

للمزيد من الحصريّات زوروا على مدونة الكتب الحصرية
<http://koutoub-hasria.blogspot.com/>
<https://www.facebook.com/koutoubhasria>

القانون الدولي العام

النظريات والمبادئ العامة - أشخاص القانون الدولي - النطاق الدولي
العلاقات الدولية - التنظيم الدولي - المنازعات الدولية - الحرب والحياد

القسم الثاني

الدكتور

على صادق أبوهيف

رئيس قسم القانون الدولي وعميد كلية الحقوق
جامعة الإسكندرية سابقاً
ورئيس قسم القانون الدولي - جامعة الكويت سابقاً

مدونة الكتب الحصرية <https://www.facebook.com/koutoubhasria> <http://koutoub-hasria.blogspot.com/>

الناشر // منتقاه
بالإسكندرية

جلال حمزي وشركاه

الفصل الثالث

حدود الإقليم ومشتملاته

١٨٨- حدود الإقليم :

لإقليم كل دولة تفصله عن أقاليم الدول الأخرى المحيطة به، وتعين هذه الحدود من الأهمية بمكان، إذ عندها تبدأ سيادة الدولة صاحبة الإقليم وتنتهي سيادة غيرها، وورائها تنتهي سيادتها وتبدأ سيادة غيرها.

وهذه الحدود قد تكون طبيعية وقد تكون صناعية.

أ - الحدود الطبيعية : هي التي توجد بها الطبيعة ذاتها، كسلسلة جبال أو نهر أو بحر أو بحيرة. ولا شك أن وجود فاصل طبيعي بين إقليمين دولتين له مزايا من نواحي مختلفة، ففيه أولاً أولاً حسم لما ينشأ عادة من منازعات بشأن تعيين الحدود، وفيه ثانياً تيسير لمهمة الدفاع عن الإقليم ضد أي إعتداء خارجي. فوجود نهر أو بحر على العدو أن يعبره قبل أن يصل إلى الإقليم، أو سلسلة جبال يتحتم عليه اجتيازها أو إختراقها، من شأنه أن يعوق تقدمه ويحمي لحد كبير الإقليم من الغزو ويجعل الدفاع عنه أكثر سهولة. ولعل أظهر مثل لذلك الجزر البريطانية، فقد حماها البحر، وهو حدها الطبيعي، من خطر الغزو في كل العصور.

هذا وقد اتبع في تحديد النقطة التي يبدأ وينتهي عندها إقليماً دولتين متجاورتين يقوم بينهما فاصل طبيعي بعض قواعد ثابتة نلخصها فيما يلي :

أولاً - إذا كان الفاصل سلسلة جبال، كسلسلة جبال البرانس الفاصلة بين فرنسا وأسبانيا، اعتبر الخط الممتد بين أعلى قمم هذه الجبال الحد بين الإقليمين، إلا إذا كان هناك نهر ينبع وراء هذا الخط بالنسبة لإقليم الدولة التي يجري فيها فينبعج الخط بحيث يضم لهذا الإقليم منبع النهر.

ثانياً - إذا كان الفاصل نهرأ يجري بين دولتين اعتبر الحد بينهما، لا منتصف النهر كما قد يتبادر إلى الذهن، وإنما منتصف التيار الرئيسي أي الخط الممتد في وسط أعماق جزء في النهر^(١). والحكمة في ذلك أنه لما كان من أهم أوجه الإنتفاع بالنهر إمكان الملاحة فيه، وجب أن يراعى صلاحية كل من قسميه لهذه الملاحة. فإذا اتخذنا منتصف سطح الماء أساساً لتعيين

(١) Tralweg.

الحد بين الدولتين اللتين يجري وسطهما النهر وكانت إحدى ضفتيه منخفضة عن الأخرى لزيادة رسوب الطمي فيها، كانت النتيجة حرمان الدولة التي يقع بجانبها هذا الجزء من النهر من الانتفاع بالملاحة فيه. ويتبع ما تقدم أن الحد النهري ليس حداً ثابتاً، وهو قابل للتغيير بتغير اتجاه تيار النهر ورواسبه. إنما إذا حدث وغير النهر مجراه كلية واندفع إلى مجرى جديد يقع برمته في إقليم إحدى الدولتين أصبح ملكاً لهذه الدولة وحدها، ويبقى الحد الفاصل بينهما ما كان قد سبق أن حدده التيار في المجري القديم.

ويلاحظ أنه ليس هناك ما يمنع الدول من الاتفاق على ما يخالف القواعد المتقدمة وتحديد الخط الفاصل بينهما على أساس آخر. من ذلك إتفاق فرنسا وأسبانيا في معاهدة البرانس سنة ١٩٥٩ على أن تحتفظ أسبانيا بوادي آران الذي ينبع فيه نهر الجارون، مع أن هذا النهر يجري بأكمله في إقليم فرنسا.

ب - الحدود الصناعية : هي التي تلجأ الدول إليها إذا لم يكن هناك حد طبيعي يفصل أقاليمها المتجاورة، أو رغبة في تعديل هذا الحد. وتثبت إما بوضع اليد غير المتنازع فيه المدة الطويلة، وإما بالنص عليها ضمن معاهدة أو إتفاق خاص. وتبين الحدود الصناعية بعلامات خارجية ظاهرة كأعمدة أو أحجار مرقومة أو أبراج صغيرة أو ما شابه ذلك.

وقد تكون الحدود الصناعية حسابية بحتة، أي تعين بخط وهمي كخط الطول أو خط العرض. وكانت هذه الطريقة تتبع بالنسبة للأراضي التي لم يكن قد تم إكتشافها، وقد لجأت إليها فرنسا وإنجلترا في إتفاق أبرمناه سنة ١٨٩٠ لتحديد منطقة نفوذ كل منهما في حوض النيجر وبحيرة تشاد، واتبعت كذلك سنة ١٩٠٨ لتعيين الحد الفاصل بين الكونغو والكمرون^(١).

١٨٩ - مشتملات الإقليم :

ينصرف لفظ الإقليم قبل كل شيء إلى نطاق الدولة الأرضي^(٢)، أي إلى ذلك الجزء من اليابسة الذي تختص به ويخضع لسيادتها وحدها. ويضم هذا النطاق مجموعة الأملاك الخاصة بالأفراد وأملاك الحكومة الخاصة وأملاك الدولة العامة التي تتولي إدارتها في صالح المجموع من رعاياها كالطرق والجسور والسكك الحديدية والكباري وما شابه ذلك.

وتعتبر الجزر التي توجد في أنهار الدولة أو في مياهها الإقليمية جزءاً من نطاقها

(١) انظر اكسيولي ٢ رقم ٧٩٢ ومابعده. ليفور رقم ٣١٨ - ٣٣١.

(٢) Lew domaine terrestre.

الأرضي، كما يدخل في هذا النطاق مستعمرات الدولة ولو كانت فيما وراء البحار، وتعتبر إمتداد للإقليم الأصلي.

ولا تقتصر ملكية الدولة لإقليمها علي سطح الأرض، وإنما تشمل أيضاً الطبقات السفلي منه حتي ما لا نهاية في العمق، كما تشمل المرتفعات الواقعة عليه من جبال وهضاب وتلال.

ويتبع الأرض باعتبارها مادة الإقليم الأساسية ما يوجد فيها أو يتصل بها من عناصر الطبيعة الأخرى. فتدخل في ملكية الدولة الإقليمية مجاري أو رفع المياه التي تقع في إقليمها من أنهار وبحيرات وقنوات وما شاكلها، وتخضع لسيادتها الإقليمية البحار التي تلاصق شواطئها وطبقات الجو التي تعلوها، ويتكون للدولة من هذه العناصر المختلفة نطاق نهري وآخر بحري وثالث جوي^(١) تلحق جميعها بالإقليم علي التفصيل الذي سنورده في الأبواب التالية.

(١) Domaine fluvial, domaine maritime, et domaine aérien .

الفصل الرابع

طرق اكتساب وفقد الإقليم

١٩٠- بيان هذه الطرق :

تكتسب الملكية الإقليمية، وفقاً لقواعد القانون الدولي التقليدية، أما بصفة أصلية إذا كان الإقليم غير مملوك من قبل لدولة ما، وأما نقلاً عن الغير إذا كان مملوكاً أصلاً لدولة أخرى. ولاكتساب الملكية بصفة أصلية طريقتان هما الإستيلاء والإضافة، ولاكتسابها نقلاً عن الغير ثلاث طرق هي التنازل والفتح ووضع اليد.

وتفقد الدولة ملكية الإقليم بما يقابل إحدى الطرق المتقدمة المكتسبة للملكية. فيقابل الاستيلاء ترك الدولة لجزء من إقليمها بنية التخلي عنه، ويقابل الإضافة زوال جزء من الإقليم بفعل الطبيعة، ويقابل اكتساب الملكية عن طريق التنازل انتهاء ملكية الدولة المتنازلة بالنسبة للإقليم المتنازل عنه، ويضيع الفتح على الدولة المغلوبة ما تستولي عليه الدولة الفاتحة، ويؤدي وضع اليد إلى أن تفقد الدولة من إقليمها ما وضعت دولة أخرى يدها عليه.

وإليك الأحكام الخاصة بكل من هذه الطرق الخمس :

١- الإستيلاء

١٩١- ماهية الإستيلاء :

الإستيلاء^(١) هو إدخال الدولة في حيازتها المادية إقليم غير مملوك لدولة ما بنية فرض سيادتها عليه^(٢). وقد كان الإستيلاء فيما مضى الطريق الشائع لاكتساب ملكية الأقاليم. نظراً لوجود بقاع كثيرة غير مأهولة أو غير مملوكة لأحد أو لم يتم إكتشافها بعد، وهو ما ليس متوفر في الوقت الحاضر بعد أن تم إكتشاف سطح الأرض قاطبة ولم يعد هناك من الأقاليم، علي ما نعلم، ما لا يخضع لولاية دولة ما.

وفي بادئ الأمر كان مجرد إكتشاف إقليم مجهول كافياً لاكتساب الدولة المكتشفة حق الملكية بالنسبة له، ولو لم يقترن الإكتشاف بأي عمل آخر من أعمال وضع اليد الظاهرة. وهذا ما حدث بالفعل وقت إكتشاف القارة الأمريكية، فقد ادعت كل من أسبانيا والبرتغال ملكية الأقاليم المكتشفة بمعرفتهما وأيدهما في ذلك البابا، وصدرت عدة براءات بابوية متتابعة بهذا المعني أهمها تلك التي أصدرها البابا اسكندر السادس سنة ١٤٩٦ وقسم فيها

(١) Occupation.

(٢) أنظر فوشي ٢ - ٣ رقم ٥٣٤، وقارن بوستامنت ٣ رقم ٢٨٤.

الأقاليم المكتشفة والتي تكتشف مستقبلاً وراء خط طول وهمي معين بين هاتين الدولتين. لكن الدول الأخرى لم تقبل هذا الوضع ولم تعترف لبراءات البابا هذه بأية صفة إلزامية، وقامت إنجلترا وفرنسا وهولاندا كل من جهتها بعمل إكتشافات في القارة الأمريكية وبوضع يدها فعلاً علي ما اكتشفته، بل وعلي بعض ما اكتشفه غيرها دون أن يضع يده بالفعل عليه، وأخذت وقتئذ تظهر فكرة ضرورة إقتران الاكتشاف بعمل من أعمال الحياة المادية حتى تكتسب الدولة المكتشفة حق الملكية علي الإقليم. وقد استقرت هذه الفكرة في القرن التاسع عشر، وأصبح للاستيلاء قواعد ثابتة وشروط بدونها لا تثبت الملكية للدولة التي تدعيها^(١).

١٩٢ - شروط الإستيلاء المكسب للملكية :

استقر العرف الدولي علي ضرورة توافر شروط ثلاثة لاكتساب الملكية بطريق الإستيلاء، وأقر هذا العرف مؤتمر برلين للكونغو والشئون الأفريقية في الإتفاق العام الذي انتهى إليه بتاريخ ٢٦ فبراير سنة ١٨٨٥. وتتلخص هذه الشروط فيما يلي :

أولاً - أن يكون الإقليم محل الاستيلاء غير مملوك في الأصل للدولة ما. ولا يوجد في الوقت الحالي علي ما نعلم من الأقاليم ما هو غير مملوك لأحد، اللهم إلا بعض بقاع القطب الجنوبي وهي غير صالحة للسكني، أو بعض جزر نائية مازال وجودها مجهولاً ولا ولاية عليها لأحد. وكانت تعتبر في حكم الأقاليم غير المملوكة من حيث قابليتها للاستيلاء تلك التي تسكنها قبائل همجية أو جماعات غير منظمة، علي أن يراعي عند الاستيلاء عليها لنشر المدنية فيها مبادئ العدالة والإنسانية، فلا تلجأ الدولة المستولة علي الإقليم إلي استعمال القوة لإخضاع سكانه أو إقصائهم عنه. وإنما عليها الالتجاء إلي الوسائل السلمية المشروعة كالإتفاق مع السكان علي أن تشتري منهم الإقليم مثلاً ولو بثمن صوري أو علي أن تفرض حمايتها عليهم أو ما أشبه ذلك، وبشرط احترام الحقوق الطبيعية لهؤلاء السكان وتجنب كل اعتداء علي أشخاصهم أو حرياتهم أو ممتلكاتهم الخاصة.

ثانياً - أن تضع الدولة المستولية يدها فعلاً علي الإقليم. ويكون ذلك بممارستها لأعمال السيادة فيه، من إيجاد سلطة منظمة تتولي إدارته بصفة دائمة، ومن تحصيل ضرائب من السكان، ومن إقامة منشآت للمرافق العامة، إلي غير ذلك من الأعمال التي تبشرها الدولة عادة علي إقليمها.

ثالثاً - أن تقوم الدولة المستولية بإبلاغ الدول الأخرى رسمياً بالإستيلاء، وأن تبين

(١) أنظر عرضاً مستفيضاً للتطور التاريخي لفكرة الملكية الإقليمية بصفة عامة وللإستيلاء بصفة خاصة في مؤلف الدكتور حامد سلطان السابق الإشارة إليه ص ٤٤٥ وما بعدها و ص ٧٠٣ وما بعدها

في هذه الإبلاغ حدود الإقليم الذي وضعت يدها عليه أو وضعت تحت حمايتها. والغرض من هذا الإبلاغ تجنب المنازعات بين الدول، لأنه بحصوله لا يجوز لدولة أن تتجاهل وضع يد الدولة الأولى وأن تدعي لنفسها حقوقاً على الإقليم^(١).

١٩٢ - الحماية الإستعمارية ومناطق النفوذ :

كان يحدث أن ترغب دولة ما في بسط سيادتها على إقليم معين دون أن تكون لديها الوسائل المادية اللازمة لوضع يدها عليه. وخشية أن تسبقها دولة أخرى إلى وضع اليد على الإقليم وتملكه، فقد جرت العادة على أن تلجأ الدولة الأولى، ضماناً لعدم ضياع الإقليم منها حتى يتيسر لها وضع يدها فعلاً عليه، إلى إحدى طريقتين : إما إعلان الحماية الاستعمارية وإما تحديد مناطق النفوذ.

فإما الحماية الإستعمارية فمؤداها أن تتفق الدولة التي تريد الاستيلاء على الإقليم مع رئيس أو رؤساء القبائل التي تسكنه على وضعه تحت حمايتها، فتأمين بذلك تعرض غيرها من الدول لشئون الإقليم حتى تسنح لها الفرصة فتضمه إليها. وقد أقر مؤتمر برلين السابق الإشارة إليه هذا الوضع بشرط أن تقوم الدولة التي أعلنت الحماية بإبلاغ الدول الأخرى بذلك حتى إذا كان لإحداها اعتراض عليه أمكن لها إبداءه في الوقت المناسب.

وإما تحديد مناطق النفوذ فمؤداها أن تتفق دولتان أو عدة دول فيما بينها على أن تختص كل منها بجزء من إقليم معين يعتبر منطقة نفوذ لها لا تتعرض لشئونه غيرها من الدول المتعاقدة معها، حتى يتيسر لكل منها وضع يدها وبسط سيادتها على ما اختصت به. إنما يلاحظ أن مثل هذه الاتفاقات لا تلزم غير الدول التي اشتركت فيها أو أقرتها. وقد لجأت الدول الأوروبية إلى هذه الطريقة عند استعمار أفريقيا حسماً للمنازعات بينها، وعقدت إتفاقات في هذا الشأن بين كل من بريطانيا وألمانيا وفرنسا وإيطاليا والبرتغال قسمت فيها القارة الإفريقية إلى جملة مناطق نفوذ اختصت بكل منها وقتئذ إحدى هذه الدول إلى أن تم لها إستعمارها بالفعل^(٢).

(١) أنظر نص المادتين ٣٤ و ٣٥ من إتفاق برلين المشار إليه آنفاً في مجموعة ليفور وشكلافر ص ١٤٤. ولو أن هذا الإتفاق قد ألغي بمقتضى إتفاق سان جرمان في ١٠ سبتمبر سنة ١٩١٩. فإن أغلب الشراح يرون مع ذلك بقاء القواعد الخاصة بالاستيلاء المتقدم ذكرها قابلة للتطبيق على اعتبار أن العرف الدولي كان قد استقر عليها قبل تدوينها في إتفاق برلين. انظر بهذا المعنى بوستامنت ٣ ص ٢٥٢ - ٢٥٥. فونيه ص ٢٦٦، ليفور رقم ٢٩٤ و ٢٩٥. وقارن فوشي ١ - ٢ ص ٦٩١.

(٢) أنظر فوشي ١ - ٢ رقم ٥٥٨. سامي جنيبة مطول رقم ١٦٣. بوند رقم ٨٠ و ٨٤. فونيه ص ٢٦٨، وراجع أمثلة لبعض المنازعات الدولية بشأن الاستيلاء طبقت فيها القواعد المتقدمة في بوستامنت ٣ رقم ٦٨٨.

٢- الإضافة

١٩٤ - تتملك الدولة بطريق الإضافة^(١) الملحقات التي تضيفها الطبيعة لإقليمها بمجرد تكوينها دون حاجة لأي إجراء خاص. ومثل هذه الملحقات الطبيعية المضافات التدريجية أو الفجائية التي تتكون عند الشواطئ البحرية، والدلتا التي تتكون عند مصب الأنهار، والجزر التي تتكون أو تظهر في البحر الإقليمي أو في أحد الأنهار التي تجري في الإقليم^(٢).

٣- التنازل

١٩٥- ماهية التنازل وصوره :

التنازل^(٣) هو تحلي دولة لدولة أخرى عن جزء من إقليمها بمقتضي إتفاق بينهما. وهو قد يكون بمقابل في صورة مبادلة أو بيع، وقد يكون دون مقابل.

أ - التنازل بطريق المبادلة : ويتم بتراضي الطرفين علي أن ينزل كل منهما للآخر عن إقليم معين علي سبيل المبادلة. ومن أمثلة ذلك تنازل إيطاليا لفرنسا سنة ١٨٦٠ عن مقاطعتي السافوا ونيس مقابل تنازل فرنسا لها عن مقاطعة لومبارديا، وتنازل رومانيا لروسيا في معاهدة برلين سنة ١٨٧٨ عن إقليم بسارابيا مقابل تنازل روسيا لها عن جزر دلتا الدانوب وإقليم دوبروجا.

ب - التنازل بطريق البيع : ويتم كذلك بتراضي الطرفين، وأمثله في التاريخ كثيرة، منها تنازل ملكة نابولي سنة ١٣٤٨ عن مدينة أفينيون للبابا كلمنت السادس مقابل ثمانين ألف فلوران، وتنازل نابليون سنة ١٨٠٣ عن مقاطعة لويزيانا للولايات المتحدة الأمريكية مقابل ستين مليون فرنك، وتنازل روسيا لها عن إقليم ألاسكا سنة ١٨٦٧ مقابل سبعة ملايين دولار، وتنازل أسبانيا لألمانيا سنة ١٨٩٩ عن جزر كارولين وغيرها مقابل خمسة وعشرين مليون بيريتا^(٤).

ج - التنازل بدون مقابل : ومثل هذا التنازل عادة يكون إجبارياً. يفرضه الغالب علي المغلوب في معاهدات الصلح التي تلي الحروب. ومن أمثله تنازل فرنسا لألمانيا عن

(١) Accession

(٢) أنظر فوشي ١ - ٢ رقم ٥٣٢. فونيه ص ٢٦٩ - ٢٧٠.

(٣) Cession

(٤) أنظر أمثلة أخرى لهذا النوع من التنازل في فوشي ١ - ٢ ص ٧٥١ - ٧٥٢.

إقليم الإلزاس لورين سنة ١٨٧١ ثم تنازل المانيا لفرنسا عنه سنة ١٩١٩، وتنازل النمسا و المانيا بعد الحرب العالمية الأولى عن الأقاليم التي قامت عليها دول تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا وبولونيا، وتنازل إيطاليا بعد الحرب العالمية الثانية عن ممتلكاتها في أفريقيا واليابان عن بعض ممتلكاتها في آسيا وجزر المحيط الهادي. كذلك قد يفرض التنازل بدون مقابل في غير حالة الحرب تحت تأثير الضغط السياسي أو الدبلوماسي، ومن أحدث أمثلته تنازل رومانيا سنة ١٩٤٠ عن مقاطعتي بسارابيا وبيكوفينا لروسيا وعن جزء من ترانسلفانيا للمجر. وذلك تحت تأثير ضغط المانيا السياسي^(١).

علي أن هناك مع ذلك حالات إختيارية بحثة للتنازل بدون مقابل، منها تنازل فرنسا سنة ١٧٦٤ عن مقاطعة نيو أورليان بأمريكا لأسبانيا ثم تنازل هذه الدولة عنها لفرنسا سنة ١٨٠١، وتنازل النمسا لفرنسا سنة ١٨٦٦ عن مدينة البندقية ثم تنازل فرنسا عنها لإيطاليا بعد ذلك^(٢).

١٩٦ - شروط صحة التنازل :

لكي يحدث التنازل أثره، يجب أن يراعي فيه ما يأتي :

أولاً - لما كان التنازل من التصرفات الناقلة للملكية، وجب قبل كل شيء تكون الدولة التي يصدر عنها أهلاً له. فالدول تامة السيادة تملك التنازل عن جزء من إقليمها وتلتزم به. والدول ناقصة السيادة كالدول المحمية والدول التابعة لا تملكه إلا في حدود ما تتركها لها علاقتها بالدولة الحامية أو المتبوعة من أهلية للتصرف، فإن كانت هذه العلاقة تبيع لها مثل هذا التصرف وقع صحيحاً، وإلا فللدولة الحامية أو المتبوعة أن تعتبر التنازل كأن لم يكن. كذلك لا تملك التنازل عن جزء من إقليمها الدول الموضوعة في حالة حياد دائم لتنافي ذلك مع التزامات الحياد، إلا إذا كان الأمر يختص بتسويات الحدود ولم يكن هناك نص صريح يمنعها من إجراء هذه التسويات دون موافقة الدول الضامنة للحياد^(٣).

ثانياً - لما كان إنتقال ملكية الإقليم بالتنازل يتبعه تغيير جنسية سكانه، ألا يكون من الواجب استفتاء هؤلاء السكان وجعل قبولهم للتنازل شرطاً لصحته ؟

(١) راجع ماتقدم بند ١١٤ - ١ ص ٢٥٢.

(٢) فوشي ١ - ٢ ص ٧٥٣.

(٣) ويرى فوشي أنه يجب دائماً بالنسبة للتنازل الصادر من الدول الموضوعة في حالة حياد دائم الحصول على موافقة الدول الضامنة للحياد، ولو كان الأمر خاصاً بتسويات الحدود. ويخالفه في ذلك اكسيولي وأوبنهايم ويجيزان للدولة المحايدة التنازل عن جزء من إقليمها ما لم يمنعها من ذلك نص صريح في معاهدة الحياد. أنظر فوشي ١ - ٢ ص ١٢٥. اكسيولي ٢ رقم ١٠٠٣. وأوبنهايم ١ ص ٤٤٢.

الواقع أن الدول لم تسر في ذلك علي وتيرة واحدة تسمح بالجزم بأن العرف الدولي قد استقر علي اعتبار الاستفتاء شرطاً لصحة التنازل. صحيح أن هناك حالات كثيرة علق فيها تنفيذ التنازل علي نتيجة الاستفتاء. مثل ما حصل عند ضم مقاطعتي السافوا ونيس إلي فرنسا ومقاطعتي لومبارديا وفينيسيا إلي إيطاليا. إنما حقيقة الأمر أن الدول المتنازل لها في هذه الحالات لم تلجأ إليه إلا لوثوقها من أن نتيجته سوف تكون في جانبها. ومعني هذا أنه لو تبين للدولة أن الشعور العام لسكان الإقليم الذي ترغب في ضمه ليس مؤاتياً لها فإنها قد تحجم عن الاستفتاء، وهو ما فعلته ألمانيا عندما ضمت إقليمي شليزفيج وهولشتين اللذين تنازلت لها عنهما الدانمرك في معاهدة براغ سنة ١٨٦٦ رغم النص في هذه المعاهدة علي ضرورة إجراء الاستفتاء، ولم يحصل هذا الاستفتاء إلا عندما أكرهت ألمانيا علي عمله سنة ١٩٢٠، وكان نتيجته في صالح الدانمرك فاستعادت إقليميهما.

وقد كان المنتظر بعد الحرب العالمية الأولى، تطبيقاً لمبدأ حرية الشعوب في تقرير مصيرها الذي كانت تنادي به دول الحلفاء خلال تلك الحرب وأورده الرئيس ولسن في مقدمة مبادئه الأربعة عشر، كان من المنتظر أن تضم معاهدات الصلح قاعدة عامة ثابتة تقضي بوجوب استفتاء سكان جميع الأقاليم التي حصل التنازل عنها في هذه المعاهدات. لكن الذي حدث أنه لم تنهج منهجاً واحداً بالنسبة لهذه الأقاليم، فقررت ضرورة الاستفتاء بالنسبة للبعض، ولم تتطلبه بالنسبة للبعض الآخر: فبينما علقت انتقال إقليمي أوبن وماليدي إلي بلجيكا ووادي السار إلي فرنسا علي نتيجة إستفتاء سكانه^(١)، والتيرول النمساوية إلي إيطاليا بصفة نهائية ودون استفتاء. كذلك وزعت الممتلكات التركية في الشرق الأوسط بين الانتداب البريطاني والانتداب الفرنسي دون أن يستطلع رأي أهاليها في هذا التوزيع.

لذلك يمكن القول - إستناداً إلي تصرفات الدول السابقة - أن الاستفتاء لم يصبح بعد قاعدة ملزمة من قواعد القانون الدولي العام، وأن الإلتجاء إليه أو الإستغناء عنه لا زال أمراً مرهوناً بظروف كل حالة وخاضعاً للاعتبارات السياسية أكثر من خضوعه لحكم القانون^(٢). ولاشك أن في هذا الوضع إخلال لا مبرر له بحق الشعوب في تقرير مصيرها، إنما قد يخفف بعض الشيء من وقع نقل الإقليم لسيادة دولة جديدة دون أخذ رأي سكانه ماجري عليه العرف من إعطائهم الحق في أن يختاروا البقاء علي رعيوتهم الأولى إن شاءوا.

(١) وقد كانت نتيجة الاستفتاء بالنسبة لإقليمي أوبن وماليدي لصالح بلجيكا. أما إقليم السار فقد وضع مبدئياً لمدة ١٥ سنة تحت إدارة عصبة الأمم علي أن يحصل الاستفتاء في نهاية هذه المدة. وقد كانت نتيجة

الاستفتاء عند إجرائه سنة ١٩٣٥ إلي جانب ألمانيا، وعليه استردت إقليمها ولم ينفذ التنازل. (٢) أنظر شتروب ١ ص ٩٦ - ٩٧. وقارن اكسيولي ٢ رقم ١٠٠٩ - ١٠١١ وليفور رقم ٦٨٩.

١٩٧ - الجدل حول مشروعية الفتح:

الفتح^(١) هو استيلاء دولة عنوة على إقليم تابع لدولة أخرى. وقد والتاريخ حافل بالأمثلة على ذلك. ولا زال بعض الشراح يري ألا مانع من اعتبار الفتح بصفة عامة من طرق اكتساب الملكية الإقليمية، فيجوز به انتقال الإقليم الذي يتم إخضاعه إلى ملكية الدولة الفاتحة، وتثبت لها هذه الملكية كان الفتح فيما مضي من الوسائل الشائعة لاكتساب ملكية الأقاليم. إما بإعلانها ضم الإقليم إليها أو إبلاغها ذلك رسمياً إلى الدول الأخرى، وإما بمباشرتها أعمال السيادة عليه باعتباره جزءاً من إقليمها^(٢).

غير أن أغلب الشراح لا يقرون إدخال الفتح ضمن الطرق المشروعة لاكتساب ملكية الأقاليم، ويعتبرونه من قبيل السرقة بين الدول. ويصدق هذا بصفة خاصة على الفتح الذي يحدث نتيجة حرب عدوانية الغرض منها إغتصاب إقليم لا يمت للدولة المغتصبة بصلة سابقة. أما الفتح الذي يكون الغرض منه استرداد إقليم سبق إغتصابه من الدولة المستردة له فلا ينطبق عليه الحكم المتقدم، ويعتبر طريقاً مشروعاً تستعيد به الدولة حقوقها المفقودة على ما هو ملكها أصلاً^(٣).

ويلاحظ أنه إذا أعقب الفتح معاهدة صلح يقرر فيها إستيلاء الدولة الفاتحة على الإقليم المفتوح أو على جزء منه، كان انتقال الملكية هنا مكتسباً من التنازل لا من الفتح، وهو ما حدث بالنسبة للالزاس لورين عند استيلاء المانيا عليها سنة ١٨٧١ وعند استرداد فرنسا لها سنة ١٩١٩، إنما تستند الملكية إلى الفتح مباشرة إذا بقي الإقليم تحت يد الدولة الفاتحة واستمرت تباشر فيه أعمال السيادة بعد انتهاء العمليات الحربية، دون أن يكون موضع إتفاق بينها وبين الدولة التي انتزع منها.

١٩٨ - الفتح حالياً طريق غير مشروع لكسب الملكية:

قطعت المواثيق الدولية التي أبرمت منذ الحرب العالمية الأولى في النزاع الذي كان قائماً حول مشروعية الفتح كوسيلة لاكتساب الملكية الإقليمية، وأجمعت على استبعاده من الوسائل المشروعة التي يجوز للدول الإلتجاء إليها في علاقاتها وتصرفاتها: فاستبعده عهد عصبة الأمم سنة ١٩١٩ بما قرره في مادته العاشرة من التزام الدول باحترام سلامة أقاليم

(١) Conquête.

(٢) قارن أوبنهايم ١ ص ٤٦١.

(٣) ليفور رقم ٦٩٠.

بعضها البعض وبضمان هذه السلامة ضد أي اعتداء خارجي، واستبعده كل من بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ واتفاقات لوكارنو سنة ١٩٢٥ وميثاق باريس سنة ١٩٢٨ بتحريمها حرب الاعتداء واعتبارها جريمة دولية. وتأيدت أخيراً عدم مشروعية الفتح لاكتساب الأقاليم بما نص عليه في ميثاق الأمم المتحدة من التزام الدول بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة^(١).

ومن الأمثلة الحديثة التي تؤيد استبعاد الفتح من الوسائل المشروعة لاكتساب السيادة الإقليمية موقف الجماعة الدولية من المحاولات التي قامت بها إيطاليا سنة ١٩٣٦ لضم إقليم الحبشة إليها بعد أن فتحتته وهزمت القوات الحبشية واضطرت الإمبراطور إلى ترك الحكم ومغادرة البلاد. وقد استولت إيطاليا على مقاليد الأمور بعد فتح الحبشة وأعلنت ضمها إليها، فاعترضت على ذلك جماعة الدول ممثلة وقتئذ في عصبة الأمم واتخذت العصبة قراراً باعتبار عمل إيطاليا إخلالاً بمعهد العصبة وتصرف عدواني غير مشروع يقتضي توقيع الجزاءات التي نصت عليها المادة ١٦ من العهد. وبدأت بعض الدول بالفعل في تنفيذ الجزاءات الاقتصادية ضد إيطاليا المعتدية. وقد حاولت إيطاليا بعد ذلك أن تعزز ضم الحبشة إليها عن طريق اتخاذ ملكها وقتئذ فيكتور عمانويل الثالث لقب إمبراطور الحبشة بجانب لقبه الأصلي كملك لاطاليا، ولكن أغلب الدول رفضت الاعتراف له بهذا اللقب على أساس أنه لا حق له في السيادة على إقليم الحبشة الذي اغتصبه بطريق الفتح. ولم يدم اغتصاب إيطاليا للحبشة طويلاً، وتمكنت القوات الوطنية بمعاونة قوات الحلفاء خلال الحرب العالمية الثانية من طرد القوات الإيطالية من الإقليم وإعادة الإمبراطور هيلاسلاسي إلى عرشه.

٥- التقادم

١٩٩- فكرة التقادم في المحيط الدولي :

التقادم أو وضع اليد المدة الطويلة^(٢)، وهو طريق من الطرق الثابتة لاكتساب الملكية في القانون الخاص، متنازع في اعتباره مكسباً للملكية الإقليمية بين فقهاء القانون الدولي العام. ففي رأي البعض أن هذه الملكية لا يجوز أن تنتقل بوضع اليد كالملكية الخاصة^(٣)، وفي رأي البعض الآخر وهو الأغلبية يجوز تملك الأقاليم بوضع اليد المدة الطويلة إذا توافرت شروط معينة هي علانية وضع اليد واستقراره دون اعتراض من الدول الأصلية صاحبة الإقليم أو من سكانه^(٤).

(١) مادة ٢ فقرة ٤.

(٢) Prescription.

(٣) أنظر بوند رقم ٩٣.

(٤) فوشي ١ - ٢ ص ٧٥٤ - ٧٦٤، اكسيولي ٢ رقم ١٠١٥ - ١٠٢١، ليفور رقم ٦٨٦، جنييه رقم ٣٧٦.

ويتجه العرف الدولي نحو الاستقرار علي ما يتفق مع الرأي الأخير، وكثيراً ما تأخذ الدول بفكرة وضع اليد عند تعيين الحدود بينها، فتعتبر داخلاً ضمن إقليم الدولة جميع الأجزاء الواقعة عند حدودها التي استمرت تمارس عليها أعمال السيادة دون انقطاع ردحاً من الزمن.

وتستند فكرة الأخذ بوضع اليد كطريق لاكتساب ملكية الإقليم في القانون الدولي العام إلي نفس الأساس الذي تقوم عليه بالنسبة للملكية الخاصة في القانون الداخلي : فكما أن استتباب النظام داخل الدولة يقتضي أن يوضع حد للنزاع علي الملكية بتفضيل من وضع يده علي العقار بوصفه مالاً مدة طويلة غير منقطعة، كذلك يقتضي استقرار النظام في محيط الجماعة الدولية الاعتراف بالملكية للدولة التي وضعت يدها مدة طويلة علي إقليم معين دون انقطاع ودون منازعة من الدولة التي كانت تمتلكه أو من سكانه.

٢٠٠- المدة اللازمة لاكتساب الملكية بالتقادم :

أما عن المدة اللازم انقضاؤها علي وضع اليد لاكتساب الملكية عن طريقه فإنها لم تكن محل تحديد عام ثابت، والذي يحدث عادة أنها تقرر في كل حالة علي حدة تبعاً للظروف والوقائع الملائمة لها. وقد تحددت هذه المدة في اتفاق للتحكيم أبرم سنة ١٨٩٧ بين بريطانيا وفنزويلا لتسوية الحدود بين هذه الدولة وغيانا البريطانية بخمسين عاماً اعتبرت كافية لاكتساب الملكية بوضع اليد. واقترح باسكال فيور في مشروع تقنينه نفس الأجل بصفة عامة، ما لم تتفق الدول صاحبة الشأن علي خلاف ذلك لاعتبارات خاصة^(١). وغاية القول أن العبرة في كل حالة أن يكون وضع اليد قد استقر واستمر من الوقت ما يكفي، تبعاً لظروفه وملاساته، لاعتبار أن الدولة التي كان الإقليم يتبعها قد تخلت عنه نهائياً وأن النظام الدولي قد استتب علي بقاء هذا الإقليم في ملكية الدولة واضعة اليد عليه^(٢).

(١) المادة ٥٦٢ من تقنين فيور.

(٢) أنظر اكسيولي ٣ رقم ١٠٢٢ والمراجع المشار إليها فيه.

الباب الثاني الأنهار

٢٠١ - للأنهار، بجانب أهميتها كموارد رئيسية للمياه، أهمية كبرى من ناحية التجارة الدولية باعتبارها من وسائل النقل الطبيعية السهلة. وقد قيل في وصفها أنها طرق جارية، وهذا صحيح بالنسبة لاتجاهها نحو المصب، وهي كذلك من أهم وسائل الاتصال بالبحر، وعلى الأخص بالنسبة للبلاد الداخلية التي ليست لها حدود بحرية.

وبديهي والأمر كذلك أن تكون مسألة الملاحة في الأنهار ضمن المسائل التي يعني بها القانون الدولي العام، وأن توضع لها قواعد تكفل تيسير هذه الملاحة دون إخلال بحقوق الدول صاحبة الإقليم الذي يجري فيه النهر. وقد بدأ اهتمام الدول بتنظيم الملاحة النهرية دولياً منذ أواخر القرن الثامن عشر، لكنها لم تنته إلى وضع نظام عام ثابت لها إلا بعد الحرب العالمية الأولى، وضمنت هذا النظام اتفاقية جماعية أقرها مؤتمر برشلونة للمواصلات والنقل في ٢٠ أبريل سنة ١٩٢١.

وتنقسم الأنهار من حيث مركزها القانوني الدولي إلى نوعين : أنهار وطنية وأنهار دولية. ولكل من هذين النوعين قواعد خاصة يخضع لها من حيث الملكية والانتفاع ومن حيث الملاحة الدولية.

الفصل الأول الأنهار الوطنية

٢٠٢- سيادة الدولة الكاملة علي أنهارها الوطنية :

الأنهار الوطنية هي التي تجري في إقليم دولة واحدة. وهذه الأنهار تدخل في ملكية الدولة صاحبة الإقليم وتخضع لسيادتهم وحدها، حكمها في ذلك حكم أي جزء آخر من الإقليم.

ويتبع ذلك حق الدولة صاحبة النهر في أن تنظم استغلال موارده والقوي الطبيعية الموجودة في مجراه كما يترأى لها، وحقها في أن تقصر الملاحة فيه علي مراكبها وحدها أو أن تبيحها إذا شئت لمراكب الدول الأخرى أو بعضها.

علي أن التسليم للدولة صاحبة النهر بالحق المطلق في تحريم الملاحة فيه علي السفن الأجنبية لآقي اعتراضاً من جانب بعض الفقهاء، علي اعتبار أن في هذا التحريم إضرار بمصالح الدول الأخرى وإخلال بفكرة التعاون الدولي^(١). وقد يكون لهذا الاعتراض نصيب من الوجاهة، غير أن الواقع أن أحكام القانون الدولي العام بوضعها الحالي ليس فيها ما يلزم الدول بفتح أنهارها الوطنية للسفن الأجنبية، وأن للدولة صاحبة النهر كامل الحرية في ألا تسمح بالملاحة فيه لغير سفنها أو تبيحها كذلك لسفن الدول الأخرى وفقاً لما تقضي به مصالحها الخاصة وبالشروط التي تراها^(٢).

٢٠٣- الأنهار الوطنية ذات الأهمية الدولية:

من الأنهار الوطنية التي تقع بكاملها في إقليم دولة واحدة ما يكون له أهمية دولية خاصة، كما لو كان النهر ينبع عند حدود دولة مجاورة ويصب في بحر عام لا اتصال لهذه الدولة به، فمثل هذا النهر إذا كان صالحاً للملاحة بأكمله له أهمية دولية من هذه الناحية لأنه يمكن أن يسهل للدولة المجاورة اتصال سفنها بالبحر عن طريقه، كما يسهل لسفن الدول الأخرى الاتصال بإقليم هذه الدولة وبقية أجزاء إقليم الدولة صاحبة النهر.

لذا اتجهت الأفكار في مؤتمر برشلونة سنة ١٩٢١ إلي إقرار مبدأ حرية الملاحة في مثل

(١) أنظر فوشي ١ - ٢ ص ٤٣٠ - ٤٣١ ، بلنتشلي مادة ٣١٤ هامش ١ ص ١٩٢ - ١٩٣ .
(٢) وهذا هو رأي غالبية الفقهاء . أنظر بهذا المعنى لورنس ص ١٩٨ ، حول ص ١٧٢ . أوبنهايم ١ ص ٣٧٢ ، اكسبولي ٢ ص ٤ . ليفور رقم ٦٩٦ ، كافاليري في مجموعة محاضرات لاهاي سنة ١٩٢٩ - ١ ص ٤٣٠ .

هذه الأنهار، فأشير إلى ذلك في بروتوكول الحق بالاتفاقية الأصلية الخاصة بالأنهار ذات الأهمية الدولية، ودعيت الدول الموقعة على هذه الاتفاقية إلى فتح أنهارها للملاحة الحرة على أساس التبادل.

وقد ترك للدول التي ترغب في الانضمام إلى هذا البروتوكول كامل الحرية في تحديد ما تسمح بالملاحة الحرة فيه من مجاري المياه الخاصة بها، وفي أن تقصر ذلك على بعض مجاريها دون البعض الآخر، كما ترك للدول التي لها مستعمرات أو ممتلكات فيما وراء البحار في أن تحدد المناطق التي تفتحها للملاحة في هذه الممتلكات والمستعمرات إن شاءت. أو أن تستبعدا إطلاقاً وتقصر ذلك على الأنهار في إقليمها الأصلي، أو العكس. وتقرر أخيراً أن يكون للدولة التي تنظم للبروتوكول الحق في أن تعلن انسحابها منه بعد مضي سنتين من تاريخ انضمامها إليه^(١).

غير أن هذا البروتوكول لم يقره غير عدد قليل من الدول أحجم أغلبها بعد ذلك عن التصديق عليه، وبذا ظلت الملاحة الدولية في مثل هذه الأنهار رهناً بإرادة الدولة صاحبة النهر، تسمح بها أو لا تسمح حسبما يترأى لها وبالشروط التي تضعها.

(١) أنظر نص البروتوكول بالكامل في مجموعة ليفور وشكلافر ص ٧٠٩ - ٧١١.

الفصل الثاني الأنهار الدولية

٢٠٤- الوضع القانوني للأنهار الدولية:

الأنهار الدولية هي التي تجري تباعاً في أقاليم مختلفة أو بين إقليمي دولتين أو أكثر، كنهري الرين والدانوب والموز والنيل والكونغو وغيرها، وحكم هذه الأنهار من حيث ملكيتها أنها إذا كانت تجري في أقاليم عدة دول اختصت كل من هذه الدول بملكية الجزء من النهر الواقع بين حدودها. وإذا كانت واقعة على حدود دولتين أو أكثر فتملك كل دولة الجزء المجاور لها من النهر حتى الخط الأوسط للتيار الرئيسي إن كان النهر قابلاً للملاحة، وحتى الخط الأوسط لصفحة المياه إن لم يكن كذلك^(١).

ويتبع ملكية الدولة للجزء من النهر الواقع في إقليمها أو المجاور له حقها في أن تباشر فيه جميع أعمال السلطة العامة من قضاء وبوليس وتنظيم لشئون الملاحة وغيرها، وحقها في استغلاله في مختلف النواحي الزراعية والصناعية والمالية، كل ذلك بشرط مراعاة الحقوق المماثلة للدول الأخرى التي تشاركها في النهر وعدم القيام بأعمال من شأنها الإضرار بهذه الحقوق.

ولقد اقتضي التوفيق بين مصالح وحقوق كل من الدول التي تشترك في نهر من الأنهار الدولية وجود قواعد تنظم الانتفاع بالنهر أولاً من حيث الملاحة فيه وثانياً من حيث استغلال مياهه في شئون الزراعة والصناعة.

٢٠٥- نظام الملاحة في الأنهار الدولية:

لا شك أولاً أن لكل دولة يمر بها أو فيها نهر دولي حرية الملاحة في الجزء الداخل منه في ملكيتها الإقليمية، وهذه نتيجة طبيعية لحق الملكية. أما ما يقع من النهر في أقاليم الدول الأخرى فلم يكن فيما مضى يسمح لغيرها بالملاحة فيه إلا بناء على اتفاقات خاصة ومقابل دفع رسوم معينة. ولما كان ذلك من شأنه أن يعوق التجارة الدولية ولا يتفق مع مصالح أي من الدول المشتركة في النهر، فقد انتهى الأمر إلى إقرار مبدأ حرية الملاحة في جميع أجزاء النهر الصالحة لها من منبعه إلى مصبه لكل من الدول التي يقع في إقليمها.

أما الدول الأجنبية عن النهر فقد ظلت إلى وقت قريب لا يسمح لها بحرية الملاحة

(١) راجع ما تقدم بند ١٨٨ ثانياً ص ٣٣٥.

فيه، رغم ما كان ينادي به الكثيرون من علماء القانون الدولي من وجوب سماح الدول صاحبة النهر للمراكب الأجنبية بالمرور البري في أنهارها. ولعل فرنسا كانت أولى الدول التي أعلنت وجوب تقرير مبدأ حرية الملاحة في الأنهار الدولية. وطبقته من جانبها بالفعل بالنسبة لنهري الموز والاسكو بقرار أصدره المجلس التنفيذي المؤقت للجمهورية الفرنسية سنة ١٧٩٢^(١). وقد حاولت فرنسا تطبيق هذا المبدأ أيضاً على نهر الرين في مؤتمر رستاد سنة ١٧٩٩. ولكن المؤتمر لم يقرها على ذلك وظلت الملاحة في هذا النهر قاصرة على الدول الأربع التي يمر بها - وهي سويسرا وفرنسا وألمانيا وهولندا - ولم تقرر حرية الملاحة فيه إلا بعد ذلك بخمسة عشر عاماً في معاهدة باريس سنة ١٨١٤.

وبذلت محاولات أخرى لتعميم تطبيق مبدأ حرية الملاحة بالنسبة لباقي الأنهار الدولية، وأدت هذه المحاولات إلى وضع لائحة للملاحة في الأنهار الأوروبية أقرتها الدول في فيينا بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٨١٤، ثم ألحقت بالقرارات النهائية لمؤتمر فيينا في ٩ يونيو من نفس السنة. وقد تقرر في هذه اللائحة وفي بعض نصوص القرارات المتقدمة أن تكون الملاحة في الأنهار التي تمر بعدة دول أو تجاورها حرة لمراكب جميع الدول في الجزء الصالح منها للملاحة حتى المصب، مع مراعاة اللوائح الخاصة بالبوليس والملاحة التي تضعها الدول صاحبة النهر، على أن تطبق هذه اللوائح على وجه المساواة بالنسبة لكافة الدول وأن لا تكون من شأنها أن تعوق التجارة الدولية. غير أنه عند تطبيق هذه الأحكام عادت الدول وفسرتها تفسيراً ضيقاً فاعتبرت أن المقصود بها مراكب الدول الواقعة في إقليمها النهر دون غيرها، وبذا بقي مبدأ حرية الملاحة بمعناه الواسع الذي كان يقصده رجال القانون الدولي وقتئذ نظرياً بحثاً إلى أن أبرمت معاهدة باريس سنة ١٨٥٦ فتقرر فيها فتح نهر الدانوب للملاحة الدولية بأوسع معانيها. وأبرمت اتفاقات أخرى في مدد متقاربة بالنسبة لبعض الأنهار الأوروبية الكبرى كنهر الألب ونهر الرين وغيرهما، وتقرر في هذه الاتفاقات مبدأ حرية الملاحة عموماً لمراكب جميع الدول. وأخذت كذلك بهذا المبدأ بعض بلاد أمريكا الجنوبية فقررت البرازيل والأرجنتين سنة ١٨٦٦ فتح نهري الأمازون ولاپلاتا للملاحة الدولية، وتقرر مثل ذلك في مؤتمر برلين سنة ١٨٦٩ بالنسبة لنهري الكونغو والنيجر في أفريقيا. وبذلك أصبح مبدأ حرية الملاحة في الأنهار الدولية المشار إليها أمراً واقعياً واتجه هذا المبدأ نحو الاستقرار كقاعدة قانونية دولية عامة^(٢).

(١) ويتبع كل من هذين النهرين في فرنسا ويجريان تبعاً في إقليمها وفي إقليم بلجيكا وهولندا، أنظر نص القرار المشار إليه في مجموعة ليفور وشكلافر ص ٦٧.

(٢) أنظر فوشي ١ - ٢ ص ٤٦٥ - ٤٨٢. ليفور رقم ٦٠٩ ومابعده. أكسيولي ٢ رقم ٨٣٨ - ٨٤٤، سيل

وقد سعت الدول بعد الحرب العالمية الأولى لتدعيم هذه القاعدة بأحكام جديدة، فأفردت للملاحة النهرية فصلاً خاصاً في معاهدة فرساي (المواد ٣٢٧ - ٣٦٢) قررت فيه اعتبار كل من أنهار الرين والألب والأودر والتيميز والدانوب وفروع كل من هذه الأنهار القابلة للملاحة والتي توصل أكثر من دولة بالبحر حرة للملاحة بالنسبة لمراكب جميع الدول، وأن تستوي في ذلك مراكب الدول صاحبة النهر ومراكب غيرها من حيث حق المرور فيها ومن حيث المعاملة.

٢٠٦ - النظام الخاص لنهر الدانوب :

لنهر الدانوب مركز خاص بين الأنهار الدولية نظراً لكثرة عدد الدول التي يجري تباعاً في أقاليمها^(١)، ولأهميته الكبرى من ناحية الملاحة والنقل من شرقي أوروبا إلى غربها. وقد ظلت الملاحة في الدانوب وقتاً طويلاً خاضعة لإرادة الدول التي يجري فيها ولما كانت تفرضه من قيود عليها، إلى أن نشبت حرب القرم فأثارت معها اهتمام الدول الأوروبية جدياً بأمر هذا النهر، ووضعت له في معاهدة باريس سنة ١٨٥٦ نظاماً خاصاً يكفل فتحه للملاحة الدولية الحرة عموماً.

وقد تقرر في هذه المعاهدة إنشاء هيئة خاصة لتنظيم الملاحة في النهر وللقيام بالأعمال الهندسية اللازمة عند مصبه، وزودت هذه الهيئة، وهي القومسيون الأوروبي للدانوب، باختصاصات إدارية وتشريعية وقضائية تمكنها من القيام بمهمتها بعيداً عن تأثير الدول صاحبة النهر.

وقد أعيد تنظيم الملاحة في الدانوب بعد الحرب العالمية الأولى في معاهدة فرساي ثم في إتفاقية خاصة أبرمت في باريس بتاريخ ٢٣ يولية سنة ١٩٢١، وأصبح وضع الدانوب بمقتضى هذا التنظيم كالآتي :

أولاً - تكون الملاحة في الدانوب حرة لجميع الدول في جميع المنطقة القابلة لها، أي من بلدة « أولم » حتي مصبه في البحر الأسود.

ثانياً - تتولي إدارة النهر والإشراف علي شئون الملاحة فيه هيئتان :

١ - اللجنة الأوروبية ويدخل في اختصاصها المنطقة الكائنة بين البحر الأسود وبرايلا ويطلق عليها الدانوب البحري، ٢ - اللجنة الدولية ويدخل في اختصاصها المنطقة الواقعة

=

ص ٢٤٩ وما بعدها.

(١) ويبلغ طول هذا النهر ٢٨٥٥ كيلومتراً وينبع في الغابة السوداء في ألمانيا ويجري مياهه في إقليم ألمانيا والنمسا والمجر وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا وبلغاريا ورومانيا حيث يصب في البحر الأسود بعد أن يكون دلتا من ثلاث فروع.

بين برايلا وأولم ويطلق عليها الدانوب النهري، وتعمل كل من هاتين الهيئتين مستقلة عن الأخرى وعن الدول الممثلة فيهما، وتتمتع كل منهما بالأهلية القانونية الدولية ولها اختصاصات تشريعية وقضائية واسعة فيما يتعلق بالملاحة في النهر^(١).

٢٠٧ - إتفاقية برشلونة :

لم تكن نصوص معاهدة فرساي فيما يختص بالملاحة النهرية غير أحكام وقتية تقرر أن يحل محلها في أول فرصة إتفاق عام لتنظيم الملاحة في الأنهار. وقد أتيحت الفرصة لعقد هذا الإتفاق في مؤتمر برشلونة للمواصلات والنقل في ٢٠ أبريل سنة ١٩٢١ كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

وتبين المادة الأولى من النظام الذي تضمنه إتفاقية برشلونة الأنهار التي ينطبق عليها هذا النظام باعتبارها ذات أهمية دولية، وتشمل : ١ - مجاري المياه الصالحة بطبيعتها للملاحة التي تفصل بين دول مختلفة أو تجري فيها، ٢ - مجاري المياه الوطنية التي تعتبر ذات أهمية دولية بمقتضى قرارات فردية من الدول التي تجري فيها أو بمقتضى إتفاق دولي تقره الدولة صاحبة النهر، ٣ - مجاري المياه التي تشرف عليها لجان دولية تمثل فيها دول أخرى غير الدول صاحبة المجري.

وحكم المجاري المتقدم ذكرها أنها تفتح للملاحة الحرة لسفن جميع الدول الموقعة على الاتفاقية والتي تنضم إليها، سواء في ذلك الدول التي يقع المجري في إقليمها والدول الأخرى (المادة ٣). وعلى الدول التي يمر بها المجري أن تراعي المساواة في المعاملة بين جميع السفن وأن لا تميز بين دولة وأخرى (المادة ٤)، وعليها كذلك أن تمتنع عن القيام بأي عمل من شأنه عرقلة الملاحة في النهر وأن تقوم بإجراء ما يلزم لصيانتها وبقائه صالحاً للملاحة (المادة ١٠). وليس للدول صاحبة المجري أن تفرض على السفن التي تمر به من الرسوم سوي ما يقابل نفقات صيانة وتحسين المجري أو مقابل خدمات فعلية تؤديها (المادة ٧). إنما لكل من هذه الدول أن تخضع الملاحة في الجزء من النهر الذي يقع في إقليمها للوائحها الخاصة بالبوليس وبالجمارك وبالصحة العامة وما شابهها (المادة ٦)، كما أن لها أن تقصر تجارة الشواطئ المحلية على سفنها وحدها (المادة ٥). ولا تشمل قاعدة حرية الملاحة سوي

(١) وتتكون اللجنة الأوروبية أو القومسيون الأوروبي للدانوب من مندوبين عن فرنسا وبريطانيا وإيطاليا ورومانيا. ونضم اللجنة الدولية أعضاء اللجنة الأوروبية ومندوبين عن الدول التي يجري فيها النهر. أنظر عرضاً تفصيلياً لنظام الدانوب في فوشي ١ - ٢ ص ٥٣٢ - ٥٥٩، ليفور ص ٢٣٣ - ٣٣٧، سيل ٢٥٣ - ٢٥٩، وراجع نصوص إتفاقية الدانوب المبرمة في باريس سنة ١٩٢١ في مجموعة ليفور وشكلافر ص ٦٢٠ وما بعدها.

المراكب التجارية، فلا تمتد إلى المراكب الحربية ومراكب البوليس والمطاردة وغيرها من المراكب التي تقوم بأعمال السلطة العامة إلا بناء على اتفاق خاص مع الدول صاحبة المجري (المادة ١٧). وتظل القواعد المتقدمة سارية وقت الحرب في الحدود التي لا تتعارض مع حقوق وواجبات المحاربين والمحايدين (المادة ١٥)، غير أنه إذا كانت هناك أحداث خطيرة لها علاقة بسلامة الدولة أو بمصالحها الحيوية فيجوز استثناء مخالفة هذه القواعد، على أن تكون هذه المخالفة مؤقتة بقدر الإمكان وأن تنتهي بمجرد زوال الداعي لها (المادة ١٩).

ويعرض كل نزاع بشأن تفسير أو تطبيق نصوص هذا النظام على محكمة العدل الدولية، ما لم تتفق الدول صاحبة الشأن على إحالته إلى التحكيم أو تسويته بوسيلة أخرى. إنما يتعين على الدول المتنازعة قبل التجاؤها إلى القضاء أن تطرح النزاع أولاً للبحث أمام لجنة المواصلات والنقل التابعة لعصبة الأمم لتبدي رأيها فيه بصفة استشارية (المادة ٢٢).^(١)

٢٠٨ - إستغلال مياه الأنهار الدولية:

لكل من الدول التي يجري في أقاليمها نهر مشترك أن تأخذ من مياهه ما يلزم لحاجاتها المختلفة وأن تستغل القوي الطبيعية الموجودة في المجري الذي يقع ضمن حدودها وتقيم فيه من الأعمال الهندسية ما يحقق لها هذا الاستغلال. إنما على كل من هذه الدول أن تراعي في نفس الوقت ألا يؤدي استغلالها للجزء من النهر الداخل في ملكيتها إلى الإضرار بغيرها من الدول المشتركة معها في ذات النهر. وعلى ذلك بمتنع عليها: ١ - أن تغير المنطقة التي يعبر فيها النهر حدودها إلى إقليم دولة مجاورة إلا بموافقة هذه الدولة، ٢ - أن تغير من طبيعة المياه تغيراً من شأنه أن يضر بغيرها، ٣ - أن تقوم على إقليمها بأعمال يمكن أن تؤدي إلى فيضان النهر في إقليم دولة أخرى، ٣ - أن تصرف وتحتجز من ماء النهر قدراً يسبب عنه هبوط المستوي الطبيعي لمجري الماء في الدولة المجاورة، ٥ - أن تقوم بأي عمل يمكن أن يؤدي إلى تعطيل الملاحة في النهر أو إلى إيجاد عقبات في سبيلها.^(٢)

هذا وقد بحث المؤتمر الثاني للمواصلات والنقل الذي عقد في جنيف سنة ١٩٣٣ مسألة تنظيم استخدام القوي المائية في الأنهار الدولية وأقر بشأنها إتفاقية أبرمت بتاريخ ٩ ديسمبر من نفس السنة جاء فيها أن تحتفظ كل دولة، في حدود القانون الدولي. بالحرية في أن تقوم على إقليمها بجميع الأعمال التي تراها ملائمة لاستخدام القوي المائية، ما لم تكن هذه الأعمال من شأنها أن تمس إقليم دولة أخرى أو كان يترتب عليها أضرار جسيمة بدولة

(١) أنظر النص الكامل لاتفاقية برشلونة بشأن الملاحة في مجاري المياه ذات الأهمية الدولية في مجموعة ليفور وشكلاف ص ٦٩٦ - ٧١١.

(٢) أنظر فوشي ١ - ٢ ص ٤٤٨ - ٤٥٧. وقد أقر القواعد المذكورة بجمع القانون الدولي في اجتماعه في مدريد سنة ١٩١١. أنظر: ملخص هذه القواعد في أكسيولي ٢ رقم ٨٦٠.

أخري. وفي هذه الحالة يتعين قبل تنفيذها التفاوض بين الدول التي يهمها الأمر للوصول إلى اتفاق بشأنها^(١). ولقد أقر نفس الشئ المؤتمر الأمريكي السابع المنعقد في مونتيفيدو في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٣٣ بناء على اقتراح تقدمت به إليه اللجنة الدائمة لتجميع القانون الدولي خلاصته أنه يجب دائماً لاستغلال مياه الأنهار الدولية في أغراض صناعية أو زراعية الاتفاق بين الدول صاحبة النهر طالما أن هذا الاستغلال يمكن أن يكون له أثر بالنسبة لأقاليم الدول المجاورة^(٢).

٢٠٩- التنظيم الخاص بنهر النيل :

يعتبر نهر النيل، بعد نهر المسيسيبي الأمريكي، أطول أنهار العالم، إذ يمتد مجراه الطبيعي من أولي منابعه في « كيجيرا » برواندا أو روندي حتي مصبه في البحر الأبيض المتوسط مسافة ٦٧٠٠ كيلومتراً^(٣)، ويقع هذا المجري بمختلف منابعه وفروعه في أقاليم ثمان دول حالية هي : رواندا، بوروندي، تنجانيقا، كينيا، أوغندا، أثيوبيا، السودان، مصر. ويتلقي النيل سبعين (٧/٢) من مياهه من منابعه الواقعة في الدول الخمس الأول (من كيجيريا وبحيرة فكتوريا وبحيرة البرت)، ويتلقي الخمسة أسباع الأخرى من المنابع الواقعة في أثيوبيا عن طريق ثلاث من راوفده الرئيسية هي النيل الأزرق ونهر عطبرة ونهر السوبات^(٤).

وليست لنهر النيل أهمية خاصة من ناحية الملاحة الدولية، لوجود شلالات وجنادل تعترض مجراه في أكثر من موضع وتعوق بذلك الإتصال الملاحي المستمر بين مختلف أجزائه. إنما هذا لا ينفي صلاحيته للملاحة الداخلية في بعض الدول التي يجري فيها، وبالأخص في جمهورية مصر العربية علي مسافة تمتد حوالي ١١٠٩ كيلومتراً من أسوان حتي مصبه عند رشيد ودمياط.

وتبدو أهمية نهر النيل في المرتبة الأولى من ناحية استغلال مياهه في الزراعة والمرافق الحيوية الأخرى، فهو مصدر الحياة علي طول الوادي الذي يجري فيه، وعلي الأخص بالنسبة لمصر وشعبها، ولولاها لما تهيأت لهذا الشعب أسباب الحياة والازدهار منذ العصور الأولى من التاريخ، ولا عجب والأمر كذلك أن كان المصريون القدماء يقدسون النيل ويقدمون إليه كل عام قرباناً من بانتهم، يزوجه بها علي زعمهم ليستمر ماؤه في التدفق إليهم وليفيض

(١) راجع نصوص هذه الإتفاقية مجموعة ليفور وشكلافر ص ٦٨٢ وما بعدها، وأنظر تعليقاً عليها في سيل ص ٣٦٢ - ٣٦٣.

(٢) اكسيولي ٢ رقم ٨٦٧.

(٣) ويبلغ طول مجري نهر المسيسيبي ٦٤٠٠ كيلومتراً. لكنه يلتقي بنهر المسوري الذي يبلغ طوله ٤٧٠٠ كيلومتراً. وبذا يمتد مجراهما معاً إلى مسافة ١١٠١٠٠ كيلومتراً.

(٤) أنظر بياناً طوبوغرافياً مفصلاً لنهر النيل من منبعه إلي مصبه في مؤلف الدكتور حامد سلطان سالف الذكر رقمي ٦٣١ و ٦٣٢ ص ٥٣٣ - ٥٣٥.

عليهم بالمزيد من خيراته، وأن يظل تكرين هذا النهر العظيم والاحتفال سنوياً بوفائه تقليداً عزيزاً تتوارثه الأجيال حتى أيامنها هذه^(١).

وقد ظلت كل من البلاد التي يجري فيها النيل تحصل علي حاجتها مياهه الوفيرة خلال آلاف السنين دون إبرام أي إتفاق خاص بينها حتى نهاية القرن الماضي، حين بدت ضرورة ضبط استغلال هذه المياه لمواجهة الاحتياجات الجديدة التي ترتبت علي زيادة عدد السكان في كل من مصر والسودان وما تبع ذلك من ضرورة زيادة رقعة الأراضي الزراعية والقيام بالمشروعات اللازمة لتوفير المياه لها في كل من البلدين. فنهر النيل، وإن كان يحمل بين جوانبه ثروة مائية هائلة في وفتها، إلا أنه يأتي بمعظمها متزاحمة متدفقة في أشهر قليلة من السنة، فيذهب قدر كبير منها إلي البحر سدي، بينما يهبط مستوي النهر في بقية العام. كما أن إيراد النهر قد يختلف اختلافاً كبيراً من سنة إلي أخرى، فقد يكون أحياناً من القلة بدرجة تهدد بالجذب، وقد يكون أحياناً من الفيض بدرجة تنذر بالغرق. وهذه الصور المتقابلة توضح مدي خطورة النقص أو الزيادة بالنسبة للاحتياجات اللازمة وضرورة التوفيق بين إيراد النهر المتغير ومطالب الدول التي يجري فيها. وبذات بدت مسألة ضبط النهر والتحكم في مياهه من المسائل الحيوية التي يجب علي هذه الدول أن تعني بها، وأصبح ضرورياً أن يتم الاتفاق بين الدول المعنية علي تنظيم استغلال مياه النهر علي الوجه الذي يحقق مصالحها وفي بحاجاتها جميعاً، وعلي تحديد نصيب كل منها بالنسبة للزائد من مياهه عن القدر الذي اكتسبت الحق فيه بحكم الواقع ومضي الزمن^(٢).

ولما كانت بريطانيا في ذلك الحين هي المسيطرة علي معظم مجري النيل نتيجة إحتلالها لمصر والسودان من ناحية ولخضوع تنجانيقا وأوغندا وكنيا لحكمها من ناحية أخرى، فقد قامت هي ابتداء بإبرام الإتفاقات اللازمة، لضمان إنسياب مياه النيل في مجراه، مع الدول الأخرى التي تقع بعض منابعه في أقاليمها أو تتصل بها. فأبرمت مع إيطاليا في سنة ١٨٩١ إتفاقاً في شأن تعيين الحدود بين أريتريا والسودان تعهدت فيه الحكومة الإيطالية بالإمتناع عن إقامة أية أعمال علي العطبرة يكون من شأنها التأثير بدرجة محسوسة علي كمية مياه هذا النهر. وأبرمت مع أثيوبيا في سنة ١٩٠٢ إتفاقاً تعهدت فيه هذه الدولة بعدم إقامة أية أعمال علي النيل الأزرق أو علي بحيرة تانا أو علي السوبات يكون من شأنها التأثير علي مياه النيل إلا بعد الإتفاق مع الحكومة البريطانية وحكومة السودان. وأبرمت مع حكومة الكونغو في سنة

(١) أنظر عرضاً شاعرياً جليلاً للأساطير التي أحاطت بالنيل منذ القدم في مؤلف الدكتور حامد سلطان السابق الذكر رقم ٦٢٩ ص ٥٣١ - ٥٣٢.

(٢) راجع رسالة الدكتور سمير المنقبادي عن « تطور المركز الدولي للسودان » رقم ٤٦٠ ومابعده. وأقد أورد بعض إحصائيات مقارنة عن إيراد النيل في سنوات مختلفة كما أشار إلي مختلف المشروعات التي قامت بها دول المجري وبالأخص مصر لضبط مياه النيل.

١٩٠٦ إتفاقاً تعهدت فيه هذه الحكومة بألا تقيم أو تسمح بإقامة أية أعمال علي أو بالقرب من نهر سمليكي يكون من شأنها إنقاص حجم المياه التي تدخل بحيرة البرت من غير موافقة الحكومة السودانية. وتبادلت في سنة ١٩٢٥ مع إيطاليا مذكرات تسجل إعتراف هذه الدولة بحقوق الأولوية المائية لمصر والسودان علي النيل الأزرق وعلي النيل الأبيض وعلي روافدهما، وكذا تعهد بالإمتناع عن أي عمل يكون من شأنه تعديل حجم المياه في هذه الأنهار بدرجة محسوسة^(١).

الإتفاق المصري البريطاني سنة ١٩٢٩: وقد حدث في ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٢٤. علي أثر مقتل حاكم السودان العام وسردار الجيش المصري «السير لي ستاك»، أن وجه المندوب السامي البريطاني في القاهرة إلي الحكومة المصرية إنذاراً تضمن عدة مطالب منها أن تزداد مساحة الأطنان التي تزرع في الجزيرة بالسودان من ثلثمائة ألف فدان إلي قدر غير محدود، ورأت الحكومة المصرية أن هذا المطلب يجب أن يكون محل إتفاق خاص بين الطرفين، وجرت في شأنه محادثات وإتصالات خلال حوالي أربع سنوات انتهت في ٧ مايو سنة ١٩٢٩ يتبادل خطابين بين رئيس وزراء مصر والمندوب السامي البريطاني اتفقا فيهما علي الأصول الخاصة باستغلال النيل في نطاق المصالح المصرية والسودانية. وقد سجل هذا الإتفاق إعتراف الحكومة البريطانية بحق مصر الطبيعي والتاريخي في مياه النيل واعتبار المحافظة عليه من جانب تلك الحكومة مبدأ أساسياً من مبادئ السياسة البريطانية، كما أكد عزمها علي تنفيذ هذا المبدأ وتفصيلات هذا الإتفاق في كل وقت أيا كانت الظروف التي قد تطرأ فيما بعد. وتقرر أنه لا يمكن إقامة أو إجراء أية أعمال بخصوص الري أو توليد القوي علي النيل أو فروعه أو علي البحيرات التي ينبع منها، والتي قد تمس بأية صورة بمصالح مصر، سواء بتقليل كمية المياه التي تصل إليها أو بتعديل منسوبها أو تاريخ وصولها، إلا بالإتفاق مع الحكومة المصرية. كذلك تقرر أن يكون لهذه الحكومة الحق في مراقبة مجري النيل من منبعه إلي مصبه، وفي تنفيذ الإجراءات الضرورية لدراسة هذا المجري، وفي القيام بأية أعمال علي النهر أو فروعه في السودان بقصد زيادة موارد المياه لصالح مصر بالإتفاق مع السلطات المحلية^(٢).

الإتفاقات التالية لإتفاق سنة ١٩٢٩: أبرمت مصر بعد إتفاق سنة ١٩٢٩ عدة إتفاقات أخرى في شأن تنظيم إستغلال مياه النيل : فأبرمت مع حكومة السودان إتفاقاً سنة

(١) راجع بياناً مفصلاً بهذه الإتفاقات وغيرها في مؤلف الدكتور حامد سلطان السابق ذكره ص ٥٣٧ وما بعدها.

(٢) أنظر النص الكامل للخطابين المكونان لهذا الإتفاق ومقدماته وملابساته في رسالة الدكتور المنقبادي المشار إليها ص ٣٢٩ وما بعدها.

١٩٣٢ بخصوص إقامة خزان جبل الأولياء الذي يتسع لثلاثة مليارات ونصف مليار متر مكعب من المياه، وتم الإتفاق بينها وبين بريطانيا عن طريق تبادل المذكرات في شهري يوليو سنة ١٩٥٢ ويناير سنة ١٩٥٣ في شأن إقامة القناطر في شلالات «أوين» لتوليد الطاقات كمي ينتفع بها جزء من سكان أوغندا، ويتضمن هذا الإتفاق أجازة تعلية قناطر شلالات «أوين» لرفع مستوى المياه في بحيرة فيكتوريا لتمكن مصر من الإنتفاع بها في وقت التحريق مقابل أن تدفع مصر النفقات اللازمة لذلك وأن تعوض الأضرار التي قد تصيب سكان أوغندا نتيجة إرتفاع مستوى مياه البحيرة.

وفي ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥٨ عقدت مصر إتفاقاً مع الإتحاد السوفيتي تعهد فيه بأن يقدم لها المعونة المالية والفنية لإنشاء السد العالي في جنوب أسوان وأن يمنحها لهذا الغرض قرضاً في حدود ربعمائة مليون روبل. وتلي هذا الإتفاق عدة إتفاقات أخرى بين الدولتين في شأن المعونة علي تنفيذ المراحل المتعلقة بإنشاء السد.

الإتفاقية المصرية السودانية سنة ١٩٥٩ : وكانت مصر ترغب منذ إعلان استغلال السودان في أول يناير سنة ١٩٥٦ في الإتفاق معه علي تنظيم استغلال مياه النيل وفقاً لحاجات البلدين المستجدة، وبالأخص عندما استقر الرأي علي تنفيذ مشروع السد العالي، وذلك للإتفاق علي تعويض الأضرار التي سوف تترتب علي إغراق بعض الأراضي في السودان بمياه البحيرة الصناعية التي تحتزن فيها المياه جنوبي السد من ناحية، وعلي تنظيم الإنتفاع بكمية المياه من ناحية أخرى. وقد أسفرت الإتصالات والمفاوضات التي جرت بين ممثلي البلدين في هذا الصدد عن إبرام إتفاقية بين جمهورية مصر العربية والجمهورية السودانية بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٥٩ تضمنت تنظيمياً كاملاً للإنتفاع بمياه النيل بالنسبة لكلتي الدولتين. وتناول هذا التنظيم المسائل الآتية :

أولاً - الحقوق المكتسبة : يكون حقاً مكتسباً لكل من الدولتين في مياه النيل ما تستخدمه فعلاً كل منهما وقت توقيع هذه الإتفاقية قبل الحصول علي الفوائد الناتجة عن مشروعات ضبط النهر وزيادة إيراده. ومقدار هذا الحق ٤٨ ملياراً من الأمتار المكعبة مقدرة عند أسوان سنوياً لجمهورية مصر وأربعة مليارات من الأمتار المكعبة مقدرة كذلك عند أسوان سنوياً للجمهورية السودانية.

ثانياً - مشروعات ضبط النهر وتوزيع فوائدها : لضبط مياه النهر ومنع إنسيابه إلي البحر يوافق الطرفان علي أن تنشئ جمهورية مصر العربية خزان السد العالي كحلقة أولى من مشروعات التخزين علي النيل، وأن تنشئ جمهورية السودان خزان الروصيرص علي النيل الأزرق وأي أعمال أخرى تراها لازمة، لاستغلال نصيبها.

ويوزع صافي فائدة السد العالي (المقدر بـ ٢٢ مليار متر مكعب) بنسبة ١٤ ونصف للسودان و ٧ ونصف لجمهورية مصر، وذلك إذا ظل متوسطة الإيراد في المستقبل في هذه الحدود، فإذا زاد علي ذلك فتوزع صافي الزيادة مناصفة بين الجمهوريتين.

وتدفع جمهورية مصر العربية لحكومة السودان مبلغ ١٥ مليوناً من الجنيهات المصرية بصفة تعويض شامل عن الأضرار التي تلحق بالملكات السودانية نتيجة التخزين في السد العالي، وتتعهد حكومة السودان بأن تتخذ من جانبها إجراءات ترحيل سكان حلفا وغيرهم من السودانيين الذين ستغمر أراضيهم بمياه التخزين.

ثالثاً - مشروعات إستغلال المياه الضائعة في حوض النيل : تتولي جمهورية السودان بالإتفاق مع جمهورية مصر العربية إنشاء مشروعات زيادة إيراد النيل بمنع الضائع من مياهه في مستنقعات بحر الجبل وبحر الزراف وبحر الغزال ونهر السوبات وحوض النيل الأبيض، ويوزع صافي فائدة هذه المشروعات مناصفة بين الجمهوريتين وتساهم كل منهما في جملة التكاليف بهذه النسبة أيضاً.

رابعاً - التعاون الفني بين الجمهوريتين : لتحقيق التعاون الفني بين حكومتي الجمهوريتين للسير في البحوث اللازمة لمشروعات ضبط النهر وزيادة إيراده، تنشأ هيئة فنية دائمة بعدد متساو من كل منهما، ويكون إختصاصهما رسم الخطوط الرئيسية للمشروعات المذكورة ثم وضعها في صورة كاملة تتقدم بها إلي حكومتي الجمهوريتين لإقرارها، ثم الإشراف علي تنفيذ المشروعات التي تقرها الحكومتان.

خامساً - أحكام عامة في شأن دول المجري الأخرى : عندما تدعو الحاجة إلى إجراء أي بحث في شئون مياه النيل مع أي بلد من البلاد الواقعة عليه غير الجمهوريتين المصرية والسودانية، تتفق حكومتا هاتين الجمهوريتين علي رأي موحد بشأنه بعد دراسته بمعرفة الهيئة الفنية المشار إليها. كذلك تتفق الحكومتان علي رأي موحد بشأن مطالبة هذه البلاد بنصيب في مياه النيل. وإذا أسفر البحث عن إمكان قبول أية كمية من إيراد النهر تخصص لبلد منها أو لآخر فإن هذا القدر محسوباً عند أسوان يخصم مناصفة بينهما.

الباب الثالث البحار

٢١٠- تشغل البحار ما يقرب من ثلاثة أرباع مساحة العالم، وهي بحكم تجانسها من حيث العنصر والاتصال الطبيعي بين مختلف أجزائها واحاطتها باليابسة من جميع النواحي تعتبر الطريق الأول للمواصلات الدولية وأهم وسائل الاتصال بين الشعوب، بل وكانت إلى وقت قريب الوسيلة الوحيدة لهذا الاتصال بالنسبة للكثير من بلاد العالم. وقد اقتضت ضرورة هذا الاتصال وجود قواعد تحميه وتساعد على تدعيمه، وأخذت هذه القواعد تنهياً للتطور شيئاً فشيئاً حتى أصبح للبحار على ممر الزمن نظام قانوني ثابت يدور حول فكرة أساسية أولية هي ضمان حرية الملاحة فيها وتأمينها^(١).

ويتدرج هذا النظام في تطبيق فكرة حرية البحار تبعاً لطبيعة الأمور، فيبدأ بها مطلقة بالنسبة لأعالي البحار، ثم يحيطها ببعض القيود عن اتصال البحر بالأرض مراعاة لمصالح الدول التي يجاور البحر إقليمها، ثم يتخلى عنها إذا تداخل البحر في الأرض بحيث يقتضي الوضع اختصاص الدولة صاحبة الإقليم به اختصاصاً كلياً أو جزئياً.

وبديهي أن تتمشى دراستنا لنظام البحار مع هذا التسلسل، فنبدأ أولاً بالكلام على أعالي البحار، ثم نتناوله بعد ذلك المياه الساحلية، فالمياه الداخلية والممرات المائية.

(١) وقد سبقت الإشارة عند الكلام على تدوين القانون الدولي إلى المحاولات التي قامت بها جماعة الدول لتدوين القواعد الخاصة بالبحار، وإلى الإتفاقيات الأربع التي توصلت أخيراً إلى إقرارها في المؤتمر الذي عقد لهذا الغرض في جنيف في شهر إبريل سنة ١٩٥٨ بناء على عودة الأمم المتحدة، وهي إتفاقية أعالي البحار وإتفاقية البحر الإقليمي وإتفاقية العتبة القارية وإتفاقية المصايد. راجع ما تقدم بند ٢٣ وبند ٢٦ - ١.

الفصل الأول أعالي البحار

٢١١- الوضع القانوني لأعالي البحار:

تشمل أعالي البحار جميع المياه المحيطة باليابسة، إذا استثنينا تلك المنطقة الضيقة التي يتصل فيها البحر بالأرض والتي تعرف بالمياه الساحلية أو الإقليمية^(١) ولا تدخل أعالي البحار في ملكية أحد ولا تخضع لسيادة دولة أو دول معينة دون غيرها، وللجميع دولاً وأفراداً حق الإنتفاع الحر بها على السواء^(٢). وفيما يلي بيان القواعد القانونية الخاصة بأعالي البحار والمنظمة للإنتفاع بها .

٢١٢- مبدأ حرية أعالي البحار:

لم يستقر مبدأ حرية البحار كقاعدة من قواعد القانون الدولي العام إلا في منتصف القرن التاسع عشر. أما قبل ذلك فقد كانت كل من الدول البحرية تدعي السيادة على الأجواء من البحار المقابلة لشواطئها، وأحياناً على بعض المناطق الممتدة لمسافات بعيدة عنها: فادعت رما السيادة على البحر الأبيض المتوسط، وادعت البندقية السيادة على بحر الادرياتيک، وادعت البرتغال السيادة على بحر غربي أفريقيا وحرمت الملاحة فيها على السفن الأجنبية وكانت تطارد من تحاول منها الوصول إلى الهند عن هذا الطريق وتنتشق بحارهما، وادعت أسبانيا السيادة على القسم الجنوبي من المحيط الأطلسي، وبريطانيا على القسم الشمالي منه وعلى بحر المانش، والدنمرك والسويد على بحر البلطيق .

وكان كشف أمريكا وما تبعه من نشاط التجارة الملاحة البحرية من العوامل التي دفعت الدول إلى المغالاة في ادعاءاتها هذه. فأعلنت كل من اسبانيا والبرتغال منع المراكب الأجنبية من المرور بتأتا في البحار التي كانت تدعي السيادة عليها، وطلبت انجلترا من المراكب الأجنبية التي تريد الملاحة في البحار المحيطة بها أو في المحيط الأطلسي الحصول على

(١) وقد نصت المادة الأولى من إتفاقية أعالي البحار لسنة ١٩٥٨ على أن «لفظ أعالي البحار يعني كل أجزاء البحر التي لا تدخل في البحر الإقليمي أو المياه الداخلية للدولة».

(٢) وتعتبر أعالي البحار مالا مخصصا للإنتفاع العام المشترك *res communis usus* وليس مالا مشتركا *res communis* أو مالا مباحا *res nuleius* وذلك لأن اعتبارها مالا مباحا يستتبعه إمكان تملكها عن طريق الإستيلاء وهو أمر غير مقبول بالنسبة للبحار، ولأن اعتبارها مالا مشتركا معناه أنها تدخل في الملكية المشتركة للدول، والثابت أنها لا تدخل في ملكية أحد وأن الإشتراك الخاص بها ينصب على الإنتفاع ليس إلا. انظر في تفصيل ذلك فوشي ١-٢ ص ١٥ وما بعدها . وقارن سيل ٢٨٢ رقم ٧ وجيدل *Gidel : Droit International public* جزء ١ ص ٢١٣ - ٢٢٤ .

إذن سابق منها وفرضت عليها أن تبدأ سفنها بالتحية البحرية، كما أعطت لنفسها حق تولي أعمال البوليس بالنسبة لجميع المراكب التي تمر في هذه البحار. وقد أثارت هذه الأوضاع اهتمام المشتغلين بالقانون الدولي فهب بعضهم ينادي بفكرة حرية البحار، ونشر جروسيوس كتابه الشهير في البحر الحر Mare Liberum العالم الهولندي في نظر انجلترا فطلبت إلى دولته محاكمته وحرقت كتبه، ولكن وهاجم فيه ما كانت تدعيه الدول المتقدمة من السيادة على البحار وأعلن ضرورة أن تكون البحار حرة مباح استعمالها لجميع الدول على السواء ولم ترق أفكار هولندا لم تجبها إلى ذلك فاضطرت انجلترا إلى الاكتفاء بمناهضة ما نادى به جروسيوس بتكليف فقهاائها بالرد عليه، فكتب جون سلدن كتابه المعروف في البحر المغلق Mare Clausum ودافع فيه عن فكرة إمكان تملك البحار وعملاً لبريطانيا من الحق في بسط سيادتها على البحار المحيطة بها حتى شواطئ الدول الأخرى. وقد نشر هذا الكتاب بأمر من ملك انجلترا شارل الأول سنة ١٩٣٦ ليدعم به وجهة نظر بريطانيا في مقابلة آراء جروسيوس.

على أن الأفكار كانت قد تمهأت لما نادى به جروسيوس، وحذا حذوه أغلب الكتاب الذين تلووه، وبدأ فقهاء القرن الثامن عشر وعلى رأسهم بينكر - شوك يفرقون بين البحر الإقليمي وأعالي البحار منادين بحرية هذه. وأخذت الدول تخفف تدريجياً من المغالاة في دعواها السيادة على البحار، وقد تبين لها مصلحتها المشتركة تقتضي أن تكون الملاحة فيها حرة من كل قيد. ولم يتتصف القرن التاسع عشر إلا وكان مبدأ حرية أعالي البحار قد استقر وأصبح قاعدة من قانون القانون الدولي العام المسلم بها عالمياً^(١).

وقد سجلت اتفاقية أعالي البحار التي أقرتها جماعة الدول في مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ هذه القاعدة فنصت في صدر المادة الثانية على أنه «لما كانت أعالي البحار مفتوحة لكل الأمم، لا يحق لأية دولة أن تحاول فرض سيادتها على أي جزء منها. وتمارس حرية أعالي البحار وفق الشروط الواردة في هذه الاتفاقية ووفق مبادئ القانون الدولي الأخرى». ويستند مبدأ حرية أعالي البحار إلى الاعتبارات الآتية :

أولاً : أن أعالي البحار بطبيعتها غير قابلة للتملك إذ ليس في وسع أية دولة مهما بلغت قوتها البحرية أن تسيطر على البحر سيطرة تامة، وهو الذي يتلاعب بأقوى السفن وأعظمها ولا يترك مرورها فيه أي أثر .

ثانياً : أن أعالي البحار، وهي أعظم طرق المواصلات الدولية، يجب أن تكون مفتوحة

(١) انظر في تاريخ مبدأ حرية البحار جيديل ، المرجع السابق ١ ص ١٢٣ وما بعدها، أوبنهايم ١ ص ٤٧٧ وما بعدها .

لمراكب الدول جميعاً . ولو قبل ادعاء بعض الدول السيادة عليها وسمح لها بممارسة هذه السيادة بواسطة أساطيلها الحربية لترتب على ذلك، فضلاً عن عرقلة الملاحة الدولية، إخضاع سفن الدول الأخرى لسلطان الدولة مدعية السيادة، وهو وضع يتعارض مع ما لهذه الدول من تالسيادة وحق المساواة .

ثالثاً: أن لا فائدة من إخضاع أعالي البحار لسيادة دولة أو بضعة دول أن حاجة الدول جميعاً إليها واحدة، واشباع كل دولة لحاجتها منها لا يمكن أن يضر بالدول الأخرى أو يقلل من قدر انتفاعها بهذه البحار، لأن مواردها لا تنضب وانتاجها يتجدد باستمرار^(١).

٢١٣- نتائج مبدأ حرية أعالي البحار :

أهم هذه النتائج هي : حرية الملاحة، حرية الصيد، حرية مد الأسلاك البرقية والأنابيب تحت الماء، حرية الطيران^(٢).

أ- حرية الملاحة : لمراكب جميع الدول والشعوب الحق في الملاحة الحرة في أعالي البحار دون أن تخضع في ذلك لغير ما تفرضه على كل منها قوانين الدولة التابعة لها من إجراءات أو شروط^(٣). إنما لا بد أن يكون لكل سفينة علم يدل على جنسيتها، حتى تسهل معرفة الدولة التي تتبعها والرجوع إليها عند الاقتضاء، أما لحماية السفينة إذا كانت محل اعتداء، وإما مطالبتها بالتعويض إذا كانت معتدية^(٤).

ولا تتنافى حرية الملاحة مع تنظيم بعض المسائل المتصلة بها تنظيمًا دوليًا بغرض تأمين سلامة السفن وصيانة الأرواح في البحار. وقد بدأ هذا التنظيم بتوافق الدول على اتباع قواعد معينة لاستعمال الأضواء والاشارات بواسطة سفن كل منها، وأصبحت هناك

(١) فوشي ١-٢ ص ١١-١٦.

(٢) وقد ذكرت المادة اثنالته من إتفاقية أعالي البحار هذه الحريات الأربع ونصت على أن تراعي كل الدول في ممارستها مصالح الدول الأخرى المماثلة .

(٣) أنظر في هذه الإجراءات والشروط . وهما من خصائص دراسة القانون البحري ، أحمد عبد الهادي : القانون البحري ص ٩٠ وما بعدها .

(٤) انظر في تفصيل ذلك سبل ص ٢٨٤-٢٨٧ .

هذا وتنص إتفاقية أعالي البحار في هذا الصدد على أن «لكل دولة ساحلية أو غير ساحلية أن تسير في أعالي البحار ، سفن تحمل علمها» وأن «تحدد كل دولة شروط منح جنسيتها للسفن وشروط تسجيلها في إقليمها والحق في رفع علمها. ويكون للسفن جنسية الدولة التي يحق لها رفع علمها. ويجب أن تكون هناك رابطة فعلية بين الدولة والسفينة، فيجب على الدولة أن تمارس فعلاً قضائياً أو اشرافياً في المسائل الإدارية والفنية والاجتماعية على السفن التي تحمل علمها - وتعطي الدولة السفن التي منحتها الحق في رفع علمها المستندات المثبتة لذلك». المواد ٤، ٥ من الإتفاقية .

مجموعة قواعد دولية للإشارات تأخذ بها جميع الدول البحرية^(١). وأبرمت عدة اتفاقات دولية لتنظيم المساعدة والانقاذ البحريين أولهما اتفاقيتي بروكسل للمساعدة والانقاذ في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٠١، ثم اتفاقيتي لندن للإنقاذ البحري في ٢٠ يناير سنة ١٩١٤ وفي ١٣ مايو سنة ١٩٢٩^(٢).

ب- حرية الصيد : الصيد في أعالي البحار مباح للجميع كنتيجة لحرية هذه البحار، ولا تملك احدى الدول أن تمنع مراكب غيرها من الصيد فيما وراء مياهها الإقليمية استنادًا إلى أي اعتبار^(٣). إنما على مراكب كل دولة عند ممارستها الصيد خارج المياه الإقليمية ألا تثير صعوبات في وجه نراكب الدول الأخرى التي تقوم بالصيد في نفس المنطقة، وألا تستخدم وسائل من شأنها أن تؤدي إلى انقراض الأسماك في هذه المنطقة .

وقد أبرمت بعض اتفاقات دولية بغرض تنظيم الصيد في مناطق معينة من البحار أو المحافظة على بعض الحيوانات البحرية من الانقراض. من ذلك اتفاقية لاهاي المبرمة سنة ١٨٨٢ بين الدول الواقعة على بحر الشمال لتنظيم شئون الصيد في هذا البحر، والاتفاقية المبرمة سنة ١٩١١ بين الولايات المتحدة وانجلترا وروسيا واليابان لتنظيم صيد سبع البحر في بحر بهرنج والمحافظة عليه من الانقراض، والاتفاقية الدولية العامة التي أقرتها الجمعية العامة لعصبة الأمم في ١٤ سبتمبر ١٩٣١ لتنظيم صيد الحوت في جميع البحار^(٤)، وأخيرًا اتفاقية الصيد والمحافظة على الموارد الحية لأعالي البحار التي أقرها مؤتمر البحار المنعقد في

Code international des signaux (١)

(٢) وقد تعرضت إتفاقية أعالي البحار سالفة الذكر لموضوع الإنقاذ فنصت في المادة ١٢ على أن «تطلب كل دولة من ربان أية سفينة ترفع علمها في حدود إمكانه ودون خطر جسيم للسفينة أو ملاحها أو للركاب أن يقدم كل مساعدة ممكنة للأشخاص الذين قد يوجدون في البحر في حالة تقتضي إغايتهم، كما عليه في حالة التصادم مع سفينة أخرى أن يقدم كل مساعدة ممكنة لهذه السفينة وملاحها وركابها»، وكذلك فرضت المادة في فقرتها الثانية على كل دولة ساحلية أن تنظم خدمة فعالة لأعمال البحث والإنقاذ في البحر وأن تتعاون بمقتضى اتفاقات إقليمية مع الدول المجاورة لها على القيام بهذه الخدمات إذا اقتضت الظروف ذلك .

(٣) وقد بحثت مسألة حرية الصيد في البحار العامة أمام التحكيم في أوائل القرن الحالي مرتين. الأولى على أثر نزاع بين انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية هذه الدولة تعرضت لبعض السفن البريطانية التابعة لكندا وحجزتها لأنها كانت تشتغل بصيد سبع البحر في بحر بهرنج. وقد اجتمعت هيئة التحكيم التي اتفقت عليها الدولتان في باريس وأصدرت قرارها في ٥ أغسطس سنة ١٨٩٣ في صالح انجلترا على أساس أن الولايات المتحدة ليس لها حق الملكية على سبع البحر في خارج مياهها الإقليمية. والثانية على أثر نزاع بين روسيا والولايات المتحدة أيضًا وقد استولت الأولى على بعض السفن الأمريكية التي كانت تصيد الحوت في نفس بحر بهرنج بالقرب من المياه الروسية وقد أقر التحكيم الصادر سنة ١٩٠٢ حق أمريكا في الصيد لنفس الأسباب .

(٤) انظر في تفصيل ذلك ص ٣٠١ - ٣٠٣، أكسيولي ٢ رقم ٨٨٤ .

ج- مد الأسلاك والأنابيب : يقتضي مبدأ حرية البحار أن يكون لكل دولة الحق في مد أسلاك التلغراف والتليفون وأنابيب البترول عبر أعالي البحار^(٢) وقد تطلبت على هذه الأسلاك من انبعث بها أو اتلافها إبرام اتفاقية باريس في ١٤ مارس سنة ١٨٨٤، وفيها تقرر اعتبار اتلاف الأسلاك التلغرافية الموضوع في البحار العامة عمداً أو نتيجة خطأ جسيم جريمة يكون للمراكب المختصة - وهي المراكب الحربية التي عليها مهمة القيام بأعمال البوليس وكذا المراكب التي تقوم بوضع الأسلاك واصلاحها - أن تتخذ إجراء بشأنها . ويتضمن هذا الإجراء التحقق من علم المركب التي أحدثت التلف وتحرير محضر بذلك وإرساله إلى الدولة التي تتبعها المركب لتتولى معاقبة الفاعل وفقاً لتشريعاتها الخاص^(٣).

د- حرية الطيران : للطائرات التابعة لأية دولة سواء في ذلك الطائرات العامة أو الطائرات التجارية، والخاصة أن تطير عبر أعالي البحار وأن تحلق في أجوائها ما شاءت وعلى أي ارتفاع تستطيع الوصول إليه دون أن تنقيد في ذلك بغير قوانين وتعليمات الدولة التي تتبعها وما تفرضه عليها الاتفاقيات الدولية العامة التي أبرمت بغرض تأمين وسلامة الطيران^(٤).

٢١٤- مركز الدول غير الساحلية :

ممارسة الحريات الأربع المتقدمة التي تنفرع عن مبدأ حرية البحار تقتضي إمكان اتصال الدول بالبحر، وهو ما يتحقق بالنسبة للدول الساحلية التي تجاور البحر أو يتصل بها بصورة ما، فتستطيع سفنها وطائراتها أن تنفذ إليه مباشرة من شواطئها ومن اقليمها دون أي قيد سوى ما تفرضه هي عليها، لكن ما وضع الدول التي بحكم موقعها الجغرافي لا اتصال لاقليمها اطلاقاً بالبحر ولا منفذ لها مباشرة إليه، هل تحرم تبعاً لذلك من استعماله ومن الاستفادة من موارده؟ أن مبدأ المساواة بين الدول في الحقوق لا يمكن أن يقر هذا الحرمان، والتعاون بين الشعوب يقتضي أن تيسر كل دولة لزملائها كلما كان ذلك مرتبطاً بها استعمال حقوقها القانونية . وعلى ذلك فللدولة التي لا يتصل اقليمها بالبحر أن تنتظر من الدولة المحيطة بها التي لها منفذ إلى شواطئها أن تسمح لها بالمرور عبر اقليمها للوصول إلى البحر،

(١) انظر نص هذه الإتفاقية في المجلة المصرية للقانون الدولي مجلد ١٤ سنة ١٩٥٨ ص ٢٩٦ وما بعدها من

القسم الأفريقي .

