولة مع مراعاة جميع ما يتصل بذلك من ملابسات ، على النحو المبين في المواد ١٩ و ٢٢ و ٢٣ ، قد جاء شاملا بما فيه الكفاية لمواجهة جميع الحالات الممكنة . وفي نهاية الأمر ، يتعين دائما في اى انتقال للنسب المنصفة لديون الدولة الخاضعة للخلافة مراعاة الملابسات التاريخية والقومية المحيطة بكل حدث من احداث الخلافة . ويتعين في التوزيع المنصف مراعاة امكانيات الدولة الخلف والكسب الحقيقي الذى تجنيه مثل هذه الدولة من تحملها للديون التي تعاقدت عليها الدولة السلف .

[الأصل : بالانكليزية]
[١٢ آذار/ مارس ١٩٨١]

١ — ترحب الجمهورية الديمقراطية الالمانية بمشاريع المواد الاربع التي وضعتها لجنة القانون الدولي بشأن الخلافة في محفوظات الدولة . ومما لا شك فيه أن هذا المشروع يسهم في انجاز نص المشروع الكامل المتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات . وترى الجمهورية الديمقراطية الالمانية أن صياغة المواد كل على حدة تشكل أساسا طيبا للمضي في دراسة موضوع خلافة الدول في المحفوظات .

٢ — ونظرا الى الطابع المحدد لمحفوظات الدولة التي تشكل من ناحية جزءا من مال الدولة بوجه عام وقد تكون من ناحية أخرى من الممتلكات الثقافية القومية ، ترى الجمهورية الديمقراطية الالمانية أن من المناسب ايراد الاحكام المتعلقة بمحفوظات الدولة بعد المادة ٤ ا ، بوصفها الباب الثالث . ثم تلي هذا الباب الاحكام المتعلقة بديون الدولة ، بوصفها الباب الرابع .

٣ — وفيما يتعلق بالتوضيح النهائي لوضع المحفوظات في مشروع النص الكامل ، ينبغي أن تحسم مسألة ذكر المحفوظات في عنوان الاتفاقية بوصفها فئة منفصلة ، بالاضافة الى مال الدولة وديون الدولة .

٤ — وفيما يتعلق بتعريف مصطلح " محفوظات الدولة " (المادة " ألف ") نود أن تولي لجنة القانون الدولي في القراءة الثانية لمشروع النص قدرا أكبر من الاهتمام للحقيقة القائلة بأن محفوظات الدولة يمكن أن تكون محفوظات ادارية وتاريخية على حد سواء .

وتتضمن المحفوظات الادارية في معظمها معلومات ضرورية لاستخدام الدولة الخلف للاموال كلها استخداما فعالا ، بينما المحفوظات التاريخية عبارة عن مجموعات من المصادر ذات الأهمية التاريخية والثقافية التي تستخدم أساسا لاغراض البحث والدراسة .

وقد يكتسب مشروع المواد الحالي قيمة أكبر اذا ادرج هذا التمييز الهام بعبارات صريحة ضمن تعريف مصطلح " المحفوظات " . وهذا يسمح ايضا باضفاء قدر أكبر من الوضوح المفاهيمي في الفقرة ا من المادة " باء " ؛ والفقرة ٢ من المادة " جيم " والفقرة ا من المادة " هاء " ؛ والفقرة ا من المادة " واو " ، فيما يتعلق بانتقال المحفوظات الى الدولة الخلف .

٥ — اما المبدأ الوارد في المواد " جيم " و " هاء " و " واو " ، والقائل بأن انتقال المحفوظات ينبغي أن يسوى امره بالاتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف ، فانه مبدأ مقبول . وترى الجمهورية الديمقراطية الالمانية ان مثل هذا النهج ينسجم مع المبادئ الاساسية للقانون الدولي ، لاسيما مبدأ المساواة بين الدول في السيادة .

٦ — وعملا بالفقرة ٦ من المادة " واو " ، لا تمس احكام الفقرات المتعلقة بالخلافة في المحفوظات أية مسألة تتصل بالمحافظة على وحدة محفوظات الدولة .

وترى الجمهورية الديمقراطية الالمانية أن من المستصوب ادراج احكام مماثلة في المادتين جيم وهاء . وهذا من شأنه مراعاة أحد الشواغل المشروعة لعلم المحفوظات ، وفي الوقت ذاته تأكيد المبدأ الذى يمكن ادراكه من واقع ما جرت عليه عادة الدول منذ وقت طويل ، والقائل بضرورة صون المحفوظات التي تجمعت على مدار التاريخ .

السويد

[الأصل : بالانكليزية]
[٦ شباط/فبراير ١٩٨١]

فيما يتعلق بالمادة "دال" ("اتحاد الدول")، تنص الفقرة ١ على انتقال محفوظات الدولة السلف الى الدولة الخلف، بينما يبدو من الفقرة ٢ أن القانون الداخلي للدولة الخلف هو الذي يحدد ما اذا كانت المحفوظات ستصبح ملكا للدولة الخلف أم للأجزاء المكونة لها. ويلاحظ أن المادة ١٢ من مشروع المواد مصوغة بطريقة مماثلة.

وصحيح أن التعليق على هاتين المادتين يرشد، الى حد ما، الى تفسيرها. الا أن نص المادتين ذاته يجعل من الصعب فهم العلاقات بين الفقرة ١ والفقرة ٢ اللتين ربما ظهر التناقض بينهما. لذلك يقترح أن تولي لجنة القانون الدولي شيئا من الاعتبار في المستقبل للطريقة المثلى لصياغة المادة "دال" والمادة ١٢.

وتعالج المادتان "هاء" و"واو" انفصال جزء أو أجزاء من اقليم الدولة وانحلال الدولة. ويميز مشروعا المادتين بين حالتي خلافة الدولة هاتين وبين حالة الدولة المستقلة حديثا التي تتناولها المادة "باء". ويبدو رغم ذلك أن المادتين "هاء" و"واو" تستندان الى حد كبير الى نفس المبادئ التي تستند اليها المادة "باء". وعلى وجه التحديد، طبقت أحكام الفقرتين ٢ و٦ من المادة "باء" على ما ذكرناه من الحالات الاخرى لخلافة الدول (باستخدام الفقرتين ٢ و٤ من المادة "هاء" والفقرتين ٢ و٤ من المادة "واو"). وهذه الأحكام تقيد حرية الدولة السلف والدولة الخلف أو دولتين الخلف في ابرام اتفاقات تتعلق بمحفوظات الدولة السلف. ووفقا للفقرة ٢ من المواد "باء" و"هاء" و"واو"، فان الاتفاق المبرم بينهما فيما يختص بانتقال المحفوظات التي تكون ذات أهمية للاقليم المعني (وباستنساخها أيضا، بنص المادتين "باء" و"هاء") ولكنها لا تنقل الى الدولة الخلف بموجب الفقرة ١ من المواد المذكورة ينبغي أن ينظم المسألة "بحيث يمكن لكل من هذه الدول الاستفادة على أوسع نطاق ممكن وبأكبر قدر ممكن من الانصاف من هذه الأجزاء من محفوظات الدولة". وعلاوة على ذلك، تنص الفقرة ٦ من المادة "باء" والفقرة ٤ من المادة "هاء" على ألا تمس الاتفاقات المبرمة بين الدول المعنية "حق شعوب تلك الدول في التنمية أو في الحصول على معلومات عن تاريخها وتراثها الثقافي".

وهذا يعني أن صحة أي اتفاق مبرم بين الدولة الخلف والدولة السلف في الحالة التي تتناولها المادة "هاء" أو بين الدول الخلف المعنية في الحالة التي تتناولها المادة "واو" فيما يختص بمحفوظات الدولة السلف يتوقف على ما اذا كان هذا الاتفاق متمشيا مع مبادئ معينة، تتسم جميعها بطابع شديد العمومية. ولا يكاد يوجد أي مبرر للسماح باعطاء مثل هذه المبادئ العامة أولوية على الاتفاقات المبرمة بين الدول المستقلة، بل ان ذلك قد يؤدي الى منازعات لا داعي لها فيما يتعلق بصحة الاتفاقات المبرمة. وفي حالة خلافة الدول التي لم تنشأ عن انهاء الاستعمار،

يجب أن نفترض أن الأطراف المتعاقدة دول مستقلة ينبغي أن تكون للاتفاقات المعقودة فيما بينها بشأن محفوظات الدولة مفعول قانوني تام . لذلك يقترح حذف عبارة " بحيث يمكن لكل من هذه الدول الاستفادة على أوسع نطاق ممكن وبأكبر قدر ممكن من الانصاف من هذه الأجزاء من محفوظات الدولة " الواردة في الفقرة ٢ من المادتين "هاء" و "واو" وكامل الفقرة ٤ من هاتين المادتين .

وفيما يتعلق بالمواد التي سبق أن أقرّتها لجنة القانون الدولي بشأن موضوع خلافة الدول في غير المعاهدات ، نود الاشارة الى تعليقات المندوب السويدي في اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٦ (ب) .

شيلي

[الأصل : بالاسبانية]
[١٢ أيار/مايو ١٩٨١]

على الرغم من أن حكومة شيلي لم تركز اهتمامها على تحليل هذا الموضوع تحليلا مفصلا ، نظرا لوجود مسائل اخرى لها ، فيما يتعلق بالتدوين ، أهمية أكبر في الوقت الحاضر ، فقد لاحظت باهتمام العمل الذى أنجزته لجنة القانون الدولي في هذا المجال . وترى أن من المقبول أن تكون صياغة مشاريع المواد متفقة مع صياغة اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات ، رهنا باجراء التعديلات الملائمة ، وأن يولى الاعتبار ، عند معالجة مشروع المواد ، للقرار ٢١٢/٤ الذى اتخذه المؤتمر العام لليونسكو في دورته الثامنة عشرة المعقودة في باريس في عام ١٩٧٤ بشأن نقل الوثائق من المحفوظات .

أما فيما يتعلق بالمضمون ، فقد أعربت شيلي عن موافقتها على النهج الذى اتخذته لجنة القانون الدولي في مشروع المواد . بيد أن عنوانه يكتنفه الشك من ناحية وضوحه القانوني ، حيث أن مشروع المواد يتعلق فقط بخلافة الدول في المال ، والديون ، والمحفوظات ، التي يمكن تلخيصها بأنها أصول وخصوم الدولة ؛ ومن ثم فعنوان مشروع الاتفاقية غير موفق ، حيث أنه لا يمت بصلة للقواعد المنشأة وفضلا عن ذلك ، فعبارة " في غير المعاهدات " غير ذات جدوى في ضوء المبدأ الذى يقضي بتقديم الأحكام الخاصة على الأحكام العامة ؛ فمن الواضح أن مشروع الاتفاقية هذا يعالج خلافة الدول في غير المعاهدات ، مع مراعاة اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات ، المعتمدة في عام ١٩٧٨ .

وفي هذا الصدد ، تبدو أحكام مشروع المادة ١ معادة وزائدة عن الحاجة في مجموعة حديثة من القواعد القانونية . فهذه الأحكام ينبغي أن تقاس بالمادة ١ من اتفاقية فيينا لخلافة الدول في

(ب) للاطلاع على موجز بيان وفد السويد ، انظر الوثيقة A/C.6/34/SR.43 ، الفقرات ٣٥ الى ٤٢ . كذلك ، أدرجت الآراء التي أعرب عنها الوفد السويدى ، تحت العنوان المناسب في " الموجز الموضوعي للمناقشة المعقودة في اللجنة السادسة للجمعية العامة خلال دورتها الرابعة والثلاثين ، الذى أعدته الأمانة العامة " (A/CN.4/L.311 ، الفقرات ١٥ الى ١٣٦) .

المعاهدات ، وهي المادة الأكثر تحديدا من المادة ١ من المشروع قيد النظر والتي تؤدي وظيفة محددة من حيث أنها تنص على أن تلك الاتفاقية تسري على آثار خلافة الدول في المعاهدات التي "بين الدول" ؛ الأمر الذي يعطيها بعض القوة الالزامية . ومن ناحية اخرى ، فان المادة ١ من المشروع قيد النظر لا تفعل أكثر من أن تكرر العنوان غير الموفق .

وفضلا عن ذلك ، فان تعريف "دين الدولة" الوارد في مشروع الدولة ١٦ لا يبدو واضحا بقدر كاف ، حيث أن دين الدولة عرّف بأنه التزام مالي من دولة تجاه دولة اخرى . فمثل هذا النهج يحد من نطاق مفهوم الدين . فالدين بوجه عام يمكن أن يفهم بمعنى التزامات تعاقدية ناشئة عن علاقة قانونية بين دائن ومدين وما يترتب على ذلك من قيام الأخير بأداء الالتزام المؤسس على الحق المقابل . ولا يفقد هذا المفهوم صلاحيته اذا طبق ، قياسا ، على القانون الدولي ؛ ومن المناسب في ضوء ما تقدم ، اقتراح اعادة النظر في التعريف المقترح في مشروع المادة ١٦ بقصد توسيعه بحيث يشمل جميع الالتزامات بازاء طرف آخر يملك الحق المقابل ، ولا يقصره على أداء التزام مالي ، أو التزام عيني ، الى جانب التزام اعطاء شيء معيّن أو القيام أو عدم القيام بشيء معيّن ، ضمن فئة الالتزامات .

وأخيرا ، يمكن على أساس دراسة شاملة لمشروع المواد ابداء بعض التعليقات على المادة ألف في الاضافة التي تحدد ، للأغراض ذات الصلة ، مفهوم "محفوظات الدولة" . فهذه المادة واسعة المدى بغير مبرر وبالتالي فالتحديد فيها غير كاف بالنسبة لتعريف قانوني . وفي الامكان انتقاد الطريقة التي يعالج بها المفهوم ، نظرا الى أن الاشارة الموجزة الى "مجموعة الوثائق من جميع الأنواع" لا تعطي فكرة محددة عن طبيعة الوثائق التي تكوّن المحفوظات وتجعلها جديرة بمعاملة خاصة مختلفة عن المعاملة التي تولى الى العناصر الاخرى من مال الدولة . وبصدد هذه النقطة ، من المستحسن أن يضع التعريف الوارد في المادة ألف في الاعتبار المفهوم الذي يتضمنه القرار ٢١٢/٤ المتخذ في الدورة الثامنة عشرة لمؤتمر اليونسكو العام المعقود في ١٩٧٤ ، الذي أعلن فيه المؤتمر العام أنه مدرك لكون المحفوظات تتسم بأهمية كبيرة بالنسبة للتاريخ العام ، والثقافي ، والسياسي ، والاقتصادي ، للبلدان المعنية . ولذلك فانه يفضل القول ، لأغراض مشروع المواد ، أن مصطلح "محفوظات الدولة" يعني مجموعة الوثائق العامة أو الخاصة التي تشكل ، بحكم اختيارها وطبيعتها ، السجل التاريخي والسياسي والاقتصادي والثقافي العام للبلدان المعنية .

هذه هي التعليقات العامة الأولية لحكومة شيلي على مشروع المواد المقترح من قبل لجنة القانون الدولي فيما يتعلق بخلافة الدول في غير المعاهدات . وحكومة شيلي مهتمة بمواصلة تعاونها في أعمال التدوين الهامة القيّمة التي تضطلع بها لجنة القانون الدولي .

النصا

[الأصل : بالانكليزية]
[١٦ نيسان/ابريل ١٩٨١]

١ - تلاحظ اللجنة ذاتها (أ) أن العنوان الحالي لمشروع المواد ، بالاضافة الى صياغة المادة ١ ، قد أصبحا غير مناسبين في الوقت الحالي ، نظرا لأن المشروع لا يتناول مسائل اخرى هامة " غير المعاهدات " ، تتأثر بخلافة الدول مثل قضايا الحقوق المكتسبة (باستثناء حقوق الدول الثالثة ، التي هي موضوع المادة ٩) أو قضايا الجنسية . ومن ثم يبدو من المستحسن تنقيح العنوان والمادة ١ طبقا لذلك . ومن بين الاقتراحات التي تقدمت بها اللجنة بهدف علاج هذه الحالة غير المرضية يبدو العنوان " خلافة الدول في مال الدولة ، وديون الدولة ، ومحفوظات الدولة " (في حال الابقاء على الأحكام الأخيرة في المشروع) مناسبا أكثر من العنوان : " خلافة الدول في غير المعاهدات " لأن الغموض الذي يكتنف صياغة العنوان الأخير لا يليق بعنوان صك دولي . فضلا عن ذلك فان هذا العنوان يعيد طرح السؤال عن ماهية " المسائل " التي تناولها المشروع بالفعل .

٢ - على أن ما تقدم ذكره ، وهو أن من الضروري أن يتمشى العنوان وصياغة المادة ١ مع النطاق الحالي لمشروع المواد ، يثير سؤالا أساسيا هو ما اذا كان مشروع يتناول ثلاثة جوانب فقط من خلافة الدول - ويترك عددا من الجوانب ذات الأهمية الكبرى - يبرر هذا الجهد والفكر والوقت الذي كرسته اللجنة ومقررها الخاصة لهذا الموضوع على مدى سنوات عديدة . وبالرغم من أن قرار اللجنة بتحديد نطاق المشروع قد يبدو مفهوما نظرا للجدال الدائر حول عبارة " في غير المعاهدات " فان مجرد تبين ضرورة تقييد نطاق المشروع يشير الى أن الموضوعات التي تدرس بغية التدوين ينبغي أن تمر بعملية فحص أدق لمعرفة مدى ملاءمتها للتدوين قبل أن يبدأ العمل بصددها . ولذلك ينبغي أن يصبح انشاء أفرقة عمل أو لجان فرعية لاجراء الدراسة الأولية للمواضيع الجديدة ممارسة دائمة ، وهو اجراء استخدمته لجنة القانون الدولي بفعالية في السنوات الأخيرة . وينبغي على هذه الأفرقة أو اللجان الفرعية ألا تحدد فقط نطاق مشروع مقبل والنقاط الرئيسية التي يتعين أن يتضمنها ذلك المشروع ، بل ينبغي عليها أيضا أن تضع للمقرر الخاص خطوطا توجيهية بهدف التيقن من التزام تقاريره بخط الفكر السائد في اللجنة . ومن المؤكد أن هذا الاجراء سيتيح احراز تقدم أسرع من العمل .

٣ - وهناك جانب آخر من مشروع المواد يبدو أنه يتجه اتجاها مماثلا . فكثير من المواد تستخدم صيغة مثل " ما لم يتفق على خلاف ذلك " [المواد ٧ ، ٨ ، ١٣ (١) ، ١٤ (١) ، ٢٢ (١) ، ٢٣ هاء (١) ، واو (١)] ، أو " يسوى بالاتفاق " [المواد ١٠ (١) ، ١١ (٤) ، ١٩ (١) ، جيم (١)] " أو يتقرر بالاتفاق " [المادة باء (٢)] . ومثل هذه الاشارة المتكررة الى حرية الدول في الخروج

(أ) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الحادية والثلاثين (الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الرابعة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/34/10) ، الفقرة ٤٩ .

على القواعد المبينة في مشروع المواد تبدو وكأنها تضع فكرة التدوين في حد ذاتها موضع التساؤل ، وتثير الشكوك بحق حول ملاءمة قواعد التدوين التي يراد بها بجلاء أن تكون ذات طابع تكميلي . حقا ان هناك لغة مماثلة تستخدم في صكوك التدوين القائمة ، غير أن تلك اللغة تكاد لا تجيز ، في تلك الحالات ، الا خروجا على الشكل أو الاجراء وليس الجوهر . فاذا كانت هذه الاشارة قد أدرجت للوفاء بالشرط الذى وضعته بالمادة ٤١ (١ — أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، فانه يبدو من الأفضل حذف هذا الشيك على بياض من صك للتدوين والزام الدول المعنية بالتقيد بالحدود الموضوعة في الفقرة الفرعية ب ، ٢ ، من المادة ٤١ (١) من اتفاقية فيينا ، ذلك اذا كانت الدول ترغب حقا في أن تتفق على الخروج على مشروع المواد .

وفضلا عن ذلك ، فحتى حين تذكر مشاريع المواد قواعد تكميلية ، نجد أنها تشير في بعض الحالات ، في واقع الأمر ، الى اتفاق بين الدول المعنية . وهكذا ، فان بعض المواد تنص على أنه اذا لم يكن ثمة اتفاق محدد بين الدول المعنية ، ينتقل مال الدولة الى احدى تلك الدول التي عليها أن تعوض الدولة الأخرى تعويضا منصفا [المواد ١٣ (٣) ، ١٤ (١ — ب) و (٢)] ، أو في بعض الأحوال ينتقل الى الدول الخلف بنسبة منصفة [المادة ١٤ (١ — د)] . وتوجد أحكام مماثلة في بعض المواد ذات الصلة بديون الدولة [المواد ١٩ (٢) ، ٢٢ (١) ، ٢٣] . ونظرا لاحجام الدول عن اللجوء الى طرف ثالث لتسوية المنازعات فيما بينها ، ونظرا لعدم وجود حكم في المشروع بشأن الطرف الذى يحدد ما هو منصف وما هو الاجراء الذى يتبع في مثل هذه الحالات ، فان تنفيذ المواد المذكورة يتطلب اتفاق الدول المعنية حتى في غيبة " اتفاق " ما .

٤ — ولا يتضمن مشروع المواد في الباب ١ (المقدمة) الا بعض الأحكام العامة الواردة في اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات . ومع أن سبب هذا الاغفال يبدو واضحا بالنسبة للمواد ٣ ، ٤ ، و ٥ من اتفاقية فيينا ، فلم يقدم مبرر لعدم ادراج المادة ٧ (التطبيق الزمني) كما أنه لا يمكن استخلاص سبب منطقي لعدم ادراجها . ويبدو أن الأسباب التي استندت اليها اللجنة لادراج المادة ٦ من اتفاقية فيينا في مشروع المواد بوصفها المادة ٣ (هذه الأسباب واردة في الفقرة ٤ من التعليق على المادة ٣) يمكن أن تستخدم أيضا في معرض تأييد ادراج المادة ٧ من اتفاقية فيينا ، لا سيما اذا أبقى على المادة ٢٠ من مشروع المواد بشكلها الراهن .

مواد معينة

٥ — المادة ٦

ان الصياغة الحالية للمادة ٦ قد تؤدى بسهولة الى حدوث التباسات . فالقانون الداخلي هو الذى يخول للدولة حق ملكية مال الدولة وليس القانون الدولي ؛ حيث أن القانون الدولي لا يخول للدولة سوى المطالبة بهذا الحق بموجب قانونها الداخلي ، ومن ثم فان خلافة الدول — وهي عملية تجرى بموجب القانون الدولي ، تستتبع انقضاء مطالبة الدولة السلف ونشوء مطالبة مناظرة للدولة الخلف ، ولكنها لا تتسبب في انتقال الحق ذاته المخول بموجب القانون الدولي : اذ أن ذلك يستلزم قيام الدولة الخلف بتصرف بموجب قانونها الداخلي . ويتضح من الفقرة ٤ من المادة ٦ أن اللجنة تسلم بهذا الموقف القانوني حيث تذكر اللجنة أن " أثر خلافة الدول يكمن أساسا في تغيير ملكية الحق في مال الدولة . على أن اللجنة قد عجزت عن ايضاح ذلك في صياغة المادة التي ينبغي ، لذلك ، أن تنقح وفقا لذلك .

٦ - المادة ١٦

بالرغم من أن التعليق على المادة ١٦ يتضمن بحثا مطولا عن الأنواع المختلفة لديون الدولة (الفقرات ١٣-٤٠) ، فان صياغة المادة لا تعكس شيئا من ذلك ، فضلا عن هذا فان اللجنة لم تقدم أى تفسير في التعليق على تلك المادة (الفقرتان ٤٤ و ٤٥ تورد ان التاريخ القانوني للنص) .

وهذا أمر يؤسف له حقا حيث أن عدم التمييز بين الأنواع المختلفة لديون الدولة مثل الدين الوطني والدين المحلي والدين المتعاقد عليه لغرض محلي ، يؤدى الى إدخال مفهوم الانصاف في بعض المواد ، وهو المفهوم الذى ليس له معنى مقبول عموما في القانون الدولي والذى لا ضرورة له اطلاقا لولا عدم التمييز المذكور .

٧ - المادة ٢٠

يظهر أن عدم اقامة تمييز بين مختلف أنواع دين الدولة هو أيضا السبب في اقتراح قاعدة في المادة ٢٠ تتجاوز حدود الحماية المعقولة لمصالح الدولة الحديثة الاستقلال فضلا عن أن ممارسة الدول طيلة العشرين سنة الماضية لا تؤكد هذه القاعدة على الاطلاق . فجعل انتقال دين موضعي الى دولة حديثة الاستقلال متوقفا على ابرام اتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف وبالتالي على فعل طوعي من جانب الدولة الحديثة الاستقلال ، يتضارب مع المبدأ القائل ان الشئ ينتقل بأعبائه وهو المبدأ الذى استشهدت به اللجنة في الفقرة ١٨ من تعليقها على المادة ١٦ . فليس هناك اعتبار واحد مقنع بين الاعتبارات المسهبة المبينة في الفقرات ٢ الى ٥٨ من التعليق على المادة ٢٠ بالاقناع، ولا سيما الاشارة الى ضعف " القدرة المالية " للدول الحديثة الاستقلال (الفقرة ٥٨) . فمثل هذه الاعتبارات التي هي بمثابة نقل الزامي للدين تتعلق ، بحق ، بمجال المعونة الاقتصادية أو مجال النظام الاقتصادى الدولي الجديد ؛ وتبدو في غير محلها الى حد ما ، في اطار النظام القانوني لخلافة الدول وكمبدأ لتقرير انتقال الالتزامات الى الدولة الخلف . واذا كان ضعف " القدرة المالية " سيمنع انتقال دين الدولة ، فلماذا تقتصر هذه الميزة على " الدول الحديثة الاستقلال " ؟ فعلى العكس من الصياغة الحالية للمادة ٢٠ ، ووفقا لمبدأ الاثراء غير العادل ، ينبغي أن تنتقل الديون المحلية أو الموضعية ، من حيث المبدأ ، الى الدولة الحديثة الاستقلال وينبغي أن تترك معالجة أى خروج عن هذا المبدأ ، لأى سبب من الأسباب ، لترتيبات تتخذها الدولة السلف والدولة الخلف فيما بينهما . ولهذا السبب ، تعطى الأفضلية للفقرة ١ من النص البديل الذى اقترحه أحد أعضاء اللجنة والذى يرد في الملاحظة ٣٤٥ من الفقرة ٦٤ من التعليق على المادة ٢٠ .

٨ - اضافة : المواد ألف الى واو

ان الطبيعة التكميلية التي يتسم بها المشروع ككل تتضح بوجه خاص في مشاريع المواد ألف الى واو المتعلقة بمحفوظات الدولة والتي تشكل الاضافة ، ففي الواقع ، ليس ثمة حكم في الاضافة ، باستثناء الفقرة ١ من المادة باء المتعلقة بحالة الدولة الحديثة الاستقلال ، يتوخى وضع قواعد لا يسمح بالخروج عنها بالاتفاق بين الدول المعنية . ومن ناحية اخرى ، لا بد لهذا النهج ، الذى يبدو في الواقع الحل العملي الوحيد بالنظر الى تعقد المشاكل المعنية ، أن يثير تلقائيا مسألة ما اذا كان

من اللازم أصلا ادراج أحكام متعلقة بمحفوظات الدولة في مشروع المواد هذا . ويبدو أن ادراج المواد الواردة في الاضافة - ربما باستثناء الدول الحديثة الاستقلال - لا يضيف شيئا ذا بال الى المشروع ككل . وبالتالي ، فينبغي حذف تلك المواد ،ليس الاّ .

بيد أنه اذا ارتأت اللجنة أن من الضروري قلما الاحتفاظ بأحكام متعلقة بمحفوظات الدولة ، فيجب استعراض مضمون ولغة الأحكام بعناية . فتعريف المصطلح " محفوظات الدولة " الوارد في المادة ألف ، رغم امكانية قبوله من حيث المبدأ في المادة اللاحقة باء ، لا يبدو وافيا بالغرض فيما يتعلق بباقي المواد المقترحة . وسيكون ضروريا في تلك الحالة اجراء مراجعة دقيقة لهذا التعريف تبين ، رغم كل شيء ، نطاق الأحكام التالية . وينبغي تحقيق التطابق في اللغة المستخدمة في المواد جيم وهاء و واو التي تتناول حالات متماثلة أساسا ، ولكنها تتباين دون سبب ظاهر .

ان الحل الذى اعتمدته اللجنة لمعالجة ما يدعوه التعليق " الصلة بين المحفوظات والاقليم" في المشروع ، يبدو تعسفيا ومتناقضا بعض الشيء مع الممارسة الراسخة في وضع المعاهدات في هذا الميدان . ويجب النظر ، بوجه خاص ، الى امكانية تضمين كلا المبدأين الرئيسيين المتعلقين بمشكلة " الصلة بين المحفوظات والاقليم " بطريقة مناسبة (انظر الفقرة ١٥ من التعليق على المادة جيم) . فالخيار الذى أخذت به اللجنة وهو ادماج مبدأ " الصلة الاقليمية أو الوظيفية " فقط دون ايلاء اعتبار الى مبدأ " المنشأ الاقليمي " غير مرض في الواقع .

اليونان

[الأصل : بالانكليزية]
[١١ شباط/فبراير ١٩٨١]

ترى الحكومة اليونانية أن المواد الأربع الواردة في الفصل الثاني من تقرير لجنة القانون الدولي (A/35/10) مرضية في مجموعها ، ولذلك لا توجد لديها ملاحظات معينة تتقدم بها .

المرفق الثاني

تعليقات وملاحظات الحكومات والمنظمات الدولية الرئيسية حول المواد ١ — ٦٠ من مشاريع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي في دوراتها السادسة والعشرين والسابعة والعشرين والتاسعة والعشرين والثلاثين والحادية والثلاثين**

المحتويات

		الصفحة
أولا —	تعليقات وملاحظات الحكومات	٤٠٢
	اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية	٤٠٢
	جمهورية ألمانيا الاتحادية	٤٠٢
	بلغاريا	٤٠٩
	تشيكوسلوفاكيا	٤١٠
	جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية	٤١٢
	جمهورية بييلوروسيا الاشتراكية السوفياتية	٤١٣
	الجمهورية الديمقراطية الألمانية	٤١٤
	رومانيا	٤١٧
	السويد	٤٢١
	فرنسا	٤٢١
	كندا	٤٢٢
	مدغشقر	٤٢٦
	المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية	٤٢٧
	هنغاريا	٤٣٩
	يوغوسلافيا	٤٤٠
ثانيا —	تعليقات وملاحظات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة	٤٤٥
	الأمم المتحدة	٤٤٥
	منظمة العمل الدولية	٤٥١
	منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة	٤٥٧

** سبق أن عمّمت التعليقات والملاحظات المنشورة في هذا المرفق في الوثائق A/CN.4/339 و Add.1-8.

المحتويات (تابع)

	الصفحة
ثالثا — تعليقات وملاحظات المنظمات الدولية الأخرى	٤٥٩
مجلس التعاضد الاقتصادي	٤٥٩
الاتحاد الاقتصادي الأوروبي	٤٥٩

* * *

ملاحظة

للاطلاع على نصوص المواد ١ — ٦٠ من مشروع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية الذي اعتمدته اللجنة مؤقتا في دوراتها السادسة والعشرين والسابعة والعشرين والتاسعة والعشرين والثلاثين والحادية والثلاثين ، انظر حولية ١٩٧٤ ، المجلد الثاني (الجزء الأول) ، الصفحة ٢٩٤ وما يليها ، الوثيقة A/9610/Rev.1 ، الفصل الخامس ، الفرع باء - ٢ ؛ وحولية ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، الصفحة ١٧٤ وما يليها ، الوثيقة A/10010/Rev.1 ، الفصل الخامس ، الفرع باء - ٢ ؛ وحولية ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحة ١٠٥ وما يليها ، الوثيقة A/32/10 ، الفصل الرابع ، الفرع باء - ٢ ؛ وحولية ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحة ١٣٢ وما يليها ، الوثيقة A/33/10 ، الفصل الخامس ، الفرع باء - ٢ ؛ وحولية ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحة ١٤٨ وما يليها ، الوثيقة A/34/10 ، الفصل الرابع ، الفرع باء - ٢ .

