

الفصل الحادي عشر التطبيق المؤقت للمعاهدات

ألف - مقدمة

٢٤٤- قررت اللجنة، في دورتها الرابعة والستين (٢٠١٢) أن تُدرج موضوع "التطبيق المؤقت للمعاهدات" في برنامج عملها وعيّنت السيد خوان مانويل غوميس - روبليدو مقررراً خاصاً للموضوع. وفي الجلسة نفسها، أحاطت اللجنة علماً بتقرير شفوي قدمه المقرر الخاص عن المشاورات غير الرسمية التي أُجريت بشأن الموضوع تحت رئاسته. وفي وقت تالٍ، لاحظت الجمعية العامة، في قرارها ٩٢/٦٧ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، مع التقدير قرار اللجنة إدراج الموضوع في برنامج عملها.

٢٤٥- وكان معروضاً أمام اللجنة في دورتها الخامسة والستين (٢٠١٣) التقرير الأول للمقرر الخاص (A/CN.4/664) الذي توخى أن يحدد بوجه عام المسائل القانونية الرئيسية التي تنشأ في سياق التطبيق المؤقت للمعاهدات، وذلك بالنظر في النهج الفقهية المتبعة لدى تناول الموضوع وبإجراء استعراض سريع لممارسات الدول القائمة في هذا الصدد. وكان معروضاً أيضاً أمام اللجنة مذكرة من إعداد الأمانة العامة (A/CN.4/658) تتعقب تاريخ التفاوض على المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ ("اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩") سواء في إطار اللجنة أو في سياق مؤتمر فيينا للفترة ١٩٦٨-١٩٦٩، وتضمّن تحليلاً موجزاً لبعض المسائل الجوهرية التي أثّرت أثناء النظر في هذه المادة.

٢٤٦- ونظرت اللجنة في دورتها السادسة والستين (٢٠١٤) في التقرير الثاني للمقرر الخاص (A/CN.4/675) الذي توخى تقديم تحليل متعمق للآثار القانونية المترتبة على التطبيق المؤقت للمعاهدات.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٢٤٧- كان معروضاً على اللجنة، في الدورة الحالية، التقرير الثالث للمقرر الخاص (A/CN.4/687) الذي واصل تحليل ممارسة الدول، ونظر في علاقة التطبيق المؤقت بالأحكام الأخرى من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، فضلاً عن مسألة التطبيق المؤقت فيما يتعلق بالمنظمات الدولية. وتضمن التقرير مقترحات بشأن ستة مشاريع مبادئ توجيهية بشأن التطبيق المؤقت^(٣٩٤).

(٣٩٤) فيما يلي النص الذي اقترحه المقرر الخاص:

مشروع المبدأ التوجيهي ١

يجوز للدول والمنظمات الدولية أن تطبق مؤقتاً معاهدة أو أجزاء منها، عندما تنص المعاهدة نفسها على ذلك، أو عندما تتفق على ذلك بطريقة أخرى، بشرط ألا يحظر القانون الداخلي للدول أو تحظر قواعد المنظمات الدولية هذا التطبيق المؤقت.

٢٤٨- وكان معروضاً أيضاً على اللجنة مذكرة أعدتها الأمانة العامة (A/CN.4/676)، بشأن التطبيق المؤقت بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية، لعام ١٩٨٦ (اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦).

٢٤٩- ونظرت اللجنة في التقرير الثاني في جلسيتها ٣٢٦٩ و ٣٢٧٠ و جلساتها من ٣٢٧٧ إلى ٣٢٧٩ المعقودة في ١٤ و ١٥ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٥.

٢٥٠- وفي الجلسة ٣٢٧٩ المعقودة في ٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٥، أحالت اللجنة إلى لجنة الصياغة مشاريع المبادئ التوجيهية من ١ إلى ٦.

٢٥١- وفي الجلسة ٣٢٨٤، المعقودة في ٤ آب/أغسطس ٢٠١٥، عرض رئيس لجنة الصياغة تقريراً شفوياً مؤقتاً عن مشاريع المبادئ التوجيهية من ١ إلى ٣ التي اعتمدها لجنة الصياغة مؤقتاً في الدورة السابعة والستين. وقدم التقرير لغرض العلم فقط في هذه المرحلة، وهو متاح، إلى جانب مشاريع المبادئ التوجيهية، في الموقع الشبكي للجنة^(٣٩٥).

