



Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/28
28 June 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات
الدورة الحادية والخمسون
البند ١٢ من جدول الأعمال المؤقت

استعراض الجديد من التطورات في الميادين التي
ما فتئت اللجنة الفرعية تعنى بها أو التي قد تعنى بها

التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان

ورقة عمل مقدمة من السيدة فرانسواز هامبسون عملاً بمقرر اللجنة الفرعية ١١٣/١٩٩٨

مقدمة

١- قررت اللجنة الفرعية في دورتها الخمسين، في المقرر ١١٣/١٩٩٨ المعنون "التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان"، بعد أن أشارت إلى الرسالة الموجهة من رئيس لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى رئيس الدورة الثامنة والأربعين للجنة الفرعية (E/CN.4/Sub.2/1997/31، المرفق)، وإلى ما أعربت عنه لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة من دواعي القلق بشأن التحفظات، وإلى تقرير الأمين العام عن آراء الهيئات الست المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان بشأن الاستنتاجات المبدئية للجنة القانون الدولي (E/CN.4/Sub.2/1998/25)، وإلى إعلان وبرنامج عمل فيينا اللذين شجدا على ضرورة الحد من عدد ونطاق التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان، أن تطلب إلى السيدة فرانسواز هامبسون أن تقوم، بدون أن تترتب على ذلك آثار مالية، بإعداد ورقة عمل بشأن مسألة التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان، لتتظر فيها اللجنة الفرعية في دورتها الحادية والخمسين.

٢- وبالإضافة إلى الوثائق المشار إليها أعلاه، نظرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، المنشأة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، في المسألة في التعليق العام رقم ٢٤ بشأن المسائل المتعلقة بالتحفظات التي تبدي لدى التصديق على العهد أو بروتوكوليه الاختياريين أو الانضمام إليها، أو في ما يتعلق بالإعلانات الصادرة بموجب المادة ٤١ من العهد (الوثيقة CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 المؤرخة ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤)، وهو تعليق كان موضع تعليقات ناقدة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية وفرنسا، ومن جانب المقرر الخاص للجنة القانون الدولي السيد آلان بيليه في تقريره الثاني عن التحفظات على المعاهدات (الوثيقة A/CN.4/477/Add.1 المؤرخة ١٣ حزيران/يونيه ١٩٩٦) المتعلق صراحة بالتحفظات على معاهدات حقوق الإنسان.

٣- ومهمة ورقة العمل الراهنة هي مجرد تقديم بعض المسائل ذات الصلة. ولا يتيسر في إطار حدود ورقة من هذا القبيل استكشاف المسائل بعمق أو الإشارة إلى جميع المصادر. وترغب السيدة هامبسون في الإعراب عن شكرها إلى السيدة باسك كالي والسيدة ماريا لوغوئيتي على ما قدمته من مساعدة على البحث لوضع الورقة وإلى الاتحاد الدولي لرابطات حقوق الإنسان على نتائج بحثه ضمن المنظمات التي يتكون منها الاتحاد.

المسائل

٤- العديد من التصديقات على معاهدات حقوق الإنسان مصحوب بتحفظات. وبعض المعاهدات متأثرة بالتحفظات أكثر من غيرها، واتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة من الأمثلة الملحوظة على ذلك. وأنواع التحفظات تختلف بشدة. ويتعلق عدد كبير منها بتحفظات بشأن رصد و/أو أحكام إجرائية في إطار المعاهدة المعنية، بدلا من التحفظات على القواعد الموضوعية. كما أن التحفظات المتعلقة بالقواعد الموضوعية تتخذ أشكالا متنوعة. فتؤكد بعض التحفظات على عدم قبول حكم معين. وتقبل تحفظات أخرى المعاهدة جزئيا أو كليا بقدر ما تكون المعاهدة متسقة مع مجموعة قوانين مستقلة، مثل الشريعة الإسلامية أو القانون الوطني المعين للدولة. (ويقدم في المرفق ١ تحليل للتحفظات على بعض معاهدات حقوق الإنسان). وتتخذ بعض البيانات شكل إعلانات تفسيرية أو يجوز ألا تبين البيانات ما إذا كانت الدولة المتحفظة تعتبر تلك التحفظات بمثابة إعلانات تفسيرية أو تحفظات. وتصبح هذه العملية عندئذ مسألة تفسير.

