

Distr.: General
31 March 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الستون

جنيف، ٥ أيار/مايو - ٦ حزيران/يونيه
و ٧ تموز/يوليه - ٨ أغسطس ٢٠٠٨

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

المحتويات

الصفحة

٣	أولا - مقدمة
٤	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية
٤	ألف - ملاحظات عامة
٤	المفوضية الأوروبية
٤	المنظمة البحرية الدولية
٤	باء - مضمون المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية - مبادئ عامة
٤	المفوضية الأوروبية
٥	منظمة حظر الأسلحة الكيميائية
٦	منظمة الصحة العالمية
٦	جيم - جبر الضرر - اعتبارات عامة



٦	المفوضية الأوروبية	
٧	منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	
٨	منظمة الصحة العالمية	
٨	مشروع المادة ٤٣ - ضمان الأداء الفعال للالتزام الجبر	دال -
٨	المفوضية الأوروبية	
٩	المنظمة البحرية الدولية	
٩	منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	
١٠	منظمة الصحة العالمية	
١٠	منظمة التجارة العالمية	
	الإخلال الجسيم بالالتزامات القائمة بموجب القواعد الآمرة من القواعد العامة	هاء -
١١	للقانون الدولي	
١١	المفوضية الأوروبية	
	مسائل محددة أثّرت في الفصل الثالث - دال من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال	واو -
١٢	دورتها التاسعة والخمسين	
	١ - احتجاج منظمة دولية بالمسؤولية إزاء إخلال منظمة أخرى بالتزام مترتب عليها تجاه	
١٢	المجتمع الدولي ككل	
١٢	المفوضية الأوروبية	
١٢	منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	
١٣	منظمة الصحة العالمية	
١٣	منظمة التجارة العالمية	
١٤	٢ - لجوء المنظمات الدولية إلى التدابير المضادة	
١٤	المفوضية الأوروبية	
١٤	منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	
١٥	منظمة الصحة العالمية	
١٥	منظمة التجارة العالمية	

أولا - مقدمة

١ - طلبت لجنة القانون الدولي، في دورتها الخامسة والخمسين، إلى الأمانة العامة أن تعمم سنويا على المنظمات الدولية الأجزاء المتعلقة بموضوع "مسؤولية المنظمات الدولية" من تقريرها، من أجل إبداء تعليقاتها عليها^(١). واستجابة لذلك الطلب، دعت منظمات دولية مختارة إلى تقديم تعليقاتها على الأجزاء ذات الصلة من تقارير اللجنة للأعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧^(٢). ومؤخرا، التمتت اللجنة تعليقات على الفصل الثامن من تقريرها لعام ٢٠٠٧^(٣) وعلى المسائل التي تحظى لديها بأهمية خاصة والمشار إليها في الفقرتين ٢٩ و ٣٩ من ذلك التقرير^(٤).

٢ - وحتى ١٨ آذار/مارس ٢٠٠٨، وردت تعليقات خطية من المنظمات الدولية الخمس التالية (ترد بين قوسين تواريخ التقديم): المفوضية الأوروبية (١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٨)؛ والمنظمة البحرية الدولية (١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)؛ ومنظمة حضر الأسلحة الكيميائية (١١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨)؛ ومنظمة الصحة العالمية (٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٨)؛ ومنظمة التجارة العالمية (١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٨). وترد تلك التعليقات في

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

(٢) تتضمن الوثائق A/CN.4/545 و A/CN.4/556 و A/CN.4/568 و Add.1 و A/CN.4/582 التعليقات الخطية للمنظمات الدولية الواردة قبل ١ أيار/مايو ٢٠٠٧.

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10).

(٤) فيما يلي نص الفقرتين ٢٩ و ٣٠ من تقرير عام ٢٠٠٧:

٢٩ - ترحب اللجنة بتعليقات الحكومة والمنظمات الدولية وملاحظاتها على مشروعات المواد ٣١ إلى ٤٥، وبوجه خاص على مشروع المادة ٤٣، المتعلقة بواجب أعضاء منظمة دولية مسؤولية أن يتخذوا، وفقا لقواعد المنظمة، جميع التدابير المناسبة لتزويد المنظمة بالوسائل التي تمكنها من الوفاء على نحو فعال بالتزاماتها بالجبر.

٣٠ - كما ترحب اللجنة بآراء الحكومات والمنظمات الدولية بشأن المسألتين التاليتين، المقرر تناولهما في التقرير القادم:

(أ) تنص المادة ٤٨ شأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا على أنه، في حالة إخلال دولة ما بالتزام مترتب عليها تجاه المجتمع الدولي ككل، يحق للدول أن تطالب الدولة المسؤولة بالكف عن الفعل غير المشروع دوليا والوفاء بالتزاماتها بالجبر تجاه الدولة المضروعة أو الجهات المستفيدة من الالتزام الذي أُخل به. ففي حال إخلال منظمة دولية بالتزام تجاه المجتمع الدولي ككل، هل يحق للمنظمات الأخرى أو لبعضها أن تتقدم بمطالبة مماثلة؟

(ب) إذا كانت منظمة دولة مضروعة تعتزم اللجوء إلى تدابير مضادة، هل تواجه قيودا إضافية إلى القيود المدرجة في المواد ٤٩ إلى ٥٣ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا؟

الفرع الثاني أدناه، مرتبة حسب المواضيع. وسيدرج في إضافات لهذا التقرير ما يرد من تعليقات إضافية.

ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

ألف - ملاحظات عامة

المفوضية الأوروبية

تعرب المفوضية الأوروبية، كما أعربت في سنوات سابقة، عن بعض الشواغل المتعلقة بإمكانية استيعاب جميع المنظمات الدولية في إطار أحكام هذا المشروع الواحد، نظراً إلى طبيعة التنوع الشديد للمنظمات الدولية، التي تشكل المفوضية الأوروبية ذاتها أحد أمثلتها.

المنظمة البحرية الدولية

إن الكيفية التي ستطبق بها مشاريع الأحكام على الأنشطة التي تضطلع بها هذه المنظمة (وضع المعاهدات والتعاون التقني) غير واضحة عموماً. وفي غياب أي سيناريوهات تبين كيفية تطبيق هذه الأحكام، يصعب تقديم تعليقات أكثر تحديداً على تأثيرها علينا كمنظمة دولية.

باء - مضمون المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية - مبادئ عامة

المفوضية الأوروبية

تؤيد المفوضية الأوروبية المبادئ العامة المتعلقة بمضمون المسؤولية الدولية تأييداً تاماً. فالمنظمات الدولية، مثلها مثل الدول، عليها التزام بالكف عن الفعل غير المشروع وتقديم التأكيدات الملائمة بعدم التكرار، والجبر الكامل للضرر الناجم عن الفعل غير المشروع دولياً. وبصفة خاصة، تشهد الممارسة التي تتبعها المفوضية الأوروبية لنسوية المنازعات باعتراف المفوضية بالمسؤولية الدولية عن الإخلال بالتزاماتها التعاقدية.

فعلى سبيل المثال، تستجيب المفوضية للقرارات الصادرة عن هيئة تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية لجعل التدابير التي تتخذها المفوضية متوافقة مع التزاماتها الناشئة من الاتفاقات المعنية، امتثالاً للقواعد المنصوص عليها في التفاهم المتعلق بتسوية المنازعات. وكنتيجة طبيعية لهذا، تطلب المفوضية من شركائها في منظمة التجارة العالمية الكف عن

تطبيق تدابير انتقامية ضدها، بمجرد جعل التشريعات الداخلية متماشية مع اشتراطات منظمة التجارة العالمية. وبناء على طلب من المفوضية الأوروبية، أصدر فريق تابع لمنظمة التجارة العالمية مؤخرًا تقريرين يوضح فيهما القواعد الملزمة لجميع أعضاء منظمة التجارة العالمية في ذلك الصدد في القضايا المتعلقة باستمرار تعليق الالتزامات^(٥).

وعلاوة على ذلك، فإن موافقة المفوضية على المادة ٦ من المرفق التاسع لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، المتعلقة بموضوع "المسؤولية"، تنم على القبول بمبدأ الجبر الكامل. بيد أنه لا توجد حتى الآن سوابق قضائية تذكر بشأن تفسير هذا الحكم. وقد علق حاليا البت في طلب قدمته شيلي ضد المفوضية الأوروبية في قضية سمك أبو سيف حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

تشير المواد من ٣١ إلى ٤٥ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية إلى النتائج القانونية المترتبة على ارتكاب إحدى المنظمات الدولية لفعل غير مشروع دولياً.

وفي نص مشاريع المواد ما يترتب على المنظمة الدولية التي ترتكب فعلاً غير مشروع دولياً ثلاثة التزامات أساسية، هي: أولاً، ألا يجري المساس بواجب الوفاء بالالتزام الذي أحل به؛ وثانياً، على المنظمة الدولية أن تكف عن ارتكاب الفعل غير المشروع؛ وثالثاً، عليها أن تقدم تأكيدات و ضمانات بعدم تكرار هذا الفعل.

وفيما يتعلق بمشروع المادتين ٣٣ (ب)^(٦) و ٤٠^(٧)، يمكن، في سبيل توفير تأكيدات و ضمانات مناسبة بعدم التكرار، أن يُشترط على المنظمة أن تقدم، حسب الاقتضاء، أدلة مقنعة على التزامها بكفالة عدم تكرار الفعل غير المشروع دولياً. ويمكن هنا الإشارة إلى قضية لاغراند^(٨)، التي ذكرت في إطارها محكمة العدل الدولية، في سياق عدم امتثال إحدى الدول لالتزاماتها القنصلية، أن "الاعتذار غير كاف"^(٩). ورأت المحكمة أن "الدولة

(٥) Panel Reports of 21 December 2007, *United States - Continued Suspension of obligations in the EC - Hormones Dispute*, WT/DS 320R; *Canada - Continued Suspension of Obligations in the EC - Hormones Dispute*, WT/DS321R.

