الأمم المتحدة

A/CN.4/626/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
17 May 2010
Arabic
Original: French

لجنة القانون الدولي

الدورة الثانية والستون

جنيف، ٣ أيار/مايو – ٤ حزيران/يونيه

و ٥ تموز/يوليه – ٦ آب/أغسطس ٢٠١٠

التقرير السادس عشر عن التحفظات على المعاهدات

مقدّم من السيد آلان بيليه، المقرر الخاص

مصير التحفظات والقبول والاعتراض، والإعلانات التفسيرية في حالة خلافة الدول

إضافة[(١)]

(١) تتوخى هذه الإضافة تكملة التقرير السادس عشر عن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/626)، من خلال التطرق، تباعا، إلى مسألتين متبقيتين فيما يتعلق بخلافة الدول، وهما مسألة قبول التحفظات ومسألة الإعلانات التفسيرية.

270510 260510 10-36510 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
	ملاحظات استهلالية	١-٩	A/CN.4/626
أولا -	مصير التحفظات على المعاهدات في حالة خلافة الدول	١٠-٩٨	A/CN.4/626
ثانيا -	مصير قبول التحفظات والاعتراضات على التحفظات في حالة خلافة الدول	٩٩-١٣٨	A/CN.4/626
واو -	قبول التحفظات	١٣٩-١٥٠	٣
ثالثا -	الإعلانات التفسيرية	١٥١-١٥٨	٨

ثانيا – مصير قبول التحفظات والاعتراضات على التحفظات في حالة خلافة الدول

واو – قبول التحفظات

١٣٩ – في سياق خلافة الدول، لا يطرح قبول التحفظات مشكلة إلا فيما يتعلق بمصير القبول الصريح التي تكون قد أبدته الدولة السلف. فمن جهة، ليس ثمة ما يدعو للتشكيك في حق الدولة الخلف في إبداء قبول صريح بشأن تحفظ أبدته، قبل تاريخ الخلافة في المعاهدة[٢]، دولة أو منظمة دولية طرف أو متعاقدة: ويسوغ للدولة الخلف بطبيعة الحال أن تستفيد من هذا الحق المعترف به لكل دولة، في أي وقت، بموجب المبدأ التوجيهي ٢-٨-٣[٣]. ويرى المقرر الخاص أن بالإمكان توضيح هذه النقطة في التعليق دون الحاجة إلى أن يُكرس لها مشروع مبدأ توجيهي محدد. ومن جهة أخرى، تنظم أحكام مشروعي المبدأين التوجيهيين ٥-١٤[٤] و ٥-١٥[٥] المقترحين أعلاه مصير القبول الضمني من جانب دولة سلف لم تعترض في الوقت المناسب على تحفظ قبل تاريخ خلافة الدول لأحكام.

١٤٠ – وعلى غرار التحفظات والاعتراضات، تستدعي مسألة مصير القبول الصريح الذي تكون قد أبدته الدولة السلف اعتماد حلول مختلفة، وإن بشكل جزئي على الأقل، حسب ما إذا كانت الخلافة في المعاهدة قد ثبتت بموجب إشعار صادر عن الدولة الخلف أو نشأت بحكم القانون.

١٤١ – وعلى نحو ما أعيد تأكيده مرارا في هذا التقرير السادس عشر، تثبت الخلافة في حالة الدول المستقلة حديثا بموجب إشعار بالخلافة[٦]. وفي هذا السياق ، فإن الفقرة ١ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨، الواردة في الفقرة الأولى من مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١ المقترح أعلاه[٧]، تعتبر أن الدولة المستقلة حديثا قد أبقت على تحفظات الدولة السلف،

---

(٢) ومن جهة أخرى، فإن القبول الصريح من جانب دولة خلف لتحفظ أُبدي بعد تاريخ الخلافة في المعاهدة يندرج في إطار النظام العام للقبول ولا يستدعي معالجة في سياق خلافة الدول في المعاهدات.

