

الفصل السابع

الأفعال الانفرادية للدول

والعمل المقبل للمقرر الخاص. وفي الدورة ذاتها، نظرت اللجنة في تقرير الفريق العامل وأقرته^(٢١٠).

٢٣٩- وكان معروضاً على اللجنة في دورتها الحادية والخمسين، المعقودة في عام ١٩٩٩، التقرير الثاني للمقرر الخاص بشأن الموضوع^(٢١١) ونظرت فيه. ونتيجة للمناقشة، قررت اللجنة أن تدعو الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول إلى الانعقاد من جديد.

٢٤٠- وقدم الفريق العامل تقريراً إلى اللجنة عن المسائل المتعلقة بما يلي: (أ) العناصر الأساسية لتعريف عملي للأفعال الانفرادية كمنطلق لمزيد من العمل في هذا الموضوع ولجمع 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 موقفها من بعض جوانب دراسة اللجنة المتعلقة بهذا الموضوع.

٢٤١- ونظرت اللجنة، في دورتها الثانية والخمسين المعقودة عام ٢٠٠٠، في التقرير الثالث للمقرر الخاص بشأن الموضوع^(٢١٢)، مع نص الردود الواردة من الدول^(٢١٣) على الاستبيان المتعلق بالموضوع الذي عمم في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. وقررت اللجنة إحالة مشاريع المواد المنقحة ١-٤ إلى لجنة الصياغة وإحالة مشروع المادة ٥ المنقح إلى الفريق العامل المعني بالموضوع.

٢٤٢- ونظرت اللجنة، في دورتها الثالثة والخمسين المعقودة عام ٢٠٠١، في التقرير الرابع للمقرر الخاص^(٢١٤) وأنشأت فريقاً عاملاً مفتوح العضوية. وطلبت اللجنة، بناء على توصية الفريق

ألف - مقدمة

٢٣٢- اقترحت اللجنة على الجمعية العامة، في تقريرها عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين المعقودة عام ١٩٩٦، إدراج قانون الأفعال الانفرادية للدول بوصفه موضوعاً مناسباً لتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي^(٢٠٦).

٢٣٣- ودعت الجمعية العامة للجنة، في الفقرة ١٣ من القرار ١٦٠/٥١، في جملة أمور، إلى أن تواصل دراسة موضوع "الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد"، وأن تبين نطاق الموضوع ومضمونه.

٢٣٤- وأنشأت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين، المعقودة عام ١٩٩٧، فريقاً عاماً معنياً بهذا الموضوع قدم تقريراً إلى اللجنة عن مقبولية دراسة هذا الموضوع وإمكانية إجرائها، والنطاق المحتمل للموضوع ومضمونه، وقدم مخططاً عاماً لدراسة هذا الموضوع. وفي الدورة ذاتها، نظرت اللجنة في تقرير الفريق العامل وأقرته^(٢٠٧).

٢٣٥- وعينت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين أيضاً السيد فيكتور رودريغيس ثيدينيو مقررًا خاصاً للموضوع^(٢٠٨).

٢٣٦- وأيدت الجمعية العامة، في الفقرة ٨ من قرارها ١٥٦/٥٢، قرار اللجنة إدراج الموضوع في برنامج عملها.

٢٣٧- وكان معروضاً على اللجنة في دورتها الخمسين، المعقودة عام ١٩٩٨، التقرير الأول للمقرر الخاص بشأن الموضوع ونظرت فيه^(٢٠٩). ونتيجة لمناقشته، قررت اللجنة أن تدعو الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول إلى الانعقاد من جديد.

٢٣٨- وقدم الفريق العامل تقريراً إلى اللجنة عن المسائل المتعلقة بنطاق الموضوع، والنهج المتبع إزاءه، وتعريف الأفعال الانفرادية،

(٢١٠) المرجع نفسه، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٨-١٢٠، ٢٠١-١٩٢.

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

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

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

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

(٢٠٦) حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٠٦، الفقرة ٢٤٨، والمرق الثاني، ص ٢٨٤، الفقرة ٢ (٥) ٣.

(٢٠٧) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١-١٢٤، الفقرات ١٩٤ و ١٩٦-٢١٠.

(٢٠٨) المرجع نفسه، ص ١٢٦، الفقرة ٢١٢، و ص ١٣٤، الفقرة ٢٣٤.

(٢٠٩) حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٤٠٦، الوثيقة A/CN.4/486.

التدوين والتطوير التدريجي وأن الموضوع كان ناضجاً لهذا الغرض^(٢٢٠).

٢٤٩- وقال إن آراء الحكومات كانت، على قلتها، أساسية لدراسة الموضوع. ذلك أن إحدى العقبات الرئيسية التي واجهها المقرر الخاص تمثلت في عدم وجود دراسة كافية لمسألة الممارسة.

٢٥٠- فالأفعال الانفرادية تصدر بشكل متكرر، ولكن من الصعب، بدون معرفة آراء الدول، تحديد نوع الفعل الذي نواجهه، ولا ما إذا كان بنية الدولة التي تصدره الاضطلاع بالتزامات قانونية، وما إذا كانت تعتبر أنه ملزم لها، أو ما إذا كان الأمر يقتصر على مجرد بيان ذي طابع سياسي هو نتيجة الممارسة الدبلوماسية.

