

Distr.
GENERAL

A/CN.4/477
21 May 1996
ARABIC
ORIGINAL: FRENCH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثامنة والأربعون

جنيف، ٦ أيار/مايو - ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩٦

التقرير الثاني بشأن التحفظات على المعاهدات

مقدم من السيد آلان بيليه، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٢	١ - ٥٣ نظرة عامة على الدراسة
٢	الفرع ١ - التقرير الأول بشأن التحفظات على المعاهدات والآثار المترتبة عليها
٤	الفرع ٢ - العمل المقبل للجنة في موضوع التحفظات على المعاهدات
٤	الفقرة ١ - نطاق الدراسة
٩	الفقرة ٢ - شكل الدراسة (تذكير)
٩	(أ) المحافظة على ما أقر من قبل
١٠	(ب) مشروع مواد مشفوعة بتعليقات عليها...
١١	(ج) ... وبشروط نموذجية
١٤	(د) الشكل النهائي لدليل الممارسات
١٥	الفقرة ٣ - المخطط العام للدراسة
١٥	(أ) خصائص المخطط المقترح
١٧	(ب) مخطط الدراسة العام المؤقت
٢٠	(ج) تعليق موجز على المخطط المقترح
٢٤	الفرع ٣ - خاتمة الفصل

الفصل الأول

نظرة عامة على الدراسة

الفرع ١ - التقرير الأول بشأن التحفظات على المعاهدات والآثار المترتبة عليها

١ - نزولا على رغبات الجمعية العامة^(١)، قدم المقرر الخاص خلال الدورة السابعة والأربعين للجنة تقريراً أولياً بشأن القانون والممارسة المتعلقين بالتحفظات على المعاهدات^(٢). وقد عرض هذا التقرير، في فصول ثلاثة، ما يلي:

- وصف موجز للأعمال السابقة للجنة في موضوع التحفظات والآثار المترتبة عليها،
- حصر موجز للمشاكل التي يثيرها الموضوع،
- عرض بعض المقترحات التي تتعلق بنطاق وشكل أعمال اللجنة في المستقبل.

٢ - وفي نهاية الدراسة التي اضطلعت بها اللجنة، لخص المقرر الخاص الاستنتاجات التي استخلصها من هذه المناقشات على النحو التالي:

"(أ) ترى اللجنة أنه ينبغي تعديل عنوان الموضوع ليكون من الآن فصاعداً 'التحفظات على المعاهدات'؛

(ب) ينبغي أن تحاول اللجنة اعتماد دليل للممارسات المتعلقة بالتحفظات، وعملاً بالنظام الأساسي للجنة وممارستها المعتادة، سيتخذ هذا الدليل شكل مشاريع مواد تشكل أحكامها، مع التعليقات عليها، مبادئ توجيهية لممارسات الدول والمنظمات الدولية المتعلقة بالتحفظات؛ وتكون هذه الأحكام، عند الاقتضاء، مقترنة بشروط نموذجية؛

(ج) ينبغي تفسير الترتيبات الواردة أعلاه بمرونة، وإذا رأت اللجنة أن عليها أن تحيد عنها كثيراً، فإنها ستعرض على الجمعية العامة اقتراحات جديدة بشأن الشكل الذي قد تتخذه نتائج أعمالها؛

(١) قرار الجمعية العامة ٣١/٤٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الفقرة ٧.

(٢) A/CN.4/470.

(د) توافقت الآراء في اللجنة على أنه ينبغي عدم إجراء أي تغيير في الأحكام ذات الصلة الواردة في اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦^(٣).

٣ - وتشكل هذه الاستنتاجات، في رأي اللجنة، "نتيجة الدراسة الأولية المطلوبة في قراري الجمعية العامة ٣١/٤٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ و ٥١/٤٩ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤"، على أساس أن اللجنة "قد فهمت أن الشروط النموذجية بشأن التحفظات، المراد إدراجها في المعاهدات المتعددة الأطراف، ستعد لغرض تقليل المنازعات في المستقبل"^(٤).

٤ - وفي أعقاب المناقشات التي أجرتها اللجنة السادسة بشأن تقرير لجنة القانون الدولي، لاحظت الجمعية العامة، في قرارها ٤٥/٥٠ المؤرخ ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦، بدء أعمال اللجنة بشأن هذا الموضوع ودعتها "الى مواصلة عملها بشأن [هذا الموضوع] وفقا لما أشير به في التقرير"^(٥).

٥ - وفضلا عن ذلك، ففي الجلسة ٢٤١٦ المعقودة في ١٣ تموز/يوليه ١٩٩٥ "أذنت اللجنة للمقرر الخاص بإعداد استبيان تفصيلي فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات، للتحقق من الممارسات التي اتبعتها والمشكلات التي صادفتها الدول والمنظمات الدولية، ولا سيما تلك التي هي وديعة لاتفاقيات دولية"^(٦). وبموجب القرار ٤٥/٥٠ المذكور سابقا، دعت الجمعية العامة "الدول والمنظمات الدولية، ولا سيما المنظمات الوديعة، الى الرد بسرعة على الاستبيان الذي أعده المقرر الخاص بشأن موضوع التحفظات على المعاهدات"^(٧).

٦ - ووفقا لهذه الأحكام، أعد المقرر الخاص استبيانا تفصيليا قامت الأمانة العامة بتوجيهه الى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وسيجري تعميمه في الدورة الثامنة والأربعين للجنة تحت الرمز ILC (XLVIII/CRD.1. وردت اثنتا

(٣) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السابعة والأربعين، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/50/10)، الفقرة ٤٩١.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ٤٩٢.

(٥) الفقرة ٤.

(٦) المرجع السابق الذكر (الحاشية ٣)، الفقرة ٤٩٣.

(٧) الفقرة ٥.

عشرة دولة^(٨)، حتى الآن، على الاستبيان. وباستثناء سان مارينو، حصرت الدول ردها في الأسئلة التي وجه المقرر الخاص الانتباه إليها بصورة خاصة، ولا سيما ما يتعلق منها بالمسائل المعالجة في هذا التقرير^(٩)؛ وأرفق العديد من هذه الدول ردودها بوثائق وفيرة ذات أهمية كبرى فيما يتعلق بممارستها في موضوع التحفظات.

٧ - وأعد المقرر الخاص فضلا عن ذلك استبيانا شبيها سيتم توجيهه قريبا الى المنظمات الدولية الودية للمعاهدات المتعددة الأطراف، وسيعمم نصه فيما بعد.

٨ - وبالإضافة الى ذلك، ونظرا لأن المقرر الخاص بدأ بوضع ثبت بالمراجع في السنة الفائتة^(١٠)، فإن ثبتا (غير شامل) بالمراجع المتعلقة بمسألة التحفظات على المعاهدات قد عمم تحت الرمز A/CN.4/478.

الفرع ٢ - العمل المقبل للجنة في موضوع التحفظات على المعاهدات

الفقرة ١ - نطاق الدراسة

٩ - عمل المقرر الخاص جاهدا، في تقريره الأولي، على وضع "حصر موجز للمشاكل التي يثيرها الموضوع"^(١١) دون أن يدعي الشمولية لما قام به ودون أن يقوم بترتيب المسائل ترتيبا هرميا حسب أهمية كل منها أو العلاقات المنطقية التي تقوم فيما بينها.

(٨) إسبانيا، إستونيا، إكوادور، الدانمرك، سان مارينو، سلوفينيا، سويسرا، شيلي، فنلندا، كندا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة. ويود المقرر الخاص أن يعرب عن امتنانه الحار لهذه الدول، ويأمل في أن تتمكن من إنجاز ردودها وأن ترد دول أخرى على الاستبيان في مستقبل قريب.

(٩) انظر الفقرة ٦ من مذكرة إحالة الاستبيان.

(١٠) انظر A/CN.4/470/Corr.1.

(١١) A/CN.4/470، الفصل الثاني، الفقرات ٩١-١٤٩؛ انظر خصوصا الفقرات ١٢٤ و ١٤٨ و ١٤٩، التي عدد فيها المقرر الخاص المشاكل الأساسية التي تعود، حسب رأيه، الى أوجه الغموض والثغرات في الأحكام المتعلقة بالتحفظات في اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦.

