

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.530
24 July 1996
ARABIC
Original: FRENCH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثامنة والأربعون

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

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين

المقرر: السيد إيغور لوكاشوك

الفصل السادس

التحفظات على المعاهدات

ألف - مقدمة

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

الفصل السادس

التحفظات على المعاهدات

ألف - مقدمة

١- أيدت الجمعية العامة، بقرارها ٣١/٤٨ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، قرار لجنة القانون الدولي بأن تدرج في برنامج عملها، في دورتها السادسة والأربعين (١٩٩٤)، الموضوع المعنون "القانون والممارسة المتعلقان بالتحفظات على المعاهدات".

٢- وعيّنت اللجنة في دورتها السادسة والأربعين السيد آلان بيليه مقرراً خاصاً لهذا الموضوع^(١).

٣- وتلقّت اللجنة، في دورتها السابعة والأربعين، التقرير الأول للمقرر الخاص بشأن هذا الموضوع^(٢). ونظرت اللجنة في هذا التقرير في جلساتها من ٢٤٠٠ إلى ٢٤٠٤ و ٢٤٠٦ و ٢٤٠٧ و ٢٤١٢ و ٢٤١٦.

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

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

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

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

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ١٠ (A/49/10).

الفقرة ٣٨٢.

(٢) الوثيقة A/CN.4/470 and Corr.1.

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

٥- وكانت هذه الاستنتاجات تشكل، في رأي اللجنة، نتيجة الدراسة الأولية المطلوبة في قرار الجمعية العامة ٣١/٤٨ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ و ٥١/٤٩ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤. وذكرت اللجنة أنه سيلزم صياغة الأحكام النموذجية بشأن التحفظات، المراد إدراجها في المعاهدات المتعددة الأطراف، بطريقة تؤدي إلى تقليل المنازعات إلى أقصى حد في المستقبل.

٦- وفضلاً عن ذلك، أذنت اللجنة في جلستها ٢٤١٦ المعقودة في ١٣ تموز/يوليه ١٩٩٥ للمقرر الخاص عملاً بممارستها السابقة^(٣)، بإعداد استبيان تفصيلي فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات، للتحقق من الممارسات المتبعة ومن المشكلات التي تصادفها الدول والمنظمات الدولية، لا سيما الدول والمنظمات الدولية الوديدة لاتفاقيات متعددة الأطراف. وأُرسل هذا الاستبيان إلى الجهات المعنية عن طريق الأمانة.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٧- كان معروضاً على اللجنة، في الدورة الحالية، التقرير الثاني المقدم من المقرر الخاص بشأن هذا الموضوع^(٤). ونظرت اللجنة في هذا التقرير في جلستها ٢٤٦٠ المؤرخة في ١٦ تموز/يوليه ١٩٩٦.

(أ) عرض المقرر الخاص لتقريره الثاني

يتكون هذا التقرير من فصلين منفصلين تماماً:

الفصل الأول المعنون "نظرة عامة على الدراسة" الذي يتناول العمل المقبل للجنة في موضوع التحفظات على المعاهدات والذي يقترح مخططاً عاماً مؤقتاً للدراسة. والفصل الثاني المعنون "وحدة أو تنوع النظام القانوني للتحفظات على المعاهدات؟" الذي يتناول النظام القانوني للتحفظات والقواعد الموضوعية الواجبة التطبيق على التحفظات بوجه عام، من جهة، وتطبيق هذا النظام العام على معاهدات حقوق الإنسان، من جهة أخرى. وأُرفق بالتقرير ثبوت للمراجع المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات.

٨- وأشار المقرر الخاص في الفصل الأول إلى الاستنتاجات التي توصل إليها في تقريره الأول وإلى الاستبيان التفصيلي الذي وضعه بشأن التحفظات على المعاهدات للتحقق من الممارسات المتبعة ومن المشكلات التي تصادفها الدول. وتلقى المقرر الخاص حتى الآن ردوداً من ١٤ دولة. وحدد المقرر الخاص في هذا الفصل نطاق البحث. وكانت المشاكل الموضوعية الرئيسية التي انبثقت عن المناقشات التي أعقبت النظر في التقرير الأول ما يلي:

(٣) انظر حولية ١٩٩٣، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٢٨٦.

(٤) A/CN.4/477 و A/CN.4/477/Add.1.