٢٥١- ويصعب من الآن تصور الشكل النهائي الذي سيكون عليه نتاج عمل اللجنة. وأشار المقرر الخاص إلى أنه يمكن، في حالة تعذر إعداد قواعد عامة أو قواعد محددة بشأن هذا النوع من الأفعال، النظر في إعداد مبادئ توجيهية تقوم على مبادئ عامة تسمح للدول بالتصرف وإرساء ممارسة يُستند إليها فيما بعد للقيام بعملية حقيقية للتدوين والتطوير التدريجي. وأياً كان الناتج النهائي، فإن المقرر الخاص يرى مع ذلك أن بالإمكان وضع قواعد معينة تنطبق على الأفعال الانفرادية بشكل عام.

٢٥٢- ففي المقام الأول، يجب أن يعبر عن الفعل الانفرادي بشكل عام، وفعل الاعتراف بشكل خاص، أشخاص مصرح لها بالتصرف على الصعيد الدولي والزام الدولة التي تمثلونها. وبالإضافة إلى ذلك، يجب الإفصاح عن الفعل بحرية، مما يجعل صحته خاضعة لعدة شروط.

٢٥٣- ويمكن أن يستند الطابع الإلزامي للفعل الانفرادي إلى قاعدة خاصة، هي قاعدة "الفعل ملزم لمن صدر عنه" التي تسترشد بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" التي تنظم قانون المعاهدات. والمبدأ العام الذي يمكن إرساؤه أيضاً هو مبدأ يقضي بأن تكون الدولة ملزمة بالأفعال الانفرادية وذلك من وقت صدور الفعل أو من الوقت الذي حدد صدوره في الإعلان الذي أبدت فيه الإرادة. وعندئذ يصبح الفعل ملزماً. وبالمثل، لا يجوز للجهة التي أصدرت الفعل أن تقوم بتعديله أو تعليقه أو إلغائه بشكل انفرادي، ويجب أن يستند تفسيره إلى معيار تقييدي.

٢٥٤- وكان الغرض من التقرير السادس هو تحقيق التقارب بين تعريف ودراسة فعل مادي محدد هو الاعتراف، وأعمال اللجنة عن الفعل الانفرادي بوجه عام.

٢٥٥- ويتناول الفصل الأول من التقرير الاعتراف بسائر أشكاله وينتهي بوضع تعريف مبدئي يمكن أن يتكيف مع

(٢٢٠) حوكية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١-١٢٢، الفقرتان ١٩٤ و ١٩٦.

العامل، أن يُعمّم على الحكومات استبيان يدعوها إلى توفير المزيد من المعلومات عن ممارستها في مجال الأفعال الانفرادية وتفسير هذه الأفعال^(٢١٥).

٢٤٣- ونظرت اللجنة، في دورتها الرابعة والخمسين المعقودة عام ٢٠٠٢، في التقرير الخامس للمقرر الخاص^(٢١٦)، وفي نص الردود^(٢١٧) الواردة من الدول على الاستبيان المتعلق بالموضوع الذي عمم في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١^(٢١٨). وأنشأت اللجنة أيضاً فريقاً عاملاً مفتوح العضوية.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢٤٤- عُرض على اللجنة في الدورة الحالية التقرير السادس للمقرر الخاص (A/CN.4/534). ونظرت اللجنة في التقرير السادس في جلساتها ٢٧٧٠-٢٧٧٤، المعقودة في الفترة من ٧ إلى ١١ تموز/يوليه ٢٠٠٣.

٢٤٥- وأنشأت اللجنة، في جلستها ٢٧٧١، فريقاً عاملاً مفتوح العضوية بشأن الأفعال الانفرادية للدول برئاسة السيد آلان بيليه. وعقد الفريق العامل ست جلسات (انظر الفقرات ٣٠٣-٣٠٨ أدناه).

١- عرض المقرر الخاص لتقريره السادس

٢٤٦- أشار المقرر الخاص إلى أن التقرير السادس يتناول بصورة مبدئية وعامة جداً نوعاً واحداً من الأفعال الانفرادية هو الاعتراف، مع التركيز بصفة خاصة على اعتراف الدول، كما اقترح عدد من أعضاء اللجنة وبعض الممثلين في اللجنة السادسة.

٢٤٧- وقال إنه ليس من السهل تحديد طابع الفعل القانوني الانفرادي بالمعنى الدقيق للكلمة، ولكن ذلك لا يعني إطلاقاً أنه غير موجود. فلا ريب أن الإعلانات التي تأخذ شكل الأفعال الانفرادية يمكن أن تترتب عليها التزامات قانونية، كما بينت محكمة العدل الدولية في أحكامها الصادرة في قضيتي *التجارب النووية*^(٢١٩).

٢٤٨- وذكر المقرر الخاص بما قالته اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين، المعقودة عام ١٩٩٧، من أنه يمكن القيام بعمل

(٢١٥) المرجع نفسه، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٣، الفقرة ٢٩، وص ٢٦٢، الفقرة ٢٥٤. ويمكن الاطلاع على نص الاستبيان في الموقع <http://untreaty.un.org/ilc/sessions/53/53sess.htm>.

(٢١٦) حوكية ٢٠٠٢، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة Add.1 و Add.2.

(٢١٧) المرجع نفسه، الوثيقة A/CN.4/524.

(٢١٨) انظر الحاشية ٢١٥ أعلاه.

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

٢٦٤- ويرى المقرر الخاص أن الشكل الذي يصدر به فعل الاعتراف، سواء كتابة أو شفها، ليست له أهمية في حد ذاته. فما ينبغي التمسك به هو فعل الاعتراف الذي يتم إيداه صراحة لهذا الغرض. ويرد تعريف فعل الاعتراف في الفقرة ٦٧ من التقرير.

