مقابل التأميم فى القانون الدولى العام

للدكتور محمد طلعت الغنيمى
أستاذ القانون الدولى العام المساعد بكلية الحقوق – جامعة الاسكندرية

تقدمة :

لم يعد التأميم اليوم مجرد اجراء تتخذه الدولة فى حالات جزئية لتحقيق مصلحة عامة بل أصبح يمثل فى كثير من البلاد سياسة مذهبية تهدف الى اعادة تنظيم البناء الاقتصادى والاجتماعى فى تلك البلاد ، ولذلك اتجه اهتمام فقهاء القانون الدولى فى الآونة الأخيرة الى دراسة التأميم لاسيما وأنه أصبح – فى كثير من الأحيان – مثار منازعات بين الدول الكبرى التى يمتد اقتصادها الى خارج حدودها الوطنية حيث يملك رعاياها جزءا من الثروة القومية فى بلاد أجنبية وبين تلك البلاد النامية التى تملى عليها مصالحها الاقتصادية والاجتماعية – كما قلنا – أن تحقق استقرارها الداخلى عن طريق انتهاج سياسة التأميم .

والتأميم – من حيث هو كحق للدولة – ليس محل خلاف فى الفقه أو العمل الدولى الآن لأن الفقه الدولى وما جرى عليه عمل الدول قد استقرا على أن الدولة إذ تؤمم انما تمارس اختصاصا يعترف به لها القانون الدولى استنادا الى ما تملكه من حق السيادة الاقليمية (١) .

---

(١) ولما كان التأميم ممارسة لحق فقد فضلنا استعمال لفظة « مقابل » للتعبير عما تدفعه الدولة لقاء الملكية المؤممة . ومن رأينا أن لفظة « تعويض » التى جرى استعمالها على لسان بعض الفقهاء وكذا فى بعض التشريعات العربية يجب استبعادها من هذا المجال لأن التعويض عادة جزاء على الاخلال بالتزام ومن ثم فهى لفظة لا تتفق مع التكييف الصحيح للتأميم . وقد لاحظنا أن الفقه الغربى يستعمل لفظة compensation وهى لا تعنى التعويض فى مدلوله العربى . وربما كان خطأ من يستعملون لفظة « تعويض » مرجعه الفهم الخاطىء الذى تذهب اليه بعض الآراء عندما تبرر التأميم بشرط المقابل الأمر الذى قد يفهم منه البعض أن المقابل هو السند الفقهى الذى يجعل التأميم مشروعاً ، وهذا فهم غير صحيح كما أوضحنا فى المتن لأن مشروعية التأميم تستند الى حق السيادة الاقليمية .

وانما الذى يثير الجدل الفقهى و العملى هو أوصاف التأميم وأحكامه . ومن بين نواحى الخلاف هذه تبرز مسألة المقابل الذى تمنحه الدولة لقاء ما تؤممه من ملكية لتتخذ مكان الصدارة من اهتمام الفقهاء الدوليين المعنيين بدراسة التأميم ، ولذا خصصنا هذا البحث لالقاء بعض الضوء على الاتجاهات المختلفة فى هذا الخصوص علنا نستطيع أن نخلص الى الحكم الصحيح .

ومن الطلى أن نلفت النظر منذ البداية الى أن التأميم الذى نقصد اليه فى هذا ؛ هو التأميم الذى ينتقل الى الدولة — عن طريق اجراء تشريعى — ملكية أو حقوقا خاصة أجنبية بقصد أن تقوم الدولة باستغلالها أو الاشراف عليها أو توجيهها الى هدف جديد (١) .

واذن فهو التأميم الذى يتم نتيجة تدخل الدولة تدخلا مباشرا فى الملكية الخاصة ، ومن ثم فان دراستنا لاتتناول التأميم الذى تمارسه الدولة قبل رعاياها هى أو الذى يتم بطريق غير مباشر كنتيجة لممارسة الدولة الوظائف العادية للمرافق العامة (٢) لأن التأميم فى هاتين الحالتين يعتبر فى مجموعه من قبيل الأمور التى تدخل فى صميم الاختصاص الداخلى وتخرج تبعا عن نطاق القانون الدولى العام .

والواقع أن التأميم — فى النطاق الذى حددناه — لا يعدو أن يكون صورة من صور نزع الملكية لأنه يتفق مع نزع الملكية من حيث الطبيعة القانونية وان جاز أن يتميز عن باقى صور نزع الملكية من حيث المدى والنطاق فحسب اذ تجرى العادة على استعمال " لفظة تأميم " للتعبير عن نزع الملكية الذى يتخذ صورة العموم فى حياة الدولة الاقتصادية والاجتماعية بيد أن هذا الفارق النطاقى

---

(١) أخذنا هذا التعريف عن التعريف الذى قال به معهد القانون الدولى سنة ١٩٥٢ . 44 Annuaire II 283. وقد أخذ Katzarov بتعريف مماثل فى كتابه Théorie de la nationalisation, 1960, p. 226.

(٢) نقصد بالتأميم غير المباشر التأميم الذى يأتى كعقوبة على ارتكاب فعل غير مشروع ، مثل مصادرة أموال من يرتكب جريمة جنائية أو يتهرب من دفع الضرائب المفروضة . وهذه حالات يحكمها القانون الداخلى لكل دولة .

لا أثر له على أحكام القانون الدولى العام فهى واحدة بالنسبة لنزع الملكية والتأميم معا بوصف أن نزع الملكية تعبير عام يندرج تحته التأميم (١) .

ولما كان موضوع هذا البحث هو دراسة مقابل التأميم فى القانون الدولى العام فطبيعى أن يكون أول ما يتبادر الى ذهن الباحث هو التساؤل عما اذا كانت الدولة التى تمارس التأميم تلتزم بأن تدفع مقابلا للملاك الأجانب أصحاب الأموال المؤممة أم لا ، واذا افترضنا التزامها بدفع مقابل فما هى أوصاف ذلك الالتزام ؟

ومن هنا سنقسم دراستنا الى ثلاثة أقسام :

الأول : فى مدى التزام الدولة بدفع مقابل التأميم .

الثانى : فى أوصاف مقابل التأميم عندما تلتزم الدولة بدفعه .

الثالث : فى خاتمة للبحث .

١ ـ هل مقابل التأميم التزام على الدولة المؤممة :

قلنا أن التأميم غدا فى كثير من البلاد منهجاً يعكس عقيدة مذهبية معينة ولذا اختلفت الآراء فى الاجابة على هذا السؤال باختلاف العقيدة المسيطرة على صاحب الرأى .

فالرأسمالية الغربية ـ ومن يدينون بها ـ ترى أن مقابل التأميم التزام تفرضه قواعد القانون الدولى على الدولة المؤممة ، بينما تدافع الاشتراكية وأنصارها عن رأى معارض هو أن مقابل التأميم ليس التزاما دوليا على الدولة التى تؤمم ملكية لرعايا أجانب .

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أكثر الدول تحمساً فى التمسك بفكرة أن مقابل التأميم تفرضه قواعد القانون الدولى على الدولة التى تريد

---

(١) (a) *Martin Domke* — Foreign nationalizations, A.J.I.L. vol. 55, No.3, 1961, p. 588.

(b) *Paul Gugzenheim* — Traité de Droit International Public, 1953, T.I. p. 333.

أن تؤمم ملكية لرعية أجنبى ، وقد زكت رأيها هذا فى النزاع الذى ثار بينها وبين المكسيك بسبب قوانين المكسيك التى أممت الأراضى وصناعة البترول(١) — والتى كانت مصالح رعايا الولايات المتحدة أكثر المصالح الأجنبية تأثرا بها — زكت رأيها بعدة أسانيد يمكن أن نجملها فيما يلى (٢) :

١ — ان التزام الدول باحترام الملكية التى كسبها الرعايا الأجانب بطريق مشروع التزام ينسجم تماما مع الفكرة الغالبة فى القوانين الوطنية ، ولا يقلل من قوة ذلك الالتزام أن فئة قليلة من الدول تحاول الخروج عليه .

٢ — عندما تسمح سيادة اقليمية لأجنبى بأن يتملك فهى تضمن بذلك ألا تنزع ملكية هذا الأجنبى الا بمقابل ، وليس مفروضا أن يتوقع الأجنبى أو دولته أن تلك السيادة الاقليمية ستخل — عن سوء نية — بهذا الضمان .

٣ — ومن ثم فان اخلال السيادة الاقليمية بضمانها هذا يعتبر من قبيل اساءة استعمال السلطة ، والدفاع عنه مؤداه أن أحكام القانون الداخلى هى التى تعلو على أحكام القانون الدولى وتتحكم فيها .

