الفصل التاسع
خلافة الدول في سياق مسؤولية الدولة

ألف- مقدمة

٢١١- قررت اللجنة، في دورتها التاسعة والستين (٢٠١٧)، إدراج موضوع "خلافة الدول في سياق مسؤولية الدولة" في برنامج عملها وعينت السيد بافيل شتورما مقرراً خاصاً[٨١٦].

باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢١٢- كان معروضاً على اللجنة في دورتها الحالية التقرير الأول المقدَّم من المقرر الخاص (A/CN.4/708) الذي سعى فيه إلى عرض نَهْج المقرر الخاص بشأن نطاق الموضوع ونتيجته النهائية، وإلى تقديم عرض عام للأحكام العامة المتعلقة بالموضوع.

٢١٣- ونظرت اللجنة في التقرير الأول في جلساتها من ٣٣٧٤ إلى ٣٣٨١ المعقودة في الفترة من ١٣ إلى ٢٥ تموز/يوليه ٢٠١٧، على التوالي.

٢١٤- وقررت اللجنة في جلستها ٣٣٨١، المعقودة في ٢٥ تموز/يوليه ٢٠١٧، إحالة مشاريع المواد من ١ إلى ٤، بصيغتها الواردة في التقرير الأول للمقرر الخاص، إلى لجنة الصياغة، على أن تُؤخذ في الحسبان الآراء المعرب عنها في المناقشة العامة وعلى أن يكون مفهوماً أن مشروعي المادتين ٣ و٤ سيُترَكان معلقين في لجنة الصياغة.

٢١٥- وفي الجلسة ٣٣٨٣ المعقودة في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٧، عرض رئيس لجنة الصياغة تقريراً شفوياً مؤقتاً عن مشروعي المادتين ١ و٢ اللذين اعتمدتهما لجنة الصياغة مؤقتاً. وقد عُرض التقرير للعلم فقط، وهو متاح في الموقع الشبكي للجنة[٨١٧].

١- عرض المقرر الخاص للتقرير الأول

٢١٦- أوضح المقرر الخاص أن تقريره الأول يركز على الأحكام العامة التي يقوم عليها بحث الموضوع مستقبلاً. ويقدم التقرير أولاً عرضاً عاماً للآراء الواردة من الوفود أثناء مناقشات اللجنة السادسة في الدورة الحادية والسبعين للجمعية العامة في عام ٢٠١٦، والتي أعربت فيها عدة وفود عن تأييدها لإدراج الموضوع في برنامج عملها الطويل الأجل، مع التركيز بصفة خاصة على إمكانية سد الثغرات في القانون الدولي. وشككت بضعة وفود في الأهمية المعاصرة للموضوع، وأعربت عن بعض شكوكها في إمكانية أن تتوصّل الدول إلى توافق في الآراء بشأن هذا الموضوع المثير للجدل.

٢١٧- وفيما يتعلق بنطاق الموضوع ونتيجته النهائية، وهي مسألة ترتبط ارتباطاً لا ينفصم بالأعمال السابقة للجنة، كرر المقرر الخاص الإشارة إلى أن الموضوع يتناول مجالين اثنين من مجالات

---

(٨١٦) في الجلسة ٣٣٥٤ للجنة، المعقودة في ٩ أيار/مايو ٢٠١٧. وقد أُدرج الموضوع في برنامج العمل الطويل الأجل للجنة في أثناء دورتها الثامنة والستين (٢٠١٦) استناداً إلى المقترح الوارد في المرفق باء لتقرير اللجنة (*الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والسبعون، الملحق رقم ١٠* (A/71/10).

(٨١٧) الرابط: http://legal.un.org/ilc.

القانون الدولي شـــكّلا بالفعل هدفاً للتدوين والتطوير التدريجي من جانب اللجنة، وهما: خلافة الدول ومسؤولية الدولة. ووجّه المقرر الخاص الانتباه إلى الأعمال السابقة للجنة التي تركت دون بت الثغرات القائمة من أجل النظر فيها في مرحلة لاحقة[٨١٨]، فضـــلاً عن العمل الذي انتهى منه معهد القانون الدولي[٨١٩] بشـــأن هذا الموضـــوع. وأكّد المقرر الخاص على أن الهدف من بحث الموضـوع هو إلقاء مزيد من الضـوء على مسـألة ما إذا كانت توجد في القانون الدولي قواعد تنظم انتقال الالتزامات وانتقال الحقوق الناشـئة عن المسـؤولية الدولية للدول عن الأفعال غير المشـروعة دولياً في حالات خلافة الدول. ومع التركيز على القواعد الثانوية للمســـؤولية الدولية، فإن نطاق الموضوع لن يمتد ليشمل أي مسائل تتعلق بالمسؤولية الدولية (international liability) عن النتائج الضـــارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي. وأوضـــح المقرر الخاص أن العمل المتعلق بهذا الموضـوع ينبغي أيضـاً أن يتّبع المبادئ الرئيسـية لخلافة الدول، فيما يخص التمييز بين حالات نقل جزء من الإقليم والانفصال وحلّ الدولة والتوحيد وإنشاء دولة مستقلة جديدة.