٢٦٥- وقال إن الفصل الثاني من التقرير يتناول بإيجاز مسألة الشروط المتعلقة بصحة فعل الاعتراف الانفرادي وذلك باتباع السوابق القانونية بصدد الفعل الانفرادي بشكل عام عن كتب: أهلية الدولة والأشخاص؛ إبداء الإرادة المعروفة عن الجهة أو الجهات الموجه إليها الاعتراف؛ الموضوع المشروع، وبالأخص، تمشي الفعل مع القواعد الآمرة في القانون الدولي.

٢٦٦- وفي الفصل الثالث نظر في مسألة الآثار القانونية المترتبة على فعل الاعتراف بوجه خاص، والأساس الذي يقوم عليه طابعه الإلزامي، بالاستناد هنا أيضاً إلى السوابق القانونية للفعل الانفرادي بوجه عام. وقد أشار المقرر الخاص أولاً إلى أن فعل الاعتراف فعل كاشف لا فعل منشيء، كما ترى غالبية فقهاء القانون.

٢٦٧- وعلى الدولة التي تصدر فعل الاعتراف واجب التصرف وفقاً لإعلانها، كما في حالة الإغلاق الحكومي. ويجوز للدولة أو لأي جهة أخرى يوجه إليها هذا الاعتراف، منذ لحظة صدور الإعلان أو من الوقت المحدد فيه، مطالبة الدولة التي أصدرت الفعل التصرف وفقاً لإعلانها.

٢٦٨- ويجب أن يكون هناك ما يبرر الطابع الإلزامي للفعل الانفرادي بوجه عام، وفعل الاعتراف بوجه خاص، ومن هنا جاء اعتماد قاعدة تسترشد بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" التي يمكن أن يطلق عليها قاعدة "الفعل ملزم لمن صدر عنه". ويجب أن يكون لليقين القانوني الغلبة أيضاً في سياق الأفعال الانفرادية.

٢٦٩- وقد تناول الفصل الرابع بشكل عام تطبيق فعل الاعتراف لاستخلاص نتائج بشأن الإمكانية والشروط التي يجوز فيها لدولة ما أن تلغي فعلاً انفرادياً، عند الاقتضاء. وأشار فيه أيضاً بإيجاز إلى تطبيق الفعل الانفرادي مكانياً وزمانياً في حالة الاعتراف بدولة بشكل خاص.

٢٧٠- وقد جرى النظر أيضاً في تعديل الفعل الانفرادي وتعليقه وإلغائه، وبالتحديد ما إذا كان يجوز لدولة تعديل أو تعليق أو إلغاء الفعل بنفس الطريقة الانفرادية التي تصدره بها. ويمكن إرساء مبدأ عام يقضي بأنه لا يجوز للجهة التي تصدر الفعل أن تنهيه بشكل انفرادي، ما لم ينص فيه على هذه الإمكانية أو ما لم تكن الظروف قد تغيرت تغيراً أساسياً. فالإلغاء الفعل يتوقف من ثم على تصرف الجهة الموجه إليها هذا الفعل وعلى موقفها.

٢٧١- وختاماً، قال المقرر الخاص إن طابع التقرير السادس يتسم بالعمومية، وأن هناك حاجة إلى المزيد من النظر لمعرفة الطريقة التي يمكن بها للجنة إنجاز عملها بشأن هذا الموضوع.

مشروع تعريف الفعل الانفرادي بوجه عام. وما سعى المقرر الخاص إلى بيانه هو أن مشروع التعريف الذي نظرت فيه اللجنة يمكن أن يشمل فئة الأفعال المحددة المتمثلة في الاعتراف. والجانب الأهم هو ما إذا كان الأمر يتعلق بفعل انفرادي. بمعنى التعبير الانفرادي عن الإرادة بنية إحداث آثار قانونية معينة.

٢٥٦- وقد أشار المقرر الخاص إلى أن نظام الاعتراف لا يتطابق دائماً مع الفعل الانفرادي للاعتراف. إذ يجوز لدولة أن تعترف بوضع من الأوضاع أو بمطالبة قانونية بقيامها بمجموعة كاملة من الأفعال أو التصرفات. ويرى المقرر الخاص أن الاعتراف الضمني، الذي تترتب عليه آثار قانونية بالتأكيد، يجب أن يُستبعد من مجال دراسة الأفعال التي تسعى اللجنة إلى تعريفها.

٢٥٧- إن السكوت، الذي فُسر على أنه اعتراف، كما في قضية معبد برياه فيهيبار^(٢٢١) أو في قضية حق المرور فوق الأراضي الهنديّة^(٢٢٢)، يجب أن يستبعد من نطاق دراسة الأفعال الانفرادية بمعناها الدقيق، حتى وإن تترتب عليه آثار قانونية.

٢٥٨- ويجب أن يستبعد أيضاً من مجال الدراسة الاعتراف الذي ينشأ عن اتفاقية، وأفعال الاعتراف التي يتم التعبير عنها بإصدار قرار من جانب الأمم المتحدة والأفعال الصادرة عن منظمات دولية.

٢٥٩- وقد طرح المقرر الخاص، في الفصل الأول، بعض الأسئلة الهامة لاعتماد مشروع تعريف الفعل الانفرادي للاعتراف، لا سيما فيما يتعلق بمعايير صدور الفعل وطابعه التقديري.

