

Distr.: General
3 August 2020
Arabic
Original: English/French/Spanish



الدورة الخامسة والسبعون

البند 88 من جدول الأعمال المؤقت *

مسؤولية المنظمات الدولية

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية

تقرير الأمين العام

أولاً - مقدمة

1 - اعتمدت لجنة القانون الدولي المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية في دورتها الثالثة والستين المعقودة في عام 2011. وأحاطت الجمعية العامة علماً، في قرارها 100/66 المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 2011، بالمواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية التي قدّمتها اللجنة وأرفق نصها بذلك القرار، وزكّتها لنظر الحكومات والمنظمات الدولية دون المساس بمسألة اعتمادها في المستقبل أو إمكانية اتخاذ إجراء مناسب آخر بشأنها.

2 - وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها 126/69 المؤرخ 10 كانون الأول/ديسمبر 2014، أن يدعو الحكومات والمنظمات الدولية إلى تقديم معلومات عن ممارساتها فيما يتصل بالقرارات الصادرة عن المحاكم والهيئات القضائية الدولية والهيئات الأخرى التي ترد فيها إشارة إلى المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، إلى جانب تعليقات خطية عن أي إجراء يتعين اتخاذه بشأن هذه المواد في المستقبل. وعقب النظر في التعليقات الخطية الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية⁽¹⁾ والمصنف

* A/75/150.

(1) انظر A/72/80.



التجميعي للقرارات الذي أعده الأمين العام⁽²⁾، عمدت الجمعية العامة في قرارها 122/72 المؤرخ 7 كانون الأول/ديسمبر 2017 إلى تركية المواد مرةً أخرى لنظر الحكومات والمنظمات الدولية دون المساس بمسألة اعتمادها في المستقبل أو إمكانية اتخاذ إجراء مناسب آخر بشأنها. وكررت الجمعية طلبها إلى الأمين العام دعوة الحكومات والمنظمات الدولية إلى تقديم تعليقاتها الخطية عن الإجراء الذي يتعين اتخاذه مستقبلاً بشأن المواد، وطلبت إلى الأمين العام أيضاً أن يحدّث المصنف التجميعي للقرارات الصادرة عن المحاكم والهيئات القضائية الدولية وغيرها من الهيئات التي ترد فيها إشارة إلى المواد. وعلاوة على ذلك، قررت الجمعية أن تدرج البند في جدول الأعمال المؤقت لدورتها الخامسة والسبعين من أجل النظر في عدة أمور منها مسألة الشكل الذي يمكن أن تتخذه المواد.

3 - وفي مذكرتين شفويتين مؤرختين 8 كانون الثاني/يناير 2018 و 17 كانون الثاني/يناير 2019، دعا مكتب الشؤون القانونية الحكومات إلى أن تقدم، في موعد أقصاه 1 شباط/فبراير 2020، تعليقاتها الخطية عن الإجراء الذي يتعين اتخاذه في المستقبل بشأن المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. وفي هاتين المذكرتين، دعا المكتب الحكومات أيضاً إلى تقديم معلومات عن ممارستها المتعلقة بقرارات المحاكم والهيئات القضائية الدولية وغيرها من الهيئات التي ترد فيها إشارة إلى المواد. كما وجّه وكيل الأمين العام للشؤون القانونية والمستشار القانوني للأمم المتحدة إلى 23 منظمة دولية وكياناً دولياً رسالة مؤرخة 9 كانون الثاني/يناير 2018 يحيطها بها علماً بالقرار 122/72 ويدعوها إلى أن تقدّم، في موعد أقصاه 1 شباط/فبراير 2020، تعليقات ومعلومات وفق طلب الجمعية العامة.

4 - وحتى 1 تموز/يوليه 2020، كان الأمين العام قد تلقى تعليقات خطية من ثلاث حكومات هي: السلفادور (بتاريخ 24 كانون الثاني/يناير 2020)، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (بتاريخ 19 أيار/مايو 2020)، والنيجر (بتاريخ 12 نيسان/أبريل 2019). وتلقى الأمين العام أيضاً تعليقات خطية من كيانين اثنين هما المنظمة الدولية للهجرة (بتاريخ 31 كانون الثاني/يناير 2020) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (بتاريخ 29 كانون الثاني/يناير 2020).

