

Distr.: General  
12 May 2006  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثامنة والخمسون

جنيف، ١ أيار/مايو - ٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

إضافة

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية
٥	.....	ألف - ملاحظات عامة
٥	.....	المفوضية الأوروبية
٥	.....	منظمة العمل الدولية
٦	.....	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
٧	.....	باء - مشروع المادة ١ - نطاق مشاريع المواد
٧	.....	منظمة العمل الدولية



٨	.....	مشروع المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة	جيم -
٨	.....	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	
٩	.....	مشروع المادة ٣ - مبادئ عامة	دال -
١٠	.....	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	
١١	.....	مشروع المادة ٤ - قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية	هاء -
١١	.....	منظمة العمل الدولية	
١٣	.....	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	
		مشروع المادة ٥ - تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة	واو -
١٨	.....	الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى	
١٨	.....	منظمة العمل الدولية	
١٩	.....	مشروع المادة ٦ - تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات	زاي -
١٩	.....	منظمة العمل الدولية	
٢٠	.....	مشروع المادة ٨ - قيام خرق لالتزام دولي	حاء -
٢١	.....	المفوضية الأوروبية	
٢١	.....	منظمة العمل الدولية	
٢٣	.....	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	
		مشروع المادة ١٥ - القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء	طاء -
٢٤	.....	والمنظمات الدولية	
٢٥	.....	المفوضية الأوروبية	
٢٦	.....	منظمة العمل الدولية	
٢٦	.....	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	
٢٧	.....	الظروف النافية لعدم المشروعية - اعتبارات عامة	ياء -
٢٧	.....	منظمة العمل الدولية	

- ٢٧ . . . . . منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
- ٢٨ . . . . . كاف - مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً للمنظمات الدولية
- ٢٨ . . . . . المفوضية الأوروبية
- ٢٩ . . . . . منظمة العمل الدولية
- ٣٤ . . . . . منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
- ٣٥ . . . . . ثالثاً - قائمة الملحقات بالتعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية
- ٣٥ . . . . . منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

## أولا - مقدمة

١ - طلبت لجنة القانون الدولي، في دورتها الخامسة والخمسين، إلى الأمانة العامة أن تعمم سنويا، أجزاء من تقريرها ذات صلة بموضوع "مسؤولية المنظمات الدولية" على المنظمات الدولية من أجل إبداء تعليقاتها عليها.<sup>(١)</sup> واستجابة لذلك الطلب، دعيت منظمات دولية مختارة إلى تقديم تعليقاتها على الأجزاء ذات الصلة من تقارير اللجنة لأعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥. وفي فترة قريبة جدا، التمست اللجنة تعليقات على الفصل السادس من تقريرها لعام ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup> وعلى المسائل التي تحظى لديها بأهمية خاصة والمشار إليها في الفقرة ٢٦ من تقريرها لعام ٢٠٠٥.<sup>(٣)</sup>

٢ - ولقد أدرجت الردود الواردة قبل ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٦ من المنظمات الدولية استجابة لطلب اللجنة في عام ٢٠٠٥ في الوثيقة A/CN.4/568.<sup>(٤)</sup> وتتضمن هذه الإضافة التعليقات الخطية الواردة من ثلاث منظمات دولية حتى تاريخ ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٦ (ترد تواريخ التقديم بين قوسين) وهي: المفوضية الأوروبية (٣ شباط/فبراير ٢٠٠٦)، ومنظمة العمل الدولية (٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٦)، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) (٢٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٦). وترد هذه التعليقات في الفرع الثاني أدناه مرتبة موضوعا بموضوع. ويتضمن الفرع الثالث من هذه الوثيقة قائمة بملحقات التعليقات الواردة من المنظمات الدولية. وسيُدرج ما يرد من مستندات أخرى في إضافات إلى الوثيقة A/CN.4/568.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٢.

(٢) المرجع نفسه، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10).

(٣) ورد في الفقرة ٢٦ من تقرير عام ٢٠٠٥ ما يلي:

٢٦ - سيتناول التقرير القادم للمقرر الخاص مسائل تتعلق بالتالي: (١) الظروف النافية لعدم المشروعية، و (٢) مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً الصادرة عن منظمات دولية. وترحب اللجنة بالتعليقات والملاحظات المتعلقة بهذه المسائل، ولا سيما بشأن النقاط التالية:

(أ) المادة ١٦ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً تنظر في حالة الدولة التي تعاون أو تساعد دولة أخرى على ارتكاب فعل غير مشروع دولياً. هل ينبغي للجنة أن تدرج أيضاً في مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية حكماً يتعلق بالعموم أو المساعدة التي تقدمها دولة إلى منظمة دولية في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً؟ وهل ينبغي أن ينطبق الرد المقدم على السؤال الوارد أعلاه على حالة قيام دولة بتوجيه وتمرير السيطرة أو الإكراه على ارتكاب فعل من جانب منظمة دولية كان، لولا الإكراه، سيُعد فعلاً غير مشروع؟

(ب) وبخلاف الحالات الواردة في الفقرة (أ)، هل هناك حالات يمكن فيها أن تُعدّ الدولة مسؤولة عن الفعل غير المشروع دولياً الصادر عن منظمة دولية تكون هذه الدولة عضواً فيها؟

(٤) ترد في الوثائق A/CN.4/545 و A/CN.4/547 و A/CN.4/556 التعليقات الخطية الواردة قبل ٩ أيار/مايو ٢٠٠٥ استجابة للطلبات المقدمة في ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤.

## ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

### ألف - ملاحظات عامة

#### المفوضية الأوروبية

ورد منظورنا العام لأعمال لجنة القانون الدولي في عام ٢٠٠٥ في بيان الاتحاد الأوروبي والجماعة الأوروبية المدلى به أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ (انظر الوثيقة A/C.6/60/SR.12).

وإننا نرحب بالتقدم الذي أحرزته لجنة القانون الدولي وثنئى المقرر الخاص، الأستاذ جورجيو غاجا على تقريره الثالث. فالالاتحاد الأوروبي يولي أهمية قصوى لأعمال لجنة القانون الدولي، لكنه ينظر إليها بالضرورة من منظور منظمة دولية محددة. ولذلك فإننا سنقصر تعليقاتنا على بضعة جوانب من مشاريع المواد.

إن المواد ٨ (١) و ٩ و ١٠ و ١١ من المشروع الحالي تطابق المواد ١٢ (١) و ١٣ و ١٤ و ١٥ من مسؤولية الدول. ولا داعي في الواقع إلى الحيد عن القواعد التي وضعت للدول في هذا الشأن وبالتالي ليست لدينا أي تعليقات في هذا الصدد.

وتعكس مشاريع المواد ١٢ إلى ١٤ المتعلقة بقانون السريان الزمني سوابق المواد ١٦ إلى ١٨ من مسؤولية الدول. ولا تستدعي إبداء أي تعليق عليها من جانبنا.

#### منظمة العمل الدولية

هذه هي المرة الأولى التي تساهم فيها منظمة العمل الدولية في هذا العملية. وعليه فلا مناص من تخصيص بعض الملاحظات للمسائل التي عاجلتها لجنة القانون الدولي قبل انعقاد دورتها السابعة والخمسين، في عام ٢٠٠٥، على أمل أن يتمكن المقرر الخاص واللجنة من أخذها في اعتبارهما.

ويمكن القول بصفة عامة إنه لا توجد ممارسة ذات شأن فيما يتعلق بالمسؤولية الدولية لمنظمة العمل الدولية. لكن توجد بطبيعة الحال ممارسة وفيرة فيما يتصل بمسؤوليتها تجاه موظفيها، بما في ذلك مجموعة غنية من الاجتهادات التي طورتها محكمتها الإدارية. بيد أننا لا نعتبر هذه الممارسة ذات صلة بسياق هذا العمل، لأنها تعكس نظاماً قانونياً محددًا، كما هو موضح أدناه بمزيد من التفصيل.

وبشكل عام ترى منظمة العمل الدولية أن التعليقات التي أبدتها بعض المنظمات، وبخاصة المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الإنتربول وصندوق النقد الدولي، بشأن الأجزاء

ذات الصلة من تقرير لجنة القانون الدولي لعامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤، فيما يتعلق بالفروق بين قانون مسؤولية الدول وقانون مسؤولية المنظمات الدولية، هي تعليقات وحيهة. وفي هذا الصدد، هناك نقطتان تتسمان على ما يبدو لنا بأهمية بالغة. وتمثل النقطة الأولى في أن المسائل المتعلقة بالمبادئ التنظيمية أو الإدارة الداخلية للمنظمات الدولية تخضع للقانون الدولي، بينما فيما يتعلق بالدول، تعتبر القوانين المحلية، بما في ذلك الدساتير الوطنية، من وجهة نظر القانون الدولي والمحاكم الدولية مجرد وقائع تعبر عن إرادة الدولة وتشكل أنشطتها.<sup>(٥)</sup> ومن جهة أخرى، يتعين النظر في المسؤولية الدولية للمنظمات خلافا لما يحدث للدول، في ضوء أهداف ووظائف المنظمة على النحو المنصوص عليه صراحة أو ضمنا في وثائق تأسيسها أو على نحو ما تم تطويره في الممارسة، نظرا لعدم تحويل المنظمات اختصاصات عامة<sup>(٦)</sup>.

### منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

تود منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) أن تشير في البداية إلى أنها تؤيد الخيار الذي استقرت عليه اللجنة بالاعتماد من حيث المبدأ على النهج المتبع في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. بيد أن اليونسكو ترى، كما سيتضح أدناه، أنه حتى مع عدم وجود أي ممارسات ذات صلة في هذا الصدد، ينبغي أن تحرص اللجنة على ألا تنقيد بهذه المواد بصورة مبالغ فيها في الحالات التي يبدو فيها أن الخصائص الموضوعية للمنظمات الدولية تتطلب البحث عن حل مختلف. فبعض المواد التي أقرت بصورة مؤقتة تتأسس على عوامل في الممارسة تتصل، في كثير من الحالات، بنوع وحيد من أنواع النشاط (الإجراءات العسكرية التي تضطلع بها قوات حفظ السلام). غير أن معظم المنظمات الدولية لا تقوم بمثل هذه الأنشطة. ويجب البحث بدرجة أكبر في التصنيفات المختلفة للأعمال والأنشطة التي تنهض بها المنظمات الدولية، والطرق التي يمكن أن تترتب بها المسؤولية على منظمة من تلك المنظمات.

وفيما يتعلق بطلبكم معلومات فيما يتعلق بدعاوى انتهاك القانون الدولي المرفوعة ضد اليونسكو، لا يبدو أنه رُفعت أي دعاوى من هذا النوع ضد المنظمة منذ إنشائها.

ومع ذلك، يمكن الإشارة إلى دعاوى مدنية كانت اليونسكو طرفا مدعى عليه فيها، ويمكن أن تكون لها صلة بهذه الدراسة، حيث أنها تتضمن حججا يمكن تطبيقها، بحكم القياس، في ميدان المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دوليا (فيما يتعلق بمسألة إسناد التصرف، على سبيل المثال).

(٥) انظر تعليقات المنظمة الدولية للشرطة الجنائية الإنتربول، الوثيقة A/CN.4/556، صفحة ٣٧.

(٦) انظر تعليقات صندوق النقد الدولي، الوثيقة A/CN.4/556، الصفحتان ٤٧.

## باء - مشروع المادة ١ - نطاق مشاريع المواد

٣ - فيما يلي نص مشروع المادة، بالصيغة التي اعتمدها بها اللجنة مؤقتاً في دورتها الخامسة والخمسين:

### المادة ١

#### نطاق مشاريع المواد هذا

- ١ - تنطبق مشاريع المواد هذه على المسؤولية الدولية لمنظمة دولية ما عن فعل غير مشروع بموجب القانون الدولي.
- ٢ - ينطبق مشروع المواد هذا أيضاً على المسؤولية الدولية لدولة ما عن الفعل غير المشروع دولياً لمنظمة دولية<sup>(٧)</sup>.