٢٦٠- وليست هناك معايير تنظم صدور فعل الاعتراف. والاعتراف بدولة، أو الاعتراف بحالة حرب، أو بحركة تمردية أو بالحياد، لا يخضع على ما يبدو لمعايير محددة، وهو ما ينطبق أيضاً فيما يبدو على الحالات التي يكون لها طابع إقليمي.

٢٦١- وقد أشار المقرر الخاص إلى قضية عدم الاعتراف. ويجوز بالفعل أن تمتنع دولة عن الاعتراف بحالات واقعية أو قانونية؛ ولكن ليس هناك ما يلزم الدولة بأن تتصرف وأن تعبر عن عدم الاعتراف هذا.

٢٦٢- وناقش التقرير أيضاً، بشكل عام، ما إذا كان يمكن إخضاع فعل الاعتراف لشروط، إلى جانب كونه إعلانياً، وهو ما قد يبدو متناقضاً مع طابعه الانفرادي.

٢٦٣- وتمثل نية الدولة التي تصدر الفعل عاملاً مهماً لأن الفعل يكتسب طابعه القانوني بالتعبير عن نية الاعتراف وبتهيئة الوضع في انتظار الاعتراف.

٢٢١) Temple of Preah Vihear, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1962, p. 6.

٢٢٢) Right of Passage over Indian Territory, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1960, p. 6.

للغاية؛ وعدم وجود موقف قانوني واضح من الأفعال الانفرادية في التشريعات المحلية.

٢٧٦- ورأى أعضاء أن الهدف الرئيسي للمسعى ينبغي ألا يكون شرح كل جانب من جوانب مؤسسة الأفعال الانفرادية، بل تحديد الآثار القانونية المترتبة عليها. ومن المسائل الأخرى التي يتعين البت فيها ما إذا كانت اللجنة ستقوم بتدوين الأفعال الانفرادية وحدها أم سلوك الدول كذلك. ولاحظوا في هذا الصدد أنه إذا ما فُسر نطاق الموضوع تفسيراً فضفاضاً بحيث يشمل سلوك الدول، فإن مسعى اللجنة، الذي يتصف أصلاً بصعوبة بالغة، قد يصبح من قبيل المستحيل.

٢٧٧- وفيما يتعلق بمحاولة المقرر الخاص الاستجابة لطلب اللجنة بتقديمه تحليلاً للأفعال الانفرادية الرئيسية قبل اعتماد بعض الاستنتاجات العامة، ذكر أعضاء أن التقرير السادس لم يسفر عن النتائج المرجوة وأنه يفتقر إلى الوضوح اللازم ويتصف بالتكرار وعدم التساوق مع التقارير السابقة. ولاحظوا أن التقرير لم يقدم أية مقترحات بشأن العمل مستقبلاً، ويبدو وكأنه يقترح التحلي عن النهج المتمثل في صياغة مشاريع مواد تحيد وضع مبادئ توجيهية أقل تشدداً. وذكروا أن التقرير يتناول الجوانب الرئيسية للاعتراف، ولكن استناداً إلى مقترحات نظرية وتجريدية للغاية؛ ولو كان قد تم الرجوع فيه إلى ما كتب عن صلب الموضوع في الأوساط الأكاديمية لكان ذلك مفيداً. وعلاوة على ذلك، فإن دراسة ممارسات الدول محدودة للغاية. وكان ينبغي للتحليل أن يركز على ممارسات الدول ذات الصلة بالموضوع فيما يتعلق بكل فعل انفرادي، وفيما يتعلق بآثاره القانونية، وشروط صلاحيته، ومسائل كإمكانية إلغائه وإثباته؛ ويلزم تقدير ممارسات الدول بغية البت في ما إذا كانت لا تتم إلا عن عناصر محددة أم قد تشكل أساساً لبعض المبادئ الأعم المتصلة بالأفعال الانفرادية. وإضافة إلى ذلك، لم يركز التقرير على أفعال الاعتراف التي تؤثر تأثيراً مباشراً في القواعد الناظمة للأفعال الانفرادية. وذكروا أيضاً أن التقرير، رغم تناوله مسائل حافلة للتفكير، فقد حرف اللجنة عن هدفها النهائي، ألا وهو البت في مدى إحداث الاعتراف آثاراً قانونية.

٢٧٨- وأعرب بعض الأعضاء عن شكوكهم في المنهجية التي استخدمها المقرر الخاص. فقد تحول من النهج العام الذي كان يتبعه سابقاً إلى دراسة كل حالة على حدة بغية تحديد القواعد العامة التي تسري على جميع الأفعال الانفرادية. ومن غير الواضح ما هي صلة الدراسات المتخصصة التي أجراها بالهدف النهائي للعملية، ألا وهو وضع مشاريع مواد تمكن الدول من إدراك متى تعرض لخطر الوقوع في شرك إعرابها رسمياً عن إرادتها. وفي هذا الصدد، اقترح أعضاء أنه قد يكون من المفيد استخدام جدول مفصل يورد، أفقياً، الأفعال الانفرادية. بمختلف فئاتها، ويورد رأسياً المسائل القانونية التي يلزم تناولها. وإذا ما تم إيجاد عناصر

وإرساء بعض المبادئ العامة أمر يستحق الجهد، كما ينبغي دراسة الممارسات ذات الصلة. ويجري البحث في الوقت الراهن عن بعض المراجع المتصلة بالموضوع.