١٠٠ تعريف التحفظات، وتمييزها عن الإعلانات التفسيرية، واختلاف الأنظمة القانونية التي تميز النظامين؛

٢٠٠ النزاع الفقهي (الذي يرتب آثار عملية هامة) بين مدرستي "الإباحة" أو "القبول" من جهة و"الحجية" من جهة أخرى، والذي يتناول، في نهاية الأمر، ما يمكن اعتباره، ربما لأول وهلة، المشكلة الرئيسية التي يطرحها الموضوع: شروط مشروعية التحفظات وحجيتها؛

٣٠٠ تسوية المنازعات؛

٤٠٠ آثار خلافة الدول على التحفظات والاعتراضات على التحفظات؛

٥٠٠ مسألة وحدة النظام القانوني الواجب التطبيق على التحفظات أو تنوعه بتنوع موضوع المعاهدة التي تقدم التحفظات بشأنها.

٩- وتبين بصورة قطعية بعد المناقشات التي جرت في اللجنة السادسة وفي الجمعية العامة أن هناك توافقاً واضحاً للآراء بين أعضاء اللجنة وممثلي الدول بشأن ترتيب المشاكل التي يثيرها النظام القانوني الحالي للتحفظات على المعاهدات - أو التي لا يقدم حلاً لها. وكان ترتيب المواضيع الرئيسية لهذه المشاكل كما يلي:

١٠٠ مسألة تعريف التحفظات بحصر المعنى؛

٢٠٠ النظام القانوني للإعلانات التفسيرية؛

٣٠٠ الاعتراضات على التحفظات؛

٤٠٠ القواعد الواجبة التطبيق، عند الاقتضاء، على التحفظات على فئات معينة من المعاهدات، وخصوصاً على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٠- وأشار المقرر الخاص إلى الشكل الذي سيلزم أن تتخذه دراسة الموضوع في المستقبل. فسيلزم أن تحافظ الدراسة على "ما أقر من قبل" في أحكام اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و١٩٧٨ و١٩٨٣، وأن تتوصل في نهاية الأمر إلى وضع "دليل للممارسات المتعلقة بالتحفظات". وسيلزم تقسيم هذا الدليل، لإمكان استخدامه فعلياً من جانب الدول والمنظمات الدولية، إلى فصول تتناول ما يلي:

١٠٠ التذكير بالأحكام ذات الصلة من اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ أو ١٩٧٨ أو ١٩٨٦؛

٢٠٠ التعليق على هذه الأحكام، مع إبراز معناها ومداهها وما يشوبها من غموض ومن أوجه النقص؛

٣٠٠ مشاريع المواد التي ترمي إلى معالجة أوجه النقص هذه أو إلى إزالة هذا الغموض،

- التعليق على مشاريع المواد هذه؛
- ٤- البنود النموذجية التي يمكن إدراجها، عند الاقتضاء، في معاهدات معينة والتي لا ترد في مشاريع المواد،
- التعليق على هذه البنود النموذجية.
- ١١- وكان المخطط العام المؤقت الذي يتوخاه المقرر الخاص يشمل من حيث المبدأ الفصول التالية:
- أولاً- وحدة أو تنوع النظام القانوني للتحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف (التحفظات على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان).
- ثانياً- تعريف التحفظات
- (يعالج هذا الفصل أيضاً مسألة الإعلانات التفسيرية ونظامها القانوني).
- ثالثاً- إعلان التحفظات وسحبها وقبولها والاعتراض عليها.
- رابعاً- آثار التحفظات والقبول والاعتراض.
- خامساً- آثار التحفظات والقبول والاعتراض في حالة خلافة الدول.
- سادساً- تسوية المنازعات المرتبطة بنظام التحفظات^(٥).
- ١٢- ويرى المقرر الخاص، رهناً بعدم وجود عقبات غير متوقعة ومع مراعاة الطابع المؤقت لهذا التقدير، أنه سيكون إنجاز هذه المهمة في غضون أربع سنوات، وأنه سيكون استكمال القراءة الأولى لدليل الممارسات المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات في عام ١٩٩٩ لدى النظر في البندين الخامس والسادس.
- ١٣- ويعالج الفصل الثاني من التقرير مسألة وحدة أو تنوع النظام القانوني للتحفظات على المعاهدات، من جهة، والمسألة المحددة للتحفظات على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان، من جهة أخرى. وأشار المقرر الخاص في هذا الصدد إلى أن هذا الفصل (الذي يقابل البند أولاً من المخطط المقترح في الفصل الأول من تقريره) يحاول البت في مدى قابلية القواعد القائمة بشأن التحفظات على المعاهدات (سواء كانت مدونة بموجب اتفاقيتي ١٩٦٩ أو ١٩٨٦، أو كانت ذات طبيعة عرفية) للتطبيق على جميع المعاهدات، أيأ كان موضوعها، ولا سيما المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. وذكر أن هذا التساؤل كان موضعاً لجدل كبير في المناقشات التي جرت أمام اللجنة وفي المناقشات التي جرت في اللجنة السادسة للجمعية العامة في