(٦) [انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفقرة ٣٤٣.]

(٧) [المرجع نفسه.]

(٨) LaGrand (*Germany v. United States of America*), Judgment of 27 Jun 2001, I.C.J. Reports 2001, pp. 512-514, paras. 123-125.

(٩) المرجع نفسه الصفحة ٥١٢، الفقرة ١٢٣.

لو أشارت مرارا، في إطار دعوى مرفوعة أمام المحكمة، إلى أنشطة ملموسة تقوم بها من أجل الامتثال للالتزامات معينة ناشئة بموجب إحدى المعاهدات، فإن هذا ينم عن التزام بالمضي في الجهود المبذولة في هذا الصدد^(١٠). وينبغي أن يكون لهذا الرأي وجاهته في السياق الحالي المتعلق بتقديم المنظمات الدولية والدول، على حد سواء، لتأكيدات وضمائنات بعدم التكرار.

منظمة الصحة العالمية

فيما يتعلق بمشروع الفقرة ٢ من المادة ٣٥، يلاحظ أن قواعد المنظمة يمكن أن تؤثر في مضمون المسؤولية الواقعة على إحدى المنظمات الدولية تجاه الدول والمنظمات الأعضاء فيها. وتتفق منظمة الصحة العالمية مع هذا القول؛ بيد أننا نرى أنه إلى جانب سريان قواعد المنظمة، هناك مبدأ أكثر عمومية يحول، عن طريق سقوط الحق، دون إدعاء أعضاء المنظمة الذين صوتوا لصالح قرار ما يأذن للمنظمة أو يطلب إليها أداء أنشطة معينة بأن الأعمال التي قامت بها المنظمة تلبية للطلب المذكور تشكل إخلالا بالالتزامات الدولية المترتبة عليها.

وجاء في شرح مشروع المادة ٣٦ أن من أمثلة المسؤولية الواقعة على إحدى المنظمات الدولية تجاه كيانات من غير الدول وتجاه المنظمات الأخرى، القيام بخرق "قواعد القانون الدولي المتعلقة بالعماله"^(١١). ونجد أن هذا القول غير محدد وفضفاض إلى حد ما. فحسبما أشارت إليه بالفعل منظمة الصحة العالمية في مساهمة سابقة وأشارت إليه منظمات سابقة، لا يمكننا أن نوافق على أن القواعد التي تنظم توظيف الموظفين في منظمة من المنظمات تندرج ضمن قواعد القانون الدولي. فهذا القول لا تدعمه الممارسة ولا يتماشى مع الطابع الداخلي الذي تتسم به تلك القواعد في إطار النظام القانوني للمنظمة المعنية.

جيم - جبر الضرر - اعتبارات عامة

المفوضية الأوروبية

في سياق مناقشة مشروع المادة ٣٤ المتعلقة بالجبر، يشير المقرر الخاص إلى أن المبدأ الأساسي المتمثل في الجبر الكامل، الذي نصت عليه محكمة العدل الدولية الدائمة في مصنع خورزوف وآخرين^(١٢)، ينبغي أن يسري على المنظمات الدولية سريانه على الدول. وكان رأيه أن لعله من العبث إعفاء المنظمات الدولية من تحمل الجبر نتيجة لأفعالها غير المشروعة

(١٠) المرجع نفسه الصفحات ٥١٢-٥١٣، الفقرة ١٢٤

(١١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون الملحق رقم ١٠، (A/62/10)، الصفحة ١٨١، الفقرة ٣٤٣.

(١٢) (١٢) Merits, P.C.I.J., Series A, 1928, No.17, p.47.

دوليا، فإعفاؤها إنما يعني أن المنظمات الدولية يحق لها أن تتجاهل التزاماتها القائمة بموجب القانون الدولي (انظر A/CN.4/583 الفقرة ٢٢).

ورغم أن تلك النتيجة بديهية بالتأكيد، يجوز التساؤل عن الأسباب الكامنة وراء ذلك بالضبط. فالواجب المتمثل في الجبر ينشأ أيضا فيما يبدو بالنسبة للمنظمة الدولية في حال خرقها لالتزاماتها نظرا لأنه قد سمح لها أصلا بالمشاركة في تصريف العلاقات الدولية ككيان خاضع للقانون الدولي. أي أن واجب الجبر عن الأفعال غير المشروعة يقابل القدرة على التصرف بموجب القانون الدولي - فلا سلطة بلا مسؤولية. وبالنظر إلى الأمر من هذه الزاوية، يبدو من الغريب حقا أن تواجه فئة من الأطراف الفاعلة (الدول) تبعات قانونية أقسى من فئة أخرى من الأطراف الفعالة (المنظمات الدولية) على ارتكابها أفعالا غير مشروعة دوليا. وعليه، فإن المبرر لواجب الجبر يمكن في طابع القانون الدولي ووظيفته بوصفه نظاما قانونيا يقصد منه تنظيم سلوك الخاضعين له على نحو خال من التمييز.

