الفصل السادس

الأفعال الانفرادية للدول

ألف – مقدمة

٢٨٢- اقترحت اللجنة ، في تقريرها إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين المعقودة في عام ١٩٩٦، على الجمعية إدراج قانون الأفعال الانفرادية للدول بوصفه موضوعاً مناسباً للتدوين والتطوير التدريجي للقانون الدولي[٣٦٥].

٢٨٣- ودعت الجمعيةُ العامةُ اللجنةَ، في الفقرة ١٣ من قرارها ١٦٠/٥١، إلى أن تواصل دراسة موضوع "الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد"، وتبين نطاق الموضوع ومضمونه.

٢٨٤- وأنشأت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين، المعقودة في عام ١٩٩٧، فريقاً عاملاً معنياً بهذا الموضوع قدم تقريراً إلى اللجنة عن مقبولية دراسة هذا الموضوع وإمكان إجرائها، والنطاق المحتمل للموضوع ومضمونه، وقدم مخططاً عاماً لدراسة هذا الموضوع. وفي الدورة ذاتها، نظرت اللجنة في تقرير الفريق العامل وأقرته[٣٦٦].

٢٨٥- وعينت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين أيضاً السيد فيكتور رودريغيس – ثيدينيو مقرراً خاصاً للموضوع[٣٦٧].

٢٨٦- وأيدت الجمعية العامة، في الفقرة ٨ من قرارها ١٥٦/٥٢، قرار اللجنة إدراجَ الموضوع في جدول أعمالها.

٢٨٧- وكان معروضاً على اللجنة في دورتها الخمسين، المعقودة في عام ١٩٩٨، أول تقرير للمقرر الخاص بشأن الموضوع[٣٦٨]، ونظرت فيه. ونتيجة لمناقشة هذا التقرير، قررت اللجنة أن تدعو الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول إلى الانعقاد من جديد.

٢٨٨- وقدم الفريق العامل تقريراً إلى اللجنة عن المسائل المتعلقة بنطاق الموضوع، والنهج الذي يتبعه، وتعريف الأفعال الانفرادية، والعمل المقبل للمقرر الخاص. وفي الدورة ذاتها، نظرت اللجنة في تقرير الفريق العامل وأقرته[٣٦٩].

٢٨٩- وكان معروضاً على اللجنة في دورتها الحادية والخمسين، المعقودة في عام ١٩٩٩، التقرير الثاني للمقرر الخاص بشأن الموضوع[٣٧٠]. ونتيجة لمناقشة هذا التقرير، قررت اللجنة أن تدعو الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول إلى الانعقاد من جديد.

٢٩٠- وقدم الفريق العامل تقريراً إلى اللجنة عن المسائل المتعلقة بما يلي: (أ) العناصر الأساسية لتعريف عملي للأفعال الانفرادية كمنطلق لمزيد من العمل بشأن هذا الموضوع وكمنطلق كذلك لجمع ممارسات الدول ذات الصلة؛ و(ب) وضع المبادئ التوجيهية العامة التي ينبغي على أساسها جمع ممارسات الدول؛ و(ج) بيان الوجهة التي ينبغي لأعمال المقرر الخاص أن تسير فيها في المستقبل. وفيما يتصل بالبند (ب) أعلاه، وضع الفريق العامل المبادئ التوجيهية اللازمة لقيام الأمانة، بالتشاور مع المقرر الخاص، بوضع استبيان ترسله إلى الدول وتطلب فيه تزويدها بالمواد المتعلقة بالممارسات في مجال الأفعال الانفرادية وتستفسر عن هذه الممارسات وكذلك عن موقف هذه الحكومات من بعض جوانب دراسة اللجنة المتعلقة بهذا الموضوع.

٢٩١- ونظرت اللجنة، في دورتها الثانية والخمسين المعقودة عام ٢٠٠٠، في التقرير الثالث للمقرر الخاص بشأن الموضوع[٣٧١]، مع نص الردود الواردة من الدول[٣٧٢] على الاستبيان المتعلق بالموضوع الذي عمم في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. وقررت اللجنة في جلستها ٢٦٣٣، المعقودة في ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، إحالة مشاريع المواد المنقحة ١ إلى ٤ إلى لجنة الصياغة وإحالة مشروع المادة ٥ المنقح إلى الفريق العامل المعني بالموضوع.

---

(٣٦٥) *حولية ١٩٩٦*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الوثيقة A/51/10، ص ٢٠٦، الفقرة ٢٤٨ والمرفق الثاني.

(٣٦٦) *حولية ١٩٩٧*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١-١٢٢ و١٢٤، الفقرات ١٩٤ و١٩٦ و٢١٠.

(٣٦٧) *المرجع نفسه*، ص ١٢٦-١٢٧ و١٣٤، الفقرتان ٢١٢ و٢٣٤.

(٣٦٨) *حولية ١٩٩٨*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/486.

(٣٦٩) *المرجع نفسه*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٨-١٢٠، الفقرات ١٩٢-٢٠١.

(٣٧٠) *حولية ١٩٩٩*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/500 و Add.1.

(٣٧١) *حولية ٢٠٠٠*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/505.

(٣٧٢) *المرجع نفسه*، الوثيقة A/CN.4/511.

٢٩٢- ونظرت اللجنة، في دورتها الثالثة والخمسين المعقودة عام ٢٠٠١، في التقرير الرابع للمقرر الخاص[٣٧٣] وأنشأت فريقاً عاملاً مفتوح العضوية. وطلبت اللجنة، بناء على توصية الفريق العامل، أن يُعمَّم على الحكومات استبيان يدعوها إلى توفير المزيد من المعلومات عن ممارساتها في مجال الأفعال الانفرادية وتفسير هذه الأفعال[٣٧٤].

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢٩٣- عُرض على اللجنة في الدورة الحالية التقرير الخامس للمقرر الخاص (A/CN.4/525 وAdd.1 وAdd.2) ونص الردود الواردة من الحكومات (A/CN.4/524) على الاستبيان المتعلق بالموضوع والمعمم في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١.

٢٩٤- ونظرت اللجنة في التقرير الخامس للمقرر الخاص في جلساتها ٢٧٢٠ و٢٧٢٢ و٢٧٢٣ و٢٧٢٥ و٢٧٢٦ و٢٧٢٧ المعقودة في ١٥ و٢١ و٢٢ و٢٤ و٢٨ و٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٢، على التوالي.

٢٩٥- وعقدت اللجنة في جلستها ٢٧٢٧ مشاورة غير رسمية مفتوحة، برئاسة المقرر الخاص، بشأن الأفعال الانفرادية للدول.

١- عرض المقرر الخاص لتقريره الخامس

٢٩٦- ذكر المقرر الخاص أن تقريره الخامس يقدم خلاصة للتقدم المحرز بشأن الموضوع وللأسباب التي دفعت إلى تغيير بعض المفاهيم والمصطلحات، وذلك استجابة للمقترحات التي قدمت أثناء الدورة السابقة.

٢٩٧- فالمقدمة تشير إلى النظر في الموضوع وفي الممارسة الدولية سابقاً، ويشير إلى أهمية الموضوع وما يثيره من صعوبات، وإلى الطابع التلخيصي لبعض أجزاء التقرير الخامس.

٢٩٨- ويتناول الفصل الأول جوانب أربعة من الموضوع درستها اللجنة في دوراتها السابقة وهي: تعريف الأفعال الانفرادية؛ وشروط صحة الأفعال الانفرادية وأسباب بطلانها؛ وقواعد التفسير؛ وتصنيف الأفعال الانفرادية.

٢٩٩- ويبحث الفصل الثاني ثلاث مسائل قد تُتيح صياغة قواعد مشتركة تسري على جميع الأفعال من هذا النوع، بصرف النظر عن مضمونها المادي وآثارها القانونية، وهي: القاعدة المتعلقة بالتقيد بالأفعال الانفرادية، وتطبيق الفعل من حيث الزمان، وتطبيقه على المستوى الإقليمي.

٣٠٠- ويتناول الفصل الثالث، بإيجاز، موضوعاً لا يقل أهمية عن المواضيع السابقة وهو تحديد الوقت الذي يُحدِثُ فيه الفعلُ الانفرادي آثارَه القانونية، ويشتمل على ثلاث قضايا بالغة الأهمية والتعقيد هي: نقض الفعل، وتعديل تطبيقه وتعليقه، وإنهاؤه.

٣٠١- وأخيراً، يبين الفصل الرابع هيكل المواد التي صيغت بالفعل، وخطة العمل للمستقبل.

٣٠٢- وكرّر المقرر الخاص، في عرضه للتقرير الخامس، قوله إن موضوع الأفعال الانفرادية موضوع معقد للغاية وإنه اتضح أن معالجته ليست باليسيرة. وقد تعمق في دراسة أهم الأحكام القضائية والمؤلفات الفقهية المستفيضة، ولكنه لم يتمكن، لسوء الحظ، من النظر في كامل ممارسات الدول، وذلك لأسباب مختلفة، منها تَلقّيه عدداً محدوداً من ردود الدول على استبيان عام ٢٠٠١. ولمّا كانت المعلومات المتوافرة عن ممارسة الدول معلومات وقائعية أساساً، فإنه تنشأ صعوبات كبيرة لدى تحديد ما تعتقده الدول بشأن أداء تلك الأفعال، وطبيعتها، والآثار المقصودة منها. وقال إن مسألة ما إذا كانت الأفعال الانفرادية العديدة الصادرة عن الدول أفعالاً سياسية أو قانونية هي مسألة لا يمكن حلها إلا من خلال تفسير قصد الدولة صاحبة هذه الأفعال - وهذه قضية معقدة وذاتية للغاية.

٣٠٣- وعلى الرغم من أن المعاهدات هي الشكل الأشيع الذي تستخدمه أغلبية الدول في علاقاتها القانونية الدولية، فإن هذه الدول أصبحت تلجأ، أكثر فأكثر، إلى الأفعال الانفرادية كوسيلة لإخضاع تصرفاتها اللاحقة لشروط معينة. ويمكن للدولة، طبقاً للقانون الدولي العام، أن تلجأ إلى فعل انفرادي دون حاجة إلى مشاركة دولة أخرى، بقصد إحداث آثار قانونية معينة، ودون حاجة إلى أي شكل من أشكال القبول من جانب الجهة أو الجهات الموجَّه إليها الفعل.

٣٠٤- وأشير في المقدمة، كمثال آخر على الصعوبات التي يثيرها هذا الموضوع، إلى أن الأفعال الانفرادية الأخرى التي تعتبرها اللجنة الأفعال الأكثر شيوعاً، باستثناء الاحتجاج، وهي التنازل والاعتراف والوعد، لا يعبَّر عنها دائماً بواسطة إعلانات، علاوة على أنها لا تعد دائماً انفرادية، وبذا فإنها لا تدخل ضمن نطاق عمل اللجنة.

---

(٣٧٣) *حولية ٢٠٠١*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/519.

(٣٧٤) *المرجع نفسه*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٣ و٢٦٢، الفقرتان ٢٩ و٢٥٤. وللاطلاع على نص الاستبيان، انظر http://untreaty.un.org/ilc/sessions/53/53sess.htm.

٣٠٥- وشرح المقرر الخاص، في معرض تلخيصه للأركان التي يقوم عليها تعريف الأفعال الانفرادية، مختلف التعديلات التي أدخلت على مشروع التعريف المقدم في تقريره الأول، كاستخدام كلمة "فعل"، وإدراج عبارة "تعبير عن الإرادة لا لبس فيه، تُصدره الدولة بنية إحداث آثار قانونية"، واستبعاد مفهوم "الاستقلال الذاتي".