ثانياً - تعليقات بشأن الإجراء الذي يتعين اتخاذه في المستقبل فيما يتصل بالمواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية

ألف - التعليقات الواردة من الحكومات

السلفادور

[الأصل: بالإسبانية]

[24 كانون الثاني/يناير 2020]

تعكس المواد بشكل وافٍ مبدأ المسؤولية في القانون الدولي، غير أن اعتماد صك ملزم في هذا الصدد لا يزال يطرح صعوبات متعددة ترجع إلى ندرة الممارسات التي تفيد بتطبيق هذا المبدأ على المنظمات الدولية بشتى أنواعها. ولكي يتواصل النقاش بشأن الشكل الذي ينبغي أن تتخذه في المستقبل المواد التي

(2) انظر A/72/81.

صاغتها لجنة القانون الدولي، سيكون اطلاقنا قبل انعقاد الدورة المقبلة على النسخة المحدثة من المصنف التجميعي لقرارات المحاكم والهيئات القضائية الدولية والهيئات الأخرى التي يزعم الأمين تقديمها ذا فائدة كبيرة.

وفي ضوء ما تقدّم، ترى السلفادور أن البند ينبغي أن يظل مدرجاً في جدول أعمال اللجنة السادسة حتى يتسنى رصد تبلور الممارسة فيما يتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية، ومن ثم البت في تاريخ لاحق فيما إذا كانت المواد قد بلغت من النضج ما يكفي لتطبيقها بشكل موحد.

النيجر

[الأصل: بالفرنسية]

[12 نيسان/أبريل 2019]

تؤيد سلطات النيجر المختصة إجراء تصويت على مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية.

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

[الأصل: بالإنكليزية]

[19 أيار/مايو 2020]

لم يطرأ على موقف المملكة المتحدة إزاء هذا الموضوع أي تغيير منذ نظرت اللجنة السادسة فيه لآخر مرة أثناء انعقاد دورتها الثانية والسبعين في عام 2017. ولا تزال المملكة المتحدة ترى أن من الأفضل ترك مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية في شكلها الحالي وأن الوقت لم يحن بعد للنظر في مشروع اتفاقية.

وقد أشارت المملكة المتحدة في بياناتها السابقة أمام اللجنة السادسة إلى قلة الممارسات المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. ويبدو أن الوضع ظل على حاله ولم تحدث تطورات ذات بال في هذا الصدد. إذ لا يزال الغموض يحيط بكيفية تطبيق مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية في الممارسة العملية، على نحو ما أوضح في تقرير الأمين العام (A/72/81). وبناءً على ذلك، لا يزال عدد من مشاريع المواد يمثل تطويراً تدريجياً للقانون الدولي لا تدويناً له. ونحن لا نرجح أن يؤدي التفاوض، الذي سيكون دون أدنى شك عملية طويلة ومعقدة، إلى قدر من توافق الآراء يكفي لاعتماد اتفاقية.

باء - التعليقات الواردة من المنظمات الدولية

المنظمة الدولية للهجرة

أشارت المنظمة الدولية للهجرة إلى أنها ساهمت في الورقة المشتركة المقّمة في 31 كانون الثاني/يناير 2017 رداً على الطلب الصادر في 8 شباط/فبراير 2016 لالتماس التعليقات والمعلومات بشأن مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عملاً بقرار الجمعية العامة 126/69. وقد عرضت تلك الورقة المشتركة الآراء التي تتشاطرها 24 منظمة دولية بشأن مشاريع المواد، كما لُبي فيها طلب الحصول على معلومات عن الممارسة المتبعة فيما يتعلق بقرارات المحاكم والهيئات القضائية الدولية والهيئات الأخرى

التي ترد فيها إشارة إلى المواد. ومن أبرز ما ورد في تلك الورقة المشتركة أن المنظمات الدولية المشاركة فيها ترى أن العديد من مشاريع المواد لا يزال موضع خلاف وأن التفاوض على معاهدة تستند إلى مشاريع المواد أمر سابق لأوانه.

...

ونظراً لعدم تطوير مشاريع المواد منذ تاريخ تقديم الورقة المشتركة وعدم تبين أمثلة أخرى على الممارسة، فإن الشواغل التي عُرِضت بالتفصيل في الورقة المذكورة تظل قائمة.

وبناءً على ذلك وبالنظر إلى أن العديد من مشاريع المواد ما زال مثاراً للجدل وغير مؤيد عموماً بالممارسة، فإن المنظمة الدولية للهجرة ما زالت ترى أنه لا ضرورة لأن تتخذ الجمعية العامة إجراء آخر في الوقت الحاضر.

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

أفادت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية بأنها لم تتخذ حتى الآن أي إجراء بشأن المواد وأنها لا تتوخى اتخاذ إجراء من هذا القبيل في الوقت الراهن.