منظمة

حظر الأسلحة الكيميائية

تعالج المواد من ٣٤ إلى ٤٠ الجبر عن إلحاق الضرر. ووفقا للمنصوص عليه في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن ارتكابه أفعالا غير مشروعة دوليا (انظر قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦، المرفق)، تحدد مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية أيضا ثلاثة أشكال للجبر الأفعال غير المشروعة دوليا: الرد والتعويض والترضية.

ويفهم من نص مشاريع هذه المواد أن المسؤولية الرئيسية للمنظمة الدولية التي ترتكب الإخلال المعني تتمثل في إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل هذا الإخلال. غير أنه، عندما يستحيل الرد ماديا أو يكون غير متناسب مع الأمر، يجب على المنظمة أن تقدم التعويض، سواء أدبيا أو ماديا. وينص مشروع المادة ٤٠ (١) على أن المنظمة الدولية المسؤولة عن فعل غير مشروع دوليا عليها التزام بتقديم ترضية عن الضرر الذي ترتب على هذا الفعل "إذا كان يتعذر إصلاح هذا الضرر عن طريق الرد أو التعويض"^(١٣). ويبدو أن ثمة ترتيب للأولوية بين هذه الأشكال الثلاثة من أشكال الجبر المنصوص عليها في مشاريع المواد - الرد والتعويض والترضية. وبالتالي، حين يتعذر الرد، فإن المنظمة المرتكبة للخرق عليها أن تقوم بالتعويض، وإن لم يتسن الرد أو التعويض فإن الترضية تصبح هي التبعة القانونية المترتبة على الإخلال.

(١٣) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفقرة ٣٤٣.

منظمة الصحة العالمية

جاء في شرح مشروع المادة ٣٤ أن المنظمات الدولية أحيانا تمنح التعويض دون مقابل لإحجامها عن الإقرار بمسؤوليتها الدولية كأساس للجبر^(١٤). ورغم أن هذا القول قد يكون صحيحا بوجه عام، ينبغي التنويه بأن منظمة الصحة العالمية تمنح التعويض بدون مقابل في حالات لا يوجد فيها أساس قانوني لدفع تعويض. بموجب القواعد السارية لدى المنظمة، ولكن يعتقد فيها أن التعويض ملائم لأسباب إنسانية أو متعلقة بالإنصاف. ومن ثم، لا تكون هذه المدفوعات أشكالا للتسوية تجنباً للاعتراف بالمسؤولية، وإنما هي على العكس من ذلك مدفوعات طوعية لا صلة لها بمسؤولية المنظمة. ومن الأمثلة التي وقعت في هذا الصدد المبالغ المدفوعة في حالة إصابة أو وفاة متطوعين من المشاركين في حملات منظمة الصحة العالمية للتحصين من شلل الأطفال. ففي هذه الحالات، لم يكن على منظمة الصحة العالمية التزام تعاقدي بالتعويض عن تلك الأضرار، إنما دُفعت المبالغ المعنية لأسباب إنسانية.

دال - مشروع المادة ٤٣ - ضمان الأداء الفعال للالتزام الجبر

٣ - فيما يلي نص مشروع المادة ٤٣، الذي اعتمدته اللجنة بصورة مؤقتة في دورتها التاسعة والخمسين:

المادة ٤٣

ضمان الأداء الفعال لواجب الجبر

على أعضاء المنظمة الدولية المسؤولية أن يتخذوا، وفقا لقواعد المنظمة، جميع التدابير المناسبة لتزويد المنظمة بالوسائل التي تُمكنها من الوفاء بالتزاماتها على نحو فعال بموجب هذا الفصل^(١٥).

المفوضية الأوروبية

رغم أن المبدأ مقبول والصياغة تبدو مرضية، فالسؤال هو ما إذا كان مشروع المادة الجديدة في موضعه المناسب. فهو حاليا، بوصفه مشروع المادة ٤٣، موضوع في نهاية الفصل الثاني المتعلق بالجبر للضرر. ويناقش ذلك الفصل بصورة رئيسية

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٢٠٤.

(١٥) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفقرة ٣٤٣.

الأشكال المختلفة للجبر والفائدة والظروف المخففة. غير أنه يمكن أيضا النظر إلى الواجب الإضافي المترتب على الدول الأعضاء باعتباره مبدأ عاما يندرج في إطار الفصل الأول. وفي حالة الأخذ بوجهة النظر تلك، سيكون من الأنسب إدراج صياغة مشروع المادة ٤٣. ويقتضي الأمر نتيجة لذلك أن يجري تعديل طفيف على الصياغة: إذ يتعين حذف الإشارة إلى "هذا الفصل" في مشروع المادة ٤٣، إذا أريد نقل هذا الحكم إلى الفصل الأول.