١٠ - ومع أن وضع "إشكالية عامة" لم يكن داخلا في صميم مناقشات اللجنة حول هذا الموضوع خلال الدورة السابعة والأربعين للجنة، فإن هذه المناقشات أتاحت إعطاء إيضاحات مفيدة في هذا الصدد^(١٢). وقد جرت مناقشة مستفيضة لخمس مشاكل موضوعية كبرى خلال مناقشة التقرير الأولي^(١٣):

- تعريف التحفظات، وتمييزها عن الإعلانات التفسيرية واختلافات الأنظمة القانونية التي تميز النظامين^(١٤)؛

- التنازع الفقهي (المرتبة عليه آثار عملية مهمة) بين مدرستي "الإباحة" أو "المقبولية" من جهة و "الحجية" من جهة أخرى^(١٥)، الذي يتناول، بشكل قطعي، ما يمكن اعتباره، ربما لأول وهلة، المشكلة الرئيسية التي يطرحها الموضوع: شروط مشروعية وحجية التحفظات^(١٦)؛

(١٢) انظر الجزء ذا الصلة من ملخص المناقشات في التقرير السابق الذكر (الحاشية ٣) للجنة، الفقرات من ٤٤٦ إلى ٤٧٠.

(١٣) انظر: المحضر المتعلق بمناقشة المقرر الخاص لهذه النقطة، المرجع نفسه، الفقرات من ٤٧٧ إلى ٤٨٨ وفي المحضر الموجز المؤقت للجلسة ٢٤١٢، A/CN.4/SR.2412، ١١ تموز/يوليه ١٩٨٥، الصفحتان ٧ و ٨ من النص الأصلي.

(١٤) انظر السيد توموشات، A/CN.4/SR.2401، ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٥، الصفحة ٤ من النص الأصلي؛ والسيد روبنسون، A/CN.4/SR.2402، ٣ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحة ١١ من النص الأصلي؛ والسيد لوكاشوك، المرجع نفسه، الصفحة ١٥، والسيد هي، المرجع نفسه، الصفحة ١٧؛ والسيد بامبو - تشيفوندا، A/CN.4/SR.2404، ١٢ تموز/يوليه ١٩٩٥؛ والسيد إريكسون، المرجع نفسه، الصفحة ١٣؛ والسيد العربي، المرجع نفسه، الصفحة ١٨؛ والسيد راو، المرجع نفسه، الصفحة ٢١؛ والسيد يامادا، A/CN.4/SR.2407، ٤ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحتان ١٠ و ١١ من النص الأصلي؛ والسيد البحارنة، A/CN.4/SR.2412، ١١ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحة ٦ من النص الأصلي.

(١٥) و "باختصار"، يمكن أن نعتبر بأن "أنصار الإباحة" يرون أن التحفظ المخالف لموضوع وهدف المعاهدة باطل بحد ذاته، بينما يرى "أنصار الحجية" أن المعيار الوحيد لصحة التحفظ هو الموقف الذي تتخذه الدول الأخرى المتعاقدة. وللإطلاع على مستجدات أوسع نطاقا (وإن تكن أولية) تتعلق بهذه النقطة، انظر التقرير السابق (الحاشية ٣)، وخصوصا الفقرات من ١٠٠ إلى ١٠٧.

(١٦) انظر السيد توموشات، A/CN.4/SR.2401، ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٦، الصفحة ٦ من النص الأصلي؛ السيد بويت، المرجع نفسه، الصفحة ٧؛ السيد العربي A/CN.4/SR.2404، ١٢ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحة ١٨ من النص الأصلي؛ السيد كاباتسي، A/CN.4/SR.2406، ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحة ٧ من النص الأصلي؛ السيد يامادا، المرجع نفسه، الصفحتان ٨ و ٩.

- تسوية المنازعات^(١٧)؛
 - آثار خلافة الدول على التحفظات والاعتراضات على التحفظات^(١٨)؛
 - مسألة وحدة أو تنوع النظام القانوني المطبق على التحفظات بالنسبة لموضوع المعاهدة التي قدمت التحفظات عليها^(١٩).
- ١١ - وانطلاقاً من هذا الواقع، أعطى أعضاء اللجنة توجيهات مفيدة للمقرر الخاص، إن لم يكن فيما يتعلق بالترتيب الذي ينبغي فيه تناول معالجة المشاكل^(٢٠)، فعلى الأقل فيما يتعلق بالمسائل التي ينبغي إيلاؤها عناية خاصة.

(١٧) انظر السيد روبنسون A/CN.4/SR.2402، ٣ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحتان ٧-٩ من النص الأصلي؛ السيد فيلاغران كريمر، A/CN.4/SR.2403، ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٩٥، الصفحة ٢ من النص الأصلي.

(١٨) انظر السيد ميكولكا، A/CN.4/SR.2406، ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحتان ٢١-٢٠ و A/CN.4/SR.2407، ٤ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحة ٣ من النص الأصلي؛ السيد إريكسون، المرجع نفسه، الصفحة ١٣.

(١٩) انظر السيد روبنسون، A/CN.4/SR.2402، ٣ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحتان ١٢ من النص الأصلي؛ السيد كريمر، A/CN.4/SR.2403، ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٩٥، الصفحة ٧ من النص الأصلي؛ السيد دي سارام، A/CN.4/SR.2404، ١٢ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحة ٧ من النص الأصلي؛ السيد راو، المرجع نفسه، الصفحة ٢٠؛ السيد إدريس، A/CN.4/SR.2407، ٤ تموز/يوليه ١٩٩٥، الصفحة ٦ من النص الأصلي؛ السيد يامادا، المرجع نفسه، الصفحتان ١٠ و ١٢.

(٢٠) بالإضافة إلى أن عدداً من أعضاء اللجنة أعرب عن آراء مفيدة في هذا الصدد. ويمكننا أن نسجل بصورة خاصة أن العديد من الأعضاء أشار إلى أن "المشاكل المتصلة بخلافة الدول في مسألتها التحفظات على المعاهدات والاعتراضات على التحفظات ينبغي ألا تُمنح درجة عالية من الأولوية في أعمال اللجنة في المستقبل"، التقرير السابق ذكره (الحاشية ٣)، الفقرة ٤٦٥.

١٢ - وكذلك فإن مناقشة اللجنة السادسة خلال دورة الجمعية العامة الخمسين تتيح تكوين فكرة أدق عن النقاط التي تثير قلق الدول في الموضوع^(٢١). ويمكن الإشارة بصورة خاصة الى أن ممثلي الدول شددوا على مشكلتين موضوعيتين أساسيتين:

- "مسألة التحفظات ومعاهدات حقوق الإنسان"^(٢٢)،

- وموضوع "التمييز بين الإعلانات التفسيرية والتحفظات"^(٢٣).

وبالإضافة الى ذلك، "طلب [بعض الممثلين] الى اللجنة أن توضح [خصوصاً] النقاط التالية: آثار التحفظات غير المسموح بها؛ ونظام الاعتراضات على التحفظات؛ وكذلك الفارق الدقيق بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، والتعريف الدقيق للأثر القانوني للإعلانات التفسيرية"^(٢٤).

(٢١) انظر: تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السابعة والأربعين، موجز مواضيعي للمناقشة التي دارت في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة في أثناء دورتها الخمسين أعدته الأمانة العامة، A/CN.4/472/Add.1، "هاء - القانون والممارسة المتعلقان بالتحفظات على المعاهدات"، الفقرات من ١٤٣ الى ١٧٤.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرات ١٥٥-١٦١؛ انظر أيضا وجهات نظر وفود الولايات المتحدة، A/C.6/50/SR.13، ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥، الفقرات ٥٠-٥٣؛ وإسبانيا A/C.6/50/SR.18، ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، الفقرة ٦٢، A/C.6/50/SR.22، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، الفقرة ٤٤؛ ولبنان A/C.6/50/SR.25، ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، الفقرة ٢٠؛ وسري لانكا، A/C.6/50/SR.24، ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، الفقرة ٨٢.

(٢٣) انظر "التقرير" أعلاه (الحاشية ٢١) الفقرات من ١٦٢ الى ١٦٧؛ انظر أيضا وجهات نظر وفدي فنزويلا A/C.6/50/SR.24، ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، الفقرة ٥٦، وجمهورية كوريا، المرجع نفسه، الفقرة ٩٣.

(٢٤) انظر "التقرير" أعلاه (الحاشية ٢١)، الفقرة ١٤٨.