٢١٨- وإذ يلاحظ المقرر الخاص السـوابق ذات الصـلة، المنصـبة على المواد المتعلقة بمسـؤولية الدول عن الأفعال غير المشـروعة دولياً وعلى المواد التي أصـبحت هي اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات (يُشـار إليها فيما يلي باسـم "اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨") واتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها (يُشـــار إليها فيما يلي باســـم "اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٣")، فضلاً عن المواد المتعلقة بجنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول، أشار المقرر الخاص إلى أن الشكل الملائم للموضوع، فيما يبدو، يكون مشاريع مواد مع تعليقات عليها.

٢١٩- وفيما يتعلق بالأحكام العامة التي ستشكل الأساس لمواصلة بحث الموضوع، أشار المقرر الخاص إلى أن مبدأ خلافة الدول، من الناحية التاريخية، قد أنكر بصـــورة عامة إمكانية نقل المسؤولية إلى دولة خلف – وهو ما يشكل نظرية عدم الخلافة.

٢٢٠- ومع تســـليم المقرر الخاص بأن البحوث والمؤلفات النظرية في مجموعها قد أيدت هذا الموقف، فإنه أكّد على أن بعض الباحثين قد شكّكوا في وجود قاعدة عامة بشأن خلافة الدول

---

(٨١٨) فيما يتعلق بالمسؤولية الدولية، يشمل ذلك: مشروع مواد عام ٢٠٠١ المتعلق بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، *حولية ... ٢٠٠١*، المجلد الثاني (الجزء الثاني) والتصويب، الفقرتان ٧٦ و٧٧ (انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٥٦/٨٣ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسـمبر ٢٠٠١، المرفق)؛ ومشـروع مواد عام ٢٠١١ المتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية، *حولية ... ٢٠١١*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان ٨٧ و٨٨ (انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٦٦/١٠٠ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسـمبر ٢٠١١، المرفق). وفيما يتعلق بخلافة الدول، يشـمل ذلك: اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات (فيينا، ٢٣ آب/أغسـطس ١٩٧٨)؛ (Vienna Convention on Succession of States in respect of treaties (Vienna, 23 August 1978), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1946, No. 33356, p. 3)؛ واتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها (فيينا، ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٣)، لم تدخل بعد حيز النفاذ؛ الأمم المتحدة، *الحولية القانونية، ١٩٨٣* (منشورات الأمم المتحـدة، رقم المبيع A.90.V.1) (United Nations, *Juridical Yearbook 1983* (United Nations publication, Sales No. E.90.V.1), p. 139)؛ ومشروع مواد عام ١٩٩٩ المتعلق بجنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول، *حولية ... ١٩٩٩*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان ٤٧ و٤٨ (انظر أيضـــاً قرار الجمعية العامة ٥٥/١٥٣ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسـمبر ٢٠٠٠). وترد أيضـاً مسـائل تتعلق بالخلافة في سياق أعمال اللجنة بشأن مشـاريع مواد الحماية الدبلوماسية، *حولية ... ٢٠٠٦*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان ٤٩ و٥٠ (انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٦٢/٦٧ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، المرفق).

(٨١٩) انظر Institute of International Law, resolution on succession of States in matters of international responsibility, 28 August 2015.

تنطبق في جميع الظروف. وعرض المقرر الخاص في التقرير دراسة استقصائية أولية لممارسات الدول، بما في ذلك بعض القرارات القضائية، بشأن المسؤولية الدولية في الحالات المختلفة لخلافة الدول. وأكد على استنتاجه المؤقت القائل بأن القانون الدولي الحديث لا يؤيد الطرح العام المتعلق بعدم الخلافة في مسؤولية الدولة. وبحث المقرر الخاص أيضاً مدى أهمية اتفاقيتي فيينا بشأن خلافة الدول بالنسبة إلى هذا الموضوع. وأكد المقرر الخاص على أنه، من أجل ضمان اتباع نَهْج التكامل النظمي، من المهم استخدام نفس المصطلحات والتعاريف بطريقة موحَّدة فيما يتعلق بالخلافة في كل من المعاهدات، وممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها، وجنسية الأشخاص الطبيعيين، ومسؤولية الدولة.

٢٢١- وأشار المقرر الخاص إلى أنه لا توجد خلافة شاملة للدول بل توجد بالأحرى عدة مجالات من العلاقات القانونية تنطبق عليها خلافة الدول. ولذلك، فإن القواعد المتعلقة بخلافة الدول في مجال ما، مثل المعاهدات، يمكن أن تختلف عن القواعد المطبَّقة في مجال آخر، مثل ممتلكات الدولة وديونها ومحفوظاتها. وأكد على أن المجالات المختلفة للخلافة هي مجالات مستقلة تنظمها قواعد خاصة.

٢٢٢- ووجّه المقرر الخاص أيضاً انتباه اللجنة إلى المسألة المعقّدة المتعلقة بما إذا كانت الالتزامات الناشئة عن الأفعال غير المشروعة دولياً هي "ديون" تخضع لاتفاقية فيينا لعام ١٩٨٣ أم أنه يتعين بالأحرى النظر فيها في إطار الموضوع الحالي. ووجّه المقرر الخاص النظر إلى استنتاجه الأولي القائل بأن هذه الالتزامات هي ديْن لأغراض القواعد المتعلقة بخلافة الدول في ديون الدولة إذا كان هذا النصيب في الأصول ذات القيمة الثابتة أو التي يمكن تحديد مقدارها قد اعترفت به الدولة أو أيّدت محكمةٌ أو هيئةُ تحكيم دولية وجوده في تاريخ حدوث الخلافة. أما إذا وقع فعل غير مشروع دولياً قبل تاريخ الخلافة ولم تكن الآثار القانونية الناشئة عنه قد حُددت بعد (أي ألا يكون مبلغ التعويض قد حددته مثلاً هيئة تحكيم في قرار لها)، فإن إمكانية انتقال أي التزامات أو حقوق في هذه الحالة ينبغي أن تحكمها قواعد خلافة الدول في مسؤولية الدولة.