المنظمة البحرية الدولية

ستوسّع المواد المقترحة نطاق أحكام مشاريع المواد التي تخص "مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً" لتشمل "مسؤولية المنظمات الدولية". ويتعلق الحكم الرئيسي الذي طُلب إبداء تعليقات عليه (مشروع المادة ٤٣). بموضوع "ضمان الأداء الفعال لواجب الجبر" [...]. ونحن نرى أن هذه المادة ستكون فعالة في الحالة التي يتبين فيها أن المنظمة الدولية المعنية قد أحلت بالتزام دولي (أي عندما يكون الفعل - الذي ارتكبه جهاز أو وكيل للمنظمة - "غير مطابق لما يتطلبه منها ذلك الالتزام، بغض النظر عن منشأ الالتزام وطابعه"). وحذا لو يجري توضيح المسائل التالية على سبيل التوطئة: (أ) الإجراء الذي سيتبع لتحديد وقوع الإخلال؛ (ب) كيفية تحديد المبلغ/شكل الجبر؛ (ج) العلاقة بين هذه الحالة واتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها (المذكورة في الشرح الوارد في إطار المادة ٣٩ في سياق الأنشطة المنفذة في الكونغو في الستينيات، لكن ليس بطريقة توضيحية تربطها بالمواد المقترحة).

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

بخصوص مشروع المادة ٤٣، نرى أنه لئن كان من المحبذ إدراج التزام في مشاريع المواد يقضي بأن تتخذ الدول الأعضاء جميع التدابير الملائمة لتزويد المنظمة بالوسائل التي تمكنها من الوفاء بالتزاماتها على نحو فعال، فإن ذلك سيكون بمثابة تطوير تدريجي للقانون الدولي. وقد يكون حينئذ من المفيد أيضا النظر في ماهية تلك التدابير الملائمة، وبخاصة إذا لم تتضمن الوثائق التأسيسية للمنظمة أي إشارة إليها. ويمكن أن تشمل تلك التدابير في تصورها إعطاء المنظمة الحق في التماس مساهمات من الدول الأعضاء عندما ترى ضرورة لذلك، والإشارة صراحة إلى وجود التزام على الدول الأعضاء بمد المعونة المالية إلى المنظمة لتمكينها من تقديم الجبر الكافي نظير ما ترتكبه من أفعال غير مشروعة.

منظمة الصحة العالمية

تؤيد منظمة الصحة العالمية إدراج مشروع المادة ٤٣ بالصيغة التي وافقت عليها لجنة الصياغة. فعلى الرغم من أن الأعضاء في منظمة دولية ما لا تترتب عليهم من حيث المبدأ مسؤولية احتياطية عن أفعال تلك المنظمة، قد تجد المنظمات الدولية نفسها في واقع الأمر مفتقرة إلى الموارد المالية الضرورية لتقديم الجبر في حالة الإخلال بالتزاماتها الدولية. وتتوقف الحالة إلى حد كبير على نمط تمويل المنظمات الدولية، سواء من خلال الاشتراكات المقررة على الأعضاء أو من خلال التبرعات المخصصة لأغراض عامة. وعليه، لا شك أنه سيكون من المفيد إدراج مادة ذات طابع تفسيري تذكر الأعضاء بالتزام الملحق على عاتقهم بتمكين المنظمة من الوفاء بالتزاماتها الدولية.

منظمة التجارة العالمية

بخصوص مشروع المادة ٤٣، الذي يتعلق بالتزام أعضاء منظمة دولية مسؤولة باتخاذ جميع التدابير الملائمة، وفقاً لقواعد تلك المنظمة، لتزويد المنظمة بالوسائل التي تمكنها من الوفاء على نحو فعال بالتزامها بتقديم الجبر، نود أن ندلي بالملاحظات التالية، فيما يتصل بالتعليقات الواردة في تقرير اللجنة:

نحن نميل إلى تأييد النص الموجود حالياً في المشروع، وليس النص المقترح في الحاشية ٥١٠^(١٦). ومرد ذلك أساساً إلى الطابع الذي تكتسيه منظمتنا كمؤسسة "يقودها أعضاؤها"، مما يحد من صلاحية مديرنا العام والأمانة العامة في القيام بأي من إجراءات منظمة التجارة العالمية خارج صلاحيات التنفيذ المحدودة المفوضة من أعضائها. ونحن نرى أن الالتزام، على سبيل المثال، بتسديد تعويض مالي لدولة أو منظمة دولية أخرى سيتطلب الموافقة المسبقة من أعضائنا. وقد يكون في فرض التزام مباشر على أعضائنا ما يكفل بشكل أفضل، في حالة ارتكاب منظمة التجارة العالمية لفعل غير مشروع، أن يجري اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعويض عن النتائج المترتبة على ذلك الفعل. ورغم مراعاتنا لما ورد في الشرح، ولا سيما البندين ٦ و ٧، فإن القلق يساورنا أيضاً إزاء إمكانية الاحتجاج بعبارـة "وفقاً لقواعد المنظمة" الواردة في مشروع المادة ٤٣ للحد من