١٣ - ومما يثير الاهتمام ويدعو، من أوجه عدة، إلى الارتياح، مشاهدة حصول توافق للآراء إلى هذه الدرجة المدهشة بين المواقف التي اتخذها أعضاء اللجنة من جهة^(٢٥) وممثلو الدول من جهة أخرى، فيما يتعلق بـ "التسلسل الهرمي" للمشاكل التي يطرحها - أو يتركها معلقة - النظام القانوني الحالي للتحفظات على المعاهدات.

١٤ - وحالما يتم الاتفاق بين "اللجنة السادسة بوصفها هيئة تتألف من ممثلي الحكومات ولجنة القانون الدولي بوصفها هيئة تتألف من خبراء قانونيين مستقلين"^(٢٦) على الأهمية الخاصة لبعض المواضيع، فإنه يبدو إذن من المشروع أن نعتبر أن هذه المواضيع يجب دراستها بعناية خاصة. وهذه الحالة هي، دون أدنى شك، حالة المواضيع التالية:

- مسألة تعريف التحفظات ذاته؛
- النظام القانوني للإعلانات التفسيرية؛
- آثار التحفظات المخالفة لهدف المعاهدة وموضوعها؛
- الاعتراضات على التحفظات؛
- القواعد المطبقة، عند الاقتضاء، على التحفظات المقدمة على فئات معينة من المعاهدات، وخصوصا على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٥ - وقائمة هذه المشاكل ذات الأهمية الخاصة لا تحد مع ذلك من نطاق الدراسة التي تجريها اللجنة على موضوع التحفظات على المعاهدات. فاللجنة نفسها في اقتراحها لهذا الموضوع^(٢٧)، شأنها في ذلك شأن الجمعية العامة في موافقتها على هذا الاقتراح^(٢٨)، أشارت بصورة عامة إلى "القانون والممارسة المتعلقان بالتحفظات على المعاهدات"، دون تحديد أو حصر للمشاكل التي ينبغي أن تشكل موضوع هذه الدراسة. وفضلا عن ذلك، يبدو أن هناك صعوبة في إجراء تحليل جدي للمسائل المعقدة أعلاه^(٢٩) وفي نهاية المطاف صياغة مشاريع للمواد المتعلقة بها دون وضعها في السياق الأوسع نطاقا للقانون المتعلق بالتحفظات على المعاهدات. ومن جهة أخرى لا يمكن تصور وضع "دليل للممارسات" إذا كان لن يتضمن إلا نقاطا خلافية: فإذا كان لا بد للدول والمنظمات الدولية من استخدام هذا الدليل، فيستحسن أن يجد فيه "المستخدمون" أجوبة لجميع الأسئلة التي يمكن أن يطرحوها في هذا الموضوع.

(٢٥) انظر الفقرة ١٠ أعلاه.

(٢٦) انظر قرار الجمعية العامة ٤٥/٥٠ أعلاه (الحاشية ١)، الديباجة، الفقرة ٧.

(٢٧) انظر: تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخامسة والأربعين، الوثائق الرسمية

للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/48/10)، الفقرة ٤٢٧.

(٢٨) القرار ٣١/٤٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الفقرة ٧.

(٢٩) الفقرة ١٤.

١٦ - ويبدو إذن أن من الحكمة أن يؤخذ في الاعتبار مجمل المسائل المتعلقة بالتحفظات التي لم تحلها اتفاقيات التدوين الراهنة^(٣٠) أو التي حلتها حلاً ناقصاً، مع إيلاء عناية تكون في الآن نفسه عناية خاصة وذات أولوية للمسائل التي اعتبر كل من لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة أنها تتسم بأهمية خاصة، ومع التذكير بالقواعد المطبقة، بالصيغة التي دونتها بها الاتفاقيات الراهنة أو الناجمة عن الممارسة.

١٧ - وعلاوة على ذلك، سبقت الإشارة في التقرير الأولي عن هذا الموضوع إلى أنه ينبغي أن تضاف إلى القائمة الطويلة نسبياً لهذه المسائل التي لم تحلها أو حلتها حلاً سيئاً اتفاقيات الأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦ مسائل أخرى ترجع إلى وجود ما يمكن أن يسمى النظم "المنافسة" للتحفظات التي تهدف إلى تغيير المشاركة في المعاهدات، لكن بما أنها تهدد سلامة وشمولية الاتفاقيات المعنية (البروتوكولات الإضافية، أسلوب الشائبة والقبول الانتقائي لأحكام معينة، وما شابه ذلك)^(٣١)، فما من شك أن هذه التقنيات لا تدخل، بصفتها هذه، في نطاق الدراسة: فهي ليست تحفظات. وعلى أي حال، وبمقدار ما تهدف هذه المسائل إلى الأهداف نفسها وبمقدار ما يكون لها آثار شبيهة، فإنه يبدو من المفيد أخذها في الاعتبار في كل مرة يكون تناولها ضرورياً، ولو توجبه انتباه الدول إلى الآفاق التي تفتحها في بعض الحالات؛ وهي قد تشكل في الواقع بدائل مفيدة لاستخدام التحفظات في الحالة التي يصطدم فيها اللجوء إلى هذه التحفظات باعتراضات ذات طابع قانوني أو سياسي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التحفظات على هذه الصكوك تطرح هي نفسها مشاكل خاصة لا يمكن تجاهلها^(٣٢).

الفقرة ٢ - شكل الدراسة (تذكير)

١٨ - مثلما ذكر أعلاه^(٣٣)، قررت اللجنة، خلال دورتها السابعة والأربعين، أن تضع من حيث المبدأ "دليلاً للممارسات المتعلقة بالتحفظات" واعتبرت أن لا مجال لتغيير الأحكام ذات الصلة الواردة في اتفاقيات جنيف للأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦، باعتبار أنه يمكن، إذا اقتضى الأمر، إدخال "شروط نموذجية" في المشروع. وهذه الأنماط، التي أيدها عدد كبير من الممثلين في اللجنة السادسة^(٣٤)، وافقت عليها الجمعية العامة^(٣٥).

(أ) المحافظة على ما أقر من قبل

١٩ - إن قرار المحافظة على ما أقر من قبل في اتفاقيات فيينا في موضوع التحفظات يوفر نقطة ارتكاز صلبة لمتابعة أعمال اللجنة^(٣٦). وينجم عن ذلك بصورة خاصة أن منطلق دراسة الموضوع الحالي سيتشكل بالضرورة مما يلي:

-
- (٣٠) انظر الحاشية (١١) أعلاه، وكذلك الاستبيانات الموجهة إلى الدول والمنظمات الدولية.
- (٣١) انظر "التقرير" أعلاه (الحاشية ٢) الفقرة ١٤٩.
- (٣٢) انظر المرجع نفسه، الفقرات من ١٤٥ إلى ١٤٧، تتعلق الأمثلة المعروضة بإيجاز بالبروتوكولات الإضافية من جهة، وبتقنية أسلوب الشائبة المستخدمة خصوصاً للاتفاقيات المتعلقة بالقانون الدولي الخاص، من جهة أخرى.
- (٣٣) الفقرتان ٢ و ٣.
- (٣٤) انظر "الموجز المواضيعي" أعلاه (الحاشية ٢١)، الفقرة ١٤٧.
- (٣٥) انظر القرار ٤٥/٥٠ أعلاه (الحاشية ١)، الفقرة ٤.
- (٣٦) انظر بشأن هذا الموضوع "التقرير الأولي" أعلاه (الحاشية ٢)، الفصل الثالث، الفرع ١، "المحافظة على ما أقر من قبل"، الفقرات من ١٥٣ إلى ١٦٩.

- الفقرة ١ (د)، من المادة ٢، والمواد من ١٩ إلى ٢٣ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المؤرخة ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩.

- الفقرة ١ (ي) من المادة ٩، والمادة ٢٠ من اتفاقية فيينا بشأن خلافة الدول في موضوع المعاهدات، المؤرخة ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨.

- الفقرة ١ (د) من المادة ٢، والمواد من ١٩ إلى ٢٣ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية، أو فيما بين المنظمات الدولية المؤرخة ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦^(٣٧).

٢٠ - ويشكل هذا القرار كذلك إلزاما بمعنى أن اللجنة ملزمة بأن تكون مشاريع المواد التي ستعتمدها متوافقة من كافة النواحي مع هذه الأحكام التي لا يقصد بها إلا إزالة أوجه الالتباس منها وسد الثغرات^(٣٨).

٢١ - ويعتزم المقرر الخاص إذن أن يعمد، في تقاريره اللاحقة، التركيز المنتظم، بالنسبة لكل نقطة من النقاط التي يعالجها، بالأحكام ذات الصلة في الاتفاقيات الراهنة، والإشارة إلى الكيفية التي ترتبط بها مشاريع المواد التي يقترح اعتمادها، وجعلها متوافقة معها نصا وروحا.