(٢) والظاهر أن أول أسلاك تلغرافية مدت في البحر بين بلدين كانت بين كاليه ودوفر سنة ١٨٥١، ثم تلا ذلك الاتصال بين أوروبا وأمريكا عبر الأطلسي .

(٣) وقد نصت على ما يراى ذلك المواد ٢٦ - ٢٨ من إتفاقية جنيف سنة ١٩٥٨ لأعالي البحار .

(٤) انظر ما يلي النصل الخاص بطبقات الجو وفيه إشارة إلى هذه الإتفاقيات .

وأن تسمح لسفنها التجارية بالرسو في موانئها بناء على اتفاقات خاصة تبرم بين الطرفين إذا لم يمكن لها الاستفادة من الاتفاقيات العامة المبرمة لتنظيم مرور الدول عبر أقاليم بعضها البعض سواء عن طريق الأنهار الدولية أو عن طريق النقل بالسكك الحديدية^(١).

هذا وقد تعرضت اتفاقية أعالي البحار التي أقرها مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ لهذا الموضوع بما يتفق مع ما قدمناه، فنصت في المادة الثالثة على أنه: «تحقيقاً للمساواة في التمتع بحرية البحار مع الدول الساحلية، يجب أن يكون للدول غير الساحلية منفذ إلى البحر، ولهذا على الدولة التي تقع بين البحر والدولة غير المتصلة به أن تبرم مع هذه الأخيرة اتفاقاً لهذا الغرض تمشيًا مع الاتفاقات الدولية الموجودة تمنح به:

- ١ - للدولة التي لا منفذ لها على البحر المرور عبر اقليمها على أساس التبادل.
 - ٢ - للسفن التي ترفع علم هذه الدولة معاملة ماثلة لتلك التي تمنحها لسفنها أو لسفن أي دولة أخرى فيما يتعلق بدخول موانئها البحرية واستعمالها لهذه الموانئ.
- كذلك نصت المادة الرابعة من الإتفاقية على حق الدولة غير الساحلية في أن تسير في البحار العامة سفناً تحمل علمها سواء بسواء كالدولة الساحلية .

٢١٥- مهمة البوليس والقضاء في أعالي البحار :

عدم خضوع أعالي البحار لسيادة دولة ما يتبعه أنه ليس لدولة أن تتولى فيها أعمال البوليس والقضاء دون غيرها، وأن الدول سواء من هذه الناحية، بمعنى أن كل منها تختص بالقضاء بالنسبة للمراكب التي ترفع علمها ولا شأن لها بالسفن التابعة لغيرها .

فالقاعدة إذن أن كل ما يقع من أعمال أو تصرفات على مركب ما أو منه أثناء وجوده في أعالي البحار يخضع لقوانين الدولة التابعة لها المركب، وأنه ليس للدولة حق البوليس أو القضاء بالنسبة للمراكب الأجنبية الموجودة في هذه البحار احتراماً لسيادة الدول التي ترفع هذه المراكب علمها. وهذه القاعدة مطلقة بالنسبة للمراكب الحربية أو التي تقوم بأعمال السلطة العامة كمراكب المطاردة والبوليس وما شابهها^(٢). لكنها بالنسبة للسفن الأخرى تحتل بعض استثناءات تميز في حالات معينة تعرض الدولة لسفينة لا تتبعها واخضاعها لإجراءاتها البوليسية أو لقضائها. وهذه الحالات هي حالة الحرب وحالة الاشتباه في العلم

(١) وهي اتفاقية برشلونة السابق الإشارة إليها الخاصة بالمرور والنقل بالأنهار الدولية. راجع ما تقدم بند ١٧٧ وبند ٢٠٤ وما يلي بند ٢٢٨ وانظر نصوص هاتين الإتفاقيتين في مجموعة ليفور وشكلافر، ص ٦٨٨ وما يليها .

(٢) قارن المادة ٥ والمادتين ٨، ٩ من إتفاقية أعالي البحار وقد تضمنت ذات القواعد المذكورة.

وحالتي الاتجار بالرقيق والقرصنة^(١)، وذلك على التفصيل الآتي:

أ- حالة الحرب : يسمح قانون الحرب للدولة المحاربة بأن تتولى أعمال البوليس بالنسبة للسفن التجارية المحايدة في كل ما يتصل بواجبات الحياد، وللمراكب الحربية لهذه الدول أن تعترض أية سفينة تجارية محايدة تلتقي بها في عرض البحر وأن تقوم بتفتيشها للتحقق من أنها لا تحمل للعدو مهربات حربية أو معونة من أي نوع، ولها في حالة ظهور العكس أن تقبض عليها وتقودها إلى إحدى موانئها - مواني الدولة المحاربة - لتقديمها للمحاكمة وفقاً لما تقضي به قواعد الحرب والحياد على ما سنبينه في موضعه^(٢).

ب- الاشتباه في العلم : لكل مركب حربي، تأميناً لسلامة الملاحة في أعالي البحار، أن يتحقق من جنسية السفن التي يلتقي بها في هذه البحار، ويستدل على جنسية السفينة كما قدمنا عن طريق العلم الذي ترفعه^(٣). فإن لم تكن السفينة ترفع علماً كان للمركب الحربي أن يكلفها بذلك بإشارة منه حتى يتعرف على جنسيتها. فإن امتنعت أو رفعت علماً اشتبهه قائد المركب الحربي في أن لا حق لها في رفعه كان له أن يكلفها بالوقوف وأن يبعث إليها أحد رجاله للاطلاع على أوراقها والتحقق من جنسيتها الحقيقية والغرض من رحلتها. واتخاذ هذه الإجراءات حق ثابت للدول المحاربة وقت الحرب، لكنه يثير اعتراضاً شديداً في وقت السلم لما فيه من مساس بمبدأ حرية الملاحة في أعالي البحار وباستقلال وكرامة الدولة التي قد تكون السفينة المشتبه فيها تابعة لها. والجاري عليه العمل حالياً أنه لا يجوز لمركب حربي في غير حالة الحرب أن يتعرض لسفينة أجنبية لمجرد الاشتباه فيها، وكل ما يملكه هو أن يبلغ أمرها إلى السلطات التابع لها، وهي تتولى بالطريق الدبلوماسي مخابرة الدولة التي تتبعها أو ترفع علمها السفينة المشتبه فيها لتتخذ ما تراه بشأنها^(٤).

(١) وقد نصت المادة ٢٢ من إتفاقية أعالي البحار على هذه الحالات الثلاث الأخيرة، أما الإستثناء الخاص بحالة الحرب فمرجعه القواعد المنظمة للحرب وأحكام الحياد.

(٢) انظر الباب الثاني من القسم السادس من هذا الكتاب.

(٣) وتنص المادة السادسة من إتفاقية أعالي البحار في هذا الشأن على أن تسير السفن تحت علم دولة واحدة فقط وتكون بذلك خاضعة في أعالي البحار لقضاء هذه الدولة دون غيرها، وذلك فيما عدا الحالات المنصوص عليها صراحة في الإتفاقيات الدولية أو في هذه الاتفاقية. وأنه لا يجوز للسفينة أن تغير علمها خلال رحلتها أو أثناء وجودها في ميناء لجأت إليه فيما عدا حالة نقل ملكيتها أو تغيير تسجيلها. وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة أن السفينة التي قد ترفع أعلام دولتين أو أكثر باستعمالها حسب الظروف لا يحق لها أن تتمسك بجنسية إحدى هذه الدول في مواجهة أية دولة أخرى، ويمكن اعتبارها في حكم سفينة لا جنسية لها.

(٤) فوشي ١ - ٢ ص ٦٧، سيل ص ٢٩٢، بوند رقم ١١٦، ديفو ص ٣١٩، على أن المادة ٢٢ من إتفاقية أعالي البحار تبيح للمركب الحربي في حالة السلم التعرض على الوجه المتقدم لسفينة تجارية على أساس

ج- **الإتجار بالرقيق** : لما كان التجار بالرقيق لازال شائعاً حتى أوائل القرن التاسع عشر، فقد أخذت الدول تعمل على محاربته بكل الوسائل وعلى الأخص اثناء نقل الرقيق عبر البحار، وأبرمت لذلك عدة معاهدات خولت فيها للمراكب الحرية الحق في ضبط كل سفينة تلتقي بها في أعالي البحار مشغولة بتجارة الرقيق وفي تقديم رجالها للمحاكمة، وكانت هذه المحاكمة في بادئ الأمر تجري أمام قضاء الدولة التي تتبعها السفينة المضبوطة، وقد نص على ذلك في معاهدة بين انجلترا وفرنسا سنة ١٨٣١ وفي عدة معاهدات أخرى مماثلة عقدتها الدولة الأولى مع أغلب دول أوروبا والكثير من دول أمريكا .

وفي سنة ١٨٤١ أبرمت في لندن اتفاقية عامة تأيد فيها حق امراكب الحربية لكل من الدول التي اشتركت فيها في تفتيش وضبط أية سفينة تادفها في أعالي البحر تستغل بتجارة الرقيق، كما تقرر أن تكون محاكمة رجال السفينة المضبوطة - خلافاً لما كان متبعاً من قبل - أمام قضاء الدولة التي قامت بضبطها أسوة بسفن القرصنة .

غير أن اسراف بعض الدول البحرية ذات الأساطيل القوية مثل انجلترا في التعرض للسفن الأجنبية وتفتيشها ومصادرتها بحجة الاشتباه في اشتغالها بتجارة الرقيق أثار احتجاج الدول الأخرى وبالأخص فرنسا، وقد امتنعت عن هذا التصديق على معاهدة لندن وأخذت تعمل على تعديل الوضع الذي أوجدته هذه المعاهدة، وقد تم ذلك في مؤتمر بروكسل سنة ١٨٩٠، فاتفق على عدم جواز وقف وتفتيش مركب على أساس الاشتباه في التجار بالرقيق إلا إذا كانت حمولته لا تزيد على خمسمائة طن ووجد في إحدى المناطق المشتبه فيها، وحددت هذه المناطق بالجزء من المحيط الهندي الواقع شرقي أفريقيا من مدغشقر إلى بلوخرستان، كما اتفق على الرجوع إلى ما كان مقرراً من قبل من وجوب تسليم المركب المضبوط إلى سلطات الدولة التي تثبت تبعيته لها لتتولى هي محاكمة رجاله دون أن يكون للدولة الأجنبية التي ضبطته أن تقوم بهذه المحاكمة .

هذا ولما كانت تجارة الرقيق قد أصبحت في أوائل القرن الحالي في حكم الزوال نتيجة تضافر الدول للقضاء عليها من ناحية وباخضاع كثير من البقاع الأفريقية التي كانت مركزاً لها لسيادة بعض الدول الأوروبية من ناحية أخرى، فقد انتهى الأمر بإلغاء اتفاق بروكسل السابق الإشارة إليه بمقتضى اتفاقية سان جرمان في ١٠ سبتمبر ١٩١٩ . واكتفى بالنص في هذه الاتفاقية (المادة ١١) على التزام الدول التي تمارس أعمال السيادة على أحد الأنفاليم الأفريقية بأن تبذل جهدها للقضاء على تجارة الرقيق في البر والبحر، وأهمل ذكر ما كان مقرراً من قبل خاصاً بحق كل مركب حربي في تفتيش وضبط السفن المشغولة بهذه التجارة.

الإشتباه في العلم إذا كانت هذه السفينة في الحقيقة من ذات جنسية المركب الحربي .

وبذا أصبح ضبط السفينة التي يشتبه في اشتغالها بتجارة الرقيق ومحاكمة رجالها من حق الدولة التي تنتمي لها دون غيرها، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بخضوع المراكب في أعالي البحار لقضاء الدولة التي ترفع علمها^(١).

د- القرصنة: هي كل اعتداء مسلح يقع في عرض البحر من مركب لحسابه الخاص. والغرض الذي يرمي إليه القرصان عادة هو السلب ونهب السفن أياً كانت جنسيتها أو خطف وسلب الأشخاص الموجودين عليها أو الأمرين معاً^(٢). لذا يعتبر القرصان كعدو عام للجنس البشري، وتعتبر القرصنة جريمة دولية تخضع المحاكمة من أجلها لقضاء أية دولة تضع يدها على المركب المشتغل بها^(٣).

وخضوع القرصنة لقضاء الدول جميعاً قاعدة قديمة، إذ كان القرصان في كل العصور معتبراً كمجرم في حق جميع الدول وخارج على القانون، وكان يحق لمركب أية دولة يلتقي بمركب قرصنة أن يقبض عليه وأن يقدم القراصنة لقضاء دولته لمحاكمتهم والحكم عليهم بالإعدام، أو أن ينفذ فيهم مباشرة هذه العقوبة بشنقهم على السارية الكبرى لمركبهم. وقد استقرت هذه الأحكام وأصبحت على ممر الزمن في حكم القانون، مع عدم جواز توقيع العقوبة على القرصان إلا بعد محاكمته أمام الهيئة القضائية المختصة.

وتقع مهمة ضبط مراكب القرصنة على عاتق البحرية الحربية للدولة. وواجبها الأول وقت السلم حماية سفن الدولة التابعة لها وتأمين الملاحة في أعالي البحار. فإذا التقت سفينة حربية بمركب اشتبهت لأسباب جدية في اشتغاله بالقرصنة، كان لها أن تستوقفه وتطلع على أوراقه. فإن اتضح لها أن الاشتباه على غير أساس أخلت سبيله، وفي هذه الحالة يكون للدولة

(١) فوشي ١ ص ٧٦٧ - ٧٧٣، ليفور رقم ٧٤١، بوند رقم ١١٩ - ١٢٣. ووفقاً للمادة ٩٣ من إتفاقية أعالي البحار «على كل دولة أن تتخذ الوسائل الفعالة لمنع وعقاب نقل الرقيق في السفن المصرح لها بالسير تحت علمها وأن تمنع الاستعمال غير المشروع لعلمها في هذا الغرض. وكل رقيق يلجأ إلى أية سفينة أياً كان علمها يصبح بحكم ذلك حراً».

(٢) ووفقاً للمادة ١٥ من إتفاقية أعالي البحار يعتبر قرصنة أي من الأفعال الآتية:

١- أي عمل غير مشروع من أعمال العنف أو حجز الأشخاص أو السلب يرتكب لأغراض خاصة بواسطة ملاح أو ركاب سفينة أو طائرة خاصة يكون موجهاً:

أ- في أعالي البحار ضد سفينة أو طائرة أخرى أو ضد أشخاص أو أموال على ظهر مثل هذه السفينة أو الطائرة.

ب- ضد سفينة أو طائرة أو أشخاص أو أموال في مكان خارج نطاق الاختصاص القضائي لأي دولة.

٢- أي مساهمة إرادية في عملية تقوم بها سفينة أو طائرة مع العلم بالوقائع التي تجعلها سفينة أو طائرة قرصنة.

٣- أي تحريض أو تسهيل عمدي لفعل من الأفعال المذكورة في الفقرتين السابقتين.

(٣) وتنص المادة ١٤ من إتفاقية أعالي البحار على أنه «على كافة الدول أن تتعاون إلى أقصى الحدود الممكنة لعقاب القرصنة في أعالي البحار أو في أي مكان آخر خارج نطاق الاختصاص القضائي لأية دولة».

التي يرفع المركب علمها أن تطالب بتعويض الضرر الذي يصيبها من اتخاذ هذه الإجراءات. أما إذا ثبت للسفينة الحربية أن المركب يشتغل فعلاً بالقرصنة أُلقت القبض عليه وقادته إلى إحدى موانئ دولته لمحاكمة رجاله، ويرجع في تحديد العقوبة التي يقضي بها على القرصان وفي تقرير مصير المركب إلى قانون الدولة التي قبضت عليه^(١). وتتراوح هذه العقوبة عادة بين الإعدام والأشغال الشاقة، ويقضي مصادرة المركب بما عليه من بضائع، إلا إذا تبين أن هذه البضائع منهوبة من مراكب أخرى وثبتت ملكية أصحابها لها فتد إليهم.

ويجب عند ذكر مراكب القرصنة Pirates أن لا نخلط بينها وبين نوع آخر من المراكب المعتدية تعرف بمراكب التصدي Corsaires : فالأولى تعتدي لحسابها الخاص لتحقيق مغانم أو أغراض شخصية فتفقد بذلك حماية الدولة التي كانت تتبعها^(٢)، بينما تقوم الثانية باسم دولة محاربة تتبعها ولحسابها بالتصدي للمراكب التجارية التابعة لدولة العدو أو لدول محايدة فتأسرها وتغرقها لأغراض تتصل بالحرب القائمة. وقد كان استعمال مراكب التصدي أثناء الحروب من الأمور الشائعة المباحة فيما مضى، وكان رجالها يعاملون، إذا وقعوا في الأسر باعتبارهم أسرى حرب لا باعتبارهم قراصنة، غير أنه منذ إبرام اتفاقية باريس لتنظيم الحرب البحرية سنة ١٨٥٦ أصبح التصدي معتبراً من الأعمال غير المشروعة وأصبحت المراكب التي تقوم به تعتبر في حكم مراكب القراصنة.

ولا تعتبر من مراكب القرصنة السفن التابعة لثوار معترف لهم بصفة المحاربين، بل يسري عليها المراكب التابعة لدولة محاربة. كذلك لا يعتبر من أعمال القرصنة تمرد المركب على السلطات التابع لها لأسباب سياسية أو متصلة بالخدمة البحرية، لأن مثل هذا التمرد لا يضر بغير الدولة التي يتبعها المركب وليس موجهاً ضد سلامة الملاحة العامة الدولية، اللهم إلا إذا أخذ المركب المتمرد بعد ذلك يعتدي ويسلب لحسابه فيجوز وقتئذ معاملته على اعتباره مركب قرصنة^(٣).

وجريمة القرصنة الدولية لا تقع إلا في عرض البحار. فإذا حصل اعتداء من مركب على آخر في البحر الإقليمي لدولة ما، أو من مركب على شواطئ دولة من الدول، كان العقاب عليه هذا الاعتداء من اختصاص الدولة التي وقع في مياهها أو على شواطئها دون غيرها^(٤).

(١) وقد أقرت إتفاقية أعالي البحار هذه الأحكام وسجلتها في المواد ١٩ - ٢١ منها.
(٢) تقرر المادة ١٨ من إتفاقية أعالي البحار في هذا الشأن أنه «قد تحتفظ السفينة أو الطائرة بجنسيته بالرغم من أنها أصبحت سفينة أو طائرة قرصنة، والاحتفاظ بالجنسية أو فقدتها يحدده قانون الدولة التي استمدت منها هذه الجنسية أصلاً».

(٣) قارن بهذا المعنى المواد ١٦ و ١٧ من إتفاقية أعالي البحار.

(٤) فوشي ١ - ٢ ص ٧٢ - ٩٨، سيل ص ٢٩٦ - ٣٠٠، أكسيولي ٢ رقم ٨٨٠ - ٨٨١ لورنس ص ٢١٤ - ٢١٩، هول ص ٢٥٧ - ٢٦٨.

٢١٦- قاع البحار والعتبة القارية :

إذا كانت أعالي البحار ذاتها لا يجوز أن تكون محل ملكية خاصة للدول للأسباب التي ذكرناها فيما تقدم، فليس هناك ما يمنع من تملك الدول لأجزاء من قانون هذه البحار ولطبقات الأرض الواقعة تحتها. ذلك أنه من الممكن أولاً، على خلاف البحار نفسها، ادخال القاع أو جزء منه في الحياة المادية لدولة معينة، ولأنه ليس هناك ثانياً أي ضرر على الدول الأخرى من ذلك طالما أن هذا التملك لا يعطل الملاحة الدولية أو يقيدتها في شيء. لهذا يرى أغلب علماء القانون الدولي اعتبار قلع أعالي البحار وطبقات الأرض الواقعة تحته مالا مباحاً يحق لأي دولة أن تستولى على جزء منه لتستغله في شئونها الخاصة وتستأثر به دون غيرها، بشرط ألا يترتب على ذلك تعطيل الملاحة الدولية^(١). وقد تصرفت انجلترا بما يتفق مع هذا الرأي باستيلائها على جزء من قاع البحر إلى مسافة تزيد على عشرين ميلاً من شاطئ جزيرة سيلان لاستغلاله في صيد اللؤلؤ. واعتبرت هذه المنطقة من القاع داخلية في ملكيتها وخاضعة لها دون غيرها .

إنما يتحدد حق الدول عمومًا في وضع يدها على أجزاء من قاع أعالي البحار لاستغلالها لحسابها بحق كل دولة ساحلية بالنسبة إلى امتدادها القاري أو ما يسمى بالعتبة القارية أو الأفرز القاري^(٢). وتشمل كما عرفت المادة الأولى من الاتفاقية التي أبرمت بشأنها في جنيف سنة ١٩٥٨ : أ- قاع البحر وما تحته من المساحة الممتدة تحت الماء المجاورة للشاطئ خارج نطاق البحر الإقليمي حتى عمق مائتي مترًا أو إلى أبعد من ذلك متى كان عمق المياه يسمح باستغلال الموارد الطبيعية للمساحة المذكورة^(٣)، ب- قاع البحر وما تحته من المساحات المماثلة المجاورة للجزر .

وحق الدولة الساحلية بالنسبة للعتبة القارية المقابلة لشواطئها مؤداه أنها تنفرد بالاختصاص بها لكشف واستغلال مواردها الطبيعية دون حاجة لأن تكون قد وضعت فعلاً يدها عليها أو أعلنت اختصاصها بها. ومن ثم لا يجوز لأية دولة أخرى في حالة عدم ممارسة الدولة الساحلية لأعمال كشف واستغلال عتبتها القارية أن تتولى هي ذلك أو تطالب بالقيام بدون موافقة صريحة من هذه الدولة^(٤).

على أن استعمال الدولة الساحلية لحقها بالنسبة للعتبة القارية المقابلة لشواطئها لا يجوز أن يؤثر بحال على نظام المياه التي تعلوها بوصفها من أعالي البحار ولا على نظام

(١) انظر فوشي ١-٢ ص ١٧-١٩، وص ٥٥-٦١، جديبل ١ ص ٥٠٠-٥٠٨، وعكس ذلك أوبنهايم ١ ص ٥٠٧-٥١٦، سيل ص ٣٠٧.

(٢) بالفرنسية Plateau Continental، وبالإنجليزية Continental shelf .

(٣) ويقصد بالموارد الطبيعية التي يتحدد إمتداد العتبة القارية على أساس إمكان إستغلالها الموارد المعدنية وغيرها من الموارد غير الحية التي توجد في قاع البحر وما تحته وكذا العناصر الحية الثابتة فوق أو تحت القاع أو التي لا تستطيع الحركة إلا إذا كانت على إتصال مادي مستمر به، (المادة ٢ فقرة رابعة من الإتفاقية المذكورة). ومثل هذه العناصر المقصودة بهذا النص الإسفنج والمرجان والأصداف التي تستخرج منها اللؤلؤ وما شبه ذلك.

(٤) وقد نصت على ذلك صراحة المادة الثانية من إتفاقية العتبة القارية السابق الإشارة إليها .

طبقات الجو التي فوق هذه المياه. وعلى الدولة الساحلية عند استغلالها للموارد الطبيعية لهذه المنطقة من قاع البحار أن تراعي ألا يؤدي هذا الاستغلال إلى إعاقة الملاحة أو الصيد أو يؤدي إلى الإضرار بموارد البحر الحية^(١).

وفي حالة وجود العتبة القارية بين دولتين ساحليتين متقابلتين، فإن ما تختص به كل منهما يتحدد بالاتفاق بينهما. فإن لم يكن هناك اتفاق خاص ولم تقتض ظروف خاصة التحديد على وجه آخر، يكون الحد بينهما هو الخط الأوسط بين أقرب النقط التي يبدأ منها قياس البحر الإقليمي لكل منهما. وفي حالة الدول الساحلية المتجاورة يكون حد العتبة القارية التي تختص بها كل منها امتداد حدود مياهها الإقليمية^(٢).

٢١٧. منظمات دولية لشئون البحار:

ظلت شئون البحار في مقدمة المسائل التي شغلت بصفة مستمرة اهتمام الجماعة الدولية بغية الوصول إلى إرساء نظام عام ثابت لها يكفل تحقيق استفادة كافة الدول منها على أساس التعاون وتبادل المصالح المشتركة سواء في مجال استغلال الموارد الطبيعية المختلفة التي تزخر بها تلك المساحات الشاسعة من المياه والتي تحتجزها الطبقات التي تليها من القاع وما تحت القاع. وقد قامت جماعة الدول بخطوة أولى في هذا السبيل في مؤتمر عقد في جنيف في ١٩ فبراير سنة ١٩٤٨ ضم ثمان وستين دولة للنظر في إنشاء هيئة دولية للشئون البحرية تكون أداة للتنظيم المنشود، وأسفر هذا المؤتمر عن إتفاقية دولية عامة بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٤٨ تقرر فيها إنشاء الهيئة المذكورة تحت اسم المنظمة البحرية الاستشارية للحكومات^(٣). ومهمة المنظمة النظر في كل ما يتصل بشئون التجارة البحرية وتأمينها وبحث كل المسائل الخاصة بالملاحة البحرية التي تحال إليها من إحدى فروع أو مؤسسات هيئة الأمم المتحدة. كذا تختص المنظمة المذكورة باقتراح وبتحضير مشروعات الإتفاقات الدولية المتصلة بالشئون البحرية التي ترى إبرامها، وبتوصية الحكومات والهيئات الدولية المختصة بشأنها، وبال دعوة للمؤتمرات التي يتبين لها ضرورة عقدها^(٤).

(١) انظر المواد ٣ - ٥ من الإتفاقية المذكورة.

(٢) راجع المادة ٦ من الإتفاقية المذكورة.

(٣) Organisation maritime consultative intergouvernementale.

(٤) المواد ١ - ٤. وللمنظمة فروع ثلاثة: جمعية عامة تتكون من جميع أعضاء المنظمة ويجتمع مرة كل سنتين في اجتماعات عادية (المواد ١٣ - ١٦)، ومجلس يتكون من ١٦ عضواً ويقوم بأعمال المنظمة فيما بين فترات إنعقاد الجمعية العامة على أن يقدم لها تقريراً بأعماله في كل دور إنعقاد عادي (المواد ١٧ - ٢٧)، ولجنة للأمن البحري وتتكون من ١٤ عضواً وتقوم بمعالجة المسائل المتصلة بسلامة الملاحة البحرية وتتقدم للجمعية العامة عن طريق المجلس بمقترحاتها في هذا الشأن (المواد ٢٨ - ٣٢). وللمنظمة أمانة عامة على رأسها أمين عام يعاونه أمناء مساعدون وموظفون (المواد ٣٣ - ٣٨). ومقر المنظمة لندن، إنها يجوز عقد الجمعية العامة في مكان آخر إذا رأى المجلس ذلك (المادة ٤٤).

أما استغلال قاع البحار العامة في إطار تنظيم دولي، فقد عنى به بصفة خاصة مؤتمر قانون البحار الذي تابع إجتماعاته خلال السنوات من ١٩٧٤ إلى ١٩٧٧ في كل من كاراكاس وجنيف ونيويورك، وذلك بناء على قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٠ (القرار رقم ٢٧٤٩ الدورة ٢٥)، اعتبرت فيه قاع البحار والمحيطات وما تحت القاع خارج حدود الاختصاص الوطني بمثابة تراث مشترك للجنس البشري، مما اقتضى النظر في إنشاء هيئة دولية عامة تتولى تنظيم الاستفادة من هذا التراث على نحو يحقق مصالح كافة الدول كما تتولى تسوية الخلافات التي قد تثور بين الدول نتيجة قيامها استغلال النطاق المذكور. وقد تضمن المشروع الذي ناقشه المؤتمر واعتمده بصفة مبدئية في دورة نيويورك الأخيرة في شهر أغسطس سنة ١٩٧٧ إنشاء سلطة دولية لقاع البحار تتكون من جمعية تتألف من جميع الأعضاء في السلطة وتعتبر الهيئة العليا لرسم سياسة السلطة، ومجلس تنتخب أعضائه الجمعية ويعتبر بمثابة الهيئة التنفيذية للسلطة، ومحكمة للفصل في المنازعات المتعلقة بتفسير وتطبيق الأحكام والنظم والإجراءات الخاصة باستغلال المنطقة، ومؤسسة تضطلع تحت إشراف المجلس بإعداد وتنسيق أوجه النشاط في المنطقة، وأمانة على رأسها أمين عام تعينه الجمعية بناء على توصية المجلس^(١).

وتكون المنظمة على اتصال بهيئة الأمم المتحدة بوصفها مؤسسة ذات اختصاص في شئون الملاحة البحرية، وتحدد العلاقات بينها بمقتضى إتفاق تطبيقاً لنص المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة (المادة ٤٥). وتمتع المنظمة في بلد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية اللازمة لأداء مهمتها وبالإمكانيات والحصانات المقررة للهيئات مثيلاتها بمقتضى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في نوفمبر سنة ١٩٤٧ (المادة ٥٠).

انظر بحثاً في هذه المنظمة للأستاذ أحمد عبد الهادي بالمجلة المصرية للقانون الدولي مجلد ٤ سنة ١٩٤٨ ص ٢٧ وما بعدها.

(١) انظر: دراسة مفصلة هذه السلطة في مؤلف الدكتور محمد طلعت الغنيمي في القانون الدولي البحري في أبعاده الجديدة، منشأة المعارف ١٩٧٥.

الفصل الثاني المياه الساحلية

٢١٨- البحر الإقليمي :

يطلق على الجزء من البحر الذي يجاور إقليم كل دولة وتمتد بالتالي إليه سيادتها اسم «البحر الإقليمي»^(١). وخضوع المياه المجاورة لإقليم الدولة لسيادتها فكرة قديمة ظهرت في القرون الوسطى واستقرت في القرن السادس عشر، وسندها أن لكل دولة بحرية تجاه سواحلها مصالح حيوية يجب أن تتولى حمايتها ضد الأخطار التي تتعرض لها من جهة البحر . فالسواحل حدود للدولة حمايتها ضد الأخطار التي تتعرض لها من جهة البحر . فالسواحل حدود للدولة في طريق كل الدول، فهي بذلك منطقة هجوم محتمل يجب أن يجهز بوسائل دفاع دائمة، ولا يكون هذا الدفاع فعالاً إلا إذا سيطرت الدولة على مسافة معينة من المياه المتاخمة لسواحلها . وليست هذه السيطرة ضرورة إستراتيجية فحسب، وإنما هي أيضاً ضرورة اقتصادية وصحية : هي أمر ضروري من الناحية الاقتصادية لمراقبة أعمال التهريب ومنعها وللمحافظة على مصالح السكان الذين يتعيشون من الصيد الساحلي وجعل هذا الصيد وقفاً عليهم دون غيرهم، وهي أمر ضروري من الناحية الصحية لمنع اقتراب السفن الموبوءة أو التي يخشى منها على الصحة العامة من الاتصال بشواطئ الدولة تجنباً لانتقال العدوى منها إلى إقليمها .

فكرة البحر الإقليمي إذا هي بمثابة تأمين للدولة من نواح عدة : تأمين الدفاع عن حدودها الساحلية، وتأمين للملاحة تجاه موانئها، وتأمين لمصالحها الاقتصادية، وتأمين للصحة العامة في إقليمها . وهذا يفسر لنا رغبة كل دولة ساحلية في السيطرة على أكبر جزء ممكن من المياه المجاورة لإقليمها وإخضاعها لسيادتها وسلطانها .

على أن استقرار فكرة البحر الإقليمي لم يتبعه في ذات الوقت استقرار القواعد القانونية التي تتصل بها، ومرجع ذلك اختلاف وجهات النظر بشأن الكثير من هذه القواعد والتطور المستمر في وسائل الهجوم والدفاع . وقد كان هذان الاعتباران سبباً في فشل الجهود التي بذلت في لاهاي سنة ١٩٣٠ لعمل تقنين دولي خاص بالبحر الإقليمي، وما زال عقبة في سبيل وضع نظام ثابت لهذا البحر تتحدد فيه كل القواعد الخاصة به وتقبله الدول جميعاً وتلتزم به بصفة دائمة . صحيح أن مؤتمر البحار الذي عقد في جنيف سنة ١٩٥٨ أقر اتفاقية خاصة بالبحر الإقليمي، لكن هذه الاتفاقية أغفلت المسائل التي كانت محل خلاف بين

الدول وتركتها على حالتها، واكتفت بتدوين القواعد المستقرة التي لا خلاف بشأنها، فضلاً عن أن كثيراً من الدول التي أقرتها لم تصدق عليها بعد، ولعل أهم ما يثيره موضوع البحر الإقليمي من نقاش هو أولاً تحديد طبيعة حق كل دولة على بحرها الإقليمي، وثانياً تعيين حدود هذا البحر ومداه .

٢١٩. طبيعة حق الدولة على البحر الإقليمي :

ينقسم الشراح في تحديد طبيعة حق الدولة على بحرها الإقليمي فريقين : فريق يرى للدولة على هذات الجزء من البحر جميع الحقوق التي تمارسها على إقليمها ويعتبره امتداد للإقليم داخلاً في ملكيتها وخاضعاً لكامل سيادتها^(١)، وفريق يرى أن البحر الإقليمي لا يدخل في ملكية الدولة كبقية أجزاء إقليمها وإنما لها عليه فقط بعض الحقوق التي تقتضي سلامتها ومصالحها الدفاعية والاقتصادية والصحية مباشرتها في هذا الجزء الملاصق لها من البحر^(٢). ولعل هذا الرأي الأخير أكثر اتفاقاً من سابقه مع أصل فكرة البحر الإقليمي، فالغرض من إخضاع جزء من البحر لسلطان الدولة المجاورة له هو، كما سبق أن ذكرنا، حماية إقليمها وشواطئها ضد الأخطار التي قد تهددها من جهة البحر بقدر ما يلزم لهذه الحماية ولا يسري عليه ما سري على هذه البحار، وإخضاعه لسيادة الدولة المجاورة للاعتبارات المتقدمة استثناء من مبدأ البحار، وهذا الاستثناء لا يجوز التوسع فيه إلى حد القول بتملك الدول للبحر الإقليم كأى جزء آخر من إقليمها . ويؤيد وجهة النظر هذه أن الدولة لا يحق لها أن تمنع المراكب الأجنبية من المرور في بحرها الإقليمي سواء في ذلك المراكب التجارية والمراكب الحربية، وأن هذه المراكب تظل خاضعة لقضاء دولتها في كل ما يقع على سطحها أثناء هذا المرور وليس للسلطات المحلية أن تتعرض لها بصفة خاصة في غير حالات محدودة تتصل بالمحافظة على أمن الدولة بالبحر الإقليمي واعتباره جزء من إقليمها لها عليه من الحقوق ما لها على بقية الأقاليم^(٣)

ومع ذلك فإن حكومات أغلب الدول البحرية كانت تميل إلى إقرار الرأي الأول أو ما يقاربه تعزيزاً لسيادتها على البحر الإقليمي، وقد تبين اتجاهها هذا في مؤتمر لاهاي سنة ١٩٣٠ عندما وافقت الدول الممثلة في هذا المؤتمر بالإجماع على نص المادة الأولى من مشروع التقنين الخاص بالبحر الإقليمي وقد جاء فيها أن «يشمل إقليم الدولة منطقة من البحر

(١) من هذا الرأي أنزليزتي ٢، ص ١٨٢ ؛ بوستاننت ٣، ص ٦٢-٦٧ ؛ هول، ص ١٤٠ وما بعده؛ أوبنهايم ٢، ص ١٢٧ .

(٢) فوشي ١-٢، ص ١٤٧ ؛ بوند، رقم ٩٠ ؛ سسيل، ص ٣١٩-٣٢١ ؛ ليفور، رقم ٧١٣ ؛ ومن هذا الرأي أيضاً شتورية ودي لايراديل وفون ليت وفون بار وغيرهم ؛ انظر أكسيولي ٢، رقم ٨٨٨ .

(٣) انظر : أكسيولي ٢، ص ٩٨-٩٩ .

يطلق عليها اسم البحر الإقليمي تمارس فيها الدولة جميع أعمال السيادة وفقاً لقواعد القانون الدولي^(١). إنما أقر هذا المشروع بعد ذلك حق المرور البريء لسفن بعض الدول في البحر الإقليمي لكل منها، وهذا يؤيد من جديد ما سبق أن قلناه من أن طبيعة الأمور تقتضي الاعتراف بأن سيادة الدولة على بحرها الإقليمي أقل مدى من سيادتها على إقليمها.

ويبدو أن جماعة الدول وجدت أخيراً من الأوفق التمشي مع طبيعة الأمور هذه، فصيغت المادة الأولى من اتفاقية البحر الإقليمي التي أقرتها في مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ في صورة أكثر اعتدالاً من نص مشروع لاهاي وأقرب للحقيقة والواقع، إذ تقول «تمتد سيادة الدولة وراء إقليمها ومياهاها الداخلية إلى نطاق من البحر يجاور ساحلها يطلق عليه وصف البحر الإقليمي، وتكون ممارسة هذه السيادة في حدود أحكام هذه الاتفاقية والقواعد الأخرى للقانون الدولي». وقد تناولت النصوص التالية بعد ذلك بيان الحدود التي تمارس الدولة الساحلية في نطاقها سيادتها على البحر الإقليمي على ما سنذكره فيما يلي. ولاشك أن هذه النصوص وضعت حداً للجدل الذي كان يثور بشأن مدى سيادة الدولة على بحرها الإقليمي وأبرزت القواعد المستمرة في هذا الشأن في شكل واضح لا مكان معه لأي تأويل.

٢٢٠- نتائج سيادة الدولة على البحر الإقليمي :

- ١- لكل دولة ساحلية استناداً إلى ما لها من السيادة على بحرها الإقليمي الحقوق الآتية :
 - ١- حق القيام بأعمال البوليس في هذا الجزء من البحر، ويشمل حقها في وضع نظام لملاحة فيه ونظام للمسائل الجمركية والشئون الصحية، كما يشمل حقاً في أن تقيم فيه المنشآت اللازمة لتأمين الملاحة وإرشاد السفن والمساعدة في أعمال الإنقاذ وغير ذلك.
 - ٢- حق قصر التجارة الساحلية والصيد في حدود البحر الإقليمي على رعاياها.
 - ٣- حق تحديد المراسم البحرية التي يجب على السفن التجارية مراعاتها أثناء وجودها في البحر الإقليمي.
 - ٤- حق القضاء بالنسبة لسفنها الموجودة في بحرها الإقليمي إطلاقاً وبالنسبة للسفن التجارية الأجنبية في كل ما يمس أمن الدولة وسلامتها أو ما يطلب إليها التدخل بشأنه^(٢).
 - ٥- حقها في حالة قيام الحرب بن دول غيرها أن تتطلب من الدول المحاربة، احتراماً لحياها، عدم القيام بعمليات حربية في مياهاها الإقليمية.

٢٢١- قاع البحر الإقليمي :

يسلم الفقهاء عموماً بجواز تملك الدولة لقاع بحرها الإقليمي وطبقات الأرض

(١) راجع ما تقدم، رقم ١٨٥ وكذا ما يلي رقم ٢٢٨؛ وانظر سيل، ص ٣١٧-٣٣٢.

الواقعة تحته . ويرى أصحاب الرأي القائل بملكية الدولة للبحر الإقليمي أن ملكيتها لقاع هذا البحر هي نتيجة لملكيتها للبحر ذاته، بينما يرى أصحاب الرأي الآخر القائل بسيادة الدولة المحدودة على البحر الإقليمي أن ملكية الدولة للقاع تستند إلى حقها في البقاء والدفاع عن كيانها، لأن مصالحها وسلامتها تتعارض مع أن تضع دولة غيرها يدها على قاع البحر الملاصق لشواطئها . وعلى أي حال فالنتيجة التي ينتهي إليها كل من الرأيين كما هو ظاهر واحدة، وهي أن للدولة على قاع بحرها الإقليمي من الحقوق ما لها على إقليمها ذاته، وأنها تستطيع استغلال هذا القاع بكافة الوسائل مادام ذلك لا يؤدي إلى عرقلة المرور في مياهه الإقليمية^(١) . وقد نص في المادة الثانية من مشروع تقنين لاهاي السابق الإشارة إليه على أن «إقليم الدولة البحرية يشمل أيضاً النطاق الجوي الذي يعلو البحر الإقليمي وقاع هذا البحر وما تحته من طبقات» . أما اتفاقية جنيف الخاصة بالبحر الإقليمي فقد نصت في مادتها الثانية على أن «تمتد سيادة الدولة الساحلية إلى النطاق الجوي الذي يعلو البحر الإقليمي وكذا إلى قاع هذا البحر وما تحته من طبقات» .

٢٢٢- مدى البحر الإقليمي :

لم يكن تحديد مدى البحر الإقليمي في بادئ الأمر خاضعاً لقاعدة معينة : فمن قائل بجعله ستون ميلاً ومن قائل بجعله مائة، ومن قائل بشموله لكل الجزء من البحر الملاصق للإقليم الذي يمكن الوصول إلى قاعه، ومن قائل بامتداده حتى الأفق، وكل هذه الأقوال جزافية لا تستند إلى أساس يبررها .

وقد انتهى الرأي إلى الأخذ بما قال به العالم الهولندي «بنكر شوك» من امتداد البحر الإقليمي إلى النقطة التي تستطيع الدولة حمايتها أي إلى نحر المرمى الذي تصل إليه المدافع . ووجهة هذا الرأي ظاهرة، إذ لم يكن في إمكان الدولة أن تحمي من البحر ما وراء أقصى مرمى مدافعها المنصوبة على الشاطئ، كما لم يكن في إمكان سفن العدو أن تصيب بقذائفها إقليم الدولة من وراء هذه المسافة . ولا كانت أقصى نقطة تصل إليها قذيفة المدفع وقتئذ هي ثلاثة أميال بحرية، فقد روى تحديد عرض البحر الإقليمي بهذا القدر، واستقر هذا التحديد على مر الزمن ونصت عليه القوانين الداخلية لبعض الدول، كما أقرته بعض المعاهدات والاتفاقات الدولية مثل اتفاقية تنظيم الصيد في بحر الشمال سنة ١٨٨٢ واتفاقية القسطنطينية الخاصة بقناة السويس سنة ١٨٨٨ .

على أن تحديد مدى البحر الإقليمي بثلاثة أميال بحرية لم يكتسب صفة القاعدة

(١) قارن نوشي ١-٢، ص ٢٠٤-٢٠٥ : وانظر اكسيوني ٢، رقم ٨٩١؛ وبقية المراجع المشار إليها آنفاً .

القانونية الملزمة إلا باعتباره حداً أدنى، بمعنى أن لكل دولة بحرية أن تلزم الدول الأخرى باحترام حقوقها المتصلة بالبحر الإقليمي في حدود هذه المسافة . أما الحد الأقصى باحترام المتصلة بالبحر الإقليمي في حدود هذه المسافة . أما الحد الأقصى لما يمكن اعتباره بحراً إقليمياً فلا زال محل اختلاف بين الدول، ولا توجد بشأنه بعد قاعدة ثابتة ملزمة : فمن الدول لا تتعدى مسافة الأميال الثلاثة التي سبق تحديدها فيما مضى^(١)، ومنها من تتعدى هذه المسافة وتحدد البحر الإقليمي الخاص بها بأربعة أو ستة أو ثمانية أميال أو أكثر من ذلك^(٢)، ومنها من يأخذ بالثلاثة أميال كقاعدة أصلية تضاف إليها مسافة أخرى بالنسبة لشئون خاصة كالشئون الجمركية والصحية وشئون الدفاع الحياد وقت الحرب^(٣). وقد حاولت بعض الدول البحرية الكبرى أن تضع حداً لهذه الفوضى وأن تفرض قاعدة الثلاثة أميال كحد أقصى عام للبحر الإقليمي، لكنها لم تفلح في ذلك نظراً لتمسك الدول التي تخالفها في الرأي كل منها بوجهة نظرها الخاصة . وتكررت هذه المحاولة في مؤتمر لاهاي سنة ١٩٣٠، واقترح إقرار قاعدة الأميال الثلاثة كقاعدة عامة، لكن هذا الاقتراح لم يصادف قبولاً من الكثيرين واستحال الاتفاق على شيء بهذا الخصوص . ولم يكن مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ أوفر حظاً في هذه النقطة في مؤتمر لاهاي، بالرغم من أن الدول التي كانت تتمسك من قبل بالأخذ بقاعدة الأميال الثلاثة أبدت استعداداً لإعادة النظر في الأمر على ضوء الظروف والأحوال الجديدة . لكن عن مناقشة الموضوع بدأ الخلاف شديداً بين الدول والاتفاق متعذراً، وكانت النتيجة أن أقر المؤتمر اتفاقية البحر الإقليمي خالية من أي تحديد لعرض هذا البحر، على أن يعاد النظر في الموضوع في مؤتمر نال يعقد فيما بعد . واجتمع هذا المؤتمر في شهر مارس ١٩٦٠ . لكن الخلاف كان لازال مستحكماً بين أعضائه، فانفض دون أن يتمكن من اتخاذ قرار في هذا الشأن . وبذا بقى الوضع كما هو : تحدد كل دولة من جانبها مدى بحرها الإقليمي، وتحترم الدول الأخرى هذا التحديد، ولا تقره فيما زاد عن الأميال الثلاثة التقليدية تبعاً للظروف ومقتضيات السياسة العامة^(٤) .

(١) ومن بين هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبلجيكا وهولندا واليابان وبولونيا واستونيا وشيلي والأكوادور وغيرها .

(٢) ومن هذه الدول الدانمرك والسويد والنرويج وفنلندا وقد حددت بحرهما الإقليمي بأربعة أميال، وحددته أوروغواي بخمسة أميال ، وحددته كل من إيطاليا ويوغوسلافيا وأسبانيا والبرتغال بستة أميال ، وكولومبيا وروسيا ومصر والمملكة العربية السعودية والعراق والكويت وليبيا وأيسلندا باثني عشر ميلاً، انظر : فوش ١-٢ ، ص ١٧٨ وما بعدها ؛ وراجع بياناً شاملاً لمختلف التحديدات للبحر الإقليمي في المجلة المصرية للقانون الدولية سنة ١٩٥١ ، ص ٩٥ قسم فرنسي .

(٣) على رأس هذه الدول فرنسا .

(٤) قارن سيل ، ص ٣٢١-٣٢٢ ؛ فوشي المرجع السابق ؛ اكسيولي ٢ ، رقم ٨٩٤-٨٩٥ ؛ ليفور ، رقم =

يحتسب عرض البحر الإقليمي من آخر نقطة تنحسر عنها المياه وقت الجزر بالنسبة للشواطئ الطبيعية^(١)، ومن وراء الحواجز أو الأرصفة التي تحيط بالمواني أو الأحواض البحرية في مقابلة هذه المواني والأحواض . أما الخط الذي يعتبر فاصلاً بين البحر الإقليمي والبحر العام فقد اختلف في تحديده : فمن قائل أنه يوازي الشاطئ في تعاريجه ويتبعه في بروزه وتجاويفه، ومن قائل أنه يحدد بخطوط مستقيمة تقابل الخطوط الممتدة بين الرؤوس البارزة من الساحل، ومن قائل أنه يحدد بخط مقوس يلتقي بخطوط رأسية بطول اتساع البحر الإقليمي تقاس من أجزاء مختلفة بما في ذلك الأجزاء البارزة وغيرها .

ويفضل أغلب الشراح الرأي الأخير لأنه أيسر تحديداً لنطاق البحر الإقليمي من سابقه بالنسبة لملاحى السفن^(٢). وقد جمعت اتفاقية جنيف الخاصة بالبحر الإقليمي بين الطريقتين الأخيرتين، فأشارت باتباع طريقة الخطوط المستقيمة التي تصل بين الرؤوس البارزة من الساحل حيث تكثر التعاريج واعتبار هذه الخطوط بمثابة الحد الأساسي الذي يبدأ منه البحر الإقليمي، ثم نصت على أن يكون الحد الخارجي للبحر الإقليمي الخط الذي تبعد كل نقطة منه عن أقرب نقطة من الحد الأساسي بما يساوي عرض البحر الإقليمي . أما المياه الواقعة بين الحد الأساسي المعتبر بداية البحر الإقليمي والساحل فيعتبر جزءاً من المياه الداخلية لدولة، مع الاحتفاظ بالنسبة لها بحق المرور البريء للدول الأخرى إذا كانت أصلاً وقبل التحديد على الوجه المتقدم معتبرة كجزء من البحر الإقليمي أو من أعالي البحار^(٣).

وفي حالة وجود نهر يصب مباشرة في البحر، تعتبر بداية البحر الإقليمي في مواجهته خطأً مستقيماً يمر عبر فتحة النهر بين آخر نقطة من كل ضفتيه تنحسر عنها المياه وقت

٨١١ .

وتعين الإشارة هنا إلى أن مؤتمر قانون البحار الأخير قد قبل فكرة إمكان امتداد البحر الإقليمي إلى المدى الذي تتمسك به حالياً الكثير من الدول وهو الاثنى عشر ميلاً، وقد تضمن المشروع الذي اعتمده المؤتمر نصاً بهذا المعنى، حيث جاء في المادة الثانية منه ما نصه أن «لكل دولة الحق في أن تحدد عرض بحرها الإقليمي بمسافة لا تتجاوز اثني عشر ميلاً بحرياً».

(١) وبهذا أخذ مجمع القانون الدولي في اجتماع استوكهلم سنة ١٩٢٨ (المادة ٣ من مشروع البحر الإقليمي الذي اقترحه)، واقترح نفس الشيء في مشروع البحر الإقليمي الذي عرض على مؤتمر تدوين القانون الدولي في لاهاي سنة ١٩٣٠، ثم تقرر أخيراً في المادتين ٣ و ٨ من اتفاقية البحر الإقليمي لسنة ١٩٥٨ .

(٢) انظر : اكسبوي ٢، رقم ٨٩٦ ؛ سيل، ص ٣٢٣ ؛ جيديل ٣، ص ٥١٦ .

(٣) المواد ٤-٦ من اتفاقية البحر الإقليمي .

وإذا وجدت في حدود البحر الإقليمي جزيرة، فإنها تعتبر جزءاً من الإقليم ويتقرر للدولة حولها منطقة إقليمية إضافية من البحر . وتتبع نفس القاعدة بالنسبة لمجموعات الجزر أو الأرخبيل^(٤). وفي النرويج حيث توجد تعاريج ساحلية كثيرة تقوم في مداخلها عدة جزر، تعتبر المياه الداخلة في هذه التعاريج كبحار داخلية ويبدأ البحر الإقليمي من وراء الجزيرة الأخيرة الأكثر اتصالاً بالبحر المفتوح^(٥).

ولو كان على شاطئ الدولة خليج، فيحتسب البحر ابتداء من الخط الموصل بين طرفي فتحة الخليج إن كان معتبراً من المياه الوطنية، بينما يتمشى مع الشاطئ الداخلي للخليج إذا كان معتبراً من البحار العامة، على ما سنبينه في الفصل التالي عند الكلام على الخليجان .

وفي حالة تقابل أو تجاور سواحل دولتين، لا يكون لأي منهما أن تدعي امتداد بحرهما الإقليمي لأكثر من الخط الأوسط بينهما، يحدد بالقياس بالتساوي من أقرب نقط الخط الأساسي الذي يعتبر ابتداء المياه الإقليمية لكل منهما، وذلك ما لم تتفقا على خلاف ذلك، أو تكون هناك اعتبارات تاريخية أو ظروف خاصة اقتضت تحديد البحر الإقليمي الخاص بكل منهما على وجه آخر^(٦).

٢٢٤- الملاحة في البحر الإقليمي :

لعل مسألة الملاحة في البحر الإقليمي أكثر المسائل المتصلة بهذا البحر استقراراً من حيث القواعد التي تخضع لها، فلا نجد بشأنها الخلاف القائم بالنسبة لتحديد مدى البحر الإقليمي أو طبيعة حق الدولة عليه كما سيتبين لنا فيما يلي :

مبدأ حرية المرور البريء : استقر العرف الدولي على أن تكون البحار الإقليمية مفتوحة للمرور البريء لمراكب جميع الدول، وتأييد هذا العرف بالنص عليه في بعض المعاهدات الكبرى التي أبرمت بعد الحرب العالمية الأولى مثل اتفاقية برشلونة للنقل والمرور

(١) المادة ١٣ من اتفاقية البحر الإقليمي .

(٢) انظر : بهذا المعنى المادتين ١٠ و ١١ من اتفاقية البحر الإقليمي .

(٣) اكسيولي ٣ ، رقم ٨٩٦ وما بعدها ؛ سيل ، ص ٣٢٣ و ٣٢٧ ؛ فوشي ٢ ، ص ١٩٤ - ٢٠٤ ؛ ليفور ، رقم ٧١٢ . وقد قررت المواد السابق الإشارة إليها من اتفاقية البحر الإقليمي هذه القاعدة بالنسبة للسواحل المائلة التي تكثر فيها التعاريج وتتأثر في مداخلها الجزر .

(٤) المادة ١٢ من اتفاقية البحر الإقليمي . وتنص الفقرة الثانية من هذه المادة أن يتم بيان الحد الفاصل بين البحر الإقليمي لكل من لدولتين المتقابلتين والمتجاورتين بواسطة خرائط مكبرة معترف بها من هذه الدول .

المبرمة في ٢٠ أبريل سنة ١٩٢١^(١) ثم تدعم أخيراً بتدوين كافة الأحكام المتصلة به في اتفاقية البحر الإقليمي التي أقرها مؤتمر جنيف لشئون البحار في ٢٧ أبريل سنة ١٩٥٨ . وقد جاء في الفقرة الأولى من المادة ١٤ من هذه الاتفاقية ما نصه : «مع مراعاة أحكام نصوص هذه الاتفاقية، تتمتع سفن جميع الدول سواء في ذلك الدول الساحلية وغير الساحلية بحق المرور البريء داخل البحر الإقليمي» .

وتنصرف حركة المرور إلى عبر البحر الإقليمي للاتجاه إلى إحدى موانئ الدولة أو الاتجاه منها إلى أعالي البحار، كما تنصرف إلى مجرد المرور في المياه الإقليمية في محاذة الشاطئ للاتجاه إلى ميل دولة أخرى مجاورة أو في الطرق إلى عرض البحر^(٢) . ويشمل المرور إمكان الوقوف أو الرسو في المياه الإقليمية في الحدود التي تستلزم الملاحة العادية أو إذا اقتضت ذلك قوة ظاهرة أو حالة خطرة^(٣) .

وكان من رأي بعض الشراح أن حرية المرور البريء لا تثبت إلا بالنسبة للسفن التجارية . أما بالنسبة للسفن الحربية فيجوز للدولة أن تضع بعض قواعد خاصة يتعين على هذه السفن مراعاتها عند مرورها في مياهها الإقليمية، وذلك لدرء الأخطار التي قد تتعرض لها الدولة من وجود سفن حربية أجنبية بقرب شواطئها^(٤) . على أن العمل جرى على عدم التفرقة في وقت السلم بين المراكب التجارية والمراكب الحربية من حيث المرور البريء إلا إذا تطلبت ذلك ظروف خاصة تبرر هذه التفرقة^(٥) . وقد تناول مشروع البحر الإقليمي الذي ناقشه مؤتمر تدوين القانون الدولي في لاهاي سنة ١٩٣٠ هذه النقطة وقرر بشأنها أنه «كقاعدة عامة لا تمنع الدول الساحلية مرور المراكب الحربية الأجنبية في بحرها الإقليمي كما لا تتطلب منها تصريحاً أو أخطاراً سابقاً، لكن للدولة الساحلية أن تنظم شروط هذا المرور، ويتحتم على الغواصات أن يكون مرورها فوق سطح الماء» .

أما اتفاقية جنيف الأخيرة فقد نصت كما أسلفنا على حق المرور البريء لسفن جميع الدول بشكل عام دون أن تقصره على السفن التجارية، وتطلب فقط أن يكون مرور

(١) وقد جاء في الفقرة ٢ من المادة ٢ من اللائحة المرفقة بها ما نصه «تسمح الدول المتعاقدة بالمرور عبر مياهها الإقليمية وفقاً للشروط والقيود المتعارف عليها» . وبنفس المعنى نصت المادة ٣٢١ من معاهدة فرساي بالنسبة لألمانيا وبعض المعاهدات الأخرى التي أبرمت بعد حرب سنة ١٩١٤-١٩١٨ .

(٢) سيل ، ص ٣٢٨ ؛ وبهذا المعنى المادة ٣ من مشروع البحر الإقليمي المقدم لمؤتمر لاهاي سنة ١٩٣٠ .

(٣) المادة وقد تضمنت اتفاقية البحر الإقليمي الأخيرة كل هذه الأحكام في المادة ١٤ فقرة ثانية وثالثة .

(٤) ومثل هذه القواعد الخاصة ضرورة الحصول على إذن بالمرور من السلطات الإقليمية المختصة ، وتحريم اقترابها من مناطق معينة لها أهمية حربية أو إستراتيجية ، وتحديد عدد السفن الحربية التي تمر في وقت واحد تجاه الساحل . وغير ذلك من القيود التي تتطلبها سلامة الدولة صاحبة الإقليم . أنظر في ذلك بوستامنت في البحر الإقليمي ، ص ٢٢٢-٢٢٣ ؛ أكسيولي ٢ ، ص ١١٧ .

(٥) انظر : سيل ، ص ٣٣٠ ؛ ليفور رقم ١٧٤ .

الغواصات فوق سطح الماء^(١).

ويقتضي المرور البريء عدم قيام السفينة أثناء وجودها في البحر الإقليمي بأعمال من شأنها أن تمس سلامة صاحب الإقليم المجاور أو نظامها العام أو مصالحها المالية أو الجمركية . ولهذا الجولة أن تتخذ جميع الوسائل اللازمة لمنع وقوع هذه الأعمال في مياهها الإقليمية وتأمين الملاحة في هذه المياه . وعلى السفن الأجنبية التي تستعمل حقها في المرور أن تراعي القوانين واللوائح التي تضعها الدولة صاحبة الإقليم في هذا الشأن تطبيقاً لما جرى به العرف الدولي، وعلى الأخص بالنسبة للمسائل الآتية : تأمين المرور وصيانة العلامات الخاصة به، صيانة المياه الإقليمية من القاذورات والتلوث الذي قد تتعرض له من السفن، المحافظة على الثروة الطبيعية للبحر الإقليمي، حقوق الصيد وما شابهها من الحقوق الخاصة بالدولة صاحبة الإقليم^(٢) .

وعلى الدولة صاحبة الإقليم مقابل ما تقدم ألا تعوق المرور البريء للسفن الأجنبية في مياهها الإقليمية أو تقيم في وجهه عقبات لا تقتضي لها، وألا تفرق في المعاملة من حيث الإجراءات التي تضعها لذلك بين سفن الدول المختلفة . وألا تفرض على مجرد المرور أي رسوم إلا مقابل خدمة فعلية تؤديها^(٣).

٢٢٥- سلطان الدولة بالنسبة للسفن المارة في بحرها الإقليمي :

قد يقال أن سيادة الدولة على بحرها الإقليمي تقتضي إخضاع التصرفات والأفعال التي تقع من أو على سفينة أجنبية أثناء مرورها في هذا البحر للقضاء الإقليمي أسوة بالسفن الراسية في المواني، وفي الحدود التي أقرها القانون الدولي بالنسبة لهذه السفن^(٤). لكن هذا القول تواجهه اعتراضات ثلاثة : الأول أنه ليس للدولة صاحبة الإقليم أن تعوض مرور السفن الأجنبية في مياهها بالتدخل في شئونها ما لم يكن الأمر يتعلق بمسائل تتصل بسلامة الدولة أو بسلامة الملاحة، والثاني أنه ليس للدولة صاحبة الإقليم مصلحة في التدخل بالنسبة لما يقع على سفن أجنبية أثناء مرورها في مياهها طالما أنه لا يمسها في شيء والثالث أنه لا يتيسر دائماً للسلطات الإقليمية أن تحاط علماً بما يجري على مركب أجنبي وقت مروره في بحرها وأن تتدخل في الوقت المناسب ما لم يطلب إليها ذلك . وتأسيساً على ما تقدم جرى

-
- (١) المادة ١٧ من مشروع لاهاي ؛ والمادة ١٤ فقرة أولى وسادسة من اتفاقية جنيف .
(٢) وقد تضمنت المادة اتفاقية جنيف للبحر الإقليمي كل هذه الأحكام في المواد ١٤-١٧ . ومما نصت عليه المادة ١٤ فقرة ٥ أن مرور سفن الصيد الأجنبية لا يعتبر بريئاً إذا لم تراعى القوانين والتعليقات التي وضعتها الدولة الساحلية أو أعلنتها بغرض منع هذه السفن من الصيد في البحر الإقليمي .
(٣) المواد ٥-٧ من المشروع المتقدم الذكر ؛ والمواد ١٥-١٨ من اتفاقية جنيف .
(٤) راجع ما تقدم ، رقم ١٨٥ .

العمل في المحيط الدولي على ما يأتي :

أولاً - السفن العامة : لا تخضع بتاتاً في أي شأن من شئونها لاختصاص الدولة صاحبة الإقليم، فيما عدا واجبها في أن تراعي القواعد التي وضعتها السلطات الإقليمية للمرور في بحرهما الإقليمي . ولهذه السلطات في حالة مخالفة الفينة الحربية لهذه القواعد أن تكلفها بإتباعها، فإن تستجيب السفينة لهذا التكليف فإنها تأمرها بالخروج من المياه الإقليمية^(١).

ثانياً - السفن الخاصة : لا تخضع أصلاً للاختصاص الإقليمي في الشئون المدنية، سواء بالنسبة للتصرفات التي تصدر من ركابها أو التي تصدر لحساب السفن ذاتها، إنما يجوز أن يتخذ قبلها إذا أمكن إجراءات تحفظية بالنسبة لأفعال أو تصرفات تتصل مباشرة بمرورها في البحر الإقليمي^(٢). لكن تخضع السفينة التجارية أثناء مرورها في المياه الإقليمية المتصلة بهذا النظام، وللسلطات المحلية أن توقع عليها الجزاء على هذه المخالفات والأفعال إذا كان ذلك في مقدورها^(٣).

أما الجرائم العادية التي تقع على ظهر السفينة أثناء مرورها ولا يكون لها علاقة بهذا المرور، فلا اختصاص للسلطات الإقليمية بالنسبة لها، حتى ولو كان الجاني أو المجني عليه من رعاياها . إلا في حالات ثلاثة : ١ - أن تتعدى نتاج الجريمة حدود السفينة، ٢ - أن يكون من شأن الجريمة تعكير الأمن العام للدولة، ٣ - أن يطلب إلى السلطات الإقليمية التدخل إما من جانب قاد السفينة وإما من جانب قنصل الدولة التي ترفع عملها . وقد تقررت هذه الأحكام في مشروع سنة ١٩٣٠ على أساس ما يجري عليه العمل بين أغلب الدول^(٤). وأضافت اتفاقية جنيف سنة ١٩٥٨ إلى هذه الحالات الثلاثة حالة رابعة وهي ما إذا كان

(١) وقد أقر ذلك مؤتمر تدوين القانون الدولي في لاهاي سنة ١٩٣٠ في المادة ١٣ من مشروع البحر الإقليمي ؛ كما نصت عليه المادة ٢٣ من اتفاقية جنيف .

(٢) المادة ٩ من المشروع المتقدم . وقد جاء في قرارات مجمع القانون الدولي في استوكهلم سنة ١٩٣٨ ما يؤكد أن الرأي قد استقر على إتباع الأحكام المتقدمة ، حيث قرر المجمع أن «الأعمال القانونية المدنية والتجارية التي تقع على سفينة تجارية أثناء مرورها في البحر الإقليمي لا تخضع لمجرد هذا المرور للاختصاص القضائي أو التشريعي للدولة صاحبة الإقليم» . وأنه بناء على ذلك «الطفل الذي يولد على سفينة أثناء مرورها في بحر إقليمي يعتبر كأنه ولد على هذه السفينة وهي في البحر العام» ؛ انظر أكسبولي ٢ ، ص ١٢٥ . هذا وقد نصت المادة ٣٠ من اتفاقية جنيف على ذات الأحكام المذكورة إعلان في المتن .

(٣) جيديل ٣ ، ص ٢٤٤ ؛ سيل ٣٣١ .

(٤) المادة ٨ من المشروع المتقدم . وبهذا المعنى أيضاً قرارات مجمع القانون الدولي السابق الإشارة إليها ؛ انظر في تفصيل هذه المسائل والتعليق عليها جيديل المرجع السابق ؛ فوشي ١-٢ ، ص ١٠٩٢-١١٠٣ ؛ أكسبولي ٢ ، رقم ٩٠٩-٩١١ ؛ سيل المرجع السابق .

التدخل ضرورياً للقضاء على اتجار غير مشروع بالمواد المخدرة^(١) .

على أن تحديد الاختصاص الجنائي للدولة الساحلية بالحالات المتقدمة لا يمس حق هذه الدولة في أن تتخذ الخطوات التي تسمح لها بها قوانينها بغرض إلقاء القبض أو إجراء التحقيق على ظهر سفينة أجنبية تعبر المياه الإقليمية بعد خروجها من المياه الداخلية لذات الدولة . وعلى الدولة الساحلية في كل الحالات التي تتخذ فيها إجراءات جنائية بالنسبة لسفينة أجنبية تعبر بحرها الإقليمي أن تخطر السلطات القنصلية للدولة التي ترفع السفينة علمها متى طلب قائد السفينة ذلك، وأن تسهل اتصال هذه السلطات بقيادة السفينة، ويجوز أن يتم هذا الإخطار في الحالات المستعجلة في ذات اللحظة التي تتخذ فيها الإجراءات أو أثناء اتخاذها .

إنما يمتنع على الدولة الساحلية أن تتخذ أي إجراء على ظهر سفينة أجنبية تمر ببحرها الإقليمي بغرض القبض على شخص أو القيام بتحقيق بشأن جريمة ما ارتكبت قبل دخول السفينة البحر الإقليمي قادمة من ميناء أجنبي ولم تدخل إلى مياه الدولة الداخلية^(٢) .

حق التتبع والمطاردة^(٣) : هو أداة الدولة في ممارسة ما لها من سيادة على بحرها الإقليمي بالنسبة للسفن الأجنبية . فإذا وقع من إحدى هذه السفن أثناء مرورها في المياه الإقليمية فعل من الأفعال التي تخضع فيها لسلطان هذه الدولة ثم حاولت الإفلات من البحر الإقليمي بعد تكليفها من السلطات الإقليمية المختصة بالوقوف، كان لمراكب هذه السلطات أن تتبعها إلى رض البحر وأن تطاردها حتى تتمكن من وقفها إذا استطاعت ومن اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها الظروف .

وحق التتبع أو المطاردة قاعدة ثابتة لا نزاع فيها استقرت من زمن عن طريق العرف . وقد أقر هذا العرف بعض شروط لا تكون بدورها المطاردة في عرض البحر مشروعة، وهذه الشروط هي :

أولاً - أن تكون هناك قرينة قوية على وقوع جريمة أو فعل مخل من جانب السفينة الأجنبية أثناء وجودها في المياه الإقليمية، وأن تكون هذه الجريمة أو هذا الفعل مما يخضع لسلطان الدولة صاحبة الإقليم . أما مجرد الاشتباه في وقوع شيء من هذا القبيل فلا يبرر في عرض البحر .

(١) المادة ١٩ فقرة أولى من هذه الاتفاقية .

(٢) المادة ١٩ من اتفاقية جنيف فقرات ٣ .

(٣) Driot de Poursuite .

ثانياً - أن توجد السفينة أو إحدى القطع التابعة لها في المياه الإقليمية وقت صدور هذا الأمر لها بالوقوف .

ثالثاً - أن تكون المطاردة مستمرة غير منقطعة، وقد تنقطع المطاردة لسبب مادي كعاصفة أو ضباب أو خلل آلات السفينة القائمة بها، كما تنقطع بالتجاء السفينة المطاردة إلى المياه الإقليمية للدولة التي تتبعها أو لدولة ثالثة . إنما ليس ضرورياً لاعتبار المطاردة مستمرة أن تقوم بها سفينة واحدة، فيجوز أن تبدأها سفينة وأن تتمها سفينة أخرى على التابع ودون انقطاع .

أما ما يمكن أن تنتهي إليه المطاردة فقد يقف عند التحقق من العلم، وقد يمتد إلى الزبارة والتفتيش وما يتبع ذلك من إجراءات قانونية، وقد يصل إلى تدمير السفينة أو إغراقها في الحالات القصوى . إنما لما كان الغرض من المطاردة هو التمكن من اتخاذ الإجراءات القانونية التي تقتضيها الظروف نحو السفينة المشتبه فيها، كالزيارة والتفتيش ثم اقتياد السفينة في حالة تحقق الاشتباه إلى إحدى مواني الدولة التي تتولى المطاردة، وجب ألا تعتمد هذه الدولة إلى أغراض السفينة أو تدميرها إلا إذا دفعتها الظروف إلى ذلك أثناء استعمالها القوة اللازمة المعقولة لوقف مقاومة السفينة المطاردة أو لمنعها من الهرب . ويجب في حالة أسر السفينة المطاردة أو تدميرها أن تخطر بذلك فوراً الدولة التي ترفع هذه السفينة علمها .

وتتحمل الدولة التي تقوم مراكبها بالمطاردة كل النتائج التي تترتب عنها إذا اتضح أنها لم تكن محقة فيها، أو كانت محقة ولكنها أتت من التصرفات أو أعمال العنف نحو السفينة المطاردة ما لا مبرر له ولم تكن تقتضيه الظروف^(١).

هذا وقد أقر مؤتمر البحار الذي اجتمع في جنيف سنة ١٩٥٨ جميع الأحكام المتقدمة وضمنها المادة ٣٣ من اتفاقية أعالي البحار على اعتبار أن المطاردة وإن بدأت في البحر الإقليمي تستمر عادة في عرض البحر . وأضافت هذه المادة إلى ما تقدم أن الدولة للدولة أن تمارس حقها في التتبع والمطاردة إما بواسطة السفن أو الطائرات المخصصة لمثل هذه المهمة^(٢).

٢٢٦- امتداد البحر الإقليمي أو المنطقة التكميلية :

أدى اختلاف الدول بشأن تحديد مدى البحر الإقليمي إلى ظهور فكرة جديدة هي

(١) جيديل ٣، ص ٣٧٣ وما بعدها؛ سيل، ص ٣٢٢-٣٢٣؛ أكسيولي ٢، ص ١٢٠-١٢٢ . وقد تضمن مشروع البحر الإقليمي المقدم لمؤتمر لاهاي سنة ١٩٣٠ القواعد المتقدمة في المادة ١١ منه كما طبقت هذه القاعدة في نزاع بين إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٣٥ خاصاً بمطاردة المركب الكندي I : m Alone ؛ انظر في ذلك أكسيولي ٢، ص ١٢٢ والمراجع المشار إليها .

(٢) الفقرة الرابعة من المادة ٢٣ من الاتفاقية المذكورة .

فكرة المنطقة التكميلية أو المتاخمة^(١) ومؤداها أن يظل تحديد البحر الإقليمي كما كان عليه من قبل، إنما يكون للدولة، فيما وراء الثلاثة أميال التي تكون منطقة مياهها الإقليمية، منطقة أخرى معينة من أعالي البحار تمارس فيها بعض اختصاصات محدودة تتصل بالشئون الجمركية أو المالية أو الصحية أو شئون الهجرة. ويلاحظ أن سلطان الدولة على المنطقة التكميلية دون سلطانها على البحر الإقليمي بكثير، وأنه لا يعدو الاختصاصات المحدودة السابق ذكرها، وإن كانت بعض الدول تسعى إلى أن تجعله يمتد لبعض الشئون الأخرى كتأمين الملاحة وإرشاد السفن وغيرها .

ولا يتردد أغلب الفقهاء في قبول فكرة لمنطقة التكميلية كحل وسط بين إدعاءات بعض الدول مد بحرها الإقليمي إلى أكثر من الأميال الثلاثة التقليدية وتمسك البعض الآخر بهذا التحديد . وإن كانت الفكرة لم تصبح قاعدة قانونية عامة إلا أخيراً فقد أخذت بها دول كثيرة كما أقرتها المشروعات المختلفة التي وضعت بخصوص البحر الإقليمي . من ذلك المشروع رقم ١٢ الذي أقره المجمع الأمريكي للقانون الدولي وقد جاء في المادة ١٢ منه أن «للجمهريات الأمريكية حق القضاء في منطقة تكميلية وراء البحر الإقليمي لأسباب تتصل بالأمن بتنفيذ الإجراءات الصحية والجمركية» . ومن ذلك أيضاً مشروع البحر الإقليمي الذي أقره مجمع القانون الدولي الأوروبي في اجتماع استوكهلم سنة ١٩٢٨ وقد جاء في المادة ١٢ منه «الدولة البحرية أن تتخذ، في منطقة إضافية مجاورة للبحر الإقليمي، الإجراءات اللازمة لسلامة واحترام حيادها وكذا إجراءات البوليس الخاصة بالشئون الصحية والجمركية وشئون الصيد» . وقد تضمنت المادة الثانية من مشروع تقنين لاهاي سنة ١٩٣٠ ذات الفكرة، غير أن اختلاف وجهات النظر بالنسبة للاختصاصات التي تثبت للدولة على المنطقة المجاورة ومدى هذه المنطقة حال وقتئذ دون الوصول إلى اتفاق بشأنها، وظلت الأوضاع كما هي في انتظار تقارب وجهات النظر واستقرار الرأي على قاعدة عامة ثابتة .

وتقضي الأوضاع المتبعة بأن تقصر اختصاصات كل دولة في المنطقة المتاخمة لبحرها الإقليمي على ما يتصل بالشئون الجمركية والمالية والشئون الصحية، وبألا يتجاوز امتداد هذه المنطقة تسعة أميال بحرية عدا الثلاثة أميال المعتبرة ببحراً إقليمياً. وقد أقرت المشروعات المتقدم ذكرها هذا التحديد، كما أخذت به عدة دول من بينها الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل، وأقرته كذلك دول بحر البلطيق في معاهدة هيلسينكي سنة ١٩٢٥ الخاصة

(١) Zone Contigue أو Zone Complémentaire .

ويبدو أن الرأي قد استقر أخيراً بين جماعة الدول على اعتماد هذه الأوضاع رسمياً «فأفردت القسم الثاني من اتفاقية البحر الإقليمي التي أقرتها في جنيف سنة ١٩٥٨ لموضوع المنطقة المجاورة ودونت فيه في مادة واحدة - المادة ٢٤ - الأحكام المتقدم ذكرها على الوجه الآتي :

١ - للدولة الساحلية أن تمارس على منطقة في أعالي البحار متاخمة لبحرها الإقليمي الإشراف اللازم : أ - لمنع الإخلال بقوانينها الجمركية أو المالية أو الخاصة بالهجرة أو الصحية داخل إقليمها أو في بحرها الإقليمي، ب - لعقاب الإخلال بهذه القوانين الذي قد يقع داخل إقليمها أو بحرها الإقليمي .

٢ - ولا يجوز أن تمتد المنطقة المتاخمة لأكثر من اثني عشر ميلاً ابتداء من الخط الأساسي الذي يبدأ منه قياس عرض البحر الإقليمي .

٣ - وفي حالة تقابل أو تجاوز سواحل دولتين، لا يكون لأي منهما أن تدعي، ما لم يكن هناك بينهما اتفاق خلاف ذلك، امتداداً لمنطقتها التكميلية لأكثر من الخط الأوسط بينهما، يحدد بالقياس بالتساوي من أقرب نقط الخط الأساسي الذي يعبر ابتداء البحر الإقليمي لكل منهما » .

٢٢٧. منطقة الحياد :

ترى كثير من الدول أن سلامتها تقتضي أن يكون هناك، إلى جانب المنطقة التكميلية للشئون الجمركية والصحية، منطقة حياد^(٢) تمتد وراء البحر الإقليمي لقدر معين ويمتنع على أية دولة القيام فيها بعمليات حربية من أي نوع . وقد قامت بعض الدول بالفعل كل من جانبها بتحديد منطقة الحياد البحرية الخاصة بها، فحدتها إيطاليا - بقانون سنة ١٩٢٣ - بعشرة أميال، وحدتها فرنسا - بمرسوم بقانون سنة ١٩٣٩ - بستة أميال . غير أن هذه التحديدات الفردية لا يمكن أن تلزم الدول الأخرى التي لم تقرها . ولا تقيم الدول المحاربة لها وزناً لأنه ليست لها أية صفة قانونية دولية . وفي رأي انجلترا أنه مادام لا يوجد اتفاق دولي في هذا الشأن، فلكل دولة أن تعتمد على قواتها البحرية في الدفاع عن سلامتها في أي جزء من البحر وفقاً للقواعد العامة للقانون الدولي .

(١) انظر في المنطقة التكميلية جيديل ، ص ٣٦١ وما بعدها ؛ سيل ، ص ٣٣٣ وما بعدها ؛ اكسيولي ٢ ، رقم ٨٨٩٦ وما بعدها ؛ جينييه موجز رقم ٣٨٧ .

(٢) Zone de neutralité أو Zone de Sécurité .

وقد حدث عند قيام الحرب العالمية الثانية أن اتخذت دول أمريكا أثناء اجتماعها في مؤتمر باناما في شهر سبتمبر سنة ١٩٣٩ قراراً مؤداه إيجاد منطقة حياد في موازنة البحر الإقليمي للقارة الأمريكية يمتنع فيها على الدول المحاربة القيام بأية عمليات حربية، وقد قدرت هذه المنطقة بثلاثمائة ميل من الشاطئ . ولما أبلغ هذا القرار إلى الدول المحاربة وقتئذ - انجلترا وفرنسا وألمانيا - لم تقبله ورفضت التقيده، لأنه لا يتعارض مع حقوق الدول المحاربة التي تقرها قواعد الحرب والتي بمقتضاها يجوز لهذه الدول القيام بالعمليات الحربية خارج نطاق المياه الإقليمية للدول المحايدة في أي جزء من عرض البحر يقع وراء هذا النطاق . ولم يمض شهران على قرار باناما حتى وقع حادث البارجة الألمانية «جرف سي» بالقرب من شواطئ أوروغواي، واحتجت هذه الدولة لدى انجلترا لقيامها بأعمال حربية ضد البارجة المذكورة قريباً من شواطئها، ولكنها لم تشر في احتجاجها هذا إلى قرار باناما السابق، وإنما استندت إلى قواعد الحرب البحرية العامة التي أقرتها اتفاقية لاهاي سنة ١٩٠٧ خاصاً بحقوق وواجبات المحايدون في الحرب البحرية . وبذلك ظل قرار باناما حبراً على ورق مجرداً عن كل قيمة قانوني أو عملية .

وتتعين الإشارة إلى أن موقف الدول في مؤتمر لاهاي سنة ١٩٣٠ من فكرة إيجاد منطقة حياد خاصة لم يكن موافقاً البتة، وقد اعترضت أغلب الدول على هذه الفكرة على اعتبار أن الأخذ بها يترتب عليه إخلال خطير بحرية الملاحة دون أن يقابل ذلك تحقيق ضمان كاف للدول الساحلية^(١) . ولهذا الاعتبار لم يتعرض مؤتمر البحار الذي عقد في جنيف سنة ١٩٥٨ لهذه الفكرة ولم تتضمن أي من الاتفاقيات الأربعة التي أقرها هذا المؤتمر أية إشارة إليها .

(١) انظر : اكسيولي ٢ ، ص ٩٣-٩٥ ؛ وقارن سيل ، ص ٣٣٥ .

الفصل الثالث

المياه الداخلية

٢٢٨- ما يعتبر من المياه الداخلية :

يقصد بالمياه الداخلية تلك الأجزاء من البحر التي تغلغل في إقليم الدولة وتتداخل فيه، والتي بحكم موقعها تخضع خاصة غير القواعد التي قدمناها بالنسبة لأعالي البحار والبحر الإقليمي . وتشمل المياه الداخلية، خلاف التعاريف الساحلية الواقعة بين الشاطئ وبين الخطوط المستقيمة المعتبرة كبداية للبحر الإقليمي والتي سبق بيان حكمها عند دراسة القواعد الخاصة بهذا البحر^(١). المواني والأحواض البحرية، الخلجان، البحار الداخلية، ولكل منها حكم خاص .

أ- المواني والأحواض البحرية

٢٢٩- ماهيتها وحكمها :

المواني والأحواض البحرية هي مواقع على شاطئ الدولة معدة لاستقبال السفن . وتعتبر المواني والأحواض البحرية داخلة ضمن إقليم الدولة وجزءاً من أملاكها العامة، وللدولة استناداً إلى ملكيتها هذه أن تنظم دخول المراكب الأجنبية فيها وأن تضع الإجراءات التي ترى مراعاتها لدخولها وأن تخضعها للوائحها الصحية والجمركية وتفرض عليها الرسوم وما شابه ذلك .

إنما ليس للدولة استناداً إلى سيادتها أن تقفل موانئها عموماً دون سبب مشروع في وجه المراكب الأجنبية، لأن ذلك يتنافى مع الغرض الذي أعدت له المواني أولاً، إخلالاً بمبدأ حرية الملاحة البحرية وعرقلة للتجارة الدولية ثانياً وقد سارت الدول بالفعل على فتح موانئها بصفة عامة للسفن التجارية الأجنبية، واستقر العرف الدولي على ذلك وتأييد بما تقرر في اتفاقية جنيف سنة ١٩٢١ الخاصة بالنظام الدولي للمواني البحرية من حق جميع الدول الموقعة عليها في اتصال سفنها بالمواني البحرية لكل منها وفي الحصول على التسهيلات والمساعدات اللازمة مع مراعاة المساواة بينها في المعاملة^(٢).

لكن لكي ينطبق هذا الحكم على السفن الحربية والتي تقوم بأعمال السلطة العامة، إذ للدولة أن تخضع دخولها في موانئها لبعض القيود التي تتطلبها سلامتها كما أن لها أن تمنع

(١) راجع ما تقدم بند ٢١٩ .

(٢) انظر نص الاتفاقية المشار إليها والنظام الملحق بها في مجموعة ليفور وشكلافر ، ص ٦٦٥-٦٧٥ .

دخولها عند الاقتضاء، إلا في الأحوال القهرية كأن يكون التجاؤها إلى الميناء للاحتواء ممن عاصفة أو لعطب أصابها لا يستطيع معه مواصلة طرقها في عرض البحر . ففي مثل هذه الحالات يتحتم على الدولة إيوائها دون مراعاة القيود التي تكون قد وضعتها على دخولها في موانئها .

والتزام الدولة بفتح موانئها للمراكب الأجنبية ينصرف إلى الموانئ التجارية . أما الموانئ الحربية فللدولة أن تقفلها في وجه جميع السفن الأجنبية من تجارية وحربية محافظة على مصالحها وأسرارها الحربية . كذلك للدولة، لأسباب خاصة تبرر ذلك، أن تقفل بعض موانئها التجارية في وجه السفن الأجنبية، مادام أنها تفتح أمامها البعض الآخر^(١) . وغني عن البيان أن للدولة أن تمنع دخول المراكب الأجنبية إطلاقاً في موانئها إذا اضطرتها لذلك حوادث تتعلق بسلامتها أو بمصالحها الحيوية، على أن يكون هذا المنع بصفة مؤقتة وأن يزول بمجرد زوال السبب الذي أدى إليه^(٢) . كذلك للدولة أن تمنع من الدخول مركب بالذات لأسباب تتعلق بالصحة العامة أو بالأمن أو ما شابه ذلك . أما سلطان الدولة بالنسبة للسفن الراسية في موانئها فقد سبق الكلام عليه عند دراسة ممارسة الدولة للقضاء في إقليمها^(٣) .

بـد الخلجان

٢٣٠- ماهيتها وحكمها :

الخلجان جغرافياً هي تلك الأجزاء من البحر التي تتداخل في الأرض نتيجة التمرجات الطبيعية للساحل . ومن وجهة نظر القانون الدولي، لكي يوصف التعرج بوصف الخليج يجب أن يكون قدر تغلغله في الأرض بالنسبة لسعة فتحة بحيث تصبح مياهه محصورة بالأرض ويصبح أكثر من مجرد انحناء عادي للساحل . وقد أشارت إلى ذلك اتفاقية جنيف للبحر الإقليمي فوضعت في مادتها السابعة تعريفاً لخليج على هذا النحو واشترطت لاعتبار تعرج ما خليجاً من حيث تطبيق القاعد التي تضمنتها أن تكون مساحته مساوية على الأقل لنصف دائرة يكون قطرها الخط الموصل بين فتحتي هذا التعرج . ويختلف حكم الخليج تبعاً لما إذا كان داخلياً بأكمله في إقليم دولة واحدة أو كان واقعاً في أرض أكثر من دولة^(٤) .

(١) ليفور، رقم ٧٠٩؛ سيل، ص ٣٠٩-٣١١؛ اكسيولي ٢، رقم ٤١-٤٥؛ فوشي ١-٢، رقم ٥١٧؛ ديفو، ص ٢٩٦-٢٩٧ .

(٢) المادة ١٦ من الاتفاقية المتقدم ذكرها .

(٣) راجع ما تقدم بند رقم ١٨٥ .

(٤) ومما يتعين الإشارة إليه في هذا الصدد أن اتفاقية جنيف لم تعرض سوى للخلجان التي تقع في إقليم

٢٣١. الخليج الواقع في إقليم دولة واحدة :

إذا كان الخليج داخلاً في إقليم دولة واحدة فالعبرة في تحديد صفته بسعة الفتحة التي توصله بالبحر العام، بمعنى أنه إذا لم تتعد هذه الفتحة قدراً معيناً اعتبر الخليج في حكم المياه الداخلية وكان ملكاً للدولة صاحبة الإقليم، وأنه إذا تعدت الفتحة هذا القدر اعتبر جزءاً من أعالي البحار فيما عدا المنطقة المتاخمة لشواطئه التي تخضع لسيادة الدولة بوصفها بحراً إقليمياً في الحدود التي سبقت دراستها .

أما الاتساع الذي يجب أن لا تتعداه فتحة الخليج حتى يعتبر وطنياً فقد حدده البعض بستة أميال بحرية أي ضعف عرض البحر الإقليمي التقليدي، وحدده البعض الآخر بأثني عشر ميلاً . لكن الغالب كان تحديده بعشرة أميال بحرية . وقد اتبعت كثير من الدول هذا التحديد في معاهدات الصيد التي أبرمتها بينها^(١)، كما أقره مجمع القانون الدولي في اجتماع استوكهولم سنة ١٩٢٨ وأخذ به مشروع تقنين لاهاي سنة ١٩٣٠ .

على أن هناك خلجان جرى العمل على التجاوز بالنسبة لها عن التحديد المتقدم وعلى اعتبارها داخلة في ملكية الدولة الواقعة فيها رغم زيادة فتحتها عن العشرة أميال، وذلك إما لاعتبارات تتعلق بسلامة الدولة نظراً لتغلغل الخليج في إقليمها بحيث يكون من الخطر عليها اعتباره جزءاً من أعالي البحار، وإما لاعتبارات تاريخية لاستمرار الدولة مدة طويلة من الزمن تضع يدها على الخليج على أنه ملك لها مع إقرار الدول الأخرى لهذا الوضع صراحة أو ضمناً . ومن هذه الخلجان خليج كانكال في فرنسا واتساع فتحته ١٧ ميلاً، وخليج كونسبشن في نيوفونلاند واتساع فتحته ٢٠ ميلاً وخليج ميراميتش في كندا وفتحته ١٤ ميلاً، وخليج تشيزابيك في الولايات المتحدة وفتحته ١٣ ميلاً، وخليج فارانجير في النرويج وفتحته ٣٢ ميلاً^(٢).

وذهبت إنجلترا في وقت ما إلى أكثر من ذلك، فكانت تدعي ملكية جميع المياه التي

دولة واحدة ونصت صراحة في صدر المادة السابعة التي تناولت القواعد الخاصة بالخلجان أنها تتعلق فقط بهذا النوع من الخلجان . ويبدو أن السبب في ذلك الخلاف الذي كان قائماً بين الدول بشأن تحديد مركز بعض الخلجان التي تقع في إقليم أكثر من دولة وبالأخص بالنسبة لخليج العقبة وما يشيره من إشكالات خاصة بين الدول العربية وإسرائيل على ما سنشير إليه فيما بعد .

(١) من ذلك معاهدتي الصيد المبرمتين بين فرنسا وإنجلترا سنتي ١٨٣٩ و ١٨٦٧ ، والمعاهدة المبرمة سنة ١٨٨٢ بشأن الصيد في بحر الشمال بين ألمانيا وبلجيكا والدانمرك وفرنسا وإنجلترا وهولندا، والمعاهدة بين إنجلترا والدانمرك سنة ١٩٠١ . وقد أخذت بهذا التجديد بعد ذلك محكمة التحكيم الدولي في لاهاي في نزاع بشأن الصيد في خليج سانت لوران على شواطئ كندا .

(٢) انظر : فوشي ١-٢ ، ص ٣٨١-٣٨٢ ؛ أكسبولي ٢ ، رقم ٩٣٧-٩٣٨ ؛ سيل ، ص ٣٢٥ ؛ ليفور ٧١٥ ؛ لوران ، ص ١٤١-١٤٢ ؛ بوستمانت ٣ ، رقم ٦٢٧ .

تقع بين أي رأسين على طوال الأراضي التابعة لها أياً كانت المسافة بينهما^(١)، وكانت تطلق على هذه المياه اسم King' s chambers على أن في هذا الإدعاء ولا شك مغالاة لا مبرر لها، وهي لا تجدد في الوقت الحاضر من يقرها عليه بشكل مطلق^(٢).

وقد كانت اتفاقية جنيف للبحر الإقليمي أكثر سخاء عما جرت عليه الدول من قبل في تحديد الاتساع الذي على أساسه تتقرر صفة الخليج، فاعتبرت كل خليج يقع في إقليم دولة واحدة ولا يزيد اتساع فتحته عن أربع وعشرين ميلاً في حكم المياه الداخلية للدولة. ثم أضافت إلى ذلك أنه في حالة زيادة المسافة بين نقطتي فتحة الخليج عن هذا القدر يمد خط داخل الخليج بين أي موضعين من شواطئه لا تزيد المسافة بينهما عن أربع وعشرين ميلاً بحيث تحصر أكبر مساحة ممكنة من المياه وراء هذا الخط على اعتبارها مياه داخلية. ولا تخضع لهذا التحديد الخلجان المعروفة بوصف الخلجان التاريخية السابق الإشارة إليها، وذلك بنص المادة ذاتها، وبذا تظل هذه الخلجان أياً كان اتساع فتحتها في المركز الذي استقرت عليه الأوضاع قبل الاتفاقية^(٣).

ويرتب على اعتبار الخليج في حكم المياه الداخلية للدولة خضوعه لسيادتها كأبي جزء من أجزاء الإقليم، فلها ألا تسمح للمراكب الأجنبية بدخوله أو تقيد دخولها فيه، ما لم يكن فيه ميناء مفتوح لتجارة الدولية فتلتزم تبعاً لذلك بفتحة لمراكب التجارة كما تلتزم بالسماح للمراكب الحربية التي يهددها خطر البحر بالجنوح إليه، حكمه في ذلك حكم المواني الواقعة فيه.

٢٢٢ - الخليج الواقع في عدة دول :

إذا كان الخليج واقعاً في أرض أكثر من دولة اعتبر من أعالي البحار فيما عدا المنطقة التي

(١) From headland to headland .

(٢) انظر : هول ، ص ١٥٦ ؛ أكسيولي ٢ ، ص ١٥٧ ؛ فوشي ١-٢ ، ص ٣٧٧ .

(٣) الفقرات ٤-٦ من المادة ٧ من الاتفاقية . ويلاحظ أن الاتفاقية وأن كانت قد استثنت الخلجان التاريخية من التحديد المتقدم فإنها مع ذلك لم تعرف هذه الخلجان أو تبين متى يعتبر الخليج تاريخياً بحيث يدخل في ملكية دولة معينة مع التجاوز عن الشروط السابق ذكرها بالنسبة للخلجان عموماً . ويبدو أن إغفال الاتفاقية المذكورة بيان الأحكام الخاصة بالخلجان التاريخية كان سبباً لاختلاف وجهات نظر الدول في هذا الشأن وتعذر الاتفاق بينها على قواعد موحدة . إنها نظراً لأهمية تحديد النظام القانوني لهذا الخلجان ، فقد أوصى مؤتمر جنيف سنة ١٩٥٨ بأن تقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة بدراسة هذا الموضوع وأن تحيل على الدول الأعضاء نتيجة دراستها . أنظر : عرضاً مفصلاً لموضوع الخلجان التاريخية وما يتصل به في بحث للدكتور محمد حافظ غانم بعنوان «اتجاهات حديثة في قانون البحر» منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد الثاني من السنة الأولى يوليو سنة ١٩٥٩ ، ص ٥٢٣ وما بعدها والمراجع المشار إليه في هذا الموضوع .

تخضع كبحر إقليمي لسيادة كل من الدول المحيطة بالخليج إذا كان اتساعه يزيد على ضعف البحر الإقليمي المتعارف عليه، فإذا كان اتساعه يقل عن ذلك امتدت السيادة الإقليمية لكل من الدول الواقعة على جوانبه إلا منتصف سطح المياه أو إلى منتصف المجرى الرئيسي لتيار المياه بحسب الأحوال، مع مراعاة حق المرور البريء لكافة السفن سواء في ذلك سفن الدول الواقعة على الخليج والسفن الأجنبية المتجهة نحو أي ميناء من مواني هذه الدول أو الخارجة منها^(١).

الوضع الخاص لخليج العقبة: ومن الخليجان الواقعة في أرض أكثر من دولة والتي يكثر الجدل بشأنها في الوقت الحالي خليج العقبة، ومثار هذا الجدل الوضع الجغرافي الخاص لهذا الخليج من ناحية والاعتبارات التاريخية من ناحية أخرى .