٥- وبصراحة شديدة، تبدو المسائل الرئيسية هي التالية:

(أ) هل يوجد مظهر خاص لمعاهدات حقوق الإنسان يعني أن نظاما خاصا يسري على التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان إما على أساس الصبغة القانونية الخاصة للمعاهدات ذاتها أو لأنه يجب أن تعالج التحفظات على تلك المعاهدات بطريقة خاصة؟ وإذا كانت تلك هي الحال، فما هو النظام الخاص الساري على التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان؟

(ب) وإن لم تكن تلك هي الحال، ما هو النظام العام الساري على التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان؟

(ج) ولدى تطبيق نظام التحفظات المعني والمناسب على تحفظ معين، هل توجد سمات خاصة لمعاهدات حقوق الإنسان قد تكون ذات صلة بتفسير تحفظ ما؟

(د) وفي حالة معاهدة تنشئ هيئة إنفاذ أو رصد قضائية أو شبه قضائية، أي جهة تحدد صحة التحفظ، الدولة المتعاقدة و/أو تلك الهيئة؟

(هـ) وما هو الأثر المترتب على رأي هيئة إعمال أو رصد تعتبر فيه أن تحفظاً ما غير شرعي على تصديق الدولة المتحفظة أو على الأطراف الأخرى؟

٦- وثمة في ما يبدو قدر من التفهم المشترك، إن لم يكن اتفاقاً، في ما يتعلق بالمسائل الأربع الأولى، علماً أن فيها فوارق من حيث دقائق المعنى والتسديد. غير أنه يوجد اختلاف واضح في الآراء في ما يتعلق بالمسألة الأخيرة. وستدرس المسائل كل على حدة.

(أ) الطابع الفريد من نوعه لمعاهدات حقوق الإنسان

٧- أشير أحياناً إلى أن معاهدات حقوق الإنسان تتسم بطابع أو وضع قانوني فريد من نوعه، يؤثر في النظام القانوني الساري على التحفظات على تلك المعاهدات. والصعوبة الأولى التي تواجه في هذه الفرضية هي صعوبة تحديد ما يشكل معاهدات حقوق الإنسان. ثم لا بد من إيجاد سمة تجمع بين هذه المعاهدات ولا تشترك فيها مع معاهدات أخرى. ومما يقال في ذلك إن معاهدات حقوق الإنسان هي ذات طابع "موضوعي"، وهو ما يبدو مماثلاً لادعاء أنها تعهدات انفرادية تتخذها الدول وليست خاضعة للقواعد العادية للمعاملة بالمثل. ورهنا بمشكل التعريف المشار إليه أعلاه في ما يتعلق بما يشكل معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان، قد توجد استثناءات من هذا المبدأ المزعوم. وبالإضافة إلى ذلك، تشترك التزامات أخرى في هذه السمة على ما يبدو. وقد يكون لطبيعة مضمون معاهدات حقوق الإنسان أثر كبير في تفسير أحكام المعاهدات وأي تحفظات عليها ولكن هذا الأمر يتعلق بمسائل تعالج في إطار البند (ج) أدناه، وليس بزعم أن معاهدات حقوق الإنسان، تندرج من حيث القانون، في فئة خاصة.