أولا ـ تعليقات وملاحظات الحكومات

اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية

[الأصل : بالروسية]
[٥ شباط/فبراير ١٩٨١]

ان مشروع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية ، التي صاغتها لجنة القانون الدولي ، يعكس بدقة ، على وجه الاجمال ، الممارسة الثابتة فيما يتعلق بالعلاقات التعاقدية التي تشترك فيها المنظمات الدولية ، ويصلح لأن يكون أساسا جيدا لصياغة اتفاقية دولية في هذا الموضوع . والمواد من ١ الى ٦٠ من المشروع الذى اعتمدته اللجنة على أساس أولي في دورتها الحادية والثلاثين تبدو مرضية من حيث المبدأ .

وفي الوقت نفسه ، هناك عدد من أحكام المشروع تثير الاعتراضات ، فهي لذلك بحاجة الى التحسين . ويمكن القول على وجه العموم أن المشروع يقوم ، صوابا ، على المقدمة التي مفادها أن كون المنظمة الدولية طرفا في معاهدة يخلق حقوقا وواجبات ، ناشئة عن المعاهدة ، لتلك المنظمة الدولية وحدها ، ولا تخلق حقوقا وواجبات من هذا النوع للدول الأعضاء في تلك المنظمة . وعلى ضوء ما تقدم فان المادة ٣٦ مكررة ، التي تتناول المعاهدات التي تعقدها المنظمات فوق القومية ، ينبغي أن تحذف من المشروع لأنها تتخطى نطاق المسائل التي يشملها المشروع .

والأحكام التي تتضمنها المادتان ٢٠ و ٢٠ مكررة تثير الشكوك . فهذه الأحكام تسمح بقبول المنظمات الدولية الضمين للتحفظات دون أن تعبر بوضوح عن موافقتها على تحفظ معين يضعه طرف في معاهدة تكون المنظمة طرفا فيها . فيبدو أن أية اجراءات تتخذها منظمة دولية بشأن معاهدة هي طرف فيها يجب أن تكون ظاهرة بوضوح ودون لبس في اجراءات هيئتها المختصة .

وهناك حاجة واضحة لمواصلة العمل بشأن المادة ٤٥ من المشروع ، اذ أن المنظمة الدولية لا يمكنها بالتأكيد عقد معاهدات تتعارض وقواعدها ذات الصلة بالموضوع ، كوثيقة تأسيسها ، مثلا .

جمهورية المانيا الاتحادية

[الأصل : بالانكليزية]
[١٠ آذار/مارس ١٩٨١]

رحّبت حكومة جمهورية المانيا الاتحادية ، خلال المناقشات التي اجريت مؤخرا في اللجنة السادسة للجمعية العامة ، باكمال مشروع المواد من قبل لجنة القانون الدولي ، في القراءة الأولى وهي تقدم طي هذا التعليقات التالية على المواد ١ الى ٦٠ من المشروع .

أولا ـ لمحة عامة

١ ـ النهج العام

لقد ازداد ثقل العبء الذى تتحمله المنظمات الدولية ، الأمر الذى كانت له انعكاسات على قانون المعاهدات .

وان حكومة جمهورية المانيا الاتحادية تؤيد الجهود الرامية الى توسيع نطاق تدوين قانون المعاهدات الدولية والى اضافة مجموعة شاملة من القواعد المتعلقة بالمجال ، المتزايد الأهمية ، مجال المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية ، الى التدوين القائم والذى بدأ فيه بنجاح باتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات (التي تسمى من الآن فصاعدا " اتفاقية فيينا ") وهناك طرق ونهج متنوّعة لمعالجة هذا المشروع الا أن أعمال لجنة القانون الدولي قد بلغت درجة من التقدم لن تعد ، معها ، مزايا الحلول البديلة (مثلا ، بروتوكول اضافي لاتفاقية فيينا أو ملحق اضافي مقصور على الاختلافات النصية) تناقش هنا . وينبغي الآن مواصلة العمل حسب النهج الذى اختارته اللجنة ، أى اعداد صك مرافق يبدأ نفاذه على نحو مستقل بوصفه تكملة لاتفاقية فيينا . ومن ثم ، ينبغي للجنة ، لدى مواصلة أعمالها ، أن تتقيد بنهجها المتمثل في عدم تنقيح قواعد اتفاقية فيينا ، وانما في اعتمادها مكتفية بمجرد تكييف أحكامها حسب مقتضيات الموضوع قيد النظر .

٢ ـ المساواة في المعاملة

ان المنظمات الدولية تقابل الحاجة الى التعاون الدولي . ويعني تطويرها احراز تقدم في اتجاه " قانون دولي للتعاون " . وتتكون المنظمات الدولية من دول ذات سيادة ؛ ويترتب على تكوينها هذا أنه ينبغي لها ، حين تعقد معاهدات مع دول أخرى بتفويض من الدول الأعضاء أن تفعل ذلك ، أن تنال ، قدر المستطاع ، نفس المعاملة الممنوحة للدول . ويتعين أن يشكل هذا المبدأ ـ تساوى جميع الأطراف المتعاقدة ـ أساس مشروع المواد .

وقد سعت لجنة القانون الدولي ، بحسب التفسيرات التي قدمتها ، الى وضع المنظمات الدولية والدول على قدم المساواة حين تبرم معاهدات فيما بينها ، ما دام ذلك يبدو ملائما نظرا للفروق القائمة ، واقعا أو قانونا ، بين الدول والمنظمات الدولية . وفي الأساس ، وقد طبق نظام اتفاقية فيينا ، بصورة مباشرة أو بعد اجراء التغييرات الضرورية ، على المنظمات الدولية من أجل عقد وتنفيذ وانهاء المعاهدات . وينبغي الترحيب بالتقيد الصارم بهذا المبدأ الأساسي ؛ ولا ينبغي الخروج عن نظام اتفاقية فيينا الا على أساس استثنائي وعند الضرورة .

٣ ـ نطاق مشروع المواد

من المسائل التي تشغل البال الى حد كبير مسألة تحديد الطريقة التي يتقرر بها أى المنظمات الدولية ستكون مشمولة بمشروع المواد . وقد تجنبت لجنة القانون الدولي ، عن حكمة ، اعادة تعريف مصطلح " المنظمة الدولية " على نحو أدق لغرض تطبيق مشروع المواد . واعتمدت اللجنة ، بدلا من ذلك ، التعريف الوارد في المادة ٢ (١) (ط) من اتفاقية فيينا وهو تعريف يجب

أن يكون كافيا ، وهو كاف بالفعل ، بعد استكماله بالمادتين ٢ (١) (ى) و ٦ من مشروع المواد الحالي ، حيث أن المنظمات الدولية تختلف اختلافا كبيرا من حيث الشكل القانوني ، والهيكل والمهام والسلطات ، وتتراوح بين الرابطات التي تكاد تفتقر الى التنظيم المؤسسي والرابطات الضعيفة التنظيم ، والكيانات فوق الوطنية الوثيقة الحبك ، مثل الاتحادات الاوروبية . ومن المناسب تماما ، فيما يتعلق بقدرة منظمة دولية ما على عقد معاهدات ، الاشارة الى قواعد المنظمة ذات الصلة (انظر المادة ٦ من المادة ٢ (١) (ى) من مشروع المواد الحالي) .

٤ — التطابق من حيث الموضوع بين اتفاقية فيينا ومشروع المواد

ينبغي أن يكون القانون الموضوعي المدوّن للمعاهدات موحدا ، بصرف النظر عما اذا كانت الدول أو المنظمات الدولية هي التي عقدت المعاهدات . ولذلك فان مشروع المواد مصيب في اتباعه أحكام اتفاقية فيينا التي قد بدأ نفاذها فعلا . ويكتسي هذا التوحيد أهمية كبرى الى حد أنه يتعين منحه الاولوية حتى على ما يمكن ادخاله من تحسينات جزئية على الاتفاقية السابقة . ولا يكون الخروج عن اتفاقية فيينا مبررا الاّ حين يستحيل تجنبه وحين يفرضه هيكل المنظمات الدولية الخاص ومهامها . ويبدو من المشكوك فيه ، ومن الجدير بأن يعاد النظر فيه أثناء القراءة الثانية ، أن تكون جميع حالات الخروج عن اتفاقية فيينا ، التي استصوبتها لجنة القانون الدولي متفقة مع المتطلبات المذكورة آنفا وانها في الواقع ضرورية بصورة مطلقة .

٥ — الفروق في الصياغة بين اتفاقية فيينا ومشروع المواد

تمسكت لجنة القانون الدولي على نحو وثيق جدا بالصياغة المستخدمة في اتفاقية فيينا وكررت استخدامها على طول الخط باستثناء التغييرات التي اعتبرت ضرورية نظرا لاشتراك المنظمات الدولية . ولم يحدث أى حيد عن الصياغة المستخدمة في اتفاقية فيينا ، وذلك بغية الحفاظ على التوحيد في تطبيق القانون . وهو أمر يتعين الترحيب به . بيد أن المشروع الذى أعدته لجنة القانون الدولي لاتفاقية جديدة موازية ينطوى على بعض العيوب حيثما كانت التكييفات المطلوبة مفرطة في صعوبتها وتوخيها للكمال . وقد أثر ذلك في جلاء ووضوح مواد عديدة (انظر المواد ١و٣و١٠ الى (٢٥ مكررة) و ٤٧ (٢) و ٥٤ و ٥٧) . وينبغي أن تنظر اللجنة في امكانية تجنب التقسيم المتكرر ، على نطاق واسع ، للقواعد والمصطلحات المتصلة بخصائص المنظمات الدولية . ويمكن تحقيق ذلك جزئيا باستخدام تعريفات شاملة توضع بصورة نهائية في المادة ٢ ، مع تعريفات أقصر تستخدم فيما بعد في كافة مواد المشروع اللاحقة ، وعلى سبيل المثال ، يمكن الاستعاضة عن التعبير المطوّل " المعاهدات المعقودة بين الدول ومنظمة دولية أو أكثر أو بين منظمات دولية ودولة أو أكثر " (انظر المادة (١ مكررة) (٢) و(٣)) ، بالعبارة المختصرة " المعاهدة المعقودة بمشاركة منظمات دولية " (أو " المعاهدة التي تعقدها منظمات دولية ") .

ولا يبدو من المرضي تماما ، أيضا ، الادخال على أساس انتقائي لمصطلحات جديدة متصلة بخصائص المنظمات الدولية ، مثل " التفويض " في المادتين ٢ (١) (ج مكررة) و ٧ ، و " صك التثبيت الرسمي " في المواد ٢ (١) (ب مكررة) ، و ١١ و ١٤ و ١٦ ؛ انظر أيضا المادة ١٥ (" اعراب " — " اثبات ") . ان هذه المصطلحات الجديدة لا تعتمد على الممارسة . وبما أن التعابير الاصطلاحية

لقانون المعاهدات يمكن أن تنطبق على المنظمات الدولية كذلك ، فان الابتكارات لا تبدو مبرّرة .

٦ — المعاملة المختلفة للدول والمنظمات الدولية

من الضرورى ، قطعا ، التفريق في عدد محدود من المواد بين الوضع القانوني للمنظمات الدولية والوضع القانوني للدول بمقتضى القانون الدولي ، مثلما فعلت لجنة القانون الدولي في المادة ٦ (أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات) . ومن المناسب أيضا ، بل ومن الضرورى في بعض الحالات ، نظرا للتنوع الكبير للمنظمات الدولية ، الاشارة الى قواعدها وممارستها الثابتة كما حدد في عدة نقاط في المشروع .

وفي بعض الحالات (انظر المادتين ٧و٢٧ (٢) ارتأت لجنة القانون الدولي معاملة قانونية مماثلة للمنظمات الدولية وللدول على الرغم من الفروق الفعلية . ويتعين الترحيب بذلك ؛ فالتباينات الفعلية في ممارسة الدول والمنظمات الدولية لا يجب أن تترتب عليها دائما نتائج قانونية مختلفة .

ويجب أن تتنبأ لجنة القانون الدولي بمعاملة متساوية للمنظمات الدولية والدول حيثما كانت هناك حاجة لمساواة كاملة ، وبوجه خاص حيثما نتج عن المعاملة غير المتساوية تمييز ضد المنظمات الدولية .

٧ — المسائل المعلقة

يبدو من الحكمة ان مشروع لجنة القانون الدولي لم يعالج عددا من المسائل نظرا لان محاولة التدوين الحالية تكاد تعجز عن الاحاطة بكامل هذا الموضوع الذى لا يزال تطوره مستمرا . وان مجموعة المسائل غير المعالجة او التي لا تزال معلقة جزئيا تشمل ، بوجه خاص ، العلاقة القائمة بين المنظمات الدولية بصفتها اطرافا في معاهدة والدول الاعضاء سواء كانت هذه الدول طرفا في المعاهدة نفسها ام لا . ولا شك في ان المشاكل التي تثار في هذا الميدان يغلب ان تقع في اطار الهيكل الداخلي للمنظمة الدولية . ولا شك ايضا في ان قانون المعاهدات لا يمكنه ، مبدئيا ، ان يراعي الهيكل الداخلي للمنظمات الدولية اكثر من مراعاته القانون الوطني (الدستورى) للدول (انظر المادتين ٢٧ و ٤٦ من اتفاقية فيينا) . وبصورة عامة ، ان الاشارة مباشرة الى التكوين الداخلي للمنظمات الدولية غير واردة . بيد ان تجاور الدول في وضعها المزدوج بوصفها اطرافا او غير اطراف في معاهدة ما ، وفي الوقت نفسه ، اعضاء في منظمات دولية متعاقدة ، يتسبب ، بخصوص عقد وتنفيذ المعاهدات ، في ظهور حالات تتجاوز حدود الهيكل الداخلي للمنظمات الدولية . وقد تناولت لجنة القانون الدولي هذا النوع من الحالات في الفرع ٤ من الجزء الثالث ، وذلك فقط من وجهة نظر الآثار المترتبة على المعاهدات فيما يتعلق باطراف ثالثة ، وهي وجهة نظر محددة . بيد أن الدول الاعضاء في المنظمات الدولية لا يمكن ان تعتبر بالمعنى الصحيح دولا " ثالثة " بالنسبة للمنظمة . وقد يعني التقيد المفرط بنظام اتفاقية فيينا عدم ايلاء عناية كافية للعلاقة المحددة القائمة بين المنظمات الدولية والدول الاعضاء فيها . ولا ينحصر الدور الذى تلعبه الحالة الخاصة الناجمة عن الترابط الوثيق بين المنظمة الدولية والدول الاعضاء فيها ، في اطار " التزامات الدول الثالثة وحقوقها " ، بل هي ايضا ذات اهمية بالنسبة للموضوع الذى تشمله الاحكام التحفظية والمواد

١٨ و ٢٦ و ٢٩ و ٦٠ الى ٦٢ من المشروع . ويتعين التعرف على هذه المشاكل وأخذها في الاعتبار بحيث تكون الاتفاقية الجديدة مقبولة عموما ولا تعوق أو تعرقل زيادة تطوير القانون الدولي .

أما المسألة الأساسية ، التي يجب أن تسوى في الاحكام النهائية ، والمتعلقة بكيفية اشتراك المنظمات الدولية التي تقوم باعداد المعاهدات ، في عقد الاتفاقية اذا ما تحوّل المشروع الحالي الى اتفاقية بالمعنى الكامل ، فقد تركتها لجنة القانون الدولي معلقة . وبناء على مبدأ المساواة بين الدول والمنظمات الدولية بموجب قانون المعاهدات ، فانه لا يوجد أى سبب وجيه لمنح المنظمات الدولية معاملة مختلفة في هذا الخصوص . وستكون الاتفاقية التي تعقد بشأن قانون المعاهدات فيما يتعلق بالمنظمات الدولية ، اتفاقية رئيسية بالنسبة لجميع الاتفاقيات التي تشارك فيها المنظمات الدولية . ويتعين بالتالي أن تكون تلك المنظمات الدولية مؤهلة للمشاركة في مؤتمر مفوضين يعني باعداد الاتفاقية الجديدة المماثلة لاتفاقية فيينا ، على أساس مشروع مواد لجنة القانون الدولي ، على قدم المساواة مع الدول المتفاوضة ، ومؤهلة كذلك لتوقيع الاتفاقية الرئيسية والتصديق عليها .

ثانيا — تعليقات على أحكام منفردة من المشروع

المادة ١

لا يبدو من الضرورى أن تقسّم المعاهدات ثانية الى فئتين (أ) و (ب) ، اذ ينتج عن ذلك ثقل في نص المواد التالية (انظر المواد ٢ (١) (أ) ، و ١٠ ، و ١٣ ، و ١٧ ، و ٢٤) .

المادة ٢ (١)

يبدو أن التعريفات الجديدة الواردة في الفقرات الفرعية (ب مكررة) ، و (ب ثالثة) و (ج مكررة) زائدة (وللاطلاع على الاسباب انظر التعليقات في الفرع ١—ه أعلاه عن المواد ١١ و ١٤ و ٧) .

المادة ٧

ينبغي حذف مصطلح " التفويض " الذى سيستخدم على وجه التحديد فيما يتعلق بالمنظمات الدولية (في الالمانية ترجمة واحدة لكلا " التفويض التام " و " التفويض ") اذ لا يبدو أن هناك حاجة لادخال مثل هذه المصطلحات المبتكرة .

وفي الفقرة ٤ لا يبدو تعبير " ابلاغ " ملائما تماما حين يوقع ممثل منظمة دولية على معاهدة تصبح المنظمة ملزمة بها نهائيا ؛ وهو بالتالي لا يبلغ عن الاعلان بل يقوم بالاعلان ذاته ، وينبغي النظر في امكانية الاستعاضة عن تعبير " ابلاغ " بتعبير " اعلان " .

ويمكن دمج الفقرتين ٣و٤ من هذه المادة .

المـادة ٩

يمكن الموافقة على الفقرة ٢ ، على أن يكون مفهوما أن القصد منها ليس الحد بدون مبـرّر من سلطات المنظمات الدولية ، وبوجه خاص من أهليتها للمشاركة في المؤتمرات الدولية .

المـادة ١١

من المسلّم به أن تعبير " تصديق " لا يناسب حقا المنظمات الدولية (انظر كذلك المـادة ١٦ " صك التثبيت الرسمي ") ؛ ويقترح التغلب على هذه الصعوبة بادراج عبارة " صك التثبيـت الرسمي " في معاهدة فيينا التي تنقل بدون تغيير فيما عدا ذلك ويصبح نصها على النحو التالي :

" يجرى الاعراب عن موافقة دولة ما أو منظمة دولية على الالتزام بمعاهدة بيـن دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر أو بين منظمات دولية ، بالتوقيع ، أو بتبـادل الصكوك المكونة للمعاهدة ، أو بالتصديق أو القبول أو الاقرار أو بأى صك تثبيت رسمي آخـر ، أو بالانضمام ، أو بأية وسيلة أخرى اذا اتفق عليها " .

وعلى كل حال فان عبارة " أية وسيلة أخرى اذا اتفق عليها " تشمل بصيغتها هذه خصائص المنظمات الدولية .

المواد المتعلقة بالتحفظات

رأت لجنة القانون الدولي ان الاحكام التحفظية المتسامحة في معاهدة فيينا ستشمـل ، مبدئيا المنظمات الدولية أيضا ، بصفتها اطرافا متساوية الحقوق . ويجب الترحيب بهذه القاعدة . بيد أن الاستثناءات من هذه القاعدة هامة وبعيدة المدى . فحالات الخروج عن اتفاقيـة فيينـا في المادتين (١٩ مكررة) (٢) و (١٩ ثالثة) (٣) قد صيغت بعبارات معقدة ومبهمة الى حد ما ، بحيث قد يكون من الصعب تفسيرها . وبوجه خاص ، فان استخدام عبارة " غاية ومقصـد " فـي المادتين (١٩ مكررة) (٢) و (١٩ ثالثة) (٣) (ب) لا يبدو موفّقا اذ أن هذه العبارة مستخدمة بمعنى مختلف في مكان آخر في اتفاقية فيينا وفي المشروع (انظر المادتين ١٨ و١٩ (ج)) لوصـف الروح الحقيقية لمعاهدة ما . ويرتأى ، بهذه المناسبة ، ان تعبير " غاية ومقصد " فـي المـادة (١٩ مكررة) (٣) (ج) يمكن أن يكون ، في حد ذاته ، كافيا ليشمل على نحو كاف الحـالات المذكورة في المادة (١٩ مكررة) (٢) .

وعلاوة عن ذلك يبدو ، باعتبار ذلك مسألة مبدئية ، أن هناك مجالا للشك فيما اذا كـان ينبغي اطلاقا النص على احكام خاصة للمنظمات الدولية تحدّ من خياراتها في ابداء التحفظات وفي الاعتراض على التحفظات . ونظرا لأنه يكاد لا توجد سابقة في هذا المجال فانه يرتأى أنه ستترتب على اعتماد احكام اتفاقية فيينا نتائج ملائمة بنفس القدر ، مما ينتج عنه تقليص المشروع الى حد كبير . ويصدق هذا على القول بضرورة منح المنظمات الدولية والدول معاملة متساوية على نحو ما تم التشديد عليه طوال هذه الملاحظات .

المادتان ٢٤ و(٢٤ مكررة) (وكذلك ٢٥ و (٢٥ مكررة))

لا يبدو من الضروري تقسيم الموضوع الى مادتين (وينطبق ذلك أيضا على المادتين ٢٥ و(٢٥ مكررة)؛ وسيسمح توحيد المادتين بتحسين المشروع .

المادة ٢٧ (٢)

يجب أن تعني معاملة المنظمات الدولية والدول بالتساوى أن المنظمات الدولية ليست مخولة ، مبدئيا ، أكثر من الدول بالاحتجاج بقواعدها الداخلية لتبرير عدم تنفيذ معاهدة ما . وهذا يتمشى مع مسؤولية المنظمات عن أعمالها حين تعقد المعاهدات وتنفذها (المادة ٢٦) .

وقد عولجت على نحو مرض في المادة ٤٦ الاستثناءات الضرورية فيما يتعلق بأهلية عقد المعاهدات بالنسبة للمنظمات الدولية أيضا .

وتتضمن المادة ٢٧ (٢) استثناء خاصا آخر بالنسبة لبعض أنواع المعاهدات : " ما لم يكن تنفيذ المعاهدة ... خاضعا لممارسة وظائف المنظمة وسلطاتها " ؛ ويبدو هذا الحكم سليما من الناحية النظرية وينبغي الاحتفاظ به .

المعاهدات والدول الثالثة (الفرع ٤ من الجزء الثالث من المشروع)

يجب أن تتناول احكام هذا الفرع ، في جملة أمور ، العلاقة بين المنظمات الدولية والدول الاعضاء فيها ، وهي دول لا ينبغي أن تسمى " دول ثالثة " في هذا السياق بل " دولا غير أعضاء " حسب اقتراح المقرر الخاص . ولا غنى عن نص من نوع ما ، على النحو المقترح في المادة (٣٦ مكررة) اذا كانت قواعد المنظمات الدولية القديمة العهد تلزم الدول الاعضاء في هذه المنظمات بالتقيد باحكام المعاهدات التي تعقدها المنظمات (انظر المادة ٢٢٨ لمعاهدة الاتحاد الاقتصادى الأوروبي) . وتستخدم القاعدة الواردة في المادة (٣٦ مكررة) ضمانا لحقوق الدول الثالثة التي تعقد معاهدة مع منظمة دولية تكون الدول الاعضاء فيها ملزمة داخليا بالمشاركة في الوفاء بأحكام المعاهدة . وقد أعربت حكومة جمهورية المانيا الاتحادية في مناسبات سابقة ، شفويا وكتابيا على السواء عن رأى مفاده أن المادة (٣٦ مكررة) لابد منها . وهي تؤيد التعليقات الخطية(د) للاتحاد الاقتصادى الأوروبي على الفرع ٤ من الجزء الثالث من مشروع المواد ، وتتمنى أن تتوصل لجنة القانون الدولي ، نهائيا ، اثناء القراءة التالية ، الى حل يأخذ في الاعتبار الكامل متطلبات الاطراف الثالثة (بالمعنى الصحيح) بالنسبة للمعاهدات المعقودة مع منظمات دولية رئيسية وكذلك مطالبات الدول الاعضاء في هذه المنظمات .

(د) انظر الفرع الثالث من هذا الملحق ، أدناه .

بلغاريا

[الأصل : بالانكليزية]
[نيسان/ابريل ١٩٨١]

ان حكومة جمهورية بلغاريا الشعبية ليسرها أن تلاحظ التقدم المحرز في مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين أو أكثر من المنظمات الدولية . ولقد سد العمل المثمر الذى قامت به لجنة القانون الدولي في هذا المجال ، الى حد كبير ، الثغرة في القانون الدولي للمعاهدات مشكلا بذلك اسهاما كبيرا في تدوين القانون الدولي المعاصر وتطويره تدريجيا .

ان الحكومة البلغارية لترحب بنصوص المواد ١ — ٦٠ ، ككل ، التي تم اعتمادها في القراءة الأولى . وبوجه عام ، فان مشاريع المواد هذه تسير على نهج القانون العرفي في هذا المجال وعلى نهج الهيكل العام لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ويعكس الممارسة الثابتة وكذلك الخصائص المحددة للمنظمات الدولية التي تقتصر أهليتها القانونية ، بما في ذلك الأهلية القانونية لابرام المعاهدات ، على الحدود التي تسمح بها وظائفها بمقتضى وثائق تأسيسها ذات الصلة (الميثاق، النظام الأساسي ... الخ) .

على أن من الجوهرى ، مع ذلك ، الاشارة الى أن الاحكام المعتمدة من قبل اللجنة في القراءة الأولى لا تعكس في جميع الحالات وبدرجة كافية الاختلافات بين الأهلية القانونية الدولية للدول ، التي تنبع من سيادتها ، والأهلية القانونية للمنظمات الدولية التي هي دائما ثانوية بالنسبة الى ، ومستمدة من الارادات المتضافرة للدول التي هي أطراف في وثيقة تأسيس منظمة دولية معينة .

وترى الحكومة البلغارية ، لهذا السبب ، أن بعض مشاريع المواد التي اعتمدت في القراءة الأولى تحتاج الى مزيد من الدراسة .

فعند تناول مشكلة التحفظات (مشاريع المواد ١٩ الى ٢٣) ، على سبيل المثال ، ينبغي للمرء أن يأخذ في الحسبان حسب الأصول أن حق الدول في ابداء الاعتراضات عند توقيع المعاهدات الدولية أو تصديقها أو الموافقة عليها أو الانضمام اليها ، انما يستند الى سيادتها ، ولذلك ، لا يمكن تطبيق هذا الحق تلقائيا على المنظمات الدولية التي تكون صلاحياتها ، كقاعدة عامة ، محدودة . وان الحدود النسبية لحق المنظمات الدولية في ابداء التحفظات ليست فقط أتم تطابقا مع طبيعتها المحددة كأشخاص من أشخاص القانون الدولي ، بل انها ، علاوة على ذلك ، تنقص الى حد كبير من احتمالات التناقض عند تفسير أحكام معينة .

وترى الحكومة البلغارية أيضا انه ينبغي دراسة مسألة نفاذ المعاهدات ، التي تكون احدى المنظمات الدولية طرفا فيها ، بالنسبة للدول الاعضاء في تلك المنظمة بمزيد من التفصيل لكي يتم ، على نحو أكثر تأكيدا ، تفادى احتمال أن تشكل معاهدة كهذه بأى شكل من الأشكال حقوقا والتزامات بالنسبة للدول الاعضاء في منظمة دولية ما دون موافقة مسبقة صريحة من هذه الدول .

وفيما يتعلق بهذه المسألة ترى الحكومة البلغارية أن النص الحالي لمشروع المادة ٣٦ مكررة ، الفقرة (أ) يتعارض تعارضا كليا مع القاعدة العامة الواردة في المادة ٣٤ ، التي تنص على أن المعاهدات المعقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر لا تشكل أى حقوق أو التزامات بالنسبة لدولة ثالثة أو منظمة ثالثة دون موافقة تلك الدولة أو المنظمة ، ولذلك فانه لا يشكل بصيغته الحالية حلا للمشكلة عمليا ومقبولا من الجميع .

تشيكوسلوفاكيا

[الأصل : بالانكليزية]
[٨ نيسان/ابريل ١٩٨١]

ترحّب الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية بالتقدم الذى أحرزته لجنة القانون الدولي في اعداد مشاريع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية . ولقد انطلقت اللجنة في عملها من أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات . والجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية تتفق مع أسلوب العمل هذا شريطة أن تراعي اللجنة الاختلاف في نطاق ذاتية الدول والمنظمات الدولية . وبعد القيام بدراسة مشاريع المواد الستين الأولى ، يمكن القول أن الاختلاف في الذاتية المذكور أعلاه لم يراع بالدرجة الكافية . وعلى الرغم من ازدياد المنظمات الدولية خلال العقود الأخيرة ليس في العدد فحسب بل في الأهمية أيضا ، فانه ليس في الامكان التغاضي عن أن الدولة ذات السيادة هي الشخص الأصلي الوحيد في القانون الدولي العام . ولذلك فان الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية ترى أنه ينبغي للجنة القانون الدولي الانطلاق — لدى قيامها بالقراءة الثانية لمشاريع المواد — من هذه الحقيقة بشكل أكثر اتساقا من ذى قبل .

وفي رأى الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية أنه ينبغي للجنة أن تعيد النظر قبل كل شيء ، انطلاقا من وجهة النظر هذه ، في تنظيم التحفظات على المعاهدات الدولية بكامله .

وترى الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية أن المادة ٣٦ مكررة ، التي تسمح بامكانية نشوء التزامات قانونية دولية بالنسبة للدول الأعضاء في المنظمة من المعاهدات التي تعقدها تلك المنظمة دون الحاجة الى الحصول على موافقة مستقلة من الدول المعنية ، لا تزال غير مقبولة . فالتنظيم الذى تحدده المادة ٣٦ مكررة انما هو على تناقض مع روح المشروع بكامله في جميع الحالات التي يتعرض فيها لعلاقة الدول الثالثة بالمعاهدات ، ولا سيما مع المادة ٣٤ منه . كما تتعارض المادة ٣٦ مكررة مع مفهوم الفرع ٤ من الباب الثالث (لا سيما مع المواد ٣٤—٣٧) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ ، التي كان يتوجب على اللجنة أن تنطلق منها في عملها .

وعلاوة على ذلك ، تورد المادة ٣٦ مكررة أيضا دون ضرورة فئة أخرى من " الدول الثالثة " أى الدول الاعضاء في المنظمة التي هي طرف في المعاهدة . وبذا تصبح مشاريع المواد أكثر تعقيدا وغموضا .

ان الأكثرية الساحقة من المنظمات الدولية تقوم على أساس علاقات التنسيق والتعاون بين الدول الأعضاء والمنظمة وفيما بين الدول الأعضاء ذاتها . لذلك تعتبر الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية أن من غير اللائق مطلقا ، في التدوين الذى هو قيد الاعداد ، تعميم ممارسة منظمة واحدة تتمتع بمركز ذى سلطة عليا ازاء أعضائها — فيما يتعلق بعقد المعاهدات من فئة معينة .

ولنفس الاسباب تقترح الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية أيضا حذف جميع الاشارات الى المادة ٣٦ مكررة التي يحتوى عليها المشروع حتى هذه اللحظة . وهذه الاشارات على وجه التحديد ، هي الاشارات الواردة في مقدمة الفقرة الأولى من المادتين ٣٥ و٣٦ . ففي الوقت الذى لا يقصد فيه ، كما يبدو ، من المادة ٣٦ مكررة بحد ذاتها سوى الدول الاعضاء في المنظمة ، تحدد الاشارات المذكورة في المادتين ٣٥ و ٣٦ بشكل لا يمكن قبوله حرية التعاقد حتى بالنسبة للدول المتعاقدة التي ليست أعضاء في المنظمة .