فمن حيث الوضع الجغرافي يكون خليج العقبة الذراع الشمالي الشرقي للبحر الأحمر ويتغلغل في الأرض إلى مسافة بعيدة تبلغ حوالي مائة ميل، بينما لا يزيد اتساعه في أوسع مناطقه عن ١٧ ميل، ولا يزيد اتساع مدخله عن تسعة أميال تقع فيها عدة جزر وصخور وتجعل المنطقة الصالحة للملاحة فيها أقل من ذلك بكثير^(٢). ويقع خليج العقبة حالياً وسط ثلاث دول عربية هي جمهورية مصر العربية في الغرب والمملكة العربية السعودية في الشرق والمملكة الأردنية في رأس الخليج، ثم إن إسرائيل شقت لنفسها هي الأخرى طريقاً إليه ووضعت يدها على منطقة في شماله طولها خمسة ميل أنشأت فيها ميناء إيلات .

هذا من ناحية الوضع الجغرافي الحالي، وتستند إسرائيل إلى هذا الوضع وتؤيدها في ذلك بعض الدول للقول بأن خليج العقبة يعتبر من أعالي البحار نظراً لوجود أكثر من دولة على شواطئه، ومن ثم يجب أن يظل مفتوحاً للملاحة الحرة لسفن جميع الدول ومن بينها السفن الإسرائيلية، وهو ما لا تبلة الدول العربية وترفض التسليم به استناداً إلى الاعتبارات التاريخية والإستراتيجية .

أما الاعتبارات التاريخية فمؤداها أن البلاد العربية قد باشرت سيادتها على هذا الخليج لأكثر من ألف عام، فقد باشر العرب سيادتهم عليه حتى سنة ١٥١٧ تاريخ خضوعهم للدولة العثمانية . ثم باشرت الدولة العثمانية عنهم هذه السيادة حتى نهاية الحرب العالمية

(١) انظر : المراجع المتقدم الإشارة إليها .

(٢) ففي مدخل الخليج تقع جزيرة تيران فتجعل للخليج فتحتين : إحداهما من ناحية الإقليم المصري ويبلغ اتساعها أربعة أميال وبها ممران صالحان للملاحة يفصل بينهما مجموعة من الصخور، والممر الرئيسي هو المجاور للإقليم المصري حيث يمكن للسفن الكبرى المرور فيه . كذلك تقع في مدخل الخليج على بعد ميلين شرق جزيرة تيران جزيرة صنابير . والمنطقة الواقعة بين الجزيرتين وكذلك تلك التي بين جزيرة تيران والساحل السعودي قليلتي الاستعمال بسبب وجود بعض الصخور التي تعوق الملاحة . راجع : بحث الدكتور غانم السابق الإشارة إليه ، ص ٥٣٧ .

الأولى . ثم عادت البلاد العربية لمباشرة هذه السيادة بنفسها بعد انفصالها عن الدولة العثمانية واستقلالها بأمرها حتى الوقت الحاضر . وتتصل بالاعتبارات التاريخية المذكورة اعتبارات دينية لها قيمتها، إذ يعتبر خليج العقبة ممراً هاماً للعالم الإسلامي لأنه طريق الحج إلى بيت الله الحرام . وزيادة على ذلك فلخليج العقبة أهمية حربية إستراتيجية للعالم العربي تدعو إلى عدم اعتباره من أعالي البحار .

ويمكن تأييد وجهة نظر الدول العربية بمقارنة الوضع في خليج العقبة بالوضع في خليج «فونسكا» الواقع على الشاطئ الغربي لأمريكا الوسطى في أقاليم ثلاث دول هي السلفادور ونيكاراجوا وهوندوراس . فقد قضت محكمة عدل وسط أمريكا في ٩ مارس سنة ١٩١٧ بأن هذا الخليج الأخير لا يعتبر من أعالي البحار وإنما يعتبر تحت السيادة المشتركة للدول الثلاث الواقعة عليه استناداً إلى الاعتبارات التاريخية، إذ ظل الخليج تحت سيادة هذه الدول منذ أكثر من أربعمئة سنة فضلاً عن للدول الثلاث مصالح اقتصادية وتجارية حيوية فيه^(١).

ج - البحار الداخلية

٢٣٣- ماهيتها وحكمها :

البحار الداخلية هي التي تحيط بها الأرض من جميع الجهات، وهي نوعان : بحار مغلقة وبحار غير مغلقة، ولكل من النوعين حكم خاص .

٢٣٤- البحار المغلقة :

وهي التي لا اتصال لها بالبحر العام، كالبحر الميت في فلسطين وبحر قزوين بين روسيا وإيران وبحر آرال في سيبيريا . وتلحق بالبحار المغلقة في الحكم البحيرات ومثلها بحيرة كومو في إيطاليا وبحيرة ليمان وزيزريخ زنيوشاتل في سويسرا وبحيرة مانيتوبا في كندا، وغيرها . وحكم البحر المغلق أنه إذا كان يقع بأكمله في أرض دولة واحدة فهو جزء من إقليمها وداخل في ملكيتها الخاصة . أما إذا كان البحر المغلق واقعاً في أرض دولتين أو أكثر فمن رأي البعض أن يقسم بينهما من حيث الملكية أن يظل الانتفاع بمياهه مشاعاً لها جميعاً، ومن رأي البعض الآخر أن يكون لكل دولة السيادة على الجزء الملاصق لها في حدود البحر الإقليمي وأن يعتبر الجزء الأوسط منه في حكم أعالي البحار بالنسبة لكل منها . والواقع أن الأمور تحددها عادة اتفاقات تعقد بين الدول صاحبة الشأن وتأخذ فيها بهذا الرأي أو بذاك أو بغيرهما حسب الأحوال . فمثلاً كان بحر قزوين قبل سنة ١٩٢١ خاضعاً لسيطرة روسيا وحدها بمقتضى

(١) انظر : بحث الدكتور غانم سالف الذكر ، ص ٥٣٧-٥٣٩ والمراجع المشار إليها فيه

اتفاقات أبرمتها مع إيران سنتي ١٨١٣ و ١٨٢٠، ثم تغير الوضع بناء على اتفاق موسكو سنة ١٩٢١ وأصبح للدولتين حقوق متساوية من حيث حرية الملاحة في هذا البحر ومن حيث السيادة عليه^(١).

٢٣٥- البحار غير المقفلة :

وهي التي تتصل بأعالي البحار بيوغاز أو مضيق، كبحر آزوف في جنوب روسيا والبحر الأسود وبحر البلطيق . وحكم هذه البحار أنه إذا كان البحر واقعاً برمته في إقليم دولة واحدة اعتبر جزءاً من هذا الإقليم للدولة عليه كامل السيادة، مثل بحر آزوف . إنما يلاحظ أنه لا اعتبار البحر المقفل خاضعاً لسيادة الدولة التي يقع في إقليمها يجب أن تكون الفتحة التي توصله بأعالي البحار داخلة أيضاً في نفس الإقليم وأن لا يتعدى اتساعها ضعف عرض البحر الإقليمي أو على الأكثر القدر المقرر بالنسبة للخلجان الوطنية . فإن تجاوزت جزءاً من أعالي البحار فيما عدا ما يدخل منه في حدود البحر الإقليمي .

وكذلك الحال إذا كان البحر المقفل واقعاً في إقليم أكثر من دولة، فإنه لا تكون له صفة البحر الخاص وإنما يعتبر جزءاً من أعالي البحار ويكون مفتوحاً للملاحة الحرة. وهذا هو وضع بحر البلطيق وبحر الأدرياتيك والبحر الأسود^(٢). وقد يكون من المفيد أن نلقي نظرة سريعة على نظام هذا البحر الأخير نظراً لما كان يثيره من آن لآخر من نزاع بين دول أوروبا وبالأخص بين تركيا وروسيا .

البحر الأسود : كان هذا البحر في بادئ الأمر خاضعاً ليادة تركيا لوقوعه بأكمله في إقليم الإمبراطورية العثمانية، ولم تكن تركيا تسمح لغير سفنها بالملاحة فيه إلا بإذن خاص منها وبصفة مؤقتة . وفي سنة ١٧٧٤ حصلت روسيا من تركيا على بعض الأراضي الواقعة على البحر فأصبح لها تبعاً لذلك حق الملاحة فيه، واعترف لها بهذا الحق في معاهدة «كوتشوك كاينارجي» وبعض معاهدات أخرى تالية لها، ثم تبع ذلك فتح البحر الأسود للسفن التجارية لبعض الدول الأجنبية كالنمسا وانجلترا وفرنسا بمقتضى اتفاقات خاصة . وقد ظل البحر الأسود بعد ذلك مثار نزاع بين تركيا وروسيا لتمسك الأولى بقصر الملاحة فيه على المراكب التجارية ورغبة الثانية في أن تكون لها فيه أيضاً مراكب حربية، وأدى هذا النزاع إلى حرب القرم التي انتهت بانضمام وإبرام معاهدة باريس سنة ١٨٥٦، وفيها تقرر ما يأتي : وضع البحر الأسود في حالة حياد وفتحه للسفن التجارية لجميع الدول مع تحريمه على

(١) انظر : فوشي ١ ، ص ٢٠٧-٢٠٨ والمراجع المشار إليها فيه ؛ اكسيولي ٢ ، رقم ٩١٣ .
(٢) فوشي ١-٢ ، ص ٢٠٨-٢١٣ ؛ شتروب ١ ، ص ١٥٤ ؛ اكسيولي ٢ ، رقم ٩١٤-٩١٥ ؛ وقارن كذلك أوبنهايم ١ ، ص ٣٨٤ .

السفن الحربية بما في ذلك السفن الروسية والتركية، فيما عدا المراكب الحربية الخفيفة المستعملة في خدمة السفارات الأجنبية والمراكب اللازمة حراسة منشآت الدانوب وتلك التي تقوم بحراسة الشواطئ. كذلك حرم على الدولتين طرفي النزاع إقامة أية منشآت عسكرية أو بحرية على شواطئ البحر الداخلة في ملكية كل منهما .

على أن هذا الوضع لم يكن ليرضي روسيا، وقد قبلته مرغمة وباتت ترقب الفرصة للتخلص من القيود التي فرضتها عليها معاهدة باريس. وقد لاحت لها هذه الفرصة بقيام الحرب بين ألمانيا وفرنسا سنة ١٨٧٠، فأعلنت تحللها من هذه القيود استناداً إلى تغيير الظروف التي أبرمت فيها معاهدة باريس، واستجابت الدول الموقعة على هذه المعاهدة لطلبات روسيا في مؤتمر لندن سنة ١٨٧١ ز وقد اعترفت الدول في هذا المؤتمر بحق روسيا في بناء ترسانات على شواطئها الواقعة على البحر الأسود وفي أن يكون لها فيه اسطول حربي، على أن يكون لسلطان تركيا مقابل ذلك الحق في أن يفتح بوغازي البوسفور والدردنيل للمراكب الحربية للدول الصديقة أو الخليفة عند اللزوم ضماناً لسلامته ولاكراه روسيا على احترام استقلال تركيا .

ولم تكن إجابة رغبات روسيا لتمنع اشتباكها في حرب مع تركيا سنة ١٨٧٧، ثم كان مؤتمر برلين وفيه تأيد من جديد الوضع الذي أقرته من قبل معاهدي باريس ولندن . غير أن كل من الدولتين لم تحجم على الإخلال بما قررت هاتين المعاهدتين خاصاً بحرية مرور السفن التجارية في البحر الأسود في مناسبات مختلفة، وعلى الأخص اثناء الحرب العالمية الأولى، مما أدى إلى اهتمام الدول بع هذه الحرب بإعادة النظر في شأن المرور في المضائق التركية والبحر الأسود ووضع نظام جديد لها يكفل صيانة المصالح العامة الدولية المتعلقة بها على ما سنبينه في الفصل التالي عند الكلام على المضائق^(١).

(١) انظر في تفصيل تاريخ البحر الأسود فوشي ١ - ٢ ص ٢١٦ - ٢٣٧ .

الفصل الرابع الممرات البحرية

٢٣٦ - الممرات البحرية هي تلك الفتحات التي توصل بحرين، وهي إما طبيعية وتشمل المضائق أو البواغيز، وإما صناعية وتشمل القنوات البحرية.

أ- المضائق

٢٣٧ - يختلف حكم المضيق أو البوغاز تبعاً لما إذا كان موصلاً لبحر داخلي أو موصلاً بين بحرين حرين.

٢٣٨ - المضيق الموصل لبحر داخلي :

إذا كان المضيق موصلاً من البحر العام لبحر داخلي وقلع برمته في اقليم نفس الدولة الكائن في أراضيها المضيق، كانت مياهه وطنية أي داخلة في ملكية هذه الدولة دون سواها، بشرط ألا يتجاوز اتساعه القدر السابق الإشارة الي التعارف عليه بالنسبة للخلجان والبحار الداخلية لا اعتبارها مياهاً وطنية. ومثل المضائق التي من هذا القبيل بوغاز كرش الموصل لبحر آزوف الروسي وبوغازي الدردنيل والبوسفور وقت أن كان البحر الأسود تابعاً لتركيا وحدها. أما إذا زاد اتساع المضيق الواقع في اقليم دولة واحدة عن القدر المتقدم، نبع ذلك اعتبار البحر الداخلي الموصل اليه جزءاً من أعالي البحار^(١)، وكان حكم المضيق من حيث ملكيته والملاحه فيه ما سنذكره فيما يلي خاصاً بالمضائق الموصلة بين بحرين حرين.

أما إذا كان المضيق الموصل لبحر داخلي واقعاً في أرض دولتين كانت مياهه اقليمية لا وطنية، بمعنى أنها لا تدخل في ملكية احداها. وانما يكون لكل منهما علي الجزء المجاور لها من هذه المياه ما للدولة من حقوق بحرهما الاقليمي. ويتحدد هذا الجزء بالخط الأوسط للمجري الرئيسي ان كان اتساع المضيق أقل من ضعف البحر الاقليمي، وبقدر هذا البحر ان كان اتساع المضيق أكثر من ذلك. وفي هذه الحالة الأخيرة يعتبر الجزء الأوسط من المضيق الواقع بين حدي المياه الاقليمية لكل من الدولتين في حكم البحر الحر، انما يجوز لها تحريم مرور المراكب الحربية الأجنبية منه الي الداخل محافظة علي سلامتهما^(٢)

٢٣٩ - المضيق الموصل بين بحرين حرين:

إذا كان المضيق يوصل بين بحرين حرين وكان كلا جانبيه في أرض دولة واحدة دون

(١) راجع ماتقدم رقم ٢٣٢ - ٢٣٤.

(٢) أنظر فولي ١ - ٢، ص ٢٥٧ - ٢٦٠.

أن يتعدي اتساعه ستة أميال، فمياهه اقليمية. وان كان اتساعه أكثر من ذلك فلا يعتبر منه اقليمياً سوى ثلاثة أميال من كل ناحية، ما لم يجر العمل أو يتفق علي خلاف ذلك. علي أنه في جميع الحالات يجب أن يكون المرور في المضيق حراً لمراكب جميع الدول، وليس للدولة صاحبة الاقليم أن تمنع المرور فيه دون داع، انما لها أن تفرض علي هذا المرور من الاجراءات ما تقتضيه سلامتها وسلامة الملاحة، كان تنظيم بوليس الملاحة في البوغاز وتوجب الارشاد علي السفن التي تمر به وتحصل رسوماً علي المرور مقابل ما تقوم به من مصاريف الصيانة وجعل المضيق صالحاً دائماً للملاحة. كذلك ليس للدولة صاحبة الاقليم أن تمنع مرور المراكب الحربية من المضيق منعاً باتاً في وقت السلم، أو وقت الحرب ما لم تكن طرفاً فيه. انما لها أن تنظم اخراق هذه المراكب للمضيق وأن تضع علي مرورها بعض القيود من حيث عدد ما يمر منه في وقت واحد والمدة التي يمكن أن تبقي أثناءها في المضيق وما شابه ذلك.

واذا كان المضيق الموصل بين بحرين حرين واقعاً في أرض دولتين كان لكل منهما السيادة علي الجزء المجاور لها في حدود البحر الاقليمي أو الي الخط الأوسط لمجري المياه حسب اتساع المضيق، مع بقاءه في كلتي الحالتين مفتوحاً للمرور الحر لمراكب جميع الدول^(١).

ومن المضايق التي تنطبق عليها الأوضاع والأحكام المتقدمة مضيق كاليه بين فرنسا وانجلترا، ومضيق موزامبيق بين مدغشقر وجنوب افريقيا وبوغاز باب المندب بين جزيرة العرب وافريقيا. وهناك من المضايق الموصلة لبحرين حرين ما كان موضع اتفاقات خاصة بين الدول طبقت فيها الأحكام السابقة علي وجه روعي فيه الموقع الجغرافي الخاص لهذه المضايق وما لها من أهمية اقتصادية أو حربية. وتشمل هذه المضايق البوسفور والدرديل، جبل طارق، مضيق سوند عند مدخل بحر البلطيق، مضيق ماجلان في جنوب أمريكا الوسطي. ولما كان للمضايق التركية وضع خاص قائم بذاته، كان من المفيد أن نتناوله بشئ من الايضاح.

٢٤٠- المضايق التركية:

كانت المضايق التركية، حكمها في ذلك حكم البحر الأسود، محل نزاع قائم بين الدول الأوروبية منذ فتح القسطنطينية سنة ١٤٥٣، وأبرمت بشأنها عدة اتفاقات دولية وتغير وضعها القانوني أكثر من مرة قبل أن يستقر علي ما هو عليه حالياً. وقد سبق أن أشرنا عند الكلام علي

(١) فوشي ١ - ٢ ص ٢٥٠ - ٢٦٠، أكسيولي ٢ رقم ٩١٩. قارن كذلك سيل ص ٣٢٧ - ٢٣٩. هذا وقد تعرضت إتفاقية جنيف للبحر الإقليمي لموضوع المرور في المضايق في المادة ١٦ فقرة رابعة فنصت علي أنه لا يجوز وقف المرور البري للسفن الأجنبية في المضايق التي تستعمل للملاحة الدولية بين جزئين من أعالي البحار أو بين جزء من أعالي البحار والمياه الإقليمية للدولة.

البحر الأسود الي ما كان لتركيا من حق قصر المرور فيها علي سفنها حتي معاهدة «كوتشوك كارينارجي» سنة ١٧٧٤ التي تقرر فيها فتح هذه المضائق للسفن الروسية، ثم الي ما ثقرر بعد ذلك في معاهدة باريس الحربية، ثم الي التعديل الذي أدخلته معاهدة لندن سنة ١٨٧١ من السماح لروسيا بأن يكون لها في البحر الأسود اسطول حربي والسماح لتركيا مقابل ذلك بأن تفتح المضائق للسفن الحربية للدول الصديقة أو الحليفة عند اللزوم^(١).

فلما قامت الحرب العالمية الأولى لم تراع تركيا ما كانت تفرضه عليها واجبات الحياد خاصاً بالمرور في مضائقها، فسمحت لبعض المراكب الحربية الألمانية بالاحتواء في مياهها من مطاردة الأسطول الفرنسي الانجليزي، بينما أقفلت الدردنيل في وجه هذا الأسطول كما أقفلته في وجه المراكب التجارية الأجنبية التي كانت تحمل المؤن الي روسيا. وكان طبيعياً ازاء ذلك أن تهتم دول الحلفاء بعد الحرب بأمر المضائق التركية، فوضعت لها نظاماً خاصاً في معاهدة سيفر سنة ١٩٢٠. ولما كانت هذه المعاهدة قد استبدلت بمعاهدة لوزان سنة ١٩٢٣، فقد سوي نظام المضائق في اتفاق خاص الحق بهذه المعاهدة الأخيرة، وتقرر فيها ما يأتي:

أولاً: السفن التجارية يكون لها حرية المرور في المضائق ليلاً ونهاراً في وقت السلم مع المساواة بينها جميعاً في المعاملة وعدم اخضاعها لقيود أو اجراءات تحكيمية لا تقتضيها سلامة الملاحة. ولا يختلف الحكم في وقت الحرب اذا كانت تركيا علي الحياد. أما اذا كانت ضمن الدول المحاربة فلها أن تستعمل الحقوق التي تخولها لها قواعد الحرب، أي أن تقصر المرور علي السفن المحايدة مع اخضاعها للزيادة والتفتيش للتأكد من أنها لا تساعد العدو.

ثانياً - السفن الحربية يكون لها حرية المرور كذلك في وقت السلم علي أن لا تتعدي القوة التابعة لأية دولة ما يوازي أقوى أسطول حربي للدول الواقعة علي البحر الأسود موجود فعلاً في هذا البحر وقت المرور. ولا يختلف الحكم في وقت الحرب اذا كانت تركيا علي الحياد، مع رفع القيد المتقدم بالنسبة لأساطيل الدول المحاربة. أما اذا اشتركت تركيا في الحرب فلها أن تستعمل جميع حقوقها بوصفها دولة محاربة. وفي جميع الحالات يجب علي السفن الحربية أن لا تمكث في المضائق أكثر من الوقت اللازم لمرورها، الا في حالات ما اذا أصابها تلف أو في حالة هياج البحر.

ثالثاً - يمتنع علي تركيا تسليح المضائق، وتتعهد الدول في مقابل ذلك بضمان سلامتها من أي اعتداء.

(١) أنظر تفصيل تاريخ المضائق التركية في الفترة السابقة علي الحرب العالمية الأولى في فوشي ١ - ٢ ص ٢٦٢ - ٢٧١.

رابعاً - تشكيل لجنة دولية، أطلق عليها اسم لجنة المضايق، لمراقبة تنفيذ الأحكام السابقة وتقديم تقرير عن كل مخالفة لها الى مجلس عصبة الأمم ليتخذ بشأنها ما يراه مناسباً".
علي أنه علي أثر ما ساد العالم من قلق سنة ١٩٣٦ وما كانت تبدو عليه الحالة الدولية من خطورة، وعلي الأخص في حوض البحر الأبيض المتوسط، وتسابق الدول في التسليح لمواجهة هذه الخطورة، طلبت تركيا من الدول الموقعة علي اتفاق لوزان اعادة النظر فيه، وقد تم لها ذلك واستبدل هذا الاتفاق باتفاق مونترو في ٢٠ يوليو سنة ١٩٣٦. ويتلخص ما جاء فيه فيما يلي:

أولاً - بالنسبة للسفن التجارية بقي الوضع كما كان مقررأ في اتفاق لوزان.

ثانياً - بالنسبة للسفن الحربية تقرر قصر المرور لغير دول البحر الأسود علي المراكب الحربية الخفيفة دون الغواصات، وأن يكون المرور نهراً وبعد اخطار سابق، وذلك فيما عدا زيارات المجاملة التي يمكن أن تقوم بها مراكب حربية أجنبية بناء علي دعوة الحكومة التركية. وينطبق هذا الوضع علي وقت السلم ووقت الحرب اذا لم تكن تركيا محاربة أو رأّت أنها مهددة بالحرب، فيكون مرور المراكب الحربية أياً كانت متوقفاً علي ارادتها.

ثالثاً - استعادت تركيا حقها في تحصين المضايق.

رابعاً - الغيت اللجنة الدولية للمضايق وسلمت اختصاصها للحكومة التركية ذاتها.
هذا وقد تمسكت تركيا أثناء الحرب العالمية الثانية بكامل الحقوق التي اعترف لها بها اتفاق مونترو، فأقفلت مضايقها في وجه السفن الحربية لجميع الدول المحاربة رغبة منها في المحافظة علي حيادها، مما حال دون تمكن أمريكا وبريطانيا من مساعدة حليفتهما روسيا عن طريق البحر الأسود، ومما أدي بهذه الدولة الي المطالبة من جديد بضرورة اعادة النظر في أمر المضايق التركية وتعديل اتفاق مونترو بما يتفق مع مصالحها العسكرية. غير أن تركيا لم تقرر هذه المطالبة وأصرت علي التمسك بالاتفاق المذكور، وأيدتها في موقفها الدول الغربية، وبقيت الأمور عند هذا الوضع.

ب. القنوات البحرية

٢٤١ - أهمية القنوات وحكمها:

القنوات البحرية هي مضايق صناعية حفرت لتوصل بحرين حرين تسهيلاً

(١) أنظر النص الكامل لأحكام إتفاقية لوزان بشأن المضايق التركية في مجموعة ليفور وشكلافر صفحة ٢٨٠ - ٢٨٣.

للملاحة والمواصلات الدولية. ولا نزاع في أن هذه القنوات تدخل في الملكية الإقليمية للدول التي تخترق أرضها وتخضع لسيادتها كأبي جزء آخر من إقليمها، وكل ما تثيره من الناحية الدولية هي مسألة الملاحة فيها. ولما كان الغرض من حفر القنوات البحرية كما قلنا تيسير الملاحة الدولية وتقصير طرق المواصلات وتكاليفها. فيتبع ذلك وجوب فتح هذه القنوات للسفن التجارية لجميع الدول مع اعطاء الحق للدولة أو الشركة التي قامت بحفر القناة والتي تتولي صيانتها في أن تحصل من السفن التي تمر منها رسوماً مقابل رؤوس الأموال التي استخدمت في أعمال الحفر ومقابل مصاريف صيانة القناة وجعلها صالحة للملاحة.

أما السفن الحربية فالأصل أن للدولة صاحبة القناة أن تمنع مرورها فيها، حتي في وقت السلم، محافظة علي سلامتها وتجنباً لأي اعتداء محتمل من جانب هذه السفن. إنما لما كان مثل هذا المنع يضر بمصالح بعض الدول. وعلي الأخص الدول ذات المستعمرات البعيدة، فقد يكون مثاراً للاحتكاك وتوتر العلاقات بينها وبين الدولة صاحبة الإقليم، فقد استقر الرأي علي أن تسمح الدولة صاحبة القناة، من باب السياسة وتحقيقاً للتعاون الدولي، بمرور المراكب الحربية الأجنبية علي شرط ألا تقوم هذه المراكب بأي عمل حربي في القناة أو علي احدي ضفتيها والا تتخذ منها قاعدة لعملياتها العسكرية^(١).

هذا وتوجد حالياً أربع قنوات بحرية ذات أهمية دولية هي: قناة السويس، قناة بناما، قناة كييل، وقناة كورنثا، ولكل من القنوات الثلاث الأولي نظام دولي موضوع، بينما تطبق بالنسبة للقناة الأخيرة القواعد العامة المتقدمة كما سنبين فيما يلي:

٢٤٢ - قناة السويس:

افتتحت سنة ١٨٦٩، وتوصل البحر الأبيض المتوسط بالبحر الأحمر، وتقع بأكملها في الإقليم المصري وتدخل في الملكية الإقليمية لجمهورية مصر. وقد بدأت أعمال حفر هذه القناة في شهر ابريل سنة ١٨٥٩ بناء علي فرمان خديوي صدر سنة ١٨٥٤، أعطي به امتياز القناة لشركة عالمية علي رأسها المهندس الفرنسي فرديناند دي ليسبس لمدة ٩٩ سنة، ونص فيه علي أن تكون القناة حرة للملاحة المصرية. وقد أقرت تركيا ما ورد في فرمان السابق بفرمان سلطاني سنة ١٨٦٦، ثم أصدرت بعد ذلك بالاتفاق مع الدول الأوروبية تصريحاً مشتركاً سنة ١٨٧٣ تقرر فيه فتح القناة أيضاً للمرور الحر للمراكب الحربية الأجنبية بكافة أنواعها مع المساواة في المعاملة بين جميع الدول.

(١) أنظر سيل ص ٣٤٢، أكسيولي ٢ ص ١٤٠ - ١٤١، فوشي ١ - ٢ ص ٢٨٥ - ٢٦٢.

غير أنه لم يمض وقت طويل علي ذلك حتي أثارت الملاحة في القناة بعض المشاكل علي أثر احتلال بريطانيا لمصر سنة ١٨٨٢ وما تبعه من استعمارها للقناة وفتحاتها في شئونها العسكرية واستباحة المرور فيها لأساطيلها ذهاباً وإياباً دون دفع الرسوم المقررة، مما أدى الي احتجاج دي ليسبس لدي الدول المعنية بأمر القناة ومطالبته بوضع نظام دولي محدد لها، وقد تم ذلك بابرار اتفاقية القسطنطينية في ٢٩ أكتوبر سنة ١٨٨٨ بين كل من تركيا وفرنسا وبريطانيا وألمانيا والنمسا وأسبانيا وإيطاليا وهولاندا.

أ - اتفاقية القسطنطينية : تعتبر هذه الاتفاقية بمثابة دستور لقناة السويس حتي وقتنا هذا، وتتلخص أحكامها فيما يلي:

أولاً - تفتح القناة لمرور المراكب التجارية والحربية لجميع الدول، وقت السلم ووقت الحرب، تتعهد الدول المتعاقدة ألا تقوم بأي عمل من شأنه عرقلة الملاحة في القناة (مادة أولي).

ثانياً - لأجل ضمان سلامة الملاحة في القناة وقت الحرب يراعي ما يأتي :

١ - يمتنع علي الدول المحاربة القيام بأي أعمال عدائية في القناة أو ضدها أو اتيان أي عمل من شأنه عرقلة الملاحة فيها أو في احدي فتحاتها حتي مسافة ثلاثة أميال بحرية، ٢ - يمتنع كذلك علي الدول المحاربة أخذ أو انزال أي ذخائر أو مهمات حربية أو جهود في القناة أو في احدي موانئها أو منها الا في حالة الضرورة الملحة فيجوز لها أن تأخذ أو تنزل في مينائي القناة جنود مقسمة الي فرق لا يزيد عدد كل منها عن ألف جندي بما يلزمها من المهمات الحربية، ٣ - علي السفن الحربية للدول المحاربة أن تمر في القناة في أقصر وقت ممكن دون أن تمكث في مينائي بورسعيد أو السويس أكثر من ٢٤ ساعة الا في حالة الضرورة الملحة، علي أن تغادر الميناء بمجرد زوال هذه الضرورة، ٤ - يراعي مرور ٢٤ ساعة بين خروج مركب لدولة محاربة ومركب حربي آخر لدولة معادية لها (المواد ٤ و ٥).

ثالثاً - يكون لجميع الدول حقوق متساوية فيما يتعلق بالمرور في القناة، ولا يجوز أن يميز في المعاملة بين دولة وأخرى، كما لا يجوز لأي من الدول المتعاقدة أن تسعى للحصول علي أية مزايا اقليمية أو أي امتيازات أخرى تتعلق بالقناة (المادتان ١ و ١٢).

رابعاً - لا تمس القواعد السابقة ما للسلطان أو الخديوي من السيادة علي الاقليم الذي تمر فيه القناة، كما أنها لا تمس حق كل منهما في اتخاذ الوسائل اللازمة للمحافظة علي الأمن العام أو الدفاع عن مصر أو تركيا بما في ذلك شرقي البحر الأحمر، علي أن لا تؤدي هذه الوسائل الي عرقلة الملاحة في القناة (المواد ١٠ و ١١). وعلي الحكومة المصرية في حدود

السلطات المخولة لها أن تتخذ ما يلزم لتنفيذ الاتفاقية، فإن لم تكن الوسائل أو القوات الكافية لذلك استعانت بالحكومة التركية التي لها أن تتدخل بعد اخطار الدول المتعاقدة (المادة ٩).

خامساً - يعتولي مبعوثو الدول الموقعة على الاتفاقية في مصر مراقبة تنفيذها وإخطار الحكومة المصرية بأية مخالفة تهدد الملاحة في القناة لتتخذ ما يلزم ازاءها.

- وبجانب ذلك يجتمع هؤلاء المبعوثين مرة سنوياً تحت رئاسة مندوب من السلطان أو الخديوي للتثبت من تنفيذ الاتفاقية على وجه صحيح (المادة ٨) (٣).

ب - بريطانيا والقناة : تبع اعلان الحماية البريطانية على مصر وإنتزاعها نهائياً من السيادة التركية سنة ١٩١٤ أن تولت بريطانيا كل ما كان لتركيا من حقوق على قناة السويس وفقاً لاتفاقية القسطنطينية، ثم حصلت بعد ذلك على اعتراف من المانيا في معاهدة فرساي بانتقال هذه الحقوق إليها (المادة ١٥٢)، كما حصلت من تركيا في معاهدة لوزان على تنازلها عن جميع حقوقها في مصر والسودان اعتباراً من ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤.

ولم يغير إعلان إستقلال مصر في تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ من موقف بريطانيا من قناة السويس، إذ وقد احتفظت لنفسها بحق حماية المواصلات الإمبراطورية مع ممتلكاتها في الشرق وحماية المصالح الأجنبية، ظلت تتولي الإشراف على القناة وتمارس الحقوق التي تنازلت لها تركيا عنها في معاهدة لوزان. كذلك لم يتغير الموقف بإبرام المعاهدة المصرية الإنجليزية سنة ١٩٣٦، بل تأيد مركز بريطانيا في القناة بحصولها من مصر على ترخيص بأن تضع بجوار القناة قوات بريطانية قوامها وقت السلم عشرة آلاف جندي كي تتعاون مع القوات المصرية في الدفاع عنها على اعتبار أن الجيش المصري لم يكن يستطيع أن يكفل بمفرده حرية الملاحة في القناة وحمايتها، وذلك إلى أن يحين الوقت الذي يصبح فيه هذا الجيش في حالة يستطيع معها القيام وحده بهذه المهمة (٣).

ويلاحظ أن تصرفات بريطانيا المتقدمة فيما يتعلق بقناة السويس تتنافى تماماً مع إتفاقية القسطنطينية وما نصت عليه صراحة في المادة ١٢ من أنه وتطبيقاً لمبدأ المساواة في الإنتفاع الحر بالقناة، وهو المبدأ الذي يعتبر أساساً لهذه الإتفاقية. فتعهد الدول المتعاقدة بأن لا تسعى أي منها للحصول لنفسها فيما يتعلق بالقناة على مزايا إقليمية أو على إمتيازات أخرى تقرر في التسويات الدولية التي تجري فيما بعد. وذلك مع الإحتفاظ بحقوق تركيا بوصفها الدولة صاحبة الإقليم. ولا يصحح الوضع حصول بريطانيا في معاهدة لوزان على تنازل تركيا عن

(١) أنظر في تاريخ قناة السويس بالتفصيل فوشي ١ - ٢ ص ٢٩٤ - ٣٣٩، راجع النص الكامل لاتفاقية القسطنطينية في مجموعة ليفور وشكلاف ص ١٥٦ - ١٦٠.

(٢) راجع فيما تقدم رقم ٧٧ ص ١٤٤ وما بعدها.

حقوقها المرتبطة بالقناة ولا اعتراف المانيا بانتقال هذه الحقوق إليها في معاهدة فرساي. لأن ماجاء في إتفاقية القسطنطينية تقرر لصالح جماعة الدول التي أبرمتها والتي أقرتها بعد ذلك، ولا يحق لبريطانيا أن تحل محل تركيا وتتخذ لنفسها مركزاً ممتازاً بالنسبة لقناة السويس إلا بموافقة هذه الدول جميعاً عن حرية وإختيار - بما فيها الدولة صاحبة الإقليم - علي تعديل الوضع الذي قرره الإتفاقية المذكورة^(١).

لهذه الإعتبارات وغيرها سعت مصر بعد الحرب العالمية الثانية لتعديل معاهدة سنة ١٩٣٦ علي أساس جلاء القوات البريطانية عن منطقة القناة. حيث أنه لم يعد هناك مبرر لبقائها بعد أن أصبح في مقدور الجيش المصري الدفاع عنها من ناحية، وبعد أن هيا ميثاق الأمم المتحدة نظاماً جماعياً دولياً يمكن الإستعانة به عند الإقتضاء لدفع أي عدوان محتمل ضد القناة من ناحية أخرى. ونظراً لأن المفاوضات مع بريطانيا لم تسفر عن إتفاق يرتضيه الطرفان ولم يؤد عرض الأمر علي مجلس الأمن للأمم المتحدة إلي نتيجة إيجابية في شأنه، اضطرت مصر إلي أن تعلن من جانبها في ١٥ أكتوبر سنة ١٩٥١ إلغاء معاهدة سنة ١٩٣٦. لكن بريطانيا لم تسلم بهذا الإلغاء واستمرت قواتها مرابطة في منطقة القناة، ووقعت مصادمات بينها وبين الوحدات المصرية وتأزم الموقف بين الدولتين ولم تتوصلا إلي إنهاء النزاع بينهما إلا في شهر سبتمبر سنة ١٩٥٤ حين أبرمت بين كل من مصر وبريطانيا إتفاقية تقرر فيها جلاء القوات البريطانية تدريجياً عن منطقة القناة خلال فترة لا تتجاوز بداية عام ١٩٥٦. وقد تم بالفعل جلاء جميع هذه القوات بالكامل في الموعد المحدد لها^(٢).

ج - تأميم إدارة القناة : في ٢٦ يونيو سنة ١٩٥٦ أعلنت الحكومة المصرية تأميم شركة قناة السويس وعهدت إلي إدارة مصرية بمهمة الإشراف علي حركة المرور في القناة، ونص مرسوم التأميم علي تعويض حملة أسهم الشركة علي أساس القيمة التي بلغت في السوق يوم ٢٥ يوليو، وذلك عند تسلم كافة أرصدة الشركة وممتلكاتها.

وأعقب تأميم شركة القناة سلسلة من الأحداث، منها إجراء مفاوضات طويلة الأمد حول طريقة تسوية مسألة القناة. ثم تدهور الموقف بقيام القوات الإسرائيلية في ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٥٦ والقوات الإنجليزية والفرنسية في ٣١ منه بالإعتداء علي مصر، وكان من جراء ذلك أن سدت القناة بإغراق بعض السفن فيها ولم تعد صالحة للملاحة. وتدخلت الأمم المتحدة في الأمر وبذلت جهداً كبيراً في وضع حد لهذا العدوان، وكللت جهودها بالنجاح

(١) قارن سيل صفحة ٣٤٥ - ٣٤٦. وانظر بحثاً مستفيضاً في نظام قناة السويس في رسالة الدكتور عبد الله رشوان بعنوان « المركز الدولي لقناة السويس ونظائرها ».

(٢) راجع ما تقدم بند ٧٧.

بإنسحاب القوات المعتدية وتكوين قوة دولية للطوارئ أشرفت علي هذا الإنسحاب ثم انتهت إلي المراقبة عند خط الهدنة بين مصر وإسرائيل لتحويل دون تكرار العدوان، كما قامت بتطهير القناة وإعادة الملاحة فيها. وتجددت بعد ذلك المفاوضات بشأن القناة عن طريق الأمم المتحدة وأصدرت مصر بياناً بمجرد إعادة فتح القناة للمرور المعتاد بتاريخ ٢٤ أبريل سنة ١٩٥٧ أكدت فيه عزمها علي الإستمرار في مراعاة إتفاقية سنة ١٨٨٨ الخاصة بالملاحة في القناة، وأخطرت بهذا البيان الأمم المتحدة وسجلته لديها. واستقر الأمر علي هذا الوضع، واضطرت الدول التي كانت تعارض فكرة إنفراد مصر بإدارة القناة وعلي رأسها فرنسا وإنجلترا إلي التسليم بحق مصر في التأميم وفي إدارة هذا المرفق في حدود إتفاقية سنة ١٨٨٨. وجرت بعد ذلك مفاوضات في شأن تعويض حملة أسهم الشركة القديمة، وانتهت هذه المفاوضات بواسطة البنك الدولي إلي تسوية كافة المسائل المتصلة بالموضوع. وبذا أصبح لمصر وحدها الحق في إدارة الملاحة في قناة السويس والإشراف عليها وحمايتها وفقاً للقواعد السابق الإتفاق عليها في معاهدة القسطنطينية سنة ١٨٨٨^(١).

علي أنه لم تمض عشر سنوات علي الأحداث المتقدمة حتي تعطلت الملاحة من جديد في قناة السويس علي أثر الإعتداء الإسرائيلي علي مصر في شهر يونية سنة ١٩٦٧ وما تبعه من إحتلال القوات الإسرائيلية لشبه جزيرة سيناء ومرابطتها علي الضفة الشرقية للقناة.

ومع ما في هذا الوضع من إخلال بإتفاقية القسطنطينية من ناحية وإنتهاك للمواثيق الدولية العامة من ناحية أخرى، فإن جماعة الدول ممثلة في الأمم المتحدة عجزت عن إبطال أثر العدوان وإرغام إسرائيل علي التراجع عن المناطق التي إحتلتها، نتيجة لمؤازرة بعض الدول لإسرائيل من جهة والسياسة السلبية التي انتهجها البعض الآخر من جهة أخرى.

وبذلك تعطلت الملاحة في قناة السويس بسبب العدوان الإسرائيلي وإحجام الدول المعنية عن التدخل لوضع الأمور في نصابها وفقاً لإتفاقية القسطنطينية. واستمر الحال كذلك زهاء سبع سنوات حتي أمكن لمصر أن تسترد بقواتها العسكرية منطقة القناة وأن تطرد منها القوات الإسرائيلية في الحرب التي شنتها علي إسرائيل في ٦ أكتوبر سنة ١٩٧٣ لاستعادة أراضيها المحتلة. وقد قامت مصر بعد ذلك بمعاونة بعض الدول الصديقة والأمم المتحدة بتطهير القناة وإعادة فتحها من جديد للملاحة الدولية منذ عام ١٩٧٥ وفقاً لإتفاقية القسطنطينية.

(١) أنظر تفصيل هذه الأحداث منذ إعلان التأميم وماجري بشأنها من مفاوضات ومناقشات وما اتخذ فيها من قرارات والدور الذي قامت به الأمم المتحدة في هذا المجال في التقرير السنوي للأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنظمة الدولية سنة ١٩٥٦ - ١٩٥٧ ص ١١ - ٧٤ النسخة العربية.

افتتحت سنة ١٩١٤، وتصل المحيط الأطلسي بالمحيط الهادي، وتقع جميعها في إقليم جمهورية بناما علي شقة من الأرض استأجرتها منها الولايات المتحدة إيجاراً دائماً، وقد تقرر نظام القناة قبل حفرها في إتفاق أبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا سنة ١٩٠١ باسم إتفاق « هاي - بونسفورت »^(١)، نص فيه علي أن تقوم الولايات المتحدة بإنشاء القضاة والإشراف عليها علي أن يتبع فيما يتعلق بالملاحة فيها ما قرره معاهدة القسطنطينية خاصاً بقناة السويس، أي أن يكون المرور فيها حراً لمراكب جميع الدول التجارية والحربية علي السواء، مع إمتناع هذه الأخيرة عن القيام بأية عمليات حربية في القناة أو في المياه الإقليمية المجاورة لها.

وبادرت الولايات المتحدة إلي تنفيذ مشروع القناة باتفاقها مع جمهورية بناما في معاهدة « هاي - بونو فاريللا » سنة ١٩٠٣ علي أن تمنحها بناما شقة من الأرض تفتح فيها القناة مقابل مبلغ عشرة ملايين دولار مضافاً إليها مبلغ سنوي قدره ربع مليون دولار. وقد نص في هذه المعاهدة علي أن تكون القناة وفتحاتها في حالة حياد، وأن تكون الملاحة فيها حرة وفقاً لما تقرر في إتفاق « هاي - بونسفوت »^(٢).

علي أنه يلاحظ أن ما نص عليه في إتفاق « هاي - بونسفوت » من اتباع ما ورد في معاهدة القسطنطينية بالنسبة للملاحة في قناة بناما لا يلزم قانوناً غير الدول الثلاثة التي ارتبطت بهذا الإتفاق وهي بريطانيا والولايات المتحدة وبناما فيما بينها. أما الدول الأخرى التي لم تكن طرفاً في هذا الإتفاق ولم تنضم إليه فليس هناك قانوناً ما يفرض عليها إحترام القناة إذا كانت في حالة حرب مع الولايات المتحدة أو مع جمهورية بناما. وهذا ما دعا الولايات المتحدة، بعد أن كانت قد أعلنت في بدء الحرب العالمية الأولى السماح للمراكب الحربية للدول المحاربة بالمرور في القناة، إلي أن تعلن من جديد علي أثر دخولها في هذه الحرب في شهر مايو سنة ١٩١٧ تحريم المرور في القناة علي المراكب الحربية والمراكب الخاصة التابعة لإحدى دول العدو أو لأحد حلفائه^(٣).

٢٤٤ - قناة كييل :

افتتحت سنة ١٨٩٦، وتصل بحر البلطيق عند ميناء كييل ببحر الشمال عند مصب نهر الألب، وتقع جميعها في إقليم ألمانيا وتدخل في ملكيتها. وقد أنشئت هذه القناة تحت رعاية

(١) Hye-Puncefots .

(٢) أنظر فوشي ١ - ٢ ص ٣٤٠ - ٣٦٧.

(٣) أكسيولي ٢ رقم ٩٢٨، سيل ص ٣٤٧، ليفور رقم ٧٢١.

الإمبراطور غليوم الثاني وأطلق عليها اسمه وقتئذ، وكان الغرض من إنشائها حربياً أكثر منه اقتصادياً، فقد أريد بها إيجاد طريق إتصال سهل بين مينائي كييل وويلهمسهافن الحربيين حتي لا تضطر السفن الحربية الألمانية وقت الحرب إلى المرور من مضائق البلطيق الواقعة في إقليم الدنمرك والتعرض لمدافع هذه الدولة. لهذا لم تكن لهذه القناة أي صفة دولية حتي الحرب العالمية الأولى، ولم تكن ألمانيا تسمح بالمرور فيها للسفن الأجنبية إلا بتصريح خاص.

علي أنه بعد حرب سنة ١٩١٤ اهتمت دول الحلفاء بأمر قناة كييل وأفردت لها في معاهدة فرساي فصلاً خاصاً (المواد ٣٨٠ - ٣٨٦) وضعت فيه نظاماً للملاحة في هذه القناة. فتقرر فتحها للمراكب التجارية والحربية لجميع الدول التي في حالة سلام مع ألمانيا. مع وجوب معاملتها علي قدم المساواة وعدم إخضاعها لأية قيود تعرقل مرورها في القناة إلا ما كان لازماً لتحقيق أغراض بوليسية أو صحية أو لتنظيم الهجرة أو لمنع تهريب المحظورات. كذلك تقرر عدم جواز فرض رسوم علي السفن التي تمر بالقناة إلا ما كان لازماً لدفع مصاريف صيانة القناة وجعلها صالحة للملاحة. وقد تعهدت ألمانيا من جانبها بأن تقوم علي سلامة الملاحة في القناة وبأن تزيل كل ما قد يعترضها من عقبات أو أخطار وبألا تأتي أعمالاً من شأنها أن تعوق حركة الملاحة فيها أو في مداخلها.

وقد كانت مسألة الملاحة في قناة كييل محلاً لحكم لمحكمة العدل الدولية سنة ١٩٢٣، وهو أول حكم أصدرته هذه المحكمة، وتعرف القضية التي صدر فيها بقضية المركب ويمبليدون، وهي سفينة إنجليزية كانت تحمل مهمات حربية فرنسية في طريقها إلى بولونيا التي كانت وقتئذ في حرب مع روسيا (سنة ١٩٢١)، وقد منعتها ألمانيا من المرور في قناة كييل واحتجت فرنسا وبريطانيا علي هذا التصرف وانتهى الأمر بعرض الموضوع علي محكمة العدل. وكان دفاع ألمانيا تبريراً لتصرفها أن القناة جزء من إقليمها وأنها باعتبارها في موقف حياد بالنسبة للحرب القائمة لم تكن تستطيع السماح بالمرور لسفينة تحمل مهمات حربية لإحدى الدولتين المتحاربتين دون أن تخرق قواعد الحياد، غير أن المحكمة لم تأخذ بهذا الدفع وقضت ضد ألمانيا مستندة في ذلك إلي نصوص معاهدة فرساي، وهي لم تعط لألمانيا الحق في منع المرور في القناة إلا بالنسبة لمراكب دول تكون مشتبكة في الحرب معها هي، أو لضرورة بوليسية أو جمركية أو صحية .. إلخ، وإلي أن احتجاج ألمانيا بحيادها لا يمكن أن يعدل نصوص هذه المعاهدة^(١).

(١) Wimbledon. أنظر وقائع القضية وظروفها في جينيه. وجيز قضاء محكمة العدل الدولي صفحة ٤١ رقم ٢١. راجع كذلك تعليق علي نفس القضية وعلي الوضع القانوني لقناة كييل في سيل ص ٣٤٧ - ٣٤٩.

هذا وقد انتهزت ألمانيا فرصة اضطراب الجو الدولي سنة ١٩٣٦ فأعلنت في ١٤ نوفمبر من تلك السنة تحللها من جميع القيود التي وضعتها معاهدة فرساي علي مجاري المياه التي تمر بإقليمها، علي اعتبار أن قيام هذه القيود يتعارض مع مبدأ المساواة في الحقوق بين الدول وأن فرضها علي ألمانيا دون غيرها ضد مصالح هذه الدولة، فضلاً عن أنها لا تقتضيها الضرورات العملية للملاحة الدولية. ومؤدي هذا فيما يتعلق بقناة كييل العودة بها إلي الوضع الذي كانت فيه قبل معاهدة فرساي وإستعادة ألمانيا لسيادتها الكاملة عليها. وبالفعل أعلنت الإمبرالية الألمانية علي أثر ذلك أن السفن الحربية التابعة لدول أجنبية لا يسمح لها بعبور قناة الإمبراطور غليوم إلا بعد حصولها في وقت ملائم علي تصريح بذلك بالطريق الدبلوماسي^(١).

وربما كان الأوفق لاستقرار وضع قناة كييل باعتبارها طريقاً من طرق المواصلات الدولية ألا يكتفي بما يتقرر بشأنها في معاهدة الصلح الجديدة مع ألمانيا، وأن يوضع لها نظام دولي عام مستقل تشترك فيه الدول المختلفة علي نسق إتفاقية القسطنطينية بالنسبة لقناة السويس، وذلك علي اعتبار أن هذا النظام ليس من نتائج الحرب وحدها يمكن أن تعصف به أحداث جديدة كما حصل بالنسبة لنصوص معاهدة فرساي، وإنما علي اعتبار أنه جزء من التنظيم الدولي السلمي يقتضيه الصالح العام لجماعة الدول وتفرضه ضرورة التعاون بينها.

٢٤٥- قناة كورنتا :

افتتحت سنة ١٨٩٣، وتوصل بحر الأدرياتيك ببحر أيجه في البحر الأبيض المتوسط، وتقع برمتها في إقليم الدولة اليونانية وتكون جزءاً من مياهها الوطنية. وأهمية قناة كورنتا لاتعدو تقصير المسافة من بحر الأدرياتيك إلي شرقي اليونان وآسيا الصغرى، لذا لم تبرم بشأنها أية إتفاقية خاصة، وتقوم اليونان من تلقاء نفسها بفتحها للملاحة الدولية مع توليها تنظيم المرور فيها.

(١) أنظر في ذلك Jacques Maupoix : Le canal de keil في مجلة القانون الدولي سنة ١٩٣٧ (عدد ٢٠) صفحة ٦١.

الباب الرابع طبقات الجو

٢٤٦ - لم تشغل طبقات الجو الباحثين في القانون الدولي إلا من عهد قريب لما كشف العلم عن إمكان استخدام هذه الطبقات في الاتصال المادي والفكري بين الدول في وقت السلم وفي الهجوم والإعتداء وقت الحرب. ولا يخفى ما أصبح لطبقات الجو من أهمية في الوقت الحاضر، بعد أن أمكن للطائرات أن تشق هذه الطبقات في سرعة تعادل سرعة الصوت أو تزيد وأن تنتقل في لحظات من قارة إلى قارة عبر أجواء الدول المختلفة، وبعد أن ظهرت القذائف الصاروخية بمختلف أنواعها تنطلق عابرة المحيطات والقارات في دقائق أو ثوان معدودات وتتجه ألياً نحو أي هدف توجه إليه، وبعد أن تهيأت أخيراً سبل الوصول إلى الفضاء الكوني بقذائف تدور في الفلك مع الكواكب وتشرف في سيرها على كل أجزاء عالمنا الأرضي.

وبديهي مع كل هذا أن تتجه جهود العلماء إلى الإهتمام بالبحث في أمر هذه الطبقات، كل في دائرة إختصاصه، وأن يساهم رجال القانون الدولي من جانبهم في هذا البحث لتحديد النظام القانوني الذي يلائم الأوضاع المتقدمة ويكفل استخدام طبقات الجو على أنفع وأسلم الوجوه.

ويعني هذا النظام حالياً بالنواحي الآتية : ١ - بيان الوضع القانوني لطبقات الجو وحقوق الدول المتعلقة بها، ٢ - تنظيم الملاحة الجوية، ٣ - تنظيم المواصلات والإذاعات اللاسلكية. ويطلق الفقه على مجموعة القواعد المكونة لهذا النظام والمتصلة بهذه النواحي الثلاث اسم القانون الجوي^(١)، ومجال تطبيقها كما هو واضح النطاق الهوائي الذي يحيط بالأرض بمختلف طبقاته على ما سنبينه فيما يلي^(٢).

أما الفضاء الكوني أو الخارجي فلا يدخل في حدود النظام المتقدم، لأنه ليس جزءاً من طبقات الجو التي يتناولها هذا النظام : فطبقات الجو تتصل بالأرض وتتبعها في حركتها ودورانها فتكون معها كتلة واحدة، وهذه الكتلة تسبح في الفضاء الكوني مع غيرها من كواكب وأجرام أخرى، وفي الفضاء الخارجي ينعدم الهواء وتنعدم الجاذبية الأرضية بحيث لاتصلح أجهزة الجو التي تعتمد في حركتها على هذين العاملين لارتياحه أو العمل فيه.

(١) Droit de l'air أو Droit aérien .

(٢) تقتصر دراستنا في هذا الموضع على الاستخدام السلمي لطبقات الجو، أما إستخدام هذه الطبقات في شئون الحرب فسوف نعرض له في القسم الأخير الخاص بالحرب.

فعناصر الفضاء الخارجي ومداه اللانهائي يجعل منه مجالاً آخر يختلف تماماً عن المجال الجوي الذي يحيط بالأرض مباشرة. ويقتضي بذلك أن تكون له قواعد خاصة تلائمها وتنظم استخدامه على الوجه الذي يتفق مع طبيعته.

إنما لما كان ارتياد الفضاء الخارجي أمر حديث العهد جداً، فإن القواعد الخاصة باستعماله مازالت في بدء أدوار تكوينها، في انتظار ما سوف تصل إليه إمكانيات العلم في مجال كشف هذا الفضاء ووسائل استخدامه.

وعلي ضوء ماتقدم سوف نقصر دراستنا في هذا الباب على بيان القواعد التي استقر الوضع عليها بالنسبة لطبقات الجو في النواحي الثلاثة سالف الذكر، على أن نحاول بعد ذلك في باب تال إلقاء نظرة عامة على ماتم حتي الآن في مجال استخدام الفضاء الكوني.

الفصل الأول

الوضع القانوني لطبقات الجو

٢٤٧- تحديد حقوق الدولة بالنسبة لهذه الطبقات :

يدور البحث في هذا المجال حول مايمكن أن يكون للدول من حقوق بالنسبة لطبقات الهواء التي تعلو إقليم كل منها : أختص بها الدولة كما تختص بإقليمها باعتبارها تابعة له، أم أن الهواء لايدخل في ملكية أحد وللجميع حق الإنتفاع الحر به كما هو الحال بالنسبة للبحار ؟

لم تتفق كلمة الفقهاء في الإجابة علي ذلك، فالبعض يحتضن فكرة سيادة الدولة التامة علي الهواء الذي يعلوها، والبعض يدافع عن فكرة حرية الهواء، والبعض الآخر يتوسط الأمر ويأخذ بفكرة السيادة المحدودة، وإليك تفصيل كل من هذه الإتجاهات الثلاثة :

أ - فكرة السيادة التامة : ومؤداها أن ملكية الدولة للإقليم كما أنها تشمل ما تحته من طبقات الأرض تمتد كذلك إلي ما فوقه من طبقات الهواء، وذلك أولاً بالتطبيق للقاعدة العامة التي تأخذ بها تشريعات أغلب الدول من أن ملكية الأرض تشمل السفلى والعلو، وثانياً لأنه لايتصور إمكان الإنتفاع بالأرض والحياة فيها بغير الجو الذي يعلوها، فيجب إذا إلحاق الهواء بالأرض وإخضاعه لنفس النظام الذي يطبق عليها. وبناء عليه يكون لكل دولة السيادة التامة علي طبقات الجو التي تعلو إقليمها وما يتبع ذلك من حقها في أن تنظم إستخدام هذه الطبقات وفقاً لما تراه متفقاً مع مصالحها، فتسمح أو لا تسمح لغيرها من الدول بالمرور فيها حسب مايراءي لها. وظاهر ما تؤدي إليه هذه الفكرة من نتائج سقيمة لاتبررها أسانيداً ولاتتفق مع أوضاع الحياة الجماعية ومقتضيات التعاون بين الدول. وإن كان للدولة أن تسيطر علي الهواء الذي يعلوها لاعتبارات حيوية، فلا يضيرها في نفس الوقت أن تسمح بالمرور فيه للدول الأخرى تحقيقاً للصالح العام الدولي، طالما أنه لا يترتب علي هذا المرور مساس بمصالحها^(١).

ب - فكرة حرية الهواء : ومؤداها أن الهواء كالبحر العام يجب أن يكون الإنتفاع به والمرور فيه حراً من كل قيد. علي أن هذه الفكرة بدورها فيها كثير من المغالاة والتغاضي عن مصالح الدولة الإقليمية، وفي الأخذ بها علي إطلاقها خطر علي الدول الصغيرة من الدول ذات الأساطيل الجوية القوية. وقد اعتقد بعض أنصار فكرة حرية الهواء أنهم يخففون من تطرفها إذا قصرُوا تطبيقها بالنسبة لطبقات الجو التي تقع فوق ارتفاع معين

(١) أنظر في عرض هذه الفكرة والتعليق عليها نووشي ١ - ٢ ص ٥٨١ - ٥٨٨.

من سطح الأرض، علي أن يظل ما دونها من طبقات خاضعاً لسيادة الدولة صاحبة الإقليم كجزء ملحق به، وذلك قياساً علي تقسيم البحار إلي إقليمية تخضع لسيادة الدولة المجاورة وعامة لا تخضع لسيادة أحد. ويحدد فوشي - وهو أحد أصحاب هذا الرأي - منطقة الهواء الإقليمي بأقصى ارتفاع يمكن للدولة أن تصل إليه بما تقيمه من مبان أو منشآت، إذ أن بها يثبت التملك. ولما كان أقصى ارتفاع وصلت إليه المنشآت في فرنسا هو ثلثماية متر، وهو ارتفاع برج إيفل، يضاف إليه ثلاثون متراً ارتفاع أعلى عامود لاسلكي، فيكون مجموع ذلك وهو ثلثماية وثلاثين متراً أقصى ما يمكن للدولة أن تدعي ملكيته من طبقات الجو، وفوق هذا الارتفاع يعتبر الهواء حراً للانتفاع المشترك لجميع الدول. لكن يعترض أيضاً علي هذا الرأي بأن قياس طبقات الهواء بالبحار قياس مع الفارق، لأنه قد يكون في مرور الطائرات فوق إقليم الدولة علي أي ارتفاع كان تهديد لسلامتها. علي خلاف مرور المراكب في أعالي البحار^(١).

ج - فكرة السيادة المحدودة : وتبدأ من فكرة حرية الهواء بجميع طبقاته، لكن تقر للدولة في نفس الوقت بقدر من السيادة يجعل من حقها تنظيم المرور في جوها وفقاً لما تراه متفقاً مع مصالحها وضرورة المحافظة علي سلامتها، علي أن تراعي في هذا التنظيم أن لا يكون من شأنه عرقلة الملاحة الجوية أو وضع العقبات في سبيلها. ولعل هذا الرأي أقرب من غيره إلي التوفيق بين الصالح العام للجماعة الدول وما يقتضيه من تيسير سبيل الانتفاع الحر بطبقات الجو في أوسع نطاق ممكن، والصالح الخاص للدول فرادي وما يتطلبه من ضرورة إشراف كل دولة عل طبقات الجو التي تعلوها وتولي أعمال البوليس والأمن بالنسبة لها درءاً للأخطار التي تهددها من تصرفات بعض الطائرات فوق إقليمها^(٢).

٢٤٨ - الإتجاه الذي تأخذ به الدول حالياً :

تأخذ الدول بما يقرب من النتيجة التي انتهى إليها الرأي الأخير، ولكنها تصل إليها عن طريق آخر، فهي تري أن الأصل أن للدولة كامل السيادة علي طبقات الهواء التي تعلوها إقليمها إلي ما لا نهاية، لأن ذلك من مقتضيات الدفاع عن نفسها ضد الأخطار المحتملة التي تهددها عن طريق الجو. إنما لا تحول هذه السيادة دون السماح لغيرها من الدول، تحقيقاً للتعاون بينها وعلي أساس التبادل، باستعمال جوها في المخترعات التي لا تتطلب منشآت ثابتة علي الأقاليم بما يحقق الصالح المشترك للجماعة الدولية ويصون الصالح الخاص لكل من أعضائها.

(١) أنظر فوشي ١ - ٢ ص ٥٧٨ وما بعدها، وأنظر نقد هذا الرأي في كروول ١ ص ٣٠.
(٢) قارن لورنس ص ١٤٤، أوبنهايم ١ ص ٤١٨، أكسيولي ٢ ص ١٧، كروول المرجع السابق.

وقد ثبت هذا الإتجاه وأصبح من القواعد القانونية باتباعه عند إبرام إتفاقية باريس للملاحة الجوية سنة ١٩١٩ وغيرها من الإتفاقيات الدولية الخاصة بشئون الجو، علي ما سنبينه فيما يلي .

وغني عن البيان أن طبقات الهواء التي تحيط بأعالي البحار لا جدال بشأن عدم خضوعها لسيادة أحد، وأن الإنتفاع بها وإستعمالها حر لجميع الدول علي السواء، حكمها في ذلك حكم البحار التي تعلوها.

الفصل الثاني الملاحه الجوية

٢٤٩ - إتفاقية باريس سنة ١٩١٩ :

بدأ إهتمام الدول بتنظيم الملاحة الجوية علي نطاق دولي بعد الحرب العالمية الأولى، فأبرمت لهذا الغرض في ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ إتفاقية باريس للملاحه الجوية، وساهمت في هذه الإتفاقية سبع وعشرون دولة، وانضمت إليها بعد ذلك أغلب الدول التي لم تساهم في إبرامها وإليك خلاصة ماجاء فيها^(١).

السيادة التامة والمرور البري : بدأت الإتفاقية ببيان حق كل دولة بالنسبة لطبقات الجو التي تعلو إقليمها، فنصت في المادة الأولى علي أن « لكل دولة كامل السيادة^(٢) علي المنطقة الجوية التي تعلو إقليمها. وينصرف معني الإقليم هنا إلي الإقليم الأصلي والمستعمرات ومجموعة المياه الإقليمية التي تجاورها ». وظهر من هذا النص أن الإتفاقية قد أقرت حق الدولة في تملك طبقات الهواء المحيطة بها ملكية كاملة لا تختلف عن ملكيتها للإقليم. غير أنها عادت بعد ذلك فرتبت علي هذه الملكية حق إرتفاق عام لصالح جميع الدول المتعاقدة، فنصت في المادة الثانية علي أن « تلتزم كل الدول المتعاقدة فيما بينها بأن تسمح كل منها لطائرات زميلاتهما بالمرور البري في وقت السلم فوق إقليمها مع مراعاة الأحكام المقررة في هذه الإتفاقية. ويتعين علي الدولة صاحبة الإقليم عند تطبيق القواعد التي تضعها لتنظيم مرور الطائرات الأجنبية فوق إقليمها أن لاتميز في المعاملة بين هذه الطائرات تبعاً لجنسيتها ».

علي أن الواقع أن حق المرور البري الذي قرره إتفاقية سنة ١٩١٩ لايعتبر تقييداً بمعني الكلمة لسيادة الدولة التامة علي طبقات الجو المحيطة بإقليمها، لأنه أولاً تقرر علي أساس التبادل بين الدول الأطراف في هذه الإتفاقية وحدها، ولأن إستعماله ثانياً يخضع لإشراف الدولة صاحبة الإقليم ولما تضعه من قواعد لتنظيم المرور في جوها، ويتضح إحتفاظ كل دولة بسيادتها كاملة علي منطقتها الجوية مما يأتي:

أولاً - أنه ليس لطائرات أي دولة غير طرف في الإتفاقية أن تحلق فوق إقليم إحدى الدول الأطراف فيها إلا بتصريح خاص من الدولة صاحبة الإقليم (المادة ٥).

(١) أنظر نص الإتفاقية في مجموعة ليفور وشكلاف ص ٥٥٣ - ٥٦٤. وقد أدخل علي هذه الإتفاقية بعد ذلك بعض تعديلات جزئية آخرها سنة ١٩٢٩ وانضمت لها ستة عشر دولة جديدة فأصبح مجموع الدول المشتركة فيها ٤٣ دولة.

(٢) La souveraineté complète et exclusive.

ثانيا - أن لكل دولة الحق في أن تحرم الطيران فوق مناطق معينة من إقليمها لأسباب عسكرية أو لاعتبارات تتعلق بسلامتها، علي أن تعين مواقع هذه المناطق وحدودها وتخطر الدول الأخرى بذلك (المادة ٣).

ثالثا - أن للدولة أن تحدد الطرق الجوية الواجب علي الطائرات اتباعها وكذا محطات النزول التي يجوز لها أن تحط فيها، وتلتزم الدول الأخرى بهذا التحديد ويتعين علي طائراتها مراعاته (المادة ١٥).

رابعا - أن لكل دولة أن تقصر نقل الأشخاص والبضائع بين أي نقطتين من إقليمها علي طائراتها وحدها (المادة ٦).

خامسا - أنه لايجوز للطائرات الحربية لأي من الدول المشتركة في الإتفاقية أن تحلق فوق إقليم دولة أخرى أو تنزل فيه إلا بتصريح خاص من هذه الدولة. وفي هذه الحالة يمكن أن تتمتع الطائرة بالإمتيازات المقررة للمراكب الحربية. وهي لا تتمتع بهذه الإمتيازات إذا نزلت بدون تصريح أو أجبرت علي النزول لتحليقها فوق أرض الدولة بغير إذن منها (المادة ٣٢).

سادسا - أنه في حالة الحرب يكون لكل دولة أن تتصرف بكامل حريتها سواء كانت محاربة أو محايدة دون أن تتقيد بحق المرور البرئ (المادة ٣٨).

سابعا - أن لسلطات الدولة حق زيارة الطائرات التي تنزل في إقليمها أو تطير منه، والإطلاع علي الأوراق الرسمية الخاصة بها المثبتة لجنسيتها ولصلاحيتها للملاحة وغير ذلك من البيانات المتصلة برحلة الطائرة والتي قد يهتم السلطات المحلية العلم بها (المواد ١٩ - ٢١) (٣).

٢٥٠- سلطان الدولة بالنسبة للطائرات المارة فوق إقليمها :

تقتضي ممارسة الدولة لسيادتها علي طبقات الجو التي تحيط بإقليمها، وما يتبعها من حقها في مراقبة مرور الطائرات الأجنبية فيها وتنظيم هذا المرور، أن يكون لها الحق في إستعمال الوسائل اللازمة لتحقيق هذه المراقبة عملياً وإلزام الطائرات المحلقة فوق إقليمها بمراعاة القواعد العامة والتنظم المحلية المقررة في هذه الناحية. وهذه الوسائل هي تكليف الطائرات بالنزول والمطاردة ومايلي ذلك من ممارسة القضاء.

١ - التكليف بالنزول : أشارت إليه إتفاقية باريس في المادة ١٥ فأقرت لسلطات

(١) ومعلوم أن حق الزيارة هذا لايتناول الطائرة الحربية التي حصلت علي تصريح من الدولة بالمرور فوقها أو بالنزول في مطاراتها، وذلك بالتطبيق لنص المادة ٣٢ من الإتفاقية.

الدولة المختصة الحق في تكليف أية طائرة تحلق فوق إقليمها بالنزول بواسطة الإشارات المتفق عليها، لأسباب تتعلق بالبوليس العام، وفرضت على الطائرة التي تصلها إشارة من هذا القبيل أن تبادر بتنفيذها. كذلك فرضت المادة ٤ من الإتفاقية المذكورة على كل طائرة تحلق فوق إحدى المناطق المحرمة أن تبادر بمجرد أن يتبين لها ذلك، بالنزول في إحدى مطارات الدولة بعد إرسال إشارة بذلك إلى الجهات المختصة.

٢ - المطاردة : لم تشر الإتفاقية إلى الإجراء الذي يمكن أن تتخذه الدولة قبل طائرة أخلت بحقوقها أثناء مرورها فوق إقليمها ولم تبادر بالنزول بعد تكليفها به. على أن إغفال الإتفاقية النص على ذلك لا يحول دون الاعتراف للدولة بالحق في أن تقوم بمطاردة مثل هذه الطائرات بواسطة طائراتها الحربية أو طائرات المطاردة لإجبارها على النزول وإتخاذ الإجراءات التي تقتضيها الظروف بشأنها، وذلك إستناداً إلى نفس الأسباب التي تعطي للدولة الحق في مطاردة السفن التي تخل بحقوقها أثناء مرورها في المياه الإقليمية وبنفس الشروط. وبناء عليه يجوز تتبع الطائرة إذا غادرت حدود الدولة واتجهت نحو عرض البحر مادام أن المطاردة تكون قد بدأت والطائرة مازالت في هذه الحدود. وتمتنع المطاردة إذا حلقت الطائرة فوق إقليم دولة أخرى أو في جو دولتها. كما أنها تمتنع إذا كان في مقدور الدولة أن تصل إلى إتخاذ الإجراءات اللازمة ضد الطائرة عن طريق آخر، كأن كانت الطائرة تابعة لشركة دولية نظامية وتحققت الدولة من شخصيتها فيجوز لها أن تلجأ إلى هذه الشركة للمطالبة بما تقتضيه الظروف^(١).

٣ - القضاء : تتبع فيما يتعلق بالقضاء بالنسبة للطائرات الأجنبية التي تحلق فوق إقليم الدولة قواعد مماثلة لما سبق أن ذكرناه خاصاً بالسفن الأجنبية التي توجد في البحر الإقليمي. فيفرق أولاً بين الطائرات الحربية وغيرها من الطائرات.

فأما الطائرات الحربية فلا تخضع للقضاء الإقليمي ولا يحق للسلطات المحلية زيارتها أو تفتيشها أو القيام نحوها بأي عمل من أعمال السلطة العامة حكمها في ذلك حكم المراكب الحربية، مادام أن مرورها فوق إقليم الدولة أو نزولها فيه كان بتصريح منها. فإذا كان نزولها بدون تصريح أو كانت قد أرغمت على النزول لتحليقها في جو الدولة بغير إذن منها، فإنها لا تتمتع بهذا الإعفاء. وقد أقرت ذلك المادة ٣٢ من إتفاقية الملاحة الجوية. وعلى كل حال تلتزم الطائرات الحربية كغيرها بمراعاة القواعد التي تضعها الدولة صاحبة الإقليم خاصاً بالطيران فوق إقليمها، فإذا هي خالفت هذه القواعد فقد يؤدي ذلك إلى مسئولية الدولة التي تتبعها عما يترتب على هذه المخالفة من أضرار للدولة صاحبة الإقليم.

(١) أنظر كسيولي ٢ رقم ٩٥٨ ب، وقارن كروول ١ ص ١٥٦ - ١٥٧.

وأما الطائرات الخاصة وما في حكمها فيقتضي تطبيق قاعدة سيادة الدولة الكاملة عل طبقات الجو التي تعلوها خضوعها دائماً لقضاء الدولة التي تحلق فوقها في كل ما يقع منها أو علي سطحها من أفعال أثناء وجودها في جو هذه الدولة. غير أن هذا التطبيق. وإن كان مقبولاً من الناحية النظرية، تعترضه من الناحية العملية صعوبات عدة، منها صعوبة تحديد المنطقة التي تم فيها الفعل علي وجه الدقة، وصعوبة تدخل السلطات الإقليمية في الوقت الملائم، بل وإستحالة علم هذه السلطات بما يقع علي الطائرة من أفعال ليس لها أثر خارجي ما لم تخطرها الطائرة بها أو تنزل في إقليمها. أضف إلي ذلك أنه لا مصلحة جدية للدولة صاحبة الإقليم في التدخل من أجل ما يقع علي طائرة أجنبية أثناء مرورها في جوها طالما أنه لا يمسها في شيء، وأن الطائرة لم تخط في إقليمها. وإزاء هذه الإعتبارات تضاربت آراء الشراح فيما يجب اتباعه عملاً، ففي رأي البعض بقاء الإختصاص في كل ما يقع علي الطائرة لسلطات الدولة التي تتبعها، وفي رأي البعض الآخر أن يكون الإختصاص لأول دولة تخط فيها الطائرة بعد وقوع الفعل، وفي كلا الرأيين إنحراف شديد عن الوضع الطبيعي. ولعل الأقرب إلي المعقول أن يتبع في هذا الشأن ما سبق أن ذكرناه بالنسبة للسفن الأجنبية أثناء مرورها في البحر الإقليمي، فيقتضي الإختصاص في المسائل المدنية ماعدا الأحوال الشخصية للدولة التي تتبعها الطائرة، ويكون الإختصاص الجنائي لهذه الدولة أو للدولة التي وقعت الجريمة في جوها تبعاً لما إذا كان الفعل لم يتعد أثره إلي هذه الدولة أو كان من شأنه تعكير الأمن فيها أو الإضرار بسلامتها، ويظل الإختصاص بالنسبة لمخالفات نظام المرور والمسائل المتصلة بهذا النظام دائماً للدولة التي وقعت هذه المخالفات فوق إقليمها^(١).

٢٥١- اللجنة الدولية للملاحة الجوية:

لم يقتصر عمل اتفاقية سنة ١٩١٩ علي وضع القواعد العامة للملاحة في الجو، وإنما سعت أيضاً إلي تحقيق التعاون الفعلي بين الدول في كل ما يتصل بهذه الملاحة وإلي التمهيد لتوحيد النظم المحلية الخاصة بها، وأنشأت لهذا الغرض هيئة دولية دائمة أطلقت عليها اسم اللجنة الدولية للملاحة الجوية^(٢) وزودتها باختصاصات واسعة في هذه الناحية من نواحي

(١) راجع ماتقدم رقم ٢٢٥، وانظر في الآراء المختلفة في هذا الموضوع فوشي ١ - ٢ ص ١١٤٠ - ١١٤٥، وأكسيولي ٢ رقم ١٠٨٣ - ١٠٩٠.

هذا وقد أخذت اللجنة القانونية لهيئة الطيران المدني الدولي التي أنشئت سنة ١٩٤٧ بإيصال الأحكام التي ذكرناها في مشروع إتفاقية أقرتها في اجتماعها في مدينة « ميونخ » بألمانيا بين ١٨ أغسطس و ٤ سبتمبر سنة ١٩٥٩ لتحديد مسائل الإختصاص وما يتصل بها من إجراءات بالنسبة للجرائم والأفعال الأخرى التي تقع علي ظهر الطائرات أثناء تحليقها في الجو، أنظر في تفصيل ذلك النشرة الخاصة بالهيئة O.A.C.I. Bulletin المجموعة XIV رقم ٩ لسنة ١٩٥٩ ص ١٧١ وما بعدها.

(٢) Commission internationale de navigation aérienne أو C.I.N.A. رمزاً للحروف الأولى من اسمها.

النشاط الدولي. وقد تناولت المادة ٣٤ من الإتفاقية بيان كل ما يتعلق بهذه اللجنة من حيث تكوينها وإختصاصاتها، وإليك إيضاح ذلك :

تكوينها - كان تكوين اللجنة في بادئ الأمر محلاً للنقد لأنه لم تراعى فيه المساواة بين الدول المشتركة في الإتفاقية، فكانت الدول الكبرى الخمس تتمتع في اللجنة بمركز ممتاز من حيث التمثيل ومن حيث التصويت. على أن التعديلات التي أدخلت بعد ذلك على الإتفاقية أصلحت هذا الوضع وتحققت أخيراً المساواة بين جميع الدول المشتركة فيها. وتتألف اللجنة من ممثلين لكل من هذه الدول، إنما لا يجوز أن يكون لدولة أكثر من ممثلين اثنين ولا أن يكون لها غير صوت واحد. وتصدر اللجنة قراراتها في الشؤون التي تتولاها بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات الدول الممثلة في الاجتماع، على أن توازي هذه الأصوات في نفس الوقت ثلثي عدد الدول الأعضاء.

إختصاصاتها - للجنة الدولية للملاحة الجوية إختصاصات تشريعية وأخرى إدارية وثالثة قضائية.

فأما إختصاصاتها التشريعية فتتلخص في النظر في التعديلات التي يقترح إدخالها على الإتفاقية وإتخاذ قرار بشأنها توطئة لعرضها على حكومات الدول الأعضاء للتصديق عليها.

وأما إختصاصاتها الإدارية فتشمل النظر في جميع المسائل التنظيمية الخاصة بالطيران وإقرار ما تراه بشأنها، كالمسائل الخاصة بالعلامات المميزة للطائرات وبالإشارات الضوئية وبإجازات الطيران وما شابه ذلك. كذلك يدخل في إختصاصات اللجنة الإدارية جمع المعلومات الخاصة بشؤون الطيران في مختلف النواحي وإبلاغها إلى الدول الأعضاء وفقاً لأحكام الإتفاقية، كما يدخل فيها إسداء المشورة في كل المسائل التي تطلب الدول الأعضاء إليها رأيها فيها^(١).

وأما إختصاصاتها القضائية فتشمل الفصل فيما يقوم بين الدول من خلافات خاصة بالمسائل الفنية المنصوص عليها في الملاحق المرفقة بالإتفاقية، وهي تفصل في هذه الخلافات بأغلبية عادية لأصوات الأعضاء الحاضرين. أما الخلافات الخاصة بتفسير نصوص الإتفاقية ذاتها فيجب عرضها على محكمة العدل الدولية^(٢).

وتتحمل الدول الأعضاء النفقات اللازمة لقيام اللجنة بمهامها المتقدمة. وتحدد اللجنة ذاتها نصيب كل عضو من هذه النفقات.

٢٥٢ - الإتفاقيات التالية لاتفاقية سنة ١٩١٩ :

لم تكن إتفاقية باريس سوي خطوة أولى في طريق التنظيم الجوي الدولي، تبعثها خطوات أخرى على مثالها. فأبرمت في مدريد في أول نوفمبر سنة ١٩٢٦ الإتفاقية الأسبانية

(١) أنظر في تفصيل الإختصاصات الإدارية للجنة المادة ٤٣ ب - والمواد ٩، ١٣، ١٤، ١٥، ١٦، ٢٧، ٢٨ من الإتفاقية.

(٢) المادة ٣٧ من الإتفاقية.

الأمريكية للملاحة الجوية بين الدول الأمريكية وأسبانيا والبرتغال، وأبرمت في هافانا في ٢٠ فبراير ١٩٢٨ الإتفاقية الأمريكية للطيران المدني بين الدول الأمريكية. وقد نسجت إتفاقية مدريد علي منوال إتفاقية باريس وأخذت بكثير من القواعد التي قررتها هذه الإتفاقية كما أنشأت مثلها هيئة دائمة لشئون الملاحة الجوية باسم اللجنة الأسبانية الأمريكية للملاحة الجوية^(١) وزوتها باختصاصات مماثلة لاختصاصات اللجنة الدولية السابق الكلام عليها. أما إتفاقية هافانا فتعني بصفة خاصة بالطيران التجاري وتسعي لتوحيد القوانين واللوائح الخاصة بالملاحة الجوية بين مختلف الدول الأمريكية المشتركة فيها بمعونة الهيئة الدائمة لاتحاد الدول الأمريكية في واشنطن^(٢).

٢٥٣ - مؤتمر شيكاغو سنة ١٩٤٤:

وقد بدا للدول بعد الحرب العالمية الثانية أن تعيد النظر في التنظيم السابق وضعه للملاحة الجوية علي ضوء التطورات التي طرأت علي الطيران خلال تلك الحرب، واجتمعت لهذا الغرض في مؤتمر عقد في شيكاغو في شهر نوفمبر سنة ١٩٤٤، وأسفر هذا المؤتمر عن إتفاقيتين أحدهما باسم إتفاقية الطيران المدني الدولي والأخري باسم اتفاق النقل الجوي الدولي، كما أسفر عن إنشاء هيئة دولية خاصة بالطيران المدني باسم هيئة الطيران المدني الدولية.

أ - إتفاقية الطيران المدني الدولي : أصبحت هذه الإتفاقية نافذة المفعول في شهر أبريل سنة ١٩٤٧، وانضم إليها مايزيد علي الخمسين دولة. وقد حاولت بعض الدول المجتمعة في مؤتمر شيكاغو إقرار مبدأ حرية الجو علي خلاف ما كان قد تقرر في إتفاقية باريس، لكن الغالبية لم توافق علي ذلك وتقرر الأخذ بمبدأ سيادة الدول علي إقليمها الجوي ونص في المادة الأولى من الإتفاقية علي أن « تقرر الدول المتعاقدة بأن لكل منها السيادة علي الفضاء الجوي الذي يعلو إقليمها ». ورتبت بعد ذلك الأحكام الخاصة بالملاحة الجوية علي أساس هذا المبدأ فجاءت مطابقة في مجموعها لما نصت عليه إتفاقية باريس قبل ذلك بربع قرن.

ب - إتفاق النقل الجوي : ويعرف باسم إتفاق الحريات الخمس، إذ سجل فيه من الحريات الخاصة بالملاحة الجوية ما لم يمكن النص عليه في الإتفاقية العامة نظراً لاعتراض فريق من الدول علي ذلك، ورؤي للتوفيق بين رغبات الدول المختلفة أن تضمن هذه الحريات وثائق منفصلة عن الإتفاقية المذكورة وأن يترك لكل دولة حق التوقيع علي ما يلائمها منها. وتستمتع بهذه الحريات الطائرات التجارية وحدها، وتشمل ما يأتي :

(١) C.I.A.N.A أو Commission Ibro-Américaine de Navigation Aérienne

(٢) راجع في تفصيل هاتين الإتفاقيتين ألكسيولي ٢ رقم ٩٦١.

- ١ - حرية المرور فوق إقليم أية دولة دون النزول فيه.
 - ٢ - حرية النزول في إقليم أية دولة لأغراض غير تجارية كالنزول بالوقود أو إجراء إصلاح عاجل.
 - ٣ - حرية نقل الأشخاص والبضائع والبريد من إقليم الدولة التابعة لها الطائرة إلى إقليم دولة أخرى.
 - ٤ - حرية نقل الأشخاص والبضائع والبريد من دولة أخرى إلى الدولة التابعة لها الطائرة.
 - ٥ - حرية نقل البضائع والأشخاص والبريد بين بلدين أجنبيين.
- ج - هيئة الطيران المدني الدولي : أنشئت في ٤ أبريل سنة ١٩٤٧ بعد أن صدقت ثمان وعشرون دولة على إتفاقية الطيران المدني التي أقرها مؤتمر شيكاغو بتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٤٤ ، ومقرها مدينة « مونتريال » بكندا.
- ولما كانت هيئة الطيران المدني الدولي من المنظمات الدولية ذات التخصص التي تمارس نشاطها في نطاق التعاون مع هيئة الأمم المتحدة، فسوف نرجى دراستها على وجه التفصيل إلى الموضع المخصص لهذه المنظمات فيما يلي^(١).

(١) أنظر فيما يلي الباب الثاني من القسم الرابع من الكتاب.

الفصل الثالث

المواصلات والإذاعات اللاسلكية

٢٥٤ - التنظيم الدولي للمواصلات والإذاعات اللاسلكية :

أصبح اللاسلكي من أهم وسائل الإتصال الفكري بين الشعوب وأداة بعيدة الأثر في تثقيفها وتزويدها بمختلف المعلومات المفيدة. وهو يثير من الناحية القانونية مسألتين : الأولى مرور الموجات الكهربائية الصوتية المرسلّة أو المذاعة من دولة عبر أجواء الدول الأخرى، والثانية مسألة مدي حق كل دول في إذاعة مثل هذه الموجات.

فأما عن المسألة الأولى فالثابت أنه ليس لأية دولة أن تحول دون المرور البرئ في جوها للموجات الصوتية التليفونية أو التلغرافية المذاعة أو المرسلّة من إقليم دولة أخرى، لأن مثل هذا المرور لا يهدد سلامة الدول في شيء، ولأنه يساعد علي تقوية الرابطة الروحية والإتصال الفكري بين مختلف الشعوب.

وأما عن المسألة الثانية فالمتفق عليه أنه يجب علي كل دولة أن تراعي في إذاعاتها اللاسلكية عدم الإضرار بالدول الأخرى وعدم الإساءة إلي إذاعات هذه الدول أو تعكيرها دون مبرر.

وقد تناول مجمع القانون الدولي بالبحث في اجتماع سنة ١٩٢٧ موضوع الإذاعات اللاسلكية واتخذ بشأنه قراراً تضمن القواعد الآتية :

١ - لكل دولة الحق في أن تنظم وفقاً لما تراه إقامة وعمل محطات الإذاعة اللاسلكية علي إقليمها أيا كان المالك لها.

٢ - ليس لأية دولة أن تعترض مجرد مرور الموجات الكهربائية الصوتية فوق إقليمها، إنما لكل دولة كلما دعت لذلك ضرورة المحافظة علي مصالحها أو القيام بواجباتها الدولية الحق في أن توقف الإذاعات الخارجية التي تتعارض مع هذه المصالح والواجبات.

٣ - يجب علي كل دولة أن تنظم عمل محطاتها اللاسلكية بشكل لا يعكر بقدر المستطاع عمل محطات الدول المجاورة، ويحسن أن تتفاهم الدول علي ذلك ودياً عن طريق إتفاقات دولية.

٤ - إذا تسبب عن إذاعات إحدى الدول تعكير خطير غير منقطع لإذاعات دولة أخرى فإنها تكون مسئولة عن ذلك، إنما يجب أن يكون تقدير هذه المسئولية علي ضوء الممكنات

هذا وقد أبرمت عدة إتفاقات دولية لتنظيم شئون المواصلات اللاسلكية وتحديد حقوق وواجبات كل دولة تجاه الإذاعات اللاسلكية للدول الأخرى، من ذلك إتفاقية واشنطن للتغراف اللاسلكي سنة ١٩٢٧، وإتفاقية الدولية للمواصلات اللاسلكية المبرمة في مدريد سنة ١٩٣٢ وقد تقرر فيها إنشاء إتحاد دولي للمواصلات اللاسلكية علي أن يكون مركزه مدينة « برن » في سويسرا (٣)، وإتفاقية لوسرن سنة ١٩٣٣ لتنظيم الإذاعة اللاسلكية بين الدول الأوروبية، وإتفاقية جنيف سنة ١٩٣٦ لتنظيم استخدام الإذاعات اللاسلكية في الدعاية للسلم. وقد أخذت جميع هذه الإتفاقات بالقواعد التي أقرها مجمع القانون الدولي المتقدم ذكرها كأساس قانوني لنظام المواصلات والإذاعات اللاسلكية (٣).

(١) الكتاب السنوي للمجمع سنة ١٩٢٧ - ٣ ص ٣٤٢ - ٣٤٤.

(٢) Union International de Télécommunications ويرمز إليه U.I.T.

انظر تفصيلات هذا الإتحاد وأغراضه وتكوينه فيما يلي القسم الرابع من الكتاب في الباب الثاني الخاص بالمنظمات الدولية ذات التخصص.

(٣) أنظر في هذه الإتفاقيات المختلفة أكسيولي ٢ ص ١٨٧ - ١٩٠، وفي تنظيم إستخدام الإتصال اللاسلكي بصفة عامة فوشي ١ - ٢ ص ٦٣٣ - ٦٥٠.

الباب الخامس الفضاء الكوني

٢٥٥ - مقدمات استخدام الفضاء الكوني^(١):

فكرة إرتياد الفضاء والسفر إلى الكواكب ليست وليدة هذه الأيام، فقد سبق أن راودت الكثير من الكتاب والمفكرين في مختلف العهود، وجعل منها البعض - أمثال «سيرانو دي برجراك» و «جول فيرن» - موضوعاً لبعض ما كتبوه من قصص وروايات^(٢). لكن عدم وجود الحقائق العلمية التي تستند إليها وقتئذ هذه الفكرة كان يجعلها تبدو ضرباً من الخرافة نسجها خيال هؤلاء الكتاب، ولا مكان لها في غير الروايات والقصص.

وبتقدم الكشف العلمي في مجال الجو وأجهزته بدأت هذه الخرافة تبدو شيئاً فشيئاً من الأمور الممكنة متي تهيأت الوسائل الكفيلة بتحقيقها، واتجه البحث نحو إيجاد هذه الوسائل علي أساس الحقائق العلمية التي توصل إليها مختلف العلماء في هذا المجال. وكانت الحرب العالمية الثانية مرحلة البداية في ذلك السبيل، حيث تمكن الألمان من صناعة سلاح جديد هو القذائف الموجهة المعروفة باسم V1, V2 التي أطلقوها علي إنجلترا في أواخر تلك الحرب لحملها علي التسليم. وقد استخدمت فكرة هذا السلاح الجديد كنواة للبحوث التي أجريت فيما بعد الحرب للوصول إلي عمل قذائف أبعد مدي يمكن بواسطتها الوصول إلي طبقات الجو العليا، ومستقبلاً إلي الفضاء الخارجي. وتصدر هذه البحوث كل من جانبه الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية، وتمكنت هاتان الدولتان من إنتاج القذائف المذكورة تدريجياً، محرزة في كل مرحلة تقدماً عن المرحلة السابقة، وخرجت إلي حيز الوجود القذائف متوسطة المدي ثم القذائف عابرة القارات التي يمكن أن تطلق وتوجه آلياً إلي أهداف تبعد عن مركز إطلاقها مايزيد علي ثمانية آلاف كيلومتر، كما يمكن أن تصل إلي إرتفاع ألف كيلومتر أو أكثر. وبذات إمكان إرتياد الفضاء الخارجي بواسطة قذائف أكثر سرعة ومد أمراً مرتقباً، وأخذت كل دولة من الدولتين الكبيرتين تعد العدة له وتجري تجاربها في شأنه وتحاول أن تحرز قصب السبق في هذا المجال.

(١) Espace Cosmique بالفرنسية - ويجري في اللغة الإنجليزية استعمال لفظ Outer Space أي الفضاء الخارجي.

(٢) فقد كتب «سيرانو دي برجراك» في القرن السابع عشر قصتين بهذا المعنى إحداهما بعنوان «العالم الآخر» L'autre monde والثانية بعنوان «رحلة بين الكواكب» Voyage interplanétaire. وكتب «جول فيرن» في أوائل القرن الحالي قصتين كذلك إحداهما بعنوان «من الأرض إلي القمر» De la terre à la lune والأخرى بعنوان «حول القمر» Autour de la lune.

وفي ذات الوقت كانت مختلف الجهات العلمية التي تعني بدراسة الكون وكشف أسرارهِ تواصل بحوثها في هذا الشأن في كل مكان ومجال أمكن للإنسان أن يصل إليه، من المناطق القطبية النائية إلى طبقات الجو العليا، وتساهم معها في ذلك الهيئات الدولية المعنية بالنشاط الجوي وبشئون الفضاء، كالاتحاد الدولي للملاحة الفلكية ومنظمة الأرصاد الجوية العالمية والاتحاد الدولي للشئون الفلكية ومنظمة الطيران المدني الدولي والاتحاد الدولي للإذاعات اللاسلكية وغيرها.

وقد ساعد علي التعجيل بالقيام بتجارب جدية لارتياذ الفضاء الخارجي ذلك التنظيم المعروف باسم « السنة الدولية لدراسة طبيعة الكون »^(١) الذي أقره المجلس الدولي للاتحادات العلمية في شهر أكتوبر سنة ١٩٥١ وعهد إلي لجنة خاصة بإعداد برنامجهِ. وقامت هذه اللجنة في اجتماعها الأول في بروكسل خلال شهر يوليو سنة ١٩٥٣ بإعداد البرنامج المطلوب ويتضمن إجراء بحوث وتجارب في نواحي مختلفة كالمناطق القطبية وطبقات الجو والإشعاعات الشمسية والصواريخ والأقمار الصناعية، علي أن ينفذ هذا البرنامج علي مدي ثمانية عشر شهراً تبدأ من أول يوليو سنة ١٩٥٧ وتنتهي في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٨. وكان مفهوماً أن إطلاق الصواريخ والأقمار الصناعية الداخل ضمن هذا البرنامج هو بغرض دراسة طبقات الجو العليا وما فوقها. وأن الوصول إلي هذه الطبقات أصبح من الأمور الممكنة في الحالة الراهنة للأوضاع العلمية والفنية. وقد أعلنت عندئذ كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي عن عزمهما علي إطلاق أقمار صناعية إلي الفضاء الخارجي تحقيقاً للغرض المذكور خلال الفترة المحددة للسنة الدولية لدراسة طبيعة الكون^(٢)، وقررت اللجنة الخاصة بهذه السنة إنشاء مركز للإستعلام في كل منهما ومركز ثالث في بريطانيا عندما تدعو الحاجة لذلك.

وبالفعل في ٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٧ أطلق الاتحاد السوفيتي إلي الفضاء أول قمر صناعي Sputnik I، ودار هذا القمر حول الأرض علي إرتفاع ٩٠٠ كيلومتراً فوق سطح البحر. وبعد ذلك بشهر في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٧ أطلق قمراً ثانياً Sputnik II دار علي إرتفاع ١٥٠٠ كيلومتراً. وأطلقت الولايات المتحدة أول أقمارها الصناعية Explorer I في

(١) L'année géophysique internationale ويرمز لها بـ A. G. I.

(٢) وقد صدر هذا الإعلان من جانب الولايات المتحدة في ٢٩ يوليو سنة ١٩٥٥ ونشرته جريدة New York Times في ٣٠ يوليو سنة ١٩٥٥. وصدر من الإتحاد السوفيتي في تقرير قدمه للجنة الخاصة للسنة الدولية لدراسة طبيعة الكون خلال اجتماعها في برشلونة في شهر سبتمبر سنة ١٩٥٦. راجع في تفصيل ذلك بحثاً للأستاذ الأمريكي ماك دوجال بعنوان « الأقمار الصناعية » : Mc Dougal : Artificial Satellites : a modest proposal منشور في المجلة الأمريكية للقانون الدولي عدد ٥٦ لسنة ١٩٥٧ ص ٧٥. أنظر كذلك Quadri : Le Droit International Cosmique في مجموعة محاضرات أكاديمية القانون الدولي بلاهياي سنة ١٩٥٩ ص ٥١١ - ٥١٢، وأيضاً Charles Chaumont : Le Droit de l'Espace باريس ١٩٦٠ ص ١٦ - ٢٢.