٢٢ - وقد يكون من جهة أخرى من المستحسن عمليا عرض نص الأحكام الراهنة ذاته في مستهل كل فصل من فصول مشروع دليل الممارسات في موضوع التحفظات المزمع وضعه.

(ب) مشروع مواد مشفوعة بتعليقات عليها ...

٢٣ - ينبغي أن يتبع هذه الأحكام، في كل حالة من الأحوال، بيان من القواعد التكميلية أو "التوضيحية" التي تشكل قوام الدراسة ذاته والتي يتم عرضها، مثلما رغبت بذلك اللجنة في دورتها السابعة والأربعين^(٣٩)، بما يتوافق مع ممارستها المعتادة، أي في "شكل مشاريع مواد تكون أحكامها مشفوعة بتعليقات".

(٣٧) نص هذه الأحكام معروض بإسهاب في المرجع نفسه، الفقرات ٦٠ و ٧٠ و ٨٩.

(٣٨) لا شك في أن اللجنة قد اعتبرت أيضا أن الترتيبات التي اعتمدها، بما فيها ما يتعلق منها بالمحافظة على ما أقر من قبل "ينبغي تفسيرها بمرونة" وأنه "إذا رأت اللجنة أن عليها أن تحيد عنها كثيرا، فإنها ستعرض على الجمعية العامة اقتراحات جديدة بشأن الشكل الذي قد تتخذه نتائج أعمالها" (التقرير السابق ذكره (الحاشية ٣)، الفقرة ٤٩١)، مما يعني أنه في حالة الضرورة الملحة، يمكن للجنة اقتراح إعادة بحث بعض القواعد المأخوذ بها في اتفاقيات الأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦. وفي رأي المقرر الخاص أنه لا ينبغي لها ولا يمكنها أن تفعل ذلك إلا بعد التفكير فيه مليا.

(٣٩) انظر الفقرتين ٢ و ٣ أعلاه.

(ج) ... وبشروط نموذجية

٢٤ - وعلاوة على ذلك، ستتبع مشاريع المواد ذاتها، عند الاقتضاء، شروط نموذجية أعدت وفقا لتوجيهات اللجنة، "بغرض تقليل إمكانية نشوب منازعات في المستقبل إلى أقصى حد" (٤٠).

٢٥ - ويجب فهم وظيفة هذه الشروط النموذجية فهما جيدا.

٢٦ - و "دليل الممارسات" الذي تقترح اللجنة وضعه يتوخى أن يعرض على الدول والمنظمات الدولية "مبادئ توجيهية لممارساتها المتعلقة بالتحفظات" (٤١). فالأمر يتعلق إذن بقواعد عامة تطبق على جميع المعاهدات مهما كان موضوعها (٤٢)، عندما لا تكون هناك أحكام اتفاقية. ومع ذلك، فإن هذه القواعد، شأنها من جهة أخرى شأن قواعد اتفاقيات فيينا نفسها (٤٣) والأحكام العرفية التي تكرسها (٤٤)، ستكون ذات طبيعة تكميلية للإرادة بصورة بحثه، فلن يكون لها أية قيمة إلزامية، وسيكون الأطراف المتعاقدون، بكل تأكيد، أحرارا على الدوام في استبعادها. ويكفي لهذا الغرض أن يدخل المفاوضون في متن المعاهدات أحكاما خاصة تتعلق بالتحفظات.

(٤٠) انظر الفقرة ٣ أعلاه.

(٤١) انظر "التقرير" (الحاشية ٣)، الفقرة ٤٩١ (ب).

(٤٢) انظر الفصل الثاني أدناه.

(٤٣) انظر خصوصا: Adolfo MARESCA, Il Dintto dei trattati - La Convenzione codificatrice di

Vienna del 23 Maggio 1969, Milano, Giuffré 1971, pp. 289 et 304; Pierre-Henri IMBERT, Les réserves aux traités multilatéraux: évolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951, Pédone, Paris, 1979, pp. 160-161 ou 223-230, J.M. RUDA, "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1975-III, vol, 146, p. 180 ou Paul REUTER Introduction au droit des traités 3e édition revue et augmentée par Philippe CAHIER, PUF, Paris, IUHEI, Genève, 1995, pp. 73-75 وكان هذا أيضا موقف محكمة العدل الدولية، (مجموعة عام ١٩٥١، الصفحة ٢٦ من النص الأصلي، المستشهد به أدناه، الفقرة ٢٧) وموقف أصحاب الرأي المخالف المشترك "إن الدول التي تتفاوض لعقد اتفاقية تكون حرة في تغيير القاعدة [العرفية التي تعتقد بوجودها] والممارسة عن طريق إدخال أحكام صريحة تلائمها في الاتفاقية - وهذا ما تفعله تكرارا"، المرجع نفسه، الصفحة ٤١).

(٤٤) انظر "التقرير الأولي" أعلاه (الحاشية ٢)، الفقرات من ١٥٤ إلى ١٥٧.

٢٧ - وكثيراً ما أكدت على أهمية إدراج أحكام تتعلق بالتحفظات^(٤٥) في متن المعاهدات المتعددة الأطراف. وهكذا فقد أشارت محكمة العدل الدولية، في فتاها المؤرخة ٢٨ أيار/مايو ١٩٥١ بشأن "التحفظات على معاهدة منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها"، إلى الصعوبات التي تترتب على التباين الواسع في وجهات النظر بين الدول فيما يتعلق بآثار التحفظات والاعتراضات وأوضحت أن "المادة المتعلقة باستخدام التحفظات كان يمكن تلافيها [في المعاهدة]"^(٤٦). وكذلك ذكرت اللجنة في تقريرها لعام ١٩٥١ المقدم إلى الجمعية العامة ما يلي:

"تتمتع الدول المتفاوضة دائماً بسلطة إدراج أحكام، في نص الاتفاقية ذاتها، تعين الحدود المحتملة التي ضمن نطاقها يمكن قبول التحفظات، والآثار التي يحسن الاعتراف بأنها تترتب على الاعتراضات التي تبدى بمواجهتها، وتنشأ الصعوبات عادة عندما لا تتضمن الاتفاقية أي حكم يتعلق بهذا الموضوع. ولذلك فمن المستحسن جداً أن يتصدى واضعو الاتفاقية بشكل مباشر لمشكلة التحفظات على الاتفاقيات المتعددة الأطراف، في نفس الوقت الذي يضعون فيه نص الاتفاقية؛ وترى اللجنة أن هذه هي الطريقة التي يحتمل أن تعطي، في المدى البعيد، أفضل النتائج المرضية"^(٤٧).

وفي القرار ٥٩٨ (د - ٥) المؤرخ ١٢ كانون الثاني/يناير ١٩٥٢، أوصت الجمعية العامة

"بأن تغتنم أجهزة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والدول، عند وضع الاتفاقيات المتعددة الأطراف، الفرصة لإدراج أحكام في هذه الاتفاقيات تتعلق بمقبولية أو عدم مقبولية التحفظات والآثار التي يجب عزوها إلى التحفظات".

(٤٥) حتى ولو لم يكن هذا ترياقاً؛ وفي هذا الصدد انظر P.H. IMBERT، المرجع السابق ذكره (الحاشية ٤٣)، الذي يؤكد أن "الشروط المتعلقة بالتحفظات لا تشكل في جميع الحالات حلاً مثالياً. وهي مفضلة دائماً على خلو المعاهدة منها" (الصفحة ٢١٤)؛ انظر الفصل الذي خصصه المؤلف لـ "الدور المحدود لشروط الاتفاقية في القانون المطبق على قبول التحفظات" (الصفحات من ٢٠٢ إلى ٢٣٠ من النص الأصلي).

(٤٦) "مجموعة عام ١٩٥١"، الصفحة ٢٦ من النص الأصلي.

(٤٧) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة من ١٦ إلى ٢٧ تموز/يوليه ١٩٥١، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة، الملحق رقم ٩ (A/1858)، الفقرة ٢٧.