وقد تنشأ حالة تريد فيها دولة متعاقدة أن تلتزم بمعاهدة معينة ازاء المنظمة فقط وليس ازاء عضو أو جميع الدول الاعضاء فيها . وفي الحالة المذكورة أعلاه من الضرورى استبعاد مثل هذه الآثار صراحة من نص المعاهدة ذاتها ، الأمر الذى سيكون غاية في التعقيد . على أنه في حال عزم الاطراف المتعاقدة على الزام الدول الاعضاء في المنظمة أيضا و بصورة مباشرة بالمعاهدة (وهذه حالة نادرة عمليا) ، فان استخدام التنظيم العام الذى تنص عليه المادتان ٣٥ و ٣٦ سيكون أسهل وأقرب الى الطبيعي .

جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية

[الأصل : بالروسية]
[٢٥ شباط/فبراير ١٩٨١]

في الحقبة المعاصرة ، يتزايد الحاح الحاجة الى تحسين وسائل التنظيم القائمة في ميدان القانون الدولي ، والى استحداث وسائل جديدة . وفي هذه العملية عامل هام هو المرحلة الجديدة التي تم التوصل اليها في تدوين قانون المعاهدات ، أي اعداد مشاريع مواد بشأن المعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية. فلذلك تنظر جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية ، من حيث المبدأ ، نظرة ايجابية الى العمل الذي قامت به لجنة القانون الدولي في هذا المجال ، وترى أن مشاريع المواد من ١ الى ٦٠ ، التي اعتمدتها اللجنة في شكلها الأولي ، تقدم أساسا مقبولا لصياغة اتفاقية دولية في هذا الموضوع ، اذ أنها على وجه الاجمال تعكس ، على الوجه الصحيح ، الممارسة التي نمت بالنسبة للعلاقات التعاقدية التي تشترك فيها المنظمات الدولية .

لكن بعض أحكام مشاريع المواد مدعاة للاعتراض ، وتتطلب ، في الواقع ، التوضيح أو التعديل أو الحذف .

تلك هي الحال ، خصوصا ، في صياغة المادتين ٢٠ و ٢٠ مكررة ، اللتين تسمحان بقبول المنظمات الدولية الضمني للتحفظات دون قبولها الصريح لتحفظ معين يضعه طرف آخر في المعاهدة المعنية . وحيث أن للمنظمات الدولية ، خلافا للدول ، مركزا محدودا بصفتها أشخاصا من أشخاص القانون الدولي ، سيكون من الخطأ أن تقتصر مشاريع المواد على تكرار الأحكام المتصلة بالموضوع الواردة في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ . فنهج من هذا النوع لا يمكن اثبات صحته بالاشارة الى الممارسة ، ناهيك عن تبريره باعتبارات ذات طبيعة نظرية .

ومن المعروف أن ابداء المنظمة الدولية تحفظا على قبول تحفظات أو الاعتراض عليها ، يتطلب دون شك قرارا من الهيئة المختصة في تلك المنظمة ، واجراء واضحا لا لبس فيه تتخذه هذه الهيئة.

وجمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية ترى أن المادة ٣٦ مكررة ، التي تشير الى المعاهدات المعقودة بين منظمات ذات طابع فوق القومي ، ينبغي أن تحذف من مشاريع المواد قيد النظر . فالمعاهدة التي تكون منظمة دولية ما طرفا فيها لا تخلق الحقوق والالتزامات الا للمنظمة الدولية ذاتها ، ولا ترتب آثارا قانونية على الدول الأعضاء في تلك المنظمة .

وبما أن المنظمة الدولية لا يمكنها عقد معاهدات تتعارض وهيكلها الأساسي ،أي نظامها الأساسي ، فان صياغة المادة ٤٥ من مشاريع المواد ينبغي تعديلها وفقا لذلك .

جمهورية بيلوروسيا الاشتراكية السوفياتية

[الأصل : بالروسية]
[٦ شباط/فبراير ١٩٨١]

ان المواد ١ الى ٦٠ من مشاريع المواد التي صاغتها لجنة القانون الدولي ، بشأن المعاهدات ، المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية مرضية من حيث المبدأ . فهي تعكس أساسا الممارسة الجارية فيما يتعلق بالمعاهدات التي تتضمن اشتراك المنظمات الدولية ويمكن اعتبارها أساسا لصياغة مشروع اتفاقية دولية .

وفي نفس الوقت ، تحتوى مشاريع المواد على بعض الأحكام غير المقبولة والتي تحتاج الى مزيد من الصياغة والتوضيح .

وعلى وجه التحديد ، تحوم الشكوك حول صياغة المادتين ٢٠ و ٢٠ مكررة التي تسمح بقبول المنظمات الدولية الضمني للتحفظات التي تبديها الأطراف الأخرى في المعاهدة . وتعتقد جمهورية بيلوروسيا الاشتراكية السوفياتية أنه يتحتم على المشروع أن ينص على أن الجهاز المفوض في أية منظمة دولية تكون طرفا في معاهدة ملزم باتخاذ تدابير للتعبير عن موقفه ازاء مثل هذه التحفظات بوضوح لا لبس فيه .

أما المادة ٣٦ مكررة ، التي تضبط أيضا المسائل المتعلقة بالمعاهدات التي تعقدها المنظمات فوق الوطنية ، فانها تتعارض مع الحكم الوارد في المشروع والذى مؤداه أن اشتراك منظمة دولية ما في معاهدة تترتب عليه آثار قانونية بالنسبة للمنظمة ذاتها فقط وليس بالنسبة للدول الأعضاء فيها . وللقضاء على هذا التناقض يجب حذف المادة ٣٦ مكررة من المشروع .

كما يجب أن يتضمن الباب الخامس من المشروع حكما فحواه أنه لا يجوز لأية منظمة دولية أن تعقد معاهدات تتعارض مع صكوكها الأساسية ، كميثاقها مثلا ، ولذلك فانه يبدو من المستحسن تعديل صياغة المادتين ٤٥ و ٤٦ حسب المقتضى .

الجمهورية الديمقراطية الألمانية

[الأصل : بالانكليزية]
[٢٦ ايار/مايو ١٩٨١]

١ - تعتبر الجمهورية الديمقراطية الألمانية مشاريع المواد المقدمة من لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة بشأن " المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر " بالصياغة التي تمت بها في تموز/يوليه ١٩٨٠ أساسا سليما لقراءة ثانية من قبل اللجنة . وفي هذا الصدد ، تود الجمهورية الديمقراطية الألمانية أيضا أن تثني على الجدارة الممتازة التي تميز بها المقرر الخاص ، البروفسور بول رويتر . فقد كان عمله أساسيا في ايجاد الشروط المسبقة اللازمة لتحقيق النتائج البناءة في هذا المجال .

٢ - لقد تبين أن من الأمور المفيدة في اعداد مشاريع المواد استخدام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المؤرخة في ٢٣ ايار/مايو ١٩٦٩ أساسا واطارا عاما . وفي نفس الوقت ، كان من الضروري ، في جميع مراحل العمل ، مراعاة الفروق الجوهرية الموجودة فعلا بين الدول والمنظمات الدولية : فالسيادة للدول فقط . والدول هي الأشخاص الأصيلين في القانون الدولي ، أما المنظمات فلا تعدو أن تستمد تلك الصفة منها . وتنص مبادئ القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة على أن أهلية الدول لعقد المعاهدات هي ذات طبيعة شاملة ، أما أهلية المنظمات الدولية فانها موضوعة ومحددة بواسطة وثائق تأسيسها وقواعد أخرى وضعت على أساس تلك الوثائق .

ومما تجب الاشارة اليه أن هذه الفروق بين الدول والمنظمات الدولية قد أخذت في الاعتبار الى حد كبير في الأحكام الواردة في مشاريع المواد الحالية . غير أنه لابد من مراجعة بعض مشاريع المواد ، ومن تلك الزاوية على وجه التحديد .

٣ - ويعرّف مشروع المادة ٢ (١) (ى) " قواعد المنظمة ". ويستند هذا التعريف أيضا ، بغض النظر عن وثائق التأسيس والمقررات والقرارات ذات الصلة ، الى الممارسات المستقرة في المنظمة .

وتقترح الجمهورية الديمقراطية الألمانية زيادة ايضاح فكرة الممارسات وفهم " قواعد المنظمة " على أنها وثائق التأسيس والمقررات والقرارات ذات الصلة والممارسات المستقرة في المنظمة وفقا لوثائق التأسيس .

وعلاوة على ما تقدم ترى الجمهورية الديمقراطية الألمانية أن من الضروري حذف الكلمتين " بصورة خاصة " من مشروع المادة ٢ (١) (ى) والا فانه سيكون هناك ، في حال عدم الحذف مجال أكثر من اللازم للتوسع في تفسير عبارة " قواعد المنظمة ".

٤ - أما فيما يتعلق بالمادة ٢٧ (٢) فان الجمهورية الديمقراطية الالمانية تعتقد أنه ينبغي ، في سبيل حماية سيادة الدول الأعضاء ، في منظمة دولية ما ، التوضيح بشكل لا لبس فيه أن قواعد المنظمة لها الأسبقية على جميع المعاهدات التي تكون المنظمة الدولية طرفا فيها . وبينما اتخذت

لجنة القانون الدولي هذا الموقف في التعليق الذى قدمته (الفقرة ٥)(ج) ، لا يظهر له أى أثر في نص مشروع المادة . والصياغة الحالية للمادة ، التي تصوغ المبدأ المذكور أعلاه بوصفه استثناءا ، تناقض نفسها . والسؤال الذى يطرح نفسه هو : ما هي الحالات التي يتوقع من المادة ٢٧ (٢) أن تشملها اذا كانت القاعدة هي أن المنظمة لا تستطيع التذرع بقواعدها في حال كون تنفيذ المعاهدة خارج نطاق وظائفها وصلاحياتها .

٥ - أما فيما يتعلق بمشروع المادة ٤٥ (٢) فان الجمهورية الديمقراطية الألمانية تقترح حذف الاشارة الواردة فيه الى مشروع المادة ٤٦ . وهذا من شأنه أن يمنع المنظمة الدولية من أن تؤكد ، صراحة أو مسلكا ، صحة المعاهدة التى عقدتها منتهكة قواعدها بشأن أهلية عقد المعاهدات .

٦ - وفي سبيل منح المنظمة ودولها الأعضاء حماية أكبر تعتبر الجمهورية الديمقراطية الألمانية أنه من الضرورى أن تنص المادة ٣٦ (٣) على أنه يجوز للمنظمة في جميع الأحوال التذرع بانتهاك قواعدها كسبب لابطال موافقتها على الالتزام بالمعاهدة في حال كون القواعد المنتهكة ذات أهمية أساسية . وهذه القواعد هي ، في رأى الجمهورية الديمقراطية الألمانية ، وثائق تأسيس المنظمة والوثائق الأخرى ذات الصلة التي هي من هذا القبيل . أما فيما يتعلق بالقواعد الأخرى فان من الممكن اعتبار " وضوح " الانتهاك بمثابة معيار لامكانية التذرع بالانتهاك .

٧ - وتعتبر الجمهورية الديمقراطية الألمانية ملاحظاتها على مشاريع المواد ٢ (١) (ى) ، و ٢٧ (٢) ، و ٤٥ (٢) ، و ٤٦ (٣) استنتاجا ضروريا من حقيقة أن المنظمات الدولية انما تستمد صفة كونها من أشخاص القانون الدولي من الدول وأن أهليتها لعقد المعاهدات موضوعة ومحددة بواسطة القواعد التي اتفقت عليها الدول الأعضاء فيها بموجب القانون الدولي . ولا ينبغي أن يسمح للأعمال غير المشروعة التي تصدر عن منظمة ما بأن تؤدى الى وضع قواعد نافذة في القانون الدولي ، وتود الجمهورية الديمقراطية الألمانية أن يقتصر الاستثناء من هذا المبدأ على الحالة المشار اليها في الفقرة ٦ المتعلقة بالمادة ٤٦ (٣) . وان الآثار الناجمة بالنسبة لقانون المعاهدات الدولية التي تكون المنظمات الدولية أطرافا فيها وبالنسبة للممارسات التعاهدية ذات الصلة تؤيد ، في رأى الجمهورية الديمقراطية الألمانية ، الرأى السائد في لجنة القانون الدولي . والقائل بعدم امكان اعتبار المنظمات الدولية في مركز مساو لمركز الدول وبعدم امكان اعتبارها ، بناء عليه ، شريكا على قدم المساواة في العلاقات الدولية .

٨ - أما فيما يتعلق بمشروع المادة ٣ ، فان الجمهورية الديمقراطية الألمانية ترغب في التعبير عن شكوكها بخصوص العبارة " الاتفاقات الدولية التي تكون منظمة دولية أو أكثر وكيان أو أكثر من غير الدول أو المنظمات الدولية [أطرافا فيها] " . ان الاتفاقات الدولية لا يمكن عقدها الا بين أشخاص

(ج) حولية ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الصفحة ١١٩ ، الوثيقة A/32/10.

القانون الدولي . لذلك يجب الاستعاضة عن عبارة " كيانات " بالعبارة المستعملة سابقا " أشخاص القانون الدولي ".

٩ - وترى الجمهورية الديمقراطية الألمانية أن من المناسب استبعاد احتمال قبول المنظمات الدولية الضمني للتحفظات وذلك عند وضع اللمسات الأخيرة على الأحكام المتعلقة بالتحفظات .

١٠ - وتقترح الجمهورية الديمقراطية الألمانية حذف المادة ٣٦ مكررة . لأنها تشذ عن القاعدة العامة الواردة في مشروع المادة ٣٤ التي لا يمكن بموجبها انشاء حقوق أو التزامات بالنسبة لدولة ثالثة أو منظمة ثالثة دون موافقة تلك الدولة أو المنظمة .

رومانيـــا

[الأصـل : بالفرنسيـــة]
[٢ حزيران/يونيه ١٩٨١]

أولا ـ تابعت الهيئات الرومانية المختصة باهتمام كبير عملية تدوين المعايير القانونية المتعلقـــة بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو بين منظمات دولية . وفي أعقاب القيام ـ من خلال اتفاقية فيينا المؤرخة في ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥ ـ بتدوين القواعد المتعلقة بتمثيل الدول فـــي علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي ، فان مشروع المواد الذى أعدته لجنة القانـــون الدولي في ميدان المعاهدات والذى يعكس فيه الدور المستمر المتزايد للمنظمات الدولية في يومنـا هذا ، يشكل انجازا جديدا كبيرا ، ونجاحا فائقا للجهود المبذولة داخل الأمم المتحدة لتطويـــر المعايير الرامية الى تشجيع تقيد الدول في سلوكها ، بالمبادئ النبيلة التي كرسها الميثاق ، وبالتالي الى المساعدة ، من خلال زيادة فعالية مساهمة المنظمات الدولية ، في ترجمة مقاصد الأمم المتحـدة الواردة في الميثاق الى حقيقة واقعة ، وبوجه خاص الى صيانة السلم والأمن الدوليين واقامة علاقـات ودية وتعاون مثمر بين جميع الأمم .

ثانيا ـ ان القواعد الهادفة الى تنظيم العلاقات التعاقدية القادمة بين الدول والمنظمات الدوليـة أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر ، لكي تخدم غرضها القانوني والسياسي ، لابد لها في رأينا أن تفـي بالمتطلبات التالية التي نعتبرها أساسية لتدوين هذه القواعد :

١ ـ يتعين أن تكون المجموعة الجديدة من المعايير متساوقة مع المبادئ المكونـــة لأساس قانون المعاهدات ، كما ينعكس في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهـــدات . ويجب أن يكون هناك توافق تام بين المعايير التي ستدون والمبادئ الأساسية للقانون الدولي وكذلك بين تلك المعايير والمبادئ الخاصة بميدان المعاهدات الدولية (مبدأ حرية الموافقة ومبدأ حسـن النية ، وقاعدة العقد شريعة المتعاقدين .

٢ ـ ولضمان أن الصك الذى ستدرج فيه المعايير المدونة يمكنه أن يكفل موافقـة الـدول والمنظمات الدولية على أوسع نطاق ممكن ، فان عملية التدوين برمتها لابد أن تعتمد على الممارسـة الدولية القائمة ، مع السعي الى تحقيق أعلى قاسم مشترك .

٣ ـ يجب أن تنعكس باقصى أمانة مستطاعة في المعايير التي ستحكم المعاهـــدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية الخصائص المحددة للعوامل المرتبطة بالموضوع ؛ ويتعين بوجـه خاص أن تضع في الاعتبار الفروق الأساسية ، الفعلية والقانونية ، القائمة بين الدول والمنظمـــات بوصفها أشخاصا للقانون الدولي والعلاقات الدولية .

وتعتبر السلطات الرومانية المختصة ، في هذا الصدد ، أن من الأساس ، في اعداد مجموعة القواعد الجديدة أن تؤخذ في الحسبان بوجه خاص : (أ) الطبيعة الوظيفية للمنظمات الدوليـــة بالمقارنة مع المركز القانوني الكامل للدول ، وهي كيانات ذات سيادة ، التي لا تزال تشكل العناصـر

الأساسية للمجتمع الدولي ؛ (ب) التنوع الكبير للمنظمات الدولية ؛ (ج) الحقيقة الحاسمة المتمثلة في أن الدول هي التي تنشئ المنظمات الدولية بمنحها بعض الحقوق والواجبات ، التي تكون أهليتها القانونية ، المحصورة في الميدان المحدد لنشاطها ؛ (د) المبدأ القائل بأن اختصاصات المنظمات الدولية مبينة في الصكوك المنشئة لها ، وهي صكوك تفسر تفسيرا حصريا (مبدأ التحديد) ؛ (هـ) كون المنظمات الدولية ، بالرغم من وضعها ككيانات متميزة عن الدول التي أسستها ، لا يمكن فصلها تماما عن الدول الأعضاء فيها ؛ فان مصالحها ليست مختلفة عن مصالح الدول الأعضاء أو غريبة عنها ، ويتعين أن تكون رغباتها متوافقة مع رغبات جميع الدول الأعضاء فيها ؛ (و) الدور الأساسي للمنظمات الدولية ، وهو اتاحة أطر مؤسسية للتعاون المتعدد الأطراف بين الدول ، الأمر الذي يجب أن يعزز في الميادين المناطة بالمنظمات الدولية ، مصالح جميع الدول الأعضاء وبالتالي ينبغي أن تهتدي المنظمات المذكورة في أنشطتها بمبادئ توافق الآراء ، اذا ما أريد لها أن تسهم بفعالية في تحقيق مقاصد ميثاق الأمم المتحدة .

ثالثا - يتبين بوضوح من دراسة مشروع المواد المتعلقة بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر ، أن لجنة القانون الدولي قد تقيدت الى حد بعيد جدا بمقتضيات التدوين المناسب لهذا الموضوع . وقد اختارت لجنة القانون الدولي ، باتباعها الاجراء المتمثل في تكييف القواعد المدونة في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات حسب ميدان ذي صلة ما يعتبر ، مبدئيا ، نهجا حكيما . وتشاطر الهيئات الروماني المختصة في الرأي القائل بأن القواعد الجديدة يجب أن تدرج في صك مستقل عن اتفاقية فيينا المذكورة أعلاه . ولا يمكن في رأي تلك الهيئات قصر اعداد القواعد الجديدة على مجرد "التطبيق" لاتفاقية فيينا . وفي هذا السياق ، يعتبر الجانب الروماني أن صك التدوين الجديد يمكن أن يتخذ شكل اتفاقية دولية شريطة أن تكون لجنة القانون الدولي قادرة على صياغة معايير يمكن أن تحصل على القبول ، على أوسع نطاق ، من جانب الدول .

رابعا - تود الهيئات الرومانية المختصة ، في ضوء الاعتبارات المذكورة أعلاه وفي حين تحتفظ لنفسها بحق الاعراب عن آرائها في مرحلة لاحقة بشأن الصيغة النهائية لمشروع المواد ، أن تبدي في الوقت الحاضر التعليقات والملاحظات التالية بخصوص بعض احكام المشروع .

١ - بخصوص الفقرة ١ (ط) من المادة ٢ ، المتعلقة بمعنى مصطلح "المنظمة الدولية" . تكرر الصياغة المقترحة ، حرفيا ، الحكم المقابل في الفقرة ١ (ط) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات . وترى الهيئات الرومانية المختصة أن هذا التعريف المجرد والعام لا يوفر أساسا ملائما لتحديد الشخصية القانونية المحددة للمنظمات الدولية ، وهي مسألة رئيسية سيتوقف على حلها تطوير مفاهيم وتركيبات قانونية أخرى للنظام الذي سينشئه صك التدوين الجديد . وربما يكون من شأن تعريف المنظمة الدولية المقترح خلال أعمال لجنة القانون الدولي بخصوص مسألة تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية (أنظر حولية لجنة القانون الدولي ، ١٩٦٨ ، المجلد الثاني ، صفحة ١٢٤) ، نقطة انطلاق أثبت .

٢ - بخصوص الفقرة ١ (ى) من المادة ٢ . يرى الطرف الروماني أن تعريف مصطلح " قواعد المنظمة " واسع أكبر مما يلزم ويتجاوز بعض حدود الممارسة العامة في العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ، مما يتبين منه أن القواعد الداخلية للمنظمات تقرر في وثائقها التأسيسية ، ومقرراتها أو قراراتها المقبولة من جميع الدول الأعضاء فيها . وزيادة عن ذلك فان عبارة " الممارسة المستقرة في المنظمة " غامضة الى حد ما ويمكن أن تثير صعوبات كبيرة . ونعتبر ،أخيرا ، نظرا للاشارات المتعددة في المشروع الى " القواعد ذات الصلة للمنظمة " ، أن هذه المفاهيم ينبغي أن تدرس بتمعن كامل . وتعتقد الهيئات الرومانية المختصة أن " قواعد المنظمة " يجب أن تعني ، لأغراض المشروع ، القواعد المبينة في الصك التأسيسي للمنظمة أو في صكوك أخرى لمعاهدة أو صكوك من نوع آخر تقبلها جميع الدول الأعضاء .

٣ - بخصوص المادة ٦ ، ان " القوانين ذات الصلة " للمنظمات المعنية هي التي ستحكم ، بموجب مشروع المادة ٦ ، أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات مع دول أو منظمات دولية أخرى . وفي هذا السياق نود الاشارة ،أولا ،الى أن مشروع المادة ٢ لا يتضمن تعريفا لمصطلح " الأحكام ذات الصلة " للمنظمة . وثانيا ، اذا ما فسر هذا المفهوم في ضوء التعريف الوارد في الفقرة ١ (ياء) من المادة ٢ الذى علقنا عليه منذ قليل في الفقرة ٢ أعلاه ،فانه يكون من الصعب قبول النتيجة المتوصل اليها وهي أن " القواعد ذات الصلة " المعنية في المادة ٦ (وفي مشاريع مواد أخرى) يمكن أيضا أن تحددها " الممارسة المستقرة " في المنظمة .

ونرى أنه يتعين ، نظرا لعدم تضمن الفقرة ١ (طاء) من المادة ٢ عناصر محدّدة لطابع المنظمة الدولية ، أن تكون أهلية هذه المنظمة لعقد معاهدات دولية مبينة في الصك المؤسس لها أو بصكوك أخرى لمعاهدة أو صكوك ذات طابع آخر يقبلها جميع الدول الأعضاء في المنظمة وتحدد اختصاصات هذه المنظمة في ميدان نشاطها المحدد .

٤ - بخصوص الفقرة ٢ من المادة ٩ ، المتعلقة باعتماد نص معاهدة . أن الحكم المقترح مشتق من الفقرة ٢ من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات . بيد أن تطبيق قاعدة أغلبية الثلثين يمكن أن يفضي ، في حالة اعتماد نص معاهدة في مؤتمر دولي بمشاركة منظمات دولية الى حالات تكون فيها نفس الدولة في مواقف متضاربة : بوصفها ، من جهة ، دولة مشاركة بصفة شخصية ، ومن جهة أخرى بوصفها دولة عضو مشاركة بواسطة المنظمة الدولية . وفي ضوء هذه الاعتبارات ، يبدو من الضرورى اعادة النظر في الفقرة ٢ من المادة ٩ بغية ضمان التوافق في جميع الحالات بين وضع المنظمة ووضع الدول الأعضاء فيها .

٥ - بخصوص الفقرة ٢ من المادة ١٩ (مكررة) ، من بين الأسئلة الأولى التي تثار فيما يتعلق بالفقرة المذكورة أعلاه ، السؤال التالي : الى أى مدى تقوم أحكام هذه الفقرة على الممارسة القائمة ؟ ثانيا ، ان الافتراض الوارد في المشروع ("اذ حينما يكون اشتراك منظمة دولية أساسيا لغاية المعاهدة ومقصدها") يمكن أن يثير منازعات خطيرة جدا . ثالثا ، نود الاشارة الى أن حالات مثل التي ذكرت في هذه الفقرة تشكل حالات استثنائية تدخل في اطار التنظيم الخاص للمعاهدة المعنية . ويبدو بالتالي أن من المفضل التخلي عن هذه الاجراءات طالما أن الممارسة لم تثبت صحتها فيما يبدو حتى الآن .

٦ - بخصوص الفقرة ٣ من المادة ١٩ (ثالثة) . ان الملاحظات الواردة في الفقرة السابقة تنطبق أيضا على الفقرة ٣ من المادة ١٩ (ثالثة) . وبالاضافة الى ذلك فان هناك مسألة الطريقة التي سيثبت بها أن اشتراك المنظمة في المعاهدة " غير أساسي لغاية المعاهدة ومقصدها " .

ونظرا للممارسة القائمة ، فاننا نعتبر أن المعاهدة المذكورة ينبغي أن تخص الجوانب المتناولة في هذه الفقرة بتنظيم خاص . ونعتقد أيضا أنه ، في الحالة المذكورة في الفقرة ٣ (أ) ، يجب أن تقر المعاهدة صراحة بامكانية قيام منظمة بالاعتراض على تحفظ وضعته دولة ما ، حيث أن هذه الامكانية لا يمكنها استنتاجها عن طريق التفسير ، من " المهام التي أناطتها المعاهدة بالمنظمة الدولية " .

٧ - بخصوص المادة ٣٦ (مكررة) . تثير هذه المادة مجموعة كاملة من الأسئلة ، من وجهة النظر المبدئية ، وجهة نظر الممارسة على السواء . ولا يمكن ، بموجب المبادئ ذات الصلة ، اعتبار دولة ما ملزمة بمعاهدة دولية الا اذا أبدت موافقتها بحرية (مبدأ حرية الموافقة المشار اليه في ديباجة اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن قانون المعاهدات) .

وبموجب تلك المبادئ ، لا يمكن أن تكون الدول الأعضاء في منظمة دولية ملزمة بمعاهدة عقدتها هذه المنظمة الا بقدر ما تكون هذه الدول قد وافقت على عقد المعاهدة . ولا يمكن أن تترتب آثار على " القواعد ذات الصلة المنطبقة في المنظمة وقت عقد المعاهدة " (المادة ٣٦ (مكررة) (أ)) ما لم تكن تلك " القواعد " غير متعارضة مع رغبات الدول الأعضاء أو البعض من هذه الدول .

وليس من الواضح وضوحا كافيا هل أن الممارسة الدولية المشار اليها أثناء عمل التدوين قد ساعدت في توضيح المشاكل المعقدة التي تتسبب فيها الآلية المقترحة في المادة ٣٦ (مكررة) ، وذلك ليس فقط فيما يتعلق بالعلاقات بين المنظمة وشركائها الأجانب ، بل وكذلك فيما يتعلق بجميع العلاقات بين الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء . ويبدو ضروريا بالتالي النظر فيما اذا كنا نرى الممارسة الدولية ، في الطور الحالي ، قد بلغت حقا درجة من التبلور تسمح بصياغة قواعد للقانون الدولي . وفي الحالة الراهنة فان الاختصاصات ذات الطابع الخاص التي تمنحها الدول الأعضاء في منظمة دولية لهذه المنظمة تستنتج بحال من الأحوال من وثائق تأسيس المنظمة ، وبما أنها ليست عامة فهي لا يمكن أن تتخذ شكل قاعدة عامة من قواعد القانون الدولي .

خامسا - ترى الهيئات الوطنية المختصة أن مشروع المواد بحاجة الى مزيد من التحسينات في صياغته . وسيكون من الضروري ، بوجه خاص ، تجنب التكرار مثل الذي وقع في الفقرة ١ من المادة ٧ وفي المواد ٣ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ ، وفي الفقرتين ١ و ٢ من المادة ١٤ ، ألخ . ، والذي أثقل العبء على نص المشروع وحدّ من دقة الصياغة .

السويـــــد

[الأصـــل : بالانكليزيـــة]
[٢٥ شباط/فبراير ١٩٨١]

١ ــ لقد سبق للحكومة السويدية أن اعربت في مناسبة سابقة ، عن بعض ما يساورها من شكوك في ضرورة وضع صك قانوني مستقل يعالج المعاهدات التي تكون المنظمات الدولية أطرافا فيها . اذ من المفروض أن يكون القياس في التطبيق على اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات طريقة مرضية لحل كثير من المشاكل القانونية التي قد تنشأ فيما يتعلق بمثل هذه المعاهدات . وان كثيرا من مشاريع المواد التي اعدتها لجنة القانون الدولي تكاد تكون مطابقة تماما للأحكام المقابلة في اتفاقية فيينا .

٢ ــ والسؤال الذى يمكن أن يطرح ، على أى حال ، لدى دراسة مشروع المواد ، هو هل أولت لجنة القانون الدولي انتباها كافيا للفروق القائمة بين المنظمات الدولية والدول فيما يتعلق بعقد المعاهدات .

٣ ــ ومما يلفت النظر ، بوجه خاص ، أنه ليس ثمة أى تمييز ، في مشروع المواد ، بين المعاهدات " الداخلية " ، أى المعاهدات المعقودة بين منظمة دولية ودولة أو أكثر من الدول الأعضاء فيها ، والمعاهدات " الخارجية " ، أى المعاهدات المعقودة بين منظمة دولية ودولة أو أكثر من الدول غير الأعضاء فيها . اذ لا يجوز ، في بعض الجوانب ، أن يعامل هذان النوعان من المعاهدات نفس المعاملة ، وبوجه خاص ، يبدو من الصعب ، تطبيق بعض القواعد كتلك الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٢٧ ، وفي الفقرة ٣ من المادة ٤٦ ، من مشروع المواد على المعاهدات المعقودة بين المنظمة ودول من أعضائها . فلدى تطبيق المعاهدات المعقودة بين المنظمة ودول اعضاء فيها من المهم ، أن يوضع في الاعتبار أن تلك الدول نفسها هي التي اعتمدت قواعد المنظمة ، ومن ثم لا تجوز مقارنتها بأحكام القانون الدولي لدولة أخرى .

٤ ــ في الحالات التي تعقد فيها منظمة دولية معاهدات مع دولة غير عضو منها ، تكون المنظمة في الغالب من نوع الاتحاد الجمركي . والمعاهدات التي تعقدها منظمة من هذا النوع بشأن الرسوم الجمركية أو ما الى ذلك من أمور لابد أن تكون ، في الحالات العادية ، ملزمة ايضا للدول الأعضاء في تلك المنظمة . ومن ثم لا يجوز اعتبار هذه الدول الأعضاء دولا ثالثة بالمعنى العادى لهذه الكلمة . ومراعاة لهذه الحالة ، يبدو من الضرورى ادراج حكم على غرار المادة ٣٦ مكررة المقترحة .