١- عرض المقرر الخاص للتقرير الثالث

٢٥٢- ذكّر المقرر الخاص، لدى عرضه تقريره الثالث، بالأعمال التي اضطلعت بها اللجنة في الدورات السابقة، وبمحتوى تقريره الأولين والغرض منهما. وأشار، بوجه خاص، إلى موقفه القائل

مشروع المبدأ التوجيهي ٢

الاتفاق على التطبيق المؤقت لمعاهدة ما، أو لأجزاء منها، يجوز أن يُستمد من أحكام المعاهدة، كما يجوز إثباته في اتفاق منفصل، أو بوسائل أخرى، كأن يكون ذلك بقرار يتخذه مؤتمر دولي، أو عن طريق أي ترتيب آخر بين الدول أو المنظمات الدولية.

مشروع المبدأ التوجيهي ٣

يجوز تطبيق معاهدة تطبيقاً مؤقتاً اعتباراً من تاريخ التوقيع أو التصديق أو الانضمام أو القبول، أو اعتباراً من أي وقت آخر تتفق عليه الدول أو المنظمات الدولية، مع مراعاة أحكام المعاهدة أو البنود التي اتفقت عليها الدول المتفاوضة أو المنظمات الدولية المتفاوضة.

مشروع المبدأ التوجيهي ٤

التطبيق المؤقت لأي معاهدة ينشئ آثاراً قانونية.

مشروع المبدأ التوجيهي ٥

الالتزامات الناشئة عن التطبيق المؤقت لأي معاهدة، أو لأجزاء منها، تظل قائمة إلى أن: '١' يبدأ نفاذ المعاهدة؛ أو '٢' ينهي التطبيق المؤقت عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات أو اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تعقد بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية.

مشروع المبدأ التوجيهي ٦

الإخلال بأي التزام منبثق عن التطبيق المؤقت لمعاهدة ما، أو لأجزاء منها، يترتب المسؤولية الدولية للدولة أو المنظمة الدولية.

(٣٩٥) في الموقع التالي: <<http://legal.un.org/ilc>>.

إنه رهناً بالخصائص المحددة للمعاهدة المعنية، فإن حقوق والتزامات الدولة التي وافقت على تطبيق معاهدة ما بصورة مؤقتة هي نفس الحقوق والتزامات النابعة من المعاهدة نفسها كما لو كانت نافذة؛ كما أن انتهاك أي التزام ناشئ عن التطبيق المؤقت لمعاهدة ما تترتب عليه مسؤولية الدولة.

٢٥٣- وقدم ما يناهز عشرين دولة عضواً تعليقات على الممارسات التي تتبعها. ومع أن المقرر الخاص أشار إلى أن ممارسات الدول ليست موحدة، فقد تمسك بالرأي القائل إنه ليس من الضروري إجراء دراسة مقارنة للقوانين الداخلية. وأشار إلى أن عدد المعاهدات التي تنص على التطبيق المؤقت للمعاهدات، والتي طبقت بصورة مؤقتة، عدد مرتفع نسبياً.

٢٥٤- وركز تقريره الثالث على مسألتين رئيسيتين هما: أولاً، العلاقة بالأحكام الأخرى من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وثانياً، التطبيق المؤقت للمعاهدات فيما يتعلق بممارسة المنظمات الدولية. أما بالنسبة للمسألة الأولى، فقد ركز تحليله، الذي لم يرد له أن يكون شاملاً، على المواد ١١ (وسائل الإعراب عن قبول الالتزام بمعاهدة)، و ١٨ (الالتزام بعدم تعطيل موضوع المعاهدة والغرض منها)، و ٢٤ (بدء النفاذ)، و ٢٦ (العقد شريعة المتعاقدين)، و ٢٧ (القانون الداخلي واحترام المعاهدات). وقد اختيرت هذه الأحكام لأنها تتمتع بعلاقة طبيعية ووثيقة بالتطبيق المؤقت. وفيما يتعلق بالتطبيق المؤقت للمعاهدات بين الدول ومع المنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية، لاحظ المقرر الخاص أن مذكرة الأمانة العامة قد أشارت بوضوح إلى أن الدول أقرت صحة الصيغة المعتمدة في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. ومع ذلك، كرر المقرر الخاص رأيه بأن تحليل موضوع ما إذا كانت المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تعكس القانون الدولي العرفي لن يؤثر في النهج العام الذي يتبعه الموضوع.