(٣) للاطلاع على التعليق على هذا المبدأ التوجيهي، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/64/10)، الصفحات من ٢٠٣ إلى ٢٠٥.

(٤) انظر A/CN.4/626، الفقرة ١٢٩.

(٥) انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٣٤.

(٦) انظر المرجع نفسه، وعلى وجه الخصوص مشروعا المبدأين التوجيهيين ٥-١ و ٥-٢ والفقرة ٤٠ أو ٥١.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ٣٥.

ما لم تقم هذه الدولة المستقلة حديثا، لدى إصدارها الإشعار بالخلافة، بالإعراب عن نقيض هذا القصد أو بإبداء تحفظ يتناول نفس المسألة التي كانت محل تحفظ الدولة السلف. ولئن كانت الممارسة المتعلقة بالقبول الصريح للتحفظات في سياق خلافة الدول تبدو غير موجودة، يرى المقرر الخاص أن افتراض الإبقاء على التحفظات ينبغي أن ينطبق منطقيا على القبول الصريح.

١٤٢ - ويبدو التماثل مناسبا أيضا فيما يتعلق بالحق الذي ينبغي الاعتراف به للدولة المستقلة حديثا في أن تعرب عن نيتها عدم الإبقاء على قبول صريح تكون قد أبدته الدولة السلف بشأن تحفظ ما. ولا يشكل هذا الحق حيدا عن القاعدة العامة للطابع النهائي لقبول التحفظ عل النحو المحدد في المبدأ التوجيهي ٢-٨-١٢[٨]: ذلك أن الطابع الطوعي لخلافة الدولة المستقلة حديثا في المعاهدة يبرر هذا الحيد الظاهر، كما يبرر الحق في إبداء تحفظات جديدة على نحو ما تعترف به الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ للدولة المستقلة حديثا لدى إصدارها إشعارا بخلافتها في المعاهدة[٩]، أو حق هذه الدولة في تقديم اعتراضات على التحفظات التي أُبديت قبل تاريخ الإشعار بالخلافة، على النحو المعترف به في مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٤ المقترح أعلاه[١٠].

١٤٣ - ومع ذلك، يبقى السؤال مطروحا بشأن المهلة التي ينبغي للدولة المستقلة حديثا أن تعرب في غضونها عن نيتها عدم الإبقاء على قبول صريح صادر عن الدولة السلف. وفيما يتعلق بعدم الإبقاء على تحفظ الدولة السلف، تشترط الفقرة ١ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ إعراب الدولة المستقلة حديثا عن نيتها في هذا الصدد عند إصدارها إشعارا بخلافتها في المعاهدة. فهل ينطبق الاشتراط نفسه فيما يتعلق بعدم الإبقاء على قبول صريح؟ ثمة اعتبارات منطقية تدعو إلى أن يُطبق هنا، قياسا إلى ذلك، الحل المعتمد فيما يتعلق باعتراض دولة مستقلة حديثا على تحفظ أُبدي قبل تاريخ الإشعار بالخلافة[١١]. بالفعل، يبدو أن عدم الإبقاء على قبول صريح يمكن أن يشبّه إلى حد كبير، من حيث آثاره المحتملة، بإبداء اعتراض جديد. وفي هذا الصدد، يكتفي مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٤[١٢] الذي يتناول

(٨) للاطلاع على التعليق على هذا المبدأ التوجيهي، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/64/10)، الصفحتان ٢١٩ و ٢٢٠.

(٩) انظر أيضا مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١، الفقرة ٢، المقترح في هذا التقرير؛ و A/CN.4/626، الفقرة ٣٥.

(١٠) انظر المرجع نفسه.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) المرجع نفسه.