فرنســـــا

[الأصـــل : بالفرنسيـــة]
[١٤ نيسان/ابريل ١٩٨١]

١ ــ لقد فحصت الحكومة الفرنسية ببالغ الاهتمام تقرير لجنة القانون الدولي عن مسألة المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين منظمتين دوليتين أو أكثر . وترى أن التقرير سيكون بكل تأكيد اسهاما قيّما في الصياغة التدريجية لقانون دولي عرفي يمكن تطبيقه على المنظمات الدولية .

٢ — وتحتفظ الحكومة الفرنسية بحقها في التقدم ، في مرحلة لاحقة ، بتعليقات مفصلة على مشاريع المواد ككل . غير أنها تعتقد بوجوب ابداء التعليقات العامة التالية الآن .

٣ — وتؤيد الحكومة الفرنسية النهج الذى اتبعته لجنة القانون الدولي في سعيها الى جعل مشاريع المواد كلا كاملا ومستقلا . وترى أن من الأفضل سلوك نهج كهذا في سبيل الوضوح وفي سبيل الاتفاق العام بشأن القواعد المراد وضعها .

٤ — وان هذه الحكومة لن تعترض في حال اتباع المشروع بصورة عامة هيكل اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المؤرخة في ٢٣ آيار/مايو ١٩٦٩ . على أنها تود أن تشير الى أن التحفظات والاعتراضات التي تدفعها الى ابدائها أحكام معينة في تلك الاتفاقية ، والتي عبرت عنها في مؤتمر فيينا ، تنطبق أيضا على المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية .

٥ — أما فيما يتعلق بالشكل ، فان الحكومة الفرنسية ترى أنه كان في استطاعة لجنة القانون الدولي القيام بمحاولة مفيدة لتبسيط صياغة مشاريع المواد ، بحيث تجعلها أسهل فهما على أى مستخدم لها في المستقبل .

٦ — وأخيرا ، فيما يتعلق بمتابعة أعمال لجنة القانون الدولي في هذا المجال ، تعتقد الحكومة الفرنسية أنه يمكن النظر في امكانية اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة للمواد ليس على شكل اتفاقية دولية وانما على شكل قواعد يوصى بالرجوع اليها .

وشأن نهج كهذا أن يريح من صعوبات تنظيم مؤتمر دبلوماسي تتصل ، فيما تتصل به ، بالدور الذى تلعبه المنظمات الدولية في مؤتمر كهذا ، ومن شأنه أن يمكن من التطوير التدريجي للقانون العرفي .

وفي حال كون الأكثرية مع صياغة معاهدة ، فان الحكومة الفرنسية ترى ، عندها ، ضرورة تكليف مؤتمر دبلوماسي يمثل هذه المهمة .

كندا

[الأصل : بالانكليزية]
[٢٥ نيسان/ابريل ١٩٨٠]

مقدمة

ترحب السلطات الكندية بفرصة ابداء بعض التعليقات على مشاريع المواد بشكلها الحالي .

المنظمات الدولية — أهلية عقد المعاهدات

المشكلة الاساسية التي جابهتها لجنة القانون الدولي في مشاريع المواد هذه هي أنه في الوقت الذى تكون فيه جميع الدول متساوية أمام القانون الدولي تتفاوت المنظمات الدولية في الشكل القانوني والوظائف والصلاحيات والهيكل وفي أهليتها لعقد المعاهدات وفي المدى الذى قد يقبل به الآخرون كل هذه الصفات .

ونظرا للتنوع الكبير الذى تتصف به المنظمات الدولية ، لا يكفي تعريف المنظمة الدولية بأنها تعني منظمة مشتركة بين الحكومات ، لا أكثر ولا أقل ، كما حصل فعلا في الفقرة الفرعية ١ (ط) في مشروع المادة ٢ .

ان تحديدا كهذا هو من قبيل التملص لأن منظمات كثيرة مشتركة بين الحكومات لا تملك الآن وقد لا تملك في أى وقت في المستقبل ، صلاحية الدخول في معاهدات مع دولة أو أكثر أو مع منظمات دولية مثل الأمم المتحدة . والمسألة ليست مسألة أكاديمية فقط ، فقائمة اتحاد الجمعيات الدولية في بروكسل تضم حوالي ١٧٠ منظمة حكومية دولية . فهل يشمل نطاق التعريف المقترح كل هذه المنظمات ؟ من وجهة النظر الكندية يجب أن تهتم مشاريع المواد فقط بالمنظمات الحكومية الدولية التي تملك صلاحية القيام بالحقوق والالتزامات بمقتضى القانون الدولي ومن ثم الدخول في المعاهدات. وعلى اللجنة أن تضع صياغة من شأنها أن تبين أن المنظمة الدولية في حدود المعنى الذى تتضمنه مشاريع المواد تعني منظمة حكومية دولية لها أهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات على صعيد القانون الدولي .

وتنص المادة ٦ على أن " أهلية منظمة دولية ما لعقد المعاهدات خاضعة للقواعد ذات الصلة لتلك المنظمة " . وتجدر هنا الاشارة الى أن كلمة " قواعد " قد جرى تحديدها في المادة ٢ لتشمل الوثائق التأسيسية للمنظمة ومقرراتها وقراراتها ذات الصلة ، والممارسة المستقرة للمنظمة. فصلاحيات الاتحاد الاقتصادى الأوروبي ، مثلا ، لعقد المعاهدات لا تقتصر على المسائل التي تشملها الأحكام الصريحة لمعاهدة روما ، بل تضم ، بالاضافة الى ذلك ، صلاحية عقد المعاهدات كلما وضع الاتحاد قواعد مشتركة لتنفيذ سياسات مشتركة . وفي الحقيقة هناك من دفع بالقول ان من غير الممكن اعداد قائمة جامعة مانعة بالمجالات التي يتمتع فيها الاتحاد الاقتصادى الأوروبي أو لا يتمتع بصلاحية عقد المعاهدات مع دول ثالثة . وستنشأ أيضا حالات تكون فيها الحقوق والالتزامات موزعة الى حد ما بين الاتحاد ودوله الأعضاء ، كما هو الحال في المعاهدات التي يكون فيها الاتحاد طرفا ، الى جانب دوله الأعضاء التسع . ففي هذه الحالات قد تمنح المنظمة ودولها الأعضاء حقوقا مختلفة بموجب المعاهدة ولكن ممارسة هذه الحقوق قد تمارس في وقت واحد معا . ومن هنا يتوجب على المرء ألا ينظر الى قواعد المنظمة فحسب ، بل الى تطورها أيضا كما تعكسه الممارسة الفعلية ، وليس اليقين دائما هو القاعدة السائدة في هذا الموضوع .

وفيما يتعلق بالنقطة الأخيرة هذه ، سيكون من المفيد لو تمكنت لجنة القانون الدولي ، في تعليقاتها على مشاريع المواد ، من تقديم بعض الأمثلة الملموسة عن الطريقة التي تمت بها عمليا ممارسة أهلية المنظمات الدولية في عقد المعاهدات ، وفقا للقواعد ذات الصلة للمنظمة . اننا نتعامل في هذا المقام مع مجموعة متطورة من الممارسات الدولية ويتحتم توثيق هذه الممارسات بتفاصيلها . كما أنه سيكون من المفيد توفر المعلومات حول أية مشاكل قد تنشأ بالنسبة لأهلية المنظمات الدولية في الوفاء بالتزاماتها المترتبة على المعاهدات الدولية ، نظرا لأن هذا الموضوع قد يكون على صلة بصلاحيتها في الدخول في المعاهدات أصلا .

من يمثل المنظمة الدولية ؟

تقترح لجنة القانون الدولي في المادة ٧ أنه ينبغي لممثل المنظمة الدولية ابراز "تفويض مناسب" يفي بغرض ابلاغ موافقة هذه المنظمة على الالتزام بالمعاهدة ، الا "اذا تبين من الممارسة أو من ظروف أخرى" أن الشخص المعني "يعتبر ممثلا للمنظمة في هذه الأغراض دون حاجة الى ابراز تفويض" . وهذه الصياغة غامضة وتترك مجالا لقدر كبير من الشك في هوية من يمكنه الادعاء بتمثيل المنظمة الدولية . فالايضاح هنا ضرورى ، وقد يكون من المفيد في هذا المقام تحديد أن الرئيس التنفيذى للمنظمة الدولية يعتبر ، بحكم وظيفته ودون الاضطرار الى ابراز تفويض ، ممثلا لتلك المنظمة فيما يتعلق بالقيام بجميع الأعمال المتصلة بعقد المعاهدات ، وذلك قياسا على الفقرة ٢ (أ) من المادة ٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات .

تحفظات المنظمات الدولية واعتراضاتها

بين المسائل الأكثر تعقيدا والأكثر صعوبة فيما يتعلق بالمعاهدات التي تشمل المنظمات الدولية مسألة صياغة التحفظات (والاعتراضات على التحفظات) من قبل هذه المنظمات ، وخاصة في حالة المعاهدة المتعددة الأطراف المفتوح باب الاشتراك فيها لجميع الدول ولمنظمة دولية أو أكثر على قدم المساواة مع الدول . ويبدو أن اللجنة تسير في الطريق الصحيح باقتراحها قاعدة أكثر تقييدا بالنسبة للتحفظات والاعتراضات التي تبديها المنظمات الدولية في هذه الحالات . على أن من المأمول أن تتمكن اللجنة من اعداد صياغة بديلة للتعبير عن هذا النهج ، بقصد تجنب جدل ممكن حيث لا يكون اشتراك المنظمة الدولية أساسيا لغاية المعاهدة ومقصدها (المادة ١٩ مكررة وثالثة) .

المعاهدات التي تنشئ حقوقا والتزامات بالنسبة لدول ثالثة أعضاء في منظمة دولية

تتعرض المادة ٣٦ مكررة لآثار المعاهدة التي تكون المنظمة الدولية طرفا فيها على الدول الثالثة الأعضاء في تلك المنظمة . والسؤال هو : ماهي الواجبات المستحقة على الدول فيما يتصل بالالتزامات التعاهدية الواقعة على المنظمات الدولية التي تكون هذه الدول أعضاء فيها ؟ يتوجب على الدول الأعضاء في المنظمات الدولية ، حتى ولو كانت "دولا ثالثة" بالنسبة للمعاهدات المعقودة بين المنظمة ودول أخرى ، أن تتقيد بالالتزامات كما يمكنها ممارسة الحقوق العائدة لها بموجب تلك المعاهدات . فاذا نصت قواعد المنظمة على أن الدول الأعضاء ملزمة بالمعاهدات التي تعقدها المنظمة ، أو اذا أقرت جميع الأطراف المعنية بأن المعاهدة موضع البحث تؤدى بالضرورة الى مثل هذه الآثار ، فعندها تؤول الالتزامات والحقوق الناجمة عنها الى الدول الأعضاء في المنظمة . هذا هو لب المادة ٣٦ مكررة .

ويبدو ، للوهلة الأولى ، أن المنطق والممارسة كليهما يحبذان النهج الوارد في هذه المادة . غير أن المسألة لاتخلو من التعقيد والجدل وسوف تتطلب المزيد من الدراسة . وهنا أيضا يمكن للممارسة المتطورة أن تكون ذات فائدة .

انهاء المعاهدات وتعليق تنفيذها ــ وضع المنظمات الدولية

المسألة في حالة المادة ٥٤ هي ما اذا كان في الامكان الزام منظمة دولية بناء على مسلكها . ففي هذه المادة كما في المادة ٤٦ يصبح الاختلاف الهيكلي بين الدول والمنظمات الدولية غاية في الوضوح . والحل الذى أخذت به اللجنة هو النص على أنه لا يجوز للمنظمة الدولية أن تتذرع بسبب لانهاء الاتفاقية أو للانسحاب منها أو لتعليق تنفيذها ، بعد أن تصبح على علم بالحقائق ، " اذا وجب ، بسبب مسلكها ، اعتبارها قد تخلت عن الحق في الاحتجاج بذلك السبب " ، (أى من أجل انهاء المعاهدة أو الانسحاب منها أو تعليق تنفيذها) .

وبعبارة أخرى ، بدلا من أن تقترح اللجنة اعتبار المسلك (كما في حالة الدولة) دليلا على القبول بنفاذ المعاهدة ، فانها تقترح اعتبار المسلك ، في حالة المنظمة الدولية ، تخليا من طرف المنظمة عن حق التذرع بسبب لانهاء المعاهدة أو الانسحاب منها أو تعليق تنفيذها . ودون الخوض في علم المعاني بيد وأن النتيجة في نهاية الأمر هي واحدة في الحالتين أى معاملة المنظمات الدولية على قدم المساواة مع الدول فيما يتعلق بالمسلك على الأقل .

وفي حالة المادة ٤٦ اختارت لجنة القانون الدولي التحقق من الانتهاك " البيّن " لقواعد المنظمة ، متخلصة بذلك من الشرط الذى وضع للدول ، ألا وهو : شرط انتهاك قاعدة ذات أهمية أساسية .

والصعوبة هنا هي بكل بساطة كيف يتسنى للمرء الحكم فيما اذا حصل خروج " بيّن " على قواعد المنظمة فيما يتصل بأهليتها لعقد المعاهدات حيث ، لا يوجد ، في هذا الخصوص " ممارسة متعارف عليها " بالنسبة للمنظمات الدولية وحيث أن الهيئات والجهات المسؤولة عن علاقاتها الخارجية تختلف من منظمة الى أخرى . واذا ما تم الاعتراف بهذه المشاكل ، فان الحل الذى اعتمدته اللجنة بيد و معقولا .

ولعل اللجنة تنظر ، أثناء متابعتها لعملها بشأن مشاريع المواد المتعلقة بالمعاهدات التي تشمل المنظمات الدولية ، في جدوى اعتماد حلول أبسط لبعض مشاكلها في الصياغة ، فلا بيد و ، مثلا ، أن من الجوهرى التمييز ، في كل حالة على وجه التحديد ، بين المعاهدات التي تكون فيها كلا الدول والمنظمات الدولية أطرافا ، والمعاهدات التي تكون فيها المنظمات وحدها أطرافا . وعلى سبيل التوضيح أيضا ، يمكن القول أن المواد ٤٧ و ٥٤ و ٥٧ أمثلة على الصياغة المعقدة دون ضرورة ، التي دفن فيها مبدأ بسيط الى حد ما في غياهب عملية تحديد الحالات التي ينطبق عليها ذلك المبدأ فقد كان في امكان الفقرة الفرعية (ب) من المادتين ٥٤ و ٥٧ أن تشير بكل بساطة الى " التشاور مع الدول المتعاقدة الأخرى أو مع المنظمات المتعاقدة الأخرى ، وفقا لما يكون عليه الحال " بدلا من استخدام الصياغة المتعبة الحالية .

وقد تقوم السلطات الكندية في حينه بتقديم المزيد من التعليقات على مشاريع المواد هذه .

مدغشقـــر

[الأصل : بالفرنسيـــة]
[٢٢ آب/اغسطس ١٩٨٠]

١ ــ تمثل محتويات مشروع المواد حصيلة سنوات عديدة من الدراسة ، وتبادل وجهات النظـر فيما بين الدول ، والبيانات التي ادلى بها الوفد الملغاشي خلال المناقشات التي اجريت بخصوص هذا الموضوع والتي اسهمت اسهاما ليس بالقليل بنسبة كبيرة في اعداد المشروع . وقد رأى الوفـد الملغاشي على كل حال ، ان النص الذى وضعته لجنة القانون الدولي واضح ومحدد في جملتـه بالقدر الذى يسمح باستخدامه أساسا صحيحا للمناقشة ، وبأن النقاط الرئيسية في القواعد الـتي ينبغي أن تحكم المعاهدات في المستقبل قد وضعت في الاعتبار على النحو الواجب .

وباختصار ، فقد قام اختصاصيون قانونيـون دوليون ودبلوماسيون من ذوى الكفـاءات العالية ، بانجاز عمل مقسم بالعنايـة والدقة ، وفقا للنهج المحددة في ميثاق الأمم المتحـدة ، لتدوين القانون الدولي .

٢ ــ وفيما يتعلق بالجوهر الحقيقي لمشروع المواد ، ينبغي ملاحظة أنه في حين اثارت المادتان ٤٥ و ٤٦ المتعلقتان ببطلان المعاهدات بعض الاختلاف ، فان المبادئ التي تم قبولها متطابقـة سواء كانت الدول أو المنظمات الدولية هي التي تحتج بأسباب البطلان . ومهما يكن فـان ادراج المنظمات الدولية يعتبر موضوعا جديدا منذ عقد اتفاقية فيينا المؤرخة في ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩ والتي لم تشمل سوى المعاهدات المعقودة بين الدول . والعبارة بحد ذاتها يجب ان تفهم بالمعـنى الواسع جدا ، وسيكون من الصعب عمليا ،ان لم يكن مستحيلا ، حصر نطاق الاتفاقية القادمة فـي بعض المنظمات الدولية ، على نحو ما اقترحته بعض الحكومات .

وبخصوص المادتين ٥٢ و ٥٣ المتعلقتين بالاكراه ، والتهديد بالقوة أو استخدامهـا ، وعقد معاهدات متضاربة مع معيار قطعي من معايير القانون الدولي العام ، ولا سيما بخصـوص الحالة الاخيرة ، فان الصياغة المقترحة يمكن الاحتفاظ بها ، خاصة ان المادة التي تتنـاول "المعايير القطعية" تتضمن تعريفا حاليا لهذه المعايير .

ولا شك في أن الأفكار الكامنة وراء هذه المواد تقع ضمن التقاليد الفقهية لاتفاقية فيينـا .

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

[الأصل : بالانكليزية]
[تموز / يولية ١٩٨١]

١ - يسر المملكة المتحدة بالغ السرور أن تتمكن من التعليق على المواد من ١ الى ٦٠ من مشاريع المواد مستفيدة من وجود مشروع المواد بكامله بالصيغة التي اعتمدتها اللجنة في القراءة الأولى . والصعوبات التي تعترض التعليق على مشروع المواد مجزأة ، معروفة جيدا ، وقد لفتت المملكة المتحدة الانتباه اليها في المناقشات التي جرت في اللجنة السادسة للجمعية العامة . وان قيمة القاء نظرة عامة على المشروع بكامله كبيرة جدا في حالة مثل هذه لا تزال مسائل المنهجية فيها بحاجة الى التسوية . وتجدر الاشارة الى أن اللجنة قررت ، في مرحلة مبكرة من مراحل نظرها في هذا الموضوع أن تمضي في عملها بأن تدرس بعناية ، مادة فمادة ، أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (ويشار اليها فيما يلي بعبارة " اتفاقية فيينا ") . وقد بدا للجنة آنذاك ان هذه هي أفضل طريقة عمل ، وهي قد لقيت موافقة عامة من الدول الأعضاء المشتركة في مناقشات اللجنة السادسة . وعلاوة على ذلك ، كانت عملية التحليل الدقيق لأحكام اتفاقية فيينا بغية اكتشاف ، في الطريقة التي يمكن وينبغي فيها ، في سياق مشاريع أحكام محددة ، تطبيق الحلول التي تتضمنها هذه المشاريع على مشاكل مماثلة تنشأ في حالة المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية ، ولا تزال ، في الوقت نفسه ، عملية فكرية قيمة للجنة ، وقد تبين أنها ذات نفع عظيم للدول الأعضاء في توفير صورة واضحة عن أي من أحكام اتفاقية فيينا يمكن تطبيقة بصيغته الحالية على المنظمات الدولية ؛ وما هي ، من جهة ثانية ، الأحكام التي يمكن تطبيقها مع مجرد اجراء التغييرات اللازمة في التسميات ، وما هي أخيرا ، الأحكام التي تتطلب ، في نظر اللجنة ، تطبيق قاعدة مختلفة الى حد ما على المنظمات الدولية .

٢ - والمملكة المتحدة على قناعة بأن اللجنة ، بعد أن أكملت القراءة الأولى لمشروع المواد بهذه الطريقة ، ينبغي ألا تعتبر اطار العمل هذا غير قابل للتغيير ، وبناء على ذلك ينبغي لها أن تقتصر ، في القراءة الثانية ، على استعراض مشروع المواد من ١ الى ٦٠ داخل الاطار القائم. ورغم أنه لن يكون في حوزة اللجنة في دورتها الثالثة والثلاثين التعليقات والملاحظات على مشاريع المواد ٦١ وما يليها ، فان المملكة المتحدة تعتقد أنه يقع على عاتق اللجنة في سياق القراءة الثانية استعراض تنظيم وهيكل مشروع موادها المتعلقة بهذا الموضوع ، من البداية . وفي التشديد على هذه النقطة ، التي سبق أن وردت ضمنا في " الملاحظات العامة " الصادرة عن اللجنة بالذات في تقرير عام ١٩٧٤ ، يجول في خاطر المملكة المتحدة نقطتان رئيسيتان :

أولا ، في حين أن المملكة المتحدة لا ترغب في اعادة اثارة مسألة استبعاد المعاهدات التي تكون المنظمات الدولية اطرافا فيها من نطاق اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، تلاحظ أن هذا الموضوع هو ، في مجال محصور نسبيا بمثابة تكملة للقواعد المدونة في اتفاقية فيينا . فمن الواضح ، والحالة هذه ، أن من غير الضروري وغير المستصوب أن يكون أي صك يعتمد نتيجة لهذه الدراسة ، منافسا لاتفاقية فيينا ذاتها في الحجم والتعقيد ، ناهيك عن تجاوزه لاتفاقية فيينا في الحجم والتعقيد .

ثانيا : ستعارض المملكة المتحدة بقوة أى اجراء في هذا السياق قد يضر بمركز أو سلطة اتفاقية فيينا ذاتها أو يضعف فعالية أى من أحكامها ؛ فهذا أمر سيكون مؤسفا مرتين ، اذ أن اتفاقية فيينا قد دخلت حيز النفاذ مؤخرا ، والسلطة التي تكتسبها لا تنفك تزداد . وقد أظهرت اللجنة ، في تقاريرها ، أنها تدرك تماما مدى حساسية علاقات الترابط بين اتفاقية فيينا وأى صك قانوني جديد يبرز من هذا المشروع، وواعية للمخاطر الملازمة للشرود فيما وراء حدود الاختلافات والتعديلات التي تدخل على الأحكام الواردة في اتفاقية فيينا والتي تلزم بالضبط لمراعاة الميزات الخاصة للمنظمات الدولية . والمملكة المتحدة توافق ، من حيث المبدأ ، على القرار الذى اتخذته اللجنة في بداية عملها في الصياغة في عام ١٩٧٤ ، بالتجنب الصارم لأى تفكير في تعديلات أو تحسينات يمكن أن تطبق أيضا على المعاهدات بين الدول . لكن هناك ، في رأى المملكة المتحدة ، خطرا مماثلا (مع أنه ربما كان أقل اتساعا) يكمن في ادخال أى اختلاف في الصياغة بين النصين ، مهما كان طفيفا ومهما كان سبب اقتراح صياغات مختلفة قليلا عن تلك التي تتضمنها اتفاقية فيينا جديرا بالثناء . وينبغي للجنة ، على وجه الخصوص أن تقاوم أية محاولة لاعادة النظر في المواد التي اعتمدها مؤتمر فيينا ، أو لاعادة صياغتها ، حتى حين يكون الاقتراح المعروض قد برز في المؤتمر نفسه ولم يكن ، وفقا لذلك ، قائما بالتفصيل على عمل تحضيرى قامت به اللجنة بعناية . ومع ذلك ، يبقى سؤال هام عما اذا كان مجمل النهج الذى يقضي بنسخ اتفاقية فيينا ، مادة فمادة رهنا بتعديلات تجرى لمراعاة الموضوع المعين ، لا يجعل من المعسير ، ان لم يكن من المستحيل ، تجنب الآثار الجانبية غير المقصورة على سلامة اتفاقية فيينا ذاتها . ولن يكون في وسع اللجنة اعطاء جواب نهائي على هذا السؤال الا عندما يصبح في وسعها النظر في المشروع كله لدى انتهاء القراءة الثانية .

٣ - يمكن ايضاح النقاط المذكورة أعلاه باختصار بأمثلة من هذا النص (مع أنه ليس هناك بالضرورة أية نقطة جوهرية هامة ينطوى عليها الموضوع) . والخطر الأول توضحه بجلاء المواد ١٩ و ١٩ مكررة و ١٩ ثالثة والمادتان ٢٠ و ٢٠ مكررة ، المناظرة للمادتين ١٩ و ٢٠ من اتفاقية فيينا . والعبارات الموجزة للمادة ١٩ من اتفاقية فيينا تلقي نظيرها في هذا النص في مادتين أساسيتين نسخت فيهما المعايير التي تظهر في المادة ١٩ في ثلاثة أمكنة منفصلة . وكذلك ، تجد المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا انعكاسها في ثلاث مواد طويلة : وعلى الأخص ، يتطلب المخطط المتبع من المادة ٢٠ مكررة - ٣ (ب) ان تميز بين ما لا يقل عن أربع حالات مختلفة ، حتى في سياق تطبيق قاعدة مماثلة على الأربع كلها . ويجب القول أنه من وجهة نظر التقنية القانونية ، تبدو هذه النتيجة للوهلة الأولى غير ممتازة وغير فعالة على السواء .

٤ - والمملكة المتحدة تعي تماما الأسباب التي جعلت اللجنة تلجأ حتى الآن الى تصنيف المعاهدات المعقودة بين دول ومنظمة دولية أو أكثر والمعاهدات المعقودة بين منظمات دولية فقط ، الى فئتين منفصلتين . فهذا التمييز كان ، دون شك ، ذا قيمة بالنسبة للجنة باعتباره أداة تحليلية . وبناء على ذلك يبقى من المشكوك فيه ما اذا كان ينبغي رفع التمييز الى محل المبدأ الأساسي . فمن الواضح ، من جهة ، ان الابقاء على التمييز الأساسي يؤدى الى اثقال

كامل مشروع المواد الى حد كبير ، رغم أنه يبدو أن هناك ، بين مشروع المواد من ١ الى ٦٠ ، حالات قليلة نسبيا شعرت فيها اللجنة بالفعل أن من الضرورى التوصية بمعاملة مختلفة تبعا لكون المعاهدة تفترض وجود الدول والمنظمات الدولية على السواء بين أطرافها ، أولا . ومن جهة أخرى ، لاحظت المملكة المتحدة ببعض القلق الملاحظات التي قدمها المقرر الخاص (واعتمدتها اللجنة في تعليقاتها على بعض مشاريع المواد) بشأن الرضا المتبادل بوصفه أساسا للعلاقات التعاهدية بالقدر الذى صيغت فيه هذه العلاقات بشكل ينطوى على أن الرضا المتبادل الحقيقي لا يمكن أن يوجد الا بين أطراف متساوية في المراكز تماما . وان المملكة المتحدة لا ترغب بأى حال من الأحوال في اصدار حكم على مسألة كيفية اختلاف مركز المنظمات الدولية عن مركز الدول في القانون الدولي ، بينما ترغب في الاشارة الى أن الرضا المتبادل هو القاعدة الأساسية التي يقوم عليها مجمل القانون الدولي للمعاهدات ؛ وهي توفر مرتكز القاعدة الأساسية " العقد شريعة المتعاقدين " ، وبالتالي ، في نهاية المطاف ، كل المبادئ والقواعد التي تتضمنها اتفاقية فيينا . وبهذا المعنى ، يجب أن يبقى الرضا المتبادل أساسا جوهريا لأى صك جديد ينظم المعاهدات التي تكون المنظمات الدولية أطرافا فيها . وسيكون غير مقبول من حيث المبدأ ، ومنطويا على آثار بعيدة المدى ، ان ينظر الى مبدأ الرضا المتبادل الأساسي هذا على أنه غير فعال الى حد ما بمقتضى الطابع المختلف الذى تتسم به بعض أطراف المعاهدة بالمقارنة بغيرها . والمملكة المتحدة ترغب في أن تكرر ، في هذا السياق ، ما سبق أن أتيح لها الاشارة اليه في اللجنة السادسة ، أى أنه مهما كان الاختلاف بين الدول والمنظمات الدولية بصفتها أطرافا في المعاهدات ، فهذه الاختلافات تتصل أساسا بأهلية الدخول في العلاقات التعاهدية ، والآثار المرتبطة بذلك ؛ ولكن متى دخل كيانان يتمتعان بالشخصية الدولية في علاقات تعاهدية صحيحة بينهما ، وجب أن يكون الافتراض أن حقوقهما ، بوصفهما طرفين متعاقدين ، متساوية ، وهذا الافتراض يجب أن يبقى الا اذا كان هناك أسباب واضحة ، في مجموعة معينة من الظروف ، لاقامة تمييزات مرتكزة الى طابع الطرفين أو مركزهما .

٥ - ان المملكة المتحدة ، بادلائها بالتعليقات العامة السالفة ، تعي الصعوبات التي تواجهها اللجنة في المرحلة الحاضرة من تطور العلاقات الدولية . حتى أنه يمكن أن يقال ان الحالة الحاضرة للممارسة الدولية فيما يتعلق بالمعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية لا تقبل التدوين بسهولة نظرا الى الازدياد الكبير في عدد المنظمات الدولية في السنوات الأخيرة ، والتنوع الكبير بينها فيما يتعلق بالاختصاصات التي تمارسها وكذلك في علاقاتها الداخلية مع الدول الأعضاء وعلاقاتها الخارجية مع الدول الثالثة . وليست هذه ، بالطبع ، حجة تساق ضد جهود اللجنة الحالية ، لكنها مع ذلك تصلح لأن تكون تذكيرا اضافيا بأن عنصر التطوير التدريجي الذى تنطوى عليه دراسات اللجنة يجب بحق أن يكون تدريجيا حقا . وليس هناك غرض يمكن خدمته بتقديم اقتراحات ترفض في نهاية المطاف خوفا من أن ينجم عنها احباط التطورات التي تحصل الآن في الممارسة الدولية .

٦ - وازاء هذه الخلفية ، ترغب المملكة المتحدة في التعليق بتفصيل أكبر على مشروع المواد ٢ - ١ (ى) ، ومن ١٩ الى ٢٣ مكررة ، و ٢٧ ، و ٣٦ مكررة ، و ٣٧ ، و ٤٦ .

المادة ٢ - ١ (ى)

٧ - هذا الحكم مستعمل لتحديد عبارة "قواعد المنظمة" . وهذه العبارة هي مصطلح أساسي في المشروع ، نظرا الى أن تنفيذ المواد ٦ و ٢٧ و ٤٦ وأحكام هامة أخرى في المشروع يدور عليها . والمملكة المتحدة تؤيد نية اللجنة في تقديم تعريف ، وهي راضية عن مصطلحات التعريف الذى قدمته اللجنة . فاذا لم يوجد تعريف على الاطلاق ، يمكن أن ينشأ لبس كبير بشأن العناصر التي يجب أن ينظر اليها على أنها اجزاء مكونة من "قواعد" المنظمة لأغراض مواد مثل تلك التي سلفت الاشارة اليها . ففي عن القول أنه في مسائل حاسمة من هذا النوع ينبغي تجنب اللبس الى أبعد حد ممكن . والتعريف الذى قدمته اللجنة بعينه يتبع سابقة ، وفيه من المرونة ما يكفي لحسبان حساب للممارسة النامية للمنظمات الدولية ، وفي الوقت نفسه يتجنب التعدى على الترتيبات الداخلية لمنظمات دولية معينة ، وتلك مسألة يجب أن تبقي بيد الدول الأعضاء والهيئات المختصة في المنظمة المعنية .