٢٥٥- وركز الفصل الرابع من تقريره على عدة جوانب: (١) المنظمات الدولية أو النظم الدولية المنشأة عن طريق التطبيق المؤقت للمعاهدات؛ (٢) التطبيق المؤقت للمعاهدات المتفاوض بشأنها في إطار المنظمات الدولية أو في المؤتمرات الدبلوماسية التي تعقد تحت رعاية المنظمات الدولية؛ (٣) التطبيق المؤقت للمعاهدات التي توجد منظمات دولية ضمن الأطراف فيها. وفيما يتعلق بإنشاء المنظمات الدولية أو النظم الدولية، أوضح المقرر الخاص أنه يشير بذلك إلى تلك الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والتي تقوم بدور هام في تطبيق المعاهدة، حتى وإن لم يكن يراد منها أن تصبح منظمات دولية مكتملة. وفيما يتعلق بالتطبيق المؤقت للمعاهدات المتفاوض بشأنها في إطار المنظمات الدولية أو في المؤتمرات الدبلوماسية التي تعقد تحت رعاية المنظمات الدولية، أشار المقرر الخاص، على وجه الخصوص، إلى إنشاء منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية. ورغم أن الاتفاقية لم تدخل بعد حيز النفاذ، فإن منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية تمارس، في شكلها الانتقالي، أنشطتها منذ زهاء عشرين سنة. وأشار المقرر الخاص أيضاً إلى أكثر من خمسين من المعاهدات المتفاوض بشأنها تحت رعاية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، حيث نص عدد كبير منها على التطبيق المؤقت للمعاهدات. واقترح على نظر اللجنة إمكانية دراسة ممارسة التطبيق المؤقت للمعاهدات في سياق المنظمات الدولية الإقليمية.

٢٥٦- وقال إن المهمة المعروضة على اللجنة تتمثل، برأيه، في وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية للدول الراغبة في اللجوء إلى التطبيق المؤقت للمعاهدات، واقترح أن تنظر اللجنة أيضاً في إطار تلك المبادئ التوجيهية، في إعداد شروط نموذجية تسترشد بها الدول المتفاوضة. وأشار إلى أن مشاريع المبادئ التوجيهية الستة بشأن التطبيق المؤقت للمعاهدات هي محصلة النظر في التقارير الثلاثة التي ينبغي أن يُقرأ كل منها في ضوء الآخر. وقال إن منطلق صياغتها هو المادة ٢٥ من اتفاقية عامي ١٩٦٩ و١٩٨٦.

٢- موجز المناقشة

(أ) ملاحظات عامة

٢٥٧- ساد رأي عام مفاده أن القوانين والممارسات الوطنية بشأن طريقة انضمام الدولة إلى المعاهدات، بصورة مؤقتة أو غير مؤقتة، تختلف اختلافاً كبيراً، وأي محاولة لتصنيفها، حتى وإن كانت ممكنة، لن تكون، على الأرجح، مفيدة لغرض تحديد القواعد ذات الصلة بموجب القانون الدولي. وأشار إلى ضرورة توخي الحذر أيضاً فيما يتعلق بتصنيف الدول بحسب ما إذا كان قانونها الداخلي يقبل التطبيق المؤقت للمعاهدات أم لا، وإلى أي مدى يقبل به. ولوحظ أن إمكانية التطبيق المؤقت للمعاهدات في بعض النظم القانونية الوطنية مثار جدل مستمر.