(١٦) [انظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10). وفيما يلي نص الحاشية: "اقترح بعض الأعضاء النص التالي وناقشوه وأبدوا تأييدهم له: 'تتخذ المنظمة الدولية المسؤولة جميع التدابير المناسبة وفقاً لقواعدها لضمان قيام أعضائها بتزويدها بالوسائل التي تمكنها من الوفاء بالتزاماتها على نحو فعال بموجب هذا الفصل'"].

التزامات الأعضاء ما لم تنص القواعد الداخلية للمنظمة صراحةً على الالتزام بجبر نتائج الأفعال غير المشروعة.

هاء - الإخلال الجسيم بالالتزامات القائمة بموجب القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي

المفوضية الأوروبية

[...] يطرح المقرر الخاص رأياً مفاده أن المنظمات الدولية ينبغي أن تواجه أيضاً ما تواجهه الدول من عواقب عندما يشكل فعلها غير المشروع دولياً إخلالاً جسيماً بالالتزامات القائمة بموجب القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي. وهذه موازاة سليمة بالفعل من الناحية النظرية لنفس الأسباب المبينة أعلاه (انظر الفرع الثاني - باء).

وفي هذا الصدد، يقفز إلى الذهن سؤال صعب، ألا وهو هل ينبغي أن تشدد مشاريع المواد بشكل محدد على واجب الدول الأعضاء في منظمة دولية أن تضع نهاية لما ارتكبهته المنظمة من إخلال؟ وسيكون من الصعب صوغ قاعدة تنطبق على جميع الدول الأعضاء في منظمة دولية على قدم المساواة، رغم أن أعضاء مؤسسة معينة من مؤسساتها هم فقط الذين بمقدورهم إنفاذ وسيلة الانتصاف الملائمة إذا كانت تلك المؤسسة قد اعتمدت الفعل غير المشروع المزعوم. وعليه، فلدى المقرر الخاص أسباب وجيهة للإحجام عن محاولة تحديد واجب بذاته في صلب مشاريع المواد يقع على عاتق أعضاء المنظمة المسؤولة (انظر A/CN.4/583، الفقرة ٥٨)، تاركاً هذه المسألة بالأحرى للقواعد السارية في المنظمة.

وأخيراً، تخضع المنظمات الدولية أيضاً (على غرار الدول) للالتزام بعدم الاعتراف بشرعية وضع ناجم عن إخلال جسيم (مشروع المادة ٤٥، الفقرة ٢). وفي هذا الصدد، يشير المقرر الخاص إشارة لها وجهتها إلى إعلان الجماعة ودولها الأعضاء الصادر في عام ١٩٩١^(١٧). ومن الجدير بالإشارة أن ذلك الإعلان هو بيان مشترك صادر عن المنظمة الدولية وأعضائها (وليس الدول الأعضاء فحسب كما ورد خطأً في تقرير المقرر الخاص (انظر A/CN.4/583، الفقرة ٦٤)) فيما يتعلق بالحقائق الخاصة بتلك الفترة. وبالتالي، فهو يشكل أيضاً جزءاً من ممارسات الجماعة الأوروبية بوصفها منظمة دولية.

(١٧) *International Legal Materials*, Vol. 31 (1992), P. 1486, at P. 1487.

واو - مسائل محددة أثارت في الفصل الثالث - دال من تقرير لجنة القانون الدولي
عن أعمال دورتها التاسعة والخمسين

١ - احتجاج منظمة دولية بالمسؤولية إزاء إخلال منظمة أخرى بالتزام مترتب عليها تجاه
المجتمع الدولي ككل

المفوضية الأوروبية

إذا أُخِّلَت منظمة دولية بالتزام مترتب عليها تجاه المجتمع الدولي ككل، يحق للمنظمات الأخرى، من حيث المبدأ، أن تطالب المنظمة المسؤولة بالكف عن الفعل غير المشروع دولياً والوفاء بالتزام الجبر لصالح المضرور أو المستفيد من الالتزام موضوع الإخلال.

