محاضرة في التغيرات التي تطرأ على الدولة(خلافة الدول)

د. اركان حميد جديع

القانون الدولي العام

المرحلة الثالثة قانون

إن المقصود بهذه التغيرات، هي تلك التعديلات التي لا تتناول كل مقومات وعناصر الدولة، بل تطرأ على احد العناصر المكونة لها كالشعب أو الإقليم أو السلطة الحاكمة، وعلى النحو الآتي:

اولا: التغيرات التي تطرا على عنصر السلطة الحاكمة :

كقاعدة عامة ان اي تغيير في شكل الحكومة لا يؤثر على المركز القانوني للدولة. وهذه القاعدة تستند في شرعيتها القانونية الى مبدأ عام مقبول ومستمد من مجموعة المبادئ العامة للقانون الدولي وهو مبدأ استمرارية الدول. اي ان الدولة قائمة ومستمرة رغم كل ما يطرأ عليها من تغيرات، لذلك فان كل حكومة واستنادًا الى هذا المبدأ تكون مسؤولة عن تصرفات الحكومة السابقة عليها، باعتبار ان تغير الحكومة لا يؤثر في شخصية الدولة القانونية.

كما ان لهذه التغيرات الطارئة على شكل الحكم آ ثار جانبية اخرى، خاصة فيما يتعلق بمسائل المعاهدات والاتفاقيات الدولية وكذلك الالتزامات المالية (القروض).

بالنسبة للمعاهدات، فما جرى علية العمل الدولي، هو استمرار المعاهدات في احداث آثارها حتى في حالة اذا ما تغير النظام الداخلي للحكم. فعلى سبيل المثال، نص بروتوكول لندن عام ١٨٣١ على ان" المعاهدات لا تفقد صفتها الالزامية مهما كانت التغيرات التي تحدث للنظام الداخلي". وكذلك اعلان الحكومة الألمانية النازية عن التزامها بالمعاهدات التي أبرمتها الحكومات السابقة عليها.

غير ان هناك بعض المعاهدات لا يمكن ان تبقى مستمرة خاصة اذا ما كانت تفترض شكلا معينًا من الحكم. ففي حالة تغير نظام الحكم مثلا من ملكي الى جمهوري، فان النظام الجديد سوف لا يكون مسؤولا إلا عن المعاهدات المبرمة لصالح الدولة بشكل عام. اما عن المعاهدات المبرمة للمصالح الخاصة للنظام، فلا مسؤولية عليها. اما فيما يتعلق بالالتزامات المالية أو القرو ض، فالقانون الدولي العام يقرر مبدأً عامًا في هذا الخصوص، وهو ان تغير

الحكومة لا يؤثر في التزامات الدولة المالية، إلا في حالة واحدة فقط، وهي اذا ما كانت هذه الالتزامات مقررة لمصلحة النظام الحاكم بشكل خاص. اما اذا كانت الالتزامات المالية تتعلق بقروض لمصلحة الدولة، فان تغير نظام الحكم لا يؤثر في التزامات الدولة من الناحية الدولية. وخير مثال على ذلك، هو التزام حكومة المانيا النازية بالديون التي اقترضتها حكومة فايمر التي سبقتها.

ثانيا – التغيرات التي تطرا على عنصر السكان

وهذه التغير ات غالبًا ما تتمثل في زيادة عدد رعايا الدولة أو نقصانهم، وسواء حصل هذا التغيير في الزيادة أو النقصان أو حتى في اختلاف العناصر المكونة للسكان كقدوم اللاجئين من الخارج على سبيل المثال. وهذا لا يؤثر في الشخصية الدولية للدولة.

ثالثا : التغيرات التي تطرا على عنصر الاقليم

والتغيرات التي تطرأ على الاقليم تتمثل اما بزيادة مساحة الاقليم عن طريق الحاق جزء من اقليم دولة اخرى أو نقصان مساحته عند انفصال هذا الجزء واستقلاله عن دولة الأصل. ومن الطبيعي فان هذه التغيرات لا تؤثر على كيان الدولة وشخصيتها الدولية طالما ان هذا الإقليم ما يزال قابلا للتعيين وموجودًا. وللتغيرات الإقليمية آثارًا مهمة كانت ولاتزال مثار اهتمام القانون الدولي العام خاصة فيما يتعلق بالآثار المترتبة على انتقال جزء من اقليم الدولة الى سيادة دولة اخر ى، وذلك في مسائل المعاهدات والأموال والديون

والنظام القانوني الداخلي والجنسية. وهذا ما سنتناوله بإيجاز:

أ– اثر التغيرات الاقليمية في المعاهدات

كمبدأ عام هو عدم مسؤولية الشخص إلا عما انعقد بإرادته من الالتزامات. وهذا يعني ان الأعمال القانونية الصادرة عن الدولة لا يمكن ان تكون سارية في إقليم دولة اخر ى، ذلك لأن الدولة لا يمكن ان تسأل إلا عن الالتزامات الصادرة عنها. وعليه، فانفصال جزء من اقليم الدولة سوف لا يكون خاضعًا للمعاهدات التي سبق وان أبرمتها الدولة الأصل، إلا اذا وافقت على ذلك بمليء أرادتها.