٢٨ - ويمكن أن تكون لهذه الشروط وظيفة ثلاثية:

- فإما أن تحيل إلى القواعد الواردة في اتفاقيتي عام ١٩٦٩ أو عام ١٩٨٦ صراحة^(٤٨)، أو ضمنا مع إيراد عبارات بعض أحكامها^(٤٩)؛
- أو تقوم بمعالجة أوجه النقص أو إزالة الغموض فيها، عن طريق تحديد النقاط الغامضة أو التي لم تتناولها اتفاقية فيينا؛
- أو تقوم أخيرا، بنقض قواعد فيينا بوضع تصور لنظام خاص فيما يتعلق بالتحفظات ترى الأطراف المتعاقدة أنه أكثر ملاءمة لأغراض المعاهدة الخاصة التي أبرمتها.

٢٩ - والشروط النموذجية التي تعتزم اللجنة اقتراحها في إطار الدراسة عن التحفظات على المعاهدات لن يكون في الإمكان صهرها مع النموذج الأول من هذه النماذج: فمثل هذه الشروط، إذا كانت تكفل، دون أي مناقشة محتملة، التطبيق الموحد لنظام التحفظات، سواء كانت أطراف المعاهدة قد صدقت على اتفاقيات فيينا أو لم تصدق، تسمح ببقاء جميع أوجه النقص والغموض في الأحكام ذات الصلة من هذه الاتفاقيات. وبالمثل، فإن وظيفة الشروط النموذجية لا تتمثل في معالجة أوجه النقص هذه أو إزالة الغموض: وهذا هو بالتحديد هدف "دليل الممارسات" الذي تقوم اللجنة بوضعه. وقد يصبح، على العكس، من المفيد في المستقبل قيام الدول والمنظمات الدولية المتعاقدة بإدراج بنود للتحفظات تستنسخ مشاريع المواد التي سترد في الدليل المقبل للممارسات بغية كفالة بلورتها في قواعد ذات طبيعة عرفية.

(٤٨) انظر المادة ٧٥ من اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان: "لا يمكن إبداء تحفظات على هذه الاتفاقية إلا وفقا لأحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المؤرخة ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩".

(٤٩) انظر على سبيل المثال الفقرة ٢ من المادة ٢٨ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة المؤرخة ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩ (التي تورد عبارات الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من اتفاقية القضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله، المؤرخة ٧ آذار/مارس ١٩٦٦، أي قبل اعتماد اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩)، وفيما يلي نصها: "لا يجوز إبداء أي تحفظ يكون منافيا لموضوع هذه الاتفاقية وهدفها...". انظر أيضا الفقرة ٢ من المادة ٥١ من اتفاقية حقوق الطفل المؤرخة ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، أو الفقرة ٢ من المادة ٩١ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المؤرخة ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠.

٣٠ - ومع ذلك فإن وظيفة الشروط النموذجية التي ستضاف إلى مشروع المواد ذاته مختلفة. وستتمثل على وجه الحصر في حث الدول على أن تدرج في بعض المعاهدات الخاصة هذه الشروط النموذجية في مجال التحفظات، والخارجة على القانون العام والمتكيفة بصورة أفضل مع الطبيعة الخاصة لهذه المعاهدات أو مع الظروف التي تبرم فيها. وسيكون من مزايا مثل هذه الممارسة تكييف النظام القانوني للتحفظات مع المتطلبات الخاصة لهذه المعاهدات أو لهذه الظروف، وبذلك يتم الحفاظ على المرونة التي يتمسك بها عن حق كل من اللجنة وممثلي الدول، وذلك دون تعريض وحدة القانون العام المطبق على التحفظات على المعاهدات للخطر.

٣١ - ومن المفهوم تماماً أن هذا الأسلوب الفني لا يمكن استخدامه إلا في المعاهدات التي ستبرم في المستقبل. أما فيما يتعلق بالمعاهدات السارية، فإن هناك إمكانيتين فقط هما إما تعديلها، أو اعتماد بروتوكول إضافي مخصص للتحفظات، مما يطرح مشاكل صعبة باستمرار.

(د) الشكل النهائي لدليل الممارسات

٣٢ - ينبغي في المحصلة النهائية أن ينقسم دليل الممارسات المتعلقة بالتحفظات، الذي تعتزم اللجنة وضعه وفقاً لطلب الجمعية العامة، إلى فصول^(٥٠). ويجب أن يبدو كل فصل من هذه الفصول في الشكل التالي:

- التذكير بالأحكام ذات الصلة من اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ أو ١٩٧٨ أو ١٩٨٦؛
- التعليق على هذه الأحكام، مع إبراز معناها ومداهها وما يشوبها من غموض وأوجه نقص^(٥١)؛
- مشاريع المواد التي ترمي إلى معالجة أوجه النقص هذه أو إزالة هذا الغموض،
- التعليق على مشاريع المواد هذه؛

(٥٠) انظر الفقرة ٣ أدناه.

(٥١) المقصود أساساً تذكير عابر قائم على أساس تطورات "التقرير الأولي" المذكور أعلاه (الحاشية ٢).

- شروط نموذجية كضمانة بأن تدرج، عند اللزوم، في معاهدات معينة وتنطوي على مخالفة لمشاريع المواد؛
- التعليق على هذه الشروط النموذجية.

الفقرة ٣ - المخطط العام للدراسة

(أ) خصائص المخطط المقترح

٣٣ - تركزت الدراسة الأولية التي طلبت الجمعية العامة إلى لجنة القانون الدولي إجراءها، وفقاً لأحكام القرار ٣١/٤٨ المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، على الشكل الذي ستأخذه نتيجة عمل اللجنة بشأن موضوع التحفظات على المعاهدات، أكثر من تركزها على مضمون الدراسة المطلوبة. ودون أن يكون من الضروري على الأرجح وضع خطة كاملة وجامدة لهذا المخطط على الفور، فإنه يبدو من المفيد مع ذلك التفكير في المخطط العام الذي يمكن أن تستوحيه اللجنة لمتابعة أعمالها بشأن هذا الموضوع.

٣٤ - ويرى المقرر الخاص أن مثل هذا المخطط يتعين أن يستجيب للمتطلبات التالية:

١ - يتعين أن يتيح تغطية موضوع "التحفظات على المعاهدات" في مجمله بطريقة تجعل من الممكن بالنسبة للدول والمنظمات الدولية أن تجد في دليل الممارسات، الذي سيوضع نتيجة لدراسة اللجنة، جميع العناصر المفيدة في هذا المجال؛

٢ - يجب أيضاً في هذا المخطط إبراز المشاكل التي لم تلق حتى الآن إلا أسوأ الحلول والتي تشير بحق مشاغل الدول والمنظمات الدولية؛

٣ - يجب كذلك أن يتسم بالوضوح والبساطة بصورة تكفي لتمكين أعضاء اللجنة وممثلي الدول في الجمعية العامة من أن يتابعوا دون صعوبة كبيرة تقدم الدراسة؛

٤ - يجب أن يتيح التوصل إلى دليل للممارسات يصلح حقاً لأن تستخدمه الدول والمنظمات الدولية؛ ولئن كان من المتعذر بلا شك خلو الدراسة تماماً من الاعتبارات النظرية - ولو لكونها ذات نتائج عملية هامة - فإنه لا ينبغي لهذه الاعتبارات أن تملئ النهج العام للموضوع الذي يتصور المقرر الخاص أنه ذو سمة عملية أكثر منها نظرية؛

٥ - يتعين في الختام أن يكون المخطط بمثابة إطار عام قابل لعمليات التكيف والاستكمال إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك، وذلك مع تقدم أعمال اللجنة.

٣٥ - وبغية وضع المخطط الوارد أدناه (بعد الحرف (ب))، فإن المقرر الخاص استند إلى العناصر التالية:

١ - الأحكام ذات الصلة من اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦؛ فقد بدا له أنها تشكل نقطة الانطلاق التي لا غنى عنها لأي تفكير في مضمون الدراسة ما دام قد تم الاتفاق على أنه يجب عليها أن "تحافظ على ما أقر من قبل"^(٥٢)؛

٢ - التعداد غير الشامل للمشاكل التي يثيرها الموضوع، الذي حاول المقرر أن يجريه في "تقريره الأولي"^(٥٣)؛ وبالرغم من أن هذه القائمة قد وضعت على أساس دراسة سطحية للأعمال التحضيرية لاتفاقيات فيينا الثلاث وللحق، فإنها لم تكن موضع اعتراضات أساسية خلال مناقشة هذا التقرير؛

٣ - المداولات التي جرت داخل اللجنة، ثم مداولات اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة، بشأن موضوع التحفظات على المعاهدات، وهي مداولات أتاحت اكتساب فكرة أكمل وأدق عن المشاكل التي يثيرها الموضوع، و"إيجاد تسلسل هرمي" لهذه المشاكل تبعا للشواغل التي أعرب عنها أعضاء لجنة القانون الدولي وممثلو الدول^(٥٤)؛

٤ - ردود الدول على الاستبيان الذي وضعه المقرر الخاص^(٥٥) والوثائق الواردة من المنظمات الدولية^(٥٦).

