

Distr.
GENERAL

A/CN.4/491/Add.5
17 July 1998
ARABIC
ORIGINAL: FRENCH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخمسون

جنيف، ٢٠ نيسان/أبريل - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨

نيويورك، ٢٧ تموز/يوليه - ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨

التقرير الثالث بشأن التحفظات على المعاهدات

مقدم من السيد آلان بيليه

إضافة

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٣	٥٢١-٤٢٢ الفرع ٢ - "التحفظات" والإعلانات التفسيرية ذات الصلة بالمعاهدات الثنائية
٤	٤٩٣-٤٢٦ ١ - "التحفظات" على المعاهدات الثنائية
٤	٤٤٥-٤٢٧ (أ) صعوبة تفسير التزام اتفاقيات فيينا الصمت إزاء "التحفظات" على المعاهدات الثنائية
٥	٤٣٩-٤٢٨ '١' اتفاقية عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات
١١	٤٤٣-٤٤٠ '٢' اتفاقية عام ١٩٨٦ المتعلقة بالمعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية
١٣	٤٤٥-٤٤٤ '٣' اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨
١٣	٤٦٥-٤٤٦ (ب) ممارسة الدول فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات الثنائية
٢١	٤٩٣-٤٦٦ (ج) الطبيعة القانونية للتحفظات على المعاهدات الثنائية
٢٢	٤٧٢-٤٦٨ '١' وقت تقديم "تحفظات" على المعاهدات الثنائية
٢٣	٤٧٦-٤٧٣ '٢' "التحفظات" على المعاهدات الثنائية لا ترمي إلى "استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدات في تطبيقها" على مقدم التحفظ

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>المقرات</u>	
٢٤	٤٩٣-٤٧٧	٣' تشكل "التحفظات" على المعاهدات الثنائية اقتراحات تعديل
٣١	٥٢١-٤٩٤	٢ - الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية
٣١	٥٠٣-٤٩٦	(أ) ممارسة الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية
٣٦	٥٢١-٥٠٤	(ب) خصائص الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية
٤٣	٥٢٢	الفرع ٣ - بدائل التحفظات (إحالة)

الفرع ٢ - "التحفظات" والإعلانات التفسيرية ذات الصلة بالمعاهدات الثنائية

٤٢٢ - إن مسألة التحفظات على المعاهدات الثنائية، وإن بدت بسيطة، تعد من أكثر المسائل إثارة للتساؤلات والخلافات سواء لإنكار إمكانية حدوثها سواء لما يعتقد من أنها مصدر صعوبات جمة محتملة، سواء للتشديد على النظام الخاص الذي قد يطبق عليها.

٤٢٣ - ومنذ النظر في التقرير الأولي للمقرر الخاص^(٥٥٧)، عام ١٩٩٥، اتخذ أعضاء اللجنة مواقف متباينة إلى حد ما بشأن أهمية التحفظات على المعاهدات الثنائية بل ووجودها ذاته، وازدادت هذه الاختلافات التقديرية فيما بعد. وفي حين رأى بعض الأعضاء أن الأمر يتعلق بجانب بالغ الأهمية من الموضوع^(٥٥٨) رأى آخرون أنه قد يؤدي إلى تطورات جزئية أو ثانوية^(٥٥٩)، إما لأن الأمر لن يتعلق في الواقع بتحفظات^(٥٦٠)، أو لأنه سيتم بمنطق مغاير تماما للمنطق الذي يعد أساس التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف^(٥٦١).

(٥٥٧) A/CN.4/470 و Corr.1.

(٥٥٨) السيد لوكاشوك (٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٥، A/CN.4/SR.2402، ص ١٥-١٦، ١٦ تموز/يوليه ١٩٩٦، SR.2460، ص ١٢-١٣ و ٣ حزيران/يونيه ١٩٩٧، SR.2487، ص ١٢) السيد هي (٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٧، SR.2500، ص ٢٢) السيد براونلي (المرجع نفسه ص ٢٩) أو السيد غوكو (١ تموز/يوليه ١٩٩٧، SR.2502، ص ٥). انظر أيضا بعض المواقف التي اتخذها ممثلو الدول في اللجنة السادسة (قارن "الموجز المواضيعي لمناقشات اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة، خلال الدورة الثانية والخمسين الذي وضعته الأمانة العامة" A/CN.4/483، ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، الفقرة ٩٣، ص ١٣).

(٥٥٩) السيد روزنستوك (١٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، SR.2401، ص ٣)، والسيد راو (المرجع نفسه، ص ١٩)، السيد فيراري برافو (٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٧، SR.2500، ص ٢٢).

(٥٦٠) السيد توموشات (١٦ حزيران/يونيه ١٩٩٥، SR.2401، ص ٦) السيد يامادا (٢٩ حزيران/يونيه ١٩٩٥، SR.2407، ص ١١) كما رأى أحد الممثلين في اللجنة السادسة أن دراسة التحفظات على الاتفاقات الثنائية يعني إعادة التفاوض بشأن هذه الصكوك (الموجز المواضيعي لمناقشات اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة خلال الدورة الخمسين، الذي وضعته الأمانة العامة A/CN.4/472/Add.1، ١٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦، الفقرة ١٦٨، ص ٤).

(٥٦١) السيد دي سارام (٢٢ حزيران/يونيه ١٩٩٥، SR.2404، ص ٥) السيد كراوفور (٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٧، SR.2500، ص ٣٠-٣١).

٤٢٤ - ورغم إشارة المقرر الخاص إلى ميله إلى وجهة النظر الثانية، فإن التزم بشأن هذه النقطة بتقديم دراسة، خلو من أية آراء مسبقة^(٥٦٧)، وهذا هو موضوع هذا الفرع.

٤٢٥ - ويبدو له في الواقع أن من الملائم ربط مسألة التحفظات على المعاهدات الثنائية بمسألة تعريف التحفظات نظراً لأن نقطة الخلاف الأساسية تتعلق بمعرفة ما إذا كان ما يسميه بعض الدول وبعض الفقهاء "تحفظات" على معاهدات ثنائية يشكل أم لا تحفظات فعلية. وسيسعى المقرر الخاص جاهدًا للرد على هذا السؤال بمقابلة ممارسة الدول في هذا الصدد وما يقدمه الفقه بصدد، بأحكام اتفاقيات فيينا لعام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦ وأعمالها التحضيرية. وسيستكمل هذا التحليل بتحليل للمشاكل الخاصة الناجمة عن صياغة الإعلانات التفسيرية المتعلقة بالمعاهدات الثنائية.

١ - "التحفظات" على المعاهدات الثنائية

٤٢٦ - يفضي النظر في نص اتفاقيات فيينا الثلاث بشأن قانون المعاهدات وفي الأعمال التحضيرية الخاصة بها وفي ممارسة الدول في هذا الصدد إلى استنتاجات غير واضحة فيما يتعلق بإمكانية إدخال "تحفظات" على المعاهدات الثنائية. غير أن هذه الدراسة تسمح بالإعراب عن اقتراحات لمبادئ توجيهية يرى المقرر الخاص أن اعتمادها من شأنه أن يؤدي إلى إزالة أوجه الغموض التي ما زالت قائمة في هذا الصدد.

(أ) صعوبة تفسير التزام اتفاقيات فيينا الصمت إزاء "التحفظات" على المعاهدات

الثنائية

٤٢٧ - التزمت اتفاقيتا فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦ الصمت بشأن مسألة الإعلانات التفسيرية المتعلقة بالمعاهدات الثنائية، وهو أمر منطقي حيث أنهما لا تتصدیان لمسألة الإعلانات التفسيرية. ولكن المثير للدهشة هو التزامهما الصمت أيضاً فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات الثنائية: فلم تشر الفقرة ١ - د من المادة ٢ التي تعرف التحفظات، ولا المواد ١٩ إلى ٢٣ التي تحدد نظامها القانوني، إلى إمكانية

(٥٦٢) قارن ٦ تموز/يوليه ١٩٩٥، SR.2412، ص ١٤، ٣ حزيران/يونيه ١٩٩٧، SR.2487، ص ١٧-١٦ و

٢٧ حزيران/يونيه، SR.2501، ص ٦.

إصدارها أو إلى استبعاده. ولم ترد بها مطلقاً لفظة "ثنائي"^(٥٦٣). أما اتفاقية ١٩٧٨ لخلافة الدول في المعاهدات فقد أشارت صراحة فقط إلى حالة التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف.

'١' اتفاقية عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات

٤٢٨ - بالإمكان على أكثر تقدير القول بأن الفقرة ١ من المادة ٢٠ والفقرة ٢ من المادة ٢١ قد أشارتا بصيغة الجمع إلى "الدول الأخرى المتعاقدة [والمنظمات المتعاقدة]" أو إلى "الأطراف الأخرى في المعاهدة"^(٥٦٤)، وأن الفقرة ٢ من المادة ٢٠ تشير بصورة منفردة إلى المعاهدات التي يشارك في التفاوض بصدد عدد محدود من الدول أو المنظمات الدولية؛ وهذه بالتأكيد هي الحال عندما تتعلق المعاهدة بطرفين فحسب. بيد أن الحجة ليست قاطعة للقول بأن الاتفاقيات تركز وجود تحفظات على المعاهدات الثنائية: وقد تشير عبارة "العدد المحدود للدول التي شاركت في المفاوضات" إلى "دولتين أو إلى بعض الدول" كما قد تفسر أيضاً على أنها تستهدف فقط المعاهدات المتعددة الأطراف التي تربط عدداً قليلاً من الدول^(٥٦٥).

٤٢٩ - وتحمل الأعمال التحضيرية لهذا الحكم، للوهلة الأولى، على القول بأنه لا يتعلق بالمعاهدات الثنائية.

(٥٦٣) ويشكل هذا سمة بارزة في مجموع الاتفاقيتين: أن لفظة "ثنائي" لم ترد بهما سوى مرة واحدة في الفقرة ١ من المادة ٦٠ المتعلقة بانقضاء أجل معاهدة ما أو بتعليق العمل بها نتيجة انتهاكها (وقد أشار السيد كراوفورد إلى هذه الحالة في أثناء مناقشات اللجنة عام ١٩٩٧ حول التحفظات على المعاهدات - ١٨ تموز/يوليه ١٩٩٧، A/CN.4/SR.2500، ص ٣١).

(٥٦٤) انظر في هذا الصدد ملاحظة السيد كال ي كال عند وضع مشروع المواد الخاص بالمعاهدات التي تبرمها المنظمات الدولية. حولية ... ١٩٨١، المجلد الأول ص ٤٠ (الجلسة ١٦٥٠، ١٣ أيار/مايو ١٩٥٠).

(٥٦٥) أشار فردروس عند مناقشة هذا الحكم إلى أن "التمييز بين معاهدة عادية متعددة الأطراف ومعاهدة متعددة الأطراف مبرمة بواسطة فريق محدود من الدول غير واضح لعدم ورود أي إشارة عددية به تسمح بتحديد معنى الفريق "المحدود" (الجلسة ٦٦٣، ١٨ حزيران/يونيه ١٩٦٢، حولية ... ١٩٦٢ ص ٢٥٠) وكذلك تونكين (المرجع نفسه ص ٢٥٣، والجلسة ٦٤، ١٩ حزيران/يونيه ١٩٦٢، المرجع نفسه، ص ٢٥٥).

٤٣٠ - وفي حين ركزت اللجنة في بداية أعمالها بشأن التحفظات، على التحفظات ذات الصلة بالمعاهدات المتعددة الأطراف وحدها^(٥٦٦)، فإن سير جيرالد فيتزموريس قد أكد في تقريره الأول على خصائص نظام التحفظات على المعاهدات ذات الأطراف المحدودة، وهي الفئة التي أدرج فيها بوضوح المعاهدات الثنائية^(٥٦٧). كما أن سير همفري والدوك لم يستبعد في تقريره الأول عام ١٩٦٢ حالة التحفظات على المعاهدات الثنائية وإنما ذكرها على حدة^(٥٦٨).

٤٣١ - إلا أن هذه الإشارة إلى المعاهدات الثنائية قد اختفت من نص المشروع عقب نظر لجنة الصياغة في مشروع والدوك في تلك السنة^(٥٦٩). ولا تؤدي قراءة محاضر المناقشات إلى معرفة السبب، وإن كان التفسير يرد من غير شك في الفقرة الاستهلالية للتعليق المشترك على مشاريع المادتين ١٦ و ١٧ (المادتان ١٩ و ٢٠ في اتفاقية عام ١٩٦٩) الواردة في تقرير اللجنة عام ١٩٦٢ والمدرجة في تقريرها النهائي عام ١٩٦٦:

(٥٦٦) رأت اللجنة منذ عام ١٩٥٠ "أن الأعمال الواقعي" للمبدأ القائل بأن التحفظ لا يصبح نافذاً إلا بعد قبول الأطراف له "في الحالات البالغة التنوع التي قد تظهر عند إبرام المعاهدات المتعددة الأطراف، يتطلب دراسة أكثر تعمقاً" (تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخامسة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة، الملحق رقم ١٢ (A/1316)، الفقرة ١٦٤، مع إضافة الحروف المائلة وكان من المقرر أن تشمل الدراسة المطلوبة من اللجنة بموجب قرار الجمعية العامة ٤٧٨ (د - ٥) (وقد شملت بالفعل) "مسألة التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف" فحسب.

(٥٦٧) قارن مشروع المادة ٢٨ ("التحفظات على المعاهدات الثنائية والمعاهدات الأخرى ذات المشاركة المحدودة" الذي اقترحه "في حالة المعاهدات الثنائية أو المعاهدات المتعددة الأطراف المبرمة بين عدد محدود من الدول لأغراض تهم هذه الدول بخاصة، ولا يمكن الإعراب عن تحفظات إلا إذا سمحت المعاهدة بذلك صراحة أو قبلت جميع الدول الأخرى الأطراف في المفاوضات ذلك صراحة" (حولية ... عام ١٩٥٦، المجلد الثاني، ص ١١٨).

(٥٦٨) قارن مشروع المادة ١٨ - ٤ - أ: "في حالة المعاهدة الثنائية تضيي موافقة الدولة الثانية المتعاقدة، على هذا التحفظ، تلقائياً، صفة البند في المعاهدة المبرمة بين الدولتين" (حولية ... ١٩٦٢، المجلد الثاني، ص ٧٠).

(٥٦٩) انظر مشروع المادة ١٨ مكررة الذي اقترحت لجنة الصياغة (١٨ حزيران/يونيه ١٩٦٢، الجلسة ٦٦٣، حولية ... ١٩٦٢، المجلد الأول، ص ٢٥٠).

"لا يشير التحفظ على معاهدة ثنائية مشكلة، فهو بمثابة اقتراح جديد يؤدي إلى إعادة فتح باب التفاوض بين الدولتين حول بنود المعاهدة. فإن توصلنا إلى اتفاق - حول قبول التحفظ أو رفضه - أبرمت المعاهدة وإلا ألغيت"^(٥٧٠).

٤٣٢ - واقترحت حكومة الولايات المتحدة للدلالة على ذلك بوضوح في ملاحظاتها على المشروع الذي اعتمد في القراءة الأولى، أن يعنون الفرع ذو الصلة "التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف" كما نحا المقرر الخاص هذا المنحى، فهو يرى أن "مواد هذا الفرع تتعلق بالتحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف، وأنه، ليست لمفهوم التحفظ على معاهدة ثنائية أي أهمية من وجهة النظر القانونية كما أن التحفظ على معاهدة ثنائية، يعد قانوناً مجرد اقتراح مضاد، لا يتم في حالة رفضه، إبرام المعاهدة. إلا أننا نقترح رغبة في تفادي أي احتمال سوء فهم الإشارة صراحة في عنوان الفرع إلى أن الأمر لا يتعلق بتحفظات على معاهدات متعددة الأطراف"^(٥٧١). وقد اعتمدت اللجنة هذا الاقتراح^(٥٧٢) رغم إعراب بعض الأعضاء عن عدم اقتناعهم^(٥٧٣).

٤٣٣ - ومن ثم فإن اللجنة عندما اعتمدت مشروع الفقرة ٢ من المادة ١٧ الذي يعد أصل الفقرة ٢ من المادة ٢٠ الحالية، كان المشروع وارداً في الفرع ٢ من الجزء الثاني المعنون "تحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف"^(٥٧٤). وعلى أي حال فإن كل ما يمكن استخلاصه من هذا الإيضاح هو أن اللجنة كانت ترى أن القواعد التي اعتمدها غير منطبقة على التحفظات على المعاهدات الثنائية وأنه كان من غير المجدي اعتماد قواعد تنطبق على هذه المعاهدات لأنها لم تكن تثير مشاكل، وإن كان يتضح على العكس من ذلك أيضاً أن اللجنة قد بدا لها الاعتراف بإمكانية وجود تحفظات على المعاهدات الثنائية.