المواد من ١٩ الى ٢٣ مكررة

٨ - تنظم مجموعة المواد التسع هذه وضع التحفظات وقبولها ، والاعتراضات على التحفظات ، وأثرها القانوني ، والمسائل الاجرائية المتصلة بذلك . ولن يكون من الملائم أن تعطي المعالجة الموسعة لهذا الموضوع الانطباع بأنه يشكل عنصرا رئيسيا في مجال الدراسة هذا . وفي حين كان من المؤكد أنه ، في الفترة الممهدة لمؤتمر فيينا ، كان النظام القانوني للتحفظات على الاتفاقيات المتعددة الاطراف موضوع جدل رئيسي في القانون الدولي ، لا يمكن قول ذلك عن التحفظات في مجال دخول المنظمات الدولية في معاهدات . والواقع أنه ، بقدر ما هو غير واضح أن هناك حالات صعوبة نشأت بالفعل في هذا المجال ، سيكون من غير الملائم أن تقوم اللجنة ، وبالتالي المجتمع الدولي كله ، بتكريس اهتمام غير متناسب لهذه المسألة ، فيعتمدا في نهاية المطاف قواعد جديدة فيها من التعقيد الاضافي ما يجعلها تمهد لصعوبات أعظم في المستقبل مما كان موجودا في الماضي .

٩ - أما فيما يتعلق بالحق في وضع التحفظات ، فالمملكة المتحدة تفهم جيدا لماذا تناولت اللجنة هذه المسألة بحذر . لقد كانت اللجنة تعي بالضرورة ، ان الجدل الذى حصل سابقا بشأن المسألة تركز جزئيا على ما زعم أنه حق الدول في وضع التحفظات كما تشاء . وذلك أمر ادعى أنه أحد أوجه سيادة الدولة ؛ فاذا نظر الى حالة المنظمات الدولية من هذه الزاوية فستبدو ، لا محالة ، مختلفة كثيرا عن حالة الدول . ومع ذلك ، فالقانون الحديث في هذه المسألة ، كما جرى تدوينه في المادتين ١٩ و ٢٠ من اتفاقية فيينا ، لا يضم حقا معمما بالدخول في التزامات تعاهدية على أن يكون ذلك رهنا بتحفظات تختارها الدولة ؛ بل ان المغزى الأساسي لنظام فيينا هو ، على عكس ذلك ، أن يجرى تشجيع الأطراف المتعاقدة في معاهدات متعددة الأطراف بقوة على تنظيم مسألة التحفظات بحكم صريح في المعاهدة . واضافة الى ذلك ، نجد في الممارسة التعاهدية الحديثة أن التنظيم الصريح لمسألة التحفظات آخذ في التحول على نحو متزايد الى أمر عادى . وسيكون من المستحسن جدا أن يراعى ذلك في أى مشروع يصمم للمستقبل مثل مشاريع المواد التي أعدتها اللجنة (انظر مشروع المادة ٤) . وبناء على ذلك ، في حين

أن المملكة المتحدة لا تعترض بالتحديد على النهج المعتمد في المادتين ١٩ و ١٩ مكررة ، فانها ما زالت غير مقتنعة بأن من الضروري ، موضوعيا ، تطبيق قواعد منفصلة على حقوق الدول ، من جهة ، والمنظمات الدولية من جهة أخرى ، في ابداء التحفظات . وعند المملكة المتحدة ، خصوصا شكوك حول المفهوم المعلن في الفقرة ٢ من المادة ١٩ مكررة ، والقائل بأن اشتراك منظمة دولية ما قد يكون " أساسيا لغاية ومقصد " المعاهدة . فالمفهوم القائل بأن التحفظ قد يكون " منافيا لغاية ومقصد " المعاهدة معروف جيدا في القانون الدولي ، بعد أن أطنته محكمة العدل الدولية في فتواها بشأن التحفظات المبداه على اتفاقية منع ابادة الأجناس ؛ ومع ذلك لا يمكن القول ، ازاء عدم وجود نظام معمم لحل المسائل المتنازع عليها والمتعلقة بالتحفظات المبداه على الاتفاقيات المتعددة الأطراف ، ان المجتمع الدولي قد توصل حتى الآن الى معايير متطورة الى درجة تكفي لتقرير مسائل الاتفاق مع غاية ومقصد المعاهدة . فيبدو من غير الحكمة ، والحالة هذه ، زيادة عبء قانون المعاهدات بادخال مفهوم جديد ، مختلف اختلافا خفيا ، من النوع الوارد في مشروع اللجنة . ويبدو للمملكة المتحدة أنه ، في معظم الحالات التي تنبأت بها اللجنة في تعليقها على المادة ١٩ مكررة ، لن يتمشى أي تحفظ تضعه المنظمة الدولية ، في أي حال ، مع الاختبار الثابت - أي الاتفاق مع غاية ومقصد المعاهدة . وعلى عكس ذلك ، ليس من الصعب اطلاقا التفكير في ظروف يمكن فيها لاشتراك منظمة دولية أن يكون أساسيا لفعالية معاهدة ما ، ولكن هذا لا يختلف أبدا عن كون اشتراك دولة متعاقدة أو أكثر قد يكون هو الآخر ضروريا ليكون للمعاهدة مفعولها المقصود . ففي هذه الظروف ، سيكون معيار اشتراك المنظمة بوصفه أساسيا لغاية ومقصد المعاهدة غامضا ومشكوكا في اعماله أكثر مما ينبغي . وعلاوة على ذلك ، يجب حسبان بعض الحساب ، في هذا الصدد الى امكانية ممارسة المنظمة الدولية ، فيما يتعلق بوثيقة تأسيسها وقواعدها الأخرى ، بعض اختصاصات الدول الاعضاء التي نقلت اليها . وغير واضح أبدا ، في هذه الظروف ، ان كان النظام الذي تقترحه اللجنة يحفظ التوازن اللازم بين أطراف المعاهدة .

١٠ - لكن الشاغل الرئيسي للمملكة المتحدة لا يتعلق بالحق في وضع التحفظات ، وانما بمشاريع المواد التي وضعتها اللجنة بشأن قبول التحفظات والاعتراض عليها . وفي هذا السياق يتساوى مشروعا المادتين ٢٠ و ٢٠ مكررة اجمالا بالمادة ٢٠ من اتفاقية فيينا . أما مشروع المادة ١٩ ثالثة ، وعنوانها " الاعتراض على التحفظات " ، فجديدة كليا . وضرورة هذا الحكم الجديد ليست ناجمة الا عن الهيكل الذي قررت اللجنة اعتماده للمواد ١٩ و ١٩ مكررة و ١٩ ثالثة ، وهي تنبع خصوصا من التفريق بين مركز الدول ومركز المنظمات الدولية في ظل معاهدة تكون الفئتان من أطرافها ، كما تدل على ذلك الفقرة ٣ من مشروع المادة ١٩ ثالثة - وهو تفريق تراود المملكة المتحدة شكوك أساسية حوله ، كما هو موضح أدناه . ولذلك على المملكة المتحدة أن تبدي تحفظا عاما على المادة ١٩ ثالثة ، لا لشيء الا لأنها دون نظير في اتفاقية فيينا ذاتها . ودون المساس بذلك ، وقبل بدء النظر في الفقرة ٣ من المادة ١٩ ثالثة بتفصيل أكبر ، ترغب المملكة المتحدة في لفت الانتباه الى تعارض قائم بين صياغة الفقرتين ١ و ٢ . فالفقرة ٢ تتضمن اشارة محددة الى المادة ١٩ مكررة ، الفقرتين ١ و ٣ ، في حين أن الفقرة ١ لا تتضمن اشارة مماثلة الى المادة ١٩ . وليس سبب اختلاف المصطلحات هذا واضحا في تعليق اللجنة ، والمملكة المتحدة (رهنا بأية اعتبارات أساسية أكثر تنشأ عن التعليقات الواردة أدناه) ، تتساءل عما اذا كان يستحسن الابقاء على هذا الاختلاف . فهو قد يؤدي الى صعوبات في التفسير لا يمكن في نهاية

الأمر الا أن تلف بالغموض المعنى المعطى للمفهوم القانوني المحدد لـ " الاعتراض " سواء في اتفاقية فيينا ذاتها أو في مشروع مواد اللجنة ؛ أى انه قد يؤدى الى الخلط بين حق أحد الأطراف المتعاقدين في استبعاد امكانية معارضته لتحفظ مسموح به تماما يضعه طرف متعاقد آخر ، وامكانية اعتراض طرف متعاقد أو أطراف متعاقدين منذ البداية على مقبولية ابداء تحفظ ما وفقا للمعايير المحددة في المادة ١٩ من اتفاقية فيينا والواردة بالنص في مشروع المادة ١٩ ومشروع المادة ١٩ مكررة ، الفقرتين ١ و ٣ ، من هذه المواد (الاستبعاد الصريح أو الضمني والتعارض مع الغاية والمقصد) .

١١ - أما مصاب المملكة المتحدة مع جوهر الفقرة ٣ من مشروع المادة ١٩ ثالثة ، فأكثر من ذلك جذرية بكثير ، فالأساس المنطقي لمشروع اللجنة هو أن حق أحد الأطراف في ابداء التحفظات على اتفاقية ما يجد توازنه ونظيره في مدى ما لهذا الطرف من حق (أو " امكانية ") في الاعتراض على التحفظات التي يضعها الأطراف الآخرون . والمملكة المتحدة لا ترى هذا المبدأ الناظم صحيحا بل يبدو للمملكة المتحدة ، على ضوء مجمل تطور مؤسسة التحفظات على الاتفاقيات المتعددة الأطراف ان النظير الحقيقي لحق أحد الأطراف في وضع التحفظات هو في الواقع ما يلازم ذلك من حق الأطراف الآخرين في الاعتراض (بالمعنى التقني المستخدم أعلاه) على التحفظ نفسه . وأى مبدأ آخر (أى : أى نظام لا يقيم توازنا بين امكانية وضع التحفظ وامكانية الاعتراض عليه) يخل بالتوازن الأساسي بين الأطراف المتعاقدين فيما يتعلق بحقوقهم والتزاماتهم المتبادلة ، بقدر ما سيسمح لأحد الأطراف بفرض تحفظه على الآخرين وبالتالي ، في الواقع ، بكتابة معاهدته هو نفسه وقد رفض مؤتمر فيينا نفسه مثل هذا الاقتراح رفضا باتا . كما أن هذا المبدأ لا يتأثر بأى حال بالحكم الخاص الموضوع لتحفظ تجيزه معاهدة ما صراحة ، اذ أن الدول المتعاقدة قد وافقت مقدما على هذا الاعتراض بالتحديد .

١٢ - ومع ذلك فقد أوجدت اللجنة في مشروع موادها ، ربما عن غير قصد ، وضعا من هذا النوع بالذات . وقد جاء ذلك نتيجة لتفضيل اللجنة النظر الى حق المنظمة الدولية في الاعتراض على تحفظ ما ، لا على انه ملازم لنفس امكانية ابداء طرف آخر للتحفظ ، بل على أنه حق يتطلب أن تخوله مشاريع المواد بالتحديد . ويمكن أن تكون النتيجة النهائية ، في حالات عديدة ، متعارضة تماما وغرض اللجنة الجوهرى في تحديد فئة المعاهدات التي يكون فيها اشتراك احدى المنظمات الدولية جوهريا للغاية والمقصد . اذ أنه بموجب أحكام المادة ١٩ مكررة ، الفقرة ١ ، مقترنة بالمادة ١٩ ثالثة ، الفقرة ٣ ، قد يمكن لدولة طرف في هذه المعاهدة فرض تحفظها على المنظمة الدولية حتى لو استنتجت هذه المنظمة . ان تطبيق المعاهدة ، رهنا بالتحفظ ، لا يتفق والوظيفة العامة التي يطلب من المنظمة الدولية القيام بها بموجب المعاهدة . فهذا الوضع سيكون دون شك غير مستحسن للصالح العام ، وقد يؤدى الى نتائج قانونية غير عادية اذا اختارت دول أخرى أطراف في المعاهدة ممارسة حقها في الاعتراض على التحفظ (وفي الوقت نفسه عدم منع دخول المعاهدة حيز النفاذ بينها وبين الدولة المتحفظة) . ويبدو للمملكة المتحدة أن الحل ليس في النظر الى " حق الاعتراض " على أنه الى حد ما تعبير عن سيادة الدولة ، بل ، بالاستناد الى المبدأ الأساسي المتمثل في أكبر مساواة ممكنة بين أطراف المعاهدة ، اعتبار امكانية الاعتراض نتيجة ملازمة وتلقائية

لوضع التحفظ نفسه . فاذا قبلت اللجنة صحة هذه الحجة ، كما يجرى حتها طيه بقوة ، فسيبقى أمامها أن تختار اما الابقاء على فئة المعاهدات الخاصة المشار اليها في المادة ١٩ مكررة ، الفقرة ٢ ، وفي هذه الحالة سيتوجب تطبيق تقييد حق وضع التحفظات بالتساوى على الدول الأطراف والمنظمات الدولية الأطراف ؛ واما أن تجرى دراسة ناقدة للأحكام التقييدية المذكورة في الفقرة ٣ من مشروع المادة ١٩ ثالثة . واذا حصل ، في معرض هذه الدراسة ، ان غيرت اللجنة رأيها بشأن التبرير القانوني للفقرة ٣ ، فستثار مسألة ما اذا كان ينبغي على الاطلاق الابقاء على مشروع المادة ١٩ ثالثة (وهي ، كما سبق شرحه أعلاه ، اضافة الى المخطط الوارد في اتفاقية فيينا نفسها) . ونظرا لما تراه المملكة المتحدة في الطبيعة الجوهرية لحق الاعتراض على التحفظ فهي ستجد حسنة كبيرة في حذف المادة ١٩ ثالثة بكاملها .

المادة ٢٧

١٣ - ليس هناك ما يستدعي التعليق على الفقرتين ١ و ٣ من مشروع هذه المادة ، لكن المملكة المتحدة تعي الصعوبات التي كان على اللجنة مواجهتها في ايجاد نظير في الفقرة ٢ ، للقاعدة الموضوعة للدول في المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا . ان المملكة المتحدة توافق على استنتاج اللجنة القائل ان قواعد المنظمات الدولية ليست على نفس مستوى قانون الدولة الداخلي . والمملكة المتحدة توافق ، بالتالي ، من حيث المبدأ ، على أنه ينبغي أن تتضمن مشاريع مواد اللجنة حكما على غرار الفقرة ٢ . وثمة شاغل في هذا السياق هو نفسه الشاغل الذى يقلق بال اللجنة أى مسألة ان كان من الملائم اعطاء عمليات المنظمة الداخلية مركزا أكبر من مركز قانون الدولة الداخلي كما في الشرط الذى يتضمنه مشروع اللجنة : " ما لم يكن تنفيذ المعاهدة خاضعا ، في نية الأطراف لممارسة وظائف المنظمة وسلطاتها " . ومن الملائم أن يلاحظ في هذا السياق أن ترتيبات من النوع المذكور في هذا الشرط ليست كذلك ، غير معروفة في المعاهدات بين الدول . فمن الاجراءات العادية في المعاهدات التي تعقدها المملكة المتحدة والتي تنص على انفاق المال (اذا كانت المعاهدة تدخل حيز النفاذ عند التوقيع) ، صياغة المعاهدة بطريقة تجعل تنفيذها متوقفا على تصويت البرلمان على الأموال اللازمة . ومع ذلك ، لم تر اللجنة ولم يرو مؤتمر فيينا . من الضرورى ادراج شرط مماثل في اتفاقية فيينا نفسها ؛ والسبب الكافي وراء ذلك هو ، دون شك ، أنه كان هناك في نهاية الأمر ، شعور بوجوب تنظيم المسألة بوصفها من مسائل تفسير المعاهدة ، وفقا لشروطها (وقد أشار بعض أعضاء اللجنة الى فكرة مماثلة في مناقشة مشروع المادة ٢٧ نفسه) . وعلى عكس ذلك ، اذا أصبح تنفيذ معاهدة ما ، مأذون بها وفق الأصول ، عقدتها منظمة دولية ما ، أمرا مستحيلا نتيجة للاخفاق اللاحق لهيئات المنظمة المختصة في اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ المعاهدة أمكن أن تصبح المسألة من النوع الذى يجب تناوله بموجب مشروع المادة المتعلقة بالاستحالة لأداء الطارئة ، التي يتضمنها الجزء الأخير من مشروع المواد الذى وضعته اللجنة ، ويمكن في نهاية المطاف أن تثار مسائل تتعلق بالمسؤولية الدولية . ولذلك ينبغي ، على وجه الاجمال ، تشجيع اللجنة على اعادة النظر فيما اذا كان ضروريا بالفعل أن ينص مشروع المادة ٢٧ ، الفقرة ٢ ، صراحة على حالة نادرة جدا يمكن فيها الادلاء بحجة تتعلق باخضاع الالتزامات الناشئة عن معاهدة ما للقواعد الداخلية لمنظمة دولية هي طرف فيها ، حيث لا يدرج حكم محدد في المعاهدة لتنظيم

المسألة . ويجب ألا يغيب عن البال في هذا الصدد أن وظائف المنظمات الدولية وسلطاتها تناط عادة بهيئات مكونة من ممثلين لدول ذات سيادة يمكن ، في الواقع ، أن يتخذوا قراراتهم على أساس لا تقتصر على التزامات المنظمة التعاهدية ، بما في ذلك الحالة التي يحصل فيها جدل داخل الهيئة نفسها أو بين الدول الأعضاء بشأن قانونية بعض الأعمال من وجهة نظر الصك الذي يحكم المنظمة . ويمكن ، في هذا السياق الاشارة الى فتوى محكمة العدل الدولية المؤرخة في ٢٠ كانون الأول / ديسمبر ١٩٨٠ بشأن " تفسير اتفاق ٢٥ آذار / مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر " .

المادة ٣٦ مكررة

١٤ - لقد طلقت المملكة المتحدة ودول أعضاء مختلفة أخرى مطولا مؤيدة ادراج مشروع المادة ٣٦ مكررة منذ أن قدمتها اللجنة في تقريرها لعام ١٩٧٨ . وترغب المملكة المتحدة ، خصوصا في الاشارة الى التعليقات على هذه المسألة المقدمة باسم الاتحاد الاقتصادي الأوروبي ، وتأييدها فيما يتعلق بتلك المنظمة . لكن لهذه المسألة جانبا أوسع ترغب المملكة المتحدة في لفت النظر اليه في هذا التعليق . فمشروعا المادتين ٣٥ و ٣٦ يوردان ، بعبارات عامة ، للأغراض الحالية القواعد المعتمدة في اتفاقية فيينا ، رهنا فقط باعتبارات خاصة تتعلق بموافقة منظمة دولية ثالثة على الحقوق التي يخولها اياها بند في معاهدة ليست هي طرفا فيها (وذلك موضوع لا ترغب المملكة المتحدة في التعليق عليه الآن) . وان نقل تلك القواعد من مجال المعاهدات بين الدول الى مجال المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية هو على وجه الاجمال أمر ضروري وملائم في آن معا . ولكن عند البدء بفحص المسألة بدقة أكبر ، يتضح أن مجرد نقل مواد اتفاقية فيينا الى المنظمات الدولية يتفادى عددا من المسائل الحاسمة بالنسبة لتعيين " الدول الثالثة" في هذه الظروف . وواضح من أصول قاعدة " العقود لا تلزم ولا تفيد الا أطرافها " ، ومن المناقشات التي جرت في اللجنة بشأن الاقتراحات التي أصبحت أخيرا المادتين ٣٥ و ٣٦ من اتفاقية فيينا ، ان " الدولة الثالثة " كان ينظر اليها على أنها ، بالتحديد ، دولة خارج عملية عقد المعاهدة تماما ، وبالتالي غريبة عن ايجاد الحق أو الالتزام التعاهديين . وفي حين أن هذه الفكرة غير معبر عنها بنفس الوضوح في تعريف " الدولة الثالثة " الوارد في المادة ٢ ، فانها ، مع ذلك هي الفكرة الأساسية الكامنة وراء التعريف . لكن من المؤكد أن هذا النموذج البسيط لا يناسب من جميع النواحي حالة الدول الأعضاء في منظمة دولية تصبح طرفا في معاهدة . ولذلك سببان الأول هو أن الدول الأعضاء ستكون قد أشركت ، بواسطة ممثليها في الهيئة أو الهيئات المختصة في المنظمة ، في عقد المنظمة للمعاهدة ، وخصوصا (وهذا أمر أخذ يزداد شيوعا) في الحالة التي تشترك فيها المنظمة الدولية نفسها في المفاوضات المتعلقة بالمعاهدة ، وتكون قد أعطيت لهذه الغاية تفويضا محددا من الهيئة المختصة . بل انه حتى ولو لم تشترك المنظمة الدولية نفسها في المفاوضات لسبب من الأسباب ، وأجرت الدول الأعضاء هذه المفاوضات بنية اشتراك المنظمة الدولية التي هي أعضاء فيها في نهاية المطاف ، فلا يمكن القول أن الدول الأعضاء غريبة عن المفاوضات .

١٥ - والسبب الثاني هو أنه ، بصرف النظر عن أى تقسيم للاختصاصات يمكن أن ينشأ في منظمة معينة ، في كثير من الأحيان تصبح دولة أو أكثر من الدول الأعضاء ، هي نفسها أطرافا في المعاهدة ، جنبا الى جنب مع المنظمة ذاتها . ولا يمكن افتراض أن تعقيدات هذا الوضع ستؤدى الى نتيجة تكون في سهولة ووضوح النتيجة الواردة في المادتين ٣٥ و ٣٦ من اتفاقية فيينا ؛ كما لا يجوز افتراض أن أيا من المشتركين في التفاوض كان يمكن أن يضرب عن باله هذا الأمر .

١٦ - فللاسباب المبينة أعلاه ، يبدو في غاية الوضوح للمملكة المتحدة أن الدول الأعضاء في منظمة دولية لا يمكن أن ينظر اليها تلقائيا على أنها " دول ثالثة " ، بالمعني الوارد في القواعد الموضوعة (بين الدول وحدها) في المواد ٢ و ٣٥ و ٣٦ من اتفاقية فيينا ، فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات التعاهدية التي تضطلع بها المنظمة حسب الأصول . ويستتبع هذا في الوقت نفسه أن اللجنة كانت محقة تماما في محاولة صياغة حكم اضافي لتناول هذه الأحوال ، وان غرض هذا الحكم الاضافي ليس استحداث قاعدة جديدة من قواعد القانون الدولي ، وانما هو تصحيح التداخل غير المبرر الذى يمكن من نواح أخرى أن ينجم عن مجرد نقل المادتين ٣٥ و ٣٦ من اتفاقية فيينا الى مشروع المواد هذا . وقد أحاطت المملكة المتحدة علما كما يجب بالتعليق المدلي به خلال المناقشات التي جرت في اللجنة السادسة ، ومفاده أن مشروع المادة ٣٦ مكررة الذى أعدته اللجنة يتعارض وقاعدة القانون الدولي المقبولة عموما والقائلة أن المعاهدات لا يمكنها ايجاد حقوق والتزامات لاية دولة ثالثة دون موافقتها ؛ لكن المملكة المتحدة تعتبر هذا الاعتراض بلا أى أساس في الظروف الحاضرة . فبحكم التعريف ، يستحيل النظر الى الدولة العضو التي تعهدت بتطبيق قواعد المنظمة عندما أصبحت عضوا فيها على أنها لا توافق على جوهر تلك القواعد وأثرها . بل انه يمكن ، في الواقع ، التساؤل عما اذا كانت قواعد المنظمة لا تكون ، بالفعل شكلا من أشكال الموافقة كافيا للوفاء لمتطلبات المبدأ الكامن وراء القاعدة التي تتضمنها المادة ٣٤ . والسمة الأساسية لهذه الموافقة هي ، بالطبع ، أنها تعطي بعبارات عامة قبل عقد المعاهدة المعينة ، وذلك يستتبع أن الجوانب الاجرائية للتوسيع الأكثر تفصيلا ، في المادتين ٣٥ و ٣٦ ، للقاعدة العامة المبينة في المادة ٣٤ ، هي وحدها التي فيها خطأ ، اذ أخفقت في معالجة هذه الحالة . وفي الوقت نفسه تعترف المملكة المتحدة بصعوبة ودقة مهمة اللجنة في محاولة صياغة العناصر الاضافية اللازمة ، لكنها تعتقد أن اللجنة تستحق التشجيع القوى في محاولاتها ادخال تحسين اضافي على الأفكار التي يتضمنها مشروع المادة ٣٦ مكررة الى جانب العناصر التبعية الهامة في مشروع المادة ٣٧) التي تشكل مطلبا هاما في هذا الجزء من مشروع المواد .

المادة ٤٦

١٧ - تتناول الفقرتان ١ و ٢ من مشروع هذه المادة موقف الدول المتعاقدة ، وهي مماثلة في الجوهر للأحكام التي تناظرها في اتفاقية فيينا . ومن جهة ثانية ، تتناول الفقرتان ٣ و ٤ حالة المنظمات الدولية المتعاقدة ، لكنها تظهر بعض الفوارق بالمقارنة بالفقرتين ١ و ٢ : فالفقرة ٣ ، خصوصا ، تغفل الشرط الاضافي القائل أن القاعدة المخالفة يجب أن تكون ذات " أهمية أساسية " ، والفقرة ٤ تشمل تعريفا مختلفا تمام الاختلاف للحالة التي تكون فيها المخالفة " بينه "

وقد درست المملكة المتحدة النص بدقة على ضوء تعليق اللجنة ، لكنها ما زالت غير مقتنعة بالحاجة الى التمييز بين الظروف التي يمكن فيها للدولة ، والظروف التي يمكن فيها للمنظمة الدولية ان تحتج بكون موافقتها على الالتزام بمعاهدة قد جرى الاعراب عنها مخالفة لاحد أحكام قانونها الداخلي (أو احدى قواعدها ، حسب الحالة) . ويشير تعليق اللجنة بحق الى أن المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا قد أوحت بها المبادئ العامة المتمثلة في حسن النية والمسؤولية ، وان مشروع المواد هذا مستوحي من المصدر نفسه . ومع ذلك في رأى المملكة المتحدة أنه لا يوجد ما يبرر ترجمة المبدأ العام نفسه الى قواعد للدول مختلفة عن القواعد الموضوعة وللمنظمات الدولية : فاذا أريد أن تكون القاعدة الأساسية واحدة ، فينبغي أن تكون الشروط متماثلة قدر الامكان ، وهناك تبعا لذلك ، افتراض قوى بأنه ينبغي في اعداد المشروع استعمال نفس الصياغة قدر الامكان في الحالتين . ولا يوضح التعليق أنه كان في نية اللجنة صياغة قواعد لها آثار مختلفة اختلافا أساسيا ، ولكن استخدام صيغ مختلفة كثيرا يمكن أن يعطي ، بالضبط الانطباع الخداع بأن بين الحالتين فروقا أساسية أكثر مما كان في النية أن يكون فعلا . ولذلك توصي المملكة المتحدة بأن تعود اللجنة الى مشروع مادة أبسط قائم بشكل أدق على المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا . فذلك سيتيح للجنة في الوقت نفسه فرصة تنسيق أدق لعنوان مشروع المادة الحاضر مع عنوان المادة ٤٦ : فهذا العنوان يركز تركيزا غير ضرورى وخداعا على مفهوم " مخالفة" القاعدة الداخلية ، في حين أن الاهتمام الأساسي للحكم الذى هو موضع النظر هو ، بالطبع ، الأثر الخارجي على المعاهدة وعلى غرار ذلك يمكن للجنة أن تحل التعارض القائم بين الفقرتين ٢ و ٤ ، حيث تقتصر أولاهما (خطأ) على انطباع في ذهن دولة متعاقدة ، في حين أن الثانية تتناول (بحق) الدول المتعاقدة والمنظمات المتعاقدة على السواء .

١٨ - وفيما يلي عدد من التعليقات يتعلق جوهريا بالصياغة ، على بعض من مشاريع المواد من ١ الى ٦٠ لم يجر تناولها أعلاه .

المادة ٢

١٩ - تتضمن الفقرة ١ (د) ، بين قوسين معقوفين ، عبارة " بأية وسيلة اذا اتفق عليها " كوصف لمفهوم الموافقة على الالتزام بمعاهدة . وتوضح حاشية تقرير عام ١٩٧٤ أن اللجنة تنوى اعادة النظر في العبارة على ضوء الاستعمال الوارد في أماكن أخرى في المشروع . ويمكن الآن مقارنة هذه الفقرة الفرعية مع المادة ١١ خصوصا ومع المواد التالية لها مباشرة ، التي يستدل منها على أنه لدى تناول الوسائل المتنوعة المعترف بها لاثبات الموافقة على الالتزام ، بوجه عام وعلى انفراد تقوم اللجنة استنادا الى نموذج اتفاقية فيينا ، باكمال القائمة باضافة " أو بأية وسيلة أخرى اذا اتفق عليها " لشمول قضايا أقل تقليدية ليس من السهل التنبؤ بها مقدما . ويستتبع ذلك أنه ليس هناك حاجة الى تناول هذه النقطة في سياق التعاريف المحددة في المادة ٢ . ووفقا لذلك يوصي بحذف العبارة الواردة بين قوسين معقوفين .

المادة ٤

٢٠ - تبرز الجملة الختامية لمشروع هذه المادة اختلافات طفيفة عن الجملة التي تقابلها في

المادة ٤ من اتفاقية فيينا . ففي حين أن هذه الاتفاقية تشير الى " المعاهدات المعقودة بين الدول بعد بدء نفاذ هذه المعاهدة طى هذه الدول " ، يشير مشروع المواد هذا الى " تلك المعاهدات بعد [بدء نفاذ] هذه المواد طى تلك الدول وتلك المنظمات الدولية " . قد يكون بعض هذه التنويعات ناجما ببساطة عن عملية النقل ، وانه يمكن اعادة التوافق مع ما هو مستعمل في اتفاقية فيينا كمسألة تحريرية ليس الا . وبقدر ما يختلف الأمر عن ذلك ، لا تستطيع المملكة المتحدة ان تجد سببا وجيها للخروج عن نص اتفاقية فيينا . وتلفت المملكة المتحدة الانتباه خصوصا الى اغفال كلمة " المعقودة " المستعملة في اتفاقية فيينا لاكمال شبه الجملة الظرفية الزمانية " بعد بدء نفاذ .. " ؛ فواضح للمملكة المتحدة أن اغفال مفهوم " العقد " في هذا السياق في المشروع الحاضر يخلق مجال لبس هاما وغير مستحسن أبدا .

المادة ٦

٢١ - يشير مشروع هذه المادة الى أهلية منظمة دولية ما لعقد المعاهدات بوصفها خاضعة لـ " القواعد ذات الصلة " لتلك المنظمة . وفي المواد ٣٥ (٣) و ٣٦ (٣) و ٣٦ مكررة (أ) استعمال مماثل . والمملكة المتحدة تتساءل عما اذا كان شرط " ذات الصلة " ضروريا من وجهة نظر الصياغة . والمادة ٢ - ١ (ى) تتضمن تعريفا لـ " قواعد المنظمة " ، وهذا التعريف جرى التعليق عليه أعلاه مع الموافقة . وفي حين أنه يمكن التساؤل عما اذا كانت اضافة عبارة " ذات الصلة " تزيد شيئا على المواد قيد النظر (حيث أنها تتضمن فكرة غنية عن الاثبات) ، ومع ذلك قد يؤدى ادراجها بالذات ، في الممارسة ، الى منازعات تتعلق بما اذا كان يجب اجراء تمييز رسمي بين بعض قواعد المنظمة وبعضها الآخر ، وهو أمر قصد بالتعريف الوارد في المادة ٢ - ١ (ى) تجنبه بالذات . لذلك تقترح المملكة المتحدة حذف عبارة " ذات الصلة " .

المادة ٧

٢٢ - تبرز الفقرة الفرعية (ب) من كل من الفقرات ١ و ٣ و ٤ ، كذلك ، اختلافات طفيفة عن العبارات التي تقابلها في اتفاقية فيينا ، نظرا لكون هذا المشروع يغفل العبارة التي تشير الى نية الاطراف . وأثر ذلك هو أخذ شيء يتوقف على ارادة الاطراف في الحالة الخاصة وتحويله الى ما هو ظاهرا ، مفهوم عام ومجرد . وهذا يخلق ، مرة أخرى ، مجال لبس جديدا . والمملكة المتحدة لا تستطيع أن ترى في التغيير قيمة حقيقية ، وهي توصي بالعودة الى نص اتفاقية فيينا .