#### منظمة العمل الدولية

فيما يتعلق بالفقرة ٢ من المادة ١، ربما تبدو المسؤولية المشتركة للدولة،<sup>(٨)</sup> فيما يتصل بأفعال إحدى المنظمات الدولية، أقرب صلة بالجماعة الأوروبية منها بأي منظمة دولية أخرى، باعتبارها منظمة دولية من فئة خاصة. والواقع، هو أن الشخصية القانونية للمنظمة، حسبما ينص مشروع المادة ٢، يجب أن تعتبر شخصية "خاصة بها"، وتكون بذلك "مميزة عن الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها"<sup>(٩)</sup>.

وفيما يتعلق بممارسة منظمة العمل الدولية المحدودة في هذا المجال، تحيل المنظمة إلى تعليقاتها الواردة أدناه بشأن الأسئلة المحددة التي طرحتها عليها لجنة القانون الدولي، فيما يتعلق بمسؤولية الدولة في حالات تقديمها العون أو المساعدة لمنظمة دولية في ارتكابها لفعل أو توجيهها أو السيطرة عليها أو إكراهها على ارتكابه.

(٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٣.

(٨) نظر الفقرة ٨ من الوثيقة A/CN.4/541، والوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/57/10)، الفقرة ٤٧٩.

(٩) نظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٤، وشرح مشروع المادة ٢، الفقرة (١٠).

## جيم - مشروع المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة

٤ - فيما يلي نص مشروع المادة ٢، بالصيغة التي اعتمدها بها اللجنة مؤقثاً في دورتها الخامسة والخمسين:

### المادة ٢

#### المصطلحات المستخدمة

لأغراض مشاريع المواد هذه، يعني مصطلح "منظمة دولية" منظمة منشأة بموجب معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي وتملك شخصية قانونية دولية خاصة بها. وقد تشمل العضوية في المنظمات الدولية، بالإضافة إلى الدول، كيانات أخرى<sup>(١٠)</sup>.

#### منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

بموجب هذا الحكم، يُعرف مصطلح "المنظمة الدولية" على أنه يشير إلى "منظمة منشأة بموجب معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي، وتملك شخصية قانونية دولية خاصة بها. وقد تشمل العضوية في المنظمات الدولية، بالإضافة إلى الدول، كيانات أخرى". والإشارة إلى المنظمات المنشأة "بموجب ... صك آخر يحكمه القانون الدولي" تجدد تأكيداً لها في الممارسة التي درجت عليها اليونسكو فيما يتعلق بإنشاء منظمات حكومية دولية من خلال إجراء مبسط، بمقتضاه يعتمد الجهازان الإداريان لليونسكو (المؤتمر العام والمجلس التنفيذي) أنظمتها الأساسية، ويجوز للدول الأعضاء المهتمة بأنشطتهما أن تبلغ المدير العام بقبولها لأنظمتها الأساسية. وهذا ما كان عليه الأمر بالنسبة للمركز الدولي لدراسات حفظ الممتلكات الثقافية وترميمها الذي أنشئ في روما في ١٩٥٩. ففي وقت اعتماد المؤتمر العام لليونسكو للنظام الأساسي للمركز، لم يكن هناك أي شك في طبيعة ذلك النظام الأساسي، الذي يبدو أنه كان يُنظر إليه ضمناً على أنه صك دولي ملزم قانوناً ينشئ منظمة حكومية دولية.<sup>(١١)</sup> ففي رسالة غير منشورة مؤرخة ٢٢ أيار/مايو ١٩٥٩ وموجهة إلى فرانسيس وولف، المستشار القانوني لمنظمة العمل الدولية، أوضح كلود لوسير، نائب

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٥٣.

(١١) انظر القرار 9C/4.53 الصادر عن المؤتمر العام، في وثائق المؤتمر العام، الدورة التاسعة، نيودلهي، ١٩٥٦: القرارات، الصفحتان ٢٤ و ٤٨؛ ويمكن الاطلاع عليه من خلال موقع اليونسكو على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: <http://unesdoc.unesco.org/ulis>.

المستشار القانوني لليونسكو، أن الإجراء المتبع في إنشاء المركز هو من بين الأدوات القانونية المستخدمة في المنظمة لإنشاء هيئات تكمل وتتم أنشطة اليونسكو. وأوضح أن من بين هذه الأدوات: (أ) اتفاق حكومي دولي متعدد الأطراف يتم التفاوض بشأنه تحت رعاية اليونسكو (مثلما في حالة المنظمة الأوروبية للبحوث النووية)؛ (ب) وقانون تشريعي وطني ينشئ مؤسسات تعمل في إطار النظام القانوني لإحدى الدول الأعضاء. وتوصف حالة المركز الدولي لدراسات حفظ الممتلكات الثقافية وترميمها بأنها "صيغة وسطى" بين هذين الحلين. وفي رأي قانوني آخر، قال حنا سابا، المستشار القانوني لليونسكو، إن المؤتمر العام هو الذي انشأ المركز، وإن المركز يستمد شخصيته القانونية الدولية من قرار ذلك الجهاز.<sup>(١٢)</sup> وبعد ذلك، تم تسجيل النظام الأساسي للمركز في الأمانة العامة للأمم المتحدة، مما يؤكد أن النظام الأساسي يعتبر اتفاقاً دولياً ضمياً.

وثمة حالة أحدث تتعلق بمركز استخدام ضوء السينكروترون في العلوم التجريبية والتطبيقات في الشرق الأوسط، الذي أنشئ عام ٢٠٠٢ كمنظمة حكومية دولية. فالمجلس التنفيذي لليونسكو (وهو جهاز ذو عضوية محدودة: ٥٨ عضواً ينتخبهم المؤتمر العام) هو الذي أقر النظام الأساسي للمركز، استناداً إلى السلطة المخولة له من المؤتمر العام؛ ودخل ذلك النظام الأساسي حيز النفاذ بعد أن تلقى المدير العام عدداً محدداً (ستة) من صكوك قبوله من الدول الأعضاء في المنطقة المعنية<sup>(١٣)</sup>.

## دال - مشروع المادة ٣ - مبادئ عامة

٥ - فيما يلي نص مشروع المادة ٣، بالصيغة التي اعتمدها بها اللجنة مؤقتاً في دورتها الخامسة والخمسين:

### المادة ٣

#### مبادئ عامة

١ - كل فعل غير مشروع دولياً صادر عن منظمة دولية يستتبع المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية.

(١٢) مذكرة مؤرخة ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٩ موجهة من حنا سابا إلى ج. ك. فان دير هاغن، رئيس قسم المتاحف والآثار التاريخية باليونسكو (وثيقة غير منشورة).

(١٣) انظر المقرر 164 EX/3.33 الصادر عن المجلس التنفيذي، في المقررات التي اعتمدها المجلس التنفيذي في دورته ١٦٤، باريس، ٢١-٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٢؛ يمكن الاطلاع عليه من خلال موقع اليونسكو على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: <http://unesdoc.unesco.org/ulis>.

٢ - ترتكب المنظمة الدولية فعلا غير مشروع دولياً إذا كان هناك تصرف يتمثل في عمل أو امتناع عن عمل:

- (أ) يسند إلى المنظمة الدولية بموجب القانون الدولي؛  
 (ب) ويشكل خرقاً لالتزام دولي على المنظمة الدولية<sup>(١٤)</sup>.

### منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

#### الفقرة ٢

فيما يتعلق بإمكانية تحميل المنظمات الدولية المسؤولية نتيجة للامتناع عن العمل، تنضم اليونسكو إلى الرأي الذي أعرب عنه صندوق النقد الدولي (انظر الوثيقة A/CN.4/545، الصفحة ١٥) من حيث ضرورة أن يؤخذ في الحسبان أن الامتناع عن العمل يمكن أن ينتج ببساطة عن تطبيق عملية صنع القرار المنصوص عليها في الصك التأسيسي للمنظمة الدولية المعنية. فعلى سبيل المثال، عندما يكون الإجماع مطلوباً لصدور قرار عن هيئة إدارة إحدى المنظمات، يمكن للمرء أن يتساءل عما إذا كانت ممارسة إحدى الدول الأعضاء لحقها المشروع في النقض، لمنع المنظمة من اتخاذ إجراء ما، يمكن أن تكون لها أي صلة باستبعاد أو الحد من مسؤولية تلك المنظمة عن الامتناع عن العمل فيما يتصل بحالة مأزق سياسي.

وقد حاول المقرر الخاص الرد على الحجة التي ساقها صندوق النقد الدولي بملاحظة أن الصعوبات في الامتثال الناجمة عن عملية اتخاذ القرارات السياسية قد تنشأ أيضاً داخل الدول، وفيما يتعلق بالالتزامات المتصلة بالقيام بأعمال إيجابية. وأشار المقرر الخاص، في هذا الصدد، إلى إخفاق الأمم المتحدة في منع الإبادة الجماعية في رواندا (انظر الوثيقة A/CN.4/553، الفقرات ٨-١٠). بيد أنه يمكن للمرء أن يتساءل عما إذا كان الوضع الذي يخفق فيه مجلس الأمن في التوصل إلى اتفاق بين أعضائه على القيام بأي عمل لازم لمنع وقوع إبادة جماعية يمكن أن يُقارن بالوضع الذي يتخذ فيه الأمين العام للأمم المتحدة، باعتباره أعلى سلطة في التسلسل القيادي، قراراً بعدم التدخل أثناء عملية عسكرية تضطلع بها قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أثناء حدوث أعمال إبادة جماعية واسعة النطاق: هل تعتبر الأمم المتحدة في الحالتين مسؤولة عن الامتناع عن العمل بنفس الدرجة؟

وترى اليونسكو أنه ينبغي مواصلة استكشاف النتائج التي تترتب على تطبيق المبدأ المنصوص عليه في المادة ٣ (٢) على المنظمات الدولية، خاصة فيما يتعلق بنوع الجهاز المسؤول عن اتخاذ القرار بالامتناع عن العمل (ما إذا كان جماعياً أم فردياً، وما إذا كانت

(١٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٣.

طبيعته سياسية أم إدارية). ويجب أن يؤخذ في الحسبان أن الأساس الاجتماعي للمنظمات الدولية يتكون من الدول، أي من أشخاص آخرين من أشخاص القانون الدولي.

## هاء - مشروع المادة ٤ - قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية

٦ - فيما يلي نص مشروع المادة ٤، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتاً في دورتها السادسة والخمسين:

### المادة ٤

#### قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية

- ١ - يعتبر تصرف جهاز أو مسؤول تابع لمنظمة دولية في تأدية مهامه فعلاً صادراً عن تلك المنظمة. بمقتضى القانون الدولي، أياً كان المركز الذي يشغله ذلك الجهاز أو المسؤول في المنظمة.
- ٢ - لأغراض الفقرة ١، يشمل مصطلح "مسؤول" الموظفين وغيرهم من الكيانات والأشخاص ممن تعمل المنظمة من خلالهم.
- ٣ - تطبق قواعد المنظمة في تحديد وظائف أجهزتها ومسؤوليها.
- ٤ - لغرض مشروع هذه المادة، تعني عبارة "قواعد المنظمة"، بشكل خاص: الصكوك المنشئة؛ والمقررات والقرارات وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة وفقاً لتلك الصكوك؛ والممارسة المتبعة في المنظمة<sup>(١٥)</sup>.

### منظمة العمل الدولية

#### الفقرة ٢

يشمل تعريف مصطلح "مسؤول" في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٤، "الموظفين وغيرهم من الأشخاص أو الكيانات ممن تعمل المنظمة من خلالهم". ونظراً للأهمية العامة للتعريف وانعكاساته على الأحكام التالية<sup>(١٦)</sup>، فإن للمنظمة شواغل بشأن نطاقه الواسع<sup>(١٧)</sup>.

(١٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10). الفقرة ٧١.

(١٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10). الفقرة ٧٢، شرح مشروع المادة ٤، الفقرة (١٤).