(٥٧٠) حولية ... ١٩٦٢، المجلد الثاني، ص ١٩٤-١٩٥، وحولية ... ١٩٦٦، المجلد الثاني ص ٢٢١. وفي تقريره الأول اقتصر سير همفري والدوك على ملاحظة "أن التحفظات على المعاهدات الثنائية لا تفرض مشاكل" (حولية ... ١٩٦٢، المجلد الثاني، ص ٧١، ولكن انظر أدناه الفقرة ٤٣٢).

(٥٧١) سير همفري والدوك، التقرير الرابع عن "قانون المعاهدات" حولية ... ١٩٦٥، المجلد الثاني، ص ٤٧.

(٥٧٢) انظر ملاحظات رودا الذي أعرب عن تفضيله للفظ "تحفظات" فقط نظراً لأن بعض عبارات المواد ١٨ إلى ٢٢ من نص عام ١٩٦٢ [...] يمكن أن تنطبق على المعاهدات الثنائية والمعاهدات المتعددة الأطراف في آن واحد (الجلسة ٧٩٧، ٨ حزيران/يونيه ١٩٦٥، ص ١٦٩).

(٥٧٣) انظر تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال الجزء الأول من دورتها السابعة عشرة، حولية ... ١٩٦٥، المجلد الثاني، ص ١٧٤.

(٥٧٤) المرجع نفسه وتقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن دورتها الثامنة عشرة، حولية ... ١٩٦٦، المجلد الثاني، ص ٢٢٠.

٤٣٤ - وعلى أي حال فإن هذا الاستنتاج العام "غير الواضح" قد بدا غير مؤكد أيضا من جراء المواقف التي اتخذت في مؤتمر فيينا وقرار هذا المؤتمر إعادة لفظة "التحفظات" فيما يتعلق بصياغة عنوان الفرع ٢ من الجزء الثاني من اتفاقية قانون المعاهدات.

٤٣٥ - ويمكن أولا ملاحظة أن فرنسا وتونس قدمتا تعديلا مشتركا أعادتا به إدراج إشارة صريحة إلى التحفظات على المعاهدات الثنائية، وينص على ما يلي في الفقرة ٢ من المادة ١٧ (التي أصبحت الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا

"التحفظ على معاهدة ثنائية أو على معاهدة بين أطراف متعددة محدودة يجب أن تقبله جميع الدول المتعاقدة"^(٥٧٥).

وأوضح مندوب تونس عند تقديم هذا التعديل أن الصيغة التي وافقت عليها اللجنة يمكن أن تؤدي خطأ إلى تفسير بالغ التقييد لهذه المادة "بدعوى أنه يستهدف المعاهدات المتعددة الأطراف فقط ويستبعد المعاهدات الثنائية"^(٥٧٦). وعند إحالة هذا التعديل إلى لجنة الصياغة^(٥٧٧) تولى عنه مقدموه^(٥٧٨).

(٥٧٥) الوثيقة A/CONF.39/C.1/L.113؛ استنسخ النص من جديد في مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، الدورتان الأولى والثانية، فيينا ٢٦ آذار/ مارس - ٢٤ أيار/ مايو ١٩٦٨ و ٩ نيسان/أبريل - ٢٢ أيار/ مايو ١٩٦٩. الوثائق الرسمية، وثائق مؤتمر الأمم المتحدة، نيويورك ١٩٧١ "تقارير اللجنة بكامل هيئتها"، ص ٢٥٨، الحروف المائلة مضافة.

(٥٧٦) مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، الدورة الأولى، فيينا ٢٦ آذار/ مارس - ٢٤ أيار/ مايو ١٩٦٨، الوثائق الرسمية، المحاضر الموجزة للجلسات العامة ولسات اللجنة بكامل هيئتها، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٦٩، اللجنة بكامل هيئتها، الجلسة الحادية والعشرون، ١٠ نيسان/أبريل ١٩٦٨، ص ١٢١.

(٥٧٧) المرجع نفسه، الجلسة الخامسة والعشرون، ١٦ نيسان/أبريل ١٩٦٨، ص ١٤٧.

(٥٧٨) مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، الدورة الثانية، فيينا ٩ نيسان/أبريل - ٢٢ أيار/ مايو ١٩٦٩، الوثائق الرسمية، المحاضر الموجزة للجلسات العامة ولسات اللجنة بكامل هيئتها، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٧٠، الدورة الثانية، اللجنة بكامل هيئتها، الجلسة ٨٤، ١٠ نيسان/أبريل ١٩٦٩، ص ٢٢٧. شرح ممثل فرنسا هذا القرار قائلا، "إن على الدول المعنية أن تدرج في معاهداتها الأحكام التي تأخذ في الاعتبار الطابع الخاص للمعاهدات المتعددة الأطراف المحدودة" ولكن دون الإشارة إلى المعاهدات الثنائية.

٤٣٦ - وعلى العكس من ذلك فإن اقتراحا هنغاريا يرمي إلى حذف الإشارة إلى المعاهدات المتعددة الأطراف في عنوان الفرع المتعلق بالتحفظات^(٥٧٩)، قد أُحيل بواسطة اللجنة بكامل هيئتها إلى لجنة الصياغة^(٥٨٠) التي وافقت عليه^(٥٨١) وتم اعتماده في الجلسة العامة المعقودة في ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٦٩ بعد أن شرح السيد ياسين رئيس لجنة الصياغة أن الأمر يتعلق بعدم القطع مسبقا برأي بالنسبة لمسألة احتمال الإعراب عن تحفظات على المعاهدات الثنائية:

"اعتمدت اللجنة في عنوان الفرع ٢ تعديلا مقديما من هنغاريا (A/CONF.39/C.1/L.137) لحذف عبارة "على المعاهدات المتعددة الأطراف" الواردة بعد لفظة "تحفظات" لأن عبارة "متعددة الأطراف" لا تصف لفظة "معاهدة" في تعريف التحفظ الوارد في الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١ من المادة ٢، وهذا لا يعني بالتأكيد القطع مسبقا برأي بالنسبة لمسألة التحفظات على المعاهدات الثنائية"^(٥٨٢).

٤٣٧ - غير أن المسألة أثارت، في اليوم التالي لاتخاذ هذا القرار، تبادلًا مهمًا لوجهات النظر بين رئيس المؤتمر، السيد روبرتو اغو، ورئيس لجنة الصياغة:

"١٩ - قال الرئيس إنه دهش، حين علم أن لجنة الصياغة كانت قد جلست في خاطرها فكرة التحفظات على المعاهدات الثنائية. فقد تعلّم، حين كان يدرس القانون، أن في ذلك تضاربا في المصطلحات، حيث أن طرف المعاهدة الثنائية الذي يقترح إجراء تغيير، إنما يصدر في الواقع اقتراحا جديدا لا تحفظا. وهو يرى أن اختصار عنوان الفرع ٢ يعد بمثابة الاعتراف بأن التحفظات لا يمكن أن تنطبق بكل تأكيد إلا على المعاهدات المتعددة الأطراف. وإن كان لا يزال

(٥٧٩) انظر الوثيقة A/CONF.39/C.1/L.137، انظر أيضا التعديلات المقدمة في هذا الصدد أيضا من الصين (A/CONF.39/C.1/L.13) ومن شيلي (A/CONF.39/C.1/L.22).

(٥٨٠) انظر مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، الدورة الأولى، فيينا ٢٦ آذار/مارس - ٢٤ أيار/مايو ١٩٦٨، الوثائق الرسمية، المحاضر الموجزة للجلسات العامة ولسات اللجنة بكامل هيئتها، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٦٩، اللجنة بكامل هيئتها، الجلسة ٢٠، ١٠ نيسان/أبريل ١٩٦٨، ص ١١٦.

(٥٨١) انظر الوثيقة A/CONF.39/C.1/3 التي تتضمن قرار لجنة الصياغة بشأن عناوين أجزاء وفروع ومواد الاتفاقية وبيان رئيس اللجنة في الجلسة ٢٨ للجنة بكامل هيئتها (المرجع نفسه، ١٨ نيسان/أبريل ١٩٦٨، الفقرة ٢، ص ١٥٩).

(٥٨٢) مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات، الدورة الثانية، فيينا، ٩ نيسان/أبريل - ٢٢ أيار/مايو ١٩٦٩، الوثائق الرسمية، المحاضر الموجزة للجلسات العامة ولسات اللجنة بكامل هيئتها، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٧٠، الدورة الثانية، الجلسة العامة العاشرة، ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٦٩، الفقرة ٢٣، ص ٣٠.

هناك أي شك في هذا الشأن، فستكون لجنة الصياغة على صواب في عودتها إلى العنوان الذي اقترحته لجنة القانون الدولي.

"٢٠ - ويقول السيد ياسين (رئيس لجنة الصياغة) إن العديد من أعضاء اللجنة يرون أن ممارسات بعض الدول تعطي انطبعا بإمكان إبداء تحفظات على معاهدات ثنائية. إلا أن إغفال كل إشارة إلى المعاهدات المتعددة الأطراف لا يعني أن لجنة الصياغة ترى أن إبداء التحفظات جائز. إذ لم يكن لهذا الإغفال من هدف سوى عدم إصدار حكم مسبق على المسألة في اتجاه أو آخر.

"٢١ - ويعلن السيد ياسين، متحدثا بوصفه ممثل العراق، اتفاقه التام مع الرئيس: فكل تغيير يُقترح إدخاله على إحدى المعاهدات الثنائية يشكل عرضا جديدا ولا يمكن اعتباره تحفظا.

"٢٢ - وتساءل الرئيس عما إذا كانت لجنة الصياغة ترى، هي أيضا، أن الإجراءات المنصوص عليها في مواد الفرع ٢ لا تتعلق إلا بالمعاهدات المتعددة الأطراف.

"٢٣ - ورد السيد ياسين (رئيس لجنة الصياغة) إنه لا يتسنى له تأكيد ذلك باسم جميع أعضاء لجنة الصياغة نظرا لعدم اتفاقهم بالإجماع على تلك النقطة.

"٢٤ - وقال الرئيس إنه بغض النظر عن المبدأ المثار، فإن الإجراءات الواردة في المواد المتعلقة بالتحفظات التي بحثها المؤتمر لا تنطبق على المعاهدات الثنائية^(٥٨٣).

٤٣٨ - ولا يبدو أن المؤتمر تناول تلك المسألة مرة أخرى بعد ذلك.

٤٣٩ - وتعليقا على تبادل الآراء هذا، أيّد ج. م. رودا بيان أغو قائلا إنه "لم يُعترض على هذا البيان، ولا تتضمن الاتفاقية أحكاما تتعلق بالتحفظات على المعاهدات الثنائية"^(٥٨٤). وفي المقابل يرى البروفيسير سزافارز أنه "يمكن أن يُستنتج من التعديلات المقدمة للمؤتمر ومن مناقشتها أن: (أ) الوصف المذكور أعلاه [في الفقرة ١ - (د) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لا يُستبعد تطبيقه كذلك على المعاهدات

(٥٨٣) المرجع نفسه، الجلسة العامة الحادية عشرة، ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٦٩، الصفحتان ٤٠-٣٩.

(٥٨٤) J.M. Ruda, "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I., ١٩٧٥ - ثالثا، المجلد ١٤٦، ص ١١٠.

الثنائية...^(٥٨٥). ويبدو البروفيسير ريتشارد إدواردز أكثر تحفظاً، إذ يرى، استناداً إلى الممارسة وإلى غموض الأعمال التحضيرية، أن "هذه الأعمال تحيط المسألة بالغموض في واقع الأمر، بالنظر إلى البيان الذي أدلى به رئيس مؤتمر فيينا. ولا يأتي التعمق في دراسة الأعمال التحضيرية بحل للمسألة، بل يوحي بأن المؤتمر اتخذ إجراء، دون اعتراض قاطع، وإن كان هذا قد تم في وجود اختلاف في وجهات النظر بشأن معرفة ما قد يترتب على ذلك من أثر على المعاهدات الثنائية"^(٥٨٦). وتلك هي في الواقع الخلاصة، غير الحاسمة...، التي يجب استخلاصها من تلك الأعمال التحضيرية.

٢' اتفاقية عام ١٩٨٦ المتعلقة بالمعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية

٤٤٠ - لم يجر التطرق إلى تلك المسألة عند وضع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية. وقد أعلن المقرر الخاص، بول رويتر، منذ البداية، "أن المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية [...] غالباً ما تكون دائماً معاهدات ثنائية يمكن أن يكون للتحفظات فيها دور من الناحية النظرية، وإن لم يكن لها أهمية من الناحية العملية"^(٥٨٧).

٤٤١ - وبالإضافة إلى ذلك، وفي حين كانت اللجنة تنوي، في وقت ما، تكريس أحكام خاصة للتحفظات في حالة المعاهدات المبرمة بين عدة منظمات دولية، كان يعتقد أن "إمكانية تقديم تحفظ، ولو في مرحلة التصديق الرسمي، توفر للدول الأعضاء في تلك المنظمة الدولية ضمانات مهمة إزاء تعهدات تم التوقيع عليها في عجالة بالغة"^(٥٨٨). ولاحظت اللجنة في هذه المناسبة ما يلي:

(٥٨٥) Renata Szafarz, "Reservations to Multilateral Treaties", Polish Y.B.I.L. ١٩٧٠، ص ٢٩٤.

(٥٨٦) Richard W. Edward, Jr., "Reservations to Treaties", Michigan Journal of International Law ١٩٨٩، ص ٤٠٤.

(٥٨٧) التقرير الرابع المتعلق بمسألة المعاهدات المبرمة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين منظمين دوليتين أو أكثر، حولية ... ١٩٧٥، المجلد الثاني، الصفحتان ٣٨-٣٩، وانظر أيضاً حولية ... ١٩٧٥، المجلد الأول، الجلسة ١٣٤٨، ١٠ تموز/يوليه، الفقرة ٤٠، ص ٢٦١، وحولية ... ١٩٨١، المجلد الأول، الجلسة ١٦٤٨، ١١ أيار/مايو ١٩٨١، الفقرة ٢٨، ص ٢٨. وقد اتخذ بول رويتر نفس الموقف في مؤلفه Introduction au droit des traites (الطبعة الثانية المنقحة والمزودة عن طريق فيليب كاييه، باريس، المطبعة الجامعية الفرنسية، ١٩٩٥، ص ٧٢) قائلاً: "... لا يشكل 'التحفظ' في إطار المعاهدة الثنائية شكلاً قانونياً عملياً، أو أصيلاً، على الرغم من كون ذلك ممكناً بالنسبة لها، حيث إنه يؤدي إلى فتح باب المفاوضات بعد إغلاقه".

(٥٨٨) تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها التاسعة والعشرين، حولية ... ١٩٧٧، المجلد الثاني، الجزء الثاني، التعليق على مشروع المادة ١٩، الصفحة ١٠٦.

"إن هذه الملاحظة أصبح لها من الثقل ما حمل على القول بأن نظام التحفظات الذي أرسته المادة ١٩ ينبغي أن يمتد ليشمل المعاهدات المبرمة بين منظمتين دوليتين. وقد أدى هذا إلى التشكيك في مسألة إمكانية أن يصبح لألية التحفظات دور بصفة عامة في المعاهدات الثنائية. وعلى الرغم من أن نص اتفاقية فيينا لا يستبعد هذه الفرضية بشكل قاطع^(٥٨٩)، فإن التعليقات التي أعربت عنها اللجنة في عام ١٩٦٦ لا تدع مجالاً للشك: فقد اعتبرت اللجنة أن التحفظات على المعاهدات الثنائية تخرج عن نطاق الآلية التقنية للتحفظات، مؤدية إلى اقتراح بإعادة فتح باب المفاوضات^(٥٩٠). ولم ترد اللجنة الدخول في مناقشة بصدد تلك المسألة، رغم اعتقاد غالبية أعضائها بأن نظام التحفظات لا يمكن أن يمتد إلى المعاهدات الثنائية، دون تشويه لمفهوم 'التحفظ'. ومع ذلك، فإن نصي مشروع المادتين ١٩ و ١٩ مكررا يحيلان في الواقع، بالنظر إليهما في مجملهما، إلى المعاهدات المتعددة الأطراف"^(٥٩١).

٤٤٢ - ولم يتم في النهاية الإبقاء على هاتين المادتين في المشروع النهائي الذي اعتمدته اللجنة التي أعادت إلى نظام اتفاقية عام ١٩٦٩^(٥٩٢). وهذا النص هو الذي اعتمدته مؤتمر فيينا لعام ١٩٨٦^(٥٩٣) مع إدخال تغييرات طفيفة عليه، دون التطرق، على ما يبدو، مرة أخرى، إلى مسألة التحفظات على المعاهدات الثنائية.