المادة ١٢

٢٣ - هذه المادة ، ومواد أخرى مختلفة ، مثل المادة ١٥ ، تستعمل كلمة " المتفاوضون " وفي حين أن النية العامة الكامنة وراء هذه الكلمة واضحة وضوحا كافيا ، الا أن الكلمة لا تطابق التعاريف الواردة في المادة ٢ ، الفقرة ١ (هـ) وحيث أن كلمة " المتفاوضون " لا توضح بما فيه الكفاية ما اذا كانت تعني أطراف المعاهدة المحتملين أنفسهم (سواء أكانوا دولا أم منظمات دولية) أو مجرد مندوبيهم المفوضين ، فيبدو أن من الأفضل استعمال المصطلحات الأكثر دقة المعرفة

في المادة ٢ . ويمكن أيضا الاشارة الى أن الصياغة الحاضرة للمادة ١٢ - ٣ (أ) أوردت كلمة " النص" بدلا من عبارة " نص المعاهدة " ، وأن الصياغة الحاضرة للمادة ١٥ - ١ (ب) أوردت عبارة " حين يكون المتفاوضون متفقين " بدلا من عبارة " يثبت بطريقة أخرى أن المتفاوضين متفقون" بغير سبب ظاهر في أى من الحالتين . ويوصي هنا أيضا ، بالالتزام بمصطلحات اتفاقية فيينا .

المادة ٣٩

٢٤ - تختلف الفقرة ١ من هذه المادة من ناحيتين عن نص المادة ٣٩ من اتفاقية فيينا ، لاسباب مشروحة في تعليق اللجنة . والمملكة المتحدة تحتفظ برأيها في الوقت الحاضر بشأن ضرورة هذه الاختلافات أو عدم ضرورتها .

هنغاريا

[الأصل : بالانكليزية]
[٢٠ آذار/مارس ١٩٨١]

أعربت حكومة جمهورية هنغاريا الشعبية ، في مناسبات عديدة ، عن تقديرها للأمم المتحدة ولجنة القانون الدولي التابعة لها على عمل التدوين الهائل الأهمية الذى اضطلعتا به عملا بالمادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة . وتتمثل احدى المراحل الهامة من هذا المشروع في المبادرة باعداد مشروع مواد بشأن المعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية . ويجمع تنظيم هذا الميدان بين الوفاء بمتطلبات ما للموضوع من أهمية راهنة وامكانية التطبيق والفائدة ، نظرا للدور المتزايد الذى تلعبه المنظمات الدولية القديمة العهد والدور الذى يمكن أن تلعبه في بلورة العلاقات الدولية وتطويرها .

وقد تابعت الحكومة الهنغارية باهتمام الأعمال التي أنجزتها لجنة القانون الدولي ، ودرست بعناية مشروع المواد الذى تم اعداده حتى الآن . وهي توافق على مبادئ التدوين المتبعة وتؤيد بصورة عامة الأساليب المتبعة في اعداد مشروع المواد ، اى انها ترى أن اعتماد لجنة القانون الدولي ، لدى قيامها بصياغة لمشروع المواد ، لهيكل اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٩ بشأن قانون المعاهدات وللحلول الرئيسية الواردة فيها ، كان مناسبا وعمليا .

وكان لابد لهذا النهج أن يثير الصعوبات التي تواجهها محاولة التدوين فيما يتعلق ، من ناحية ، بالفارق بين الدول والمنظمات الدولية من حيث وضعها بوصفها اشخاصا للقانون الدولي ، ومن حيث أهليتها القانونية ، وفيما يتعلق ، من ناحية أخرى ، بالندرة النسبية والطبيعة المتضاربة في معظم الأحيان للخبرة العملية المتاحة من أجل التعميم القانوني في ميدان المعاهدات المعقودة بين منظمات دولية . لقد بذلت لجنة القانون الدولي جهودا كبيرة وناجحة للتغلب على هذه الصعوبات ، بالرغم من أن صياغة بعض مواد المشروع ، اذ التي تنم عن درجة عالية من التعقد والنزعة الى التسوية تشير الى استمرار وجود مشاكل غير محلولة أو محلولة حلا ناقصا . وبالتالي الى ضرورة مزيد من التحسين في الصياغة .

وترى الحكومة الهنغارية ان التطبيق الكامل لمبدأ سيادة الدول يتطلب من لجنة القانون الدولي أن تكون أكثر وضوحا ومنطقية في التفريق بين الدول والمنظمات الدولية ، مع ايلاء المراعاة الواجبة للحقيقة التالية وهي أن للمنظمات الدولية بوصفها اشخاصا اعتباريين للقانون الدولي وبالتالي الواجبة لأهليتها القانونية نطاق محدود وطبيعة اشتقاقية .

ان هذا التفريق ضرورى خاصة في حالة المواد ١٩ الى ٢٣ ، التي لم تفلح في وضع تعريف واضح للمراكز القانونية المختلفة للدول والمنظمات الدولية فيما يتعلق بالتحفظات والاعتراضات عليها .

وتدعم أحكام مشروعي المادتين ٢٠ و (٢٠ مكررة) على امكانية قبول المنظمات الدولية للتحفظات ، ضمنيا . وتعتقد الحكومة الهنغارية انه يكون منطقيا ومناسبا بدرجة أكبر ان يجعل قبول المنظمات الدولية للتحفظات مرهونا ، حصرا ، بالاعلان الصريح في هذا الصدد .

ولا ترى الحكومة الهنغارية أى أساس للحل المعتمد في الفقرة ٢ من المادة ٤٥ . فقد استنبطت لجنة القانون الدولي في المادتين ٢٧ و ٤٦ ، بالاستناد الى الطبيعة المحدودة لوضع المنظمات الدولية بوصفها أشخاصا للقانون الدولي حلا مناسبا للمشكلة المتصلة بالتقيّد بالمعاهدات ، وبالبطلان . بيد أن الفقرة ٢ من المادة ٤٥ تنقض المبدأ التقييدى المذكور ، اذ تسمح باعتراف المنظمات الدولية ، لاحقا ، بصحة صكوك قانونية يترتب عليها البطلان بموجب المادة ٤٦ . ولذلك فان الحكومة الهنغارية تقترح أن تُحذف من الفقرة ٢ من المادة ٤ الاشارة الى المادة ٤٦ .

ويجدر ، أخيرا ، ذكر مشروع المادة (٣٦ مكررة) الذى من المعلوم أن ممثلي عدة دول عديدة قد اعترضوا على أحكامها في لجنة القانون الدولي في اللجنة السادسة للجمعية العامة على السواء . وترى الحكومة الهنغارية ان أحكام هذه المادة غير متوافقة مع قاعدة القانون الدولي المقبولة عموما والقائلة بانه لا يمكن لمعاهدة ما أن تنشئ حقوقا والتزامات فيما يتعلق بدول ثالثة الا بموافقة هذه الدول . وقد ذكرت هذه القاعدة بطريقة أخرى في المادتين ٣٤ و ٣٥ .

وتعتقد الحكومة الهنغارية أنه ليس من الحكمة أن يكون مشروع المواد الذى لا يزال في طور الاعداد ، منظما للمشاكل التي ينطوى عليها عقد المعاهدات من قبل منظمات دولية مثل تلك التي تتناولها المادة (٣٦ مكررة) .

يوغوسلافيا

[الأصل : بالفرنسية]
[١ نيسان/ابريل ١٩٨١]

ردا على الرسالة رقم LE 113(20-1) المؤرخة في ٦ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٨٠ والواردة من السيد اى . سوى ، المستشار القانوني للأمم المتحدة ، تتشرف البعثة الدائمة لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية لدى الأمم المتحدة بنقل ملاحظات وتعليقات حكومة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية فيما يتصل بمشروع المواد المتعلق بالمعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية . وتشير حكومة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية في هذا الخصوص الى المواد التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي في دوراتها حتى الدورة الحادية والثلاثين والتي قررت احالتها الى الحكومات عن طريق الأمين العام لابداء ملاحظاتها وتعليقاتها عليها ، وفقا للقرار الوارد في الفقرة ٨٤ من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الحادية والثلاثين (A/34/10) ، وللمادتين ١٦ و ٢١ من نظامها الأساسي . وفي هذا الخصوص طلبت اللجنة الى الدول ، في دورتها الثانية والثلاثين (الفقرة ٥٥ من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية والثلاثين (A/35/10)) ، أن تقدّم ملاحظاتها وتعليقاتها بشأن هذه المسألة في موعد غايته ١ شباط/فبراير .

وفي هذا الصدد ، ترحب الحكومة اليوفوسلافية ، قبل كل شيء ، بالعمل الممتاز الذى قامت به اللجنة ولا سيما مقررها الخاص السيّد بول رويتر . وتود الحكومة اليوفوسلافية أيضا أن تعرب عن أملها في أن تجرى اللجنة ، دون تأخير أكثر من اللازم ، القراءة الثانية لمشروع المواد وفي أن تنهي بنجاح أعمالها المتعلقة بهذه المسألة المهمة .

والحكومة اليوفوسلافية ، في صياغتها لملاحظاتها وتعليقاتها على مشروع المواد في الوقت الذى تقترب فيه دراسة هذا الموضوع من نهايتها ، تود أن تؤكد على أنها أيدت أعمال اللجنة المتعلقة بهذه المسألة منذ البداية . ولقد فعلت ذلك في وقت مبكر يعود الى الفترة التي كان فيها مشروع المواد المتعلق بقانون المعاهدات قيد الاعداد . وقد أوضحت الحكومة اليوفوسلافية في ذلك الوقت ، في ردها الموجه الى الأمين العام للأمم المتحدة ، بأنها " ترى من المرغوب فيه ألا تكون الاتفاقية المتعلقة بقانون المعاهدات في المستقبل مقتصرة كليا على المعاهدات المعقودة بين دول ، بل ينبغي أن تشمل أيضا الاتفاقات التي يعقدها أشخاص القانون الدولي الآخرون مثل المنظمات الدولية "(هـ) . ووفقا لهذا الموقف ، فقد أدرجت يوفوسلافيا النص التالي في الفقرة ١ من المادة ٢ من قانونها المتعلق بـ " ابرام وتنفيذ المعاهدات الدولية " (الجريدة الرسمية لجمهورية يوفوسلافيا الاتحادية الاشتراكية ، رقم ٥٥/١٩٧٨) : " ان تعبير ' المعاهدة الدولية ' يعني أية معاهدة تعقدها جمهورية يوفوسلافيا الاتحادية الاشتراكية كتابة مع دولة أو أكثر أو مع منظمة دولية أو أكثر وتكون خاضعة للقانون الدولي " .

والحكومة اليوفوسلافية ، وادراكا منها أن أمام المجتمع الدولي الآن مهمة اعداد صك دولي يكون قادرا على تنظيم هذا الميدان ، واذ تلاحظ ان اعداد مشروع المواد اقترب من نهايته ، تغتنم هذه الفرصة لتعبر عن رأيها . وهي تود ابداء ملاحظاتها ومقترحاتها بغية المساعدة على توضيح أحكام المشروع . والملاحظات الواردة أدناه لا تستهق الحكم ، بأى شكل من الاشكال ، في الموقف الذى قد تتخذه حكومة جمهورية يوفوسلافيا الاتحادية الاشتراكية في مرحلة لاحقة من العمل . والغرض من ذلك هو التوصل دون تأخير أكثر من اللازم الى اعتماد اتفاقية بشأن المعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية .

وحكومة جمهورية يوفوسلافيا الاتحادية الاشتراكية ، قبل كل شيء ، تؤيد بالكامل النهج الذى اتبعته اللجنة والعمل الذى اضطلعت به فيما يتعلق بهذا الموضوع . والحكومة اليوفوسلافية ترحب ، كما في حالة المهام الأخرى التي اضطلعت بها اللجنة على مدى السنوات العشر الماضية ، بكون الشكل المستخدم في عملية التدوين هو شكل مشروع مواد يمكن أن يشكل ، في الوقت المناسب ، جوهر اتفاقية .

(هـ) حولية لجنة القانون الدولي لعام ١٩٦٦ ، المجلد الثاني ، ص ٣٥٩ ، الوثيقة A/6309/Rev.1 (الجزء الثاني) ، المرفق .

وفي رأى الحكومة اليوفوسلافية أن اللجنة ظلت حتى نهاية أعمالها ، بالرغم من المفاهيم المعارضة ، وفيّة لأحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات . ولقد مكن هذا النهج السليم اللجنة من القيام ، حيثما أمكن ، بتطبيق حلول مستمدّة من الاتفاقية المذكورة أعلاه ، بالرغم من أن هذا الاجراء قد أنشأ صعوبات في بعض الأحيان نظرا لأن بعض أحكام مشروع المواد تتعلق بالمعاهدات بين منظمات دولية تمثل في عدد من النواحي أشخاصا محددة من أشخاص القانون الدولي تختلف عن الدول اختلافا كليا . وانطلاقا من هذه الحقيقة فان الحكومة اليوفوسلافية تود أن تؤكد على أهمية الحصول على تعليقات بشأن مشروع المواد من المنظمات الدولية أيضا وذلك من أجل التوصل الى فهم أفضل للمشاكل الرئيسية وازالة بعض جوانب الضعف في مشروع المواد .

وأفضل طريقة استطاعت اللجنة التوصل اليها هي دراسة نص كل مادة من مواد اتفاقية فيينا ، واحدة تلو الأخرى ، وتحديد التعديل اللازم اجراؤه في الصيغة أو المضمون من أجل وضع مشروع مادة مماثلة تعالج نفس المشكلة في حالة المعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية . وكان على اللجنة أيضا ، بالطبع ، أن تعدّ مواد جديدة كلما كان ذلك ضروريا . ولهذا السبب فمن المفهوم أن عمل اللجنة يثير في بعض الأحيان مشاكل جديدة وجوهرية ، بالاضافة الى الصعوبات المتعلقة بالصياغة والى التعديلات الدقيقة . والحكومة اليوغوسلافية ، فيما يتعلق باعتراضاتها المحددة على مشروع المواد ، ترى أن الباب الأول والمواد من ٦ الى ١٨ من الباب الثاني من مشروع المواد ، حسبما اعتمدتها اللجنة ، مقبولة من حيث المبدأ ، وتعتقد أن اعتمادها النهائي ينبغي ألا يثير أية صعوبات معينة .

وفي اطار الفرع ٢ من الباب الثاني ، من مشروع المواد ، تعلّق الحكومة اليوفوسلافية أهمية خاصة على المواد ١٩ (وضع التحفظات في حالة المعاهدات المعقودة بين عدة منظمات دولية) ، و ١٩ مكررة (وضع التحفظات من قبل الدول والمنظمات الدولية في حالة المعاهدات المعقودة بين دول ومنظمة دولية أو أكثر أو بين منظمات دولية ودولة أو أكثر) ، و ١٩ ثالثة (الاعتراض على التحفظات) ، اذ أن الأحكام الواردة في هذه المواد تتعلق بمسألة هي غاية في الأهمية بالنسبة لمشروع المواد ككل . وتتسم صيغة هذه المواد بطبيعة توفيقية ، وهي تأذن بطريقة عامة بوضع التحفظات من جانب الدول في كل حالة (المادة ١٩ مكررة ، الفقرة ١) ، ومن جانب المنظمات الدولية في حالات معينة اذا كانت المعاهدة معقودة فقط بين منظمات دولية (المادة ١٩) أو عندما لا يكون اشتراك منظمة دولية أساسيا لموضوع ومقصد معاهدة معقودة بين دول ومنظمات دولية (المادة ١٩ مكررة ، الفقرة ٣) . أما عندما يكون اشتراك منظمة دولية في هذا النوع الأخير من المعاهدات أساسيا لموضوع المعاهدة ومقصدها ، فقد اعتمدت مشاريع المواد صيغة أكثر تقييدا لا تسمح بوضع التحفظات الا اذا كانت المعاهدة نفسها تجيزها صراحة أو اذا أتفق على نحو آخر على إجازة هذا التحفظ (المادة ١٩ مكررة ، الفقرة ٢) . وقد ذكرت اللجنة نفس الشروط في حالة وضع الاعتراضات على التحفظات (المادة ١٩ ثالثة) . وتقود الأحكام المبينة أعلاه المرء الى الاستنتاج بأن اللجنة قررت فرض شروط أكثر تشددا على المنظمات الدولية منها على الدول . صحيح أن هناك اختلافات بين الدول والمنظمات الدولية فيما يتعلق بجوانب معيّنة يمكن أن تبرر اختلاف المعاملة والشروط المفروضة على وضع التحفظات . الا ان هذه المعاملة غير المتساوية المستمدة من الحلول المنصوص عليها

ينبغي ، في رأى الحكومة اليوغوسلافية ، أن ينظر فيها من جديد تفصيلا من أجل تجنّب التسبب من الناحية العملية في ظهور حالات سلبية ومربكة في تقييم صحة المعاهدات الدولية نظرا للاختلاف في الشروط المفروضة ، نتيجة لمشاريع المواد المذكورة أعلاه ، على الدول والمنظمات الدولية فيما يتعلق بوضع التحفظات .

والحكومة اليوغوسلافية مستعدة لقبول نهج اللجنة في معالجة أحكام المادة ٢٧ (القانون الداخلي للدولة ، وقواعد المنظمة الدولية ومراعاة المعاهدات) ولا سيما نهجها في توسيع معنى تعبير " قواعد المنظمة " . وينبغي اعطاء هذا التعبير مفهوما أوسع من ذلك المفهوم الوارد في الفقرة الفرعية (٣٤) من الفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي ، اذ أن هذه المادة ، في شكلها الحالي ، تمثّل تطبيقا ملائما لقاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " المنصوص عليها في مشروع المادة ٢٦ .

وفي رأى حكومة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية ان اللجنة كانت مصيبة تماما في استخدامها ، في الفرع المتعلق بتفسير المعاهدات (المواد من ٣١ الى ٣٣) ، للأحكام المقابلة في اتفاقية فيينا .

وفي رأى الحكومة اليوغوسلافية أن نص المادة ٣٦ (مكررة) (آثار المعاهدة ، التي تكون المنظمة الدولية طرفا فيها ، على الدول الثالثة الأعضاء في تلك المنظمة) يقوم على أساس أحكام المعاهدات المنظّمة لمركز المنظمات الدولية فوق القومية . الا أن هذه القواعد لا يمكن أن تطبق بطريقة عامة على المنظمات الدولية الأخرى . وتتعارض أحكام المادة المذكورة أعلاه ، ولا سيما الأحكام الواردة في الفقرة الفرعية (أ) ، مع أحكام المادتين ٣٥ و ٣٦ ومع قاعدة القانون الدولي المعترف بها عموما والتي مفادها " أن العقود لا تلزم ولا تفيد الا أطرافها " ، ومن ثم فهي غير مقبولة في صيغتها الحالية . وعلاوة على ذلك ، فان أحكام هذه المادة لا تمكّن من اجراء تحديد واضح للحاجة الى تطبيق معاملة خاصة على الدول الأعضاء في منظمات دولية واعتبار هذه الدول دولا أعضاء ثالثة في معاهدات المنظمات الدولية التي تنتمي اليها هذه الدول . ولهذا السبب ، فان الحكومة اليوغوسلافية ترى أنه قد يكون من المرغوب فيه تطبيق القواعد الواردة في المادتين ٣٥ و ٣٦ .

وفي رأى حكومة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية أن اللجنة صاغت على نحو صحيح مشروع المادة ٤٣ (الالتزامات التي يفرضها القانون الدولي بمعزل عن المعاهدة) وذلك بأن تبنّت الرأى الذى مفاده أنه " من المؤكد أن قواعد القانون الدولي يمكن أن تنطبق على منظمة دولية بصفة مستقلة عن أية معاهدة تكون هذه المنظمة طرفا فيها " (و) . والوثائق العديدة المعتمدة في الأمم المتحدة مثل تعريف العدوان ، وميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية ، وغيرها ، ليست الا تأييدا لهذه الفرضيّة .

(و) حولية ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الجزء الثاني) ، الوثيقة A/34/10 ، التعليق على المادة ٤٣ .

وتؤيد حكومة جمهورية يوفوسلافيا الاتحادية الاشتراكية موقف اللجنة فيما يتعلق بالمادة ٤٦ (مخالفة الأحكام المتعلقة بالأهلية لابرام المعاهدات) وترى أن أبسط حكم من أحكام النظام الأساسي لمنظمة دولية لا يمكن ان يعتبر ذا أهمية أساسية ومن ثم فان مخالفته لا يمكن أن تعتبر سببا لابطال المعاهدة .

وفيما يتعلق بالمادة ٥٢ (اكراه دولة أو منظمة دولية عن طريق التهديد بالقوة أو استعمالها) فان الحكومة اليوفوسلافية ترى أن هذه الأحكام تنطبق بالكامل على المنظمات الدولية أيضا . وهذه المسألة تنطوى على مبدأ عام من مبادئ القانون الدولي أقرّته اتفاقية فيينا ويتّصل بالمعاهدات المعقودة بين دول ، ولكن أثره يمكن أن يتسع ليشمل المعاهدات الدولية التي تتناولها مشاريع المواد أيضا ، وذلك نظرا للامكانيات المتنوعة جد للجوء الى التهديد باستعمال القوة أو استعمالها في العلاقات الدولية .

وترحب حكومة جمهورية يوفوسلافيا الاتحادية الاشتراكية على وجه الخصوص بوضع أحكام المادة ٥٣ (المعاهدات التي تتعارض مع قاعدة قطعية من القواعد العامة للقانون الدولي (الأحكام الآمرة)) المستمدة من اتفاقية فيينا ، لأن قواعد الأحكام الآمرة هي أساس القانون الدولي الحديث كله .

وفي رأى الحكومة اليوفوسلافية أن صياغة المادة ٦٠ (انهاء المعاهدة أو تعليق تنفيذها نتيجة لانتهاكها) ، المستمدة أيضا من اتفاقية فيينا ، مرضية تماما . فهي تضع قواعد أساسية تتعلق بانهاء المعاهدة أو تعليق تنفيذها نتيجة لانتهاكها ويمكن تطبيقها بصورة متساوية على المنظمات الدولية أيضا . والمسألة التي تتناولها أحكام المادة المذكورة أعلاه هي من المشاكل التي لا تزال معلقة ، وذلك يعود بصورة أساسية الى أن الانتهاك التعسفي للمعاهدة يعرض للخطر استقرارها واستقرار النظام القانوني الدولي . وفي هذا السياق ، وفيما يتعلق بالفقرة ٥ ، قد يكون من الضرورى النظر في مسألة ما اذا كانت هناك حالات لا يمكن فيها انهاء المعاهدة أو تعليق تنفيذها نتيجة لانتهاكها . وهناك اعتراف بأهمية هذه المادة ليس من جانب الدول أو في الكتابات المتعلقة بالقانون الدولي فحسب ، بل من جانب محكمة العدل الدولية أيضا . فالمحكمة ، في فتواها المعنونة "الآثار القانونية على الدول نتيجة استمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا (أفريقيا الجنوبية الغربية) بالرغم من قرار مجلس الأمن ٢٧٦ (١٩٧٠)" (ز) ، أشارت صراحة الى أحكام المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا بالرغم من أن تلك الاتفاقية لم تكن قد دخلت حيّز النفاذ بعد . وفي رأى الحكومة اليوفوسلافية أن أهمية هذه الأحكام لا تتمثل فقط في أنها تضع قواعد تحكم انهاء المعاهدة أو تعليقها نتيجة لانتهاكها ، بل وتنشئ امكانية وضع قواعد تتعلق بمسؤولية الدول عن انتهاك المعاهدات المعقودة بين دول ومنظمات دولية أو فيما بين منظمات دولية ، وهي قواعد ليست موجودة في اتفاقية فيينا ولكنها موضوع دراسة مفصلة بشأن اعداد مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول والذى تقوم لجنة القانون الدولي الآن باعداده .

(ز) فتوى ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٧١ ، ص ١٦ من النص الانكليزى .

ثانيا — تعليقات وملاحظات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

الأمم المتحدة

[الأصل : بالانكليزية والفرنسية]
[١ أيار/مايو ١٩٨١]

. . . نظرت الأمانة العامة للأمم المتحدة ، في الوقت الحاضر ، في مشاريع المواد من ١ الى ٦٠ فقط . . . ويمكن تقديم التعليقات الرسمية للأمم المتحدة بعد انتهاء لجنة القانون الدولي من وضع النص بأكمله .

والتعليقات والملاحظات الأولية المرفقة توضح بلا شك طبيعة وخطورة القضايا التي تثيرها هذه المجموعة من مشاريع المواد بالنسبة للأمم المتحدة . . . .

التعليقات والملاحظات الأولية للأمم المتحدة بشأن مشاريع المواد من ١ الى ٦٠

١ — تودّ الأمم المتحدة أن تبدى تحفظات بشأن النهج العام للجنة في معالجة الموضوع والمتمثل في صياغة كلّ من مشاريع المواد على نحو موازٍ للمادة المقابلة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات . وبالرغم من أن هذا النهج قد سمح باجراء دراسة مفصلة للحدّ الذى تنطبق فيه أحكام اتفاقية فيينا على المعاهدات التي تكون منظمة دولية أو أكثر طرفا فيها ، فانه أثبت أيضا أن معظم أحكام اتفاقية فيينا ينطبق على مثل هذه المعاهدات .

٢ — وقد أكدت اللجنة أنه في حين أن الدول في القانون الدولي متساوية أيضا فيما يتعلق بأهليتها للدخول في معاهدات ، فان أهلية المنظمات الدولية تختلف من منظمة الى أخرى . والأمم المتحدة هي ، في هذا الخصوص ، مثال للمنظمة الدولية التي دخلت في مفاوضات وأبرمت معاهدات عديدة مع دول ومنظمات دولية أخرى . كما تم عقد اتفاقات على هيئة معاهدات بين الأمم المتحدة وكيانات لم تشر اليها مشاريع المواد ، مثل المؤسسات ، والشركات الخاصة والعامة ، والأجهزة والوكالات الحكومية . وقد حدث التوسع المستمر في عدد وموضوعات المعاهدات التي كانت الأمم المتحدة طرفا فيها أو هي الآن طرف فيها ، وذلك بالرغم من عدم وجود حكم صريح في الصك التأسيسي — ميثاق الأمم المتحدة — يمنح المنظمة أهلية الدخول في معاهدات من أجل الغرض العام المتمثل في اضطلاع المنظمة بالمهام الموكلة اليها . وبالرغم من أن المادة ١٠٤ من الميثاق تنصّ على أن المنظمة " تتمتّع في بلاد كلّ عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها " ، فان هذه المادة لا تتضمّن اشارة صريحة الى أهلية عقد المعاهدات ، كما لا ترد مثل هذه الاشارة في اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها ، وهي الصك الدولي الرئيسي ، المقبول على نطاق واسع ، لأغراض تنفيذ المادتين ١٠٤ و ١٠٥ من

الميثاق (ح) . وبالرغم من أن المادة (١) (أ) من الأنظمة المتعلقة بتنفيذ المادة ١٠٢ من الميثاق (قرار الجمعية العامة ٩٧ (د-١) بصيغته المعدّلة) تتوقع أن تدخل الأمم المتحدة طرفا في المعاهدات أو الاتفاقات القابلة للتسجيل ، وأن المادة ١٠ (أ) تشير على نحو مماثل الى الصكوك التي يجب حفظها وتسجيلها ، فانه يمكن القول بأن ممارسة الأمم المتحدة في مجال المعاهدات تجد أساسها القانوني بصورة رئيسية في فحوى الميثاق حسبما هو مفسر ومقبول من خلال الممارسة . وهذا يستتبع ، في حالة الأمم المتحدة اعتبار ممارسة المنظمة مصدرا أساسيا لقواعد القانون الدولي التي تحكم موضوع المعاهدات المعقودة بين الأمم المتحدة ودول أو منظمات دولية .

٣ — وتتضمن تقارير اللجنة وتعليقها على مشاريع المواد مناقشة مستفيضة لمسألة ما اذا كانت طبيعة المعاهدات المعقودة بين دول فقط تختلف عن تلك المعقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر ، وكذلك ما اذا كانت هذه المعاهدات تختلف في طبيعتها عن المعاهدات المعقودة فيما بين منظمات دولية . ودون أن يكون القصد بالضرورة التعليق على صحة هذه التمييزات من الناحية النظرية ، يبدو من الواضح أن الطريقة المتبعة في ممارسة الأمم المتحدة كانت منذ البداية تتمثل في القيام من حيث المبدأ بتطبيق القواعد القانونية الدولية الراسخة فيما يتعلق بالمعاهدات بين الدول ، وتعديل هذه القواعد بالقدر الضروري فقط من زاوية المتطلبات الخاصة للأمم المتحدة .

تعليقات وملاحظات بشأن مواد معيّنة .

المادة ٢ (١) (ج) و(ج مكررة) ؛ والمادة ٧

١ — درجت الأمم المتحدة عموما على ألا تطلب من الممثلين الدائمين للدول الأعضاء لدى الأمم المتحدة ابراز وثيقة التفويض التام فيما يتصل بالمعاهدات التي تتناول العلاقة بين الدولة المعنية والمنظمة . أما اذا كانت المعاهدة تتعلق بموضوع لا يشكل جزءا من العلاقة الثنائية بين الدولة والمنظمة ، أو اذا لم يكن ممثل الدولة معتمدا لدى الأمم المتحدة ، فان الممارسة المعمول بها تتطلب ابراز وثيقة التفويض التام في أي تعبير عن الموافقة على الالتزام بالمعاهدة ، ولكن ليس لغرض توثيق النص عن طريق التوقيع ، أو التوقيع المرهون بالاستشارة ، أو الامضاء بالأحرف الأولى .

٢ — وفيما يتعلق بممثل الأمم المتحدة ، لا يتم اصدار وثيقة تفويض (أو تفويض تام) عندما يقوم الأمين العام نفسه بتوقيع معاهدة ، بالنيابة عن الأمم المتحدة . ومن الناحية العملية ، فان معاهدات الأمم المتحدة توقع في معظم الأحيان بواسطة رؤساء الادارات والدوائر والشعب ، الخ ، على أساس بأنه يمكن لهؤلاء المسؤولين أن يوقعوا معاهدة أو اتفاقا ملزما للمنظمة شريطة أن يكون ذلك في

(ح) تشير بعض أحكام الميثاق الأخرى ، مثل المواد ٤٣ و ٥٧ و ٦٣ و ٨١ ، الى أنواع معيّنة من الاتفاقات . الا أن أحكام الفقرة ٣ من المادة ٤٣ ، المتعلقة بالاتفاقات المعقودة بين مجلس الأمن ودول أعضاء أو مجموعات من الدول الأعضاء ، لم تدخل حيّز النفاذ بعد .

نطاق اختصاصهم مع حصولهم على تخويل صريح أو ضمني من الامين العام . وتفسر الزيادة الكبيرة في عدد المعاهدات الدولية التي دخلت الأمم المتحدة طرفا فيها ، وحقيقة أن الأمين العام لا يوقّع هذه المعاهدات في معظم الحالات ، طلب الحكومات في بعض الأحيان أن يبرز ممثل الأمم المتحدة تفويضا رسميا ، وقد أصدر الأمين العام تفويضا رسميا في هذه الحالات .

المادة ٢ (١) (ج) و (ج مكررة) ؛ والمادة ٧ (٤) ؛ والمادة ١١

٣ — ان التمييز بين مصطلح " التفويض التام" ومصطلح " التفويض" مفسّر في تعليق اللجنة على أساس اختلاف الأهلية التي يتمتع بها بعض ممثلي الدول وممثلي المنظمات الدولية على التوالي . الا أن الصك الفعلي الذى يدل على سلطة الممثل لا يخوّله بالضرورة — وهو من الناحية العملية لا يخوّله في معظم الأحيان — الاعراب عن موافقة المنظمة على الالتزام بالمعاهدات عموما ، بل يشير فقط الى معاهدة معينة أو الى فئة من المعاهدات كتلك المشار اليها في المادة ٧ (٢) (ب) أو (ج) أو (د) . وحيث أن مشاريع المواد تعطي نفس الوظيفة والأثر لـ " التفويض التام" و " التفويض" فانه يبدو أنه يمكن ، لأغراض الوضوح والبساطة ، استخدام نفس المصطلح لممثلي الدول وكذلك لممثلي المنظمات الدولية .