٣٦ - والواقع أن الأمر يدور على مخطط لا يعدو أن يكون مؤقتا، والغاية منه تزويد أعضاء اللجنة بنظرة شاملة إلى نوايا المقرر الخاص الحالية التي سيكون ممثنا لو تلقى بشأنها ردودهم واقتراحاتهم.

(٥٢) انظر الفقرات من ١٩ إلى ٢٢ أعلاه.

(٥٣) انظر الفقرة ٩ والمراجع الواردة في الحاشية (١١) أعلاه.

(٥٤) انظر الفقرة ١ والفقرات من ٩ إلى ١٧ أعلاه.

(٥٥) انظر الفقرة ٦ أعلاه.

(٥٦) انظر "التقرير الأولي" أعلاه (الحاشية ٢)، الحاشية ١٩٦.

- ٣٧

(ب) مخطط الدراسة العام المؤقتتصميم الدراسة المؤقت^(٥٧)

أولا - وحدة أو تنوع النظام القانوني للتحفظات على
المعاهدات المتعددة الأطراف (التحفظات على
معاهدات حقوق الإنسان)

ألف - وحدة القواعد المنطبقة على المعاهدات المتعددة الأطراف العامة (١٤٨ '١١')
(أ) النظام القانوني للتحفظات منطبق إجمالاً.

(ب) النظام القانوني للتحفظات مُطبق إجمالاً.

باء - آليات المراقبة (١٢٤ '٧' و ١٤٨ '١٣' و '١٤')
(أ) تقدير آليات المراقبة لمشروعية التحفظات

(ب) نتائج التحقق من عدم مشروعية التحفظات

ثانياً - تعريف التحفظات

(أ) التعريف الإيجابي (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢-١ (د)، و ٨٧: المادة ١ (ي))

(ب) التمييز بين التحفظات وسائر الإجراءات الرامية إلى تغيير تطبيق المعاهدات (١٤٩)

(ج) التمييز بين التحفظات والإعلانات التفسيرية (١٤٨ '٣')

(د) النظام القانوني للإعلانات التفسيرية (١٤٨ '٤'، و '٥' و '٦')

(هـ) التحفظات على المعاهدات الثنائية (١٤٨ '١' و '٢')

(٥٧) ذكرت بين أقواس، بعد كل بند، المواد ذات الصلة باتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦ (ويعني عدم ذكرها أن المشكلة غير مبحوثة في هذه الاتفاقيات)، والمسائل المصوغة في الفقرات ١٢٤ و ١٤٨ و ١٤٩ من "التقرير الأولي" المذكور أعلاه (الحاشية ٢).

ثالثا - إعلان وسحب التحفظات والقبول والاعتراض^(٥٨)

ألف - وضع التحفظات وسحبها

(أ) الوقت الذي يمكن فيه وضع التحفظ (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ١٩، الفقرة الاستهلالية)

(ب) إجراءات وضع التحفظات (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢٣ (١) و (٤))

(ج) سحب التحفظات (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢٢ (١) و ٣ (أ) و ٢٣ (٤))

باء - إعلان قبول التحفظات

(أ) إجراءات إعلان القبول (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢٣ (١) و (٣))

(ب) القبول الضمني (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢٠ (١) و (٥))

(ج) التزامات القبول الصريح (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢٠ (١) و (٢) و (٣)) (١٢٤' ٢' و ١٤٨' ١٢')

جيم - إعلان وسحب الاعتراضات على التحفظات

(أ) إجراءات إعلان الاعتراض (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢٣ (١) و (٣))

(ب) سحب الاعتراض (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المواد ٢٢ (٢) و ٣ (ب) و ٢٣ (٤))

رابعا - آثار التحفظات والقبول والاعتراض

- المقبولة أو الحجية؟ طرح المشكلة

ألف - منع إبداء بعض التحفظات

(أ) الصعوبات المرتبطة بتطبيق شروط التحفظ (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ١٩ (أ) و (ب))

(ب) الصعوبات المرتبطة بتحديد موضوع المعاهدة وهدفها (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ١٩ (ج))

(ج) الصعوبات المرتبطة بالطابع العرفي للقاعدة التي يتناولها التحفظ (١٤٨' ١٥' و ١٦' و ١٧')

(٥٨) بالنظر الى أن دور الودعاء يبدو وكأنه يجب أن يكون، في النظام الغالب، "آليا" فقط، ربما يكون هذا الفصل هو المحل المفضل، ولو أنه قد لا يكون الوحيد لذكر ذلك.

باء - آثار التحفظات والقبول والاعتراض في حالة تقديم تحفظات موافقة لأحكام المادة ١٩ من

اتفاقيتي عامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦

(أ) في العلاقات التي تربط بين الدولة أو المنظمة الدولية المتحفظة وطرف يكون قد قبل التحفظ (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادتان ٢٠ (٤) (أ) و (ج) و ٢١ (١) ((١٢٤' ١٥')

(ب) في العلاقات التي تربط بين الدولة أو المنظمة المتحفظة وطرف معترض^(٥٩) (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادتان ٢٠ (٤) (ب) و ٢١ (٣) (١٢٤' ٨' و ٩' و ١٠' و ١٢' و ١٣' و ١٤'))

جيم - آثار التحفظات والقبول والاعتراض في حالة تقديم اعتراض غير موافق لأحكام المادة ١٩

من اتفاقيتي عامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦

(أ) في العلاقات التي تربط بين الدولة أو المنظمة الدولية المتحفظة، وطرف يكون قد قبل التحفظ^(٦٠) (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادتان ٢٠ (٤) (أ) و (ج) و ٢١ (١) ((١٢٤' ٥' و ٦')

(ب) في العلاقات التي تربط بين الدولة أو المنظمة المتحفظة وطرف معترض^(٦١) (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادتان ٢٠ (٤) (ب) و ٢١ (٣) ((١٢٤' ١١' و ١٢')

(ج) هل يجب اعتبار التحفظ غير الموافق لأحكام المادة ١٩ لاغيا بصرف النظر عن أي اعتراض آخر؟ (١٢٤' ٣' و ٤')

دال - آثار التحفظات في العلاقات بين الأطراف المتعاقدة الأخرى

(أ) في دخول المعاهدة حيز النفاذ (١٤٨' ٧')

(ب) في العلاقات بين الأطراف الأخرى بحد ذاتها (١٩٦٩ و ١٩٨٦: المادة ٢١ (٢))

خامسا - مسير التحفظات والقبول والاعتراض في حالة

خلافة الدول

- نطاق المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨، مقتصرًا على الدول المستقلة حديثًا

(٥٩) وضمن ذلك مسألة مشروعية الاعتراض في إطار هذه الفرضية.

(٦٠) وضمن ذلك مسألة مشروعية القبول في إطار هذه الفرضية.

(٦١) وضمن ذلك مسألة لزوم الاعتراض في إطار هذه الفرضية.