٢- ملخص النقاش

٢٧٢- كرر عدة أعضاء تأكيد أهمية الموضوع، حيث إن ممارسات الدول تبين أن الأفعال الانفرادية تسفر عن التزامات دولية وتؤدي دوراً كبيراً في العلاقات بين الدول، على نحو ما يدل عليه عدد من القضايا التي نظرت فيها محكمة العدل الدولية. وعليه، فمن المستصوب وضع بعض القواعد الناظمة لهذه الأفعال خدمة لمصالح اليقين القانوني. فمن المفيد للدول أن تعرف متى يكون إعرابها انفرادياً عن رغبتها أو نواياها، خارج نطاق أية صلة تقوم على المعاهدات، ملزماً لها. وعلى وجه الخصوص، يمكن التماس شرح أو تعليل فيما يتعلق بمسائل معينة، ككيفية قيام الدولة ذات السيادة بإيقاع نفسها بنفسها في شرك نتيجة إعرابها عن رغبتها هي، أو كيف يمكن أن تترتب على سيادتها التزامات قانونية حتى حين لا تتعامل بالضرورة مع دولة أخرى.

٢٧٣- ووجه أعضاء النظر إلى أن المقرر الخاص نفسه، لدى عرضه تقريره السادس، يبدو أنه يشكك في وجود أفعال انفرادية. فقد رأوا في هذا الصدد أن الوقت لم يحن لتدوين هذا الموضوع، حيث إنه غير موجود كمؤسسة قانونية؛ ووفقاً لهذا التعليل، فإن الأفعال الانفرادية لا تصف سوى واقع اجتماعي قوامه التعامل غير الرسمي فيما بين الدول، الأمر الذي يفضي بالدول أحياناً إلى أن تكون ملزمة بأفعالها، ومن غير المناسب بالتالي محاولة تصنيف هذه الأفعال حسب أنواعها بشكل رسمي. وربما أمكن وضع بعض القواعد أو المبادئ التوجيهية استناداً إلى الممارسة فيما يتعلق بالاعتراف بالدول والحكومات، ولكن من المؤكد أن هذه القواعد أو المبادئ لن تكون بذات دقة أو تفصيل القواعد الناظمة لقانون المعاهدات.

٢٧٤- غير أن أعضاء آخرين رأوا إن إمكانية صرف النظر عن الأفعال الانفرادية على أساس عدم ترابطها منطقيًا وافتقارها إلى الطابع القانوني هي إمكانية ضعيفة، حيث إن هذا الموقف تناقضه مجموعة هائلة من الأدلة والوقائع في العلاقات الدولية. وقالوا إن المعاهدات نفسها يمكن أن تندرج في نطاق الواقع الاجتماعي للتعامل بين الدول.

٢٧٥- وأقر أعضاء بما يتصف به الموضوع من تعقيد، وبأنه يطرح بعض المشاكل البالغة الصعوبة، كصلة الموضوع بقانون المعاهدات؛ وكون جوهر مسألة الأفعال الانفرادية معرّضاً بدرجة غير عادية للتصنيفات المتداخلة؛ وكون الأفعال ذات طابع غير رسمي؛ وكون مفهوم الأفعال الانفرادية مفهوماً تقيدياً

مفهوم الاعتراف ومدى صلته بالأفعال الانفرادية بمزيد من الوضوح. وأعرب أعضاء عن شكوكهم في مقولة إنه توجد وحدة متجانسة تسمى الاعتراف.

٢٨٥- وأشير إلى عدة قيود تحد من محاولة تطبيق نظام فيينا بشأن المعاهدات على الأفعال الانفرادية. فلدى تناول شروط الاعتراف مثلاً، يتمسك التقرير تمسكاً أشد مما يلزم بالممارسة المتبعة في وضع المعاهدات.

٢٨٦- وعلاوة على ذلك، قيل إن التقرير السادس قد اقترب من دراسة الاعتراف بالدول بوصفه مؤسسة، وهو موضوع منفصل عن الموضوع المدرج في جدول أعمال اللجنة.

٢٨٧- ورأى أعضاء أن ثمة مسائل عديدة مطروحة في التقرير تتطلب مزيداً من الدراسة، من بينها ما إذا كان القبول في عضوية الأمم المتحدة يشكل شكلاً من أشكال الاعتراف الجماعي، وما إذا كان عدم الاعتراف أمراً يعود تقريره إلى حسن تقدير الدول، وما إذا كان سحب الاعتراف أمراً مجدياً في بعض الظروف. ومع أن المقرر الخاص قد اعتبر الاعتراف الضمني غير ذي صلة بالدراسة، لاحظ أعضاء أنه، نظراً لعدم اشتراط أي شكل لفعل الاعتراف، فمن المؤكد أنه يُستدل من ذلك أن الاعتراف الضمني قد يوجد.

٢٨٨- كما ذُكر أن تركيز التقرير السادس على فئة الاعتراف بالدول هو اختيار سيئ وربما يفضي إلى عكس النتائج المرجوة منه، حيث إنه ينطوي على كثير من المشاكل المحددة التي قد تستخدم أساساً لاستخلاص النتائج. ورئي أن الاعتراف بالدول والحكومات على السواء هو أمر استثنائي، وأن المعايير القانونية غير قابلة للتطبيق عليه.

٢٨٩- وأشير إلى أن ما سبق في التقرير من أمثلة على حالات عدم الاعتراف ليست أفعالاً انفرادية حقاً، نظراً لأن الالتزام القانوني بعدم الاعتراف في هذه الحالات ناشئ عما تُصدره المنظمات من قرارات ذات صلة.