(٥٨٩) يحيل التعليق إلى بيان رئيس لجنة الصياغة لمؤتمر فيينا المذكور أعلاه، الحاشية ٥٨٣.

(٥٩٠) يحيل التعليق إلى تعليق عام ١٩٦٦ المذكور أعلاه، الحاشية ٥٧٣.

(٥٩١) تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها التاسعة والعشرين، حولية ... ١٩٧٧، المجلد الثاني، الجزء الثاني، التعليق على مشروع المادة ١٩، ص ١٠٦؛ والمداولات التي يحيل إليها التعليق هي مداولات الجلسات ١٦٤٩ و ١٦٥٠ و ١٦٥١ (١٢ و ١٣ أيار/مايو ١٩٨١) (حولية ... ١٩٨١، المجلد الأول، انظر بصفة خاصة مداخلات أوتشاكوف، ص ٣٥، ورويتز، الصفحتان ٣٨ و ٤١، وسير فرايسيس فالاس، ص ٣٩، وريفاغين، وكاللي إي كاللي، والسيد تابي، والسيد نيجينغا، ص ٤٠)؛ وانظر أيضاً عرض رئيس لجنة الصياغة، السيد دياس غونساليس، المؤرخ ١٠ تموز/يوليه ١٩٨١ (الجلسة ١٦٩٢)، حولية ... ١٩٨١، المجلد الأول، الصفحتان ٢٤٦-٢٤٧، وتقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثالثة والثلاثين، حولية ... ١٩٨١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، ص ١٣٨، وتقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الرابعة والثلاثين، حولية ... ١٩٨٢، المجلد الثاني، الجزء الثاني، ص ٣٥ الذي جاء فيه ما يلي: "لقد أمكن ملاحظة أن الممارسة لا تجهل بإبداء التحفظات على المعاهدات الثنائية، وأن هذا الموضوع كان مثاراً للجدل، وأن اتفاقية فيينا كانت قد اعتمدت صياغة حذرة في هذا الشأن دون اتخاذ أي موقف".

(٥٩٢) انظر المرجع نفسه.

(٥٩٣) انظر التقرير الأول بشأن القانون والممارسة المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات (A/CN.4/470)، ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٥، الفقرتان ٨٧-٨٨، الصفحتان ٤٠-٤١.

٤٤٣ - ومن ثم كانت العودة إلى نص عام ١٩٦٩ (مع الإضافات التي تطلبها الموضوع الخاص قيد البحث) وإلى جوانب الغموض التي يبقي عليها.

٣' اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨

٤٤٤ - يبدو أن مسألة مصير التحفظات على المعاهدات الثنائية في حالة خلافة الدول لم تثر لا في أثناء مناقشات اللجنة، ولا في أثناء مؤتمر فيينا لعام ١٩٧٨. إلا أن اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ تسهم في تأكيد الانطباع العام الناشئ عن دراسة اتفاقيتي عام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦، بمعنى أن النظام القانوني للتحفظات التي ينصان عليها (الذي تحيل إليه الفقرة ٣ من المادة ٢٠ من اتفاقية عام ١٩٧٨) ينطبق على المعاهدات المتعددة الأطراف دون غيرها، ولا ينطبق على المعاهدات الثنائية^(٥٩٤). فالمادة ٢٠ من ذلك الصك، وهي الحكم الوحيد المتعلق بالتحفظات الوارد فيه، مدرجة في الفرع ٢ من الجزء الثالث^(٥٩٥) المتعلق بالمعاهدات "المتعددة الأطراف"^(٥٩٦)، وهي تحدد صراحة أنها تنطبق "عندما تثبت دولة حديثة الاستقلال بموجب إخطار بالخلافة صفتها كدولة متعاقدة أو دولة طرف في معاهدة متعددة الأطراف".

٤٤٥ - غير أن النتيجة الوحيدة التي يمكن استخلاصها هنا أيضا هي أن نظام فيينا لا ينطبق على التحفظات على المعاهدات الثنائية، بما في ذلك ما يتعلق بخلافة الدول. لكن هذا لا يعني بالضرورة أ، مفهوم "التحفظات" على المعاهدات الثنائية مفهوم غير قابل للتصور أو غير موجود.

(ب) ممارسة الدول فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات الثنائية

٤٤٦ - إذا بدا، وفقا على أية حال لما جاء في الردود على الاستبيان المتعلق بالتحفظات، أن المنظمات الدولية لا تضيف تحفظات على المعاهدات الثنائية التي هي طرف فيها^(٥٩٧) سواء عند توقيعها عليها أو عند إصدارها صك التصديق الرسمي عليها، فإن الأمر يختلف فيما يتعلق بالدول التي لا يتردد بعضها في إصدار بيانات من طرف واحد يطلق عليها اسم "تحفظات" فيما يتعلق بالمعاهدات الثنائية، في حين يعرب بعضها الآخر عن معارضته لذلك.

(٥٩٤) انظر في هذا الصدد ملاحظات السيد ميكولكا لدى المداولة التي دارت بشأن التقرير الأول للمقرر الخاص (١٨ تموز/يوليه ١٩٩٥، A/CN.4/SR.2406 ص ٢٠).

(٥٩٥) الذي لا يتعلق إلا "بالدول الحديثة الاستقلال".

(٥٩٦) يتناول الفرع ٣ "المعاهدات الثنائية".

(٥٩٧) ومع ذلك تشير منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الى أنها: "عندما تتسلم أو تقدم اتفاقا "معياريًا"، تسعى الى البحث عن تعديلات وإدخالها عليه، عند الاقتضاء، بدلا من إبداء تحفظات".

٤٤٧ - ودراسة ممارسة الدول فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات الثنائية ليست قاطعة بقدر أوفر من نتائج دراسة أحكام اتفاقيتي فيينا في ضوء أعمالهما التحضيرية: فهذه الممارسة موجودة؛ وليس من المؤكد، رغم ذلك، أنه يمكن تفسيرها على أنها تؤكد وجود نظام معين للتحفظات على المعاهدات الثنائية. فالأمر يتعلق بممارسة قديمة ومحصورة جغرافيا.

٤٤٨ - ويبدو أن أقدم مثال على "التحفظ" على معاهدة ثنائية يعود إلى القرار المؤرخ ٢٤ حزيران/يونيه ١٧٩٥، الذي أذن بموجبه مجلس شيوخ الولايات المتحدة بالتصديق على "معاهدة جاي" المؤرخة ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ "شريطة أن تضاف إلى المعاهدة المذكورة مادة يتم بموجبها الاتفاق على وقف العمل بالمادة ١٢ فيما يتصل بالتجارة التي وافقت صاحبة الجلالة المذكورة على إجرائها مع الولايات المتحدة وجزرها الواقعة في الهند الغربية بالطريقة والشروط المحددة بها"^(٥٩٨). وبناءً على ذلك، طلب مجلس الشيوخ من الرئيس إعادة التفاوض بشأن المعاهدة مع الحكومة البريطانية التي قبلت التعديل - وهو المصطلح الذي كان مستخدماً في تلك الفترة وظل يستخدم بعد ذلك لعدة سنوات أخرى"^(٥٩٩).

٤٤٩ - ويظل الحصول على موافقة الدولة الشريكة ممارسة ثابتة في سلوك الولايات المتحدة في هذا الشأن. وكما ذكرت وزارة الخارجية الأمريكية في تعليمات أصدرتها للسفير الأمريكي في مدريد عقب رفض إسبانيا قبول "تعديل" على معاهدة التسليم لعام ١٩٠٤ التي اعتمدها مجلس الشيوخ: "يتمثل الإجراء الذي اتخذته مجلس الشيوخ في التوصية بإدخال تعديل يحظى بالموافقة مسبقاً في حالة قبول الطرف الثاني له. وبعبارة أخرى، يوصي مجلس الشيوخ الرئيس بالتفاوض مع الحكومة الأجنبية بهدف الحصول على قبولها للتعديل الموصى به"^(٦٠٠). ويتم هذا القبول؛ بصفة عامة، وإن كانت هذه ليست هي الحال دائماً.

(٥٩٨) اقتباس ذكره William W. Bishop, Jr. في مؤلفه "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I., ١٩٦١ - ثانياً، المجلد ١٠٣، الصفحتان ٢٦٠ - ٢٦١؛ بل إن بيشوب يذكر سابقة يرجع تاريخها إلى الاتحاد الكونفيدرالي: ففي عام ١٧٧٨، طلب كونغرس الولايات المتحدة الاعتراف بمعاهدة التجارة مع فرنسا المؤرخة ٦ شباط/فبراير ١٧٧٨، وحصل على ذلك الاعتراف (المرجع نفسه، الحاشية ١٣).

(٥٩٩) انظر المرجع نفسه. وفيما يتعلق بالمصطلح المستخدم في الممارسة الداخلية للولايات المتحدة، انظر أيضاً الحاشية ٦٥٢ أسفله.

(٦٠٠) اقتباس ذكره غرين هايوود هاكوورث في Digest of International Law، المجلد الخامس، واشنطن العاصمة، مكتب طباعة الولايات المتحدة، ١٩٤٣، ص ١١٥.

٤٥٠ - فقد قبل نابليون، التعديل الذي أدخله مجلس الشيوخ على معاهدة السلام والصداقة لعام ١٨٠٠ المبرمة بين الولايات المتحدة وفرنسا، لكنه أضاف إليها بدوره شرطاً قبله المجلس^(٦٠١). وهناك حالة أكثر تعقيداً تتمثل في إجراءات التصديق على معاهدة الصداقة والتجارة والتسليم بين الولايات المتحدة وسويسرا المؤرخة ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٥٠ التي طلب إدخال تعديلات عليها أولاً من قبل مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، ثم من قبل سويسرا، ثم مجلس الشيوخ مرة أخرى - وقد اعتمدت كلها، وتم تبادل صكوك التصديق على المعاهدة التي عدلت ثلاث مرات بين الطرفين بعد مرور خمس سنوات على التوقيع عليها^(٦٠٢).

٤٥١ - وفي حالات أخرى، رفض شريك الولايات المتحدة التعديل الذي طالب به مجلس شيوخ هذا البلد، ولم تدخل المعاهدة حيز النفاذ. فقد رفضت المملكة المتحدة على سبيل المثال التعديلات التي طلب مجلس الشيوخ الأمريكي إدخالها على اتفاقية عام ١٨٠٣ المتعلقة بالحدود الكندية الأمريكية والتعديلات على اتفاقية عام ١٨٢٤ لإلغاء تجارة الرقيق بين أفريقيا وأمريكا^(٦٠٣)؛ وهناك حالة أخرى شهيرة وهي رفض الحكومة البريطانية أيضاً طلب مجلس الشيوخ الأمريكي إدخال تعديلات على معاهدة ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٠٠ المتعلقة بقناة بنما التي أعيد التفاوض بشأنها، بناءً على ذلك، وأسفرت عن التوقيع على اتفاق جديد هو معاهدة هاي - باونسيغوت المؤرخة ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٠١^(٦٠٤).

(٦٠١) انظر Marjorie Owen, "Reservations to Multilateral Treaties", Yale Law Journal ١٩٢٨ - ١٩٢٩، الصفحتان ١٠٩٠ - ١٠٩١، أو R.C.A.D.I., William Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", ١٩٦١ - ثانياً، المجلد ١٠٣، الصفحات ٢٦٧ - ٢٦٨.

(٦٠٢) المرجع نفسه، ص ٢٦٩.

(٦٠٣) المرجع نفسه، ص ٢٦٦.

(٦٠٤) انظر Green Haywood Hackworth, Digest of International Law، المجلد الخامس، Washington, D.C., United States Printing Office، ١٩٤٣، الصفحتان ١١٣ و ١١٤.

٤٥٢ - وعلى الرغم من هذه "التجارب الفاشلة"، فإن ممارسة الولايات المتحدة الأمريكية المتمثلة في إبداء "التحفظات" على المعاهدات الثنائية ممارسة راسخة تماما، وكثيرا ما تجعل الولايات المتحدة التصديق على إحدى المعاهدات الثنائية مرهونا بقبول الطرف الثاني لتعديلات يريدها مجلس الشيوخ^(٦٠٥).

٤٥٣ - وفي عام ١٩٢٩، قدرت مارجوري أوين عدد المعاهدات الثنائية التي أبدت الولايات المتحدة "تحفظات" عليها بعد وضع مجلس الشيوخ شرطا على التصديق عليها بما يتراوح بين ٦٦ و ٨٧ معاهدة^(٦٠٦). وقد أعد البروفيسير كيفين كينيدي مؤخرا إحصاءات مفصلة تغطي الفترة ١٧٩٥ - ١٩٩٠؛ ويستخلص منها أن مجلس الشيوخ الأمريكي أبدى رأيا وأعطى موافقة مشروطة على التصديق على ١١٥ معاهدة ثنائية بين هذين التاريخين، وهذا الرقم يشمل الإعلانات التفسيرية، مما يشكل ١٥ في المائة في المتوسط من المعاهدات الثنائية التي أصبحت الولايات المتحدة طرفا فيها في تلك الفترة التي تقل بعض الشيء عن قرنين من الزمان^(٦٠٧). ويتضح من هذه الإحصائيات ذاتها أن ممارسة "التعديلات" أو "التحفظات" هذه تمس جميع فئات الاتفاقات، وأنها تكرر على نحو خاص فيما يتعلق بمعاهدات التسليم، والصداقة، والتجارة، والملاحاة ("F.C.N. treaties") وحتى السلام^(٦٠٨).

٤٥٤ - وتؤكد الولايات المتحدة، في ردها على الاستبيان المتعلق بالتحفظات، الأهمية التي لا تزال تشكلها تلك الممارسة فيما يتعلق بالمعاهدات الثنائية التي يبرمها هذا البلد. وقد أرفقت في الواقع بردها قائمة بالمعاهدات الثنائية التي وافقت عليها على أساس التحفظات فيما بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٨٥ والبالغ عددها

(٦٠٥) انظر العديد من الأمثلة التي قدمها غرين هيوود هاكوورث في Digest of International Law، المجلد الخامس، مكتب طباعة الولايات المتحدة، واشنطن، العاصمة، ١٩٤٣، الصفحات ١١٢ - ١٣٠؛ و Kevin C. Kennedy, "Conditional Approval of Treaties by the U.S. Senate", Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، الصفحات ١٠٠ - ١٢٢، أو Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law، المجلد ١٤، الصفحات ١٥٩ - ١٦٤.

(٦٠٦) Magorie Owen, "Reservations to Multilateral Treaties", Yale Law Journal ١٩٢٨ - ١٩٢٩، ص ١٠٩١.

(٦٠٧) Kevin C. Kennedy, "Conditional Approval of Treaties by the U.S. Senate", Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، ص ٩٨.

(٦٠٨) انظر المرجع نفسه، الصفحات ٩٩ - ١٠٣ و ١١٢ - ١١٦.

١٣ معاهدة^(٦٠٩). وتلك هي مثلاً حال المعاهدات المتعلقة بقناة بنما وحيادها الدائم وتنفيذها^(٦١٠) المؤرخة ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧^(٦١١)، والحل الوسط الذي تعهدت بموجبه كندا والولايات المتحدة بإحالة خلافهما على رسم حدود المناطق البحرية في منطقة خليج مان إلى محكمة العدل الدولية، أو معاهدة التسليم الإضافية مع المملكة المتحدة المؤرخة ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٨٥^(٦١٢).

٤٥٥ - وما يشير الدهشة، مع ذلك، هو أن الولايات المتحدة وحدها ردت بالإيجاب على السؤال ٤-١ من الاستبيان^(٦١٣). وجميع الدول الأخرى التي ردت على هذا السؤال كان ردها سلباً^(٦١٤). واقتصر بعضها على وصف الواقع وهو أنها لا تقدم تحفظات على المعاهدات الثنائية؛ ولكن البعض الآخر أضاف اعتبارات مثيرة للاهتمام.

٤٥٦ - وهكذا، فاسبانيا توضح:

"إن إسبانيا لم تقدم أي تحفظ على معاهدات ثنائية، على اعتبار أن هذه الممارسة غير منصوص عليها في القانون الأسباني"

وهذا ينطوي، على ما يبدو، على أن هذا البلد لا يستبعد إمكانية تقديم تحفظات في القانون الدولي.

(٦٠٩) لا يعرف المقرر الخاص ما إذا كان يتعين أن يستنتج من ذلك أن الولايات المتحدة لم تبد تحفظات على إحدى المعاهدات الثنائية منذ عام ١٩٨٥. كما أن البروفيسور كيفين كينيدي الذي يبدو أنه أجرى حصرًا كاملاً تماماً لتلك الممارسة (المرجع نفسه)، لا يقدم أمثلة تعود إلى ما بعد هذا التاريخ.

(٦١٠) قرار مجلس الشيوخ المؤرخ ١٦ آذار/مارس ١٩٧٦ يجعل التصديق على المعاهدة الثانية مشروطاً "بتعديلين"، و "شرطين"، وأربعة "تحفظات"، وخمسة "بيانات" ...