وكأي قاعدة عامة فان هذا المبدأ قد ترد عليه بعض الاستثناءات، أي امتداد أثر المعاهدات الى الجزء المنفصل من الإقليم كالمعاهدات المتعلقة بالملاحة في نهر أو مضيق معين، على سبيل المثال.

ب- اثر التغيرات الاقليمية في الاموال :

وفي هذا الصدد ينبغي التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة.

١- الاموال العامة :

كمبدأ عام فالأموال العامة تنتقل من الدولة التي أنفصل جزء من اقليمها عنها الى الدولة الضامة. والأموال العامة هي الأموال التي تكون مخصصة لمرفق عام أو لمنفعة عامة كالمستشفيات والملاجيء والجسور وغير ذلك. وقد أكدت هذا المبدأ محكمة العدل الدولية الدائمة، وذلك في القرار الذي أصدرته عام ١٩٣٣ بصدد قضية جامعة بيتر بازمني بين المجر وتشيكوسلوفاكيا (سابقًا)، والذي جاء فيه انه يعتبر انتقال الأموال العامة التي كانت مملوكة لدولة الى الدولة التي آل اليها الإقليم، وذلك كمبدأ من مبادئ القانون الدولي العام .

٢- الاموال الخاصة :

كقاعدة عامة فان الأموال الخاصة الموجودة في الإقليم المنفصل هي من حق دولة الأصل، وهذا لايمنع من الاتفاق على مخالفة هذه القاعد. فعلى سبيل المثال، معاهدة فرساي للصلح عام ١٩١٩ عندما أعادت الى فرنسا أقليمي الألزاس واللورين، وكانت قد قررت انتقال جميع الأموال الخاصة في هذين الإقليمين الى فرنسا دون مقابل. اما عن الاتجاه السائد في الوقت الحاضر، فيميل الى نقل الأموال العامة والخاصة الى الدولة الجديدة. والأمثلة على ذلك كثيرة، منها تصريح عام ١٩٦٢ والمتعلق بالتعاون الاقتصادي والمالي بين فرنسا والجزائر، التي نصت على نقل جميع الأمو ال التي كانت لفرنسا في الجزائر الى الحكومة الجزائرية.

٣- اموال الافراد الخاصة

المبدأ العام والمطبق في هذه المسألة هو احترام الحقوق الخاصة التي منحتها دولة الأصل لبعض الأفراد أو الشركات الأجنبية وبصورة قانونية على الإقليم قبل انفصاله أو ضمه، وذلك تأكيدًا ل مبدأ احترام الحقوق المكتسبة. وتعتبر الامتيازات الممنوحة من دولة الأصل من اهم الحقوق المكتسبة، اذا ما كانت لا تتعارض مع النظام العام ومصلحة الدولة الجديدة وإلا فان ذلك لا يمنع الدولة الضامة أو المنفصلة عن دولة الأصل من الغاء الامتيازات أو تعديلها. وهذا ما تأكد في القضاء الدولي من خلال الحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية الدائمة عام ١٩٢٥ في قضية مافروماتيس بين كل من اليونان وبريطانيا والذي جاء فيه "ليس من مقتضيات مبدأ احترام الحقوق المكتسبة بعقود الامتياز عدم جواز الغائها أو تعديلها بما يؤمن الصالح العام في الدولة التي تلقت هذه العقود".

ج- اثر التغيرات الاقليمية في الديون :

١- الديوان المحلية :

وهي الديون التي اقترضتها دولة الأصل لمصلحة الاقليم الذي أنفصل عنها، وذلك لأنشاء السدود أو مد السكك الحديدية مثلا، فان هذه الديون تنتقل بأكملها الى ذمة الدولة التي انتقل اليها الاقليم، باعتبار ان الاقليم وحده هو المستفيد من هذه الديون.

٢- الديون العامة :

اما عن الديون العامة التي التزمت بها الدولة ولمصلحتها العامة فهناك رأيان بهذا الصدد:

الرأي الأول- ويذهب الى ان دولة الأصل ي وحدها الملزمة بالوفاء بالديون التي اقترضتها لصالح الدولة عامة، لأنها وان فقدت جزء من اقليمها إلا انها لم تفقد شخصيتها الدولية.