---

(١) بدأت المكسيك سياسة التأميم منذ سنة ١٩١٧ حيث نصت م ٢٧ من دستورها الصادر فى ذلك العام على تأميم المناجم بما فى ذلك البترول الموجود فى باطن الأرض . ونظراً لأن المحاكم المكسيكية قضت بأن هذا النص لا يطبق بأثر رجعى فقد تبع ذلك سلسلة من القوانين والمراسيم انتهت بمرسوم أصدره الرئيس المكسيكى Cardenas فى ١٨ مارس ١٩٣٨ بتأميم ممتلكات البترول لصالح الحكومة دون مقابل .

كذلك صدر قانون مكسيكى سنة ١٩٢٥ يحرم على الأجانب ملكية الأراضى على مدى مائة كيلومتر من الحدود وخمسين كيلومتراً من شاطىء البحر ، وقد أخذت اقرارات على الأجانب بقبولهم ألا يعاملوا معاملة الأجانب فيما يتعلق بممتلكاتهم وألا يطلبوا الحماية الدبلوماسية من حكوماتهم فى هذا الخصوص والا صودرت أملاكهم ، وكذلك أممت الملكيات الزراعية وحرم على الشركات التى تملك أو تحوز أراضى أن يكون أكثر من نصف رأسمالها لأجانب .

L.H. Woolsey — The expropriation of oil properties by Mexico, A.J.I.L. vol. 32, No. 3, pp. 519—520.

S. Friedman — Expropriation in International Law, 1953, pp. 23 ,24.

(٢) لخصنا أسانيد كل من الولايات المتحدة والمكسيك عن مقال

Charbs Cheney — Confiscatory expropriation, A.J.I.L. 1938, vol. 32, No. 4, pp. 759—766.

ولكن هذه الأسانيد – التى قد تبدو عند النظرة الأولى أن لها الوجاهة – تفقد الكثير من منطقها أمام الحجج التى ردت بها المكسيك والتى تتلخص أساسا فيما يلى :

١ – لايعرف فقه القانون الدولى – كما لم يستقر عمل الدولى – على قاعدة تجعل من مقابل التأميم التزاما على الدولة المؤممة (١) .

٢ – كل أجنبى يتملك فى غير اقليم دولته يتوقع أن السيادة الاقليمية يمكنها – لأسباب من السياسة الاجتماعية أو الاقتصادية – أن تنزع ملكيته طبقا لما تحدده هى من شروط لاسيما اذا كان مستقبل الأمة مرتبطا بتلك السياسة .

٣ – وليس لهذا الأجنبى أن يدعى حقا فى مقابل لأنه يأتى مجازفا يبحث عن فائدة شخصية له وهو بهذا يتوقع الحصول على هذه الفائدة والحرمان منها كذلك .

٤ – أن القول بالتزام الدولة بدفع مقابل للأجنبى قد يؤدى الى تميز الأجنبى على الوطنى فى الحالات التى لا يمنح فيها القانون للوطنيين حق الحصول على مقابل ، وهذا مخالف لمبدأ المساواة فى المعاملة بين الوطنيين والأجانب (٢) .

ومن أحدث الآراء التى تدافع عن وجهة النظر الغربية البحث الذى نشره مارتن دومك (٣) وذهب فيه الى أن التزام الدولة بدفع مقابل للملكية المؤممة أصبح مبدأ معترفا به اعترافا عالميا وقد دعم دومك رأيه هذا بسندين هما :

(أولا) أن قوانين التأميم التى أصدرتها ايران ومصر وأندونيسيا وكوبا نصت صراحة على دفع مقابل ، وان اختلفت فى تحديد الطريقة التى يتم بها الوفاء بهذا المقابل .

---

(١) وهذا ما سيتضح سلامته مما سنعرضه فيما بعد .

(٢) سنعود الى الكلام عن مبدأ المساواة فى المعاملة بين الوطنيين والأجانب فيما بعد .

(٣) مارتن دومك – المرجع السابق – ص ٦٠٣ ، ٦٠٤

(ثانياً) أن الدول الاشتراكية ذاتها قد اعترفت بهذا المبدأ فى التسويات التى أجرتها مع الدول الغربية ، وقد مثل دومك لتلك التسويات بالاتفاق الذى أبرمته رومانيا مع الولايات المتحدة فى ١٠ مارس سنة ١٩٦٠ والاتفاق الذى أبرمته مع المملكة المتحدة فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٦٠ ، وكذا الاتفاق الذى تم بين بولندا وبين الولايات المتحدة فى ١٦ يوليو سنة ١٩٦٠

والحق أن دومك لم يكن دقيقا فيما ذهب اليه وليس فيما أورده من أدلة ما يؤيد رأيه .

ذلك أن ماورد فى القوانين الداخلية التى عددها دومك لايستفاد منه أن هذه الدول قد منحت مقابل التأميم طواعية لالتزام دولى يفرضه عليها القانون الدولى العام وانما هو فيما نرى من قبيل التسوية فى المعاملة بين الوطنيين والأجانب الأمر الذى يؤكده أن بعض هذه الدول عندما حققت التأميم كاجراء شامل لاعادة تنظيم بنائها الاقتصادى والاجتماعى لم تعترف بأن مقابل التأميم يعتبر التزاما عليها (١) . هذا فضلا عن أن القوانين الداخلية للدول ليست مصدرا من مصادر القانون الدولى العام وان جاز أن تكون وسيلة لاثبات وجود قاعدة دولية (٢) . ومن ثم فان الاعتماد على نصوص هذه القوانين دون تحرى الظروف التى دعت الى ايرادها يهدر القيمة الاستدلالية التى يريد دومك أن يستنبطها منها .

أما التسويات التى تمت بين الدول الاشتراكية من ناحية وبين كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا من ناحية أخرى فلا تفيد البته أن الدول الاشتراكية قد أقرت بمبدأ دولى فى خصوص الالتزام بمقابل لما يؤمم وانما جاء نتيجة ظروف سياسية معينة أحاطت بكل اتفاق على حدة ولم تصدر عن الاعتبارات القانونية الأمر الذى يحررها من أن تكون دليلا على مبدأ قانونى معين أو أن

---

(١) *Schwarzenberger* — The protection of British property abroad 5, current legal problems, 1952, p. 295 at pp. 296, 298, 301—302, 310.

(٢) الدكتور على صادق أبو هيف — القانون الدولى العام — طبعة ١٩٦١ ص ٢٩

تكون سوابق لاستقرار فكرة قانونية خاصة بشأن المقابل . وهذا يتضح لنا بجلاء لو أننا تقصينا العوامل التى أحاطت بكل من هذه التسويات على حدة . وحتى نؤكد مانقول نذكر هنا على سبيل التمثيل :

١ ــ أن بولندا بررت قبولها دفع مقابل التأميم أملاك رعايا الدول الغربية برغبتها فى أن تقيم علاقات اقتصادية مع الغرب فى أسرع وقت ممكن (١) . واذن فاعتبارات السياسة هى التى دعتها الى الاتفاق على دفع مقابل للتأميم وليس تأسسا على مبدأ قانونى .

٢ ــ وأما يوغوسلافيا فقد قبلت الاتفاق على دفع مقابل للتأميم تحت تأثير الضغط الذى مارسته الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق تجميد رصيد الذهب اليوغوسلافى الذى كان مودعا أثناء الحرب العالمية الثانية والذى تزيد قيمته بكثير عن قيمة الممتلكات الغربية المؤممة ، وان كانت الولايات المتحدة قد تساهلت فى معاملتها حيث صادف ذلك طرد يوغوسلافيا من الكومنفورم الشيوعى .

فاذا أضفنا الى ذلك أن الدول الاشتراكية المذكورة قامت بتأميم بعض الأموال المملوكة لأجانب دون دفع مقابل وأن هذا التصرف لم يكن محل اعتراض فى المجال الدولى (٢) لتأكد لنا أنه يكون من التجاوز

---

(١) فريدمان ــ المرجع السابق ، ص ٤٨

(٢) من ذلك : فى بولندا قوانين التأميم التى صدرت عامى ١٩٤٦ ، ١٩٤٧ والتى قسمت الملكية المؤممة الى قسمين أحدهما يشمل ما كان يملكه الريخ الألمانى ومدينة دانزج الحرة ورعاياهما من أشخاص طبيعيين وهذه أممت دون دفع مقابل ، أما القسم الآخر فقد قررت له بولندا مقابلا.

وقد حذت حذو بولندا ــ بالنسبة للريخ الألمانى ورعاياه ــ كل من : هنغاريا بمرسوم ١٥ مارس ١٩٤٥ ، وبلغاريا بقانون ٩ مارس ١٩٤٦ ، وتشيكوسلوفاكيا بقانون ٢٨ فبراير ١٩٤٥ ، ويوغوسلافيا بقانون ٥ ديسمبر ١٩٤٦

ونحب أن ننبه هنا الى أن هذا التأميم ــ بوصفه نال الريخ ورعاياه ــ لا يعتبر من قبيل التأميم غير المباشر لأنه لم يكن عقوبة تبعية طبقت استناداً الى أحكام القوانين الداخلية العادية وانما جاء نتيجة تدخل مباشر من الدولة فى الملكية ولذا فهو يندرج تحت التأميم بالمعنى الذى نبحثه فى هذا المقال .