٣١ يناير سنة ١٩٥٨، وثانيها Vanguard II في ١٧ مارس، وثالثها Explorer III في ٢٦ مارس أيضاً. وتلاحق إطلاق الأقمار الصناعية إلى الفضاء بعد ذلك من جانب كل من الدولتين في سرعة وتقدم مطردين، وتمكن الاتحاد السوفيتي في شهر سبتمبر سنة ١٩٥٩ من إطلاق قمرين صناعيين نحو القمر Luniks، اصطدم أحدهما بسطحه تاركاً عليه شارة الاتحاد السوفيتي، وأخذ الآخر يدور في فلكه^(١).

وكانت بعض هذه الأقمار تحمل داخلها كائنات حية كالكلاب والقرود لاختبار مدي تأثير الحياة في طبقات الجو العليا وفي الفضاء الخارجي من جراء إنعدام الهواء وإنعدام الجاذبية وكثرة الإشعاعات الكونية، وذلك توطئة لتجربة سفر الإنسان إلى الفضاء إذا تبين أن لا خطورة علي حياته من ذلك. وقد عادت هذه الكائنات إلى الأرض في المواعيد المحددة لهبوط الأقمار التي تحملها في حالة صحية مرضية شجعت علي بدء التجارب علي الإنسان ذاته.

وكان الاتحاد السوفيتي هو السباق أيضاً إلى إرسال أول إنسان إلى الفضاء. ففي ١٢ من أبريل سنة ١٩٦١ أطلق سفينة الفضاء « فوستوك » تحمل الميجر « يوري جاجارين »، ودارت هذه السفينة حول الأرض إلى مدار يتراوح إرتفاعه بين ١٧٥ و ٣٠٢ كيلومتراً ثم هبطت سالمة في المكان المحدد لها. وبعد شهر تقريباً، في ٥ مايو سنة ١٩٦١، أطلقت الولايات المتحدة بدورها سفينة الفضاء « ميركوري » تحمل الكومندور « آلان شبرد » لمدة خمس عشرة دقيقة. وفي ٥ أغسطس من نفس السنة أطلق الاتحاد السوفيتي سفينة فضاء أخرى تحمل الميجر « تيتوف » دارت حول الأرض ١٧ مرة ثم هبطت في المكان المحدد لها. وأطلقت الولايات المتحدة بعد ذلك ثلاث سفن فضائية أخرى أولها السفينة « ميركوري ريدستون ٤ » Mercury Redstone في ١٢ يوليو سنة ١٩٦١ وتحمل « فيرجيل جريشوم »، وثانيها السفينة « أتلاس » Atlas في ٢٠ فبراير سنة ١٩٦٢ وتحمل « جون جلين »، وثالثها

(١) وقد بلغ عدد الأقمار الصناعية التي أطلقت إلى الفضاء الخارجي حتي أول سبتمبر سنة ١٩٦١ وفقاً للبيانات الرسمية التي أذيعت ٥١ قمراً أمريكياً و ١٦ قمراً روسياً، وكان مايدور منها في ذلك التاريخ في مدار الأرض ٢٩ قمراً أمريكياً وقمراً روسياً واحداً وفي مدار الشمس قمران للولايات المتحدة هما Pioneer IV الذي أطلق في ٣ مارس سنة ١٩٥٩ Pioneer V الذي أطلق في ١١ مارس سنة ١٩٦٠. ومنلها للاتحاد السوفيتي هما Lunik I الذي أطلق في ٢ يناير سنة ١٩٥٩ Venus Probe الذي أطلق في ١٢ فبراير سنة ١٩٦١. أما في مدار القمر فلم يدر غير قمر واحد سوفيتي هو Lunik III الذي أطلق في سبتمبر سنة ١٩٥٩. أنظر بياناً مفصلاً بجميع الأقمار الصناعية التي أطلقت في الفترة المشار إليها في النشرة الرسمية للإدارة الأمريكية للملاحة الفلكية وشئون الفضاء National Aeronautic and Space Administration الصادرة بتاريخ أول سبتمبر سنة ١٩٦١ وكذا النشرة الصادرة من مصلحة الاستعلامات الأمريكية بعنوان U.S. Satellites : The first 50 في آخر أغسطس سنة ١٩٦١.

السفينة «أورورا ٧» Aurora في ٢٤ مايو سنة ١٩٦٢ وتحمل «سكوت كاربنتر»، وقد دارت هذه السفينة الأخيرة ثلاث دورات حول الأرض في مدة ٤ ساعات و ٣٥ دقيقة، وهبطت كل من السفن الثلاث برجلها سالماً في المكان والزمان المحددين لها^(١). وانتهت تجارب ارتياد الإنسان الفضاء هذا العام بإطلاق الاتحاد السوفيتي كلا من رجلي الفضاء «نيكولايف»، «بوفوتش» الواحد تلو الآخر بوضع ساعات، حيث استمر يدوران حول الأرض خلال مايقرب من يوم كامل عادا بعده سالمين.

وبدأت بعد ذلك تجارب محاولة الوصول إلى الأجرام السماوية الأكثر قرباً من الأرض، فأطلقت الولايات المتحدة خلال شهر ديسمبر قمراً صناعياً نحو كوكب الزهرة قام بدورة حوله ثم اتجه في مدار حول الشمس، وأطلق الاتحاد السوفيتي في ذات الشهر قمراً صناعياً نحو المريخ قبل وقتئذ أنه ينتظر وصوله إلى هذا الكوكب خلال شهرين أو أكثر، وإن كانت الأنباء لم توافينا بما انتهى إليه أمره.

وسجل عام ١٩٦٣ تفوقاً جديداً للاتحاد السوفيتي في مجال التجارب الفضائية البشرية. فقد أطلق في شهر يونيو من ذلك العام علي التوالي سفيتي الفضاء «فوستوك ٥» و «فوستوك ٦» الأولي في ١٤ يونيو وتحمل الكولونيل «فاليري فيدرفيتش بيكوفسكي» والثانية في ١٦ يونيو وتحمل أول رائدة للفضاء «فالتينا فلاديميروفنا بترويشكوفا». وقد ظلت هاتان السفيتتان تدوران حول الأرض أطول مدة سجلت حتي ذلك الحين، فقضي «بيكوفسكي» خمسة أيام كاملة دار فيها حول الأرض ٨٢ مرة في مدار يتراوح بين ١٨١ و ٢٣٥ كيلومتراً بمعدل مرة كل ٨٨،٤ دقيقة، وقضت «فالتينا بترويشكوفا» ثلاثة أيام كاملة أتمت فيها ٤٩ دورة في مدار مقارب، وكانت السفيتتان تلتقيان وتبادلان الإشارات خلال دورانهما من وقت لآخر، ثم هبطتا سالمين بمن فيهما في يوم ١٩ يونيو.

وفي عام ١٩٦٤ أضاف الاتحاد السوفيتي أيضاً نصراً جديداً في ميدان غزو الفضاء، إذ أطلق في صباح ١٢ أكتوبر سنة ١٩٦٤ أول سفينة فضاء تحمل ثلاثة أشخاص في وقت واحد هم رائد الفضاء «فلاديمير كوماروف» والعالم المهندس «كونستانتين فيكوتشوف» والطبيب «بوريس بيوجورون». وقد دارت هذه السفينة، التي أطلق عليها اسم «فوسخود» أي الشروق، حول الأرض ٢٤ ساعة و ١٧ دقيقة بمعدل دورة كل ٩٠،١ دقيقة علي ارتفاع يتراوح بين ١٧٨ و ٤٠٩ كيلومتراً، ثم هبطت بعد ذلك علي الأرض بركابها سالمين في المكان المحدد لهبوطها في صباح يوم ١٣ أكتوبر بعد أن جمعت معلومات

(١) أنظر تفصيل هذه التجارب الثلاث في التقرير الصادر من الإدارة الأمريكية لشئون الملاحة الفلكية والفضاء سألقة الذكر بتاريخ ٢٤ مايو سنة ١٩٦٦ تحت رقم N.A.S.A. - S.P. 6.

وفي أوائل فبراير سنة ١٩٦٦ تمكن الاتحاد السوفيتي من إنزال محطة الفضاء «لونا ٩» علي سطح القمر، ثم حقق نصراً آخر جديداً في ميدان إرتياد الفضاء في آخر ذلك الشهر بهبوط سفينة الفضاء «الزهرة ٣» فوق كوكب الزهرة حيث وضعت العلم السوفيتي بعد رحلة استغرقت ثلاثة أشهر ونصف شهر^(٢).

وأخيراً حققت الولايات المتحدة أهم إنتصار في مجال إرتياد الفضاء بإنزال أشخاص علي سطح القمر. فبدأت كخطوة أولى في شهر ديسمبر سنة ١٩٦٨ بإطلاق مركبة الفضاء «أبولو ١٠» وعليها ثلاثة من رواد الفضاء في رحلة مدار استكشافية حول القمر، عادوا بعدها بالمعلومات اللازمة للأقدام علي الخطوة التالية وهي النزول علي القمر فعلاً. وفي شهر يوليو سنة ١٩٦٩ تم الحدث المذهل الذي تابعه العالم أجمع في لهفة وإعجاب، فأطلقت مركبة الفضاء «أبولو ١١» وعليها رواد الفضاء الثلاثة «ميكيل كولينز» و «أدوين الدرين» و «نيل أرمسترونج». ووصلت المركبة بعد ١٠٢ ساعة و ٧٤ دقيقة من إطلاقها إلي القمر، وأمكن لروادها أن يخطوا علي سطحه وأن يبقوا هناك زهاء تسع ساعات تجولوا خلالها في منطقة نزولهم وجمعوا ما هو مطلوب منهم من عينات من تربته للفحص والدراسة، وثبتوا بعض الأجهزة العلمية التي رؤي وضعها علي القمر للحصول علي مزيد من المعلومات كما ثبتوا العلم الأمريكي دلالة علي وصولهم إلي هناك، ثم عادوا بعد ذلك إلي مركبتهم التي أعادتهم سالمين إلي الأرض في الموعد والمكان المحددين من قبل.

وهكذا نجحت التجارب الأولى التي أجريت لارتياذ الفضاء الكوني، وغدا إمكان استخدام هذا الفضاء لمختلف الأغراض - السلمية والحربية - أمراً واقعياً، وأصبحت خرافة الماضي حقيقة الحاضر وطريقاً لآفاق جديدة في المستقبل.

٢٥٦- المسائل القانونية التي يثيرها استخدام الفضاء الكوني:

ولو أن استخدام الفضاء الكوني مازال في مرحلة التجارب، فإن نجاح هذه التجارب كما قدمنا واضطراد توغل الأقمار الصناعية والصواريخ التي تطلقها كل من الدولتين الكبيرتين تبعاً في مجاهل هذا الفضاء، واحتمال قيام دول أخرى بنشاط مماثل في المستقبل القريب، يضع العالم ولاشك أمام أوضاع جديدة غير مألوفة له من قبل، يتعين عليه الاستعداد لمواجهةها والبحث عن القواعد القانونية التي تلائمها وتكفل تنظيم النشاط

(١) أنظر تفصيلات هذه التجربة الأخيرة في صحيفة الأهرام أعداد ١٣، ١٤، ١٥ أكتوبر سنة ١٩٦٤.
(٢) راجع تفصيلات ذلك في صحيفة الأهرام أعداد ١١، ١٢ فبراير و ٢ مارس سنة ١٩٦٦، وكانت سفينة الفضاء الزهرة ٣ قد أطلقت نحو هذا الكوكب في ١٦ نوفمبر سنة ١٩٦٥، وقد وصلت إليه في أول مارس سنة ١٩٦٦، ويبعد هذا الكوكب عن الأرض بحوالي ١٢٥ مليون ميل.

الكوني علي وجه يحقق أغراضه العلمية والسلمية من ناحية ويصون مصالح مختلف الدول وحقوقها من ناحية أخرى.

بطبيعة العمليات الخاصة بارتداد الفضاء الكوني وملابساتها والنتائج التي يمكن أن تترتب عليها تجعل لاستخدام هذا الفضاء أهمية حتمية لا بالنسبة للدول التي تتمكن أو سوف تتمكن من الوصول إليه فحسب، وإنما أيضاً بالنسبة للدول الأخرى كافة. ذلك لأن جهاز الفضاء إذا ما أطلق فإنه يصل فور إطلاقه فوق إقليم دول أخرى غير التي أطلقتته، ثم لا يلبث أن يتخذ بعد ذلك خط سيره فوق أقاليم مجموعة من الدول، أو هي تتواجد تحته بحكم حركة دوران الأرض في فلكها. وبذا تترابط حقوق الدول التي تطلق الأجهزة الفضائية وتشابك مصالحها مع حقوق ومصالح غيرها من الدول التي تمر هذه الأجهزة فوقها، بل وتترابط وتشابك حقوق ومصالح الدول الأولى ذاتها فيما بينها في استخدامهما للفضاء الكوني. ويشير هذا الترابط والتشابك مجموعة من المشكلات القانونية يتعين إيجاد حلول لها. من ذلك مثلاً معرفة مدي حقوق الدول التي تطلق أجهزة الفضاء في استخدام هذا الفضاء ومتي يكون نشاطها مشروعاً ومتي لا يكون كذلك، ومدي حقوق الدول الأخرى التي تمر هذه الأجهزة فوق إقليمها، ومدي مسؤولية الدول صاحبة أجهزة الفضاء عما قد يحدث منها من أضرار لغيرها، وما هو موقف الدولة التي قد يقع أحد الأجهزة فوق إقليمها، وما إلى ذلك. يضاف إلى أن إطلاق القمر الروسي Lunik II إلى سطح القمر في ١٢ سبتمبر سنة ١٩٥٩، ثم نزول مركبة الفضاء الأمريكية « أبولو ١١ » علي هذا الكوكب بركابها الثلاثة في شهر يوليو سنة ١٩٦٩، واحتمال وصول أقمار أخرى روسية أو أمريكية في القريب إلى كوكبي الزهرة أو المريخ أو غيرهما، قد يدعو أيضاً إلى التساؤل عن ماهية الأثر الذي يمكن أن يترتب علي مثل هذه العملية، وتقتضي الإجابة علي ذلك أولاً تحديد المركز القانوني للأجرام السماوية المختلفة تجاه عالمنا الأرضي، ثم تحديد الحقوق التي يمكن أن تثبت للدولة التي تسبق غيرها في الوصول إلى هذه الأجرام، وهكذا.

٢٥٧- هل توجد حالياً قواعد تحكم استخدام الفضاء الكوني:

الواقع أن حداثة العهد بعمليات ارتداد الفضاء الكوني لم تفسح المجال بعد لوجود قواعد خاصة كاملة منظمة لاستخدام هذا الفضاء، فهذه العمليات كما ذكرنا مازالت في مرحلة التجارب ومؤداها النهائي مازال في عالم الغيب. إنما هذا لا ينفي أن هذه القواعد سوف توجد في المستقبل القريب، وأنها حالياً في طريقها إلى التبلور والتكوين بعد إرساء الأسس التي سوف تقوم عليها. فكل نشاط بشري جديد يدفع حتماً إلى ظهور قواعد جديدة تنظمه متي وصل إلى درجة يمكن أن يؤثر فيها علي مصالح وحقوق الغير، وتلك ظاهرة

طبيعية تلازم حياة الجماعات البشرية وتساهم في بنية المجتمع الإنساني، وبدونها يعم الإضطراب وتسود الفوضى في هذا المجتمع. وكما أن تقدم وسائل الملاحة البحرية وإتساع الفوضى في هذا المجتمع. وكما أن تقدم وسائل الملاحة البحرية وإتساع نطاق التجارة بين الدول عبر البحار قد أدى إلي وجود قانون خاص بها، وأدى اختراع الطائرات واضطراب استعمالها في الحرب والسلام إلي وجود قانون منظم لاستخدام طبقات الجو، فسوف يؤدي أيضاً إختراع الصواريخ والأقمار الصناعية واضطراب استعمالها في إرتياد الفضاء الكوني إلي وجود قانون ينظم استخدام هذا الفضاء متي حان الوقت الذي يبدو فيه هذا التنظيم ضرورياً. ولن يطول هذا الوقت كثيراً في رأينا، كما طال بالنسبة لقانون البحار والقانون الجوي، وذلك لعدة عوامل لها اعتبارها : أولها السرعة المضطردة في تقدم التجارب الفضائية وإحتمال وصولها خلال وقت قريب لمرحلة تحتم التنظيم، وثانيها زيادة الوعي العام لدي مختلف الشعوب وشعورها بضرورة إخضاع كل نشاط يمكن أن تتأثر به مصالحها أو حقوقها تصون هذه المصالح والحقوق، وثالثها اختراع الأسلحة النووية والخوف من احتمال استعمالها بشكل مدمر مخيف عن طريق أجهزة الفضاء إذا لم تتفق الدول عاجلاً علي قصر استخدام الفضاء علي الأغراض السلمية، ورابعها وجود منظمات دولية عامة تعمل جادة في هذا السبيل كمنظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة المعنية بشئون الفضاء.

وليس هنا مكان الإسهاب في القدر الذي تساهم به كل من هذه العوامل في تكوين القواعد التي يمكن أن يخضع لها استخدام الفضاء الكوني، فمحل ذلك دراسة خاصة تطول كثيراً عما يتسع له مؤلف عام في القانون الدولي^(١). وقد يكفي في هذا المؤلف أن نشير في إيجاز إلي ماتم حتي الآن في محيط منظمة الأمم المتحدة في سبيل تنظيم استخدام هذا الفضاء. وإلي المبادئ الأساسية التي أمكن الإتفاق عليها في هذا المجال.

٢٥٨- الأمم المتحدة وتنظيم استخدام الفضاء الكوني:

بدأ اهتمام الأمم المتحدة بشئون استخدام الفضاء الكوني غداة إطلاق القمر الروسي الأول Spoutnik I، وكان همها الأول حينئذ درء الخطر الذي يمكن أن يستهدف له العالم لو استعمل الفضاء الخارجي في أغراض عسكرية. ولذا بادرت جمعيتها العامة خلال دورتها الثانية عشر عند نظرها موضوع نزع السلاح بإصدار قرار بتاريخ ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٧ يقضي بدراسة وسائل الإشراف الكفيلة بضمان ألا يكون إطلاق الأجهزة الفضائية إلي الفضاء الكوني لغير الأغراض السلمية والعلمية.

(١) أنظر المراجع السابق الإشارة إليها : ماك دوجال، كوادري، شومون، والبحوث الخاصة بالفضاء المشار إليها في كل منها.

علي أنه بدأ من الأوفق بعد ذلك عدم ربط موضوع تنظيم استخدام الفضاء الخارجي بموضوع نزع السلاح، لأن الوصول إلى اتفاق في شأن هذا الموضوع الأخير قد يستغرق وقتاً طويلاً، في حين أن سرعة تقدم النشاط الفضائي تقتضي التعجيل بالاتفاق علي وسائل تنظيمه قبل أن يصل إلى مرحلة خطيرة قد لا يكون فيها هذا الإتفاق أمراً سهلاً. لذا اتجه الرأي منذ أوائل عام ١٩٥٨ إلى أن تقوم الجمعية العامة بدراسة موضوع استخدام الفضاء الكوني دراسة مباشرة مستقلة، وتقدم إليها كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة بطلب بهذا المعني أخذ فيه باقتراح لرئيس وزراء كندا مؤداه إنشاء هيئة دولية خاصة لشئون الفضاء داخل نطاق الأمم المتحدة، ونظر هذان الطلبان أمام اللجنة السياسية للجمعية في شهر نوفمبر سنة ١٩٥٨ ثم أمام هيئتها الكاملة التي انتهت في ١٢ ديسمبر من نفس السنة إلى اتخاذ قرار بتكوين لجنة خاصة لشئون الفضاء تشكل من ١٨ عضواً وتكون مهمتها دراسة موضوع تنظيم استخدام الفضاء الكوني ووضع تقرير بمقترحاتها في هذا الشأن^(١).

وقد اجتمعت هذه اللجنة في الفترة ما بين ٦ مايو و ٢٥ يونيو سنة ١٩٥٩، وانتهت إلى وضع تقرير استعرضت فيه أولاً أعمال المنظمات العلمية الدولية، والمنظمات الحكومية الدولية فيما يتعلق باستخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية، ثم الوضع الراهن للنشاطات الفضائية السلمية من الناحية العلمية والفنية، وأبرزت بعد ذلك المشاكل القانونية التي قد يثيرها استكشاف واستغلال الفضاء الخارجي وربتها تبعاً لأهميتها^(٢). ثم بينت أنواع الترتيبات التنظيمية الممكنة في نطاق الأمم المتحدة، مقررة ضرورة مواصلة دراسة الموضوع وبعثه. وأضافت اللجنة إلى ماتقدم أنها تري أن الوقت لم يحن بعد لإنشاء منظمة حكومية

(١) وقد تقرر أن يكون تشكيل هذه اللجنة علي الوجه الآتي : ١٢ عضواً يمثلون دول الكتلة الغربية، ٣ أعضاء يمثلون دول الكتلة الشرقية، ٣ أعضاء يمثلون الدول المحايدة، ووقع الاختيار علي الدول الآتية للاشتراك في اللجنة - من دول الكتلة الغربية : الأرجنتين، استراليا، ايران، ايطاليا، البرازيل، بلجيكا، السويد، فرنسا، كندا، المكسيك، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية - ومن دول الكتلة الشرقية : الاتحاد السوفيتي، بولندا، تشيكوسلوفاكيا - من الدول المحايدة : الجمهورية العربية المتحدة، الهند، اليابان. ولم يرض هذا التشكيل الاتحاد السوفيتي الذي كان يرغب في أن يكون تمثيل دول الكتلة الشرقية بعدد مساو لممثلي الدول الغربية، ولذا لم يحضر ممثلو الكتلة الشرقية اجتماعات هذه اللجنة، كما تخلف عن الإشتراك في أعمالها كذلك ممثلو الجمهورية العربية المتحدة والهند.

(٢) وهذه المشكلات حسب الترتيب الوارد في تقرير اللجنة هي : حرية استكشاف واستغلال الفضاء، المسؤولية عن الأضرار التي قد تحدثها أجهزة الفضاء، توزيع الموجات الصوتية والكهربائية، الأخطار التي قد تنجم عن تعارض نشاط أجهزة الفضاء مع الطائرات، تسجيل أجهزة الفضاء وتنسيق إطلاقها، عودة وهبوط أجهزة الفضاء. وقد أعطت اللجنة لهذه الموضوعات الأولوية في البحث ثم عرضت بعد ذلك لبعض مشكلات أخرى لم تر ضرورة عاجلة لوضع حل لها. كمشكلة معرفة الحد الفاصل بين طبقات الجو وبين الفضاء الخارجي وأين يبدأ هذا الفضاء. ومشكلة تلويث الفضاء بالإشعاعات المضرة أو غيرها، والمشكلة الخاصة بموضوع الأجرام السماوية.

دولية مستقلة لشئون الفضاء الخارجي أو تكليف أي من المنظمات القائمة بالاضطلاع بمسؤوليات عامة في هذا المضمار. إنما أشارت اللجنة بالنظر في إنشاء لجنة داخلية من الدول الأعضاء يقوم بجانبها مكتب متخصص لدي الأمانة العامة للأمم المتحدة ولجنة استشارية تضم ممثلين عن الوكالات المتخصصة المعنية وعلماء تعينهم المنظمات العلمية الدولية وممثلين للدول الأعضاء حسب الاقتضاء.

وعرض التقرير المتقدم علي اللجنة السياسية للجمعية في دورتها الرابعة عشر، وتقدمت اثنتا عشرة دولة^(١) لهذه اللجنة بمشروع قرار يتضمن تكوين لجنة من ٢٤ عضواً لتنظيم استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية ودراسة طبيعة المشاكل القانونية التي قد تنشأ عن ذلك، كما يتضمن اقتراح عقد مؤتمر علمي دولي تحت رعاية الأمم المتحدة خلال سنة ١٩٦٠ أو ١٩٦١ لتبادل الخبرة في استخدام الفضاء الخارجي في الأغراض السلمية ودراسة طبيعة المشاكل القانونية التي قد تنشأ عن ذلك، كما الوكالات المتخصصة بوضع الترتيبات اللازمة لعقد هذا المؤتمر. وقد أقرت اللجنة السياسية المشروع المقدم لها بتاريخ ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩ وأوصت به لدي الجمعية العامة التي اعتمدته بالإجماع في ذات التاريخ^(٢).

علي أنه لم يتهى للجنة الجديدة أن تجتمع خلال مدة السنتين التي تحددت لعضوية الدول التي تتألف منها، مما دعا الجمعية العامة في دورتها السادسة عشر إلي إعادة النظر في الموضوع واتخاذ قراراتين جديدين في شأنه بتاريخ ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٦١، أحدهما يقضي باستمرار عضوية اللجنة كما تقرر إنشاؤها في الدورة الرابعة عشر مع إضافة أربعة أعضاء جدد لها تمشياً مع زيادة أعضاء الأمم المتحدة منذ إنشاء هذه اللجنة^(٣) وتحديد موعد أقصاه ٣١ مارس سنة ١٩٦٢ لاجتماعها وقيامها بمهمتها ووضع التقارير التي تراها ملائمة، والثاني يتضمن المبادئ الأساسية التي يتعين اتباعها عند استخدام الفضاء الخارجي. وقد جاء في هذا القرار الأخير ما يأتي :

الملكية العامة :

إذ تدرك المصلحة المشتركة للجنس البشري في مساندة الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي والحاجة الملحة لتوطيد التعاون الدولي في هذا الميدان.

(١) هي الاتحاد السوفيتي والبرازيل وبولندا وتشيكوسلوفاكيا والجمهورية العربية المتحدة ورومانيا والسويد وفرنسا والمملكة المتحدة والهند والولايات المتحدة واليابان.

(٢) وقد تقرر أن تكون لجنة تنظيم استخدام الفضاء الخارجي خلال عامي ١٩٦٠ ، ١٩٦١ من ممثلين من الدول الآتية : الاتحاد السوفيتي ، الأرجنتين ، استراليا ، اليابان ، ايران ، رومانيا ، السويد ، فرنسا ، كندا ، لبنان ، المكسيك ، المملكة المتحدة ، النمسا ، الهند ، هنغاريا ، الولايات المتحدة الأمريكية ، اليابان

(٣) هؤلاء الأعضاء الأربعة هم : التشاد ، مونغوليا ، مراکش ، سيراليون.

وإذ تؤمن بأن ارتياد الفضاء الخارجي واستعماله يجب أن يكون فقط لمصلحة الجنس البشري ولصالح كافة الدول بصرف النظر عن مستوي تقدمها الاقتصادي أو العلمي.

١ - توصي الدول بأن يكون ارتياد الفضاء الخارجي واستخدامه في نطاق المبادئ الآتية : أ- مراعاة القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة في نشاطها المتصل بالفضاء الخارجي والأجرام السماوية، ب - الفضاء الخارجي والأجرام السماوية حرة لارتياح واستعمال كافة الدول طبقاً للقانون الدولي وليست محلاً للتمسك من جانب أي منها.

٢ - تدعو لجنة تنظيم الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي إلى دراسة المشكلات القانونية التي يمكن أن يثيرها ارتياد واستخدام هذا الفضاء ووضع تقرير بذلك.

وبذا أرست الأمم المتحدة أساس التنظيم الدولي لارتياح واستخدام الفضاء الكوني، وبدأت اللجنة المكونة لهذا الغرض بالإعداد لقيام بنين هذا التنظيم، فاجتمعت بتشكيلها الجديدي في شهر مارس سنة ١٩٦٢ ووزعت عملها على لجتين فرعيتين إحداها للمسائل العلمية والفنية والأخرى للمسائل القانونية.

وعقدت هاتان اللجنتان اجتماعات متصلة في مدينة « جنيف » خلال شهري مايو ويونيو من نفس العام، وتم الإتفاق في اللجنة الفرعية العلمية والفنية علي مجموعة من التوصيات المتعلقة بالتعاون الفني في استخدام الفضاء^(١). أما اللجنة القانونية فقد توصلت بعد عدة اجتماعات ومشاورات مع كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي إلى إعداد مشروع يتضمن المبادئ الأساسية التي تم الاتفاق عليها فيما يتعلق باستخدام الفضاء الخارجي. وبعرض هذا المشروع علي الجمعية العامة في دورة سنة ١٩٦٣ وافقت عليه بالإجماع وأصدرت في ذلك قراراً بتاريخ ١٣ ديسمبر سجلت فيه المبادئ الواردة في المشروع.

٢٥٩ - قرار الجمعية العامة الصادر في ١٣ ديسمبر ١٩٦٣ :

نص هذا القرار فيما يختص باستخدام الفضاء الخارجي علي المبادئ التسعة الآتية:

- ١ - يكون إكتشاف واستخدام الفضاء الخارجي لمصلحة ولفائدة الإنسانية.
- ٢ - الفضاء الخارجي والأجرام السماوية حرة للاكتشاف والاستخدام لكافة الدول علي أسس من المساواة واحترام القانون الدولي.

(١) أنظر في تفصيلات أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنتها الخاصة باستخدام الفضاء الخارجي تقرير الأمين العام للهيئة سنة ١٩٥٩ - ١٩٦٠ ص ٩ - ٢٤ . وعن سنة ١٩٦٠ - ١٩٦١ ص ١٥١ ، ومقدمة تقريره عن سنة ١٩٦١ - ١٩٦٢ ص ٤ . وأنظر قرار الجمعية العامة في دورتها السادسة عشر المشار إليه في المتن في المجلة الأمريكية للقانون الدولي مجلد ٥٦ في شهر يونيو سنة ١٩٦٢ ص ٩٤٦ - ٩٤٩ .

- ٣ - لا يكون الفضاء الخارجي والأجرام السماوية محلاً للتملك الوطني علي أساس السيادة المبنية علي الاستعمال أو وضع اليد أو علي أي سبب آخر.
- ٤ - تقوم الدول بنشاطها في الفضاء مع احترام قواعد القانون الدولي بما فيها ميثاق الأمم المتحدة، ومع المحافظة علي السلم والأمن الدولي، وتدعيم التعاون والتفاهم بين الدول.
- ٥ - تتحمل الدولة المسؤولية عن نشاطها الوطني في ميدان الفضاء الخارجي سواء كان القائم بالنشاط هيئة حكومية أو هيئة غير حكومية، كما تتحمل مسؤولية مراعاة أن يكون ذلك النشاط في حدود المبادئ الواردة في هذا القرار. ويجب أن يكون نشاط الهيئات غير الحكومية بتصريح من الحكومة وتحت رقابتها المستمرة. وحينما يكون النشاط الفضائي قد تم عن طريق منظمة دولية تكون مسؤولية احترام المبادئ الواردة في هذا القرار علي عاتق المنظمة والدول الأعضاء فيها.
- ٦ - تهتدي الدول في اكتشاف واستخدام الفضاء الخارجي بمبدأ التعاون والمساعدة المتبادلة، وعليها أن تمارس كافة نشاطاتها في الفضاء الخارجي مع الإحترام اللازم للمصالح المقابلة للدول الأخرى. وإذا كان لدولة من الأسباب ما يدفعها إلي الاعتقاد بأن نشاطاً معيناً أو تجربة معينة تقوم بها في الفضاء أو يقوم بها رعاياها فسوف تؤدي إلي إحداث تدخل ضار في نشاطات الدول الأخرى في الفضاء، فعليها أن تقوم بمشاورات دولية مناسبة قبل أن تقوم بمثل هذا النشاط أو التجربة. وإذا كان لدولة ما أسباب تدفعها إلي الاعتقاد بأن نشاطاً فضائياً معيناً أو تجربة فضائية معينة سوف تؤدي إلي إحداث تدخل ضار في الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي، جاز لها أن تطلب إجراء مشاورات دولية بشأن ذلك.
- ٧ - تحتفظ الدولة بسلطتها ورقابتها علي الأجهزة التي تطلق في الفضاء طالما أن هذه الأجهزة مسجلة فيها، كما تحتفظ الدولة بسلطتها ورقابتها علي الأشخاص الذين يوجدون في هذه الأجهزة. ولا تتأثر ملكية الأجهزة التي تطلق في الفضاء والأجزاء المكونة لها نتيجة لمرورها في الفضاء أو لعودتها إلي الأرض. ويجب إرجاع هذه الأجهزة أو الأجزاء المكونة لها - إذا ما وجدت خارج إقليم الدولة التي سجلت فيها - إلي تلك الدولة التي يجب عليها أن تقدم المعلومات التي تحدد هذه الأشياء متى طلب منها ذلك.
- ٨ - تكون الدولة مسئولة دولياً عن الأضرار التي تحدثها الأجهزة التي تطلقها في الفضاء أو تسمح بإطلاقها أو يتم إطلاقها في إقيمها، وذلك في مواجهة الدول الأخرى أو رعايا تلك الدول الطبيعيين أو المعنويين.
- ٩ - علي الدول أن تنظر إلي رواد الفضاء باعتبارهم مبعوثين للإنسانية. وعليها أن تقدم لهم

كل مساعدة ممكنة في حالة الحوادث أو المخاطر أو الهبوط الاضطرابي فوق إقليم دولة أجنبية أو في أعالي البحار. ويجب إعادة رواد الفضاء الذين يقومون بمثل هذا الهبوط سالمين وبسرعة إلى الدولة التي تم تسجيل مركبتهم الفضائية فيها.

والمبادئ المتقدمة، بحكم أنها تعبر عن رغبة جماعية للدول، لها ولاشك من الوزن مايكفل احترامها والسير على مقتضاها من جانب كل منها، وبالأخص بعد أن أعلنت كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي التزامهما بها واحترامهما إياها.

علي أنه لما كانت قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ليست لها صفة أمرة، وإنما هي أساساً توصيات للدول، قد تأخذ بها وقد تنصرف عنها، لما كان الأمر كذلك، كان من الصعب القول بأن المبادئ التي أحسرتها هذه القرارات في خصوص الفضاء الخارجي قد أصبحت بذلك في حكم القواعد القانونية الملزمة. إذ يلزم حتي تصبح كذلك أن تستقر أولاً علي النحو المألوف في المجتمع الدولي لوجود القاعدة القانونية الدولية، إما بتواتر الدول علي اتباعها فعلاً فترة من الزمان مع قيام الشعور لديها بالتزامها بها، أي عن طريق العرف، وإما بتدوينها في اتفاقية عامة تلتزم بها التزاماً صريحاً، حالاً ومباشراً.

ولما كانت السرعة التي تجري بها الأمور في مجال النشاطات الفضائية لا تحتمل انتظار استقرار القواعد المنظمة لهذه النشاطات عن طريق العرف، فقد بدا حتمياً الالتجاء إلى الطريق المباشر، أي تدوين هذه القواعد في اتفاقية عامة تحددها ويلتزم أطرافها بما يتقرر فيها. وهو ما حدث فعلاً بعد حوالي ثلاث سنوات من صدور قرار الجمعية العامة سالف الذكر.

٢٦٠ - إتفاقية ٢٧ يناير سنة ١٩٦٧ :

في شهر يناير سنة ١٩٦٧ تم إبرام « إتفاقية بشأن نشاط الدول في ارتياد واستخدام الفضاء الخارجي بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى » بين الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وعدد من الدول الأخرى، وتم التوقيع عليها في ٢٧ يناير في كل من موسكو وواشنطن ولندن، وبلغ عدد الدول التي وقعت عليها حتي أول مارس من نفس السنة اثنا وسبعين دولة، وأصبحت نافذة ابتداء من ١٠ أكتوبر سنة ١٩٦٧ بإيداع تصديقات خمس دول عليها، من بينها الدول الثلاث الكبرى المذكورة، وذلك وفقاً لنص المادة ١٤ منها. وتقع هذه الإتفاقية في ١٧ مادة تضمنت ذات المبادئ التي سبق أن صدر بها قرار الجمعية العامة في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٦٣.

فنص في المادة الأولى علي أن ارتياد واستخدام الفضاء الخارجي بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى هو لمصلحة وفائدة كل البلاد بصرف النظر عن مستواها الاقتصادي أو تقدمها العلمي وأنه سوف يكون مجالاً لكل الجنس البشري. وأنه كذلك حر

للاستكشاف والاستعمال لكل الدول دون أي تمييز وعلي قدم المساواة ووفقاً للقانون الدولي. كما وأن حرية البحث العلمي في الفضاء بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى مكفولة للجميع، وعلي الدول أن تسهل وتشجع التعاون الدولي في إجراء مثل هذا البحث.

ونص في المادة الثانية علي أن الفضاء الخارجي بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى ليس محلاً لأي تملك وطني علي أساس السيادة المبنية علي الاستعمال أو وضع اليد أو أي سبب آخر.

ونص في المادة الثالثة علي أن يقوم أطراف الإتفاقية بنشاطاتهم في إكتشاف وإستخدام الفضاء الخارجي بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى وفقاً للقانون الدولي بما في ذلك ميثاق الأمم المتحدة ولصالح السلم والأمن الدوليين ومراعاة التعاون الدولي والتفاهم.

ونص في المادة الرابعة علي أن تتعهد الدول الأطراف بآلا توضع في الأجهزة التي تطلقها في مدار حول الأرض أي أسلحة نووية أو أسلحة تدمير أخرى، وآلا توضع كذلك أسلحة من هذا القبيل في أي من الأجرام السماوية أو في الفضاء الخارجي بأي صورة أخرى كانت. ويكون إستخدام القمر والأجرام السماوية الأخرى من جانب كل الأطراف قاصراً علي الأغراض السلمية، ويحرم أن يقام عليها قواعد عسكرية أو تحصينات أو يجري فيها أي تجارب أو مناورات عسكرية.

وتنص المادة الخامسة علي ذات الأحكام التي وردت في قرار الجمعية العامة فيما يختص برواد الفضاء واعتبارهم كمبعوثين للبشرية والالتزام بتقديم كل المساعدات الممكنة لهم في حالة الحوادث أو المخاطر أو الهبوط الإضطرابي وإعادتهم بسرعة سالمين إلي دولتهم^(١). وتضيف إلي ماتقدم أنه علي رواد الفضاء التابعين لدولة ما عند قيامهم بنشاطهم في الفضاء الخارجي وفوق الأجرام السماوية أن يقدموا هم الآخرين كل المساعدات الممكنة لرواد الفضاء التابعين للدول الأخرى.

وتقرر الفقرة الأخيرة من ذات المادة أنه علي الدول الأطراف في الإتفاقية أن تخطر فوراً الدول الأخرى الأطراف أو الأمين العام للأمم المتحدة بأية ظاهرة تكتشفها في الفضاء الخارجي بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى يكون من شأنها أن تشكل خطراً علي حياة أو صحة رواد الفضاء.

(١) راجع فيما تقدم المبدأ التاسع من المبادئ الواردة في قرار الجمعية العامة سالفه الذكر.

وتتناول المادتان السادسة والسابعة موضوع المسؤولية عن النشاطات الفضائية وما يمكن أن ينتج عنها من أضرار للغير وتأخذان بذات القواعد الواردة في المبدأ الخامس من المبادئ السابق إقرارها من الجمعية العامة.

وتنص المادة الثامنة علي احتفاظ الدولة بسلطتها ورقابتها علي الأجهزة التي تطلقها في الفضاء علي النحو الذي تقرر في المبدأ السابع من القرار سالف الذكر.

وتحتوي المادة التاسعة أحكام المبدأ السادس خاصاً بمراعاة التعاون والمساعدة المتبادلة واحترام كل دولة لمصالح غيرها عند ممارستها لنشاطاتها الفضائية علي ماسبق ذكره تفصيلاً في هذا الشأن.

وتنظم المواد التالية (١٠ - ١٣) كيفية التعاون بين الدول في ممارسة نشاطاتها الفضائية وكيفية تبادل المعلومات والعون والمساعدة في هذا المجال.

وتتضمن المواد الأربعة الأخيرة الأحكام العامة والختامية، من فتح الاتفاقية للتوقيع عليها أو الانضمام إليها لكافة الدول، ومبدأ نفاذها، وطريقة الإنسحاب منها، وما إلي ذلك من الأحكام العامة التي تختم بها كل معاهدة دولية^(١).

هذا ويمكن القول الآن، أنه بإبرام إتفاقية ٢٧ يناير سنة ١٩٦٧ ودخولها مرحلة التنفيذ ابتداء من ١٠ أكتوبر من ذات السنة، أصبحت للفضاء الخارجي بدوره، كمجال جديد من مجالات الكون التي تستخدمها الدول وتمارس فيها نشاطها، مجموعة من القواعد القانونية الدولية الوضعية، تحكم هذا النشاط وتنظمه وتقصره علي الأغراض السلمية والعلمية في نطاق قواعد القانون الدولي العامة وميثاق الأمم المتحدة وعلي أساس من التعاون وتبادل المصالح المشروعة^(٢).

(١) أنظر النص الكامل لهذه الإتفاقية في المجلة المصرية للقانون الدولي مجلد ٢٥ سنة ١٩٦٩ ص ١٠٤ ومابعداها من القسم الأوروبي، وكذا تعليقاً علي أحكام هذه الإتفاقية بالإنجليزية في ذات المجلد ص ١٢٩ ومابعداها للدكتور عمر حسني بعنوان :

Omar Hosni : Treaty Governing the Exploration of Outer Space.

(٢) وقد اهتم الفقه الدولي في العشر سنوات الأخيرة إهتماماً ملحوظاً بموضوع الفضاء الخارجي. وظهرت في ذلك مؤلفات وبحوث عديدة يمكن للراغب في المزيد من المعلومات في هذا المجال أن يرجع إليها. أنظر بصفة مبدئية بياناً بعدد من هذه المؤلفات والبحوث ملحق بدراسة الدكتور عمر حسني السابق الإشارة إليها في المجلة المصرية للقانون الدولي ص ١٦٢ - ١٦٤.



القسم الثالث

العلاقات الدولية

٢٦١ - حياة الدولة ضمن الجماعة الدولية تقتضى الإتصال فيما بينها على وجه الدوام. والأداة الأولى هذا الإتصال الدائم هى التمثيل الخارجى. إنها إلى جانب هذا الإتصال المستقر العادى تتطلب مصالح لدول إجتماع القائمين بأمرها من آن لآخر لمعالجة بعض المسائل التى لها أهمية خاصة وإتخاذ قرارات أو عقد إتفاقات بشأنها، وهو ما يتم عن طريق المؤتمرات وإبرام المعاهدات.

وعلى ذلك تتناول دراسة العلاقات الدولية من حيث الوسائل المنظمة لها موضوعات ثلاثة : التمثيل الخارجى، المؤتمرات، المعاهدات.

الباب الأول

التمثيل الخارجى

٢٦٢- يمثل كل دولة فى علاقاتها مع الدول الأخرى رئيسها الأعلى، ويتولى إدارة هذه العلاقات نيابة عنه وزير الخارجية، يعاونه فى ذلك المبعوثون الدبلوماسيون والممثلون القنصليون.

الفصل الأول

رئيس الدولة

٢٦٣- الصفة التمثيلية لرئيس الدولة :

رئيس الدولة هو رمز السلطة العامة فى دولته، فهو الذى يمثلها بإعتبارها وحدة سياسية سواء فى الداخل أو فى الخارج. وتثبت لرئيس الدولة هذه الصفة التمثيلية أيا كان نظام الدولة السياسى وبصرف النظر عن السلطات المخولة له بمقتضى دستور الدولة وقوانينها^(١).

ويحدد القانون الأساسى لكل دولة التصرفات التى يجوز لرئيسها أن ينفرد بها فى محيط العلاقات الدولية، وتلك التى يتعين عليه فيها الرجوع إلى سلطات الدولة النيابية. فأما الأولى فتقع نافذة بمجرد تمامها من جانب رئيس الدولة. وأما الثانية فلا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا أقرتها أولاً هذه السلطات^(٢). والمتبع أن يتولى رئيس الدولة تنظيم علاقات دولته

(١) وفى رأى فوشى ١-٣ ص ٦، أنه رئيس الدولة لا يملك تمثيلها إلا فى الحدود التى يقرها له دستور دولته، وأنه بناء على ذلك لا يكون تصرفه بإسم دولته صحيحاً فى النطاق الدولى إلا إذا كان ضمن هذه الحدود. لكن بعض الشراح لا يقرون هذا الرأى على إعتبار أن القيود الدستورية الداخلية لا يجوز أن تؤثر على الكفاية الدولية لمظاهر إرادة رئيس الدولة. لأن هذا يتنافى مع مصلحة العلاقات الدولية ذاتها، فضلاً عن أن البحث فى مدى سلطات رئيس الدولة بواسطة الدول الأخرى للتحقق مما إذا كان يمكن أو لا يمكن له أن يتصرف عنها فى أمر معين يعتبر تعرضاً للشئون الدستورية للدولة الأولى ويتنافى مع مألها من السيادة.

انظر فى ذلك انزيلوتى ١ ص ٢٦٠-٢٦١. اكسيولى ٢ رقم ١٠٩٣-١٠٩٤، كافاليرى فى مجموعة محاضرات لاهى سنة ١٩٣٩-١ ص ٥٠١.

(٢) ومعناه المرشد أو الزعيم.

(٣) وقد كانت الألقاب فيما مضى مناراً للنزاع بين الدول فيما يتعلق بالمراسم وحق التقدم والصدارة، فكان الأباطرة يدعون لأنفسهم حق التقدم على غيرهم من رؤساء الدول. وكان الرؤساء المتواجدون يعتقدون أن لهم حق الصدارة على الرؤساء المنتخبين. على أن هذه الإدعاءات لم يعد لها وجود فى الوقت الحالى، وأصبح رؤساء الدول جميعاً يعاملون بالمثل فى هذه الناحية. انظر فوشى ١-٣ ص ٧ وما بعدها. واكسيولى رقم ١٠٩٨.

بالدول الأخرى بواسطة وزير الخارجية، وأن ينوب عنه في تمثيلها في الخارج المبعوثون الدبلوماسيون، ويندر في الوقت الحاضر أن يقوم رئيس الدولة بنفسه بعمل من هذه الأعمال في الظروف العادية^(١). ويحدث ذلك خاصة في الحالات التي تتناول مسائل ذات أهمية قصوى تقتضى معالجتها إتصلاً شخصياً بين رؤساء الدول المعنية.

٢٦٤- لقب رئيس الدولة :

لكل دولة أن تتخذ لرئيسها اللقب الذى تراه مناسباً لها. ففى الدول التى يرأسها أشخاص متوجون عن طريق الوراثة يتخذ رئيس الدولة لقب ملك أو إمبراطور أو قيصر سلطان أو غزاندوق أو غير ذلك من الألقاب التقليدية، مثل شاه إيران وميكادو اليابان. وفي الدول التى يرأسها أشخاص منتخبون يكون رئيس الدولة رئيس الجمهورية كما فى فرنسا ومصر والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها، أو رئيس الاتحاد كما فى سويسرا، أو فى الفوهرر كما كان الحال فى ألمانيا فى عهد الحكم النازى.

وغنى عن البيان أن لقب رئيس الدولة ماهو إلا رمز لشكلها السياسى ولتقاليدها أو تعبير عن نزعتها وإتجاهاتها. فهو لايزيد من شأنها رفعة ولايضيف وحده إلى إعتبارها شيئاً ولايحقق لها عظمة لاتتمتع بها فعلاً. لذلك جرت العادة بين الدول على أن لاترفض الإعتراف بالألقاب التى يتخذها رؤساء الدول الأخرى أيا كانت، مالم يكن اللقب يتعارض مع حقوق إحداها أو مع إدعاماتها المشروعة.

٢٦٥- إمتيازات رئيس الدولة :

لما كان رئيس الدولة هو الممثل المباشر لدولته ورمز سيادتها. وجب أن يكون محل رعاية خاصة إذا ما وجد فى إقليم أجنبى، وأن يتمتع بالإمتيازات التى تكفل مايجب لذاته من الإجلال ولدولته من الإحترام. ومن هذه الإمتيازات ما يستند إلى مجرد المجاملة كالإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية وماشابه ذلك، ومنها ماهو نتيجة قانونية لما يتمتع به من السيادة والسلطان، ويقتضيان عدم خضوعه لسلطان الدولة الأجنبية التى يكون موجوداً فى إقليمها.

ويعنى عدم خضوع رئيس الدولة للسلطات الأجنبية أولاً عدم التعرض لشخصه، وثانياً عدم خضوعه للقضاء الإقليمى سواء فى ذلك القضاء المدنى أو القضاء الجنائى. على

(١) ومثل ذلك ما حدث سنة ١٩٣٦ عندما أتخذ ملك إيطاليا فيكتوريا إيمانويل الثالث لقب إمبراطور الحبشة بجانب لقبه كملك لإيطاليا، فرفضت أغلب الدول الإعتراف له بهذا اللقب على أساس أنه أغتصب عرش الحبشة نتيجة حرب غير مشروعة شتها إيطاليا على تلك إحلالاً بكل المواثيق الدولية القائمة وقتئذ.

أنه يجوز لرئيس الدولة أن يتنازل عن حقه في الإعفاء من الخضوع للقضاء المدني ويكون ذلك إذا رفع هو الدعوى أما القضاء أو رفعت عليه وقبل أن تفصل المحكمة في موضوعها. ويشمل الإعفاء من القضاء الإقليمي حاشية الرئيس وأفراد أسرته وما يحملون من أموال منقولة. أما الأموال العقارية التي لرئيس دولة في غير دولته فالأصل خضوعها للقضاء الإقليمي إلا إذا كان مقيماً بها: فالدار التي يسكنها رئيس دولة أجنبية لا يجوز للسلطات المحلية دخولها أو التعرض لها إلا بإذن خاص منه.

غير أن إعفاء رئيس الدولة الأجنبية من الخضوع للقضاء الإقليمي لا يحول دون تكليفه بترك الأقليم إذا أتى أمراً مخللاً بقوانين الدولة أو بأمنها وسلامتها، فإن لم يمثل جاز إرساله إلى الحدود، كما يجوز وضعه تحت المراقبة، وفي الحالات القصوى تحت الحجز حتى يغادر الإقليم.

ويلاحظ أن إعفاء رئيس الدولة وحاشيته من القضاء الإقليمي لا يعطى له حق مباشرة القضاء بين أفراد الحاشية أثناء وجوده على الإقليم الأجنبي، كما لا يملك محاكمة أحد منهم جنائياً عن جريمة تقع منه. وإنما عليه أن يرسله لدولته ليحاكم فيها^(١).

ويبطل تمتع رئيس الدولة الأجنبية بالإميازات المتقدمة إذا زالت عنه هذه الصفة بعزله أو بتنازله إذا كان متوجاً أو بانهاء رئاسته إذا كان منتخباً. على أنه ليس هناك ما يمنع الدولة من قبول استمرار رئيس دولة أجنبية في التمتع بإميازاته السابقة بعد زوال صفته عنه من باب المجاملة ومراعاة لشخصه.

ولا يمتنع تمتع رئيس الدولة في الإقليم الأجنبي بالإميازات المتصلة بصفته وجوده متخفياً تحت إسم مستعار Incognito، ويكفى لذلك أن يكشف عن شخصيته إذا حاولت السلطات المحلية التعرض له^(٢).

(١) وقد حدث سنة ١٦٥٧ أن خالفت الملكة كريستيانا ملكة السويد أثناء وجودها في فرنسا هذه القاعدة بأن حكمت على أحد أفراد حاشيتها بالإعدام بتهمة الخيانة ونفذت فيه الحكم فعلاً، فأرغمتها الحكومة الفرنسية على مغادرة فرنسا. أنظر في ذلك بونفيس وفوشى ص ٤١٥، ودسبانييه ص ٢٤٥ وما بعدها.

(٢) أنظر بونفيس وفوشى رقم ٦٤٠-٦٤٤، ليفور رقم ٤٦٢، دسبانييه ص ٢٤٥، فونيه ص ٣٤٩-٣٥٠، بوند رقم ٢٢٥-٢٢٦، جنييه رقم ٤١١-٤١٥.

الفصل الثانى

وزير الشؤون الخارجية

٢٦٦- لما كان لا يتيسر عملاً لرئيس الدولة أن يتولى بنفسه جميع شئونها، فقد جرت الدول من قديم على توزيع هذه الشؤون على إدارات كبرى يتولى أمها نيابة عن رئيس الدولة أشخاص يتمتعون بثقته ويحملون أسم الوزراء أو سكرتيرى الدولة. وبين هؤلاء من تتناول مهمته إدارة علاقات الدولة بغيرها من الدول، ويعرف بوزير الشؤون الخارجية.

ووزير الشؤون الخارجية هو حلقة الاتصال الفعلى بين دولته والدول الأخرى، فمعه يتباحث مبعوثو الدول الأجنبية في كل ما يهم دولهم، وبواسطة مبعوثى دولته يتولى شئونها في الخارج ورعاية مصالحها قبل الدول الأخرى. لذا كان على كل وزير خارجية عند تسلم مهام منصبه أن يخطر بذلك مبعوثى الدول الأجنبية لدى حكومة دولته ومبعوثى دولته لدى الحكومات الأجنبية.

ولوزير الشؤون الخارجية بإعتباره نائباً عن رئيس الدولة في تصريف هذه الشؤون صفة تمثيلية رسمية في المحيط الدولى تسمح له بالتفاوض عن دولته في كل ما يتصل بها وبتوقيع المعاهدات والإتفاقات الدولية بإسم رئيس الدولة^(١).

ويتبع وزير الخارجية في كل دولة مبعوثوها لدى الدول الأخرى، فهو الذى يقترح تعيينهم، وهو الذى يصدر إليهم التعليمات الخاصة بعلاقة دولته بالدول التى يتولون فيها مهامهم، ولا يتعرض القانون الدولى العام لعلاقة وزير الخارجية بمبعوثى دولته ولا لمدى سلطته بالنسبة لهم، فذلك من شأن القانون الداخلى لك لدولة، وإنما يتناول فقط علاقة المبعوث بالدولة المبعوث لديها لما لهذه العلاقة الأخيرة من طابع دولى، وهو ما سندرسه فيما يلى.

الفصل الثالث

المبعوثون الدبلوماسيون

٢٦٧- تطور نظام التمثيل الدبلوماسي:

إيفاد المبعوثين الدبلوماسيين من دولة إلى أخرى تقليد قديم. إنما لما كانت العلاقات الدولية حتى منتصف القرون الوسطى من الأمور العارضة، لم تكن لهؤلاء المبعوثين صفة دائمة وكانوا يوفدون عادة للقيام بمهام خاصة معينة، إذا ماتت عادوا بعدها إلى بلادهم. فلما زاد الإتصال بين الدول وتداخلت مصالحها، لمست ضرورة وجود ممثلين لكل منهما لدى الأخرى لأحكام ذلك الإتصال ورعاية هذه المصالح. والظاهر أن المدن الإيطالية وفي مقدمتها مدينة البندقية أو "فينيسيا" كانت أولى الدول التي نفذت هذه الفكرة، ثم حذت حذوها فرنسا في عهد "ريشيليو" وتبعتها بعد ذلك الدول الأخرى. ولم ينته القرن السابع عشر حتى كان نظام تبادل المبعوثين الدائمين قد استقر بين الدول ثم غدا تقليداً عالمياً له قيمته ودلالته، وأصبح تبادل المبعوثين الدبلوماسيين بين دولتين دليل على حسن العلائق بينهما وضمان للسلم، وإستدعاؤهم معناه سوء هذه العلائق ونذير بالحرب^(١).

٢٦٨- مصدر القواعد المنظمة للتمثيل الدبلوماسي :

لعل النظام القانوني للمبعوثين الدبلوماسيين هو أول النظم الدولية القانونية التي تدعمت عن طريق العرف وظلت تستند إليه مباشرة حتى وقت قريب. وقد ثبت هذا العرف واستقر من زمن بعيد وأصبح مسلماً به من كافة الدول، تتبعه وتحترمه دون حاجة إلى تدوينه في إتفاق أو معاهدة، وتأخذ به القوانين الداخلية وأحكام المحاكم بإعتباره قانون ثابت لانزاع فيه.

على أن نظام التمثيل الدبلوماسي، مع إستقراره، كان يشير من آن لآخر بعض إشكالات، منها ما هو نتيجة تنافس ممثلي الدول المختلفة على الصدارة وتقدم بعضهم البعض في المحافل الرسمية، ومنها ما هو متصل بحدود الإمتيازات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي.

وقد أمكن للدول حل بعض هذه الإشكالات عن طريق معاهدات أبرمت لهذا

(١) انظر في تاريخ التمثيل الدبلوماسي فوشى ١-٣ ص ٢٦ ومابعدها، وجنيه Traite de Diplomatie وريد سلوب ص ١٩. راجع كذلك مؤلفنا في القانون الدبلوماسي بند ٢١ ومابعده.

الغرض، في مقدمتها لائحة أقرها مؤتمر فينا سنة ١٨١٥ وكمليها بروتوكول "اكس لاشابل" سنة ١٨١٨ خاصاً بترتيب المبعوثين الدبلوماسيين وبيان قواعد التقدم والصدارة بينهم، وإتفاقية أقرتها الدول الأمريكية في هافانا سنة ١٩٢٨ في شأن الإمتيازات والحصانات الدبلوماسية، وذلك خلاف عدد من المعاهدات الثنائية التي أبرمتها بعض الدول فيما بينها.

وقد سبق الإشارة في معرض الكلام على تدوين قواعد القانون الدولي إلى المحاولات التي قامت بها جامعة الدول لتجميع وتدوين القواعد الخاصة بالنظام الدبلوماسي في إتفاقية دولية عامة منذ عصبة الأمم إلى الأمم المتحدة، وإلى ما انتهت إليه هذه المحاولات من قيام لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة بإعداد مشروع نهائي لإتفاقية عامة في هذا الشأن عرضت على الدول في مؤتمر عام عقد في مدينة "فيينا" في مستهل عام ١٩٦١ وقد انتهت جماعة الدولة في هذا المؤتمر إلى إقرار المشروع صياغته في صورة إتفاقية دولية عامة من ٥٣ مادة بإسم "إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية" بتاريخ ١٨ أبريل سنة ١٩٦١^(١).

٢٦٩- حق التمثيل الدبلوماسي :

التمثيل الدبلوماسي مظهر من مظاهر السيادة، وعلى ذلك فللدول تامة السيادة الحق في إيفاد وقبول المبعوثين الدبلوماسيين، ويلحق بهذه الدول قداسة البابا. أما الدول ناقصة السيادة كالدول المحمية والدول المشمولة بالوصاية فهي عادة لا تملك إرسال بمبعوثين دبلوماسيين من طرفها، وتتولى تمثيلها في الخارج الدول الحامية أو الدولة القائمة بالإدازة، إلا إذا كانت العلاقة بينهما تسمح بخلاف ذلك. على أن عدم مباشرة الدولة ناقصة السيادة لحق إيفاد مبعوثين من قبل لا يمنع قبولها مبعوثي الدول الأجنبية لديها.

وفي دول الإتحاد الفعلي تباشر التمثيل الدبلوماسي الهيئة المكونة للإتحاد، وكذلك الحال بالنسبة للدول التعاهدية. بينما في دول الإتحاد الشخصي والدول المتعاهدة يكون لكل من الدول الأعضاء حق مباشرة التمثيل الدبلوماسي عن نفسها مستقلة عن الأخرى^(٢).

على أن ثبوت الحق للدولة في مباشرة التمثيل الدبلوماسي لا يفرض على غيرها من الدول أن تقبل ممثلها أو أن تبادله التمثيل أن لم تكن رغبة في ذلك. إنما لما كانت حياة الدول في المجتمع الدولي لا تحقق غايتها إلا إذا حسنت وتوطدت الصلات بينها، وهو ما تهدف إليه

(١) راجع ماتقدم بند ٢٤ ص ٥٩-٦٠ وبند ٢٦ ص ٢٢، أنظر كذلك مؤلفنا في القانون الدبلوماسي بند ٢٥-٢٩ وبند ١٢٣، والنص الكامل لإتفاقية فينا المشار إليها في ذات المؤلف ملحق ١.

(٢) يوجد رقم ٢٢٩، اكسيولي ٢ رقم ١١١٠، فونيه ص ٣٥٣-٣٥٤.

إقامة العلاقات الدبلوماسية، فإنه يجدر بالدول المتمدينة التي تعيش داخل إطار هذا المجتمع ألا ترفض تبادل التمثيل الدبلوماسي بينها مالم تكن هناك بواحث جدية تدعوها لأن تنهج منهجاً مخالفاً^(١).

٢٧٠. فئات المبعوثين الدبلوماسيين ومراتبهم :

تتطلب طبيعة المهام المتصلة بالتمثيل الدبلوماسي وتعدد الأعمال المتفرعة عن هذا المهام أن يضطلع بها أكثر من شخص بمفرده. لذا جرت الدول على أن توفد كل منها للقيام بمهامها الدبلوماسية لدى غيرها مجموعة من الأشخاص تحت رئاسة شخص مسئول يعتبر الممثل الأصيل لدولته لدى الدولة الموفد إليها. ويطلق على هذه المجموعة إسم البعثة الدبلوماسية.

أ - قوام البعثة الدبلوماسية : يحدد عدد الأشخاص الذين تتكون منهم البعثة الدبلوماسية تبعاً لقدرة وأهمية المصالح التي للدولة الموفدة لدى الدولة الموفد إليها، ويشمل هؤلاء الأشخاص :

١ - رئيس البعثة، وهو الشخص الذي تعهد إليه الدولة بتمثيلها وبرئاسة بعثتها الدبلوماسية لدى دولة معينة.

٢ - أعضاء البعثة، وهم الموظفون الذين تعينهم الدولة الموفدة للعمل مع رئيس البعثة، وهم ثلاث طوائف :

أ - الموظفون الدبلوماسيون كالمستشارين والسكرتيرين والملحقين الفنيين.

ب - الموظفون الإداريون والفنيون كأمناء المحفوظات ومديري الحسابات والصيارفة والكتبة.

ج - المستخدمون الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في دار البعثة كالسعاة وعمال التليفون والحراس.

٣ - الخدم الخصوصيون الذين يعملون في الخدمة المنزلية لرئيس البعثة ولأعضائها. والفرقة بين هذه الطوائف المختلفة لها أهميتها من ناحية شروط التعيين والقبول ومن ناحية الحصانات والإمتيازات التي يتمتع بها أفراد كل طائفة كما سوف نرى فيما يلي، كما أن وصف أعضاء السلك الدبلوماسي يقصر فقط على رئيس البعثة والموظفين الدبلوماسيين دون غيرهم^(٢).

(١) قارن فوشي ١ - بند ٦٦٤ ص ٣٧، وأوبنهايم طبعة ١٩٤٨ جزء أول ص ٦٩١. هذا وتنص المادة الثانية من إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية في هذا الشأن على أن "إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد بعثات دبلوماسية دائمة يتم عن طريق إتفاق الطرفين".

(٢) وقد ورد تعداد هؤلاء الأشخاص جميعاً الذين يمكن أن تضمهم البعثة الدبلوماسية في المادة الأولى من

ب- مراتب رؤساء البعثات الدبلوماسية: تحدد الدولة مرتبة رئيس كل بعثة من بعثاتها الدبلوماسية تبعاً لأهمية العلاقات التي تربطها بالدولة الموفدة إليها البعثة. وقد رتب لائحة فينا سنة ١٨١٥ المبعوثين الدبلوماسيين في مراتب ثلاثة كالآتي :

١ - مرتبة السفراء ومبعوثي البابا، ويطلق على البعثة التي يرأسها سفير أسم "سفارة"^(١).
٢ - مرتبة الوزراء المفوضين^(٢) والمندوبين فوق العادة^(٣). وتعرف البعثة التي يرأسها أحد هؤلاء بإسم "مفوضية"^(٤).

٣ - مرتبة القائمين بالأعمال^(٥). وتختلف هذه المرتبة عن المرتبتين السابقتين من ناحية أن القائم بالأعمال يعتبر مبعوثاً من قبل وزير خارجيته لدى وزير خارجية الدولة إليها، بينما السفير والوزير المفوض يمثل رئيس دولته ويعتمد مباشرة لدى رئيس الدولة الأخرى.

وقد أضاف مؤتمر اكس لاشبل سنة ١٨١٨ إلى هذه المراتب مرتبة أخرى هى مرتبة الوزراء المقيمين على أن يكون موضعهم قبل القائمين بالأعمال على أن مشروع لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة أكتفى بالنص على المراتب الثلاث الواردة في لائحة فينا^(٦). وأقرت إتفاقية فينا الأخيرة ماجاء في هذا المشروع.

ولهذا الترتيب أثره من ناحية البروتوكول والمراسم فتسبق كل مرتبة المرتبة التي تليها من حيث التقدم والصدارة في الحفلات والمقابلات الرسمية، وتكون الأسبقية بين أفراد المرتبة الواحدة تبعاً للأقدمية وتحتسب من تاريخ إخطار المبعوث للدولة المبعوث لديها بنبأ وصوله رسمياً.

وقد جرى العرف في الدول الكاثوليكية على أن يتقدم مبعوث البابا غيره من رجال السلك الدبلوماسي.

وقد كان المتبع فيما مضى أن لا يوفد مبعوثين من درجة سفراء سوى الدول ذات المراسم الملكية، غير أن هذا التقليد لم تعد له قيمة في الوقت الحالى. والجارى عليه العمل أن يتفق بين الدولتين اللتين تتبادلان التمثيل الدبلوماسي على مرتبة مبعوث كل منهما، والغالب

إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية.

(١) Ambassade ويسمى السفير Ambassadeur ومبعوث البابا Nonce

(٢) Ministers plenipotentiaires

(٣) Envoyes extraordinaires

(٤) Legation

(٥) Charges d'affaires

(٦) أنظر نص هذه اللائحة في مجموعة ليفور وشكلانر ص ١١٥.

أن يكون كلاهما من مرتبة واحدة^(١).

ج- المبعوثون في مهمة خاصة : كثيراً ما توفد الدول غير مبعوثيها الدائمين مبعوثين للقيام بمهمات خاصة معينة كالمفاوضات أو عقد إتفاق في أمر ما أو حضور حفل رسمي كزواج أو تنويع أو جناز أو غير ذلك. وقد جرى العرف قديماً على أن يطلق على هؤلاء المبعوثين أسم مبعوثين فوق العادة وعلى أن يتقدموا في الحفلات الرسمية المبعوثين الدائمين^(٢). ولما وضع النظام الخاص بترتيب الممثلين الدبلوماسيين في مؤتمر فينا تقرر أن المبعوثين لمهمة فوق العادة ليس لهم لمجرد صفتهم هذه أى حق في الصدارة، ومعنى هذا أنه يتبع بالنسبة لهم الترتيب العادى تبعاً لما إذا كانوا من درجة سفراء أو وزراء مفوضين أو قائمين بالأعمال وإنما يجرى العمل على أن يسمح المبعوثون الدائمون للمبعوثين فوق العادة الذين من درجاتهم بالتقدم عليهم من باب المجاملة والتكريم^(٣).

٢٧١- تعيين المبعوثين الدبلوماسيين وقبولهم :

تحدد كل دولة عادة عن طريق تشريع خاص تضعه لهذا الغرض الشروط اللازم توافرها فيمن يعين في وظائفها الدبلوماسية والإجراءات التى تتبع في التعيين. ويتم التعيين غالباً في الوظائف الدبلوماسية بقرار من رئيس الدولة أو بمرسوم بناء على إقتراح وزير الخارجية^(٤).

إنما لما كان الغرض من التمثيل الدبلوماسى توثيق العلاقات بين الدولتين اللتين تبادلان التمثيل والعمل على إستمرار حسن التفاهم بينهما، ولما كان ذلك لايتأتى إلا إذا كان مبعوث كل منهما شخصاً مقبولاً لدى الآخر، فقد جرى العرف على أن تثبت الدولة قبل تعيين مبعوثها لدى دولة أخرى من قبول هذه الدولة له، ولهذه الدولة الأخيرة أن تعترض

(١) إنما ليس هناك ما يحول دون أن يكونا من مرتبتين مختلفتين . ومثل ذلك التمثيل بين سويسرا وفرنسا فبينما يمثل فرنسا في بون مبعوث من درجة سفير، كان يمثل سويسرا في باريس حتى وقت قريب وزير مفوض أنظر جينيه رقم ٤٢٠-٤٢٢، فوتيه ص ٣٣٥-٣٣٦.

(٢) Envoyes en midssion extraordimaitre وذلك بالمقابلة مع المبعوثين الدائمين الذين يتولون التمثيل الدبلوماسى العادى ordinaire وقد دفع ماكان قد جرى عليه العمل من تقدم المبعوثين فوق العادة على غيرهم من المبعوثين بعض الدول إلى أن نطاق على وزرائها المفوضين العاديين صفة مندوبين فوق العادة أيضاً حتى تكون لهم الصدارة على غيرهم، ورغم ما أقره مؤتمر فينا من عدم تقدم المبعوث في مهمة فوق العادة على غيره من المبعوثين الذين من درجة فقد ظلت كثير من الدول تطلق على وزرائها المفوضين هذه الصفة من باب التفخيم والمظهرية انظر جينيه رقم ٤٢٠ وأكسيولى رقم ١١١٥.

(٣) أكسيولى ٢ رقم ١١٧.

(٤) ويتم تعيين الممثلين الدبلوماسيين في مصر حالياً بقرار جمهورى - بناء على إقتراح وزير الخارجية.

على الشخص المزمع تعيينه دون إبداء الأسباب التي تدعو لذلك^(١).

وضرورة قبول الدولة الموفد إليها الشخص قبل تعيينه تتناول رئيس البعثة الدبلوماسية. أما بقية أعضاء البعثة فلا يشترط إبتداء لتعيينهم الحصول على هذا القبول، وللدولة الموفدة أن تختارهم دون الرجوع إلى رأى الدولة الموفد إليها. ومع ذلك فلهذه الدولة أن تطلب موافاتها بأسماء الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين مقدماً لتبدي موافقتها على تعيينهم. كذلك يجب الحصول على موافقة هذه الدولة مقدماً في حالة تعيين أحد رعاياها ضمن موظفي البعثة الدبلوماسية^(٢).

والأصل أن تعين الدولة ممثلاً خاصاً لدى كل دولة تريد أن تقيم معها علاقات دبلوماسية دائمة. إنما قد يحدث أن تعهد الدولة إلى مبعوث واحد بتمثيلها لدى عدة دول في نفس الوقت، أما من باب الإقتصاد وهو الغالب وأما لسبب آخر. فقد كان مبعوث مصر لفرنسا في وقت ما يمثلها في نفس الوقت لدى حكومتى أسبانيا وسويسرا، وفرنسا مبعوث واحد يتولى تمثيلها لدى جمهوريات نيكاراغوا وجواتيمالا وهندراوس، ويقوم مبعوثى بعض الدول الأوروبية ودول أمريكا اللاتينية في القاهرة في الوقت الحاضر بتمثيل دولهم كذلك لدى حكومات بعض الدول العربية الأخرى المجاورة.

والمتبع أن يكون المبعوث الدبلوماسى من رعايا الدولة التي يمثلها، لأنه يكون أحرص على رعاية مصالحها مما لو كان أجنبياً عنها، لكن ليس هناك ما يمنع قانوناً من أن تعهد الدولة بتمثيلها إلى أحد رعايا دولة أخرى. وكثيراً ما يحدث في الظروف العصبية، كحالة قطع العلاقات وحالة الحرب، أن تعهد دولة إلى الممثل الدبلوماسى لدولة صديقة في بلد ما برعاية مصالحها وحماية رعاياها في هذا البلد بصفة مؤقتة^(٣). كذلك ليست هناك قاعدة قانونية تحول دون أن تعهد دولة بتمثيلها في دولة أخرى إلى أحد رعاياه هذه الدولة الأخيرة، لكن لما كان مثل هذا الوضع غير مستساغ من الدول نظراً لما قد يثيره من تعارض بين واجبات الممثل التي تفرضها عليه صفته هذه وواجباته التي تفرضها عليه رعايته، فقد استقر الفقه الدولى الشائع على إعتبار التمثيل على

(١) جينيه Diplomatic ٢ ص ٢٧٨-٢٧٩، أكسيولى ٢ رقم ١٣٣، أوبنهايم ١ ص ٦١٩.

(٢) وقد نصت على ذلك المادتان ٧ و ٨ من إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية.

(٣) كما حدث أخيراً عند قطع العلاقات الدبلوماسية بين مصر وكل من بريطانيا وفرنسا على أثر الإعتداء البريطانى الفرنسى على الأراضى المصرية، فقد تولى ممثل سويسرا في مصر رعاية الشئون الفرنسية والبريطانية، وتولى كل من ممثل الهند في بريطانيا وممثل سويسرا في فرنسا رعاية الشئون المصرية في هاتين الدولتين.

هذا الجانب غير مرغوب فيه". على أن أن إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لم تستبعد مثل هذا التمثيل إطلاقاً، إذ بعد أن نصت في الفقرة الأولى من المادة ٨ على أنه "من حيث المبدأ يكون أعضاء البعثة الدبلوماسية من جنسيته الدولة المعتمدة، عادت في الفقرة الثانية من نفس المادة فاجازت أعضاء البعثة الدبلوماسية من مواطني الدولة المعتمد لديها بشرط الحصول على موافقة هذه الدولة، إنما جعلت لهذه الدولة الحق في سحب موافقتها على ذلك في أى وقت. كذلك نصت الفقرة الثالثة من ذات المادة على أن للدولة المعتمد لديها أن تستعمل نفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا من مواطني الدولة المعتمدة.

أوراق الإعتقاد : يحمل رئيس البعثة الدبلوماسية عند توجهه لمقر وظيفته خلاف جواز سفره وتعليقات دولته، ما يسمى بأوراق أو خطاب الإعتقاد". ويتضمن هذا الخطاب اسم المبعوث ومرتبته وصفته الخاصة والغرض العام من إيفاده ويختم برجاء حسن قبوله. ويوجه خطاب الإعتقاد من رئيس دولة المبعوث إلى رئيس الدولة المبعوث لديها إن كان المبعوث من درجة سفير أو وزير مفوض، ومن وزير خارجية الدولة الأولى إلى وزير خارجية الدولة الثانية أن كان المبعوث من درجة قائم بالأعمال.

ويقوم رئيس البعثة الدبلوماسية بمجرد وصوله إلى الدولة المبعوث لديها بإخطار وزير خارجيتها بذلك ويصحب الإخطار بطلب مقابلته ليقدّم له خطاب إعتاده أن كان من درجة قائم بالأعمال. أما إذا كان المبعوث من درجة أعلى فيصحب الإخطار بصورة من خطاب الإعتقاد ويطلب تحديد موعد لمقابلة رئيس الدولة وتقديم أصل الخطاب إليه. فإذا ما تحدد الموعد توجه المبعوث لمقابلة رئيس الدولة بحضور وزير الخارجية وقدم إليه أصل خطاب الإعتقاد". وقد جرى العرف على أن يلقي بين يديه خطبة قصيرة يتضمنها تحية دولته وتمنى دوام حسن العلاقات بين الدولتين، وأن يرد عليه رئيس الدولة مباشرة بها يتضمن نفس المعنى. وبتمام هذه المراسم يصبح لرئيس البعثة الدبلوماسية الحق في تولى مهام منصبه رسمياً".

٢٧٢- مهمة المبعوثين الدبلوماسيين :

الممثل الدبلوماسي هو أداة الإتصال بين دولته والدولة المبعوث لديها وتتلخص

(١) أنظر اكسيولى ٢ رقم ١١٢٥-١١٢٦، أوبنهايم ١ ص ٧٠١، فوشى ٢-١ ص ٢٩.

(٢) Letter de creance

(٣) وتحدد كل دولة وفقاً لتقاليدها الخاصة المراسم التي تتبع لإستقبال مبعوثي الدول الأجنبية لديها وتقديم أوراق إعتادهم.

(٤) أنظر اكسيولى ٣ رقم ١١٣٧-١١٤٥، جينيه رقم ٤٢٩، فونيه ٢٦١.

مهمته فيما يلي :

أولاً : التفاوض مع وزير خارجية الدولة المبعوث لديها في كل ما يهم دولته، والعمل على تقرير وجهتي نظر الدولتين في المسائل التي تهمهما.

ثانياً : تتبع الحوادث في الدولة التي يقوم فيها بمهمته وإبلاغ دولته بكل ما يهمها أن تكون على علم به من هذه الحوادث. وهو يستعين في إستطلاع الشئون المختلفة بمن تحت إدارته من ملحقين سياسيين وتجاريين وعسكريين، إنما عليه أن لا يلجأ للحصول على ما يريد من معلومات إلى غير الطرق الشريفة، فيمتنع عليه أن يتوسل مثلاً بالتجسس أو برشوة موظفي الدولة التي يباشر فيها وظيفته أو بخلاف ذلك من الطرق غير المشروعة.

ثالثاً : مراقبة تنفيذ الدولة المبعوث لديها لإلتزاماتها قبل دولته، والتدخل لدى وزير الخارجية كلما حصل إخلال بهذه الإلتزامات، لكن ليس إلا يتدخل قبل السلطات المحلية مباشرة.

رابعاً : حماية مواطنيه إذا وقع إعتداء عليهم أو على أموالهم، إنما عليه ألا يتدخل إلا إذا ثبت أن من يدعى منهم ضرراً أصابه قد استنفذ جميع الطرق العادية دون أن يفلح في الحصول على حقه.

خامساً : القيام بما تكلفه به القوانين واللوائح الداخلية لدولته من أعمال إدارية خاصة براعاياها في الدولة المبعوث لديها، كتسجيل المواليد والوفيات وعمل عقود الزواج والتأشير على جوازات السفر وماشابه ذلك، وهو يتولى هذه الأعمال عادة بواسطة الممثلين القنصليين، أو يتولها هؤلاء بدلاً عنه.

واجبات المبعوث الدبلوماسي : على الممثل الدبلوماسي في أداء مهمته بعض واجبات يجب أن يراعيها قبل الدولة المبعوث لديها. منها عدم التدخل بتاتا في الشئون الخاصة لهذه الدولة، والإمتناع عن مناصرة أي حزب من الأحزاب السياسية فيها وعن المساهمة في أعمال ثورية ضد حكومتها، ومنها إحترام التقاليد والأديان المتبعة فيها وإحترام نظمها الخاصة وغير ذلك . فإذا صدر من المبعوث الدبلوماسي تصرف يتنافى مع واجباته هذه كان للدولة المبعوث لديها أن تطلب إلى دولته إستدعائه أو تكلفه مباشرة عند الإقتضاء بمغادرة إقليمها^(١).

٢٧٣- الحصانات والمزايا الدبلوماسية :

يتطلب أداء المبعوث الدبلوماسي لمهمته على أتم وجه تمتعه بشئ من الإستقلال في

(١) بونفيس رقم ٦٨١-٦٨٣، أكسيولي ٢ رقم ١١٤٩-١١٥٢، بوند رقم ٢٢٣ فونيه ص ٣٦٥.

تصرفاته، ومعاملته بقسط وافر من الإحترام والدعاية. وتحقيقاً لذلك أقر العرف للمبعوثين الدبلوماسيين فريقاً من الإمتيازات ترتفع بهم عن مستوى الأشخاص العاديين وتضمن لهم الإحترام اللازم لصفتهم التمثيلية. ومن هذه الإمتيازات ما اكتسب صفة قانونية منذ البداية كالحصانة الدبلوماسية والإعفاء من القضاء الإقليمي. ومنها ما ظل حتى وقت قريب في نطاق المجاملات كالإعفاء من الضرائب.

أ- الحصانة الدبلوماسية: وتعنى أولاً عدم التعرض لذات المبعوث الدبلوماسي وحمايته من أى إعتداء يوجه إليه وأى فعل فيه مساس بشخصه أو إمتهانه لصفته^(١). وتعنى ثانياً عدم جواز القبض على المبعوث الدبلوماسي إذا وقع منه فعل مخل بقانون الدولة المبعوث لديها أو بسلامتها^(٢)، وإنما تخطر دولته بذلك ويطلب إليها إستدعاؤه ويجوز في الحالات القصوى تكليفه بمغادرة الإقليم على الفور^(٣).

وتقتضى الحصانة الدبلوماسية التى يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي أن يكون مسكنه بتمناى عن التعرض له من جانب سلطات الدولة أو من جانب الغير.

فيحرم على هذه السلطات دخول مسكنه إلا بإذن منه، ولا يحق لها أن تتخذ فيه أى إجراء

(١) وترتب القوانين الجنائية لأغلب الدول عقوبات خاصة لأفعال الإعتداء التى توجد ضد مبعوثي الدولة الأجنبية. وعلى الأخص الأفعال التى من شأنها أن تمس كرامتهم وصفتهم التمثيلية. ومن ذلك المادة ١٨٢ من قانون العقوبات المصرى وتقرر عقوبتي الحبس لمدة لاتزيد عن سنة والغرامة التى لاتتجاوز مائة جنيه ولاقتل عن عشرين أو إحدى هاتين العقوبتين لكل من عاب بإحدى طرق العلانية في حق ممثل دولة أجنبية معتمد في مصر بسبب أمور تتعلق بأداء وظيفته.

(٢) وتنص المادة ٢٩ من إتفاقية فينا سنة ١٩٦١ في هذا الشأن على أن "ذات المبعوث الدبلوماسي مصونة، فلا يجوز إخضاعه لأى إجراء من إجراءات القبض أو الحجز، وعلى الدولة المعتمد لديها أن تعامله بالإحترام الواجب له وأن تتخذ كافة الوسائل المعقولة لمنع كل إعتداء على شخصه أو على حريته أو على كرامته.

(٣) وهناك حالات كثيرة أتخذت فيها هذه الإجراءات، منها طلب الولايات المتحدة سنة ١٩١٥ إلى النمسا إستدعاء سفيرها في واشنطن لإشتغاله بتحريض عمال مصانع الذخيرة في أمريكا على الإضراب، وتكليف الأرجنتين سنة ١٩١٧ وزير ألمانيا المفوض لديها بمغادرة الإقليم لإستعماله الحقيقة الدبلوماسية لمقوضيه السويد في إرسال تعليقات خاصة بالسفن التى تغادر الأرجنتين وتوصية بتدميرها، وطلب الولايات المتحدة سنة ١٤٩١ إلى إيطاليا إستدعاء ملحقها البحرى في واشنطن لإستراكه في بعض الأعمال المخلة بقوانين الولايات المتحدة. وفيما مضى كانت بعض الدول تقوم بالقبض على المبعوث الأجنبي في الحالات القصوى التى يخشى فيها على سلامة الدولة. من ذلك ماحدث سنة ١٧١٧ من قبض الحكومة الإنجليزية على سفير السويد في لندن لتأمره على الملك جورج الأول، وماحدث سنة ١٧١٨ من قبض فرنسا على سفير أسبانيا في باريس لتأمره على حكومتها، غير أن مثل هذا الإجراء كان كثيراً مايؤدى إلى سوء العلاقات بين الدولتين وأحياناً إلى الحرب، ولذلك عدلت الدول عنه واكتفى بطلب الإستدعاء أو الطرد في الحالات القصوى. أنظر في ذلك اكسيولى رقم ١١٨٣ و ١١٦٥، سيل ص ٤٣٦، ليفور رقم ٤٦٨، هول ص ٢٢٤، لورنس ص ٢٨٦.

من الإجراءات القضائية التي لا يجوز إتخاذها ضد شخص المبعوث ذاته.

وتمتد الحصانة الدبلوماسية إلى جميع الأشياء المتعلقة بالمبعوث الدبلوماسي، فلا يجوز التعرض لمنقولاته وسياراته وحقائبه، كما لا يجوز التعرض لأوراقه ومراسلاته الخاصة أو التي يتبادلها مع حكومة دولته بخصوص شئون وظيفته^(١).

وللمبعوث الدبلوماسي ضماناً لسرية مراسلاته مع دولته أن يستعمل في تحريرها رموزاً خاصة، وهي التي تعرف في المحيط الدبلوماسي بالشفرة.

ومن أهم مظاهر الحصانة الدبلوماسية عدم جواز التعرض لدار البعثة الدبلوماسية، فلا يجوز للسلطات المحلية دخول هذه الدار أو إتخاذ أى إجراء فيها إلا بإذن من رئيس البعثة. إنما ليس للمبعوث إستناداً إلى ذلك أن يأوى في داره المجرمين الفارين من السلطات الإقليمية، أو أن يمتنع عن تسليم شخص خاضع للقضاء المحلى أرتكب جريمة داخل هذه الدار. فإذا صدر منه مثل هذا التصرف كان للسلطات المحلية في رأى البعض إقتحام الدار للقبض على المجرم. غير أن الأصوب عدم الإلتجاء إلى هذا الإجراء لما يترتب عليه من نتائج قد تؤثر في جول العلاقات بين الدولتين. والإكتفاء بإحاطة الدار بما يلزم من الجنود للقبض على المجرم عند محاولته الخروج، فضلاً عن إمكان طلب إستدعاء المبعوث إلى دولته أو تكليفه بمغادرة الإقليم أن أقتضى الأمر^(٢).

وقد كان عدم جواز التعرض لدار البعثة الدبلوماسية يقوم وقد كان عدم جواز التعرض لدار البعثة الدبلوماسية يقوم فيما مضى على فكرة إعتبار هذه الدار كجزء من إقليم الدولة التي تتولى تمثيلها، فهي بذلك تخضع لسيادة هذه الدولة دون الدولة صاحبة الإقليم الأصلي. غير أنه عدل عن هذه الفكرة فيما بعد نظراً لما يترتب على الأخذ بها من نتائج تتعارض مع حقوق الدولة الأخيرة، إذ أن التسليم بها يتبعه أنه إذا وقعت جريمة داخل الدار وجب إخضاعها دائماً لقوانين وقضاء الدولة صاحبة الدار أيا كانت جنسية المتهم، كما أنه لجأ مجرم إلى هذه الدار بعد إرتكاب جريمة خارجها لم تستطع السلطات المحلية وضع يدها عليه إلا عن طريق الإجراءات الخاصة بتسليم المجرمين كما لو كان قد فر إلى إقليم أجنبى. لذلك فإن قاعدة عدم جواز التعرض لدار البعثة الدبلوماسية تستند في الوقت الحالى إلى مجرد أن في التعرض إخلال بطمأنينة المبعوث وتعطيل لأعماله، وأن الإحترام الواجب نحو دولته يقتضى

(١) وقد أكدت المادة ٣٠ من إتفاقية فينا سنة ١٩٦١ هذه الحصانات فنصت في فقرتها الأولى على حرية مسكن المبعوث ونصت في الفقرة الثانية على حرمة الأشياء المتعلقة به من أموال ومستندات ومراسلات.

(٢) أنظر بوند ص ٣١٩، فونيه ص ٣٥٩، وفوشى ١ - ص ٧٧، اكسيولى ٢ رقم ١١٦٩.

إعفاء دار البعثة الدبلوماسية من تدخل السلطات المحلية^(١).

ب- الإعفاء من القضاء الإقليمي : ويشمل القضاء الجنائي والقضاء المدني على التفصيل الآتي :

أولاً : القضاء الجنائي : عدم خضوع المبعوث الدبلوماسي للقضاء الجنائي الإقليمي هو نتيجة للحصانة التي يتمتع بها، فيما إنه لايجزو للسلطات المحلية التعرض له أو القبض عليه من أجل أى فعل يقع منه إخلالاً بالقانون، كذلك لا تجوز محاكمته جنائياً أمام هذه السلطات عن أية جريمة يرتكبها وإعفاء المبعوث الدبلوماسي من الاختصاص الجنائي للدولة المعتمد لديها مطلق لا يحتمل أى إستثناء، إنما يكون لهذه الدولة في حالة إرتكابه لجريمة ما أن تطلب من دولته إستدعاء إليها ومحاكمته بمعرفتها^(٢).

ثانياً : القضاء المدني : يستند عدم خضوع المبعوث الدبلوماسي للقضاء المدني في الدولة التي يقوم فيها بمهام وظيفته إلى إعتبارين : الأول أن إقامة المبعوث الدبلوماسي في الدولة المبعث لديها هي إقامة عارضة تفرضها عليه مهام وظيفته، ولذلك وجب أن يعتبر محل إقامته الثابت في بلده الأصلي وأن تكون مقاضاته أمام محاكم هذا البلد. والثاني أن طبيعة عمله في الدولة المبعوث لديها وماتقضيه من ضرورة إحتفاظه بإستقلاله في القيام بمهمته تتنافى مع جواز مقاضاته كأى فرد عادى أمام محاكم هذه الدولة. إنما ليس مؤدى هذا الإعفاء ضياع حقوق الأشخاص الذين قد يتعامل معهم المبعوث الدبلوماسي في البلد الأجنبي، ول هؤلاء الأشخاص أن يلجأوا كما أشرنا إلى ذلك، للمطالبة بحقوقهم، إلى قضاء الدولة التي يتبعها المبعوث.

على أن إعفاء الممثل الدبلوماسي من الخضوع للقضاء المدني في الدولة المبعوث لديها ليس مطلقاً كأعفائه من الخضوع للقضاء الجنائي، بل يحتمل بعض إستثناءات يمتنع فيها هذا الإعفاء وتشمل هذه الإستثناءات الحالات الآتية :

١ - إذا كانت الدعوى تتعلق بأموال عقارية يمتلكها المبعوث بصفة شخصية في إقليم الدولة المبعوث لديها.

٢ - إذا كانت الدعوى ناشئة عن أعمال تجارية أو ما يشابهها قام بها المبعوث لحسابه الخاص دون أن تكون لها علاقة بمهام وظيفته.

(١) راجع بوند ص ٣٢٠، فونيه ص ٢٦٩-٢٧٠، اكسولى ٢ رقم ١١٦٦. أنظر كذلك كتابنا في القانون الدبلوماسي بند ٤٧-٥٥.

(٢) اكسولى ٢ رقم ١١٨٢-١١٨٣، قارن بهذا المعنى المادة ٣١ فقرة أولى من إتفاقية فينا. لكن تبيح المادة ٣٢ من هذه الإتفاقية لدولة المبعوث أن تتنازل عن احصانة القضائية المقررة له، إنما تشترط أن يكون هذا التنازل صريحاً في كل الحالات.

٣ - إذا كانت الدعوى متفرعة عن دعوى أصلية تقدم بها المبعوث بنفسه إلى قضاء الدولة بإعتباره مدعياً^(١).

٤ - إذا كانت الدعوى تتعلق بتركه يكون للمبعوث مصلحة أو نصيب فيها كان يكون منفذاً لوصية المورث أو وارث أو موصى إليه^(٢).

وإعفاء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع للقضاء الإقليمي مراعى فيه أصلاً صالح الدولة التي يتولى تمثيلها قبل صالحه الخاص. لذلك لا يحق للمبعوث أن يتنازل عن حقه في الإعفاء الخضوع للقضاء الإقليمي في غير الحالات المتقدمة إلا بعد الحصول على إذن سابق من دولته، مالم تكن قوانينها تبيح له التنازل دون إذن خاص^(٣).

ويتبع إعفاء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع للقضاء الإقليمي عدم جواز إكراهه على الحضور أمام هذا القضاء لأداء الشهادة عن واقعة جنائية أو عن أمر مدنى. وإنما يمكن أن يطلب إليه الإدلاء بمعلوماته كتابة. وله أن يجيب هذا الطلب إذا شاء أو يمتنع عن تليته دون أن يؤخذ عليه هذا الإمتناع^(٤).

ج- الإعفاءات المالية: جرت الدول من باب المجاملة على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من أداء الضرائب الشخصية كضريبة الدخل وماشابهها. وقد أقرت إتفاقية فينا سنة ١٩٦١ بصفة عامة هذا الإعفاء فاكسبته بذلك طابعاً ملزماً ونقلته من نطاق المجاملات إلى نطاق القواعد القانونية. أما الضرائب العينية المربوطة على الأموال العقارية فيلتزم المبعوث عادة بأدائها أن كان يملك أموالاً عقارية في إقليم الدولة المبعوث لديها. أنما جرت الدول على إعفاء دار البعثة الدبلوماسية من هذه الضرائب إذا كانت ملكاً للدولة الأجنبية وعلى أساس المعاملة بالمثل^(٥).

(١) ليفور رقم ٤٦٩، بوند رقم ٢٣٥، أكسيولى ١ رقم ١١٨٥-١١٨٦ وقد أقر القواعد المتقدمة بجمع القانون الدولى في إجتماعه في نيويورك سنة ١٩٢٩، أنظر المواد ١٢-١٥ من قرار المجمع في أكسيولى ٢ ص ٣٦٥.

(٢) أقرت هذه القواعد المادتين ٣١، ٣٢ من إتفاقية فينا سنة ١٩٦١.

(٣) أنظر بوند ص ٣٢٢، أكسيولى ٢ رقم ١١٦٧، فونيه ص ٢٧٤، فوشى ١-٢ ص ٨٩ شتروب في مجموعة محاضرات لاهاي سنة ١٩٣٤-١ ص ٥٢٨ كذلك قارن سيل ص ٤٣٧، وديفوس ص ٣٨٢.

(٤) فونيه ص ٣٧٢، بوند ص ٣٢١، لورنس ص ٢٨٧.

(٥) وتنص المادة ٢٤ من إتفاقية فينا سنة ١٩٦١ في هذا الشأن على أن "يعفى المبعوث الدبلوماسي من كافة الضرائب والرسوم الشخصية أو العينية، العامة والمحلية والبلدية، فيأعدا.

أ- الضرائب غير المباشرة التي بطبيعتها تدمج عادة في أثان السلع والمنتجات.

ب- الضرائب والرسوم على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها مالم يكن

كذلك جرى العرف على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الرسوم الجمركية: فالأشياء المنقومة التي ترد إليهم، سواء كانت خاصة بهم أو بدار البعثة، والحقائب التي يحملونها معهم تعفى من الزيارة الجمركية وبالتالي من دفع الرسوم المقررة على مثلها".