انظر أيضاً أدناه، الفرع واو - ٢، فيما يتعلق بالتدابير المضادة.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

عملاً بالمادة ٤٨ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، لا يحق لغير الدولة "المضروعة" المطالبة بالكف عن الفعل غير المشروع دولياً وبتقديم تأكيدات و ضمانات بعدم تكراره، إضافة إلى الوفاء بالتزام الجبر. وفي المقابل، لا يمكن للدول الأخرى غير الدولة المضروعة أن تطالب بالجبر في شكل الرد أو التعويض. ونحن نرى أن حالة المنظمات الدولية مختلفة إلى حد كبير، وأن موقفها أكثر تقييداً من موقف الدول. ففي حالة المنظمات الدولية، قد تتوقف قدرة المنظمة المعنية على الاحتجاج بالمسؤولية إزاء الإخلال بالتزامات واجبة تجاه المجتمع الدولي ككل، على نطاق الأنشطة المحددة في وثيقتها التأسيسية. وعليه، يمكن أن يحق لكل منظمة دولية "معنية" الاحتجاج بالمسؤولية والمطالبة بالكف عن الفعل غير المشروع ما دام ذلك الفعل يatal ولايتها المنصوص عليها في وثيقتها التأسيسية. أما فيما يتعلق بالمطالبة بالجبر، فلن يكون بوسع المنظمة المعنية أن تطالب بالرد أو التعويض إلا إذا أمكن اعتبارها جهة "مضروعة".

وإضافة إلى ذلك، لا يُشار في إطار هذه المسألة إلا إلى قدرة المنظمة الدولية الأخرى على الاحتجاج بالمسؤولية المنوطة بالمنظمات الدولية. غير أنه لا يوجد فيما يبدو أن هناك أي سبب لعدم جواز أن تحتج الدول أيضاً - بصفتها مستقلة عن المنظمات الدولية الأخرى - بمسؤولية تلك المنظمات.

منظمة الصحة العالمية

بادئ ذي بدء، من الصعب، تصور أن تخل منظمة دولية بالتزام مترتب عليها تجاه المجتمع الدولي ككل في إطار أحكام المادة ٤٨ المتعلقة بمسؤولية الدول. وإذا وقع هذا الإخلال على الرغم من ذلك، فإن إمكانية، أو عدم إمكانية، مطالبة المنظمات الدولية الأخرى بالكف عن الفعل وعدم تكراره والوفاء بالالتزام إنما تتوقف على القواعد السارية في المنظمات المعنية. فالمنظمات الدولية، بخلاف الدول، كيانات وظيفية أنشأها أعضاؤها لكي تضطلع بمهام معينة تنص عليها قواعدها خدمة للمصلحة المشتركة. وتتوقف قدرتها، من عدمها، على القيام بإجراءات معينة، ولو في إطار التصدي للإخلال بالتزامات دولية من قبيل تلك المتوخاة في المادة ٤٨، على تطبيق تلك القواعد التي تتضمن بطبيعة الحال قرارات اتخذتها مجالس إدارتها المختصة. وتلاحظ منظمة الصحة العالمية أن المنظمات الأخرى قد أبدت تعليقات مماثلة فيما يتصل بمشروع المادة ٤٥.

منظمة التجارة العالمية

بخصوص السؤال المطروح في الفقرة ٣٠ (أ) من تقرير اللجنة لعام ٢٠٠٧، بشأن ما إذا كان يحق، في حال إخلال منظمة دولية بالتزام تجاه المجتمع الدولي ككل (انظر الفقرة ١ أعلاه)، للمنظمات الأخرى أو بعضها أن تطالب بالكف عن الفعل غير المشروع دولياً وتقديم الجبر للدولة المضرومة أو المستفيدين من الالتزام موضوع الإخلال، نود إبداء التعليقات الموجزة التالية:

رغم أنه لا يوجد من الناحية القانونية في هذا السياق أي سبب محدد لعدم إخضاع المنظمات الدولية للنظام المنطبق على الدول، فإن القلق يساورنا إزاء ما يمكن أن ينجم عن وجود مادة على غرار المادة ٤٨، المتعلقة بمسؤولية الدول، من عواقب تؤثر على أداء المنظمات الدولية لمهامها، وعلى بقائها في حال الإخلال بالقانون الدولي في معرض اضطلاعها بتلك المهام. بل إن ثمة خطراً من ظهور مطالبات متعددة مطالبات متعددة بالجبر، مما يمكن أن يؤثر في استعداد تلك المنظمات الدولية للقيام بأعمال جديدة في سياقات محفوفة بالتعقيدات القانونية، خشية أن تتعرض لمطالبات قانونية متعددة. وعلاوة على ذلك، من الممكن أن تحيد موارد المنظمات الدولية عن مسار ولاياتها الأصلية من جراء المطالبات المتعددة بالجبر.

ونحن نرى، على وجه العموم، أنه ما دامت المنظمات الدولية تُنشأ في المعتاد للعمل على تحقيق أهداف مشتركة، فمن الواجب أن تكون الظروف التي تعد فيها مسؤولية أو الشروط التي قد تخضع بموجبها لمطالبات بالجبر أو لتدابير مضادة أضيق نطاقاً مما هو الحال

بالنسبة لإخلال الدول بالتزامات دولية. بيد أنه نظرا لدرجة التعميم التي تتسم بها مشاريع المواد حاليا، قد لا يكون تحقيق ذلك أمرا سهلا المنال.