(٦١١) فيما يتعلق بالتصديق على هاتين المعاهدتين، انظر "Passé Georges Fisscher, Le Canal de Panama: Présent, avenir, A.F.D.I. ١٩٧٧، الصفحات ٧٤٥ - ٧٩٠، أو Richard W. Edwards, Jr., "Reservations to Treaties", Michigan Journal of International Law ١٩٨٩، الصفحات ٣٧٨ - ٣٨١.

(٦١٢) يطلق قرار مجلس الشيوخ المؤرخ ١٧ تموز/يوليه ١٩٨٦ الذي يطالب بتلك التغييرات اسم "تعديلات" عليها.

(٦١٣) هذا السؤال صيغ على النحو التالي: "هل قدمت الدولة تحفظات على معاهدات ثنائية؟".

(٦١٤) يتعلق الأمر بالدول التالية: إسبانيا، إسرائيل، ألمانيا، إيطاليا، بنما، بوليفيا، بيرو، جمهورية كوريا، الدانمرك، سان مارينو، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، سويسرا، شيلي، فرنسا، فنلندا، الكرسي الرسولي، كرواتيا، كندا، الكويت، المكسيك، موناكو، الهند، اليابان.

٤٥٧ - وألمانيا، من جهتها، تبدو أكثر تشككا حول هذه النقطة وتشير الى أن:

"جمهورية ألمانيا الاتحادية لم تقدم تحفظات على المعاهدات الثنائية. وهي تشارك في الرأي الشائع بأن الدولة التي تسعى إلى ربط تحفظ بمعاهدة ثنائية ترفض في الواقع قبول المعاهدة بصيغتها تلك وهذا يشكل عرضا لاعتماد معاهدة مختلفة بصيغتها وتنص في صلبها على فحوى التحفظ مما يؤدي إلى إعادة فتح المفاوضات"

وصيغ ردا إيطاليا والمملكة المتحدة بطريقة شديدة الشبه.

٤٥٨ - إلا أن هذه الأخيرة تضيف:

"إن المملكة المتحدة لا تسعى الى جعل التحفظات شرطا لقبول معاهدة ثنائية. فإذا ما رفض البرلمان (بصورة استثنائية) سن التشريع اللازم الذي يمكن المملكة المتحدة من إعطاء مفعول لمعاهدة ثنائية، فإن سلطات المملكة المتحدة تسعى عادة الى التفاوض مجددا على المعاهدة بغية التغلب على الصعوبات".

٤٥٩ - يبقى، مع ذلك، أن جميع الدول كانت بعيدة عن الاجابة على الاستبيان، وبإمكاننا أن نجد بعض الأمثلة على "تحفظات" على معاهدات ثنائية صادرة عن دول غير الولايات المتحدة. هذه أولا حالة المقترحات المقابلة التي تقدمت بها بعض الدول على أثر التحفظات التي قدمها هذا البلد؛ وقد سبق إعطاء أمثلة قديمة على ذلك^(٦١٥)؛ وهناك أمثلة أخرى. وهكذا فاليابان لم توافق على تصديق معاهدة الصداقة والتجارة والحقوق القنصلية المؤرخة ٢ نيسان/أبريل ١٩٥٣ مع الولايات المتحدة إلا على أساس تحفظ "متبادل"^(٦١٦)؛ وأحيانا يبدو أن المبادرة يأخذها أصلا البلد الشريك للولايات المتحدة. كما أن مارجوري أوين (Marjorie Owen) تعطي مثلا المعاهدة المؤرخة في عام ١٨٥٧ مع غرينادا الجديدة التي قبلت الولايات المتحدة "التغييرات" فيها^(٦١٧)؛ وكذلك يبدو أن البرتغال وكوستاريكا ورومانيا أعربت عن رغبتها في عدم تطبيق معاهدات تسليم المجرمين المبرمة مع الولايات المتحدة على التوالي في عامي ١٩٠٨ و ١٩٢٤، إذا كان الشخص المعني سيتعرض لخطر تطبيق عقوبة الإعدام بحقه في الولايات المتحدة؛ وقد قبلت هذه

(٦١٥) الفقرة ٤٥٠.

(٦١٦) انظر Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, vol. 14, 1970, p. 161.

(٦١٧) Marjorie Owen, "Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, p.1093.

الأخيرة ذلك^(٦١٨)؛ وكذلك صدقت السلفادور على معاهدة التجارة لعام ١٩٢٦ مع الولايات المتحدة مع بعض التحفظات، التي سحب معظمها بناء على طلب هذه الأخيرة، التي قبلت مع ذلك تحفظين، اعتبرتتهما طفيفين، وقد ذكرا في محضر تبادل التصديقات حيث وصفا بأنهما "تفاهمين"^(٦١٩).

٤٦٠ - إلا أنه تجدر الملاحظة أن هذه الممارسة، حتى عندما لا تصدر عن الولايات المتحدة، محصورة بالعلاقات معها. ومع ذلك، يصعب استخراج استنتاجات ثابتة من هذه الملاحظة. فمن جهة، إن كون المقرر الخاص لم يتمكن من تقديم أمثلة أخرى غير تلك المتعلقة بهذا البلد يمكن تفسيره بالوفرة الخاصة للوثائق المتعلقة به، مع أن هذه الممارسة قد تكون موجودة في سواه وظل وجودها مجهولا بسبب عدم توافر المنشورات أو الشروح التي يسهل الوصول إليها. ومن جهة أخرى، وعلى العكس من ذلك، من المثير أيضا للدهشة البالغة أن المبررات الدستورية المتذرع بها دعما لهذه الممارسة من جانب الولايات المتحدة توجد في غيرها، ولكنها مع ذلك لم تقد الدول الأخرى التي هي في الوضع الدستوري نفسه الى تقديم تحفظات على المعاهدات الثنائية التي هي أطراف فيها.

٤٦١ - إن سلطة مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة في أن يفرض على الرئيس عدم الموافقة على المعاهدات، سواء أكانت متعددة الأطراف أو ثنائية، إلا مع بعض التحفظات، مستمدة بصورة عامة من البند ٢ من المادة ٢ من الدستور، التي تنص: "يكون للرئيس، بناء على رأي وموافقة مجلس الشيوخ، سلطة إبرام المعاهدات شريطة أن تحظى هذه المعاهدات بغالبية ثلثي أصوات الشيوخ الحاضرين"^(٦٢٠). ولكن، والحق يقال، إن جميع البلدان الديمقراطية سواء كان نظامها برلمانيا أو رئاسيا أو مجلسيا يبدو أنها في نفس هذه الحالة؛ ومع ذلك، فهي لا تقدم تحفظات على معاهدات ثنائية تبرمها.

٤٦٢ - لا يتفق البروفيسور أمبير (Imbert) مع وجهة النظر هذه ويعتبر أنه يحسن تمييز حالة الأنظمة البرلمانية من جهة، والرئاسية من جهة أخرى. والجلي، حسب رأيه، هو أن دور المجالس المنتخبة في هذه الأخيرة، "كالولايات المتحدة مثلا، أكثر أهمية. فمجلس الشيوخ الأمريكي ليس، في الواقع، مجلسا تشريعيا

(٦١٨) انظر Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, vol. V, Washington D.C., United States Printing Office, 1943, pp. 126-127 et 129-130.

(٦١٩) انظر في المرجع نفسه، الصفحة ١٢٧-١٢٨ أو William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol. 103, p. 269؛ وللإطلاع على مثل آخر - إنما يتعلق بـ "تحفظ" رفضته الولايات المتحدة، انظر أدناه الفقرة ٤٦٤.

(٦٢٠) بهذا المعنى، انظر على سبيل المثال: Louis Henkin, "The Treaty Makers and the Law: Makers: The Niagara Reservation", Columbia Law Review 1956, 1176; William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol. 103, pp. 268-269; ou Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, vol. 14, 1970, p. 138.

فقط. بل هو أيضا مساعد لا غنى عنه. عندما ينظر في معاهدة، فإنه يميل إلى التصرف كمجلس حكومة: وإمكانية التعديل تبدو له طبيعية جدا^(٦٢١). وقد يكون هذا تفسيرا لـ "الحالة النفسية" الخاصة بكل من السلطات البرلمانية والتنفيذية في هذا الإطار أو ذاك، ولكن، من الوجهة القانونية الصرفة، لا شيء يمنع برلمانا ما يشكل الإذن الذي يعطيه شرطا لازما مسبقا للتصديق أن يجعل هذا التصديق مشروطا بتقديم تحفظ.

٤٦٣ - وهكذا، فإن الدساتير الثلاثة الأخيرة للجمهورية الفرنسية تخضع تصديق رئيس الجمهورية على العديد من أنواع المعاهدات لإذن برلماني^(٦٢٢): إن فرنسا تجد نفسها بالتالي، مع بعض الفروق، في نفس الحالة كالولايات المتحدة وإذا كانت تقدم تحفظات على معاهدات متعددة الأطراف بناء على طلب البرلمان^(٦٢٣)، إلا أنها، على ما يبدو، لم تنهج أبدا هذا النهج عندما يتعلق الأمر بمعاهدات ثنائية.

٤٦٤ - ومع ذلك، بالنسبة لفرنسا، بإمكاننا أن نشير إلى حالة، على الأقل، توخى فيها البرلمان جعل الترخيص التشريعي للتصديق متوقفا على تقديم تحفظ. وبالفعل، أثناء النقاش المتعلق باتفاق واشنطن المؤرخ ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٢٩ لسداد الديون الفرنسية إلى الولايات المتحدة (مرة أخرى يتعلق الأمر بهذا البلد ...)، اقترحت اللجنة المالية في مجلس النواب نصا يدخل تحفظات في متن قانون الترخيص (من شأنه إلزام رئيس الجمهورية بتقديمها لدى إيداع صك التصديق). وجرى التخلي عن هذا المشروع بناء على طلب وزير الخارجية والمالية لأسباب تتعلق بالملاءمة^(٦٢٤) - ولكن ليس لأسباب قانونية. وتجدر الملاحظة، فضلا عن ذلك، أنه، في أعقاب التردد البرلماني، في هذه الحالة، أخذت السلطة التنفيذية مبادرة الطلب بإدراج

(٦٢١) Pierre-Henri Imbert, Les réserves aux traités multilatéraux, Paris, Pédone, 1979, p. 395

(٦٢٢) المواد ٨ من القانون الدستوري المؤرخ ١٦ تموز/يوليه ١٨٧٥، و ٢٧ من دستور عام ١٩٤٦ و ٥٣ من دستور عام ١٩٥٨؛ للاطلاع على التعليق على هذا الحكم، انظر Alain Pellet in Gérard Conac et François Luchaire, dirs., La Constitution de la République française Paris, Economica, 1987, pp. 1005-1058, not. pp. 1039-1042 et 1047-1051.

(٦٢٣) انظر الأمثلة التي قدمها آلان بيليه، المرجع نفسه، صفحة ١٠٤١ و ١٠٤٨ أو Pierre-Henri Imbert, Les réserves aux traités multilatéraux, Pédone, Paris, 1979, pp. 394-395؛ في هذه الحالة الأخيرة، تتعلق الأمثلة أيضا بالممارسة البلجيكية والإيطالية؛ ب. - ه. أمبير أشار إلى أن المجالس في النظام البرلماني "بإمكانها أن تعطي الترخيص بالتصديق مع اقتراح تقديم تحفظات. ولكن ممارسة هذه الصلاحية لا تتكرر كثيرا، إما لأنها تصطدم بصعوبات عملية (كضرورة إعادة فتح باب المفاوضات مثلا)، وإما لأنه بكل بساطة ينظر إليها بكثير من الريبة" (الصفحة ٣٩٤).

(٦٢٤) انظر بشأن هذه الحادثة Alexandre-Charles Kiss, Répertoire de la pratique française en matière de droit international public, Paris, éd. du C.N.R.S., 1962, tome I, pp. 284-285.

شرط وقاية يجعل الإيفاءات متوقفة على تنفيذ التعويضات الألمانية - فالأمر يتعلق إذا بما يمكن تسميته "تحفظ" في ممارسة الولايات المتحدة؛ ولكن هذه الأخيرة رفضته^(٦٢٥).

٤٦٥ - الاستنتاجات التي بإمكاننا، ولا شك، استخراجها من دراسة الممارسة، رغم أنها بالتأكيد دراسة غير كاملة، هي التالية:

(أ) باستثناء الولايات المتحدة، إن الدول لا تقدم أبدا تحفظات على معاهدات ثنائية، حتى ولو كان هناك بعض الاستثناءات (ولكنها استثناءات محصورة، على ما يبدو، بالعلاقات الثنائية الاتفاقية مع الولايات المتحدة)؛

(ب) هذه الممارسة، التي يمكن أن تثير اعتراضات ذات طابع دستوري في بعض البلدان، لا تثير اعتراضات على الصعيد الدولي، وما ذلك إلا لأن الدول المتعاقدة مع الولايات المتحدة عندما كانت ترفض أحيانا التحفظات التي تقدمها هذه الأخيرة ما كانت تحتج باعتراضات مبدئية، بل أنها كانت، في بعض الحالات، تقترح بدورها "تحفظات مقابلة" لها نفس الطبيعة.

(ج) الطبيعة القانونية للتحفظات على المعاهدات الثنائية

٤٦٦ - يبقى مع ذلك أن نتساءل عما إذا كانت هذه "التحفظات" هي تحفظات حقيقية، أي عما إذا كان ينطبق عليها تعريف فيينا^(٦٢٦) والسبيل الأسهل هنا أيضا، هو استعادة العناصر المختلفة للتحفظات ومقابلتها بالممارسة الجارية في تقديم التحفظات على المعاهدات الثنائية فنلاحظ، إذ ذاك، أنه بالرغم من وجود نقاط مشتركة بينة مع التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف، فإن "التحفظات" على المعاهدات الثنائية تتميز عن سواها بنقطة أساسية: الآثار التي تهدف إلى إنتاجها والتي تنتجها بالفعل.

٤٦٧ - يستفاد من الممارسة الموصوفة أعلاه أن التحفظات على المعاهدات الثنائية تقدمها الدول انفراديا (وانطلاقا من ذلك، لا شيء يمنع منظمة دولية من أن تقوم بالشيء نفسه)، بعد اختتام المفاوضات، وتتخذ تسميات متنوعة قد تعبر عن اختلافات واقعية في القانون الداخلي، ولكن ليس في القانون الدولي. ومن مختلف وجهات النظر هذه، إنها تنطبق على المعايير الثلاثة الأولى المستخلصة من خلال تعريف فيينا:

(٦٢٥) قارن Charles Rousseau, Droit international public, tome I, Introduction et sources, Paris, Pédone, 1970, pp. 122-123.

(٦٢٦) انظر أعلاه، الفقرة رقم ٨٢.

"يُقصد بتعبير 'تحفظ' إعلان من جانب واحد، أيا كانت صيغته أو تسميته، تصدره الدولة أو المنظمة الدولية لدى قيامها بتوقيع معاهدة أو التصديق عليها، أو الإقرار الرسمي لها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها أو حين قيام [الدولة] بالإشعار بالخلافة في المعاهدة، ...".

١٠ وقت تقديم "تحفظات" على المعاهدات الثنائية

٤٦٨ - صحيح أن هذا التعريف لا يمكن الاحتفاظ به كما هو: فالتحفظات على المعاهدات الثنائية تتعلق بالجزء الأول من تعريف فيينا، ولكن بعض الدقائق المنصوص عليها فيه لا مبرر لها فيما يتعلق بالتحفظات. وهذا واضح وضوحا تاما بصورة خاصة فيما يتعلق بالوقت الذي يمكن فيه تقديم تحفظ على معاهدة ثنائية.

٤٦٩ - في المقام الأول، لا يتصور تقديم تحفظ على معاهدة ثنائية لدى التوقيع عليها. بالطبع، قد يحدث أن لا يضع المفاوض توقيعاً في ذيل المعاهدة إلا "مع التحفظ" بتبنيها لاحقاً؛ ويمكنه، في هذه المناسبة، أن يشير إلى النقاط التي ما زالت الدولة التي يمثلها مترجحة بشأنها. ولكن ذلك لا يتعلق، من الوجهة التقنية، بتحفظ، بل بمؤسسة مختلفة من قانون المعاهدات: التوقيع المرهون بالاستشارة، الذي بموجبه لا يقبل الموقع نص المعاهدة إلا بشرط أن تجيز توقيع السلطة ذات الصلاحية؛ فإذا حصلت الإجازة تعتبر المعاهدة موقعة منذ البداية^(٢٧)؛ وإذا لم تحصل الإجازة، تصبح المعاهدة بلا مفعول أو تصير موضوعاً لمفاوضات جديدة.