٣٠٦- وأشار المقرر الخاص إلى أنه على الرغم من أن التعريف يمنح الدول وحدها أهلية اللجوء إلى الأفعال الانفرادية - وهو الموضوع الذي تتناوله ولاية اللجنة - فإن ذلك لا ينبغي أن يفسر بأي حال من الأحوال على أنه يعني أن أشخاص القانون الدولي الآخرين، لا سيما المنظمات الدولية، لا يحق لها ذلك. ويُنظر إلى مفهوم الجهة الموجه إليها الفعل بالمعنى الواسع للكلمة، أي أن الفعل الانفرادي لا يمكن أن يستهدف دولة واحدة أو أكثر فحسب، وإنما يمكن أن يستهدف أيضاً منظمة دولية. وذكّر في هذا الصدد بأن بعض أعضاء اللجنة يعتقدون أنه يمكن توجيه أفعال من هذا القبيل إلى كيانات قانونية دولية أخرى، مثل حركات التحرير، وأن هذا الأمر يثير عدداً من القضايا التي تستحق البحث بحثاً محسوباً.

٣٠٧- وأشار أيضاً إلى أن تعريف الأفعال الانفرادية المعروض على لجنة الصياغة جاء ثمرة بحث مستفيض راعى تعليقات أعضاء اللجنة والحكومات، وإلى أن اعتماد التعريف أمر جوهري لإحراز تقدم بشأن مشاريع المواد الأخرى.

٣٠٨- وتناول المقرر الخاص، في عرضه للفروع باء إلى دال من الفصل الأول من تقريره الخامس، جوانبَ معينة من الموضوع بصورة تكميلية، لا تلخيصية. وقال إن هذه الفروع تتناول شروط صحة الأفعال الانفرادية وأسباب بطلانها وكذلك تفسيرها وتصنيفها.

٣٠٩- وقال إن أحد التعليقات التي أُدلي بها في الدورة السابقة مؤداه أنه ينبغي النظر في أسباب بطلان الفعل الانفرادي جنباً إلى جنب مع شروط صحة هذا الفعل، وأنه ينبغي النظر إلى بطلانها بالمعنى الواسع للكلمة، وليس فقط من حيث العيوب التي تشوب التعبير عن الإرادة. واقتُرح أيضاً أن يُنظر في أسباب أخرى للبطلان قد تؤثر على صحة الفعل الانفرادي، منها أهلية صاحب الفعل الانفرادي، وصحة الموافقة عليه، وشرعية موضوعه.

٣١٠- وعلى الرغم من أن المؤلفات الفقهية لم تشر إلى هذه القضايا إلا لماماً، وأن الممارسة في هذا المجال شبه معدومة، فإن المقرر الخاص يرى أن أحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، ولا سيما المواد ٤٢ إلى ٥٣ و٦٩ إلى ٧١ منها، قد تصلح كنقطة مرجعية صحيحة.

٣١١- ورأى أنه ينبغي الإشارة على نحو ما إلى شروط بطلان الفعل الانفرادي، حتى ولو لم يُدرج حكم محدد في مشروع المواد؛ وهذا هو السبب الذي حمله على بيان شروط بطلان الفعل الانفرادي في التقرير.

٣١٢- وذكر في هذا الصدد أن ولاية اللجنة تقتصر على الأفعال الانفرادية للدول وأن الدولة هي التي يجب، بالتالي، أن يصدر عنها الفعل الانفرادي، وإن كان هذا لا يمنع أشخاص القانون الدولي الآخرين من القيام بذلك، كما ذُكر آنفاً. وإضافة إلى ذلك، يجب أن يَصدُر الفعلُ الانفرادي عن شخص يتمتع بأهلية التصرف وعقد الالتزامات على المستوى الدولي باسم الدولة.

٣١٣- وهناك شرط آخر لصحة الفعل الانفرادي وهو شرعية موضوعه. فالفعل الانفرادي يجب ألا يتعارض مع قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي أو مع قاعدة آمرة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون التعبير عن الإرادة خالياً من العيوب.

٣١٤- وأشار المقرر الخاص إلى أن النظام الذي يحكم البطلان في القانون الدولي يشكل، بالتأكيد، جانباً من أعقد جوانب دراسة الأفعال القانونية الدولية بوجه عام. ومن القضايا التي أثيرت في هذا الشأن آثار الفعل الانفرادي الذي يتعارض مع فعل سابق، سواء كان تعاهدياً أو انفرادياً: وبعبارة أخرى، تنافي الفعل الانفرادي مع التزامات عقدتها الدولة نفسها سابقاً. وأشير أيضاً إلى البطلان المطلق، حيث لا يمكن تأكيد الفعل أو إعلان صحته، وإلى الصحة النسبية، حيث يمكن ذلك. ففي الحالة الأولى يكون الفعل متعارضاً مع قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي أو قاعدة آمرة أو صادراً نتيجة إكراه ممثل الدولة صاحبة الفعل؛ وفي الحالة الثانية، يمكن أن يسوّي الطرفان أسباب البطلان الأخرى وبالتالي، يمكن أن تكون للفعل آثار قانونية.

٣١٥- وقد استعيض في التقرير الخامس عن مشروع المادة الوحيد المتعلق بأسباب البطلان والمقدم سابقاً بأحكام منفصلة، وذلك استجابة للتعليقات التي أبداها أعضاء لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة. والنص الجديد، بإشارته إلى "الدولة أو الدول"، أصبح يشمل أيضاً إمكانية احتجاج دولة بالبطلان في حالة الأفعال الانفرادية ذات المنشأ الجماعي.

٣١٦- وأشير أيضاً إلى أنه في الصيغة الجديدة لمشروع المادة ٥ يمكن للدولة أو الدول التي صدر عنها الفعل أن تحتج بوجود خطأ أو تدليس أو فساد ذمة موظف كعيوب في التعبير عن الإرادة، بينما يجوز لأي دولة أن تحتج ببطلان الفعل الانفرادي إذا كان هذا الفعل يتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي أو

مع قرار صادر عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

٣١٧- وذكر المقرر الخاص أنه لا يزال هناك عدد من القضايا التي لم تحل بعد والتي يمكن أن تخضع للمزيد من النظر. وإحدى هذه القضايا تتعلق، في حالة الأفعال الانفرادية ذات المنشأ الجماعي، بإمكانية لجوء إحدى الدول التي شاركت في صدور الفعل إلى الاحتجاج بالبطلان. ومن القضايا الأخرى آثار بطلان الفعل على العلاقات القانونية بين الدولة التي تحتج بالبطلان والدول الأخرى التي تشارك في صدور الفعل وعلى علاقاتها بالجهة الموجه إليها الفعل. وعلاوة على ذلك، سيُنظر في عدة أمور منها إيراد نص لصالح الأطراف الثالثة، وفي هذه الحالة، إذا أُبطل الفعل الذي أنشأ العلاقة، تُنهى العلاقة مع الدولة الثالثة. وفي هذا السياق، ذكّر المقرر الخاص بأن المادة ٦٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تبين عواقب بطلان الفعل، وهي عواقب تختلف عن تلك التي يُفترض أن تترتب على فعل انفرادي ذي منشأ جماعي. وذكر أن التعليقات بشأن تلك النقطة يمكن أن تنعكس في حكم مقبل يتعلق بهذا الموضوع.

٣١٨- وقد يكون لتنوع الأفعال الانفرادية أثر على أهلية الاحتجاج ببطلان الفعل. ففي حالة الوعد أو الاعتراف، مثلاً، يجوز للدولة صاحبة الفعل أن تحتج ببطلان الفعل. أما في حالة الاعتراض، فإن الحالة غير ذلك: فبينما يصعب على الدولة صاحبة الفعل أن تحتج ببطلان الفعل، لا شيء يمنع الدولة الموجه إليها الفعل من القيام بذلك.

٣١٩- وثمة قضية أخرى تناولها التقرير ولكن لم يعبَّر عنها بصيغة فعلية وهي ما إذا كانت الدولة صاحبة الفعل تفقد الحق في الاحتجاج بسبب من أسباب البطلان أو بسبب آخر لإنهاء الفعل، وذلك نتيجة لسلوكها أو لموقفها، سواء كان ضمنياً أو صريحاً.

٣٢٠- وأُثيرت مسألة معرفة ما إذا كان يجوز للدولة أن تعلن صحة أي من الأفعال الانفرادية أو جميع هذه الأفعال من خلال سلوكها اللاحق، أو ما إذا كان ينبغي إجراء تمييز تبعاً لاختلاف الآثار القانونية للفعل. فالاحتجاج، مثلاً، يمكن تناوله من زاوية مختلفة.

٣٢١- ومن القضايا الأخرى التي تطرق إليها التقرير إبطال الفعل الانفرادي بسبب خرق قانون داخلي يتعلق باختصاص إصدار الأفعال الانفرادية وتقييد سلطة التعبير عن الإرادة. وطبقاً لنظام فيينا، لا يمكن الاحتجاج بهذا السبب إلا إذا كان الخرق جلياً وإذا تعلق بقاعدة ذات أهمية جوهرية للقانون الداخلي للدولة.

٣٢٢- ومن القضايا الأخرى التي تناولها التقرير تفسير الأفعال الانفرادية. ويرى المقرر الخاص أنه يمكن تطبيق قواعد التفسير على جميع الأفعال الانفرادية، بصرف النظر عن مضمونها، وذلك لأنها تنطوي على التعبير عن الإرادة. وبناء على ذلك، فقد حاول أن يضع قاعدة عامة وقاعدة أخرى بشأن وسائل التفسير الإضافية، كما هو الحال في نظام فيينا، ولكن مع مراعاة السمات المحددة للأفعال الانفرادية.

٣٢٣- وعلى الرغم من أن مشروع المادة المتعلق بالتفسير لا يشير صراحة إلى الطابع التقييدي للتفسير، فإنه يمكن إدراج إشارة من هذا القبيل أو إظهار هذا المفهوم في التعليق.

٣٢٤- وهناك قضية أخرى عولجت في الفصل الأول من التقرير وهي تصنيف الأفعال الانفرادية. ولئن كان البعض لا يرى فائدة في هذا التصنيف، فإن المقرر الخاص يرى أن التصنيف قد يساعد في تجميع مشاريع المواد وتحديد هيكلها. وذكر المقرر الخاص أيضاً أنه حتى لو تعذر إجراء التصنيف في الوقت الحاضر، فإنه ينبغي للجنة أن تتخذ قراراً نهائياً بشأن وضع قواعد لفئة من الأفعال الانفرادية مثل الوعود، الأمر الذي يعني التزام الدولة صاحبة الفعل بالالتزامات الانفرادية. ويمكن أن يتناول التقرير القادم، عندئذ، قضايا نقض الأفعال الانفرادية وتعديلها وإنهائها وتعليقها، وهي قضايا معقدة يمكن أن تعالج معالجة أيسر إذا قورنت بذلك النوع وحده من الأفعال.

٣٢٥- وأشار إلى أن نقض الفعل الانفرادي لا يمكن أن يكون موضوع قاعدة تسري على جميع الأفعال. فنقض وعد أو فعل تضطلع الدولة بموجبه بالتزام وحيد الجانب لا يبدو كنقض فعل تؤكد الدولة بموجبه حقاً من الحقوق.

٣٢٦- ويجب أن يُنظر إلى إنهاء الفعل الانفرادي وتعليق تطبيقه في ضوء السمات المحددة لهذا الفعل. وفي رأيه أنه ينبغي وضع قواعد بشأن إنهاء الفعل الانفرادي على غرار القواعد الموضوعة بشأن المعاهدات في المادة ٥٩ وما يليها من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وأنه ينبغي النظر في عواقب الإنهاء أو تعليق التطبيق استناداً إلى المادتين ٧٠ و٧٢ من الاتفاقية، ولكن مع إيلاء المراعاة الواجبة للسمات الخاصة للفعل الانفرادي.

٣٢٧- ويرى المقرر الخاص أن هذا النوع من المسائل، الذي لا يمكن أن يكون موضوع قواعد مشتركة، يمكن أن تعالجه اللجنة والفريق العامل المقرر إنشاؤه.

٢- موجز المناقشة

٣٢٨- أعرب الأعضاء عن تقديرهم للمقرر الخاص على تقريره الخامس الذي استعرض عدداً من المسائل الأساسية لهذا الموضوع

المعقد الذي، على الرغم من عدم قابليته بسهولة لوضع قواعد بشأنه، يتسم بأهمية كبيرة في العلاقات الدولية. ووفقاً لرأي آخر، لم يتخذ التقرير نهجاً جديداً إزاء الموضوع يستند إلى الانتقادات والتعليقات التي أبديت، ولم يقترح مشاريع مواد جديدة في ضوء تلك الانتقادات والتعليقات.

٣٢٩- وكرر بعض الأعضاء أن موضوع الأفعال الانفرادية للدول يصلح للتدوين والتطوير التدريجي من جانب اللجنة حيث يوجد الآن قدر كبير من الممارسات الدولية والسوابق القضائية والمؤلفات الفقهية. ورُئي أن هذا العمل سيكون مفيداً للدول إذ إنه سيُمكّنها من أن تعرف بأكبر دقة ممكنة المخاطر التي تتعرض لها عند إصدار مثل هذه الأفعال.

٣٣٠- ومع ذلك، قال أحد الأعضاء إن هناك شكوكاً جدية بشأن اتجاه العمل في هذا الموضوع ومضمونه. وذكر في هذا الصدد أن صياغة مشروع المادة ١، الذي يتحدث عن الأفعال الانفرادية بوصفها أفعالاً تُصدرها الدولة "بنية إحداث آثار قانونية"، وصياغة مشروع المادة ٥ الذي يستخدم عبارة "إصدار الفعل الانفرادي" ويبين شروط صحة الأفعال الانفرادية فضلاً عن تفسيرها، تمثلان إشكاليتين. وتوحي مشاريع المواد بأن الفعل الانفرادي يجب اعتباره بمثابة مخطط أو قانون اختياري تماماً، أو نوع من الوعد، أو إعلان انفرادي.

٣٣١- غير أنه يصعب من وجهة النظر هذه الإشارة إلى حالة واحدة قدمت فيها الدولة *انفراديا* وعداً والتزمت به قانونياً دون توقع المعاملة بالمثل من جانب أي دولة أخرى.

٣٣٢- وفي الممارسة ذات الصلة، لم يكن مطلقاً في مخيلة الدولة التي أصدرت فعلاً انفرادياً أنها تصدر هذا الفعل من أجل ترتيب آثار قانونية. بل على العكس، وجدت الدولة نفسها ملزمة بالأسلوب الذي تصرفت به أو لم تتصرف به أو بما قالته أو لم تقله، بصرف النظر عن أي تعبير يكون قد صدر عنها بشأن هذا التصرف أو ذاك القول.

٣٣٣- وفيما يتعلق بالصعوبات التي يثيرها الموضوع، ذكر العضو نفسه أن اللجنة نظرت في الماضي بنجاح في مواضيع تتعلق بمؤسسات قانونية كان من الممكن تحديدها وفصلها عن بقية النظم القانونية بينما يعتبر مصطلح الأفعال الانفرادية مصطلحاً جامعاً لوصف الطرق التي تلتزم بها الدول أحياناً بغير الأساليب المتبعة في مؤسسات قانونية معينة أو الأساليب الخاصة التي تتبعها الدول لترتيب آثار قانونية. ونتيجة لذلك، تحاول اللجنة تدوين شيء لا وجود له كمؤسسة قانونية وهي في حيرة بشأن كيفية تحديده لتجعل منه مؤسسة قانونية.

٣٣٤- وتتمثل صعوبة أخرى في أن مفهوم الفعل الانفرادي بذاته يجمع بين معنيين متضادين أساساً لأنه يصف شيئين مختلفين. فهو، من ناحية، وصف اجتماعي لأفعال الدول. والدول تقوم بآلاف الأفعال، وتقوم بذلك بطريقة انفرادية لأنها قررت أن تعمل بوصفها كيانات منفردة. ومن الناحية الأخرى، يشير المفهوم أيضاً إلى الآلية القانونية التي يضع النظام القانوني بواسطتها القواعد والالتزامات التي تنظم أعمال الدول وتعلق نتائج قانونية على أعمالها؛ ويعمل النظام القانوني في هذه الآلية بصرف النظر عن الدول التي تصدر عنها الأفعال.

٣٣٥- وطبقاً لهذا الرأي، عندما تتفاعل الدول معاً في عالم الدبلوماسية، تنشأ توقعات، ويكون من المطلوب إبداء حسن النية لكي لا تخيب هذه التوقعات. ولا يمكن وصف هذه الآلية بأنها مخطط اختياري تعتزم فيه الدول ترتيب آثار قانونية وتصدر فيه أفعالاً ترتّب بعد ذلك مثل هذه الآثار.

٣٣٦- ولذلك، يُعلّق النظام القانوني قوة إلزامية على بعض الأفعال بطريقة مختلفة عن الطريقة المتبعة بالنسبة للمعاهدات أو نظم قانونية أخرى، لأن الأمر لا يتعلق بوضع قانون شامل بقدر ما يتعلق بوضع قانون لسياق معين، تكون له حجية بالنسبة للطرفين، الدولة التي أصدرت الفعل الانفرادي والدول التي تتولد لديها توقعات من خلال هذا الفعل بالتحديد.

٣٣٧- ومن هذا المنظور، لا يمكن وضع قواعد عامة، لأن العلاقات الخاصة مثل العلاقات بين فرنسا ونيوزيلندا وأستراليا في قضيتي *التجارب النووية*(٣٧٥) أو بين كمبوديا وتايلند في قضية *معبد برياه فيهيار*(٣٧٦) كانت نتيجة لتاريخ طويل وموقع جغرافي لا يمكن تعميمهما. والحجية التي ترتبها الأفعال الانفرادية لا يمكن أن تخضع لمعايير عامة للتفاهم، لأنها تخرج عن نطاق النظم الدولية وتتصل بما يعتبر معقولاً في سياق السلوك الإنساني وتاريخ الدول المعنية.

٣٣٨- ويعتمد النهج المقترح على افتراض أن الأفعال الانفرادية موجودة كظاهرة من ظواهر العالم الاجتماعي. وتتصل هذه الأفعال أحياناً بنظم قانونية مثل المعاهدات والقانون العرفي. وفي حالة الأفعال الانفرادية، لا تظهر المؤسسة التي تحوِّل الفعل إلى

---

(٣٧٥) *Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974,* p. 253*; (New Zealand v. France), Judgment, ibid.*, p. 457.

(٣٧٦) *Temple of Preah Vihear Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1961*, p. 17; *and Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1962,* p. 6.

التزام. وطبقاً لإحدى النظريات، لا وجود لمثل هذه المؤسسة، وبذلك لا تدخل الأفعال الانفرادية ببساطة في عالم القانون. ولكن تؤدي مؤسسة مستترة أحياناً إلى وجود صلة بين الفعل والالتزام. وهذه المؤسسة المستترة تصوُّر غير متبلور لما هو عادل ومعقول في ظرف معين.

٣٣٩- وبناء على ذلك، قال العضو إنه ينبغي أن تتخلى اللجنة عن المخطط الاختياري الذي يعتمد على نوايا الدول وأن تركز على الجوانب المعقولة للقضية من حيث التوقعات الناشئة والالتزامات القانونية المتكبدة. وينبغي أن تتخلى اللجنة أيضاً عن القياس على قانون المعاهدات، الذي يتبع نهجاً لا شخصياً فيما يتصل بالعلاقات الدولية بأكملها، وينبغي بدلاً من ذلك أن تبني اعتباراتها على قانون العلاقات الاجتماعية، الذي يمارس فيه الأفراد درجات أعلى أو أقل من السلطة في الشبكة المعقدة للعلاقات. وقد ترغب اللجنة في وضع مبادئ عامة تبين بالتفصيل الطريقة التي تصبح بها علاقات معينة بين الدول ملزمة، وهي محاولة طموحة للغاية وربما غير قابلة للتحقيق.

٣٤٠- وكبديل لذلك، قد تملأ اللجنة الفراغ الناشئ عن عدم وجود مؤسسة قانونية بدراسة مؤسسة الاعتراف بالدول، وهي مؤسسة، بينما تعمل على مستوى يختلف عن مستوى المعاهدات أو العرف، وظيفتها هي الوصل بين أشكال من السلوك والالتزامات القانونية. وأعرب بعض الأعضاء الآخرين عن مواقفهم على جوانب شتى من الآراء الموصوفة أعلاه.

٣٤١- وبينما كان هناك تسليم بأن موضوع الأفعال الانفرادية للدول يختلف حقاً عن المواضيع التقليدية المعتادة، فقد ذُكر أيضاً أن اللجنة استنفدت تقريباً المواضيع المذكورة وأنه يجب عليها بالتالي أن تشرع في دراسة مواضيع جديدة تمثل تحدياً ولكنها تمثل أيضاً فرصة للتطوير المبتكر والتدريجي للقانون وتدوينه.

٣٤٢- وفيما يتعلق بما ذُكر من أن اللجنة تحاول تدوين شيء لا وجود له كمؤسسة قانونية، قيل إن كون الأفعال الانفرادية مؤسسة قانونية أو عدم كونها كذلك يتوقف على التعريف الذي يعطى لهذا المصطلح. والسؤال الأساسي المطروح على اللجنة الآن هو مدى وجود ظاهرة قانونية معينة يطلق عليها اسم "الفعل الانفرادي" في القانون الدولي، وإذا كان الأمر كذلك، ما هو النظام القانوني الذي يحكمها؟ كذلك فإن المهمة المسندة إلى اللجنة، بموجب المادة ١٥ من نظامها الأساسي ، هي استحداث مفاهيم فكرية حيثما لا توجد بعد، وتوضيح مضمونها عند الاقتضاء.

٣٤٣- وأعرب بعض أعضاء اللجنة عن عدم موافقتهم على اتباع نهج تكون بموجبه المعاهدات،كعمل إرادي، الوسيلة الوحيدة لتنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول. ولوحظ في هذا الصدد أنه لا يمكن الكشف عن العلاقة بين إرادة الدولة ونواياها وأنه يصعب علاوة على ذلك تحديد الخط الفاصل بين عالم الإرادة وعالم النية.

٣٤٤- وُذكر أيضاً أنه بينما لا يقوم القانون الدولي بأكمله على إرادة الدول فإن من الواضح أن امتثال الدول للالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات وفي الأفعال الانفرادية يكون برغبتها المنفردة أو برغبة جماعية.