(١٧) يقتصر تطبيق المادة ٤، من المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة، والمشملة على القاعدة الأساسية المتعلقة بإسناد تصرف أجهزة الدولة إلى الدولة نفسها، على "أي شخص أو كيان يتمتع بذلك المركز [أي كجهاز للدولة] وفقاً للقانون المحلي للدولة المعنية"، فهو كل شخص طبيعي أو اعتباري، كالمسؤولين أو اللجان أو

ويوضح شرح هذا النص على وجه التحديد، "أن الطابع القانوني للشخص ليس أمراً حاسماً لغرض إسناد التصرف"<sup>(١٨)</sup>. و يبدو أن المصطلح قد يشمل أيضاً الكيانات "الخارجية" بالنسبة للمنظمات، كشركات القطاع الخاص مثلاً<sup>(١٩)</sup>. وفيما يتصل بالتعليقات الواردة من المنظمات الدولية الأخرى (انظر الوثيقة A/CN.4/545، الصفحتان ٦ و ٣٢) يبدو أن هناك صعوبة مشاهمة، فيما يتعلق بتنبؤ منظمة العمل الدولية بقيام حالة يمكن أن تسند فيها المسؤولية عن أفعال كيان كهذا إليها. لذا فإنها سترحب بتقديم اللجنة لأمثلة عن ذلك.

### الفقرة ٣

ويبدو أن مسألة تعريف مصطلح "المسؤول" تبدو بالغة الأهمية في ضوء الفقرة ٣ من المادة ٤، التي تنص على أنه "تطبق قواعد المنظمة في تحديد وظائف أجهزتها ومسؤوليها". وبينما ترحب منظمة العمل الدولية بالإشارة إلى هذه القواعد، إلا أن التعليقات توضح أن القصد من الصياغة هو "ترك الإمكانية مفتوحة لاعتبار أن الوظائف ممكنة، في ظروف استثنائية، لجهاز أو مسؤول، حتى وإن لم يكن من الممكن القول بأن ذلك يقوم على أساس قواعد المنظمة"<sup>(٢٠)</sup>. ويظل كنه "الظروف الاستثنائية" هذه غير واضح وشأنه في ذلك شأن ما يمكن أن يعتبر أساساً لإسناد المهام الوظيفية في مثل هذه الظروف. وترى منظمة العمل الدولية أنه لا يجوز، إسناد تصرف الشخص أو الكيان إلى المنظمة، إذا لم يكن هذا التصرف يستند إلى قواعد المنظمة، إلا إذا كان ذلك الشخص أو الكيان قد تصرف بناء على تعليمات أو بموجب توجيه منها أو تحت سيطرتها<sup>(٢١)</sup>.

الإدارات أو الهيئات الأخرى التي تمارس سلطات عامة (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفقرة ٧٧، شرح مشروع المادة ٤، الفقرة (٢). ويتم تناول مسألة إسناد تصرف الكيانات "الخارجية" في المادة ٥ ("تصرف الأشخاص والكيانات عند ممارستهم لصلاحيات السلطات الحكومية") والمادة ٨ ("السلوك الذي توجهه أو تسيطر عليه الدولة")، حيث "أدجت" هذه الأحكام، في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، في الحكم الأساسي بشأن إسناد المسؤولية، مما وسع نطاقها إلى حد كبير.

(١٨) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧٢، شرح مشروع المادة ٤، الفقرة (٦).

(١٩) المرجع نفسه، الفقرتان (١٢) و (١٣).

(٢٠) المرجع نفسه، الفقرة (٩).

(٢١) انظر المادة ٨ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ("التصرفات التي يتم القيام بها بناء على توجيهات الدولة أو تحت رقابتها") التي تتضمن المبدأ الأساسي لإسناد التصرف في القانون الدولي، أي الأفعال التي لا يمكن إسنادها إلا إذا كان الشخص أو مجموعة الأشخاص يتصرفون في الواقع بناء على تعليمات تلك الدولة أو بتوجيهات منها أو تحت رقابتها" (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠، الفقرة ٧٦ (A/60/10)).

## منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

الفقرتان ٢ و ٣

إن تعريف مصطلح "مسؤول" في مشروع الفقرة ٢ من المادة ٤ يثير قلق اليونسكو بصفة خاصة، حيث أنه لا ينطبق فحسب على موظفي اليونسكو وخبرائها الموفدين في مهمات، بل وبصورة أعم على "غيرهم من الكيانات أو الأشخاص ممن تعمل المنظمة من خلالهم".

ومن الواضح أن وجود صلة وظيفية بين المنظمة والمسؤول التابع لها، كشرط لازم لإسناد تصرفاته إلى المنظمة، إنما هو معنى متضمن في الإشارة، في مشروع الفقرة ١ من المادة ٤، إلى كون الجهاز أو المسؤول يتصرف "في تأدية مهام ذلك الجهاز أو ذلك المسؤول"<sup>(٢٢)</sup>. وبموجب الفقرة ٣ من المادة ٤، فإن قواعد المنظمة تعتبر من حيث المبدأ البارامترات التي تحدد هذه المهام. وعلى أي حال، فإن الإشارة إلى الصلة الوظيفية ليست مفصلة بما يكفي لتحديد فئة "المسؤولين" تحديدا واضحا.

وفي هذا الصدد، تود اليونسكو أن تشير إلى أنها تدرج في العقود التي تمنحها المنظمة لمتعاقدين خاصين شرطا ينص على ما يلي:

لا يُعتبر المتعاقد، ولا أي شخص يستخدمه المتعاقد، مسؤولا أو موظفا في اليونسكو، وما لم يُنص في هذا العقد على خلاف ذلك، لا يحق له التمتع بأي امتيازات أو حصانات أو تعويضات أو مدفوعات، ولا يكون من صلاحياته إلزام اليونسكو بأي نفقات أو التزامات إضافية.

وقد يضطلع المتعاقدون مع اليونسكو بأنواع شديدة الاختلاف من الأنشطة التنفيذية (بما فيها المساعدة التقنية) في إطار عقد الأتعاب<sup>(٢٣)</sup> وعقد الخبرة الاستشارية<sup>(٢٤)</sup>. ورغم أن

(٢٢) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧٢، شرح مشروع المادة ٤، الفقرة (٧).

(٢٣) تبرم اليونسكو عقد الأتعاب مع فرد أو كيان قانوني يمتلك مهارة متخصصة، للحصول على سلع أو خدمات خاصة، مثل وضع أو التكليف بوضع مخطوط غير منشور أو عمل أصلي، أو تطوير منتج أو عملية جديدة أو محسنة، أو توفير خدمات أخرى تناسب المنظمة بصفة خاصة، مقابل مبلغ مالي مقطوع (يتضمن أتعاب المتعاقد) خلال أجل زمني محدد. انظر الدليل الإداري لليونسكو، المجلد الأول، الفصل السابع، البند ٧٠٠ (وثيقة غير منشورة).

(٢٤) الاستشاري هو خبير رفيع المستوى تستعين به اليونسكو لفترة زمنية قصيرة محددة، للاضطلاع بمهام منها على سبيل المثال: الاضطلاع بمهام تتسم بالأولوية في برنامج أنشطة المنظمة من خلال القيام بتحليل في الموقع لمشكلات معقدة والبحث عن حلول مبتكرة في ميدان لا يتوفر فيه الأخصائيين اللازمين في الأمانة العامة؛ أو حضور مؤتمر أو اجتماع تنظمه الوحدة المعنية كاستشار تقني؛ أو المشاركة بدور تعليمي متخصص في حلقة دراسية أو دورة تدريبية تنظمها الوحدة المعنية، على الصعيد الوطني أو الإقليمي؛ أو

موظفي اليونسكو يمكنهم القيام بنفس أنواع النشاط، فإن اليونسكو ترى في حالة المتعاقدين أن الأعمال التي يقومون بها لا يمكن أن تعتبر أعمالاً قامت بها المنظمة، حيث أن قواعد المنظمة تستبعد هذه الإمكانية بشكل واضح. وعلاوة على ذلك، فإن تلك العقود لا تفرض على المتعاقدين إلا التزام بتحقيق غاية (مثل إنجاز مشروع في الميدان)، بينما لا تقوم المنظمة بتوجيه أعمالهم أو السيطرة عليها، كما لا تتمتع بأي صلاحيات تأديبية عليهم.

غير أن اللجنة، في شرحها للفقرة ٣ من المادة ٤، تشير إلى إمكانية اعتبار "أن الوظائف موكلة، في ظروف استثنائية، لجهاز أو مسؤول، حتى وإن لم يكن من الممكن القول بأن ذلك يقوم على أساس قواعد المنظمة"<sup>(٢٥)</sup>. ولا يبين التعليق بوضوح متى تنشأ هذه الظروف الاستثنائية. ويشير شرح المادة ٤ إلى أن هذه الظروف تنشأ فيما يتصل بما يسمى الأجهزة بحكم الواقع، أي الأشخاص أو جماعات الأشخاص ممن يتصرفون في الواقع بناء على تعليمات أو بتوجيه من المنظمة أو تحت سيطرتها<sup>(٢٦)</sup>، غير أنه فيما عدا هذه الحالة الأخيرة، لا يمكن أن نتخيل أي حالات أخرى يمكن أن يستند فيها إسناد التصرف إلى منظمة ما إلى قواعدها ونظمها الداخلية. وفي هذا الصدد، ندعو اللجنة إلى أن تلقي مزيداً من الضوء على نوع الحالات التي يمكن تصورها من الناحية العملية. وترى اليونسكو أنه، إلى جانب أعمال المسؤولين أو الخبراء الموفدين في مهمات الذين يتصرفون بصفتهم الرسمية، لا يمكن أن يُسند إلى المنظمة سوى أعمال الأشخاص أو الكيانات ممن يتصرفون في الواقع بناء على تعليمات أو بتوجيه من المنظمة أو تحت سيطرتها.

ويمكن أن تترتب مشكلات قانونية على تصرفات المتعاقدين، عندما لا تكون أحكام عقودهم واضحة فيما يتعلق بالطبيعة الحقيقية للصلة القائمة بينهم وبين المنظمة، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى سوء الفهم لدى الأطراف الأخرى. فعلى سبيل المثال، وقّعت المنظمة في مرة من المرات عقداً أُذن للمتعاقد بموجبه أن يستخدم اسم وشعار اليونسكو لتنظيم مناسبات ثقافية ورياضية كانت من المفروض أن يمولها المتعاقد نفسه من خلال حملة لجمع الأموال لا تشارك فيها اليونسكو بشكل مباشر. ورغم أن العقد كان ينص بوضوح على أنشطة المتعاقد لا ترتب أي مسؤولية قانونية أو مالية على المنظمة، كما كان يتضمن الشرط الوارد في الفقرة الثالثة من هذه المجموعة من التعليقات، فإن اليونسكو، في إحدى قضايا التحكيم،

القيام ببعثة قصيرة إلى إحدى الدول الأعضاء، ثم وضع تقرير لإسداء المشورة للحكومة أو المؤسسة الوطنية بشأن مسألة تتصل ببرنامج أنشطة الوحدة المعنية. نفس المرجع السابق، المجلد الثاني، البند ٢٤٣٥.

(٢٥) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧٢. شرح مشروع المادة ٤، الفقرة (٩).

(٢٦) المرجع نفسه، الفقرة (١٣).

اعتُبرت مسؤولة مسؤولية جزئية تجاه المتعاقد، الذي كان عليه أن يتحمل مسؤوليات مالية تجاه دائنيه، لعدم وفائها بالتزامها بالتعاون معه، وأيضاً لأنها خلقت "احتمالاً واضحاً ينطوي على التباس بالنسبة للأطراف الأخرى" عندما أذنت للمتعاقد باستخدام اسمها وشعارها. وفي هذه الحالة، لم يكن المتعاقد يعتبر مسؤولاً من مسؤولي اليونسكو، ولكن اعتبر أن المنظمة تتحمل جانباً من المسؤولية عن جملة أمور، منها خلق حالة من الالتباس فيما يتعلق بوضعه الحقيقي.<sup>(٢٧)</sup>

وباستثناء هذه الحالة المذكورة للتو، يبدو أن الشرط الوارد أعلاه يكفل حماية اليونسكو بصورة فعالة من المطالبات التي قد تنشأ عن تصرفات المتعاقدين معها. وليس لدينا علم بأي حالات اعتبرت فيها المنظمة مسؤولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن تصرفات المتعاقدين معها.