أن نزعم أن التسويات التى تمت بين الدول الاشتراكية وبين دولتى الغرب بريطانيا والولايات المتحدة يمكن أن تؤخذ كحجة على اقرار هذه الدول بوجود مبدأ دولى يفيد التزام الدولة المؤممة بدفع مقابل للملكية المؤممة لأن السوابق لاتكون عرفا الا اذا تكررت بعقيدة أنها ملزمة . هذا ويعرف العمل الدولى أمثلة لدول أكدت بكل قوة مبدأ أنها غير ملزمة بدفع مقابل ومع ذلك دفعت مقابلا — هو فى الغالب مبلغ جزافى — لأولئك الذين نزعت ملكيتهم وذلك على سبيل التبرع ex gratia أو فى حالات الضرورة .

ومن أطرف النظريات التى قيلت فى هذا المجال نظرية دافع عنها Diaz أثناء المناقشات التى دارت فى المجلس النيابى بأوروجواى بمناسبة القانون الذى صدر فى ٢٦ نوفمبر ١٩١١ ليمنح الدولة احتكار التأمين على الحياة وضد الحريق وضد مخاطر الصناعة وغير ذلك من الحالات التى تراها (١) .

وقد ذهب دياز الى دفع مقابل للتأميم ليس مسألة قانونية وانما هى ظاهرة نفسانية تعود الى حياة وتطور الجماعات ، فالدولة التى بلغت مرحلة النضوج الاقتصادى تسارع الى مساعدة من يفقد أمواله ولو كان مرجع ذلك الى عوامل من الطبيعة ، وقيام الدول المتقدمة بهذه المساعدة ليس انصياعا الى التزام قانونى وانما هو وفاء بالتزام أدبى يسهل عليها أداء ماوصلت اليه من كمال اقتصادى . فى حين أن المجتمعات الحديثة — أى التى تمر بطور النمو — لاتجد من ثروتها القومية قدرة على النهوض بشعوبها الى المستوى اللائق نظرا لضعف مواردها . ومقابل التأميم — عند دياز — تحكمه ذات العوامل النفسانية السابقة حسب ظروف كل دولة على حده .

---

(١) (a) *Jeze* — Le monopole public des assurances en Uruguay, Revue de Droit public et de Science politique, 1913, p. 12.

(b) *Scelle* — Le monopole des assurances en Uruguay,

مجلة القانون العام والعلوم السياسية — المرجع السابق ، ص ٦٧٥

ونظرية دياز هذه نظرية لها اغراؤها بالنسبة للدولة الحديثة وهو لاتخلو فى عمومها – من وجاهة منطقية الا أننا نأخذ عليها أنها أغفلت اعتبارات القانون الدولى العام وراحت تبحث عن مبررات من النفسانيات المحلية للدول فى حين أنه كان من الأسلم أن تحاول تعليل الفكرة على أسس من القانون والمبادىء الدولية لأننا اذا أردنا أن نعطى حكما صحيحا فيما يتعلق بمدى التزام الدول بمقابل التأميم يجب أن نتأسس على القانون الدولى العام فحسب .

فما هو حكم القانون الدولى العام فى هذا الخصوص ؟

الواقع أن استقراء ما جرى عليه العمل الدولى وتقصى الاصلاحات الاقتصادية والاجتماعية الشاملة التى تحققت عن طريق التأميم يورى أنه من المستحيل أن ننتهى الى أن هناك قاعدة قانونية دولية ملزمة بمقتضاها يكون لأصحاب الملكية – الوطنيين منهم والأجانب – حق أن يتلقوا مقابلا لملكيتهم المؤممة . وللتدليل على ذلك نسوق الأمثلة التالية :

(أولا) فى فرنسا عندما قامت الثورة الفرنسية الكبرى عملت على تحطيم نظام الاقطاع سواء فى الحقل الاقتصادى أو السياسى فألغت الملكية الاقطاعية للأرض ، وملكية الأراضى فى ذلك الوقت كانت تعتبر أقسم أنواع الملكية وقد أعلنت الجمعية الوطنية فى ٤ أبريل ١٧٨٩ الغاء النظام الاقطاعى وأممت الحقوق الاقطاعية بالنسبة للأوقاف وذلك دون تعويض أو مقابل ثم أكد ذلك مرسوم ٣ نوفمبر ١٧٨٩ ، وفى مرسوم ٢ نوفمبر ١٧٨٩ وضعت أملاك الكنيسة تحت تصرف الأمة . وقد برر ميرابو ذلك التصرف بأن حقوق الملكية انما تستمد من القانون ، ومادام أن القانون هو الذى يخلق الملكية فانه يستطيع أن يقضى عليها . ولا ننسى هنا المبدأ الذى قالت به الثورة وهو أن سيادة الشعب لا ترتبط بمعاهدات الطغاة (١) .

(ثانيا) فى روسيا : بعد أن قامت ثورة أكتوبر ١٩١٧ – وسيرا على هدى المنهج الماركسى – قامت روسيا السوفيتية بتأميم كافة مصادر

(١) *Chenon*— Les demembrements de la propriété foncière en France, 1923, p. 97 et seq.

الانتاج فيها دون مقابل وكان ذلك التصرف مبعث احتجاج الدول الغربية التى راح بعضها (مثل فرنسا) يطالب باعادة الأملاك الى رعاياها وراح البعض الآخر يطالب بتعويض رعاياها عن أملاكهم المؤممة ، وفشلت المؤتمرات المتتالية (١) فى دفع الاتحاد السوفيتى الى الاقرار بالتزامه بدفع مقابل لأموال الأجانب التى أممت اذ تمسك بعدم مسئوليته عن الاصلاحات الاشتراكية التى حققها ولم يقبل دفع أى مقابل للملكيات المؤممة . صحيح أن هذه الخلافات قد سويت باتفاقات بين روسيا والدول الغربية ولكن روسيا قبلت فى هذه الاتفاقات دفع المقابل على أساس أنه عنصر واقعى de facto من تسوية مالية واقتصادية واسعة مع الدول الغربية دعت اليها الظروف فى حينها . ولم يكن ذلك مطلقا من قبيل الاقرار بمبدأ قانونى وضعى يجعل مقابل التأميم الزاميا على الدولة فى مثل تلك الظروف . ذلك أن الاقتصاد الروسى بدأ منذ ١٩٢١ يعانى من آثار الحرب الأهلية وماتبعها من تدخل أجنبى الأمر الذى دعى روسيا الى البحث عن عون مالى من حلفائها السابقين والسعى الى أن تحصل على اعترافهم بها ، ومن هنا مهد الطريق للتسوية .

بيد أننا لو أمعنا النظر فى التسويات المختلفة لتأكد لنا أنها لا تعنى فى شىء أن روسيا دفعت مقابلا قانونيا للملكية الأجنبية التى أممت بل قد تكون على العكس اقرارا من الغرب بعدم قيام مبدأ فى القانون الدولى العام الوضعى بهذا المعنى .

فى ٨ أغسطس ١٩٢٤ وصلت روسيا وبريطانيا الى اتفاق كمحاولة للوصول الى تسوية نهائية فيه قبلت بريطانيا — من حيث المبدأ — مطالب روسيا القائمة على التدخل واعترفت بامكان التقاص بها مع مطالب الرعايا البريطانيين التى صودرت أملاكهم فى روسيا ، كما وعدت بريطانيا بتقديم قرض لروسيا — ولكن هذه المعاهدة لم تنفذ لأن حزب المحافظين الذى

(١) وهما مؤتمر كان الذى عقد فى يناير ١٩٢٢ ومؤتمر لاهاى الذى عقد فى يوليو ١٩٢٢

تولى السلطة بعد ذلك ببضعة أشهر رفض التصديق عليها . ومعنى هذا الاتفاق أن بريطانيا تنازلت فى الحقيقة عن المقابل الذى تطالب به لرعاياها لقاء تأميم أملاكهم فى روسيا لأن المقابل الذى ارتضته هو التعويضات التى زعمتها روسيا نظير مانالها من أضرار بسبب التدخل الأجنبى ، ومع ذلك فان هذا الاتفاق لم ينفذ (١) .

أما بالنسبة لفرنسا فقد قبلت روسيا بمناسبة اعتراف فرنسا بها ــ أن تختار فرنسا مؤقتا الأملاك الروسية فى فرنسا ، وهكذا سويت المسألة تسوية واقعية . وقد أدى تنازل روسيا عن ممتلكاتها فى فرنسا الى استئناف العلاقات التجارية بين البلدين وتناسى المطالب الفرنسية ، وأخيرا الى ابرام اتفاق تجارى فى ١٩٣٤ (٢) .