٢٥٨- ورأى آخرون أنه لا يمكن تجاهل القواعد الداخلية. فهناك قيمة يضيفها تحليل مختلف القوانين والممارسات الداخلية المتعلقة بالعمليات المطبقة قبل الموافقة على التطبيق المؤقت، التي يمكن أن تقدم المزيد من الإيضاحات بشأن نظرة الدول لطبيعة التطبيق المؤقت كظاهرة قانونية. وربما يكون من المفيد، على سبيل المثال، تقييم ما إذا كانت الدول تميل، في ممارستها، إلى تفسير المادة ٢٥ على نحو يوحى بأنه لا يمكن اللجوء إليها، من منظور القانون الدولي، إلا من جانب دولة حيثما يكون قانونها الداخلي ينص على ذلك. وأشار أيضاً إلى أنه يتعين على اللجنة أن تتخذ أولاً موقفاً إزاء إمكانية تطبيق المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ (أحكام القانون الداخلي المتعلقة بالاختصاص بعقد المعاهدات) على التطبيق المؤقت للمعاهدات. ولوحظ أن التفاعل بين القانون الداخلي والقانون الدولي يمكن أن يتخذ شكلين مختلفين. أولهما أن أحكام القانون الداخلي يمكن أن تتناول الإجراءات أو الظروف التي تعرب بموجبها الدولة عن موافقتها على التطبيق المؤقت للمعاهدة. وثانيهما أن الأحكام ذات الصلة من المعاهدة التي تنص على التطبيق المؤقت تشير أحياناً إلى القانون الموضوعي الداخلي أيضاً.

٢٥٩- وأشار بعض أعضاء اللجنة إلى أن المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وإن كانت تهيئ أساس النظام القانوني للتطبيق المؤقت للمعاهدات، لم تقدم جواباً على جميع الأسئلة المتعلقة بالتطبيق المؤقت للمعاهدات. وأشار إلى أنه ينبغي أن تقدم اللجنة إرشادات إلى الدول بشأن تساؤلات مثل: ما هي الدول التي يمكن أن تتفق على التطبيق المؤقت للمعاهدات (هل الدول

المتفاوضة وحدها أم سائر الدول الأخرى أيضاً؛ هل يجب أن يكون الاتفاق على التطبيق المؤقت ملزماً من الناحية القانونية؛ وهل يمكن أن يكون هذا الاتفاق ضمناً أو مضمراً. ولوحظ أيضاً أن على اللجنة أن تقدم إرشادات إلى الدول بشأن أي قاعدة من قواعد القانون الدولي الأخرى - كالقواعد المتعلقة بالمسؤولية أو بخلافة الدول على سبيل المثال - تسري على التطبيق المؤقت للمعاهدات.

٢٦٠- وساد اتفاق عام بأن التطبيق المؤقت للمعاهدات تترتب عليه آثار قانونية وتنشأ عنه حقوق والتزامات. ومع ذلك، فقد طُلب إلى المقرر الخاص أن يقدم المزيد لتعليل استنتاجه بأن الآثار القانونية للتطبيق المؤقت هي نفس الآثار المترتبة بعد بدء نفاذ المعاهدة، وأن هذه الآثار لا يمكن أن يُطعن فيها لاحقاً بالاستناد إلى الطابع المؤقت لتطبيق المعاهدة. وما لم يكن واضحاً تماماً هو ما إذا كان التطبيق المؤقت تنتج عنه نفس الآثار بالضبط التي تترتب على بدء نفاذ المعاهدة. وطرح عدد احتمالاً. وتمثل أحد الحلول في مقارنة التطبيق المؤقت للمعاهدات بنظام إنهاء المعاهدات المنصوص عليه في المادة ٧٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وتمثل حل آخر في الاحتجاج بأحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بشأن بطلان المعاهدات (المادة ٦٩)، حيث تظل أطراف المعاهدة ملزمة بالأعمال المضطلع بها بحسن نية. واستناداً إلى رأي آخر، فالآثار القانونية للتطبيق المؤقت تكاد تكون نفس الآثار المترتبة على دخول المعاهدة حيز النفاذ، لكن التطبيق المؤقت يظل مجرد إجراء مؤقت، ولا تترتب عليه آثار إلا بالنسبة للدول التي وافقت على تطبيق المعاهدة مؤقتاً، وتنحصر آثاره في أجزاء المعاهدة التي حصل بشأنها اتفاق من هذا القبيل. واقترح، علاوة على ذلك، أن يدرس المقرر الخاص أيضاً مدى تطابق عمليتي الإنهاء والتعليق بموجب كلا النظامين.