مشروع الفقرة ٢ من المادة ٤، فيما يتصل بمشروع المادة ٥

فيما يتعلق بـ "الكيانات" التي تتصرف أي منظمة من خلالها، تلاحظ اليونسكو أن شرح مشروعى المادتين ٤ و ٥ لا يوضح محتوى هذه الفكرة بدرجة كافية. وتتساءل اليونسكو عما إذا كان التعريف الواسع النطاق لمصطلح "مسؤول" الوارد في مشروع الفقرة ٢ من المادة ٤، دون أي تكييف آخر له، قد يترك الباب مفتوحاً أمام إمكانية أن تُسند إلى المنظمة التصرفات التي تقوم بها كيانات حكومية أو كيانات خاصة (مثل الجامعات، ومعاهد البحوث، وما إلى ذلك) ممن قد يكونون من "المتعاقدين" معها. وتتفق اليونسكو مع الرأي الوارد في شرح المادة ٤، ومفاده أن الإشارة إلى "تصرفات الأشخاص والكيانات التي تمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية"، على النحو المستخدم في المادة ٥ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، لن يكون ملائماً عموماً للمنظمات الدولية<sup>(٢٨)</sup>. غير أن اليونسكو ترى، على أي حال، ضرورة زيادة توضيح هذه النقطة لتحسين تعريف الصلة التي لا بد وأن تقوم بين هذه الكيانات والمنظمة المعنية.

(٢٧) أرفقت نسخة من قرار التحكيم برد اليونسكو (انظر الفرع الثالث من هذا التقرير).

(٢٨) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧٢، شرح مشروع المادة ٤، الفقرة (١٢).

وضمن الإطار القانوني لليونسكو، يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى اللجان الوطنية، التي لا تعتبر جزءاً من اليونسكو، وإن كان يُشار إليها في الميثاق التأسيسي لليونسكو<sup>(٢٩)</sup>. إذ يمكن أن تكون وكالات حكومية (عادة ما تكون إدارة أو وحدة في الوزارة المختصة في الدولة العضو)، كما يمكن أيضاً أن تكون منظمة غير حكومية. وضمن ترتيبات محددة توضع وفقاً لميثاق اللجان الوطنية لليونسكو، يمكن لأجهزة المنظمة أن تعهد لهذه الكيانات بمهام محددة<sup>(٣٠)</sup>. والأنشطة التي يمكن أن يُعهد بها من الباطن إلى هذه الكيانات تختلف اختلافاً شديداً في طبيعتها، بيد أنه ما لم يوضع ترتيب محدد من أجل هذه الغاية، لن يتسنى لليونسكو مطلقاً أن تحتفظ بسيطرتها على تصرفات تلك الكيانات، حيث أنها كيانات مستقلة عن المنظمة بشكل واضح. ولما كان مشروع المادة ٥ لا يشير إلا إلى الجهاز أو المسؤول الذي "يوضع تحت تصرف منظمة دولية من قبل دولة أو منظمة دولية أخرى"، فإن هذا الحكم لا يبدو مناسباً في حالة اللجان الوطنية لليونسكو، خاصة إذا جاء المسؤول الموضوع تحت تصرف اليونسكو من إحدى المنظمات غير الحكومية. ومع ذلك، فإن اللجان الوطنية يمكن أن تدخل ضمن التعريف الواسع لمصطلح "المسؤول" الوارد في إطار مشروع الفقرة ٢ من المادة ٤، الذي لا ينص صراحة على شرط ممارسة السيطرة الفعالة.

إن وضع تعريف أوضح للصلة بين المنظمات والكيانات الخارجية التي يمكن اعتبارها أنها تتصرف نيابة عن المنظمة سيكون أمراً محل ترحيب، حيث أن اليونسكو تتعرض بصفة خاصة لخطر مواجهة مطالبات تحملها المسؤولية عن أعمال كيانات مستقلة عنها من الناحية القانونية، وإن كانت لأسباب تاريخية أيضاً قد طورت علاقات وثيقة مع المنظمة. فعلى سبيل المثال، يوجد عدد من المعاهد والمراكز (يُشار إليها على أنها "معاهد ومراكز الفئة الثانية")، التي هي إما مؤسسات وطنية أو منظمات حكومية دولية موضوعة "تحت رعاية"

(٢٩) المادة السابعة من الميثاق التأسيسي لليونسكو: "تقوم اللجان الوطنية، أو هيئات التعاون الوطنية، حيثما وجدت، بدور استشاري لدى الوفود الوطنية إلى المؤتمر العام، ولدى ممثلي بلدانها ونوابهم في المجلس التنفيذي، ولدى حكوماتها فيما يتعلق بجميع المشكلات المتصلة بالمنظمة، كما أنها تقوم بدور هيئات الاتصال فيما يختص بجميع المسائل التي تم المنظمة". انظر الوثيقة: Basic Texts, UNESCO Publishing, Paris, 2004؛ ويمكن الاطلاع عليها من خلال موقع اليونسكو على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001255/125590a.pdf#page=7<br>

(٣٠) بموجب المادة الثانية - ٢ من ميثاق اللجان الوطنية لليونسكو، الذي اعتمده المؤتمر العام لليونسكو، "وتبعاً لما تتخذه كل دولة عضو من تدابير، فإن اللجان الوطنية تستطيع، ضمن أمور أخرى: أن تضطلع، وحدها أو بالتعاون مع هيئات أخرى، بمسؤولية تنفيذ مشروعات اليونسكو في بلادها ومسؤولية اشتراك بلادها في أنشطة اليونسكو شبه الإقليمية أو الإقليمية أو الدولية". وتنص المادة الثالثة-٤ من الميثاق المذكور أعلاه على أنه "ينبغي أن تتمكن اللجان الوطنية من الإسهام الفعال في تنفيذ برنامج اليونسكو: [...] (ب) بالتكفل بتنفيذ بعض أنشطة برامج اليونسكو". ووفقاً للمادة الخامسة - ٣ (أ)، "تستطيع اليونسكو، بفضل لجائها الوطنية، توسيع نطاق نشاطها وتنميتها: (أ) بإبرام عقود معها، حسب الحاجة، لتنفيذ الأنشطة المقررة في برنامجها [...]". نفس المرجع السابق، الصفحات ١٢٩-١٣٠.

اليونسكو. وهي كيانات ليست جزءاً من المنظمة من الناحية القانونية، ولكنها ترتبط بها من خلال ترتيبات رسمية يقرها المؤتمر العام، ويمكن أن تسهم في إنجاز برنامج اليونسكو<sup>(٣١)</sup>. ويمكن أن يُشار أيضاً إلى نوادي ورابطات اليونسكو، التي أنشئت في أنحاء العالم عند نهاية الحرب العالمية الثانية لنشر المعلومات عن أنشطة المنظمة. وهي رابطات خاصة أنشئت في إطار التشريعات الداخلية للدول الأعضاء، وليس لليونسكو سيطرة مباشرة عليها. غير أنه في حالة معاهد ومراكز الفئة الثانية وفي حالة نوادي اليونسكو على حد سواء، يؤذن لهذه الكيانات بأن تستخدم في أنشطتها الدعائية اسم المنظمة وشعارها.

وترى اليونسكو أن التصرفات التي يقوم بها المسؤولون أو الخبراء الموفدون في مهمات بصفتهم الرسمية، فضلاً عن أعمال الكيانات التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من المنظمة، هي وحدها التي يمكن إسنادها إلى المنظمة. أما في كافة الحالات التي تتضمن متعاقدين، سواء كانوا أفراداً خاصين أو كيانات قانونية عامة أو خاصة أو لجاناً وطنية، فلا يمكن إسناد أعمالهم إلى اليونسكو، ولا يجوز أن يرتب ذلك عليها أي مسؤولية، ما لم توضع ترتيبات محددة لوضعها تحت سيطرة المنظمة، أو ما لم تصدق المنظمة بعد ذلك على ما قاموا به من أعمال.

#### الفقرة ٤

تؤيد اليونسكو إدراج إشارة إلى قواعد المنظمة في مشروع الفقرة ٤ من المادة ٤، بشأن القاعدة العامة لإسناد التصرف. وترى اليونسكو أن التعريف الوارد في مشروع الفقرة ٤ من المادة ٤ ليس كافياً، وتؤيد التوسع في التعريف المنصوص عليه في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات لعام ١٩٨٦ (الفقرة ١ (ي) من المادة ٢) لكي تغطي "الأعمال الأخرى التي تقوم بها المنظمة"، إضافة إلى "المقررات" و "القرارات". وتمتلك اليونسكو كما من النظم الإدارية المفصلة التي تنظم عمل المنظمة، والتي تتضمن مؤشرات على نطاق اختصاصات ومهام أجهزتها.

(٣١) انظر وثيقة اليونسكو: Principles and guidelines for the establishment and functioning of UNESCO institutes and centres (category 1) and institutes and centres under the auspices of UNESCO (category 2)؛ ويمكن الاطلاع عليها من خلال موقع اليونسكو على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140303e.pdf>.

واو - مشروع المادة ٥ - تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى

٧ - فيما يلي نص مشروع المادة ٥، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتاً في دورتها السادسة والخمسين:

#### المادة ٥

تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى

يعتبر تصرف جهاز تابع لدولة أو جهاز أو مسؤول تابع لمنظمة دولية يوضع تحت تصرف منظمة دولية أخرى، بموجب القانون الدولي، فعلاً صادراً عن المنظمة الأخيرة، إذا كانت المنظمة تمارس السيطرة الفعلية على ذلك التصرف<sup>(٣٢)</sup>.

#### منظمة العمل الدولية

كما أكدته المقرر الخاص في تقريره الثاني، "يتصل الجانب الأكبر من الممارسة المتعلقة بإسناد التصرف، في الحالة التي يكون فيها أحد أجهزة الدولة موضوعاً تحت تصرف منظمة ما، بقوات حفظ السلام" (الوثيقة A/CN.4/545، الفقرة ٣٤). غير أنه منظمة العمل الدولية تلاحظ أنه توجد ممارسة شائعة تضع بموجبها الدول الأعضاء أو المنظمات الدولية الأخرى مسؤوليتها تحت تصرف منظمات دولية كمنظمة العمل الدولية مثلاً. وقد ذُكرت هذه الممارسة بالفعل في التعليقات الواردة من المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الإنتربول (انظر الوثيقة A/CN.4/556، الصفحتان ٢٩ و ٣٠).

وقد تنتج عن الإطار القانوني، الذي يتم فيه وضع المسؤولين تحت تصرف منظمة العمل الدولية حالتان مختلفتان. الحالة الأولى هي أن يصبح المسؤول الوطني أو مسؤول المنظمة الدولية الأخرى من مسؤولي منظمة العمل الدولية. وفي هذه الحالة تصبح منظمة العمل الدولية مسؤولة عن تصرف ذلك المسؤول، إذ يصبح من مسؤوليها.

وتنشأ الحالة الثانية حينما يبقى المسؤول المعني يعمل في إطار عقد عمل مع الدولة أو المنظمة الدولية التي أعارته. ويستند هذا الشكل من الإعارة (الذي يعرف أيضاً بـ "انتداب" في مصطلحات منظومة الأمم المتحدة) إلى اتفاق يبرم بين الدولة المعنية والمنظمة الدولية، أو بين منطمتين. ولا تبدو مسألة السيطرة الفعلية على تصرف المسؤول واضحة تماماً. ويتحدد

(٣٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧١.

الوضع القانوني للمسؤول بموجب شروط تعيينه لدى الدولة أو المنظمة التي أعارته، وتظل تلك الدولة أو المنظمة مسؤولة عن جميع النفقات المتصلة بانتداب ذلك المسؤول، كالأجر والعطلات والعلاوات والرعاية الصحية والمرتب التقاعدي وإصابات العمل أو المرض. وتحفظ تلك الدولة أو المنظمة على الدوام بصلاحياتها فيما يتعلق بالتدابير التأديبية.

إلا أن المسؤول يبقى تحت الإشراف الإداري لأحد مسؤولي منظمة العمل الدولية، ويستفيد من التسهيلات نفسها التي يحصل عليها موظف المنظمة العادي كاستخدام حيز المكتب ومعدات الحاسوب وغيرها من المرافق الأخرى الضرورية لتصرفه وأعباء وظيفته في المنظمة. ومن واجب المسؤول أن يحترم المعايير المتعلقة بالسلوك وغيرها من النظم الأخرى المطبقة على مسؤولي منظمة العمل الدولية. ويقتصر ذلك على السياق المحدد في الاتفاق المبرم بينها وبين الدولة أو المنظمة التي أعارته.

وفي ضوء ما تقدم، ترحب منظمة العمل الدولية بأي توضيحات أخرى بشأن عبارة "السيطرة الفعلية"، في سياق مشروع المادة ٥.