٣٤٥- وأُبديت أيضاً شكوك بشأن صحة القول بأن فئة المؤسسات المتصلة بالعملية التي تضطلع بها اللجنة تشمل المعاهدات والعرف فقط. وذُكر أن هناك بوضوح، بالإضافة إلى الالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات والالتزامات بموجب القانون الدولي العرفي، بعض الالتزامات الدولية التي تنبع من الأفعال الانفرادية للدول. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك الاعتراف الذي يعتبر فعلاً سياسياً انفرادياً والذي يرتب أيضاً نتائج قانونية على الصعيد الدولي. ولذلك رُئي أن المقرر الخاص ينبغي أن يركز بقدر أقل على سلوك ونوايا الدولة التي يصدر عنها الفعل الانفرادي وبقدر أكبر على الآثار التي يرتبها الفعل الانفرادي على الدول الأخرى.

٣٤٦- ولوحظ فيما يتعلق باعتماد القوة الإلزامية للمعاهدات على مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" أن من الجوانب الهامة لعملية التدوين التي يقترحها المقرر الخاص فكرة أن هذا المبدأ ينطبق، مع إجراء التعديلات اللازمة، على الأفعال الانفرادية أيضاً: وبعبارة أخرى، على مبدأ الفعل ملزم لمن صدر عنه. وينبغي بالطبع تحديد الشروط الدقيقة الواجبة لتطبيق هذا المبدأ. غير أنه ليس من مهمة اللجنة أن تخوض في الأسباب العويصة التي يقوم عليها هذا المبدأ.

٣٤٧- وفيما يتعلق بمسألة المعاملة بالمثل، ذُكر أنه على الرغم من عدم قيام الدولة عادة بإصدار فعل انفرادي دون تحقيق فائدة ما لنفسها فإن هذه الفائدة ليست بالضرورة على سبيل المعاملة بالمثل. فهذا هو الحال مثلاً عندما تقدم الدولة التي تطلب تسليم أحد المجرمين وعداً بأنها لن توقع عليه عقوبة الإعدام.

٣٤٨- وفي هذا الصدد، لوحظ أيضاً أنه نشأ فعلاً في ممارسة الدول مؤخراً نزاع بشأن الهيئة الوطنية المختصة بتقديم مثل هذا الوعد: هل هي برلمان الدولة أم حكومتها؟ وهذا يدل على أن المواد المقترحة من المقرر الخاص بشأن تمثيل الدول في إصدار الأفعال الانفرادية وبشأن الأهمية الدولية للعمليات الدستورية الداخلية تُلبّي احتياجات عملية.

٣٤٩- كذلك، قيل إنه لا يوجد تعارض بين نية الالتزام كعنصر أساسي للأفعال الانفرادية، من ناحية، والإعلان الذي يؤدي إلى توقعات مشروعة، من ناحية أخرى، لأن المفهومين بطبيعتهما يكمل كل منهما الآخر.

٣٥٠- وفيما يتعلق بالحجة القائلة بأن الأفعال الانفرادية تؤدي إلى توقعات ثنائية فقط وبأنها لذلك لا تصلح للتدوين، وُجِّه النظر إلى أن الأفعال الانفرادية قد يتسع نطاقها أحياناً. وهذا ما حدث مثلاً في الاحتجاج الذي قدمته البرتغال بشأن معاهدة صدع تيمور[٣٧٧] المعقودة بين أستراليا وإندونيسيا التي تجاوز الأثر المترتب عليها الدولتين إلى دول أخرى، بل وكيانات أخرى مثل الشركات المتعددة الجنسيات التي لها مصالح في المنطقة. كذلك، أكدت البرتغال مراراً أن حق شعب تيمور الشرقية في تقرير المصير هو حق في مواجهة الكافة - وهو ما أكدته بعد ذلك محكمة العدل الدولية في قضية *تيمور الشرقية*[٣٧٨].

٣٥١- وذُكر أيضاً أن اللجنة ينبغي أن تمتنع عن تخفيف الالتزامات "الواجبة" بموجب قانون المعاهدات بالمقارنة بين هذه الالتزامات والالتزامات الأضعف التي تُتَّخذ في سياق الأفعال الانفرادية.

٣٥٢- وأبديت آراء مختلفة بشأن الاقتراح الداعي إلى قيام اللجنة بالنظر في الاعتراف بالدول. فرئي من ناحية أن اللجنة ليست المكان المناسب لمعالجة القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان أو القضايا ذات الطابع السياسي بدرجة شديدة مثل القضية المقترحة. وعلاوة على ذلك، أشير إلى أن الممارسة والفقه في هذا المجال يختلفان اختلافاً شديداً، مما يؤدي إلى صعوبة تدوين القانون. غير أنه وفقاً لرأي آخر، فإن القواعد والممارسات الدولية المتعلقة بقضايا مثل قضية الاعتراف بالدول متوافرة فعلاً ويمكن للجنة بالتالي أن تشرع في الجمع بين تدوين القواعد التي تحكم هذه المجالات وتطويرها التدريجي، على الرغم من حساسيتها من الناحية السياسية.

٣٥٣- وفيما يتعلق بالقياس على قانون المعاهدات، ذُكر أنه على الرغم من عدم قابلية القواعد المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ للقياس عليها في جميع الحالات فإنه يمكن مع ذلك الاسترشاد بها وإجراء مناقشة مثمرة بشأن مدى قابليتها للتطبيق على الأفعال الانفرادية.

٣٥٤- وذكر فيما يتعلق بالاقتراح المقدم من المقرر الخاص والقاضي بوضع قاعدة مضمونها أن *"الفعل ملزم لمن صدر عنه"* أن النص على هذا المبدأ سيتطلب من اللجنة أن تقوم بتمحيص جميع الشروح النظرية المتعلقة بالقوة الإلزامية للأفعال الانفرادية، ولذلك فإنه لا يمكن الموافقة على هذا الاقتراح. وأعرب عن رأي آخر مفاده أن النص على هذا المبدأ في المرحلة الحالية لدراسة الموضوع لا يمكن أن يذهب إلى أبعد من الإقرار بأن من واجب الدولة التي أصدرت فعلاً انفرادياً أن تتصرف بما يتفق مع هذا الفعل، مع مراعاة مبدأ حسن النية والحاجة إلى احترام الثقة الواجبة والتوقعات المشروعة الناجمة عن هذا الفعل وأخذ تنوع الأفعال الانفرادية أيضاً في الاعتبار؛ ولا يمكن للجنة إلا عند انتقالها إلى الفئات المعينة من الأفعال الانفرادية أن تبين النتائج القانونية لكل فعل على حدة بمزيد من الوضوح.

٣٥٥- وجرى في اللجنة أيضاً تبادل للآراء بشأن مسألة ما إذا كان الفعل الانفرادي يعتبر مصدراً من مصادر القانون الدولي على نفس مرتبة المصادر العادية لهذا القانون، أي المعاهدات والعرف. وأثيرت في هذا الصدد مسألة ما إذا كان من الجائز أن يتعارض الفعل الانفرادي مع الالتزامات العامة المقررة بموجب القواعد العامة للقانون الدولي أو الالتزامات في مواجهة الكافة. وذكر في هذا الصدد أنه لا ينبغي أن تكون للفعل الانفرادي في أي وقت من الأوقات الأسبقية على قواعد القانون الدولي العام أو على أحكام اتفاقية متعددة الأطراف تكون الدولة التي صدر عنها الفعل الانفرادي طرفاً فيها. واقتُرح أن يدرس المقرر الخاص العلاقة بين الأفعال الانفرادية والمصادر الأخرى للقانون الدولي.

٣٥٦- ومن الناحية الأخرى، رئي أن الأفعال الانفرادية ينبغي ألا تُدرج ضمن تصنيف مصادر القانون الدولي. وذُكر في هذا الصدد أن الأفعال الانفرادية تُنشئ التزامات، ولكنها لا تُنشئ قانوناً، وأن الاستخدام غير الموفق لمفهوم "الصحة" في مشروع المادة ٥ بأكمله ينبع من عدم وضع مفهوم للأفعال الانفرادية بوصفها التزامات متبادلة بين الدول يمكنها، في ظروف معينة، أن تؤدي إلى شبكة من الحجيات.

٣٥٧- وطبقاً لرأي آخر، ترجع مسألة ما إذا كانت الأفعال الانفرادية مصدراً للقانون أو مصدراً للالتزامات إلى الخلط بين وضع القواعد والآثار القانونية المترتبة عليها. وإذا وضع الفعل الانفرادي في سياق محدد في الحياة العملية، سيتبين أنه يجوز أن يُرتّب، في أحوال معينة، التزاماً على الدولة التي صدر عنها، وأن

---

(٣٧٧) المعاهدة المبرمة بين أستراليا وجمهورية إندونيسيا بشأن منطقة التعاون في منطقة تقع بين مقاطعة تيمور الشرقية الإندونيسية والجزء الشمالي من أستراليا (بحر تيمور، ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩) *Australian Treaty Series 1991, No. 9* (Canberra, Australian Government Publishing Service, 1995).

(٣٧٨) *East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995*, p. 90.

هذا الالتزام يحدد كثيرًا السلوك المقبل لتلك الدولة وإمكان اعتماد دول أخرى على هذا السلوك. غير أن الآثار القانونية للفعل الانفرادي، سواء كانت حقوقاً أو التزامات، لا يمكن أن تبقى بغير سند وينبغي أن يحكمها القانون الدولي. وإذا استبعدت اللجنة الأفعال الانفرادية من سياق القانون القائم، وبوجه خاص من العلاقات التي تنظمها المعاهدات، وقامت بمعاملتها كأداة فقط لترتيب آثار قانونية، بمعنى حقوق والتزامات، فإنها ستضل الطريق بسهولة لأنها ستركز بشكل مفرط على المعايير الواجبة لإصدار هذه الأفعال.

٣٥٨- وقيل أيضاً إن الأفعال الانفرادية والأشكال المختلفة للتعبير عنها قد تتسم بالأهمية وتؤدي إلى آثار قانونية ولكنها لا تتمتع في حد ذاتها بقيمة الالتزامات القانونية. فلا يمكن تقييمها إلا بناء على ردود فعل الدول الأخرى وتصرفاتها وموافقتها بشكل أو بآخر عليها.

٣٥٩- وأبدي مع ذلك اعتراض على هذا القول لأن الوعد بالقيام بشيء معين والاعتراف بدولة أخرى أو بحالة معينة والتنازل عن حق معين والاحتجاج على سلوك شخص آخر من أشخاص القانون الدولي لا يرتب في الواقع آثاراً قانونية إلا في حالات معينة فقط عندما تعامل دول أخرى أو محكمة دولية الدولة التي صدر عنها الفعل الانفرادي على أنها صادقة فيما تقول.

٣٦٠- وبالإضافة إلى ذلك، وُجِّه النظر إلى أن الأفعال الانفرادية، حتى إذا لم تكن في حد ذاتها آليات منشئة لقانون أو منشئة لمعايير، قد تكون إيذاناً ببداية ممارسة دولية تنشئ، بدورها، معياراً.

٣٦١- وجرت في اللجنة أيضاً مناقشة بشأن إنهاء الالتزام الذي يرتبه الفعل الانفرادي. ولوحظ أنه توجد فيما يتعلق بالمعاهدات إجراءات ومنهجيات متفق عليها ينبغي احترامها بينما لا يحول فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية سوى سقوط الحق أو القبول أو وجود معاهدة أو عُرف أو التزام آخر دون إنهاء الفعل الانفرادي بفعل انفرادي مماثل.

