الأمم المتحدة

A/CN.4/L.783/Add.8

الجمعية العامة

Distr.: Limited
4 August 2011
Arabic
Original: English and French

لجنة القانون الدولي
الدورة الثالثة والستون
جنيف، ٢٦ نيسان/أبريل - ٣ حزيران/يونيه
و٤ تموز/يوليه - ١٢ آب/أغسطس ٢٠١١

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والستين

المقرر: السيد أ. روهان **بيريرا**

الفصل السادس
التحفظات على المعاهدات

إضافة

مقدمة

(١) يتألف دليل الممارسة المتعلق بالتحفظات على المعاهدات من مبادئ توجيهية اعتمدتها لجنة القانون الدولي، وتم استنساخها أدناه مشفوعة بالتعليقات. والتعليقات ليس لها نفس أهمية المبادئ التوجيهية، بيد أنها تشكل جزءاً لا يتجزأ من الدليل وتكملة لا غنى عنها للمبادئ التوجيهية، حيث تقوم بتوسيعها وشرحها. ولا يمكن لأي موجز، مهما كان مطولاً، أن يغطي جميع الأسئلة التي قد تطرأ بشأن هذا الموضوع الذي يتسم بقدر كبير من التقنية والتعقيد، أو أن يقدم جميع الشروح المفيدة للممارسين في مجال القانون[١].

---

(١) يحتوي الدليل الحالي على ١٩٩[١٨٠] من المبادئ التوجيهية.

الرجاء إعادة الاستعمال

(٢) والغرض من دليل الممارسة، مثلما يشير اسمه، هو تقديم المساعدة للمشتغلين بالقانون الدولي الذين غالباً ما يواجهون مشكلات حساسة تتعلق بجواز الاعتراض والتأثيرات الناجمة عن التحفظات على المعاهدات – ولا تزال هناك ثغرات أو عدم وضوح بشأن هذه المسألة في الأحكام الواردة بشأن التحفظات في اتفاقيات فيينا المتعلقة بقانون المعاهدات للأعوام ١٩٦٩ و١٩٨٦ و ١٩٧٨– كما أن هذا الدليل يمثل، إلى حد ما، إعلانات تفسيرية لأحكام المعاهدات التي لا تتطرق إليها هذه الاتفاقيات. والغرض من الدليل، بالرغم من الافتراضات المتكررة التي تفيد بخلاف ذلك، ليس هو – أو لا ينحصر، على أية حال، في إعطاء القارئ دليلاً يتعلق بممارسات سابقة (غالباً ما تكون غير مؤكدة) في هذا المجال، بل توجيهه نحو حلول تتسق مع القواعد القائمة (حيث تكون قائمة) أو نحو حلول ترجح تحقيق التطوير التدريجي لمثل هذه القواعد.

(٣) وفي هذا الصدد، ينبغي التشديد على أن دليل الممارسة، كصك – أو "مصدر رسمي" – غير ملزم بأي شكل من الأشكال، وثمة تفاوت على نطاق واسع في الطابع الإلزامي لمختلف المعايير الواردة في المبادئ التوجيهية ومختلف القواعد القانونية التي تجسدها[٢].

- بعضها يستنسخ فقط الأحكام الواردة في اتفاقيات فيينا التي حددت معايير كانت إما غير مثيرة للجدل[٣] عند إدراجها ضمن الاتفاقيات[٤] أو أصبحت كذلك منذ ذلك الوقت؛ وعلى هذا النحو، لا تكون هذه الأحكام إلزامية[٥]، لكن ينبغي لجميع الدول أو المنظمات الدولية مراعاتها سواء أكانت طرفاً في الاتفاقية أم لا.

---

(٢) هذا النطاق واسع للغاية، وتوزيع المبادئ التوجيهية بين مختلف الفئات يتسم بقدر كبير من عدم الدقة لا يمكن من متابعة أحد المقترحات المتواترة – التي تقدم أثناء المناقشات في اللجنة السادسة للجمعية العامة – ومفاده أنه ينبغي التمييز بين المبادئ التوجيهية التي تعكس *القانون القائم والقانون المنشود*.

(٣) ينطبق ذلك، على سبيل المثال، على القاعدة الجوهرية التي مفادها أنه لا يجوز لدولة ما أو منظمة دولية ما صياغة تحفظ لا يتسق مع أهداف وأغراض المعاهدة؛ ترد في المادة ١٩(ج) من اتفاقيتي عام ١٩٦٩ و١٩٨٦ واستنسخ في المبدأ التوجيهي ٣-١.