٨- وحتى إذا لم تكن معاهدات حقوق الإنسان بهذه الصفة مندرجة في فئة قانونية خاصة، فقد يتيسر مع ذلك أن يكون نظام خاص سارياً على وجه التحديد على التحفظات على تلك المعاهدات. غير أن هذه الحجة تضعف إذا لم ينظر إلى معاهدات حقوق الإنسان ذاتها بوصفها مندرجة في فئة خاصة. والأدلة المتمثلة في فتوى محكمة العدل الدولية في قضية "التحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها" (تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٥١)، و"الأعمال التحضيرية" لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ والاتفاقية ذاتها تشير إلى أن الصيغة

المبينة في المادة ١٩ من الاتفاقية اعتبرت قابلة للتطبيق بوجه عام. ولا يوجد دليل على أن أنه كان من المتوخى ألا تسري الاتفاقية على نوع معين أو فئة معينة من المعاهدات. وتنص المادة ١٩ من اتفاقية فيينا على ما يلي:

"للدولة، لدى توقيع معاهدة أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها، أن تضع تحفظاً ما لم:

(أ) تحظر المعاهدة هذا التحفظ؛ أو

(ب) تنص المعاهدة على أنه لا يجوز أن توضع تحفظات محددة ليس من بينها التحفظ
موضوع البحث؛

(ج) يكن التحفظ، في الحالات التي لا تنص عليها الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب)، منافياً
لموضوع المعاهدة وهدفها".

ويبدو بالتالي أنه لا يوجد أي نظام قانوني خاص يسري على التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان على أساس
الطابع القانوني للمعاهدات ذاتها أو على أساس التحفظات عليها.

(ب) ما هو النظام القانوني الساري على التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان؟

٩- يبدو أن النظام القانوني الساري على التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان هو النظام المبين في المادة ١٩ من
اتفاقية فيينا المقتبسة أعلاه. وهذا يعني أنه يجوز أن تحظر معاهدة تحفظاً معيناً أو جميع التحفظات. وإذا لم تفعل المعاهدة
ذلك، تكون التحفظات مباحة بشرط أن تكون متسقة مع مواضيع المعاهدة وأهدافها.

١٠- ويثير هذا الأمر مجموعة كبيرة من الصعوبات في الممارسة. وسيبحث بعضها في إطار البندين (د) و(هـ) أدناه.
ويسترعى الانتباه هنا إلى مشكل واحد فقط فيما يتعلق بهذا النهج إزاء التحفظات. فالمادة ٢٠ من اتفاقية فيينا تبين تفاصيل
أربعة آثار قد تترتب على التحفظ. وتتصل ثلاثة آثار منها بحالات معينة: حين تأذن المعاهدة صراحة بالتحفظ؛ وحين يكون
تطبيق المعاهدة بكليتها شرطاً أساسياً لموافقة كل دولة على الالتزام بالمعاهدة؛ وحين تكون المعاهدة وثيقة منشئة لمنظمة
دولية. ويوجد الحكم المتبقي في الفقرة ٥ من المادة ٢٠. وفي الحالات الأخرى غير الحالات الثلاث الموصوفة، يعتبر أن
الدولة تقبل تحفظاً إذا لم تثر اعتراضاً عليه في غضون ١٢ شهراً بعد إخطارها بالتحفظ. ولدى النظر إلى عدد المعاهدات
المتعددة الأطراف التي تكون دول عديدة أطرافاً فيها وإلى عدد الأطراف المحتملة الأخرى، يكون من المدهش أن تتوخى
الدول دقة شديدة في دراسة تحفظات الدول الأخرى لكي تبدي رأيها فيها. ويبدو أن الصمت يشكل رداً مشتركاً. ويبدو من
غير المحتمل أن يكون ذلك عادة نتيجة مداولات هادفة من جانب أطراف متعاقدة سامية أخرى. وهذا لا ينفيه كون الدول ترد
الفعل أحياناً على تحفظات دول أخرى وتعارض عليها، مثلما فعلت دول معينة بالنسبة إلى بعض تحفظات الولايات المتحدة
على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ونظراً إلى عدم وجود أي شرط قانوني يفرض قيام الدول بدراسة كل

تحفظ بهدف تحديد ما إذا كان متسقاً مع مواضيع المعاهدة وأهدافها أم لا، فإنه لا يبدو من الحكمة أن يفترض أن الصمت في هذا الصدد يعني أن تلك الدول ترى أن التحفظ متسق مع مواضيع المعاهدة وأهدافها.