الاعتراضات التي أبدتها الدولة الخلف، بالإشارة إلى ''الشروط المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية ذات الصلة من دليل الممارسة'' مما يشمل الشرط الزمني المحدد في الفقرة ٥ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ والواردة في المبدأ التوجيهي ٢-٦-١٣[١٣]. وفي حالة وجود اعتراض من جانب الدولة المستقلة حديثا بشأن تحفظ أُبدي قبل تاريخ إصدارها إشعارا بالخلافة، يترتب على تطبيق القاعدة العامة اعتبار أنه يتعين على الدولة المستقلة حديثا أن تبدي ذلك الاعتراض في غضون فترة اثني عشر شهرا بدءا من تاريخ الإشعار بالخلافة. وفي حين لا يمكننا الاكتفاء بالإشارة إلى قواعد عامة للحسم في مسألة إبقاء الدولة الخلف أو عدم إبقائها على قبول صريح لتحفظ أبدته الدولة الخلف (وهي مسألة لا تنشأ إلا في حالة خلافة الدول)، ليس ثمة ما يمنع من تطبيق نفس الحل، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. وبالتالي، ينبغي صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٦ مكررا المتعلق بإبقاء الدولة المستقلة حديثا على القبول الصريح الذي أبدته الدولة السلف، بالاسترشاد بالقاعدة المطبقة في حالة إبداء اعتراض من جانب الدولة الخلف، والاحتفاظ لهذا الغرض بالمهلة المحددة في ١٢ شهرا، باعتبارها الفترة التي يحق خلالها للدولة المستقلة حديثا أن تعرب عن نيتها عدم الإبقاء على قبول صريح أبدته الدولة السلف.

١٤٤ - ويمكن أن تتجلى النية التي تبديها دولة مستقلة حديثا بشأن هذا الموضوع إما عن طريق السحب الصريح للقبول الصريح الذي تكون قد أبدته الدولة السلف، أو عن طريق قيام الدولة المستقلة حديثا بصياغة اعتراض على تحفظ كانت الدولة السلف قد قبلته صراحة، ويتعارض مضمونه، كليا أو جزئيا، مع هذا القبول.

١٤٥ - و في ضوء هذه الاعتبارات، يمكن إدراج مشروع مبدأ توجيهي ٥-١٦ مكررا بالصيغة التالية في دليل الممارسة:

(١٣) ونص هذا المبدأ التوجيهي كما يلي: ''ما لم تنص المعاهدة على حكم مخالف، يجوز لدولة أو منظمة دولية أن تصوغ اعتراضا على تحفظ إما قبل انقضاء فترة اثني عشر شهرا على تاريخ إشعارها بالتحفظ، أو في تاريخ إعراب تلك الدولة أو المنظمة الدولية عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة، أيهما كان لاحقا''. وللاطلاع على التعليق، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/63/10)، الصفحات من ١٨٤ إلى ١٨٨.

٥-١٦ مكررا - إبقاء الدولة المستقلة حديثا على القبول الصريح الذي أبدته الدولة الخلف

حين تثبت دولة مستقلة حديثا، بإشعار بالخلافة، صفتها كطرف أو كدولة متعاقدة في معاهدة متعددة الأطراف، يُعتبر أنها قد أبقت على أي قبول صريح كانت الدولة الخلف قد أبدته بشأن تحفظ لدولة متعاقدة أو منظمة دولية متعاقدة، ما لم تعرب عن نقيض هذا القصد في غضون اثني عشر شهرا بدءا من تاريخ الإشعار بالخلافة.

١٤٦ - أما إذا تعلق الأمر بدول خلف غير الدول المستقلة حديثا، فإن هذه المسألة تستدعي حلولا متباينة حسب ما إذا كانت الخلافة قد ثبتت بحكم القانون أو بناء على إشعار. وكما تبين لنا في هذا التقرير، تتحقق الحالة الأولى في حالات اتحاد الدول أو انفصالها فيما يتعلق بمعاهدات كانت وقت حدوث خلافة الدول تسري على الدولة الخلف وتظل نافذة إزاء الدولة السلف[١٤]. وفي هذه الحالة، ينص مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٥ المقترح أعلاه[١٥] على أنه لا يحق للدولة الخلف أن تبدي اعتراضا على تحفظ لم تعترض عليه الدولة السلف في الوقت المناسب. ومن باب أولى، لا يحق لهذه الدولة الخلف أن تعيد النظر في قبول صريح تكون قد أبدته الدولة السلف.