٢٦١- وأيد أعضاء موقف المقرر الخاص بأن الآثار القانونية المترتبة على معاهدة مطبقة مؤقتاً مماثلة للالتزامات نفسها الناشئة عن معاهدة نافذة. وجرى التأكيد على أنه لا يمكن لدولة ما أن تنذر عن المعاهدة خاضعة للتطبيق المؤقت لكي تدفع بعدم قبولها بصحة بعض الآثار الناتجة عن الالتزام بتطبيق تلك المعاهدة مؤقتاً. وعليه، فإن المعاهدة المطبقة مؤقتاً محكومة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين المنصوص عليها في المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. والإحلال بها من شأنه أيضاً أن يؤدي إلى تطبيق القواعد السارية على المسؤولية الدولية عن الأفعال غير المشروعة، كما في حالة انتهاك معاهدة نافذة. واستناداً إلى رأي آخر، فإن التمييز بين المعاهدات النافذة وتلك التي يجري تطبيقها بصورة مؤقتة تمييز إجرائي أكثر منه تمييز موضوعي، حيث يسهل بدء وإنهاء التطبيق المؤقت. ولاحظ بعض الأعضاء أن المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تسري أيضاً على المعاهدات المطبقة مؤقتاً.

٢٦٢- وبخصوص المثال المذكور في التقرير المتعلق بالتطبيق المؤقت لاتفاقية الأسلحة الكيميائية بموجب إعلان انفرادي من جانب سوريا، أعرب بعض الأعضاء عن رأي مفاده أن الأمر لا يتعلق بالتطبيق المؤقت بالمعنى الضيق بموجب المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، إلا أن يكون المقرر الخاص يعتبر أن اتفاق الأطراف قد ثبت بسكوتها أو امتناعها عن التصرف إزاء الإعلان

الانفرادي لسوريا. وإذا كان الأمر كذلك، فإن من الضروري إجراء المزيد من التحليل لعبارة "إذا اتفقت الدول المتفاوضة على ذلك بطريقة أخرى"، الواردة في المادة ٢٥، بغية تحديد ما إذا كان الرضا الذي يتخذ شكل سكوت أو امتناع عن التصرف يشكل اتفاقاً لغرض التطبيق المؤقت للمعاهدات. وحسب رأي آخر فإن الأطراف المعنية قد وافقت ضمناً على التطبيق المؤقت للمعاهدة بالنظر إلى كون الوديع قد أخطر الدول الأطراف بإعلان التطبيق المؤقت من جانب سوريا ولم تعترض أي منها عليه.

٢٦٣- وفيما يتعلق بالأعمال المقبلة، اقترح أن يركز المقرر الخاص على النظام القانوني للتطبيق المؤقت وطرائق إنجائه وتعليقه. وعلى سبيل المثال، سيكون من المفيد معرفة إلى أي مدى يمكن تعليق التطبيق المؤقت للمعاهدات أو إنجائه، على سبيل المثال، بسبب انتهاك المعاهدة من جانب طرف آخر يطبقها هو أيضاً بصورة مؤقتة، أو في الحالات التي ليس من المؤكد فيها إن كانت المعاهدة ستدخل حيز النفاذ. وأعرب عن رأي مفاده أن استمرار التطبيق المؤقت إلى أجل غير مسمى، ولا سيما بالنظر إلى أنه يتيح تبسيط وسائل الإنهاء على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٢٥، قد يؤدي إلى عواقب غير مرغوب فيها.

٢٦٤- واقترح أيضاً أن يسعى المقرر الخاص إلى تحديد نوع المعاهدات، والأحكام الواردة في المعاهدات، التي كثيراً ما تكون هي موضوع التطبيق المؤقت، وما إذا كانت أنواع معينة من المعاهدات قد تطرقت للتطبيق المؤقت على نفس المنوال. وبالمثل، رئي أن مسألة تحديد الجهات المستفيدة من التطبيق المؤقت جديرة بالمناقشة. وأشار أيضاً إلى أن المقرر الخاص يمكن أن يقوم بتحليل الأحكام التقييدية المستخدمة لضبط الالتزامات المتعهد بها من أجل الامتثال للقانون الداخلي، أو جعل التطبيق المؤقت مرهوناً باحترام القانون الداخلي.