١١- وينشأ عامل تعقيد آخر حين تعترض دولة أو عدد قليل من الدول على التحفظ على ذلك الأساس. ومرة أخرى، وفي غياب شرط قانوني يفرض التعليق على التحفظ، لا يبدو من الحكمة أن يفترض أن جميع الدول الأخرى تقبل التحفظ. غير أن المعيار الذي تتذرع به الدولة (الدول) المعارضة يبدو ذا سمة موضوعية. وليس من واجب الدولة أن تبين أسباب اعتراضها على تحفظ ما. وإذا ذكرت مجموعة من الدول ببساطة أنها لا تقبل تحفظاً معيناً، بينما قبلت به دول أخرى، فلا توجد أي صعوبة خاصة. غير أن من الصعب أن يكون تحفظ ما متسقاً وغير متسق في وقت واحد مع مواضيع المعاهدة وأهدافها. ولا شك في أن البلدان المعارضة يمكنها أن ترفض حجبة التحفظ، غير أنها بذلك تطعن في شرعية مبدأ التحفظ. وليس من شأن هذا المشكل إلا أن يزداد تفاقمًا عندما تنشئ المعاهدة آلية إعمال أو رصد (انظر (د) و(هـ) أدناه).

(ج) لدى تطبيق نظام التحفظات على تحفظ معين، هل توجد سمات خاصة لمعاهدات حقوق الإنسان تؤثر في تفسير التحفظ؟

١٢- تبدو نصوص معاهدات حقوق الإنسان وثائق ديناميكية يتطور تفسيرها عبر الزمن. وقبلت الدول عموماً آراء هيئات الإعمال والرصد عندما طبقت هذه الهيئات قاعدة حقوق إنسان على حالة أو ظاهرة لم تكن قائمة عندما اعتمد النص ولم تكن في تصور الأطراف. وتولى الأولوية في ما يبدو لتفسير غاية أحكام حقوق الإنسان وللرغبة في جعل القواعد فعالة.

١٣- وبالإضافة إلى ذلك، لا توجد قواعد حقوق الإنسان في فراغ قانوني. وأحد أهداف ميثاق الأمم المتحدة هو تعزيز حقوق الإنسان، وثمة اعتراف متزايد بالصلة بين احترام حقوق الإنسان والهدف الأساسي لأي نظام قانوني دولي، أي صون السلم والأمن الدوليين. وقواعد حقوق الإنسان لا تعبر عن قيم معنوية فحسب، ولكن هذه القيم أساسية للمجتمع الدولي. فهي جزء من الأجزاء التي تشكل النظام القانوني الدولي. ويسفر ذلك عن تداخل بين القيم المعنوية والمبادئ القانونية لأن موضوع وهدف قاعدة ما من قواعد حقوق الإنسان هما في نهاية الأمر صون السلم والأمن الدوليين.

١٤- ولهذا السبب، حينما يتخذ تحفظ على معاهدة شكل رفض لقاعدة من قواعد حقوق إنسان، وليس شكل رفضي لتفسير نطاقها، ربما يكون من الأرجح أن يعتبر ذلك التحفظ غير متسق مع مواضيع هذه المعاهدة وأهدافها بدرجة أكبر مما في حال التحفظات على معاهدات أخرى. والتحفظ الذي يحاول تفسير أحكام حقوق الإنسان بما يتسق مع مجموعة مستقلة من القوانين قد يكون في منزلة متوسطة. وبينما قد يبدو التحفظ وكأنه يفسر نطاق قاعدة حقوق الإنسان، فإن التحفظ يخضع نطاق القاعدة لنظام قانوني مختلف كثيراً ما يكون إما محلياً أو دينياً. ولا يوجد تماثل لازم في المصالح بين تلك النظم القانونية وتشجيع نظام قانوني دولي. وحين لا يكون اعتراض الدولة على القاعدة وإنما على تطبيقها المباشر، فقد تنشأ أسئلة صعبة، ولا سيما إذا فسر التحفظ بعد وقت طويل من إيدائه لأول مرة.