٤٧٠ - وفي المقام الثاني، غني عن القول إن المعاهدة الثنائية لا تقبل الانضمام إليها. ومع أن اتفاقية فيينا لا تعرف الانضمام^(٢٨) إلا أنه يمكن اعتباره عملاً بموجبه تعرب الدولة أو منظمة دولية لم تشترك في المفاوضة، ولم توقع، على أي حال، نص المعاهدة، عن قبولها النهائي بالارتباط بها. وهذا لا يمكن تصوره إلا فيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الأطراف؛ فالمعاهدات الثنائية لا يمكن التفاوض بشأنها وتوقيعها من جانب دولة واحدة!

٤٧١ - وفي المقام الثالث وأخيراً، إن المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات لعام ١٩٧٨ لا تنص على إمكانية تقديم دولة مستقلة حديثاً لتحفظ بمناسبة الإشعار بالخلافة إلا في حالة المعاهدات المتعددة الأطراف. ولكن الفرع ٣ من الباب الثالث من الاتفاقية لا ينص على أي شيء من هذا القبيل فيما

(٦٢٧) قارن الفقرة ٢ (ب) من المادة ١٢ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦.

(٦٢٨) إن "التعريف" المعطى في الفقرة ١ (ب) من المادة ٢ من اتفاقية عام ١٩٦٩ وفي الفقرة ١ (ب) مكرراً ثانياً من المادة ٢ من اتفاقية عام ١٩٨٦ هو، بشكل كامل، تعريف حشوي ولا يمكن العمل به.

يتعلق بالمعاهدات الثنائية^(٦٢٩). وهذا أمر طبيعي لأن المبدأ هنا هو مبدأ الفسخ: فالمعاهدة لا تبقى سارية إلا إذا اتفقت دولتان صراحة أو ضمنا على ذلك^(٦٣٠). ويمكن، إذا، أن تساورنا شكوك جدية حول إمكانية تقديم دولة مستقلة حديثاً لـ "تحفظ" على معاهدة ثنائية في هذه المناسبة: فالإعلان الانفرادي الذي بإمكانها أن تقدمه بهدف استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام معاهدة ما لا يمكنه أن ينتج مفعولاً إلا إذا قبله الطرف الآخر، وهذا يعني، بصورة نهائية، إذا عدلت المعاهدة.

٤٧٢ - ومع ذلك، ليست هذه الملاحظة الأخيرة خاصة بالتحفظات الاحتمالية التي يمكن لدولة سلف أن تقدمها بمناسبة تقديم الإشعار للخلافة. إنها الميزة الجوهرية لجميع "التحفظات" على المعاهدات الثنائية، مهما كان الوقت الذي تقدم فيه، وهي التي تميزها عن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف وفق تعريفها بموجب اتفاقيات فيينا الثلاث.

٢٧ "التحفظات" على المعاهدات الثنائية لا ترمي إلى "استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدات في تطبيقها" على مقدم التحفظ

٤٧٣ - تعريف التحفظات الذي اعتمدته اتفاقية فيينا جرى وزنه بعناية: كل كلمة فيه لها أهميتها. وهو رغم الانتقادات التي وجهت إليه، يصف بطريقة ملائمة ظاهرة التحفظات، حتى ولو ترك عالقا بعضاً من أوجه عدم اليقين التي يعمل دليل الممارسة على تبديدها.

٤٧٤ - يتألف أحد العناصر الأساسية لهذا التعريف من عنصر غائي، هو الغاية التي تسعى الدولة أو المنظمة الدولية إلى تحقيقها. فبإعلانها الانفرادي، إن مقدمة الإعلان "تهدف إلى استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة في تطبيقها على تلك الدولة أو تلك المنظمة". وهذه الصيغة لا يمكن نقلها بحذافيرها إلى التحفظات على المعاهدات الثنائية أو، على الأقل، إذا كان يمكن تطبيقها عليها، فإنها مضللة لأنها تهمل إحدى خصائصها الأساسية.

٤٧٥ - ولا شك في أن أحد الطرفين المتعاقدين في معاهدة ثنائية يهدف من وراء "التحفظ" إلى تغيير الأثر القانوني لأحكام في المعاهدة الأصلية، ولكن بينما يبقى التحفظ أحكام المعاهدة إذا تعلق الأمر بمعاهدة متعددة الأطراف، فإن تقديم "تحفظ" على معاهدة ثنائية يهدف إلى تغييرها: فإذا ما أنتج التحفظ الآثار التي توخاها مقدمه، فليس "الأثر القانوني" للأحكام المستهدفة هو الذي يكون قد تغير أو استبعد "في تطبيقه" عليه؛ إنها هذه الأحكام نفسها هي التي تكون قد تغيرت. فللتحفظ على معاهدة متعددة الأطراف أثر ذاتي: إذا قبل، يكون الأثر القانوني للأحكام المعنية قد تغير بمواجهة الدولة أو المنظمة الدولية التي

(٦٢٩) انظر أعلاه، الفقرة ٤٤٤.

(٦٣٠) انظر المادتين ٢٤ و ٢٨.

قدمته؛ والتحفظ على معاهدة ثنائية له أثر موضوعي: إذا قبلته الدولة الأخرى، فإن المعاهدة نفسها تكون هي التي تعدلت.

٤٧٦ - ومن المستحسن توخي الدقة في هذا الشأن: لا يحدث تحفظ على معاهدة متعددة الأطراف آثاره إلا إذا قبلته بشكل أو بآخر، صراحة أو ضمناً، دولة أو منظمة دولية واحدة على الأقل من الدول أو المنظمات الدولية الأخرى المتعاقدة^(٦٣١)، وينطبق نفس الشيء على التحفظ على معاهدة ثنائية: يجب أن تقبل الدولة أو المنظمة الدولية المتعاقدة "التحفظ" وإلا فإنه لن يدخل حيز النفاذ. فالفرق لا يكمن إذن في ضرورة القبول، وهو لازم في الحالتين، كيما يحدث التحفظ آثاره، وإنما يكمن في نتائج هذا القبول:

(أ) في حالة المعاهدة المتعددة الأطراف، لا يمنع الاعتراض دخول الصك حيز النفاذ^(٦٣٢)، حتى في بعض الأحيان بين الدولة أو المنظمة الدولية المعترضة وصاحبة التحفظ^(٦٣٣)، وتظل أحكامه على حالها؛

(ب) في حالة المعاهدة الثنائية، يمنع عدم القبول من جانب الدولة أو المنظمة الدولية المتعاقدة الأخرى دخول المعاهدة حيز النفاذ؛ ويؤدي القبول إلى تعديل المعاهدة.

٣' تشكل "التحفظات" على المعاهدات الثنائية اقتراحات تعديل

٤٧٧ - لا تحدث "التحفظات" على المعاهدات المتعددة الأطراف أي أثر إذا لم تحظ بالقبول، ولا يبدو من المتصور على الإطلاق عدم الإشارة إلى هذه النقطة الجوهرية في تعريف التحفظات: في حين يؤدي التحفظ على المعاهدة المتعددة الأطراف، في حدود ما يشير إليه صاحب التحفظ، إلى إبطال الأثر القانوني للمعاهدة، فإن التحفظ على المعاهدة الثنائية ليس، في الواقع، سوى اقتراح بتعديل المعاهدة أو عرض بإعادة التفاوض بشأنها.

(٦٣١) المادة ٢٠ من اتفاقية عام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦: يجوز قبول التحفظ مقدماً من مجموع الدول الموقعة، وأن تجيزه المعاهدة صراحة (الفقرة ١) أو يجوز أن يكون موضع قبول صريح (الفقرات ٢ و ٣ و ٤)، أو "يعد مقبول" إذا لم يقدم اعتراض في مدى اثني عشر شهراً (الفقرة ٥).

(٦٣٢) في إطار التحفظ على مسألة، مختلفة، معرفة إذا ما كان اعتراض ما يمكن أن يكون له أثر على عدد الدول اللازم لدخول المعاهدة حيز النفاذ؛ وسيجري النظر في هذا التقرير فيما يتعلق بآثار التحفظات.

(٦٣٣) قارن المادة ٢٠، الفقرة ٤ (ب)، من اتفاقيتي عام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦.

٤٧٨ - ويطابق هذا التحليل الآراء السائدة إلى حد كبير في هذا المبدأ.

٤٧٩ - ويستخلص بعض الفقهاء من ذلك أن التحفظ على المعاهدة الثنائية لا يمكن ببساطة تصوره. وهكذا فإن شارل روسو يرى أنه "بالنسبة للمعاهدات الثنائية [...] فإننا نجد أنفسنا أمام اتفاقية حقيقية ملزمة للطرفين تحمل الطرفين المتعاقدين التزامات محددة، ويشكل فيها أداء أحد الموقعين المقابل الطبيعي لأداء المتعاقد الآخر^(٦٣٤). ومن ثم فإنه لا يمكن تصور تصديق مشفوع بتحفظات، لأنه لا يمكن أن يؤول [...] إلا كرفض للتصديق مقرونة بعرض جديد للتفاوض. وليس له قيمة إلا إذا قبله صراحة المتعاقد الآخر..."^(٦٣٥).

٤٨٠ - وتبرز ضرورة قبول "التحفظ" على معاهدة ثنائية من مبدأ يحظى على ما يبدو بالإجماع، كما تتوافق مع الدروس المستخلصة من الممارسة. وهكذا خلصت مارجوري أون في عام ١٩٢٩، بعد أن قدمت أمثلة عن عدد كبير من تلك التحفظات ونتائجها إلى أنه "يبدو من هذه الأمثلة بوضوح معقول أن أيًا من الطرفين لم يجادل في حق الآخر في إبداء تحفظات وقت التصديق؛ والتقييد الوحيد على هذه الحرية هو وجوب موافقة الطرف الموقع الآخر على تلك التحفظات"^(٦٣٦).

٤٨١ - ويتوافق ذلك أيضا مع الموقف الذي اتخذه منذ عام ١٩١٩ هانتر ميلر، الذي كان، لمدة طويلة، موظفا في وزارة الخارجية الأمريكية، ومستشارا قانونيا لوفد هذه الدولة في مؤتمر باريس لعام ١٩١٩ "من الاستنتاجات التي تدعمها كل السوابق أن أي إعلان، سواء أكان شرحا (explanation) أو تفاهما (understanding) أو تفسيراً (interpretation) أو تحفظاً (reservation) من أي نوع، يجب أن يوافق عليه الطرف الآخر في المعاهدة. وفي حالة غياب هذا القبول، فإن المعاهدة تفضل [...] وبناءً على ذلك، ففي معاهدة بين دولتين فقط، يكون الفرق بين التحفظ، أي كان نوعه، والتعديل ليس إلا فرقا شكليا. ففي اتفاق بين دولتين، لا يمكن أن يكون هناك سوى عقد واحد، ويجب البحث عن العقد برمته في جميع الصكوك، ولا يهتم على الإطلاق العثور على شرح أو تفسير من أي نوع آخر لإعلان يتعلق بأحكام المعاهدة في المعاهدة بصيغتها التي تم التوقيع عليها أو في صكوك التصديق. فليس هناك سوى طرفين متعاقدين وكل منهما

(٦٣٤) أقر جورج سل بأنه يجوز أن يكون لمعاهدة ثنائية سمة "قانون المعاهدات" وهو ما يؤدي بها إلى الاعتراف بإمكانية التحفظ على هذه المعاهدات، في حين أنها تستبعد ذلك فيما يتعلق "بالمعاهدات - العقود"، (ré, Précis de droit des gens (principes et systématiques), tome II, Paris, Sirey, 1934) (ré, édition 1984 par le C.N.R.S.), p. 474.

(٦٣٥) Charles Rousseau, Droit international public, tome I, Introduction et sources, Paris, Pédone, 1970, p. 122 وفي نفس المعنى: Adolfo Maresca, IL diritto dei trattati - La Convenzione codificatrice di, Vienna del 23 Maggio 1969, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 281-282.

(٦٣٦) Marjorie Owen, "Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, pp. 1093

.1094

تعاقد مع الطرف الآخر فحسب وقبل منه صك تصديق مماثل، يشكل، إلى جانب المعاهدة الموقعة اتفاقاً واحداً^(٦٣٧).

٤٨٢ - وكذلك كان رأي بيشوب (الذي يقتبس من ميلر)^(٦٣٨) "تدعو المعاهدات الثنائية إلى عقد مقارنة بين نظريات العقود الثنائية العادية والعرض والقبول، حيث يعامل التحفظ على أنه عرض مقابل يجب أن يقبله الطرف الآخر إذا أريد قيام أي عقد بين الطرفين"^(٦٣٩).

٤٨٣ - وبالفعل تبرز فكرة "العرض المقابل"^(٦٤٠) الطابع التعاقدي لظاهرة التحفظات على المعاهدات الثنائية: ففي حين لا تقبل التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف نهجاً تعاقدياً^(٦٤١)، تفرض التحفظات على العقود الثنائية هذا النهج؛ فالتحفظ لا يأخذ معناه ولا يحدث أثره ولا يكون قائماً إلا إذا قبلت الدولة الأخرى "الاقتراح المقابل" الذي يشكله التحفظ^(٦٤٢).

David Hunter Miller, Reservations to Treaties: The Effect and the Procedure in Regard (٦٣٧) Thereto, Washington D.C., 1919, pp. 76-77.

William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol, 103, p. 271, note (٦٣٨) 14.

(٦٣٩) المرجع نفسه، الصفحة ٢٦٧؛ انظر أيضاً ٢٦٩.

Marjorie Owen ("Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, p. 1091) (٦٤٠) قدمت مارجوري أوز فكرة "العرض المقابل" هذه في Hyde, International Law, 1922, par, 519. ويظهر هذا التعبير كذلك في The American Law Institute, Restatement of the Law Third - The Foreign Relations Law of the United States, Washington D.C., vol. I, May 14, 1986, par, 113, p. 182: انظر أيضاً موقف داغو وياسين، الحاشية ٤٣٧ أعلاه، وموقف رويتر الحاشية ٥٠٩ أعلاه.

(٦٤١) انظر الفقرات ١٢٣ - ١٢٩ أعلاه.

(٦٤٢) تأييداً لهذا التحليل التعاقدي، انظر أيضاً، بالإضافة إلى بيشوب، (الحاشية ٦٤٠ أعلاه)، الحاشية: Louis Henkin, "The Treaty Makers and the Law Makers: The Niagara Reservation", Columbia Law Review 1956, pp. 1164-1169 أو Frank Horn, Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties, T.M.C. Asser Institute, Swedish Institute of International Law, Studies in International Law, vol. 5, 1988, P. 23.

٤٨٤ - ومن ثم فإن "التحفظ" على معاهدة ثنائية هو في الواقع، كما تثبت ذلك الممارسة، طلب لإعادة التفاوض بشأن المعاهدة^(٦٤٣). فإذا رفض هذا الطلب، فإنما أن تتخلى الدولة صاحبة الاقتراح عنه وتدخل المعاهدة حيز النفاذ بالصيغة التي تم التوقيع عليها، وإما أن يتم التخلي ببساطة عن المعاهدة. وعلى العكس من ذلك، إذا قبلت الدولة الأخرى الطلب، فإنها ستقبله ببساطة - وتدخل المعاهدة حيز النفاذ بالتعديل الذي أرادته الدولة مقدمة الاقتراح - أو تقدم بدورها "اقتراحا مقابلا للاقتراح المقابل الأول"^(٦٤٤)، وسيكون النص المعتمد في نهاية الأمر هو النص الناتج عن المفاوضات الجديدة بين الدولتين.

٤٨٥ - وقد تساءلنا عما إذا كان ينبغي أن يكون قبول العرض الجديد الذي يمثله "التحفظ" قبولا صريحا أو ضمنيا^(٦٤٥). ويبدو من الممارسة أنه صريح دائما^(٦٤٦)؛ وتدرج الولايات المتحدة، بصفة خاصة، في وثائق التصديق تحفظاتها الخاصة وقبول الدولة الأخرى^(٦٤٧). ويتوافق ذلك أيضا مع ضرورة نظرية: يؤدي قبول "تحفظ" على معاهدة ثنائية، في الواقع، إلى تعديل المعاهدة، ولا يكون بوسعنا، في هذه الحالة، إلا أن نفترض أن الدولة ملزمة بالمعاهدة.

٤٨٦ - وفي هذا الصدد أيضا، تطرح المشكلة بشكل مختلف فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف التي لا تؤدي، من جانبها، إلى تعديل المعاهدة حيث يبطل تطبيقها ببساطة على العلاقات بين صاحب التحفظ والطرف الذي قبله أو الأطراف التي قبلته. وفي حالة "التحفظ" على معاهدة ثنائية، فإن المعاهدة نفسها تعدل لما فيه مصلحة صاحب التحفظ وعلى حساب شريكه؛ ولا نعود عند هذه

(٦٤٣) هذا ما يستخلص، بالإضافة، من تعليق لجنة القانون الدولي، الفقرة ٤٣١ أعلاه. انظر أيضا الحاشية ٥٦١ أعلاه وردود ألمانيا وإيطاليا والمملكة المتحدة على استبيان المعاهدات المذكورة أعلاه، الفقرتين ٤٥٧ و ٤٥٨. وفي هذا الصدد، انظر كذلك Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, Oppenheim's International Law, 9th, ed., vol, I, Peace, London, Longman, p. 1242 أو Sir Ian Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties, Manchester U.P., 1984, p. 54.