٢٢٣- ويرى المقرر الخاص، استناداً إلى تحليله، أنه يوجد فيما يبدو دعم لاستنتاجاته الأولية، أي أنه قد جرى في الممارسة المعاصرة التشكيك في الطرح التقليدي المتعلق بعدم الخلافة؛ وأنه يلزم أن يُنظر في كل حالة على حدة لإثبات ما إذا كان يجوز أم لا انتقال الالتزامات أو الحقوق الناشئة عن مسؤولية الدولة في ظل الأنواع المحددة من خلافة الدول. واستناداً إلى تجربة اللجنة فيما يتعلق بعملها بشأن خلافة الدول، وكذلك إلى ندرة المسائل المتعلقة بهذا الموضوع وطبيعته السياسية بدرجة مرتفعة، أكّد المقرر الخاص على أن القواعد التي يتعين تدوينها ينبغي أن تكون ذات طابع تكميلي. وهي بطابعها هذا يمكن أن تخدم غرضين اثنين. إذ يمكن أولاً أن تكون نموذجاً مفيداً تستطيع الدول المعنية استخدامه، وتعديله أيضاً. ويمكن ثانياً، في حالات عدم الاتفاق، أن تكون بمثابة قواعد احتياطية يمكن تطبيقها في حالات النزاع.

٢٢٤- وإذ أشـــار المقرر الخاص إلى أن اتفاقاً بين الدول المعنية ينبغي، من حيث المبدأ، أن تكون له الأولوية على القواعد العامة ذات الطابع التكميلي المتعلقة بالخلافة والتي تُقتَرح في العمل المشمول بهذا الموضوع، فإنه أسهب في تناول التحليل الوارد في تقريره بشأن أهمية هذه الاتفاقات، في ضوء قاعدة 'عدم إنشاء المعاهدات حقاً أو التزاماً للغير' المنصوص عليها في المادتين ٣٤ و٣٦ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وقد عمد المقرر الخاص، في تصنيف الاتفاقات ذات الصلة ضمن فئات هي اتفاقات الأيلولة واتفاقات نقل المطالبات والاتفاقات الأخرى، إلى الاعتماد على فحص لمجموعة متنوعة من الاتفاقات ذات الصلة بين الدولة السلف والدولة الخلف توحي بأنه يلزم اتباع نَهْج مرن، مع التركيز على المضمون والأطراف في هذه الاتفاقات، من أجل تحديد القاعدة الواجبة التطبيق.

٢٢٥- وتناول المقرر الخاص أيضاً مسألة أهمية الأفعال الانفرادية في سياق هذا الموضوع. وسلط الضوء على العمل المضطلَع به في تقريره الذي حلَّل أولاً بعض الأمثلة على الأفعال الانفرادية، ثم حلَّل القواعد ذات الصلة المتعلقة بمسؤولية الدول والأفعال الانفرادية للدول التي اعتمدتها اللجنة حتى الآن. وأبرز المقرر الخاص أنه بعد بحث هذه الأمثلة، ينبغي اقتراح نَهْج متميز بشأن مسألة الأفعال الانفرادية في سياق المسؤولية الدولية، خلافاً للنهج الصارم الذي اعتُمد بموجب اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨.

٢٢٦- واقترح المقرر الخاص أربعة مشاريع مواد. مشروع المادة الأول يتناول نطاق مجموعة مشاريع المواد بأكملها[٨٢٠]؛ والثاني يعرض مجموعة من التعاريف لمصطلحات محددة، استناداً إلى التعاريف الواردة في اتفاقيتي فيينا بشأن خلافة الدول ومشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً[٨٢١]؛ والثالث يعرض إطاراً لتحليل أهمية الاتفاقات بالنسبة إلى

---

(٨٢٠) ينص مشروع المادة ١، بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الأول، على ما يلي:

مشروع المادة ١

النطاق

تنطبق مشاريع المواد هذه على أثر خلافة الدول فيما يتعلق بمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

(٨٢١) ينص مشروع المادة ٢، بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الأول، على ما يلي:

مشروع المادة ٢

المصطلحات المستخدمة

لأغراض مشاريع المواد هذه:

(أ) يراد بتعبير "خلافة الدول" حلول دولة محل دولة أخرى في المسؤولية عن العلاقات الدولية لإقليم ما؛

(ب) يراد بتعبير "الدولة السلف" الدولة التي حلت محلها دولةٌ أخرى لدى حدوث خلافة دول؛

(ج) يراد بتعبير "الدولة الخلف" الدولة التي حلت محلَ دولة أخرى لدى حدوث خلافة دول؛

(د) يراد بتعبير "تاريخ خلافة الدول" التاريخ الذي حلت فيه الدولةُ الخلف محلَ الدولة السلف في المسؤولية عن العلاقات الدولية للإقليم الذي تتناوله خلافة الدول؛

(هـ) يراد بتعبير "المسؤولية الدولية" العلاقات التي تنشأ بموجب القانون الدولي عن فعل الدولة غير المشروع دولياً؛

[...]