ألف - في حالة الدول المستقلة حديثاً

(أ) الإبقاء الانتقائي على التحفظات (١٩٧٨: المادة ٢٠ (١))

(ب) مصير قبول تحفظات الدولة السلف في حالة الإبقاء على التحفظات (١٩٨٠: المادة ٢٠ (١))

(ج) مصير الاعتراضات على تحفظات الدولة السلف في حالة الإبقاء على التحفظات (١٩٨٠: المادة ٢٠ (١))

(د) جواز قيام دولة مستقلة حديثاً بوضع تحفظات جديدة، ونتائج ذلك (١٩٧٨: المادة ٢٠ (٢) و (٣)) (١٩٨٠: المادة ٢٠ (٣))

(هـ) مصير اعتراض وقبول الدولة السلف فيما يتعلق بالتحفظات التي تضعها دول ثالثة

باء - في الفرضيات الأخرى لخلافة الدول (١٩٨٠: المادة ٢٠ (١) و (٢))

(أ) في حالة خلافة تتعلق بجزء من إقليم الدولة

(ب) في حالة توحد الدول أو انقسامها (١٩٨٠: المادة ٢٠ (٢))

(ج) في حالة انحلال الدول

سادس - تسوية المنازعات المرتبطة بنظام التحفظات

(أ) خلو اتفاقيات فيينا من ذلك ونتائج السلبية (١٩٨٠: المادة ٢٠ (٢))

(ب) ملاءمة آليات تسوية المنازعات - شروط نموذجية أو بروتوكول إضافي

(ج) تعليق موجز على المخطط المقترح١٠ وحدة أو تنوع النظام القانوني للتحفظات على المعاهدات

٣٨ - المقصود هنا هو معرفة هل النظام القانوني للتحفظات، كما تحدده اتفاقية قانون المعاهدات المؤرخة ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩، ينطبق على جميع المعاهدات أياً كان موضوعها. وقد كان بالإمكان طرح السؤال بشأن كل حالة على انفراد، وفيما يخص كلا من هذه القواعد. لكن هناك ثلاثة مسوغات لإجراء دراسة منفصلة وتمهيدية:

- فأولاً، أن معطيات الموضوع، أو على الأقل بعضها، معطيات واحدة أيا كانت الأحكام المعنية؛
- وثانياً، أن النظر فيها يمكن أن يكون مناسبة للتساؤل عن بعض المعطيات الأساسية لنظام التحفظات إجمالاً، وهو أمر يفضل إجراؤه بادئ ذي بدء؛
- وأخيراً، تقع هذه المسألة في صميم الجدل الحالي الدائر، خصوصاً حول التحفظات على المعاهدات المتصلة بحقوق الإنسان، وهذا الأمر يبرر التركيز على النظر في المشاكل الخاصة التي تتصل بهذه التحفظات.

ويتعلق الأمر أيضاً بواحدة من الصعوبات الرئيسية التي شدد عليها أعضاء لجنة القانون الدولي في أثناء دورتها السابعة والأربعين، وكذلك ممثلو الدول لدى اللجنة السادسة في أثناء دورة الجمعية العامة الخمسين^(٦٢).

٢' تعريف التحفظات

٣٩ - يصح الأمر نفسه على تعريف التحفظات، وهو مسألة طالما ارتبطت، خلال المناقشات، بالفرق بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، وكذلك بالنظام القانوني لهذه الإعلانات^(٦٣). ويبدو من المفيد أيضاً ربط دراسة هذه المسألة بدراسة الإجراءات الأخرى التي ليست تحفظات ولكن موضوعها وأثرها يسمحان للدول، رغم ذلك، بتغيير الالتزامات الناشئة من معاهدة هي أطراف فيها؛ ومدار الأمر هنا هو بدائل التحفظات؛ وقد يتيح اللجوء إلى هذه الإجراءات، في حالات خاصة، التغلب على بعض المشاكل المرتبطة بالتحفظات.

٤٠ - وتسهيلاً للأمر، يعتزم المقرر الخاص أيضاً أن يشير إلى موضوع التحفظات على المعاهدات الثنائية مع إشارته إلى تعريف التحفظات ذاته: فالمسألة المسبقة التي تثيرها التحفظات على المعاهدات الثنائية هي معرفة هل هي تحفظات حقيقية يشكل تعريفها الدقيق شرطاً لازماً للنظر فيها. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو للوهلة الأولى، بالرغم من أنه كان في المستطاع التفكير في تناول هذه المسألة عند تناول وحدة أو تنوع النظام القانوني للتحفظات، أنها تندرج ضمن إشكالية مختلفة.

(٦٢) انظر الفقرات من ١٠ إلى ١٦ والحاشيتين (١٩) و (٢٢) أعلاه.

(٦٣) انظر المرجع نفسه والحاشيتين (١٤) و (٢٣).

٣' وضع وسحب التحفظات والقبول والاعتراض

٤١ - باستثناء بعض المشاكل المرتبطة بتطبيق الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ٢٠ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦^(٦٤)، لا يبدو على هذا الفصل، لأول وهلة، أنه يتناول مسائل تثير صعوبات خطيرة. لكن من الضروري، رغم ذلك، إدراجه في الدراسة: فالأمر يتعلق بمسائل عملية تطرح دائما، ولا يمكن إطلاقا تصور وجود "دليل للممارسات" لا يتضمن التطورات الحاصلة في هذا الصدد^(٦٥).

٤' آثار التحفظات والقبول والاعتراض

٤٢ - يتعلق الأمر هنا، دون أي شك، بجانب الدراسة الأصعب؛ وقد توافقت على ذلك آراء أعضاء اللجنة وممثلي الدول في اللجنة السادسة^(٦٦). كما أنه الجانب الذي تعارضت بشأنه، بأجلى صوره، تيارات فقهية يبدو أن لا سبيل إلى التوفيق بينها^(٦٧).

٤٣ - وما من أحد يعترض على كون بعض التحفظات ممنوعا؛ ثم إن هذا الأمر ينبثق، بأوضح طريقة، من أحكام المادة ١٩ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦. لكن تطبيقها لا يخلو من مشاكل. وهذه المشاكل هي التي يجب الإشارة إليها في إطار الحرف "ألف" من الفصل الرابع.

٤٤ - ويثور الجدل فعلا بشأن آثار التحفظات وقبولها والاعتراض عليها، وكذلك بشأن الظروف التي يكون فيها القبول أو الاعتراض إما مشروعا (أو غير مشروع)، وإما ضروريا (أو غير ضروري). ذلك هو صميم التضاد بين مدرستي "المقبولية" أو "الإباحة"، من جهة، و"الحجية"، من جهة ثانية^(٦٨). وليس عند المقرر الخاص شك في أن من السابق لأوانه اتخاذ موقف في هذه المرحلة، كما أن ليس من المستحيل أن تتمكن اللجنة من اقتراح توجيهات محددة يمكن أن تسدي إرشادا مفيدا لممارسات الدول والمنظمات الدولية دونما حاجة إلى الفصل بين هذه الأطروحات الفقهية المتعارضة. ومن الممكن أيضا أن ينتهي الأمر بالجنة إلى استيحاء أفكار المدرستين كليهما للوصول إلى حلول عملية مرضية ومتوازنة.

(٦٤) التعريف الدقيق للمعاهدات المتعددة الأطراف المقيدة، وثغرات النظام المنطبق على التحفظات التي تُبدى على الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية بوجه خاص.

(٦٥) انظر الفقرة ١٥ أعلاه.

(٦٦) انظر الفقرات من ١٠ إلى ١٦ والحاشية (١٦) أعلاه.

(٦٧) انظر "التقرير الأولي" (الحاشية ٢)، الفقرات من ٩٧ إلى ١٠٨ ومن ١١٥ إلى ١٢٣، أعلاه.

(٦٨) انظر المرجع نفسه.

٤٥ - ذاك هو سبب الإحجام، في المخطط العام الوارد أعلاه^(٦٩)، عن اتخاذ موقف، ولو ضمني، من المسائل النظرية التي يختلف فيها الفقه^(٧٠). وانطلاقاً من الفكرة التي تعتبر أن هناك، قطعاً، تحفظات مشروعة وتحفظات غير مشروعة^(٧١)، فكر المقرر الخاص في أن الطريقة الأكثر "حياداً" وموضوعية هي التي تقوم على التساؤل، على مرحلتين، عن آثار التحفظات والقبول والاعتراض عندما يكون التحفظ مشروعاً، من جهة (رابعا - باء)، وعندما يكون غير مشروع، من جهة ثانية (رابعا - جيم)، إذ إن من المفهوم أنه ينبغي أن تدرس، على انفصال، مشكلتان خاصتان تطرحان، للوهلة الأولى، بالعبارات ذاتها، سواء أكان التحفظ مشروعاً أم غير مشروع، وتعلقان بأثر التحفظ في علاقات الأطراف الأخرى فيما بينها (رابعا - دال).

٥' مصير التحفظات والقبول والاعتراض في حالة خلافة الدول

٤٦ - وفقاً لما يستفاد من "التقرير الأولي"^(٧٢) ومن بعض الكلمات التي أُلقيت في أثناء المداوولات التي أجرتها اللجنة في عام ١٩٩٥^(٧٣)، تركت اتفاقية فيينا بشأن خلافة الدول في المعاهدات، المؤرخة ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨، مجالاً لعدد كبير من الثغرات والتساؤلات المتعلقة بهذه المشكلة التي لا تعرض لها المادة ٢٠ من هذه المعاهدة إلا فيما يتعلق بحالة الدول المستقلة حديثاً، ودون التطرق إلى مسألة مصير قبول تحفظات الدولة السلف والاعتراض عليها، أو القبول والاعتراض من جانب الدولة السلف بشأن التحفظات التي تبديها دول ثالثة على معاهدة تثبت الدولة الخلف أنها طرف فيها.