ثالثاً - معلومات بشأن الممارسة ذات الصلة بالمواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية

ألف - المعلومات الواردة من الحكومات

السلفادور

[الأصل: بالإسبانية]

[24 كانون الثاني/يناير 2020]

فيما يتعلق بالمعلومات المطلوبة بشأن الممارسة الوطنية المتعلقة بالموضوع، لا يوجد ما يفيد بأن المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية طُبِّقَت في السلفادور.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن الدائرة الدستورية التابعة لمحكمة العدل العليا بالسلفادور تعترف في اجتهادها القضائي بخصائص قانونية معينة للمنظمات الدولية تتماشى مع المضمون العام للمواد. فقد ذكرت الدائرة الدستورية أن الاتفاقات المبرمة بين الدول أو بين الدول والمنظمات الدولية تنشئ، بصرف النظر عن المصطلحات المستخدمة لوصفها، روابط قانونية دولية ترتب التزامات على الأطراف المتعاقدة وتجيز لها أن تتصرف وفقاً لما تم الاتفاق عليه (دعوى الطعن بعدم الدستورية رقم 3-91 المؤرخة 7 أيلول/سبتمبر 2009). وهكذا تعترف الدائرة الدستورية بأن المنظمات الدولية يمكن أن تتناط بها التزامات إزاء غيرها من أشخاص القانون الدولي.

وتعترف السلفادور بوجود روابط قانونية تؤثر في سير أعمال المنظمات الدولية كما أنها تحترم الحصانات والامتيازات الممنوحة لهذه المنظمات من أجل تمكينها من أداء الوظائف الموكلة إليها على نحو فعال. وفي هذا الصدد، ذكرت الدائرة الدستورية أن "المنظمات المذكورة آنفاً تتمتع هي ووكلائها بامتيازات

وحصانات الهدف منها ضمان الاستقلالية اللازمة لها حتى تؤدي وظائفها وتحقق الأهداف المحددة صراحةً أو ضمناً في القواعد المعمول بها فيها“ (حكم إنفاذ الضمانات الدستورية رقم 25-S-95 الصادر في 22 أيلول/سبتمبر 2002).

والسلفادور، إذ تضع في اعتبارها الاجتهاد القضائي المشار إليه فيما سلف، تؤكد مرة أخرى أهمية مبدأ المسؤولية في القانون الدولي. فبموجب هذا المبدأ، يُعتبر كل تصرف يُسند إلى دولة أو إلى منظمة دولية ويشكل إخلالاً بالتزام يسري عليها فعلاً غير مشروع دولياً يرتب عليها مسؤولية دولية. وبناءً على ذلك، فإن المنظمة الدولية التي تتفاعل مع غيرها من أشخاص القانون الدولي يجب أن تطالب، على غرار الدول، بتحمل عواقب معينة تنجم عن تصرفاتها.

المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

[الأصل: بالإنكليزية]

[19 أيار/مايو 2020]

القرارات الدولية

إضافة إلى القرارات الواردة في تقرير الأمين العام (A/72/81)، أطلعت المملكة المتحدة على قرار تحكيم صدر في عام 2018 ووردت فيه إشارة إلى مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. والقرار المذكور هو قرار التحكيم الصادر في قضية شركة *Greentech Energy Systems A/S* وشركة *NovEnergia II Italian* وشركة *NovEnergia II Energy & Environment (SCA) SICAR Portfolio SA* ضد الجمهورية الإيطالية⁽³⁾. وفي تلك القضية، احتج المدعى عليه (والمفوضية الأوروبية كطرف متدخل) بأن معاهدة ميثاق الطاقة لا تنطبق على منازعات الاستثمار التي تنشأ بين مستثمرين من الاتحاد الأوروبي ودولة عضو في الاتحاد. وفيما يلي الإشارة الوحيدة التي وردت في قرار التحكيم بشأن مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية:

تدفع [المفوضية الأوروبية] بمبدأ من مبادئ القانون الدولي، صيغته ”المسؤولية تنبع من الاختصاص“ وفحواه أن الالتزامات والمسؤولية الدولية التي تنشأ بين المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها تُحددها القواعد الخاصة للمنظمة نفسها، وهي قواعد تنطبق عليها ولكن لا تنطبق بالضرورة على الدول الأعضاء فيها. وتؤكد [المفوضية الأوروبية] أن هذا المبدأ اعترف به في مشاريع مواد لجنة القانون الدولي المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية لعام 2011 وتقارير هيئات تسوية المنازعات [التابعة لمنظمة التجارة العالمية]، وفي أحد قرارات المحكمة الدولية لقانون البحار. وتؤكد [المفوضية الأوروبية] أن المبدأ ينطبق على [الاتحاد الأوروبي] ودوله الأعضاء.

القرارات الوطنية

أشير إلى مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية في حكمين صدرا عن المحاكم الوطنية بالمملكة المتحدة في عامي 2017 و 2019، كان أولهما الحكم الصادر في قضية محمد (سردار)

(3) غرفة التجارة بستوكهولم، القضية الخامسة (2015/095)، قرار التحكيم النهائي، 23 كانون الأول/ديسمبر 2018.

ضد وزارة الدفاع وقضية قاسم وآخرين ضد وزير الدولة لشؤون الدفاع وقضية رحمة الله ضد وزارة الدفاع وجهة أخرى وقضية المدنيين العراقيين ضد وزارة الدفاع وجهة أخرى⁽⁴⁾؛ وثانيهما الحكم الصادر في قضية تومانوفيتش وآخرين ضد وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث⁽⁵⁾.

المحكمة العليا للمملكة المتحدة

في قضايا محمد (سردار) ضد وزارة الدفاع وقاسم وآخرين ضد وزير الدولة لشؤون الدفاع ورحمة الله ضد وزارة الدفاع وجهة أخرى والمدنيين العراقيين ضد وزارة الدفاع وجهة أخرى، أشارت المحكمة العليا للمملكة المتحدة إلى قضية التاج (بطلب من هلال الجدة) ضد وزير الدولة لشؤون الدفاع (رابطة العدالة كطرف متدخل)⁽⁶⁾ وذلك في معرض نظرها في معيار إسناد التصرف إلى المدعى عليه:

أوضح لورد بينغهام أوف كورنهيل في كلمته (التي أيدها كل من البارونة هايل أوف ريتشموند ولورد كارسويل للأسباب التي عرضها) أن من المتفق عليه بين الطرفين أن المبدأ المنظم للمسألة هو ذاك الذي عبرت عنه لجنة القانون الدولي في المادة 5 من مشاريع موادها المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية على النحو التالي:

”يُعتبر تصرف جهاز الدولة أو جهاز المنظمة الدولية أو وكيلها الذي يوضع تحت تصرف منظمة دولية أخرى فعلاً صادراً عن المنظمة الأخيرة بموجب القانون الدولي إذا كانت المنظمة تمارس السيطرة الفعلية على ذلك التصرف“. (الفقرة 5).

ثم تطرقت المحكمة العليا لقضية هلال الجدة ضد المملكة المتحدة⁽⁷⁾ فقالت:

بالإشارة إلى المادة 5 من مشاريع المواد التي وضعتها لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية المنظمات الدولية، رأت الدائرة الكبرى أن مجلس الأمن [التابع للأمم المتحدة] لم يكن يمارس سيطرة فعلية ولا كانت له صلاحية وسلطة نهائية فيما يتعلق بالأفعال التي تأتيها أو تمتنع عنها القوات المنشورة ضمن القوة المتعددة الجنسيات، ومن ثم فإن احتجاز المدعي لا يمكن إسناده إلى [الأمم المتحدة]. (الفقرة 84)

وانتهت المحكمة العليا إلى تأييد الاستنتاجات التي توصلت إليها محكمة إنكلترا وويلز للاستئناف ومفادها أن مجلس الأمن ”يتمتع بالسيطرة الفعلية“ (”الصلاحية والسلطة النهائية“) على [القوة الدولية للمساعدة الأمنية] بالمعنى اللازم توافره حتى يتسنى إسناد تصرف القوة الدولية إلى [الأمم المتحدة].“

المحكمة العليا لإنكلترا وويلز

في قضية تومانوفيتش وآخرين ضد وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث، نظرت المحكمة العليا لإنكلترا وويلز في المعيار الواجب التطبيق لإسناد التصرف للمدعى عليه:

(4) UKSC 1 [2017].

(5) EWHC 3350 (QB) [2019].

(6) AC 332 [2008].

(7) EHRR 23 53 (2011).