٣٦٢- بيد أنه وفقاً لرأي آخر، لا يجوز نقض الفعل الانفرادي في أي وقت لأن الدولة التي أعربت انفرادياً عن رغبتها في الالتزام تكون ملزمة به فعلاً. وأشير في هذا الصدد إلى الحُكمين الصادرين عن محكمة العدل الدولية عامَ ١٩٧٤ في قضيتي *التجارب النووية* اللتين ذكرت فيهما المحكمة أن التعهد الانفرادي "لا يمكن القول بأنه صدر ضمنياً على أساس سلطة الدولة التقديرية في الرجوع عنه"[(٣٧٩)]. فالأفعال الانفرادية، شأنُها شأنُ المعاهدات، تؤدي إلى حالات تجد الدول نفسها فيها مقيدة رغماً عن إرادتها. فالتزاماتها تكون، بمجرد التعبير عنها، غير قابلة للرجوع عنها، ولكن لا ترتب المعاهدات أو الأفعال نتائجها إلا عند احتجاج دول أخرى بها. وذُكر أيضاً أنه يمكن مع ذلك إنهاء الفعل الانفرادي بحسن نية وأن أسلوب الرجوع عنه يستحق البحث عند تناول موضوع إنهاء الأفعال الانفرادية.

٣٦٣- وطُرح أيضاً اقتراح يقضي بدعوة المقرر الخاص إلى معالجة مسألة النتائج القانونية للأفعال الانفرادية عبر الزمان، فضلاً عن العلاقة بين الأفعال الانفرادية للدول وسلوك الدول، مع النظر في المفاهيم ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، فمن المجدي النظر فيما إذا كان ينبغي تأكيد الفعل الانفرادي، والنظر، إذا كان الأمر كذلك، في الأسلوب الذي يمكن به معالجة المسائل التي يثيرها السكوت.

٣٦٤- وأُعرب عن آراء مختلفة بشأن تصنيف الأفعال الانفرادية. فقد ذُكر من ناحية أن ما تقصده الدول بوضوح هو أن ترتب أفعالها الانفرادية آثاراً قانونية. وبهذا المعنى، ليس ثمة اختلاف بين الأفعال الانفرادية والمعاهدات، التي يستحيل أيضاً اعتبارها فئة متجانسة واحدة ولكن هناك مع ذلك قواعد مشتركة تنطبق عليها. ويمكن بالتالي تقسيم الأفعال الانفرادية إلى فئتين، على الأقل من حيث آثارها. واقتُرح، مع ذلك، بدلاً من التصنيف الذي يقترحه المقرر الخاص، التمييز بين الأفعال "الشرطية" مثل الإخطار ومقابله السلبي، الاحتجاج، اللازمين لكي ترتب الأفعال الأخرى آثاراً قانونية، والأفعال "القائمة بذاتها" التي ترتب آثاراً قانونية من تلقاء نفسها مثل الوعد، والتنازل، الذي يمكن القول بأنه النقيض، والاعتراف، الذي يعتبر نوعاً من الوعد. وعند دراسة الآثار القانونية، سيلزم قطعاً التمييز بين هاتين الفئتين، ولكن يمكن بالطبع التوصل إلى تعريف للأفعال الانفرادية، وإلى نظام قانوني مشترك ينطبق عليها.

٣٦٥- ومن الناحية الأخرى، ذُكر أيضاً أن الاقتراح المقدم من المقرر الخاص للتمييز بين الأفعال الانفرادية التي تؤكد بها الدول من جديد على حقوقها والأفعال الانفرادية التي تكون مصدراً للالتزام هو اقتراح لا يمكن قبوله. فإعلان الحياد الذي ذُكر كمثال على ذلك يعتبر مصدراً لحقوق الدولة التي أصدرت الإعلان ومصدراً أيضاً لالتزامات الدول المتحاربة التي يصدر في مواجهتها. ومعاملة هذا الإعلان كتنازل أو وعد ليس حلاً مرضياً لأن الدولة

---

(٣٧٩) *Nuclear Tests* (see footnote 375 above), Australia v. France, p. 270; *New Zealand v. France*, p. 475.

التي أصدرت الإعلان قد تقرر بعد ذلك الدخول في الصراع على أساس الدفاع عن النفس في حالة اعتداء أحد المتحاربين عليها.

٣٦٦- وطبقاً لرأي آخر، ينبغي أن تحجم اللجنة عن محاولة تصنيف الأفعال الانفرادية؛ وقد تناولت المؤلفات الفقهية هذه المسألة بغير نجاح كبير وكان اهتمام الأحكام القضائية بتحديد التسلسل الهرمي بين هذه الأفعال ضئيلاً. وأُعرب أيضاً عن رأي مفاده أن التصنيف سابق لأوانه؛ وينبغي أن يكون تجميع المعلومات المتعلقة بممارسة الدول وتحليلها خطوة سابقة لذلك.

٣٦٧- وأُعرب أيضاً عن آراء مختلفة بشأن النهج الذي ينبغي أن تتبعه اللجنة إزاء موضوع الأفعال الانفرادية. ورأى بعض أعضاء اللجنة أنه يمكن تماماً وضع مجموعة من القواعد العامة الدنيا التي تحكم الأفعال الانفرادية وأن هذه القواعد هي في الواقع جزء من القانون الدولي. وذُكر أن أي نظرية عامة للأفعال الانفرادية ينبغي ألا تقتصر على الأفعال الأربعة المحددة التي أشار إليها المقرر الخاص، كما لا ينبغي المطالبة بأن يكون ما ترتبه تلك الأفعال التزامات بالضرورة؛ كذلك، قد لا تكون العلاقة ذات الصلة ثنائية أو ثلاثية فقط، ولكنها قد تكون في مواجهة الكافة أيضا. وبعد النظر في القواعد العامة، يمكن أن تبدأ اللجنة النظر في فعل أو أكثر من الأفعال الأربعة المحددة. ولوحظ في هذا الصدد أن الاعتراف أو الوعد هما الأصلح، فيما يبدو، كموضوع للمناقشة.

٣٦٨- وذُكر أن الوقت متأخر جداً الآن لتغيير اللجنة أسلوبَ عملها. ولذلك ينبغي أن تحاول اللجنة إنجاز مهمة إعداد الجزء العام من مشاريع المواد في أقرب وقت ممكن وأن تنهي نظرها في مشاريع المواد عند مسألة التفسير، دون محاولة النص على مبدأ *"العمل ملزم لمن أصدره"* أو النظر في مسائل التعليق أو الإنهاء أو الأثر الرجعي، على أساس أنه سيُنظر في ذلك في سياق العمل الأكثر تحديداً الذي سيخصص لأعمال انفرادية معينة. وبعد ذلك، يمكن أن تعود اللجنة إلى أنواع معينة من الأفعال الانفرادية، أي الوعد والتنازل والاعتراف والاحتجاج. وفي مرحلة ثالثة، ينبغي للجنة أن تُعيد النظر في المجموعة الكاملة من المبادئ التي وضعت في ضوء حالات معينة، بغية تقرير ما إذا كانت صياغة مشاريع مواد بشأن الموضوع هي أفضل سبيل لإحراز تقدم.

٣٦٩- وبينما أُعرب عن التأييد لمواصلة أعمال اللجنة المتعلقة بهذا الموضوع، فضّل البعض توسيع نطاق الموضوع ليشمل مسألتي تعليق الأفعال الانفرادية وإنهائها، من أجل الحصول على صورة شاملة للموضوع. ورأى نهج آخر أن من الصعب للغاية التوصل إلى قواعد عامة للحالات الشديدة الاختلاف التي تعالجها الأفعال الانفرادية لاعتمادها على الوقائع الخاصة بكل فعل والعلاقات الطويلة الأمد بين الدول.

٣٧٠- غير أنه وفقاً لرأي آخر، يمكن أن تبدأ اللجنة بالنظر في أمثلة للأفعال الانفرادية مثل الاعتراف والوعد والتنازل والاحتجاج من أجل التأكد من إمكانية وضع قواعد عامة لها. وبعد ذلك، يمكن أن تبدأ اللجنة في دراسة فئة معينة من الأفعال الانفرادية بمزيد من التفصيل؛ ويمكنها أيضاً أن تُواصل العملية بالنظر في أفعال أو امتناع عن أفعال أخرى مثل السكوت، والقبول الضمني، وسقوط الحق.

٣٧١- ولذلك اقُترح أيضاً إجراء دراسة استعراضية للمشاكل المحددة المتصلة بأنواع معينة من الأفعال الانفرادية بدلاً من محاولة إخضاع مجموعة واسعة جداً من الأفعال الانفرادية لمجموعة وحيدة من القواعد العامة.

٣٧٢- وأشير أيضاً إلى أن تجميع الآراء الفقهية والأحكام القضائية المتعلقة بالأفعال الانفرادية ليس كافياً. فاللجنة لن تتمكن من تقرير ما إذا كان ينبغي أن تباشر العمل بصورة عامة أم أن تبدأ بدراسة أفعال انفرادية معينة إلا بعد الانتهاء من دراسة ممارسة الدول.

٣٧٣- وبالنظر إلى أن ثلاث دول فقط أجابت على الاستبيان الموجه إلى الحكومات في عام ٢٠٠١ اقتُرح الاستعانة بمصادر أخرى، كالمجموعات الخاصة بممارسة الدول التي تنشرها وزارات الشؤون الخارجية وحوليات القانون الدولي الأخرى. واقترح في هذا الصدد القيام بمشروع بحثي، ربما بتمويل من إحدى المؤسسات، يركز على تحليل الممارسة بالاستناد إلى أمثلة محددة على الفئات التقليدية الأربع من الأفعال الانفرادية.

٣٧٤- وفيما يتعلق بمشاريع المواد نفسها، أشير إلى أن النتائج المترتبة على تعريف الأفعال الانفرادية الواردة في المادة ١ لا ينبغي أن تقتصر على الدول والمنظمات الدولية فقط، بل ينبغي أن تشمل كيانات أخرى أيضاً مثل الحركات والشعوب والأقاليم وحتى لجنة الصليب الأحمر الدولية. ووُجه النظر في هذا الصدد إلى ضرورة تحليل الحالة التي تصدر فيها الأفعال الانفرادية عن كيان سياسي تعترف به بعض الحكومات ولكن لا تعترف به حكومات أخرى، أو عن كيان يمثل الدولة في مرحلة التكوين، مثل فلسطين. كذلك، قد يرتب الفعل الانفرادي نتائج في مواجهة الكافة؛ والعنصر الحيوي هو أن يؤدي الفعل إلى نتائج في النظام القانوني الدولي.

٣٧٥- وذهب رأي آخر إلى اعتماد التعريف الذي يقترحه المقرر الخاص مؤقتاً كتعريف يُستخدَم للعمل. وطبقاً لهذا الرأي، من الصواب أن يشار في التعريف إلى "نية" الالتزام من جانب

الدولة التي يصدر عنها الفعل، لأن هذه النية موجودة فعلاً في الأنواع الأربعة من الأفعال الانفرادية المبينة في التعريف؛ ومن ناحية أخرى، رُئي أن عبارة "لا لبس فيه" زائدة، لأنه إذا لم يكن التعبير عن الإرادة "لا لبس فيه"، ستوجد قرينة قوية على عدم وجود نية حقيقية للالتزام. وفي هذا الصدد، لوحظ أيضاً أن الإعلان الذي يكون مضمونه مثيراً للبس قد يكون ملزماً مع ذلك للدولة إذا أرادت الالتزام. كذلك، رئي أن عبارة "لا لبس فيه" تثير مشكلة في التفسير لا في التعريف ولذلك فلا مكان لها في مشروع المادة ١.