٢٦٥- وأيد عدة أعضاء الرأي القائل إنه يجدر صياغة أحكام نموذجية قد تكون لها أهميتها العملية بالنسبة للدول والمنظمات الدولية في سياق مشاريع المبادئ التوجيهية. بيد أن المقرر الخاص حذر من وضع شروط نموذجية بشأن التطبيق المؤقت للمعاهدات قد يثبت أنها معقدة، بسبب الاختلافات بين النظم القانونية الوطنية.

(ب) العلاقة بالأحكام الأخرى من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩

٢٦٦- قوبلت بالترحيب معالجة التقرير لعلاقة المادة ٢٥ بالأحكام الأخرى من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وأشار إلى أن أحكاماً إضافية أخرى من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وجيهة أيضاً، ومنها على سبيل المثال، المادة ٦٠، لأن الخرق المادي لمعاهدة مطبقة مؤقتاً يمكن، وفقاً لذلك الرأي، أن يؤدي إلى تعليق التطبيق المؤقت أو إنجائه. ويقول رأي آخر إن من المشكوك فيه أن تسري المادة ٦٠ على نفس النحو بالنسبة إلى معاهدة يجري تطبيقها بصفة مؤقتة. وفيما يخص العلاقة بالمادة ٢٦، لوحظ أن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين يمكن أن تستخدم لشرح الحالة التي قد تنجم عن إنهاء التطبيق المؤقت من جانب واحد.

٢٦٧- وجاء في رأي آخر أنه ليس من الضروري توسيع نطاق استعراض علاقة المادة ٢٥ بقواعد قانون المعاهدات الأخرى، ودراسة الصلة بين المادتين ١٩ و٤٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، لأن من الأفضل التركيز على تحديد الفروق بالنسبة لدولة معينة بين معاهدة يجري تطبيقها بصفة مؤقتة ومعاهدة نافذة.

(ج) التطبيق المؤقت لمعاهدة تشارك فيها منظمات دولية

٢٦٨- أعرب بعض المتكلمين عن شكوك إزاء التأكيد على أن اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ تعكس، في مجملها، القانون الدولي العربي. ومع ذلك، لوحظ أنه يمكن تأكيد أن المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وربما المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦، تعكسان قاعدة من قواعد القانون الدولي العربي. بيد أنه سيكون من الضروري إجراء مزيد من التحليل لهذه المسألة، في تقرير قادم للمقرر الخاص، قبل الخروج بأي استنتاج من هذا القبيل.

٢٦٩- ولوحظ أنه حتى إذا كانت معاهدة قد تم التفاوض بشأنها في إطار منظمة دولية أو في مؤتمر دبلوماسي معقود تحت رعاية منظمة دولية، فإن إبرام معاهدة إجراء تتخذه الدول المعنية لا المنظمة الدولية.

٢٧٠- ولوحظ كذلك أن التطبيق المؤقت للمعاهدات التي تشارك فيها المنظمات الدولية مختلف. فمثل هذه الترتيبات أكثر تعقيداً، نظراً لأنها كثيراً ما تهدف إلى ضمان أكبر قدر من المشاركة في آن واحد من الأعضاء في المنظمة ومن جانب المنظمة نفسها. واعتُبر أن من الجدير بحث ما إذا كانت المنظمات الدولية قد نظرت، أو هي بصدد النظر في التطبيق المؤقت باعتباره آلية مفيدة، وما إذا كانت هذه الآلية مدرجة في الأنظمة المنشئة لها.

٢٧١- واقترح أيضاً أن ينظر المقرر الخاص في فئات المعاهدات الأخرى التي قد تخضع لشكل خاص من أشكال التطبيق المؤقت. وعلى سبيل المثال، فإن اتفاقات المقر ليست دائمة في المعتاد، بل إنها غالباً ما تبرم لمؤتمر أو مناسبة محددين تعقدتها المنظمة الدولية في الدولة المعنية. وهي بطبيعتها تحتاج إلى تطبيق فوري، وبالتالي، فكثيراً ما تنص على التطبيق المؤقت.