ولم يختلف الأمر كثيراً بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية ذلك أن اتفاق Litvinov فى ١٦ نوفمبر ١٩٢٣ نص على أن تنوب الولايات المتحدة عن روسيا فى تطبيق اجراءات التأميم الروسية على الممتلكات الروسية فى الولايات المتحدة وذلك لمقابلة مطالب الرعايا الأمريكيين الذين أممت أموالهم فى روسيا (٣) . فاذا علمنا أن قوانين التأميم الروسية ما كان لها أن تنفذ فى الولايات المتحدة لولا قبول حكومة الولايات المتحدة وأن ماحصلت عليه الولايات المتحدة من هذا السبيل لم يتجاوز مليونى دولار لقاء أملاك رعاياها التى تتراوح قيمتها بين ثلثمائة وأربعمائة مليون دولار لاتضح لنا أن المقابل الذى حصلت عليه الولايات المتحدة كان عنصرا واقعيا فعلا فى التسوية التى تمت ولم يكن وفاء بالتزام قانونى .

(ثالثا) فى مؤتمر باريس الذى عقد ١٩٣٠ لتقنين الأحكام الدولية الخاصة بمعاملة الأجانب ، فقد عرض على اللجنة التى عهد اليها بموضوع

---

(١) فريد مان ــ المرجع السابق ، ص ٢١ ، ٢٢

(٢) 167 League of Mations Treaty Series (1936), p. 349.

(٣) *Edwin Brochard* — Extraterritorial confiscations, A.J.I.L. vol. 36, No. 2, pp. 275—282.

التأميم اقتراح بأن يتضمن مشروعاتها نصا بشأن مقابل التأميم ولكن اللجنة رفضت الاقتراح بأغلبية ثلاثة عشر صوتا ضد خمسة أصوات (١) .

وقد اقترح المندوب الهولندى ادخال العبارة التالية فى البروتوكول (٢) " أن هذه الفقرة لا تمس بأى حال المقابل الذى يقتضيه القانون الدولى ،، ولكن اللجنة رفضت هذا الاقتراح أيضا بأغلبية عشرة أصوات ضد خمسة أصوات .

وهذا الاتجاه يدل بجلاء على أن القانون الدولى العام الوضعى لا يحوى قاعدة تلزم بدفع مقابل للتأميم . اذ لامراء فى أن أعمال هذا المؤتمر تعكس الصورة الصحيحة للقانون الدولى العام الوضعى وأحكامه فى هذا الخصوص .

وهذا هو ما يستفاد مما جاء فى التقرير الذى قدمه M. Politis للمؤتمر حيث قال أن الأجانب الذين أقاموا فى بلد وتمتعوا بحماية قوانينها واستفادوا من مزايا سلطتها الادارية يجب أن يساهموا فى أعباء ذلك البلد ولوكانت تلك الأعباء ذات صفة استثنائية وتتضمن تضحيات قد تصل فى بعض الحالات الى الحرمان الكلى أو الجزئى من الملكية (٣) .

ومن ثم فاننا نعود فنكرر — بعد هذا العرض — أن القانون الدولى العام الوصفى لايحوى قاعدة تقيم التزاما على الدول التى تتخذ من التأميم سياسة لاعادة تنظيم بنائها الاقتصادى والاجتماعى بدفع مقابل لما تقوم بتأميمه من أموال .

---

(١) راجع أعمال المؤتمر League of Mations Doc. C. 97 M. 23, 1930, II, p. 274.

(٢) والنص الانجليزى للاقتراح هو :
"This paragraph is no way prejudices the compensation required by International Law".

(٣) راجع أعمال المؤتمر — المرجع السابق ، Annexe, A. 33. p. 523 et seq.

والحق أن قولنا هذا لا يتفق مع ماجرى عليه عمل الدول – كما أورينا – فحسب بل انه ينسجم كذلك مع طبيعة أحكام القانون الدولى العام ذاتها .

ذلك أن القانون الدولى العام انما يعمل على التنسيق بين المصالح المختلفة للدول ، وهو فى قيامه بهذه المهمة يجب أن يتخذ موقفا محايدا يتفق ومبدأ المساواة بين الدول الذى هو أحد المبادىء الأساسية فيه ومن ثم فليس للقانون الدولى أن يقف عائقا يحول دون تقدم الدول وتطورها وذلك عن طريق تحيزه لمذهب اقتصادى أو اجتماعى لصالح مذهب اقتصادى أو اجتماعى آخر بل عليه أن يترك الأمر فى ذلك للاختصاص الداخلى لكل دولة .

ولما كانت الجماعة الدولية تواجه اليوم صراعا مذهبيا بين الاشتراكية والرأسمالية فان القانون الدولى العام يجب أن ينهج منهجا محايدا بالنسبة لهذا الصراع ، ومن مقتضى هذا الحياد أن يجنب أحكامه أية قواعد قد تحول بين دولة وبين تطبيق أى المذهبين تشاء داخل حدودها .

ولما كان التأميم هو وسيلة كثير من الدول التى تنحو المنحى الاشتراكى بقصد اعادة بنائها الاقتصادى والاجتماعى ، ولما كانت هذه الدول ذات موارد اقتصادية ومالية محدودة وهى لذلك تريد معالجة هذا الفقر عن طريق برنامج اشتراكى كامل ، لذلك فهى كثيرا ما تكون فى وضع مالى لايسمح لها بأن تدفع مقابلا للملكيات التى تقوم بتأميمها . ومن هنا كان الزام هذه الدول بأن تدفع مقابلا للتأميم – فى مثل تلك الحالة عبئا فادحا يثقل كاهلها ويقف حائلا دون تحقيقها لبرامجها الاقتصادية والاجتماعية الجوهرية ، وفى معنى آخر فان الزام الدولة فى وضع كهذا بدفع مقابل للتأميم ان هى شاءت أن تؤمم انما يعادل منعها من تنفيذ سياستها التقدمية الاقتصادية والاجتماعية (١) فهو حرمان لها من حق طبيعى وخروج بالقانون الدولى العام

---

(١) *(a) Strupp* — Le droit du juge international de statuer selon l'équité, مجموعة محاضرات لاهاى ، سنة ١٩٣٠ – ص ٤٧٥

(b) Herz — Expropriation of Foriegn property, A.J.I.L. 1941, pp. 243, 362.

عن طبيعته التى هى المساهمة فى رقى الأمم ومجافاة للمبادىء العامة المستقرة فيه والتى تجعل مثل هذه الأمور من صميم الاختصاص الداخلى للدول وانه ليستحيل على القانون الدولى العام أن يبقى بقواعده التى تحمى الملكية الخاصة بعيدا عن هذه الأقطار العالمية وليس لزاما أن ماكان يعتبر تعسفا منذ نصف قرن يظل كذلك بهذا الوصف حتى الآن (١) .

ومن هذا نخلص الى أن التأميم الذى يرتبط بتغييرات جوهرية فى البناء الاقتصادى والاجتماعى للدولة أو ذلك الذى يرمى الى استبعاد رأس المال الخاص من بعض قطاعات الاقتصاد القومى — أو بمعنى آخر التأميم الذى يتخذ صفة العموم فلا يحدد شخص مالك المال المؤمم — لا يقيم التزاما على الدولة بدفع مقابل .

ولكن التأميم قد يكون فرديا بمعنى أنه ينصب على أموال شخص بعينه فحسب — سواء أكان هذا الشخص طبيعيا أو معنويا — ومن ثم فهو لا يترجم سياسة عامة للدولة فى هذا الخصوص ، فما هو الحكم هنا بالنسبة لمقابل التأميم .

الواقع أن هذا الفرض يختلف عن الوضع الذى استعرضنا ما جرى عليه العمل بشأنه لأن مثل فرنسا وروسيا كان خاصا بتأميم عام ، وتلك هى الصورة التى كانت فى ذهن المؤتمر أثناء مؤتمر باريس بشأن معاملة الأجانب . هذا فضلا عن أن ماذكرناه بشأن مقابل التأميم انصب أساسا على التأميم الذى يحقق برنامجاً عاماً للاصلاح الاقتصادى والاجتماعى . ومن ثم فان ما انتهينا اليه بشأن المقابل بالنسبة للتأميم العام لاينصرف الى المقابل فى حالة التأميم الفردى ، وتبعا فان الدولة تلتزم — فى حالات التأميم الفردى — بدفع مقابل للملكية المؤممة . لا سيما وأن الدول التى تأخذ بالتأميم فى صور فردية وجزئية تقر عادة بمقابل لرعاياها عما تؤممه من أموالهم ، فالقول بأنها لا تلتزم بهذا

---

(١) *Brierly* — Régles générales de la paix.
مجموعة محاضرات لاهاى ، سنة ١٩٣٦ جزء ٤ ص ١٧١

المقابل اذا أممت ملكية رعية أجنبي يخالف مبدأ المساواة فى المعاملة بين الوطنى والأجنبي فى هذا المجال .