١٤٧ - إلا أن الوضع يختلف في الحالات التي لا تثبت فيها بالنسبة للدول الناشئة عن اتحاد للدول أو انفصال بينها الخلافة في معاهدة، إلا بموجب إشعار لهذا الغرض - وهذا هو حال المعاهدات التي لم تكن، وقت حدوث الخلافة، نافذة إزاء الدولة السلف وكانت هذه الدولة السلف دولة متعاقدة فيها. وفي إطار هذه الفرضية، كما كان الحال أيضا فيما يتعلق بوضع تحفظات جديدة[١٦] واعتراضات جديدة[١٧]، يجب أن يُعترف لهذه الدول الخلف الأخرى بنفس الحق المخول للدول المستقلة حديثا وفقا لمشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٦ مكررا الوارد أعلاه.

١٤٨ - وبناء على ذلك، يمكن صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٧ على النحو التالي:

---

(١٤) انظر A/CN.4/626، الفقرة ٤٩.

(١٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٣٤.

(١٦) انظر الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨، وكذلك الفقرة ٢ من مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١ المقترح في هذا التقرير (A/CN.4/626، الفقرة ٣٥).

(١٧) انظر الفقرة ١ من مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٤ المقترح في هذا التقرير (المرجع نفسه، الفقرة ١٢٩).

٥-١٧ إبقاء دولة خلف غير الدولة المستقلة حديثا على القبول الصريح الذي تبديه الدولة السلف

تُعتبر كل دولة خلف غير الدولة المستقلة حديثا، تكون معاهدة نافذة إزاءها عقب خلافة للدول، على أنها تبقي على كل قبول صريح صادر عن الدولة السلف بشأن تحفظ أبدته دولة متعاقدة أو منظمة دولية متعاقدة.

وحين تصدر دولة خلف غير الدولة المستقلة حديثا إشعارا تثبت بموجبه صفتها كدولة متعاقدة أو طرف في معاهدة لم تكن نافذة، في تاريخ خلافة الدول، إزاء الدولة السلف، ولو أن هذه الأخيرة كانت دولة متعاقدة في تلك المعاهدة، يُعتبر أنها قد أبقت على أي قبول صريح أبدته الدولة السلف بشأن تحفظ صادر عن دولة متعاقدة أو منظمة دولية متعاقدة، ما لم تعرب عن نقيض هذا القصد في غضون اثني عشر شهرا عقب تاريخ الإشعار بالخلافة.

١٤٩ - وثمة مسألة ثانوية تتعلق بالآثار المترتبة من حيث الاختصاص الزمني على عدم إبقاء الدولة الخلف على قبول صريح تبديه الدولة السلف بشأن تحفظ. وفيما يتعلق بهذه النقطة، ليس ثمة ما يدعو إلى استبعاد الحل المعتمد في مشروع المبدأ التوجيهي ٥-٧ المقترح أعلاه[١٨]، فيما يخص الآثار المترتبة من حيث الزمن على عدم إبقاء الدولة الخلف على التحفظ الذي تبديه الدولة السلف.

١٥٠ - ولذا ينبغي اقتراح مشروع مبدأ توجيهي ٥-١٨ بالصيغة التالية:

٥-١٨ - الآثار الزمنية المترتبة على عدم إبقاء دولة خلف على قبول صريح تبديه دولة سلف

يكون عدم إبقاء الدولة الخلف [وفقا للمبدأين التوجيهيين ٥-١٦ مكررا و ٥-١٧، الفقرة ٢] للقبول الصريح الذي تبديه الدولة السلف بشأن تحفظ أبدته دولة متعاقدة أو منظمة دولية متعاقدة، نافذا إزاء دولة متعاقدة أو منظمة دولية متعاقدة عندما تتسلم هذه الدولة أو هذه المنظمة إشعارا به.