(٥) انظر الوثيقة A/CN.4/477، الفقرة ٣٧.

دورتها الخمسين. ويرجع هذا الجدل إلى القلق الذي نتج عن ممارسة الهيئات المختصة بمراقبة تطبيق المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان والقرارات التي صدرت عن هذه الهيئات مؤخراً - والتي كانت موضعاً للاعتراض - فيما يتعلق بالتحفظات. ورأى المقرر الخاص أنه يلزم أن تعرض لجنة القانون الدولي، بوصفها الجهة صاحبة الاختصاص، وجهة نظر القانون الدولي في هذا الشأن. ولذلك رأى أنه من المفيد أن يتناول هذا الموضوع في تقريره الثاني لا سيما وأنه يعتقد أنه يتسم إلى حد ما بطابع الاستعجال.

١٤- وتتعلق المسألة الأولية بوحدة أو تنوع النظام القانوني الواجب التطبيق على التحفظات (الأنظمة القانونية الواجبة التطبيق على التحفظات) ويمكن طرحها على النحو التالي: هل تخرج أو ينبغي أن تخرج بعض المعاهدات (مثل المعاهدات المسماة "الشارعة") من نطاق تطبيق النظام الذي وُضع في فيينا بحكم موضوعها؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هو النظام الخاص (الأنظمة الخاصة) الذي (التي) تخضع أو ينبغي أن تخضع له (لها) هذه المعاهدات فيما يتعلق بالتحفظات؟ ويمكن دراسة هذه المسألة الأولية على ثلاث مراحل.

١٥- (أ) فني مرحلة أولى، تناول المقرر الخاص تنوع المعاهدات والنظام القانوني للتحفظات. ورأى أنه من الأفضل أن تقتصر الدراسة على المعاهدات الشارعة وحدها واستبعاد الفئات الأخرى من المعاهدات (المعاهدات الخاصة، الصكوك التأسيسية للمنظمات الدولية، المعاهدات الثنائية، إلخ). سواء لخضوعها حالياً لمعاملة خاصة (لا سيما في اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦) أو لأنه سيعالجها في مرحلة لاحقة من الدراسة. وبالعكس، تشير المعاهدات "الشارعة" (معاهدات "التدوين"، أو حقوق الإنسان، أو التي تنص على قواعد سلوك لجميع الدول في المجالات القانونية أو التقنية أو الاجتماعية أو الإنسانية إلخ)، مشاكل خاصة بالنسبة للموضوع قيد البحث سواء، وفقاً لبعض الآراء، لعدم سريان النظام القانوني العام للتحفظات عليها أو لعدم قابلية هذه الصكوك أيضاً بحكم طبيعتها لتقديم تحفظات عليها، لا سيما المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. وذكر أن هذه العبارة تشمل كثيراً فئات عديدة من المعاهدات التي تختلف أحياناً من حيث طبيعتها والتي لا تشكل فئة متجانسة. وكذلك، إذا كانت هذه المعاهدات تتسم ببعض الخصائص الأساسية التي تضيف عليها الطابع "التشريعي" الذي يرمي أساساً إلى وضع قواعد دولية موحدة بناء على قيم مشتركة، فمن الواجب الامتناع عن النظر إليها بتبسيط مفرط: فهذه المعاهدات تحتوي أيضاً على قدر لا بأس به من القواعد الاتفاقية النموذجية.

١٦- وفي هذا السياق، بحث المقرر الخاص أولاً وظيفة النظام القانوني للتحفظات. فتعالج التحفظات مصلحتين متعارضتين ظاهرياً: مصلحة توسيع نطاق المعاهدة من جهة ومصلحة تطبيقها بأكملها من جهة أخرى. ووظيفة القواعد المتعلقة بالتحفظات هي تحقيق توازن بين هاتين المصلحتين المتعارضتين أي تحقيق أوسع اشتراك ممكن في المعاهدة والمحافظة في نفس الوقت على روح المعاهدة أي على الهدف الأصلي من وجودها.