وعلى هدى مما سبق نستطيع أن نقول أن القانون الدولى العام الوضعى لا يقيم التزاما على الدولة بدفع مقابل لقاء التأميم العام — أى الذى لا يحدد فيه شخص المالك — بينما يقيم هذا الالتزام اذا كان التأميم فرديا — أى حدد فيه شخص المالك . وهذا هو الرد الصحيح فى رأينا على السؤال الذى جعلناه عنوانا لهذا الشطر من البحث (١) .

أوصاف مقابل التأميم

أما قد وانتهينا الى أن أحكام القانون الدولى العام الوضعى لا تلزم الدولة بدفع مقابل التأميم الا اذا كان التأميم فرديا (أوقبلت الدولة ما أدتها بمنح مقابل) فبديهى أن يسوقنا ذلك الى بحث ما اذا كان التزام الدولة بدفع مقابل فى هذه الحالة غير مقيد أم أن هناك أوصافا معينة تلتزم الدولة بمراعاتها فى وفائها بمقابل التأميم .

وقد جرت عادة الفقه على أن يناقش فى هذا الخصوص ثلاثة أوصاف هى : الفورية والعدالة والفعالية ، وتلك هى الأوصاف التى سنعرض لها بمزيد من التوضيح فيما يلى .

المقابل الفورى : يقصد بالمقابل الفورى أن يحدد القانون الصادر بالتأميم قيمة المقابل وأن ينص على دفعه فور تسلم الدولة للأموال المؤممة .

وعلى هذا فان القانون الذى يترك للدولة تحديد مقابل التأميم فى المستقبل أو الذى ينص على دفع المقابل على مدى بعيد هو قانون يخل بالصفة الفورية للمقابل .

---

(١) قارن :

Joyee Gutteridge — Expropriation and Nationalization in Hungary, Bulgaria and Ramania the Int. and C.L.Q. vol. 12. P.I. , 1952, p. 14.

وقد دافع عن فورية المقابل بعض الفقهاء وأخذت بذلك بعض الأحكام وذهبت اليه بعض الدول فى مطالبتها بمقابل عن ملكية رعاياها المؤممة .

فالمادة العاشره من مشروع هارفارد رقم ١٢ تنص على أن يدفع جزء معقول من المقابل فورا أما الباقى فيوفى بسندات معادلة للقيمة السوقية المعادلة تدفع فوائدها فورا (١) .

وقد أخذ الحكم الصادر سنة ١٩٢٢ فى منازعة المطالب النرويجية ضد الولايات المتحدة الأمريكية بالصفة الفورية للمقابل متأثرا فى ذلك بالأحكام الدستورية فى الولايات المتحدة الأمريكية (٢) .

كما تتمسك الولايات المتحدة الأمريكية بأن يكون مقابل أموال رعاياها المؤممة فى الخارج فوريا حسبما يستفاد من تصريحات المسئولين فيها وكما جاء فى مذكراتها لحكومة كوبا (٣) .

الصفة الفورية للمقابل هى التى اتفق عليها فى المعاهدات المبرمة بين المملكة المتحدة وايران (٤) ، وبين جمهورية المانيا الاتحادية والباكستان (٥) .

---

(١) والنص يجرى كالآتى :

"A reasonable part of the compensation due is paid *promptly*, bonds equal in fair market value of the remainder of the compensation and bearing a reasonable rate of finterest are given to the alien and the interest is paid *promptly*".

1960 A.S.I.L. Proceedings ,103.

(٢) 1. Int. Arb. Awards 307 (1922).

(٣) 40 Dept. of State Bulletin 958, 41.

(٤) جاء فى م ١٥ من معاهدة ١١ مارس ١٩٥٩ ما نصه :

"... and shall receive *prompt*, adequate and effective compensation for any such measures".

9 Int. and Comp. Law Q. 311 (1960).

(٥) وقد جاء فى م ٣ من المعاهدة المبرمة فى ٢٥ نوفبر ١٩٥٩ ما ترجمته بالانجليزية :

'... Such compensation shall be actually realizable and freely transferable in the currency of the other Party without *undue delay*'.

Bundesrat Doc. No. 11/61.

ومما هو جدير بالذكر أن قرار رئيس الجمهورية المصرية بالقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية (شركة مساهمة مصرية) قرر دفع مقابل فورى اذ نص على أن «يعوض» المساهمون وحملة حصص التأسيس عما يملكونه من أسهم وحصص بقيمتها مقدرة بحسب سعر الاقفال السابق على تاريخ العمل بهذا القانون فى بورصة الأوراق المالية بباريس وأن يتم دفع هذا « التعويض » بعد استلام الدولة لجميع أموال وممتلكات الشركات المؤممة .

والحق أننا لا نستطيع أن نقيد سلطة الدولة فى دفع المقابل فورا لأن كثيرا من الاعتبارات الداخلية للدول قد تحول دون ذلك ، ويبدو لنا أن القائلين بفورية المقابل متأثرون بنصوص القوانين الوطنيه التى تشترط أحيانا الوفاء بالمقابل قبل تجريد المالك من ملكيته . أما فى مجال القانون الدولى فاننا لا نستطيع — رغم تلك الآراء والأحكام المتناثرة التى عرضنا أمثلة لها — أن نقول أن هناك سوابق حاسمة تفرض أن يكون المقابل فورى الدفع (١) .

ولذلك نجد مثلا أن الحكم الهام الذى صدر سنة ١٩٢٨ فى التحكيم بين المانيا ورومانيا بشأن منازعة Goldenberg نص على أن يدفع المقابل بأسرع ما يمكن (٢) . وهذا الوصف لا يعنى الفورية لأنه ترك الدفع لمكنة الدولة وكل ما هنا لك أنه قيد تلك المكنة بأن تكون هى أسرع مكنة تستطيعها الدولة .

وكان الحكم الصادر سنة ١٩٣٠ فى التحكيم بين البرتغال وألمانيا بشأن مطالب البرتغال فى خصوص ما قامت به ألمانيا الى تاريخ دخول البرتغال الحرب ، كان ذلك الحكم أكثر منطقا اذ اكتفى بأن يدفع المقابل خلال

---

(١) فريدمان — المرجع السابق ، ص ٢١٨

(٢) 2 Int. Arb. Awards 90 (1928).

فترة معقولة (١) . وبديهى أن معقولية فترة دفع المقابل مرتبطة بظروف الدولة وأحوالها وما قد تعانية من صعاب .

كذلك نجد أن كثيرا من الدول التى تنص قوانينها الصادرة بالتأميم على دفع المقابل خلال عدة سنوات تتراوح عادة بين عشرين وثلاثين عاما من ذلك مثلا قانون الاصلاح الزراعى الكوبى الذى صدر فى ٣ مايو ١٩٥٩ نص على أن يدفع المقابل بسندات اصلاح زراعى مدتها عشرون عاما بفائدة لا تتجاوز ١,٥ ٪ وأن شروط الدفع ستحدد فى وقت مناسب .

كذلك المادة الثانية من القانون العربى رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ بتأميم جميع البنوك وشركات التأمين فى الجمهورية العربية المتحدة وتأميم الشركات والمنشآت المبينة فى الجدول المرافق لهذا القانون على أن تتحول أسهم الشركات ورؤوس أموال المنشآت المشار اليها الى سندات اسمية على الدولة لمدة خمس عشر سنة بفائدة ٤ ٪ وتكون السندات قابلة للتداول فى البورصة ويجوز للحكومة بعد عشرسنوات أن تستهلك هذه السندات كليا أو جزئيا بالقيمة الاسمية بطريق الاقتراع فى جلسة علنية .

وبمثل هذا الحكم أخذت المادة الثانية من القانون العربى رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ بشأن تحديد ملكية الفرد فى ١٥٩ شركة (٢) .

وازاء افتقارنا الى سوابق حاسمة فى العمل الدولى أو أحكام القضاء الدولى ونظرا لانقسام الفقه فى هذا الخصوص وطواعية لمنطق الأمور الذى يتجافى مع القول بأن المقابل يجب أن يدفع فورا بغض النظر عن الاعتبارات المحلية للدولة المؤممة نرى أن الفورية ليست وصفاً لازما من أوصاف المقابل وأن الأمر فى ذلك مرده لكل دولة مادامت لا تسىء استعمال سلطتها وانما تصدر فى تصرفها عن حسن نية وطبقا لما تقضى به مصلحتها العامة .

---

(١) Annual Digest (1929—1930) p. 150 at p. 151.