د - مدى تمتع مختلف الأشخاص الذين تضمهم البعثة الدبلوماسية بالحصانات والمزايا المتقدمة: جرى العمل على التفرقة بالنسبة للتمتع بالحصانات والمزايا الدبلوماسية بين فئات الأشخاص الذين تتكون منهم البعثة الدبلوماسية على الوجه الآتي:

١ - الأشخاص الذين يشغلون وظائف دبلوماسية وهم رئيس البعثة والمستشارين والسكرتيرين والملحقين، ويطلق عليهم وصف أعضاء السلك الدبلوماسي، وهؤلاء يتمتعون بكافة الحصانات والإميازات المتقدمة هم وأفراد أسرهم المقيمين معهم والذين يعتمدون في معيشتهم عليهم. بشرط أن لا يكون أحدهم من رعايا الدولة المعتمدة لديها البعثة. أما إذا كان أحد هؤلاء من رعايا هذه الدولة فإنه يتمتع بالحصانة والإعفاء القضائي بالنسبة فقط للأعمال الرسمية التي يقوم بها خلال تأدية وظيفته، كما يمكن أن يتمتع بغير ذلك من الإميازات التي تقرها له الدولة المعتمد لديها.

٢ - الموظفون الفنيون والإداريون، وهؤلاء لم تكن توجد بشأنهم قاعدة مستقرة تأخذ بها كل الدول على السواء كما هو الحال بالنسبة للفئة الأولى. فمن الدول من لا يقر لهم بالحصانات والإعفاءات القضائية إلا بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقومون بها، وذلك على

=

المبعوث الدبلوماسي يحوزها لحساب الدولة المعتمدة لأغراض البعثة.

ج - ضرائب التركات المستحقة للدولة المعتمد لديها، مع مراعاة أحكام الفقرة ٤ من المادة ٣٩.

د - الضرائب والرسوم على الإيرادات الخاصة التي يكون مصدرها الدولة المعتمد لديها. والضرائب على رأس المال التي تفرض على الأموال المستحقة في مشروعات تجارية في الدولة المعتمد لديها.

س - الضرائب والرسوم التي تحصل مقابل خدمات خاصة.

و - رسوم التسجيل والقيود والرهن والدفع التي لا تتصل بمقر البعثة.

(١) ووفقاً للمادة ٣٦ من الإتفاقية السابقة "تمنح الدولة الموفد إليها وفقاً لأحكام تشريعها الدخول والإعفاء من الرسوم والعوائد الجمركية وغيرها من المستحقات المتصفة بها خلاف مصاريف الإبداع والنقل والمصروفات المقابلة لخدمات مماثلة، بالنسبة:

أ - الأشياء المخصصة للإستعمال الرسمي للبعثة.

ب - الأشياء المخصصة للإستعمال الشخصي للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته المقيمين معه وكلمة الأمتعة اللازم لإقامته.

ويعفى المبعوث كذلك من تفتيش متاعه الخاص، ما لم توجد منبررات جدية جداً للإعتقاد أنها تحوى أشياء لا تتمتع بالإعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى، أو أشياء يكون إستيرادها أو تصديرها محظور بمقتضى تشريع الدولة المعتمد لديها أو خاضعة للوائحها الخاصة بالحجر الصحي. وفي مثل هذه الحالة يجب ألا يتم التفتيش إلا في حضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض في ذلك.

(٢) راجع بيان هذه الفئات فيما تقدم بند ٢٦١.

(٣) بهذا المعنى المادتين ٣٧ فقرة أولى و ٣٨ فقرة أولى من إتفاقية فينا.

أساس أن طبيعة عملهم لا يقتضى تمتعهم بكامل الحصانات والإمميزات التى يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون، ومن بين هذه الدول روسيا ودول شرق أوروبا. ومن الدول من يعاملهم كالموظفين الدبلوماسيين كما هو الحال في إنجلترا والولايات المتحدة وفرنسا وبعض الدول الشرقية. وقد أخذت إتفاقية فينا بهذا الإتجاه الأخير فسوف بين الموظفين الدبلوماسيين والموظفين الإداريين والفنيين الذين ليسوا من رعايا الدولة الموفد إليها على إعتبار أن طبيعة عمل هؤلاء لا تنقل أهمية عن عمل الدبلوماسيين لو نظرنا إلى أعمال البعثة كوحدة، بل أنه أحياناً قد تكون مهمة الموظف الإدارى أو الفنى أدق وأخطر من مهمة بعض الموظفين الدبلوماسيين نظراً للأسرار التى قد يؤتمنون عليها والوثائق التى يعهد إليهم بحفظها، وبالتالي يكون في حاجة للتمتع بحماية مماثلة في مواجهة الدولة المعتمدة لديها البعثة^(١).

٣- مستخدموا البعثة، وهؤلاء يتمتعون بالحصانة بالنسبة لأعمال التى يقومون بها أثناء تأدية وظائفهم، كما يعفون من الضرائب والرسوم على الأجور التى يتقاضونها مقابل عملهم، وذلك على ألا يكونوا من رعايا الدولة الموفدة لديها البعثة.

٤- الخدم الخصوصيون لرئيس أو أعضاء البعثة الذين ليسوا من رعايا الدولة الموفدة إليها يتمتعون بالإعفاء من الضرائب والرسوم على ما يتقاضونه من أجور، وبما قد تسمح لهم به الدولة الموفدة إليها البعثة من حصانات أو مزايا أخرى.

٥- الموظفون الإداريون والفنيون والمستخدمون والخدم الخصوصيون الذين يكونون من رعايا الدولة الموفد إليها لا يتمتعون بغير المزايا والحصانات التى تقرها لهم هذه الدولة، إنما يتعين عليها عند ممارستها ولايتها عليهم أن تتجنب التدخل في شئون البعثة أو إعاقة أعمالها^(٢).

هـ- مدة التمتع بالحصانات والمزايا الدبلوماسية : يقضى الوضع القانونى بأن لا يتمتع المبعوث الدبلوماسى بإمميّاته المتقدمة إلا من الوقت الذى يبدأ فيه بالقيام بمهمته رسمياً، أى من الوقت الذى تتم فيه مراسم إستقباله وتقديم أوراق إعتياده. غير أن الدول تسامحاً منها ومجاملة تميز تمتع المبعوث الدبلوماسى بإمميّاته من تاريخ دخولها إقليمها أو تاريخ إخطار وزارة الخارجية بتعيينه إن كان موجوداً من قبل في الإقليم.

ويستمر تمتع المبعوث الدبلوماسى بإمميّاته طوال توليه مهام منصبه، فإذا أنتهت

(١) أنظر المادة ٣٧ فقرة ثانية من الإتفاقية والتعليق عليها في الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى سنة ١٩٥٨ مجلد ٢ ص ١٠٤-١٠٥.

(٢) المادة ٣٧ فقرة ثانية وثالثة من إتفاقية فينا والمادة ٣٨ فقرة ثانية.

مأموريته انتهت معها إمتيازاته. إنما تسير الدول على إبقاء إمتيازات المبعوث بعد إنتهاء مهمته المدة الكافية لتدبير شئونه ولمغادرة إقليم الدولة، فإذا أطل الإقامة بلا داع سقطت عن هذه الإمتيازات. كذلك إذا توفي المبعوث تبقى إمتيازات أسرته المدة التى تكفيهم لترتيب شئونهم ومغادرة الدولة^(١).

و- الإمتيازات التى تمنحها الدول الأخرى : كثيراً ما يقتضى وصول المبعوث الدبلوماسى إلى مقر عمله فى الدولة الموفد إليها أو عودته منها إلى دولته مروره بإقليم أو أقاليم أو عدة دولة أخرى، فعلى هذه الدولة أو الدول التى يمر بها أن تمنحه الحصانات اللازمة لهذا المرور هو وأفراد أسرته الذين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية سواء كانوا مرافقين له أو كانوا فى طريقهم إليه أو فى طريق عودتهم إلى بلدهم.

كذلك على الدول الأخرى أن تسهل المرور عبر إقليمها فى نفس الظروف للموظفين الإداريين والفنيين ولمستخدمى البعثات الدبلوماسية الأجنبية وأفراد أسرهم. وعليها كذلك أن تراعى حصانة الرسائل الرسمية الخاصة بالبعثات الدبلوماسية التى تمر عبر إقليمها وأن تمنحها ذات التسهيلات والحماية التى تمنحها لها الدولة المعتمدة لديها البعثة. ويتمتع بهذه الحصانة كذلك الأشخاص الذين يعهد إليهم بحمل هذه الرسائل^(٢).

٢٧٤- إنتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسى :

إذا كان المبعوث الدبلوماسى موفداً فى مأمورية خاصة كالمفاوضة فى أمر ما أو حضور حفل أو مؤتمر فإن مهمته تنتهى بإنتهاء هذه المأمورية. أما إذا كان المبعوث موفداً لتمثيل دولته بصفة دائمة فمهمته لا تنتهى إلا بإحدى الطرق الآتية:

- ١ - بوفاته أو بإستقالته.
- ٢ - بإستدعائه إلى دولته، وفى هذه الحال على المبعوث أن يقدم لرئيس الدولة المعتمد لديها - أو لوزير خارجيتها إذا كان من درجة قائم بالأعمال - خطاب الإستدعاء مستأذناً فى السفر، إلا إذا كان إستدعاؤه إحتجاجاً على أمر تشكو منه دولته فيكتفى بطلب السماح له بالسفر دون أن يقدم خطاب الإستدعاء.
- ٣ - إذا رقى المبعوث الدبلوماسى لمرتبة أعلا من المرتبة التى يشغلها مع بقاءه فى نفس الدولة اعتبرت مهمته الأولى فى حكم المنتهية قانوناً وعليه أن يقدم أوراق إعتداد جديدة بصفته الجديدة.

(١) اسكيولى ٢ رقم ١١٦٠ و ١١٧٥ وقد أقرت هذه الأحكام المادة ٣٩ من إتفاقية فينا.

(٢) المادة ٤٠ من الإتفاقية سالفه الذكر.

٤ - تنتهى كذلك مهمة المبعوث الدبلوماسى بوفاة رئيس الدولة التى يمثلها أو رئيس الدولة المبعوث لديها أو بعزل أحدهما أو نزوله عن الحكم". ولتغيير نظام الحكم في إحدى الدولتين نفس الأثر، وعلى المبعوث تقديم أوراق اعتماد جديدة إذا رأى إستمراره في منصبه.

٥ - تنتهى أيضاً مهمة المبعوث الدبلوماسى إذا كلفته الدولة المعتمد لديها بمغادرة الإقليم أو طردته لأمر جسيم وقع منه، وفي هذه الحالة تمى له الدولة إجراءات سفره دون ضرورة إنتظار إستدعائه من دولته.

٦ - تنتهى أخيراً مهمة المبعوث الدبلوماسى بقيام الحرب بين دولته والدولة المعتمد لديها أو بفناء إحدى الدولتين أو بفقدائها حق تبادل التمثيل الخارجى نتيجة خضوعها لدولة أخرى".

٢٧٥. نظام التمثيل الدبلوماسى في مصر:

تبادل جمهورية مصر التمثيل الدبلوماسى على نطاق واسع مع أغلب دول العالم. وكان نظام التمثيل الخارجى للجمهورية في ظل الوحدة بين مصر وسوريا تحكمه التشريعات الصادرة في كل من البلدين قبل إتحادهما حين صدور تشريع موحد في هذا الشأن. وهذه التشريعات هى القانون المصرى رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ والمرسوم السورى رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٢، وبمقتضى قرار رئيس الجمهورية الصادر في ٢٧ فبراير سنة ١٩٥٨ بلانحة شروط الخدمة في وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى. ولم يتغير الوضع بانفصام الوحدة بين البلدين، إذا ظلت التشريعات المصرية السابقة تحكم نظام التمثيل الخارجى لمصر مع إستبعاد المرسوم السورى سالف الذكر.

ويتم إنشاء بعثات التمثيل الدبلوماسى وإلغاؤها بقرار من مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الخارجية. وتشمل هذه البعثات : السفارات المفوضيات، وقد مصر الدائم لدى الأمم المتحدة ومكاتبها التمثيلية لدى فروع هذه الهيئة.

وترتب درجات أعضاء السلك الدبلوماسى على الوجه الآتى :

١ - السفراء.

٢ - المندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون.

(١) ويراعى ذلك عادة في حالة ما إذا كان رئيس الدولة متوجاً أى ملكاً أو إمبراطوراً وما أشبه ذلك. أما إذا كان رئيس الدولة منتخباً كما هو الحال في الدول الجمهورية فالغالب أنه لا ضرورة لتقديم أوراق اعتماد جديدة في حالة حلول غير محله سواء كان ذلك لوفاة أو لإستقالته أو لإنتهاء مدة رئاسته.

(٢) انظر اكسيولى ٢ رقم ١٢٧٠ ومابعده، بوند رقم ٢٣٨، أنزىلوني ١ ص ٢٦٩.

٣ - المستشارون.

٤ - السكرتيرون.

٥ - الملحقون.

ويعين هؤلاء الأعضاء ويعزلون بمرسوم، عدا المحليين فيكون تعيينهم وعزلهم بقرار من وزير الخارجية^(١). ويجوز لوزير الخارجية أن يندب موظفين من الوزارات الأخرى بالاتفاق مع الوزير المختص لشغل وظائف مستشارين أو سكرتيرين أو ملحقين فنيين ببعثات التمثيل الدبلوماسية، ويعامل عندئذ هؤلاء معاملة الموظفين الدبلوماسيين ويخضعون لإشراف رئيس البعثة في المهام المتتبعين لأجلها، وذلك دون إخلال بما للوزارات التابعين لها أصلاً من حق التوجيه والاتصال المباشر بهم.

ويجب أن يقيم أعضاء البعثة الدبلوماسية في المدينة التي بها مقر وظائفهم، وتتحدد دائرة اختصاصهم بإقليم الدولة أو الدول المعتمدين لديها. وفي حالة غياب رئيس البعثة أو وجود ما يمنعه من مباشرة عمله يحل محله عضو البعثة الذي يليه في الوظيفة. ويجوز بمرسوم أن يعهد برئاسة بعثة التمثيل الدبلوماسية إلى أحد المستشارين أو السكرتيرين أو القناصل، وفي هذه الحالة يمنح لقب "قائم بأعمال البعثة الدبلوماسية". كذلك يجوز بمرسوم أن يعين رئيس البعثة الدبلوماسية لتولى أعمال رئيس بعثة التمثيل القنصلية، وفي هذه الحالة يمنح لقب قنصل عام علاوة على لقبه الأصلي.

ويجوز بمرسوم أيضاً أن يعهد إلى شخص من غير أعضاء السلك الدبلوماسية أو القنصلية بالقيام بأعمال وظيفة دبلوماسية بصفة مؤقتة أو بأداء مهمة خاصة ويمنح عندئذ لقب سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ووزير مفوض^(٢).

أما شروط ومؤهلات التعيين في الوظائف الدبلوماسية وما يتصل بها من ترقية ونقل وندب وتأديب فقد نص عليها في المواد من ٥ إلى ١٤ من قانون سنة ١٩٥٤. وليس في القانون المذكور ما يقتصر التعيين في هذه الوظائف على الرجال، ولذا يجوز أن يعين فيها من النساء من تتوفر فيهن الشروط والمؤهلات التي يتطلبها^(٣).

(١) المواد ١، ٢، ٩ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤.

(٢) ٢٤، ٤٧ وما بعدها من القانون سالف الذكر.

(٣) والمؤهلات اللازمة للتعيين في الوظائف الدبلوماسية وفقاً لآخر تعديل لنص المادة الخاصة من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ في صورتها الأخيرة المعدلة بالقانون رقم ٣٦٢ لسنة ١٩٥٦ أن يكون المتقدم حاصلاً على مؤهل عال من إحدى الجامعات المصرية أو على شهادة أجنبية معادلة لها، أو أن يكون حاصلاً على مؤهل عال من أحد المعاهد العسكرية المصرية. ويعفى من هذا الشرط من يعين رأساً في

ويحرم على أعضاء السلك الدبلوماسى الزواج بأجنبيات. ويعتبر مستقلاً من وظيفته العضو الذى يتزوج بأجنبية بمجرد الزواج. وتنتهى خدمة عضو السلك الدبلوماسى باستقالته أو بإحالة إلى المعاش. ويحال إلى المعاش من تبلغ سنة ستين سنة ميلادية. إنما يجوز مد خدمته بقرار من وزير الخارجية بعد الإتفاق مع وزير المالية والإقتصاد لمدة لاتتجاوز ستين، عدا من يشغل وظيفة سفير فيجوز مد خدمته تجاوز الستين^(١).

وظيفة سفير أو وزير مفوض.
(١) المواد ٤٢-٤٤ من القانون سالف الذكر. أنظر مزيداً من التفصيل عن نظام التمثيل الدبلوماسى لمصر في مؤلفنا في القانون الدبلوماسى ص ٢٤٨ - ٢٨٩.

الفصل الرابع الممثلون القنصليون

٢٧٦- أصل النظام القنصلي :

يرجع تاريخ نظام التمثيل القنصلي إلى منتصف القرون الوسطى، فقد جرت العادة في بعض البلاد الساحلية الواقعة غرب البحر الأبيض المتوسط على أن يجتمع التجار الأجانب المتممون لجنسية واحدة وأن ينتخبوا من بينهم شخصاً أو أكثر يقوم بمهمة الحكم فيما يحصل بينهم من منازعات، ويطلقون عليه اسم القنصل التاجر^(١). وقد انتقل هذا النظام إلى الشرق عقب الحروب الصليبية واستقر في بعض بلدان آسيا الصغرى وأصبح لكل جالية أجنبية مشغولة بالتجارة في هذه البلاد قنصل منتخب يتولى حماية مصالحها وتسوية المنازعات التي تقوم بين أعضائها. ثم اهتمت الحكومات ذاتها بأمر تعيين القناصل فظهر نظام القناصل المبعوثين، وأبرمت كثير من الدول فيما بينها معاهدات لتنظيم تبادل القناصل ولتحديد إختصاصاتهم وسلطاتهم^(٢).

والتمثيل القنصلي في شكله الحالي كالتمثيل الدبلوماسي عمل من أعمال السيادة، لذلك يرجع لمعرفة أى الدول تملك هذا التمثيل إلى ماسبق أن قلناه خاصاً بحق تبادل المبعوثين الدبلوماسيين^(٣). ويتم إنشاء العلاقات القنصلية بين الدول بناء على إتفاقها المتبادل^(٤).

٢٧٧- أنواع القناصل ومراتبهم :

القناصل نوعان : قناصل مبعوثون missi وقناصل مختارون electi فالقناصل

(١) Consul marchand أو Consul des commercans

(٢) أنظر في تفصيل تاريخ نظام التمثيل القنصلي مؤلفنا في القانون الدبلوماسي بند ١٧٩ ومابعده ص ٢٨٨-٢٩٧. هذا وقد قامت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة بإعداد مشروع إتفاقية عامة تحتوى القواعد المتعلقة بالعلاقات والإميازات القنصلية على غرار مشروع الإتفاقية الذى أعدته في شأن العلاقات الدبلوماسية وآخره مؤتمر فينا في شهر مارس سنة ١٩٦١ على ما ذكرناه عند دراسة التمثيل الدبلوماسي . وأقرت الدول في مؤتمر عقد في فينا أيضاً في شهر مارس سنة ١٩٦٣ هذا المشروع وصيغ في شكل إتفاقية عامة بإسم إتفاقية فينا للعلاقات القنصلية.

(٣) راجع ماتقدم بند ٢٦٩.

(٤) المادة ٢ فقرة أولى من إتفاقية فينا للعلاقات القنصلية . أنظر لمزيد من التفصيل مؤلفنا في القانون الدبلوماسي بند ١٤٨ ومابعده ص ٣٠٩ ومابعدها.

المبعوثون هم الذين تبعث بهم الدولة لتولى شئونها القنصلية في دولة أخرى، وهم من موظفي الدولة التي تبعث بهم ومن رعاياها، ولذا فليس لهم الإشتغال بأية مهنة حرة أو بأى عمل تجارى خاص. شأنهم في ذلك شأن باقى الموظفين^(١).

وأما القناصل المختارون فتعينهم الدولة من بين الأشخاص المقيمين في الجهة التي ترغب أن يكون لها فيها تمثيل قنصلى، وهم كما يكونوا من رعايا الدولة التي تختارهم، يجوز أن يكونوا من رعايا الدولة التي يؤدون فيها مهمتهم أو من رعايا دولة ثالثة. ولا يعتبر القناصل المختارون كموظفين للدولة، وإنما هم مجرد وكلاء عنها في الشئون التي تعهد إليهم بها. لذلك هم يملكون - على خلاف القناصل المبعوثين - الإشتغال بالأعمال الخاصة من تجارة ومهن حرة وخلافها إلى جانب أعمالهم القنصلية^(٢).

وتتكون الهيئات القنصلية حالياً في أغلب الدول من قناصل مبعوثين يجوز أن يضم إليهم عند الإقتضاء قناصل مختارين، أما من باب الإقتصاد وهو الغالب، وأما لإعتبارات أخرى^(٣).

والقناصل ثلاث مراتب، القنصل العام والقنصل ونائب القنصل. وللقنصل العام عادة الإشراف على باقى أعضاء الهيئة القنصلية لدولته في الدولة التي يقوم بمهمته فيها، ويقوم نائب القنصل مقام القنصل في حالة غيابه أو وجود ما يمنعه عن العمل. وتمشياً مع مايجرى عليه العمل حالياً في كثير من الدول أضافت إتفاقية فيينا إلى هذه المراتب الثلاثة مرتبة رابعة هى الوكلاء القنصليين، يعهد إليهم بإدارة وكالات قنصلية يتم إنشاؤها بإتفاق من خاص مع الدولتين المعنيتين ويتحدد وضعهم في هذا الإتفاق^(٤).

ولكل دولة أن تعين من القناصل في الدولة الواحدة العدد الكافى الذى تتطلبه مصالحها التجارية ومصالح رعاياها المقيمين في هذه الدولة. ويختص كل عضو من أعضاء الهيئة القنصلية بمنطقة معينة تحدد في أمر تعيينه بالإتفاق مع الدولة التي يقوم بمهمته فيها. ويتبع القناصل عادة بمختلفة طبقاتهم المبعوث الدبلوماسى لدولتهم في البلاد التي يقيمون

(١) ولذا يسمون *Consuls de carriere* لإفادة التخصص والإنتقطاع للأعمال القنصلية.
(٢) ولايتقاضى القناصل المختارون عادة مرتبات من الدولة التي تختارهم ويطلق عليهم في الوقت الحاضر اسم القناصل الفخريين *Consuls honoraieres*.

(٣) وقد قررت إتفاقية فينا للعلاقات القنصلية أحكاماً خاصة للقناصل المختارين أو الفخريين وأفردت لها الباب الثالث، في إحدى عشر مادة تضمنت النظام الذى يطبق عليهم وعلى الهيئات القنصلية يرأسونها.

أنظر دراسة لهذا النظام في مؤلفنا في القانون الدبلوماسى بند ١٨٥ ومابعده ص ٣٦٦ ومابعدها.

(٤) المادتين ٩ و ٦٩ من إتفاقية فينا.

فيها، ويخضعون لإشرافه ويلتزمون بتنفيذ ما يصدره إليهم من الأوامر في حدود اختصاصاتهم^(١).

٢٧٨- تعيين القناصل وقبولهم :

تبين القوانين الداخلية لكل دولة كيفية تعيين القناصل ومؤهلاتهم. والغالب أن يتبع في شأنهم ذات القواعد الخاصة بالمبعوثين الدبلوماسيين من حيث شروط التعيين وإجراءاته، نظراً للصلة الموجودة بين السلكين القنصلي والدبلوماسي وتدرج أعضاء السلك القنصلي بعد تعيينهم في الوظائف الدبلوماسية ويحمل القنصل معه خطاب التعيين الذي يصدر من دولته^(٢)، ويحوى هذا الخطاب بيان درجته ومهمته. ويتم قبول القنصل من جانب الدولة المعين لديها بالإذن له بممارسة المهام القنصلية، ويصدر هذا الإذن في صيغة خاصة تعرف بإجازة ممارسة الأعمال القنصلية Exequatur توضع على نفس خطاب تعيينه أو تصدر في وثيقة مستقلة، وتتضمن الإعراف به كممثل قنصلي للدولة التي بعثت به أو اختارته والتصريح له بالقيام بأعماله في الدائرة المحددة له. وللدولة المعين لديها القنصل أن ترفض إصدار الإجازة المذكورة أو تلغيها بعد إصدارها إذا كان لديها من الأسباب ما يدعو إلى ذلك، دون أن تلتزم بإبداء هذه الأسباب.

والأصل أن لا يستطيع القنصل مزاوله مهمته رسمياً إلا بعد صدور الإجازة المشار إليها. إنما قد يسمح أحياناً للقنصل بصفة مؤقتة ببدء مهمته قبل إصدار الإجازة المذكورة. ويحدث هذا عادة في حالة ما إذا كان القنصل لا يحمل معه خطاب تعيينه كأن كان مثلاً مقيماً في الأصل في الدولة التي عين فيها أو منقولاً إليها من دولة أخرى وتأخر وصول خطاب التعيين الخاص به لسبب من الأسباب وفي مثل هذه الحالة يطلب المبعوث الدبلوماسي لدولته إلى السلطات المختصة في الدولة المعين بها الإعراف به مؤقتاً والتصريح له بمزاولة مهمته حين وصول خطاب التعيين وإصدار إجازة ممارسة الأعمال القنصلية.

٢٧٩- مهمة القناصل :

للقناصل اختصاصات مختلفة تحددها القوانين الخاصة لكل دولة وما قد تبرمه من معاهدات في هذا الشأن. وقد عنت إتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في مادتها الخامسة بإيراد بيان عام مفصل للمهام القنصلية استخلصته مما جرى عليه العمل بين عموم الدول في مجال التمثيل القنصلي، وتدور هذه المهام حول النقاط الأربعة الآتية :

١ - حماية مواطنيهم وتعهدهم شئونهم :

وعمل القنصل في حماية مواطنيه مشتعب، فعليه أولاً مساعدة المحوجين منهم

(١) Lettre de prevision

(٢) أنظر اكسيبولى ١ ص ٣٩٥-٣٩٦، فوشى ١-٣ ص ١٢٣-١٢٤، أوبنايم ١ ص ٦٦١ ولزبد من التفصيل راجع مؤلفنا في القانون الدبلوماسي بند ١٦٦ ص ٣٣٦ ومابعداها.

والعمل على إعادتهم إلى وطنهم، وعليه ثانياً واجب الدفاع عن مصالح مواطنيه في الدائرة التي يباشر فيها مهمته فيحميهم من تعسف السلطات المحلية ويساعدهم على رفع دعاويهم وعرض طلباتهم على هذه السلطات، وعليه ثالثاً حماية تركبات المتوفين منهم ومساعدة أسرهم واتخاذ الإجراءات التي تقضيها الظروف للمحافظة على حقوق الورثة وما يتصل بذلك.

ويقوم القنصل كذلك بالنسبة لمواطنيه بعمل موثق العقود، فيحرر العقود والمشارطات المتعلقة بهم أو المتعلقة بأجانب بشأن أموال كائنة في دولته، ويحرر عقود الزواج بين موطنيه وإشهادات الاعتراف بالبنوة وإعلانات ثبوت الوراثة وجميع الإقرارات الصادرة منهم، ويصدق على الإمضاءات ويترجم الأوراق التي يطلب إليه ترجمة رسمية لها، وما إلى ذلك. إنما على القنصل عند ممارسة هذه الأعمال إلا يتناول ما يعتبر من أعمال السيادة في الدولة التي يقوم فيها بأداء مهمته. وعليه أن يرجع لتحديد اختصاصه في هذا المجال إلى قوانين هذه الدولة وإلى المعاهدات القنصلية التي قد تكون بينها وبين دولته.

٢- تعهد المصالح التجارية لدولتهم :

يتضمن عمل القنصل في ذلك مراقبة تنفيذ المعاهدات التجارية والصناعية في الدولة التي يقوم بمهمته فيها وموافاة دولته بكل ما يهمها الوقوف عليه خاصاً بشئون التجارة والصناعة وتزويدها بالمعلومات والمقترحات المفيدة في هذه الناحية.

٣- تعهد المصالح الخاصة بالملاحاة المتعلقة بدولتهم :

على القنصل كذلك مراقبة المراكب التابعة لدولته عند دخولها الموانئ الواقعة في دائرة اختصاصه والإطلاع على تقرير القبطان عن رحلته والنظر في المنازعات التي قد تنشأ بين البحارة أو بينهم والقبطان، وعليه مراجعة أوراق السفينة ومعاينة الخسائر التي تكون لحقتها وتحرير محضر بذلك، وبصفة عامة تعهد جميع الشئون الخاصة بسفن دولته عند وجودها في الميناء الأجنبي الذي يتولى فيه مهام وظيفته.

٤- التأشير على جوازات السفر :

ويشمل إعطاء جوازات السفر لرعايا دولته والتأشير على جوازات من يرغب من الأجانب في دخول إقليم دولته.

٥- الاختصاصات الأخرى :

ليس للقنصل في الأصل أى اختصاصات قضائية. فيما عدا ما قد تكلفهم به محاكم الدولة التابعين لها بصفة خاصة من جمع الإستدلالات والأدلة عن جريمة تكون قد وقعت من أحد مواطنيهم في دائرة عملهم ورفعت من أجلها الدعوى أمام هذه المحاكم، وفيما عدا ما كان لبعضهم إستثناء من حق القضاء بين مواطنيهم في البلاد التي كانت تخضع لنظام الإمتيازات

الأجنبية. إنما يجوز للقناصل متى طلب منهم ذلك السعى في فضل المنازعات التى تقوم بين مواطنيهم أو بينهم والأجانب بالطرق الودية. كما يجوز لهم إذا سمحت بذلك قوانين دولتهم الحكم بصفة محكمين متى رفع إليهم الأمر في المنازعات القائمة بين مواطنيهم الموجودين في دائرة اختصاصاته^(١).

كذلك ليس للقناصل أى اختصاص سياسى، سوى ما يجب عليهم من مراقبة وتتبع الحوادث السياسية في الدولة التى يقومون فيها بمهمتهم وموفاة دولتهم بما يهمها أن تكون على علم به منها^(٢).

هذا وعلى القنصل فى أداء مهمته بعض واجبات قبل الدولة التى يباشر فيها عمله تلخص فى وجوب احترام قوانين هذه الدولة والسلطات الرسمية فيها، وفى الامتناع عن كل فعل من شأنه المساس بهذه الدولة أو بنظمها^(٣).

وللقنصل حق الاتصال مباشرة بالسلطات المحلية فى دائرة اختصاصه فى كل ما يتصل بأداء مهمته، إنما ليس له حق الاتصال بالسلطات المركزية للدولة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته إلا عن طريق الممثل الدبلوماسى لدولته لدى هذه الدولة^(٤).

٢٨٠. الحصانات والمزايا القنصلية:

ليس للقناصل الصفة التمثيلية التى للمبعوثين الدبلوماسيين، لذا فهم لا يتمتعون بالحصانات والمزايا الخاصة المقررة لهؤلاء. إنما لما كان القناصل يقومون بالأعمال المعهودة إليهم باسم دولتهم، وجب أن يتميزوا من بعض النواحي عن الأفراد العاديين من الأجانب المقيمين فى الدولة التى يتولون فيها هذه الأعمال تمكيناً لهم من أداء على وجه لائق.

وأول مظاهر هذا التمييز هو عدم التعرض لشخص القنصل. إنما لا يعنى عدم التعرض هنا تمتع القنصل بالحصانة الواسعة التى يتمتع بها المبعوث الدبلوماسى، بل ينصرف فقط إلى معاملة القنصل بالرعاية والاحترام اللذين يقتضيها حسن أدائه لمهمته، وعدم جواز القبض عليه أو حجزه إلا فى حالة ارتكابه جريمة من الجرائم - الحسمة^(٥).

(١) وتنص الفقرة ١٦ من المادة ٦٤ من القانون المصرى رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ على أن يختص القناصل بالحكم بصفة محكمين متى رفع الأمر إليهم فى المنازعات القائمة بين المصريين الموجودين فى دوائر اختصاصهم بشرط تنازل الخصوم فى مشاركة التحكيم عن جميع طرق الطعن فى الحكم وأن يرخصوا لعضو بعثة التمثيل القنصلى بأن يعمل كحكم مفوض له بالصلح غير مقيد فى عمله بالإجراءات والقواعد القانونية كلك تنص الفقرة ١٥ من نفس المادة على أن يفض القناصل المنازعات بين المصريين أو بينهم وبين الأجانب متى طلب منهم ذلك.

(٢) أنظر بوند ص ٣٣٢، وقارن سلبى ص ٤٤٠.

(٣) أكسيولى ٢ رقم ١٢٣٤، وانظر بهذا المعنى المادة ٥٥ فى اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية.

(٤) فونيه ص ٣٩١، وقد أقرت هذه الأحكام المادة ٣٨ فى اتفاقية فينا سالفه الذكر.

(٥) هايد ١ ص ٧٩٧، بوند ص ٣٣٠، أكسيولى ٢ رقم ١٢٤١.

=

أما دار القنصلية فيمن المشكوك فيه أنها تتمتع بالحصانة المقررة لدار البعثة الدبلوماسية، وإن كان على السلطات المحلية إذا اقتضت الظروف دخولها أو اتخاذ أى إجراء فيها استئذان القنصل في ذلك من باب اللياقة والرعاية لدولته. وبديهي والأمر كذلك أنه لا يجوز للقنصل أن يأوى في دار القنصلية مجرماً هارباً من السلطات المحلية، فإن فعل كان لهذه السلطات إقتحام الدار للقبض على المجرم. إنما يتعين في جميع الأحوال عدم التعرض إطلاقاً لمحفوظات القنصلية وأوراقها الرسمية. أما دار القنصل الخاصة فالثابت أنها لا تتمتع بأى امتياز^(١).

وعدم التعرض لشخص القنصل بالمعنى المتقدم لا يحول دون خضوعه للقضاء الإقليمي. فهو يخضع أولاً للقضاء الجنائي ويجوز رفع الدعوى عليه ومحاكمته من أجل ما قد يرتكبه من جرائم، وإن كانت أغلب المعاهدات القنصلية تقصر إمكان المحاكمة الجنائية على الجرائم التى من درجة جسامه معينة كالجنايات والجرح الخطيرة دون الجرح البسيطة والمخالفات. وهو يخضع ثانياً للقضاء المدنى في كل التصرفات التى تقع منه بصفته الشخصية^(٢). أما الأعمال التى يأتىها القنصل أثناء أداء وظيفته أو بسببها وبصفته هذه فلا يجوز أن يتعرض لها القضاء الإقليمي، وإنما يكون النظر فيها من اختصاص السلطات الإدارية أو القضائية للدولة التابع لها^(٣).

وليس هناك ما يحول دون طلب القنصل للحضور لأداء الشهادة أمام المحاكم، ولكى لا يجوز الحكم عليه في حالة تخلفه بالجزاءات التى توقع على الشهود المتخلفين عن الحضور^(٤). وقد جرى العمل من باب الرعاية لشخص القنصل على أن تنتقل الهيئات المختصة إلى دار القنصلية لسماع أقواله عند الإقتضاء.

ويتمتع القناصل بجانب ما تقدم ببعض الحقوق الخاصة التى تتطلبها طبيعة مهمتهم،

وتنص المادة ٤١ من اتفاقية فينا في ذلك على أنه يجب ألا يكون الأعضاء القنصلين عرضة للقبض أو الحبس الاحتياطي إلا في حالة جنابة خطيرة وبعد صدور قرار من السلطة القضائية المختصة. وإنه فيما عدا هذه الحالة لا يجوز حبسهم أو اخضاعهم لأي نوع من الإجراءات التى تحد من حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي.

(١) أكسبولى ٢ رقم ١٢٤٣-١٢٤٤ والمراجع المشار إليها فيه، وقارن فونيه ص ٣٩٠ قارن كذلك المواد ٣١ إلى ٥٥ في إتفاقية فينا للعلاقات القنصلية.

(٢) وقد أقرت هذه الأحكام المادتان ٤١ و ٤٣ من إتفاقية فينا للعلاقات القنصلية.

(٣) بوند ص ٣٣٠، فونيه ص ٣٩٠-٣٩١، سيل ص ٤٤٢، أكسبولى ٢ رقم ١٢٤٥-١٤٦، فوشى ١-٢ ص ١٣٨، هذا وتطبيقاً للأحكام العامة المذكورة نصت المادة ١١ من إتفاقية مونترال الخاصة بإلغاء الإمتيازات الأجنبية في مصر على أن "يخضع قناصل الدول لقضاء المحاكم المختلطة مع مراعاة القيود المعترف بها في القانون الدولي ولا يجوز بوجه خاص محاكمتهم بسبب أعمال وقعت منهم أثناء تأدية وظيفتهم".

(٤) وقد نصت كل ذلك المادة ٤٤ من إتفاقية فينا.

منها حق القنصلى في وضع شعار دولته ورفع علمها على دار القنصلية، وحق الإتصال بحكومته بالبريد أو بالبرق أو بواسطة الرسل الخصوصيين دون أن تتعرض لمراسلاته السلطات المحلية، وحق إستعمال الشفرة في مراسلاته هذه وماشابه ذلك.

وتجرى الدول كذلك، بمعاملة وعلى أساس المعاملة بالمثل، على إعفاء القناصل من الضرائب الشخصية المباشرة دون الضرائب العقارية والضرائب غير المباشرة. أما الرسوم الجمركية فيتوقف الإعفاء منها عادة على شرط التبادل، فمن الدول من تجعله عاماً يتناول كل ما يحمله القنصل معه أو ما يرد إليه، ومنها من تقصر الإعفاء على الأشياء التى يحملها القنصل معه عند دخوله أول مرة والأشياء التى ترد إليه من حكومته لأغراض تتعلق بمهمته أى للإستعمال الرسمى^(١).

هذا، وعلى خلاف ما هو مقرر بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين، لا يشارك القنصل في إمتيازاته المتقدمة أفراد أسرته أو أفراد حاشيته، بل يخضعون لكل ما يخضع له الأشخاص العاديين من الأجانب الذين يوجدون في إقليم الدولة التى يباشر فيها القنصل مهمته^(٢). كذلك لا يتمتع القناصل المختارون أو الفخريون عادة بأى من هذه الإمتيازات، وعلى الأخص إذا كانوا من رعايا نفس الدولة التى يقومون فيها بالمهام القنصلية، فيما عدا عدم جواز التعرض للمحفوظات الرسمية لدار القنصلية^(٣).

٢٨١- تنتهى مهمة القنصل بنفس الأسباب التى تنتهى بها مهمة المبعوث الدبلوماسى. فهى تنتهى بوفاته أو بإستقالته أو بإستدعائه إلى دولته أو بسحب إجازة ممارسته للأعمال القنصلية أو إلغائها أو بفناء دولته أو الدولة التى يقوم بعمله فيها أو فقد أيهما حق التمثيل القنصلى.

أما قيام الحرب بين دولة القنصل والدولة التى يتولى فيها مهمته، وإن كان يتبعه قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين، لا يودى بذاته إلى إنهاء مهمة القنصل لأنه ليس له صفة سياسة. إنما تنتهى مهمة القنصل في هذه الحالة عن طريق إستدعائه إلى دولته وأما لإستحالة قيامه بمهمته في الظروف التى أصبحت عليها العلاقة بين الدولتين، وفي مثل هذه الأحوال يعهد القنصل قبل مغادرته إقليم الدولة إلى أحد قناصل دولة صديقة برعاية مصالح مواطنيه وبحراسة محفوظات القنصلية التى لا يمكن من حملها معه بعد غلقها ووضع الأختام

(١) أنظر أكسيولى ٢ رقم ١٢٤٧. وقارن بوند ص ٣٣٠، فونيه ص ٣٩١، وقد نظمت المادتان ٤٩ و ٥٠ من إتفاقية فيما هذه الإعفاءات على نحو يتفق مع ما هو مذكور في المتن، وهو الذى يجرى عليه أغلب الدول قبل إبرام هذه الإتفاقية.

(٢) وقت نصت على ذلك المادة ٥٧/٢ في إتفاقية فينا.

(٣) أنظر في تفصيل ما يتمتع به القناصل الفخريون من مزايا مؤلفنا في القانون الدبلوماسى بند ١٨٥ و ١٨٦.

عليها^(١).

ولما كان القنصل لا يمثل دولته سياسياً فهو ليس في حاجة لأن يستصدر براءة جديدة في حالة وفاة أو تغيير رئيس دولته أو الدولة التي يقوم فيها بمهمته أو في حالة تغيير نظام الحكم في أيهما. وتبقى مهمته مستمرة على خلاف المبعوث الدبلوماسي الذي يلتزم في مثل هذه الحالة بتقديم أوراق اعتماد جديدة. إنما قد تنتهي مهمة القنصل بانتقال الجزء من الإقليم الذي يباشر فيه عمله إلى سيادة دولة جديدة، لأن هذه الدولة ليست هي التي أعطته البراءة^(٢).

٢٨٢- نظام التمثيل القنصلي في مصر:

تتناول تنظيم التمثيل القنصلي لمصر حالياً ذات التشريعات المنظمة للتمثيل الدبلوماسي السابق ذكرها، وتكملها التعليقات القنصلية الصادرة بتاريخ ١٣ يوليو سنة ١٩٥٩^(٣).

وتنشأ بعثات التمثيل القنصلي وتلغى بقرار من مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الخارجية، وتحدد دائرة إختصاص كل قنصلية بقرار من وزير الخارجية.

وترتب درجات أعضاء السلك القنصلي على الوجه الآتي :

١ - قناصل عامون. ٢ - قناصل.

٣ - نواب قناصل. ٤ - سكرتير وقنصليات.

ويعين هؤلاء الأعضاء ويعزلون بمرسوم عدا سكرتيري القنصليات فيكون تعيينهم وعزلهم بقرار من وزير الخارجية. ويجوز بمرسوم تعيين قناصل ونواب فخريين في بعض البلاد ويكون لهم نفس إختصاصات أعضاء بعثات التمثيل القنصلي، لكنهم لا يتقاضون مرتبات من الدولة. وإنما يجوز أن تقرر لهم مكافآت بقرار من مجلس الوزراء، كذلك يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الخارجية، إسناد رعاية بعض المصالح في بلد أو أكثر إلى التمثيل القنصلي لبلد صديق^(٤).

ويتبع جميع أعضاء بعثة التمثيل القنصلي رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسي المعتمد في البلد أو البلاد التي يؤدون عملهم فيها ويخضعون لإشرافه. وعليهم تنفيذ ما يصدره إليهم من الأوامر في حدود إختصاصاتهم^(٥).

وتسرى بالنسبة للتعيين في وظائف السلك القنصلي من حيث شروط اللياقة

(١) فونيه ص ٣٨٩، أكسيولي ٢ رقم ١٢٤٨.

(٢) فونيه المرجع السابق.

(٣) وتنص المادة ٦٧ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ على أن "يعتبر أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي الذين يعملون بديوان وزارة الخارجية وأعضاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية وحدة واحدة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون.

(٤) المواد ٣، ٤، ٩، ٥٨، ٦١ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤.

(٥) المادة ٥٧ من القانون سالف الذكر.

والمؤهلات والترقية والنقل والندب والتأديب وإنهاء الخدمة ذات الأحكام الخاصة بالسلك الدبلوماسى والسابق الإشارة إليها. ويحرم كذلك على أعضاء السلك القنصلى الزواج بأجنبيات ويعتبر العضو مستقياً بمجرد الزواج^(١).

ويباشر أعضاء البعثات القنصلية الإختصاصات المقررة لهم في حدود العادات والإتفاقات والمعاهدات، وعلى ألا تتعارض هذه الإختصاصات مع قوانين البلاد التى يؤدون فيها أعمالهم وبشرط إتباع أحكام القوانين واللوائح الخاصة بمصر. وقد عدت المادة ٦٤ من قانون سنة ١٩٥٤ هذه الإختصاصات، كما فصلتها التعليمات القنصلية الصادرة سنة ١٩٥٩. وهى لا تخرج في مجموعها عما سبق أن ذكرناه عند بيان مهمة القناصل عموماً^(٢).

(١) راجع ماتقدم بند ٢٧٥.

(٢) راجع ماتقدم بند ٢٧٩، وانظر مزيد من التنصيلات عن نظام التمثيل القنصلى في مؤلفنا السابق الإشارة إليه في القانون الدبلوماسى ص ١٣٤ وما بعدها.

الباب الثانى

المؤتمرات

٢٨٢- ماهية المؤتمرات والغرض منها :

المؤتمرات أداة التشاور بين الدول في الشؤون العامة المشتركة والوسيلة المثلى لمعالجة المسائل التي لا يتيسر البت فيها عن طريق الإتصال الدبلوماسى العادى^(١).

وقد كانت المؤتمرات في بادئ الأمر لاتعقد إلا على أثر الحروب لإعادة تنظيم ماغيرت معالمة هذه الحروب، مثل مؤتمر وستفاليا سنة ١٦٤٨ ومؤتمر فينا سنة ١٨١٥ وماتوسطهما أو تلاهما من مؤتمرات أخرى حتى منتصف القرن التاسع عشر. فلما زاد الإتصال السلمى بين الدول وتبينت لها ضرورة توحيد جهودها في كثير من النواحي لبلوغ أهدافها الحيوية المختلفة، بدأت فكرة عقد المؤتمرات تتخذ مدى أوسع من ذى قبل، ولم يعد إجتماع الدول في شكل مؤتمر قاصراً على مناسبات الحروب، وإنما أصبحت تعقد المؤتمرات أيضاً للبحث والتشاور في كل مايمهم الجماعة الدولية من الشؤون، سواء في ذلك الشؤون السياسية والشؤون الإقتصادية والإجتماعية والصحية والإنسانية وغيرها. ولاتعوزنا الأمثلة على هذه المؤتمرات، فهي كثيرة جداً في أيامنا الماضية والحاضرة. وما الإتفاقات الدولية الكبرى التى أبرمت منذ منتصف القرن الماضى إلى اليوم والتي عاجت الكثير من الشؤون الدولية المختلفة إلا وليدة هذه المؤتمرات^(٢).

٢٨٤- الدعوة للمؤتمرات :

يعقد بناء على دعوة إحدى الدول التى يهمها البت في المسائل المزمع عرضها عليه، أو إستجابة لدعوة أجنبية تتقدم للوساطة بين دول أصبحت العلاقات بينها تنذر بوقوع الحرب أو اشتبكت في الحرب فعلاً. ويسبق الدعوة الرسمية للمؤتمر إتصالات تمهيدية لتحديد المسائل التى سيتناولها المؤتمر بالبحث والغرض من إنعقاده والسلطة التى تخول لممثلى الدول

(١) ويطلق على المؤتمرات لفظ Congres أو Conferences ويستعمل اللفظان كمرادفين في الوقت الحاضر، ولو أن بعض الفقهاء يرى تخصيص اللفظ الأول للمؤتمرات التى على الحروب أو المؤتمرات السياسية الكبرى، وإستعمال اللفظ الثانى للمؤتمرات التى تعالج فيها المسائل الأخرى المختلفة. لكنهم هذا التخصص لا أساس له من الناحية العملية. وقد جرى العمل كما قلنا على إستعمال هذا اللفظ أو ذاك دون تقييد بالإعتبارات المذكورة. أنظر في ذلك أكسيولى ٢ رقم ١٢٠٣ وقارن فوشى ١-٣ ص ٢٣٤ وجينيه رقم ٥٤٢.

(٢) راجع ما تقدم رقم ١٨-٢٥. وأنظر بونفيس رقم ٨٠٨-٨١٤ وجينيه رقم ٤٤٢.

التي سوف تشترك فيه ومكان إجتماعه وغير ذلك من الأمور التي يتقرر عقد المؤتمر في إقليمها، أو من الدولة التي سعت إلى عقد المؤتمر أن كانت غير الدول صاحبة ومكان الاجتماع.

والأصل أن لا تشترك في المؤتمرات سوى الدول تامة السيادة، أما الدول ناقصة السيادة فتمثلها عند الإقتضاء الدولة التي تمارس عنها أعمال السيادة الخارجية، ما لم يسمح لها إستثناء بالإشتراك في المؤتمر^(١) وتقضى مبادئ العدالة أن تشترك حتما في المؤتمر كل دولة مزعم أن يتعرض المؤتمر لشأن من شئونها أو لأمر يمس مصالحها. غير أن المشاهد عملاً مع الأسف أن الدول الكبرى لم تراعى ذلك دائماً وأنها كثيراً ما بتت في مسائل تمس حقوق ومصالح بعض الدول الصغرى دون أن تدعوها للإشتراك في المؤتمرات التي تناولت فيها بالبحث هذه المسائل^(٢).

وتبعث كل دولة تدعى للمؤتمر إن رغبت المساهمة فيه، بوفد يمثلها. ويتكون هذا الوفد من رئيس وعدد من الأعضاء وواحد وأكثر من الأشخاص ذوي الخبرة في المسائل التي يعالجها المؤتمر بوصفهم مستشارين، ويتولى رئيس الوفد أساساً التصرف والكلام باسم دولته. ويستعين بإعداد ما يحتاج إليه لذلك من معلومات وحجج وأسانيد بمن يصبحه من الأعضاء والمستشارين.

ومن المؤلف في الوقت الحاضر أن يسمح للدول التي لم تدع للإشتراك في أعمال المؤتمر أو لم تقبل هذا الإشتراك بان توفد عنها مراقباً لحضور جلساته وتتبع المناقشات العلنية التي تدور فيها، إنما لا يكون لهذا المراقب الأداء بأي رأى في هذه المناقشات أو في المسائل التي يعالجها المؤتمر ولو بصفة إستشارية^(٣).

٢٨٥-إنعقاد المؤتمر :

يعقد المؤتمر في الزمان والمكان السابق تحديدهما له. ويبدأ أعماله بإثبات صفة ممثلى كل دولة وسلطاتهم وتحرير محضر بذلك، ويطلق على هذه العملية إسم تبادل التفويضات^(٤). ويجرى العمل في الوقت الحاضر على أن يكون ترتيب الوفود وفقاً للحروف الأبجدية لأسماء

(١) ومثل ذلك السماح لبلغاريا بالإشتراك في مؤتمرى لاهاي ستنى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ مع إنها كانت وقتئذ تابعة لتركيا.

(٢) أنظر بونفيس رقم ٨٥٠.

(٣) جينيه ص ٣٢٥.

(٤) Echange des pouvoirs

دولهم. ويختار المؤتمر اللغة الرسمية التي سوف يستعملها في مناقشاته وقراراته، وهي عادة في المؤتمرات التي تضم دولاً من لغات مختلفة الفرنسية أو الإنجليزية أو كليهما. إنما هذا لا يمنع من أن يستعمل كل وفد لغته الخاصة فيما يليقه من بيانات، على أن تترجم هذه البيانات فوراً إلى اللغة أو اللغات الرسمية التي أختارها المؤتمر.

ويحدد المؤتمر في أولى جلساته جدول أعماله وينتخب رئيسه، وقد جرت التقاليد على أن يتولى رئاسة المؤتمر رئيس وفد الدولة المنعقد في إقليمها من باب المجاملة والرعاية للدولة المضيقة. وكذلك يعين المؤتمر هيئة مكتبه وهيئة السكرتارية التي تتولى ترجمة وتدوين المناقشات والقرارات.

وفي حالة تشعب المسائل المعروضة على المؤتمر أو حاجاتها إلى دراسة خاصة توزع على لجان ينتخبها المؤتمر من بين أعضائه. وتقوم كل لجنة بفحص المسألة المعهود بها إليها وبوضع تقرير عنها مشمولاً بمقترحاتها بشأنها. وتنتخب كل لجنة من بينها مقررأ يتولى عرض مقترحاتها على المؤتمر بكامل هيئته ليقول فيها كلمته الأخيرة.

ويؤلى المؤتمر بعد ذلك جلساته، ويحرر في ختام كل جلسة محضر بذكر فيه ملخص المسائل التي كانت موضع في الجلسة وماتم بشأنها ويطلق على هذا المحضر اسم «بروتوكول» ويوقع عليه ممثلو كل الدول ويتلى في كل جلسة بروتوكول الجلسة السابقة للتصديق عليه وإثبات ماقد يبيده عليه الأعضاء من ملاحظات.

وتتخذ جميع القرارات أصلاً بإجماع الآراء. وذلك ما لم يقرر المؤتمر من مبدأ الأمر الأخذ بقاعدة الأغلبية المطلقة أو بأغلبية خاصة. وبديهي أن مثل هذا القرار الأساسى لا يكون ملزماً إلا بإجماع الآراء. وأنه إذا لم توافق عليه بعض الدول لا يمكن تقييدها فيما بعد بالقرارات التي تصدر بطريق الأغلبية دون أن تكون هي ضمن هذه الأغلبية. ولا يكون لكل دولة عند الإقتراع غير صوت واحد، أيا كان عدد مندوبيها^(١).

٢٨٦. ختام المؤتمرات :

إذا ما استنفذ المؤتمر بحث المسائل الواردة في جدول أعماله ومناقشاتها كان هناك محل لفض إنعقاده، وإستنفاد بحث هذه المسائل مؤداه أحد أمرين: أما الوصول إلى الإتفاق بشأنها، وأما عدم إمكان هذا الإتفاق. ففي الحالة الأولى ينتهى المؤتمر بإبرام معاهدة أو إتفاقية أو بتوقيع بروتوكول ختامى يتضمن القرارات التي اتخذت. وفي الحالة الثانية ينتهى المؤتمر

(١) أنظر جينيه رقم ٤٤٧، أكسيول ٢ رقم ١٢٠٢-١٢٠٧، فوشى ١-٣ ص ٢٣٤ ومابعدها، بونفيس رقم ٧٩٩-٨٠٧.

إلى غير نتيجة إيجابية. إنما يمكن أن يتخذ من محاضر جلساته أداة للإستدلال على اتجاهات الدول بالنسبة لمختلف المسائل التي كانت محل بحث فيه، كما يجوز العودة إليها إذا مارؤى معالجة هذه المسائل من جديد.

٢٨٧- المؤتمرات الدورية :

إلى جانب المؤتمرات التقليدية التي لاتعقد إلا بناء على دعوة خاصة لمعالجة مسائل جديدة أو طارئة، هناك المؤتمرات الدورية التي يتقرر إنعقادها بانتظام في فترات معينة بين دول أعضاء في منظمة أو اتحاد دولى لتبادل وجهات النظر في الشئون التي من أجلها أنشئت هذه المنظمة أو قام هذا الاتحاد. ومثل هذه المؤتمرات تعقد تلقائياً في الفترات المحددة لها من قبل في الإتفاق أو الميثاق الذى أنشئت بمقتضاه المنظمة أو الاتحاد، ولو لم يستجد من الأمور المتصلة بنشاط الهيئة ما يقتضى إتخاذ قرارات جديدة، وتتم الدعوة إلى هذه المؤتمرات بإخطار يبعث به المكتب الدائم للهيئة إلى الدول الأعضاء يبين فيه مكان الإجتماع وتاريخه. وتتبع داخل كل مؤتمر القواعد والأوضاع المقررة في النظام الأساسى للهيئة التي يتصل بها. ومثل هذه المؤتمرات مؤتمرات العمل الخاصة بهيئة العمل الدولية ومؤتمرات لجنة الصليب الأحمر الدولية، ومؤتمرات الشئون الصحية والجمركية وشئون البريد الخاصة بالاتحادات الدولية لهذه الشئون ومؤتمرات اتحاد الدول الأمريكية وغير ذلك.

وتنتهى هذه المؤتمرات عادة بإتخاذ بعض قرارات عامة في المسائل المتصلة بنشاطها. وقد تسفر أحياناً عن إبرام معاهدة أو إتفاقية جديدة بين الدول الأعضاء إذا ما استجد من الأمور ما يقتضى ذلك.

الباب الثالث

المعاهدات

٢٨٨- ماهية المعاهدات :

المعاهدات إتفاقات تعقدها الدول فيما بينها بغرض تنظيم علاقة قانونية دولية وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة^(١).

والأصل في رأى الكثيرين من الكتاب أن ينصرف لفظ معاهدات Traites بصفة خاصة إلى الإتفاقات الدولية الهامة ذات الطابع السياسى. كمعاهدات الصلح ومعاهدات التحالف وما شابهها، أما ماتبرمه الدول في غير الشئون السياسية فيطلق عليه اسم إتفاقية Convention أو إتفاق Accord تبعاً لأهمية مااتفق عليه ونطاقه وعدد الدول المشتركة فيه. على أن التخصيص في التسمية ليس له نتيجة عملية، فالواقع أن مؤدى هذه الألفاظ جميعها واحد، وكلها تدور حول فكرة واحدة وهى قيام إتفاق بين دولتين أو أكثر ترتب عليه نتائج معينة لاختلف باختلاف مايعطى للإتفاق من تسمية. وقد يجرى العمل فعلاً على إستعمال لفظى معاهدة وإتفاقية كمرادفين دون التقيد بالتخصيص المتقدم ذكره^(٢).

وهناك أيضاً من الإتفاقات الدولية ماتحمل أسم تصريح أو إعلان Declaration أو بروتوكول Protocole مثل تصريح باريس سنة ١٨٥٦ الخاص بالحرب البحرية وبروتوكول جنيف ١٩٢٤ الخاص بتسوية الخلافات Pacte الدولية بالوسائل السلمية، ومنها يطلق عليه اسم عهد أو ميثاق Charte كمعهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة. على أن هذه التسميات المختلفة لاتدل على شئ اللهم إلا على طريقة صياغة الإتفاق أما من الناحية القانونية فلا يختلف التصريح أو البروتوكول أو الميثاق عن المعاهدة أو البروتوكول أو الميثاق عن المعاهدة أو الإتفاقية سواء من حيث شروط صحة كل منها ونفاذها ومن حيث الآثار التي ترتب عليها^(٣).

وهناك أخيراً مايسمى بإتفاقات الجنتلمن Gentlemen agreements وهى إتفاقات

(١) قارن ليفور رقم ٢٩٦ . ويعرف المعاهدات بأنها إتفاقات تعقدها الدول بغرض خلق أو تعديل أو إنهاء علاقة قانونية دولية بينها. أنظر كذلك بوسنامنت ٣ ص ٣٤٧ رقم ٧١٢ وبأخذ بتعريف مشابه لتعريف ليفور.

(٢) أنظر فوشى ١-٣ ص ٢٩٠-٢٩١، جينيه رقم ٤٤٩.

(٣) فوشى المرجع السابق رقم ٨١٦-٨١٧، بوسنامنت ٢ رقم ٧١٨، أكسيولى ٣ رقم ١٢٥١. وهذا وقد جاء في إتفاقية فينا الأخيرة لقانون المعاهدات ماينمشى مع مذكرناه آنفاً، تنص المادة الثانية منها تحت عنوان "التعريفات" على أنه لأغراض هذه الإتفاقية "معاهدة" تعنى إتفاق دول يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولى سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر. وأيا كانت التنمية التي تطلق عليه.

تتم بين القائمين بالشئون الخارجية لدولتين أو أكثر يشتون فيها المنهج الذى يرون أن تنهجه دولهم بالنسبة لأمر دولى معين، لكن دون أى إرتباط قانونى بينهم. وظاهر أن مثل هذه الإتفاقات، لخلوها من الصفة الإلزامية، لا تعتبر من قبيل المعاهدات ولا تخضع لحكمها، فهى لاتقيد فى شئ الدول التى تمت بين ممثليها، ولا يترتب عليها أى إلزام قانونى، وكل ما هناك أنها تربط برباط أدبى ذى طابع شخصى بحث^(١).

٢٨٩- أنواع المعاهدات :

يذهب الشراح فى تقسيم المعاهدات وتصنيفها مذاهب شتى منها تقسيمها تبعاً لعدد الدول المساهمة فيها إلى معاهدات ثنائية أو خاصة ومعاهدات جماعية أو عامة^(٢). ومنها تقسيمها تبعاً لمدتها إلى معاهدات محددة المدة أو مؤقتة ومعاهدات غير محددة المدة أو مستديمة^(٣). ومنها تقسيمها تبعاً لطبيعتها إلى معاهدات شارة ومعاهدات عقدية^(٤). ومنها تقسيمها تبعاً لموضوعها إلى معاهدات سياسية ومعاهدات إجتماعية أو إقتصادية، إلى غير ذلك من التقسيمات التى لا يتسع المجال هنا لتعدادها جميعاً .

وقيمة هذه التقسيمات المختلفة فقيها قبل كل شئ فلا أثر لها فى القانون الوضعى ولا تتبعها نتائج عملية خاصة. لذا فسوف لاتقف عندها أكثر من الإشارة المتقدمة إليها، لننتقل لدراسة الناحية القانونية للمعاهدات عموماً.

٢٩٠- تدوين القواعد الخاصة بالمعاهدات :

غنى عن البيان أن للمعاهدات أهمية خاصة بين الوسائل المنظمة للعلاقات الدولية، إذ عن طريقها نشأت أو ثبتت كثير من القواعد القانونية الدولية المعمول بها حالياً، وعن طريقها تحددت أغلب حقوق وواجبات الدول تجاه بعضها البعض فى مختلف نواحي النشاط الدولى وقت السلم ووقت الحرب، مما جعلها فى مقدمة المصادر الأساسية للقانون الدولى العام كام سبقت الإشارة إلى ذلك تفصيلاً فى أولى أقسام هذا الكتاب^(٥).

لهذا كان موضوع المعاهدات ضمن الموضوعات التى عيّنت لجنة القانون الدولى

(١) أكسيولى ٢ ص ٤١٥-٤١٨ والمراجع المشار إليها فيه.

(٢) bilatéraux ou apéciaux, Piurilatéraux ou generaux

Perpetuels temporaries (٣)

Traites – contrats Traites – lois (٤)

(٥) راجع ما تقدم بند ٨ ص ٢٨ وما بعدها.

للأمم المتحدة في المرتبة الأولى بدراستها توطئة لتدوين القواعد الخاصة بها.

وقد سبق أن ذكرنا فيما تقدم ما انتهى إليه عمل اللجنة في هذا الشأن وماتم بعد ذلك من إبرام إتفاقية فينا لقانون المعاهدات في ٢٣ مايو سنة ١٩٦٩. وتتضمن هذه الإتفاقية، كما أشرنا إلى ذلك في موضعه^(١) مجموع القواعد القانونية الدولية التي ثبتت من قبل عن طريق العرف في خصوص المعاهدات، وكذا بعض قواعد جديدة تتناول مواقف كانت لاتزال محل جدل في الفقه أو خلاف بين الدول، على ما سنتبينه فيما يلي :

ودراسة الناحية القانونية للمعاهدات تتناول بيان كيفية إنعقادها وتسجيلها وآثارها ونفاذها ثم إنهاؤها أو إبطال العمل بها، وهو ما سنعرض له فيما يلي :

(١) راجع فيما تقدم موضوع تدوين القانون الدولي العام في القسم التمهيدي لهذا الكتاب.

الفصل الأول

إنعقاد المعاهدات

٢٩١- مراحل إبرام المعاهدات :

تمر المعاهدات قبل أن يتم إبرامها نهائياً بعدة مراحل، أولها مرحلة الإتصالات بين الدول المزمع إشراكها فيها للإتفاق مبدئياً على موضوعها وعلى المضي في إتخاذ الإجراءات اللازمة لإبرامها، ثم مرحلة المفاوضات بين الدول لتحديد المسائل التي سوف تتناولها أحكام المعاهدة ومناقشة هذه الأحكام والإتفاق بشأنها. وتتم هذه المرحلة بالنسبة للمعاهدة الثنائية عن طريق إجتماعات خاصة بين ممثلي الدول صاحبة الشأن، بينما تكون بالنسبة للمعاهدات العامة أو الجماعية عن طريق مؤتمر تدعى إليه الدول المرغوب إشراكها فيها على ما بيناه فيما تقدم وتكون مناقشة الأحكام المزمع تضمينها في المعاهدة على أساس مشروع تعده لجنة خاصة تتفق الدول التي يهمها الأمر على تكوينها لهذا الغرض. وبتمام هذه المراحل التحضيرية تبدأ المراحل التنفيذية لعقد المعاهدة إذا ما انتهت الدول الأطراف إلى الإتفاق إبتداء على فحواها. وتشمل هذه المراحل الأخيرة تحرير المعاهدة في وضعها النهائي ثم قبولها الإلتزام بها من جانب أطرافها.

على أن إنعقاد المعاهدات على وجه صحيح يقتضى أن تراعى بالنسبة لها في مراحلها المتقدمة شروط موضوعية معينة يتعين علينا معرفتها قبل دراسة هذه المراحل. وعلى ذلك فسنبدأ أولاً ببيان هذه الشروط ثم نتناول بعد ذلك الكلام على تحرير المعاهدات فقبول الإلتزام بها أو التصديق عليها.

المبحث الأول

شروط صحة إنعقاد المعاهدات

٢٩٢- لما كانت المعاهدات، إلى جانب ما قد ترتبه لأطرافها من حقوق ومزايا، تفيدهم في ذات الوقت بفرق من الإلتزامات، وجب لكي تنعقد صحيحة أن تتوفر لها الشروط اللازمة لصحة التعاقدات عموماً، وهى : أهلية التعاقد والرضا ومشروعية موضوع التعاقد.

إبرام المعاهدات مظهر من مظاهر سيادة الدولة، وعلى ذلك يكون للدول تامة السيادة كامل الأهلية لعقد المعاهدات أيا كان نوعها. أما الدول ناقصة السيادة فأهليتها لإبرام المعاهدات ناقصة أو منعدمة وفقاً لما تتركه لها علاقة التبعية من الحقوق، لذا يرحب دائماً الرجوع إلى الوثيقة التي تحدد هذه العلاقة لمعرفة ما إذا كانت الدولة ناقصة السيادة تملك إبرام معاهدة معينة. غير أنه إذا حدث وأبرمت دولة ناقصة السيادة معاهدة ليست أهلاً لإبرامها، لا تعتبر هذه المعاهدة باطلة بطلاناً مطلقاً، وإنما تكون فقط قابلة للبطلان بناء على طلب الدولة صاحبة الولاية على الشئون الخارجية للدولة التي أبرمت المعاهدة، فلها إن شاءت أن تبطلها وإن شاءت أن تقرها^(١).

كذلك لا يجوز للدول الموضوعية في حالة حياد دائم أن تبرم من المعاهدات ما يتنافى مع حالة الحياد، كمعاهدات التحالف والضمان المتبادل. أما دول الاتحاد بأنواعه فيرجع بالنسبة لها إلى ميثاق أو دستور الاتحاد لمعرفة ما إذا كانت تملك كل منها أو لا تملك إبرام المعاهدات على إنفراد^(٢).

وأما أى السلطات في الدولة تملك إبرام المعاهدات فهذا ما يحدده القانون الأساسى لكل دولة. وتختص السلطة التنفيذية دائماً بالمفاوضة في شأن المعاهدات المزمع إبرامها، وتنفرد بعقدتها أو ترجع في ذلك إلى السلطة التشريعية تبعاً لما يقضى به دستور الدولة ذاتها على ما سنفعله عند الكلام على التصديق على المعاهدات.

هذا ولم تتعرض إتفاقية فينا لأى من التفضيلات المتقدمة، وأكتفت بالنص في مادتها السادسة تحت عنوان "أهلية الدول لإبرام المعاهدات" على أن "لكل دولة أهلية إبرام المعاهدات" وبديهي أن يكون تطبيق هذا النص العام في نطاق القواعد الدولية المعمول بها من قبل، لاسيما وإن الإتفاقية قد أكدت في ديباجتها إن قواعد القانون الدولى العرفية ستستمر في حكم المسائل التي لم تنظم وفقاً لأحكام هذه الإتفاقية.

(١) برستانت ٣ رقم ٧٢٦، فوشى ١-٢ رقم ٨٢٠، أكسيولى ٢ رقم ١٢٦٥.

(٢) أنظر المرجع السابق الإشارة إليها.

إذا تمشىاً مع القواعد القانونية العادية لا تنهياً إلى أن المعاهدات لا تنعقد صحيحة لايتوفر الرضا التام لدى كل من الدول المشتركة فيها وقيام الرغبة الحرة لديها بالالتزام بما فيها، وإلى أنه إذا غاب الرضا غلط أو غش أو إكراه أثر ذلك في صحة المعاهدة وكان للدولة التى تشكو من أحد هذه العيوب أن تعتبرها باطلة أو تطالب ببطلانها.

ولم تجد إتفاقية فينا عن القواعد العامة المتقدمة. فنصت على هذه العيوب الثلاث كأسباب لبطلان المعاهدة التى قد يلزمها أحداً ما، وأضافت إليها حالة جديدة أعتبرتها كذلك من العيوب التى تبرر إبطال المعاهدة، وهى حالة إفساد ممثل الدولة بواسطة دولة متفاوضة أخرى^(١).

على أن الواقع أن العيوب المفسدة للرضا ليس لها فعلاً في محيط العلاقات الدولية من المدى والأثر ماله في دائرة العلاقات الخاصة، وإليك أيضاً ذلك :

١ - أثر الغلط والغش :

إذا نظرنا إلى الأمور من الناحية العملية لتبين لنا أنه يصعب قيام الغش والغلط بالنسبة للمعاهدات حتى تمام إبرامها. إذ هى لا تبرم بصفة نهائية إلا بعد الدرس والفحص والتمحيص والمناقشة في كل دقيقة من دقائقها، ومن الممكن غالباً تبين الغلط أو الغش إن وجد أيهما قبل المرحلة الأخيرة التى تصبح بعدها المعاهدة ملزمة وتلاني الأمر في الوقت المناسب. على أنه إذا حدث ولم ينكشف العيب المفسد للرضا إلا بعد تمام كافة الإجراءات التى تؤدي إلى التقييد بالمعاهدة، كان للدولة التى وقعت في الغلط أو كانت ضحية التدليس أن تعتبر المعاهدة باطلة أو إن تطالب ببطلانها^(٢). وتمشىاً مع ماتقدم، تنص المادة ٤٨ فقرة أولى من إتفاقية فينا بالنسبة للغلط على الآتى : «يجوز للدولة الإستناد إلى الغلط في معاهدة كسبب لإبطال إرتضاؤها الإلتزام بها، إذ تعلق الغلط بواقعة أو حالة توهمت هذه الدولة وجودها عند إبرام المعاهدة وكانت سبباً أساسياً في إرتضاؤها الإلتزام بالمعاهدة». على أن الفقرة الثانية

(١) المواد ٤٨ - ٥٢ من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات.

(٢) وهذا هو رأى غالبية الشراح، وتذكر من بينهم بوسنامنت ٣ رقم ٨٢٤ والمراجع المشار إليها فيه، فوشى ١-٣ ص ٢٩٩، شتروب ١ ص ٢٦٣، أوبنهايم ١ ص ٧١٢، هول ص ٣٨٢، أكسيولى ٢ رقم ٢٣٧.

على أنه من ناحية الواقع يندر أن تتمسك الدولة التى تكون قد وقعت في الخطأ أو كانت ضحية الغش بهذا العيب لإبطال المعاهدة والتحلل منها. لأن كرامتها وهيبتها تأبيان أن تظهر في المحيط الدولى بمظهر المخدوع الذى غرر به. لذلك فإنها في سبيل عدم الظهور بهذا المظهر تستمر في الإلتزام بالمعاهدة مادام أن تنفيذها لا يمس مصالحها ولا يضر بها ضرراً بليغاً.

من ذات المادة تقرر أن هذا النص لا ينطبق «إذا كانت الدولة المعنية قد اسهمت بسلوكها في الغلط أو كان من شأن طبيعة الظروف تنبيه الدولة إلى احتمال الغلط».

كذلك لا يؤثر في صحة المعاهدة، وفقاً للفقرة الثالثة من ذات المادة، الغلط في صياغة نصها، إنما يصحح الخطأ الموجود في النص وفقاً لإجراءات معينة رتبها المادة ٧٩، وتنحصر هذه الإجراءات في إحدى طرق ثلاثة : إما بإجراء التصحيح المناسب للنص وتوقيعه بالأحرف الأولى من جانب ممثلي الدول الأطراف، وأما بتحرير أو تبادل وثيقة توضح التصحيح الذي اتفق على إجرائه، وأما بتحرير نص مصحح للمعاهدة كلها يحل محل النص المعيب.

أما فيما يتعلق بالغش فقد تناولته المادة ٤٩ من الإتفاقية بقولها : «يجوز للدولة التي يدفعها سلوك التدليس لدولة متفاوضة أخرى إلى إبرام معاهدة، إن تستند إلى الغش كسبب لإبطال إرضائها الإلتزام بالمعاهدة».

وتلحق بالغلط والغش من حيث التأثير على صحة المعاهدة وفقاً للإتفاقية حالة إفساد ممثل الدولة التي أشرنا إليها فيما تقدم. وقد نصت عليها المادة ٥٠ كالآتي : «إذا كان تعبير الدولة عن إرضائها الإلتزام بمعاهدة قد صدر نتيجة الإفساد المباشر أو غير المباشر لممثلها بواسطة دولة متفاوضة أخرى» يجوز للدولة أن تستند إلى هذا الإفساد لإبطال إرضائها الإلتزام بالمعاهدة». والمقصود بالإفساد التأثير على ممثل الدولة بمختلف وسائل الإغراء المادية والمعنوية كي يتصرف وفق رغبات الطرف صاحب المصلحة في إبرام المعاهدة على نحو معين لم تكن لتقبله الدولة التي يمثلها لو أنها كانت على علم بكافة الأوضاع والملازمات المتصلة بالمعاهدة حقيقتها.

بدأثر الإكراه :

قد يقع الإكراه على ممثل الدولة المفوض عنها في التوقيع على المعاهدة أو في إبرامها، كما قد يقع على الدولة ذاتها :

فأما إكراه ممثل الدولة على التوقيع على معاهدة لا يرتضيها ففى رأى جماعة الشراح أنه يمكن أن يكون سبباً لإبطال هذه المعاهدة من جانب الدولة التي وقعها ممثلها مكرها، وذلك بطبيعة الحال إذا كانت المعاهدة تلزم الدولة بمجرد توقيع ممثلها عليها دون حاجة لإجراء لاحق من جانبها يؤكد قبولها نهائياً للمعاهدة، أما لأن نظامها الدستوري يقر ذلك، وإما بناء على إتفاق أطراف المعاهدة. وتنص المادة ٥١ من إتفاقية فينا في هذا الصدد على أنه «لا يكون

لتعبير الدولة عن إرضائها الإلتزام بمعاهدة أى أثر قانوني، إذا صدر نتيجة إكراه ممثلها بأفعال أو تهديدات موجهة ضده»^(١). إنما لما كان المتبع حالياً في الغالب أن المعاهدة لا تصبح ملزمة إلا بعد إقرارها والتصديق عليها من السلطة صاحبة الولاية في الدولة. كان لهذه السلطة أن تبطل أثر الإكراه برفض التصديق على المعاهدة. فإذا هي صدقت مع ذلك على المعاهدة لم يكن هناك محل بعد ذلك للاحتجاج بالإكراه لإبطالها لأن التصديق اللاحق يصحح الوضع السابق ويغطي البطلان المترتب على الإكراه على التوقيع^(٢).

وأما الإكراه الواقع على ذات الدولة لإرغامها على قبول معاهدة لاترغب فيها في الأصل فلم تتفق كلمة الفقهاء بشأنه : فالبعض يرون عدم جواز إرغام أى شعب على قبول معاهدة تفرض عليه أوضاعاً أو أحكاماً لا يقرها، لمجافاة ذلك لمبادئ العدالة والإنسانية والقواعد القانونية الأولية من ناحية، ولأنه يؤدي إلى عدم إستقرار الوثام بين الشعوب من ناحية أخرى، إذ المشاهد أن الشعوب لاترضخ دائماً لما يفرض عليها رغم إرادتها وأنه إذا أمكن حملها بعض الوقت على تنفيذه بوسائل الضغط والإكراه المادى أو المعنوى، فإنها لا بد ساعية إلى إسترداد حريتها في التصرف والأخذ بالثأر إذا ما سنحت لها الفرصة^(٣).

وفي رأى البعض الآخر، لا يجوز لدولة ما أن تحتج بالإكراه لتتوصل إلى إبطال معاهدة أبرمتها تحت تأثير ضغط سياسى أم عسكري أو ظروف لم تترك لها حرية الإختيار في قبولها، لأن هذا يؤدي إلى عدم إستقرار الأمور والأوضاع في المحيط الدولى ويقلل من قيمة المعاهدات ويعطى الفرصة لكل دولة تريد التحرر من إلتزاماتها في معاهدة ما إن تطالب بإبطالها بدعوى أنها لم تبرمها إلا مكرهه. صحيح أن إلتجاء دولة قوية في وقت السلم إلى الضغط على دولة ضعيفة للحصول منها على بعض المزايا ضد رغبتها هو تصرف تعسفى وجدير باللوم، لكنه مع ذلك لا يبرر إبطال المعاهدة التى أبرمت تحت تأثير هذا الضغط لأن بدونه لم تكن الأمور لتستقر بين الدولتين، ولأن الإبطال قد يؤدي إلى تكدير السلم بينهما وإلى نتائج قد تكون أسوأ من تلك التى تترتب على إستمرار نفاذ المعاهدة. كذلك ومن باب أولى لا يجوز التعلل بالإكراه لنقض المعاهدات التى تبرم على أثر الحروب نتيجة إملاء إرادة

(١) ومن الأمثلة التاريخية التى يضر بها الشراح لهذه الحالة ما حدث سنة ١٥٢٦ من أرغام الإمبراطور شارلمان لفرنسوا الأول ملك فرنسا بعد وقوعه في الأسر على إبرام معاهدة مدريد والنزول فيها عن مقاطعة بروجونيا، ثم رفض فرانسوا تنفيذ هذه المعاهدة بعد ذلك إستناداً إلى إبرامها تحت تأثير الإكراه.

(٢) أنظر فوشى ١-٣ ص ٢٩٨، أكسيولى ٢ رقم ١٢٧٣، وقارن بوستانمت ٣ رقم ٧٣١.

(٣) أنظر عرض هذا الرأى والقائلين به في بوستانمت ٢ رقم ٧٢٦.

الغالب على المغلوب، لأن إبرام هذه المعاهدات أمر ضروري لوضع حد للحرب، وقبول المغلوب لها يكون رغبته في تجنب ما هو أسوأ منها إذا استمر القتال قائمة ولأن القول بجواز إبطائها بحجة الإكراه معناه إنبهار كل ما أعيد بناؤه بعد الحرب التي أبرمت على أثرها، وهو ما لا يتفق مع مصلحة أحد ويؤدي إلى الفوضى والعبث^(١).

هذا وقد وضعت إتفاقية فينا أخيراً حداً لهذا الخلاف وإنحازت إلى جانب الرأي الأول بإعتباره أكثر تمثيلاً مع المبادئ القانونية العامة ومع فكرة العدالة والمساواة بين الدول، فنصت في المادة ٥٢ على أن «تعتبر المعاهدة باطلة بطلاناً مطلقاً إذا تم إبرامها نتيجة التهديد باستعمل القوة أو إستخدامها بالمخالفة لمبادئ القانون الدولي الوارد في ميثاق الأمم المتحدة».

٢٩٥- مشروعية موضوع التعاقد :

يجب أخيراً لصحة إنعقاد المعاهدة أن يكون موضوعها مشروعاً وجائزاً، أى أن يكون الأمر الذى تم الإتفاق عليه فيها مما يبيحه القانون وتقره مبادئ الأخلاق ولا يتعارض مع تمهيدات أو إلتزامات سابقة. وتبعاً لذلك لا تعتبر صحيحة.

أولاً : المعاهدات التى يكون موضوعها منافياً لقاعدة من قواعد القانون الدول العام الثابتة، كما لو اتفقت دولتان على تنظيم الإتجار بالرقيق أو على تحديد مناطق من أعالي البحار تختص كل منهما بممارسة أعمال السيادة فيها.

ثانياً : المعاهدات التى يكون موضوعها منافياً لحسن الأخلاق^(٢) أو لمبادئ الإنسانية العامة، كما لو اتفقت دولتان على إتخاذ تدابير إضطهادية لا مبرر لها ضد جنس معين بغرض إذلاله أو القضاء عليه، أو كما لو فرضت دولة على أخرى معاهدة تتضمن شروطاً فيها إعتداء صارخ على الحقوق الأساسية لهذه الدولة^(٣).

ثالثاً : المعاهدات التى يكون موضوعها منافياً لتعهد سابق ألزم به أحد أطرافها. وقد سجل عهد عصبة الأمم تطبيقاً لذلك (المادة ٢٠) إعتراف الدول الأعضاء في العصبة ببطلان كل معاهدة أو إتفاق سابق يتنافى مع نوصه وإلتزامهم بعدم إبرام معاهدات أو إتفاقات مماثلة

(١) أنظر فوشى ١-٣ ص ٢٩٨-٢٩٩، أكسيولى ٢ رقم ١٢٧٠، هول ص ٣٨١، أوبنهايم ١ ص ٦٤٠، بوند ص ٢٣٥، وقارن ليفور رقم ٤٢٥-٤٢٨، ديفو ص ٢٩٥ هامش ١، سيل ص ٤٩٩، بوستانمت ٣ رقم ٧٣٩.

(٢) Contra bonos mores

(٣) أنظر أكسيولى ٢ رقم ١٢٧٧ والمراجع المشار إليها فيه. قارن بوستانمت ٣ رقم ٧٤٠.

في المستقبل. كذلك قرر ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١٠٣) أنه «إذا تعارضت الإلتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لهذا الميثاق مع أى إلتزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالإلتزامات المترتبة على هذا الميثاق»^(١).

وتنص المادة ٥٣ من إتفاقية فينا في هذا الخصوص على ما يأتى :

تعتبر المعاهدة باطلة بطلاناً مطلقاً إذا كانت، وقد إبرامها، تتعارض مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولى العامة. ولأغراض هذه الإتفاقية تعتبر قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولى العام القاعدة المقبولة والمعترف بها من الجماعة الدولية كقاعدة لا يجوز الإخلال بها ولا يمكن تغييرها إلا بقاعدة لاحقه من قواعد القانون الدولى العامة لها ذات صفة.

المبحث الثانى

تحرير المعاهدات

٢٩٦- كتابة المعاهدات :

تعقد المعاهدات عادة كتابة. وليس هناك قانوناً ما يمنع من عقدها شفاهاً، غير أن الدول لا تلجأ إلى هذه الطريقة لما تؤدي إليه من إستحالة إثبات ما أتفق عليه وتحميده على وجه الدقة، وما يتبع ذلك من خلافات ومنازعات بشأنه لا طائل لها^(٢).

وقد كان لهذا الإعتبار وزنه عند تحرير إتفاقية فينا لقانون المعاهدات. فنص في المادة الثانية منها الخاصة بالتعريفات على أنه لأغراض هذه الإتفاقية المعاهدة تعنى إتفاق دولى يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة. لكن المادة الثانية استطرت بعد ذلك فقررت أن عدم سريان الإتفاقية على الإتفاقات التى تتخذ شكلاً مكتوباً لن يؤثر على القوة القانونية لتلك الإتفاقات ولا على إمكان تطبيق أى من القواعد التى تضمنتها الإتفاقية الحالية على تلك الإتفاقات بإعتبارها من قواعد القانون بغض النظر عن هذه الإتفاقية.

ويسبق تحرير الصيغة النهائية للمعاهدة بعض إجراءات شكلية أولها تبادل تفويضات مندوبى الدول المشتركة فيها للتشيت من أن المسائل المزمع الإتفاق بشأنها ندخل في حدود تفويض كل منهم، وذلك حتى لا تكون المعاهدة عرضة لعدم التصديق عليها من إحدى هذه

(١) قارن سبيل ص ٥٩٠-٦٠٢.

(٢) هذا وقد أصبح تحرير المعاهدات كتابة في الوقت الحاضر أمراً محتوماً بعد مانص عليه عهد عصبة الأمم ثم ميثاق الأمم المتحدة من ضرورة تسجيل المعاهدات بعد إبرامها حتى يمكن الإحتجاج بها أمام الهيئات الدولية على ما سنبينه فيما يلى عند الكلام على تسجيل المعاهدات.

الدول بحجة أن مندوبها قد تعدى حدود توكيله^(١).

٢٩٧- صياغة المعاهدات :

ليست هناك قاعدة تفرض أن تحرر المعاهدة وفقاً لشكل معين. إنما جرى العمل على أن يتبع في تحريرها الوضع الآتي :

تبدأ الصيغة النهائية للمعاهدة بمقدمة أو ديباجة Prefeambule تذكر فيها أسماء الدول المشتركة فيها أو أسماء رؤسائها وألقابهم، ثم أسماء ممثلي كل منها وألقابهم وما بها من تبادل التفويضات والإطلاع عليها، فالباعث على عقد المعاهدة وموضوعها، ويلى ذلك صلب المعاهدة، ويتضمن المسائل التي تم الإتفاق عليها مرتبة في فقرات مرقومة متتابعة في شكل مواد أو نصوص، تليها نصوص أخرى يحدد فيها تاريخ نفاذ المعاهدة ومدة العمل بها والإجراءات التي تتبع لتبادل التصديقات عليها وكيفية الإنضمام اللاحق إليها من الدول التي لم تشارك في إبرامها وغير ذلك من المسائل العامة. وتختتم المعاهدة بعد ذلك بتوقيعات ممثلي الدول المشتركة في إبرامها.

وكثيراً ماتصحب الصيغة الأصلية للمعاهدة ملحقات بإسم تصريح أو بروتوكول أو ملحق لتفسير بعض النصوص الواردة في ذات المعاهدة أو لإيضاح وجهة نظر بعض الدول بشأنها. وتخضع مثل هذه الملحقات لنفس الشروط التي تخضع لها المعاهدة ويكون لها نفس القيمة، أى أنها تعتبر كجزء منها.

(١) وقد عنت إتفاقية فينا بصفة خاصة بموضوع التفويض، فنصت في المادة السابعة على مايتأتى : ١ - يعتبر الشخص ممثلاً للدولة في قبول نص معاهدة أو إعتادها أو في التعبير عن إرتضاء الدولة للإلتزام بها في الحالات الآتية :

- أ - إذا قدم وثيقة التفويض المناسبة.
 - ب - إذا بدا من سوابق الدول المعنية أو من ظروف أخرى أن نية هذه الدول قد انجهدت إلى إعتبار هذا الشخص ممثلاً لها في هذا الغرض والتنازل عن التفويض.
 - ٢ - يعتبر الأشخاص المذكورون فيما بعد ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم دون حاجة إلى تقديم وثائق تفويض :
 - أ - رؤساء الدول، ورؤساء الحكومات، ووزراء الخارجية فيما يتعلق بجميع الأعمال الخاصة المعتمدين لديها.
 - ب - رؤساء البعثات الدبلوماسية فيما يتعلق بإقرار نص معاهدة بين الدولة المعتمدة وللدولة المعتمدين لديها.
 - ج - الممثلون المعتمدون من الدول لدى مؤتمر دولي أو لدى منظمة دولية أو إحدى فروعها فيما يتعلق بإقرار نص معاهدة في هذا المؤتمر أو المنظمة أو الفرع.
- وتنص المادة الثامنة من الإتفاقية تكملة لما تقدم على أنه "لا يكون للتصرفات المتعلقة بإبرام معاهدة والتي قام بها شخص لايعتبر مخولاً لتمثيل دولة طبقاً للمادة ٧ أى أثر قانوني مالم تتم أجازتها بعد ذلك من جانب هذه الدولة.

ويتبع في ترتيب أسماء الدول وتوقيعات ممثليها ماسبق أن ذكرناه عند الكلام على حق المساواة^(١).

وإذا كانت المعاهدة بين دولتين فقط فإنها تحرر من نسختين لكل منها واحدة. أما إذا كانت بين عدة دول فالمتبع حالياً أنها تحرر من نسخة أصلية هي التي يتم التوقيع عليها، على أن تحصل كل دولة على صورة رسمية منها. وتودع النسخة الأصلية، تبعاً لما يتم الإتفاق عليه، أما لدى وزارة خارجية الدولة التي أبرمت المعاهدة فيها، وأما في الأمانة العامة لهيئة الأمم المتحدة ومن قبلها عصبة الأمم^(٢).

هذا ومن المؤلفات في المعاهدات الثنائية التي تتناول تنظيم شئون أو علاقة معينة أن يتم إبرامها عن طريق تبادل خطابات بين ممثلي الطرفين المعنيين تتضمن القواعد والأحكام التي يكون قد اتفق عليها بينهما إبتداءً ومن أمثلة الإتفاقات التي أبرمت على هذا النحو الإنفاق المصري البريطاني الخاص بتنظيم إستخدام مياه نهر النيل، وقد تم عن طريق تبادل خطابين بين رئيس وزراء مصر والمندوب السامي البريطاني في ٧ مايو سنة ١٩٢٩^(٣)، وكذا الإتفاق بين مصر والأمم المتحدة في ٨ فبراير سنة ١٩٥٧ بشأن قوة الطوارئ الدولية، وتم عن طريق تبادل خطابين بين وزير الخارجية المصرية والأمين العام للأمم المتحدة.

٢٩٨- إقرار نص المعاهدة واعتمادها :

إذا ما تمت صياغة المعاهدة على النحو الذي قدمناه، تعرض بعد ذلك على الدول المتفاوضة لإقرار نصوصها وإعتمادها رسمياً^(٤). وتنص المادة ٩ فقرة أولى من إتفاقية فينا في هذا الشأن على أن يتم إقرار نص المعاهدة برضاء جميع الدول التي اشتركت في صياغتها، مراعاة مانص عليه في الفقرة الثانية من هذه المعاهدة. وتقرر هذا الفقرة الأخيرة أن يتم إقرار معاهدة في مؤتمر دولي بأغلبية ثلثي أصوات الدول الحاضرة وقت التصويت إلا إذا تقرر بالأغلبية نفسها تطبيق قاعدة مغايرة.

ويلي إقرار نص المعاهدة إعتمادها نهائياً من جانب الدول الأطراف. وفي ذلك تنص المادة ١٠ من الإتفاقية على أن يعتبر نص المعاهدة رسمياً ونهائياً.
أ - بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في نصوصها أو المتفق عليها فيما بين الدول المشتركة في صياغتها.

(١) راجع ما تقدم رقم ١٢١ رابعاً.

(٢) أنظر فوشى ١-٣ ص ٣٠٦-٣٠٩، أكسبولى ٢ رقم ١٢٥٥-١٢٦٠ و ١٢٦٣.

(٣) راجع ما تقدم بند ٢٠٩ ص ٤٠١.

(٤) يطلق على إقرار النص بالفرنسية لفظ Adoption على الإعتماد لفظ Autntication

ب- أو عند وجود مثل هذه الإجراءات، بالتوقيع، أو التوقيع بشرط الرجوع إلى الدولة، أو التوقيع بالأحرف الأولى من جانب ممثلي الدول على نص المعاهدة أو على المحضر الختامي للمؤتمر الذي يتضمن النص.

٢٩٩- لغة المعاهدات :

تختار الدول المشتركة في المعاهدة اللغة أو اللغات التي تحرر بها فإذا كانت المعاهدة بين دولتين لغتهما واحدة، فإنها تحرر عادة بهذه اللغة. وإذا كانت بين دولتين لكل منهما لغة خاصة فإنها تحرر بلغتي كل منهما أو بلغة ثالثة من اللغات التي لها صفة دولية كالفرنسية أو الإنجليزية أو بثلاثتهما، وينص على أي من هذه اللغات تعتبر أصلية حتى لا يكون هناك محل للنزاع إذا ما ظهر إختلاف بينها في مؤدى إحدى العبارات. أما إذا كانت المعاهدة بين جملة دول فإنها تحرر عادة بإحدى اللغات ذات الصفة الدولية. أى الإنجليزية أو الفرنسية، إلا إذا اتفق على خلاف ذلك^(١). وقد سبق أن أشرنا إلى أن ميثاق الأمم المتحدة حرر بلغات خمسة هى الفرنسية والإنجليزية والروسية والأسبانية والصينية، واعتبرت كلها لغات أصلية للميثاق^(٢). واتبع نفس الشئ بالنسبة لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات، فحررت باللغات الخمس المتقدمة واعتبرت كلها كلغات أصلية للاتفاقية لكل منها نفس الحجية^(٣).

هذا وتنص المادة ٣٣ فقرة أولى من هذه الاتفاقية على أنه «إذا اعتمدت المعاهدة بلغتين أو أكثر يكون لكل نص من نصوصها نفس الحجية، مالم تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على أنه عند الإختلاف تكون الغلبة لنص معين».

المبحث الثالث

قبول الإلتزام بالمعاهدة والتصديق

٣٠٠- وسائل التعبير عن قبول الدولة الإلتزام بالمعاهدة :

لايكفى لإلتزام الدولة بمعاهدة مجرد توقيع ممثلها عليها مع إستيفاء الشروط الموضوعية المتقدمة دراستها، بل يجب أن يقترن بذلك أو يليه مايفيد قبول الدولة نهائياً الإلتزام بها. وللتعبير عن هذا القبول وسائل مختلفة أشارت إليها إتفاقية فينا في المادة ١١، ونصها : «يجوز للدولة أن تعبر عن إرتضاؤها الإلتزام بالمعاهدة بالتوقيع عليها، أو بتبادل الوثائق المكونة لها، أو بالتصديق، أو بالقبول، أو بالموافقة، أو بالإنضمام إليها، أو بأى وسيلة أخرى يتفق عليها».

(١) فوشى المرجع السابق ص ٣٠٩-٣١٠، أكسيونى ٢ رقم ١٢٥٩، بوستانمت ٣ رقم ٧٤٢-٧٤٩.

(٢) أنظر المادة ١١١ من ميثاق الأمم المتحدة، وراجع ما تقدم رقم ١٢١ ثالثاً.

(٣) أنظر المادة ٨٥ من الإتفاقية المذكورة.

على أن الغالب في محيط العمل الدولي أن يتم التعبير عن إرتضاء الدولة الإلتزام بمعاهدة وقعها ممثلها عن طريق التصديق عليها، فيما عدا ما قد تتفق الدول المعنية بشأنه على خلاف ذلك، وفيما عدا الإتفاقات التي يوقعها مباشرة رؤساء الدول بإعتبار أنهم يمثلون السلطة التي تتولى أساساً عن الدولة قبول الإلتزام بالمعاهدات. ولهذا يبدو التصديق الطريق المألوف عادة للتعبير عن قبول الدولة الإلتزام بالمعاهدة، ويقدمه كتاب القانون الدولي بصفة خاصة بإعتباره الإجراء الشائع لتمام إبرام المعاهدات.