## زاي - مشروع المادة ٦ - تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

٨ - فيما يلي نص مشروع المادة ٦، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتاً في دورتها السادسة والخمسين:

### المادة ٦

#### تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

يُعتبر تصرف جهاز أو مسؤول تابع لمنظمة دولية فعلاً صادراً عن تلك المنظمة، بموجب القانون الدولي، إذا تصرف الجهاز أو المسؤول بهذه الصفة، وذلك حتى إذا تجاوز التصرف حدود سلطة ذلك الجهاز أو ذلك المسؤول أو كان مخالفاً للتعليمات<sup>(٣٣)</sup>.

#### منظمة العمل الدولية

تتفق منظمة العمل الدولية مع المبدأ الذي مفاده أن المنظمة الدولية قد تعتبر مسؤولة عن تصرف أجهزتها ومسؤوليها المخالف للنظم إذا تجاوز هذا التصرف سلطات جهاز أو مسؤول، بموجب قواعد المنظمة المعنية، أو، بالأحرى، إذا تجاوز ذلك التصرف السلطات

(٣٣) المرجع نفسه.

المخولة للمنظمة بموجب صك تأسيسها. بيد أنه يتعين التمييز بين هاتين الحالتين. فحينما يتجاوز التصرف حدود سلطة الجهاز أو المسؤول بدون أن يخرج عن حدود سلطات المنظمة، تكون الحالة مماثلة لتصرف أجهزة الدولة المخالف للنظم؛ وتحتاج الأطراف الثالثة إلى الحماية إذ لا يتوقع أن تتوفر لديهم المعرفة بالقواعد القانونية الداخلية للدولة أو المنظمة، التي تحدد سلطات الجهاز المعني أو المسؤول المعني. وتختلف الحالة إذا كان التصرف متجاوزا لسلطات المنظمة الدولية، وهي حالة لا تنطبق على الدول نظرا لما تتمتع به من صلاحيات عامة. ونظرا لما يبدو من أن الأطراف الثالثة تحتاج، في مثل هذه الحالات، إلى حماية أقل، فقد يكون من الأصوب أن تدرج في مشروع المادة استثناءات من مسؤولية المنظمة، على غرار الاستثناءات المقترحة من المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) وصندوق النقد الدولي (انظر الوثيقة A/CN.4/556، الصفحات ٣٣-٣٤).

وفيما يتعلق بالشرط الذي يستوجب أن يكون الفعل المخالف لقواعد المنظمة قد صدر عن الجهاز المعني أو المسؤول المعني بصفته الرسمية، أشار المقرر الخاص إلى أن عبارة "بمذه الصفة" "غامضة ومبهمة" (انظر الوثيقة A/CN.4/541، الفقرة ٥٧). وبينما توجد ضرورة فعلية ومؤكدة لوضع معايير أكثر تفصيلا، فإنه تجدر بالملاحظة أنه في سياق آخر، هو سياق تطبيق الامتيازات والحصانات، تكون للمنظمات الدولية بالفعل ممارسات قديمة ووافية في مجال تحديد ما إذا كان المسؤولون قد تصرفوا أو لم يتصرفوا بصفتهم الرسمية، نظرا لأن الحصانات من الولاية تمنح عادة للمسؤولين فقط فيما يتعلق بالأفعال التي يأتونها بتلك الصفة.

## حاء - مشروع المادة ٨ - قيام خرق لالتزام دولي

٩ - فيما يلي نص مشروع المادة، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتا في دورتها السابعة والخمسين:

### المادة ٨

#### قيام خرق لالتزام دولي

١ - تخرق المنظمة الدولية التزاما دوليا عندما يكون فعل المنظمة الدولية غير مطابق لما يتطلبه منها ذلك الالتزام، بصرف النظر عن منشأ الالتزام أو طابعه.

٢ - تنطبق الفقرة ١ أيضا على خرق التزام بموجب القانون الدولي تنص عليه قاعدة من قواعد المنظمة الدولية<sup>(٣٤)</sup>.

### المفوضية الأوروبية

إن المواد ٨ (١) و ٩ و ١٠ و ١١ من المشروع الحالي تطابق المواد ١٢ (١) و ١٣ و ١٤ و ١٥ من مسؤولية الدول. ولا حاجة في الواقع إلى الحيد عن القواعد التي وضعت للدول في هذا الشأن وبالتالي ليس لدينا أي تعليقات.

بيد أن المادة ٨ (٢) المتعلقة بعدم الامتثال "لالتزام بموجب القانون الدولي تنص عليه قاعدة من قواعد المنظمة الدولية" تثير بعض التساؤلات. فالمادة لا تشير بشكل أو بآخر إلى نوع قواعد القانون الدولي التي تستوفي الشروط التي تجعل منها "التزامات بموجب القانون الدولي". والأكد أن السؤال الذي يطرح نفسه في حالة الجماعة الأوروبية إنما يتمثل فيما إذا كان انتهاك مؤسسة من مؤسساتها لقانون ثانوي من قوانينها بحملها المسؤولية الدولية عن ذلك الانتهاك. ولما كانت محكمة العدل الأوروبية، قضت منذ الستينات بأن للجماعة الأوروبية نظامها القانوني الخاص بها، فإن الرأي الغالب داخل الجماعة هو أن ذلك الانتهاك لا يحملها المسؤولية الدولية. (وهذا ما سيصح أيضا في حالة خرق دولة عضو في الجماعة لقانون ثانوي من قوانينها). وربما يمكن الاستعانة في هذا الصدد بالشرح، ومؤداه أن المادة لا ترمي إلى حسم النقاش القائم بين الذين ينظرون إلى القانون "الداخلي" للمنظمات على أنه مستقل برمته أو في جزء منه، عن القانون الدولي والذين ينظرون إليه على أنه جزء لا يتجزأ من القانون الدولي. بيد أن السؤال يظل مطروحا بشأن ما إن كانت المادة ٨ (٢) تشكل جزءا أساسيا من مشاريع المواد.

### منظمة العمل الدولية

جاء في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٨، "تنطبق الفقرة ١ أيضا على خرق التزام بموجب القانون الدولي تنص عليه قاعدة من قواعد المنظمة الدولية". وإذ يترك هذا الحكم الباب مفتوحا أمام هذه المسألة المثيرة للجدل المتعلقة بالطبيعة القانونية لقواعد المنظمات الدولية، فإنه لا يوفر فيما يبدو الوثوق القانوني الضروري للمنظمات الدولية. ومن جهة أخرى، قد لا تكون الطبيعة القانونية لتلك القواعد أمرا حاسما، إذا كانت المنظمات قادرة على الاعتماد على حكيمين يحدان بقدر كبير من نطاق المسؤولية الدولية الممكنة، فيما يتعلق بعدم الامتثال لقاعدة من قواعد المنظمة.

(٣٤) المرجع نفسه، الملحق رقم ١٠، (A/60/10)، الفقرة ٢٠٥.

ويتمثل الشرط الأول في التطبيق الكامل لمبدأ 'النص الخاص مقدم على النص العام' (*lex specialis derogat lege generali*). وتشير اللجنة في تعليقها على مشروع المادة ٨ إلى أن "قواعد المنظمة قد تبتكر معاملة خاصة لخرق الالتزامات، وكذلك بخصوص مسألة وجود خرق"<sup>(٣٥)</sup>. وبينما تقدم اللجنة مثالين على أن القواعد الخاصة لا تعلق بالضرورة على المبادئ المبينة في مشاريع المواد، إلا أن منظمة العمل الدولية ترى أن الغالبية العظمى من حالات خرق نُظمها الداخلية، بما في ذلك بوجه خاص، مختلف نظمها الأساسية والإدارية، لا تترتب عنها مسؤولية دولية على المنظمة المعنية. بموجب مشاريع المواد، نظرا لأن الالتزامات ذات الصلة توضع وتطبق وتفرض أحيانا، بشكل حصري داخل إطار النظام القانوني الداخلي الخاص بالمنظمة، الذي تشكل هذه النظم والقواعد جزءا منه. وفي هذا الصدد، يعتبر النظام الإداري لموظفي منظمة العمل الدولية مثالا لا جدال فيه. وبما أن ذلك النظام قد اعتمد بواسطة مجلس إدارة المنظمة، كي يحكم العلاقة بينها وبين موظفيها، ولأن المسؤولية المترتبة بموجب ذلك النظام يمكن إنفاذها من خلال المحكمة الإدارية التابعة لها، فلن يكون هناك مجال لوجود مسؤولية دولية بموجب القواعد العامة المنصوص عليها في مشاريع المواد.

ويتمثل الشرط الثاني في أن الشخصية القانونية المميزة لمنظمة دولية ما، تؤخذ تماما في الاعتبار عند تحديد ما إذا كانت الدولة تملك الحق في الاستظهار بمسؤولية تلك المنظمة في حالة خرقها لقواعد المنظمة. مثال ذلك أنه إذا تسببت أمانة إحدى المنظمات الدولية في تحمل المنظمة المعنية خسارة مالية بسبب عدم الالتزام بنظامها المالي (فيما يتصل باستثمار الأموال أو بالشراء على سبيل المثال)، فإنه يتعين التسليم بأن الالتزامات التي أُحل بها هي التزامات تقع على عاتق المنظمة نفسها وليس على الدول الأعضاء التي تساهم في ميزانية المنظمة. وتشكل الشخصية الاعتبارية للمنظمات الدولية "ستارا" فعلا في اتجاهين: فهي لا تقتصر على حماية الدول الأعضاء من المسؤولية تجاه أطراف ثالثة من جراء تصرف الدول في إطار المنظمة الدولية فحسب (انظر التعليقات على الأسئلة المحددة الواردة أدناه، التي طرحتها لجنة القانون الدولي، فيما يتعلق بهذه النقطة)، بل وتمنع أيضا، في الحالة المعاكسة، الدول الأعضاء من الاستظهار بالالتزامات، التي تدين بها في واقع الأمر إلى المنظمة، باعتبارها شخصا مستقلا من أشخاص القانون الدولي. ويفترض أن يقوم مراجع الحسابات الخارجي، وفقا لممارسة منظمة العمل الدولية، بالإبلاغ عن الحالات المماثلة لما ورد أعلاه إلى مجلس إدارة المنظمة، كما يُرجح أن يأخذ المدير العام على عاتقه المسؤولية السياسية المترتبة على

(٣٥) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع المادة ٨، الفقرة (٧).

الخسارة، في الوقت الذي يقوم فيه بدوره بفرض جزاءات داخلية على الموظفين الذين يتحملون المسؤولية المباشرة.

وعلى افتراض أن اللجنة ستأخذ في اعتبارها الشرطين الواردين أعلاه، عند النظر في المسألة المتعلقة بقاعدة التخصيص، وكذلك الاستظهار بالمسؤولية الدولية للمنظمة<sup>(٣٦)</sup>، فإن جوانب الغموض التي نشأت عن صياغة الفقرة ٢ في مشروع المادة ٨ تبدو مقبولة.

### منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

فيما يتعلق بالطبيعة القانونية المثيرة للخلاف لقواعد المنظمة من حيث صلتها بالقانون الدولي، فإننا نلاحظ أنه عند صياغة الفقرة ٢ من المادة ٨، المتعلقة بوقوع حرق لالتزام دولي، اختارت اللجنة أن تترك الباب مفتوحاً أمام إمكانية تطبيق المبادئ المنشأة بموجب مشاريع المواد الحالية على حالات حرق الالتزامات الناجمة عن قواعد المنظمة. وفيما يتعلق بهذه النقطة، تنضم اليونسكو إلى الرأي الذي أعربت عنه منظمات أخرى والقائل بأنه ينبغي النظر إلى حروق هذه الالتزامات باعتبارها تشكل نظاماً خاصاً، ويتعين بالتالي استبعادها من نطاق الدراسة.