١٧- ويمكن طرح المشكلة أيضاً من زاوية القبول أي من زاوية ركن الإرادة في قانون المعاهدات: فني هذا المنظور، ينبغي تحقيق توازن بين حرية إرادة الدولة صاحبة التحفظ وحرية إرادة الدول الأخرى الأطراف. وهذا ما دعا المقرر الخاص إلى التساؤل عن مدى قابلية النظام القانوني للتحفظات المنصوص عليه في اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦ للتطبيق على نطاق واسع وعن مدى اتفاقه مع الطابع الخاص للمعاهدات "الشارعة" (أو بالأحرى مع "القواعد الشارعة" التي ترد في المعاهدات المتعددة الأطراف العامة).

١٨- وللقيام بذلك، أشار المقرر الخاص إلى السوابق التاريخية لنظام فيينا وإلى مصادره (الأعمال التحضيرية، والأعمال السابقة للجنة القانون الدولي، إلخ). لبيان إلمام أصحاب هذا النظام بالمقتضيات أعلاه واتفاقهم على وضع قواعد للاستجابة لها، تكون واجبة التطبيق على الكافة. فكان ما أرادت لجنة القانون الدولي ومؤتمرات تدوين قانون المعاهدات التوصل إليه هو وجود نظام وحيد للتحفظات على المعاهدات، أياً كانت طبيعتها أو موضوعها.

١٩- (ب) وفي مرحلة ثانية، تناول المقرر الخاص مسألة ما إذا كان "نظام فيينا" أكثر قابلية للتطبيق على المعاهدات الشارعة، وبالتحديد على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. (وترتبط هذه المسألة بمشكلة جواز أو عدم جواز قبول تحفظات على هذه الصكوك ولكن ستظل هذه المشكلة بغير حل وستخضع لاعتبارات سياسية أو أيديولوجية). وهناك عدد لا حصر له من الحجج المؤيدة للرد على ما سلف بالإيجاب (اشتراك عدد أكبر من الدول في مثل هذه المعاهدات، الاشتراك أفضل من عدم الاشتراك على الإطلاق) أو بالنفي (التناقض بين "التحفظ" وحقوق الإنسان، السمات الخاصة لهذه المعاهدات بسبب وظيفتها شبه النظامية، وجوب تطبيقها بأكملها).

٢٠- وأشار المقرر الخاص مع ذلك إلى أن المسألة القانونية الحقيقية تتعلق، في حالة عدم تعرض الأطراف في المعاهدة للنظام القانوني للتحفظات، بمعرفة ما إذا كانت القواعد الواردة في اتفاقيتي ١٩٦٩ و ١٩٨٦ مناسبة أو غير مناسبة لجميع أنواع المعاهدات، بما في ذلك المعاهدات "الشارعة"، والمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان.

٢١- وللرد بالاجاب على هذا التساؤل، لاحظ المقرر الخاص أن القواعد الواجبة التطبيق على هذا النوع من المعاهدات بموجب اتفاقية فيينا تحقق توازناً عادلاً بين أسباب القلق التي أعرب عنها "المؤيدون" للتحفظات و"المعارضون" لها. وأشار أيضاً إلى أن مزايا "نظام فيينا" الأساسية، أي يسره ومرونته وقابليته للتطويع، هي التي سمحت بالاستجابة للاحتياجات الخاصة وللخصائص الذاتية لجميع أنواع المعاهدات أو الأحكام الاتفاقية وحملت لجنة القانون الدولي، في عامي ١٩٦٣ و ١٩٦٦، على استبعاد جميع قواعد البطلان لصالح المعاهدات الشارعة.

٢٢- وأشارت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بشأن "التحفظات على اتفاقية الإبادة الجماعية" إلى مزايا وجود مزيد من المرونة في الممارسة الدولية للاتفاقيات المتعددة الأطراف وإلى وجوب تطبيقها على مثل هذه المعاهدة النموذجية من المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. وحدد المقرر الخاص ثلاثة عناصر لتطبيق "نظام فيينا" بشكل مرض على جميع المعاهدات أياً كان موضوعها، بما في ذلك المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان:

(أ) أن يكون قبول أو عدم قبول التحفظات متوقفاً على موضوع المعاهدة والهدف منها؛

(ب) أن يكون حرية إرادة الأطراف الأخرى في المعاهدة مصونة بالكامل بحقتها في القبول والاعتراض؛

(ج) أن يكون الحق في "تقديم" التحفظات تكميلياً فقط؛ أي أنه يجوز لكل معاهدة أن تقيد هذا الحق وكذلك أن تمنعه كلياً أو جزئياً.