١٥- ويتيح التفسير الآخذ في التطور لمعاهدات حقوق الإنسان إمكانية أن يصبح تحفظ كان مشروعاً في الأصل تحفظاً غير مشروع. وليس واضحاً كيف يجوز للأطراف المتعاقدة السامية الأخرى أن تبدي اعتراضات جديدة على تحفظ جرى إشعارها به منذ أكثر من ١٢ شهراً، وهي الفترة الزمنية المنصوص عليها في الفقرة ٥ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا.

١٦- ونظراً إلى العلاقة بين قواعد حقوق الإنسان وصون السلم والأمن الدوليين، ثمة إمكانية حقيقية جداً أن يفسر حكم ما بأن له طابع قانوني خاص، مع ما يترتب عن ذلك من آثار في شرعية التحفظ. وهذا لا يعني أن معاهدات حقوق الإنسان في حد ذاتها تتسم بطابع خاص، وإنما قد يكون لأحكام بعينها احتمالات أكثر من المعتاد تعتبر فيها من حيث المضمون أحكاماً ذات طابع خاص.

١٧- والمسائل الثلاث التي من الأرجح أن تنشأ في هذا السياق هي أولاً ادعاء أن حكم حقوق الإنسان يمثل قاعدة آمرة؛ ثانياً، ادعاء أن القاعدة تحتل مكانة أعلى من القانون الدولي العرفي نظراً إلى أنها لا تخضع للانتقاص منها، وثالثاً ادعاء أن القاعدة تمثل قانوناً عرفياً. والادعاء الأول، إذا دُعِمَ بالأدلة، قد يؤثران سلباً في احتمال أن يعتبر تحفظ ما متسقاً مع مواضع وأهداف ذلك الحكم. ويقل عن ذلك كثيراً من حيث الوضوح أن نتيجة من هذا القبيل قد تترتب على اكتشاف أن قاعدة ما من قواعد معاهدات حقوق الإنسان تقابل قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي. ومن الجائز جداً أن تقبل الدول المركز العرفي لقاعدة بدون أن تكون ملزمة بقبولها كجزء من التزام بموجب معاهدة.

١٨- وباب الجدل مفتوح حول مسألة ما إذا كان انتهاك قاعدة ما من قواعد معاهدات حقوق الإنسان، بصورة مستقلة عن المعاهدات، خاضعاً لولاية قضائية جنائية عالمية أو دولية يؤثر أم لا في شرعية تحفظ على قاعدة من قواعد حقوق الإنسان. وبينما تمثل الحالتان نوعين مختلفين من أنواع المسؤولية القانونية وينادي بهما عادة نوعان مختلفان من الأنصار بوصفهما نوعين معقولين، يحتمل أن تقوم في الممارسة العملية بعض الصلات بين نوعي المسؤولية. ومن الغريب أن يدان موظف حكومي بسبب ارتكاب جريمة ضد الإنسانية أمام محكمة جنائية دولية أو محاكم وطنية تابعة لأي دولة وأن تتمكن، رغم ذلك، الدولة التي تصرف الموظف بالنيابة عنها من إبداء تحفظ شرعي على القاعدة المقابلة في معاهدات حقوق الإنسان.

١٩- ويبدو من الواضح، حتى وإن لم تتسم معاهدات حقوق الإنسان بطابع خاص في حد ذاتها، أن موضوع جانب من جوانب قانون حقوق الإنسان وموضوعه وهدفه يجعل من المحتمل أكثر من العادة أن تعتبر التحفظات على القواعد ذاتها غير متسقة مع موضوع المعاهدة وهدفها.