٣٧٦- واعترض البعض على إدراج عبارة "وتكون تلك الدولة أو المنظمة الدولية على علم به" لأنها تثير نفس المشكلة التي تثيرها عبارة "لا لبس فيه" وتضيف عنصراً من عناصر الإثبات يؤدي إلى تعقيد التعريف بلا داعٍ.

٣٧٧- واقتُرح تحسين مشروع المادة ١ بإضافة عبارة "وخاضع للقانون الدولي" طبقاً لما ورد في المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وكذلك بالإشارة إلى عدم أهمية الشكل الذي يتخذه الفعل الانفرادي.

٣٧٨- وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالتعريف، أثير استفسار عن سبب استبعاد موضوع السلوك من فئة الأفعال الانفرادية؛ وذُكر أيضاً أنه ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام لمفهوم السكوت.

٣٧٩- وأشير أيضاً إلى أنه لا ينبغي اعتماد تعريف للأفعال الانفرادية قبل إجراء دراسة، بناء على ممارسة الدول، للأنواع المختلفة من الأفعال الانفرادية لمعرفة ما إذا كانت هناك خصائص مشتركة بينها.

٣٨٠- ورحب بعض الأعضاء بمشاريع المواد التي اقترحها المقرر الخاص بشأن صحة الأفعال الانفرادية، والتي تستند إلى أحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ذات الصلة، وإن كان قد أثير تساؤل مع ذلك عن مدى إمكان الأخذ بهذه الأحكام في حالة الأفعال الانفرادية.

٣٨١- وطُرحت في هذا الصدد اقتراحات عديدة للنظر في مشاريع المواد بمزيد من التفصيل، من حيث الموضوع ومن حيث الحاجة إلى مراعاة ممارسة الدول ذات الصلة أيضاً. ورُئي كذلك أنه يمكن إضافة حكم مماثل للمادة ٦٤ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ المتعلقة بظهور قاعدة آمرة جديدة ؛ واقتُرح أيضاً تعداد النتائج المترتبة على بطلان الفعل الانفرادي بدلاً من النص على الكيانات التي يجوز لها الاحتجاج ببطلانها؛ وأُعرب أيضاً عن الرغبة في اختصار قائمة أسباب البطلان.

٣٨٢- ودعا اقتراح آخر إلى إضافة قاعدة عامة بشأن شروط صحة هذه الأفعال، أي ما إذا كان مضمونها ممكناً مادياً، وما إذا كانت مباحة في القانون الدولي، وما إذا كانت هناك عيوب في التعبير عن الإرادة، وما إذا كان المقصود من التعبير عن الإرادة هو العلانية، وما إذا كان المقصود هو ترتيب آثار قانونية على الصعيد الدولي.

٣٨٣- وذُكر أيضاً أنه ينبغي التمييز بين حالات الاحتجاج ببطلان الأفعال الانفرادية والحالات التي يكون فيها الفعل لاغياً لأنه يتعارض مع قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي. وفي الحالة الأخيرة، فالذي يؤدي إلى بطلان الفعل هو القانون الدولي، لا احتجاج الدولة التي صدر عنها الفعل أو دولة أخرى ببطلانه.

٣٨٤- وفيما يتعلق بالتمييز بين البطلان المطلق والبطلان النسبي، ذُكر أن هذه المسألة تنشأ إذا كان تطبيق هذا التمييز، المعمول به في قانون المعاهدات، ممكناً في مجال الأفعال الانفرادية. والسبب الرئيسي للقيام بهذا التمييز في قانون المعاهدات هو عدم تعريض الأمن القانوني للخطر بالتشكيك في سلامة الالتزامات المتبادلة، غير أن هذا التبادل في الإرادات لا وجود له في حالة الأفعال الانفرادية.

٣٨٥- وفيما يتعلق بمسألة صحة الفعل الانفرادي، ذُكر أن صحة هذا الفعل تتوقف على صلته بالقانون العرفي أو قانون المعاهدات، أي بقاعدة عامة أخرى من قواعد القانون الدولي التي تجيز للدول التصرف انفرادياً، ومن الممكن أن يعالج المقرر الخاص هذه المسألة.

٣٨٦- وذُكر أن مفهوم الصلاحية "المطلقة" يثير الجدل وأن على اللجنة أن تنظر فيما إذا كان استخدامه ضرورياً.

٣٨٧- وذُكر أيضاً أن مفهوم البطلان قد يؤدي إلى صعوبات كبيرة في حالة الأفعال الانفرادية الجماعية. فمثلاً، إذا كان أساس البطلان ليس قائماً إلا بالنسبة لبعض الدول التي صدر عنها الفعل الانفرادي، هل يُعتبر الفعل الانفرادي باطلاً بالنسبة لجميع الدول. كذلك، رئي أنه يمكن الإشارة إلى الأفعال الانفرادية الجماعية في التعليق أو في نص منفصل.

٣٨٨- وأُعرب أيضاً عن رأي مفاده أن المفهوم الذي يستند إليه مشروع المادة ٥، وهو إمكان النظر إلى الأفعال الانفرادية من حيث صحتها أو بطلانها، هو مفهوم خاطئ لأنه ينبغي النظر إلى الأفعال الانفرادية من حيث حجيتها أو عدم حجيتها. فالصحة صفة من صفات القانون: فعندما يصدر البرلمان قانوناً، يصبح هذا القانون صحيحاً، وبالتالي ملزماً. أما الأفعال الانفرادية فلا تخضع للمعايير الشكلية التي ينبغي أن يستوفيها القانون ليرتب نتائج

قانونية. وبدلاً من ذلك، تُرتِّب الأفعالُ الانفرادية نتائجَ قانونية في ظروف معينة، عندما يُفسَّر سلوك الدولة بأنه قابل للاحتجاج به من جانب عدد معين من الدول الأخرى.

٣٨٩- وبناء على افتراض أن الأفعال الانفرادية تكون صحيحة، شرع المقرر الخاص في تعداد قائمة شروط معينة للبطلان، غير أن القائمة ينقصها أهم شرط لبطلان الأفعال الانفرادية وهو عدم مشروعية الفعل الانفرادي، أي الحالة البسيطة التي يكون فيها الفعل غير مشروع، ومخالفاً للقانون وللالتزامات التي تقع على عاتق الدولة في إطار مسؤولية الدول. فمن الواضح أن الفعل الانفرادي يكون غير قابل للاحتجاج به – أو "باطلاً" على حد قول المقرر الخاص – لأنه فعل غير مشروع بموجب نظام قانوني عام صحيح يعطي قيمة معينة لبعض الأعمال التي تقوم بها الدول بإضفاء صفة الحجية عليها.

٣٩٠- وطبقاً لرأي آخر، ينبع المفهومان المتعلقان بالحجية والصحة من مجالين مختلفين تمامَ الاختلاف. ففيما يتعلق بالصحة، يثور تساؤل عما إذا كان الفعل قابلاً لترتيب التزامات. وعند الرد على هذا السؤال، يمكن التساؤل عن الجهة التي يرتب عليها الفعل التزامات، ويمكن تسمية ذلك بالحجية. غير أنه لا صلة لذلك بالموضوع الذي هو قيد البحث. فالفعل الانفرادي سيكون قابلاً للاحتجاج به دائماً من جانب الطرف الذي أصدره إصداراً صحيحاً ولكن يثور تساؤل عما إذا كان من الممكن الاحتجاج به بالنسبة لكيانات أخرى. وبينما يمكن تغطية الحجية في الأعمال المتعلقة بالموضوع فإن هذا ينبغي ألا يمنع اللجنة من النظر في أسباب البطلان.

٣٩١- واعترض البعض على القول بأن الفعل الانفرادي يعتبر قائماً بمجرد انصراف نية الدولة إلى الالتزام، حتى إذا كان الاحتجاج بهذا الفعل يقتصر على هذه الدولة فقط. وذُكر في هذا الصدد أنه لا يجوز معالجة الفعل الانفرادي بمعزل تماماً عن الدول الأخرى؛ فلا بد من وجود علاقة ثنائية على الأقل، أي أن يرتب الفعل الانفرادي نتائج بالنسبة لدول أخرى، لإمكان القول بوجود التزام بموجب القانون الدولي.

٣٩٢- وأُعرب عن عدم الارتياح لاستعمال عبارة "[لتعبيرها عن الإرادة] [لرضاها] بالارتباط بالفعل" التي وردت في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٥ حيث قد تصدر الدولة الإعلان الانفرادي لتأكيد حقها فقط.

٣٩٣- وفيما يتعلق بالفقرات الفرعية (د) إلى (ح) من مشروع المادة ٥ التي اقترحها المقرر الخاص، ذُكر أنها لا تستخدم مصطلحات اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ رغم استنادها إليها، ولذلك يمكن أن تُعاد صياغتها.

٣٩٤- وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (و) من مشروع المادة ٥، لوحظ أن المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تنص فقط على أن المعاهدة تعتبر "لاغية".

٣٩٥- وذُكر أن البطلان ينبغي اعتبار الاحتجاج به ممكناً لأي دولة ، لا فقط عندما يكون الفعل الانفرادي مخالفاً لقاعدة قطعية، بل أيضاً في حالة استعمال القوة أو التهديد باستعمالها. وبعبارة أخرى، من الأفضل أن يعاد النظر في هذا الشكل من أشكال البطلان للتمييز بين البطلان المطلق والبطلان النسبي على نحو ما ورد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٣٩٦- وذُكر كذلك أن الفقرة الفرعية (ز) من مشروع المادة ٥ قد تؤدي إلى صعوبات لأن أسبقية الالتزامات المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، في حالة وجود تعارض بين الالتزامات، لا تعني أن الفعل الانفرادي الذي يتعارض مع قرار لمجلس الأمن يكون بالضرورة باطلاً؛ ورُئي في هذا الصدد أن من الأفضل أن تنص هذه الفقرة على الإعمال الكامل للأسبقية بين القواعد وأن تتجنب كلمة "بطلان" الخطيرة للغاية؛ ورئي أيضاً أن ليس لهذا الحكم مكان في الفرع الذي يتناول البطلان من مشاريع المواد.

٣٩٧- وتنص الفقرة الفرعية (ح) من مشروع المادة ٥ على أنه يجوز للدولة التي تُصدر فعلاً انفرادياً أن تحتج ببطلان الفعل إذا كان الفعل الانفرادي يتعارض مع قاعدة ذات أهمية جوهرية في القانون الداخلي للدولة التي أصدرته. وفي هذا الصدد، تساءل البعض عما إذا كان يجوز الاحتجاج بالقانون الداخلي لإبطال الفعل الذي أدى حقاً إلى آثار قانونية دولية وما إذا كان هذا يؤدي إلى المسؤولية الدولية للدولة التي أصدرته. واقتُرح أن يُشار إلى التعارض "الظاهر" مع قاعدة ذات أهمية جوهرية للقانون الداخلي للدولة المعنية.

٣٩٨- وفيما يتعلق بمسألة من يملك سلطة إصدار الفعل الانفرادي، أُعرب عن رأي مفاده أن هذا الحق ينبغي أن يقتصر على الأشخاص المشار إليهم في الفقرة ٢(أ) من المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، بينما ذهب رأي آخر إلى أنه يلزم النظر في ممارسة الدولة ذات الصلة من أجل تحديد ما إذا كانت أجهزة أخرى تملك سلطة ترتيب التزامات على الدولة في مجالات معينة.

٣٩٩- وأثيرت مسألة ما إذا كان الجهاز الذي يتجاوز حدود سلطاته أو يخالف التعليمات الصادرة له يُلزم مع ذلك الدولة عند قيامه بإصدار أفعال انفرادية؛ وكان الرد، بناء على ما جاء في المادة ٧ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال

غير المشروعة دولياً[٣٨٠]، هو أنه يُلزمها. ولذلك ينبغي النظر في مضمون الفقرة (ح) من مشروع المادة ٥ بتفصيل أكبر كثيراً لأن ذات المبدأ الذي يرد فيها مثار جدل. وعلاوة على ذلك، ذُكر أن الشيء نفسه ينطبق أيضاً، من باب أولى، على مسألة القيود المفروضة على سلطة التعبير عن رضا الدولة، المتناولة في المادة ٤٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩؛ ولم يبين المقرر الخاص أسباب عدم الأخذ بهذا الحكم في حالة الأفعال الانفرادية.

٤٠٠- غير أنه وفقاً لرأي آخر، لا يلزم الرجوع إلى مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لأن الموضوع الذي هو قيد البحث لا يتعلق بالمسؤولية وإنما بتعبير عن الإرادة يكون ملزماً للدولة ولا يمكن أن يصدر ببساطة عن أحد المسؤولين بالدولة.

٤٠١- كذلك، أشير إلى أن الدولة التي تُصدر الفعل الانفرادي هي وحدها التي يجوز لها الطعن في اختصاص الشخص الذي أصدر الفعل الانفرادي؛ وليس من الواضح إذا كان لدول أخرى الحق في الاحتجاج بذلك.

٤٠٢- ورُئي فيما يتعلق بالأحكام المتصلة بالخطأ والتدليس وفساد الذمة والإكراه أنه يلزم المزيد من التفكير في صياغتها، مع إيلاء الاعتبار الكامل لممارسة الدول الوفيرة المتاحة في هذا المجال.

٤٠٣- ووافق بعض الأعضاء على أن المعيار الأساسي في تفسير الأفعال الانفرادية هو نية الدولة التي أصدرت الفعل الانفرادي وعلى أنه قد يستفاد من الرجوع إلى الأعمال التحضيرية، إن وجدت. ولوحظ في هذا الصدد أن الإشارة إلى الأعمال التحضيرية وردت في سياق وسائل التفسير التكميلية فقط، وأنها وضعت في المادة (ب) بين قوسين معقوفتين، مما يقلل من قدرها، على الرغم من أهميتها في سياق النية وضرورة التأكيد عليها.

٤٠٤- ومن الناحية الأخرى، أعرب أعضاء آخرون عن تحفظهم بشأن الرجوع إلى الأعمال التحضيرية لأن التمكين من الوصول إلى هذه الأعمال في حالة الأفعال الانفرادية مشكوك فيه كثيراً. وأشير أيضاً إلى أن التفسير التقييدي للأفعال الانفرادية، الذي دافع عنه المقرر الخاص، لا ينعكس في نصوص مشاريع المواد.

٤٠٥- ورُئي أن الإبقاء على عبارة "ديباجته ومرفقاته" التي ترد في الفقرة ٢ من المادة (أ) قد لا يكون له ما يبرره وذلك لعدم توافرهما غالباً في الأفعال الانفرادية. وفي هذا الصدد، رئي أيضاً أنه يمكن النص على أنه لأغراض تفسير الفعل الانفرادي، يشمل السياق النص، وعند الاقتضاء، ديباجته ومرفقاته. وينبغي اتخاذ نهج مماثل فيما يتعلق بالأعمال التحضيرية في المادة (ب).

٤٠٦- واقُتراح لتبسيط النهج وضع قاعدة عامة واسعة النطاق لتفسير الأفعال الانفرادية مع ترك التفاصيل المتعلقة بأمور مثل الاستعانة بالديباجة والأعمال التحضيرية للتعليق، على أن يكون من المفهوم أنه قد يلزم وضع قواعد لتفسير فئات معينة من الأفعال في وقت لاحق.

٤٠٧- ورئي أيضاً، نظراً لاختلاف ممارسة الدول، أن من الأفضل النظر في كل حالة على حدة بدلاً من محاولة وضع أي قاعدة موحدة مشتركة للتفسير.

٤٠٨- ودعا اقتراح آخر اللجنة إلى النظر في موضوع وهدف الأفعال الانفرادية كدليل لتفسيرها. ووفقاً لرأي آخر، من السابق لأوانه النظر في تفسير الأفعال الانفرادية.

٤٠٩- وفيما يتعلق بمشروع المادة ٧، الذي جاء فيه أن الفعل الانفرادي ملزم بطبيعته، لوحظ أن هذا النص لا يمكن أن يُستخدم كقاعدة عامة حيث لا يمكن بالضرورة القول بأن الاحتجاج، مثلاً، ملزم للدولة التي أصدرته.

٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

٤١٠- لاحظ المقرر الخاص أن اتجاهات مختلفة تبلورت أثناء النقاش. فقد رأى بعض الأعضاء أن من المستحيل تدوين قواعد بشأن الأفعال الانفرادية. ورأى أعضاء آخرون أن الموضوع صعب جداً وأن النهج المعتمد يجب إعادة النظر فيه إذا أريد إحراز تقدم. وقال فريق ثالث إنهم، على الرغم من بعض الشكوك التي تساورهم، يعتقدون أن الموضوع قابل للتدوين وأنه يجب وضع قواعد تكفل العلاقات القانونية بين الدول.

٤١١- وأشار المقرر الخاص إلى أنه يُشاطر الأغلبيةَ الساحقة من الأعضاء رأيَها أن الأفعال الانفرادية موجودة فعلاً، وأنها تشكل مؤسسة مستقرة في القانون الدولي، وأنها يمكن أن تكون ملزمة للدولة المصدرة لها، رهناً بشروط معينة لصحتها. والأفعال الانفرادية، في رأيه، ليست مصدراً من مصادر القانون، بالمعنى المقصود في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، ولكنها يمكن أن تشكل مصدراً للالتزامات. وأوضح أن المحكمة أصدرت أحكاماً في مجال الأفعال الانفرادية، مثلاً في قضيتي

(٣٨٠) انظر الحاشية ٢٦٣ أعلاه.

التجارب النووية[٣٨١]، وقضية *معبد برياه فيهيار*[٣٨٢]، وقضية *الولاية القضائية على مصايد الأسماك*[٣٨٣].

٤١٢- وفيما يتعلق بالقلق الذي أعرب عنه أحد أعضاء اللجنة لقلة التقدم المحرز في الموضوع خلال خمس سنوات، أشار المقرر الخاص إلى أن لا سبيل إلى إحراز تقدم ما لم تتوصل اللجنة إلى حد أدنى من الاتفاق على كيفية معالجة الموضوع، الأمر الذي يقتضي اتباع نهج نظري وعملي معاً. وعلى اللجنة أن تنظر في الموضوع بتعمق وأن تأخذ في اعتبارها آراء الحكومات. وقال إنه يوافق على ضرورة تحليل الممارسة ذات الصلة ويؤيد الاقتراح الداعي إلى إنشاء آلية لدراسة ممارسة الدول ربما بمساعدة من مؤسسة خاصة خارجية. ولكنه ذكّر أيضاً بأنه سبق له أن طلب إلى أعضاء اللجنة أن يحيلوا إليه معلومات عن الممارسة المتبعة في بلدانهم.

٤١٣- وسلم المقرر الخاص بأن الموضوع معقد ولكنه أعرب عن اتفاقه مع أغلبية أعضاء اللجنة في إمكانية مواصلة العمل بشأنه إذا توافقت الآراء حول نقاط معينة. ورأى أن اللجنة يمكنها مواصلة ما بدأته والنظر في الممارسة لاحقاً. ومن ثم فلا حاجة للتوقف مؤقتاً عن دراسة الموضوع أو لإسقاطه نهائياً، لأن قراراً كهذا يتناقض مع الرسالة السابقة للجنة إلى المجتمع الدولي ، وفحواها أن أمن العلاقات القانونية الدولية مسألة هامة وأن تدوين الأفعال الانفرادية يمكن أن يسهم في بناء الثقة في هذه العلاقات.

٤١٤- ولذلك، اقتَرح أن يقوم فريق عامل، في مرحلة أولى، بصياغة قواعد مشتركة بين جميع الأفعال وأن يركز بعد ذلك على النظر في قواعد محددة لفئة بعينها من الأفعال الانفرادية مثل الوعد أو الاعتراف.

٤١٥- وفيما يتعلق بإمكانية صياغة حكم يحدد مبدأ *"العمل ملزم لمن أصدره"* ، لاحظ المقرر الخاص أن هذا الاعتراف يشكل خطوة إلى الأمام في تدوين القواعد المنطبقة على الأفعال الانفرادية. وقد نوقشت ضرورة صياغة قاعدة بشأن الطابع الملزم للأفعال الانفرادية في الفصل الثالث من تقريره الخامس ورأى أن المسألة تستحق مزيداً من الدراسة من جانب فريق عامل.

٤١٦- وفيما يتصل بمسألة اشتراط المعاملة بالمثل أو عدم اشتراطها، أفاد المقرر الخاص أن السمة الرئيسية للأفعال الانفرادية، بحسب الفقه والأحكام القضائية، هي أن صحتها لا تقتضي قبول الطرف الآخر أو أي رد فعل آخر لكي تُنشئ آثاراً قانونية. أما المعاملة بالمثل فيجب تمييزها عن مصلحة الدولة المصدرة للفعل. ولاحظ أيضاً في هذا الصدد أن المعاملة بالمثل ليست حاضرة دائماً حتى في مجال المعاهدات، ذلك لأن معاهدة يمكن أن تنشئ التزاماً دون معاملة بالمثل.

٤١٧- ورداً على الاقتراح الداعي إلى حصر الدراسة في فعلين من الأفعال الانفرادية هما الوعد والاعتراف، رأى المقرر الخاص أن من المستحيل صياغة قواعد مشتركة بشأن إصدار وتفسير الأفعال الانفرادية نظراً لعدم إمكانية وضع قواعد عامة بسبب شدة تنوع المواضيع المحتملة؛ والفعل الانفرادي هو تعبير انفرادي عن الإرادة، ويبقى كما هو في جميع الحالات بصرف النظر عن مضمونه أو آثاره القانونية.

٤١٨- وفيما يتعلق بالرأي الذي يمنح الآثار الناشئة أهمية أكبر من النية، لاحظ المقرر الخاص أن تحديد الآثار القانونية لفعل من الأفعال يقتضي أولاً تحديد طبيعته ومن ثم تحديد نية صاحب الفعل، مما يستوجب التفسير.

٤١٩- وقال المقرر الخاص إن أعضاء اللجنة يتفقون عموماً في أن تعريف الفعل الانفرادي الوارد في مشروع المادة ١ يمكن أن ينطبق على جميع الأفعال المعنية؛ أما الشكوك المعرب عنها بشأن استخدام عبارة "لا لبس فيه" أو ضرورة أن يكون الفعل الانفرادي "معلوماً" فيمكن معالجتها في لجنة الصياغة.