٢٩٠- ولوحظ أن المناقشة بشأن ما إذا كان الاعتراف كاشفاً أم منشئاً هي أمر يتصل عادة بالنتائج المترتبة على الاعتراف، وليس بطبيعته، وأن المقرر الخاص قد اتبع النهج الثاني. ومع أن أغلبية من كتبوا عن هذا الموضوع يعتبرون الاعتراف كاشفاً، فهذا التفسير لا يشمل جميع الحالات، حيث إن دراسة ممارسات الدول تفضي إلى استنتاجات مختلفة تماماً. وعلى وجه الإجمال، قد تكون آثار الاعتراف منشئة أكثر منها كاشفة، غير أنه، حتى وإن كان الاعتراف بالدول كاشفاً، فما يسري على الاعتراف بالدول لا يسري بالضرورة على الاعتراف بغيرها من الكيانات.

مشتركة في الفئات المختلفة، أمكن وضع قواعد عامة تسري على الأفعال الانفرادية، بحيث تشكل هذه القواعد الجوهر ذاته لمشاريع المواد.

٢٧٩- ومن جهة أخرى، ذكر أعضاء أن إعداد جدول تحليلي بالأفعال الانفرادية هو عملية تتطلب قدراً كبيراً من الجهد وقد تسفر عن نتائج مخيبة للآمال إلى حد ما، وأن المسألة الماثلة أمامنا هي بالتحديد نوع الأفعال الانفرادية التي ينبغي للجنة دراستها. وعملاً بالمعيار الأصلي الذي وضعته اللجنة منذ بضع سنوات، فالهدف ليس دراسة الأفعال الانفرادية بحد ذاتها، بل كمصدر من مصادر القانون الدولي.

٢٨٠- ووفقاً لرأي آخر، فإن صلب الموضوع يكمن في تحديد الأداة أو الإجراء الذي يسفر بواسطته فعل ما، أو إعلان عن رغبة، عن مسؤولية الدولة، وهو هدف لا يمكن بلوغه بدراسة مضمون الأفعال الانفرادية أو فئات الأفعال. غير أنه أُشير أيضاً إلى أن العثور على أداة فيما يتعلق بفعل انفرادي أصعب بكثير من العثور عليها فيما يتعلق بمعاهدة.

٢٨١- وأعرب بعض الأعضاء عما يساورهم من قلق بشأن مواصلة المناقشة فيما يتعلق بالمنهجية، على الرغم من أن العمل بشأن الموضوع قد بدأ عام ١٩٩٦.

٢٨٢- وأبدت آراء متباينة بشأن أفضل السبل للمضي قدماً في بحث الموضوع. فاقترح أعضاء استئناف السعي إلى صياغة قواعد مشتركة ناظمة لجميع الأفعال الانفرادية والفراغ من ذلك قبل الشروع في المرحلة الثانية من العمل، التي تتمثل في وضع قواعد مختلفة تسري على مواضيع محددة. ومن الجهة الأخرى، ارتئي أنه، استناداً إلى ممارسات الدول، يمكن تحديد الأفعال الانفرادية التي تترتب عليها التزامات دولية، ويمكن وضع عدد معين من القواعد الواجبة التطبيق. كما رئي أن وضع قواعد عامة في شكل مواد لها طابع معاهدة هو أمر لا يبدو متفقاً مع طبيعة جوهر الموضوع. كما أُبدت شكوك في إمكانية تجاوز عملية وضع مبادئ عامة. ووفقاً لرأي آخر، فإن بحث الحصيلة التي قد يسفر عنها مسعى اللجنة هو أمر لا يزال سابقاً لأوانه.

٢٨٣- ورأى أعضاء أن مسؤولية إيجاد طريقة لمواصلة التقدم الحرز في العمل بشأن الموضوع وزيادته لا تقع على عاتق المقرر الخاص وحده، وأنه ينبغي للجنة برمتها أن تسعى إلى مساعدته على إيجاد نهج مناسب لوضع مجموعة من القواعد الناظمة للأفعال الانفرادية.

٢٨٤- ورأى أعضاء أن التقرير السادس يميز تمييزاً خاطئاً بين الاعتراف بوصفه مؤسسة وأفعال الاعتراف الانفرادية؛ ورأوا أن من المستحيل دراسة أحد الأمرين بمعزل عن الآخر. فيلزم تحديد

الاعتراف من خلال إقامة علاقات دبلوماسية أو اتفاقات أخرى أو نتيجة لذلك، فضلاً عن الاعتراف الناجم عن قرارات منظمات دولية، ينبغي استبعادهما من التقرير.

٢٩٧- ورأى أعضاء أن مبدأ "الفعل ملزم لمن صدر عنه" الذي ساقه المقرر الخاص يجب إدراجه في استنتاجات اللجنة، إلا أنه يجب أن يرافقه حكم "التغير الجوهرى في الظروف"، بمعنى أنه إذا كان ثمة احتمال أن تغيّر جوهرياً في الظروف سيؤثر في هدف الفعل الانفرادى، فهذا الفعل قد يتأثر كذلك. وإضافة إلى ذلك، أشار أعضاء إلى ما لمبدأ حسن النية من أهمية في الوفاء بالالتزامات الناجمة عن فعل انفرادى.

٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

٢٩٨- لاحظ المقرر الخاص أن المناقشة قد سلطت الضوء مجدداً على ما يطرحه الموضوع من صعوبات، لا فيما يتعلق بالجواهر فحسب، بل بالمنهجية الواجب تطبيقها كذلك.