(١٨) المرجع أعلاه، الفقرة ٨٥.

ثالثا – الإعلانات التفسيرية

١٥١ – يمكن لخلافة الدول في المعاهدات أن تثير أيضا بعض المسائل المتعلقة بالإعلانات التفسيرية التي لا ترد الإشارة إليها سواء في اتفاقيات فيينا لعام ١٩٧٨ أو في اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦.

١٥٢ – وفي مؤتمر فيينا، كان وفد جمهورية ألمانيا الاتحادية قد اقترح تعديلا يرمي إلى توسيع نطاق المادة ٢٠، وهو الحكم الوحيد في اتفاقية عام ١٩٧٨ الذي يشير إلى مصير التحفظات[١٩]. وكان المراد من هذا التعديل أن تسبق التنظيم المتعلق بالتحفظات بصيغته التي اقترحتها لجنة القانون الدولي إشارة تنص على أن ''[...] كل إعلان يصدر أو صك يُحرر من قبل الدولة السلف بشأن المعاهدة ويتناول إبرامها أو توقيعها يظل ساريا على الدولة المستقلة حديثا''[٢٠]. وقد سحب وفد جمهورية ألمانيا الاتحادية فيما بعد اقتراح التعديل المذكور لمعارضة الكثير من الوفود له لأسباب شتى[٢١].

١٥٣ – ولا يمنع سكوت نص الاتفاقية من طرح سؤالين على الأقل: يتعلق الأول بمصير الإعلانات التفسيرية التي تصدرها الدولة السلف؛ ويتعلق الثاني بمعرفة ما إذا كان للدولة الخلف نفسها حق إصدار إعلانات تفسيرية عندما تخلف في المعاهدة، أو بعد أن تخلف فيها. وفي كلا الفرضيتين، ينبغي ألا يغيب عن الذهن أنه وفقا لأحكام المبدأ التوجيهي ٢-٤-٣، '' يجوز صوغ إعلان تفسيري في أي وقت، مع عدم الإخلال بأحكام المبادئ التوجيهية ١-٢-١ و ٢-٤-٦ و ٢-٤-٧''[٢٢].

١٥٤ – ولا تقدم الممارسة إجابات بشأن مسألة مصير الإعلانات التفسيرية في حالة خلافة الدول في معاهدة. وبالإضافة إلى ذلك، تتسم الإعلانات التفسيرية بالتنوع الشديد، سواء من

---

(١٩) انظر المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٢٠) انظر الوثيقة A/CONF.80/18، الجلسة الثامنة والعشرون؛ والوثيقة A/CONF.80/14، الفقرة ١١٨ (ب) (التي استُنسخت في: Documents de la Conference, A/CONF.80/16/Add.2).

(٢١) انظر الوثيقة A/CONF.80/16، الجلسة السابعة والعشرون، الفقرة ٧٣ الجزائر التي اعتبرت أن التعديل المذكور يشكك فيما يبدو في مبدأ الحق في تقرير المصير)؛ والفقرة ٧٨ (بولندا التي اعتبرت أن التعديل يفتقر إلى الوضوح)؛ والفقرة ٨٧ (مدغشقر التي اعتبرت أن نص التعديل ''واسع النطاق أكثر من اللازم'')؛ والفقرة ٩٠ (غيانا)؛ والفقرة ٩٥ (إيطاليا التي رأت أن نص التعديل ''شديد اللهجة وتنقصه المرونة'').

(٢٢) يتعلق كل من المبدأ التوجيهي ١-٢-١ والمبدأ التوجيهي ٢-٤-٧ بالإعلانات التفسيرية المشروطة التي ينبغي على ما يبدو أن تندرج في إطار النظام القانوني المطبق على التحفظات؛ ويتعلق المبدأ التوجيهي ٢-٤-٦ بصوغ إعلان تفسيري متأخر عندما تنص معاهدة على عدم جواز إصدار إعلان تفسيري إلا في أوقات محددة، بحيث تغلب هذه القاعدة الخاصة على القاعدة العامة في هذه الحالة.