وفيما يتعلق بعلاقة العمل بين المنظمة وموظفيها، فإن مسؤولية المنظمة عن وقوع حروق لقواعدها الداخلية تقوم ضمن نظامها القانوني الداخلي، الذي يتضمن من حيث المبدأ سبل الانتصاف القانونية المناسبة. وينبغي أن يعتبر ذلك "نظاماً قائماً بذاته". وفي حالة اليونسكو، فإن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، المختصة ببحث الشكاوى المتعلقة بحرق المنظمة للأنظمة والقواعد الخاصة بموظفي اليونسكو، هي في وضع يكفل لها حماية الحقوق الأساسية لموظفي اليونسكو في حالة انتهاك المنظمة لها، سواء بتجاهل الأنظمة الخاصة بالموظفين أو بإقرار أنظمة جديدة لا تتفق مع المبادئ العامة لقانون الخدمة المدنية الدولية (فيما يتعلق مثلاً بالحقوق الجماعية لرابطات الموظفين).

وفيما يتعلق بحرق التزامات منظمة دولية تجاه الدول الأعضاء فيها نتيجة لقواعدها الداخلية، فإن النظام القانوني الداخلي للمنظمة يوفر عموماً نظاماً للضوابط والموازن بين الأجهزة بما يكفي لحماية حقوق الدول الأعضاء القائمة بموجب المعاهدة التأسيسية. وفي

(٣٦) توجد الأحكام ذات الصلة في المادتين ٥٥ و ٤٢ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة، على التوالي.

حالة ما إذا رأت إحدى الدول الأعضاء أن المنظمة قد انتهكت تلك الحقوق، يكون بمقدورها اللجوء إلى سبل تسوية المنازعات المنصوص عليها في المعاهدة التأسيسية<sup>(٣٧)</sup>.

وفي ضوء ما تقدم، ترى اليونسكو أن مشروع الفقرة ٢ من المادة ٨ هو مجرد تكرار لما سبق، حيث أنه يؤكد ببساطة أن المبادئ القائمة بموجب مشاريع المواد الحالية ستنطبق أيضا على حالات خروق القواعد الداخلية للمنظمة بالقدر الذي تشكل به هذه القواعد التزامات بموجب القانون الدولي. وبمجرد الإقرار بهذه الإمكانية لا يوفر أي مؤشر واضح على نطاق الدراسة الحالية، ولا يمكن للمنظمات الدولية أن تقبل بهذه الدرجة من عدم اليقين في هذه المسألة الأساسية.

## طاء - مشروع المادة ١٥ - القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية

٩ - فيما يلي نص مشروع المادة، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتا في دورتها السابعة والخمسين:

### المادة ١٥

#### القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية

١ - تتحمل المنظمة الدولية المسؤولية الدولية إذا اعتمدت قرارا يلزم دولة عضوا أو منظمة دولية بارتكاب فعل يكون غير مشروع دوليا لو ارتكبته المنظمة الأولى ويكون التفافا على التزام دولي يقع عليها.

٢ - تتحمل المنظمة الدولية المسؤولية إذا:

- (أ) أذنت لدولة عضو أو منظمة دولية بارتكاب فعل يكون غير مشروع دوليا إذا ارتكبته المنظمة الأولى ويكون التفافا على التزام دولي يقع عليها، أو إذا أوصت دولة عضو أو منظمة دولية بارتكاب هذا الفعل؛
- (ب) استندت تلك الدولة أو المنظمة الدولية إلى هذا الإذن أو هذه التوصية لارتكاب الفعل المعني.

(٣٧) انظر الفقرة ٢ من المادة الرابعة عشرة من الميثاق التأسيسي لليونسكو، التي تنص على أنه "يُحال كل مشكل أو نزاع بشأن تفسير هذا الميثاق التأسيسي إلى محكمة العدل الدولية، أو هيئة تحكيمية لبت فيه، وذلك حسبما يقرره المؤتمر العام وفقا لنظامه الداخلي".

٣ - تنطبق الفقرتان ١ و ٢ سواء كان الفعل المعني أو لم يكن غير مشروع دوليا بالنسبة إلى الدولة العضو أو المنظمة الدولية التي يكون القرار أو التوصية أو الإذن موجهة إليها<sup>(٣٨)</sup>.

### المفوضية الأوروبية

نلاحظ باهتمام الطريقة التي تناولت بها لجنة القانون الدولي في مشروع المادة ١٥ مسألة "السيطرة التشريعية" على القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى المنظمات الدولية. ونؤيد رئيس لجنة الصياغة في قوله إنه لا توجد أمثلة عملية تساعد في صياغة هذا البند بالتحديد. وبناء عليه، نقترح على اللجنة أن تلتزم الكثير من التروي عند مناقشته في المستقبل.

ونرحب بالفصل الذي تقيمه المادة ١٥ بين القرارات الملزمة (الفقرة ١) التي تصدر عن المنظمات الدولية وما يصدر عنها من مجرد أذون أو توصيات (الفقرة ٢). والفكرة الكامنة وراء ذلك أنه لا ينبغي تحميل المنظمات الدولية مسؤولية أعمال الدول الأعضاء فيها إذا لم تطلب المنظمة من هذه الدول اتخاذ إجراء معين، بل قررت هذه الدول اتخاذه بمحض اختيارها، بصرف النظر عن إذن أو توصية المنظمة الدولية.

بيد أن الفرق ربما لم يدقق بالقدر الكافي. ونسوق مثالا على ذلك من قانون الجماعة الأوروبية حيث تنص المادة ٢٤٩ من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية، على أن القانون الثانوي للجماعة يجوز أن يكون ملزما في مجمله وساريا مباشرة على جميع الدول الأعضاء (اللوائح)، أو ملزما فقط من حيث تحقيق غاية (التوجيهات) أو ملزما بالنسبة للجهة المقصودة به (القرارات). وهناك من يرى أن الالتزام بتحقيق غاية (توجيهات الجماعة مثلا) يصبح أقرب ما يكون إلى القرار الملزم، غير أنه يترك قدرا من السلطة التقديرية للدول الأعضاء. ولذا، فإن الفقرتين ١ و ٢ من مشروع المادة ١٥ ربما تحتاجان إلى مزيد من التدقيق في الجانب المتعلق بهذه النقطة.

ولنعد إلى الفقرة ١ من المادة ١٥، فمن الشروط اللازمة لتحميل منظمة دولية مسؤولية فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولها الأعضاء أن "تلتف" هذه المنظمة الدولية أيضا على التزام دولي واقع عليها. بيد أننا نتساءل في ضوء شرح اللجنة للمادة ١٥ ما إن كان مفهوم الالتفاف شرطا رئيسيا. فإذا كان امتثال الأعضاء لقرار ملزم أمرا متوقعا،

(٣٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٥.

كما تقول اللجنة<sup>(٣٩)</sup>، فإن مفهوم "الالتفاف" بأكمله يصبح مفهوما زائدا. ويفضل أن يستعاض في الفقرة (١) من المادة ١٥ عن لفظة "التفافا" بلفظة "خرقا". ثم إنه من جهة أخرى، لو أخذ بالرأي القائل إن فكرة "القوانين المدونة" الإلزامية التي تشكل خرقا للقانون تقتصر على منظمة التجارة العالمية ولا زالت لم تترسخ في القانون الدولي العمومي إذ تتوقف في جميع الحالات على ما ينص عليه القانون فعلا، فإن مفهوم الالتفاف لا تكون له أي وظيفة في الفقرة (١). ويستحب بالتالي أن تعيد اللجنة النظر في هذه المادة والتعليقات المتصلة بها في مرحلة لاحقة لزيادة توضيح هذه المسألة.

### منظمة العمل الدولية

تجدر الإشارة إلى أن المنظمة الدولية تتحمل مسؤولية دولية، بموجب الفقرة ١ من مشروع المادة ١٥، لمجرد اعتمادها قرارا يلزم إحدى الدول الأعضاء أو المنظمات الدولية بارتكاب فعل يكون غير مشروع لو ارتكبته المنظمة دون أن تكون الدولة العضو هي التي ارتكبت الفعل في حقيقة الأمر؛ إلا أن مجرد فرض التزام دولي مخالف، ليس كافيا على ما يبدو، بموجب هذه الصياغة، لا سيما إذا لجأت الدولة العضو إلى الاستظهار بعدم المشروعية دفاعا عن عدم امتثالها. ويتمثل أحد الشرطين لقيام فعل المنظمة غير المشروع دوليا، في أن التصرف ذي الصلة "يشكل خرقا لالتزام دولي يقع عليها". وتتساءل منظمة العمل الدولية عما إذا كان مجرد اعتماد القرار الملزم المشار إليه أعلاه، دون أن ترتكب الدولة الفعل في واقع الأمر، يشكل خرقا لالتزام دولي يقع على المنظمة المعنية. وعلى النقيض من ذلك، فإن ارتكاب فعل بالاستناد إلى الإذن أو التوصية بارتكابه، رغم أنه معقول فيما يبدو، حسب ما جاء في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٥، سيبدو مناقضا للفرضية التي يقوم عليها المشجب الوحيد لعدم المشروعية، والمنصوص عليها في الفقرة ١.

### منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

تتفق اليونسكو بشكل عام مع الهيكل والصياغة اللذين اختارتهما اللجنة لمشروع هذه المادة. بيد أن زيادة تفصيل الحالات المحتملة التي يغطيها هذا الحكم ستكون محل ترحيب.

وبصفة خاصة، ترى اليونسكو أنه ينبغي زيادة توضيح نطاق الفقرة ٢ من المادة ١٥ ربما في شرح الحكم ذاته، أي بالإشارة إلى تعبير "فعل يكون غير مشروع دولياً إذا ارتكبه

(٣٩) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٦، شرح المادة ١٥، الفقرة (٥).

المنظمة الأولى ويكون التنافاً على التزام دولي يقع عليها“: هل الفعل غير المشروع دولياً المرتكب والالتفاف يشيران بالضرورة إلى نفس الالتزام الدولي؟

## باء - الظروف النافية لعدم المشروعية - اعتبارات عامة

### منظمة العمل الدولية

بدون الحكم مسبقاً على التعليقات المحتملة لمنظمة العمل الدولية، حول الأعمال القادمة للجنة، فيما يتصل بالظروف النافية لعدم المشروعية، ترى منظمة العمل الدولية أن المنظمات الدولية تستطيع الاستظهار بهذه الظروف التي يقرها القانون الدولي العمومي. وتلاحظ المنظمة أنه يتعين أخذ الطبيعة الخاصة للمنظمات الدولية في الاعتبار عند تدوين نصوص تلك القواعد.

ورداً على السؤال المتعلق بإمكانية استظهار المنظمة الدولية بالضرورة، في إطار مجموعة من الظروف المماثلة للظروف الواردة في المادة ٢٥ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، ليس لدى منظمة العمل الدولية علم بوجود أي ممارسة ذات صلة في ذلك الصدد. وتوافق المنظمة على أن الدفع المستند إلى الضرورة يقتصر على الحالات التي يمكن الدفع بها ولا يقبل به إلا تحت شروط صارمة، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق منها بحماية ”مصلحة أساسية ضد خطر جسيم ووشيك“<sup>(٤٠)</sup>. وفي ضوء الولايات والمهام الوظيفية المختلفة للمنظمات الدولية، فضلاً عن النطاق الواسع لـ ”المصالح الأساسية“ التي يستظهر بها في ممارسة الدول من أجل تبرير الدفع<sup>(٤١)</sup>، ترى منظمة العمل الدولية أنه لا يجب استثناء المنظمة الدولية من الاستظهار بذلك الدفع. وتعرب المنظمة عن ترحيبها بأن تقوم اللجنة بدراسة مسألة ما إذا كان بالإمكان الاستظهار في هذا السياق ”بالمصالح الأساسية“ للمنظمات الدولية المنصوص عليها في صكوكها التأسيسية<sup>(٤٢)</sup>.

### منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

فيما يتعلق بانطباق مشاريع مواد مسؤولية الدول المتعلقة بالظروف النافية لعدم المشروعية على المنظمات الدولية، يمكن نقل هذه الأحكام من حيث المبدأ إلى الدراسة الحالية.

(٤٠) مشروع غابسكوفو - ناجيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا)، ICJ Reports 1997، الصفحة ٤٠، الفقرة ٥١.

(٤١) J. Crawford, The International Law Commission's Articles on State Responsibility (Cambridge University Press, 2002), p. 183.

(٤٢) انظر رد المفوضية الأوروبية، A/CN.4/556، الصفحة ٤٩.

وإذا كان لا يبدو أن مشاريع المواد المتعلقة بالموافقة، والدفاع عن النفس، وحالات الشدة، والقوة القاهرة تثير أي مشاكل بعينها، فإن انطباق الأحكام المتعلقة بالتدابير المضادة والضرورة، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، يبدو أكثر إشكالية.