٤ — وفي تعريفات المصطلحات الواردة في المادة ٢ (١) (ج) و (ج مكررة) وفي مشاريع المواد المشار اليها أعلاه ، هناك تمييز بين أهلية ممثلي الدول في " الاعراب" عن موافقة الدولة وأهلية ممثلي المنظمات الدولية في " ابلاغ" موافقة المنظمة الدولية . ويبدو أن النظرية التي يستند اليها هذا التمييز هي وفقا لتعليق اللجنة (ط) ، أن استخدام تعبير " الاعراب عن الموافقة" فيما يتعلق بممثلي المنظمات الدولية يمكن أن يؤدى الى سوء فهم فيما يتصل بسلطة الممثلين في تحديد ما اذا كان ينبغي أن تكون المنظمة الدولية ملتزمة بالمعاهدة أم لا . ويشير التعليق كذلك الى أن استخدام الفعل " يبلغ" يبين بصورة أكثر وضوحا " أن موافقة المنظمة على الالتزام بالمعاهدة يجب أن يثبت وفقا للاجراء الدستورى للمنظمة وأن عمل ممثليها ينبغي أن يكون ابلاغ هذه الموافقة " . وفي حين أن التمييزات تتسم بأهمية تحليلية ، فانه من الضرورى النظر في ما اذا كانت مشاريع المواد المتضمنة لهذه التمييزات تعكس ممارسة الأمم المتحدة على نحو دقيق .

٥ — وفي هذا الصدد من الأمور الراسخة فيما يتعلق بمعاهدات الأمم المتحدة أن الأمانة العامة في كلّ الحالات تقريبا ، هي التي تمثّل المنظمة في جميع المراحل بما فيها مرحلة التفاوض وتقرير موافقة المنظمة على الالتزام . وفي بعض الحالات الاستثنائية — مثل اتفاق المقر المعقود مع الولايات المتحدة والذى أذنت الجمعية العامة بادخاله حيّز النفاذ في قرارها ١٦٩ (د — ٢) الذى اتخذته في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧ — جرى التعبير عن الموافقة الرسمية بواسطة جهاز حكومي دولي تابع للأمم المتحدة ، أما في جميع الحالات الأخرى تقريبا ، بما فيها اتفاقات المقر التي عقدت فيما بعد ، فلم يتخذ أى اجراء رسمي من قبل أى جهاز حكومي دولي سواء قبل أو بعد اعتبار نصّ المعاهدة أصليا ونهائيا . ووفقا لهذه الممارسة ، فان الأحكام الختامية في معاهدات الأمم المتحدة تنص عادة على بدء نفاذ المعاهدة بالنسبة للمنظمة فور توقيعها .

٦ — ويتضح ، في ضوء الخصائص المميزة لممارسة الأمم المتحدة في مجال المعاهدات والمبينة أعلاه ، أن التمييز بين " الاعراب" عن الموافقة و " ابلاغ" الموافقة لم يطبق الّا في حالات استثنائية

(ط) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/10010/Rev.1) ، الفصل الخامس ، باء ، التعليق على المادة ٧ ، الفقرة (١١) .

للغاية، ومن ثم فقد يكون من المستصوب التخلي عن هذا التمييز في مشاريع المواد المشار اليها هنا . ومن الملاحظ أن هذا العمل قد اعتمد في بقية مشاريع المواد .

المادة ٢ (١) (ى) ؛ والمادة ٢ (٢)

٧ — ان تعريف " قواعد المنظمة" الوارد في المادة ٢ (١) (ى) له أهمية قصوى بالنسبة للموكز القانوني للمنظمات الدولية بموجب مشاريع المواد .

٨ — وقد وردت اشارة ، في هذا الخصوص ، الى التعليقات والملاحظات التي أبديت أعلاه فيما يتعلق بالأساس القانوني لأهلية الأمم المتحدة لعقد المعاهدات ، وبدور الممارسة كمصدر أساسي في تطوير قواعد القانون الدولي المنطبقة على معاهدات الأمم المتحدة . وليس هناك مجال كبير للشك في أن قواعد القانون الدولي المنطبقة كانت ولا تزال تخضع للتطوير المستمر . ويبدو من المشكوك فيه في هذا السياق أنه ينبغي الابقاء على كلمة " مستقرة" كصفة لازمة لـ " الممارسة"، لأن ذلك يمكن أن يحول دون اجراء المزيد من التطوير لممارسة المنظمات الدولية في مجال المعاهدات ومن تكييف هذه الممارسة مع الاحتياجات المقبلة .

٩ — ويتبين من تقارير اللجنة أن المادة ٢ (٢) قد أقرت أثناء القراءة الأولى وقبل أن يتم ادخال التعريف الوارد في المادة ٢ (١) (ى) . وقد نشأت ، ربما بسبب ذلك ، دائرة من الدلالات اللفظية من خلال الاشارات الواردة في كلا الحكمين الى قواعد المنظمة .

١٠ — ويبدو أن تعليق اللجنة على المادة ٢ (٢) والمادة ٦ يعترف — بصورة ضمنية على الأقل — بأن " قواعد المنظمة " يجب أن تسمح بالضرورة باجراء المزيد من التطوير على أساس الممارسة .

١١ — والتعريف المطابق لتعريف " قواعد المنظمة" الوارد في المادة ٢ (١) (ى) يرد أيضا في المادة ١ (١) (٣٤) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٥ بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي . والواقع أن تاريخ صياغة مشاريع المواد الحالية يشير الى أن هذا التعريف قد نقل ببساطة دون أى دراسة كاملة للآثار المترتبة على هذه الخطوة . ومن الضرورى بالطبع تفسير سبب عدم استخدام نفس التعريف في اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٥ وفي مشاريع المواد التي هي الآن قيد الدراسة على حدّ سواء . وهناك سبب منطقي ومقنع لعدم استعمال تعاريف متماثلة ، وخصوصا تعريف يقيد " الممارسة " بتعبير " المستقرة" ، وهو أن مشاريع المواد لا تتضمن حكما مماثلا للمادة ٣ من اتفاقية عام ١٩٧٥. فالحكم الأخير ينص في جزئه ذى الصلة بالموضوع على " أن أحكام هذه الاتفاقية لا تخل بأية قواعد ذات صلة من قواعد المنظمة ..." . وعلى أساس حكم من هذا النوع ، فان ممارسة أية منظمة دولية فيما يتعلق بتطوير " قواعد المنظمة" لن تتأثر بتطبيق الاتفاقية .

المادة ٤

١٢ — ان التعليق على هذه المادة يثير سؤالا صعبا ، هو ما اذا كان ينبغي اعطاء الفرصة للمنظمات الدولية لتصبح أطرافا في أية اتفاقية يمكن أن تنتج عن مشاريع المواد . وبالنظر الى الأسئلة العديدة غير الموضحة التي تثيرها مشاريع المواد ، بما فيها السؤال المتعلق بما اذا كان

ينبغي أن يكون الصك النهائي معاهدة متعددة الأطراف أو مجموعة من القواعد الموصى بهـــا والمعتمدة من قبل الجمعية العامة ، فان الأمم المتحدة ليست في وضع يمكنها من ابداء تعليقاتهـا حول هذه النقطة في الوقت الحاضر .

المادة ٦

١٣ — يشار هنا الى التعليقات والملاحظات السابقة فيما يتعلق بالمادة ٢ (١) (ج) وج (مكررة) والمادة ٢ (١) (ى) والمادة ٧ .

المادة ١٤ ؛ والمادة ٢ (١) (مكررة)

١٤ — كما ذكر تحت التعليقات والملاحظات المتعلقة بالمادة ٢ (١) (ج) وج (مكررة)(ى) ، فانه ليس من ممارسات الأمم المتحدة أن يطلب الى الأمين العام أو ممثليه توقيع المعاهدات رهنـــا بـ " صك التثبيت الرسمي " . ومن المناسب في هذا الصدد أن نشير الى أنه لا توجد ممارســـات أو اجراءات في الأمم المتحدة يمكن أن تلائم التعريف الوارد في المادة ٢ (١) (مكررة) . وبالطبع فان هذه الملاحظة هي ذات طبيعة قانونية وليس القصد منها التقليل من الأهمية الحاسمة التي تتصـف بها ، في كثير من الحالات ، المشاورات التي تجرى بين الدول الأعضاء أو غير الأعضاء المهتمة أو ، تبعا للحالة ، الأجهزة الحكومية الدولية المهتمة من جهة ، وبين الأمين العام أو ممثليه من جهـــة ثانية .

الفرع ٢ — التحفظات

١٥ — ان مشاريع المواد الواردة في الفرع ٢ ، بالقدر الذى لا تمثّل فيه بصورة أساسية تطبيقـــات معيّنة لمبدأ " العقد شريعة المتعاقدين " ولارادة الأطراف ، تبدو بمثابة تدوين للقوانين المرجـــو تطويرها فيما يتعلق بالأمم المتحدة . وتستند هذه الملاحظة الى كون الأمم المتحدة لم تطوّر أيـــة ممارسات عامة ناهيك بممارسات راسخة فيما يتعلق بالتحفظات ، والاعتراضات على التحفظات ، والقبول، والاعتراض أو سحب التحفظات وسحب الاعتراضات على التحفظات .

المادة ٣٠ (٦)

١٦ — في حين أن التحفظ الوارد في هذا الحكم بشأن ما يمكن أن يكون للمادة ١٠٣ من الميثاق من أثر غالب يبدو تحفظا له ما يبرره بالنسبة لموضوع المادة ٣٠ ، فان ادراج الفقرة ٦ في المادة ٣٠ يثير تساؤلا عما اذا كانت المادة ١٠٣ من الميثاق لا تسود على جميع مشاريع المواد . ويبدو أن هذا السؤال يستحق المزيد من الدراسة من جانب اللجنة ، ويوجه النظر بصفة خاصة الى مدلول مشروعي المادتين ٢ (١) (ى) و ٦ في هذا الخصوص والى التعليقات والملاحظات الواردة أعلاه فيما يتعلق بهذين المشروعين .

(ى) الفقرات ٢ الـــى ٦ .

المواد ٣٥ و ٣٦ و ٣٦ مكررة

١٧ — قد يكون من المرغوب فيه بالنسبة للجنة أن توضح أكثر المعايير التي تميز بين المعاهدات التي تدخل تحت المادتين ٣٥ و ٣٦ بمقارنتها بتلك التي تخضع للمادة ٣٦ مكررة . ويمكن في هذا الخصوص النظر في امكانية دمج هذه الأحكام من أجل التقليل الى أدنى حد من احتمال تفسيرها تفسيرات متضاربة . والى أن يتم اجراء المزيد من التحليل والتعريف للعلاقة القائمة بين المادتين ٣٥ و ٣٦ من جهة ، و ٣٦ مكررة من جهة ثانية ، يبدو أنه ليس من الممكن للأمم المتحدة أن تعلق على ما اذا كان ينبغي الابقاء على المادة ٣٦ مكررة .

المادة ٣٧ (٦)

١٨ — فيما يتعلق بالمادة ٣٧ (٦) ، يبدو أن الوقت مناسب للتعليق بايجاز على جانب واحد . فهذا الحكم يتضمن المتطلّب الذي يقضي بأنه يجب على " الدول الأعضاء في المنظمة " أن تبدي موافقتها على أي الغاء أو تغيير أي حق أو التزام يكون قد نشأ عن المادة ٣٦ مكررة (ب) . وكأمثلة على المعاهدات التي تعتبر خاضعة لهذا الحكم ، يشير تعليق اللجنة (ك) الى اتفاقات المقر المعقودة بين الأمم المتحدة والدول التي تقدّم امتيازات وحصانات للدول الأعضاء . ولذلك يثور السؤال حول ما اذا كان من الضروري والعمليّ اطلاقا اقتضاء موافقة جميع الدول الأعضاء في منظمة ما قبل أن يمكن نفاذ أي تعديل يلغي أو يغير حقا أو التزاما لدولة من الدول الأعضاء . بموجب اتفاق المقر فهذا يتناقض بالتأكيد مع ممارسة الأمم المتحدة المعمول بها . وهل تنطبق نفس القواعد أيضا على اتفاق مؤقت بشأن ترتيبات لمؤتمر يعقد بعيدا عن مقر ثابت ؟ . ويبدو أنه من المفضّل عدم فرض هذا الاشتراط لموافقة جميع الدول المتأثرة ، بل أن تترك لأطراف المعاهدة المعنية حرية التصرف .

(ك) الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثالثة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/33/10) ، الفصل الخامس ، باء ، التعليق على المادة ٣٦ مكررة .

منظمة العمل الدولية

[الأصل : بالانكليزية]
[٢١ آب/اغسطس ١٩٨٠]

النطاق والتعابير المستخدمة (المادتان ١ و ٢)

ينطبق مشروع المواد على "اتفاق دولي ينظمه القانون الدولي" معقود بصورة خطية بين "دولة أو أكثر من الدول" وبين "منظمة دولية" أو أكثر، أو فيما بين منظمات دولية. وفي التعليقات التي أبدتها لجنة القانون الدولي تعترف بأنه لن يكون من السهل التثبت مما ما اذا كان اجراء اتفاقي خاضع للقانون الدولي أو لنظام ما من القانون الوطني.

وفي كل من العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، وفي العلاقات بين المنظمات الدولية توجد المشكلة المعروفة في العلاقات بين الدول بمشكلة الاتفاقات بين الادارات وهي تكتسب درجة متزايدة من الأهمية. وعلى سبيل المثال، ليس من غير المألوف فيما يتعلق بأنشطة التعاون التقني، فليس من غير المألوف أن تتفق ادارة حكومية تتوفر لديها الأموال الضرورية والصلاحية الدستورية اللازمة مع أمانة منظمة دولية على أن تنفذ الأخيرة بعض المشاريع لمصلحة الدولة التي ترد منها الأموال أو لمصلحة دولة ثالثة.

وفيما يتعلق بالاتفاقات بين الادارات في مجال العلاقات فيما بين الدول، فان الرأى الذى يعتنقه عدد من الدول هو أنها مسائل تدخل في نطاق القانون الخاص ولا يتم اصدار أى تفويض تام من أجل التفاوض بشأنها. وقد يكون من المستساغ النظر بطريقة مماثلة الى الترتيبات من النوع المشار اليه، في العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية. وفي نفس الوقت، فانه قد يكون من المفيد، بغية تجنب أى زيادة في جوانب الغموض القانونية في الوقت الحاضر التي غالبا ما تلازم هذه الترتيبات، ايراد اشارة صريحة الى المسألة على الأقل في التعليق على مشروع المواد، مع بيان ما اذا كان من شأن الترتيبات أن تقع أو لا تقع داخل نطاق هذا النص.

طريقة جعل المواد تنطبق على المنظمات الدولية (المادة ٤)

تتعلق المادة ٤ بالتاريخ الذى تصبح فيه هذه المواد سارية المفعول. بيد أن لجنة القانون الدولي تشير في تعليقها الى المسألة الأساسية وهي كيف يمكن جعل المواد تنطبق على المنظمات الدولية. وحيث أن المواد تتوخى تصرفا من جانب الدول، يتطابق أساسا مع ذلك التصرف الذى يرد في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، فان انطباق هذه المواد على المنظمات الدولية يعد بالغ الأهمية.

وثمة سؤال أولي يتعلق بمدى ما تبتكره هذه المواد أو بمدى ما تقرره فحسب من العرف القائم أو الممارسة القائمة. ويبدو أنه ليس ثمة شك في أن أولئك المعنيين يطبقون منذ فترة طويلة القواعد الرئيسية لقانون المعاهدات مثل مبدأ العهد شريعة المتعاهدين أو القواعد الخاصة

بتفسير المعاهدات ، وذلك لأنه كان يتعين أن تعتمد الترتيبات التعاهدية التي تقع خارج نطاق القانون المحلي للمنظمات على المبادئ الحالية للقانون الدولي(ل) . وقد لا يصدق نفس الشيء على المتطلبات ذات الطابع الاجرائي الأكبر الواردة في المواد ، مثل القواعد المتعلقة بالتفويض . وعلاوة على ذلك ، هناك أمور ، مثل القواعد المتعلقة بالتحفظات المتوخاة في المواد — والتي لم يتطور القانون بصددها كثيرا اذ لم تثبت ضرورة ذلك .

وفي ظل هذه الظروف ، ما هي الأساليب الرئيسية لجعل جوهر المواد ملزما قانونيا للمنظمات الدولية أو لجعله ينطبق بطريقة أخرى على المنظمات الدولية ؟

(أ) ثمة نهج يرمي الى تجسيد المواد في اتفاقية دولية والى تمكين الدول والمنظمات الدولية من أن تصبح أطرافا فيها على قدم المساواة . ويفترض هذا النهج ، كما هو مقترح أعلاه ، أن تكون القواعد الرئيسية في قانون المعاهدات ملزمة للمنظمات بغض النظر عن أحكام الاتفاقية . وبالعكس ، فان هذه القواعد حيث قد لا تكون ملزمة بعد ، وعلى سبيل المثال ، فيما يتعلق بالتحفظات ، قد لا تنطبق على قبول الالتزامات بمقتضى الاتفاقية . وبناء عليه ، فان هذا القبول قد لا يكون سليما . وهو أيضا قد يستغرق وقتا طويلا . لقد استغرق الأمر عشر سنوات ليتجمع العدد اللازم من التصديقات ، وهو ٣٥ ، لكي تدخل اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات حيز النفاذ . وقد أصبح عدد المنظمات الحكومية الدولية في العالم يقارب عدد الدول .

(ب) وثمة نهج آخر وهو النهج المتبع في الاتفاقيات المختلفة بشأن الامتيازات والحصانات . وهذه الاتفاقيات " اعتمدت " (الأمم المتحدة ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية) أو " قبلت " (الوكالات المتخصصة) من قبل الأجهزة الممثلة للمنظمات وبعد ذلك فتح الباب للتصديق عليها أو الانضمام اليها من قبل الدول . وهي تعلن صراحة عن كونها " نافذة " بين المنظمات وبين الدول المصدقة أو المنضمة ، وليس ثمة شك في أن المنظمات تعتبر نفسها ملزمة بأحكامها ، دون أن تكون " اطرافا " فيها بنفس المعنى مثل الدول . وفي نفس الوقت ، فان الاجراء المتبع في هذه الحالات يصعب تصوره حيث تمس الاتفاقية المقترحة عددا كبيرا جدا من المنظمات .

(ج) وثمة تنويع لما ورد أعلاه هو نهج " الطرف الثالث " اذ يفتح باب التصديق على اتفاقية أو الانضمام اليها من قبل الدول فقط ، ولكن حيث أنها ستنشئ حقوقا والتزامات بالنسبة الى المنظمات الدولية ، تدعي هذه الى الموافقة عليها . ومن وجهة نظر عملية ، ومع وجود عدد كبير من الدول والمنظمات المعنية مرة أخرى ، قد يكون في هذا التنويع بعض الأضرار الواردة في (أ) و (ب) وقد يضاعفها .

(ل) انظر ، بشأن هذا الموضوع ، الجزء الأول من القرار بشأن تطبيق القانون الدولي العام فيما يتعلق بالمعاهدات على الاتفاقات الدولية التي تعقدها المنظمات الدولية الذى اعتمده معهد القانون الدولي في عام ١٩٧٣ .

(د) وثمة نهج مختلف تماما وهو أن تعتمد الجمعية العامة للأمم المتحدة المواد ، لا بوصفها اتفاقية دولية تقصد ايجاد التزامات قانونية للأطراف فيها ، بل بوصفها قاعدة مرجعية للاجراءات التي تتجه الى التبلور في شكل قانون عرفي . وفيما يتعلق بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ، أى المؤسسات العالمية الرئيسية — يمكن أن يرافق اعتماد المواد توصية رسمية سيكون مطلوبا تقديمها بمقتضى الاتفاقيات المختلفة للعلاقات ، الى الجهاز المختص في كل منظمة (اذ قد يكون الاتفاق على استخدام قاعدة مرجعية مسألة أقل صعوبة من القبول أو الموافقة لاغراض الفقرات (أ) الى (ج) أعلاه) . وفيما يتعلق بالمنظمات الأخرى ، سوف يكون من مسؤولية الدول التي هي أعضاء في الأمم المتحدة وفي تلك المنظمات اتخاذ الخطوات الضرورية لايلاء الاعتبار الواجب للقاعدة المرجعية . وبافتراض أن المواد ستحظى بتأييد واسع النطاق في الجمعية العامة ، فمن الممكن جدا لهذا النهج أن يبزّ من حيث أثره ، عمليا ان لم يكن قانونيا ، الأساليب الرسمية بدرجة أكبر . وفي نفس الوقت ، ودون العمل على زيادة غموض هذه القواعد (التي تترك على أى حال الكثير للقانون الداخلي للمنظمات) ، فان هذا النهج قد يسمح بعنصر من المرونة فيما يتعلق بهذه المواد التي لم تختبر بعد بدرجة كافية من الناحية العملية . وقد يؤدى هذا الى تلافي بعض الجدل العقيم ازاء أهلية منظمة أو اخرى للاشتراك في اجراءات ذات طابع رسمي أكبر .

أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات (المادة ٦ والفقرة ١ (ى) من المادة ٢)

يترك مشروع المواد أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات خاضعة للقواعد ذات الصلة من النظام الداخلي لكل منظمة .

وجدير بالملاحظة ، أنه حيثما يسمح النظام الداخلي للمنظمة بذلك فان المقصود بمصطلح "القواعد ذات الصلة" أن يشمل العرف السائر وانه ليست هناك نية لتثبيت هذه القواعد كما توجد عندما يصبح مشروع المواد نافذ المفعول .

ومن المفترض أن أى مسألة أو نزاع يتعلق بأهلية منظمة ما لعقد المعاهدات سوف يبت فيه كذلك بالأساليب المطبقة على القواعد ذات الصلة لتلك المنظمة ، دون غيرها من الأساليب .

التفويض التام والتفويض (المادة ٧ ، الفقرة ١ (ج مكررة) من المادة ٢)

بالاضافة الى الأشخاص المذكورين في الفقرة ٢ من المادة ٧ ، يعتبر الوزراء الذين تتناول وزاراتهم مسائل تقع داخل اختصاص منظمة العمل الدولية ، ممثلين لدولتهم لأغراض اعتماد نص معاهدة ولغرض التعبير عن موافقة الدولة عليها . ومن المفترض أن هذه الممارسة تغطيها الفقرة ١ (ب) من المادة ٧ ، ولا يحد من الطابع العام لذلك الحكم ما هو معدد في الفقرة ٢ .

وكما يبين التعليق على المادة ٧ ، فان "كبير الموظفين الاداريين" للمنظمة يعتبر في الممارسة العملية عادة ممثلا للمنظمة دون ابراز دليل مستندى آخر . ومن المفهوم أن الفقرتين ٣ (ب) و ٤ (ب) من المادة تجيز استمرار هذه الممارسة . وعلاوة على ذلك ، فان "كبير الموظفين الاداريين" يعتبر في الممارسة العملية عادة ممثلا للمنظمة لغرض ابلاغ موافقة تلك المنظمة على الالتزام

بمعاهدة ، دون حاجة الى ابراز تفويض صريح حتى حيثما تكون لجهاز من الأجهزة الممثلة للمنظمة صلاحية البت في المسألة . ومن المفهوم أن الفقرة ٤ (ب) من المادة ٧ بصيغتها الواردة في المشروع تجيز استمرار تلك الممارسة .

التحفظات (الباب الثاني ، الفرع ٢)

يطبق مشروع المواد مجموعة أحكام وقواعد اتفاقية فيينا على موقف الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية وعلى موقف المنظمات الدولية في علاقاتها مع بعضها بعضا ، ولكنه يغيرها فيما يتعلق بموقف المنظمات الدولية ازاء الدول . ومن الواضح أنه لا توجد بعد أية ممارسة قائمة لتأييد أو لالغاء النظام المقترح . وبناء على ذلك ، فان النظام لا يمكن مناقشته الا على أساس نظرى . وانطلاقا من هذه الزاوية يبدو أن أى ابتعاد عن المجموعة العامة للأحكام والقواعد يجب أن يبرره ظهور الحاجة الى مثل هذا الابتعاد . وليس مؤكدا أنه تم القيام بذلك .

ويوضح التعليق أن أى تحفظ وضعته منظمة دولية في بعض المعاهدات قد لا يتمشى مع غاية المعاهدة ومقصدها . وحتى في اطار المجموعة العامة للأحكام والمبادئ ، لا تصبح التحفظات جائزة الا اذا كانت غير منافية لغاية المعاهدة والقصد منها . ومن الممكن لهذا الشرط أن يستبعد في بعض الحالات التحفظات من قبل منظمة دولية فيما يتعلق بعدد من الأحكام التي يحق للدول أن تبدى تحفظات بصددها . ومن الممكن أيضا أن تتضمن أية معاهدة يعتبر اشتراك منظمة دولية فيها أمرا جوهريا فيما يتعلق بغايتها ومقصدها ، أحكاما ليست على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة الى غاية المعاهدة ومقصدها . وليس ثمة من داع لضرورة استبعاد التحفظات على مثل هذه الأحكام ما لم يؤذن نصّا بهذه التحفظات . ومن بعض النواحي فان القواعد المقترحة ترقى بالطبع الى ما يلي : في العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ولحين ايجاد حل لأى نزاع حول ما اذا كان أى تحفظ بعينه يتمشى مع غاية ومقصد معاهدة ما ، لا تكون الدول ملزمة بالحكم الذى وضعت التحفظ بشأنه ، بينما تكون المنظمات ملتزمة به . وفي نفس الوقت ومن وجهة نظر عملية ، فان القواعد المقترحة يمكن أن تسفر عن رفض المنظمات الاشتراك في المعاهدة على الاطلاق الى أن يؤذن بالتحفظ بشأن نقطة الخلاف . وسيكون الأمر كذلك على وجه الخصوص حيثما تجد المنظمات ، التي تقيد حرية اجراءاتها أحكام دستورها ، أن أحكام معاهدة معينة ليست متفقة مع تلك الأحكام ؛ وليس من ضروب الخيال تصور وقوع هذا .

وتتطابق الأحكام المقترحة المتعلقة بالاعتراضات على التحفظات مع تلك الأحكام المتعلقة بالتحفظات : ففي الحالات التى تكون فيها حرية المنظمات في ابداء تحفظات مقيدة ، تكون امكانية الاعتراض على التحفظات مقيدة كذلك ، ويفسر هذا بالاشارة الى الطابع المختلف للدول والمنظمات . ومرة أخرى قد يتساءل المرء عما اذا كان الابتعاد عن مجموعة المبادئ والأحكام العامة له ما يبرره . وبوجه خاص قد يكون من الضرورى ، في الحالات التي يكون اشتراك المنظمة أمرا جوهريا بالنسبة الى غاية أى معاهدة ومقصدها ، أن تتمكن المنظمة من الاعتراض على الأحكام التي تخضع أى دولة أو أى منظمة أخرى اشتراكها لما يرد فيها ، ومثل هذه الضرورة لن تكون مرتبطة في جميع الظروف ارتباطا مباشرا بمهام المنظمة بموجب المعاهدة (التي من شأنها أن تبرر الاعتراضات بمقتضى

مشروع المواد) . وحيث أن النية هي أن المنظمة ينبغي أن تكون ملتزمة بأحكام المعاهدة دون امكانية للاستثناء ، فان أى تحفظ من قبل أى طرف آخر — عملا بأثرها المتبادل بمقتضى مشروع المادة ٢١ — يؤثر الى حد ما على تلك النية ، وينبغي أن يكون من الممكن على الأقل ابراز ذلك باعتراض علني . وفي نفس الوقت ، فان الاعتراض لا يقيد بأى وجه اشتراك المنظمة في المعاهدة التي يعتبر اشتراكها فيها أمرا جوهريا ؛ ويمكن ، وان كان من غير الضرورى ، أن يحد ذلك من اشتراك الدولة أو المنظمة المتروك لها حرية ابداء التحفظات .

قواعد المنظمة ومراعاة المعاهدات (المادة ٢٧)

على الصعيد النظرى يثير هذا الموضوع ، كما يتضح من التعليق ، صعوبات جمة . وهكذا قد تنشأ مشكلة هرمية القواعد . هل توجد المادة الثالثة بعد المئة من ميثاق الأمم المتحدة وضعا خاصا للقانون الداخلي للأمم المتحدة ؟ وهل هناك فرق — كما يرد في الحاشية (٤٩٩) للتعليق على المادة (٢٧) (م) ، ولكن فيما يتعلق بالمادة ٤٦ — بين المعاهدات المعقودة مع الدول الأعضاء والمعاهدات المعقودة مع الدول غير الأعضاء (ومن ثم في الواقع بين المنظمات الدولية العامة والمنظمات ذات العضوية المحدودة) ؟ وهل يمكن لتغييرات في قواعد منظمة ما يجرى ادخالها عقب عقد معاهدة أن تعدل الالتزامات بمقتضى هذه المعاهدة (ومع وجود آليات لاحداث التغييرات الدستورية الملزمة حتى للدول التي لم توافق عليها ، أن تقوم بذلك دون موافقة جميع الأطراف عليها) ؟

وعلى الصعيد العملي يبذل ، وينبغي أن يبذل ، كل جهد لتجنب حدوث هذه المشاكل ، وذلك بادراج هذه الضمانات في أحكام الالتزام الدولي ، على نحو ما يتطلبه القانون الداخلي . ويتم هذا على نطاق واسع في الاتفاقات الثنائية . وفيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الأطراف ، فان المسألة تؤكد الحاجة الى امكان ابداء تحفظات . وكما تتضمن الحاشية (٥٠٢) للتعليق على المادة ٢٧ (ن) فان وجود التزام سارى المفعول ، يمكن التقيد به بصورة كاملة ، يعد ، حتى لو كان أكثر تحديدا في نطاقه ، مفضلا على التزام يكون أوسع نطاقا ولو من ناحية المظهر فحسب .

تفسير المعاهدات (الباب الثالث ، الفرع ٣)

تؤيد الممارسة ما ورد في التعليق من اشارة الى أن الأعمال التحضيرية تؤدى دورا في تفسير المعاهدات التي تعني بها المنظمات الدولية من الدور الذى تؤديه في العلاقات فيما بين الدول .

(م) الحولية ... ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) ، ص ١١٩ ، الوثيقة A/32/10 .

(ن) المرجع نفسه ، الصفحة ١٢٠ .

المعاهدات والأطراف الثالثة (الباب الثالث ، الفرع ٤)

يجعل مشروع المادة ٣٦ المبدأ الذى يفترض وجود الموافقة من قبل دولة ثالثة على اكتساب حقوق بموجب معاهدة غير منطبقة على المنظمات الدولية ، مادام لم يعلن العكس . وتلزم موافقة المنظمة على اكتساب حقوق بموجب معاهدة ليست طرفا فيها بصورة تحددها قواعدها . وهذا يطابق بعض القواعد المتعلقة بالهبات والسارية حاليا : وهكذا فانه بموجب النظام المالي لمنظمة العمل الدولية يجب أن يقبل الهبات أحد الأجهزة التمثيلية (المؤتمر ، حيث قد تنطوى الهبة بشكل مباشر أو غير مباشر على مسؤولية مالية فورية أو آجلة بالنسبة الى الأعضاء في المنظمة ؛ أو هيئة الادارة ، حيث لا تدخل فيها هذه المسؤولية) . ومن بين المسائل التي أخذت في الاعتبار في هذا الصدد ، قدرة المنظمة على استعمال الهبة ، قانونا أو فعلا ، وقدرة المنظمة على مراعاة الشروط التي ربما تكون الهبة خاضعة لها ، وبالطبع المسؤوليات التي تكون ملازمة لها . وهكذا تبدو القاعدة المقترحة مستصوبة ، حتى لو لم تكن دائما متبعة حتى الآن كما هو مبين في الفقرة ٩٦ من التقرير الثاني للمقرر الخاص (س) . وفي نفس الوقت ، يفترض ، وهذا ما يلمح اليه المقرر الخاص ، أن الموافقة قد تكون ضمنية اذا كانت قواعد المنظمة تجيز ذلك .