(٦٤٤) انظر الفقرة ٥٤٠ أعلاه.

(٦٤٥) قارن Frank Horn, Reservations and Interpretative Declaration to Multilateral Treaties, المرجع المشار إليه، الصفحتان ٤ و ١٢٦.

(٦٤٦) انظر Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, vol, 14, 1970, p. 138.

(٦٤٧) انظر، مع ذلك، الحالة الغربية للغاية التي ذكرتها Marjorie Owen ("Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, p. 1093) الأمريكية المؤرخة ١٩ آذار/ مارس ١٩٢٥، التي قدم مجلس شيوخ الولايات المتحدة إزاءها "تحفظات" قبلتها ألمانيا "بصرف النظر عن الاعتراضات الأساسية الجديدة".

النقطة إلى القانون الدولي العام أو إلى القانون الدولي "منقوصا منه المعاهدة"^(٦٤٨)، بل نخلق التزامات تعاهدية جديدة^(٦٤٩). ولا يمكن إبرام معاهدة بشكل ضمني، ويجب أن نستخلص من ذلك أنه لا يجوز ولا يجب توسيع نطاق القواعد المحددة في الفقرتين ٢ و ٥ من المادة ٢٠ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦ بحيث تشمل المعاهدات الثنائية.

٤٨٧ - ومع ذلك، فإن القول بأن قبول "تحفظ" على معاهدة ثنائية يعادل إدخال تعديل على تلك المعاهدة لا يعني مماثلة التحفظ بالتعديل: فهو لا يشكل سوى اقتراح من جانب واحد بالتعديل قبل دخول المعاهدة حيز النفاذ؛ وفي حين يكتسب التعديل نفسه طابعا تعاهديا، نتيجة للاتفاق بين الأطراف^(٦٥٠) ويشكل جزءا من عملية التفاوض، حتى وإن جاز تضمينه في صك واحد أو في صكوك عديدة منفصلة.

٤٨٨ - وعلى الصعيد الدولي، لا يكتسب التمييز بين "التحفظات" و "التعديلات" في الممارسة الداخلية للولايات المتحدة أي قيمة: فسواء تعلق الأمر "بالتحفظات" أو "بالتعديلات" أو بشروط يفرضها الكونغرس تحت تسميات مختلفة، فإنها تظل مع ذلك مجرد عروض لتعديل المعاهدة.

٤٨٩ - وحسب الاستاذ ريتشارد ادواردز "فإن التحفظات والتعديلات على المعاهدات شيئان مختلفان. فالتعديل يمكن أن يؤدي إلى الانتقاص من الالتزامات الناشئة عن المعاهدة أو توسيع نطاقها، بينما يسعى التحفظ عادة إلى التخفيف من الأعباء التي تفرضها المعاهدة على الطرف صاحب التحفظ"^(٦٥١). وقد يكون ذلك صحيحا على المستوى الداخلي، ولكنه ليس كذلك، بالتأكيد، على الصعيد الدولي: ففي الحالتين، يُشَرط

(٦٤٨) انظر الفقرة ٢٢٤ الواردة أعلاه.

(٦٤٩) انظر مشروع المواد الذي اقترحه والدكوك في عام ١٩٦٢، الحاشية ٥٦٩ الواردة أعلاه.

(٦٥٠) قارن المادة ٣٩ من اتفاقيتي عام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦.

(٦٥١) Richard W. Edwards, Jr., "Reservations to Treaties", Michigan Journal of International Law,

1989, p. 380.

مجلس الشيوخ موافقته بتعديل المعاهدة. وينطبق نفس الشيء على جميع الشروط التي يفرضها على المعاهدة، باستثناء الإعلانات التفسيرية التي تطرح مشاكل مختلفة إلى حد ما^(٦٥٢).

٤٩٠ - وكما شرح "محام" في وزارة الخارجية في مذكرة مؤرخة ١٨ نيسان/أبريل ١٩٢١: "إن تصرف مجلس الشيوخ عندما يبادر بإبداء ما يسمى "بالتحفظات" على معاهدة ما هو على الأرجح نفس التصرف من حيث النتيجة عندما يدخل ما يسمى "بالتعديلات"، وذلك كلما أثرت تلك التحفظات والتعديلات، من ناحية المضمون، على أحكام المعاهدة. فالتحفظات المزعومة التي يبدئها مجلس الشيوخ بين الفينة والأخرى ليست في الواقع تحفظات على النحو الذي فهمت به هذه العبارة، بصفة عامة، في الممارسة الدولية حتى الفترة الأخيرة"^(٦٥٣).

٤٩١ - وفضلا عن ذلك، فمن المهم الإشارة، دون أن يشكل ذلك حجة قاطعة، إلى أن الأعضاء الأمريكيين في اللجنة لم يؤكدوا، خلال صياغة لجنة القانون الدولي لمشاريع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات، كما لم يذكروا، على ما يبدو، "التحفظات" على المعاهدات الثنائية خلال المناقشات المتعلقة بالتحفظات، كما لم يؤكد عليها أو يذكرها ممثلو الولايات المتحدة في مؤتمرات فيينا التي اعتمدت اتفاقيات أعوام ١٩٦٩ و١٩٧٨ و١٩٨٦. ويدل ذلك، فيما يبدو، على أنهم أدركوا أن هذا الإجراء الذي لا يجادل أحد، في النهاية، في

(٦٥٢) انظر الفقرة ٣ الواردة أدناه. أورد Kevin C. Kennedy ١٢ نوعا مختلفا من عناوين الشروط التي وضعها مجلس شيوخ الولايات المتحدة للتصديق على المعاهدات (سواء الثنائية أو المتعددة الأطراف) وإن كان أشار إلى أن أربعة منها تمثل ٩٠ في المائة من الحالات هي التفاهات "understandings" والتحفظات "reservations"، والتعديلات "amendments"، والإعلانات "declarations"؛ ولكن الحصة التي تخص كل منهم تختلف حسب الزمن على نحو ما يشير إليه الجدول التالي:

نوع الحالة	١٨٤٥-١٨٩٥	١٨٩٦-١٩٤٥	١٩٤٦-١٩٩٠
تعديلات	٣٦	٢٢	٣
إعلانات	صفر	٣	١٤
تحفظات	١	١٧	٤٤
تفاهات	١	٢٨	٣٢

("Conditional Approval of Treaties by the U.S. Senate", Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal, Oct, 1996, p. 100).

(٦٥٣) أشار إليها Green Haywood Hachworth, Digest of International Law, vol. V, Washington D.C., United States Printing Office, 1943, p. 112؛ وانظر في نفس الصدد موقف D.H. Miller, préc., par. 481.

جوازه من منظور القانون الدولي^(٦٥٤)، يخضع لمنطق مستقل وإنه لا يمكن مماثلته بما يسمى "تحفظات" في القانون الدولي. والأمر يتعلق في الواقع "بتصديقات مشروطة" شبيهة بتلك الموجودة فيما يخص المعاهدات المتعددة الأطراف^(٦٥٥)، والتي يختلف نظامها القانوني كثيرا عن النظام القانوني لتحفظات بالمعنى الوارد في اتفاقيات فيينا لقانون المعاهدات.

٤٩٢ - وذلك أيضا هو الاستنتاج الذي يقترح المقرر الخاص أن تخلص إليه اللجنة من التحليل الوارد أعلاه:

(أ) قد يحدث أن تصدر دولة أو منظمة دولية، بعد التوقيع على معاهدة ثنائية وقبل دخولها حيز النفاذ، إعلانا من جانب واحد تهدف منه إلى عمل الطرف المتعاقد الآخر على تعديل أحكام المعاهدة، تُشترط به إبداء موافقتها على التقيد بالمعاهدة؛

(ب) ذلك الإعلان، أيا كانت تسميته، حتى وإن سُمي "تحفظا"، لا يشكل تحفظا بالمعنى الوارد في اتفاقيات فيينا، وفي قانون المعاهدات بصفة عامة؛ وبناء على ذلك فهو لا يخضع للنظام القانوني المنطبق على التحفظات على المعاهدات؛

(ج) يشكل ذلك الإعلان عرضا لإعادة التفاوض حول المعاهدة، يؤدي، إذا قبله الطرف الآخر، إلى تعديل المعاهدة التي يلزم نصها الجديد الطرفين بعد أن يكونا قد أبديا موافقتهم النهائية على التقيد بها وفقا للطرائق المنصوص عليها في قانون المعاهدات.

٤٩٣ - ويمكن للجنة أن تعتمد، من هذا المنظور، مشروع التوجيه التالي:

دليل الممارسة

"٩-١-١ إن إعلانا من جانب واحد تصدره دولة أو منظمة دولية بعد التوقيع على معاهدة ثنائية وقبل دخولها حيز النفاذ، وتهدف تلك الدولة أو المنظمة من خلاله إلى حمل الطرف الآخر على إدخال تعديل على أحكام المعاهدة، تُشترط به موافقتها النهائية على التقيد بها لا يشكل تحفظا وذلك أيا كانت صيغته أو تسميته.

(٦٥٤) انظر الفقرة ٤٦٥ الواردة أعلاه.

(٦٥٥) انظر الفقرة ١٦٨ الواردة أعلاه.

ويؤدي القبول الصريح لمضمون ذلك الإعلان من جانب الطرف الآخر الى تعديل المعاهدة التي يلزم نصها الجديد الطرفين بعد أن يكونا قد أبديا موافقتهما النهائية على التقيد بالمعاهدة".

الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية

٤٩٤ - ويمتد سكوت اتفاقيات فيينا إزاء إزاء قانون المعاهدات ليشمل، بالأحرى، الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية: وهي لا تتناول الإعلانات التفسيرية عامة^(٦٥٦) وتتوخى حذرا كبيرا فيما يتعلق بالقواعد التي يمكن تطبيقها على المعاهدات الثنائية^(٦٥٧).

٤٩٥ - ومع ذلك، لا تشير هذه الإعلانات التفسيرية مشاكل حقيقية بالنسبة إلى تلك التي تثار فيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الأطراف، سوى أنها دائما أبدا مشروطة^(٦٥٨). وهذا هو العنصر الوحيد البارز الذي يمكن استخلاصه من دراسة ممارسة شائعة نسبيا.

(أ) ممارسة الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية

٤٩٦ - ممارسة الإعلانات التفسيرية لهذه المعاهدات، التي من الواضح أنها أحدثت من التحفظات على المعاهدات الثنائية، محدودة بشكل أقل من الناحية الجغرافية ولا يبدو أنها تثير اعتراضات على صعيد المبادئ.

٤٩٧ - والمثل الأقدم الذي يقدمه كيفن كينيدي، الذي وضع تعدادا شاملا للموافقات المشروطة للمعاهدات (عامّة) الصادرة من مجلس شيوخ الولايات المتحدة، يرقى إلى أن يكون "تفاهما" جعل هذا الأخير قبوله لمعاهدة السلام والصداقة والتجارة لعام ١٨٨٢ مع كوريا رهنا له^(٦٥٩). ويمكن العثور على أمثلة سابقة لذلك؛ وكذلك أشار ويليام بيشوب إلى إعلان مشترك من إسبانيا بشأن صك تصديقها على معاهدة التخلي عن فلوريدا في ٢٢ شباط/فبراير ١٨١٩^(٦٦٠) وذكر شارلز رسو [هكذا] اعتماد البرلمان [الفرنسي] على الاتفاقية

(٦٥٦) انظر أعلاه الفقرات ٣٤٩-٣٥٦.

(٦٥٧) انظر أعلاه الحاشية (٥٦٤).

(٦٥٨) انظر أعلاه الفقرات ٣١٤-٣٣٥ ومشروع التوجيه ٤-٢-١.

(٦٥٩) "Conditional Approval of Treaties by the U.S. Senate", Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal, Oct. 1996, p. 118.

(٦٦٠) William W. Bishop, jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol. 103, p. 316.

الفرنسية - التونسية في ٨ حزيران/يونيه ١٨٧٨، التي تم التصويت عليها مع تحفظ تفسيري للمادة ٢، الفقرة ٣ فيما يتعلق بتنظيم القروض الصادرة عن تونس^(٦٦١).

٤٩٨ - وفيما يتعلق بالحالة الفعلية، فبالرجوع إلى الردود المقدمة على الاستبيانات المتعلقة بالتحفظات على النحو التالي:

(أ) من ضمن الـ ٢٢ دولة التي ردت على السؤال ٣-٢^(٦٦٢)، أشارت أربع إلى أنها صاغت إعلانات تفسيرية لموضوع المعاهدات الثنائية:

(ب) كتبت منظمة دولية، هي منظمة العمل الدولية، أنها فعلت نفس الشيء في فرضية معينة، بعد أن أشارت إلى أن الأمر يتعلق، في الحقيقة، بـ "تصويت قديم لا يتأخر التوقيع" (اضطلع به من أجل عدم رفض التوقيع)^(٦٦٣).

٤٩٩ - هذا التفسير قد يبدو "هزئياً"؛ بيد أن له معنى:

(٦٦١) Charles Rousseau, Droit international public, tome I, Introduction et Sources, Paris, Pédone, (٦٦١) 1970, p. 120.

(٦٦٢) "هل صاحبت الدولة تعبير موافقتها على الارتباط بمعاهدات ثنائية بإعلانات تفسيرية؟".

(٦٦٣) قارن رسالة المدير العام لمكتب العمل الدولي إلى وزير الخدمة العامة، والعمل والرعاية الاجتماعية في زمبابوي الذي صاحب التوقيع على اتفاق ٨ شباط/فبراير ١٩٩٠ بشأن المكتب دون الإقليمي في هراري: "يؤكد هذا الخطاب التفاهات التالية لمنظمة العمل الدولية: أن "المستخدم الذي يعمل في خدمة مكتب هراري" [في المادة ٤، الفقرة (هـ)، من الاتفاق] يفهم في حدود معنى المادة ٤، الفقرة ١، وأن "حق النقل خارج جمهورية زمبابوي، بدون أي قيد أو حد"، بشرط أن يقدم الموظفون المعنيون سبباً وجيهاً لامتلاكهم الشرعي لهذه الأموال" يعني "حق نقل نفس الموظف خارج جمهورية زمبابوي بدون أي قيد أو حد، بشرط أن يقدم الموظفون المعنيون سبباً وجيهاً لامتلاكهم الشرعي لها؛ ويفهم المكتب أيضاً أن كلمة "هاتف" الواردة في المادة ٩، الفقرة ١، من الاتفاق، تعني "الاتصالات السلكية واللاسلكية" (وفحوى هذه الرسالة هو التأكيد على تفسيرات [تفاهات] منظمة العمل الدولية، التي تنص على ما يلي: يفهم تعبير "المستخدمين الذين يعملون في مكتب هراري" [المادة ٤، الفقرة (هـ)، من الاتفاقية] بالرجوع إلى المادة ٤، الفقرة ١، ويعني "حق النقل خارج جمهورية زمبابوي، بدون قيد أو حد، بشرط أن يثبت الموظفون أنهم حصلوا شرعياً على هذه الأموال" "حق نقل هذه الأموال نفسها خارج جمهورية زمبابوي، بدون قيد أو حد، بشرط أن يثبت الموظفون أنهم حصلوا على تلك الأموال بطريقة شرعية". وبالإضافة إلى ذلك يفهم المكتب أن كلمة "هاتف" الواردة في المادة ٩، الفقرة ١ من الاتفاقية، على أنها تعني "الاتصالات السلكية واللاسلكية" (النشرة الرسمية، ١٩٩٤، المجموعة ألف، رقم ٣، الصفحة ٢٥٤).

(أ) في حين أن الولايات المتحدة كانت الوحيدة التي أدلت بـ "تحفظات" إزاء المعاهدات، الثنائية^(٦٦٤) فقد انضمت إليها بنما والمملكة المتحدة^(٦٦٥) وسلوفاكيا ومنظمة دولية^(٦٦٦)؛

(ب) في حين انتقدت دول كثيرة المبدأ نفسه في "التحفظ" على المعاهدات الثنائية^(٦٦٧) لم يبد أي منها تحفظاً إزاء صياغة إعلانات تفسيرية في موضوع هذه المعاهدات؛

(ج) بالإضافة إلى ذلك، فإن الردود على الاستبيانات، لكل من يهمل الأمر، لا تقدم سوى صورة غير كاملة للموقف: كثير من الدول والمنظمات الدولية لم ترد بعد على هذه الاستبيانات، للأسف، كما أن المعلومات المطلوبة لا تتعلق إلا بالسنوات العشرين الأخيرة.