(د) حين تنشئ معاهدة ما هيئة إعمال/رصد، ما هي الجهة التي تحدد شرعية التحفظ؟

٢٠- لا يوجد جدل في ما يبدو حول كون هيئات الإعمال/الرصد تملك سلطة تحديد ما يقع في دائرة اختصاصها. ويجب منطقياً أن تشمل هذه السلطة سلطة تحديد شرعية التحفظ الذي يؤثر في نطاق اختصاص الهيئة أو ولايتها القضائية. وتبدو هذه السلطة مظهراً ملازماً لنوع السلطة المكلفة بها. وينبغي التشديد على أن هذا الأمر لا يسري إلا على شرعية التحفظ وليس على آثار تحفظ غير شرعي (انظر هـ) أدناه).

٢١- وتظل مطروحة مع ذلك مسألة ما إذا كانت هيئات الأعمال/الرصد تملك السلطة *الوحيدة* لتحديد شرعية التحفظ، حين تتحفظ دولة على حكم معين ولم تعترض على هذا التحفظ أي دولة أخرى. وإذا خلصت هيئة الأعمال/الرصد إلى اعتبار التحفظ غير شرعي، كان لذلك عملياً أهمية كبيرة في العلاقات الثنائية بين الدولة المتحفظة والهيئة. وإذا لم تكتف دول بالاعتراض على التحفظ وإنما أبدت على نحو إيجابي قبولها له، فإن هيئة الأعمال/الرصد ستعتبر بلا شك هذا الرأي الجماعي هاماً، غير أنه رأي غير ملزم لها.

٢٢- ويحتمل أن ينشأ مشكل حين تقبل هيئة الأعمال/الرصد شرعية تحفظ اعترضت عليه بعض الدول على الأقل. ويبدو رأي الهيئة حاسماً بالنسبة إلى معظم الأغراض المتعلقة بالعلاقات الثنائية بين الدولة المتحفظة والهيئة. غير أن المشكل قد ينشأ حين تدعى الهيئة إلى معالجة عنصر من عناصر العلاقات الدولية بين الدولة المتحفظة والدولة المعارضة على التحفظ.

(هـ) أثر رأي هيئة الأعمال/الرصد أن تحفظاً ما غير شرعي

٢٣- لا يتناول هذا القسم تحديد *ما إذا* كان تحفظ ما غير شرعي أم لا وإنما *آثار* ذلك التحديد. وهذا القسم معني حصراً بالحالات التي تكون فيها هيئة الأعمال/الرصد على ذلك الرأي وليس دول أخرى. ولا بد من النظر في آثار التصديق على الدولة المتحفظة وكذلك على الأطراف الأخرى. وآثار اعتبار أن تحفظاً ما غير شرعي قد تتباين بتباين ما إذا كان تحفظاً محدداً على حكم معين أو ما إذا صدر الاعتراض على *نوع* من التحفظات (مثلاً تحفظ يرهن تفسير قاعدة من قواعد المعاهدة بالشريعة الإسلامية أو القانون الوطني، أو تحفظ يترك للدولة مهمة تحديد وصف حالة ما بأنها حالة طوارئ أو ما إذا كانت توجد أقليات قومية في إطار الولاية القضائية للدولة). والاعتراض الأخير قد يكون اعتراضاً أكثر حساسية في الممارسة العملية.

٢٤- وبينما تتناول اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ آثار الاعتراضات على تحفظات دول أطراف أخرى، فإن الاتفاقية لا تتناول عواقب اعتبار هيئة الأعمال/الرصد، المنشأة بموجب معاهدة، أن تحفظاً من التحفظات غير شرعي.

١٠ هيئة الأعمال/الرصد

٢٥- إن الخيارات المتاحة نظرياً للهيئة هي التالية:

١٠ فصل التحفظ غير الشرعي أو أي تطبيق غير شرعي للتحفظ، فلا يمس التصديق ولا تحفظ من التحفظات الأخرى. ويجوز أن تعتبر التحفظات الأخرى لاحقاً غير شرعية. وبرز جهة اعتمدت هذا النهج هي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويفترض هذا النهج في ما يبدو أن التحفظ ليس شرطاً مسبقاً للتصديق على المعاهدات. غير أن التحفظ قد يستجبه في بعض الحالات التشريع الوطني كشرط لموافقة الدولة على التصديق.