٢٩٩- ويبيّن أن الأغلبية العظمى من الأعضاء يتفقون مع الرأي القائل إن الأفعال الانفرادية موجودة فعلاً. ومع ذلك، ثمة أعضاء يرون أن نطاق الموضوع ينبغي أن يتجاوز الأفعال الانفرادية بالمعنى الضيق وأن يضم أنواعاً معينة من سلوك الدول الذي قد تترتب عليه آثار قانونية.

٣٠٠- ويبيّن أن تقريره السادس قد ركز على الاعتراف لأن اللجنة قد طلبت إليه أن يتبع هذا النهج في عام ٢٠٠٢، إلا أنه سعى إلى إظهار الخصائص العامة للفعل الانفرادى المتمثل في الاعتراف وليس تقديم دراسة عن مؤسسة الاعتراف بمجد ذاته. والغرض الرئيسى من التقرير السادس هو إظهار أن تعريف فعل الاعتراف يتمشى مع مشروع تعريف الفعل الانفرادى بمعناه الضيق الذي قامت اللجنة بتحليله في سنوات سابقة.

٣٠١- وقال المقرر الخاص إنه غير متأكد من أن دراسة أنواع متميزة من الأفعال الانفرادية هي أفضل وسيلة للمضي قدماً في العمل. ومن الواضح أن ثمة تبايناً هاماً بين الآراء في اللجنة بشأن مسائل عديدة. فأحد المجالات الرئيسية لعدم الاتفاق يتعلق بنطاق الموضوع، حيث يقترح بعض الأعضاء توسيعه بحيث يشمل سلوك الدول، وهو تغيير من المؤكد أنه سيكون له أثر في العمل الوارد في تقاريره السابقة التي استبعدت هذا السلوك.

٣٠٢- وقال إن الاعتراف، رهناً بشروط معينة، كثيراً ما يوجد في الممارسات ويستحق دراسة إضافية. وببيّن أن الاعتراف الجماعى قد يحظى بقبول بعض الدول. أما فيما يتعلق بإلغاء الفعل الانفرادى، فيمكن الخلوص إلى أن أتباع نهج تقييدي هو الأفضل؛ فاتباع غير هذا النهج من شأنه أن يشكك في صحة مبدأ "الفعل ملزم لمن صدر عنه" وفي مبدأ حسن النية على السواء.

٢٩١- وسلط بعض الأعضاء الضوء على الطابع الاستثنائى للاعتراف وعلى أنه باتت ترافقه بشكل متزايد معايير سياسية صرف أو شروط تتجاوز الاعتبارات التقليدية.

٢٩٢- وأشير إلى أن آثار الاعتراف قد تتباين، تبعاً لنوع الاعتراف تحديداً. فمثلاً، تختلف آثار الاعتراف بالدول ككل الاختلاف عن الاعتراف بتوسيع نطاق الولاية القضائية لدولة ما. وإلى جانب الهدف من الاعتراف، تتوقف الآثار أيضاً على عوامل أخرى، كرد فعل الجهة الموجهة إليها الاعتراف. فمثلاً، إذا لم يصدر عنها رد فعل، تكون للدولة التي منحت الاعتراف حرية أكبر كثيراً في الرجوع عن ذلك الفعل. فلا يجوز إذن جمع المفاهيم المختلفة في فئة واحدة.

٢٩٣- ولو حظ أن التمييز بين مختلف الأفعال ليس واضح المعالم. وقال أعضاء إنه لو كان التقرير قد تضمن بحثاً لما إذا كان الاعتراف شكلاً من أشكال القبول أو القبول الضمني أو غير ذلك لكان ذلك أمراً مفيداً. وأشير في هذا الشأن إلى أن محكمة العدل الدولية تميل إلى فهم "الاعتراف" بأنه شكل من أشكال القبول أو القبول الضمني؛ ولا يعدّ هذا تأكيداً وافياً لوجود نتيجة محددة من نتائج الاعتراف. وعليه، يلزم إجراء مزيد من البحوث في هذا الأمر. ومع أن المقرر الخاص يشير مراراً إلى مفاهيم شبيهة بالاعتراف، كالقبول الضمني والقبول، فهي ليست متكافئة البتة. كما أشار المقرر الخاص إلى أفعال عدم الاعتراف، وهي تبدو للوهلة الأولى ألصق بفتة أخرى، هي الاحتجاج. وعلاوة على ذلك، فالسكوت والقبول الضمني ليسا مترادفين، لا سيما فيما يتعلق بالمسائل الإقليمية، ويقتضى الأمر توخي الحذر في التعامل مع هذه المفاهيم عند تطبيقها على العلاقة بين دول قوية ودول ضعيفة.

٢٩٤- وأشير أيضاً إلى أن المقرر الخاص، لدى مناقشته الاعتراف بالدول لم يُشير قط إلى التمييز التقليدي بين الاعتراف بحكم القانون والاعتراف بالأمر الواقع، وهو تمييز يفترض وجود مستويات شتى لقدرة الدولة الفاعل على الرجوع عن اعترافها، حيث يكون الاعتراف بحكم القانون نهائياً، بينما يكون الاعتراف بالأمر الواقع مشروطاً.

٢٩٥- وأبدت شكوك بشأن ما ورد في التقرير من أن تعديل فعل ما من أفعال الاعتراف أو تعليقه أو إلغائه لا يكون مجدداً إلا في حال استيفاء شروط محددة.