٢٧٢- وأشار بعض الأعضاء إلى أنه ربما من الأنسب القيام أولاً بدراسة المسائل المتعلقة بالتطبيق المؤقت للمعاهدات التي أبرمتها الدول، وعدم النظر في التطبيق المؤقت للمعاهدات التي تشارك فيها منظمات دولية إلا بعد الانتهاء من تلك الدراسة.

(د) ملاحظات بشأن مشاريع المبادئ التوجيهية

٢٧٣- أيد الأعضاء عموماً النهج الذي اتبعه المقرر الخاص في إعداد مشاريع مبادئ توجيهية لغرض إتاحة أداة عملية للدول والمنظمات الدولية. ومع ذلك، رأى بعض الأعضاء أن من الأفضل عرض مشاريع المبادئ التوجيهية المقترحة من المقرر الخاص باعتبارها مشاريع استنتاجات.

وهناك ملاحظة عامة أخرى مؤداها أنه من الأفضل فصل حالة معاهدات الدول عن المعاهدات التي تشارك فيها منظمات دولية.

٢٧٤- وقدمت عدة اقتراحات صياغية بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١، بهدف جعل هذا الحكم أكثر اتساقاً مع المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وعلى سبيل المثال، لوحظ أن الإشارة إلى ألا يحظر القانون الداخلي التطبيق المؤقت لا تبدو متفقة مع المادة ٢٥، وبالتالي، يلزم أن تحذف لأنها توحي بأن الدول قد تلجأ إلى قوانينها الداخلية للتهرب من التزام بتطبيق معاهدة مؤقتة. واقترحت أيضاً إمكانية أن يقترن مشروع المبدأ التوجيهي بآخر بشأن نطاق مشاريع المبادئ التوجيهية.

٢٧٥- وبخصوص مشروع المبدأ التوجيهي ٢، اقترح توضيح الإشارة إلى قرار تتخذه منظمة دولية. وأعرب عن رأي مفاده أنه لا يمكن في العديد من الحالات المساواة بين القرارات والاتفاق المنشئ للتطبيق المؤقت. واقترح أيضاً أن تدرج إشارة إلى أشكال أخرى من الاتفاقات مثل تبادل الرسائل أو المذكرات الدبلوماسية. واستناداً إلى رأي آخر، يمكن أيضاً جعل البند أكثر وضوحاً فيما يتعلق بإمكانية قبول الدول المتفاوضة أو المتعاقدة تطبيق دولة ثالثة لمعاهدة تطبيقاً مؤقتة.

٢٧٦- وبخصوص مشروع المبدأ التوجيهي ٣، اقترح، في جملة أمور، تبسيط البند؛ والإشارة إلى أن التطبيق المؤقت لا يحدث إلا قبل دخول المعاهدة حيز النفاذ بالنسبة للطرف المعني. واقترح الفصل بين عناصر وسائل الإعراب عن الموافقة، والمنطلق الزمني للتطبيق المؤقت، وصوغهما في مشروعين مبدئين توجيهيين منفصلين.

٢٧٧- واقترحت زيادة توضيح تعبير "الآثار القانونية" الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ٤ وزيادة بلورته لأنه يمثل الحكم الرئيسي في مشاريع المبادئ التوجيهية. وعلى سبيل المثال، يمكن النظر في ما إذا كانت التزامات التطبيق المؤقت تسري على المعاهدة بأكملها أم على أحكام مختارة منها فقط. وثمة حل آخر هو الإشارة إلى أن الأثر القانوني للتطبيق المؤقت لمعاهدة يمكن أن يستمر بعد إنهاء المعاهدة. وذهب اقتراح آخر إلى أن هذا الحكم يمكن أن يصاغ مع مراعاة صياغة المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، على أن يوضح أن التطبيق المؤقت لمعاهدة لا يمكن أن يؤدي إلى تعديل مضمون المعاهدة.