اما الراي الثاني :

فهو يستند الى مقتضيات العدالة والى ان الدولة عندما اقترضت فإنما هو للصالح العام ولفائدة كل الاقليم، لذلك يكون من الطبيعي ان تلتزم الدولة الضامة بدفع جزء من هذه الديون.

والتعامل الدولي يقدم حلولا في هذا الخصوص تبعًا لوجود الاتفاق بنقل الديون أو جزء منها من عدم وجوده. ففي حالة وجود أتفاق دولي يقضي بانتقال الديون بسبب انفصال الاقليم أو ضمه، فهناك قواعد أساسية لمعرفة نصيب الجزء المنفصل من ديون دولة الأصل، فقد تستند على سبيل المثال على مساحة الاقليم في تحديد نصيبه من الديون. والواقع ان هذا المعيار خاطيء لأن مساحة الاقليم ليست مقياسًا حقيقيًا لقيمته المالية والاقتصادية. فهناك أقاليم صغيرة ولكنها غنية وهناك أقاليم شاسعة ولكنها فقيرة، وهذا المعيار كان قد اعتمده مؤتمر برلين عام ١٨٧٨ لتحديد نصيب دول البلقان التي انفصلت عن الامبراطورية العثمانية من ديون هذه الدولة(٢) .

وقد يتخذ البعض من عدد سكان الاقليم مقياسا، وهو معيار خاطيء ايضًا، لأن هناك أقاليم صغيرة وتكون آهلة بالسكان واخرى واسعة وتفتقر الى السكان.

إلا ان المعيار السليم في مسألة تحديد نصيب الاقليم من الديون هو الذي يستند الى نسبة الضرائب التي كان يؤديها الاقليم المنفصل الى مجموع الضرائب العامة في الدولة، لأن الضرائب تمثل في الواقع الدخل الحقيقي للإقليم، وتعتبر خير معيار لقيمته المالية. وقد أخذت بهذا المعيار معاهدة فرساي للصلح بالنسبة للأقاليم التي انتزعت من الامبراطورية

العثمانية ومعاهدة سان جرمان بالنسبة لإمبراطورية النمسا والمجر. اما اذا لم يكن هناك اي أتفاق دولي يقضي بانتقال الديون بسبب التغيرات الإقليمية، ففي هذه الحالة يكون بمقدور الدولة الضامة من ان تقبل أو ترفض وبإرادتها المنفردة من تحمل اي شيء من الديون العامة التي اقترضتها دولة الأصل. لذلك رفضت الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٣ بعد انفصالها عن بريطانيا من ان تتحمل اي جزء من الديون العامة، بينما قبلت بذلك دول أمريكا الجنوبي ، بعد استقلالها عن اسبانيا عام ١٨١٠ بان تسهم في دفع الديون العامة لهذه الدولة.

د- اثر التغيرات الاقليمية في النظام القانوني الداخلي :

والقاعدة المقررة في هذا الصدد هو عدم التزام الدولة الضامة بالأعمال القانونية الصادرة عن دولة الأصل قبل الانفصال سواء كانت تتعلق بالإدارة أو القضاء أو التشريع ، إذ لا يمكن نفاذها من دون موافقة الدولة الضامة.

وقد تأكدت هذه القاعدة عند انتقال مقاطعتي الإلزاس واللورين من المانيا الى فرنسا عام ١٩١٩ عندما قامت فرنسا بأقصاء الموظفين الألمان فيها بعد الانتقال. وقد تخرج الدول على هذه القاعدة باتفاق خاص ينص على نفاذ الأعمال الإدارية أو التشريعية أو القضائية في الدولة الضامة. كما فعلت فرنسا عندما اتفقت مع الهند عام ١٩٥١ على دفع التعويضات العادلة لكل موظف في مقاطعة شاندرناغور قبل انتقاله الى الهند، اذا ما أرادت الأخيرة أقصاؤه عن العمل في المقاطعة المذكورة.

هـ- اثر التغيرات الاقليمية في جنسية السكان :

ان انفصال جزء من الإقليم وانضمامه الى الدولة الجديدة أو استقلاله سوف يؤدي الى فقدان الجنسية الأصلية لسكان هذا الجزء المنفصل من الاقليم واكتسابهم لجنسية الدولة التي آل اليها الاقليم. وقد جرت العادة على منح سكان الاقليم المنفصل حق الخيار بين البقاء على جنسيتهم القديمة وبين اكتساب جنسية الدولة التي انضموا اليها، وهذا ما قررته معاهدة فرانكفورت عام ١٩٧١ المعقودة بين فرنسا والمانيا بشأن حق الاختيار لسكان مقاطعتي الألزاس واللورين للجنسية الألمانية أو الفرنسي.

المصادر

١- عصام العطية، القانون الدولي العام.

٢- احمد ابو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام.

٣- جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام.

علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام