A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.658/Add.1
28 July 2004

ARABIC
Original: FRENCH

لجنة القانون الدولي
الدورة السادسة والخمسون
جنيف، ٣ أيار/مايو – ٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٤
و٥ تموز/يوليه – ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٤

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والخمسين

المقرر: السيد بيدرو كوميساريو أفونسو

الفصل التاسع

التحفظات على المعاهدات

المحتويات

الفصل		الفقـــرات	الصفحة
باء –	النظر في الموضوع في الدورة الحالية	١-١٩	٢
	١- عرض المقرر الخاص تقريره التاسع	١-٥	٢
	٢- ملخص النقاش.....	٦-١٧	٣
	٣- استنتاجات المقرر الخاص.....	١٨-١٩	٥

باء – النظر في الموضوع في الدورة الحالية

١- عرض المقرر الخاص تقريره التاسع

١- عرض المقرر الخاص تقريره التاسع موضحاً أنه يشكل في حقيقة الأمر "تصويباً" على الجزء الثاني من تقريره الثامن (A/CN.4/535/Add.1) الذي تناول تعريف الاعتراضات (مشاريع المبادئ التوجيهية ٢-٦-١ و٢-٦-١ مكرراً و٢-٦-١ مكرراً ثانياً).

٢- وقال المقرر الخاص إن بعض الانتقادات التي أثارتها هذه المشاريع داخل اللجنة تبدو له وجيهة جداً، إلا أنه مقتنع بضرورة إيراد تعريف في دليل الممارسة للمعنى المقصود بمصطلح "الاعتراض". وبما أن هذا المصطلح لم يرد تعريفه في اتفاقيتي فيينا للعامين ١٩٦٩ و١٩٨٦، فإن تعريفه يأتي في سياق التطور التدريجي اللازم للقانون الدولي. وأوضح المقرر الخاص أنه كان يعتقد في بداية الأمر أن تعريف الاعتراضات ينبغي أن يأتي على نسق تعريف التحفظات؛ ولذلك كان مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-١ قائماً على نية الدولة أو المنظمة الدولية صاحبة الاعتراض. وأثناء المناقشات التي دارت في اللجنة في عام ٢٠٠٣، رأى عدد من الأعضاء أن هذا المنطلق مصطنع لأن الآثار التي تسبغها الفقرة ٤(ب) من المادة ٢٠ والفقرة ٣ من المادة ٢١ من اتفاقيتي فيينا على الاعتراضات آثار مبهمة في كثير من الأحيان ولأن الدول قد ترغب في أن تترتب على اعتراضاتها آثار مختلفة عن الآثار التي تتوخاها النصوص. وهكذا فإن الاعتراضات التي تدعي الدول أن من شأنها أن تربطها بالجهة التي أبدت التحفظ فيما يخص مجموع أحكام المعاهدة، بما في ذلك الأحكام التي يتناولها التحفظ، (الاعتراضات ذات "الأثر فوق الأقصى") هي موضع جدال، في نظر المقرر الخاص، لأن قانون التحفظات في مجموعه يهيمن عليه مبدأ التعاهد وفكرة أنه لا يمكن إلزام الدول رغماً عنها؛ ومع ذلك فإنها تندرج في عداد الاعتراضات. ومن بين أنواع الاعتراضات الأخرى الاعتراض الذي تشير الدولة من خلاله إلى أنها لا تنوي الارتباط مع الجهة التي أبدت التحفظ فيما يخص الأحكام موضوع التحفظ وكذلك فيما يخص مجموع الأحكام التي لا يتناولها التحفظ صراحة (الاعتراضات "ذات الأثر المتوسط").

٣- ومن جهة أخرى فإن التعريف الأول الذي اقترحه المقرر الخاص كان يمكن أن يعطي انطباعاً بأنه يحكم مسبقاً على صحة الاعتراضات وآثارها. ومراعاة لهذا الانتقاد، "اقترح" المقرر الخاص عدم إعادة مشروع المبدأ التوجيهي المعني إلى لجنة الصياغة. وكانت لجنة القانون الدولي قد طرحت على الدول سؤالاً في هذا الشأن، واقترح المقرر الخاص تعريفاً جديداً للاعتراضات استناداً إلى المناقشات التي دارت في عام ٢٠٠٣ وإلى الملاحظات التي أبديت في اللجنة السادسة، وإلى ملاحظاته الشخصية[(١)].

---

(١) المادة ٢-٦-١ *تعريف الاعتراضات على التحفظات*

"يقصد بتعبير `الاعتراض` أي إعلان انفرادي، أياً كان نصه أو تسميته، تصدره دولة أو منظمة دولية، رداً على تحفظ على معاهدة أبدته دولة أخرى أو منظمة دولية أخرى، وتهدف به تلك الدولة أو المنظمة إلى تعديل الآثار المتوخاة من التحفظ [من قبل صاحب التحفظ]".

٤- وقال المقرر الخاص إن هذا التعريف الجديد محايد لأنه لا يحكم مسبقاً على الآثار التي يمكن أن تترتب على الاعتراض ولأنه يترك السؤال مفتوحاً فيما يخص تحديد ما إذا كانت الاعتراضات التي تتوخى آثاراً غير الآثار المتوخاة في اتفاقيتي فيينا مشروعة أم لا. إلا أن هذا التعريف الذي يستند هو أيضاً إلى نية صاحب الاعتراض لم يكن يمس بأحكام المواد من ٢٠ إلى ٢٣ من اتفاقيتي فيينا. وفي المقابل، لم يكن هذا التعريف يشير إلى فئة الدول أو المنظمات الدولية التي يحق لها إبداء اعتراضات ولا إلى التاريخ الذي يجب أو يمكن فيه إبداؤها، وهما مسألتان دقيقتان يستصوب تخصيص مبدأين توجيهيين منفصلين لهما.

٥- وكان التقرير الثامن يتضمن هو أيضاً مشروعي مبدأين توجيهيين آخرين هما المبدأ التوجيهي ٢-٦-١ مكرراً ("الاعتراض على إبداء التحفظات المتأخرة") والمبدأ التوجيهي ٢-٦-١ مكرراً ثانياً ("موضوع الاعتراضات"). ونظراً إلى التعريف الجديد المقترح لم تعد لمشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-١ مكرراً ثانياً أي جدوى. أما مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-١ مكرراً فلا غنى عنه لأنه يعرف معنىً آخر لمصطلح "الاعتراض" يشمل، بفعل المصطلحات المعتمدة في مشاريع المبادئ التوجيهية من ٢-٣-١ إلى ٢-٣-٣، الاعتراض على التحفظات بقدر ما يشمل الاعتراض على الإبداء المتأخر للتحفظات أو تشديد أثر التحفظات، وهي مسألة مختلفة. ويحمل مشروع المبدأ التوجيهي هذا الآن الرقم ٢-٦-٢[٢]. واقترح المقرر الخاص إعادة مشروعي المبدأين التوجيهيين ٢-٦-١ و٢-٦-٢ كليهما إلى لجنة الصياغة.

٢- ملخص النقاش

٦- أثنى عدد من الأعضاء على ما أظهره المقرر الخاص من مرونة واستعداد لإعادة النظر في مشاريع المبادئ التوجيهية التي أثارت تعليقات وانتقادات. ورأوا أن التعريف الجديد للاعتراضات الوارد في التقرير التاسع يأخذ في الاعتبار الانتقادات التي أبديت إزاء التعريف السابق وممارسة الدول في مجال الاعتراضات التي تتوخى آثاراً غير الآثار المتوخاة في اتفاقيتي فيينا.

٧- إلا أن البعض لاحظ أن الاعتراض لا يترتب عليه بوجه عام "تعديل الآثار المتوقعة من التحفظ". ففي العادة لا يحدث أي تعديل لهذه الآثار. وعليه، يستصوب عدم بناء التعريف على نية الدولة صاحبة الاعتراض بل القول إن هذه الدولة تود الإشارة إلى أنها لا تقبل التحفظ أو أنها تعتبره غير صحيح. ومن شأن تعريف كهذا أن يسمح بالتمييز بين الاعتراضات ومجرد "التعليقات" على التحفظات.

٨- كما رأى البعض أنه من المستصوب أن يحدد تعريف الاعتراضات الدول التي يجوز لها إبداء الاعتراض والوقت الذي يمكنها فيه إبداؤه، استرشاداً بالفقرة ١ من المادة ٢٣ من اتفاقيتي فيينا.

---

(٢) المادة ٢-٦-٢ *الاعتراض على الإبداء المتأخر للتحفظات أو التشديد المتأخر لأثر التحفظات*

"يقصد بتعبير `الاعتراض` أيضاً أي إعلان انفرادي تصدره دولة أو منظمة دولية تعترض على الإبداء المتأخر أو التشديد المتأخر لأثر التحفظات".

٩- ورأى عدة أعضاء أن تعريف الاعتراضات ينبغي أن يتضمن أيضاً الهدف المتمثل في منع التحفظ من إحداث آثاره. ولذلك تنبغي إضافة هذا المصطلح إلى مصطلح "التعديل" الوارد في التعريف.

١٠- وأفاد البعض أن تعبير "المتوقعة" ذاتي للغاية وأنه ينبغي استخدام مصطلح أدق مثل مصطلح "المتوخاة". كما ينبغي التشديد على أن العلاقة الوحيدة التي تؤخذ في الاعتبار هي العلاقة بين الدولة المتحفظة والدولة المعترضة.

١١- كما أعرب البعض عن رأي مفاده أن عبارة "أياً كان نصه أو تسميته" غير مناسبة في تعريف التحفظات. وذهب رأي آخر إلى أن عبارة "يرمي إلى تعديل الآثار المتوقعة من التحفظ" تقحم عناصر تتجاوز الآثار المتوخاة في اتفاقيتي فيينا، ذلك أن الدولة صاحبة الاعتراض تستبعد من المعاهدة أحكاماً غير الأحكام المقصودة بالتحفظ، في روح "انتقامية"، وهذا ما يؤدي إلى الابتعاد عن اتفاقيتي فيينا.

١٢- كما تساءل البعض عما إذا لم يكن من السابق لأوانه السعي إلى وضع تعريف للاعتراضات قبل دراسة آثار الاعتراضات. بل تساءل البعض عما إذا كان تعريف الاعتراضات ضرورياً أصلاً.

١٣- وفي جميع الأحوال، ينبغي أن يستبعد التعريف ردود الأفعال التي لا تمثل اعتراضات حقيقية وإنما إعلانات سياسية الطابع. ويشكل النصان المعدلان للاقتراح الأصلي خطوة في الاتجاه الصحيح.

١٤- ولاحظ البعض أيضا أن أحكام اتفاقيتي فيينا المتصلة بالاعتراضات مبهمة وتحتاج للتوضيح.

١٥- وينبغي الحفاظ على الطابع التعاهدي والإرادي لنظام الاعتراضات. ولذلك، فإن نية الدولة صاحبة الاعتراض اعتبار المعاهدة ملزمة في مجموعها للجهة صاحبة التحفظ هي نية مخالفة لهذا المبدأ.

١٦- أما الدول التي يجوز لها إبداء اعتراضات فلا بد أن تكون دولاً موقعة على المعاهدة. وهذه الإمكانية الممنوحة لها تقابل التزامها بعدم حرمان المعاهدة من موضوعها وهدفها قبل دخولها حيز النفاذ. إلا أنه يمكن تناول هذه المسألة في مبدأ توجيهي منفصل. ورأى أعضاء آخرون أن تعريف الاعتراضات يمكن أن يسبق دراسة آثارها القانونية وإن وجب إعادة النظر فيه لاحقاً على ضوء هذه الآثار. إلا أنه في إطار المعاهدات "الشارعة" (مثل معاهدات حقوق الإنسان) قد لا يكون لاعتراضات معينة أي أثر ما لم ترفض الدولة صاحبة الاعتراض الدخول في علاقة تعاهدية مع الدولة المتحفظة.

١٧- وفيما يخص مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-٢، أعرب عدة أعضاء عن موافقتهم عليه مشددين على جدواه. بيد أن البعض ذهب إلى أن هذا المبدأ التوجيهي يمكن أن يُفهم على أنه يشجع على الإبداء المتأخر لتحفظ أو على تشديد أثره.

٣- استنتاجات المقرر الخاص

١٨- نوه المقرر الخاص في نهاية المناقشة بأهميتها. وحتى لو لم تتناول المناقشة سوى نقطة تفصيلية فإنها تندرج في سياق عملية ستفضي، على بطئها، إلى نهج أعمق مع إفساح المجال للتفكير. وأعرب عن أمله أن يسمح ذلك بإغناء المبادئ التوجيهية لدليل الممارسة وبزيادتها نضجاً وفائدة.

١٩- وأبرز المقرر الخاص النقاط التالية:

(أ) لا يخامره أدنى شك في جدوى تعريف الاعتراضات في هذه المرحلة. ويتبع هذا النهج بدقة النهج المتبع في تعريف التحفظات قبل دراسة آثارها أو شرعيتها. وفي هذا الصدد، أكدت الدول التي تناولت هذه المسألة في اللجنة السادسة مدى جدوى تعريف التحفظات وأهميتها العملية.

(ب) على الرغم من أن اتفاقيتي فيينا تصفان الآثار "الموضوعية" للاعتراضات، فإن أياً من النصوص المتعاقبة التي اقترحها لا يفعل ذلك لأن القاعدة الثابتة التي انبثقت من مناقشة العام الماضي وهذا العام هي أن تعريف الاعتراض يجب أن يتركز على الآثار المتوخاة من صاحب الاعتراض.

(ج) أما وقت إبداء الاعتراض وفئات الدول والمنظمات الدولية التي يجوز لها إبداء اعتراض فهي مسألة شديدة التعقيد والدقة تنبغي معالجتها في مبادئ توجيهية منفصلة.

(د) على ضوء المناقشة، يتوخى المقرر الخاص إدخال تعديلات صياغية على مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-١ أهمها إضافة مصطلح "منع" قبل مصطلح "تعديل". وفي المقابل، لا يستصوب الاكتفاء بـ "المنع" بعد أن تطورت ممارسة تتمثل في أن تستبعد الدول المعترضة على تحفظ، في علاقتها مع الدولة المتحفظة، أحكاما من المعاهدة غير الأحكام التي يتناولها التحفظ. وهذا الموقف لا يمنع التحفظ من إحداث آثاره، إلا أن هذه الآثار تذهب إلى أبعد مما كانت تريده الجهة صاحبة التحفظ. وبعبارة أخرى، توافق الدولة المعترضة على التحفظ ولكنها تستخلص منه نتائج تذهب إلى أبعد مما أرادته الجهة صاحبة التحفظ. وهذا هو ما قصده حين تحدث عن "التعديل". ومن دون البت في صحة هذه التحفظات، يعتقد المقرر الخاص أنها تندرج للوهلة الأولى ضمن حدود الإطار التوافقي الذي يهتدي به نظام فيينا، خلافاً للتحفظات "ذات الأثر فوق الأقصى" التي تبتعد عن نظام فيينا.

(هـ) يمكن صياغة نص آخر لمشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-١ يأخذ في الاعتبار مختلف الملاحظات التي أبديت أثناء المناقشة كما يلي:

"تعريف الاعتراضات على التحفظات

يُقصد بتعبير "الاعتراض" أي إعلان انفرادي، أياً كان نصه أو تسميته، تصدره دولة أو منظمة دولية، [رداً على] [اعتراضاً على] تحفظ على معاهدة [أصدرته] [أبدته] دولة أخرى أو منظمة دولية أخرى، وتهدف به الدولة أو المنظمة صاحبة الاعتراض إلى استبعاد أو تعديل آثار التحفظ في العلاقات بين صاحب التحفظ وصاحب الاعتراض".

(و) أخيراً، حظي مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-٢ الذي يميز بين معنيي مصطلح "الاعتراض" بإجماع شبه كلي.

- - - - -