حيث طبيعتها الجوهرية، أو فيما يتعلق بآثارها المحتملة. ولعل هذه العوامل هي التي تفسر، جزئيا على الأقل، ندرة التفاصيل المتعلقة بتنظيم الإعلانات التفسيرية في دليل الممارسة. وفي ضوء هذه الظروف، لا شك أن اللجنة تحبذ توخي الحذر والمنهج العملي.

١٥٥ - ومن هذا المنطلق، يمكنها أن تكتفي بدعوة الدول إلى توضيح موقفها قدر الإمكان فيما يتعلق بمصير الإعلانات التفسيرية الصادرة عن الدولة السلف. وإضافة إلى ذلك، ينبغي الاعتراف بأن هناك بعض الحالات التي لا تتخذ فيها الدولة الخلف موقفا واضحا لكن سلوكها يتيح معرفة ما إذا كانت تؤيد الإعلان التفسيري الذي أدلت به الدولة السلف؛ وفي مثل هذه الحالات، يكون هذا السلوك كافيا لتحديد مصير الإعلانات التفسيرية للدولة السلف.

١٥٦ - ويمكن أن يغطي مشروع مبدأ توجيهي بشأن هذه المسألة جميع حالات الخلافة إذا صيغ بعبارات عامة. ومن هذا المنظور، يمكن للجنة أن تدرج في دليل الممارسة مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٩ بالصيغة التالية:

٥-١٩ توضيح مصير الإعلانات التفسيرية التي تصوغها الدولة السلف

ينبغي أن توضح الدولة الخلف، قدر الإمكان، موقفها بشأن مصير الإعلانات التفسيرية التي صاغتها الدولة السلف.

ولا تخل الفقرة الأولى بالحالات التي تبدي فيها الدولة الخلف، من خلال سلوكها، نيتها الإبقاء على إعلان تفسيري للدولة السلف أو رفض هذا الإعلان.

١٥٧ - وقد صيغ مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١٩ في شكل توصية. واعتبرت اللجنة في مناسبات عدة أن هذا الإجراء مناسب في سياق دليل عملي لن يصبح نصا تعاهديا[٢٣]. والأمر كذلك في هذه الحالة بحيث تتمتع الدول، في غياب أحكام تعاهدية صريحة، بهامش واسع من الحرية لتقدير أهمية إجراء هذه الإعلانات والوقت المناسب لذلك.

١٥٨ - وتتعلق المسألة الثانية التي ينبغي إثارتها بشأن الإعلانات التفسيرية بحق الدولة الخلف في صوغ إعلان تفسيري، بما في ذلك إعلان لم يسبق للدولة السلف صوغه. ولا شك في أن هذا الحق مستمدّ مباشرة من المبدأ التوجيهي ٢-٤-٣، الذي ينص على أنه يجوز صوغ إعلان تفسيري في أي وقت، رهنا ببعض الاستثناءات[٢٤]. ولا يبدو أن هناك أسبابا معقولة

(٢٣) انظر المبادئ التوجيهية ٢-١-٩ أو ٢-٤-٠ أو ٢-٤-٣ مكرر أو ٢-٦-١٠ أو ٢-٩-٣.

(٢٤) انظر أيضا الفقرة ١٥٣ أعلاه، وللاطلاع على التعليق على المبدأ التوجيهي ٢-٤-٣، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحتان ٤٢٨ و ٤٢٩.

تبرر حرمان الدولة الخلف، أيا كانت، من حق كان متاحا للدولة السلف في كل وقت. ولا يرى المقرر الخاص ما يدعو إلى تكريس مشروع مبدأ توجيهي لهذه المسألة التي يمكن توضيحها في إطار التعليق على المبدأ التوجيهي ٥-١٩.