٢ - لجوء المنظمات الدولية إلى التدابير المضادة

المفوضية الأوروبية

يرتبط الحق في اتخاذ تدابير مضادة لإخلال بأحد الالتزامات الدولية المترتبة تجاه المجتمع الدولي ككل ارتباطاً وثيقاً بفكرة الإنفاذ اللامركزي للقانون الدولي. ولما كان يتعذر على المجتمع الدولي ككل أن يتصرف بصورة انفرادية نظرا لافتقاره إلى مؤسسات مركزية، فمن واجبفرادى الأعضاء في ذلك المجتمع أن يتخذوا إجراءات ضد مرتكب الفعل، باسم المجتمع وخدمة لمصلحته. ويبدو للمفوضية الأوروبية أن هذا الحق إنما يعود مبدئياً لأعضاء المجتمع الدولي كافة، بما في ذلك المنظمات الدولية بوصفها جهات خاضعة للقانون الدولي. غير أن المنظمات الدولية مكلفة في الوقت نفسه بحكم أنظمتها الأساسية بالاضطلاع بوظائف محددة وبحماية مصالح معينة فحسب. وعندما يتعلق الالتزام موضع الإخلال بمواضيع تقع خارج نطاق صلاحيات المنظمة ومهامها، فلا يوجد سبب قاهر يسمح لها بأن تتخذ إجراءات إنفاذ لا مركزية. وعلى سبيل المثال، من الصعب تصور السماح لمنظمة تقنية معينة بالنقل بأن تفرض جزاءات على تحالف عسكري بسبب الإخلال بضمان أساسي قد يكون واجبا في إطار القانون الإنساني الدولي تجاه المجتمع الدولي ككل. وبالتالي، يبدو من المستصوب أن يقصر حق المنظمة الدولية في اتخاذ تدابير مضادة لإخلال منظمة دولية أخرى على الحالات التي تكون فيها المنظمة الأولى ملزمة بحكم نظامها الأساسي بمهمة حماية المصلحة المتأصلة في الالتزام الذي أخلّت به المنظمة الثانية.

وختاما، ترى المفوضية الأوروبية ما يلي:

[...] (ب) ينبغي أن تواجه المنظمة الدولية المضرورة التي تعتزم اللجوء إلى تدابير مضادة، إضافة إلى القيود التي تنص عليها المواد من ٤٩ إلى ٥٣ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، قيودا إضافية تمنعها من اللجوء إلى استخدام التدابير المضادة إلا عندما يكون من وظيفتها، بموجب نظامها الأساسي، حماية مصلحة متأصلة في الالتزام المترتب تجاه المجتمع الدولي ككل الذي جرى الإخلال به.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

لا تعليق في الوقت الراهن.

منظمة الصحة العالمية

تخضع المنظمات الدولية مبدئياً فيما يتصل بلجوئها إلى التدابير المضادة للقيود ذاتها التي تخضع لها الدول، على النحو المبين في المواد ٤٩ إلى ٥٣ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ومع صحة هذا على وجه العموم، يبدو من الناحية العملية أن بعض الأحكام قلما تكون ذات صلة بالمنظمات الدولية ولا سيما أحكام المادة ٥٠ المتعلقة بالالتزامات التي لا يجوز أن تتأثر باعتماد التدابير المضادة. ولا يبدو من الوارد أن تخل المنظمات الدولية بتلك الالتزامات، نظراً لمركزها الخاص، وطابع ولايتها، وآليات الرقابة التي تخضع لها.

منظمة التجارة العالمية

بخصوص السؤال المطروح في الفقرة ٣٠ (ب) من تقرير اللجنة لعام ٢٠٠٧ بشأن التدابير المضادة (انظر الفقرة ١ أعلاه)، نود أن نشير فقط إلى أن المنظمة الدولية ذاتها في بعض الحالات لا تكون في موقع يؤهلها لاتخاذ تدابير مضادة، وإنما تكتفي بالسماح لأعضائها باتخاذ هذه التدابير المضادة. وفي بعض الحالات، قد تخل تلك التدابير المضادة بالتزامات الأعضاء بموجب القواعد التي تحكم المنظمة الدولية، وقد تستلزم تطبيق استثناءات خاصة. وحتى عندما يسمح بموجب معاهدة معينة باتخاذ تدابير مضادة، قد تخل تلك التدابير بالتزامات دولية أخرى، مما يحتمل أن يولد مسؤوليات تتكبدتها المنظمة التي أذنت باتخاذها والدول التي نفذتها. ونرى أيضاً، على وجه العموم، أنه ليس من دور المنظمات الدولية أن تتخذ تدابير مضادة إزاء منظمات دولية أخرى إذا كان سيحيد بمسار مواردها عن ولاياتها الأصلية.