وفيما يتعلق بالتدابير المضادة، ترى اليونسكو أنه إذا ما عولجت مسألة التدابير المضادة في الدراسة، فسيلزم التفريق بوضوح بينها وبين مسألة الجزاءات، التي يمكن أن تفرضها المنظمة ضد الدول الأعضاء فيها.

وفيما يتعلق بالضرورة، تنضم اليونسكو إلى الموقف الذي اتخذته المقرر الخاص في تقريره الرابع، الذي جاء فيه أن الاكتفاء بالإشارة إلى الصك التأسيسي سيكون مفرطاً في التقييد من حيث تعريف "المصلحة الأساسية" التي قد تحتاج منظمة ما إلى تأمينها من خطر حسيم ووشيك. وتعتقد اليونسكو أن الإشارة إلى "مهام" المنظمة، كما ورد في مشروع المادة ٢٢، سيحدد نطاق ذلك الحكم بصورة أكثر ملاءمة.

## كاف - مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً للمنظمات الدولية

### المفوضية الأوروبية

بالإشارة إلى الأسئلة التي طرحت في الفقرة ٢٦ من تقرير لجنة القانون الدولي لعام ٢٠٠٥ (انظر الفقرة ١ أعلاه)، نحن لا نرى سبباً ملحاً يدعو اللجنة إلى معالجة هذين السؤالين. فمشروع المواد يتناول المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية. فعلى غرار ما يورده مشروع المادة ١٦ بالفعل، ليس في ذلك ما يخل بالمسؤولية الدولية للدول، بما فيها الدول الأعضاء في المنظمة الدولية المعنية. فالقواعد القائمة المتعلقة بمسؤولية الدول يمكن بالفعل تطبيقها على سبيل القياس عندما لا تقدم دولة العون والمساعدة لدولة أخرى، بل تقدمهما إلى منظمة دولية لارتكاب فعل غير مشروع دولياً.

ومن جهة أخرى، واجهنا في ممارساتنا العملية ادعاءات بأن الجماعة تتحمل مسؤولية تقديم المساعدة أو المعونة إلى دول ثالثة لارتكاب أعمال غير مشروعة دولياً مما يحملها بدورها المسؤولية الدولية عن تلك الأعمال. ومن الأمثلة الواجبة على ذلك قضية أقيمت في محكمة دولة ثالثة ضد الجماعة بدعوى أنها مولت أنشطة غير مشروعة للجهاز عام ادعى الموظفون العاملون فيه أنها تسببت في وفاة أفراد من أسرة المدعي. ومن الأهمية بمكان في هذه الحالة ألا تحمل المسؤولية الدولية إلا إذا كانت هناك عتبة علياً لتحريك المسؤولية الدولية مماثلة للعتبة المنصوص عليها في المادة ١٦ من القواعد المتعلقة بمسؤولية الدول. وبناء

عليه، فإن تقديم العون والمساعدة لارتكاب فعل غير مشروع دوليا لا تترتب عليه المسؤولية الدولية للمنظمة الدولي إلا في الحالتين التاليتين:

- (أ) إذا قامت المنظمة الدولية بذلك وهي تعلم بالظروف المحيطة بالعمل غير المشروع دوليا؛
- (ب) وكان هذا الفعل غير مشروع دوليا لو ارتكبه المنظمة الدولية.

## منظمة العمل الدولية

### السؤال (أ)

يتمثل موقف منظمة العمل الدولية الأساسي بشأن السؤال (أ) في أن المادتين ١٦ و ١٨ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لا يمكن نقلهما إلى مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، ما لم يجر توضيح نطاقهما بشكل يجعلهما تنطبقان فقط على مسؤولية الدول الأعضاء عندما تتصرف خارج الإطار الدستوري للمنظمة.

وإذا نقلت المادتان ١٦ و ١٨ إلى مسؤولية المنظمات الدولية، فإن ذلك سيتطلب تعاوناً أو تفاعلاً بصورة أخرى بين الدولة والمنظمة الدولية، في ارتكاب المنظمة لفعل غير مشروع دولياً. ويتعين، في هذا الصدد، إجراء تمييز أساسي بين المستويين المختلفين اللذين تستطيع المنظمة الدولية التفاعل فيهما مع دولة عضو ما: فمن جهة، تستطيع الدولة العضو التصرف ضمن الإطار الدستوري للمنظمة وفي حدود إجراءاتها. فهي تُسهم، باعتبارها عضواً في المنظمة، في صنع القرارات بشكل جماعي، بما في ذلك اعتماد (أو عدم اعتماد) الصكوك القانونية للمنظمة. كما تفي بالتزاماتها الأساسية بصفقتها عضواً بموجب معاهدة التأسيس، ومنها دفع أنصبتها المقررة مثلاً. ومن جهة أخرى، قد تتفاعل الدولة العضو مع المنظمة الدولية خارج نطاق التزاماتها الدستورية بصفقتها عضواً في تلك المنظمة؛ وتكون الصلة بين الدولة والمنظمة في هذه الحالات، هي صلة شخصين مستقلين من أشخاص القانون الدولي تحكم علاقتهما، في جملة أمور، أي قاعدة ذات صلة من قواعد القانون الدولي التي تنطبق على علاقتهما. وتتمثل إحدى هذه الحالات على سبيل المثال، في تقديم الدولة أموالاً إلى المنظمة من أجل تمويل أنشطة تعاونها التقني من موارد خارجة عن الميزانية، أو قبولها بهذه الأنشطة باعتبارها مستفيدة منها، أو إذا عرضت استضافة مقر المنظمة أو مكاتبها أو اجتماعاتها أو منحها امتيازات أو حصانات.

وأشير في شرح اللجنة للمادة ٥٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول<sup>(٤٣)</sup>، إلى أن الدولة قد تتحمل مسؤولية دولية بحكم عضويتها في إحدى المنظمات الدولية. ويستتبع هذا على ما يبدو أن الدولة العضو التي تتصرف ضمن الإطار الدستوري لإحدى المنظمات قد تعتبر مسؤولة عن النتائج المترتبة عن ارتكاب تلك المنظمة فعلا غير مشروع دوليا. فإذا نقلت المادتان ١٦ و ١٨ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة إلى مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، فإن هذه النتيجة تصبح محتملة تماما. وترى منظمة العمل الدولية على كل حال، أن هذه النتيجة لا تعكس عرفا أو ممارسة متبعة.

وكما ورد عن صواب في قرار صدر عن معهد القانون الدولي في عام ١٩٩٥، لا توجد قاعدة عامة في القانون الدولي تكون الدولة العضو بموجبها، ولجهد عضويتها في منظمة دولية، مسؤولة مسؤولية متعددة أو احتياطية عن التزامات تلك المنظمة<sup>(٤٤)</sup>. فإن لم توجد أحكام تفيد عكس ذلك في صك تأسيس المنظمة المعنية، أو في حال عدم موافقة الدول الأعضاء المعنية على خلاف ذلك، فإن هذه الدول تكون محمية بالشخصية الاعتبارية المتميزة للمنظمة نفسها. وبينما لا تتضمن الصكوك التأسيسية لبعض المنظمات الدولية أحكاما بشأن المسؤولية المشتركة بين المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها<sup>(٤٥)</sup>، فإن هذا القول لا ينطبق على غالبية هذه الصكوك، بما في ذلك دستور منظمة العمل الدولية، كما لا توجد ممارسة تدل على وجود مثل هذه المسؤولية المتعددة أو الاحتياطية. وبينما يوجد رأي في المؤلفات الأكاديمية مفاده أن الدول الأعضاء قد تعتبر، في حالات معينة، مسؤولة عن الأفعال غير المشروعة دوليا التي ترتكبها منظمة دولية، إلا أن هذا الرأي يستند بشكل رئيسي فيما يبدو، إلى قضية المجلس الدولي للصفائح وقضية شركة ويست لاند للطائرات المروحية (*International Tin Council and the Westland Helicopter*)، اللتين حدثت مبالغة في تقدير نطاقيهما وصلتهما بالموضوع<sup>(٤٦)</sup>. وبدون الدخول مرة ثانية في مناقشة عامة بشأن هذه المسألة، تود منظمة العمل الدولية أن تفيد بأنها لا تعتبر أن هاتين

(٤٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠، (A/56/10)، الفقرة ٧٧.

(٤٤) المادة ٦ من القرار الثاني الذي اعتمده المعهد في دورته ١٩٩٥. وهو متاح على شبكة الانترنت على الموقع التالي: [www.idi-ili.org](http://www.idi-ili.org).

(٤٥) انظر مثلا اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية (١٩٧٢)، التي ورد فيها نظام يتعلق باقتسام المسؤولية عن الأنشطة المنفذة في إطار معاهدة القمر ومعاهدة الفضاء الخارجي بين المنظمة والدول الأعضاء فيها، على سبيل المثال.

(٤٦) انظر مثلا P. Klein; La responsabilité internationale des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, (Bruylant, Bruxelles, 1998), pp. 430-438.

القضيتين تشكلاّن سابقتين تنطبقان على المسؤولية الدولية للمنظمات المماثلة لمنظمة العمل الدولية، التي لا تتضمن ولاياتها تنفيذ عمليات اقتصادية رئيسية في إطار القوانين الوطنية.

ولعل النقل الافتراضي للمادتين ١٦ و ١٨ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول إلى مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية من شأنه يغطي بصفة خاصة على ما يبدو الحالات التي تكون فيها الدول الأعضاء قد أسهمت في ارتكاب منظمة دولية لفعل غير مشروع دوليا، من خلال مشاركتها في صنع قرار المنظمة الذي يعتبر مصدرا لذلك الفعل غير المشروع، (الذي يمكن أن يكون عملا أو امتناعا عن عمل)، وذلك من خلال التصويت لصالح القرار أو ضده، أو بالامتناع عن التصويت عليه، أو بتمكينها للهيئة المسؤولة عن صنع القرار بشكل جماعي من التوصل أو عدم التوصل إلى توافق في الآراء. وبالإضافة إلى الاعتبارات الأكثر عموما التي أثّرت في الفقرة السابقة، يوجد في هذا الصدد، سبب محدد يجعل منظمة العمل الدولية في حاجة إلى أن تعتمد على "الستار" الذي توفره شخصيتها الاعتبارية الدولية. والعضوية في جميع مجالس الإدارة التابعة لمنظمة العمل الدولية ثلاثية الأطراف، أي أنها تضم بالإضافة إلى ممثلي الحكومات والأعضاء من ممثلي الهيئات غير الحكومية، كممثلي أرباب العمل والعمال الذين يشاركون في أعمال تلك المجالس وفي اتخاذ قرارات هذه الأجهزة على قدم المساواة مع ممثلي الحكومات. وعلى وجه التحديد، يتكون نصف أعضاء مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، وهو الجهاز المحوري في المنظمة الذي عهد إليه بصلاحيات اتخاذ القرارات الهامة، من ممثلين لأرباب العمل والعمال الذين يشاركون في عمليات صنع القرار في مجلس الإدارة ويتمتعون بسلطة تصويت متساوية. وحيث أنهم ينتخبون بصفتهم الشخصية، من طرف مؤتمر العمل الدولي، فإنه لا يمكن اعتبارهم وكلاء لأي حكومة من الأعضاء، أو حتى وكلاء لمنظمات أرباب العمل أو العمال التي ينتمون إليها<sup>(٤٧)</sup>.

وإذا كانت الحكومات الأعضاء يمكن أن تعتبر مسؤولة بالتضامن عن الأفعال غير المشروعة دوليا لمنظمة العمل الدولية، الناتجة عن قرارات يتخذها مجلس الإدارة، بينما لا يمكن، حسب هذا القول، اعتبار أعضاء المجلس من ممثلي أرباب العمل والعمال مسؤولين عن تلك الأفعال، فإن هذا يؤدي إلى خلل لا يتسق مع المبادئ الهيكلية الملازمة لدستور المنظمة. ولا يكون الاقتراح المقدم من المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، الذي مفاده أن يغطي مشروع المادة (١) أيضا مسؤولية الكيانات من غير الدول (انظر الوثيقة A/CN.4/556، الصفحة ١٢-١٣)، اقتراحا مفيدا إلا بقدر ما يغطي مشروع المادة أيضا

(٤٧) انظر دستور منظمة العمل الدولي، المادة ٧.