٦' تسوية المنازعات المرتبطة بنظام التحفظات

٤٧ - ليس من عادة اللجنة أن ترفق بمشاريع المواد التي تعدّها شروطاً تتعلق بتسوية المنازعات^(٧٤). ويعتبر المقرر الخاص أنه ليس هناك ما يدعو، مسبقاً، إلى العدول عن هذه الممارسة في الغالبية العظمى

(٦٩) الفقرة ٣٧، رابعا.

(٧٠) ولكن يجب تكرار القول بأن لهذه المسائل، ولو كانت "نظرية"، آثاراً عملية هامة جداً.

(٧١) انظر الفقرة ٤٣، والبند رابعا - ألف من المخطط العام أعلاه.

(٧٢) انظر "التقرير" أعلاه (الحاشية ٢)، الفقرات من ٦٢ إلى ٧١.

(٧٣) انظر "التقرير" أعلاه (الحاشية ٣)، الفقرات من ٤٦٢ إلى ٤٦٤.

(٧٤) يتشكل الاستثناء من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول: ففي عام ١٩٧٥، نُص على أنه يجوز للجنة أن تقرر إضافة جزء ثالث إلى المشروع عن مسألة تسوية المنازعات وإعمال المسؤولية ("حولية...، ١٩٧٥"، المجلد الثاني، الصفحات من ٦٠ إلى ٦٤ من النص الأصلي، الوثيقة A/10010/Rev.1، الفقرات من ٣٨ إلى ٥١)؛ ومنذ عام ١٩٨٥، "انطلقت اللجنة من فرضية مفادها أن مشروع المواد يمكن أن يشمل جزءاً ثالثاً مخصصاً لتسوية المنازعات وإعمال المسؤولية الدولية" (انظر "التقرير" المذكور أعلاه (الحاشية ٣)، الفقرة ٢٣٣)؛ وقد اعتمدت نص هذا الجزء الثالث في قراءة أولى في عام ١٩٩٥ (انظر المرجع نفسه، الفقرة ٣٦٤).

من الحالات: ففي رأيه أن التداول في نظام لتسوية المنازعات يحول الانتباه عن الموضوع المدروس بذاته، ويشير خلافات عقيمة، ويعرقل إنجاز أعمال اللجنة ضمن مهل معقولة. ويبدو له أنه سيكون من الأحرى باللجنة أن تشرع في صوغ مشاريع مواد ذات نطاق عام يمكن ضمها، في شكل بروتوكول اختياري مثلاً، إلى مجمل الاتفاقيات اللازم تدوينها، إذا رأت الدول ضرورة لذلك.

٤٨ - لكن المشكلة تطرح بطريقة خصوصية بعض الشيء فيما يتعلق بموضوع التحفظات على المعاهدات.

٤٩ - فقد أشار بعض أعضاء اللجنة، في أثناء المناقشة المخصصة للموضوع في الدورة السابعة والأربعين، إلى أن هناك بالطبع آليات لتسوية المنازعات بالوسائل السلمية، لكن هذه الآليات استخدمت بشكل نادر أو لم تستخدم قط حتى الآن لتبديد اختلاف الدول في الرأي حول موضوع التحفظات، ولا سيما فيما يتعلق بتوافقها مع موضوع المعاهدة وهدفها^(٧٥). ويضاف إلى ذلك أنه عندما تكون هذه الآليات موجودة، كما هو الحال في كثير من الأحيان فيما يتعلق بالمعاهدات الخاصة بحقوق الإنسان، تنشأ بحدة مسألة التوصل إلى معرفة مدى وحدود سلطاتها في مجال التحفظ^(٧٦).

٥٠ - ولعل من المفيد، في هذه الظروف، التفكير في إنشاء آليات لتسوية المنازعات في هذا الميدان بالذات، لأنه يمكن، في مذهب المقرر الخاص، أن ينص على هذه الآليات إما في شروط نموذجية تستطيع الدول أن تدرجها ضمن المعاهدات التي ستبرمها مستقبلاً، وإما في بروتوكول إضافي يكون توقيعه اختياريًا ويمكن إضافته إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، لعام ١٩٦٩.

الفرع ٣ - خاتمة الفصل

٥١ - من الواضح جداً أن المخطط المؤقت للدراسة المقترحة أعلاه لا يمكن أن يكون ذا طابع تجريدي: فلا بد من أن يكون قابلاً للتكييف والإكمال والتنقيح مع تقدم الأعمال التي ستظهر فيها، دون أي شك، صعوبات جديدة، أو، على العكس، ستبرز الطابع الاصطناعي لبعض المشاكل المواجهة.

(٧٥) انظر "التقرير" أعلاه، (الحاشية ٣)، الفقرة ٤٩٥.

(٧٦) وينجم عن ذلك أن الموقف الذي مفاده أن وجود أحكام تنص على إنشاء آلية لتسوية المنازعات يجعل من غير الضروري إدراج شرط يتعلق بالتحفظ، هو موقف أقل ما يقال فيه أنه قابل للجدل؛ انظر في هذا الشأن، P. H. Imbert، المرجع السابق الذكر (الحاشية ٤٣)، الذي يستشهد بإعلان السيد أوستايديس، ممثل اليونان، في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية، حيث ورد أن لاعتماد بروتوكول بشأن تسوية المنازعات مزية "تفادي البحث في مشكلة حساسة هي مشكلة التحفظات" (وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.67/C.1/SR.44، الفقرة ٥٠).

٥٢ - وغني عن البيان، كذلك، أن هذا المخطط يشكل اقتراحا بسيطا من المقرر الخاص الذي سيرحب، بامتنان، بأي اقتراح يمكن أن يزيد من وضوحه واكتماله. لكنه يناشد أعضاء اللجنة أن يبتقوا في ذهنهم، عندما يسوقون نقدهم واقتراحاتهم، المتطلبات التي يجب أن يلبها هذا المخطط لكي يفي بوظائفه تماما^(٧٧).

٥٣ - ويفترض في المخطط، خصوصا، أن يتيح لأعضاء اللجنة وممثلي الدول في اللجنة السادسة، من جهة، أن يتأكدوا من أن الشواغل التي عرضوها في أثناء "المرحلة الأولى" قد روعيت فعلا، ومن جهة ثانية، في المستقبل، أن يطلعوا، بشيء من الدقة، على مدى تقدم الأعمال خلال مسارها. ومطلوب من هذا المخطط أن يكون، إلى حد ما، "البوصلة" التي ستتيح للمقرر الخاص أن يحرز التقدم، تحت مراقبة اللجنة، في المهمة العسيرة التي أوكلت إليه. وينبغي أن يشكل أيضا لُحمة لدليل الممارسات الذي أخذت اللجنة على نفسها أن تضعه.

٥٤ - ويعتبر المقرر الخاص أنه، رهنا بالصعوبات غير المتوقعة، يمكن وينبغي النجاح في تنفيذ هذه المهمة في غضون أربع سنوات. واستنادا إلى المخطط المذكور أعلاه، ومع مراعاة كون الفصل الثاني من هذا التقرير يتناول مسألة وحدة أو تنوع النظام القانوني للتحفظات (الفصل الأول من مخطط الدراسة المؤقت)، فإنه

- يمكن عرض الفصلين الثاني والثالث ("تعريف التحفظات" و"وضع وسحب التحفظات والقبول والاعتراض") إلى اللجنة في أثناء دورتها التاسعة والأربعين؛
- ويمكن تناول الفصل الرابع، البالغ الأهمية والصعوبة (آثار التحفظات والقبول والاعتراض)، في السنة التالية؛
- ويمكن إنجاز القراءة الأولى لدليل الممارسات في مجال التحفظات على المعاهدات في عام ١٩٩٩، عند النظر في الفصلين الخامس ("مصير التحفظات والقبول والاعتراض في حالة خلافة الدول") والسادس ("تسوية المنازعات المتصلة بنظام التحفظات")؛

على أن يكون مفهوما أن هذه الايضاحات، شأنها شأن المخطط العام، ليس لها، ولا يمكن أن يكون لها، إلا طابع تقديري صرف.

— — — — —

(٧٧) انظر الفقرة ٣٤ أعلاه.