٢٩٦- وفيما يتعلق بآثار إقامة علاقات دبلوماسية وتعليقها، رئي أن الاعتراف الفعلي ليس ممثلاً للاعتراف الضمني، حيث إن الأول مؤقت ولا ينطوي على فعل قانوني ملزم، في حين أنه، بموجب الفعل الانفرادى، يعرب الطرف عن استعداده للتعهد بالتزامات معينة. وقد تُعتبر إقامة علاقات دبلوماسية اعترافاً معادلاً لفعل قانوني، ولكن لا أكثر من ذلك. وذكر أن

الأهداف المحددة أعلاه. بيد أنه تعذر عليه إنجاز هذه المهمة حتى نهايتها في المهلة الزمنية المتاحة له. ولذا فهو يكتفي بتقديم الاقتراحات التالية التي يمكن للمقرر الخاص أن يضعها في اعتباره لدى إعداد تقريره المقبل.

٣٠٨- وبعد أن أسهم المقرر الخاص بقسط وافر في وضع هذه التوصيات أبلغ الفريق العامل أنه جمع حصيلة هامة من الوثائق حول ممارسة الدول، بمساعدة جامعة مالقة وطلاب اشتركوا في الحلقة الدراسية للقانون الدولي.

التوصية ٤

ينبغي أن يقتصر التقرير الذي سيقدمه المقرر الخاص إلى اللجنة في دورتها المقبلة على عرض كامل قدر المستطاع عن ممارسة الدول في هذا المجال. وينبغي أن يتضمن هذا التقرير أيضاً معلومات عن الجهة التي يصدر عنها الفعل أو التصرف ومعلومات عن ردود أفعال الدول الأخرى أو الجهات الأخرى المعنية.

التوصية ٥

ينبغي أن تتضمن المواد المجمعة على أساس تجريبي عناصر تتيح استخلاص القواعد المنطبقة على الأفعال الانفرادية بمعناها الضيق، بغية التوصل إلى صياغة مشاريع مواد مشفوعة بتعليقات، وعناصر تتيح استخلاص القواعد التي يمكن أن تنطبق على تصرفات الدول التي قد تحدث آثاراً مماثلة.

التوصية ٦

ينبغي أن يسمح التصنيف المنظم لهذه الممارسة، قدر الإمكان، بالإجابة عن الأسئلة التالية:

(أ) ما الدوافع وراء الفعل أو التصرف الانفرادي للدولة؟

(ب) ما معايير صحة الالتزام الصريح أو الضمني للدولة وخصوصاً، ولكن ليس حصراً، المعايير المتصلة بأهلية الجهاز الذي صدر عنه هذا الفعل أو التصرف؟

(ج) في أية ظروف وبأية شروط يمكن تعديل أو سحب الالتزام الانفرادي؟

التوصية ٧

لن يقدم المقرر الخاص في تقريره المقبل القواعد القانونية التي يمكن استنتاجها من المعلومات المقدمة على هذا النحو. بل ستكون هذه القواعد موضوع تقارير لاحقة بهدف التوصل إلى مشاريع مواد أو توصيات محددة.

جيم - تقرير الفريق العامل

٣٠٣- نظرت اللجنة في جلستها ٢٧٨٣، المعقودة في ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٣، في التوصيات الواردة في الجزأين الأول والثاني من تقرير الفريق العامل واعتمدهما (A/CN.4/L.646). وهذه التوصيات هي كالتالي:

١- نطاق الموضوع

٣٠٤- بعد مناقشات طويلة نسبياً، توصل الفريق العامل إلى النص التوفيقي التالي الذي اعتمده بتوافق الآراء. ويقوم هذا النص، شأنه شأن كل نص توفيقي، على تنازلات متبادلة بين مواقف الحاضرين. فهو يحظى بقبول الجميع من دون أن يرضي أحداً كل الرضى.

٣٠٥- وقد أوصى الفريق العامل اللجنة بقوة بأن تعتبر هذا النص التوفيقي دليلاً يُسترشد به في الأعمال المقبلة للمقرر الخاص وفي مناقشات اللجنة نفسها، التي ينبغي أن تتلافى الطعن فيه لئلا يتخبط العمل في هذا الموضوع في أخطاء الماضي، ذلك أن التعليمات المتناقضة التي قُدمت إلى المقرر الخاص مسؤولة جزئياً عن الوضع الحالي.

٣٠٦- ورأى الفريق العامل أن توافق الآراء الذي توصل إليه يشكل توازناً بين الآراء التي أعرب عنها داخله والتي تُظهر الاختلافات القائمة داخل اللجنة عموماً بشأن نطاق الموضوع.

التوصية ١

لأغراض هذه الدراسة، يُقصد بالفعل الانفرادي لدولة إعلان يعبر عن إرادة أو رضی تريد به هذه الدولة إنشاء التزامات أو إحداث آثار قانونية أخرى. بمقتضى القانون الدولي.

التوصية ٢

ستتناول الدراسة أيضاً تصرفات الدول التي يمكن، في ظروف معينة، أن تنشئ التزامات أو تحدث آثاراً قانونية أخرى بمقتضى القانون الدولي، مشاهمة للآثار المترتبة على الأفعال الانفرادية المبينة أعلاه.

التوصية ٣

فيما يتصل بالأفعال الانفرادية المبينة في التوصية ١ ستقترح الدراسة مشاريع مواد مشفوعة بتعليقات. وفيما يتعلق بالتصرفات المذكورة في التوصية ٢ ستتناول الدراسة ممارسة الدول وستقدم، عند اللزوم، مبادئ توجيهية/توصيات.

٢- طريقة العمل

٣٠٧- كان الفريق العامل يأمل أن يقدم إلى اللجنة توصيات دقيقة قدر المستطاع بشأن الطريقة الواجب اتباعها لبلوغ