٢٠ اتخاذ قرار أن التحفظ غير الشرعي يفسد التصديق بكامله. وهذا يستوجب، على ما يفترض، أن تطلب هيئة الأعمال/الرصد إلى الدولة ما تقترح القيام به بشأن التحفظ الذي يعتبر غير شرعي.

٢١ التساؤل عما إذا كان يوجد في الواقع تصديق شرعي. وهذا تساؤل لا يحتمل أن ينشأ إلا في حالة تحفظات عامة جدا و/أو شاملة. وبينما تملك الهيئة سلطة تحديد شرعية تحفظ ما، فإنه ليس بذلك الوضوح أنها تملك سلطة تحديد ما إذا كان يمكن بصورة مناسبة وصف صك تصديق مزعوم بأنه صك تصديق. كما أن هذا الأمر يثير مسألة في مجال السياسة العامة هي مسألة معرفة ما إذا كان من الأفضل وجود أكبر عدد ممكن من الأطراف في معاهدات حقوق الإنسان، حتى بإبداء تحفظات عليها، أو ما إذا كان أهم من ذلك حماية سلامة المعاهدة.

٢٢ الأثر على الدولة المتحفظة

٢٦ - إن المسألة الرئيسية هي معرفة ما إذا كان للدولة المتحفظة قول في ما يتعلق بالآثار التي تترتب على اعتبار هيئة الأعمال/الرصد التحفظ تحفظاً غير شرعي أو ما إذا كانت الهيئة هي الجهة الوحيدة التي تحدد تلك الآثار وذلك على الأقل في حالة العلاقات الثنائية مع الهيئة.

٢٣ الأثر على الأطراف المتعاقدة السامية الأخرى

٢٧ - إن المسألة القائمة أمام الأطراف المتعاقدة السامية هي معرفة ما إذا كانت ملزمة بقرار هيئة الأعمال/الرصد في علاقاتها الثنائية مع الدولة المتحفظة بموجب المعاهدة. وبعض هذه الهيئات (مثل محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان) تتمتع بسلطة إصدار أحكام ملزمة، غير أنها أحكام لا تلزم إلا الحكومة المتحفظة. وبينما لا يمكن لأغلبية هيئات الأعمال/الرصد أن تتخذ قرارات ملزمة بشأن الامتثال، فلا داعي لإنشائها إذا كانت آراؤها لن تعتبر على أقل تقدير آراء مقنعة جدا.

٢٨ - وإذا كان التحفظ المعني تحفظاً أبدته أيضاً دول أخرى، فإن رأي الهيئة سيُشعر تلك الدول وغيرها من الدول المتعاقدة على حد سواء باحتمال صدور رأي مماثل بشأن تحفظات الدول الأخرى. وتسعى هيئات الأعمال/الرصد إلى تطوير تفسير ثابت لنصوص معاهدات حقوق الإنسان. وهذا المبدأ لا يسري على التحفظات المماثلة فحسب، وإنما يسري على تحفظ يبدو مختلفاً لأول وهلة ولكنه مشابه لغيره من حيث آثاره.

٢٩ - وهناك صعوبة أخرى تنشأ، لدى القول إن رأي هيئة الأعمال/الرصد بشأن عدم شرعية، يؤثر في الأطراف المتعاقدة الأخرى، وهذه الصعوبة هي إمكانية انقضاء فترة الإثني عشر شهراً التي يمكن في غضونهما، بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، الاعتراض على التحفظ. والفترة تبدأ بعد الإشعار بالتحفظ. والقول إن هذه الفترة لا تبدأ إلا بعد الإشعار بعدم شرعية التحفظ قد يشكل على ما يبدو، ضغطاً على عملية تفسير اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