(٤) انظر، مثلاً، المبدأ التوجيهي ٢-٥-١ (سحب التحفظات)، الذي يستنسخ القواعد الواردة في الفقرة ١ من المادة ٢٢ والفقرة ٤ من المادة ٢٣ لاتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و١٩٨٦ على التوالي.

(٥) القاعدة الواردة في المبدأ التوجيهي ٢-٢-١ (التأكيد الرسمي للتحفظات التي قدمت عند التوقيع على المعاهدة)، التي تستنسخ، *بعد إجراء التعديلات اللازمة*، الفقرة ٢ من المادة ٢٣ من اتفاقيات فيينا، يبدو أنها اكتسبت وضعاً عرفياً منذ اعتماد اتفاقية عام ١٩٦٩.

- القواعد الأخرى الواردة في اتفاقيات فيينا ملزمة للدول الأطراف في هذه الاتفاقيات، غير أن طابعها العرفي مفتوح للتساؤل[٦]؛ واستنساخ هذه القواعد في دليل الممارسة سيساعد في وضعها كقواعد عرفية؛
- في بعض الحالات، تكون المبادئ التوجيهية الواردة في الدليل مكملة لأحكام العهد التي لم تتناول طرائق تنفيذها، غير أن هذه القواعد هي بلا جدال عرفية الطابع[٧] في حد ذاتها أو أنها مطلوبة لأسباب منطقية واضحة[٨].
- في حالات أخرى، تتناول المبادئ التوجيهية مسائل لم تتناولها الاتفاقيات لكنها تحدد قواعد ذات طابع عرفي واضح[٩]؛
- في بعض الأحيان تكون القواعد الواردة في المبادئ التوجيهية مبينة بوضوح في القانون المنشود[١٠] وتكون، في بعض الحالات، قائمة على الممارسات التي تطورت على هامش اتفاقيات فيينا[١١]؛
- القواعد الأخرى هي مجرد توصيات والغرض منها هو التشجيع فقط[١٢].

(٤) هذه الفئة الأخيرة من المبادئ التوجيهية تسلط الضوء على إحدى الخصائص الرئيسية لدليل الممارسة. والأحكام من هذا القبيل لا يمكن أن تُدرج في مجموعة تقليدية من مشاريع مواد يُعتزم تحويلها، بحسب الاقتضاء، إلى معاهدة: فصيغة المعاهدات لا تستخدم أفعال الشرط[١٣]. غير أن المسألة مختلفة هنا إلى حد ما: إذ يشير العنوان وكلمة "مبادئ توجيهية"،

---

(٦) ينطبق ذلك إلى حد كبير على المبدأ التوجيهي ٢-١-٣ (تقديم تحفظ على المستوى الدولي)؛ ٢-١-٥ (إبلاغ التحفظات)، الذي يستنسخ، *بعد إجراء التعديلات اللازمة*، صيغة المادتين ٧ و٢٣ لاتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦؛ و٢-٦-١٣[٢-٦-١٢] (المدة الزمنية لتقديم اعتراض).

(٧) تعريف التحفظات "المحددة" في المبدأ التوجيهي ٣-١-٢ يمكن القول إنه اكتسب وضعاً عرفياً. انظر أيضاً المبدأ التوجيهي ٣-١-١٣[٣-١-٥-٧] (التحفظات على أحكام المعاهدات المتعلقة بتسوية المنازعات أو رصد تنفيذ المعاهدة).

(٨) انظر على سبيل المثال، المبدأ التوجيهي ٢-٨-٢[٢-٨-٧] (قبول التحفظات بالإجماع)، الذي يعطي تلخيصاً واضحاً من الفقرة ٣ من المادة ٢٠ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و١٩٨٦.

(٩) انظر، مثلاً، المبدأ التوجيهي ٤-٤-٢ (عدم التأثير على الحقوق والالتزامات بموجب القانون العرفي الدولي).

(١٠) انظر، مثلاً، المبدأ التوجيهي ١-٢-٢[١-٢-١] (الإعلانات التفسيرية المقدمة بصورة مشتركة) و٣-٤-٢ (جواز الاعتراض على تحفظ).

(١١) انظر، مثلاً، المبدأ التوجيهي ٤-٢-٢ (تأثير إقرار تحفظ ما على بدء سريان المعاهدة) و٤-٣-٦[٤-٣-٧] (تأثير اعتراض ما على أحكام غير تلك المتعلقة بالتحفظ - الاعتراضات "ذات التأثير المتوسط").