أعضاء أجهزة المنظمة من الأفراد، الذين ليسوا هم أنفسهم أعضاء في المنظمة. بيد أن منظمة العمل الدولية لن تحبذ، على كل حال، أي توسيع من هذا النوع لنطاق مشاريع المواد، إذ لا توجد فيما يبدو أي ممارسة في هذا الصدد.

وفي ضوء ما تقدم، تود منظمة العمل الدولية أن تقترح الحد من نطاق المواد ١٦ إلى ١٨، التي إن نقلت إلى مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، فإنها ستستبعد المسؤولية المتعددة أو الاحتياطية للدولة العضو التي تتصرف حصرا داخل الإطار الدستوري للمنظمة أو في نطاق إجراءاتها، عدا الحالات التي توافق فيها المنظمة والدول الأعضاء فيها صراحة على خلاف ذلك. وسيكون هذا على كل حال، بدون الإخلال بمسؤوليات الدولة نفسها، بموجب المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، في حالة حرق مواد الصك التأسيسي للمنظمة.

وعلى افتراض أن نطاق المادتين سيحدد بالطريقة المذكورة أعلاه، فإن منظمة العمل الدولية ستفضل نقل المادة ١٦ على الأقل إلى مشاريع المواد المذكورة، ولن تعترض على نقل مماثل للمادتين ١٧ و ١٨، بالرغم من أنه لم يبلغ إلى علمها وجود أي ممارسة فيما يتعلق بهاتين المادتين. وكتعليق عام، قد يلاحظ أنه ليس من الضروري أن تقتصر المسؤولية بموجب تلك المواد المكيفة على الدول الأعضاء في المنظمة الدولية المعنية، نظرا لأن بعض الأفعال التي قد توصف بأنها عون أو مساعدة أو توجيه أو سيطرة أو إكراه، بموجب تلك المواد، قد ترتكب أيضا بواسطة دول من غير الأعضاء.

وفيما يتعلق بالمادة ١٦، فإن تطبيقها، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على الحالة التي تقدم فيها دولة العون أو المساعدة إلى إحدى المنظمات الدولية في ارتكاب فعل غير مشروع دوليا، سيكون مبررا فيما يبدو. وقد يتخذ هذا العون أو المساعدة على سبيل المثال، شكل تقديم الأموال إلى المنظمة من أجل تمويل أنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها بموارد من خارج الميزانية، أو استضافة مقرها أو مكاتبها أو اجتماعاتها. ويتأكد وجود المسؤولية المتعددة التي تتحملها الدولة في تلك الحالة، في واقع الأمر، من أن الدول تستبعد أحيانا تلك المسؤولية عن طريق الاتفاق. وعلى سبيل المثال، تستبعد الدول المانحة لمنظمة العمل الدولية أحيانا مسؤوليتها عن الأضرار المحتملة التي تسببها الأنشطة التي تضطلع بها المنظمة في إطار المشاريع الممولة<sup>(٤٨)</sup>. وتقوم منظمة العمل الدولية بدورها، وبشكل منتظم،

(٤٨) تتضمن اتفاقيات المنح المعقودة مع وكالة من وكالات إحدى الدول المانحة، على سبيل المثال، العبارة التالية:

بإحالة المسؤولية الرئيسية عن مطالبات الأطراف الثالثة، فيما يتصل بتلك الأنشطة، إلى حكومة البلد المستفيد<sup>(٤٩)</sup>. وبالمثل، ينص اتفاق المقر المبرم بين منظمة العمل الدولية وسويسرا، على أن "لا تتحمل سويسرا بسبب الأنشطة التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية في أراضيها، أي مسؤولية دولية عن أفعال المنظمة أو امتناعها أو أفعال مسؤوليها أو امتناعهم في حدود مهامهم"<sup>(٥٠)</sup>.

وفيما يتعلق بالمادة ١٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول يلاحظ أن الأمثلة المذكورة في شرح اللجنة لتلك المادة، فيما يتصل بالتوجيه والسيطرة التي تمارسها دولة ما على دولة أخرى، لا تنطبق على المنظمات الدولية. وليس من الواضح، في واقع الأمر، كيف يمكن أن تمارس الدولة التوجيه أو السيطرة مباشرة على أي منظمة دولية خارج إطارها الدستوري. وعلى كل، تعتبر أي محاولة لممارسة ذلك التوجيه أو السيطرة إخلالاً بمبدأ استقلال المنظمة الدولية، ومخالفة لأحكام صكوكها التأسيسية، التي تكفل استقلالها واستقلال رئيسها التنفيذي وموظفيها الآخرين، ويترتب على تلك المحاولة تحميل الدولة نفسها للمسؤولية. وعلى افتراض أن الدولة تستطيع أن تمارس بحكم الواقع، توجيهها أو سيطرة على المنظمة، فإن أحكام المادة ١٧ تقدم، فيما يبدو، رداً مناسباً على السؤال المتعلق بالمسؤولية المتعددة للدول.

وبالمثل، لم يبلغ إلى علم منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالمادة ١٨، وجود أي ممارسة بشأن إكراه دولة لمنظمة دولية، لكنها تعتبر أن تلك الأحكام قابلة للنقل إلى هذه الحالات الافتراضية.

لا تتحمل [الجهة المانحة] المسؤولية عن مطالبات أي طرف ثالث فيما يتعلق بالأضرار المتعلقة بهذه المنحة.

(٤٩) يتضمن الاتفاق الموحد، بين منظمة العمل الدولية والحكومات المستفيدة عبارة شبيهة، ترد عادة في اتفاق المساعدة الأساسي الموحد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على النحو التالي:

تتولى المؤسسة المعنية أي مطالبة أو نزاع لطرف ثالث تنشأ عن عمليات تنفيذ بموجب هذا الاتفاق وترفع ضد منظمة العمل الدولية ومسؤوليها أو الأشخاص الآخرين الذين ينفذون خدمات نيابة عنها، وتكون المؤسسة مسؤولة عن تلك المطالبات والنازعات، وتعفي المنظمة ومسؤوليها أو الأشخاص الذين ينفذون خدمات نيابة عنها من المسؤولية بشأن تلك المطالبات والنازعات. وفي حالة نشوء مطالبة أو نزاع عن إهمال جسيم أو إساءة تصرف متعمدة من جانب الأفراد المذكورين أعلاه، تجري الأطراف مشاورات بهدف التوصل إلى حل مرض.

(٥٠) الاتفاق المبرم بين المجلس الاتحادي السويسري ومنظمة العمل الدولية، فيما يتصل بالمركز القانوني للمنظمة في سويسرا، المادة ٢٤ (يمكن الحصول عليها في الموقع: <http://www.ilo.org/puplic/english/bureau/leg/agreements/switz.htm>).

## السؤال (ب)

باستثناء الحالات التي تم النظر فيها أعلاه، لا تعتبر منظمة العمل الدولية، استناداً إلى ممارستها، أنه قد توجد حالات أخرى يمكن أن تعتبر الدولة مسؤولة فيها عن فعل غير مشروع دولياً لمنظمة دولية تكون الدولة عضواً فيها.

## منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

عند النظر في المسألة المشار إليها في السؤال (أ)، ينبغي على اللجنة أن تضع في اعتبارها أن المنظمات الدولية التي ستنطبق عليها مشاريع هذه المبادئ هي منظمات لها شخصية قانونية دولية، وبالتالي فهي مستقلة عن دولها الأعضاء من حيث المبدأ. وفي ضوء ذلك، لا بد من توضيح أن كل التصرفات التي تقوم بها الدول الأعضاء في سياق الإطار التأسيسي للمنظمة (من حيث إسهامها في قرار المنظمة بالقيام بتصرف أو عدم القيام به) لا ترتب مسؤولية على هذه الدول، ما لم يُنص على هذا المعنى في حكم محدد بموجب المعاهدة التأسيسية. ولا يمكن تأكيد مسؤولية الدول الأعضاء إلا إذا كان ممكناً أن تمارس تلك الدول السيطرة الكاملة على أعمال المنظمة إلى الحد الذي تصبح معه شخصيتها القانونية أمراً وهمياً.

وفي ضوء ما تقدم، فإن الحكم المذكور أعلاه الذي يشير إلى حالة الدولة التي تعين أو تساعد منظمة دولية على ارتكاب فعل غير مشروع دولياً سيكون مقصوراً، من ناحية، على العلاقات بين المنظمة والدول غير الأعضاء فيها، ومن ناحية أخرى، وفيما يتعلق بالعلاقات مع الدول الأعضاء، على الحالات التي تتفاعل فيها المنظمة مع الدولة العضو المعنية باعتبارها أشخاص مستقلين من أشخاص القانون الدولي. وهذا ما سيكون عليه الحال عندما تتعاون القوات المسلحة لدولة عضو مع قوات خاضعة لقيادة منظمة ما من أجل إسقاط حكومة أجنبية بصورة غير مشروعة، أو عندما تتلقى دولة عضو مساعدة تقنية من منظمة ما ويتعاون مسؤولو الدولة مع موظفي المنظمة في القيام بأفعال غير مشروعة دولياً، مثل الاتجار غير المشروع بالممتلكات الثقافية.

ويجدر بالإشارة في هذا الصدد أنه في حالة أنشطة المساعدة التقنية، توضع ترتيبات محددة بين المنظمة والدولة المستفيدة بما يستبعد تحميل المنظمة المسؤولية عن الدعاوى والمطالبات الناجمة عن الأنشطة التي يقوم بها موظفو المنظمة في البلد المعني. والاتفاقات الموحدة التي تبرمها اليونسكو مع البلدان المستفيدة من المساعدة التقنية تتضمن الشرط الموحد التالي، الذي يقر ممارسة مستقرة متبعة في هذا النوع من الاتفاقات التي تبرمها الوكالات المتخصصة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة:

ستكون الحكومة مسؤولة عن تولى أي دعاوى ترفعها أطراف أخرى ضد اليونيسكو، أو ممتلكاتها، أو موظفيها، أو أي أشخاص آخرين ينجزون خدمات باسم اليونيسكو، كما ستعتبر اليونيسكو وممتلكاتها وموظفيها وهؤلاء الأشخاص غير مسؤولين في حالة رفع أي دعاوى أو مطالبات نتيجة للأنشطة المضطرب بها. بموجب خطة العمل هذه، باستثناء الحالات التي تتفق فيها اليونيسكو والحكومة على الدعاوى أو المطالبات هي نتيجة لإهمال جسيم أو سوء سلوك متعمد من جانب هؤلاء الموظفين أو الأشخاص.

وأيضاً في الحالات التي ترغب فيها إحدى الدول الأعضاء في التبرع بأموال للمنظمة من أجل أنشطة المساعدة التقنية التي تجري في أراضي دولة عضو أخرى، كثيراً ما تطلب الحكومة المانحة إدراج الشرط التالي المتعلق بعدم المسؤولية في الاتفاق المبرم مع اليونيسكو:

لا تتحمل [ الدولة العضو سين ] المسؤولية عن مطالبات أي طرف ثالث فيما يتعلق بالأضرار المتعلقة بهذه المنحة

أما في الحالات التي توجه فيها إحدى الدول منظمة دولية وتسيطر عليها في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً أو ممارسة الإكراه عليها، فإنها حالات لا يبدو من المحتمل حدوثها. ففي إحدى الحالات الافتراضية تماماً، يمكن على سبيل المثال أن تمارس إحدى الدول إكراهها على أمانة المنظمة عقب الاحتلال العسكري لأراضي البلد الذي يستضيف المنظمة الواقع عليها الإكراه. غير أنه في حدود الإطار التأسيسي للمنظمة، وفي ضوء الضمانات القانونية التي يُنص عليها عادة في المعاهدات التأسيسية، لا يبدو من الممكن أن تمارس إحدى الدول الأعضاء توجيه تصرفات منظمة ما أو السيطرة عليها.

### ثالثاً - قائمة الملحقات بالتعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

#### منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

- قضية بولوا ضد اليونيسكو (Boulois v. UNESCO)، قرار التحكيم المؤرخ ٤ أيار/مايو ٢٠٠٠<sup>(٥١)</sup>.

(٥١) مودع لدى شعبة التدوين بمكتب الشؤون القانونية.