(٢) الدكتور اسماعيل هاشم – خصائص واقتصاديات المجتمع العربى ، سنة ١٩٦١ ، ص ٢٥٦ ، ٢٥٧

المقابل العادل : المقابل العادل هو المقابل الذى يعادل كامل قيمة الملكية المؤممة . وطبيعى أن المقابل لايكون عادلا بالمعنى الصيح الا اذا كان عينيا restitutis in integrum وهذا هو ما طالب به فعلا المندوب الفرنسى — بالنسبة للتأميمات الروسية — فى مؤتمر لاهاى سنة ١٩٢٢ ، ولكن المندوب البريطانى عقب بأنه لا يمكن الزام روسيا بذلك وأن السؤال الذى يجب طرحه هو : هل ستعيد روسيا الملكية المصادرة الى ملاكها السابقين أم أنها ستمنح هؤلاء مقابلا لها (١) .

وبديهى أنه يستحيل الدفاع عن وجهة نظر المندوب الفرنسى هذه لأنها تعنى تقييد حرية الدولة والتدخل فى أمور هى من صميم السيادة الداخلية لا سيما والتأميم أصبح حقا من الحقوق التى لا منازع فى تمتع الدولة بها .

واذن فماذا يقصد بالمقابل العادل ؟

اختلفت فى ذلك الآراء . فعند هايد Hyde (٢) يكون المقابل عادلا اذا كان يمثل القيمة السوقية للملكية المؤممة مقدرة بطريقة نزيهة . ولكنه لا يعتد فى تقدير هذه القيمة بالخدمة التى أعد المالك ماله لأدائها وتفى بالخدمة التى كان المال صالحا لتقديمها ، وهو لذلك لا يضع الامكانيات المستقبلة فى اعتباره الا بقدر تأثيرها على القيمة السوقية الحالية .

وقد أشارت محكمة التحكيم الدائمة فى منازعة المطالب النرويجية ضد الولايات المتحدة (٣) الى القيمة السوقية العادلة وأوضحت أنه كقاعدة عامة

---

(١) *Potemkin* — Histoire de la diplomatic, vol. 3, p. 204.

ولما كان استبعادنا لهذه النظرة قائماً على أنها تنتهك السيادة الاقليمية للدولة فان هذا لا يعنى أن الدول تستطيع بارادتها أن تقبل تسوية المنازعات فيما بينها على أساس المقابل العينى ، ومن ذلك مثلا م ٩ من اتفاق سنة ١٩٢٣ بين الولايات المتحدة والمكسيك بشأن لجنة المطالب العامة .

(٢) *Hyde* — Compensation for Expropriation, 33 A.J.I.L. (1939) pp. 108—112.

(٣) وقد سبق أن أشرنا الى هذا الحكم ، راجع :
United Nations, 1 Reports of Int. Arbitral Arvards, p. 307 at p. 339.

فان الظروف غير العادلة التى تنجم مثلا من أسعار المضاربة لا يمكن أن تكون أساسا لتقدير المقابل .

أما محكمة العدل الدولى الدائمة فقد ذهبت فى حكمها بشأن منازعة دمبلدون (١) سنة ١٩٢٣ الى أن المقابل يجب أن يعالج الخسارة المتحملة ولكنها قضت فى منازعة مصنع شورزاد سنة ١٩٢٨ بأن المقابل معادلا للقيمة الكلية . بيد أننا لوراجعنا حيثيات الحكم الخاص بمنازعة شورزاد لتبين لنا أن المحكمة تأسست فيما ذهبت اليه على أن الفعل غير مشروع (٢) وهذا فرض يخالف الفرض الذى نتناوله فى هذا البحث لأن حكم القانون الدولى العام بالنسبة للفعل غير المشروع واحد سواء اتخذ هذا الفعل غير المشروع صورة تأميم أو صورة أخرى ونحن لا نبحث هنا مدى المسئولية الدولية عن التصرفات غير المشروعة وانما نعالج مقابل التأميم بوصف أن التأميم حق تمارسه الدولة .

ونلاحظ أن هذه الآراء تتجمع كلها حول فكرة أن المقابل يجب أن يوازن الخسارة الناجمة موازنة تامة ، ولذلك فان أنصار هذه الآراء — على اختلاف المعايير التى يأخذون بها — يرون أن تقدر قيمة الأموال المؤممة على عناصر من الواقع ، ومن ثم فهم لا يقرون تقدير هذه الأموال على أساس قيمتها الضرائبية (٣) بدعوى أن القيمة الضرائبية تعتمد على عوامل تختلف تماما عن العوامل التى يجب أن تكون محل اعتبار فى تقدير قيمة الملكية المؤممة (٤) .

---

(١) Series A, No. 1, p. 33.

(٢) ذلك أن المحكمة أوردت فى حكمها ما نصه :

"In estimating the damage caused by an unlawful act ...".
P.C.I.J. Series A, No. 17, p. 31.

(٣) كما فعل قانون سنة ١٩٣٨ المكسيكى بشأن تأميم البترول . راجع :

Woetley — The Mexican Oil Dispute 1938—1946, 43 Grotuis Society Transactions 15, 25 (1959).

وكذا القانون الكوبى رقم ٥٨٨ الصادر فى أكتوبر سنة ١٩٥٩ الخاص بالاصلاح الزراعى .

(٤) ومن الجدير بالذكر هنا أن قرار رئيس الجمهورية العربية بقانون تأميم شركة قناة =

ونحن نرى أن هذه الأفكار – بمعاييرها المتعددة – غير مقنعة وهي ذات قيمة نظرية أكثر منها عملية لأن عدالة المقابل تحكمها – في عقيدتنا – وقائع وظروف كل حالة على حدة . هذا فضلا عن اختلاف الآراء يدل على عدم وجود قاعدة دولية وصفية تحكم الحالة المبحوثة .

والصحيح في تقديرنا – أن المقابل يكون عادلا اذا لم يترتب على الطريقة التي اتبعتها الدولة في تقديره والوقت الذي حددته للوفاء به أن ينقلب في حقيقته الى مصادرة

وتأسيسا على قولنا هذا نرى :

١ – أنه يجب – عند تقدير المقابل – أن نضع في اعتبارنا المكنة الفعلية للدولة المؤممة فقدرة الدولة ماليا واقتصاديا هي التي تحدد مدى عدالة المقابل الذي تقدره للمال المؤمم .

وهذا هو ما أخذت به محكمة الاستئناف الألمانية في برن سنة ١٩٦٠ في منازعة التبغ الأندونيسي (١) .

=السويس قوم أسهم الشركة وحصصها على أساس قيمتها السوقية العادلة اذ قدرها حسب سعر آخر اقفال سابق على صدوره في بورصة الأوراق المالية بباريس .

في حين أن قانون التأميم الكوبي الصادر في ٦ يوليه ١٩٦٠ – والخاص بالأمريكيين والشركات الكوبية الخاضعة للاشراف الأمريكي – نص على أن يدفع المقابل في صورة سندات على الدولة بآجال لا تقل عن ثلاثين عاماً فائدتها السنوية ٢ ٪ تدفع فقط من الرصيد الذي يتكون كل عام من دفع ٢٥ ٪ من العملة الأجنبية التي تحصل عليها كوبا من مشتروات الولايات المتحدة للسكر فيما يزيد على ثلاثة ملايين طن . وهذا الرصيد لم يتكون بعد لأن الولايات المتحدة انقصت حصتها في المشتروات أولا ثم الغتها فيما بعد (بالنسبة لسنة ١٩٦١) . وقد حكمت المحاكم الأمريكية في منازعة Banco Nacional de Cuba ضد Sabbatino بأن هذا المقابل غير عادل .

راجع دومك – المرجع السابق ، ص ٦٠٦ ، ٦٠٧

(١) وقد جاء في .A.J.I.L. 317 (1960). 45 أن ما قالته المحكمة في هذا الخصوص نصه :

"Compensation as so time and amount must therefore be made in accordance with the conditions of the expropriating State".

ونحن نرى أن الحكم المذكور يجب أن يولى أهمية كبيرة لأنه حكم حديث وتبعاً فهو يمثل=

وحجتنا فى ذلك أن الأجانب يجب أن يتحملوا عبئا من المساهمة فى التطور الاقتصادى للدولة التى توجد أموالهم باقليمها وذلك مقابل ما يحصلون عليه من فوائد اذ القاعدة أن الغرم بالغنم (١) .

ويؤيد قولنا هذا ذيوع الاتفاقات الدولية التى يقدر فيها المقابل بطريقة احمالية جزافية ، مثال ذلك اتفاقات السلام (٢) التى أبرمت بعد الحرب العالمية الثانية — فى ١٠ فبراير ١٩٤٧ — والتى قبلت بمقتضاها الدول الكبرى لاعتبارات سياسية واقتصادية — أن يقتصر المقابل على ثلثى المبلغ اللازم لمعالجة الخساره . كذلك قامت التسريات التى أجرتها دول أوروبا الشرقية بشأن برامج التأميم التى نفذتها بعد الحرب العالمية الثانية على مبدأ المقابل الجزافى (٣) .