(١٢) تُصاغ دائماً باستخدام أفعال الشرط؛ انظر مثلاً، المبدأين التوجيهيين ٢-١-٩ (بيانات الأسباب) [بيان أسباب التحفظات] و٢-٥-٣ (الاستعراض الدوري لجدوى التحفظات).

(١٣) قد تكون هناك استثناءات؛ انظر المادة ٧ من اتفاقية عام ١٩٧١ المتعلقة بالأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية وخاصة بوصفها موئلاً للطيور المائية المبرمة في رامسار (جمهورية إيران الإسلامية)، والمادة ١٦ لعام ٢٠٠٤ من اتفاقية روتردام لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة الدولية؛ وقلما يتم تبريرها.

إلى أنها لا تشكل نصاً ملزماً بل دليلاً، و"وسيلة" يجد فيها المفاوضون بشأن المعاهدات والمعنيون بتنفيذها الإجابة على الأسئلة العملية التي تثيرها التحفظات، وردود الأفعال إزاء التحفظات والإعلانات التفسيرية، على أساس أنه وبموجب القانون الإيجابي، قد تكون هذه الإجابات صحيحة إلى حد ما، بحسب السؤال المطروح، كما أن التعليقات تشير إلى احتمال وجود شكوك بشأن صحة أو تناسب حل ما.

(٥) وفي ضوء هذه الخصائص، غني عن القول إن الأحكام الواردة في دليل الممارسة لا تمنع بأي حال من الأحوال قيام الدول والمنظمات الدولية، بموجب اتفاق ثنائي، باستبعاد المبادئ التوجيهية التي يرون أنها غير ملائمة لتحقيق أغراض معاهدة ما. ومثلما هو الحال بالنسبة لقواعد فيينا نفسها، فإن القواعد الواردة في الدليل هي، في أحسن الأحوال، متبقية وطوعية. وعلى أية حال، وبما أنها ليست ذات طبيعة ملزمة أو قواعد آمرة، فإن من الخيارات المتاحة دائماً موافقة جميع الدول المعنية (أو المنظمات الدولية) على عدم التقيد بها.

(٦) وفي قرار تم التوصل إلية بتوافق الآراء في عام ١٩٩٥ ولم يُعترض عليه مطلقاً، اعتبرت اللجنة أنه لا يوجد سبب لتعديل الأحكام ذات الصلة الواردة في أحكام اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و١٩٧٨ و١٩٨٦ أو عدم الالتزام بها[١٤] عند صياغة دليل الممارسة الذي يتضمنها جميعاً. غير أن هذا الأمر ينطوي أيضاً على تأثيرات بالنسبة لمفهوم الدليل في حد ذاته، وبالنسبة للتعليقات على المبادئ التوجيهية على وجه الخصوص.

(٧) وبقدر ما أن المنشود هو المحافظة على قواعد فيينا وتطبيقها، فقد كان من الضروري توضيحها. ولهذا السبب، تستنسخ التعليقات، بصورة مسهبة، *الأعمال التحضيرية* للاتفاقيات الثلاث، مما يساعد في توضيح مدلولاتها وشرح الثغرات الموجودة فيها.

(٨) والتعليقات، بصفة عامة، مطولة ومفصلة. فبالإضافة إلى تحليل *الأعمال التحضيرية* لاتفاقيات فيينا، فهي تتضمن وصفاً للاجتهادات القانونية ذات الصلة والممارسات والمبادئ[١٥] وشروح للصيغة التي اعتمدت في نهاية الأمر؛ وتقدم هذه التعليقات العديد من الأمثلة، وفي ضوء الطبيعة التقنية والمعقدة للمسائل المثارة يبدو الإسهاب ضرورياً بالرغم من أنه غالباً ما تعرض للانتقاد. وتأمل اللجنة في أن يجد الممارسون أجوبة على أية أسئلة تثار[١٦].

(٩) وينقسم دليل الممارسة إلى خمسة أجزاء (من ١ إلى ٥) وفقاً لترتيب منطقي:

---

(١٤) *Yearbook ... 1995*, vol. II, Part Two, para. 467.

(١٥) لقد مضى وقت طويل بين إدراج الموضوع في جدول أعمال اللجنة والاعتماد النهائي لدليل الممارسة، وتم استعراض التعليقات، وتحديثها، قدر الإمكان، حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

(١٦) لم تتردد اللجنة، لهذا السبب أيضاً، في السماح بورود قدر معين من التكرار في التعليقات من أجل تيسير استخدام دليل الممارسة والاستفادة منه كمرجع.