٣٠- وما جلب معظم الانتقادات من الدول الثلاث التي علقت رسمياً على التعليق العام رقم ٢٤ للجنة المعنية بحقوق الإنسان ومن المقرر الخاص للجنة القانون الدولي هو الرأي الذي يفيد بأن هيئة الأعمال/الرصد يمكن أن تحدد لها أنها يمكن ببساطة فصل التحفظ غير المشروع. وهذه العملية تتجاهل فعلاً التحفظ غير المشروع وتشير إلى أن الهيئة، وليس الدولة المتحفظ، يمكنها أن تحدد ما إذا كان التحفظ شرطاً لا بد منه لتصديق الدولة. والأسباب التي تبرر اعتراض الدول الثلاث على هذا النهج أسباب تختلف اختلافاً طفيفاً، من حيث التشديد على الأقل. ومن المسلم به، من جانب المقرر الخاص للجنة القانون الدولي على الأقل، أن الهيئات الإقليمية لإعمال حقوق الإنسان قد تكون استثناء من القاعدة.

الاستنتاجات والتوصيات

٣١- ومن الواضح أن التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان تثير صعوبات خاصة تعزى جزئياً إلى كون اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لم تنظر في إمكانية قيام هيئات الأعمال/الرصد المستقلة باصدار رأي في شرعية التحفظات. غير أن هذا الاختصاص نابع بحكم الضرورة من وظائف الهيئات. كما أن موضوع معاهدات حقوق الإنسان، وبالأخص وليس على سبيل الحصر الأحكام التي لا يمكن الانتقال منها، يساهم إسهاماً كبيراً في طبيعة المشكل ونطاقه.

٣٢- وأغلبية الدراسات التي أجريت حتى الآن بحثت التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان إما كجزء من المسألة العامة للتحفظات على المعاهدات أو من وجهة نظر هيئة معينة ترصد معاهدة معينة.

٣٣- والمطلوب هو دراسة مفصلة وموضوعية للتحفظات ذاتها، في معاهدات مختلفة من معاهدات حقوق الإنسان. ويجب إجراء استعراض شامل بالتعاون مع آليات الأعمال/الرصد والدول وبمساعدة المنظمات غير الحكومية. وينبغي أن تجمع هذه الدراسة التحفظات والإعلانات التفسيرية المتعلقة بقواعد معاهدات حقوق الإنسان بحسب القاعدة والمعاهدة والدولة. وإذا اقتضى الأمر، ينبغي أن يطلب إلى الدول والمنظمات غير الحكومية، أن تساعد على التعليق على أحكام القانون الوطني التي استلزم أو تستلزم التحفظ. وينبغي أن يطلب إلى الدول أن تبين ما إذا كانت تعتزم إزالة العائق الوطني أمام سحب التحفظ في الوقت المناسب، وأن يطلب إليها، حيثما يكون مناسباً، أن تبين ما إذا كانت ترى البيان إعلاناً تفسيريّاً أو تحفظاً. كما يمكن أن يطلب إلى الدول أن تبين خيارها بين البقاء طرفاً في معاهدة حقوق الإنسان بدون تحفظ أو التخلي عن المعاهدة، على الرغم من النتائج السياسية المترتبة على ذلك.

٣٤- وسترتب على هذه الدراسة آثار مالية. وسيحتاج من يقوم بالدراسة إلى مساعدة على البحث، ربما على أيدي مساعدين مفرغين بالكامل، لكفالة تغطية الموضوع تغطية شاملة. كما ستتأثر تكاليف الاتصال بالدول وغيرها من الهيئات بشأن المعلومات المشار إليها أعلاه.

٣٥- ويبدو أن النقاش الحالي قد بلغ طريقاً مسدوداً. ومن الأرجح أن تنشأ، من نوع الدراسة التي سبق وصفها وصفاً مفصلاً، سبل تقدم عملية وبناءة. ولا داعي للإشارة إلى أن هذه السبل قد تنشأ بأي طريقة أخرى. واللجنة الفرعية مدعوة بالتالي إلى تقديم توصية إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها القادمة بإجراء تلك الدراسة.

المرفق ^(*)

جداول وأرقام تبين التحفظات على معاهدات
حقوق الإنسان والنسب المئوية للتحفظات
المعيارية والإجرائية

* تستنسخ المرفقات بشكلها الوارد باللغة المقدمة بها فقط.