٢٣- ولذلك، يتفق "نظام فيينا" مع خصائص المعاهدات الشارعة. ولاحظ المقرر الخاص أنه لا تحول المشاكل المتعلقة بـ "تكامل" المعاهدات الشارعة، و"عدم المعاملة بالمثل"، والمساواة بين الأطراف دون قابلية "نظام فيينا" للتطبيق. فلقد تبين، في الواقع، ما يلي:

(أ) أن نظام التحفظات المنصوص عليه في اتفاقيتي ١٩٦٩ و ١٩٨٦ وُضع لتطبيقه على جميع المعاهدات المتعددة الأطراف، أيأ كان موضوعها، باستثناء بعض المعاهدات المعقودة بين عدد محدود من الأطراف والصكوك التأسيسية للمنظمات الدولية التي وردت استثناءات محددة بشأنها؛

(ب) إن هذا النظام يتفق، نتيجة ليسره ومرونته، مع خصائص المعاهدات الشارعة، بما في ذلك الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان؛

(ج) إن هذا النظام على الرغم من عدم كفألته تنفيذ المعاهدات بأكملها، وهذا هو الهدف من التحفظات، يحافظ على مضمونها الأساسي ويكفل عدم التغيير من طبيعتها؛

(د) إن هذا الاستنتاج لا يتعارض مع الحجج القائمة على الانتهاك المزعوم لمبادئ التبادل والمساواة بين الأطراف: فإذا وجد انتهاك، فإنه سيكون نتيجة للتحفظات في حد ذاتها وليس للقواعد التي تنطبق عليها؛ وعلاوة على ذلك، لا يتفق هذا الاعتراض إطلاقاً مع ذات طبيعة المعاهدات الشارعة التي تستند بالتحديد إلى تبادل الالتزامات بين الأطراف؛

(هـ) إنه لن يلزم البت في مدى قبول التحفظات على الأحكام الشارعة، بما في ذلك التحفظات على الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان: فإذا رأى الأطراف أنه ينبغي منعها فإنه يجوز لهم استبعادها أو تقييدها حسب الاقتضاء بالنص صراحة على ذلك في المعاهدة، وسيتفق هذا تماماً مع قواعد فيينا التي لا تخرج عن كونها قواعد ذات طابع تكميلي.

٢٤- (ج) وفي مرحلة ثالثة، تناول المقرر الخاص إعمال النظام العام للتحفظات ولا سيما نظام فيينا على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. فعملياً، يسري المعيار الأساسي لموضوع المعاهدة والهدف منها على التحفظات على هذه المعاهدات (بما في ذلك في حالة عدم وجود أحكام بشأنها). ويرد هذا المبدأ الأساسي في نصوص عدد كبير من المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان وتطبيقه الدول عملياً أيضاً؛ ولا تؤثر بالتالي الطبيعة الخاصة للمعاهدات الشارعة على نظام التحفظات.

٢٥- وبالاتقال بعد ذلك إلى آليات مراقبة تنفيذ نظام التحفظات، تبين للمقرر الخاص أنه وُجدت، بعد اتفاقيات جنيف، مراقبة تكميلية تقوم بها مباشرة أجهزة المراقبة المنشأة بموجب صكوك حقوق الإنسان. وهناك حالياً نوعان متوازيان من الرقابة على مشروعية التحفظات في هذا المجال: الآليات التقليدية (المراقبة من جانب الدول الأطراف في المعاهدة وعند الاقتضاء من جانب الأجهزة القضائية في إطار تسوية المنازعات) وأجهزة الرقابة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان. واتخذ دور هذه المنشآت فيما يتعلق

بالتحفظات وزناً حقيقياً خلال السنوات الخمسة عشرة الماضية، سواء على الصعيد الإقليمي (ممارسة اللجان التابعة للمحاكم الأوروبية ومحاكم البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان) أو على الصعيد الدولي (اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولا سيما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان^(٦)، إلخ).