ومن ثم فسوف نركز دراستنا هنا على هذا الإجراء وحتى تكون هذه الدراسة شاملة لكل جوانب الموضوع، فسنبداً أولاً بإلقاء نظرة سريعة على الحالات التي يتم فيها إلتزام الدولة بالمعاهدة من غير طريق التصديق عليها وفقاً لما نصت عليه المادة ١١ وما بعدها من إتفاقية فينا.

١ - الإلتزام بالمعاهدة بالتوقيع عليها : وفقاً للمادة ١٢ فقرة أولى من إتفاقية فينا: تعبر الدولة عن إرتضاءها الإلتزام بمعاهدة بتوقيع ممثلها عليها في الحالات الآتية :

أ - إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر.
ب - إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على أن يكون للتوقيع هذا الأثر.

ج - إذا بدت نية الدولة في إعطاء التوقيع هذا الأثر في وثيقة تفويض ممثلها أو عبرت عن ذلك أثناء المفاوضات.

وتضيف الفقرة الثانية من ذات المادة إلى ذلك أنه لأغراض ماورد فقرتها الأولى:

أ - يعتبر التوقيع بالأحرف الأولى على نص معاهدة من قبيل التوقيع على المعاهدة إذا ثبت أن الدول المتفاوضة قد اتفقت على ذلك.

ب - يعتبر التوقيع بشرط الرجوع إلى الدولة على معاهدة من جانب ممثل الدولة من قبيل التوقيع الكامل إذا أجازته الدولة بعد ذلك.

٢ - الإلتزام بالمعاهدة بتبادل الوثائق الخاصة بها : وفي ذلك تنص المادة ١٣ من إتفاقية فينا على أن الدولة تعبر عن إرتضاءها الإلتزام بمعاهدة بتبادل الوثائق الخاصة بها في حالتين : الأولى إذا نصت هذه الوثائق على أن تبادلها يحدث هذا الأثر والثانية إذا ثبت أن هذه الدولة قد اتفقت على أن تبادل هذه الوثائق يكون له هذا الأثر.

٣ - الإلتزام بالمعاهدة بالقبول أو الموافقة أو التصديق : تناولت المادة ١٤ من إتفاقية فينا هذه الطرق الثلاث في فقرتين : الأولى أفردتها للتصديق، والثانية للقبول والموافقة.

وقد نصت هذه الفقرة الأخيرة على الآتى : «تعبر الدولة عن إرتضاءها الإلتزام بمعاهدة عن طريق القبول أو الموافقة في حالات مماثلة للحالات الخاصة بالتصديق» و عددت هذه الحالات الفقرة الأولى من المادة بقولها : «تعبر الدولة عن إرتضاءها الإلتزام

بمعاهدة بالتصديق عليها وذلك في الحالات التالية :

أ- إذا نصت المعاهدة على أن يكون التصديق هو وسيلة التعبير عن الإرتضاء.
ب- إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على إشتراط التصديق.

ج- إذا كان ممثل الدولة قد وقع المعاهدة مع التحفظ بشرط التصديق.
د- إذا بدت نية الدولة المعنية في أن يكون التوقيع بشرط التصديق اللاحق في وثيقة تفويض ممثلها أو عبرت عن ذلك أثناء المفاوضة.
وهذا والذي يجرى عليه العمل فعلاً هو أن تتضمن المعاهدة ضمن أحكامها العامة الختامية نصاً خاصاً بالتصديق يفيد ما اتفقت عليه الدول الأطراف في هذا الشأن. ووجود مثل هذا النص حتمى في المعاهدات الجماعية، لأنها لا تدخل مدخل مرحلة النفاذ إلا إذا توفر بالنسبة لها عدد معين من التصديقات تتفق عليه الدول الأطراف ويثبت في ختام المعاهدة كما سبق أن ذكرنا ذلك.

ولنتناول الآن دراسة الأحكام الخاصة بالتصديق على المعاهدات وفقاً لما استقر عليه العمل قبل إبرام إتفاقية فينا، علماً بأن هذه الأحكام تعتبر من قبيل قواعد القانون الدولى العرفية التى سوف تستمر تحكم المسائل التى لم تنظم وفقاً لأحكام هذه الإتفاقية كما هو منصوص عليه في ديباجتها.

٣٠١- ماهية التصديق وحكمته :

التصديق^(١) هو قبول الإلتزام بالمعاهدة رسمياً من السلطة التى تملك عقد المعاهدات عن الدولة، وهو إجراء جوهري بدونه لا تنقيد الدولة أساساً بالمعاهدة التى وقعتها ممثلها، بل وتسقط المعاهدة ذاتها إذا كانت بين دولتين فقط، أو كانت بين عدة دول واشترط لنفاذها إجتماع عدد معين من التصديقات لم يكتمل لها^(٢).

Ratification (١)

(٢) وهذا أمر لا خلاف فيه بين الفقهاء ولا بين الدول، وقد سجلته محكمة العدل الدولية في حكم لها في ١٠ سبتمبر سنة ١٩٢٩ جاء فيه أن من قواعد القانون الدولى العام العادية الأولى «قاعدة أن الإتفاقيات لا تصبح ملزمة، فيما عدا حالات إستثنائية محدودة، إلا بعد التصديق عليها»، أنظر مطبوعات المحكمة مجموعة A رقم ٢٣ ص ٢٠ - وراجع سيل ص ٤٨٣، فوشى ١-٣ رقم ٨٢١، أكسيولى ٢ رقم ١٢٧٨، بوستامنت ٣ رقم ٧٥٢-٧٥٣، أنزيلوتى ١ ص ٣٧٠، وقارن ليفور رقم ٨٦٤-٨٢١.
على أن هناك بعض حالات قليلة إستثنائية جرى العمل على ألا يلزم فيها التصديق لتنفيذ الدولة بالمعاهدة، وتدخل تحت هذه الحالات الإتفاقيات الوقتية غير السياسية التى يملك بعض موظفى الدولة عقدها بالنسبة لشئون تدخل في إختصاصهم وتكون ملزمة دون تصديق. والإتفاقيات التى تبرم لتنفيذ وتفسير معاهدة سبق التصديق عليها بشرط أن لا تكون من شأنها تعديل أصل المعاهدة، والاتفاقيات =

والحكمة من تعليق نفاذ المعاهدة على التصديق هي إعطاء الفرصة لحكومة كل دولة لإعادة النظر في المعاهدة قبل أن تنقيد بها نهائياً. فقد ترى الدولة فيما اتفق مندوبها تعارضاً مع مصالحها أو انتقاصاً من حقوقها، أو قد تستجد ظروف تدعوها إلى العدول عن وجهة نظرها الأولى فستطيع أن تتلافى الأمر بالإمتناع عن التصديق، وبذا تتحلل من المعاهدة وتصبح هذه بالنسبة لها كأن لم تكن.

٣٠٢. مدى حق الدولة بالنسبة للتصديق :

من الأمور المسلم بها أن للدولة كامل الحرية في التصديق أو عدم التصديق على المعاهدة التي وقعها ممثلها وأن هذا التوقيع لا يتبعه إلزامها بالتصديق، وإلا كان التصديق مجرد إجراء صوري وانتفت حكمته. فالمعاهدة قبل التصديق عليها في حكم مشروع للدولة أن تأخذ به أو ترفضه، وهي صاحبة السلطان في تقدير ذلك، ولا يجوز إرغامها على التصديق إذا كانت غير راغبة فيه^(١).

غير أنه إذا كان التصديق مرجعه إرادة الدولة وحدها، فإن رفضها له دون مبرر، رغم كونه من حقها، يمكن أن يعتبر كعمل مجاف للياقة والمبادئ الأخلاق العامة من شأنه أن يؤثر في اعتبارها ويزعزع الثقة في تصرفاتها، وبالأخص إذا كان مندوبها قد وقع على المعاهدة دون أي تحفظ بناء على التعليقات الصادرة له وفي حدود تفويضه ولم تستجد ظروف تدعو الدولة بعد ذلك إلى تغيير موقفها من ذات المعاهدة^(٢).

٣٠٣. شكل التصديق :

لا يخضع إجراء التصديق في الأصل لصورة شكلية معينة. فيجوز أن يكون صريحاً،

التي ينص فيها صراحة بإتفاق الدول الموقعة عليها وفي حدود تفويضات مندوبيها على نفاذها دون حاجة للتصديق عليها. أنظر في تفصيل ذلك فوشي ١-٣ ص ٣٢٢ وأكسيولي ٢ رقم ١٣٠٠. ويضاف بطبيعة الحال إلى هذه الحالات تلك التي أشرنا فيما تقدم والتي نصت عليها أخيراً إتفاقية فينا لقانون المعاهدات.

(١) أنظر أكسيولي ٢ رقم ١٢٨٠. سيل ص ٤٨٣، أنزيلوتى ١ ص ٣٧٠-٣٧٢، بوستانمت ٢ رقم ٧٥٢. وهذا هو رأى غالبية الشراح وما استقر عليه العمل بين الدول. وقد أخذت به محكمة العدل الدولية في حكم لها بتاريخ ٣٠ أغسطس سنة ١٩٢٤، أنظر مطبوعات المحكمة مجموعة A رقم ٢ ص ٥٧. وقارن خلاف هذا الرأي جينيه رقم ٤٥٤.

(٢) أنظر فوشي ١-٣ ص ٣٣٠، وبلتشى مادة ٤٢٠ ص ٢٤٦.

ومع ذلك فتاريخ العلاقات الدولية الحديث حافل بسوابق الإمتناع عن التصديق، من ذلك إمتناع الدول عن التصديق على تصريح لندرة البحري لتنظيم الحرب البحرية بعد أن وقعته في ٢٦ فبراير سنة ١٩٠٩، وإمتناع الولايات المتحدة الأمريكية عن التصديق على معاهدة فرساي وعهد عصبة الأمم مع أنها كانت في مقدمة الدول التي ساهمت في وضع هذه المعاهدة وفي فكرة إنشاء العصبة، وإحجام الدول عن التصديق على بروتوكول جنيف لتسوية المنازعات الدولية سلمياً بعد أن أقرته بالإجماع في نطاق عصبة الأمم في ٢ أكتوبر سنة ١٩٢٤، ورفض العراق التصديق على معاهدة التحالف الإنجليزبة العراقية التي وقعت في بورتسموث في ١٥ يناير سنة ١٩٤٨.

كما يجوز أن يكون ضمناً كالبدء مثلاً في تنفيذ المعاهدة التي تم التوقيع عليها^(١). إنما جرى العمل على أن يثبت التصديق في وثيقة مكتوبة تحوى نص المعاهدة أو الإشارة إليها وتوقع من رئيس الدولة ومن وزير خارجيتها^(٢).

Ratification ويتعين عدم الخلط بين التصديق على المعاهدة وإصدارها Promulgation فالتصديق إجراء دولي يثبت إلزام الدولة قبل الدول الأخرى الموقعة على المعاهدة بما جاء فيها. والإصدار إجراء داخلي يرمى إلى إضفاء صفة القانون على المعاهدة التي تم التصديق عليها حتى تنقيد بها سلطات الدولة وأفرادها وتتمكن الدولة من مواجهة إلزامها المترتب على التصديق.

٣٠٤- السلطة المختصة بالتصديق :

التصديق عمل من خصائص السلطة التنفيذية، يتولاها عادة رئيس الدولة^(٣) وقد كان رئيس الدولة فيما مضى مستقل بالبت في أمر التصديق، فلما استقر النظام النيابي أصبح من مقتضياته أن يرجع رئيس الدولة أولاً إلى الهيئة النيابية للحصول على موافقتها على المعاهدة التي تم التوقيع عليها. وليس مؤدى هذا أن هذه الهيئة هي التي تتولى التصديق على المعاهدة، وإنما هي فقط تبدى موافقتها على ما تقرر فيها فتسمح بذلك لرئيس الدولة بممارسة اختصاصه فيما يتعلق بالتصديق. وعلى ذلك يجوز لرئيس الدولة، بعد موافقة الهيئة النيابية على المعاهدة، أن يمتنع عن التصديق عليها إذا بدا له من الأسباب أو جد من الظروف ما يقتضى عدم إرتباط دولته بهذه المعاهدة. إنما لا يجوز له إجراء التصديق قبل الحصول على موافقة الهيئة النيابية أو بدونها، طالماً أن دستور الدولة يعلق نفاذ المعاهدة على هذه الموافقة^(٤).

لكن ما حكم إذا تجاوز رئيس الدولة سلطته فصدق على المعاهدة دون سبق الحصول على إقرار الهيئة النيابية لها خلافاً لما يقضى به دستور دولته، وماهى القيمة القانونية لمثل هذا التصديق الذى اصطلح الفقه الدولى على تسميته بالتصديق الناقص؟^(٥).

(١) أوبنهايم ص ٧٢٣.

(٢) ويطلق على هذه الوثيقة اسم Letter ou instrument de ratification

أنظر أكسيولى ٢ ص ٤٤٦ وفوشى ١-٣ ص ٣٢٤.

(٣) ويتبع هذا أنه إذا كان رئيس الدولة هو الذى وقع المعاهدة بنفسه وكانت مما يستقل بإبرامه دون حاجة إلى الحصول على موافقة الهيئة النيابية أو كان مفوضاً من قبل هذه الهيئة في إبرامها فإنه لا يصبح هناك محل للتصديق عليها لأن توقيعه على المعاهدة بنفسه يعد بمثابة قبولها نهائياً ويعنى عن تصديق لاحق، راجع ما تقدم بند ٣٠٠-١.

(٤) أنظر سيل ص ٤٨٣، فيشى ١-٣، وأكسيولى ٢ ص ٤٤٦ هامش ٣. هذا وتنص المادة ٥٦ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر في ٢٥ مارس سنة ١٩٥٨ على أن "معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة.

(٥) Ratification imparfaite

من رأى بعض الفقهاء أن عدم مراعاة الإجراءات الدستورية عند التصديق لا يؤثر في صحة المعاهدة من الناحية الدولية، وذلك تأمينا للعلاقات بين الدول خصوصاً إذا لاحظنا أن الرغبة في تجنب التدخل في النظام السياسي بكل دولة تمنع الدول المتعاقدة من أن تستقصى عن الأوضاع الدستورية المتبعة في شأن إبرام المعاهدات لدى الطرف الآخر في التعاقد. ومن رأى فريق آخر من الفقهاء وعلى رأسهم أنزيلوني وكافاليري، أن الدولة تلتزم بالمعاهدة في مثل هذه الحالة نتيجة مسئوليتها عن تصرفات رئيسها على اعتبار أنها قصرت في رقابتها على هذه التصرفات فعليها أن تتحمل نتائجها^(١).

على أن رأى الغالب حالياً في محيط الفقه الدستوري والدولي هو عدم تقييد الدولة بالمعاهدة التي لم ترع في إبرامها الإجراءات الدستورية. ويستند هذا رأى إلى اعتبار قانوني مستمد من فكرة الإختصاص: فالتصديق على المعاهدة لا يمكن أن تترتب عليه آثاره القانونية إلا إذا كان من قام به مختص بإجرائه، أى أنه كان مفوضاً تفويضاً صحيحاً وفق ما يقضى به دستور الدولة. فإذا لم يكن التفويض كذلك اعتبر التصديق صادراً من جهة غير مختصة بإجرائه وبالتالي لا يترتب عليه أثر بالنسبة للدولة^(٢). ويقول الأستاذ وستليك في مناقشة لهذا الموضوع أن سلطة ممثل الدولة، أيا كان مركزه^(٣) في إلزام الدولة التي يمثلها تتوقف أساساً على حكم الدستور، ولا يهم حسن نيته كما لا يهم الإعتقاد الذي يقوم لدى الطرف الآخر بشأن من يتعاقد معه^(٤).

وتقرر كثير من الدول هذا رأى الأخير كمبدأ عام وذلك عن طريق النص في دساتيرها على أن المعاهدات لا تصبح نافذة أو لا تكون ملزمة إلا إذا روعى في إبرامها الشروط الدستورية^(٥). ومع ذلك فالسوابق الدولية التي دفع فيها ببطلان المعاهدة لعدم إستيفاء هذه الشروط قليلة جداً، ولا يعدو ما عثرنا عليه في هذا المجال سابقين: إحداهما خاصة بمعاهدة لتعيين الحدود بين كوستاريكا ونيكاراجوا سنة ١٨٥٨^(٦)، والأخرى باتفاقية

(١) أنزيلوتي ١ ص ٢٦٠-٢٦١، كافاليري في مجموعة محاضرات لاهي سنة ١٩٢٩، ١ ص ٥٠١.
(٢) أنظر عرضاً للأراء المختلفة في هذه النقطة في بحث للأستاذ شارل روسو في المعاهدات ص ٢٦-٢٨.
(٣) راجع في ذلك مجموعة قرارات التحكيم الدولية للأستاذين دي لابراديل وبوليتس جزء ٢ ص ٦٧٦-٧٥٠.

(٤) من ذلك المادة ٢٦ من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٤٦. وتقرر أنه لا يكون للمعاهدة قوة القانون إلا إذا تم التصديق عليها وفق الدستور، والمادة ٤٦ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ وكذا المادة ٥٦ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة وتنص كل منهما على أن المعاهدات لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان أو مجلس الأمة. راجع نص المادة ٥٦ الأخيرة فيها تقدم هامش ١ ص ٥٨٢.

(٥) وقد أبرمت الدولتان هذه المعاهدة في ١٥ أبريل سنة ١٩٥٨ وتم التصديق عليها من الجانبين. ولكن دون أن تراعى حكومة نيكارجوا القائمة وقتئذ في إجراءات من جانبها نصوص دستورها الخاص. ثم حدث أن تغيرت حكومة هذه الدولة ودفعت الحكومة الجديدة ببطلان المعاهدة، ولم نقرها على ذلك كوستاريكا وعرض النزاع على التحكيم. وقد صدر قرار التحكيم في ٢٣ مارس سنة ١٨٨٨ مؤيداً لوجهة نظر نيكارجوا على أساس أن صحة المعاهدة من الناحية الدولية يتوقف على صحة إعتادها
==

للتحكيم بين جمهورية ترنسفال وبريطانيا سنة ١٨٧٠^١ وندرة السوابق الدولية في هذا الشأن تفيد أنه من الناحية التطبيقية لامتيل الدول كثيراً إلى الالتجاء إلى إبطال المعاهدات بدعوى أنه لم تراعى في التصديق عليها من جانب أحد أطرافها الإجراءات التى يتطلبها دستوره الخاص، لأن من شأن ذلك أن يقلل العلاقات التعاقدية ويضعف الثقة بين الدول.

على أننا إذا قبلنا القول بأنه لا يجوز أن يفرض على الدولة تنفيذ معاهدة لم يتبع في إبرامها الطريق الذى يقضى دستورها باتباعه، إستناداً إلى أن التصديق الذى تم من جانب سلطتها التنفيذية لا يعبر تعبيراً صحيحاً عن إرادتها الحقيقية، وإلى أن هذه السلطة تجاوزت حدود اختصاصها المشروع عند إجرائه، إذا قبلنا ذلك فإنه لا يجوز أن نغفل في ذات الوقت إعتبارين آخرين يجب أن يكونا محل تقدير في هذا المجال، وهما : أولاً أن الطرف الآخر في المعاهدة لا يصح أن يضار بدوره نتيجة إبطالها وعلى الأخص إذا كان حسن النية، وثانياً أن الدولة التى تدفع بإبطال المعاهدة تسأل في نهاية الأمر عن نتائج هذا الإجراء نتيجة مسئوليتها عن أعمال سلطتها التنفيذية ولا يحق لها أن تدفع هذه المسئولية بحجة أن هذه السلطة قد تجاوزت حدود اختصاصها، لأن هذا من شأنها في علاقة سلطاتها ببعضها ولا شأن للدول الأخرى به. وعلى ذلك إذا صح أن للدولة أن تبطل المعاهدة التى أبرمت بغير إتباع الطريق الدستورى، فلا أقل من أن تتحمل في مواجهة الطرف الآخر فيها النتائج التى تترتب على هذا الإبطال^٢.

هذا وقد واجهت إتفاقية فينا لقانون المعاهدات الوضع المتقدم في المادتين ٤٦، ٤٧ على نحو يوفق لحد ما بين الإتجاهات المتقدمة. فنصت في المادة ٤٦ تحت عنوان أحكام القانون الداخلى بشأن الإختصاص بإبرام المعاهدات على ما يأتى :

- (١) لا يجوز للدولة أن تتمسك بأن التعبير عن إرضائها بالإلتزام بمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلى تتعلق بالإختصاص بإبرام المعاهدات كسبب لإبطال رضاها، إلا إذا إخلالاً واضحاً بقاعدة ذات أهمية جوهرية في قواعد قانونها الداخلى.
- (٢) يعتبر الإخلال واضحاً، إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادى وبحسن نية.

وتنص المادة ٤٧ بالإضافة إلى ذلك على أنه «إذا كانت سلطة ممثل الدولة في التعبير عن إرضائها بالإلتزام بمعاهدة معينة مقيدة بقيد خاص وأغفل الممثل مراعاة هذا القيد،

داخلياً (depend de sa regularite interne) أنظر الإشارة إلى هذه السابقة في روسو البحث السابق الإشارة إليه ص ٢٨.

(١) وتعرف هذه السابقة باسم The Western Griqualand Diamon Deposit وموضوعها أنه تنفيذاً لإتفاقية لتحكيم التى أبرمت سنة ١٧٧١ بين جمهورية ترنسفال وبين إقليم كريكولاند الغربى لبريطانيا حددت الطرفين بطريقة لاتلائم مصالح ترنسفال. ثم حدث أن تغيرت حكوم ترنسفال. وقد عارضت بريطانيا في أول الأمر دعوى ترنسفال وقررت أنه لا يمكن أن تتأثر العلاقات الدولية بالخلافات الداخلية بالخلافات الداخلية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ولكنها عادت بعد ذلك وقبلت وجهة نظر ترنسفال أنظر في ذلك Me Nair. Law of Treaties ص ٤١.

(٢) راجع فيما تقدم مسئولية الدولة عن أعمالها سلطتها التنفيذية بند ١٤٣.

فلا يجوز التمسك بهذا الإغفال لإبطال ماعبر عنه من رضاء إلا إذا كانت الدول المتفاوضة قد أبلغت بهذا القيد قبل تعبيره عن الرضاء».

ويبدو من النصوص المتقدمة أو الدول لاثمیل، كما تبینا ذلك أيضاً من السوابق الدولية القليلة التي قدمناها، إلى فكرة إمكان إبطال معاهدة بدعوى أنه لم تراعى عند التصديق عليها الشروط الدستورية كاملة، إلا في حالات إستثنائية وفي حدود ضيقة جداً وذلك حتى لا تختل الثقة بين الدول وحتى لا تكون العلاقات الدولية عرضة لأن تعبت بها الأهواء الوطنية.

إنما يلاحظ أنه إذا كانت المعاهدة التي انفردت السلطة التنفيذية بإبرامها دون الرجوع إلى الهيئة التشريعية وفق ما يقضى به دستور الدولة، إذا كانت هذه المعاهدة قد أذيعت ونفذت فعلاً من جانب كل من طرفيها دون أن تعترض عليها تلك الهيئة عند بدء تنفيذها أو يقوم بشأن شرعيتها نزاع بين السلطات المختصة للطرفين المتعاقدين، فإنه لا يجوز بعد ذلك الدفع بطلانها، خصوصاً وإذا كان نفاذها قد استمر وقتاً ما، مما يستفاد منه أنه قد تم إقرارها ضمناً من جانب السلطات النيابية^(١).

وقد أقرت ذلك اتفاقية فينا بالنص في المادة ٤٥ على أنه لا يجوز للدولة أن تتمسك بسبب من أسباب بطلان المعاهدة أو انقائها أو الانسحاب منها أو إيقاف العمل بها طبقاً من ٤٦ إلى ٥٠ إذا تحقق ما يلي: أ- إذا وافقت صراحة على أن المعاهدة صحيحة أو على أن تبقى نافذة أو أن يستمر العمل بها حسب كل حالة. ب- أو إذا اعتبرت الدولة، بموجب سلوكها، قد قبلت بصحة المعاهدة أو ببقائها أو باستمرار العمل بها حسب كل حالة.

٣٠٥- شروط صحة التصديق:

إذا كانت الدولة حرة في رفض التصديق. فإنها في حالة إجرائه يجب أن تراعى ما يأتي:

أولاً- أن يحصل دون قيد ولا شرط ودون تعديل في أى نص من نصوص المعاهدة. فإذا علق التصديق على شرط، أو اقترن بإدخال تعديلات على نصوص المعاهدة، كان باطلاً واعتبر كأنه عرض المعاهدة جديدة للطرف الآخر أن يقبلها أو يرفضها.

ثانياً- أن يشمل المعاهدة جميعها بصيغتها الأصلية، فلا يجوز أن يقصر على جزء منها ترى الدولة فيه صالحاً لها دون جزء آخر، إذ يعتبر ذلك بمثابة عرض لمعاهدة جديدة يجب

(١) ومن السوابق الدولية التي تؤيد ذلك سابقة إتفاقية البريد بين بريطانيا وأورجواي في ٢٨ نوفمبر سنة ١٨٥٣ أبرمت إتفاقية بريدية بين بريطانيا وأورجواي، ثم حدث بعد ذلك أن أصدرت حكومة أورجواي في سنة ١٨٧٣ مرسوماً يقضى بعدم تنفيذها بالإتفاقية المذكورة على أساس أنه لم يتم إقرارها بواسطة السلطة التشريعية المختصة في أورجواي. ولكن الحكومة البريطانية رفضت هذا المسلك وقررت أن الإتفاقية التي تنفذ عدة سنوات Which has been acted on for many years لا يجوز التحلل منها بحجة أنه لم يراع في إبرامها الإشتراطات الدستورية. أنظر في ذلك Mc. Nair المرجع السابق الإشارة إليه ص ٣٨.

التفاوض في شأنها من جديد، وهذا ما لم تسمح المعاهدة بذلك أو اتفقت عليه بقية الدول المتعاقدة^(١). كذلك إذا كان مندوب الدولة قد أبدى وقت التوقيع على المعاهدة تحفظات خاصة بالنسبة لبعض نصوصها وقبلت منه هذه التحفظات، جاز للدولة أن تقصر التصديق على النوص التي لم تبد التحفظات بشأنها إذا رأت من مصلحتها التمسك بالتحفظات المذكورة^(٢).

٣٠٦- تبادل أو إيداع التصديقات:

لا بد لتمام التصديق وإحداث أثره أن يعلم به جميع أطراف المعاهدة ويتحقق هذا العلم عن طريق تبادل التصديقات أو إيداعها.

والتبادل إجراء خاص بالمعاهدات الثنائية، ويحصل عادة في عاصمة إحدى الدولتين المتعاقدين في الزمان والمكان اللذين يتفق عليهما، ويتم في جلسة رسمية بين وزير خارجية الدولة التي يجري في عاصمتها والمعوث الدبلوماسي للدولة الأخرى. ويحرر به محضر أو بروتوكول من نسختين يثبت فيه ما لم تم من تبادل وثائق التصديق على المعاهدة ويوقع عليه كل من ممثلي الدولتين.

أما الإيداع فيتبع بالنسبة للمعاهدة الجماعية أى التي تضم أكثر من دولتين، ووداه أن توقع كل من الدول المتعاقدة وثيقة التصديق الخاصة بها لدى حكومة دولة معينة يتفق عليها في ذات المعاهدة، وتكون عادة الدولة التي وقعت المعاهدة في اقليمها، حتى إذا تجمع العدد الكافي من التصديقات لاعتبار المعاهدة نافذة حرر بروتوكول بذلك وأخطرت به كل من الدول المتعاقدة^(٣).

وفيما يتعلق بالمعاهدات العامة التي تبرم في نطاق نشاط منظمة الأمم المتحدة، يحصل إيداع وثائق التصديق عليها لدى الأمانة العامة للمنظمة، ويقوم الأمين العام بمهمة إخطار الدول الأطراف بما تجمع لديه منها.

وإذا ماتم تبادل التصديقات أو إيداع العدد المتفق عليه منها لنفاذ المعاهدة أصبح للمعاهدة وجود قانوني وتقيدت بها جميع الدول التي صدقت عليها.

(١) وقد نصت على ذلك المادة ١٧ من إتفاقية فينا. وقارن كذلك بذلك المعنى المواد ١٩ و ٢٠ من إتفاقية فينا.

(٢) انظر فوشى ١-٣ ص ٣٣١-٣٣٥، أكسيولي ٢ رقم ١٢٨٦-١٢٩١.

(٣) انظر أكسيولي ٢ رقم ١٢٩٣-١٢٩٨. وقد سجلت الأحكام المتقدمة المادة ٧٦ من إتفاقية فينا.

الفصل الثانى

تسجيل المعاهدات ونشرها

٣٠٧- الغرض من تسجيل المعاهدات :

في مقدمة المبادئ التى سجلها عهد عصبة الأمم أن تتم العلاقات بين الدول علانية وعلى أساس العدالة. وقد اقتضى تطبيق هذا المبدأ تقرير إجراء جديد بالنسبة للمعاهدات من شأنه أن يحقق علانيته. وهذا الإجراء هو التسجيل والنشر الذى أشارت إليه المادة ١٧ من العهد بقولها أن «كل معاهدة أو إرتباط دولى يعقده عضو في العصبة يجب أن يسجل فوراً في أمانة العصبة التى عليها أن تنشره بأسرع ما يمكن». وقد فرض ميثاق الأمم المتحدة نفس الإجراء على أعضاء الهيئة الدولية الجديدة فنص في المادة ١٠٢ على أن «كل معاهدة وكل إتفاق دولى يعقده أو عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن».

وتمشياً مع نص الميثاق هذا، تقرر المادة ٨٠ من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات في الفقرة الأولى منها أن "تحال المعاهدات بعد دخولها دور النفاذ إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة لتسجيلها أو قيدها وحفظها وفقاً لكل حالة على حدة ونشرها".

وإلزام الدول بتسجيل المعاهدات التى تعقدها يرمى في الواقع إلى غرضين: غرض سياسى هو إنكار الإتفاقات السرية التى تلجأ بعض الدول إلى إبرامها وتدبر فيها الخطط وتنظم الإعتداءات ضد غيرها في خلصة منها ومن الرأى العام، والقضاء بذلك على عامل من العوامل الخطرة التى يمكن أن تهدد السلم والأمن الدولى، وغرض فنى هو جمع المعاهدات الدولية في مدونة يسهل تناولها والرجوع إليها.

٣٠٨- جزاء عدم التسجيل :

كان عهد عصبة الأمم ينص على أن المعاهدات التى لا تسجل لا تعتبر ملزمة. وقد كان مؤدى هذا النص محل إختلاف بين الفقهاء، فمن قائل أنه يعنى عدم إلزام أطراف المعاهدة بها حتى يتم تسجيلها، ومن قائل إنه يعنى فقط عدم جواز تنفيذها جبراً مع جواز تنفيذها إختياراً وإلزام أطرافها بها بمجرد تمام التصديق.

ولعل أقرب التفسيرات إلى ما قصد من النص المتقدم ما قاله انزيلونى من أن المعاهدة تكون ملزمة وقابلة للتنفيذ بتمام التصديق عليها، فيتعين على أطرافها التقيّد بها ولا يجوز لأحدهم أن ينقضها بمحض إرادته. كل ما هنالك أنه لا يمكن الإحتجاج بها أمام العصبة أو

أحد فروعها طالما أنه لم تسجل وفقاً لما تقضى به المادة ١٧ من عهد العصبة^(١). وقد ألزم واضعو ميثاق الأمم المتحدة هذا التفسير وحددوا عبارة النص الجديد الخاص بتسجيل المعاهدات بما يؤدي دون ليس المعنى المتقدم، فجاءت الفرقة الثانية من المادة ١٠٢ من الميثاق تقرر أنه «ليس المعنى لأي طرف في معاهدة أو إتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الإتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة». ومؤدى هذا النص أن عدم التسجيل لا يحول دون قيام المعاهدة بكل ما يترتب عليها من حقوق وواجبات، وأنها تكون ملزمة لأطرافها قابلة للتنفيذ بينهم، وأنه يمكن التمسك بها في مواجهة الدول الأخرى، وأنه يجوز الإحتجاج بها أمام هيئة تحكيم خاصة يرتضيها أو لو الشأن فيها، وأن لم يجر ذلك أمام فروع هيئة الأمم المتحدة كجمعية العامة ومجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية.

٣٠٩- إجراءات التسجيل والنشر :

يتم تسجيل المعاهدات في الوقت الحاضر كما أشرنا فيما تقدم لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة، ويتبع بالنسبة له نظام أقرته الجمعية العامة للمنظمة في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦. ويقضى هذا النظام بأن يحصل التسجيل بناء على طلب أحد أطراف المعاهدة بعد أن تصبح نافذة، كما يجوز أن يحصل من تلقائه بمعرفة الأمم المتحدة في حالة ما إذا كانت هي طرفاً في المعاهدة، أو كان قد صرح لها فيها بالقيام بالتسجيل مباشرة (مادة ١ و ٤). ويتم التسجيل بقيد المعاهدة في سجل خاص معد لذلك. ويحرر هذا السجل باللغات الخمس الرسمية للأمم المتحدة ويبين فيه بالنسبة لكل معاهدة الإسم الذي يطلقه أطرافها عليها وأسماء هؤلاء الأطراف وتواريخ التوقيع والتصديق وتبادل التصديقات والانضمام وتاريخ النفاذ ومدة العمل بها واللغة أو اللغات التي حررت بها (المادة ٨).

ويحصل نشر المعاهدة بعد التسجيل بمعرفة الأمانة العامة ذاتها في أقرب وقت ممكن. ويكون النشر المعاهدة بعد التسجيل بمعرفة الأمانة العامة ذاتها في أقرب وقت ممكن. ويكون النشر في مجموعة واحدة باللغة أو باللغات الأصلية التي حررت بها المعاهدة متبوعة بترجمة إلى الفرنسية أو الإنجليزية (المادة ١٢). وتبعث الأمانة بهذه المجموعة إلى جميع أعضاء الأمم المتحدة، كما تبعث لهم أيضاً بقائمة شهرية بالمعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تكون قد سجلت أو قيدت وحفظت في الشهر السابق (المواد ١٣ و ١٤).

(١) أنظر انزيبولوني ص ٣٧٩-٣٨٠، وقارن أكسيولي ٢ رقم ١٣٠٢-١٣٠٣.

الفصل الثالث

أثر المعاهدات

٣١٠- تحدث المعاهدات أثرها أصلاً بين الدول الأطراف فيها. إنها قد بمتد أثرها في بعض الحالات إلى دول لم تشترك في إبرامها، وذلك على ماسنفضله يلي:

المبحث الأول

أثر المعاهدات بالنسبة لأطرافها

٣١١- تقيد أطراف المعاهدة بها :

تلزم المعاهدة المبرمة إبراماً صحيحاً تاماً جميع الدول التي أبرمتها في كل ماجاء فيها، وذلك بالتطبيق للقاعدة العامة التي تقضى بتقيد المتعاقد بتعاقدته^(١).

فعلى كل دولة إحترام العهود التي قطعتها وتنفيذ الإلتزامات التي ارتبطت بها، وللدول التي بذلت لها هذه العهود أو تقررر لصالحها هذه الإلتزامات أن تتطلب إحترامها وتنفيذها على الوجه المتفق عليه. وليس للدولة أن تمتنع عن تنفيذ معاهدة ارتبطت بها بحجة أن إلتزاماتها فيها أصبحت مجحفة أو أنها أكرهت على قبولها تحت تأثير ظروف خاصة، لأن هذا يؤدي إلى العبث والفوضى وإلى منازعات وحروب لا نهاية لها.

وقد أكدت إتفاقية فينا الأحكام المتقدمة، فنصت في القسم الأول من الباب الثالث تحت عنوان إحترام المعاهدات على أن «كل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية» (المادة ٢٦)، وعلى أنه «لا يجوز لطرف في معاهدة أن يتمسك بقانونه الداخلي كسبب لعدم تنفيذ المعاهدة» (المادة ٢٧)^(٢).

ومبدأ إحترام الدول للمعاهدات التي تكون طرفاً فيها وتقيدها بها إلزام في محيط القانون الدولي العام من مبدأ إحترام التعهدات في محيط القانون الخاص. لأنه في حالة القانون الدولي الراهنة لاتوجد، كما هو الحال داخل الدولة، سلطة عليا لديها من الوسائل مايمكنها من أن تتولى تنفيذ المعاهدات جبراً إذا ما حصل إخلال بها. فإذا لم يراع مبدأ إحترام المعاهدات فمعنى ذلك إنهيار القانون الدولي وجميع النظم التي يحميها، نتيجة ما يؤدي إليه، هذا الإخلال من تصادم مستمر بين الدول للدفاع عن مصالحها المتضاربة.

(١) Pacta sunt servanda ومعناها الدقيق أن المتعاقد عبد تعاقدته.

(٢) Pacta sunt servanda ومعناها الدقيق أن المتعاقد عبد تعاقدته.

إذا كان الأصل تقيد الدول بالمعاهدات التي تبرمها، فذلك على اعتبار بقاء المعاهدة محققة للغرض الذي عقدت من أجله، ملائمة للظروف التي يستمر تنفيذها فيها. فإذا فات الغرض من المعاهدة أو تغيرت الأوضاع التي أدت إلى عقدها تغيراً من شأنه أن يجعل استمرار التمسك بها كما هي عبثاً أو ضاراً بالمصالح الحيوية لأحد أطرافها، ألا يكون هناك محل للقول بوجوب إعادة النظر فيها أو تعديلها أو إنهاؤها وفقاً لمقتضيات الظروف الجديدة؟ ولا صعوبة في الأمر إذا شعر جميع أطراف المعاهدة بضرورة هذا التعديل أو الإنهاء وبادروا متفقين إلى إجرائه، إنما الصعوبة إذا بدا هذا الشعور من أحد أطراف المعاهدة دون الباقيين، فهل يجوز في هذه الحالة للطرف الذي يرى فوات الغرض من المعاهدة أو تغير ظروفها أن يتحرر من التزاماته المقررة فيها كلها أو بعضها، وإذا جاز فبأي طريق؟.

يقول الفقه أن كل معاهدة غير محدودة الأجل ولا تحتوى شرطاً صريحاً يسمح الإنسحاب منها في وقت معين، تحمل بين ثناياها شرطاً ضمناً لوجوب استمرار التقيد بها مؤداه بقاء الأوضاع على حالتها^(١). فطالما أن الأوضاع التي أبرمت فيها المعاهدة لم تتغير، بقيت المعاهدة ملزمة لجميع أطرافها بحالتها. أما إذا تغيرت هذه الأوضاع بحيث يصبح التمسك بتنفيذ المعاهدة كما هي ضاراً ضرراً بليغاً بأحد أطرافها، كان لهذا الطرف أن يسعى للتحرر. من التزاماته في هذه المعاهدة. أما كيف يتم هذا التحرر، فمن الآراء ما يبيح حدوثه من جانب واحد ويعطى للطرف الذي يشكو من المعاهدة حق الإنسحاب أو إعلان إنهاؤها دون الإتفاق مع الطرف الآخر أو الرجوع إليه.

على أن هذا التخريج مدعاة للنقد وفيه كثير من المغالاة : صحيح أن فكرة وجوب تعديل أو إنهاء المعاهدة التي تغيرت أوضاعها فكرة مقبولة في ذاتها لا يمكن عدم التسليم بها، لأنه غير منطقي أن تبقى التعهدات قائمة أبداً رغم زوال الأسباب التي تستند إليها^(٢)، وليس من المعقول القول ببقاء الدول مرتبطة دواماً بمعاهدات لم تعد تتفق مع مصالحها الحيوية ولا مع مقتضيات التطور السياسي أو الإجتماعي. إنما التدرج من هذه الفكرة إلى القول بإمكان إنهاء المعاهدة أو تعديلها من جانب واحد دون الرجوع إلى الجانب الآخر من الخطورة

(١) La Clause rebus sic stantibus

(٢) وذلك تمثيلاً مع القاعدة المعروفة التي تقضى بأنه إذا بطل السبب بطل الأثر Cessante causa cessat effectus

بمكان عظيم، لأنه يعطى للدول التى ترغب فى التنصل من إلتزاماتها سلاحاً تطعن به المعاهدة التى تفرض عليها هذه الإلتزامات، ولأنه يمكنها من أن تتخذ من فكرة تغير الأوضاع ستاراً تخفى وراءه مطامعها ونكبتها لعهودها دون أن يكون هناك تغير جدى يبرر تصرفها. وغنى عن الإيضاح ما فى ذلك من خطر على النظام الدولى وهدم لقيمة المعاهدات وإحلال للفوضى محل القانون.

لهذه الإعتبارات يجب أن يكون تطبيق فكرة تغير الأوضاع مقروناً بالقيود والضمانات الكافية لصيانة العلاقات الدولية القانونية من العبث والعهود المبذولة من أن تنتهك بغير مبرر حقيقى، فلا تنفرد الدولة التى تحتج بتغير الأوضاع بتقرير الإنسحاب من المعاهدة أو بإعتبار نفسها معفاة من كل أو بعض الإلتزامات الواردة فيها. وإنما عليها أن تخاطب فى شأن ذلك أولاً الدولة أو الدول الأخرى المشتركة معها فى المعاهدة، حتى لم تقرها هذه الدولة أو الدول على وجهة نظرها وتعسر الإتفاق على حل مقبول من الجميع وجب إلتماس تسوية الخلاف القائم بإحدى الطرق المقررة لحل المنازعات الدولية حلاً سلمياً، كعرض الأمر على التحكيم أو القضاء الدولى أو على هيئة أخرى ذات إختصاص فى النظر فى المنازعات الدولية مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن فى الوقت الحالى.

وهذا هو الرأى الذى احتضنته غالبية الفقهاء^(١) وأيدته تصرفات جماعة الدول فى مناسبات مختلفة. ومن هذه المناسبات ما حدث سنة ١٨٧٠ عندما انتهزت روسيا فرصة إشتباك فرنسا وألمانيا فى حرب السبعين وأعلنت تحللها من بعض القيود التى فرضتها معاهدة باريس سنة ١٨٥٦ على الملاحة فى البحر الأسود إستناداً إلى تغير الأوضاع التى أدت إلى فرض هذه القيود، فوقفت لها إنجلترا محتجة على تصرفها هذا وأفلحت فى عقد مؤتمر فى لندن سنة ١٨٧١ ضم الدول التى سبق إبرام هذه المعاهدة بينها للتفاوض فى الأمر. وقد أقر هذا المؤتمر وجهة النظر الروسية من حيث الجوهر فوافق على تعديل معاهدة باريس بما يتفق مع رغبات روسيا على إعتبار تغير الأوضاع ولكنه لم يقر الطريق الذى سلكته روسيا لتحقيق مطالبها، وأصدر للأعراب عن وجهة نظره هذه تصريحاً مشتركاً أعلنت فيه الدول الست المجتمعة أنه «من المبادئ الأساسية فى القانون الدولى العام أنه لا يجوز لأية دولة أن تتحرر من تعهداتها فى معاهدة ما أو أن تعدل فى أحكامها إلا بالإتفاق مع بقية الدول الأطراف فى هذه

(١) أنظر أنزيلوتى ١ ص ٤٦٣، سبيل ص ٥٠٦-٥٠٩، أكسيولى ٢ رقم ١٣٥٤ ومابعدها، فوشى ١-٢ ص ٣٨٣-٣٨٤، ليفور رقم ٤٢٦ ومابعده، بومستانت ٣ رقم ٧٧٧، روسو رقم ٣٦٠-٣٨٥.

هذا وقد سعى واضعوا عهد عصبة الأمم بعد ذلك بنصف قرن إلى إيجاد علاج للمواقف الدولية الخطيرة التي قد تنشأ من تشبث بعض الدول بمعاهدات تغيرت ظروفها ولم تعد صالحة للتطبيق، فنص في المادة ١٩ على أن للجمعية العامة للعصبة أن تدعو الدول من وقت لآخر إلى إعادة النظر في مثل هذه المعاهدات وكذلك في الحالات الدولية التي قد يهدد استمرارها السلم العالمى^(٢). غير أنه عند وضع ميثاق الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥ لم تر أغلب الدول محلاً لأن تورد ما يقابل النص السابق واكتفت بنص عام تضمنته المادة ١٤ من الميثاق مؤداه أن للجمعية العامة للمنظمة الدولية الجديدة «أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف، مهما يكون منشئ، تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم». وقد قيل أثناء مناقشة أحكام الميثاق أن هذا النص العام يتسع لحالة المعاهدات التي قد ينشأ عن قيامها أو التمسك بها ضرر بالرفاهية العامة أو تعكير العلاقات الودية بين الدول، وأنه لا محل لايراد نص خاصة لهذه الحالة^(٣).

أما إتفاقية فينا الأخيرة فقد تناولت موضوع تغير الظروف في القسم الثالث من الباب الخامس الخاص بإنهاء المعاهدات وإيقاف العمل بها بإعتباره من الأسباب التي قد يستند إليها لإنهاء معاهدة أو الإنسحاب منها، وأفردت له المادة ٦٢ في فقرات ثلاثة.

فتنص الفقرة الأولى على أنه لا يجوز الإستناد إلى التغير الجوهري غير المتوقع في الظروف التي كانت سائدة عند إبرام المعاهدة كسبب لإنهاء المعاهدات أو الإنسحاب منها إلا إذا توفر الشرطان التاليان :

أ- إذا كان وجود هذه الظروف قد كون أساساً هاماً لإرتضاء الأطراف الإلتزام بالمعاهدة.

ب- إذا ترتب على التغير تبديل جذرى في نطاق الإلتزامات التي يجب أن تنفذ

(١) أنظر أمثلة أخرى للتطبيق الدولى لفكرة تغير الأوضاع في فوشي ١-٣ ص ٣٨٤-٣٨٨، أكسيولى ٢ رقم ١٣٥٨-١٣٦١، روسو المرجع السابق.

(٢) وقد سجل مجلس عصبة الأمم في قرار أصدره في ١٧ أبريل سنة ١٩٣٥ قاعدة عدم جواز إنفراد دولة بتقرير الإنسحاب من معاهدة تغيرت ظروفها دون الإتفاق مع بقية أطرافها حيث قال أن "الإحترام الدقيق لجميع الإلتزامات المقررة في المعاهدات قاعدة أساسية للحياة الدولية وشرط أزلى لإستمرار السلم" وأن "من المبادئ الأساسية في القانون الدولى أنه لا تملك أية دولة أن تتحرر من إلتزاماتها في معاهدة ما أو أن تعدل من أحكامها إلا بالإتفاق مع بقية الدول الأطراف فيها".

(٣) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة سنة ١٩٥٤ ص ٢١-٢٦.

مستقبلاً طبقاً للمعاهدة.

وتضيف الفقرة الثانية أنه لا يجوز الإسناد إلى التغيير الجوهرى في الظروف كسبب لإنهاء المعاهدة أو الإنسحاب منها في الأحوال الآتية :
أ- إذا كانت المعاهدة منشئة لحدود.

ب- إذا كان التغيير الجوهرى نتيجة إخلال الطرف بالتزام طبقاً للمعاهدة أو بأى التزام دولى لأى طرف آخر في المعاهدة.

وتقرر الفقرة الثالثة أنه إذا جاز أن يستند إلى التغيير الجوهرى في الظروف وفقاً لل فقرات السابقة لإنهاء المعاهدة أو الإنسحاب منها، يجوز أيضاً الإسناد إلى ذلك السبب لإيقاف العمل بالمعاهدة.

وفيما يتعلق بالطريق الذى على الدول أن تسلكه لإنهاء معاهدة أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها بسبب التغيير الجوهرى للظروف أو أحد الأسباب الأخرى التى تبرر ذلك، فقد رسمته الإتفاقية بما يتفق بما يتفق مع ما استقر عليه الرأى فعلاً قبل إبرامها وأشرنا إليه فيما تقدم. وخلاصة ما تقرر في هذا الشأن، وفقاً لنص المادة ٦٥ وما يليها من الإتفاقية، أن يقوم الطرف الراغب في التحلل من المعاهدة بإبلاغ الأطراف الأخرى بدعواه كتابة مع أيضاً الإجراء الذى يقترح إتخاذه بالنسبة للمعاهدة وأسباب ذلك. فإذا مضت فترة لاتقل عن ثلاثة شهور دون أن يصدر أى إعتراض من أى طرف آخر يكون للطرف صاحب الإبلاغ أن يقوم بالإجراء الذى أقترحه. أما إذا صدر إعتراض من أى طرف آخر. فعلى الأطراف أن ينشدوا حلاً عن طريق الوسائل المبينة في المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة.

المبحث الثانى

أثر المعاهدات بالنسبة لغير أطرافها

٣١٣- المفهوم أصلاً أن المعاهدات لا ترتب حقوقاً وواجبات إلا بين أطرافها، وأن أثرها لا يمتد إلى الدول التى لم تساهم في إبرامها لعدم ربط إرادتها بما جاء فيها. غير أنه كثيراً ما يحدث مع ذلك أن يمتد أثر المعاهدات المبرمة بين دول معينة إلى دول أخرى لم تكن طرفاً فيها، ويشاهد هذا أولاً بالنسبة للمعاهدات المنظمة لأوضاع قانونية دائمة، كما يشاهد هذا ثانياً عن طريق الإنضمام اللاحق إلى المعاهدة، وثالثاً عن طريق شرط الدولة الأكثر رعاية.

٣١٤. المعاهدات المنظمة للأوضاع دائمة:

وتعنى المعاهدات التى يتقرر فيها المركز أو النظام القانونى لمنطقة معينة أو لأقليم ما، فمثل هذا النظام تكون له عادة قيمته، ليس فقط بالنسبة للدولة التى وضعت، وإنما أيضاً

بالنسبة للدول التي لم تساهم في وضعه بإعتبار أنه يتفق مع حاجة الجماعة الدولية ويلائم مصالحها، ومادام أنه في مقدور الدول الأولى أن تفرض إحترامه من الجميع. فمثلاً النظام القانوني الخاص بالمضايق التركية ونظام قناة السويس أو غيرها من القنوات البحرية الهامة، والنظام الخاص ببعض الأنهار الكبرى ذات الأهمية الدولية، تراعيها وتحترمها كافة الدول سواء في ذلك الدول التي اشتركت في وضعها والدول الأخرى.

ويمكن أن يقال نفس الشيء بالنسبة للمعاهدات التي يتقرر فيها حياد دولة أو إقليم معين بصفة دائمة. صحيح أن مثل هذه المعاهدات بوصفها إتفاقات لا توجد حقوقاً وواجبات مباشرة إلا بين الدول التي اشتركت فيها، أى الدولة صاحبة الإقليم والدول الضامنة للحياد. إنما لهذه الدول أن تفرض على الدول الأخرى إحترام الوضع الذى قرره المعاهدة، لأنه بدون ذلك لا يمكن تحقيق الغرض منها ولا يتيسر للدول الضامنة للحياد الوفاء بالتزاماتها قبل الدولة صاحبة الإقليم المقرر وضعه في حالة الحياد^(١).

٣١٥- الإنضمام اللاحق :

غالباً ماتحوى المعاهدات العامة، وبالأخص تلك التى تتناول مسائل تهم عموم الدول أو تقرر قواعد قانونية عامة، نصاً يبيح للدول التى لم تساهم في إبرامها الإنضمام إليها إنضماماً لاحقاً^(٢) بإستيفاء شروط أو إتباع إجراءات معينة. ومثل هذا النص في الواقع يسمح بتعميم وتدعيم القواعد القانونية التى تقرها أو تقررها المعاهدات وبتثبيت النظم التى توضع فيها، لأنه يؤدى إلى إلزام أكبر عدد ممكن من الدول بأحكامها فيتسع بذلك نطاق تطبيقها ويتضاعف أثرها بخلاف ما إذا اقتصرَت هذه الأحكام على الدول التى ساهمت في وضعها. ويطلق الفقهاء على المعاهدات التى لاتحوى نصاً يبيح الإنضمام اللاحق إليها اسم المعاهدات المقفلة، بينما يطلقون اسم المعاهدات المفتوحة على تلك التى توحى مثل هذا النص، سواء كان الإنضمام قد تقرر لمصالح دول معينة بالذات أو كان مباحاً لعموم الدول، وسواء كان مقيداً بشرط أو حراً من كل قيد، مادام نفاذه لايتوقف على قبول لاحق من الدول الموقعة على المعاهدة.

وغنى عن البيان أن الإنضمام إلى معاهدة مقفلة لايجوز إلا بعد الدخول في مفاوضات

(١) قارن روسو رقم ٣٠٢-٣٠٤، سيل ص ٤٨٥-٤٨٧، أنزيلونى ١ ص ٤٢٤-٤٢٨، راجع كذلك ماتقدم بندى ١٠٨ و ١٠٩.

(٢) Adhesion أو Accession

مع أطرافها الأصليين وقبولهم هذا الانضمام، أما المعاهدات المفتوحة فيحصل الانضمام إليها وفقاً لما هو منصوص عليه فيها، ويتبع عادة نفس الإجراء الخاص بالتصديق على المعاهدات فيتم الانضمام بإخطار رسمي أو بوثيقة رسمية ترسل إلى الدولة تعينها المعاهدة لذلك أو إلى الأمانة العامة لهيئة دولية معينة، وهذه تتولى إبلاغ الانضمام إلى بقية الدول الأطراف في المعاهدة.

ولا يحصل الانضمام إلى المعاهدة إلا بعد أن تصبح نافذة بين أطرافها الأصليين. ولا يجوز في الأصل للدولة المنضمة إلى معاهدة أن تبدى تحفظات بشأن بعض نصوصها، ما لم تكن ذات المعاهدة تبيح ذلك أو قبلت منها الدول الأخرى هذه التحفظات. وتتساهل الدول عادة في هذه الناحية حتى يمكن أن تجمع المعاهدات أكبر عدد ممكن من الدول المنضمة إليها. ويتم إجراءات الانضمام يصبح للدولة المنضمة كافة الحقوق والمزايا كما تتحمل كافة الأعباء التي تقررها المعاهدة بالنسبة لأطرافها^(١).

٢١٦- شرط الدول الأكثر رعاية :

يحدث أحياناً عند إبرام معاهدة أو إتفاق بين دولتين أن تتعهد كل منهما للأخرى بمقتضى نص خاص بأن تسمح لها بالاستفادة من كل إمتياز تمنحه في المستقبل لدولة أو دول غيرها بالنسبة لأمر من الأمور التي تم التعاقد بينهما عليها، ويطلق على مثل هذا النص اسم شرط الدولة الأكثر رعاية^(٢). وعلى ذلك إذا اتفقت إحدى الدولتين المتعاقبتين بعد ذلك مع دولة ثالثة على منحها حقوقاً أو مزايا لم ترد في المعاهدة الأولى، كان للدولة الثانية الطرف في هذه المعاهدة الحق في الاستفادة من هذه الحقوق والمزايا إستناد إلى الشرط المتقدم، أو بعبارة أخرى كان لها أن تستفيد من إتفاق ليست طرفاً فيه ودون أن تنضم إليه.

ومحل إستعمال شرط الدولة الأكثر رعاية غالباً ما يكون في الإتفاقات ذات الصفة الإقتصادية وفي إتفاقات إقامة الأجانب التي يتم فيها تنظيم مركز وحقوق رعايا كل من الدولتين المتعاقبتين لدى الأخرى. على أنه ليس هناك ما يحول دون إستعماله في غير ذلك من الإتفاقات أو المعاهدات التي تحتمل تطبيقه، وهو عادة يتقرر على أساس التبادل بين الدولتين المتعاقبتين. إنما قد يحدث أحياناً أن يلتزم به طرف دون آخر، ومثل ذلك ما تقرر في المادة ٢٦٧ من معاهدة فرساي من إلزام ألمانيا - دون مبادلة - بأن تسمح لجميع الدول المتحالفة

(١) أنظر سبيل ص ٤٩٨-٤٩٩، أكسيوني ٣ رقم ١٣٢٣-١٣٣١. فيشى ١-٣ ص ٣٦٠ وما بعدها، أنزيلوني ١ ص ٤٢٨-٤٣٢.

(٢) La clause de la nation la plus favorisee

والم المتحدة بالإستفادة من كل إمتياز أو رعاية خاصة تمنحها إلى إحدى هذه الدول أو إلى دولة أجنبية فيما يتعلق بشئون الإستيراد والتصدير ونقل البضائع عبر إقليمها.

ولشرط الدولة الأكثر رعاية مزية لها قيمتها من ناحية أنه يؤدي إلى المساواة في المعاملة بين مختلف الدول وإلى توحيد القواعد أو النظم التي يتناولها. ولكن يلاحظ أن تطبيقه لا يمتد إلى محيط العلاقات التي تستند إلى نظم أو روابط خاصة كإتحاد أو تعاقد أو ما أشبهه، فلا شأن له بالإتفاقيات التي تبرم بين دول أعضاء في إتحاد جمركى بالتطبيق لنظام الإتحاد أو بما يبرم بين الدول الأعضاء في منظمة إقليمية كجامعة الدول العربية أو إتحاد الدول الأمريكية تمثيلاً مع أحكام ميثاق المنظمة. وإنما هو يتناول فقط الإتفاقيات التي تبرم في حدود العلاقات العادية بين عموم الدول^(١).

٣١٧- المعاهدات والدول الغير في إتفاقية فيينا :

تناولت إتفاقية فيينا بيان أثر المعاهدات بالنسبة للدول غير الأطراف فيها في القسم الرابع من الباب الثالث، ونصت على فريق من القواعد التي تطبق في هذا الشأن في المواد من ٣٤ إلى ٣٨.

وقد بدأت الإتفاقية في المادة ٣٤ بتسجيل القواعد العامة الأساسية ومزادها ولا تنشئ المعاهدة إلتزامات أو حقوقاً للدول الغير بدون موافقتها، ثم نصت بعد ذلك في المواد التالية على الأصول التي تتبع في حالة ما إذا قررت المعاهدة إلتزامات أو حقوقاً للدول الغير أطراف فيها.

فنصت المادة ٣٥ على أن "ينشأ إلتزام على الدول الغير نتيجة نص في معاهدة، إذا قصد أطراف المعاهدة بهذا النص أن يكون وسيلة لإنشاء الإلتزام وقبلت الدولة الغير صراحة هذا الإلتزام كتابة".

وتنص المادة ٣٦ على ما يأتي :

١ - ينشأ حق للدولة الغير نتيجة نص في المعاهدة إذا قصد أطراف المعاهدة بهذا النص منح هذا الحق للدولة الغير أو لمجموعة من الدول تنتمي هذه الدولة إليها أو للدول جميعاً، ووافقت الدولة الغير على ذلك. وتفترض هذه الموافقة مالم يصدر عن الدولة الغير ما يفيد العكس، إلا إذا نصت المعاهدة على غير ذلك.

٢ - تلتزم الدولة التي تمارس حقاً طبقاً للفقرة الأولى مراعاة شروط ممارسة هذا الحق المنصوص عليها في المعاهدة أو الموضوع وفقاً لها".

وينصرف هذا النص بصفة خاصة إلى المعاهدات العامة المنظمة لأوضاع دولة دائمة

(١) أنظر سبيل ص ٤٩٠-٤٩١، أكسيولي ٢ رقم ١٣١٨-١٣٢٢، بوستاننت ٣ رقم ٧٦٥، أنزيلوني ١ ص ٤٣٢-٤٣٩.

والتي أشرنا إليها فيما تقدم، فهذه المعاهدات تقرر عادة مزايا يمكن لأي من الدول الاستفادة منها بشرط أن تلتزم بالشروط التي تضعها المعاهدة لذلك^(١).

ونكمل النصوص المتقدمة المادة ٣٧ وتتناول حالة إلغاء أو تعديل إلتزامات الدول الغير وحقوقها، وتقرر ما يأتي :

١ - عندما ينشأ إلتزام على الدولة الغير طبقاً للمادة ٣٥، فإن إلغاء أو تغيير هذا الإلتزام لا يتم إلا بالرضاء المتبادل للأطراف والدولة الغير، مالم يثبت أنهم اتفقوا على غير ذلك.

٢ - عندما ينشأ حق للدولة الغير طبقاً للمادة ٣٦، فلا يجوز للأطراف إلغاء أو تغيير هذا الحق إذا ثبت أنه قصد به ألا يكون محلاً للإلغاء أو التغيير بغير موافقة الدولة الغير.

وأخيراً تنص المادة ٣٨ على أنه ليس في المواد المتقدمة ما يحول دون قاعدة واردة في معاهدة أن تصبح ملزمة لدولة ليست طرفاً فيها بإعتبارها قاعدة عرفية من وقواعد القانون الدولي ومعترف لها بهذه الصفة. وهذا النص في الواقع ماهو إلا ترديد للمبادئ العامة الثابتة في المحيطة الدولي والتي سبقت دراستها في القسم التمهيدي في هذا الكتاب^(٢).

وتمشياً مع الحالات التي درسناها آنفاً، يمكن أن نضيف إلى النصوص المتقدمة فيما يختص بأثر المعاهدات بالنسبة للدول الغير نص المادة ١٥ من الإتفاقية التي تتناول حالة الإلتزام بالمعاهدة بالإنضمام إليها، وإن كان في رأي الكثيرين أن إنضمام دولة إلى معاهدة لم تشترك إبتداءً في إبرامها يجعل منها طرفاً فيها ولا تعتبر من قبيل الدول الغير. ويبدو أن إتفاقية فينا اتبعت هذا الرأي بمعالجة الإنضمام إلى المعاهدة ضمن وسائل التعبير عن إرتضاء الإلتزام بها في القسم الأول من الباب الثاني الذي أفردته لإبرام المعاهدات. وتقرر المادة ١٥ سالفه الذكر ما يأتي :

تعتبر الدولة عن إرتضاءها الإلتزام بمعاهدة بالإنضمام إليها، وذلك في الحالات الآتية :
أ - إذا نصت المعاهدة على أن يكون التعبير عن إرتضاء هذه الدولة عن طريق الإنضمام.

ب - إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة كانت قد اتفقت على إشتراط الإنضمام بالنسبة لهذه الدولة، كوسيلة للتعبير عن إرتضاءها الإلتزام بالمعاهدة.

ج - إذا اتفق جميع الأطراف في وقت لاحق على أن يكون التعبير عن إرتضاء هذه الدولة الإلتزام بالمعاهدة عن طريق الإنضمام^(٣).

(١) راجع ماتقدم بند ٣١٤.

(٢) راجع ماتقدم بند ٨ خاصاً بالمعاهدات كأحد المصادر الرئيسية لقواعد القانون الدولي العام.

(٣) قارن ماتقدم بند ٣١٥.

الفصل الرابع

نفاذ المعاهدات

٣١٨- أجل نفاذ المعاهدات :

ينص عادة في كل معاهدة على التاريخ الذى تسرى منه ويعمل فيه بنصوصها، وعندئذ تدخل المعاهدة دور النفاذ بالطريقة وفي التاريخ المنصوص عليهما فيها. فإن لم تحو المعاهدة مثل هذا النص أصبحت نافذة المفعول عندما يتم إرتضاء جميع الدول الأطراف الإلتزام بها بأى من الطرق التى اتفق عليها للتعبير عن هذا الإرتضاء والتى سبقت دراستها فيما تقدم^(١). ويستمر نفاذ المعاهدة وتطبيقها حتى تنتهى أو يوقف العمل بها لسبب من الأسباب التى سندرستها في الفصل التالى.

٣١٩- النفاذ المؤقت :

يحدث أحياناً لإعتبارات خاصة أن يبدأ في تنفيذ المعاهدة بصفة مؤقتة قبل أن تتم الإجراءات اللازمة لدخولها في دور النفاذ النهائى. وقد تناولت هذه الحالة المادة ٢٥ من إتفاقية فينا ونصت على ما يأتى :

١ - تنفذ المعاهدة أو جزء منها بصفة مؤقتة لحين دخولها دور النفاذ في الحالات الآتية :

أ - إذا نصت المعاهدة ذاتها على ذلك.

ب - إذا اتفقت الدول المتفاوضة على ذلك بطريقة أخرى.

٢ - مالم تنص المعاهدة أو اتفقت الدول المتفاوضة على خلاف ذلك، ينتهى النفاذ المؤقت لمعاهدة أو جزء منها بالنسبة للدولة إذا أبلغت هذه الدولة الدول الأخرى التى نفذت المعاهدة فيما بينها بصفة مؤقتة عن نيتها في ألا تصبح طرفاً في هذه المعاهدة. ويبدو من هذا النص أن الغرض من النفاذ المؤقت لمعاهدة ما إعطاء فرصة للدول،

(١) وقد نصت المادة ٢٤ من إتفاقية فينا في فقرتيها الأولى والثانية على ما ينفق مع ماتقدم. وتضيف الفقرة الثالثة من هذه المادة إلى ذلك أنه "إذا تم إرتضاء الدولة بالإلتزام بالمعاهدة في تاريخ لاحق لدخولها دور النفاذ، فإن المعاهدة تعتبر نافذة في مواجهة هذه الدولة منذ هذا التاريخ مالم تنص المعاهدة على غير ذلك".

كذلك تقرر الفقرة الرابعة أن "تسرى من تاريخ أفراد نص المعاهدة المواد المتعلقة بإعتناء نصوصها وإرتضاء الإلتزام بها وطريقة وتاريخ دخولها دور النفاذ والتحفظات ووظائف جهة الإيداع والمسائل الأخرى التى تنشأ قبل دخول هذه المعاهدة دور النفاذ". ويلاحظ أن نص هاتين الفقرتين لا يضيف أحكاماً جديدة إذ أن العمل يسير فعلاً من قبل على النحو الوارد فيها.

قبل أن تلتزم بها نهائياً، كي تبين إذا ما كان تنفيذ أحكام المعاهدة على النحو الذى يتم به يلائمها أولاً. إذ كثيراً ما يكشف تنفيذ نص ماعن أمور لا تنضج ابتداء من خلال عبارته المكتوبة، فيكون للدولة التى لم تكن تتوقعها أو تجد فيها تعارضاً مع مصالحها أو وجهة نظرها أن تعدل في الوقت المناسب عن الإلتزام نهائياً بالمعاهدة.

٣٢٠- عدم رجعية المعاهدات :

سبق أن ذكرنا فيما تقدم عند الكلام على محيط تطبيق القاعدة القانونية الدولية من حيث الزمان بعد ثبوتها أن تسرى للمستقبل دون الماضي، أى أنها لا يكون لها أثر رجعى مالم يتفق الأطراف الذين ثبتت بينهم القاعدة على غير ذلك لإعتبارات خاصة. وما هذا إلا تطبيق لمبدأ عام مسلم به في مختلفه النظم القانونية. وتخضع الإتفاقات الدولية لذات المبدأ بإعتبارها منشئة لحقوق أو إلتزامات أو مقررة لقواعد قانونية معينة، فلا يمتد أثرها إلى إحداث أو مواقف أو تصرفات وقعت في وقت سابق على دخولها دور النفاذ إلا إذا اتفق أطرافها على ذلك. وقد أقرت إتفاقية فينا هذا المبدأ فنست في المادة ٢٨ على أنه «مالم يظهر في المعاهدة قصد مغاير أو يثبت ذلك بطريقة أخرى، فإن نصوص المعاهدة لا تلزم طرفاً فيها بشأن أى تصرف أو واقعة تمت أو أى مركز انتهى وجوده قبل تاريخ دخول المعاهدة دور النفاذ في مواجهة هذا الطرف».

٣٢١- تطبيق المعاهدات المتتابعة المتعلقة بموضوع واحد :

يحدث أحياناً أن تتناول معاهدة ما موضوعاً عاجلته معاهدة سابقة على نحو مختلف دون الإشارة إلى أى من النصين بفضل الآخر، بحيث يثور التساؤل عن أى من المعاهدتين تكون واجبة التطبيق في هذا الموضوع، وبالأخص إذا كان الاختلاف بينهما ظاهراً وجوهرياً. لم يغفل المشتغلون بالقانون الدولى دراسة هذا الموقف، وانتهوا فيه إلى حلول مقبولة أمكن لوضعى إتفاقية فينا أن يستعينوا بها وأن يستخلصوا منها مجموعة من القواعد ضمنوها نص المادة ٣٠ من الإتفاقية التى تقرر ما يأتى :

- ١ - مع مراعاة المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة^(١)، فإن حقوق الدول الأطراف وإلتزاماتها في معاهدات متتابعة تتعلق بموضوع واحد تتحدد وفقاً للفقرات التالية :
- ٢ - إذا نصت معاهدة على أنها خاضعة لأحكام معاهدة أخرى سابقة عليها أو لاحقة لها أو

(١) وتنص هذه المادة على أنه "إذا تعارضت الإلتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أى إلتزام دولى آخر يرتبطون به، فالعبرة بالإلتزامات المترتبة على هذا الميثاق.

- أنها لا تعتبر متعارضة معها فإن أحكام هذه المعاهدة الأخرى هي التي تسود.
- ٣- إذا كان كل الأطراف في المعاهدة السابقة أطراف كذلك في المعاهدة اللاحقة ولم يتفق على إنهاء المعاهدة السابقة أو إيقاف العمل بها طبقاً للمادة ٥٩، فإن المعاهدة الأولى تنطبق فقط في الحدود التي لا تتعارض نصوصها مع نصوص المعاهدة اللاحقة.
- ٤- إذا لم يكن أطراف المعاهدة اللاحقة جميعاً أطرافاً في المعاهدة السابقة، تنطبق القواعد التالية :

أ- في العلاقة بين الدول الأطراف في المعاهدين تطبق نفس القاعدة الواردة في الفقرة (٣)

ب- في العلاقة بين دولة طرف في المعاهدين وبين دولة طرف في إحدى المعاهدين فقط فإن المعاهدة التي يكون كل من الدولتين طرفاً فيها هي التي تحكم حقوقهم وإلتزاماتهم المتبادلة.

٥- ليس في حكم الفقرة ٤ ما يخل بحكم المادة ٤١ أو بأى مسألة تتعلق بإنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها طبقاً للمادة ١٦٠ أو بأى مسألة تتعلق بالمسؤولية التي قد تنشأ عن الدولة نتيجة إبرامها أو تطبيقها لمعاهدة تتعارض نصوصها مع إلتزاماتها هذه الدولة في مواجهة دولة أخرى طبقاً لمعاهدة أخرى.

٣٢٢- هل يقتضى تنفيذ المعاهدات داخل الدولة إصدارها بقانون :

إلتزام وتطبيق أحكامها بمعرفتها كل فيما يخصها، كما يقتضى مراعاة الأفراد لها وإحترامهم لما جاء فيها، وبدون ذلك لا يمكن للدولة أن تفي بإلتزاماتها المترتبة على المعاهدة. لذلك كان هناك محل للبحث عما إذا كان إبرام المعاهدة إبراماً صحيحاً كاملاً روعيت فيه جميع الأوضاع الدستورية كاف في ذاته لكى يصبح لها حكم القانون داخل الدولة، أو بعبارة أخرى لكى تصبح ملزمة للسلطات الداخلية وللأفراد، أم يجب لكى تكتسب هذه الصفة إتخاذ إجراء تشريعى داخلى كنشرها أو إصدارها في شكل قانون.

الواقع أن هذه المسألة مرجع الفصل فيها القانون الداخلى لكل دولة. فمن الدول ما ينص دستورها على إعتبار المعاهدة في حكم القانون بتمام إبرامها، وفي مقدمة هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية وكثير من جمهوريات أمريكا اللاتينية^(١)، ففى هذه الدول تصبح

(١) وتتناول المادة ٤١ موضوع الإلتفاق على تنفيذ المعاهدات المتعددة الأطراف بين بعض أطرافها فقط، أما المادة ٦٠ فتتناول حالات إنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها نتيجة الإخلال بأحكامها.

(٢) تنص المادة ٦ من دستور الولايات المتحدة على أن "هذا الدستور وجميع المعاهدات التي أبرمتها

المعاهدة ملزمة في الداخل بتمام التصديق عليها دون حاجة لإجراء تشريعي ما. ومن الدول ما يتطلب دستوراً لنفاذ المعاهدات في داخلها إصدارها وفقاً للإجراءات التشريعية التي تتبع بالنسبة للقوانين حتى تصبح ملزمة، ومن بين هذه الدول النمسا وتشيكوسلوفاكيا وبلجيكا^(١).

وينص الدستور الحالي لجمهورية مصر العربية على أن المعاهدات يكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

أما إذا كان دستور الدولة أو قانونها النظامي لا يتعرض لهذه المسألة، كما كان الحال في مصر من قبل وكما هو في فرنسا وغيرها، فإن الأمر يصبح مدعاة للجدل والمناقشة. فمن قائل بأن المعاهدة وإن كانت تقيد الدولة بتمام التصديق عليها لا تلزم الأفراد ولا تمس حقوقهم أو تعدل واجباتهم إلا إذا صدر بها قانون فإن لم تصدر بقانون فلا تلتزم السلطات الداخلية بتطبيقها، وللقاضى أن يتجاهلها ويتبع قوانين دولته وحدها، وبالأخص إذا كان فيها ما يتعارض مع نصوصها هذه القوانين، ويأخذ بهذا الرأي القضاء الألماني، وكان مستقراً عليه كذلك القضاء الفرنسي حتى عهد قريب^(٢). ومن قائل بأن المعاهدة المبرمة إبراماً صحيحاً تاماً وفقاً للأوضاع الدستورية يصبح لها قوة القانون داخل الدولة بحكم إبرامها، فتلتزم بها السلطات الداخلية وتحدث أثرها بالنسبة للأفراد ولو لم يصدر بها قانون. وقد أخذت بهذا الرأي بعض الأحكام الفرنسية الحديثة كما أخذت به المحاكم المختلطة في مصر في عدد من أحكامها^(٣).

وفي نظرنا أنه يجب، عند تكوين الرأي في هذا الموضوع، ألا تغيب عن الاعتبار الحكمة من إجراء الإصدار والنشر. وليس هذا إجراء صوري أو جزافي، وإنما له قيمته

وسوف تبرمها الولايات المتحدة تعتبر القانون الأعلى لهذه الدولة". وقد نسجت كثير من دول أمريكا اللاتينية على منوال الولايات المتحدة وضمنت دساتيرها نصوصاً مماثلة، من ذلك دستور فنزويلا مادة ١٢٥، دستور شيلي مادة ٧٣، دستور هندوراس مادة ١٠٢، دستور أورجواي مادة ٩٦.

(١) تنص المادة ٥٠ من دستور النمسا على أن "المعاهدات الدولية السياسية وغير السياسية التي من مقتضاها تغيير قوانين الدولة لا تكون نافذة إلا إذا صادق عليها المجلس الوطني وروغيت فيها الإجراءات اللازمة لإصدار تشريع صحيح، والمادة ٦٤ من الدستور التشيكي على أن "موافقة الجمعية الوطنية على المعاهدات التي تعدل في أرض الدولة يجب أن تكون في شكل قانون دستوري"، والمادة ٦٨ من الدستور البلجيكي على أن "لا يكون التنازل على أرض الدولة ولا إبدالها أو الضم إليها إلا بمقتضى قانون".

(٢) أنظر روسو رقم ٢٥٦ وما بعده والمراجع المشار إليها فيه.

(٣) أنظر مالبج : La loi expression de la voimte generate prais ص ١٦٦-١٧٣، سيل موجز ص ٣٥٢-٣٥٤، بيليه ص ١٥٧ وما بعدها، سامي جنييه ص ٤٢١-٤٢٣.

وأهميته كـ فالقاعدة الوضعية، سواء كانت من صنع المشرع الداخلى أو كانت واردة في معاهدة دولية، لا يمكن أن تراعى وتراعى وتحترم وأن يفرض تطبيقها دون أن نوضع في نص رسمى يكون في متناول الأفراد والسلطات الإطلاع عليها والإلمام به. وفرض قاعدة جديدة لازالت مجهولة مع عدم إيجاد وسيلة تسمح بالعلم بها هو في الواقع عمل تعسفى يتنافى مع أبسط قواعد جديدة لاعلم لهم بها، فإذا أريد تطبيقها عليهم فلا أقل من تيسير علمهم بها، وهو ما لا يأتى إلا عن طريق إصدارها ونشرها. لذلك كان لزاماً على الدولة بعد التصديق على أية معاهدة تبرمها وصيرورتها نافذة دولية أن تبادر إلى إصدارها ونشرها في داخليتها حتى تعطى بذلك طابع القانون الملزم للأفراد والسلطات الداخلية. فإن توانت في ذلك أو تغاضت عنه وكانت المعاهدة حقوقاً أو تقرر واجبات لا وجود لها في تشريع الدولة الأصلية أو تتنافى معه، كان للقضاء أن يتجاهلها، وكان الأفراد في حل من التقيد بها، وكانت الدولة وحدها في نهاية الأمر مسئولة عما قد يتبع من جانبها ما يسمح بتنفيذها تنفيذاً صحيحاً كاملاً^(١).

٣٢٢. ضمانات تنفيذ المعاهدات :

كثيراً ما تلجأ الدول الأطراف في معاهدة إلى تقرير بعض الضمانات الكفيلة بتنفيذ المعاهدة على الوجه المتفق عليه. وكان من بين هذه الضمانات فيما مضى حلف اليمين وأخذ الودائع ورهن البلدان أو الأراضي التابعة للدولة المدينة. أما في الوقت الحاضر فتلجأ الدول عادة إلى أحد الضمانات الآتية :

أولاً : تعهد دولة أو أكثر غير طرف في المعاهدة بضمان تنفيذها وبإستخدام نفوذها وأما لديها من وسائل لإرغام الدولة التى تحاول التنصل من تنفيذ إلتزاماتها على القيام بها. ويحصل هذا الضمان عادة في معاهدة تكميلية تلحق بالمعاهدة الأصلية محل الضمان. إنما لا يجوز للدولة الضامنة أن تلجأ لغير الوسائل التى يبيح إستخدامها القانون الدولى العام، كما لا يجوز لها إن تطالب الدولة الواقع عليها بالإلتزام بأكثر مما كانت تستطيع المطالبة به الدولة المقرر الإلتزام لصالحها.

ثانياً : إحتلال جزء من إقليم الدولة ضماناً لقيامها بتعهداتها. ويلجأ لهذا الضمان عادة في معاهدات الصلح بالنسبة للدولة التى فرضت عليها شروط هذه المعاهدة ضماناً لتنفيذها.

ثالثاً : تخصيص جهة من جهات الإيرادات في الدولة المدينة لسداد ما عليها من ديون.

(١) قارن سيل ص ٤٧٢، روسوا ١ رقم ٣٥٧-٣٥٨، بوستامنت ٣ رقم ٧٥٧. هذا وقد كان يجرى العمل في مصر قبل الدستور الحالى، مراعاة للإعتبارات المتقدمة، على إصدار المعاهدات ونشرها بعد تمام التصديق عليها حتى يكون في متناول الجميع العلم بها أسوة بالقوانين العادية، راجع بياناً بالمعاهدات المبرمة في العشرة السنوات السابقة على سنة ١٩٤٦ وما اتخذ بشأنها من إجراءات تشريعية في المجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٤٦ عدد ٢ ص ٧٣ وما بعدها.

رابعاً : قد ينص في المعاهدة على أن يكون تنفيذها في كل أو في بعض نصوصها تحت إشراف أو ضمان هيئة دولية كعصبة الأمم وقت قيامها و كهيئة الأمم المتحدة حالياً، ومؤدى هذا أنه في حالة اختلاف أطراف المعاهدة على شئ يتعلق بتنفيذها يتعين الرجوع إلى الهيئة للإستعانة بها على حل الإشكال القائم وعلى إجراء التنفيذ على الوجه الذى يتفق مع روح المعاهدة^(١).

٣٢٤- تفسير المعاهدات :

قد تحوى المعاهدة بين نصوصها ما يعوزه الوضوح أو التفسير أو التعليق لقصر عبارة النص عن الدلالة على ما قصدته منه بالفعل الدول المتعاقدة أو لغموضه أو لتناقضه الظاهر مع نص آخر. فما الوسيلة لتحديد مؤدى مثل هذه النصوص عند تنفيذ المعاهدة؟

العادة أن تلجأ الدول المتعاقدة إلى الإتفاق على مدلول النصوص التى من هذا القبيل وتحديد ما قصدته منبهاً منها وقت إبرام المعاهدة. ويتم هذا التحديد إما نتيجة التشاور في إجتماع خاص ويحرر به بروتوكول يلحق بالمعاهدة، وإما عن طريق تبادل البرقيات والمكاتبات الرسمية، وإما بتصریحات متبادلة تصدر من الدول الأطراف في المعاهدة.

فإذا لم تضع الدول تفسيراً خاصاً لبعض نصوص المعاهدة المبرمة بينها، فعليها أن تراعى عند تنفيذها قواعد العدالة وحسن النية وأن ترجع كلما التبس عليها الأمر إلى روح المعاهدة والقصد الحقيقى منها إن لم تسعفها حرفية النص. وعليها إذا قام بينها خلاف بشأن تفسير نص ما أن تعمل بقدر المستطاع على تسويته ولا تتركه يستفحل ويسئ إلى العلاقات بينها. وتحقيقاً لهذا الغرض، كثيراً ما ينص في المعاهدات في الوقت الحاضر على أن تقوم الدول المتعاقدة بعرض كل نزاع ينشأ بينها خاصاً بتنفيذ المعاهدة أو بتفسير أحد نصوصها على التحكيم أو القضاء الدولى أو على أية هيئة أخرى تعين في ذات المعاهدة^(٢). الودية بين الدول والمحافظة على السلام العام ما يثيره أحياناً تفسير المعاهدات العامة من خلافات قد تهدد السلم الدولى، وما تقتضيه المصلحة العامة من ضرورة معالجة هذه الخلافات قبل أن تتسع رفعتها ويشتد خطرهما، فأشار إليها عهد عصبة الأمم في المادة ١٣ وفرض على الدول أن تلتزم تسويتها بالوسائل الدبلوماسية فإن لم تفعل عرضت الأمر على التحكيم أو القضاء الدولى. ونصت المادة ٣٦ من لائحة نظام محكمة العدل الدولية على ما يفيد إختصاص هذه المحكمة بالنظر في المنازعات التى تنشأ عن تفسير المعاهدات، وظل هذا

(١) أنظر فوشى ١-٣ ص ٣٦٤-٣٧١، أكسيولى ٢ رقم ١٣٢٢-١٣٣٥.

(٢) فوشى ١-٣ رقم ٨٤٠-٨٤٤، أوبنهايم ١ رقم ٥٥٣-٥٥٤، بومانت ٣ رقم ٧٥٩-٧٦٦، أكسيولى ٢ رقم ١٣٣٦-١٣٤١.

النص بحالته في نظام المحكمة الجديدة الملحق بميثاق الأمم المتحدة، وقد تعهدت الدول المشتركة في هذا الميثاق (المادة ٩٤) بأن تنزل على حكم هذه المحكمة في أية قضية تكون طرفاً فيها.

تفسير المعاهدات في إتفاقية فينا : أفردت إتفاقية فينا القسم الثالث من الباب الثالث في المواد ٣١-٣٣ للقواعد الخاصة بتفسير المعاهدات، وهى لا تخرج في جوهرها عما ذكرناه فيما تقدم.

فالمادة ٣١ تضع القاعدة العامة في التفسير كالآتى :

١ - تفسير المعاهدة بحسن النية طبقاً للمعنى العادى لألفاظ المعاهدة في الإطار الخاص بها وفي ضوء موضوعها والغرض منها.

٢ - الإطار الخاص بالمعاهدة لغرض التفسير يشمل إلى جانب نص المعاهدة بما في ذلك الديباجة والملاحظات مايلى :

أ - أى إتفاق يتعلق بالمعاهدة ويكون قد عقد بين الأطراف جميعاً بمناسبة عقد هذه المعاهدة.

ب - أى وثيقة صدرت عن طرف أو أكثر بمناسبة عقد المعاهدة وقبلتها الأطراف الأخرى كوثيقة لها صلة بالمعاهدة.

٣ - يؤخذ في الإعتبار إلى جانب الإطار الخاص بالمعاهدة.

أ - أى إتفاق لاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو بتطبيق أحكامها.

ب - أى مسلك لاحق في تطبيق المعاهدة يتفق عليه الأطراف بشأن تفسيرها.

ج - أى قواعد في القانون الدولى لها صلة بالموضوع يمكن تطبيقها على العلاقة بين الأطراف.

٤ - يعطى معنى خاص للفظ معين إذا ثبت أن نية الأطراف قد اتجهت لى ذلك.

وتنص المادة ٣٢ على الوسائل المكملة للتفسير كالآتى :

يجوز الإلتجاء إلى وسائل مكملة في التفسير بما في ذلك الأعمال التحضيرية للمعاهدة والظروف والملابسات لعقدها وذلك لتأكيد المعنى الناتج عن تطبيق المادة ٣١ أو لتحديد المعنى إذا أدى التفسير وفقاً للمادة ٣١ إلى :

أ - بقاء المعنى غامضاً أو غير واضح.

ب - أو أدى إلى نتيجة غير منطقية أو غير معقولة.

أما المادة ٣٣ فتتناول تفسير المعاهدات المعتمدة بلغتين أو أكثر، وتقرر :

١ - إذا اعتمدت المعاهدة بلغتين أو أكثر يكون لكل نص من نصوصها نفس الحجية. ما لم

تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على أنه عند الإختلاف تكون الغلبة لنص معين.

٢ - نص المعاهدة الذى يصاغ بلغة غير إحدى اللغات التى اعتمد بها لا يكون له نفس

الحجية إلا إذا نصت المعاهدة أو اتفق الأطراف على ذلك.

٣- يفترض أن لإلغاء المعاهدة نفس المعنى في كل نص من نصوصها المعتمدة.

٤- عندما تكشف المقارنة بين النصوص عن إختلاف في المعنى لم يزل تطبيق المادتين ٣١ و ٣٢، يؤخذ بالمعنى الذى يتفق مع موضوع المعاهدة والغرض منها ويوفق بقدر الإمكان بين النصوص المختلفة فيما عدا حالة ما تكون لأحد النصوص الغلبة وفقاً للفقرة الأولى.

الفصل الخامس

تعديل المعاهدات وتغييرها

٣٢٥- القاعدة العامة بشأن تعديل المعاهدات :

تبرم المعاهدات دائماً إستجابة إلى حاجات الساعة لتنظيم علاقات أو أوضاع معينة قائمة فعلاً أو محتمل قيامها وقت إبرام المعاهدة.

ولما كانت بكل ملائمتها وظروفها في تحرك مستمر، فقد يجد على هذه العلاقات أو الأوضاع من التغيرات أو التطورات ما يقتضى تعديل المعاهدة على نحو يتمشى مع ما استجد في محيطها أو على نحو يحقق مزيداً من الفائدة لأطراف المعاهدة أو لجماعة الدول.

وإذا كان من حق هؤلاء الأطراف إبرام المعاهدة في الصورة التى تمت بها إبتداء، فمن حقهم تعديلها بعد ذلك إذا تبينت لهم ضرورة هذا التعديل أو فائدته.

وقد تناولت إتفاقية فينا موضوع تعديل المعاهدات في الباب الرابع منها، وبدأت في المادة ٣٩ بتقرير القاعدة العامة في هذا الشأن بقولها :

"يجوز تعديل المعاهدة بإتفاق الأطراف. وتسرى القواعد الواردة في الباب الثانى على مثل هذا الإتفاق ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك". وتفيد هذه العبارة الأخيرة أن الإتفاق الذى يتناول التعديل يخضع أساساً لكافة القواعد والإجراءات المقررة لإبرام المعاهدة الأصلية، ما لم تنص هذه المعاهدة على جواز تعديلها بإتباع إجراءات أخرى مبسطة.

٣٢٦- تعديل المعاهدات المتعددة الأطراف :

تعيل المعاهدات الثنائية لا يحتاج عادة إلى عناء متى انعقدت إرادة الطرفين على ذلك، لأنه لا شأن لغيرهما بهذا التعديل ولا معقب عليهما فيما ينتهيان إليه في ذلك. لكن الأمر قد يكون أقل بساطة بالنسبة للمعاهدات المتعددة الأطراف، وبالأخص إذا كانت الرغبة في التعديل لم تبد منهم جميعاً، أو كان مضمونة محل نظر بالنسبة للبعض منهم، لذا عنيت إتفاقية فينا ببيان بعض القواعد والإجراءات التى يتعين إتباعها عند الأقدام على تعديل هذا النوع من المعاهدات، فنصت في المادة ٤٠ على الآتى :

١ - تسرى الفقرات التالية على تعديل المعاهدات المتعددة الأطراف ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك.

٢ - يجب إبلاغ جميع الدول المتعاقدة بأى إقتراح بشأن تعديل معاهدة متعددة الأطراف فيما بين الأطراف جميعاً. ويكون لكل طرف الحق في أن يشترك في :

أ - القرار الخاص بالتصرف الذى يتخذ بشأن هذا الإقتراح.

ب - التفاوض وإبرام أى إتفاق لتعديل المعاهدة.

٣ - كل دولة من حقها أن تصبح طرفاً في المعاهدة، يكون من حقها أن تصبح طرفاً في المعاهدة المعدلة.

٤ - لا يلزم الإتفاق الخاص بالتعديل أية دولة طرف في المعاهدة إذا لم تصبح طرفاً في الإتفاق المعدل، ويسرى بالنسبة لهذه الدولة حكم المادة ٣٠ فقرة ٤ (ب)^(١).

٥ - أية دولة تصبح طرفاً في المعاهدة بعد دخول الإتفاق المعدل دور النفاذ، وما لم تعبر عن نية مغايرة تعتبر :

أ - طرف في المعاهدة المعدلة.

ب - وطرفاً في المعاهدة غير المعدلة في مواجهة أى طرف في المعاهدة لم يلتزم بالإتفاق المعدل.

وتضيف المادة ٤١ إلى ما تقدم، تحت عنوان الإتفاق على تغيير المعاهدات المتعددة الأطراف بين بعض أطرافها فقط، الأحكام الآتية :

١ - يجوز لطرفين أو أكثر في معاهدة الأطراف الإتفاق على تغيير المعاهدة فيما بينهم فقط :

أ - أن كانت المعاهدة تنص على إمكانية هذا التغيير.

ب - أو إذا لم تحرم المعاهدة إمكان هذا التغيير وكان :

١ - لا يؤثر على تمتع الأطراف الأخرى بحقوقهم طبقاً للمعاهدة أو على أدائهم لالتزاماتهم.

٢ - لا يتعلق بنص يتعارض الإخلال به مع التنفيذ الفعال لموضوع المعاهدة والغرض منها ككل.

٣ - يجب في الحالات التي تخضع لحكم الفقرة ١ - أ على الراغبين في التغيير إبلاغ الأطراف الأخرى بنيتهم في عقد الإتفاق وبالتغيير الذي ينص عليه الإتفاق، وذلك ما لم تنص المعاهدة على غير ذلك.

الفصل السادس

إبطال المعاهدة وإنهاؤها وإيقاف العمل بها

٣٢٧- الفرق بين الإبطال والإنهاء والإيقاف :

إبطال المعاهدة مؤداه إعتبار المعاهدة كأن لم تكن وتجريد قواعدها من كل قوة قانونية، ومحلّه كما سبق أن ذكرنا عند دراسة شروط صحة إنعقاد المعاهدات، أن يظهر بعد إبرامها تخلف أى من الشروط التى بدون توافرها لا تكون المعاهدة صحيحة ابتداءً، وهى أهلية التعاقد والرضا ومشروعية موضوع التعاقد.

أما إنهاء المعاهدة، ومثله إيقاف العمل بها، فمؤداه وضع لإستمرار نفاذ المعاهدة كما كان مقرراً لها من قبل، لأسباب أو إعتبارات تطرأ بعد تنفيذ المعاهدة فترة ما من الزمان، وذلك بالرغم من أن المعاهدة عقدت صحيحة ابتداءً سواء من حيث الشكل أو من حيث الموضوع. لكن يختلف إنهاء المعاهدة عن إيقاف العمل بها أن الإنهاء يضع حداً لوجود المعاهدة القانونى، فلا يمكن العودة إلى تطبيق أحكامها ثانية إلا بإبرام معاهدة جديدة، بينما تظل المعاهدة قائمة قانوناً في حالة إيقاف العمل بها فقط بحيث يمكن لأطراف أن يعودوا إلى تنفيذها بالإتفاق بينهم لى ذلك أن لم يقرروا إنهاءها صراحة أو تنتهى بإبرام معاهدة لاحقة بينهم في ذات الموضوع.

وقد جمع الفصل الخامس من إتفاقية فينا كافة الأحكام المتعلقة بإبطال المعاهدات وإنائها وإيقاف العمل بها، فبدأ بالنص على بعض الأحكام العامة المشتركة بين هذه الحالات الثلاثة، ثم بين أسباب البطلان، فأسباب الإنهاء أو الإيقاف، فالإجراءات التى يتعين إتباعها في كل حالة، فالآثار التى تترتب على كل من البطلان والإنهاء والإيقاف. وإليك بيان كل ذلك.

٣٢٨- الأحكام العامة المشتركة :

وردت هذه الأحكام في القسم الأول من الباب الخامس في المواد من ٤٢ إلى ٤٥، وهى تمثل المبادئ العامة التى يتعين على الدول مراعاتها عند إقدام أى منها على إتخاذ إجراء ما بقصد التحلل من إلتزاماتها في معاهدة مرتبطة بها، سواء عن طريق إبطال المعاهدة أو إنهاؤها أو إيقاف العمل بها. ومضمون هذه الأحكام ما يأتى :

أولاً : صحة المعاهدات وإستمرار نفاذها : تفترض الإتفاقية في المعاهدات بعد تمام إبرامها ودخولها دور النفاذ أنها صحيحة ويجب أن يستمر نفاذها وتأسيساً على ذلك تنص

١ - لا يمكن المساس بصحة المعاهدات أو إرتضاء الدولة الإلتزام بمعاهدة إلا وفق أحكام الإتفاقية الحالية.

٢ - لا يجوز إنهاء معاهدة أو إلغائها أو الإنسحاب منها من جانب أحد الأطراف إلا تطبيقاً لنصوصها أو نصوص هذه الإتفاقية فقط. وتنطبق هذه القاعدة على وقف العمل بالمعاهدة.

ولاشك أن هذا النص يكفل إلى حد كبير للمعاهدات الإحترام والإستقرار اللازمين لكي تؤدي الغرض من إبرامها، ويحميها من تحكم أى من أطرافها ومن أية محاولة لتحلله من إلتزاماته دون أن يكون هناك ما يبرر ذلك جدياً في إطار الأحكام التي وضعتها الإتفاقية.