وبشأن مشكلة موقف الدول الأعضاء في المنظمة فيما يتعلق بالمعاهدات التي تكون المنظمة طرفا فيها (المادة ٣٦ (مكررة) المحتملة) ، فان السؤال الأساسي هو ما نوقش في التقرير الثاني للمقرر الخاص ، أى الى أى حد تنشئ المعاهدة حقوقا والتزامات دولية بشكل مباشر بين الأطراف المتعاقدة الأخرى والدول الأعضاء في المنظمة . وحيثما تنشأ المسؤولية فيما يتعلق بالدول الأعضاء بسبب التزامها ، بمقتضى دستور المنظمة ، بتغطية مصروفات المنظمة ، فمن المحتمل ألا تكون هناك علاقات مباشرة من هذا القبيل ؛ وفي مثل هذه الحالة تتصل المشكلة بتلك المشكلة التي عولجت في سياق مشروع المادتين ٢٧ و ٤٦ (وفي مشروع المادتين ٦١ و ٦٢ على الأرجح) ولا تتصل بتلك المشكلة الواردة في الباب الثالث ، الفرع ٤ . وحتى في حالة الاتفاقات المتعلقة بامتيازات وحصانات المنظمات ، فمن الممكن أن يقال جدلا أن الحقوق والالتزامات تنشأ بصورة خالصة بالنسبة الى المنظمات وليس بصورة مباشرة كما يحدث بين الدول(ع) ؛ واذا كان الأمر كذلك ، فان قبول المنظمة لأحكام الاتفاق وفقا لقواعدها قد ينطوى على مسؤولية معينة — تنطبق على المنظمة فحسب — حتى فيما يتعلق بالدول الأعضاء التي لم توافق على القرار المتخذ في الجهاز المختص . وفيما يتعلق بما تبقى ، فان منظمة العمل الدولية لا تتوفر لديها في الوقت الحاضر الخبرة التي يمكن بها أن

(س) الحولية ... ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الصفحتان ٩٠ — ٩١ ، الوثيقة A/CN.4/271 .

(ع) هذه الحجة واردة لا بالنسبة الى المسألة الحالية فحسب بل وفيما يتصل أيضا بمسألة التزامات دولة مضيفة ، بمقتضى احدى الاتفاقيات العامة ، فيما يتعلق بممثلي دولة أخرى مصدقة أبدت تحفظاتها بشأن معاملة هؤلاء الممثلين . ومما يذكر بصدد اتفاقية الوكالات المتخصصة ، أن المنظمات المعنية لا تقبل عمليات الانضمام المرهونة بتحفظات تتناول المضمون .

تلقي أى ضوء على الاحتياجات التي قد تستدعي أحكاما من النوع المتوخى في المادة ٣٦ (مكررة) المحتملة .

أحكام متنوعة (المادة ٧٣)

هناك مسألة تتصل ، في جملة أمور ، بالمسائل التي نظرت أعلاه بالرجوع الى المادتين ٢٧ و ٤٦ ، ألا وهي مسألة الأمور التي تم التحفظ بشأنها عملا بالمادة ٧٣ . وفي هذا الصدد ، تشير تعليقات اللجنة بشأن عدد من المواد الى أن اللجنة كانت تقصد تحفظات أوسع نطاقا مما قد تجيزه أحكام المادة ٧٣ المفسرة تفسيرا متشددا . وللمسألة أهميتها من حيث أن تفسير القواعد المبينة في أماكن أخرى من مشروع المواد ، كما تعترف بذلك تعليقات اللجنة ، سوف تتأثر بما هو مفهوم بكل وضوح أن مشروع المواد لا يعالجه .

وتوضح التعليقات المبداة بشأن المادة ٧٣ نفسها أن الأمثلة الموردة فيها ليست جامعة مانعة ، بيد أن أحكام المادة ، بالصيغة الواردة في المشروع ، لا تؤيد ذلك الرأى . ومن المعترف به أنه قد يصعب تغيير تلك الصياغة اذا كانت اللغة المناظرة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، لا يقصد بها على نحو ما ذكر في التعليق أن تكون جامعة مانعة . ومع ذلك فقد تستحق المسألة مزيدا من التأمل .

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

[الأصل : بالانكليزية]
[١٧ شباط/فبراير ١٩٨١]

لمحة عامة

ترى منظمة الأغذية والزراعة ، بعد أن درست المواد من ١ الى ٦٠ التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي ، أن هذه المواد لن تثير أية صعوبات في علاقاتها مع الدول ومع المنظمات الدولية الأخرى . ومع ذلك فان منظمة الأغذية والزراعة تود أن تتقدم بالتعليقات المحددة المبينة أدناه .

المادة ٢ — (١) (ب ثالثا) : " يراد بتعابير " قبول " و " اقرار " و " انضمام " تبعا للحالة ، صك دولي يحمل هذه التسمية وتثبت به دولة أو منظمة دولية ، على الصعيد الدولي ، موافقتها على الارتباط بمعاهدة ؛ "

ان هذا الحكم يشير الى " القبول " و " الاقرار " و " الانضمام " بيد أنه لا يشير الى " التقيد " " adherence " . وصحيح أن المصطلحين " الانضمام " accession و " التقيد " adherence أصبحا الى حد ما مترادفين على نطاق واسع ، وأن المصطلح " الانضمام " " accession " يتجه الى أن يصبح أكثر شيوعا من مصطلح " التقيد " . على أنه نظرا الى ان عددا من الدول والمنظمات الدولية لا يزال يستخدم المصطلحين ، فقد يبدو مع من المستصوب فيما يتعلق بهذه الممارسة أن تنعكس في مشروع المواد .

المادة ٢ (١) (ط) : "يراد بتعبير "منظمة دولية" منظمة مشتركة بين الحكومات ؛

في حين يتضمن التعليق على هذا الحكم آراء مقنعة تأييدا للنص المقترح ، فقد يثبت مع ذلك أنه من المستصوب أن يوضح هذا التعريف ، عند قراءته بالاقتران مع تعريف "المعاهدة" الوارد في المادة ٢ (١) (أ) ، مدى انطباق المواد على الاتفاقات المعقودة بين الأجهزة الفرعية للمنظمات الدولية ، مع كل من الدول والمنظمات الدولية ، حيث أنه من المعروف جيدا أن بعض الأجهزة الفرعية التابعة للمنظمات الدولية ، ولا سيما في الأمم المتحدة ، تتمتع بدرجة واسعة من الاستقلال الذاتي وتعقد عددا كبيرا من الاتفاقات .

وينشأ كذلك سؤال عما اذا كان تعريف "منظمة دولية" يشمل المنظمات الدولية التي تتألف العضوية فيها من دول ذات سيادة ومن منظمات دولية أخرى .

المادة ٣٦ (مكررة) (ب)

فيما يتعلق بآثار أى معاهدة تكون منظمة دولية طرفا فيها ازاء دول ثالثة هي أعضاء في تلك المنظمة ، فمن الحقائق الواقعة أنه في عدد من الأمثلة تنشئ المعاهدات المعقودة من قبل هذه المنظمة ، بصورة غير مباشرة على الأقل ، حقوقا أو التزامات — أو كلتاهما — بالنسبة الى دول ثالثة . ويمكن أن يحدث ذلك ، بصورة عامة في حالة المعاهدات المعقودة مع دول غير أعضاء أو مع منظمات حكومية دولية أخرى . وبصورة أكثر تحديدا بصدد مواضيع مثل الامتيازات والحصانات على نحو ما ذكر في التعليق على المادة ٣٦ (مكررة) (حولية لجنة القانون الدولي ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) ، الوثيقة A/33/10 صفحة ١٣٦) .

وفي خبرة منظمة الأغذية والزراعة ، فان الطريقة التي ينبغي التعبير بها عن قبول الدولة الثالثة للحقوق والالتزامات الناشئة عن مثل هذه المعاهدات لم تسفر — فيما يبدو — عن أية مشاكل .

غير أنه قد يكون من المناسب التفريق بين المعاهدات المعقودة من قبل منظمة دولية أقرها رسميا الجهاز الحكومي الدولي المختص التابع لتلك المنظمة ، وبين تلك المعاهدات المعقودة على صعيد الأمانات وفقا للاجراءات ذات الطابع الأقل اتساقا بالرسمية . وفي الحالة الأولى ، فان "اقرار" الدول الثالثة بأن تطبيق المعاهدة قد ينطوى على التزامات الى جانب الحقوق هو أمر يمكن افتراضه . ومن ناحية أخرى ، يكون "الاقرار" أقل وضوحا في حالة المعاهدات العديدة التي تعقدها أمانات المنظمات الدولية مع الدول وغيرها من المنظمات الدولية . ومع ذلك ، فبقدر ما تعقد هذه المعاهدات الأخيرة استنادا الى تفويض مخوّل للأمانات ، اما صراحة أو ضمنا ، بمقتضى الصك الدستورى أو القواعد الدستورية للمنظمة الدولية المعنية ، يمكن القول بأن الالتزامات الناشئة عن هذه المعاهدات تنطبق تلقائيا على أعضاء المنظمة الدولية نتيجة لعضويتها ودون ما حاجة لها بأن "تقر" بأن تطبيق معاهدة محددة ينطوى على التزامات بالنسبة اليها .

ثالثا ـ تعليقات وملاحظات المنظمات الدولية الأخرى

مجلس التعاضد الاقتصادى

[الأصل : بالروسية]
[٤ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٠]

ترحب أمانة مجلس التعاضد الاقتصادى بالعمل الكبير الذى أنجزته لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة فيما يتصل باعداد مشروع المواد بشأن المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية .

وفي الجملة ، فان المواد ١ الى ٦٠ من مشروع المواد التي قدمت الينا لننظر فيها ، تستحق ـ فيما يبدو ـ تقييما مؤيدا ، ويمكن أن توفر أساسا صالحا لقيام اللجنة بصياغة المشروع النهائي للمواد بشأن هذا الموضوع .

على أن ، المشروع يتضمن بعض الأحكام التي ترى أمانة مجلس التعاضد الاقتصادى أنها في حاجة الى توضيح . وعلى وجه الخصوص ، فان امانة مجلس التعاضد الاقتصادى ترى أن من المستصوب أن تنطلق الصياغة النهائية للأحكام بشأن التحفظات (مشروع المواد ١٩ الى ٢٣) من افتراض أن المنظمات الدولية ليست قادرة ضمنا على قبول التحفظات التي تبديها الدول أو غيرها من المنظمات الدولية . وفي رأينا ، أن تشبيه المنظمات بالدول غير مناسب في هذا المقام .

وترى أمانة مجلس التعاضد الاقتصادى انه من المستصوب الغاء بعض الأحكام من النص وهي الأحكام التي تلقي على الدول الأعضاء في منظمة دولية معينة التزامات بمقتضى المعاهدات الدولية التي تعقدها الأمانة ، دون موافقة صريحة من تلك الدول الأعضاء بشأن المعاهدة التي تعقدها المنظمة .

الاتحاد الاقتصادى الأوروبي

[الأصل : بالانكليزية/وبالفرنسية]
[١١ شباط/فبراير ١٩٨١]

١ ـ يشير الاتحاد الاقتصادى الأوروبي الى أن الدول الأعضاء فيه (ف) قد أحالت الى الاتحاد اختصاصاتها في ميادين معينة ، وبصفة خاصة فيما يتعلق بسياسة التجارة الخارجية ، والسياسة

(ف) يضم الاتحاد منذ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨١ الدول الأعضاء العشر التالية : المانيا (جمهورية ـ الاتحادية) ، ايرلندا ، ايطاليا ، بلجيكا ، الدانمرك ، فرنسا ، لكسمبرغ ، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية ، هولندا ، اليونان .

الزراعية المشتركة بما في ذلك الادارة وصون موارد صيد الأسماك وبعض المسائل المتعلقة بحماية البيئة والحفاظ عليها .

وقد وضع مشروع المواد قيد النظر على غرار اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وهي تكمل هذه الاتفاقية فيما يتعلق بتطبيق قانون المعاهدات بشأن المنظمات الدولية . ولأن للاتحاد الشخصية القانونية الدولية ولكونه قادرا بموجب القانون الدولي على عقد المعاهدات مع الدول والهيئات الأخرى ، فيتعين بالتالي معاملته وفقا لذلك .

ولا تقتصر صلاحيات الاتحاد لعقد المعاهدات على الحالات المنصوص عليها صراحة في المعاهدة المنشئة للاتحاد الاقتصادي الأوروبي ، بل يجوز توسيع نطاق هذه الصلاحيات لتشمل ميادين جديدة بمقتضى الشروط المنصوص عليها في المعاهدة .

٢ — ملاحظات عامة

يرحب الاتحاد باعتماد لجنة القانون الدولي لمشروع المواد بوصفه مبدأ اساسيا تحافظ عليه ليكون متقاربا قدر الامكان مع نص اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات . وتوضح المداولات التي جرت في اللجنة انه ليس من الممكن في جميع الحالات نقل احكام اتفاقية فيينا . ومع ذلك فمن الأهمية بمكان الابقاء على هذا المبدأ الأساسي بغية عدم ايجاد صك قانوني جديد يكون له اثر اضعاف المبادئ المدونة في اتفاقية فيينا .

ويؤيد الاتحاد التوصية التي قدمها عدد من الممثلين في اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة بضرورة ايجاد حل أسهل ، في مختلف الحالات ، لمشروع المواد . ونشير بصفة خاصة الى المواد ٢٠ (مكررة) و ٤٧ و ٥٤ و ٥٧ كأمثلة للصياغة المعقدة دون ما داع ، والتي يختفي فيها مبدأ بسيط نوعا في غياهب الابهام الذى يكتنف تعريف الحالات التي ينطبق عليها .

ان تجنب اجراء تغييرات الصياغة المعقدة والعملة ابتعادا عن نموذج اتفاقية فيينا هو من المبادئ السليمة . فالمنظمات الدولية تتباين الى حد كبير في الشكل القانوني والوظائف والتفويض والهيكل وفي أهليتها لعقد المعاهدات . وقد كانت لجنة القانون الدولي نفسها على وعي بهذه الحقيقة ، ويشهد بذلك اعتمادها لتعريف واسع النطاق للمنظمات الدولية ، وهو تعريف من الواضح انه سيغطي الاتحاد الاقتصادي الاوروبي ؛ ويمكن اعتراف مماثل وراء قرار اللجنة حل المسائل الاساسية المختلفة بالاشارة الى الصكوك الدستورية ، والى القرارات والمقررات ذات الصلة ، والى الممارسة المستقرة للمنظمة . ذلك أن الحرص على متابعة أوجه الاختلاف التي تميز بين الدول والمنظمات الدولية في كل حالة في حد ذاتها يمكن أن تفضي بسهولة الى حالة يعجز فيها مشروع المواد عن التطابق مع الممارسة الدولية المستقرة والمتطورة .

٣ — تعليقات على مشروع المواد كل على حدة

يفضل الاتحاد أن يركز تعليقاته على عدد محدد من مشروع المواد التي يرى انها ذات اهمية خاصة بالنسبة اليه . وينبغي دراسة هذه التعليقات في ضوء صلتها الوثيقة بالمجمل المذكور

أعلاه في الفرع ١ بشأن الشخصية القانونية الدولية للاتحاد الاقتصادى الأوروبي بالتحفظات العامة الواردة في الفرع ٢ .

الفقرة الفرعية ١ (ى) من المادة ٢ . المصطلحات المستخدمة

ان التعريف الوارد في هذه الفقرة الفرعية للمصطلح " قواعد المنظمة " على درجة من الأهمية . ومما يذكر أن لجنة القانون الدولي قد أدخلت هذا التعريف عند صياغة مشروع المادة ٢٧ التي تتناول القانون الداخلي لدولة ما وقواعد المنظمة الدولية ومراعاة المعاهدات . وهذا التعريف يكرر الفقرة ١ (٣٤) من المادة ١ في الاتفاقية المؤرخة في ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥ بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي . وهذا توضيح مفيد وينبغي ابقاؤه كملحق للفقرة الفرعية السابقة من المادة ٢ التي تشمل تعريف " المنظمة الدولية " .

ويبدو أن التعريف الوارد في الفقرة الفرعية ١ (ى) من المادة ٢ ضرورى أيضا بغية ضمان تفسير كاف للأحكام الأخرى من مشروع المواد ، وبصفة خاصة مشروع المادة ٦ بشأن أهلية المنظمات الدولية لعقد المعاهدات . ويمكن أن يكون مجرد الاشارة " للقواعد ذات الصلة للمنظمة " مقبولا لدى الاتحاد الاقتصادى الأوروبي اذا ورد مشفوعا بالتوضيح المقدم في الفقرة ١ (ى) من مشروع المادة ٢ .

المادة ٩ : اعتماد نص معاهدة

تورد الفقرة ١ من هذه المادة القاعدة العامة القائلة أن المعاهدات تعقد بالاتفاق بين الأطراف المتعاقدة . ولا يشكل هذا المبدأ الذى يكرر احكام اتفاقية فيينا ، أية صعوبات .

ولا يستثني النص الحالي للفقرة ٢ المنظمات الدولية من الاشتراك بصورة كاملة في أى مؤتمر دولي يدعى للانعقاد لغرض اعتماد معاهدة . ومع ذلك فليس من الكافي ، كما هو مبين في تعليق لجنة القانون الدولي ، ترك ذلك للدول في كل حالة لتقرر ما اذا كان هذا الاشتراك سيلقى القبول .

الباب الثاني ، الفرع ٢ ، التحفظات

ان معظم الأحكام الواردة في الفرع المتعلق بالتحفظات على المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية تنقل الأحكام المتعلقة بهذا الموضوع من اتفاقية فيينا . ومع ذلك فان لجنة القانون الدولي قد حاولت وضع فروق فيما يتعلق بحق منظمة دولية في وضع تحفظات باسمها أو الاعتراض على التحفظات التي يبديها طرف متعاقد آخر في معاهدة معقودة بين دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر . أن قدرة أى منظمة دولية في هذه الحالات ، في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٩ مكررة والفقرة ٣ من مشروع المادة ١٩ ثالثة ، تقتصر من ناحية على الحالات التي " تجيز فيها المعاهدة صراحة بهذا التحفظ أو اذا اتفق على نحو آخر على اجازة هذا التحفظ ، أو من ناحية أخرى اذا " اعترفت المعاهدة صراحة بالحق في وضع التحفظ " ، أو نتج ذلك بالضرورة عن المهام التي اناطتها المعاهدة بالمنظمة الدولية ، أو اذا كان اشتراك هذه المنظمة " في تلك المعاهدة غير أساسي لغاية المعاهدة ومقصدها " .

وليس من الواضح سبب اتخاذ لجنة القانون الدولي موقفا بأنه لا ينبغي للمنظمات الدولية أن تستفيد من المبادئ المتفق عليها بصورة مشتركة بشأن الحق في وضع التحفظات ولا سيما الحق في الاعتراض على التحفظات التي وضعتها أطراف متعاقدة أخرى في معاهدة ما . ولهذا فان الاتحاد الاقتصادى الأوروبي يوصي بأن تعيد لجنة القانون الدولي النظر في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٩ (مكررة) والفقرة ٣ من مشروع المادة ١٩ (ثالثة) مع ايلاء اهتمام خاص الى ضرورة عدم التفريق بين الأطراف في معاهدات تم التفاوض بشأنها بحرية ما لم يكن هذا التفريق أمرا جوهريا .

الباب الثالث ، الفرع ٤ المعاهدات والدول الثالثة أو المنظمات الدولية الثالثة

تثير الأحكام بشأن هذا الموضوع مسائل هامة تتصل بمركز المنظمات الدولية فيما يتعلق بالقواعد العامة للقانون الدولي . وثمة نقطتان فيما يبدو على درجة من الأهمية الخاصة :

(أ) موقف منظمة دولية ازاء المعاهدات بين الدول التي تنوى اعطاء تفويض لهذه المنظمة — أو جهاز تابع لها — فيما يتعلق بتنفيذ هذه المعاهدات ؛

(ب) الموقف القانوني للدول الأعضاء في منظمة دولية ازاء معاهدات تعقدها تلك المنظمة .

وسوف تقتصر التعليقات على النقطة الثانية المذكورة وهي الموقف القانوني للدول الأعضاء في منظمة دولية على نحو ما عولجت في المادة ٣٦ (مكررة) ، وهي مسألة تركتها لجنة القانون الدولي مفتوحة لحين ورود تعليقات الدول والمنظمات الدولية .

ان الحاجة الى معالجة هذه المشكلة في مشروع المواد لا مفر منها . وان التخيل من الناحية القانونية بوجود منظمة دولية مستقلة ومتميزة عن دولها الأعضاء ، لا يمكن المغالاة فيه بالقول بأن الدول الأعضاء في حد ذاتها ليست على صلة اطلاقا بالمعاهدات التي تعقدها بصورة صحيحة المنظمة التي تنتمي اليها تلك الدول . ويمكن أن يفسر هذا الموقف فعلا على أنه منهج فلسفي يستند الى مفهوم لأن المنظمة الدولية تشكل هيئة مستقلة بل تتمتع بالتفويض الأصلي مثل الدول القومية .

والحالة الفعلية فيما يتعلق بالاتحاد هي أنه يتمتع بالشخصية بمقتضى القانون الدولي لعقد المعاهدات التي تكون ملزمة لمؤسساته وللدول الأعضاء فيه . ونشير بهذا الى المادة ٢٢٨ من معاهدة الاتحاد الاقتصادى الأوروبي . ولا يفهم من أحكام تلك المادة أنها تضع قاعدة عامة . فهي على الأقل تعترف ، بقدر ما يخص ذلك الدول الأطراف في تلك المعاهدة ، بالمغزى القانوني ، بالنسبة الى تلك الدول ، للمعاهدات التي تعقدها المنظمة الدولية التي أنشأتها هذه الدول . وقد يرى شخص أن هذا الحكم الوارد في معاهدة الاتحاد الاقتصادى الأوروبي هو حكم تعاهدى يقصد الى تقديم ضمانات الى الدول غير الأعضاء التي توافق على الدخول مع المنظمة في معاهدة وتقبل بها . ومهما كان ذلك ، وبمنأى عن الحالة المحددة للاتحاد الاقتصادى الأوروبي ، فمن الواضح أن المشكلة هي مشكلة عامة وهي تنشأ فيما يتعلق بأى منظمة دولية تدخل في علاقات تعاهدية مع دولة ثالثة أو منظمة دولية أخرى . وبالأحرى أن آثار تلك المعاهدة ، التي دخلت

فيها منظمة دولية بطريقة صحيحة، هي التي تستدعي الاهتمام . والأثر الرئيسي لمثل هذه المعاهدة هو ايجاد حقوق والتزامات مثل تلك التي تقوم بين الكيانات التي هي الأطراف الرسمية في المعاهدة.

وتصلح القاعدة الموضوعة في المادة ٣٦ (مكررة) بالفعل لحماية الدولة أو الهيئة الأخرى التي تدخل في معاهدة مع منظمة دولية ، تماما مثل قاعدة القانون الدولي القائمة والتي لم يطعن أحد فيها أبدا بصيغتها الواردة في المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا التي تقول أنه حيث توجد معاهدة بين دول " لا يجوز لطرف أن يتذرع بأحكام قانونه الداخلي كمبرر لتقصيره عن الوفاء بمقتضيات معاهدة " . ولا يتطرق مشروع المادة ٣٦ (مكررة) الى مسألة مسؤولية منظمة دولية عن تصرف أجهزتها أو الدول الأعضاء فيها ، بل أنه يعالج القواعد الأساسية لحقوق والتزامات تلك الدول الأعضاء . ومع ذلك فان الوظيفة الأساسية لحماية مصالح الدولة الطرف في معاهدة تعقدها في هذه الحالة مع منظمة دولية هي نفس الوظيفة . ولهذا فمن الغريب ملاحظة أن الاعتراضات على هذه المادة مطروحة في لجنة القانون الدولي على اساس أن المادة تخدم أغراض ومصالح بعض المنظمات الدولية القائمة على وجه الخصوص والدول الأعضاء فيها .

ويؤيد الاتحاد تماما المبادئ الواردة في مشروع المادة ٣٦ (مكررة) . بيد أن النص كما يوجد حاليا يعتوره بعض نواحي القصور . ويجدر بالذكر أن مشروع المادة ٣٦ (مكررة) لا يصور صراحة الحالة التي تقوم فيها منظمة دولية ، الى جانب الدول الأعضاء فيها ، بعقد معاهدة مع دولة أو منظمة ثالثة . وفيما يتعلق بالاتحاد على الأقل ، ففي العرف السائد أنه يصبح طرفا متعاقدا في معاهدة الى جانب الدول الاعضاء فيه اذا كانت المعاهدة تشمل مجالات تختلط فيها الاختصاصات . وهذه الحالة التي تكون فيها الاتفاقات مختلطة هي على سبيل المثال الحالة المتعلقة بعدد من الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية (ص). ويرى الاتحاد أنه ينبغي أن يكون من الواضح أن تنطبق المادة ٣٦ (مكررة) كذلك في حالة الاتفاقات المختلطة على تلك الحقوق والالتزامات المنصوص عليها في الاتفاق الذى يقع داخل نطاق اختصاص المنظمة الدولية . وفيما يتعلق بالحقوق والالتزامات الناشئة على وجه التحديد عن علاقات تعاهدية بين الدول الاعضاء في المنظمة وبين الدول غير الأعضاء فيها ، ينبغي ألا يقل وضوحا أن تخضع هذه للقاعدة المبينة في المادة ٣ (ج) من اتفاقية فيينا .

والملاحظة الختامية للاتحاد هي أنه في حالة الاتفاقات المختلطة فان الدول الأعضاء في المنظمات الدولية لن تصبح بالضرورة " دولا ثالثة " ، وعلاوة على ذلك فان الاتحاد يسترعي الانتباه الى عدم اللياقة في وصف الدول الأعضاء بأنها " دول ثالثة " بالنسبة الى منظمة هي أعضاء بها .

وان الاتحاد على استعداد لمواصلة أعماله بغية اصدار التوضيحات أو التعديلات ، فيما يتعلق بالمادة ٣٦ (مكررة) ، لكي يتسنى تسهيل تلك المادة وجعلها أوضح ، أو للأخذ في الاعتبار بصورة أفضل المواد التي يصبح الاتحاد والدول الأعضاء فيه وفقا لها أطرافا في المعاهدات .

(ص) الاتفاق الدولي للقمح لعام ١٩٧١ ، الاتفاق الدولي للكاكاو لعام ١٩٧٥ ، الاتفاق الدولي للقصدير لعام ١٩٧٥ ، الاتفاق الدولي للبن لعام ١٩٧٦ (شهدت جميعها تعديلات لاحقة) والاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي لعام ١٩٧٩ .

المرفق الثالث

التطابق بين مشروع المواد بشأن خلافة الدول في أموال الدولة والمحفوظات والديون بالصيغة التي أقرتها نهائيا لجنة القانون الدولي في دورتها الثالثة والثلاثين ومشروع المواد بشأن خلافة الدول في غير المعاهدات بالصيغة التي اعتمدتها اللجنة مؤقتا في دورتيها السابقتين

تسمية المادة بالصيغة التي أقرت بها نهائيا في دورة ١٩٨١ (ق)	تسمية المادة بصيغتها المعتمدة مؤقتا في القراءة الأولى في الدورة لعام ١٩٧٩ أو ١٩٨٠ (ر)	تسمية المادة بصيغتها التي اعتمدت بها مؤقتا في الدورتين السابقتين (ش)
١	١	١
٢	٢	٣
٣	٣	٢
٤	—	—
٥	—	—
٦	—	—
٧	٤	٤
٨	٥	٥
٩	٦	٦
١٠	٧	٧

(ق) انظر الفصل الثاني ، الفرع دال ، أعلاه .

(ر) اعتمدت اللجنة المواد ١ الى ٢٣ ألف وباء في دورتها الحادية والثلاثين (١٩٧٩) (انظر حولية عام ١٩٧٩ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) ، الفصل الثاني ، الفرع باء) في حين اعتمدت المواد جيم الى واو في دورتها الثانية والثلاثين (١٩٨٠) (انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الخامسة والثلاثون ، الملحق رقم ١٠ (A/35/10) ، الفصل الثاني ، الفرع باء — ٢) .

(ش) اعتمدت اللجنة المواد ١ و ٢ و ٣ (أ) الى (د) و ٤ الى ٨ في دورتها الخامسة والعشرين (١٩٧٣) (انظر حولية عام ١٩٧٣ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/9010/Rev.1 ، الفصل

(يتبع)

المرفق الثالث (تابع)

تسمية المادة بالصيغة التي أقرت بها نهائيا في دورة ١٩٨١ (ق)	تسمية المادة بصيغتها المعتمدة مؤقتا في القراءة الأولى في الدورة لعام ١٩٧٩ أو ١٩٨٠ (ر)	تسمية المادة بصيغتها التي اعتمدت بها مؤقتا في الدورتين السابقتين (ش)
١١	٨	٨
—	—	٩
—	—	[١١]
١٢	٩	×
١٣	١٠	١٢
١٤	١١	١٣
١٥	١٢	١٤

(تابع الحاشية ش)

الثالث ، الفرع باء) . واعتمدت اللجنة المواد ٣ (هـ) و ٩ و ١١ وخاء في دورتها السابعة والعشرين (١٩٧٥) (انظر حولية عام ١٩٧٥ ، المجلد الثاني ، الوثيقة A/10010/Rev.1 ، الفصل الثالث ، الفرع باء ـ ٢) . واعتمدت المواد ٣ (و) و ١٢ الى ١٦ في دورتها الثامنة والعشرين (١٩٧٦) (انظر حولية عام ١٩٧٦ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) ، الوثيقة A/31/10 ، الفصل الرابع ، الفرع باء ـ ٢) . واعتمدت المواد ١٧ الى ٢٢ في دورتها التاسعة والعشرين (١٩٧٧) (انظر حولية عام ١٩٧٧ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) ، الوثيقة A/32/10 ، الفصل الثالث ، الفرع باء ـ ٢) . واعتمدت المواد ٢٣ الى ٢٥ في دورتها الثلاثين (١٩٧٨) (انظر حولية عام ١٩٧٨ ، المجلد الثاني (الباب الثاني) ، الوثيقة A/33/10 ، الفصل الرابع ، الفرع باء ـ ٢) .

تسمية المادة بصيغتها التي اقرت بها نهائيا في دورة ١٩٨١	تسمية المادة بصيغتها التي اعتمدت بها مؤقتا في القراءة الأولى في الدورة لعام ١٩٧٩ أو ١٩٨٠	تسمية المادة بصيغتها التي اعتمدت بها مؤقتا في الدورتين السابقتين
١٦	١٣	١٥
١٧	١٤	١٦
١٨	—	—
١٩	ألف	—
٢٠	—	—
٢١	—	—
٢٢	—	—
٢٣	—	—
٢٤	—	—
٢٥	جيم	—
٢٦	باء	—
٢٧	دال	—
٢٨	هاء	—
٢٩	واو	—
٣٠	١٥	١٧
٣١	١٦	١٨
٣٢	١٧	١٩
٣٣	—	—
٣٤	١٨	٢٠
٣٥	١٩	٢١
٣٦	٢٠	٢٢
٣٧	٢١	٢٣
٣٨	٢٢	٢٤
٣٩	٢٣	٢٥

ملاحظة

في الجدول أعلاه ، حيثما توجد مادة في صف لا تطابقها مادة في صف آخر توضع علامة "—" في العمود ذى الصلة .

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in United Nations, New York

Price: $U.S. 29.00
GA/OR/36, Suppl. 10

21105—September 1981—600