كانت مسألة تبين المعيار الصحيح للإنسان محل جدل كبير في قضية كونتيك. ففي القضية المذكورة، كانت مسألة الإنسان تتعلق بإجراء اتخذته [القوة الأمنية الدولية في كوسوفو (قوة كوسوفو)]. وقد تناولتها الدائرة الكبرى للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية بهرامي ضد فرنسا. وخلصت الدائرة الكبرى آنذاك إلى أن الإجراء الذي اتخذته قوة كوسوفو في إطار قرار مجلس الأمن 1244 مُسند إلى [الأمم المتحدة] (انظر الفقرتين 129 و 135). ورفضت حجج المدعين القائلة بأن مستوى سيطرة دول الموطن الأصلي على قواتها المنشورة ضمن قوة كوسوفو يكفي لإنسان تصرف تلك القوات للدول المذكورة. وكان المعيار الذي طبقته الدائرة للإنسان مستمداً من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية التي أعدتها لجنة القانون الدولي:

”يعتبر تصرف جهاز الدولة ... الذي يوضع تحت تصرف منظمة دولية أخرى فعلاً صادراً عن المنظمة الأخيرة بموجب القانون الدولي إذا كانت المنظمة تمارس السيطرة الفعلية على ذلك التصرف“.

وكما أوضح القاضي إيروين في قضية كونتيك (انظر الفقرات [89] إلى [99])، فإن نهج الإنسان الذي اتُبع في قضية بهرامي طبقه أيضاً مجلس اللوردات في قضية *التاج (بطلب من هلال الجدة) ضد وزير الدولة لشؤون الدفاع*⁽⁸⁾ (وإن انتهى المجلس إلى نتيجة مختلفة)، ثم اعتمدته الدائرة الكبرى في قضية *هلال الجدة ضد المملكة المتحدة*. وقد توصل القاضي إيروين لنتيجة مشابهة لما خلصت إليه المحكمة في قضية بهرامي، إذ رأى أن الإجراء الذي اتخذته قوة كوسوفو مُسند إلى [الأمم المتحدة] لا إلى [المملكة المتحدة]. وأقر في معرض ذلك بأن قرار المحكمة في قضية بهرامي تعرض لنقد شديد. وكان هذا النقد يتعلق بتطبيق معيار ”السيطرة الفعلية“ الوارد في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية وبما إذا كان من الضروري التركيز على مسألة السلطة ”النهائية“ (بمعنى ”الصلاحية والسلطة النهائية على البعثة الأمنية“) أم التركيز على السيطرة ”العملية“ (بمعنى القدرة على توجيه الإجراءات العملياتي محل النقاش أو السيطرة عليه).

ومنح قاضي محكمة الاستئناف لويد - جونز الإذن بالطعن في مسألة الإنسان لأن الجدل الذي أحاط بقرار المحكمة في قضية بهرامي بلغ درجة ارتأى معها القاضي أن من الملائم أن تنتظر محكمة الاستئناف في الأمر بشكل واف، وإن أقر بأنه يجد ”صعوبة شديدة في تبين كيف يمكن إسناد المسائل موضوع الشكوى إلى [المملكة المتحدة]“.

وردُّ التماس الحكم المستعجل الذي قُدّم في ضوء الجدل المثار حول تطبيق معيار السيطرة الفعلية ليس له أي تأثير على وقائع القضية الراهنة. وذلك لأن التمييز بين السيطرة ”النهائية“ و ”العملية“ لن يُحدث فرقاً يُذكر في الوقائع. فقد نُدب السيد راتل للعمل في [بعثة الاتحاد الأوروبي المعنية بسيادة القانون في كوسوفو]، كما أوضحت، بطريقة لا تسمح لـ [لمملكة المتحدة] بأي سيطرة على المهمة العامة الموكلة إلى البعثة أو تلك الموكلة إلى [مكتب الادعاء الخاص في جمهورية كوسوفو التابع للبعثة]، ولا حتى بأي إمكانية لإعطاء توجيهات للسيد راتل أو لممارسة أي سيطرة عليه فيما يقوم به من عمل في مكتب الادعاء. فلم تكن هناك إذن سيطرة نهائية. ولم تكن هناك سيطرة عملية.

(8) UKHL 58 [2007]، و AC 332 [2008].

ومن ثم فإن تصرف السيد راتل لا يمكن أن يُسند إلى [المملكة المتحدة]، أيا كان المعيار الصحيح الذي يتعين استخدامه.

باء - المعلومات الواردة من المنظمات الدولية

المنظمة الدولية للهجرة

أفادت المنظمة الدولية للهجرة بأنه لم يحدث، على حد علمها، أي تغيير في الممارسة المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية منذ تقديمها الورقة المشتركة في 31 كانون الثاني/يناير 2017.

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

أفادت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية بأنه لم يحدث حتى تاريخه أن أُشير إلى مشاريع المواد في سياق ممارساتها ذات الصلة.