- يكرس الباب ١ لتعريف التحفظات، والإعلانات التفسيرية، والفرق بين هذين النوعين من البيانات الأحادية؛ كما يتضمن عرضاً عاماً لمختلف البيانات الأحادية التي تصدر بشأن معاهدات ولا تكون بمثابة تحفظات أو إعلانات تفسيرية، وقد تكون بديلاً عن أي منها؛ وفقاً لما تم التعبير عنه صراحة في المبدأ التوجيهي ١-٦[١-٨]، "هذا (هذه) التعريفات ... لا تمس الصلاحية والتأثيرات [القانونية]" للبيانات التي يتضمنها الباب الأول؛

- يحدد الباب الثاني الشكل والإجراء المستخدمين عند صياغة التحفظات والإعلانات التفسيرية والردود عليها (الاعتراضات على التحفظات وقبولها والموافقة على إعادة تصنيف الإعلانات التفسيرية أو الاعتراض عليها)؛

- يتعلق الباب ٣ بجواز التحفظات والإعلانات التفسيرية والردود عليها ويحدد معايير تقييم جواز التحفظ؛ ويُسلط الضوء عليه بسرد أمثلة مع تعليقات تتناول نوع التحفظات التي غالباً ما تثير اختلاف في وجهات النظر بين الدول فيما يتعلق بجواز التحفظ. كما تحدد بعض المبادئ التوجيهية طرائق تقييم جواز التحفظات والتبعات التي تترتب على عدم السماح بها.

- يكرّس الباب ٤ للتأثيرات القانونية الناتجة عن التحفظات والإعلانات التفسيرية، اعتماداً على ما إذا كانت صالحة أم لا (يكون التحفظ قد "أُقِر" إذا تمت الموافقة عليه)؛ كما يحلل هذا الباب تأثير الاعتراضات على التحفظات والموافقة عليها؛

- الباب ٥ يكمل الحكم الوحيد لاتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ المتعلق بخلافة الدول بالنسبة للمعاهدات المعنية بالتحفظات – المادة ٢٠ المتعلقة بمصير التحفظات في حالة خلافة الدول من جانب دولة مستقلة حديثاً – ويستنبط ويُكيّف الحلول بالنسبة لحالات توحد أو انفصال الدول؛ كما يغطي هذا الباب الأخير المسائل التي تثار بسبب الاعتراض أو الموافقة على التحفظات والإعلانات التفسيرية المتعلقة بخلافة الدول؛

- وأخيراً، هناك ملحقان لاستنساخ نص التوصيات التي اعتمدتها اللجنة بشأن مسألة الحوار التحفظي من جهة، والمساعدة التقنية والمساعدة على تسوية المنازعات بشأن التحفظات من جهة أخرى.

(١٠) وفي كل واحد من الأبواب، تقسّم المبادئ التوجيهية إلى أقسام (تعطى رقماً من خانتين ترمز الأولى للباب والثانية لرقم القسم في الباب[١٧]. ومن حيث المبدأ، تحمل المبادئ التوجيهية رقماً من ثلاث خانات في كل قسم[١٨].

---

(١٧) على سبيل المثال، يتناول القسم ٣-٤ "جواز الرد على التحفظات"؛ فالرقم ٣ يدل على أن الموضوع يقع في الباب ٣، ويشير الرقم ٤ إلى القسم من الباب. وحيثما يُدرج قسم يغطي كلٍ محتويات مبدأ توجيهي ذي طابع عام، يحمل المبدأ التوجيهي نفس عنوان ورقم القسم (وينطبق ذلك، مثلاً، على المبدأ التوجيهي ٣-٥ ("جواز الإعلان التفسيري").

(١٨) وفي الحالة النادرة المتمثلة في المبادئ التوجيهية التي أُعدت لتجسد، عن طريق الأمثلة، كيفية تحديد توافق التحفظ مع أغراض وأهداف المعاهدة (موضوع المبدأ التوجيهي ٣-١-٦[٣-١-٥]، فإن هذه التوضيحات تحمل أرقاماً من أربع خانات. وعليه، في حالة المبدأ التوجيهي ٣-١-٦-١[٣-١-٥-٢] (التحفظات المبهمة والعامة)، يشير الرقم ٣ إلى الباب ٣، ويشير الرقم الأول ١ إلى القسم ١ من هذا الباب ("تحفظات تجيزها المعاهدة")؛ ويشير الرقم ٦[٥] إلى المبدأ التوجيهي الأكثر عمومية ٣-١-٦[٣-١-٥] (تحديد أهداف وأغراض المعاهدة) ويشير الرقم ١ الثاني إلى أن المثال المذكور هو أول مثال لتوضيح المبدأ التوجيهي.