ثانياً : الإلتزامات المقررة بمقتضى القانون الدولي : لما كانت المعاهدات كثيراً ماتتضمن بين ماتقرره من أحكام قواعد دولية عامة ثابتة أصلاً وسابقة عليها، فقد نص في المادة ٤٣ على أن «بطلان المعاهدة أو إنهاؤها أو إلغائها أو الإنسحاب منها أو وقف العمل بها تطبيقاً لهذه الإتفاقية أو لأحكام المعاهدة لا يؤثر في واجب أية دولة في إلتزاماتها المقررة في المعاهدة التي تكون ملتزمة بها بمقتضى القانون الدولي بغض النظر عن المعاهدة».

ثالثاً: الفصل بين نصوص المعاهدة : وفي هذا تنص المادة ٤٤ من الإتفاقية:

١ - لا يمكن لأى طرف أن يمارس حقه المنصوص عليه في المعاهدة أو بمقتضى المادة ١٥٦ في إلغاء المعاهدة أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها إلا بالنسبة للمعاهدة ككل، ما لم تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على غير ذلك.

٢ - لا يجوز لإسناد إلى ماتقرره هذه الإتفاقية من أسباب لإبطال المعاهدة أو إنهاؤها أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها إلا بالنسبة للمعاهدة ككل. فيما عدا ما هو منصوص عليه في الفقرات التالية أو في المادة ٦٠.

٣ - إذا تعلق السبب ببند معينة فقط، يجب الإستناد إليه بالنسبة إلى هذه البنود دون غيرها، وذلك :

أ- إذا كان من الممكن فصل هذه البنود عن بقية المعاهدة فيما يتعلق بتطبيقها.

ب- إذا تبين في المعاهدة أو ثبت بطريق آخر أن قبول هذه البنود لم يكن أساساً ضرورياً

(١) وتنص هذا المادة على حالة الإلغاء أو الإنسحاب من معاهدة لا تتضمن نصاً يقرر إمكان ذلك.

(٢) وتتناول هذه المادة حالة إنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها نتيجة الإخلال بأحكامها.

لإرتضاء الطرف أو الأطراف الآخرين بالالتزام بالمعاهدة ككل.

ج- إذا لم يكن في إستمرار تنفيذ بقية المعاهدة إجحافاً.

٤- في الحالات الخاضعة لحكم المادتين ٤٩ و ٥٠ يجوز للدولة التي من حقها الدفع بعيب الغش أو الأفساد أن تفعل ذلك بالنسبة للمعاهدة كلها أو بالنسبة إلى بنود معينة فيها بغير الإخلال بحكم المادة ٣.

٥- في الحالات الخاضعة لحكم المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ (وهي حالات الإكراه والتعارض مع قاعدة عامة آمرة) لا يجوز الفصل بين نصوص المعاهدة.

رابعاً : فقدان الحق في التمسك بسبب من أسباب بطلان المعاهدة أو إنهاؤها أو إيقاف العمل بها : وفق لنس المادة ٤٥ من الإتفاقية "ولا يجوز للجدولة، بعد إطلاعها على الوقائع، أن تتمسك بسبب من أسباب بطلان المعاهدة أو إنهاؤها أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها طبقاً للمواد من ٤٦ إلى ٥٠ أو المواد من ٦٠ إلى ٦٢ إذا تحقق مايلي :

أ- إذا وفقت صراحة على أن المعاهدة صحيحة أو على أن تبقى نافذة أو أن يستمر العمل بها حسب كل حالة.

ب- أو إذا اعتبرت الدولة، بموجب سلوكها قد قبلت بصحة المعاهدة أو ببقائها نافذة أو بإستمرار العمل بها حسب كل حالة".

وهذا النص ما هو إلا تأكيد لما كان يجري عليه العمل فعلاً من قبل كما سبقت الإشارة إلى ذلك عند الكلام على شروط صحة إنعقاد المعاهدات وعلى التصديق الناقص".

وتضيف المادة ٤٧ من إتفاقية فينا إلى ما تقدم أنه "إذا كانت سلطة ممثل الدولة في إرتضاؤها الإلتزام بمعاهدة معينة مقيدة بقيد خاص وأغفل الممثل مراعاة هذا القيد، فلا يجوز التمسك بهذا الإغفال لإبطال ما عبر عنه من رضاء. إلا إذا كانت الدول المتفاوضة قد أبلغت بهذا التقييد قبل تعبيره عن الرضا".

٣٢٩- أسباب إبطال المعاهدات :

هي تلك العيوب التي قد تلازم المعاهدة منذ إبرامها فتؤثر في صحتها وبالتالي في كيانها القانوني.

وتشمل هذه العيوب الغلط والغش وإفساد ممثل الدولة والإكراه الواقع على الدولة أو على ممثليها والتعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العامة. وقد سبق لنا دراسة كل من هذه العيوب وأثرها عند الكلام على شروط صحة إنعقاد المعاهدات، سواء من

(١) راجع ماتقدم بند ٢٩٤ فيما يتعلق بعيوب الرضاء المبطلّة للمعاهدة وبند ٣٠٤ في الفصل.

ناحية قواعد القانون الدولي العامة أو وفقاً لما تقرر بشأنها في إتفاقية فينا^(١).

٣٣٠- أسباب إنهاء المعاهدات أو إيقاف العمل بها :

تنتهى المعاهدات أو يمكن إنهاؤها أو الانسحاب منها أو إيقاف العمل بها بأحد الأسباب الآتية حسب الأحوال :

أولاً : تنتهى المعاهدة بإستنفاد الغرض منها أى بتنفيذها تنفيذاً كاملاً. وينطبق هذا بداهة على المعاهدات التى تتناول أموراً يجب بحكم طبيعتها أن يتم تنفيذها في وقت محدد، كالتنازل عن إقليم أو تعيين الحدود بين دولتين أو دفع مبلغ من المال مقابل أمر ما أو أداء عمل من جانب أحد الأطراف لصالح الآخر أو التعاقد على صفقة معينة من السلع، وما شابه ذلك. فقيام كل من الأطراف بتنفيذ إلتزاماته بالكامل يستنفذ الغرض من المعاهدة وبالتالي ينهيها، إنما هذا لا يحول دون الإستشهاد بها كوثيقة مثبتة للإلتزامات التى تم تنفيذها إذا كان هناك ما يدعو لذلك.

ثانياً : تنتهى المعاهدة كذلك بإنهاء الأجل المحدد لسريانها إذا كان منصوصاً فيها على أنها تسرى لأجل محدود، ما لم يكن هناك نص يقرر تجديدها مدة أخرى إذا لم يبدأ أحد أطرافها رغبته في إنهاؤها في الأجل المحدد. وفي هذه الحالة يجب على الطرف الراغب في إنهاء المعاهدة أن يقوم بإعلان رغبته هذه إلى الطرف الآخر في الموعد المتفق عليه وإلا استمر نفاذها لمدة جديدة.

وفي حالة ما إذا كانت المعاهدة لا تتضمن نصاً بشأن إنهاؤها ولا تنص على إمكان إلغائها أو الانسحاب منها، فوفقاً لنص المادة ٥٦ من إتفاقية فينا، لا تكون محلاً للإلغاء أو الانسحاب إلا :

- أ- إذا ثبت إتجاه نية الأطراف فيها إلى مكان إنهاؤها أو الانسحاب منها.
- ب- أو إذا أمكن إستنباط حق الإلتزام أو الانسحاب من طبيعة المعاهدة. وفي هذه الحالة يتعين على الطرف الراغب في إنهاء المعاهدة أو الانسحاب منها أن يخطر الطرف الآخر بنيته في ذلك قبل اثنى عشر شهراً في الأقل.
- ثالثاً : يجوز في أى وقت إنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها أو انسحاب أحد أطرافها منها بإتفاق جميع الأطراف على ذلك، بصرف النظر عما إذا كان محدداً لسريانها أجل معين أم

(١) راجع ماتقدم المبحث الخاص بشروط صحة إنعقاد المعاهدات : وأنظر المواد من ٤٨ إلى ٥٣ من إتفاقية فينا.

لا، وعما إذا كانت تحوى نصاً في هذا الشأن أم كانت خالية منه^(١).

رابعاً : تنتهى المعاهدة كذلك بإستبدالها بمعاهدة جديدة تبرم بين أطرافها. وفي هذا نص المادة ٥٩ من إتفاقية فينا على أن "تعتبر المعاهدة قد أنهيت إذا أبرم جميع أطرافها معاهدة لاحقة بشأن الموضوع نفسه وتوافر أحد الشرطين التاليين :

أ - إذا ظهر في المعاهدة اللاحقة أو ثبت بطريقة أخرى أن الأطراف قد قصدوا أن يحكم الموضوع بعد ذلك المعاهدة الجديدة.

ب - وإذا كانت نصوص المعاهدة اللاحقة تتعارض تعارضاً تاماً مع نصوص المعاهدة السابقة بحيث لا يمكن تطبيق المعاهدين في نفس الوقت.

وتضيف الفقرة الثانية في نفس المادة إلى ماتقدم أنه "تعتبر المعاهدة السابقة قد أوقف العمل بها فقط إذا ثبت في المعاهدة اللاحقة أو بطريقة أخرى أن هذا ما قصده الأطراف.

خامساً : قد تنتهى المعاهدة بتنازل أحد طرفيها عن الحقوق التى تقررها له إذا كانت المعاهدة تقرر حقوقاً للطرف المتنازل دون الطرف الآخر. ويصدق هذا بطبيعة الحال على المعاهدات الثنائية دون المعاهدات متعددة الأطراف التى تقوم أساساً على إلتزامات وحقوق متبادلة بين كل الدول المتعاقدة.

سادساً : قد تنتهى المعاهدة أيضاً بتحقيق شرط فاسخ منصوص عليه فيها وعلى أن تحققه بنهيها، كصدور تصرف معين من جانب أحد طرفيها، أو وقوع حدث ما خارج عنها كحرب مثلاً أو غير ذلك.

سابعاً : يمكن إنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها نتيجة إخلال أحد أطرافها بأحكامها. إنما يلاحظ أنه لا يجوز أن يتخذ الإخلال ذريعة لإنهاء المعاهدة إلا إذا كان جوهرياً أى يتناول إلتزاماً أساسياً فيها وبعد إثبات حدوثه حقاً.

ويلاحظ كذلك أن فسخ المعاهدة بدعوى الإخلال بها يجب أن يطالب به على أثر حدوث الإخلال، فإن تباطأت الدول التى حصل الإخلال أضراراً بها في طلب الفسخ أو سكنت عن الإخلال فترة من الزمن استمرت فيها بالرغم منه بالقيام بإلتزاماتها، عد ذلك بمثابة تسامح منها وما جاز لها أن تعود فيما بعد إلى المطالبة بالفسخ إستناداً إلى الإخلال السابق، ما لم يستمر هذا الإخلال أو يتكرر ولا يقوم الإحتجاج على الإخلال وقت حدوثه مقام طلب الفسخ، لأن مجرد الإحتجاج لا يعنى الرغبة في إنهاء المعاهدة، إن لم يكن يحمل معنى الرغبة في التمسك بتنفيذها تنفيذاً صحيحاً.

(١) بهذا المعنى نص المواد ٥٤ و ٥٦ و ٥٧ من إتفاقية فينا.

وقد عاجلت إتفاقية فينا موضوع إنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها نتيجة الإخلال بأحكامها في المادة ٦٠، وقررت في هذا المجال بين المعاهدات الثنائية والمعاهدات متعددة الأطراف كالآتي :

١ - الإخلال الجوهري بأحكام معاهدة ثنائية من جانب أحد طرفيها يخول للطرف الآخر التمسك بهذا الإخلال كأساس لإنهاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها كلياً أو جزئياً.

٢ - يترتب على الإخلال الجوهري بأحكام معاهدة متعددة الأطراف من جانب أحد أطرافها مايلي :

أ - يخول هذا الإخلال للأطراف الآخرين بإتفاق جماعي فيما بينهم إيقاف العمل بالمعاهدة كلياً أو جزئياً أو إنهائها. إما

١ - في العلاقة بينهم وبين الدولة التي أخلت بأحكامها.

٢ - أو في العلاقة بين جميع الأطراف.

ب - ويخول للطرف الذي تأثر بصورة خاصة من هذا الإخلال التمسك به كأساس لإيقاف العمل بالمعاهدة كلياً أو جزئياً في العلاقة بينها وبين الدولة التي أخلت بالمعاهدة.

ج - يخول لأي طرف آخر ماعدا الطرف الذي أخل بالمعاهدة التمسك بهذا الإخلال كأساس لإيقاف العمل بها كلياً أو جزئياً بالنسبة إليه إذا كانت طبيعة هذه المعاهدة تجعل الإخلال الجوهري بأحكامها من جانب أحد الأطراف يغير بصورة أساسية وضع كل طرف فيما يتعلق بأداء التزاماته المستقبلية وفقاً للمعاهدة.

أما متى يكون الإخلال جوهرياً، وبالتالي مسوغاً لتطبيق الأحكام المتقدمة، فقد بينته الفقرة الثالثة من المادة بقولها : " لأغراض هذه المادة يعتبر إخلالاً جوهرياً :

أ - رفض العمل بالمعاهدة فيما لا تجيزه هذه المادة.

ب - أو الإخلال بنص ضروري لتحقيق موضوع المعاهدة أو الغرض منها.

ونضيف الفقرتان الرابعة والخامسة من ذات المادة إلى ماتقدم الحكمين التاليين :

٤ - لا تخل الفقرات السابقة بأي نص في المعاهدة يسرى في حالة الإخلال بأحكامها.

٥ - لا تسرى الفقرات الثلاث الأولى على الأحكام الخاصة بحماية الأشخاص الواردة في معاهدات ذات طابع إنساني وخاصة الأحكام المتعلقة بمنع أي نوع من أنواع الإنتقام ضد الأشخاص الذين يتمتعون بحماية مثل هذه المعاهدات.

وهذا الحكم الأخير يهدف كما هو ظاهر إلى ألا يؤدي إنهاء معاهدة ذات طابع إنساني أو إيقاف العمل بها نتيجة إخلال أحد الأطراف بها إلى تحلل هذا الطرف من كل إلتزاماته المقررة فيها أو حتى من بعضها، فيستبج لنفسه المضى في إنتهاء القواعد المقررة فيها وإرتكاب الأعمال غير الإنسانية أو الإنتقامية التى كانت المعاهدة ترمى إلى منعها.

ثامناً : تنتهى المعاهدة بإستحالة تنفيذ أحكامها. وهذه الإستحالة قد تكون مادية كما لو أبرمت دولتان معاهدة لتنظيم حقوق كل منهما على جزيرة معينة ثم أختفت هذه الجزيرة نتيجة حادث طبيعى. وقد تكون الإستحالة قانونية كما لو عقدت معاهدة تحالف بين ثلاث دول ثم نشبت الحرب بين إثنين منها. كانت الدولة الثالثة في حل من المعاهدة لأنه يستحيل عليها القيام بإلتزاماتها قبل كل من الدولتين المتحاربتين في نفس الوقت.

وتنص المادة ٦١ من إتفاقية فينا في هذا الصدد على ما يأتى :

١ - يجوز لطرف في معاهدة أن يستند إلى إستحالة تنفيذها كأساس لإنهائها أو الإنسحاب منها إذا كانت هذه الإستحالة نتيجة إختفاء أو هلاك شئ ضرورى للتنفيذ. أما إذا كانت الإستحالة مؤقتة فيجوز الإستناد إليها كأساس لإيقاف العمل بالمعاهدة فقط.

٢ - لا يجوز الإستناد إلى إستحالة التنفيذ كأساس لإنهاء المعاهدة أو الإنحساب منها أو إيقاف العمل بها إذا كانت هذه الإستحالة نتيجة إخلال جوهري من جانب هذا الطرف بإلتزاماته بمقتضى المعاهدة أو بأى إلتزام دولى آخر إلتزام به في مواجهة أى طرف آخر في المعاهدة.

تاسعاً : يجوز إنهاء المعاهدة أو الإنسحاب منها إستناداً إلى الغير الجوهري للظروف في الحدود التى سبقت دراستها عند الكلام على آثار المعاهدات بالنسبة لأطرافها^(١).

عاشراً : تنتهى المعاهدة بتعارضها مع قاعدة دولية عامة جديدة تثبت بعد إبرامها، أو بتعارضها مع إلتزاماتها عامة ارتباطت بها أطرافها فيما بعد. وقد سبق أن أشرنا إلى ماقررتة المادة ٢٠ من عهد عصبة الأمم من أن تعتبر منتهية المعاهدات السابقة عليه المبرمة بين الدول الأعضاء في العصبة إذا كانت تتنافى مع أحكامه، وإلى ما تقرر في المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة من أنه في حالة تعارض الإلتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع إلتزام آخر يرتبطون به فالعبرة بإلتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق. كذلك نصت إتفاقية فينا في المادة ٦٤ على أنه «إذا ظهرت قاعدة أمرة جديدة من قواعد القانون الدولى العامة فإن أى معاهدة قائمة تتعارض مع هذه القاعدة تصبح باطلة وينتهى العمل بها».

(١) راجع ماتقدم بند ٣١٢.

إحدى عشر : إذا كانت المعاهدة ثنائية فتنتهى بفناء إحدى الدولتين المتعاقدين. إما فناء إحدى الدول المشتركة في معاهدة جماعية فإنه لا يؤثر في كيان المعاهدة، التى تظل مع ذلك قائمة وناظفة بين الدول الأخرى الأطراف فيها^(١).

٣٣١- أحكام خاصة بالمعاهدات متعددة الأطراف :

الأصل أن كل معاهدة متعددة الأطراف تنص ضمن أحكامها العامة على طريق إنائها أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها وما يترتب على ذلك من آثار، وبذا يتعين إتباع ما نصت عليه المعاهدة في هذا الشأن، مالم يتفق جميع الأطراف على أمر آخر. إنها قد يحدث أن تغفل المعاهدة التعرض لهذه الأمور، فما هى القواعد الواجبة الإتباع حينئذ في هذا الشأن؟ بالرجوع إلى إتفاقية فينا الأخيرة نجد أنها تناولت هذا الموضوع من نواح مختلفة ووضعت له القواعد الآتية:

أولاً : لا يجوز إنهاء المعاهدة أو إنسحاب أحد أطرافها منها في حالة خلوها من نص في هذا الشأن إلا بإتفاق جميع الأطراف المتعاقدة (المادة ٥٤).

ثانياً : لا تنتهى المعاهدة المتعددة الأطراف لمجرد أن عدد الأطراف فيها أصبح أقل من العدد اللازم لدخولها دور النفاذ، إلا إذا نصت المعاهدة على غير ذلك (المادة ٥٥).

ثالثاً : يجوز لطرفين أو أكثر في معاهدة متعددة الأطراف أن يقدوا إتفاقاً لإيقاف العمل بأحكامها فيما بينهم وبصفة مؤقتة في حالتين :

أ - إذا كان ذلك ممكناً وفقاً للمعاهدة.

ب - إذا كانت المعاهدة لا تحرم مثل هذا الإيقاف، بشرط :

١ - ألا يؤثر على تمتع الأطراف الآخر بحقوقهم أو أدائهم إلتزاماتهم طبقاً للمعاهدة.

٢ - وألا يتعارض مع موضوع المعاهدة والغرض منها.

ويجب في الحالة الأولى "أ" على الأطراف الراغبة في الإيقاف إبلاغ والأطراف الأخرى بعزمهم على عقد الإتفاق المشار إليه وبأحكام المعاهدة التى يعتزمون إيقاف العمل بها مالم تنص المعاهدة على غير ذلك (المادة ٥٨).

٣٣٢- إجراءات أبطال المعاهدة أو إنهائها أو إيقاف العمل بها :

نصت إتفاقية فينا على هذه الإجراءات في القسم الرابع من الباب الخامس في المواد من ٦٥ إلى ٦٨ على النحو الآتى :

(١) راجع فوشى ١-٣ بند ٨٤٥، أكسيولى ٣ بند ١٣٤٢، أنزىلوني ١ ص ٤٣٩-٤٤٧.

أولاً : تقرر المادة ٦٥ تحت عنوان «الإجراءات الواجبة الإتباع في حالات بطلان المعاهدة أو إنهاؤها أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها» مايلي :

١ - على الطرف الذى يستند إلى عيب في إرتضائه الإلتزام بمعاهدة كأساس للطعن في صحتها أو إلى سبب لإنهائها أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها وفقاً لأحكام هذه الإتفاقية أن يبلغ الأطراف الأخرى بدعواه ويجب أن يوضح في الإبلاغ الإجراء المقترح إتخاذَه بالنسبة إلى المعاهدة وأسباب ذلك.

٢ - إذا مضت فترة لاتقل - إلا في حالات الإستعجال القصوى - عن ثلاثة شهور من إستلام الإبلاغ دون أن تصدر أى إعتراض من أى طرف آخر.

يكون للطرف صاحب الإبلاغ أن يقوم بالإجراء الذى اقترحه بالطريقة المنصوص عليها في المادة ٦٧.

٣ - أما إذا صدر إعتراض من أى طرف آخر فإن على الأطراف أن ينشدوا حلاً عن طريق الوسائل المبينة في المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة^(١).

٤ - ليس في الفقرات السابقة ما يؤثر في حقوق وإلتزامات الأطراف طبقاً لأى نصوص معمول بها تلزم الأطراف بشأن تسوية المنازعات.

٥ - بدون الإخلال بحكم المادة ٥٤^(٢)، فإن عدم قيام الدولة بالإبلاغ المنصوص عليه في الفقرة أ، لايحول بينها وبين القيام بالإبلاغ رداً على طرف آخر يطالب بتنفيذ المعاهدة ويدعى الإخلال بها.

ثانياً : تقرر المادة ٦٦ تحت عنوان "إجراءات التسوية القضائية والتحكيم والتوفيق" مايلي :

إذا لم يتم الوصول إلى حل وفقاً للفقرة^(٣) من المادة ٦٥ خلال الأثنى عشر شهراً التالية لتاريخ بدء الإعتراض، تطبق الإجراءات التالية :

أ - يجوز لكل طرف في نزاع خاص بتطبيق أو تفسير المادتين ٥٤ و ٦٤^(٤)، أن يرفعه

(١) وهذه الوسائل هي : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو عرض الأمر على الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها إختيارها.

(٢) وهذه الوسائل هي : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو عرض الأمر على الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها إختيارها.

(٣) وتنص هذه المادة على حالات فقدان الحق في التمسك بسبب من أسباب بطلان المعاهدة أو إنهاؤها أو

كتابة إلى محكمة العدل الدولية، إلا إذا قرر الأطراف باتفاق مشترك إخضاعه للتحكيم.

ب- لكل طرف في نزاع خاص بتطبيق أو تفسير أى مادة في مواد الباب الخامس من هذه المعاهدة أن يلجأ إلى وسيلة من الوسائل المبينة في ملحق الإتفاقية وذلك بتقديم طلب بهذا الشأن إلى الأمين العام للأمم المتحدة^(١).

ثالثاً: تقرر المادة ٦٧ تحت عنوان "وثائق إعلان بطلان المعاهدات أو إنهاؤها أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها" مايلي:

- ١ - يجب أن يتم الإبلاغ المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ٦٥ كتابة.
- ٢ - أى إجراء بالعلان بطلان معاهدة أو إنهاؤها أو الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها طبقاً لأحكام المعاهدة أو الفقرات ٢ و ٣ من المادة ٦٥، يجب أن يتم بوثيقة ترسل إلى الأطراف الأخرى، وإذا لم تكن هذه الوثيقة موقعة من رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية، يجوز مطالبة ممثل الدولة الذى أبلغها بتقديم وثيقة تفويض.
- وتضيف المادة ٦٨ إلى ما تقدم أنه "يجوز الرجوع في الإبلاغ أو الوثيقة المنصوص عليها في المادتين ٦٥ و ٦٧ في أى وقت قبل حدوث الآثار المترتبة عليهما.

٣٣٣- آثار إبطال المعاهدة أو إنهاؤها أو إيقاف العمل بها :

سبق أن بينا بصفة عامة الفرق بين إبطال المعاهدة وبين إنهاؤها أو إيقاف العمل بها. ويبدو هذا الفرق واضحاً عند إستعراض الآثار التى تترتب على كل إجراء من هذه الإجراءات الثلاثة. وقد حددت تلك الآثار إتفاقية فينا في القسم الخامس من الباب الخامس في المواد من ٦٩ إلى ٧٢ على التوالى كالاتى :

أ- آثار إبطال المعاهدة : نصت عليها المادة ٦٩ من الإتفاقية على النحو التالى :

- ١ - تعتبر المعاهدة التى يثبت عدم صحتها وفق للإتفاقية الحالية باطلة، وليس لنصوص المعاهدة الباطلة قوة قانونية.

=

الإنسحاب منها أو إيقاف العمل بها. راجع ماتقدم بند ٣٢٧ رابعاً.

(١) ويقرر هذا الملحق نظاماً خاصاً للتوفيق يتولى تنفيذه الأمين العام للأمم المتحدة ويختار الموفقون من بين قائمة تضم أسماء فقهاء القانون الممتازين يضعها الأمين العام بناء على التعيينات التى تقدمها له الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأطراف في الإتفاقية بمعدل إثنين لكل منها وعند رفع النزاع إلى الأمين العام يتولى هو إحالته إلى لجنة توفيق مكونة من خمس موفقين يختارون من القائمة المذكورة على النحو المفصل في الملحق المذكور - راجع نص الملحق بالكامل في المجلة المصرية للقانون المجلة ٦٥ لسنة ١٩٦٩ ص ٣٢١.

٢ - إذا تمت رغم ذلك أعمال تنفيذ المعاهدة الباطلة فإنه :

أ - يكون لكل طرف أن يطلب من أى طرف آخر أن ينشئ بقدر الإمكان في علاقاتهما المتبادلة الوضع الذى كان سيتحقق إذا لم تتم هذه الأعمال.

ب - الأعمال التى تتم بحسن نية قبل التمسك بالبطلان لا تعتبر غير مشروعة لمجرد عدم صحة المعاهدة.

٣ - في الحالات الخاضعة للمواد ٤٩ و ٥٠ و ٥١ و ٥٢ لا ينطبق حكم الفقرة ٢ بالنسبة إلى الطرف الذى ينسب إليه الغش أو الإكراه أو العمل الإفسادى.

٤ - في حالة بطلان إرتضاء دولة معينة الإلتزام بمعاهدة متعددة الأطراف، تسرى القواعد السابقة في العلاقة بين هذه الدولة والأطراف الأخرى في المعاهدة.

ب - آثار إبطال معاهدة تتعارض مع قاعدة دولية أمرة : قررت المادة ٧١ من الإتفاقية أحكاماً خاصة بالنسبة للمعاهدات التى تعتبر باطلة إبتداء لتعارضها مع قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولى العامة الموجودة وقت إبرامها، أو التى تصبح باطلة فيما بعد لظهور قاعدة جديدة من هذا القبيل وهذه الأحكام هى :

١ - في حالة المعاهدة التى تعتبر باطلة طبقاً للمادة ٥٣ (الحالة الأولى) يكون على الأطراف.

أ - إعفاء الأطراف من أى إلتزام بالإستمرار في تنفيذ المعاهدة.

ب - عدم التأثير على أى حق أو إلتزام أو مراكز قانونية للأطراف تم نتيجة لهذه المعاهدة قبل إنهاؤها، بشرط أن تكون المحافظة على هذه الحقوق والإلتزامات والمراكز بعد ذلك رهن إتفاقها مع القاعدة الآمرة الجديدة.

ج - آثار إنهاء المعاهدة : في غير حالة المعاهدات التى تصبح باطلة لتعارضها مع قاعدة دولية جديدة، ومالم تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على غير ذلك، يترتب على إنهاء المعاهدة وفقاً لنص المادة ٧٠ من إتفاقية فينا مايلى :

١ - إعفاء الأطراف من أى إلتزام بالإستمرار في تنفيذ المعاهدة.

٢ - عدم التأثير على أى حق أو إلتزام أو مركز قانونى للأطراف ينشأ نتيجة لتنفيذ المعاهدة قبل إنهاؤها.

وإذا نقضت دولة معاهدة متعددة الأطراف أو انسحبت منها تنطبق الفقرة ١ في العلاقة بين هذه الدولة وكل طرف آخر في المعاهدة من تاريخ النقص أو الإنسحاب.

د- آثار إيقاف العمل بالمعاهدة : تقرر المادة ٧٢ من الإتفاقية في هذا الشأن الأحكام الآتية :

١ - إذا لم تنص المعاهدة أو يتفق الأطراف على غير ذلك، يترتب على إيقاف العمل بالمعاهدة طبقاً لأحكامها أو وفقاً لهذه الإتفاقية :

أ - إعفاء الأطراف الذين يوقف العمل بالمعاهدة فيما بينهم من الإلتزام بتنفيذ المعاهدة في علاقاتهم المتبادلة خلال فترة الإيقاف.

ب - عدم التأثير فيما عدا هذا على العلاقات القانونية التى تنشأ بمقتضى المعاهدة بين الأطراف.

٣٣٤- هل تنتهى المعاهدات بقيام الحرب :

إذا قامت الحرب بين دولتين أو أكثر فما هو أثرها بالنسبة للمعاهدات السابق إبرامها بينها؟ الواقع أن ليست كل المعاهدات في الحكم سواء، وقد انتهى الرأى إلى التفرقة بينها على الوجه الآتى :

أولاً : المعاهدات التى أبرمت لتنظيم حالة دائمة نهائية وتم تنفيذها كمعاهدات التنازل عن الأقاليم والمعاهدات المرتبة لحقوق إرتفاق دولية ومعاهدات تعيين الحدود. وهذا المعاهدات كما سبق أن قلنا تنتهى بتنفيذها تنفيذاً تاماً، لكن تبقى الأوضاع القانونية المترتبة عليها قائمة قانوناً ولا تؤثر الحرب فيها، ما لم يتفق بعد ذلك في معاهدات الصلح على تعديلها.

ثانياً : المعاهدات المبرمة خصيصاً لحالة الحرب بغرض تنظيمها وبيان ما يترتب عليها آثار، وهذه تصبح نافذة المفعول بقيام الحرب لأنها ما وضعت إلأها. فالحرب تبعتها من رقادها ونهى لها فرصة التطبيق. ومن أمثلة هذه المعاهدات إتفاقيات جنيف لسنة ١٩٤٩ الخاصة بمعاملة جرحى ومرضى وأسرى الحرب والأشخاص المدنيين، وإتفاقيات لاهاي سنة ١٩٠٧ المنظمة للحرب البرية والحرب البحرية، وبروتوكول جنيف سنة ١٩٢٥ الذى تقرر تحريم إستعمال الغازات السامة والوسائل البكتريولوجية في الحرب، وغيرها.

ثالثاً : المعاهدات الخاصة التى أبرمت بين الدول المتحاربة بغرض توثيق علاقاتها وتحقيق التعاون بينها في ناحية من النواحي كمعاهدات التحالف والضمان والصداقة والتجارة وماشبهها، وهذه تنتهى بقيادة الحرب بين الدول الأطراف فيها لأن طبيعتها تنافى مع حالة الحرب، ولا يمكن أن تعود للنفاذ بعد الحرب إلا بمقتضى إتفاق جديد. لذلك يشار دائماً في معاهدات الصلح التى تلى الحروب إلى المعاهدات التى من هذا القبيل التى يرغب

الطرفان في إعادة تطبيقها. وقد تضمنت معاهدة فرساي مثل هذه الإشارة فقررت في المادة ٢٨٩ أن تقوم كل من الدول المتحالفة أو المتحدة بإخطار ألمانيا بما ترغب في إعادة تنفيذه من المعاهدات الثنائية السابق إبرامها بينها وهذه الدولة، على أن لا يعاد سوى المعاهدات التي لا تتعارض مع أحكام معاهدة الصلح، وعلى أن تصبح المعاهدات التي لا يشملها الإخطار ملغاة بصفة نهائية.

رابعاً : المعاهدات العامة المنظمة لشئون تهم عموم الدول والتي تساهم فيها دول أخرى غير الدول المتحاربة، وهذه تبقى قائمة بالرغم من اشتباك فريق من الدول المشتركة فيها في الحرب. وذلك لأن علاقة هذا الفريق فيما بينه بالنسبة لأحكام مثل هذه المعاهدات ليست إلا جزء من مجموعة علاقات متصلة ومتداخلة بين جميع أطرافها، ولأن المفروض أن إرادة هؤلاء الأطراف لم تتجه وقت إبرامها إلى تعليق بقاءها على استمرار السلم دواما بينها. وعلى ذلك تظل هذه المعاهدات نافذة رغم الحرب فيما بين أطرافها من الدول الخارجة عن هذه الحرب، وكذا في علاقة كل منها بإحدى الدول المحاربة. كل ما هنالك أن يوقف نفاذها فيما بين الفريقين المتحاربين إلى أن تنتهي الحرب فتعود النفاذ بينهما من جديد ومن تلقاء نفسها، ما لم يتفق بين جميع أطراف المعاهدة على خلاف ذلك. وقد اتبعت معاهدة فرساي هذه الأوضاع فيما يتعلق بالمعاهدات العامة السابق إشتراك ألمانيا فيها، فعددت المادة ٣٨٢ وما بعدها المعاهدات التي من هذا النوع التي رأت الدول الأطراف فيها عدم إنهاؤها واعتبرت ما عداها منتهياً بسبب الحرب^(١).

(١) أنظر في تفصيل أثر الحرب على المعاهدات روسو رقم ٣٥٣-٣٦٧، أنزيلوني ١ ص ٤٤٨-٤٥٦، فوشى ٢ رقم ١٤٠٩.

القسم الرابع

التنظيم الدولي

٣٣٥- لم تعد شئون المجتمع الدولي تنفرد بالبت فيها دولة أو بضع دول كبرى وفق ما يترأى لها وتبعاً لمصالحها كما كان الحال في الماضي، بل أصبح لهذا المجتمع هيئات وسلطات تمثل فيها عموم الدول كبيرها وصغيرها وتقوم على حمايته ورعاية الصالح العام المشترك للجماعة الدولية، وفق نظام قانونى موضوع ومبادئ أساسية ثابتة.

وتتناول دراستنا في القسم الحالى عرض لهذا النظام من نواحيه المختلفة، فنبدأ بالكلام على التنظيم العام الدولي ثم على التنظيم الخاص بمرافق معينة، وكلاهما له صفة عالمية بمعنى أنه يمكن أن تساهم فيه أى من دول العالم. ثم نتناول بعد ذلك التنظيم الإقليمي الذى يقتصر على دول منطقة إقليمية بالذات أو يكون منبعثاً عن روابط أو مصالح ذات صفة إقليمية.

الباب الأول التنظيم الدولي

٣٢٦- فكرة التنظيم الدولي وتطورها :

إشتراك الدول في هيئة دولية عامة تهى سبل التعاون والتفاهم بينها وتعمل على إستتباب السلام في العالم فكرة قديمة ترجع إلى أوائل القرن الرابع عشر. جالت هذه الفكرة بخاطر المشرع الفرنسي «بيير دى بوا» فوضع سنة ١٣٠٥ مشروعاً بها، وتلاه الكثيرون بعده كل بمشروع يقترحه؟ منها مشروع الوزير الفرنسي "سلي" الذى وضعه سنة ١٦٠٣ لإنشاء جمهورية مسيحية كبرى تضم جميع شعوب أوروبا^(١)، ومشروع الأب "سان بيير" الذى تقدم به سنة ١٧١٣ إلى مؤتمر أوترخت لإنشاء عصبة أمم أوروبية^(٢)، وغير ذلك من المشروعات الأخرى التى اقترحها كثير من الكتاب أمثال جان جاك روسو وبنيتام وكانت وغيرهم^(٣). غير أن هذه المشروعات جمعها بقيت كما هى ولم تخرج الفكرة إلى حيز التنفيذ إلا في أوائل القرن الحالى بعد الحرب العالمية الأولى. فقد لمست الدول التى اكتوت بنار هذه الحرب ضرورة إيجاد هيئة دولية عليا تشرف على الشؤون العامة للمجتمع الدولي ويكون لديها من السلطات والوسائل ما يمكنها من فرض إحترام قواعد القانون الدولي ومنع إعتداء الدول على بعضها والعمل على إستتباب الأمن والسلام في مختلف بقاع العالم. وقد تكونت هذه الهيئة في أعقاب الحرب المذكورة باسم عصبة الأمم المتحدة وظلت تمارس ما تقرر لها من إختصاصات وسلطات زهاء ربع قرن من الزمان، لكنها لم توفق في أداء رسالتها الأولى وهى وقف الإعتداءات ومنع الحروب، فتصدع بنيانها وعصفت بها الحرب العالمية الثانية. فلما انتهت هذه الحروب سارعت الجماعة الدولية إلى لم شملها في هيئة جديدة فتكونت هيئة الأمم المتحدة الحالية.

ودراسة الهيئة الحالية تقتضى أن تعرف أولاً شيئاً عن سابقتها، وأن نتبين أسباب فشلها في تحقيق غايتها الأولى حتى يتيسر لنا الحكم على الهيئة الجديدة والقول إذا كان يرجى منها للعالم السلام الذى أخفقت في تهيئة العصبة القديمة. وعلى ذلك سنبدأ بالقاء نظرة سريعة على نظام عصبة الأمم ونشاطها، ثم نستعرض بعد ذلك نظام الأمم المتحدة وما يتصل بها.

(١) أنظر نص الخطاب المرفوع من الوزير إلى الملك هنرى الرابع يبين له فيه فكرته في مجموعة ليفور وشكلافر ص ٢٥-٢٧.

(٢) أنظر مشروع الأب سان بيير في المجموعة المذكورة ص ٣٤-٣٨.

(٣) راجع كذلك مشروعى روسو وكانت في نفس المجموعة ص ٣٨-٥٥.

الفصل الأول

عصبة الأمم

٣٣٧- عهد العصبة، أغراضها ومبادئها :

وضع نظام عصبة الأمم في ميثاق دولي يعرف بعهد عصبة الأمم، وأدمج هذا الميثاق في صدر معاهدات الصلح التي نلت الحرب الماضية ووضع موضع التنفيذ سنة ١٩٢٠. ويقع العهد في ست وعشرين مادة ومقدمة أعلن فيها أولاً عن أغراض العصبة وهي «توثيق التعاون بين الأمم وضمان السلم والأمن الدولي» ثم أردف ذلك بيان المبادئ التي يقوم عليها لتحقيق هذه الأغراض وهي :

- ١ - قبول الدول لإلتزامات معينة بعدم الرجوع إلى الحرب.
 - ٢ - أن تقوم العلاقات بينها علانية وعلى أساس العدالة والشرف.
 - ٣ - إحترامها لقواعد القانون الدولي العام وإتباعها لها في تصرفاتها.
 - ٤ - إحقاق العدالة وإحترام الإلتزامات التي تقرر في المعاهدات.
- وبين عهد العصبة بعد ذلك كيفية تكوينها والمهام التي تضطلع بها والوسائل التي تلجأ إليها لتحقيق الأغراض التي نشأت من أجلها. وإليك بيان هذه المسائل في إيجاز.

المبحث الأول

تكوين العصبة وهيئاتها

٣٣٨- العضوية في العصبة :

كانت العصبة تتكون من أعضاء أصليين، ويشملون أولاً الدول التي وقعت على العهد وثانياً الدول المذكور أسماها في ملحق العهد التي تنضم إليه إنضماماً لاحقاً في ظرف شهرين من بدء تنفيذه، ومن أعضاء غير أصليين وهم من يرغبون من غير هؤلاء في الإنضمام إلى العصبة. وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من العهد بشأنهم على أنه "لأية دولة أو مملكة Dominion أو مستعمرة تحكم نفسها بنفسها ولم يرد ذكرها في الملحق أن تصبح عضواً في العصبة إذا وافق على قبولها ثلث أعضاء الجمعية العامة وبشرط أن تقدم الضمان الكافي عن خالص نيتها في إحترام إلتزاماتها الدولية وأن تقبل النظام الذي تضعه العصبة خاصةً بالتسلح والقوات البرية والبحرية والجوية".

وتفقد الدولة عضويتها بالإنسحاب، وقد أجازته المادة الأولى فقرة ثالثة من العهد،

بشرط أن تقوم الدولة الراغبة فيه بإعلان العصبة بعزمها على الإنسحاب قبل حصوله بستتين، وأن تكون قد أوفت قبل إنسحابها بجميع إلتزاماتها الدولية ومن بينها الإلتزامات المقرر في العهد. كذلك تفقد الدولة عضويتها أما بالطرء إذا أخلت بواجباتها المنصوص عليها في العهد مادة ١٦ فقرة رابعة، وأما نتيجة لعدم موافقتها على تعديل في العهد صدر به قرار من المجلس والجمعية العامة (مادة ٢٦ فقرة ثانية).

٣٣٩- هيئات العصبة :

نص عهد العصبة على أن تقوم بأعبائها هيئات ثلاثة : جمعية ومجلس وأمانة دائمة (المادة ٢).

١ - الجمعية العامة : وتشكل من مندوبى جميع الدول الأعضاء في العصبة، على أن لا يزيد عدد مندوبى كل دولة عن ثلاثة وأن لا يكون لها غير صوت واحد، وتجتمع الجمعية العامة إجتماعاً عادياً سنوياً. ويجوز أن تجتمع بصفة غير عادية إذا دعت الظروف لذلك. ويدخل في إختصاصها جميع المسائل التى تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة، وكذا جميع ما يمس سلم العالم (مادة ٣). وتصدر الجمعية قراراتها بإجماع الآراء إلا ما استثني بنص خاص، كالإقتراع على دخول عضو جديد في العصبة أو على إنتخاب الأعضاء غير الدائمين في المجلس، وكذا في المسائل الخاصة بالإجراءات (مادة ٥).

٢ - المجلس : هو أداة العصبة الأكثر نشاطاً والأوسع إختصاصاً وقد كان عدد أعضائه عند إنشاء العصبة تسعة، منهم خمسة دائمون يمثلون دول الحلفاء الكبرى الخمس وأربعة تنتخبهم الجمعية العامة من بين الدول الأخرى بطريق التناوب. وقد عدل تشكيل المجلس بعد ذلك جملة مرات حتى أصبح قبل الحرب الأخيرة بضم خمسة عشر عضواً منهم ستة دائمين^(١) وتسعة غير دائمين ولا يكون للدول الأعضاء في المجلس سوى ممثل واحد، وللدول غير الأعضاء أن تبعث بممثل لها فيه كلما عرض عليه أمر يهمها بوجه خاص. ويجتمع المجلس مرة على الأقل في السنة، وكذا كلما استدعت الظروف ذلك (مادة ٤) ويصدر المجلس قراراته بالإجماع إلا ما استثني في حالات خاصة، كحالة الفصل في نزاع دولي فلا يحتسب أصوات الدول المتنازعة، وحالة المسائل الخاصة بالإجراءات فيكتفى فيها بالأغلبية.

٣ - الأمانة العامة : وتتكون من أمين عام يعينه المجلس في قرار بالإجماع وتوافق عليه الجمعية العامة بأغلبية الآراء، ومن أمناء وموظفين يعينهم الأمين العام بموافقة

(١) وهم إنجلترا وفرنسا وإيطاليا وروسيا واليابان وألمانيا.

المجلس. ويقوم الأمين العام بوظيفة سكرتير المجلس والجمعية العامة فيما يعقدانه من إجتماعات وينفذ ما يصدرانه من قرارات. وهو الذى يتولى دعوة المجلس للإنعقاد عند قيام حالة الحرب أو تهديد بالحرب، وهو كذلك أداة الإتصال بين الدولة المتنازعة والمجلس أو الجمعية العامة في عرض النزاع على هاتين الهيئتين. وتتولى الأمانة العامة إلى جانب ذلك مهمة تسجيل ونشر المعاهدات والإتفاقات الدولية (المواد ٦ و ١١ و ١٨).

وقد تقرر أن يكون مقر العصبة مدينة جنيف بسويسرا، كما تقرر أن يتمتع جميع ممثلى أعضائها وموظفيها بالإمتيازات والحصانات الدبلوماسية، وتمتد الحصانات كذلك إلى المباني والأراضى التى تشغلها العصبة بمختلف هيئاتها وفروعها (المادة ٧).

المبحث الثانى

مهام العصبة

٣٤٠- تتلخص مهمة عصبة الأمم كما بينها عهد العصبة في مقدمته في أمرين : الأول ضمان السلم العالمى ومنع الحروب، والثانى تنظيم وتوثيق التعاون الدولى. وكان للعصبة إلى جانب ذلك بعض إختصاصات إدارية عهد بها إليها وفقاً لنصوص معاهدات الصلح وبعض المعاهدات الأخرى.

٣٤١- ضمان السلم ومنع الحروب :

كان الغرض الأول من إنشاء عصبة الأمم كما قدمنا هو أن تعمل كأداة لإستقرار السلم ومنع الحرب وقد نص العهد على بعض وسائل أعتقد واضعوه أنها كفيلة بتمكين العصبة من القيام بمهمتها وتحقيق غرضها هذا، وهذه الوسائل هى :

١ - تخفيض التسليح : قررت المادة الثامنة من العهد تخفيض تسليح الدول الأعضاء إلى الحد الذى يتفق مع مقتضيات أمنها الوطنى وتنفيذ إلتزاماتها الدولية التى قد يفرضها عليها عمل مشترك. ويقوم المجلس بتحضير برامج التسليح بالنسبة لكل دولة مع مراعاة مركزها الجغرافى وظروفها الخاصة، ثم تعرض هذه البرامج على حكومات الدول كل فيما يخصها لإقرارها. فإذا أقرتها فلا يجوز لها أن تتعدها إلا بموافقة المجلس، وعليها إثباتاً لتقيدها بهذه البرامج أن تتبادل أصرح المعلومات وأتمها عن حدود تسليحها وعن حالة ما لديها من صناعات يمكن إستغلالها في أغراض الحرب.

غير أن جهود العصبة في وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ الفعلى لم تكلل بالنجاح نظراً لعدم وجود رقابة حقيقية كافية على تسليح الدول، مما هباً للدول سيئة النية الفرصة

للإخلال بالتزاماتها وتعدى الحدود الموضوعة لها في غفلة من العصبية.

٢ - الضمان المتبادل : فرضت المادة العاشرة من العهد على كل دولة عضو في العصبة احترام وضمان سلامة أقاليم الدول الأعضاء وإستقلالها السياسى ضد إعتداء خارجى. فإذا وقع إعتداء أو تهديد بإعتداء يقرر المجلس الوسائل التى تكلف تنفيذ هذا الإلتزام، وقد أثبتت الظروف أن هذا الإلتزام ظل في الواقع نظرياً عندما اعتدت إيطاليا، وهو عضو في العصبة على الحبشة، وهى عضو آخر في العصبة، ولم يفلح المجلس في تقرير الوسيلة دفع هذا الإعتداء أو وقفه.

٣ - فض المنازعات بالطرق الودية : فرض عهد العصبة كذلك على الدول الأعضاء كوسيلة لمنع الحروب أن تعرض كل نزاع يقوم بينها ويخشى أن يؤدى إلى قطع العلاقات على التحكيم أو القضاء أو مجلس العصبة وحظر عليها الإلتجاء إلى الحرب قبل إستنفاد هذه الوسائل السلمية (المواد ١٣-١٥). أما إذا كانت هناك حالة تهدد بقيام الحرب أو قامت الحرب فعلاً ليجتمع المجلس فوراً بدعوى من الأمين العام للنظر في الموقف وتقرير ما يلزم بشأنه (المادة ١١).

٤ - الجزاءات : إذا خالفت إحدى الدول أحكام العهد ولجأت مباشرة إلى الحرب أعتبرت كأنها قامت بعمل عدائى ضد أعضاء العصبة جميعاً وجاز، وفقاً للمادة ١٦ من العهد، أن توقع عليها الجزاءات الآتية أو إحداها:

أ - جزاء إقتصادى تعمد الدول إلى توقيعه مباشرة بمجرد حصول الإخلال، ويتضمن قطع كل علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة وكذا منع كل إتصال مالى أو تجارى أو شخصى بين رعاياها ورعايا هذه الدولة. وقد طبق هذا الجزاء فعلاً من بعض الدول ضد إيطاليا عند إعتدائها على الحبشة سنة ١٩٣٦. لكنه لم يكن له أثر فعال لعدم إخلاص الدول وقتئذ في تطبيقه وتلكئها في توقيعه.

ب - جزاء عسكرى لا يوقع إلا بإذن المجلس، وهو يشير على حكومات الدول التى يوكل إليها توقيعه بما تشترك به كل منها في تكوين القوات المسلحة اللازمة لحمل الدولة المخلة على إحترام تعهداتها. هذا ولم يعمد المجلس البتة طوال مدة قيام العصبة إلى توقيع هذا الجزاء.

ج - للمجلس كذلك أن يقرر طرد أية دولة عضو في العصبة منها إذا هى أخلت بالتزاماتها، ويصدر قرار الطرد بإجماع الآراء فيما عدا صوت الدولة المراد توقيع الجزاء عليها. وقد قرر المجلس فعلاً سنة ١٩٣٩ طرد روسيا من العصبة على أثر إعتدائها على فنلندا دون أن تراعى تعهداتها قبل هذه الدولة وإلتزاماتها المقررة في العهد.

٥ - علانية المعاهدات وإعادة النظر فيها : عنى عهد العصبة كذلك بأمر المعاهدات الدولية ووضع لها بعض أحكام روى أنها جديرة بإستبعاد الخطر الذى يهدد السلم أحياناً من ناحيتها. فنصت المادة ١٨ على وجوب تسجيل المعاهدات ونشرها ورتبت على عدم التسجيل إنعدام القوة الإلزامية للمعاهدة، وذلك توصلأ إلى القضاء على المعاهدات السرية التى تدبر فيها الإعتداءات وتعد العدة لها. ونصت المادة ١٩ على حق الجمعية العامة فى أن تدعو الدول من آن لآخر إلى إعادة النظر فى المعاهدات التى أصبحت غير صالحة للتطبيق، أى التى تغيرت ظروفها بحيث يصبح التمسك بتطبيقها مشاركاً للنزاع ومهدداً للسلم. وسجلت أخيراً المادة ٢٠ إعراف الدول الأعضاء كل فيما يخصها بأن العهد يلغى المعاهدات أو الإتفاقات المتنافية مع أحكامه وتعهدا بعدم إبرام مثلها فى المستقبل^(١).

٣٤٢- تنظيم وتوثيق التعاون الدولى :

كان مجهود العصبة فى تنظيم وتوثيق التعاون الدولى منتجاً إلى حد بعيد، ولم تترك ناحية من نواحي النشاط الإنسانى إلا تناولته وصادفها التوفيق فى عملها، فاهتمت أولاً بالشئون الإقتصادية والمالية الدولية ودعت لمؤتمرات عدة خاصة بها وساهمت فى إنقاذ بعض الدول مالياً، وشجعت على البحوث الإقتصادية، وسعت إلى تقريب النظم الجمريكة وتوحيده فى بعض نواحيها، إلى غير ذلك. واهتمت ثانياً بالمسائل الصحية وعملت لتحقيق التعاون بين الدول على أوسع مدى فى مكافحة الأمراض والأوبئة وتحسين حالة الصحة العامة، كما اهتمت كذلك بالمسائل الإجتماعية والإنسانية فسعت إلى تحسين حالة العمال وتنظيم ساعات العمل وإلى مقاومة البؤس والفقر بين الطبقات العاملة، وبذلت جهوداً كبيرة فى محاربة الإتجار بالرقيق وبالنساء والأطفال وفى مقاومة المخدرات والقضاء على تجارتها وبصفة عامة على تحقيق كل مايمكن أن يعود بالنفع على الفرد ويسر له سبل الحياة.

وقد قامت العصبة كذلك بتنشيط التعاون الفكرى بين الشعوب فمهدت لعقد الكثير من المؤتمرات ذات الأغراض العلمية والثقافية، كما اهتمت بفكرة تجميع وتدوين قواعد القانون الدولى العام وقامت فى هذه الناحية ببضعة محاولات سبق أن أشرنا إليها فى موضعها ٢.

هذا وقد اقتضى نشاط العصبة فى هذه الميادين المختلفة إنشاء هيئات فنية عدة لمعاونتها فى مهمتها، نذكر منها هيئة الشئون الإقتصادية والمالية وهيئة الشئون الصحية وهيئة شئون

(١) راجع فيما تقدم رقم ٣٠٢ و ٣١٦ ثامناً.

(٢) راجع ما تقدم بند ٢٣.

المواصلات والنقل ولجنة تجميع القانون الدولي ولجنة نزع السلاح ولجنة التحكيم والأمن
ولجنة حماية الطفولة ولجنة التعاون الفكري والهيئة الدولية للعمل إلى غير ذلك من الهيئات
واللجان الفنية المتخصصة.

٣٤٢- الإختصاصات الإدارية :

كانت العصبة تضطلع أيضاً، إلى جانب مهامها السياسية والتعاونية، ببعض مهام
إدارية قد يكون أهمها الإشراف على نظام الإنتدابات الدولية وماكان لها من إدارة حوض
الساار ومدينة دانتزج الحرة وحماية الأقليات.

١ - نظام الإنتدابات : سبق أن تكلمنا عليه عند دراسة الدول المشمولة بالوصية
وقلنا أن المادة ٢٢ من عهد قررت أن يكون تنفيذ هذا النظام تحت رعاية عصبة الأمم ضماناً
لحسن قيام الدول المنتدبة بواجباتها، وأنه كان على هذه الدول أن تقدم لمجلس العصبة تقريراً
سنوياً عن شئون الأقليم الموضوعة تحت إنتدابها، كان للمجلس تلهصبة تقريراً سنوياً عن
شئون الأقاليم الموضوعة تحت إنتدابها، وأنه كان للمجلس أن يناقش هذه التقارير بعض
فحصها بمعرفة لجنة الإنتدابات وأن يلفت نظر أى من الدول المنتدبة لما يكون قد وقع منها
من مخالفة لشروط الإنتداب وأن يقيلهما من الإنتداب إذا ارتكبت مخالفة خطيرة لهذه
الشروط^(١).

٢ - حوض الساار : وموضوعه أنه فرض على ألمانيا في معاهدة فرساي أن تسلم
لفرنسا التي أتلها الألمان خلال الحرب، على أن تتولى العصبة إدارة إقليم الساار بواسطة لجنة
خاصة يعينها مجلس العصبة حتي يبيت في أمر الإقليم نهائياً بعد إستفتاء أهله. وقد تم هذا
الإستفتاء في الوقت المحدد له سنة ١٩٣٥، وكانت نتيجة لصالح ألمانيا فعاد إقليمها إليها^(٢).

٣ - دانتزج : عهد كذلك إلى عصبة الأمم بالإشراف على ميناء دانتزج بعد أن سلخ
عن ألمانيا ووضع له دستور خاص تقرر فيه أن تتولى إدارة المدينة سلطاتها الخاصة بالإشتراك
مع الحكومة البولندية، على أن يكون لمجلس العصبة فيها مندوب سام يتولى الفصل في
المنازعات التي قد تنشأ بين السلطتين، وعلى أن لا يحصل تعديل في هذا الدستور إلا بموافقة
العصبة. وكلنا يعلم ما أثارته هذه المدينة من متاعب وخلافات دولية بين ألمانيا من ناحية
وقد وطدت العزم على إستعادتها، وبولندا ودول الحلفاء من ناحية أخرى وقد أصرت على
الإحتفاظ بالنظام الذي وضعته معاهدة فرساي، وما كان من أمرها عندما عمدت ألمانيا إلى

(١) راجع ما تقدم بند ٧٩.

(٢) راجع ما تقدم رقم ٢٣.

تنفيذ عزمها بالقوة فأطلقت بذلك الشرارة التي أشعلت الحرب العالمية الثانية.

٤ - **حماية الأقليات :** سبق أن تكلمنا كذلك عن حماية الأقليات الذي وضعته معاهدات الصلح بعد الحرب العالمية الأولى وبعض المعاهدات المبرمة مع فريق من الدول الناشئة وما تقرر من إشراف العصبة على تطبيق هذا النظام، وإحاطة مجلسها علماً بكل إخلال يقع بحقوق الأقليات من إحدى الدول المرتبطة بهذه المعاهدات ليقرر ما يراه مناسباً^(١).

المبحث الثالث

نهاية العصبة

٣٤٤- الأحداث التي عصفت بالعصبة :

عقد العالم على عصبة الأمم وقت إنشائها آمالاً كبيراً، وخيل إليه أنها فاتحة عهد سلام ووثام دائم بين الشعوب، وحقت العصبة بعضاً من هذه الآمال بما أحرزته من نجاح في ميدان التعاون الإقتصادي والاجتماعي والإنساني بين الدول. لكنها أخفقت تماماً في الميدان السياسي وتقاذفتها الأهواء الدولية المتضاربة فأضعفتها ثم قضت عليها ولما تؤدي رسالتها. وقد بدا ضعف العصبة في معالجة المشاكل السياسية الخطيرة عندما قامت إيطاليا سنة ١٩٣٥ بالاعتداء على الحبشة ولم تستطع الهيئة الدولية أن تعمل شيئاً جدياً لوقف هذا الاعتداء أو إبطال أثره. ثم ظهرت بوادر الفشل بتوالي الاعتداءات الدولية في أوروبا وغيرها، والعصبة عاجزة عن الوقوف في وجه المعتدي، حتى استفحل الأمر واشتد الخطر ولم يبق يد من وقوع الكارثة، فاشتعلت نار الحرب العالمية الثانية وطوحت بالعصبة وبمبادئها ولم يكن قد مضى على قيامها ربع قرن^(٢).

٣٤٥- أسباب فشل العصبة :

يرجع فشل عصبة الأمم في مهمتها الأساسية إلى جملة إعتبارات نلخصها فيما يلي :
أولاً : نظام التصويت داخل هيئات العصبة المختلفة، فاشتراط الإجماع لإصدار قراراتها في المسائل الهامة كثيراً ما كان يؤدي إلى إستحالة صدور هذه القرارات إذا كانت لإحدى الدول ذات النفوذ مصلحة في تعطيلها.

(١) راجع ما تقدم بهند ١٥٥.

(٢) أنظر دراسة وافية لعصبة الأمم ولنشاطها طوال المدة التي كانت فيها في سامي جنيبة مطول رقم ٢٤٧ - ٣١٣.

ثانياً : تردد العصبة في إتخاذ موقف حازم إزاء الحالات الدولية الخطيرة وظهورها بمظهر الضعف أمام أول إعتداء دولي وقع إنتهاكاً لنصوص العهد، مما شجع الدول المعتدية على التماهى في تنفيذ سياستها العدوانية دون أن تحاول العصبة وقفها عند حد بتطبيق الجزاءات التى نص عليها العهد تطبيقاً جدياً مجدياً.

ثالثاً : تهاون العصبة في رقابتها على تنفيذ برامج تحديد التسليح مما أتاح الفرصة للدول سيئة النية لزيادة تسليحها خفية زيادة فاحشة، بينما تقيدت الدول حسنة النية بالبرامج التى وضعت لها، فاختلف التوازن بين القوى وأصبحت الدول الأولى في مركز يسمح لها بفرض رغباتها وتنفيذها بالقوة إن لم تجب إليها.

رابعاً : إفتقار العصبة إلى أداة تنفيذية، أى إلى قوة عسكرية تابعة لها يمكن أن تحركها مباشرة عند الإقتضاء لرد إعتداء المعتدى ولإرغامه على إحترام عهد العصبة وقراراتها.

هذا وقد أتيح للعصبة قبل إختفائها نهائياً، وقد أجمع أعضاؤها مرة أخيرة في شهر أبريل سنة ١٩٤٦ لتصفية أعمالها وتسليم تراثها إلى الهيئة الجديدة التى حلت محلها، أتيح لها أن تصارح العالم ببعض مواطن الضعف التى أوردت بها على لسان من كان آخر رئيس لجمعية العامة قبل أن تطوح بها الحرب العالمية الثانية، حيث أعلن أن العصبة كانت تنقصها الشجاعة الأدبية في السنوات الماضية، إلى أن قال " فنحن نعلم أننا ترددنا في تحمل مسئوليات القرارات الخطيرة في حين أن القوة كانت لازمة، ونحن نعلم أننا لا نستطيع أن نهرب من حكم التاريخ".

ولم تكن الدول بطبيعة الحال بغافلة عن جميع الإعتبارات المتقدمة وعن أثرها في شل مهمة العصبة وفي التعجيل بالقضاء عليها، فهل هى راعتها عندما اجتمعت في مؤتمر سان فرانسيسكو سنة ١٩٤٥ لوضع أسس المنظمة الدولية الجديدة التى حلت محل العصبة القديمة؟ وهل منظمة الأمم المتحدة الحالية أسعد حالاً وأحسن مالاً من سابقتها عصبة الأمم؟ ذلك ما سوف نتبينه فيما يلى :

الفصل الثانى

منظمة الأمم المتحدة

٣٤٦- ميثاق الأمم المتحدة :

في خلال عام ١٩٤٢، والحرب العالمية على أشدها. أجمع مندوبو الدول الأربعة العظمى التى اضطلعت بالعبء الأكبر في هذه الحرب - وهى الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وروسيا والصين - في مؤتمر موسكو، وكان ضمن التصريح الذى أصدره عن إجتماعهم قراراً بضرورة التعجيل بإنشاء هيئة دولية عالمية تقوم على أساس المساواة في السيادة بين جميع الدول المحبة للسلم، وتضم إلى عضويتها هذه الدول لا فرق فيها بين كبيرها وصغيرها لتضمن إستقرار الأمن والسلم الدوليين". وفي شهر أغسطس سنة ١٩٤٤ أجمع ممثلو هذه الدول في دومبارتن أوكس ووضعوا مشروعاً أو مقترحات للهيئة الجديدة. ثم دعت الدول المزمع إشراكها في هذه الهيئة إلى الإجتماع في سان فرانسيسكو في شهر أبريل سنة ١٩٤٥ للنظر في هذه المقترحات. وفي هذا الإجتماع تم وضع النظام النهائى للمنظمة الدولية الجديدة وسجل هذا النظام في ميثاق الأمم المتحدة المؤرخ في ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥.

ويقع هذا النظام في مائة وإحدى عشرة مادة تتقدمها ديباجة تتضمن إعلان الأمم المتحدة نياتها المشتركة وإفصاحها عن عزمها لضم قواها وتوحيد جهودها لتحقيق الغايات المثلئ التى تسعى إليها وفقاً للمبادئ المقررة في الميثاق. وإليك بيان ما انطوى عليه الميثاق المذكور من مبادئ وما تضمنه من أحكام.

المبحث الأول

مقاصد الهيئة ومبادئها

٣٤٧- بينها الفصل الأول من الميثاق في مادتين :

فأما المقاصد (المادة الأولى) فلا تختلف في جوهرها عن مقاصد العصبة القديمة، وهى تدور جميعاً حول غاية واحدة أساسية هى حفظ السلم والأمن الدولى، أما بشكل مباشر إذا وجد ما يهدده وذلك عن طرق إتخاذ تدابير مشتركة فعالة لمنع الأسباب التى تهدد الأمن وإزالتها وقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وأما بشكل غير مباشر بالتمهيد لإستتبابه عن طريق العمل على إنماء العلاقات الودية بين الدول وتحقيق التعاون بينها في مختلف النواحي من إقتصادية وإجتماعية وثقافية وإنسانية وغيرها.

وأما المبادئ التي على الأمم المتحدة أن تعمل وفقاً لها في سعيها وراء المقاصد المشار إليها فقد عدتها المادة الثانية فبلغت سبعة كالاتي :

أولاً : أن تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها.

ثانياً : أن يقوم أعضاء الهيئة بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بحسن نية.

ثالثاً : أن يفض أعضاء الهيئة جميعاً منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر.

رابعاً : أن يمتنع أعضاء الهيئة في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو إستخدامها ضد سلامة الأراضي والإستقلال السياسي لأية دولة أو على وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة.

خامساً : أن يقدم الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى الهيئة في أى عمل تتخذه وفق الميثاق، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها من أعمال المنع أو القمع.

سادساً : أن تهمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ الأمن الدولي.

سابعاً : أن لا تتدخل الأمم المتحدة في الشئون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، إنما دون أن يخل ذلك بتطبيق تدابير القمع إذا اقتضى الأمر تطبيقها.

ولاشك أن هذه المبادئ وما انطوت عليه من معان سامية كفيلة بأن تنشر الوئام بين الشعوب وأن تصون السلم والعدل إذا كان القصد منها أن تصبح إلزاماً حقيقياً للدول وعهداً عليها ترعاه في تصرفاتها، ولم تكن مجرد ألفاظ ابتغى بها التأثير في النفوس وتحريك المشاعر وإجتذاب المشاعر وإجتذاب أكبر عدد ممكن من الدول الصغرى إلى حظيرة الهيئة الجديدة.

المبحث الثاني

تكوين الهيئة واختصاصاتها

٢٤٨- العضوية في الهيئة :

الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هي الدول التي أشركت في مؤتمر سان فرانسيسكو ووقعت ميثاق الهيئة الدولية وصدقت عليه، وكذلك الدول التي وقعت من قبل تصريح الأمم

المتحدة الصادر في أول يناير سنة ١٩٤٢ ووقعت هذا الميثاق وصدقت عليه (مادة ٣) . وقد بلغ هؤلاء الأعضاء وقتئذ اثنا وخمسين دولة.

ويجوز أن ينضم إلى الأمم المتحدة أعضاء جدد من الدول المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها الميثاق وترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الإلتزامات رغبة فيه. ويتم قبول العضو الجديد بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن (مادة ٤) ^(١). وقد انضمت بالفعل إلى عضوية الهيئة الدولية منذ إنشائها حوالى مائة دولة أخرى بحيث أصبح مجموع أعضائها حتى أول يناير عام ١٩٧٨ مائة وإحدى وخمسين دولة وللجمعية العامة قبله عملاً من أعمال المنع أو القمع عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها. كما أن لها أن تفصل من الهيئة أى عضو ثبت أنه قد أمعن في إنتهاك مبادئ الميثاق (المواد ٥، ٦).

مقر الهيئة - كانت مسألة إختيار المقر الدائم للهيئة الدولية الجديدة محل أخذ ورد بين الدول، فمنها من كانت ترغب في أن يكون في أوروبا، أما في جنيف مكان عاصمة الأمم القديمة وإما في باريس أو في لندن، ومنها من رغبت في أن يكون في أمريكا، وقد انتهى الرأى إلى الأخذ بهذه الرغبة الأخيرة ووقع الإختيار على مدينة «نيويورك» لتكون مقراً دائماً للهيئة.

٢٤٩- فروع الهيئة :

تقرر أن يكون لهيئة الأمم المتحدة ستة فروع رئيسية هى : الجمعية العامة، مجلس الأمن، المجلس الإقتصادي والإجتماعى، مجلس الوصاية، محكمة العدل الدولية، الأمانة. ويجوز أن ينشأ إلى جانب هذه الفروع الرئيسية فروع أخرى ثانوية إذا اقتضت الضرورة ذلك (مادة ٧).

وفىما يلى بيان كيف تتألف كل من الفروع الرئيسية المتقدم ذكرها، وما تظطلع به من مهام.

(١) وعلى الدولة التى ترغب فى الإنضمام لعضوية الأمم المتحدة أن تتقدم بطلب بذلك إلى الأمين العام للهيئة، على أن يتضمن هذا الطلب تصريحاً رسمياً كأنها تقبل الإلتزامات التى ينص عليها الميثاق. ويحيل الأمين العام هذا الطلب إلى مجلس الأمن كما يبعث بصورة منه إلى الجمعية العامة إذا كانت فى دورة إنعقادها. وإلا فإلى كل من أعضاء الأمم المتحدة. ويبحث مجلس الأمن الطلب فإذا انتهى إلى قبوله بعرض الأمر على الجمعية العامة لتقرر ما إذا كانت الدولة الطالبة دولة محبة للسلام قادرة على تنفيذ الإلتزامات الواردة فى الميثاق ورغبة فى ذلك. أما إذا لم يرى مجلس الأمن قبول الطلب أو أن يرجى النظر فيه فيجوز للجمعية العامة أن تنتظر فى تقرير المجلس فى هذا الشأن وأن تبعث إليه بمناقشاتها بشأنه ليعيد النظر فى الموضوع . أنظر المواد ١٣٥-١٣٩ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة.

١ - الجمعية العامة

٢٥٠ تأليف الجمعية العامة :

تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء الأمم المتحدة، ويجوز أن يكون للعضو الواحد فيها حتى خمسة مندوبين (المادة ٩). إنما يجوز أن يضم وفد كل دولة، إلى جانب المندوبين الخمسة الرئيسيين، خمس مندوبين مناوبين، والعدد اللازم من المستشارين والفنيين والخبراء وما شاكلهم الذين ترى الدول ضرورة الاستعانة بهم^(١).

وتضع الجمعية العامة لائحة إجراءاتها الداخلية، وتنتخب رئيسها لكل دور إنعقاد (مادة ٢١)، كما لها أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها (مادة ٢٢)^(٢).

٢٥١. وظائف الجمعية العامة وسلطاتها :

الجمعية العامة هي بمثابة دار المداولات للأمم المتحدة، ومن حقها أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق ميثاق الهيئة أو يتصل بسلطات فرع من فروعها أو بوظائفها، وأن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والأمر (مادة ١٠). على أن هذا الحق يضيق مداه أو يتسع وفقاً لما إذا كان الأمر يتعلق بشئون سياسية أو بشئون أخرى.

أ - الشئون السياسية : للجمعية العامة حرية المناقشة في هذه الشئون بإعتبارها من المسائل التي تدخل ضمن ميثاق الهيئة، كما أن لها أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح. ولكنها لا تملك إتخاذ قرارات فاصلة بشأنها، وتقصر سلطتها على إبداء توصيات لأعضاء الهيئة أو تجعل الأمن والسلم الدولي عرضة للخطر، وهو الذي يقر ما يلزم بشأنها.

وللجمعية العامة كذلك أن توصي بإتخاذ التدابير لتسوية أى موقف، مهما يكن مشؤه،

(١) المادة ٢٥ من لائحة الإجراءات الداخلية للجمعية.

(٢) وقد أقرت الجمعية العامة بالفعل لائحة إجراءاتها الداخلية في دورتها العادية بتاريخ ١٧ نوفمبر سنة ١٩٤٧ (القرار رقم ١٧٣/٢). وتقع هذه اللائحة في ١٦٤ مادة ونبين كيفية سير العمل داخل الجمعية وتأليف اللجان والهيئات التي تضطلع بأعبائها والتي سوف تشير إليها فيما يلي. وتقرر هذه اللائحة (المادة ٣١) أن ينتخب إلى جانب الرئيس لكل دور إنعقاد سبعة نواب له، وأنه في حالة غياب الرئيس بعهد إلى أحدهم بالقيام بمهامه (المادة ٣٢). ومع زيادة عدد أعضاء الأمم المتحدة قررت الجمعية رفع عدد نواب الرئيس إلى ثلاثة عشر بدلاً من سبعة.

تسوية سلمية متى رأى أن هذا الموقف قد يضر الرفاهية العامة أو يعكس صفو العلاقات الودية بين الأمم (مادة ١٤). إنما إذا عرضت عليها مسألة تقتضى إتخاذ عمل من أعمال المنع أو القمع وجب عليها إحالتها إلى مجلس الأمن، لأنه هو وحده المختص بإتخاذ قرارات في هذا الشأن. وعلى الجمعية من ناحية أخرى أن تمتنع عن إبداء أى توصيات في نزاع ينظر فيه مجلس الأمن، ما لم يطلب منها المجلس ذلك (المواد ١١، ١٢).

وهذا التضييق على الجمعية العامة من ناحية النشاط السياسى قد يكون مرجعه ما أثبتته التجارب من أن كثرة عدد الأعضاء فيها وما يتبعه من عدم المرونة ومن تشتت الآراء قد يجعل منها أداة غير صالحة للفصل في الشائك من المسائل السياسية.

غير أنه نظراً لما تبين خلال تجربة السنوات الخمس التالية لإنشاء هيئة الأمم المتحدة من أن مجلس الأمن قد يعجز أحياناً عن إتخاذ قرار في شأن موقف ما فيه تهديد للسلم الدولى أو إخلال به أو عمل من أعمال العدوان، وذلك بسبب إستخدام أحد الأعضاء الخمسة الدائمين لحق الإعتراض^(١)، فقد رأت الجمعية العامة، إنقاذاً للسلم الدولى، أن تتكفل هى بمعالجة الموقف في مثل هذه الحالة. وقد اتخذت لهذا الغرض، في دورتها الخامسة في شهر نوفمبر سنة ١٩٥٠، قراراً يعرف بأسم قرار "الإتحاد من أجل السلام" مقتضاه أن تتولى الجمعية العامة بنفسها النظر في الأمر فوراً في دورة خاصة طارئة، وتوصى بما تراه من إجراءات جماعية بما في ذلك إستخدام القوة المسلحة من أجل إعادة الأمن والسلم الدوليين إلى نصابها. ومع أن الجمعية العامة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة لا تملك غير التوصية، إلا أن لتوصياتها ولاشك أثراً ادبياً كبيراً. وقد أثبتت التجارب ذلك عندما مارست الجمعية العامة هذا الإجراء في الحالات الأربع التى واجهتها تباعاً وهى : العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦، والعدوان السوفيتى على المجر سنة ١٩٥٧، والعمليات العسكرية في لبنان والبريطانية في الأردن على أثر ثورة العراق سنة ١٩٥٨، والأحداث التى وقعت في الكونغو بعد إعلان إستقلاله سنة ١٩٦٠.

ب- الشئون الأخرى : يقابل التضييق على الجمعية العامة من ناحية النشاط السياسى توسع في إختصاصاتها في نواحي النشاط الأخرى، وقد جعل منها ميثاق الهيئة الأساسية التى تشرف على كل تشرف على كل ما يعالجه من مسائل إدارية وإقتصادية وإجتماعية وإنسانية.

(١) أنظر ما يلى بند ٣٤٢.

(٢) أنظر في تفصيل ما تم في شأن أحداث الكونغو أمام مجلس الأمن ثم أمام الجمعية العامة في دورتها الطارئة الرابعة. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنظمة لسنة ١٩٦٠-١٩٦١ ص ١-٥٥.

فهي التي تنتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين كما تنتخب أعضاء المجلس الإقتصادي والإجتماعي والأعضاء المختارين في مجلس الوصاية، وهي التي تنتخب قضاة محكمة العدل الدولية بالإشتراك مع مجلس الأمن، وهي التي تعين الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن. وهي كذلك التي تقرر قبول الأعضاء الجدد في الهيئة وفصل من يمعن من الأعضاء في إنتهاك مبادئ الميثاق ووقف من يتخذ مجلس الأمن ضده منهم عمل من أعمال القسر، وذلك بناء على توصية هذا المجلس أيضاً^(١).

وتهيمن الجمعية العامة على الشؤون المالية للهيئة، فهي التي تقرر ميزانيتها وتحدد نصيب كل عضو من نفقاتها (المادة ١٧)، كما تهيمن كذلك على المجلس الإقتصادي والإجتماعي ومجلس الوصاية، وبصفة عامة تشرف على حسن سير النظام في الهيئة عموماً^(٢). وللجمعية العامة وظيفة أخرى لها دور كبير في المساهمة في بنيان صرح السلم الدولي، وهي أنها تنشئ دراسات وتشير بتوصيات بغرض إنشاء التعاون الدولي في الميدان السياسي والإقتصادي والإجتماعي والثقافي والصحي والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء. كذلك يدخل في مهمة الجمعية العامة أن تشجع على التقدم المطرد للقانون الدولي وتدوينه (المادة ١٣).

ج- تعديل الميثاق: للجمعية العامة أخيراً أن تنظر في تعديل أحكام ميثاق الأمم المتحدة أو أن تقرر عقد مؤتمر عام لإجراء هذا التعديل، ويصبح التعديل الذي تقره الجمعية العامة أو يقره المؤتمر المذكور نافذاً بموافقة ثلثي الأعضاء عليه وبعد أن يصدق عليه ثلثا أعضاء الأمم المتحدة على أن يكون من بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين^(٣).

٣٥٢- إجتماعات الجمعية العامة:

تجتمع الجمعية العامة مرة كل عام في دورة عادية، تبدأ في يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر. ويمكن أن تجتمع في أدوار إنعقاد خاصة بحسب ما تدعو إليه الحاجة بناء على طلب مجلس الأمن، أو بناء على طلب غالبية أعضائها، أو بناء على طلب عضو تؤيد غالبية الأعضاء. كذلك يمكن دعوة الجمعية العامة للإنعقاد في دورة خاصة طارئة خلال أربع

(١) المواد ٢٣ و ٦١ و ٨٦ و ٩٧ و ٤-٦ من الميثاق والمادة ٤ من نظام محكمة العدل الدولية.

(٢) المواد ٦٢-١٦ و ٨٥-٨٨.

(٣) المواد ١٠٧ و ١٠٩.

وعشرين ساعة بناء على طلب غالبية أعضائها أو من أى عضو تؤيده الغالبية^(١)، ويحدث هذا عادة في حالة تهديد السلم أو وقوع عمل من أعمال العدوان وعجز مجلس الأمن عن إصدار قرار في شأنه بسبب إستخدام أحد أعضائه الدائمين لحق الاعتراض.

وتقوم الجمعية بعملها بواسطة لجان أساسية يحق لجميع الأعضاء أن يمثلوا فيها، وهى :

اللجنة الأولى : للسياسة والأمن ويدخل في إختصاصها تنظيم التسليح اللجنة السياسية الخاصة : وتشارك اللجنة الأولى في أعمالها.

اللجنة الثانية : للشئون الاقتصادية والمالية.

اللجنة الثالثة : للشئون الإجتماعية والإنسانية والاقتصادية.

اللجنة الرابعة : لشئون الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى.

اللجنة الخامسة : للشئون الإدارية والميزانية.

اللجنة السادسة : للشئون القانونية.

هذا بالإضافة إلى اللجنة العامة التى تجتمع مراراً أثناء الدورة لتشرف على سير أعمال الجمعية العامة سيراً حسناً. وتتألف هذه اللجنة من رئيس الجمعية ونوابه الثلاثة عشر ورؤساء اللجان السبع السابقة، ويعين كذلك رئيس الجمعية العامة في كل دورة لجنة لفحص أوراق اعتماد المندوبين.

وقد جرى العمل على أن تحيل الجمعية العامة كل مسألة من المسائل الواردة في جدول أعمالها إلى إحدى اللجان الأساسية. أو إلى لجنة مشتركة. أو إلى لجنة خاصة تنشأ لبحث مسألة بالذات. وترفع هذه اللجان مقترحاتها إلى الجمعية العامة لتنظر فيها بكامل هيئتها. إنما يجوز للجمعية أن تبدأ بالنظر في مسألة ما دون إحالتها إلى أى من اللجان إذا رأت أن لا داعى لهذه الإحالة^(٢).

(١) المادة ٢٠ من الميثاق والمواد ١-١٠ من اللائحة الداخلية للجمعية. ويقوم الأمين العام بإخطار الأعضاء بموعد إنعقاد الجمعية العامة. فبالنسبة للدورة العادية يتم هذا الإخطار قبل موعد افتتاحها بستين يوماً على الأقل. وفي الدورات غير العادية يتم الإخطار قبل موعد الإنعقاد بأربعة عشر يوماً إذا كان الإجتماع بناء على طلب مجلس الأمن، وبعشرة أيام إذا كان بناء على طلب غالبية الأعضاء. وفي الدورات الطارئة قبل الإجتماع باثني عشر ساعة على الأقل.

(٢) أنظر في كيفية تكوين هذه اللجان ونظام العمل داخلها المواد ٩٨-١٣٩ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة.

ولا يكون إجتماع الجمعية صحيحاً إلا بحضور أغلبية الأعضاء فيها. أما اللجان فيمكن لها أن تجتمع إذا حضرها ثلث أعضائها. إنما يجب حضور الأغلبية عند عرض أى موضوع للإقتراع^(١).

٣٥٣- التصويت في الجمعية العامة :

يتميز نظام التصويت في الهيئة الجديدة عما كان عليه في عصبة الأمم بأنه يتبع قاعدة الأغلبية وليس قاعدة الإجماع التي كانت كثيراً ما تشل عمل العصبة وتعطل صدور القرارات فيها. فقد تقرر أن تصدر الجمعية العامة قراراتها بالأغلبية العادية للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت، وبأغلبية الثلثين في المسائل التي لها أهمية خاصة، وتشمل التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولى، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين وأعضاء المجلس الإقتصادي والإجتماعى ومجلس الوصاية، وقبول أعضاء جدد في الهيئة ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية وفصلهم، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية، وبالمسائل الخاصة بالميزانية، وغير ذلك من المسائل التي تقرر الجمعية - بأغلبية عادية - أن يكون صدور القرارات فيها بأغلبية الثلثين.

أما التصويت داخل اللجان المختلفة التابعة للجمعية العامة فيكون بالأغلبية المطلقة^(٢).

ولا يكون للعضو الواحد في الجمعية العامة أو في أى من لجانها سوى صوت واحد أى كان عدد مندوبيه، وتستوى فيها أصوات الدول الكبرى والدول الأخرى (المادة ١٨)^(٣).

٣٥٤- الجمعية الصغرى :

لما كان إنعقاد الجمعية العامة يتم في دورات سنوية، وقد تعرض بين هذه الدورات

(١) المادتان ٦٩ و ١١٠ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة.

واللغات الرسمية العامة هي اللغات الخمس الذي حرر بها ميثاق الأمم المتحدة أى الإنجليزية والفرنسية والأسبانية والفرنسية والأسبانية والروسية والصينية. إنما تقرر أن يقتصر على اللغات الثلاث الأولى كلغات العمل داخل الجمعية فيترجم ما يدور بإحدى اللغتين الرسميتين الأخرين (الروسية والصينية) إلى لغات العمل الثلاث.

أما المحاضر والتقاير والقرارات فتحرر باللغات الرسمية الخمس أو يكتفى بتحريرها بلغات العمل الثلاث تبعاً لأهميتها. أنظر في تفصيل ذلك المواد ٥١-٦٠ من اللائحة الداخلية.

(١٩٩) المادة ١٢٦ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ١٢٤ من اللائحة التنفيذية.

(٣) وتنص المادة ١٩ من الميثاق على أن لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذي يتأخر عن تسديد إشتراكاته المالية في الهيئة حق التصويت في الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساوياً لقيمة الإشتراكات المستحقة عليه في السنتين السابقتين أو زائداً عنها، وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا أقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها.

مسائل مما يدخل في اختصاص هذه الهيئة ولا تحتمل طبيعتها إرجاء النظر فيها إلى دور الإنعقاد التالى أو كانت تحتاج إلى شئ من الدراسة والتحضير قبل مناقشتها أمامها. فقد فكرت الدول الغربية في تكوين هيئة صغرى تنوب عن الجمعية العامة بين فترات إنعقادها وتتولى النظر في هذه المسائل بتفويض منها. وتم تنفيذ هذه الفكرة بقرار أصدرته الجمعية العامة في ١٣ نوفمبر سنة ١٩٤٧ وأنشأت بمقتضاه ما سمته بالجمعية الصغرى^(١)، وتتكون من ممثل واحد عن كل عضو من أعضاء الجمعية العامة وتختص بنظر وبحث المسائل التى تحال إليها من هذه الجمعية وكذا بإعداد المسائل التى تقدم للعرض عليها في دوراتها المقبلة. وقد تقرر أولاً أن تعمل هذه الهيئة الجديدة بصفة مؤقتة لمدة سنة تحت التجربة ثم تقرر إستمرارها مدة سنة أخرى، وأخيراً تقرر بقاءها لأجل غير محدود. وكان إنشاء هذه الهيئة محل معارضة شديدة من روسيا وخمس من الدول الأخرى الموالية لها على اعتبار أن إنشائها مما لا تسمح به نصوص ميثاق الأمم المتحدة وأن قيامها لا محل له مع وجود مجلس الأمن. ولما لم تحل هذه المعارضة دون صدور قرار الجمعية العامة بإنشاء الهيئة الجديدة، قررت هذه الدول الإمتناع عن الإشتراك فيها وقاطعتها بالفعل.

وقد بدأت الجمعية الصغرى أولى إجتماعاتها في ٥ يناير سنة ١٩٤٨، وهى كما ذكرنا تقوم مقام الجمعية العامة خلال دورات إنعقادها وتبحث في كل ما يحال إليها من هذه الجمعية. كما أنها تتولى دراسة وتحضير موضوع أى نزاع أو موقف دولى مقدم للعرض على الجمعية العامة وتعد فيه تقريراً يكون أساساً للمناقشة أمام هذه الجمعية. كذلك تقرر الجمعية الصغرى إذا كان هناك ما يدعو لدعوة الجمعية العامة في دورة خاصة للنظر في أمر من الأمور التى لا تحتمل التسوية حتى دور الإنعقاد العادى. ومن المسائل التى أحيلت إليها الدراسات مسألة التصويت أمام مجلس الأمن. وقد تقدمت في شأنها بإقتراحات أخذت بها الجمعية العامة في دورتها غير الإعتيادية في شهر أبريل سنة ١٩٤٩. كذا أحيلت إليها مسألة دراسة الوسائل الكفيلة بإنهاء التعاون الدولى في المحيط السياسى، وهى بصدد أعداد ميثاق عام لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية. إنما يلاحظ أنه يمتنع عن الجمعية الصغرى، شأنها في ذلك شأن الجمعية العامة التى تقوم مقامها، أن تنظر في أى أمر مطروح أمام مجلس الأمن ولم يحله هذا المجلس إلى الجمعية العامة لإستطلاع رأيها فيه^(٢).

(١) Petite Assemblée أو اللجنة النائية عن الجمعية العامة Commission Intermaire l'Assemblée generale

(٢) أنظر تفصيل أعمال الجمعية الصغرى خلال السنتين التاليتين لتكوينها في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة سنة ١٩٤٨ - ٤٩ ص ٤٢-٤٦ وسنة ١٩٤٩ - ٥٠ ص ٣٩-٤١.

مجلس الأمن هو أداة الأمم المتحدة التي تضطلع بالمسئولية الأولى عن المحافظة ع السلم والأمن الدولى. وعلى ذلك تنص المادة ٢٤ من الميثاق إذ تقرر أنه "رغبة في أن يكو العمل الذى تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأم بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولى، ويوافقون على أن هذا المجلس يعم نائباص عنهم في قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات". وقد تلى هذا التفويض تعهد أعضاء الأمم المتحدة، في المادة ٢٥ التالية، بقبول ما يتخذه مجلس الأمن من قرارات وتنفيذ هذه القرارات وفقاً للميثاق.

وفي هذا يختلف ميثاق الأمم المتحدة عن عهد عصبة الأمم إختلافاً جوهرياً. فقد كان عهد العصبة يجعل كلاً من المجلس والجمعية العامة مختصاً بتسوية المنازعات وبإتخاذ تدابير القسم، في حين أن ميثاق الهيئة الجديدة يخص المجلس بهذه التبعات دون الجمعية. كذلك كان عهد العصبة يترك لكل عضو أن يقرر إذا كان يشترك أو لا يشترك في تطبيق الجزاءات التى تقررها العصبة ضد دولة معتدية، بينما يقرر الميثاق الحالى إلزام الأعضاء بقبول قرارات المجلس وتنفيذها، فيجعل لهذه القرارات من قوة الإلزام ما يقابل التبعات التى ألقى بها على عاتق المجلس.

٣٥٦- تشكيل مجلس الأمن :

كان مجلس الأمن حتى نهاية عام ١٩٦٥ يتألف من أحد عشر عضواً من الأمم المتحدة على أن تكون الدول الخمس الكبرى وهى الصين وفرنسا وإتحاد الجمهوريات السوفيتية الإشتراكية والمملكة المتحدة البريطانية العظمى وشمال إيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية، أعضاء دائمين فيه. وينتخب الستة أعضاء الآخرين من بين مجموع الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين بالمجلس. ويتم الإنتخاب بمعرفة الجمعية العامة بأغلبية الثلثين، ويراعى فيه التوزيع الجغرافى العادل. ويكون إنتخاب الأعضاء غير الدائمين لمدة سنتين على أن يختار في أول إنتخاب ثلاثة منهم لمدة سنة واحدة، ولا يجوز إعادة إنتخاب العضو الذى انتهت مدته على الفور، ولا يكون لكل عضو في مجلس الأمن غير مندوب واحد (مادة ٢٣).^(١)

(١) وقد أسفرت نتيجة الإنتخاب الأول عن إنتخاب كل من إستراليا والبرازيل ومصر وهولندا والمكسيك وبولندا أعضاء غير دائمين في المجلس.

هذا ونظراً للزيادة الكبيرة في أعضاء الأمم المتحدة التي طرأت عليها منذ تكوينها، تقدمت بعض الدول في سنة ١٩٥٦ بإقتراحات لتعديل ميثاق الهيئة من أجل زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن إلى ثلاثة عشر عضواً، أى بإضافة مقعدين جديدين يخصصان للأعضاء غير الدائمين. وقد عرضت هذه الإقتراحات على الجمعية العامة في جلسة ٢٦ فبراير سنة ١٩٥٧، ومع أنه لقيت تأييداً من أغلب الدول الأعضاء من حيث المبدأ، إلا أنها أرجأت النظر فيها إلى جلسة تالية^(١).

وبعد إعادة عرض الموضوع للبحث والمناقشة عدة مرات في الجلسات التالية، انتهت الجمعية العامة بجلسته ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٣ إلى إعتناء مشروع قرار بزيادة عدد أعضاء المجلس إلى خمسة عشر عضواً، كما قررت تبعاً لذلك، وفقاصص للمادة ١٠٨ من الميثاق، إعتناء تعديل المادتين ٢٣ و ٢٧ من الميثاق اللتان تنظمان تشكيل المجلس وطريقة التصويت فيه، بحيث يصبح عدد الأعضاء المنتخبين غير الدائمين عشرة أعضاء بجانب الخمسة أعضاء الدائمين^(٢). وقد توالى تصديقات الدول على هذه القرارات بعد ذلك تباعاً وأكتملت بتصديق الصين عليها في شهر سبتمبر سنة ١٩٦٥، وتم إنتخاب الأعضاء الجدد في شهر نوفمبر سنة ١٩٦٥، وبدأ تشكيل مجلس الأمن بوضعه الجديد إعتباراً من أول يناير سنة ١٩٦٦.

وينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار، ولهذا يجب أن يكون لكل عضو من أعضائه تمثيل دائم في مقر الهيئة. ويعقد المجلس إجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه، إذا شاء ذلك، أحد رجال حكومته أو مندوب آخر يسميه لهذا الغرض خاصة. وللمجلس أن يعقد إجتماعات في غير مقر الهيئة إذا رأى أن ذلك أدنى تسهيل أعماله (مادة ٢٨).

ويضع المجلس لائحة إجراءاته، ويدخل فيها طرق إختيار رئيسه (مادة ٣٠). وقد تقرر أن تكون رئاسة المجلس في كل دورة إنعقاد بطريق التناوب بين أعضائه وللمجلس أن

(١) أنظر في تفصيل ذلك تقرير الأمين العام للهيئة عن سنة ١٩٥٦-١٩٥٧ ص ١٣٩. وأنظر آخر ما دار من مناقشات في الموضوع في الدورة الخامسة عشر للجمعية العامة في تقرير الأمين العام في سنة ١٩٦٠-١٩٦١ ص ٢٣١-٢٣٣.

(٢) قرار الجمعية العامة رقم ١٩٩١ في دورتها الثامنة عشر وقد تم الإتفاق في هذه الدورة على أن يراعى أن يجرى إنتخاب الأعضاء العشرة غير الدائمين في مجلس الأمن على الوجه الآتى :
٥ من دول آسيا وأفريقيا، ١ من دول أوروبا الشرقية، ٢ من أوروبا الغربية والدول الأخرى، ٣ من دول أمريكا اللاتينية، راجع في تفصيل ذلك تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن سنة ١٩٦٣-١٩٦٤ ص ٣٢٢-٣٢٧.

ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه (مادة ٢٩).

ولكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس أن يشترك بدون تصويت في مناقشة أى مسألة تعرض على المجلس إذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص (مادة ٣١). كذلك لأى دولة طرفاً في نزاع معروض على المجلس أن تدعى إلى الإشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكن لها حق التصويت، وذلك سواء كانت الدولة المذكورة عضواً في الأمم المتحدة أو غير عضو فيها، وفي هذه الحالة الأخيرة يضع المجلس عادة الشروط التي يراها عادلة لإشتراك الدولة في المناقشات المتعلقة بالنزاع التي هي طرف فيه (المادة ٣٢).

ويبرر تشكيل مجلس الأمن على الوجه المتقدم من ممثلى بعض الدول دون البعض الآخر أولاً : وتمتع الدول الكبرى بالعضوية الدائمة فيه.

ثانياً : يبرر ذلك أن تشكيل مجلس تنفيذى من ممثلى الدول جميعاً أو من ممثلى عدد وافر منهم يشل جهوده ويقضى عليه بالفشل، وأن تمييز الدول الكبرى بمنحها كراسى دائمة في المجلس أمر لا مناص منه وهي التي يقع عليها العبء الأكبر من نشاط الهيئة الدولية الإيجابية، فلا أقل من أن تمكن من تمثيل ثابت في المجلس يتيح لها فرصة الإشتراك في كل مايعرض عليه من مسائل^(١).

إنما يؤخذ على الميثاق في شأن هذا التشكيل أمران : الأول أنه ذكر بالإسم الدول الخمسة التي يحق لها أن تشغل بصفة دائمة عضوية مجلس الأمن، وذلك على إعتبار أن هذه الدول هي الدول الكبرى التي لا يمكن الإستغناء عن مساهمتها دوماً فيها يضطلع به المجلس من مسئوليات، مع العلم بأن صفة الدولة الكبرى ليست من الصفات الثابتة التي تلازم الدولة دوماً . وأنه قد يحدث أن تهبط دولة أعتبرت من الدول الكبرى في وقت ما إلى مصاف الدول العادية في وقت لاحق، بينما تنهض إحدى الدول العادية إلى مستوى الدول الكبرى بحيث يقتضى ذلك مساهمتها حتماً في أعمال المجلس^(٢) والأمر الثانى أنه حدد الأعضاء غير الدائمين تحديداً عددياً ثابتاً. وكان الأولى أن يكون التحديد نسبياً مرناً حتى يمكن أن يتمشى مع الزيادة التالية لأعضاء الأمم المتحدة دون حاجة إلى الإلتجاء لإجراءات تعديل الميثاق إذا ما تبين قصور العدد الحالى عن إمكان تمثيل كافة الدول التي انضمت إلى الهيئة تمثيلاً كافياً في المجلس على ما ذكرناه فيما تقدم.