=الاتجاهات الأخيرة فى الموضوع محل البحث ، هذا ولا ننسى أنه صدر من محكمة فى المانيا الغربية أى من محكمة من محاكم أوروبا الغربية وليس أوروبا الشرقية .

قارن ما قاله Chaeles de Vicscher فى كتابه Théories et Keabités en Droit Inter national, 1953, p.238 حيث يفرق بين نزع الملكية والتأميم ويرى أنه فى الوقت الذى يتم فيه نزع الملكية باعطاء مقابل كامل فان التأميم يعطى فقط مقابلا جزئياً فقط . وتفرقة دى فيشر بين نزع الملكية والتأميم تقوم على أن نزع الملكية اجراء فردى أما التأميم فاجراء ذو نطاق واسع.

(١) ويذهب رأى مخالف الى أن تسامح الدولة فى بعض حقوقها كجزء من مساومته لا يعتبر تنازلا منها عن قاعدة القانون التى تؤيد ذلك الحق . ويستشهد أصحاب هذا الرأى بحالات قبلت فيها الدولة تسوية جزئية ولكنها نصت صراحة على أن هذا القبول لا يعنى تنازلها عن مبدأ التعويض (المقابل) الكامل ، من ذلك تحفظ مندوب المملكة المتحدة — بهذا المعنى فى اللجنة الاقتصادية لايطاليا أثناء تصويت بلاده على مقترحات المقابل الجزئى .

Committee on the Study of Nationalization, American Branch, International Law Association, 1957—1958 Proccedings and Comittee Reports 61, 67.

ونحن نلاحظ على هذا الرأى أنه يتمثل بآراء القلة من الدول الغربية — مثل بريطانيا — التى لازالت تتمسك بمبادىء عفت فى شأن التأميم ، هذا فضلا عما أننا حتى لو افترضنا أن هذا التحفظ قد تكرر فى أكثر من مناسبة فانه لا قيمة له عملا لأن الواقع يجرى على دفع مقابل جزافى الأمر الذى يهدر قيمة الاستشهاد الى حد كبير .

(٢) *Martin* — Private Property, Rights and Interests in the Paris Peace Treaties, 24 Brit. Yr .Bk. of Int. Law 273, 284 (1947).

(٣) 1960 A.S.I.L. Proceedings 112.

٢ ـ المقابل لا يغطى الا الأثر المباشر فقط للتأميم بوصف أن التأميم هو السبب وتلك الآثار هى السبب . أما الأضرار غير المباشرة ـ سواء كانت الافقار الناجم بطريق غير مباشر عن التأميم أو مافات المالك من ربح مستقبل ـ فلا تدخل ضمن عناصر تقدير التأميم فى حالتنا هذه لأن مثل هذه الأضرار لا يدفع عنها مقابل الا فى حالة المسئولية التقصيرية أما الصورة المفروضة فى بحثنا هذا فتتناول التأميم بوصفه حقا تمارسه الدولة (١) .

ويرتبط بمسألة عدالة المقابل أمر تحديد الوقت الذى نقدر فيه قيمة المال المؤمم ، أهو وقت صدور قانون التأميم ، أم تاريخ تحقق الآثار المترتبة على التأميم ، أم تاريخ مطالبة المالك بمقابل التأميم ، أم تاريخ اقرار الدولة المؤممة بدفع مقابل التأميم ، أم غير ذلك من التواريخ ؟

يبدو لنا من استقرار أحكام محاكم التحكيم المختلفة (٢) أن تلك المحاكم تميل عادة الى التفرقة بين مااذا كان المال معدا للبيع أو اذا لم يكن معدا للبيع . فاذا كان المال معدا للبيع فانها تقدر قيمته فى تاريخ تجريد المالك من أمواله حيث أن المال كان يمكن أن يباع فى ذلك التاريخ ، اما اذا كان المال غير معد للبيع فانها تقدر قيمة فى تاريخ منح المقابل أذ أن المالك يستطيع أن يحتفظ بماله حتى ذلك التاريخ .

بيد أن هذه التفرقة تعتمد ـ فى رأينا ـ على ظروف قدرية ، ولذلك فاننا نفضل عليها معيارا أخذت به محكمة العدل الدولى الدائمة فى أحد أحكامها وهو تاريخ انتقال ملكية المال الى الدولة (٣) .

---

(١) الأستاذان الدكتور حامد سلطان والدكتور عبد الله العريان ـ أصول القانون الدولى ، سنة ١٩٥٣ ، ص ٢٤٤ ـ ٢٦٦

(٢) *Vedel* — Détermination et exécution de la riparation due par l'Etat dont la responsabilité a été reconnue (1936) p. 21.

(٣) وهو الحكم الصادر فى منازعة شورزاد السابق الاشارة اليه . وقد قسمت المحكمة نزع الملكية الى مشروع وغير مشروع وأخذت بالمعيار الذى ذكرناه فى المتن بالنسبة لنزع الملكية المشروع . ونظراً لأننا كررنا أكثر من مرة أن صورة التأميم المبحوثة هنا تفترض أن التأميم مشروع فقد اقتصرنا على ايراد المعيار الذى تبنته المحكمة بالنسبة لنزع الملكية المشروع .

المقابل الفعال : يقصد بالمقابل الفعال — أو المجدى — الذى تكون له قيمة اقتصادية فعلية بالنسبة للمالك السابق للاموال المؤممة .

ومن ثم فان تقدير فعالية المقابل مرتبط بمكنة المالك السابق على الاستفادة بهذا المقابل .ولذا يزعم البعض أن المقابل الذى يدفع بالعملة المحلية للدولة المؤممة لا يعتبر فعالا الا اذا سمح لصاحب المال المؤمم بأن يعيد استغلال المقابل داخل الدولة أو اذا يسرت له الدولة تحويل المقابل الى الخارج بعملة أجنبية(١)

وقد كانت هذه المسألة من موضوع حكم محكمة العدل الدولى الدائمة فى منازعة ديمبلدون — السابق الاشارة اليها — حيث ووجهت المحكمة بالاختيار بين نقد ثابت (الفرنك الفرنسى) وبين نقد متدهور (المارك الألمانى (فحكمت بأن يكون الدفع بالفرنك الفرنسى لا سيما وأنه هو النقد الذى كانت تخصم به حسابات المدعى وعملياته المالية مما يجعلنا نقول انه هو المعيار الصحيح لمعالجة الخسارة (٢) .

على أن هذا الوضع ليس ميسرا اليوم بالنسبة لغالبية الدول حتى ولو رغبت هى فى تحقيقه لأنها كثيرا ما لا تجد تحت تصرفها سوى عملتها الوطنية . والحق أنه ليس منطقيا أن نضع الأجنبى — بالنسبة للعملة التى يدفع بها المقابل — فى مركز استثنائى اذا قورن بالوطنى ، هذا فضلا عن أن قيمة المال المؤمم انما تعتمد أساسا على الأوضاع الاقتصادية للبلد الكائن به هذا المال ومن هنا لا ضير على صاحب هذا المال اذا تلقى مقابلا عنه بالعملة المحلية لبلد الموقع .

لكل هذا نرى أن وفاء الدولة مقابل التأميم بعملتها المحلية يعتبر وفاء فعالا مادام أن ظروفها لا توفر لها القدر الكافى من العملات الأجنبية وطالما أن صالحها لا يسمح لها بأن تيسر تحويل المقابل الى الخارج ، هذا مع العلم

---

(١) *Robert R. Wilson* — United States Commercial Treaties and International Law, 1960, p. 116.

(٢) راجع الحكم فى مجموعة الأحكام التى سبق أن أشرنا اليها ص ٣٢

بأن اتفاقية صندوق النقد الدولى تسمح للدول بأن تضع قيوداً على تحويل نقدها الى عملات أجنبية اذا دعتها ضرورة الى ذلك (١) .

معيار التسوية فى المعاملة بين الوطنيين الأجانب :

رددنا أكثر من مرة — فيما سالف من بيان — الاشارة الى مبدأ التسوية فى المعاملة بين الوطنيين والأجانب وقد آن الوقت لتوضيح المقصود بهذا المبدأ كما سبق أن وعدنا ، وذلك فى ايجاز .

الواقع أن الفقهاء ليسو على وفاق فيما يتعلق بهذا المبدأ ، ويمكن أن نقول أنهم ينقسمون فى هذا الخصوص فريقين :

فريق (٢) يرى أن أقصى ما تمنحه الدولة لرعاياها تمثل فى ذات الوقت أقصى ما تلتزم به من مزايا للأجانب ، وهذا يعنى أن الأجنبى لا يجوز له أن يطالب لنفسه مركزا قانونيا يميزه عن الوطنى .