خلافة الدول فيما يتعلق بالمسؤولية[٨٢٢]، وأما الرابع فيعرض إطاراً فيما يتعلق بالإعلانات الانفرادية التي تصدرها الدولة الخلف[٨٢٣].

٢٢٧- وفيما يتعلق ببرنامج العمل المستقبلي، يتوخى المقرر الخاص أن تنظر اللجنة في كل من: قضايا نقل الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً ترتكبه الدولة السلف، في عام ٢٠١٨؛ ونقل حقوق أو مطالبات الدولة السلف المضرورة إلى الدولة الخلف، في عام ٢٠١٩؛ وأي مسائل إجرائية ومسائل متنوعة متبقية، بما في ذلك تعدد الدول الخلف ومسألة المسؤولية المشتركة، أو الانطباق المحتمل لقواعد خلافة الدول في سياق مسؤولية الدولة على المنظمات الدولية المضرورة أو الأفراد المضرورين، في عام ٢٠٢٠. وأوضح المقرر الخاص أنه تبعاً لمدى التقدم في المناقشة، يمكن أن تُعتمد المجموعة الكاملة لمشاريع المواد في القراءة الأولى في عام ٢٠٢٠ أو في عام ٢٠٢١.

---

(٨٢٢) ينص مشروع المادة ٣، بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص، على ما يلي:

مشروع المادة ٣

أهمية الاتفاقات بالنسبة لخلافة الدول في المسؤولية

١- التزامات الدولة السلف الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً ارتكبته ضد دولة أخرى أو شخص آخر من أشخاص القانون الدولي قبل تاريخ خلافة الدول، لا تصبح التزاماتٍ تقع على كاهل الدولة الخلف إزاء الدولة المضرورة أو الشخص المضرور لمجرد أن الدولة السلف والدولة الخلف قد عقدتا اتفاقاً يقضي بأيلولة تلك الالتزامات إلى الدولة الخلف.

٢- حقوق الدولة السلف الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً والتي استحقت لها من جانب دولة أخرى قبل تاريخ خلافة الدول، لا تصبح حقوقاً للدول الخلف تترتب على الدولة المسؤولة لمجرد أن الدولة السلف والدولة الخلف قد عقدتا اتفاقاً يقضي بأيلولة تلك الحقوق إلى الدولة الخلف.

٣- الاتفاقات الأخرى، بخلاف اتفاقات الأيلولة، تحدِث أثرها كاملاً على انتقال الالتزامات أو الحقوق الناشئة عن مسؤولية الدولة. وكل اتفاق ملزِمٌ لأطرافه التي يجب أن تنفذه بحسن نيّة.

٤- لا تخل الفقرات السابقة بالقواعد المنطبقة من قانون المعاهدات، لا سيما قاعدة انعدام أثر المعاهدات على أطراف ثالثة على نحو ما تجسّدها المواد من ٣٤ إلى ٣٦ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

(٨٢٣) ينص مشروع المادة ٤، بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الأول، على ما يلي:

مشروع المادة ٤

الإعلان الانفرادي الصادر عن دولة خلف

١- حقوق الدولة السلف الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً ارتكبته ضدها دولةٌ أخرى أو شخصٌ آخر من أشخاص القانون الدولي قبل تاريخ خلافة الدول، لا تصبح حقوقاً تعود إلى الدولة الخلف لمجرد أن الدولة الخلف أصدرت إعلاناً انفرادياً ينص على أيلولة حقوق الدولة السلف والتزاماتها إليها.

٢- التزامات الدولة السلف فيما يتعلق بفعل غير مشروع دولياً ارتكبته ضد دولةٍ أخرى أو شخصٍ آخر من أشخاص القانون الدولي قبل تاريخ خلافة الدول، لا تصبح التزاماتٍ تقع على كاهل الدولة الخلف إزاء الدولة المضرورة أو الشخص المضرور لمجرد أن الدولة الخلف قبلت أيلولة تلك الالتزامات إليها، ما لم يُصَغ إعلانُها الانفرادي بعبارات واضحة ودقيقة.

٣- الإعلانات الانفرادية الصادرة عن دولة خلف تخضع هي وآثارها لقواعد القانون الدولي المنطبقة على الأفعال الانفرادية للدول.

٢- موجز المناقشة

(أ) *تعليقات عامة*

٢٢٨- رحب الأعضاء بالتقرير الأول للمقرر الخاص، وأيدوا الحاجة إلى تحقيق الانسجام بين هذا الموضوع والأعمال السابقة للجنة بشأن المواضيع المتصلة بالمسؤولية والخلافة. وأكد عدد من الأعضاء على أنه يُنتَظر أن يسد هذا الموضوع الثغرات التي سبق أن تركتها اللجنة دون معالجة أثناء بحث هذه المواضيع ذات الصلة، وإن كان قد جرى الإعراب عن رأي مفاده أن التقرير الأول للمقرر الخاص قد قدم دراسة غير كافية لعلاقة هذا الموضوع بالمواد التي وضعتها اللجنة بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وأُعرب عن بعض القلق بشأن سرعة وطريقة اختيار الموضوع الذي ينبغي إدراجه في جدول أعمال اللجنة في بداية الفترة الخمسية الجديدة، وهو ما يُحتمل أن يكون قد أسفر عن الافتقار إلى النقاش بشأن الغرض من الموضوع والنتيجة التي يتمخض عنها؛ وأشار بعض الأعضاء إلى وجوب أن يشجّع ذلك اللجنة على بحث كيف تقوم باختيار المواضيع التي تعكف عليها.

٢٢٩- وفي حين أشار بعض الأعضاء إلى أن هذا الموضوع مناسب بدرجة كبيرة، ومن الصواب أن يجري تناوله في الوقت الحالي، بدعم من الدول الحاضرة الآن ومن ممارستها، شكك أعضاء آخرون في أهميته حالياً. فندرة حالات الخلافة، فضلاً عن السياقات السياسية والتاريخية المختلفة التي حدثت فيها هذه الحالات، قد أُثيرت باعتبارها عقبة أمام تحديد أي اتجاه موحّد أو واضح في مجال الممارسة العملية. وأثار بعض الأعضاء القلق من أن عدداً محدوداً جداً من الدول قد أبدى اهتماماً بهذا الموضوع في اللجنة السادسة. وأيد عدة أعضاء في اللجنة نظر هذه الأخيرة في أعمال الهيئات الخاصة بشأن هذا الموضوع، بما في ذلك معهد القانون الدولي[٨٢٤] ورابطة القانون الدولي[٨٢٥]، ولكنهم أكدوا على أن اللجنة ينبغي أن تمضي بشكل مستقل في بحث الموضوع. وأُشير إلى الحاجة إلى أن يزود المقرر الخاص اللجنة بسرْد أكثر منهجية للمادة ذات الصلة، ولا سيما فيما يتعلق بممارسة الدول والسوابق القضائية، فضلاً عن الاتجاه الذي يسير فيه هذا الموضوع والغرض من الموضوع.

٢٣٠- وفيما يخص القاعدة العامة المتعلقة بخلافة الدول في مسؤولية الدولة، أكّد العديد من الأعضاء على أنه يكون من الضروري بحث القواعد الموضوعية العامة المتعلقة بخلافة الدول في مسؤولية الدولة قبل بحث الاستثناءات أو الشروط التحوّطية المعروضة في مشروعي المادتين ٣ و٤؛ بيد أنه ذُكر أيضاً أن هذه الطرق المقرَّرة لنقل المسؤولية لا تعتمد على القاعدة العامة.

٢٣١- وأكد عدد من الأعضاء على أن القاعدة "التقليدية" المتعلقة بعدم الخلافة والتي حددها المقرر الخاص ما زالت هي الموقف السائد في هذا الوقت، مع احتمال أن تقتصر الخلافة التلقائية على الخلافة في حالة ديون الدولة، وإمكانية إتاحة مجموعة محدودة من الاستثناءات الممكنة المحدَّدة بوضوح من عدم الخلافة. وأعرب أعضاء آخرون عن الشك في أن تكون القاعدة التقليدية المتعلقة بعدم الخلافة قد تغيرت، وإن كان تقرير المقرر الخاص يشير إلى أنه يراها غير

---

(٨٢٤) انظر الحاشية ٨١٩، أعلاه.

(٨٢٥) International Law Association, *Report of the Seventy-third Conference*, *Rio de Janeiro, 17-21 August 2008* (London, 2008), pp. 250 *et seq*.

ذلك، وأشـــاروا إلى أن أي تحول عن القاعدة التقليدية يجب أن يكون مدعوماً بأدلة واضـــحة لا لبس فيها من ممارسات الدول وقرارات المحاكم والهيئات القضائية.

٢٣٢- وسلّط أيضاً العديد من الأعضاء الضوء على أن الأمثلة على ممارسات الدول والسوابق القضائية، الوطنية منها والدولية على السواء، التي استشهد بها المقرر الخاص دعماً لموقفه القائل بحدوث تطور في القاعدة التقليدية لا تدعم في الواقع هذا الاستنتاج، بينما أشار أعضاء آخرون إلى أن السوابق القضائية التي عرضها المقرر الخاص توحي، عند الحد الأدنى، بأن أي قاعدة عامة ليســـت مطلقة. وذُكر أيضـــاً أن المبدأ الذي عرضـــه المقرر الخاص لا يدعم كذلك وجود اتجاه تطوّري في هذا الصـدد. وعلى وجه الخصـوص، فإن الحكم الصـادر عن محكمة العدل الدولية في قضـية *مشـروع غابسـيكوفو - ناغيماروس* (هنغاريا/سـلوفاكيا)[٨٢٦] قد اقتصـر على الاتفاق الصـريح المتعلق بالخلافة في المسـؤولية بين هنغاريا وسـلوفاكيا، وأن المحكمة لم تورِد أي إشـارة إلى المسـألة الأوسـع نطاقاً المتعلقة بالخلافة في مسـؤولية الدولة. وفي المقابل، لم تتخذ المحكمة موقفاً يؤيّد أياً من الاتجاهين في قضية *الإبادة الجماعية* بين كرواتيا وصربيا[٨٢٧] بشأن مسألة الخلافة في مســـؤولية الدولة. وجرى التأكيد على أن الاتفاقات المعقودة بين الدول أو الإعلانات الانفرادية المتعلقة بمسائل الخلافة لا يمكن أن تعتمد على إحساس بالالتزام الناشئ عن القانون الدولي العام وهي قد تدعم القاعدة العامة وليس أي اتجاه جديد. وبدلاً من ذلك، أُشـــير أيضـــاً إلى أن "الاتجاه" الذي حدده المقرر الخاص ومفاده التحوّل عن القاعدة التقليدية المتعلقة بعدم الخلافة قد يكون قاصـراً على أشـكال محددة من الخلافة، ولذلك فإن الكيفية التي تحلّل بها اللجنة هذه الحالات ستؤثّر على النتيجة النهائية.

٢٣٣- وأكّد بعض الأعضـاء على رغبتهم في أن يجري، عند بحث مسـألة وضـع قاعدة عامة بشـأن الخلافة، إيلاء اهتمام أكبر لممارسـات الدول، وكذلك إلى الممارسـة المسـتمدة من جميع المناطق. وأُعرب عن القلق من الافتقار إلى الوضـوح بشـأن مدى كون بحث هذا الموضـوع هو عملية تدوين أم عملية تطوير تدريجي. وذكر بعض الأعضـاء أنه بالنظر إلى الموقف الافتراضـي التقليدي السـائد القائل بعدم الخلافة، يكون بحث هذا الموضـوع هو بالضـرورة عملية تطوير تدريجي وأنه، بالنظر إلى تاريخ اللجنة في تناول المواضـيع المتعلقة بالخلافة، يكون من الصـعب تحقيق قبول الدول على نطاق واسع بمجموعة نهائية من المواد بشأن هذا الموضوع.

٢٣٤- وعلاوة على ذلك، أعرب عدة أعضـاء عن التأييد لما أوضـحه المقرر الخاص في تقريره الأول من أنه سيركز على الأشكال المختلفة للخلافة في معرض بحث هذا الموضوع. وأكد بعض الأعضاء على أن أحد العناصر الضرورية لبحث الأشكال المختلفة للخلافة هو إيراد شرح واضح ومفصل للاختلافات الواقعية في هذه الظروف.

---

(٨٢٦) *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997*, p. 7.

(٨٢٧) *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Merits, Judgment of 3 February 2015*.

(ب) تعليقات محددة

'١' مشروع المادة ١ - النطاق

٢٣٥- قُدم اقتراح من عدة أعضاء لتعديل النطاق كما اقترحه المقرر الخاص لكي يشمل عبارة "فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً"، ما يكفل قدراً أكبر من الوضوح والتركيز في نطاق الموضوع، بدلاً من التركيز بصفة عامة على مسؤولية الدولة. وبينما أشار بعض الأعضاء إلى أن الموضوع يحتاج إلى بحث القواعد الأولية للالتزام، أيد أعضاء آخرون أن يركّز الموضوع حصراً على القواعد الثانوية العامة المتعلقة بالمسؤولية. وبينما اتفق بعض الأعضاء مع المقرر الخاص على استبعاد المسائل المتعلقة بالمسؤولية تجاه المنظمات الدولية من نطاق الموضوع، اقترح أعضاء آخرون أن يبحث المقرر الخاص في عمله المستقبلي حقوق المنظمات الدولية المضرورة. وأعرب الأعضاء عن وجهات نظر متعارضة بشأن قرار استبعاد "المسؤولية" ("liability") من نطاق البحث، وطرح بعض الأعضاء المسائل المتعلقة باستخدام مصطلحي "المسؤولية" ("responsibility") و("liability") في لغات معينة.

٢٣٦- واعترض عدة أعضاء على اقتراح بأن يُطلب إلى المقرر الخاص تضمين عمله بحث مسألة خلافة الحكومات، بينما أيّد بعض الأعضاء الاقتراح الرامي إلى اشتمال عمله على بحث مسألة ما إذا كانت الخلافة في حد ذاتها مشروعة أم غير مشروعة بموجب القانون الدولي.

'٢' مشروع المادة ٢ - المصطلحات المستخدَمة

٢٣٧- أيد عدد من الأعضاء الإسهاب في تناول مسألة المصطلحات المستخدمة، المعروضة في الفقرات الفرعية (أ)-(د) من مشروع المادة ٢، مع وجود أعضاء يوافقون المقرر الخاص على استخدام الأعمال السابقة للجنة. وجرى الإعراب عن بعض القلق من أن استخدام كلمة "حَلَّت" في الفقرات الفرعية (ب)-(د) قد تكون مضللة، بالنظر إلى حالات الخلافة التي لم تتوقف فيها الدولة السلف عن الوجود أو لم يجر الحلول محلها تماماً. وبالإضافة إلى ذلك، أُعرب عن القلق بشأن الفقرة الفرعية (أ)، بالنظر إلى أن التعريف لا يشير إلى الاختبار الإضافي للـ "مشروعية" الموجود في اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨، وبالتالي فقد اقتُرح أن يظل الشكل النهائي لهذا الموضوع مفتوحاً للنقاش.

٢٣٨- وفيما يخص الفقرة الفرعية (هـ) المتعلقة بتعريف "المسؤولية الدولية"، أُعرب عن رأي مفاده أنه يكون من الضروري تعريف مصطلح "الفعل غير المشروع دولياً"، بينما رأى عدة أعضاء أن الفقرة الفرعية بأكملها غير ضرورية لبحث هذا الموضوع وينبغي حذفها. وأُشير أيضاً إلى أن كلمة/عبارة "الآثار" ("consequences")، أو "الآثار القانونية" ("legal consequences") أو "يغطي العلاقات الدولية "covers international relations"، من حيث الحقوق والالتزامات الناشئة عن الأفعال غير المشروعة دولياً، تكون أنسب من كلمة "العلاقات" في الفقرة الفرعية (هـ).