(١) أنظر تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو سنة ١٩٤٥ ص ٤٢.

(٢) راجع ما تقدم بند ١٢٢ ص ٢٤٣-٢٤٥.

تشمل إختصاصات مجلس الأمن الأساسية نشاط الأمم المتحدة السياسى دون نشاطها الإقتصادى والإجتماعى . ولهذا النشاط مظهرين الأول العمل على تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية، والثانى إتخاذ التدابير اللازمة إذا استفحلت هذه المنازعات وتطورت إلى ما يمكن أن يهدد السلم أو يخل به أو إلى أعمال عدوانية.

أ - العمل على تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية : هى مهمة المجلس الأولى، ويؤديها بدعوة الدول التى تكون طرفاً في نزاع من شأن إستمراره أن يعرض السلم والأمن الدولى للخطر أن تسوى نزاعها بالطرق السلمية كالمفاوضة والتحقيق والوساطة والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن تلجأ إلى المنظمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها إختيارها (مادة ٣٣). وللمجلس فوق كل ذلك في أى مرحلة من مراحل نزاع من النوع المتقدم أن يوصى بما يراه ملائماً من الإجراءات وطرق التسوية مع مراعاة ما اتخذته المتنازعون من إجراءات سابقة (مادة ٢٩). فإذا أخفقت الدول المتنازعة مع ذلك في الوصول إلى تسوية النزاع بالوسائل المنقدم ذكرها وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن ليوصى بما يراه ملائماً بشأنه (المادة ٣٧).

وللمجلس إلى جانب ما تقدم أن يفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدي إلى إحتكاك دولى أو قد يثير نزاعاً، لكى يقرر ما إذا كان إستمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر السلم والأمن الدولى (مادة ٣٤). ولكل عضو في الأمم المتحدة أن ينبه المجلس - أو الجمعية العامة - إلى أى نزاع أو موقف من هذا النوع^(١). كما أن لكل دولة ليست عضواً في الأمم المتحدة أن تنبه المجلس - أو الجمعية العامة أيضاً - إلى أى نزاع تكون طرفاً فيه إذا كانت تقبل مقدماً في خصوص هذا النزاع إلتزامات الحل السلمى المنصوص عليها في الميثاق (مادة ٣٥).

ب - إتخاذ التدابير اللازمة لصيانة السلم : إذا لم تجد الوسائل السلمية ووساطة المجلس في تسوية النزاع واستفحل هذا النزاع وتطور بحيث أصبح يخشى منه على السلم والأمن الدولى، فهنا تبدأ مهمة المجلس الثانية. وفي هذه الحالة يقرر المجلس أولاً ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إحلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان. فإذا ما قرر ذلك فإنه يختار التدبير الملائم للحالة، فيقدم توصيات إلى أطراف النزاع أو يعمد إلى تطبيق

(١) ولو لم يكن طرفاً فيه.

الجزءات المنصوص عليها في الميثاق لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه، أو يأخذ بالأمرين معاص (مادة ٣٩).

ومنعاً لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير الملائمة. أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسنًا من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم (مادة ٤٠). فإذا لم يأخذ المتنازعون بهذه التدابير المؤقتة. أو رأى المجلس من أول الأمر نوعين: تدابير غير عسكرية، أى لا تتطلب إستخدام القوات المسلحة، يطلب المجلس إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيقها، كوقف الصلات الإقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية (مادة ٤١). وتدابير عسكرية تقوم بها القوات الجوية والبحرية والبرية، وتشمل المظاهرات والحصار والعمليات الحربية الأخرى التى تقتضيها ضرورة حفظ السلم أو إعادته إلى نصابه (مادة ٤٢).

والمفروض أن يلجأ المجلس أولاً إلى التدابير غير العسكرية فإن لم تنتج إستخدام القوات المسلحة. مالم يكن الموقف يستدعى الإلتجاء مباشرة إلى التدابير العسكرية، كما لو حصل إعتداء فجائى غير مشروع على دولة ما واكتسحت قوات الدولة المعتدية حدود الدولة المعتدى عليها، فإن الموقف فى مثل هذه الحالة قد لا يمتثل البدء بالتدابير غير العسكرية ويدعو إلى التدخل العسكرى على الفور.

هذا وليمكن المجلس من القيام بالتدابير العسكرية المشار إليها، فقد تعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة أن يضعوا تحت تصرفه بناء على طلبه ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى. ويتحدد عدد هذه القوات وأنواعها ومدى إستعدادها والأماكن التى ترابط فيها ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم فى إتفاق أو إتفاقات خاصة تبرم بين المجلس وبين أعضاء الأمم المتحدة على وجه السرعة (مادة ٤٣).^(١)

(١) وعلى أنه بالرغم من مضى أكثر من ثلاثين سنة على إبرام الميثاق وقيام الأمم المتحدة فلم يعقد بعد أى إتفاق من قبيل مانصت عليه المادة ٤٣ لتكوين قوة دولية دائمة لمواجهة أى عدوان يقتضى تدخلاً عسكرياً مباشراً من جانب الأمم المتحدة. إنما مما تجدر الإشارة إليه أن الهيئة الدولية خطت خطوة تجريبية فى هذا السبيل بمناسبة العدوان الثلاثى الذى وقع على مصر فى آخر أكتوبر سنة ١٩٥٦. وذلك بإنشاء قوة الطوارئ التابعة للأمم المتحدة لإنهاء حالة العدوان القائمة وقتئذ ومنع تكرار حدوث مثلها فى المستقبل. وقد يكون نجاح هذه الخطوة الأولى مشجعاً للأمم المتحدة على أن تعمل جدياً على وضع نص المادة ٤٣ موضع التنفيذ الفعلى حتى يتهيأ لجماعة الدول قوة بوليس دولية تتولى بصفة دائمة حفظ

وإلى جانب ماتقدم، ورغبة في تمكين الأمم المتحدة من إتخاذ تدابير حربية عاجلة عند الإقتضاء، يضع أعضاء الهيئة على قدم الإستعداد وحدات جوية أهلية يمكن إستخدامها فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة، ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى إستعدادها والخطط لأعمالها المشتركة (مادة ٤٥).

لمجلس الأمن كذلك، كلما رأى ذلك ملائماً، أن يستخدم المنظمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه (مادة ٥٣).

وقد فرض الميثاق أخيراً على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن يقوموا بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس لحفظ السلم والأمن الدولي، وأن يتضافروا على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي يقررها (المواد ٤٨، ٤٩). وفي مقابل ذلك كون لكل دولة ليست عضواً في المجلس يطلب إليها المساهمة بقواتها في التدابير العسكرية أن تشترك في القرارات التي يصدرها خاصاً بإستخدام وحدات من قواتها المسلحة (مادة ٤٤).

لجنة أركان الحرب : يستعين مجلس الأمن في وضع الخطط اللازمة لإستخدام القوات التي توضع تحت تصرفه وفي قيادة هذه القوات بلجنة أركان حرب تشكل من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين في المجلس أو من يقوم مقامهم ويضم لهم عند الإقتضاء أى عضو آخر في الأمم المتحدة يستلزم حسن قيام اللجنة بمسئولياتها أن يساهم هذا العضو في عملها. وتكون هذه اللجنة مسئولة تحت إشراف المجلس عن التوجيه الإستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس (المواد ٤٦، ٤٧).

٣٥٨- إختصاصات أخرى لمجلس الأمن :

لمجلس الأمن، إلى جانب إختصاصاته الأساسية التي قدمناها بعض إختصاصات أخرى سبقت الإشارة إلى فريق منها، وتتلخص فيما يلي :

١ - التوصية لدى الجمعية العامة بقبول عضو جديد في الأمم المتحدة أ، وقف عضو في الهيئة

السلم والأمن الدولي ودفع أى عدوان فور وقوعه.
وقد أشار إلى ذلك الأمين العام للأمم المتحدة في تعليقه على إنشاء قوة الطوارئ المذكورة حيث يقول إن قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة هي أول قوات من نوعها، وقد أنشئت في أيام معدودات وظروف طارئة دون أن تكون هناك سابقا تمكن الإفادة منه. وهي قوة مؤقتة ذات إختصاص محدود، والمقصود به مواجهة حالة خاصة. غير أنى أعتقد أن قيمة مثل هذه القوة في حالة كالحالات القائمة في الشرق الأوسط تجلت بكل وضوح ويجب أن نحافظ عليها في المستقبل.
"وهناك حاجة إلى العناية بتحليل كافة نواحي التجربة التي ينطوى عليها إنشاء قوات الطوارئ ودراستها كى تزود الأمم المتحدة بأساس سليم فيما لو رغبت الأمم المتحدة في تقرير خطة مهيأة لإنشاء قوة سلام تابعة للأمم المتحدة يمكن أن تستخدم في وقت وجيز في حالات الطوارئ المقبلة للخدمة بطريقة مماثلة وقد اتخذت الخطوة اللازمة للقيام بمثل هذه الدراسة في الأمانة العامة".
أنظر في تفصيل ذلك مقدمة تقرير الأمين العام للأمم المتحدة لسنة ١٩٥٦ - ١٩٥٧ ص ٣ ومابعدها.

عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها أو فصله (المواد ٤-٦).

٢- وضع الخطط الخاصة بتنظيم التسليح وعرضها على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج للتسلح، ويستعين المجلس في هذه المهمة بلجنة أركان الحرب (المواد ١٦ و ٤٧)، وبلجنة نزع السلاح التى أنشأتها الجمعية العامة في ٢١ يناير سنة ١٩٥٢ على أن تتبع مجلس الأمن^(١).

٣- الإشراف على نظام الوصاية الدولى بالنسبة للإقليم ذات المواقع الإستراتيجية التى تخضع لهذا النظام (مادة ٨٣).

٤- إنتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية بالإشتراك مع الجمعية العامة (مادة ٤ من النظام الأساسى للمحكمة).

٥- التوصية لإنتخاب الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة (مادة ٩٧).

٢٥٩- التصويت في مجلس الأمن :

كانت مسألة التصويت في مجلس الأمن أدق المسائل التى واجهتها الأمم المتحدة عند إعداد ميثاق المنظمة الدولية الجديدة. فقد اتفقت الدول الأربعة الكبرى - المملكة المتحدة والإتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية والصين - في المشروع الذى وضعته في إجتماعها في يالنا سنة ١٩٤٥ ليكون أساساً للميثاق، على أن تصدر قرارات المجلس بأغلبية سبع أصوات من إحدى عشر بشرط أن تضم هذه الأغلبية أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين، إلا في المسائل الإجرائية البحتة فيكتفى بأصوات سبعة أيا كانت . وقد أثار هذا الوضع خلافاً شديداً بين الدول في مؤتمر فرانكيسكو وهو جميع إمتيازات الدول العظمى في التصويت من جانب كثير من الدول الأخرى وتمسكت الأولى بصيغة المشروع الذى وضعته من قبل. واضطر مجموع الدول في نهاية الأمر إلى قبول هذا الوضع على علته رغبة منها في الإتفاق وعدم إقامة العوائق في سبيل المنظمة الجديدة. وذلك بعد أن أصدرت الدول العظمى تصريحاً مشتركاً وضحت فيه حدود نظام التصويت الوارد في مشروع الميثاق . أكدت أنها في إستعمالها حقوقها في هذا الصدد سيحدوها دائماً بالإحساس بتبعاتها نحو الدول الصغرى وأنها لن تستعمل حقها في الاعتراض إلا في أضيق مدى^(٢).

(١) أنظر في تكوين هذه اللجنة وإختصاصاتها وما أدخل عليها من تعديلات لاحقة وما قامت به من نشاط : نشرة الأمم المتحدة سنة ١٩٦١ بعنوان "حقائق أساسية عن الأمم المتحدة" ص ١٧ وكذا تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن سنة ١٩٦٠-١٩٦١ ص ١٣٩-١٥٢.

(٢) أنظر تقرير وزارة الخارجية المصرية السابق الإشارة إليه ص ٢٩ ومابعدها.

وبزيادة عدد أعضاء مجلس الأمن إلى خمسة عشر عضواً بدلاً من أحد عشر تقرر رفع الأغلبية اللازمة لصدور قراراته من سبعة أصوات إلى تسعة على أن يكون من بينها دائماً أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين^(١).

وعلى هذا يكون نظام التصويت في مجلس الأمن وفقاً لما تقرر في المادة ٢٧ من الميثاق بعد تعديلها وفقاً لما تقدم ذكره وما ورد في التصريح المشترك للدول العظمى في مؤتمر سان فرانسيسكو كالآتي :

أولاً : تصدر القرارات في المسائل الإجرائية بأغلبية تسعة أصوات من خمسة عشر دون تفرقة بين أصوات الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين.

وتشمل المسائل الإجرائية التي ينطبق عليها هذا الحكم، كما حددها التصريح المشترك سالف الذكر، المسائل الواردة في المواد ٢٨-٣٢ من الميثاق وهي : تمثيل أعضاء مجلس الأمن، عقد إجتماعات المجلس في غير مقر الهيئة، إنشاء فروع ثانوية للمجلس وضع لائحة الإجراءات، إشراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس بدون تصويت في مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس إذا تأثرت بها مصالح العضو بصفة خاصة، دعوة أية دولة تكون طرفاً في نزاع معروض على المجلس لبحثه إلى الإشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت. كذلك أعتبر التصريح المشترك من المسائل الإجرائية مسألة تقرير عرض نزاع أو موقف ما للنقاش أمام المجلس، وبذا لا تملك أى من الدول الكبرى بإعتراضها أن تمنع المجلس من النظر فيه إذا أقر ذلك تسعة ما من أعضائه، وإن كان لها بعد ذلك أن تعترض على إصدار قرار أو توصية في موضوعه.

ثانياً : تصدر القرارات في غير ذلك من المسائل - أى المسائل الموضوعية - بأغلبية تسعة أصوات يكون من بينها أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين متفقة، بمعنى أنه إذا أبدى أحد هؤلاء إعتراضه بالنسبة لقرار معين امتنع على المجلس المضي في الإقتراع عليه. فإذا كان الإعتراض بعد إجراء الإقتراع يسقط القرار ولو كان قد حصل على جميع أصوات الدول الأخرى غير الدولة المعترضة. وتشمل المسائل التي تخضع لهذا الوضع : تدبير الحلول السلمية للمنازعات أو المواقف الدولية التي قد تؤدي إلى إحتكاك دولي أو تثير نزاعاً، وإتخاذ تدابير القمع في حالة وقوع أعمال تهدد السلم أو تخل به أو أعمال عدوانية أياً كانت، والتوصية لدى الجمعية العامة بقول عضو جديد في الأمم المتحدة أو بوقف عضو عن مباشرة حقوق العضوية

(١) راجع ماتقدم بند ٣٣٩ ص ٦٤٧.

ومزاياها أو برد تلك الحقوق والمزايا إليه بفصل عضو من الهيئة^(١).

كذلك يعتبر في حكم المسائل الموضوعية وفقاً للتصريح المشترك للدول العظمى، تقرير ما إذا كانت مسألة ما معروضة على المجلس خلاف ما سبق تحديده تعد من المسائل الإجرائية أو من المسائل الموضوعية، فيلزم للفصل في ذلك الأغلبية الخاصة التى تضم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة.

ثالثاً : إذا كانت إحدى الدول الأعضاء من مجلس الأمن طرفاً في نزاع معروض أمام المجلس تطبيقاً لأحكام الفصل السادس وللفقرة الثالثة من المادة ٥٢ من الميثاق - وهى الخاصة بحل المنازعات حلاً سلمياً - امتنع عليها أن تشترك في التصويت في هذا النزاع، وذلك حتى لا تكون حكماً وخصماً في ذات الوقت^(٢).

إنما لما كانت المادة ٣٤ من الميثاق تنص على أن لمجلس الأمن أن يفحص أى نزاع أو موقف قد يؤدي إلى إحتكاك دولي أو قد يثير نزاعاً لكي يقرر ما إذا كان إستمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولي، ولما كان الإمتناع عن التصويت قاصراً على النزاع دون الموقف، كان من المهم التمييز بين ما يعتبر نزاعاً وما يعتبر موقفاً، وموضع الأهمية في ذلك يتصل بقبح الإعتراض الذى تتمتع به الدول العظمى، فإذا اعتبر نزاعاً وكانت إحدى هذه الدول طرفاً فيه امتنع عليها التصويت وبالتالي الإعتراض على ما يتخذ من قرارات أو توصيات، وذلك بخلاف ما إذا أعتبر الأمر موقفاً.

بيد أن الميثاق لم يضع ضابطاً للتمييز بين النزاع والموقف، كما وإن مجلس الأمن لم يتوصل لوضع هذا الضابط على الرغم من إثارة المسألة أمامه عدة مرات أولها في شهر فبراير سنة ١٩٤٦ بمناسبة شكوى سوريا ولبنان الخاصة بإجلاء القوات الفرنسية والبريطانية عن أراضيها، وثانيهما شكوى المملكة المتحدة في شأن تعديل المعاهدة المصرية البريطانية، وكان من رأى مندوب هولندا أنه يكفى أن تقرر الدولة الشاكية بأن شكواها نزاع لكي يتعين على المجلس قبول وجهة نظرها، وكان من رأى مندوب المملكة المتحدة أنه إذا ادعت دولة إدعاءً معيناً أنكرته الدولة الأخرى أو نازعت فيه كان الأمر نزاعاً لا موقفاً، بينما رأى مندوب الاتحاد السوفيتي أن الفصل فيما إذا كانت المسألة نزاعاً أو موقفاً بعد قرار في مسألة موضوعية.

على أنه وإن كان المجلس لم يتخذ قراراً في هذا الشأن، فقد جرى التقليد على أن يمتنع

(١) المواد ٤ فقرة ٢، ٥، ٦، ٢٧، فقرة ٣، ٣٣ - ٥١ من الميثاق.

(٢) الشطر الثانى من الفقرة ٣ من المادة ٢٧ من الميثاق.

أعضاؤه بإختيارهم عن التصويت في الشكاوى التى تقدم ضدهم وهو ما حدث فعلاً في الحالات الثلاث السابق ذكرها.

رابعاً : لا يعتبر الإمتناع عن التصويت من جانب إحدى الدول العظمى في مسألة موضوعية مبطلاً للقرار الصادر في هذه المسألة صحيح أن المادة ٢٧ فقرة ثالثة من الميثاق تنص على أن تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة - أى المسائل غير الإجرائية - بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة، مما قد يفيد أن تخلف إحدى هذه الدول عن التصويت إلى جانب القرار يمنع صدوره. لكن التصريح المشترك الذى أصدرته الدول العظمى في مؤتمر سان فرانسيسكو بقصد التخفيف من حدة حق الاعتراض ضيق تفسير هذا النص واعتبر أن إسقاط القرار الموضوعى لا يكون إلا بالاعتراض عليه، وأن مجرد الإمتناع عن التصويت لا يعتبر إعتراضاً يحدث هذا الأثر.

ويقاس على الإمتناع عن التصويت تخلف إحدى الدول العظمى عن حضور جلسات مجلس الأمن، فلا يمكن أن يفسر هذا على أنه إعتراض على القرارات التى تصدر في هذه الجلسات، ولا يؤثر بالتالى في صحتها^(١).

٣٦٠- علاقة مجلس الأمن بالجمعية العامة :

إذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد اختص مجلس الأمن بمهمة المحافظة على السلم والأمن الدولى للأسباب التى أشرنا إليها فيما تقدم، فإنه في نفس الوقت لم يحرم الجمعية العامة من المساهمة في هذه المهمة بالقدر الذى يسمح به حسن تصريف الأمور داخل الهيئة وتحقيق التعاون بين فروعها المختلفة.

قد سبق أن ذكرنا أن الميثاق، تمشياً مع هذه الإعتبارات، أعطى للجمعية العامة الحق في أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها إليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو دولة ليست عضواً فيها أو مجلس الأمن ذاته، وأن تقدم توصياتها بصدد هذه المسألة، كذلك للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التى

(١) وقد أثبتت هذه المسألة بمناسبة إمتناع الإتحاد السوفيتى عن حضور جلسات مجلس الأمن منذ شهر يناير سنة ١٩٥٠ عندما رفض الطلب الخاص بإستبدال ممثل الصين الشيوعية بممثل الصين الوطنية. وظل ممثل الإتحاد السوفيتى ممتنعاً عن حضور الجلسات عدة أشهر صدرت خلالها القرارات الخاصة بالتدخل في كوريا، وقد أدعى الإتحاد السوفيتى حينئذ بطلان هذه القرارات، لكن لم يؤخذ بوجهة نظره.

يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولي للخطر (مادة ١١). كما أن لها عند عجز مجلس الأمن عن إتخاذ قراراً في حالة تهديد السلم والأمن الدولي أن تنظر الموضوع في دورة خاصة طارئة وتصدر توصياتها بما ترى إتخاذه من إجراءات في شأنه^(١).

ولكى تكون الجمعية العامة من ناحية أخرى على إتصال بما يجرى في مجلس الأمن بالنسبة للمسائل التى تحيلها عليه أو ترفعها الدول إليه مباشرة، تقرر أن يقوم الأمين العام بإخطار الجمعية في كل دور من أدوار إنعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدولي التى تكون محل نظر المجلس، كما يخطر بها بفرأغ المجلس من تلك المسائل بمجرد إنتهائه منها (مادة ١٢).

وإلى جانب ذلك تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن تتضمن بياناً عن التدابير التى يكون المجلس قد قررها أو أتخذها لحفظ السلم والأمن الدولي، ولها أن تنظر في هذه التقارير وتناقشها (مادة ١٥).

وكانت قد تقدمت من بعض الدول إقتراحات ترمى إلى النص على ضرورة عرض قرارات المجلس قبل تنفيذها على الجمعية العامة لإجازتها. ولكن هذه الإقتراحات لم تلق قبولاً نظراً لما في الأخذ بها من تعطيل لسلطة المجلس في التصرف من تلقاء نفسها ولما يجب أن يتمتع به من سرعة البت في الأمور التى تقتضى طبيعتها أو ظروفها الفصل فيها على وجه السرعة.

٣ - المجلس الإقتصادي والإجتماعي

٣٦١. مهمة المجلس الإقتصادي والإجتماعي :

المجلس الإقتصادي والإجتماعي هو أداة الأمم المتحدة في العمل لتحقيق مقاصدها الإقتصادية والإجتماعية. وقد أجملت المادة الأولى فقرة ثالثة من الميثاق هذه المقاصد، ثم فصلتها المادة ٥٥ كالآتي :

أولاً : تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الإستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور الإقتصادي والإجتماعي.

ثانياً : تيسير الحلول للمشاكل الدولية والإقتصادية والإجتماعية والصحية ومايتصل

(١) راجع ماتقدم بند ٣٣٤ ص ٦٢٨-٦٢٩.

بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.

ثالثاً: العمل على أن يشيع في العالم إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للمجتمع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولاتفريق بين الرجال والنساء، وعلى مراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً.

٣٦٢. تأليف المجلس الإقتصادي والإجتماعي :

كان المجلس الإقتصادي والإجتماعي يتألف من ثمانية عشر عضواً من الأمم المتحدة تنتخبهم الجمعية العامة، على أن ينتخب ستة أعضاء كل سنة لمدة ثلاث سنوات. ولذلك تقرر أن يراعى في الإنتخاب الأول أن تنتهي عضوية سنة من الأعضاء بعد سنة وستة آخرين بعد سنتين. وتجوز إعادة إنتخاب العضو الذي انتهت مدته مباشرة. ويكون لكل عضو مندوب واحد (مادة ٦١).

وظاهر مما تقدم أن الميثاق قد راعى المساواة التامة بين الدول في تشكيل المجلس الإقتصادي والإجتماعي، فجعل العضوية فيه عموماً بطريق الإنتخاب ولم يختص الدول العظمى بمراكز دائمة كما هو الحال في مجلس الأمن. إنما جرى العمل مع ذلك أن تراعى الجمعية العامة عند إنتخاب الأعضاء أو إعادة إنتخابهم أن تكون هذه الدول ممثلة بصفة مستمرة في المجلس، وساعد على ذلك نص المادة ٦١ فقرة ثانية الذي يميز إعادة إنتخاب الأعضاء الذين تنتهي مدتهم مباشرة خلافاً لما هو مقرر بالنسبة لمجلس الأمن، وكذا تراعى الجمعية العامة في إختيار الأعضاء التوزيع الجغرافي العادل وتمثيل مختلف مناطق العالم بقدر الإمكان.

ومع زيادة أعضاء الأمم المتحدة وما تبعها من موافقة الجمعية العامة في دورتها الثامنة عشر على زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن، تقرر كذلك زيادة عدد أعضاء المجلس الإقتصادي والإجتماعي من ١٨ إلى ٢٧ عضواً، وأعتمدت الجمعية العامة في جلستها بتاريخ ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٣ تعديل المادة ٦١ من الميثاق بما يتفق مع ذلك، وتم التصديق على هذا التعديل من جانب كافة الدول في شهر سبتمبر سنة ١٩٦٥، وبدأ تنفيذه من أول يناير سنة ١٩٦٦.

ويضع المجلس لائحة إجراءاته ومنها طريقة إختيار رئيسه. ويجتمع كلما دعت الحاجة لذلك وفقاً للائحة التي يسنها. ويجب أن تضمن هذه اللائحة النص على دعوته للإجتماع بناء على طلب أغلبية أعضائه (مادة ٧٢).

وينشئ المجلس لجاناً للشئون الإقتصادية والإجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان

وغيرها من اللجان التى قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه (مادة ٦٨). وقد أنشأ المجلس فعلاً لجان فرعية : لجنة الإحصاء، لجنة الإسكان، اللجنة الاجتماعية، لجنة حقوق الإنسان، لجنة مركز المرأة، لجنة المخدرات، لجنة التجارة الدولية للسلع، لجنة منع التمييز العنصرى وحماية الأقليات. كذلك أنشأ المجلس أربع لجان إقليمية لتحقيق التعاون الإقتصادى بين مجموع دول كل منطقة، وهذه اللجان هى : اللجنة الإقتصادية لأوروبا، اللجنة الإقتصادية لآسيا والشرق الأقصى، اللجنة الإقتصادية لأمريكا اللاتينية، اللجنة الإقتصادية لأفريقيا، وهذا خلاف اللجان الإجرائية الدائمة التى تقوم بإعداد المسائل التى تعرض على المجلس، كلجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ولجنة المؤتمرات وغيرها.

٣٦٣. وظائف المجلس الإقتصادى والاجتماعى :

عدها الفصلان التاسع والعاشر من الميثاق، وتتلخص فيما يلى :

أولاً : القيام بدراسات ووضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الإقتصاد والاجتماع والتعليم والثقافة والصحة ومايتصل بها، والتوجيه إلى مثل تلك الدراسات، والدعوة إلى عقد مؤتمرات دولية للبحث فى مثل هذه المسائل (مادة ٦٢).

ثانياً : تقديم التوصيات فى المسائل السابقة إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء الأمم المتحدة وإلى الهيئات والمؤسسات الإقتصادية والاجتماعية وغيرها من الهيئات التى تضطلع بتبعات دولية فى مسائل تدخل ضمن دائرة نشاط المجلس الإقتصادى والاجتماعى (المواد ٦٢-٦٧).

ثالثاً : تلقى وبحث التقارير التى ترد من الهيئات والمؤسسات المشار إليها وتنسيق وجوه نشاطها بطريق التشاور معها ووضع الإتفاقات لتحديد الشروط التى على مقتضاها يوصل بين هذه الهيئات والمؤسسات وبين الأمم المتحدة (المواد ٦٣-٦٤).

رابعاً : تقديم توصيات فيما يختص بإشاعة إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ومراعاتها، وإعداد مشروعات إتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن أى مسألة تدخل فى دائرة إختصاصه (مادة ٦٢).

خامساً : إمداد مجلس الأمن بما يلزمه من معلومات ومعاونته فيما يطلبه إليه (مادة ٦٥).

سادساً : تنفيذ توصيات الجمعية العامة فى حدود إختصاصه، والإضطلاع بجميع الوظائف التى قد تعهد بها إليه فى نطاق إختصاصه العام (مادة ٦٦).

ويعمل المجلس الإقتصادى والاجتماعى فى القيام بوظائفه المتقدمة تحت إشراف الجمعية العامة (مادة ٦٠).

٣٦٤- التصويت في المجلس الإقتصادي والإجتماعي :

يتبع المساواة بين الدول في تشكيل المجلس الإقتصادي والإجتماعي والمساواة بينها كذلك في التصويت في هذا المجلس. وتنص المادة ٦٧ من ميثاق الأمم المتحدة في هذا الصدد على أن يكون لكل عضو من أعضاء المجلس صوت واحد، وعلى أن تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت.

وللمجلس أن يدعو أى عضو في الأمم المتحدة للإشتراك في مداولاته عند بحث أية مسألة تعنى هذا العضو بوجه خاص على ألا يكون له حق التصويت (المادة ٦٩).

٤ - مجلس الوصاية

٣٦٥- يقوم مجلس الوصاية بالإشراف على تنفيذ نظام الوصاية الدولي في الأقاليم التي وضعت تحت هذا النظام. ويعمل تحت سلطة الجمعية العامة، وله أن يستعين بالمجلس الإقتصادي والإجتماعي وبالهيئات والمؤسسات الأخرى في كل ما يختص به من سلطات في الفصل الثالث عشر (المواد ٨٦-٩١).

وسبقت لنا دراسة ذلك عند الكلام على الدول المشمولة بالوصاية ١.

٥ - محكمة العدل الدولية

٣٦٦- المحكمة القديمة والمحكمة الجديدة :

محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة، وقد وضع لها نظام بنى على النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولي التي أوجدتها عصبة الأمم، والحق لهذا النظام بميثاق الأمم المتحدة وأعتبر جزءاً لا يتجزأ منه^(١).

وتفسر ذلك أن واضعى ميثاق الأمم المتحدة لم يروا الاحتفاظ بالمحكمة الدائمة للعدل الدولي التي أنشئت في عهد عصبة الأمم، وقرروا إنشاء محكمة جديدة بنى نظامها على الأسس التي قام عليها نظام المحكمة الأولى مع بعض تعديلات طفيفة. ولذا تعين تصفية هذه المحكمة شأنها في ذلك شأن بقية مؤسسات عصبة الأمم وهيئاتها. والسبب في عدم الإبقاء على المحكمة القديمة مع تعديل ما يراد تعديله من أحكام نظامها

(١) راجع ماتقدم بند ٧٨ ص ١٥٦ وما بعدها.

(٢) المادة ٩٢ من ميثاق الأمم المتحدة والمادة الأولى من النظام الأساسى للمحكمة.

هو أنه كان يجب لإجراء هذا التعديل دعوة جميع الدول التى سبق أن انضمت إلى هذا النظام للتشاور في أمره، وعدد هذه الدول ٥١ دولة لم يكن منها ممثلاً في مؤتمر الأمم المتحدة سوى ٢٤، أى أنه كان منها ١٧ دولة غير مشتركة في هذا المؤتمر، بينما كان فيه ١٨ دولة أخرى من الأمم المتحدة لم تكن قد انضمت إلى نظام المحكمة القديمة. ولما كان نظام المحكمة سيلحق بميثاق الأمم المتحدة فقد كان من الضروري، كى يستوى هذا النظام من الناحية القانونية، دعوة جميع الأطراف في النظام الأساسى للمحكمة لتعديل هذا النظام من ناحية، وأن يتاح لأعضاء الأمم المتحدة غير المنضمين لنظام المحكمة أن يشتركوا فيه أولاً ليتيسر لهم المساهمة في التعديل من ناحية أخرى. وهو وضع معقد لم يكن ليستقيم مع الظروف التى عقد فيها مؤتمر الأمم المتحدة، خصوصاً وأنه من بين أطراف النظام القديم دول الأعداء في الحرب الأخيرة، وكان معنى الإبقاء على المحكمة القديمة بقائهم طرفاً فيها وإشراكهم في إجراء التعديل وهو مالم تكن لتقبله الأمم المتحدة بحال.

على أن إنشاء محكمة جديدة أثار هو الآخر في بادئ الأمر إشكالاً مؤداه أن عددًا كبيراً من المعاهدات الدولية ينص على إحالة كل نزاع خاص بتفسيرها إلى المحكمة الدائمة للعدل الدولى، كما أن عدداً غير قليل من الدول قد أعلن قبوله مقدماً لإختصاص هذه المحكمة للفصل في منازعات معينة مشار إليها في المادة ٣٦ من نظامها. فإ إنشاء محكمة جديدة من شأنه أن يسقط تلك الإحالة وذلك القبول. غير أن اللجنة التى عهد إليها بوضع نظام المحكمة الجديدة أمكنها تدارك هذه النتيجة بالنص في النظام الأساسى الجديد على أن كل حالة على المحكمة القديمة وكل قبول لإختصاصها ينصرف، بالنسبة للدول أطراف هذا النظام فيما بينها إلى المحكمة الجديدة^(١). أما بالنسبة للدول التى تشترك في ميثاق الأمم المتحدة فلم يكن هناك سبيل لأن يشار إلى حالتها فيه، وإنما سبيل ذلك مفاوضات لاحقة تجرى مع هذه الدول ويقع عبء تحريكها على الجمعية العامة للأمم المتحدة^(٢).

ويقع النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية الجديدة في سبعين مادة تتناول تباعاً كيفية تكوين المحكمة وتنظيمها وإختصاصها والإجراءات أمامها.

٢٦٧. تكوين المحكمة :

تتكون المحكمة من خمسة عشر قاضياً ينتخبون بغض النظر عن جنسيتهم من

(١) المادة ٣٦ فقرة خامسة من نظام محكمة العدل الدولية.

(٢) أنظر تقرير وزارة الخارجية المصرية السابق الإشارة إليه ص ٩١-٩٤.

الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعين في أرفع المناصب القضائية أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاءة في القانون الدولي، على أن لا يكون من بينهم أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها. ويكون انتخاب القضاة بمعرفة الجمعية العامة ومجلس الأمن من قائمة تشمل مرشحي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ويراعى أن يمثل القضاة المنتخبون في مجموعهم المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم^(١).

وينتخب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ويجوز إعادة انتخابهم، على أن ولاية خمسة من القضاة الذين وقع عليهم الاختيار في أول انتخاب يجب أن تنتهي بعد مضي ثلاث سنوات، وولاية خمسة آخرين بعد ست سنوات. ويكون تحديد ذلك بطريق القرعة عقب أول انتخاب (مادة ١٣). وينتخب القضاة من بينهم رئيساً ونائب رئيس لمدة ثلاث سنوات (مادة ٢١). ولا يفصل عضو من المحكمة قبل إنتهاء مدته إلا بقرار يصدره زملاؤه بالإجماع بأنه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (مادة ١٨).

ويحرم على القاضي أن يشغل أى وظيفة سياسية أو إدارية أو أن يشتغل بإحدى المهن (مادة ١٦). كذلك لا يجوز أن يعمل كوكيل أو محام أو مستشار في أية قضية، أو أن يفصل في قضية سبق له أن كان وكيلاً عن أحد أطرافها أو مستشاراً له أو محامياً أو سبق عرضها عليه بصفته عضواً في محكمة وطنية أو دولية أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى (مادة ١٧).

ويتناول كل عضو من أعضاء المحكمة راتباً سنوياً. ويتقاضى الرئيس ونائب الرئيس مكافأة خاصة، وتعفى الرواتب والمكافآت من الضرائب كافة (مادة ٣٢). وتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة (مادة ٣٣). ويتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والإعفاءات الدبلوماسية (مادة ١٩).

ومقر المحكمة مدنية «لاهاي» بهولندا، غير أنها تستطيع أن تعقد جلساتها في مكان آخر عندما ترى ذلك مناسباً (مادة ٢٢). وتضع المحكمة لائحة تبين كيفية قيامها بوظائفها (مادة ٣٠)، وتعين مسجل لها وما تقضى الضرورة تعيينه من الموظفين الآخرين (مادة ٢٠).

٣٦٨- إختصاصات المحكمة والإجراءات أمامها :

بينها الفصلان الثانى والثالث من النظام الأساسى للمحكمة، وسوف نتناول

(١) المواد ٩، ٤ من النظام الأساسى للمحكمة.

دراستها في موضعها في القسم التالى عند الكلام على طرق التسوية القضائية للمنازعات الدولية.

وظيفة المحكمة الإفتائية : لمحكمة العدل الدولية إلى جانب مهمتها القضائية، وظيفة أخرى أشار إليها ميثاق الأمم المتحدة وفصلها النظام الأساسى للمحكمة، ومؤداها أن تفتى في أية مسألة قانونية تطلب إليها الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو إحدى الفروع الأخرى لهيئة الأمم المتحدة إفتاءها فيها^(١).

ويقدم طلب الفتوى كتابة، ويجب أن يتضمن بياناً دقيقاً للمسألة المستفتى فيها، وترفق به كل المستندات التى قد تعين على تجليتها، ويبلغ المسجل طلب الإستفتاء إلى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة أو إلى أية هيئة دولية ترى المحكمة أنها تستطيع أن تقدم معلومات في الموضوع حتى تقوم بتقديم هذه المعلومات كتاباً أو شفاهاً في جلسة علنية تعقد لهذا الغرض. وتصدر المحكمة فتواها في جلسة علنية بعد إخطار الأمين العام ومندوبى أعضاء الأمم المتحدة ومندوبى الدول الأخرى والهيئات الدولية التى يعينها الأمر مباشرة^(٢).

٦- الأمانة العامة

٣٦٩- تكوين الأمانة العامة :

الأمانة العامة هلى الهيئة الإدارية للأمم المتحدة، يرأسها أمين عام يعاونه العدد اللازم من موظفين. ويعتبر الأمين العام الموظف الإدارى الأكبر في هيئة الأمم المتحدة. ويكون تعيينه بمعرفة الجمعية العامة بناء على ترصية مجلس الأمن.

ويقوم الأمين العام بتعيين موظفى الأمانة طبقاً للوائح التى تضعها الجمعية العامة، على أن يراعى في تعيينهم ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاءة والنزاهة، كما يراعى في إختيارهم أكبر ما يستطيع من معانى التوزيع الجغرافى.

ويتكون جهاز الأمانة العامة من مجموعة من المكاتب والإدارات كالاتى :

أولاً : مكاتب الأمين العام وتشمل : المكتب التنفيذى للأمين العام، مكتب الشؤون القانونية، مكتب المراقب، مكتب المستخدمين، أمينين مساعدين للشؤون السياسية الخاصة.

ثانياً : الإدارات وتضم : الإدارة السياسية وشئون مجلس الأمن، إدارة الشؤون

(١) المادة ٩٦ من الميثاق والفصل الرابع من النظام الأساسى.

(٢) المواد ٦٠ - ٦٢ من النظام الأساسى.

الإقتصادية والإجتماعية، إدارة شئون الوصاية والمعلومات عن البلاد غير المتمتعة بالحكم الذاتى، إدارة الأنباء العامة، إدارة الخدمات العامة.

٣٧٠. إختصاصات الأمانة العامة :

يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه في كل إجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الإقتصادى والإجتماعى ومجلس الوصاية، ويوقم بالوظائف الأخرى التى تكلها إليه هذه الفروع. وعليه أن يعد تقريراً سنوياً للجمعية العامة بأعمال الهيئة، كما أن له أن ينبه مجلس الأمن إلى كل مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولى.

ويقوم الأمين العام بتحضير مشروع ميزانية الأمم المتحدة، ويجمع إشتراكات الدول الأعضاء فيها، ويعد الجدول المؤقت لأعمال الجمعية العامة، ويوجه الدعوة لحضور دورات الجمعية العادية والإستثنائية، كما يقوم بتسجيل المعاهدات ونشرها.

والأمين العام هو الذى يتولى تمثيل هيئة الأمم المتحدة أمام المحاكم وأمام المنظمات الدولية الأخرى، كما يتولى التعاقد بإسم الهيئة.

وليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسئ إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها. وعلى كل عضو في الأمم المتحدة إحترام الصفة الدولية لمسئوليات الأمين العام والموظفين، وألا يسعى إلى التأثير فيهم عند إضطلاعهم بمسئولياتهم^(١).

المبحث الثالث

الحالة القانونية للهيئة

٣٧١- تنص المادة ١٠٤ من الميثاق على أن تمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها. ومعنى ذلك أنها تستطيع أن تعاقد بإسمها وأن تملك العقارات والمنقولات وأن تقاضى الغير وما إلى ذلك من مظاهر الأهلية.

كذلك تمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها

(١) المواد ٩٧ - ١٠١ من الميثاق.

تحقيق مقاصدها، كما يتمتع المندوبون من أعضاء الأمم المتحدة وموظفوا الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها قيامهم بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة. وللجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد المزايا والإعفاءات المذكورة، ولها أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد إتفاقات لهذا الغرض (المادة ١٥) (٣).

هذا وقد أغفل الميثاق تحديد المركز القانوني للمنظمة الجديدة من الناحية الدولية، ولعل واضعوه قد تعمدوا ذلك إجتنباً لما قد يثيره النص الصريح على أن الهيئة لطة عليا تشرق على الدول من ترم بين الدول الغيرة على التمسك بمظاهر سيادتها كاملة. على أن المركز مستفاد ضمناً من مجموع أحكام الميثاق، وهو الذي يميز الهيئة الجديدة عن عصبة الأمم القديمة. فللهيئة الجديدة.

إرادة مستقلة تستطيع فرضها على إرادة أعضائها بخضوع الأقلية لرأي الأغلبية وبالتزام الدول الأعضاء بتنفيذ قرارات الهيئة ولو لم تكن طرفاً فيها، وللهيئة أن تكون جيشاً دولياً تستطيع أن توجهه مباشرة للقيام بعمليات حربية ضد أية دولة تنتهك حرمة الميثاق أو تخل بالتزاماتها الدولية. ولاشك أن قبول الدول الأعضاء لهذا الوضع نزول منها عن شطر من سيادتها للهيئة الجديدة واعتراف لها بمركز ممتاز لم تكن تتمتع به العصبة القديمة (٣).

-
- (١) وقد وضعت فعلاً إتفاقية بشأن مزايا وحصانات الهيئة وممثلي الأعضاء فيها وموظفيها. وأقرتها الجمعية العامة بتاريخ ١٢ فبراير سنة ١٩٤٦. وصدقت عليها بعد ذلك الدول الأعضاء.
- أنظر في بيان أحكام هذه الإتفاقية مؤلفنا في القانون الدبلوماسي بند ١٠٤ وما يليه ص ٢٢٦ وما بعدها.
- (٢) قارن مع ذلك ما تقدم بند ١٠، ص ٨٥ وما بعدها في بحث الشخصية القانونية للهيئات الدولية بصفة عامة ورأي الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة في وضع هذه الهيئة بصفة خاصة.

الباب الثاني

التنظيم الخاص بمرافق معينة

٣٧٢- الغرض من هذا التنظيم ووسائله :

يرمي هذا النوع من التنظيم إلى تحقيق أكبر قسط من التعاون بين الدول في شتى نواحي نشاطها العام غير السياسي، وإلى تنسيق الجهود التي تبذلها في هذا المجال، حتى يسهل على كل منها النهوض على أحسن وجه بمختلف المهام التي تضطلع بها لصالح أفرادها خاصة ولصالح المجتمع البشري عامة . وقد تنبّهت الدول إلى ضرورة إحكام هذا التعاون منذ أوائل القرن الحالي، وبالأخص منذ إنشاء عصبة الأمم التي أخذت على عاتقها هذه المهمة وكانت نشاطها في هذا الميدان مثمراً إلى حد كبير على ما بيناه في موضع دراسة العصبة^(١).

ولما تكونت هيئة الأمم المتحدة، كانت مسألة التعاون الدولي في مقدمة المسائل التي عنى بها بوجه خاص واضعوا ميثاق الهيئة الجديدة، فبدأوا بالنص في المادة الأولى الخاصة ببيان مقاصد الهيئة أن من هذه المقاصد «تحقيق التعاون الدولي على حل المشاكل الدولية ذات الصلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً .. إلخ» . وقد أفرد الميثاق بعد ذلك الفصل التاسع منها لبيان مدى هذا التعاون ووسائله . وجاء في أولى مواد هذا الفصل (المادة ٥٥) ما نصه «ورغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضرورية لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالمساواة في الحقوق بين الشعوب .. تعمل الأمم المتحدة على : أ- تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي، ب- تيسير الحلول للمشاكل الدولية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم إلخ» .

وجاء في المادة ٥٦ التالية أن «يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة ٥٥» .

أما مهمة تحقيق هذا التعاون فتقع على عاتق الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي على ما بيناه فيما تقدم^(٢). مستعينين في ذلك بالمنظمات التي تنشأ لهذا الغرض والتي

(١) راجع فيما تقدم بند ٣٢٥ .

(٢) راجع فيما تقدم بند ٣٣٤ ت، ٣٤٦ ؛ وانظر نص المادة ٦٠ من ميثاق الأمم .

أسماءها ميثاق الأمم المتحدة الوكالات المتخصصة^(١)، لاختصاص كل منها بمرفق معين من المرافق الدولية المشتركة .

٣٧٣. المنظمات أو الوكالات المتخصصة :

وهي كما عرفتها المادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحدة : «الوكالات المختلفة التي تنشئ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون . ووفقاً للمادة ٣٦ من الميثاق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع اتفاقات مع أي وكالة من الوكالات لمشار إليها في المادة ٥٧ تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة . ويتم إبرام هذه الاتفاقات بعد مفاوضات مع الوكالات ذاتها، ثم تصدق على الاتفاقية الجمعية العامة للأمم المتحدة والهيئة المختصة في الوكالة صاحبة الشأن».

وقد أبرمت فعلاً اتفاقات مع اثني عشرة وكالة متخصصة موجودة حالياً، و ينتظر إبرام اتفاقات مع اثنين آخرين يستوفيان التكوين ويبدءان العمل . وإليك بيان هذه الوكالات المختلفة .

١- هيئة العمل الدولية

٣٧٤ - نشأتها وأهدافها :

أنشأت هيئة العمل الدولية^(٢) بعد الحرب العالمية الأولى باسم مكتب العمل الدولي بمقتضى أحكام القسم الثالث عشر من معاهدة فرساي (المواد ٣٨٧-٤٢٧) للإشراف على شؤون العمل وتحقيق ما يلزم لحماية العمال ورفع مستوى معيشتهم في جميع أنحاء العالم وهذه الهيئة وإن كانت قد أنشئت في ظل عصبة الأمم، فإنها كانت ذات كيان مستقل عن العصبة، وكانت العضوية مفتوحة لكافة الدول سواء في ذلك الأعضاء في العصبة، وغير الأعضاء فيها . وقد استمرت الهيئة تعمل في المحيط الدولي منذ إنشائها باسمها الخاص وأمكنها الاحتفاظ بوجودها رغم زوال عصبة الأمم، ثم أبرمت في سنة ١٩٤٧ باعتبارها هيئة مستقلة اتفاقاً مع الأمم المتحدة بغرض تبادل العون والتمثيل مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي

(١) Institnyions spécializés .

(٢) انظر : مطبوعات الأمم المتحدة Les Nations Unis : Les Institnyions specializes ص ٢٥ وما بعدها ؛ La Charte des UN commentée ، ص ٤١-٤٢ ؛ التقرير السنوي للأمين العام للهيئة عن سنة ١٩٤٨-١٩٤٩ ، ص ١٠٣ وما بعدها وسنة ١٩٤٩-١٩٥٠ وما بعدها ؛ قارن كذلك المواد ٦٤ و ٧٠ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) Organisation Internationale du Travail ويرمز لها بـ OIT .

التابع لهيئة الأمم، وفي المادة الأولى من هذا الاتفاق اعترف لها بأنها «هيئة ذات تخصص وتبعات تؤهلها، وفقاً لأحكام نظامها الأساسي، لاتخاذ الوسائل الملائمة لتحقيق الأغراض المنصوص عليها في هذا النظام»^(١).

٣٧٥- تشكيل هيئة العمل الدولية :

تشكل هيئة العمل الدولية تشكيلاً خاصاً يختلف عن تشكيل غيرها من المنظمات الدولية المتخصصة، فلا يقصر الاشتراك فيها على ممثلي الحكومات، وإنما شترك فيها أيضاً ممثلون عن العمال وأصحاب الأعمال، فيسمح لهؤلاء بذلك المساهمة في إصدار القرارات ووضع السياسات الخاصة بمسائل العمل وما يتصل بها .

ويضطلع حالياً بأعباء الأجهزة الآتية :

١ - مؤتمر عام يعقد سنوياً ويتألف من ممثلي الدول المشتركة في الهيئة ويبلغ عددها حوالي مائة دولة، وذلك بواقع أربعة ممثلين لكل دولة، اثنان منهم يمثلان الحكومة وواحد يمثل أصحاب الأعمال وآخر يمثل العمال .

٢ - الهيئة الإدارية وهي تشرف على عمل الهيئة وتتألف من أربعين عضواً نصفهم يمثل الحكومات والنصف الآخر يمثل أصحاب الأعمال والعمال بالتساوي .

٣ - مكتب العمل الدولي وهو بمثابة الأمانة العامة للهيئة، ويضم عدداً كبيراً من الموظفين الدائمين، وله فروع وبعثات في مختلف أنحاء العالم، ويقوم بعملة تحت رئاسة مدير عام تعينه الهيئة الإدارية .

٤ - عدد من اللجان الصناعية تتعاون في حل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التي تتعلق بصناعات معينة، خلاف بعض الفروع الأخرى التي تتابع عمل الهيئة . ومراكز الهيئة مدينة جنيف بسويسرا، ولها مكاتب إقليمية في مختلف مناطق العالم .

٣٧٦- مظاهر نشاط الهيئة :

من أهم مظاهر نشاط هيئة العمل الدولية والاتفاقات العمالية التي أبرمتها الدول الأعضاء بتوجيهها، فقد أقرت المؤتمرات المتتابعة للهيئة ما يقرب من مائة اتفاقية دولية يجري العمل حالياً بحوالي ثمانين منها كما أصدرت من التوصيات التي تعتبر بمثابة إشارات تشريعية ما يقرب من هذا العدد .

وتتناول هذه الاتفاقيات والتوصيات مختلف الموضوعات والمشاكل المتصلة بالعمل والعمال كتحديد ساعات العمل اليومي وحماية الأجور والأجازات بأجر وكفالة حرية

(١) انظر : نصوص هذا الاتفاق في طبعة خاصة للأمم المتحدة ، ليك سكس سنة ١٩٤٧ .

الاجتماع وحرية التعبير عن الرأي للعمال وتحريم تشغيل النساء والأحداث لبلأ في المناجم وتحريم العمل الإجباري والسخرة وغير ذلك . وإن كانت الدول الأعضاء غير ملزمة إلا بتنفيذ الاتفاقيات التي صدقت عليها، فإنها مطالبة بدراسة ما لم تصدق عليه منها بقصد اعتمادها، وبأن تقدم إلى الهيئة بين حين وآخر تقارير عن قوانين العمل المعمول بها في أراضيها والعرف الساري بها .

وتعين الهيئات الحكومات من أعضائها بوسائل شتى، فتمدها بالبعثات، وتنظيم مناهج التدريب وتجري الأبحاث التي تتخذ أساساً لكثير من الدراسات الاجتماعية والاقتصادية والإحصائية، كما أنها تعاونها على رفع مستوى المعيشة فيها بما تبذله من نصح في مختلف الميادين الفنية كتعليم العمال وأصحاب الأعمال وزيادة إنتاج وتحسين المنتجات، وغير ذلك من الأمور التي تكون في حاجة بالنسبة لها إلى الإرشاد والمساعدة .

٢- هيئة الأغذية والزراعة

٣٧٧- نشأتها وأغراضها :

أسست هيئة الأغذية والزراعة^(١) في أكتوبر سنة ١٩٤٥ . وأهدافها الرئيسية هي معاونة الشعوب على رفع مستوى المعيشة فيها وتحسين تغذية السكان في كافة الأقطار ورفع مستوى الكفاية في شئون الفلاحة والغابات ومصايد الأسماك، كما تستهدف تحسين أحوال الحياة بين القرويين ورفع مستواهم . وللهيئة ثلاث وسائل لتحقيق هذه الأهداف .

١ - أنها تجمع الوسائل الأساسية وتجعلها سهلة المنال في صيغة مفيدة . وفي هذا السبيل تداوم استعراض الموقف الغذائي العالمي وتنشر كتباً سنوية ونشرات دورية تحتوي على معلومات إحصائية، وتعد دراسات خاصة في مختلف الموضوعات المتصلة بالتغذية والزراعة كالمحافظة على التربة ومقاومة أمراض الحيوان وحرائق الغابات ومشكلات التغذية وصناعات حفظ الأسماك وما شابه ذلك .

٢ - تسدي الهيئة المساعدة الفنية لمن يطلبها من البلاد المشتركة فيها .

٣ - تعمل الهيئة على رفع مستويات الأعمال المشتركة بين جميع الدول الأعضاء والتعاون بين الدول المتجاورة أو الدول التي تهمها مشاكل واحدة . وبذلك أتيح لها أن تعاون في إنشاء إدارة قومية للتغذية، وأن تنظم برامج مشتركة لمكافحة الجراد، وأن تبحث المشاكل الخاصة بها . وأن تكون مجالس لصيد الأسماك ولجاناً إقليمية لشئون الغابات .

(١) Organisation Pour l'Alimentation et l'Agriculture ويرمز لها FAO نسبة إلى تسميتها الإنجليزية .

٣٧٨ - تشكيل هيئة الأغذية والزراعة :

الأجهزة العاملة في هذه الهيئة هي :

١ - مؤتمر يضم ممثلي الدول الأعضاء وعددهم حوالي ثمانين دولة، ويجتمع دورياً كل سنتين، ويمكن دعوته لدورة خاصة إذا طلب ذلك ثلث الأعضاء على الأقل أو أوصى به مجلس إدارة الهيئة .

٢ - مجلس إدارة يتكون من ممثلي ٢٤ دولة وتقوم بمهام الهيئة فيما بين دورات المؤتمر .

٣ - أمانة على رأسها مدير عام يعينه المؤتمر ويعاونه فريق من الموظفين الدوليين يعملون في خمسة أقسام فنية هي : الزراعة، مصائد الأسماك، شئون الغابات، الشئون الاقتصادية، التغذية .

ومقر الهيئة الرئيسي «روما»، ولها إلى جانب مكتبها الرئيسي مكاتب إقليمية في واشنطن وطون والقاهرة وبانكوك والمكسيك وريو دي جانيرو وستياجو ومكتب للاستعلامات في نيودلهي، ومكتب للاتصال والاستعلامات بمقر الأمم المتحدة في نيويورك.

٣- هيئة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة

٣٧٩- نشأتها وأهدافها :

تم إنشاء هذه الهيئة، المعروفة باسم «اليونسكو»^(١)، في ٤ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وتستهدف هذه الهيئة المساهمة في توطيد السلام والأمن عن طريق تنمية التعاون بين الأمم في ميادين التربية والعلوم والثقافة حتى يزداد الاحترام العالمي للعدالة في جميع بقاع الأرض ويشيع احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان وحياته الأساسية التي كفلها ميثاق الأمم المتحدة لشعوب العالم جميعاً بلا تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين .

وتحقيقاً لهذه الأهداف تقوم اليونسكو :

١ - بالمعونة على تبادل المعرفة وزيادة التفاهم بين مختلف الشعوب مستعينة في ذلك بجميع وسائل الاتصال بالجماهير .

٢ - بالبحث على تعليم الشعوب ونشر الثقافة .

٣ - بتعزيز المعرفة والعمل على زيادتها ونشرها .

٤ - بتشجيع البحث العلمي لتحسين ظروف المعيشة .

(١) Organisation des Nations pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) ويرمز لها بـ UNESCO نسبة إلى تسميتها الإنجليزية .

٥- بتحقيق التقدير المتبادل بين القيم الثقافية للشرق والغرب، ٦- بدعم حرية الإعلام بوسائله المختلفة من صحافة وإذاعة وسينما وتلفزيون وإزالة الحواجز التي تحول دون هذه الحرية .

وترمي الهيئة من وراء ذلك إلى تمهيد السبيل لإقامة مجتمع عالمي متضامن بتدبير الفرص التي تتيح للناس الحصول على وسائل التربية والثقافة وإلى توحيد جهود العلماء ورجال الفن والمشتغلين بشئون التربية، وإلى إزالة العقبات التي قد تقف في سبيل تقدم العلم، وإلى رفع مستوى التعليم والقضاء على الأمية .

وتقوم هيئة اليونسكو كذلك تحقيقاً لأهدافها ببذل المعونة المالية إلى الهيئات التي تعمل في كافة الميادين الثقافية، كالمرح والموسيقى والفلسفة والآثار والمكتبات، كما تشجع على إقامة معارض الفن المتنقلة وتعمل على توثيق الصلة بين مختلف ميادين الفن في جميع بقاع العالم .

٣٨٠- تشكيل هيئة اليونسكو :

يقوم نظام هذه الهيئة على ثلاث دعائم :

١- مؤتمر عام يتألف من مندوبي الدول الأعضاء وعددها ثمانين، ويعقد مرة كل عام لتقرير سياسة الهيئة وبرامجها .

٢- مجلس تنفيذي مكون من أربعة وعشرين عضواً ينتخبهم المؤتمر العام ويجتمع مرتين على الأقل في السنة، وهو المسئول عن تنفيذ البرنامج الذي يقره المؤتمر .

٣- أمانة عامة تتألف من مدير عام وفريق من الموظفين الدوليين . ومقر الهيئة «باريس» .

٤- الهيئة الصحية العالمية

٣٨١- نشأتها وأهدافها :

وافق مؤتمر الصحة الدولي الذي عقده بنيويورك المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة على إنشاء هيئة عالمية للصحة^(١) في ٢٢ يوليو سنة ١٩٤٦ . وخرجت الهيئة إلى حيز الوجود في ٧ أبريل سنة ١٩٤٨ لتنام التصديق على دستورها من العدد الكافي من الدول . وهيئة الصحة العالمية من أكبر المنظمات المتخصصة وتشترك في عضويتها أكثر من مائة دولة . وهدف هذه الهيئة يتحصل في أن تبلغ جميع الشعوب أرفع مستوى صحي مستطاع، وهي لذلك تضع وتنفذ برامج واسعة النطاق لمعاونة الأمم على اتخاذ أنسب الخطوات لتعزيز خدماتها الصحية العامة . ودور الهيئة في هذه البرامج هو أن تقوم بتقديم الخدمات

(١) Organisation Mondiale de la Santé ويرمز لها OMS .

الاستشارية والفنية للدول فتشمل تهيئة برامج عالمية لتدريب وإرشاد القائمين بمكافحة مختلف الأمراض، وتنظيم حلقات دراسية لهذا الغرض، وإيفاد جماعات من الخبراء للقيام بالتوجيهات في البلاد صاحبة الشأن، وتقديم المنح الدراسية لتمكين الأطباء والمرضات ومن إليهم من الدراسة أو إجراء البحث خارج بلادهم، وتقرير أفضل الوسائل للقضاء على الأمراض المتفشية في كثير من البلاد كالمalaria والسل والأمراض التناسلية والكوليرا وغيرها، ورعايا الأمهات والأطفال والتغذية، وتحسين الأحوال الصحية في المناطق المأهولة بالسكان وما إلى ذلك .

وأما الخدمات الفنية فتتناول ميادين متعددة كموضوع الأحياء والتغير البيولوجي، وتوحيد دساتير الأدية - المارما كوبيات - وتنسيق المعلومات الخاصة بالأوبئة ونشرها، ووضع برامج للأبحاث الدولية الخاصة بطائفة من الأمراض التي تسببها الميكروبات والطفيليات . كما تشمل هذه الخدمات إصدار سلسلة من النشرات الفنية المتنوعة تبلغ حوالي خمس عشرة نشرة . كذلك يدخل في نطاق هذه الخدمات ما توليه الهيئة من العناية لاستخدام الطاقة الذرية في النواحي الصحية .

٢٨٢ - تكوين الهيئة الصحية العالمية :

والأجهزة العاملة للهيئة الصحية هي :

- ١- الجمعية الصحية العالمية : وتتكون من ممثلين لجميع الدول الأعضاء وهي التي تضع السياسة العامة للهيئة .
- ٢- المجلس التنفيذي : ويتكون من ثمانية عشر عضواً من ذوي الكفاءات الفنية ترشحهم ثمان عشرة دولة تنتخبها الجمعية . وهذا المجلس هو الأداة التنفيذية للهيئة .
- ٣- الأمانة : ويقوم على رأسها مدير عام يعاونه عدد من الموظفين الفنيين والإداريين الذين تعدو الحاجة لاستخدامها .

ومقر الهيئة الصحية الرئيسي ضمن مقر الأمم بمدينة جنيف في سويسرا . وللهيئة ستة مكاتب إقليمية تنهض بالصحة حالياً في جنوب شرقي آسيا وشرق البحر الأبيض المتوسط والأمريكتين وغرب المحيط الهادي وأفريقيا وأوروبا، وينهض كل من هذه المكاتب بتنفيذ الجانب الأكبر من أعمال الهيئة في منطقته . وتجتمع الدول الأعضاء لكل منطقة بانتظام في لجنة لرسم البرامج المحلية واستعراض عمل المكتب الإقليمي، ثم ترسل هذه البرامج إلى «جنيف» لكي يتم إدماجها في البرنامج العام للهيئة الصحية العالمية .

وتحافظ الهيئة على التعاون التام والاتصال بتطبيق على نطاق واسع في المسائل التي

تتعلق بالمستوى الصحي مع مختلف فروع الأمم المتحدة، ومع الوكالات المتخصصة الأخرى وصندوق الأطفال وعدد كبير من المنظمات الدولية غير الحكومية.

٥- البنك الدولي للإنشاء والتعمير

٢٨٢- نشأته وأغراضه :

تقرر إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير^(١) بمقتضى اتفاق أقرته الدول في بریتون وودز في شهر يوليو سنة ١٩٤٤ وتم التصديق عليه في ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٥ . والغرض من إنشاء هذا البنك هو إعانة الدول الأعضاء فيه على تمويل تعمير المناطق التي دمرتها الحرب من ناحية، والنهوض بالمناطق التي ينقصها التقدم من ناحية أخرى. ولا بد لاشتراك دولة ما في عضوية البنك أن تصبح أولاً عضواً في صندوق النقد الدولي. وقد بلغ أعضاء كل من المؤسستين حالياً ما يقرب من سبعين عضواً .

ويسلك البنك في عمليات التمويل طرقاً مختلفة . فهو قد يقرض الأموال مباشرة، كما قد يضمن سداد القروض . وقد بلغ عدد القروض الخاص، أو قد يساهم بنصيب في هذه القروض . وقد بلغ عدد القروض التي عقدها البنك حتى نهاية سنة ١٩٥٧ مائة وتسعة وثمانين قرصاً قيمتها ثلاثة بلايين وأربعمائة وثمانين مليون دولار تقريباً . منحت لست وأربعين دولة وإقليمياً في ست قارات .

وإلى جانب المعونة التي يسرتها قروض البنك لتعمير أوروبا الغربية، فإن قروضه تعين الدول الأعضاء على إنشاء وتحسين المرافق الأساسية كمنشآت توليد القوى والطرق والسكك الحديدية والخدمات الزراعية والمشروعات الجوهريّة الكبرى . ويقوم البنك بفحص الطلبات التي تقدم لعقد القروض بكل عناية لكي يتأكد من سلامتها، كما أنه يتعقب أي جانب ذلك سبل اتفاق جميع القروض لضمان استغلالها في الأغراض التي تضمنتها اتفاقات منحها .

والبنك يمنح القروض ولكنه يقترض أيضاً . ويبيع البنك أسهمه في الأسواق العالمية، ويبلغ مجموع الإصدار الحالي للبنك حوالي ألف مليون دولار . ويغطي البنك موجوداته بأن يبيع إلى المستثمرين الخارجيين السندات التي يتلقاها من المقرضين، وقد بلغت قيمة ما بيع من هذه السندات في آخر مارس سنة ١٩٥٧ ما يوازي ٣١٩ مليون دولار . ورأس مال البنك مستمد من اكتتابات أعضائه في أسهم لتأسيس، وتقرر قيمة كل اكتتاب على أساس نسبة الموارد الاقتصادية للعضو . وقد بلغت جملة رأس المال المكتسب به

(١) La Banque International pour La Recostruction et Le Développement ويرمز لها L . A . BANQUE نسبة إلى التسمية الإنجليزية .

أكثر من تسعة ملايين دولار، منها ٢٠٪ رأس مال مدفوع . أما قيمة غير المدفوع من رأس المال المكتتب به وقدرها ٨٠٪، فهي عبارة عن صندوق ضمان، ولا يلجأ إليها إلا للوفاء بالتزامات البنك فقط .

٢٨٤- أجهزة البنك الدولي :

ويقوم نظام البنك الدولي للإنشاء والتعمير على الأجهزة الآتية :

١- مجلس المحافظين : وتمثل فيه جميع الدول الأعضاء بنسبة محافظ واحد تعينه كل منها ونائباً يحل محله في حالة غيابه، وتركز سلطات البنك في هذا المجلس . ويجتمع عادة مرة كل عام .

٢- مجلس المديرين التنفيذي : ويتكون من ستة عشر مديراً، تعين الدول الأعضاء صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم خمسة منهم، والأحد عشر الآخرين ينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضاء الباقين، وقد فوض مجلس المحافظين أغلب سلطاته لمجلس المديرين، ويجتمع هذا المجلس مرة واحدة شهرياً، وقد يجتمع أكثر من ذلك حسبما تدعو حاجة أعمال البنك .

٣- رئيس البنك : ويختاره مجلس المديرين التنفيذي، وتعاونيه هيئة دولية من الموظفين يقوم على رأسها كما يرأس بحكم منصبه مجلس المديرين . ومن بين هيئة الموظفين نائب للرئيس يقوم بوظيفة المدير العام للبنك .

والمقر الرئيسي للبنك الدولي للإنشاء والتعمير مدينة واشنطن.

٦- صندوق النقد الدولي

٢٨٥- نشأته وأغراضه :

أنشئ صندوق النقد الدولي في ٧ ديسمبر عام ١٩٤٥ حين صدقت على اتفاقية «بريتون وودز» الدول التي بلغت أنصبتها ٨٠ في المائة من موارد الصندوق . والغرض من إنشاء هذا الصندوق تنحصر في الآتي :

أ- تشجيع التعاون النقدي الدولي وتوسيع التجارة الدولية . ب- العمل على تثبيت وتنسيق نظم التعامل النقدي بين الأعضاء ومنع التنافس في تخفيض العملة، ج- المعاونة على قيام نظام مرن للدفع ييسر للأعضاء عقد الصفقات فيما بينهم والمساعدة في إلغاء القيود الخاصة بالعملات الأجنبية وهي القيود التي تعطل تجارة العالم .

(١) Fonds Monétaire International ويرمز لها بـ L . E FONDS .

ويسلك الصندوق في سبيل تحقيق أغراضه ثلاث طرق رئيسية هي :

١ - أن يجعل موارده من النقد الأجنبي ميسورة لأعضائه لمواجهة المصاعب الجارية في الدفع القصير أو المتوسط الأجل، وذلك بضمانات سليمة .

٢ - أن يزود الأعضاء لدى طلبهم بالخبراء الفنيين لبذل النصيح والمعاونة على معالجة مشاكلهم المادية والنقدية .

٢ - أن يهيئ دائماً المشاورة الشاملة في شئون النقد والقطع .

ولكل عضو من أعضاء الصندوق البالغ عددهم حوالي سبعين عضواً حصة تحدد سلطته في التصويت وفي مقدار النقد الأجنبي الذي قد يشتريه من الصندوق . وقيمة اكتتاب العضو تساوي حصته النسبية، وهي قابلة للدفع على أساس جزء منها بالذهب والجزء الآخر بعملة العضو . وقد بلغت أصول الصندوق في نهاية عام ١٩٥٧ من الذهب ما يوازي قرابة بليون ونصف بليون دولار مضافاً إليها ما قيمته ألف مليون دولار من العملة الأمريكية والكندية .

ويقوم الصندوق ببيع النقد الأجنبي إلى أعضائه بناء على طلبهم بشروط معينة، وذلك مما لديه من هذا النقد .

وهو من أجل هذا يحتفظ دائماً بالكمية المناسبة من عملات أعضائه . حتى تكون هذه الموارد متاحة دائماً للأعضاء يستمدون منها ما يسدد حاجتهم إلى عملة أجنبية .

٢٨٦- نظام صندوق النقد الدولي :

يقوم صندوق النقد الدولي على الهيئات الآتية :

١- مجلس المحافظين، لكل دولة من الأعضاء محافظ يمثلها في المجلس ونائب له يحل محله في حالة غيابه، ويجتمع هذا المجلس عادة مرة كل عام .

٢- مجلس المديرين التنفيذي، ويشكل على نمط مثيله الخاص بالبنك الدولي . وهو المسئول عن سلامة العمليات المالية التي يقوم بها الصندوق .

٣- مدير عام الصندوق، ويتخبه مجلس المديرين التنفيذي، وهو بحكم منصبه رئيس هذا المجلس ورئيس موظفي الصندوق .

والمقر الرئيسي لصندوق النقد الدولي ذات المبنى الذي يشغله البنك الدولي في واشنطن .

٧- المؤسسة المالية الدولية

٣٨٧- إنشاؤها وأغراضها :

أنشئت المؤسسة المالية الدولية^(١) في شهر يوليو ١٩٥٦ وأصبحت إحدى الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة عند موافقة الجمعية العامة في ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٧ على اتفاقية تحديد هذا الارتباط .

والغرض من إنشاء المؤسسة المالية الدولية السير قدماً بالتنمية الاقتصادية بتشجيع أعمال الإنتاج الأهلية في البلاد المنتمية لعضويتها، لاسيما تلك التي لم تكتمل بعد أسباب نهضتها، ولها كذلك أن توظف الأموال في المشروعات الخاصة بالاشتراك مع المستثمرين العاديين بشروط معقولة في حالة عدم توافر أو كفاية رأس المال الخاص . والمؤسسة المالية الدولية مرتبطة بالبنك الدولي من ناحية أن العضوية فيها مقصورة على الدول الأعضاء في البنك، ولكنها من الوجهة القانونية هي مؤسسة قائمة بذاتها كما وأن أموالها منفصلة انفصال تاماً عن أموال البنك . ورأس المال المسموح به للمؤسسة مائة مليون دولار، وقد بلغ مجموع ما اكتسب فيه حتى شهر سبتمبر عام ١٩٦٠ من حكومات ٥٩ دولة مليون وخمسمائة ألف دولار^(٢).

٣٨٨- إدارة المؤسسة المالية الدولية :

يتولى إدارة المؤسسة المديرون التنفيذيون للبنك الدولي للإنشاء والتعمير بوصفهم مجلس إدارة المؤسسة المالية الدولية . ويشغل مدير البنك بحكم منصبه وظيفة رئيس مجلس إدارة هذه المؤسسة . وللمؤسسة مدير عام خاص بها يعينه مجلس الإدارة بناء على توصية رئيس المجلس .

٨- هيئة الطيران المدني الدولي

٣٨٩- إنشاؤها وأغراضها :

تقرر إنشاء هيئة الطيران المدني الدولي^(٣) في مؤتمر شيكاغو سنة ١٩٤٤ ، وتم إنشاؤها في أبريل سنة ١٩٤٧ بعد تمام التصديق على اتفاقية الطيران المدني التي أقرها هذا المؤتمر .

وتقوم هذه الهيئة بدراسة مسائل الطيران المدني وبوضع مشروعات الاتفاقات خاصة بقانون الطيران كما تعني بكافة الشؤون المتعلقة بالنقل الجوي سواء من النواحي

(١) International Finance Corporation ويرمز لها بـ IFC .

(٢) التقرير السنوي الرابع للمؤسسة في عام ١٩٥٩-١٩٦٠ ملحق ١ ، ص ٢٤ .

(٣) Organisation de l'Aviation Civile Internationale ويرمز لها بـ OACI .

الاقتصادية ومن نواحي تأمين الطيران وتنظيم أعمال البحث والإنقاذ والتسهيلات الضرورية
لسلامة الطيران وتبسيط الإجراءات عند الحدود وغير ذلك .

وبجانب ذلك قد تقدم الهيئة المعونة المالية أو الفنية للمحافظة على الملاحة الجوية
وتسهيلات النقل في الدول الأعضاء وبالأخص في المناطق التي يتعذر فيها النهوض بهذه
التبعات على أمة بمفردها بسبب قلة السكان أو عدم توافر عوامل السيادة .

وتتولى الهيئة كذلك نشر كافة المعلومات الخاصة بالطيران المدني، ويشمل ذلك
النشرات الفنية ولوائح العمل والتعليمات الإقليمية والمنشورات والمختصرات الإحصائية
والدراسات الخاصة .

٣٩٠- أجهزة هيئة الطيران المدني الدولي :

تضطلع بأعباء الهيئة أجهزة ثلاثة هي :

١- الجمعية العامة : وتتألف من ممثلي الدول الأعضاء البالغ عددها بضع وسبعين دولة،
وتمثل الجمعية السلطة التشريعية للهيئة وتعقد اجتماعها كل عام لتقرر الإجراءات المالية
ولتنظر في المسائل التي يحيلها إليها المجلس .

٢- المجلس : وهو الأداة التنفيذية للهيئة . ويتألف من ممثلي إحدى وعشرين دولة تنتخبهم
الجمعية العامة مراعية في ذلك البلاد ذات الأهمية الخاصة في النقل الجوي والبلاد التي
تساهم بقسط وافر في تهيئة التسهيلات الخاصة بالملاحة الجوية المدنية الدولية . كما تراعى
أيضاً ضمان تمثيل المناطق الجغرافية الكبرى . ويقوم المجلس بتكوين اللجان الفنية الفرعية
ويشرف على أعمالها، كما يتولى تقديم التوصيات لحكومات الدول الأعضاء . وأهم
اللجان الفرعية حالياً لجنة الملاحة الجوية ولجنة النقل الجوي واللجنة القانونية .

٣- الأمانة : وتتألف من الفنيين والإداريين الذي يجري اختيارهم على أساس دولي ويرأسهم
أمين عام .

ومقر الهيئة مدينة «مونتريال» بكندا .

٩- اتحاد البريد العالمي

٣٩١- نشأته وأغراضه :

أنشئ اتحاد البريد العالمي^(١) في أول يوليو سنة ١٨٧٥ بناء على اتفاق البريد الذي عقد
في مدينة «برن» بسويسرا في ٩ أكتوبر سنة ١٨٧٤ . والغرض من إنشاء الاتحاد هو تنظيم

(١) Union Postale Universelle ويرمز لها بـ UPU .

تيسير نقل الرسائل البريدية بين مختلف الدول الأعضاء بحيث يصبح العالم وكأنه منطقة بريدية موحدة . ويضم الاتحاد حالياً سبعة وتسعين دولة تعهدت جميعها بمقتضى اتفاق بر بنقل البريد الخاص بالدول الأخرى الأعضاء بخير الوسائل وبأكمل عناية نبذها في نقل بريدها الخاص .

٣٩٢- أجهزة اتحاد البريد العالمي :

تضطلع بأعباء الاتحاد الأجهزة الآتية :

- ١ - مؤتمر البريد العالمي ويجتمع عادة كل خمس سنوات ليراجع اتفاق البريد العالمي والاتفاقات الفرعية الملحقه به في ضوء الاقتراحات التي يقدمها أعضاء الاتحاد . ويجوز دعوة المؤتمر إلى اجتماع خاص إذا طلب ذلك ثلثا أعضائه .
- ٢ - لجنة دائمة للتنفيذ والاتصال تتألف من عشرين عضواً ينتخبهم المؤتمر العام على أساس التوزيع الجغرافي . ولهذه اللجنة سلطة الإشراف على مكتب الاتحاد كما أن عليها أن تنشئ علاقات مستمرة مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى . كذلك تقدم هذه اللجنة المنشورة كلما طلب إليها ذلك، وتقوم بالدراسات والبحوث التي تدخل في نطاق اختصاص الاتحاد وترفع توصياتها إلى المؤتمر العام .
- ٣ - مكتب دولي هو بمثابة الأمانة العامة للاتحاد، ومهمته تنسيق المعلومات ونشرها، وكذا معاونة الدول على تسوية الحسابات الخاصة بالمراسلات المتبادلة بينها . ومقر اتحاد البريد العالمي مدينة «برن» في سويسرا .

١٠- الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية

٣٩٣- إنشأؤه وأغراضه :

تأسس هذا الاتحاد ابتداء باسم اتحاد التلغراف الدولي سنة ١٩٢٥ . ثم أطلق عليه اسم الاتحاد للمواصلات السلكية واللاسلكية^(١) في عام ١٩٢٢ وفقاً لاتفاقية مدريد السابق الإشارة إليها^(٢) . وأعيد النظر في نظامه بعد ذلك مرتين حتى استقر في وضعه الحالي في اتفاقية أبرمت في «بونيس أيرس» سنة ١٩٥٢ ووضعت موضع التنفيذ في أول يناير سنة ١٩٥٤ .

ويهدف هذا الاتحاد إلى وضع القواعد الدولية المنظمة لشئون الراديو والتلغراف والعمل على تقدمها والتوسع في استعمالها بأقل نفقة ممكنة . وهو يعمل على توطيد التعاون الدولي في استعمال المواصلات السلكية واللاسلكية على أكمل وجه وتحسين الوسائل الفنية

(١) Union International des Télécommunications ويرمز لها بـ UIT .

(٢) راجع ما تقدم بند ٢٥٤ ، ص ٤٨٩-٤٩١ .

واستخدامها استخداماً صالحاً . ويعني بنوع خاص بتوزيع الموجات وتسجيل الذبذبات وتنسيق نشاط الدول في هذا المجال على أحسن وجه .

٣٩٤- أجهزة الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية :

ويقوم الاتحاد في ممارسة اختصاصاته على الأجهزة الآتية :

- ١- مؤتمر مفوض هو هيئة الاتحاد العليا ويجتمع عادة مرة كل خمس سنوات .
- ٢- مؤتمرات إدارية تجتمع عادة في خلال مدة انعقاد المؤتمر المفوض وفي مكان انعقاده .
- ٣- مجلس إداري مكون من ١٨ عضواً من الاتحاد ينتخبهم المؤتمر المفوض مع مراعاة مبدأ التمثيل الجغرافي، ويقوم هذا المجلس بالعمل نيابة عن المؤتمر المفوض فيما بين دورات انعقاده . وهو يجتمع عادة مرة كل سنة وكلما دعت لذلك الضرورة .
- ٤- أمانة عامه تضم عدد من الموظفين وعلى رأسها مدير عام لتولي شئون الاتحاد الإدارية وتنفيذ قرارات الهيئات الأخرى .
- ٥- مجلس دولي لتسجيل الموجات ولجان استشارية لتلغراف والتليفزيون والراديو .

وتقرر أن يكون مقر الاتحاد الرئيسي مدينة «جنيف» بسويسرا، وهو يدخل حالياً في نطاق المنظمات الدولية المتخصصة التي تعمل بالتعاون مع الأمم المتحدة.

١١- الهيئة العالمية للأرصاد الجوية

٣٩٥- تأسيسها وأهدافها :

تقرر تكوين هذه الهيئة في مؤتمر الأرصاد الجوية الذي عقد في واشنطن في شهر سبتمبر سنة ١٩٤٧، لتحل محل منظمة الأرصاد الجوية الدولية التي كانت تقوم على تنسيق خدمات الأنباء الجوية بين أعضائها منذ سنة ١٨٧٨ . وقد تم إنشاء الهيئة الجديدة في ٢٣ مارس سنة ١٩٥٠ بعد أن صدقت ثلاثون دولة على الاتفاق الخاص بها، وبلغ عدد أعضائها من الدول والأقطار سبع وتسعين عضواً. وتمثل أهداف الهيئة فيما يأتي :

أ- تيسير التعاون على نطاق عالمي بإنشاء شبكة محطات المراقبة للأرصاد الجوية أو غير ذلك من الظواهر الجغرافية المتصلة بالأرصاد، والسير قدماً بأعمال إنشاء المراكز التي تقوم بخدمة الأرصاد الجوية وصيانتها .

ب- تنفيذ أعمال إنشاء الأجهزة التي تتوافر بها سرعة تبادل المعلومات الجوية .

ج- العمل على توحيد مراقبة الأرصاد الجوية وتنسيق نشرات المراقبة والإحصاءات .

د- الاستزادة من تطبيق علم الأرصاد الجوية في الطيران والملاحة البحرية والزراعة وسائر أوجه النشاط الإنساني الآخر .

هـ - تشجيع البحث والتدريب في علم الأرصاد الجوية والمعاونة على تنسيق مختلف الجوانب العالمية في شئون البحث والتدريب .

تتولى مهام الهيئة الأجهزة الآتية :

١ - المؤتمر العالمي للأرصاد الجوية، ويمثل فيه الأعضاء السبعة وتسعون برؤساء شئون الأرصاد الجوية في بلادهم، ويجتمع المؤتمر مرة على الأقل كل أربع سنوات لتقرير السياسة العامة للهيئة ووضع قواعد العمل في الأرصاد الجوية وإجراءاته .

٢ - اللجنة التنفيذية : وتشرف على تنفيذ قرارات المؤتمر، وتقرّر الدراسات وتقدم التوصيات في صدد المسائل التي تستدعي إجراء دولياً، كما تمد الأعضاء بالمعلومات الفنية والنصائح والمعونة . وتجتمع اللجنة مرة على الأقل كل سنة . وتتكون من رئيس الهيئة ونائبه واثنى عشر عضواً ستة منهم رؤساء الاتحادات الإقليمية للأرصاد الجوية التابعة للهيئة، والستة الآخرون منتخبين . أما الاتحادات الستة المذكورة فتقع في أفريقيا، آسيا، أمريكا الجنوبية، وأمريكا الشمالية والوسطى، أوروبا، جنوب غرب المحيط الهادي.

٣ - الأمانة : وعلى رأسها أمين عام وبها عدد من اللجان الفنية تكون في مجموعها الأداة الدائمة للهيئة ومقر الهيئة الدائمة للأرصاد الجوية مدينة «جنيف» بسويسرا .

١٢- الوكالة الدولية للطاقة الذرية

٣٩٧- نشأتها وأغراضها :

تقرر إنشاء الوكالة الدولية للطاقة الذرية^(١) في مؤتمر عقد بمقر الأمم المتحدة في نيويورك وتمت فيه الموافقة على دستور هذه الوكالة بتاريخ ٢٦ يوليو سنة ١٩٥٧ بتمام إيداع وثائق التصديق على دستورها من ثمانى عشرة دولة من الدول الموقعة عليه، من بينها ثلاث من الدول الآتية : كندا، فرنسا، الاتحاد السوفيتي، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، كما تمت الموافقة على الاتفاقية التي تحدد الصلة بين الوكالة والأمم المتحدة من جانب الطرفين .

وتختلف الوكالة الدولية للطاقة الذرية عن غيرها من الوكالات الدولية في أنها تقدم تقريراً سنوياً للجمعية العامة للأمم المتحدة، كما ترفع إلى مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي تقارير عن المسائل التي تدخل في اختصاصها وللأمين العام للأمم المتحدة أو من ينوب عنه حق حضور اجتماعات الوكالة دون أن يكون له حق التصويت، وعليه عند اللزوم أن تقدم تقارير عن الأعمال المشتركة بين الوكالة والأمم المتحدة .

(١) Organisation Internationale de l'Energie Atomique ويرمز لها بـ OIEA .

وتتلخص أغراض الوكالة فيما يلي :

- أ - أن تنمي مساهمة الطاقة الذرية وتوسعها في سبيل خدمة السلام والصحة والرخاء في جميع أنحاء العالم .
- ب - أن تتأكد من أن المساعدة التي تقدمها أو التي تقدم بناء على طلبها أو إشرافها وإدارتها لا تستخدم بطريقة تخدم أي غرض حربي .

٣٩٨- أجهزة الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

تشمل الهيئات العامة للوكالة والتي تضطلع بأعبائها :

- ١ - مؤتمر عام يضم ممثلي الدول الأعضاء، وعددهم حالياً أكثر من ستين عضواً، وينعقد مرة سنوياً لبحث شئون الوكالة واتخاذ قرارات عامة بشأنها.
- ٢ - مجلس إدارة يتكون من ٢٣ عضواً عينت عشرة منهم اللجنة التحضيرية للوكالة وتم تعيين الباقين في المؤتمر العام الأول الذي عقد في شهر أكتوبر سنة ١٩٥٧ .
- ٣ - مدير عام الوكالة يعينه مجلس الإدارة بموافقة المؤتمر العام، ويعاونه فريق من الموظفين . ومقر الوكالة الرئيسي مدينة « فينا » بالنمسا .

١٣- الهيئة الاستشارية الدولية للملاحة البحرية

٣٩٩- إنشائها وأهدافها :

- تقرر إنشاء الهيئة الاستشارية الدولية للملاحة البحرية^(١) في اتفاقية أقرها مؤتمر الأمم المتحدة البحري في جنيف بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٤٨ ، لكن الهيئة لم يتم قيامها لعدم اكتمال العدد اللازم من التصديقات النفاذ الاتفاقية المنشئة لها . والغرض من إنشاء هذه الهيئة يتحصل فيما يأتي :
- أ - توفير أداة التعاون بين الحكومات على تنظيم المسائل الفنية الخاصة بالملاحة بما في ذلك تأمين السلامة في عرض البحار .
 - ب - العمل على إزالة القيود التي لا ضرورة لها التي ق تضعها بعض الحكومات على الملاحة البحرية . وكذا النظر في الإجراءات القائمة على قيود تعسفية لبعض شركات الملاحة .
 - ج - النظر في المسائل الخاصة بالملاحة البحرية التي تعرض عليها من جانب أي فرع أو وكالة متخصصة للأمم المتحدة .

(١) Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation maritime ويرمز لها بـ OIGNM .

د- كفالة تبادل المعلومات بين الحكومات في المسائل التي تنظر فيها الهيئة.
هـ - وضع مشروعات المعاهدات والاتفاقيات والتوصية بها لبعض الحكومات وتوجيه الدعوة إلى عقد المؤتمرات كلما دعت الحاجة .

٤٠٠ نظام الهيئة :

تقرر أن يكون للهيئة عند إنشائها أربعة فروع :جمعية عامة ومجلس ولجنة للأمن البحري وأمانة عامة . كما تقرر أن يكون مقرها في لندن . وقد سبق بيان كيفية تكوين هذه الفروع وما تختص بها كل منها في معرض دراسة نظام فنكتفي لذلك بالإحالة على ما قدمناه^(١) .

١٤- الهيئة الدولية للتجارة

٤٠١ إنشاءها وأغراضها :

تقرر إنشاء الهيئة الدولية للتجارة^(٢) في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والعمل المنعقد في هافانا . ووقعت ميثاقها أربع وخمسون دولة في ٢٤ مارس سنة ١٩٤٨ . لكن الهيئة لم تخرج بعد إلى حيز الوجود نظراً لأن ميثاق هافانا لم ينفذ لعدم اكتمال التصديق عليه .

والغرض من إنشاء هذه الهيئة العمل على تنمية التجارة العالمية وتوسيع نطاقها وتشجيع أسباب التقدم في الميدان الاقتصادي للبلاد المختلفة والسعي لإزالة الحواجز التجارية المصطنعة بين الدول المختلفة ودعوتها لأن تقيم فيما بينها نظاماً تجارياً تشترك فيه جميعاً ويزيل التمييز والفرقة .

ويشمل نشاط الهيئة وفقاً لميثاقها كافة العلاقات الاقتصادية الدولية مثل الرسوم الجمركية والحصص التجارية وأمانة التصدير ومسائل النقل وإجراءات الجمارك والاتفاقات الخاصة بالسلع ووسائل استثمار رؤوس الأموال الأجنبية ووضع التدابير لفض المنازعات التجارية وما إلى ذلك .

٤٠٢ نظام الهيئة :

يقوم نظام الهيئة الدولية التجارية كما نص عليه ميثاقها على :

١ - مؤتمر يمثل فيه جميع الأعضاء على قدم المساواة ويجتمع مرة في العام وهو الذي يرسم سياسة الهيئة .

(١) مع ما تقدم بند ٢٧١ ، ص ٤٠٥ .

(٢) Organisation Internationale de Commerce ويرمز لها بـ OIC .

٢- مجلس تنفيذي يتكون من ١٨ عضواً ثمانية منهم يمثلون الأعضاء البارزين من حيث الأهمية الاقتصادية، والعشرة الباقين ينتخبهم المؤتمر بأغلبية الثلثين.

على أنه نظراً لما تبين من أن الدول التجارية الكبرى سوف تتأخر في التصديق على ميثاق الهيئة، فقد سبق التوقيع على الميثاق إبرام اتفاقية أخرى للإسراع في العمل على تحقيق أهدافه، وهي الاتفاقية العامة لشئون التعريفات والتجارة وتم إبرامها سنة ١٩٤٧، وقصد بها أن تكون وسيلة مؤقتة بوضع بمقتضاها موضع التنفيذ بعض أحكام ميثاق هافانا . والقيام بمفاوضات واسعة النطاق لتخفيض الرسوم الجمركية . وعهد بإدارة هذه الاتفاقية لأمانة ضيقة النطاق مقرها «جنيف» . وقد لاقت الاتفاقية فعلاً في تنفيذها نجاحاً كبيراً عن طريق أمانتها إجراء مفاوضات أدت إلى تخفيض واستقرار التعريفات الجمركية المتعلقة بآلاف السلع في البلاد المشتركة فيها وعددها خمس وثلاثون دولة تملك أكثر من ٨٠٪ من التجارة العالمية .

الباب الثالث

التنظيم الإقليمي

٤.٢ المنظمات الإقليمية وماهيتها :

لتنظيم الإقليمي مظهر جديد لنشاط العلاقات الدولية، ووسيلة لأحكام الصلة بين الشعوب المتجاورة التي تربطها وحدة الأصل أو اللغة أو تجمع بينهما مصلحة خاصة مشتركة . والمنظمات الإقليمية هي نوع من الاتحاد أو التعاهد الدولي يمس في شيء حرية واستقلال الدول الداخلة فيها، وتتخذ منها هذه الدول أداة لتوثيق علاقاتها وتنسيق التعاون بينها في مختلف نواحي نشاطها الحيوي . كما تستند إليها للدفاع عن مصالحها وعن كيائها السياسي والإقليمي ضد كل عدوان أجنبي .

وأول ما ظهر هذا النوع من التنظيم في نصف الكرة الغربي بين الدول الأمريكية . ثم لجأت إليه بعض دول أوروبا الوسطى والشمالية وقام ما كان يسمى بالاتفاق الصغير والاتفاق البلقاني والاتفاق البلطي أو الاسكنديناوي، ثم عمدت إليه منذ نهاية الحرب العالمية الثانية دول الشرق العربي فنشأت جامعة الدول العربية . ففريق من دول أوروبا فتكون الاتحاد الأوروبي، وأخيراً دول القارة الأفريقية بعد تمام استقلالها فكونت منظمة الوحدة الأفريقية .

وقد سبق أن بينا عند الكلام لعل الهيئات الدولية المركز القانوني للمنظمات الإقليمية وقلنا أنها لا تخرج عن كونها صورة من صور الدول لمعاهدة على نطاق واسع . فهي لا تتمتع بشخصية دولية خاصة لأنها ليست لها إرادة مستقلة ودائرة نشاط خاصة بها، وإنما هي تعمل لحساب الدول الداخلة فيها ولا تظهر في محيط العلاقات الدولية الرسمية إلا عن طريق هذه الدول^(١).

ونظراً للدور الهام الذي يمكن أن تقوم به المنظمات الإقليمية في إقرار السلام والمحافظة على الأمن في المناطق التي توجد فيها، أولاها واضعو ميثاق الأمم المتحدة نصيباً من اهتمامهم، فأفردوا لها في الميثاق المذكور فصلاً خاصاً - الفصل الثامن - جاء فيه أنه «ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام منظمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي مما يكون العمل الإقليمي صالحاً فيها ومناسباً، مادامت هذه المنظمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها»، وأنه

(١) راجع ما تقدم بند ١٥١ .

«على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمي للمنازعات المحلية بطريق هذه المنظمات الإقليمية»، كما أن له أن «يستخدم تلك المنظمات في أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائماً ويكون عمله حينئذ تحت مراقبته وإشرافه»^(١).

والمنظمات الإقليمية في الوقت الحاضر هي اتحاد الدول الأمريكية وجامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي ومنظمة الوحدة الإفريقية^(٢). ومن المفيد أن نلقي نظرة على كيفية تكوين كل من هذه المنظمات وأن نلم بالمهام التي تضطلع بها وبما حققت كل منها من نتائج في دائرة العلاقات الدولية الإقليمية.

(١) انظر المواد ٥٢-٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة.

(٢) ويمكن أن يلحق بالتنظيم الإقليمي تلك الأحلاف العامة التي تضم جماعة من دول منطقة معينة بغرض تنسيق الدفاع عن هذه المنطقة كحلف شمال الأطلسي بين دول غرب أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية. وحلف وارسو بين الكتلة الشرقي الأوروبية. وحلف جنوب شرق آسيا، وحلف بغداد، إنما لما كان الغرض من قيام هذه الأحلاف يقف عند تنسيق خطط الدفاع والهجوم العسكري في حالة قيام الحرب أو التهديد بها، ويقتصر تعاون الدول الداخلة فيها على هذه الناحية، فإنه لا يمكن بذلك اعتبارها من المنظمات الإقليمية بمعناها العام المقصود من هذه الدراسة وبالتالي لن نتعرض لدراستها في هذا المجال مكتفين بهذه الإشارة إليها.