٢٦- ويرتبط أساس الرقابة التي تمارسها أجهزة المراقبة بالمهمة الموكولة إليها؛ فعند قيام هذه الصكوك بإنشاء أجهزة لمراقبة تنفيذها، تكون هذه الأجهزة، بموجب مبدأ قانوني عام مستقر تماماً في القانون الدولي، مختصة بممارسة اختصاصاتها. فلا يمكن في الواقع أن تقوم هذه الأجهزة بوظائفها إذا لم تتمكن من ممارسة اختصاصاتها المحددة في مواجهة الدول المعنية. وتتوقف هذه الاختصاصات على الآثار المترتبة على الموافقة على الالتزام بهذه الصكوك وصلاحيّة التعبير عن هذه الموافقة. كذلك، وعملياً، تراقب أجهزة المراقبة مشروعية التحفظات بناء على معيار موضوع المعاهدة والغرض منها. ولاحظ المقرر الخاص بالتالي وبناء على هذا التطور أن هناك مجموعة متكاملة من أساليب الرقابة المختلفة لمشروعية التحفظات على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان (الرقابة التقليدية من جانب الدول الأطراف في المعاهدة بجانب رقابة جهاز الرقابة، عند وجوده بموجب المعاهدة، دون استبعاد أجهزة أخرى - مثل الأجهزة القضائية أو أجهزة التحكيم الدولية في إطار تسوية المنازعات، بل والمحاكم الوطنية أيضاً). ولا يستبعد هذا الوضع وجود نوع من التكامل بين الأساليب المختلفة للرقابة والتعاون بين الأجهزة المكلفة بالرقابة ولكنه يفترض على العكس من ذلك وجود نوع من التكامل.

٢٧- وتساءل المقرر الخاص عن الآثار المترتبة على النتائج التي تتوصل إليها أجهزة الرقابة. وأشار إلى أنه بناء على بعض الآراء القائمة على مبدأ "قابلية التحفظ للانفصال" (قابلية التحفظ للانفصال عن بقية تعبير الدولة عن موافقتها على الارتباط)، التحفظ "غير المشروع" فقط هو الذي يكون باطلاً بينما تظل الدولة طرفاً في المعاهدة. ولكن يخالف هذا الرأي مبدأ القبول، الذي يعتبر أساساً لكل ارتباط تعاقدي.

٢٨- ويرى المقرر الخاص مع ذلك أنه لا يجوز أن تتجاوز القيمة القانونية للنتائج التي تتوصل إليها أجهزة الرقابة لدى ممارستها لسلطاتها الرقابية قيمة السلطات المخولة لها لتأدية مهمتها الرقابية العامة. فلا يجوز لها حتى إذا تبين لها عدم مشروعية تحفظ ما أن تحل محل الدولة لبيان أنها كانت تعتزم أو لا تعتزم الارتباط بالمعاهدة رغم عدم مشروعية التحفظ. فالدول، والدول فقط، هي التي تملك دائماً التصرف بشأن حالات عدم مشروعية بعد فحصها بحسن نية.

(٦) انظر الملاحظة العامة رقم ٢٤، CCPR/C/21/Rev.1/Add.6، ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤.

٢٩- ولا يجوز بأي حال أن تحل أجهزة مراقبة مشروعية التحفظات، أياً كانت، محل الدولة صاحبة التحفظ في تحديد نواياها بشأن نطاق الالتزامات التعاقدية التي توافق على تحملها؛ فهذه الدولة وحدها هي التي تملك الفصل في كيفية معالجة الخلل الذي يؤثر على تعبيرها عن إرادتها نتيجة لعدم مشروعية التحفظ. وقد يترجم هذا "العلاج" ببساطة بسحب التحفظ غير المشروع، أو بتعديله بما يتفق مع موضوع المعاهدة والغرض منها، أو بإنهاء اشتراك الدولة في المعاهدة.

٣٠- وختاماً، قدم المقرر الخاص موجزاً للبيانات الرئيسية التي وردت في تقريره. فأشار إلى أن التحفظات على المعاهدات لا تستوجب قواعد متنوعة؛ وأن النظام القائم يتميز بمرونته وقابليته للتكيف ويحقق بشكل مرض التوازن اللازم بين وجوب تنفيذ المعاهدة بأكملها وعموميتها. وهدف التوازن هدف مطلق. وأياً كان موضوع المعاهدة فإنها لا تخرج عن كونها معاهدة وعن تعبيرها عن إرادة الدول (أو المنظمات الدولية) الأطراف فيها. والهدف من نظام التحفظات هو إتاحة التعبير عن هذه الإرادة بأسلوب متوازن، ويحقق نظام التحفظات هذا التوازن بشكل مرضٍ إجمالاً. ومن الخطأ أن يعاد النظر في النظام القائم للاهتمام بغير مقتضٍ باعتبارات قطاعية يمكنها أن تتكيف تماماً مع هذا النظام.