٢٧٨- وبخصوص مشروع المبدأ التوجيهي ٥، اقترح توضيح أن الآثار المترتبة على الالتزامات الناشئة عن التطبيق المؤقت تتوقف على ما نصت عليه الدول عندما اتفقت على التطبيق المؤقت. وعلاوة على ذلك، فإن من الضروري مراعاة ما هو بدء نفاذ المعاهدة المشار إليه، فهل هو بدء نفاذ المعاهدة نفسها أو بدء النفاذ بالنسبة للدولة ذاتها. ولوحظ أنه عندما تدخل معاهدة متعددة الأطراف حيز النفاذ، فإن التطبيق المؤقت لا ينتهي إلا بالنسبة للدول التي صدقت على المعاهدة أو انضمت إليها. بل إن التطبيق المؤقت يستمر بالنسبة لأية دولة لم تصدق بعد على المعاهدة أو تنضم إليها، إلى أن تدخل المعاهدة حيز النفاذ بالنسبة لتلك الدولة. وأعرب أيضاً عن رأي

مفاده أن مشروع المبدأ التوجيهي يمكن أن يعترف بإمكانية وضع أحكام محددة تتعلق بإنهاء التطبيق المؤقت.

٢٧٩- وبينما أعرب بعض الأعضاء عن شكوكهم إزاء ضرورة وجود مشروع المبدأ التوجيهي ٦، أعرب آخرون عن تأييدهم له. وأشار إلى أن مشروع المبدأ التوجيهي قد أغفل مسألة ما إذا كان التعليق أو الإنهاء الانفرادي للتطبيق المؤقت، بموجب قانون المعاهدات، عمل غير مشروع بموجب القانون الدولي، مما يقتضي إعمال قواعد القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

٢٨٠- أشار المقرر الخاص إلى أن المادة ٢٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ هي، برأيه، نقطة الانطلاق بالنسبة لنظر اللجنة في الموضوع. وحرى بالجنة ألا تتجاوز هذه المادة إلا بالقدر اللازم للتحقق من النتائج القانونية للتطبيق المؤقت. والمستفيد الرئيسي من التطبيق المؤقت للمعاهدة هو برأيه المعاهدة ذاتها لأنها تصبح مطبقة رغم كونها غير نافذة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدول المتفاوضة التي يمكن أن تشترك في التطبيق المؤقت قد تكون أيضاً في عداد المستفيدين.

٢٨١- ولاحظ المقرر الخاص أن الرأي الغالب داخل اللجنة لا يؤيد الاضطلاع بدراسة مقارنة للتشريعات الداخلية السارية على التطبيق المؤقت. وفي الوقت نفسه، أشار إلى أنه ما زال يتلقى التقارير من الدول الأعضاء فيما يتعلق بممارستها، التي شملت كلها أيضاً معلومات عن الموقف السائد في إطار قوانينها الداخلية. ومع ذلك، فهذا لا يتعارض مع نيته المعلنة بعدم إجراء تحليل مقارنة للقانون، لأن محور التركيز هو الممارسة الدولية للدول. وتبديداً لكل شك، فبإمكانه أن يقبل بحذف الإشارة إلى القانون الداخلي في مشروع المبدأ التوجيهي ١، ومناقشة المسألة بدلاً من ذلك في التعليق ذي الصلة بالبند.

٢٨٢- ولم يوافق المقرر الخاص على التأكيد بأن التطبيق المؤقت للمعاهدة قد يُنهى إذا لم يكن من المؤكد أن المعاهدة ستدخل حيز النفاذ، أو إذا كانت المعاهدة قد طبقت بصورة مؤقتة لفترة زمنية طال أمدها. وليس من الممكن، برأيه، أن تعتمد الإشارة إلى إنهاء التطبيق المؤقت للمعاهدة على أساس عدم إمكانية التنبؤ ببدء نفاذها فقط. وعلاوة على ذلك، لم تفرض المادة ٢٥ أي قيد من هذا القبيل على إنهاء التطبيق المؤقت.

٢٨٣- وأعرب عن اعتزامه النظر في مسألة إنهاء التطبيق المؤقت والنظام القانوني الذي يحكمه، في تقريره المقبل، إلى جانب دراسة الأحكام الأخرى من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ذات الصلة بالتطبيق المؤقت، بما في ذلك المواد ١٩ و٤٦ و٦٠.