٤٢٠- وفيما يتعلق بالأشخاص المأذون لهم بالتصرف نيابةً عن الدولة وإلزامها على الصعيد الدولي، أشار المقرر الخاص إلى ظهور اتجاهين في الرأي. أما الاتجاه الأول فيريد أن يقصر أهلية إصدار الفعل الانفرادي على أشخاص محددين تحديداً دقيقاً، بمن فيهم الأشخاص المشار إليهم في المادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ، وأما الاتجاه الآخر فيرى أن هذه الأهلية يجب أن تمتد لتشمل أشخاصاً آخرين، إن لم يكن كل شخص تأذن له الدولة بإصدار أفعال انفرادية يحتمل أن تمس دولاً أخرى. ولاحظ في هذا الصدد أن الإشارة الواردة في الفقرة ٩٣ من تقريره الخامس إلى المواد ٧ إلى ٩ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً تعني أن توسيع نطاق المسؤولية المنصوص عليه في هذه المواد أو في المادة ٣ لا يصلح ولا ينطبق في حالة الأفعال الانفرادية لأن الموضوعين تطورا بصورة مختلفة في القانون الدولي ولأن الاعتبارات الواجب مراعاتها مختلفة أيضاً.

---

(٣٨١) انظر الحاشية ٣٧٥ أعلاه.

(٣٨٢) انظر الحاشية ٣٧٦ أعلاه.

(٣٨٣) *Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1998*, p. 432.

٤٢١- وأبدى بعض الأعضاء تفضيلهم لعدم التمييز بين البطلان المطلق والبطلان النسبي للأفعال الانفرادية، فيما رأى آخرون أن لهذا التمييز فائدة. أما المقرر الخاص فرأى أن مفهوم البطلان "المطلق" أو "النسبي" يؤدي دوراً هاماً في تحديد من يمكنه الاحتجاج ببطلان الفعل.

٤٢٢- وفيما يتعلق بالفقرات الفرعية (أ) إلى (ح) من مشروع المادة ٥ التي تتناول أسباب بطلان الأفعال الانفرادية، قال إنه يتفق مع الأعضاء الذين أشاروا صواباً إلى أن كلمة "الرضا" تحيل إلى قانون المعاهدات ولذلك فهي غير مناسبة في سياق الأفعال الانفرادية، كما أنه يتفق مع الاقتراح الداعي إلى مراعاة المادة ٦٤ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ المتعلقة بظهور قاعدة قطعية جديدة في القانون الدولي العام. وأشار إلى بطلان الفعل الانفرادي بسبب تعارضه مع قرار لمجلس الأمن فاقترح ألا تؤخذ في الاعتبار سوى القرارات المتخذة في إطار المادتين ٤١ و٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

٤٢٣- وقال إن بعض أعضاء اللجنة أشاروا إلى بطلان الفعل الانفرادي بسبب تعارضه مع التزام سابق لدولة ما بموجب معاهدة أو بصفة منفردة. أما هو فيرى أن الأمر لا يتعلق هنا ببطلان الفعل أو بوجود عيب في صحته، بل بتنازع القواعد، وهذا أمر خاضع لأحكام منصوص عليها في نظام فيينا ومختلفة عن الأحكام المتصلة ببطلان المعاهدات.

٤٢٤- ولاحظ أن البعض اعتبر استخدام تعبير "تحتج به" في نص مشاريع المواد غير ضروري، فأشار إلى أن هذا التعبير ورد في الأحكام المناظرة من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و١٩٨٦. أما في النص الذي هو قيد النظر، فيشير التعبير إلى احتمال احتجاج الدولة بسبب من أسباب البطلان، في حين أن الاحتجاج بالبطلان نفسه أمر مختلف.

٤٢٥- وخلافاً لما رآه بعض الأعضاء، ذهب المقرر الخاص إلى أن قواعد التفسير أساسية وينبغي النظر فيها في المرحلة الراهنة. فالتفسير وحده يسمح بتحديد ما إذا كان الفعل انفرادياً، وما إذا كان قانونياً، وما إذا كان منشئاً لآثار قانونية وبالتالي ملزماً للدولة التي صدر عنها، وما إذا كان غير مشمول بنظم أخرى مثل قانون المعاهدات. وأضاف قائلاً إنه كان هناك، علاوة على ذلك، تأكيد في لجنة القانون الدولي وفي اللجنة السادسة على إمكان انطباق قواعد التفسير المشتركة على الأفعال الانفرادية.

٤٢٦- وفيما يتعلق بقواعد التفسير كانت هناك تعليقات على الإشارة إلى نية الدولة المصدرة للفعل. وأكد من جديد أن التفسير ينبغي أن يتسم بحسن النية وأن يكون وفقاً لعبارات الإعلان في سياقها، أي متن النص وديباجته ومرفقاته. ورأى أن لا غنى عن تحديد نية الدولة المصدرة للفعل وأن هذه النية لا يمكن استنتاجها من عبارات الإعلان الشفوي أو الكتابي، في السياق المحدد ووفقاً لظروف معينة فحسب، وإنما يمكن أيضاً استنتاجها من وسائل إضافية مثل الأعمال التحضيرية إذا ما تعذر تحديد المعنى وفقاً لقاعدة التفسير العامة. ومراعاةً للشواغل التي أعرب عنها بعض الأعضاء بشأن الصعوبات التي تعترض الاطلاع على الأعمال التحضيرية، اقترح المقرر الخاص إدراج عبارة "إذا كان ذلك ممكناً" في مشروع المادة.

٤٢٧- وقال إن بعض الأعضاء وجهوا الانتباه إلى ضرورة إيراد إشارة صريحة في النص إلى الطابع التقييدي للتفسير، ورأى أن ذلك قد يبدد المخاوف من أن يكون كل فعل على الإطلاق ملزماً للدولة أو أن تكون الدولة ملزمة بأي فعل صادر عن أحد ممثليها.

٤٢٨- ورأى المقرر الخاص أن مشروعي المادتين المتعلقين بأسباب البطلان والتفسير ينبغي إحالتهما إلى فريق عامل لعله يستطيع البت في إمكانية صوغ أحكام مشتركة بين كل الأفعال ويتناول بعد ذلك المسائل الموضوعية المثارة.

٤٢٩- وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كانت الدولة تستطيع نقض فعل انفرادي صدر عنها، مثل الاعتراف بدولة أخرى، رأى المقرر الخاص أن الفعل رغم كونه انفرادياً فإن العلاقة القانونية الناشئة ليست كذلك بداهةً، ولذا فالدولة التي تصدر فعلاً من أفعال الاعتراف لا تستطيع نقضه.

الفصل السابع

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

(المسؤولية الدولية في حالة الخسارة المترتبة على الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة)

ألف – مقدمة

٤٣٠- أدرجت اللجنة، في دورتها الثلاثين، المعقودة عام ١٩٧٨، موضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي" في برنامج عملها وعينت روبرت. ك. كوينتن – باكستر مقرراً خاصاً[٣٨٤].

٤٣١- وتلقت اللجنة، اعتباراً من دورتها الثانية والثلاثين المعقودة عام ١٩٨٠حتى دورتها السادسة والثلاثين المعقودة عام ١٩٨٤، خمسة تقارير من المقرر الخاص[٣٨٥] ونظرت فيها. وقد سعى المقرر الخاص، في هذه التقارير، إلى وضع أساس مفاهيمي وملخص تخطيطي للموضوع وأورد فيها مقترحات بشأن خمسة مشاريع مواد. وقد عُرض الملخص التخطيطي في التقرير الثالث للمقرر الخاص، الذي قُدم إلى الدورة الرابعة والثلاثين للجنة في عام ١٩٨٢. واقتُرحت مشاريع المواد الخمسة في التقرير الخامس للمقرر الخاص، الذي قُدّم إلى الدورة السادسة والثلاثين للجنة. وقد نظرت اللجنة فيها ولكنها لم تتخذ قراراً يقضي بإحالتها إلى لجنة الصياغة.

٤٣٢- وعُرضت على اللجنة أيضاً، في دورتها السادسة والثلاثين، المواد التالية: الردود على استبيان وجّهه في عام ١٩٨٣ المستشار القانوني للأمم المتحدة إلى ١٦ منظمة دولية مختارة للتحقق، ضمن جملة أمور، مما إذا كانت الالتزامات التي تقع على الدول تجاه بعضها البعض وتنفذها هذه الدول بوصفها أعضاء في منظمات دولية يمكنها، إلى ذلك الحد، أن تفي ببعض الإجراءات المشار إليها في الملخص التخطيطي[٣٨٦]، أو أن تحل محلها، ودراسة أعدتها الأمانة بعنوان "دراسة في ممارسة الدول المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"[٣٨٧].

٤٣٣- وعينت اللجنة، في دورتها السابعة والثلاثين المعقودة عامَ ١٩٨٥، السيد خوليو باربوثا مقرراً خاصاً للموضوع. وتلقت اللجنة اثني عشر تقريراً من المقرر الخاص ما بين دورتها السابعة والثلاثين ودورتها الثامنة والأربعين المعقودة عام ١٩٩٦[٣٨٨].

٤٣٤- وأنشأت اللجنة في دورتها الرابعة والأربعين المعقودة عامَ ١٩٩٢ فريقاً عاملاً للنظر في بعض القضايا العامة المتصلة بنطاق العمل المقبل بشأن ذلك الموضوع والنهج الذي ينبغي اتباعه

---

(٣٨٤) أنشأت اللجنة في تلك الدورة فريقاً عاملاً لينظر، بصفة أولية، في نطاق الموضوع وطبيعته. وللاطلاع على تقرير الفريق العامل، انظر *حولية ١٩٧٨*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٥٠-١٥٢.

(٣٨٥) فيما يلي التقارير الخمسة للمقرر الخاص: التقرير الأولي: *حولية ١٩٨٠*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/334 وAdd.1 وAdd.2، ص ٢٤٧؛ التقرير الثاني: *حولية ١٩٨١*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/346 وAdd.1 وAdd.2، ص ١٠٣؛ التقرير الثالث: *حولية ١٩٨٢*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/360، ص ١١١؛ التقرير الرابع: *حولية ١٩٨٣*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/373، ص ٣٠١؛ التقرير الخامس: *حولية ١٩٨٤*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/383 وAdd.1، ص ٢٦٥.

(٣٨٦) *حولية ١٩٨٤*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/378، ص ٢١٣.

(٣٨٧) *حولية ١٩٨٥*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، إضافة، الوثيقة A/CN.4/384. وانظر أيضاً الدراسة الاستقصائية التي أعدتها الأمانة بشأن نظم المسؤولية ذات الصلة بموضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"، *حولية ١٩٩٥*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/471، ص ٩٣.

(٣٨٨) فيما يلي تقارير المقرر الخاص الاثنا عشر: التقرير الأولي: *حولية ١٩٨٥*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/394، ص ١٤٣؛ التقرير الثاني: *حولية ١٩٨٦*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/402، ص ٢٣٥؛ التقرير الثالث: *حولية ١٩٨٧*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/405، ص ١٢٥؛ التقرير الرابع: *حولية ١٩٨٨*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/413، ص ٦٨٣؛ التقرير الخامس: *حولية ١٩٨٩*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/423، ص ٣٧١؛ التقرير السادس: *حولية ١٩٩٠*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/428 وAdd.1؛ ص ٢٣٣؛ التقرير السابع: *حولية ١٩٩١*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/437؛ ص ١٦٥؛ التقرير الثامن: *حولية ١٩٩٢*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/443، ص ١٤٤؛ التقرير التاسع: *حولية ١٩٩٣*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/450، ص ٣٧٤؛ التقرير العاشر: *حولية ١٩٩٤*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/459، ص ٢٥٩؛ التقرير الحادي عشر: *حولية ١٩٩٥*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/468، ص ٧٧؛ التقرير الثاني عشر: *حولية ١٩٩٦*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/475 وAdd.1.