٥٠٠ - يبدو إذن أن ممارسة الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية متوطدة جيداً وعامة للغاية. وهنا أيضاً، فإن الولايات المتحدة هي مع ذلك أكبر "ممنون للممارسة"^(٦٦٨). فبالنسبة للفترة نفسها التي تغطيها ردودها على الاستبيانات المتعلقة بالتحفظات (١٩٧٥-١٩٩٥)، فهي تشير إلى ٢٨ معاهدة ثنائية أرفقت بها إعلانات تفسيرية ربطت بها الإعلان عن موافقتها. ويمكن الإشارة على سبيل المثال إلى ما يلي:

(أ) المعاهدتين المذكورتين سابقاً المؤرختين ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٧٧ المتعلقةتين بقناة بنما^(٦٦٩) اللتين كانتا، حسب طلب مجلس الشيوخ الأمريكي، موضع تحفظات (سميت "تعديلات" و "شروط"

(٦٦٤) انظر أعلاه، الفقرة ٤٥٥.

(٦٦٥) مع ذلك، فإن المثل الذي ضربته هذه الدولة يتعلق بتفسيرها ذاته للإعلانات ("التفاهات") بما في ذلك المدرجة في صك تصديق الولايات المتحدة على المعاهدة المتصلة بتبادل تقديم المساعدة في مجال العقوبات في موضوع جزر كايمان؛ انظر أدناه، الفقرتين ٥٠٠ و ٥٠٥.

(٦٦٦) بالإضافة إلى ذلك تذكر السويد ما يلي: "ربما حدث، ولو من النادر للغاية، أن السويد قدمت إعلانات تفسيرية، بالشكل المناسب، فيما يتعلق بمعاهدات ثنائية [...] وتوجد بالطبع إعلانات ذات طبيعة إعلامية خالصة" (ولو أن هذه الإعلانات نادرة للغاية، وربما قدمت السويد، بالشكل المناسب، إعلانات تفسيرية بشأن المعاهدات الثنائية. [...] وبالطبع، توجد إعلانات ذات طبيعة إعلامية خالصة).

(٦٦٧) انظر أعلاه، الفقرتين ٤٥٧ و ٤٥٨.

(٦٦٨) انظر أعلاه، مع ذلك، الملاحظة الواردة أعلاه، الفقرة ٤٦٠، فيما يتعلق بموضوع التحفظات على المعاهدات الثنائية، والتي يمكن نقلها إلى إطار الإعلانات التفسيرية.

(٦٦٩) انظر أعلاه، الفقرة ٤٥٥.

و "تحفظات") وتفسيرات "تفاهمات" أودعت في صكوك التصديق في نفس الوقت الذي أودع فيه إعلان تفسيري لبنما^(٦٧٠)؛

(ب) اتفاق ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧ لتنفيذ ضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية، التي تشكل معاهدة ثنائية بين دولة ومنظمة دولية؛

(ج) الاتفاقيتين المعقودتين مع جمهورية ألمانيا الاتحادية المؤرختين ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠ و ٢٩ آب/أغسطس ١٩٨٩ المتعلقتين بالمشاكل الضريبية، اللتين تسببتا، أولاً، في "مذكرة تفسيرية" ("مذكرة تفاهم") عقب طلب تفسير من ألمانيا بشأن مدى "التفاهم" الذي جعله مجلس الشيوخ رهنا بموافقته، وثانياً، عقب تبادل مذكرات تفسيرية أخذت فيها ألمانيا، على ما يبدو، زمام المبادرة،

(د) معاهدة المساعدة القانونية المتبادلة في مجال الجزاءات المعقودة مع كندا في ١٨ آذار/مارس ١٩٨٥، التي أرفقت بها الولايات المتحدة إعلانات تفسيرية أعلنت الدولة المشاركة في التعاقد أنها ترى أنها "لا تغير بأي طريقة من الطرق من التزامات الولايات المتحدة بموجب هذه المعاهدة"^(٦٧١)؛

(هـ) معاهدة المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بجزر كايمان المؤرخة ٣ تموز/يوليه ١٩٨٦^(٦٧٢)؛

(و) اتفاقية ٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ المعقودة مع سلوفاكيا بشأن الضريبة المزدوجة ومنع التهرب الضريبي اللذين كانا أيضاً موضع "تفاهم" من مجلس الشيوخ قالت سلوفاكيا بشأن أن "السبب فيه كان خطأ غير متعمد في صياغة النص الانكليزي للمعاهدة ويؤدي إلى تصحيح نص اللغة الانكليزية كيما يتماثل مع نص اللغة السلوفاكية".

٥٠١ - ووفرة ودوام ممارسة الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية لا يمكن أن يترك أي مجال للشك في استقبال القانون الدولي لهذا الإجراء: هناك بلا أي شك "ممارسة عامة مقبولة كما لو تكون قانوناً".

(٦٧٠) في ردها على الاستبيان، لم تشر هذه الدولة إلى هذا المثال، ولكن بروتوكول تبادل صكوك التصديق يذكر: "أنه أيضاً تفاهم جمهورية بنما..."; انظر أيضاً أدناه، الفقرة ٥٠٢.

(٦٧١) في نفس المعني، انظر رد فعل تايلند إزاء "التفاهمات" الأمريكية المتعلقة بمعاهدة المساعدة المتبادلة في مجال العقوبات ورد فعل المكسيك على إعلان الولايات المتحدة بشأن معاهدة التعاون في مجال المساعدة القانونية المتبادلة المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧.

(٦٧٢) انظر أدناه، الفقرة ٥٠٥، رد فعل المملكة المتحدة إزاء الإعلان التفسيري للولايات المتحدة.

٥٠٢ - فأولاً، فالواقع أن ممارسة الولايات المتحدة، في الواقع تتسم على وجه الخصوص بأنها وفيرة وواضحة وتتعدى إلى حد كبير الفترة التي يغطيها رد هذا البلد على استبيانات التحفظات^(٦٧٣)؛ وبالإضافة إلى ذلك فيبدو أن هذه الممارسة، بدلاً من أن تقل، وهل الحالة مع التحفظات^(٦٧٤) فيما يبدو، فالبادي أنها تتأكد وتتعزيز^(٦٧٥). ثانياً، وفي إطار التحفظ على الموقف الغامض للمملكة المتحدة المذكورة أدناه^(٦٧٦)، فقد عارض شركاء الولايات المتحدة، أحياناً، تفسير هذه الأخيرة، ولكن لم يعارضوا حقها في صياغته. ثالثاً، قدمت هذه الدول أحياناً، كل بدورها، إعلانات تفسيرية تتعلق بنفس الأحكام التي خسرتها الولايات المتحدة، أو بأحكام أخرى (مثلاً، مثل تحفظات بنما على معاهدة ١٩٧٧ المشار إليها أعلاه المتعلقة بقناة بنما، التي اعتبرت الحكومة الأمريكية "تفاهات لا تغير في الواقع من تفسير الولايات المتحدة" (من حيث أنها تفاهات لا تعدل من تفسير الولايات المتحدة^(٦٧٧)). وأخيراً، فحتى لو كان هذا أقل رواجاً، فإن عدداً كبيراً من الدول، غير الولايات المتحدة، بادرت بربط الإعراب عن موافقتها بالإعلانات التفسيرية، سواء في علاقاتها التقليدية مع هذه الأخيرة أو مع دول أخرى.

٥٠٣ - ويمكن الإشارة في هذا الصدد، وبدون أن تكون القائمة شاملة بكل تأكيد، إلى ما يلي:

(أ) الإعلانات التفسيرية لأسبانيا وفرنسا لمعاهدتي عام ١٨١٩ وعام ١٨٧٨^(٦٧٨)؛

(ب) "التفسيرات" التي أرفقتها الجمهورية الدومينيكية بطلب برلمانها، واعتمادها لاتفاقية جمركية في عام ١٩٠٧ مع الولايات المتحدة^(٦٧٩)؛

(٦٧٣) انظر المذكرة: الأمثلة العديدة المقدمة في المرجع نفسه، الصفحات ١١٦-١٢٤ أو التي قدمتها Marjorie M. Whiteman في Digest of International Law، المجلد ١٤، ١٩٧٠، الصفحات ١٦٤-١٧٠.

(٦٧٤) انظر أعلاه، الفقرة ٤٥٤.

(٦٧٥) انظر أعلاه، المذكرة ٦٥٣.

(٦٧٦) انظر الفقرة ٥٠٥.

(٦٧٧) The American Law Institute, Restatement of the Law Third, Washington D.C., vol. 1, 14 May 1986, par. 113, p. 189.

(٦٧٨) انظر أعلاه، الفقرة ٤٩٧.

(٦٧٩) ذكرها Green Haywood Hackworth في Digest of International Law vol. V، الصفحتان ١٢٤ و ١٢٥. United States Printing Office, Washington, D.C.

(ج) تبادل مذكرات (للتوقيع) بين الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى الذي اتخذ فيه هذا البلد المبادرة، بتفسير معاهدة التحكيم لعام ١٩٠٨ بين البلدين^(٦٨٠)؛

(د) "الديباجة التفسيرية" التي اعتمدها البرلمان الألماني بشأن موضوع معاهدة التعاون الفرنسي - الألماني المؤرخة ٢٢ كانون الثاني/يناير ١٩٦٣^(٦٨١)؛

(هـ) الإعلانات التفسيرية التي جعلها برلمان بنما شرطا لتصديق هذا البلد على معاهدين عقدتا على التوالي مع كولومبيا في عام ١٩٧٩ ومع الولايات المتحدة في عام ١٩٨٢ والتي ذكرت في رد بنما على استبيان التحفظات؛

(و) وقد أشير الى هذه الإعلانات، كذلك، في رد سلوفاكيا، بأنها تعتزم أن ترفقها في نص تصديقها على معاهدة حسن الجوار والتعاون الودي المعقودة مع هنغاريا في ١٩ آذار/ مارس ١٩٩٥؛ الى آخره.

(ب) خصائص الإعلانات التفسيرية للماهدات الثنائية
٥٠٤ - والاستنتاج الأول الذي يمكن استخلاصه من هذا العرض الموجز لممارسة الدول بصدد الإعلانات التفسيرية هو أنه لا جدال في هذه الممارسة من حيث المبدأ.

٥٠٥ - ومن الحقيقي مع ذلك أن المملكة المتحدة قد ساوت بين الإعلانات المتضمنة في صك التصديق على معاهدة عام ١٩٨٦ والمساعدة القانونية المتبادلة المتصلة بجزر كايمان من جانب الولايات المتحدة^(٦٨٢).

"بالإشارة إلى التفاهات المتضمنة في صك تصديق الولايات المتحدة، ترغب حكومة جلالة المملكة رسميا في تأييد الملاحظات التي أبدتها رئيس الوفد البريطاني في المناقشات التي جرت في واشنطن في الفترة من ٣١ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩. وترى أن من غير المقبول أن يسعى أحد الطرفين إلى إدخال 'تفاهات' جديدة بعد التفاوض بشأن معاهدة ثنائية وتوقيعها.

(٦٨٠) انظر المرجع نفسه، الصفحتين ١٥١ و ١٥٢.

(٦٨١) انظر Charles Rousseau, *Droit international public*, tome I, Introduction et sources, Paris, 1970, p. 120 et "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P. 1964, pp. 875-878.

(٦٨٢) انظر الفقرة ٥٠٠ أعلاه.

"وفيما يتعلق بهذه الحالة بالذات، بينما تحتفظ حكومة جلالة الملكة بحقوقها بالكامل بموجب المعاهدة، تلاحظ أنه خلال مناقشة جرت في مجلس الشيوخ في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩، وصف 'التفاهم' بأنه 'بيان تفسيري لغرض توضيح أو تفصيل التزام بموجب الاتفاق وليس تغييره'. ولا تقبل حكومة المملكة المتحدة أن يكون من شأن 'التفاهمات' الانفرادية تعديل شروط معاهدة، ومضت على التصديق على أساس افتراض أن الولايات المتحدة لن تسعى إلى ادعاء أن هذه 'التفاهمات' تعدل التزامات الولايات المتحدة بموجب المعاهدة.

"وتحتفظ حكومة جلالة الملكة بحقوقها في العودة على حدة إلى القضية العامة المتعلقة بإلحاق 'تفاهمات' أو تحفظات بالمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف".

٥٠٦ - ويمكن أن نرى من هذا التحديد الغامض استنكار الإعلانات التفسيرية اللاحقة لتوقيع معاهدة ثنائية؛ غير أنه ينبغي دون شك أن يفسر على ضوء ردود المملكة المتحدة على الاستبيان بشأن التحفظات التي يتبين منها أن هذا البلد يرفض قطعياً إمكانية إبداء تحفظات على المعاهدة الثنائية^(٦٨٣)، ويجب 'بنعم' على السؤال المتعلق بالإعلانات التفسيرية^(٦٨٤)، ومن ثم يبدو أن ما ترفضه الحكومة البريطانية هنا هو إمكانية تعديل معاهدة ثنائية بذريعة التفسير (عن طريق 'تفاهمات'، تكون عندئذ 'تحفظات' في حقيقة الأمر).

٥٠٧ - وهذا لا يثير صعوبة خاصة، ونجد هنا إننا بصدد مشكلة عامة هي التمييز بين التحفظات والإعلانات التفسيرية التي تناولناها بالبحث أعلاه^(٦٨٥)، دون أن يبدو للطابع الثنائي للمعاهدة المعنية صفة تعديل الاستنتاجات التي خلص إليها هذا البحث. وما من شك بصفة خاصة في أن الإعلان الثنائي المقدم على أنه إعلان تفسيري ينبغي أن يعتبر "تحفظاً"^(٦٨٦) إذ أدى في الواقع إلى تعديل واحد أو أكثر من أحكام إحدى المعاهدات^(٦٨٧).

(٦٨٣) انظر الفقرتين ٤٥٧ و ٤٥٨ أعلاه.

(٦٨٤) انظر الفقرة ٤٩٩ أعلاه.

(٦٨٥) انظر الباب ٨، الفقرة ٣ أعلاه، ولا سيما الفقرات ٢٥٧-٢٦٦ و ٢٨٢-٣٠١.

(٦٨٦) "التحفظ" بالمعنى الخاص جداً لهذه الكلمة عندما يتعلق الأمر بالمعاهدات الثنائية؛ وهو في

الواقع: اقتراح للتعديل (انظر الفقرات ٤٧٧-٤٩٣ أعلاه).

(٦٨٧) قارن "بالتفاهم" المتعلق بالمعاهدة الموقعة في ٩ كانون الثاني/يناير ١٩٠٩ مع بنما، الذي رفض به مجلس شيوخ الولايات المتحدة أن يطرح للتحكيم مسائل تهدد المصالح الحيوية لذلك البلد رغم أن المعاهدة لم تنص على أي تجاوز من هذا القبيل. وعن حق، أعرب محامي وزارة الخارجية "عن رأي قائل بأن القرار هو في الواقع تعديل للمعاهدة" (Green Haywood Hackwirth, Digest of International Law),

(vol V, United States Printing Office, Washington, 1943, p. 116).

٥٠٨ - وبصفة أكثر عمومية، حيث أن لفظة تحفظ ليس لها بالتأكيد عندما تطبق على إعلان انفرادي متعلق بمعاهدة ثنائية نفس المعنى الذي تأخذه في صك متعدد الأطراف، ولا يسري نفس الشيء على الإعلانات التفسيرية: حيث يتعلق الأمر في كلتا الحالتين بإعلانات انفرادية، مهما كان نصها أو تسميتها من جانب دولة أو منظمة دولية، تقصد بها تلك الدولة أو المنظمة تحديد أو توضيح المعنى أو النطاق الذي يضيفه صاحب الإعلان على المعاهدة أو على بعض أحكامها^(٦٨٨). وعليه يمكن أن تعتبر مشاريع المبادئ التوجيهية المتعلقة بتعريف الإعلانات التفسيرية^(٦٨٩) منطبقة على الإعلانات التي تفسر معاهدات ثنائية ومتعددة الأطراف على السواء.

٥٠٩ - وحيث أن التعريف واحد، تكون النتائج المترتبة عليه أيضا متماثلة. وبخاصة:

(أ) لا تتوقف طبيعة الإعلان الانفرادي المتعلق بمعاهدة ثنائية على نصه أو تسميته وإنما على أثره^(٦٩٠)؛

(ب) في حالة صعوبة تحديد هذه الطبيعة، تنطبق نفس القواعد^(٦٩١)؛

(ج) عندما يرتبط إعلان للسياسة العامة مقدم من جانب دولة أو منظمة دولية بمعاهدة ثنائية لدى التوقيع أو الإعراب عن الموافقة النهائية، لا يشكل إعلانا تفسيريا^(٦٩٢)؛

(د) ولا يكون أكثر من "إعلان إبلاغي" يعطى مقدمه بواسطته إشارات للطرف الآخر بشأن الكيفية التي يعتزم بها أعمال المعاهدة في نظامه الداخلي^(٦٩٣).