٢٣٩- وقدّم عدد من الأعضاء اقتراحات بمصطلحات إضافية ينبغي إيراد تعاريف لها في مشروع هذه المادة، بما في ذلك "اتفاقات الأيلولة"، و"الإعلان الانفرادي"، و"شخص آخر من أشخاص القانون الدولي"، و"اتفاق التعويض"، وتعاريف أخرى لأنواع الخلافة التي أوضح المقرر الخاص أنه سيبحثها في الموضوع برمته.

'٣' *مشروع المادة ٣ - أهمية الاتفاقات بالنسبة لخلافة الدول في المسؤولية*

٢٤٠- أثار عدة أعضاء إمكانية حذف أو تبسيط الفقرتين ٣ و٤ لأنهما قد تكونان زائدتين عن الحاجة فهما لا تفعلان أكثر من تكرار القول بأن هذه الاتفاقات تخضع لمبادئ قانون المعاهدات، كما يمكن تناول محتواهما في الشرح. واقترح أن شرط "عدم الإخلال" (لا تخل) الوارد في الفقرة ٤ فيما يتعلق بقاعدة انعدام أثر المعاهدات على الأطراف الثالثة يجعل من غير الضروري التمييز بين أشكال الاتفاق المبينة في الفقرات ١ إلى ٣. وسعى بعض الأعضاء إلى زيادة تحديد معنى عبارة "الاتفاقات الأخرى، بخلاف"، الواردة في الفقرة ٣.

٢٤١- وشملت الاقتراحات الأخرى المقدَّمة من الأعضاء إلى المقرر الخاص النظر في التطورات التي تحدث في قاعدة انعدام أثر المعاهدات على الأطراف الثالثة فيما يخص اتفاقات الأيلولة، والحاجة إلى التعمّق بدرجة أكبر في الأشكال المختلفة للخلافة قبل بحث الاتفاقات.

'٤' *مشروع المادة ٤ - الإعلان الانفرادي الصادر عن دولة خلف*

٢٤٢- لاحظ بعض الأعضاء أن عبارة "يرد بعبارات واضحة ودقيقة" الواردة في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٤ الذي اقترحه المقرر الخاص لا تشمل جميع المعايير التي تجعل الفعل الانفرادي ملزماً والتي كانت قد أُدرجت في الأعمال السابقة للجنة بشأن الإعلانات الانفرادية،[٨٢٨] واقترحوا أن يجري تعديل مشروع المادة ٤ لكي يشمل إشارة عامة إلى جميع هذه المتطلبات. وجرى التأكيد على الحاجة إلى أن يركّز المقرر الخاص على الحالات الأخرى لافتراض مسؤولية الدولة، خارج نطاق الإعلانات الانفرادية. وأخيراً، اقتُرح أن يُعاد في مشروع المادة ٤ إدراج ترتيب العناصر الواردة في مشروع المادة ٣ تحقيقاً للاتساق.

٢٤٣- وبينما أيد بعض الأعضاء إرسال جميع مشاريع المواد الأربعة إلى لجنة الصياغة، أيد أعضاء آخرون إرسال مشروعي المادتين ١ و٢ فقط مقترحين الاحتفاظ بالمادتين ٣ و٤ لإجراء مزيد من المناقشة بشأنهما أو على الأقل الاحتفاظ بهما في لجنة الصياغة إلى أن يكون قد تم الانتهاء من بحث تقارير المقرر الخاص. كما أُعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي إجراء مزيد من المناقشة بشأن جميع مشاريع المواد قبل إرسالها إلى لجنة الصياغة.

(ج) الشكل النهائي

٢٤٤- فيما يتعلق بالشكل النهائي الذي يتعين أن يتخذه مشروع المواد، أُعرب عن تأييد مشاريع المواد، كما اقترحها المقرر الخاص، بالنظر إلى استخدام اللجنة للمواد في أعمالها السابقة بشأن مسائل الخلافة. وأشار بعض الأعضاء إلى أن القرار المتعلق بالشكل النهائي ينبغي اتخاذه في مرحلة لاحقة، وأشار إلى المزايا المحتملة للأخذ بصيغة مشاريع المبادئ التوجيهية. وأيد أعضاء تأكيد المقرر الخاص على أي ناتج نهائي من حيث طابعه ينبغي أن يكون تكميلياً بالقياس إلى الاتفاقات المعقودة بين الدول.

---

(٨٢٨) المبادئ التوجيهية المنطبقة على الإعلانات الانفرادية للدول التي يمكن أن تنشئ التزامات قانونية، قرار الجمعية العامة ٦١/٣٤ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. والمبادئ التوجيهية هي وشروحها واردة في *حولية ... ٢٠٠٦*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان ١٧٦ و١٧٧.

(د) برنامج العمل المستقبلي

٢٤٥- أعرب عدد من الأعضاء عن دعمهم لبرنامج العمل المستقبلي الذي اقترحه المقرر الخاص، بينما اقترح عدة أعضاء أن يركّز المقرر الخاص في تقريره القادم على القواعد العامة المنطبقة على جميع حالات خلافة الدول في مسؤولية الدولة. واقتُرح أيضاً أن يتناول المقرر الخاص إجراءات تحديد المطالبات في خلافة الدول قبل الانتقال إلى نقل المطالبات، وجرى التأكيد على الحاجة إلى التركيز على حقوق أو مطالبات الدولة الخلف.

٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

٢٤٦- استجابة للمناقشة، أوضح المقرر الخاص أن الموضوع يشمل في آن واحد التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه، بينما سلَّم بأن ممارسة الدول والسوابق القضائية ليستا متماثلتين من حيث مدى التطوّر في شتى مجالات وأنواع خلافة الدول.

٢٤٧- وفيما يتعلق بممارسة الدول والسوابق القضائية المذكورة في التقرير الأول، وافق المقرر الخاص على أنه يلزم إجراء بحوث أكثر تعمقاً لممارسة الدول وأن نتائج هذه البحوث ستُدرَج في التقارير القادمة، كما سيجري زيادة الاهتمام بحالات مستمدة من المناطق الواقعة خارج أوروبا. وسلَّم المقرر الخاص بأن ممارسة الدول ليست واضحة وأن الحالات المتعلقة بهذه المسائل يمكن تفسيرها بطرق مختلفة. وأكّد على أن اختلافه القوي هو فقط مع ما يسمّيه المبدأ أو الافتراض القديم المتعلق بالطبيعة الشخصية جداً لمسؤولية الدولة والذي يستبعِد بداهةً أي نقل محتمل للحقوق والالتزامات الناشئة عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وأكد المقرر الخاص على أنه ينبغي أيضاً تحليل التطورات الجديدة والتعبير عنها في قانون الخلافة.

٢٤٨- وفيما يخص الجوانب المتعلقة بنطاق الموضوع، أكد المقرر الخاص تفضيله في المرحلة الحالية من العمل لإغفال المسائل المتعلقة بخلافة الدول فيما يتصل بعواقب الأفعال المشروعة، مع احتمال القيام بدراسة في هذا الشأن في مرحلة لاحقة. وأكد أنه بينما سيضع جانباً مسألة الخلافة في المسؤولية تجاه المنظمات الدولية بصفتها هذه، فإن العمل المقبل بشأن هذا الموضوع قد يشمل مسائل الخلافة فيما يتعلق بمسؤولية الدول عن الأخطاء في حق الجهات الفاعلة الأخرى، وهي المنظمات الدولية، ومسؤولية الدول الأعضاء فيما يتصل بأفعال المنظمة. وأوضح المقرر الخاص أنه لن يبحث مسألة خلافة الحكومات.

٢٤٩- وانتقل المقرر الخاص إلى مشاريع المواد فأوضح أنه قد قبل الاقتراحات الرامية إلى تضمّن مشروع المادة ١ إشارة ما إلى "الحقوق والالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً". وقال إنه وجد أن اقتراح عدم تضمين مشروع المادة ٢ تعريفاً لـ "المسؤولية الدولية" هو اقتراح منطقي بالنظر إلى أنه يمكن تناوله في الشرح. وأوضح المقرر الخاص أنه سيجري إدراج تعاريف إضافية مع تقدّم العمل. وأوضح كذلك أن الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٢ لم تتخذ موقفاً بشأن مسألة قانونية الخلافة، وهي مسألة سيجري تناولها في تقريره القادم.

٢٥٠- وفيما يتعلق بالحاجة إلى بحث ووضع قاعدة عامة بشأن خلافة الدول قبل تحديد نص مشروعي المادتين ٣ و٤ بشأن الاتفاقات والإعلانات الانفرادية، على التوالي، أشار المقرر الخاص إلى أن مشروعي المادتين هذين ليسا مجرد حُكميْن بشأن "عدم الإخلال"، نظراً إلى أنهما يشيران إلى الشكل والمضمون على السواء، ما يؤكد على الطابع التكميلي لمشروعي المادتين. وأكد المقرر الخاص أن وجود مشروعي المادتين هذين في بداية العمل أمر مفيد ومن شأنه تجنّب

الحاجة إلى تكرار الإشـــارات إلى الاتفاقات والاتفاقات الانفرادية في كل مشـــروع مادة يليهما. وأوضـــح أن التقارير القادمة ســـتقترح مجموعة قواعد للفئات المختلفة لحالات الخلافة، وهي لن تستعيض عن قاعدة عامة بشأن عدم الخلافة بقاعدة عامة بشأن الخلافة.

٢٥١- وفضـــلاً عن ذلك، أعرب المقرر الخاص عن تأييده للمقترحات المقدَّمة بخصـــوص إيراد مشروع مادة صريحة بشأن الطبيعة التكميلية لهذه المواد، وكذلك ضمان أن تنعكس بالكامل في مشـــروع المادة ٤ الأعمال الســـابقة للجنة بشـــأن المبادئ التوجيهية المنطبقة على الإعلانات الانفرادية للدول التي يمكن أن تنشأ عنها التزامات قانونية.

٢٥٢- وفيما يتعلق بالشـــكل النهائي الذي ينبغي أن يتخذه الموضـــوع، أكد المقرر الخاص من جديد تفضيله للشكل المتمثل في "مشاريع المواد"، مشيراً إلى أن الموضوع ينطوي على التدوين وعلى وضـــع قواعد جديدة. وأشـــار إلى أن الخبرة المكتسَـــبة بشـــأن اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٧٨ و١٩٨٣ قد أظهرت أنه يمكن للدول أن تستخدم المبادئ المنصوص عليها في الاتفاقيات المتعلقة بخلافتها حتى عندما لا تكون ســـارية. فالطبيعة التكميلية للقواعد تتيح المرونة الكافية لتغطية الحالات المختلفة.