٣١- ووفقاً للمقرر الخاص، يمكن مع ذلك تخفيف هذا الاستنتاج العام باعتبارين:

(أ) الأول، أنه لم يتوقف القانون حتماً في عام ١٩٥١ أو عام ١٩٦٩؛ فلقد ظهرت مشاكل لم تكن مطروحة (أو موجودة) عندئذ وكان من الواجب الاستجابة لها؛ ومن الممكن أن تستند هذه الاستجابة إلى "قواعد فيينا" مع القيام بالطبع بمواءمتها وتوسيع نطاقها، عند الاقتضاء.

(ب) والثاني، أنه ينبغي أن يراعى أن الأسلوب الطبيعي لمواءمة أي قاعدة عامة للقانون الدولي لاحتياجات وظروف معينة هو القيام، عن طريق الاتفاق، باعتماد القواعد اللازمة، وهو ما يمكن القيام به بسهولة في مجال التحفظات باعتماد أحكام للتحفظات الباطلة، إذا وجدت الأطراف أن هناك ضرورة لذلك.

٣٢- ولا يبدو أن هناك اعتبار حاسم لاعتماد نظام خاص للتحفظات على المعاهدات الشارعة، وكذلك للتحفظات على المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان. وكانت المميزات الخاصة لهذه الصكوك واضحة تماماً في أذهان القضاة في عام ١٩٥١ وفي أذهان الجهات التي قامت بعد ذلك بعملية التدوين ولم تجد ما يبرر وجود نظام عالمي مختلف.

٣٣- وبالعكس، يمكن القول بحق إنه لم يتوخ أصحاب اتفاقيات فيينا الدور الذي ستقوم به أجهزة الرقابة على تطبيق معاهدات معينة في تنفيذ نظام التحفظات الذي ورد في هذه الاتفاقيات، لا سيما في مجال حماية التحفظات التي ترد على الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان. وكان من الممكن أن يحدد هذا الدور بسهولة تطبيق المبادئ العامة للقانون الدولي وبالتفكير في نفس الوقت في وظائف نظام التحفظات والوظائف التي تقوم بها هذه الأجهزة.

٣٤- وأشار المقرر الخاص إلى أنه أرفق بتقريره مشروع قرار للجنة القانون الدولي بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف المعيارية، بما في ذلك المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان، لتقديمه إلى الجمعية العامة، بهدف تحديد الجوانب القانونية لهذه المسألة وتوضيحها.

٣٥- ونظرا لضيق الوقت، لم تتمكن اللجنة من النظر في التقرير أو في مشروع القرار. وقررت اللجنة تأجيل المناقشة المتعلقة بهذا الموضوع إلى السنة المقبلة. وأشاد أعضاء كثيرون بالمقرر الخاص لامتياز تقريره، وكثافة المعلومات التي وردت به، ووضوحه وتوازنه، رغم التعقيد البالغ لهذه المسألة ودقتها. وأشار الأعضاء في هذا الصدد إلى ضرورة قيام اللجنة بدراسة مستفيضة لبعض المسائل التي أثارها المقرر الخاص في تقريره، ربما مع أخذ أنواع أخرى من المعاهدات الشارعة في الاعتبار. وأشاد الأعضاء أيضاً بثبت المراجع المرفق بالتقرير. وأعرب بعض الأعضاء من جهة أخرى عن أسفهم لافتقار اللجنة إلى الوقت اللازم للنظر في هذا التقرير في دورتها الثامنة والأربعين.

٣٦- وكذلك، وافق بعض الأعضاء من حيث المبدأ على فكرة اعتماد قرار بالمعنى الذي يقترحه المقرر الخاص. وأعرب أعضاء آخرون، دون الاعتراض على ذلك، عن شكهم في جدوى هذا القرار.

٣٧- وختاماً، أثيرت أيضاً مسألة إنشاء فريق عامل بشأن هذا الموضوع.

- - - - -