٥١٠ - ويبدو أن هذا النوع من الإعلانات يتكرر، بصفة خاصة، على الأقل في ممارسة الولايات المتحدة، فيما يتعلق بالمعاهدات الثنائية. ويمكن الاستشهاد من بين أمثلة عديدة بما يلي:

(٦٨٨) قارن بمشروع المبدأ التوجيهي ٢-١.

(٦٨٩) بخاصة مشروع المبدأ التوجيهي ٢-١، الذي يعرف الإعلانات التفسيرية.

(٦٩٠) قارن بمشروع المبدأ التوجيهي ٢-٢-١.

(٦٩١) قارن بمشروع المبدأ التوجيهي ١-٣-١.

(٦٩٢) قارن بمشروع المبدأ التوجيهي ٥-٢-١. والإعلان الذي اعتمده المجلس الوطني السلوفاكي

في ٢٦ آذار/ مارس ١٩٩٦ والذي ينبغي أن يقترن بصك تصديق سلوفاكيا على معاهدة عام ١٩٩٥ المبرمة مع هنغاريا (انظر الفقرة ٥٠٣ أعلاه)، يمثل ذلك الطابع جزئيا.

(٦٩٣) قارن بمشروع المبدأ التوجيهي ٦-٢-١.

(أ) إعلان مجلس الشيوخ الأمريكي بشأن معاهدة التجارة مع كوريا في ٢٢ أيار/ مايو ١٨٨٢ (١٩٤)؛

(ب) "تفاهمات" الولايات المتحدة المتعلقة بمعاهدات العلاقات الودية المبرمة في عام ١٩٢١ مع النمسا وألمانيا وهنغاريا^(٦٩٥)؛ أو

(ج) "تحفظ نياجرا" الشهير^(١٩٦) الذي أبدته الولايات المتحدة بصدد المعاهدة المتعلقة بنياجرا لعام ١٩٥٠:

"تحتفظ الولايات المتحدة من جانبها صراحة بحقها في العمل بواسطة قانون يصدره الكونغرس لإعادة تنمية نصيب الولايات المتحدة من مياه نهر نياجرا التي تتيحها أحكام المعاهدة، لغرض الاستخدام والمنفعة العامين، ولن يُضطلع بأي مشروع لإعادة تنمية نصيبها من تلك المياه إلا بعد إذن محدد بواسطة قانون صادر عن الكونغرس"^(١٩٧).

٥١١ - وفي تلك الحالة الأخيرة، أعلنت كندا قبولها "التحفظ المذكور أعلاه لأن أحكامه تتعلق بالتطبيق الداخلي للمعاهدة في الولايات المتحدة فقط ولا تؤثر على حقوق كندا أو التزاماتها بموجب المعاهدة"^(١٨٩). وفي أعقاب نزاع قانوني داخلي في الولايات المتحدة، حكمت محكمة الاستئناف في مقاطعة كولومبيا بأن المسألة تتعلق بمشكلة داخلية محضة ولا تؤثر على العلاقات التقليدية بين الطرفين:

"ومن ثم لم يحدث التحفظ أي تغيير في المعاهدة. وإنما كان مجرد تعبير عن السياسة المحلية ألحقه الكونغرس بموافقته. وهو لم يكن عرضا مقابلا يتطلب قبولا من كندا قبل أن تصبح المعاهدة نافذة. وقبول كندا للتحفظ لم يغير من طابعه. وعلاوة على ذلك فالقبول الكندي ليس قبولا بقدر ما هو إعلان بعدم وجود مصلحة"^(٦٩٩).

William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D. I. 1961-II, vol. 103, p. ٦٩٤ انظر

.312

(٦٩٥) انظر المرجع نفسه، الصفحتان ٣١٣-٣١٤ و Digest of International Law, vol V, United States Printing Office, Washington, 1943. وفيما يتعلق بالمعاهدة المبرمة مع النمسا، أوضح وزير الخارجية الأمريكي لمستشار النمسا أن: "شروط القرار بالنسبة لاشتراك الولايات المتحدة في أية وكالة أو لجنة بموجب المعاهدة تتعلق بطبيعة الحال بمسائل السياسة والإجراءات المحلية فقط التي لا تعنى حكومة النمسا" (المرجع نفسه، الصفحة ١٢٠).

(٦٩٦) انظر الفقرة ٣٨٤ أعلاه والتعليقات النظرية الواردة في الحاشية ٥٢٢.

par William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D. I. 1961-II, vol. ٦٩٧ (اقتسـه)

، المجلد ١٠٣، الصفحة ٣١٨.

(٦٩٨) المرجع نفسه، الصفحة ٣١٩. قارن برد الفعل المستشهد به (في الفقرة ٥٠٥) من جانب

المملكة المتحدة إزاء الإعلان الأمريكي المتعلق بمعاهدة عام ١٩٨٦.

Power Authority of the State of New York v. Federal Power Commission, 247 F.(2d.) 538 (1955)

(1957)، القرار الذي وضعه قاضي الدائرة بازيلون؛ نقلا عن المرجع نفسه، الصفحة ٣٢١.

٥١٢ - وفي هذه الحال يفسر عدم جدوى قبول الطرف الآخر للإعلان بأن الأمر لا يتعلق في الواقع بتحفظ أو بإعلان تفسير^(٧٠٠). غير أنه قد يثار تساؤل عما ستكون عليه الحال إذا تعلق الأمر بإعلان تفسيري فعلي.

٥١٣ - وهنا أيضا كان المصدر الأساسي للمعلومات المتاحة للمقرر الخاص هو ممارسة الولايات المتحدة، فهي تنحو إلى "إيضاح أن الممارسة الثابتة للحكومة التي تصدر الإعلان (البيان أو الإعلان) هي في حالة المعاهدة الثنائية إخطار الحكومة الأخرى قبل البدء في تبادل وثائق التصديق وأحيانا قبل التصديق ذاته على المعاهدة حتى تتاح لهذه الحكومة فرصة قبول الإعلان أو رفضه، أو الإعراب عن وجهات نظرها بصورة أخرى بصده^(٧٠١)."

٥١٤ - ويصبح الإعلان عند قبوله، جزءا لا يتجزأ من المعاهدة:

"في حالة إرفاق أحد الأطراف في المعاهدة، عند التصديق عليها، إعلان خطي يفسر الصيغة الغامضة للصك [...] ويتم بعد ذلك تصديق الطرف الآخر عليها، وتبادل وثائق التصديق، يصبح الإعلان المرفق جزءا لا يتجزأ من المعاهدة كما يصبح مرغما وملزما تماما كما لو كان مدرجا في نص الصك ذاته. وتستخلص إرادة الطرفين من الصك في مجموعة على النحو الذي كان عليه عند تبادل وثائق التصديق"^(٧٠٢).

٥١٥ - ويصعب فيما يبدو الاعتراض على هذا الاستدلال، ولكنه يفضي في الواقع إلى مسألتين مكملتين:

(أ) هل يتعين القول، كما يحدث بالنسبة "للتحفظات" على المعاهدات الثنائية^(٧٠٣) بأن الإعلانات التفسيرية المتعلقة بهذه المعاهدات يجب أن تحظى بالضرورة بموافقة الطرف الآخر؟

(ب) في حالة الإجابة السلبية على السؤال الأول، هل يفضي القبول إلى تغيير الطبيعة القانونية للإعلان التفسيري؟

(٧٠٠) انظر الفقرتين ٣٨٤-٣٨٥ أعلاه.

(٧٠١) Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law، المجلد ١٤، ١٩٧٠، ص ١٨٨-١٨٩.

(٧٠٢) حكم صادر عن المحكمة العليا في الولايات المتحدة بشأن الإعلان الاسباني المتعلق بمعاهدة ٢٢ شباط/فبراير ١٨١٩ (المذكورة أعلاه، الفقرة ٤٩٧) دو ضد براون، 16 How. 635, 656 (الولايات المتحدة ١٨٥٣) الذي أشار إليه R.C.A.D.I. 196I-II، "Reservations to Treaties"، William W. Bishop, Jr.، المجلد ١٠٣، ص ٣١٦.

(٧٠٣) انظر الفقرات ٤٧٣-٤٩٦.

٥١٦ - من الصعب في الواقع الإجابة على السؤال الأول إذ يبدو من الممارسة الفعلية أن جميع الإعلانات التفسيرية التي أصدرتها دولة طرف في معاهدة ثنائية قبل التصديق على هذه المعاهدة^(٧٠٤) قد قبلتها الدولة الطرف الأخرى^(٧٠٥) وإن كان هذا لا يعني، قبول الإعلانات بالضرورة^(٧٠٦).

٥١٧ - وهذه فيما يبدو ليست الحال في الواقع: فمن الواضح في جميع الحالات (تقريباً؟) قبول الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية لأن الدولة^(٧٠٧) التي تصدرها تطالب بذلك. وإن كان من المحتمل أيضاً عدم إصرارها عليه. والواقع أن الاستدلال الذي يؤدي إلى التمييز بين الإعلانات التفسيرية المشروطة والإعلانات التفسيرية غير المشروطة^(٧٠٨) يبدو قابلاً تماماً للانطباق على المعاهدات الثنائية: فالأمر كله يتوقف على إرادة الكاتب، حيث أن بوسعه أن يجعله شرطاً لا غنى عنه للموافقة على المعاهدة، وفي هذه الحالة يصبح إعلاناً تفسيرياً مشروطاً مثل الإعلانات المتعلقة بالمعاهدات المتعددة الأطراف ويخضع للتعريف المقترح في مشروع المبادئ التوجيهية ١-٢-٤. كما أن بوسعه أن يجعله مجرد رغبة في إعلام الطرف الآخر، بالمعنى والمدى الذي تتسم به أحكام المعاهدة بالنسبة له، دون رغبة منه في فرضها عليه. وفي هذه الحال يصبح "إعلاناً تفسيرياً بسيطاً" يمكن الإشارة إليه في أي وقت كما هي الحال بالنسبة للإعلانات المتعلقة بالمعاهدات المتعددة الأطراف^(٧٠٩).

٥١٨ - وفي حالة قبول الطرف الآخر^(٧١٠) لإعلان تفسيري بشأن معاهدة ثنائية يصبح هذا الإعلان جزءاً لا يتجزأ من المعاهدة ويشكل تفسيراً رسمياً لها. وكما أشارت محكمة العدل الدولية الدائمة "فإن التفسير

(٧٠٤) للحصول على أمثلة على إعلانات تفسيرية صادرة عن التوقيع على معاهدة ثنائية، انظر مثلاً Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, المجلد الخامس، United States Printing Office, Washington, 1943، ص ١٥٠-١٥١ أو انظر أعلاه الحاشية رقم ٦٨١.

(٧٠٥) انظر "الاعتراضات الجدية الأساسية" لألمانيا على "تحفظات وإعلانات" الولايات المتحدة على معاهدة التجارة، ١٩ آذار/ مارس ١٩٢٥، المشار إليها في الحاشية ٥٤٨ أعلاه.

(٧٠٦) الوثائق المتاحة للمقرر الخاص قد تتسم في الواقع بالنقص.

(٧٠٧) لم توضح منظمة العمل الدولية ما إذا كانت هذه هي الحال بالنسبة لتفسيرها المشار إليه سابقاً (الحاشية ٥٦٤) لاتفاق عام ١٩٩٠ مع زامبيا (انظر الحاشية ٥٦٤ أعلاه).

(٧٠٨) انظر أعلاه الفقرات ٣١٤-٣٣٥.

(٧٠٩) انظر أعلاه الفقرات ٣٣٦-٣٤٨.

(٧١٠) إذا لوحظ أن هذه هي الحال لو كان الإعلان التفسيري غير مشروط.

الرسمي لقاعدة قانونية يملكه فقط من له سلطة تعديلها أو إلغائها^(٧١١). وفي حالة المعاهدة الثنائية، تصبح هذه السلطة ملكا للطرفين. ومن ثم فإن اتفاقهما على تفسير بعينه يجعله تفسيرا ملزما يتسم بطبيعة اتفاقية أيا كان شكله^(٧١٢). مثل "التحفظات" على المعاهدات الثنائية عندما تقبلها الدولة أو المنظمة الدولية المتعاقدة^(٧١٣). وهذا يعني وجود اتفاق إضافي للمعاهدة تابع لنصها وفقا لما جاء في أحكام الفقرتين ٢ و ٣ - أ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦ ويجب بناء على ذلك أخذه في الاعتبار لتفسير المعاهدة^(٧١٤). وهذا التحليل يتفق والتحليل الذي أجرته المحكمة العليا في الولايات المتحدة لمسألة دو^(٧١٥).

٥١٩ - ويتبين المقرر الخاص أن أخذ هذه الظاهرة في الاعتبار في إطار الجزء الأول من دليل الممارسة يتجاوز مدى هذا الجزء المكرس لتعريف التحفظات والإعلانات التفسيرية^(٧١٦)، ولكنه يقترح على اللجنة الإشارة إليه في مشروع المبادئ التوجيهية. وهو لا ينوي في الواقع العودة لاحقا إلى هذه المسألة ذات الخصوصية البالغة أي مسألة "التحفظات" والإعلانات التفسيرية الخاصة بالمعاهدات الثنائية. ولعل اللجنة تقبل هذا الرأي، فإن فرصة إدراج هذا الإيضاح قد لا تتكرر بعد ذلك^(٧١٧).

٥٢٠ - وتأكيدا لهذه الملاحظة، يقترح على اللجنة اعتماد مشروع المبدأ التوجيهي التالي:

دليل الممارسة

"١-٢-٨ يشكل التفسير الناجم عن إعلان تفسيري لمعاهدة ثنائية تصدره دولة أو منظمة دولية طرف في هذه المعاهدة، ويقبله الطرف الثاني، تفسيرا رسميا لهذه المعاهدة".

(٧١١) الرأي الاستشاري الصادر في ٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٢٣ في قضية جاورزينا، سلسلة A/B رقم ٨ ص ١٧.

(٧١٢) تبادل الرسائل، البروتوكول، اتفاق شفوي مطلق، إلخ....

(٧١٣) انظر أعلاه، الفقرة ٤٨٦، ومشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٩ الفقرة الفرعية الثانية.

(٧١٤) المادة ٣١ من الاتفاقية: "٢ - لأغراض تفسير المعاهدة، يشمل النص بالإضافة إلى النص، الديباجة والمرفقات: (أ) كل اتفاق ذي صلة بالمعاهدة تم بين جميع الأطراف بمناسبة إبرامها؛ (ب) كل صك وضعه طرف أو عدة أطراف بمناسبة إبرام المعاهدة وقبلته الأطراف الأخرى بوصفها صكا ذا صلة بالمعاهدة". "٣ - يؤخذ في الاعتبار، إضافة إلى النص: (أ) كل اتفاق لاحق يتم بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو تنفيذ أحكامها".

(٧١٥) انظر الفقرة ٥١٤ أعلاه.

(٧١٦) قارن مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤.

(٧١٧) يتم عند الاقتضاء نقل مشروع هذا المبدأ التوجيهي فيما بعد إلى جزء آخر من دليل الممارسة يكون ملائما له.

٥٢١ - ولا يبدو من الضروري اعتماد مشاريع مبادئ توجيهية خاصة بالإعلانات التفسيرية الخاصة بالمعاهدات الثنائية^(٧٨). ويستثنى من ذلك مشروع المبادئ التوجيهية ١-٢-١ بشأن الإصدار المشترك للإعلانات التفسيرية و ٣-٢-١ بشأن إصدار إعلان تفسيري في حالة حظر المعاهدة للحفاظ، ومن الواضح عدم انطباقهما على المعاهدات الثنائية. وتبدو ملاحظة ذلك كافية في إطار دليل الممارسة.

دليل الممارسة:

"٧-٢-١ تنطبق المبادئ التوجيهية ٢-١ و ٢-٢-١ و ٤-٢-١ و ٥-٢-١ و ٦-٢-١ على الإعلانات الانفرادية الصادرة بشأن معاهدات ثنائية".

الفرع ٣ - بدائل التحفظات

(إحالة)

٥٢٢ - نظرا لطول هذا التقرير، رأى المقرر الخاص تأجيل هذا الفرع وإدراجه في تقريره الرابع. وهو يعتزم تضمينه بإيجاز مختلف الإجراءات، بخلاف التحفظات، والتي يمكن للدول والمنظمات الدولية أن تحقق بها ذات الهدف الذي تنشده بإعرابها عن التحفظات، أي استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة عند تطبيقها على أحد أطرافها أو على بعض هذه الأطراف.

- - - - -

(٧٨) انظر بصورة خاصة الفقرات ٥٠٨ و ٥٠٩ أو ٥١٧.