وقد أخذت بهذا الرأى أحكام دولية مثل الحكم الصادر سنة ١٩١٤ فى منازعة Cadenhead (٣) التى نجمت عن قتل خطأ ارتكبته دورية أمريكية حيال رعية بريطانى ، وكذا الحكم الذى صدر سنة ١٩٢٦ فى التحكيم الذى جرى بين لجنة الاصلاح وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشأن طلب شركة استندارد أويل لبعض الناقلات (٤) .

---

(١) *Gardner* — International measures for the Promotion and Protection of Foreign Imestment, 9 Journal of Public Law 176, 180 note 6 (1960).
وطبعاً هذا لا ينفى أن الدول يمكنها أن تتفق على خلاف ذلك ، من هذا م ٢١٣ فى معاهدة الباكستان وجمهورية المانيا الاتحادية سنة ١٩٥٩ التى نصت على أن يدفع المقابل بعملة الدولة الأخرى ويكون قابلا للتحويل .

(٢) *Strupp* — Les régles générales du droit de la paix.
مجموعة محاضرات لاهاى عدد ٤٧ سنة ١٩٣٤ ص ٥٣٩ .

(٣) *British* — American Claims Arbitration Tribunal, 8 A.J.I.L. 1914, p. 563

(٤) 2 R.I.I.A. p. 781 paris.

وقد تبنى مؤتمر ريو دى جانيرو المنعقد سنة ١٩٢٧ هذا المعنى (١) ، كما أقره تقرير قدمته — فى ٢٩ فبراير ١٩٢٦ — اللجنة الفرعية للخبراء التى انبثقت عن عصبة الأمم المتحدة لتقنين القانون الدولى (٢) .

ولكن نفرا آخر من الفقهاء (٣) يرى أن الذى يجب أن يكون محل اعتبار ليس هو التسوية بين الوطنيين والأجانب وانما الاقرار بالمبادىء واحترامها ، فاذا رأت الدولة — لسبب أو لغيره — أن تتجاهل تلك المبادىء بالنسبة لرعايا فانها تظل مع ذلك ملزمة باحترامها فى معاملتها للأجانب لأن مركز الوطنيين يحكمه القانون الداخلى أما مركز الأجانب فيحكمه القانون الدولى العام .

وهذا هو ما أقرته محكمة العدل الدولى الدائمة سنة ١٩٢٦ فى منازعة بعض المصالح فى سيليزيا العليا البولندية (٤) .

والواقع (٥) أن منح الأجنبى مركزا مميزا عن الوطنى يعتبر بمثابة تقييد لسيادة الدولة الداخلية ويقترب من الامتيازات الأجنبية ، ولذا فالصحيح عندنا أن تحديد مركز الأجانب فى داخل الدولة هو من صميم اختصاصها الداخلى فيما عدا حالات محدودة يهتم بها القانون الدولى العام على سبيل الحصر .

وأنه ليبدو متناقضا أن نقول أن القانون الدولى العام يسوى بين الوطنى والأجنبى من حيث حماية شخص الأجنبى وحياته ثم نزعم بعد ذلك أن الأجنبى يمكن أن يتميز عن الوطنى من حيث حماية أمواله. ولذلك فان ما نفهمه من

---

(١) *Urrutia* — La codification en Droit International, 35 R.G.D.I.P. 1928 pp. 133 et seq.

(٢) League of Nations Doc. C. 46, M. 23, 1926, V.

(٣) *Schwarzenberger* — International Law, 1949, vol. I, pp. 122, 126—127,

(٤) P.C.I.J., Series A, No. 7, p. 75.

(٥) لم نقصد هنا من التعرض لمبدأ المساواة فى المعاملة بين الوطنى والأجنبى الى الافاضة فى شرح هذا المبدأ ولكننا عرضناه بقدر وفى حدود ما يهيىء الذهن لفهمه كقيد نأخذ به ويرد على سلطة الدولة فى دفع مقابل التأميم .

الاعلان العالمى لحقوق الانسان انه اذ سوى بين الجميع فانه قصد بذلك ألا يتميز الوطنى عن الأجنبى كما قصد كذلك ألا يتميز الأجنبى عن الوطنى (١) .

لهذا نرى أن كل ما للأجنبى من حق هو ألا يعامل معاملة تجحف عن الوطنى ، وعلى هذا يكون من حق الأجنبى — بالنسبة لمقابل التأميم — أن يعامل معاملة الوطنى فان ميزت الدولة مواطنيها عن الأجانب فى هذا الخصوص تكون قد أخلت بالتزام دولى . واذن فشرط المساواة فى المعاملة بين الوطنيين والأجانب هو قيد يحد من حرية الدولة بالنسبة لدفع مقابل التأميم .

ومن ثم فان حرية الدولة فيما يتعلق بفورية وعدالة وفعالية المقابل يجب أن تفهم فى حدود شرط التسوية فى المعاملة بين الوطنى والأجنبى على النحو الذى بيناه .

خاتمة :

والآن يحق لنا — بعد هذا العرض — أن نلقى نظرة هادئة على الموضوع .

ليس من جدل أن القانون صدى لحاجات المجتمع وترجمة للأوضاع التى تحقق أمن الجماعة ، ومن ثم فليس العدالة هى دائما ديدنه الأساسى وانما أمن الجماعة ، ولكن القانون يسعى الى العدالة فان اتفقت أحكامها مع أمن الجماعة كان بها وحسنت وان تعارضت الأحكام فليس أمام القانون الا أن يستجيب لضرورات الأمن ولو ضحى فى سبيل ذلك ببعض قواعد العدالة .

وربما كان القانون الدولى العام هو أكثر فروع القانون اضطرارا الى التأسى بهذا الواجب ، وتبعا فان أحكام القانون الدولى العام يجب أن تتطور

---

(١) وهذا هو ما توحى لنا به م ٧ من التصريح المذكور ونصها : « كل الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق فى التمتع بحماية متكافئة دون أية تفرقة ... » . وقد صدر هذا التصريح عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بجلسة ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ . وهو لا يعدو أن يكون اعلاناً لمبادىء ذات قيمة معنوية فحسب ولا تعتبر ذات التزام قانونى ولذا فان استشهادنا به هو لتأييد وجهة نظرنا وليس على أساس أنه قواعد مقننة للقانون الدولى العام .

دائما بتطور حاجات الجماعة الدولية حتى تحقق الغاية المرجوة منها فى حفظ الأمن الدولى .

ومن ثم قد يرى البعض أن ما انتهينا اليه من أحكام بالنسبة لمقابل التأميم يتجافى أحيانا مع مقتضيات العدالة ، ولكنه — فى عقيدتنا — يعمل على استقرار الأمن الدولى بلا جدال .

والواقع أن أولئك الذين يأخذون برأى مخالف هم فريق لازال متأثرا برواسب من الماضى وما يقول به ربما كان هو الحكم الصحيح منذ نصف قرن مضى ولكنه لم يعد كذلك اليوم بعد أن تطورت ظروف الجماعة الدولية وبعد أن أصبحت الفكرة الاشتراكية — والتأميم وسيلتها — هى الفكرة الغالبة مع اتجاه كثير من الدول لا سيما الدول النامية .

ومن هنا كان لابد ألا يقف القانون الدولى العام من هذا التطور موقف الجمود بل عليه أن يلائم بين أحكامه وبين واقع الحياة الدولية . ولذلك لا نغالى اذا قلنا أن القانون الدولى العام يقر اليوم عرفا — أو هو على الأقل يوشك أن يقر عرفا — فيما يتعلق بمقابل التأميم يقضى بان دفع مقابل للتأميم هو من الأمور التى تدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدولة اذا كان التأميم عاما أما اذا كان فرديا فان الدولة تلتزم بدفع مقابل للتأميم . على أنه فى الحالات التى تدفع فيها الدولة مقابلا للتأميم — سواء كان ذلك برضاها فى التأميم العام أو طواعية لالتزام دولى فى التأميم الفردى — فان تحديد أوصاف ذلك المقابل هو أيضا من صميم الاختصاص الداخلى للدولة بشرط أن تسوى فى المعاملة بين الوطنى والأجنبى .

وقولنا هذا يتفق مع أحكام الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر عن الأمم المتحدة فى سنة ١٩٤٨ ذلك أن كل ماجاء به فى شأن تجريد الشخص من ملكيته هو نص م ١٧ / ٢ التى تقرر أنه « لا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفا » واذن فالقيد الوحيد الذى تتقيد به سلطة الدولة عند التأميم — حسب

أحكام هذا التصريح – هو عدم التعسف . وقد رأينا أن اعفاء الدولة من الالتزام بدفع مقابل للتأميم فى حالة التأميم العام يبرره تغلب المصلحة العامة على مصلحة خاصة وتبعا فهو ليس تعسفا وكذلك الأمر بالنسبة للسلطة التنفيذية التى تركناها للدولة حيال أوصاف المقابل اذ مادام أن الدولة تسوى فى ذلك بين رعاياها وبين الأجانب فلا تعسف هناك .