

Distr.: General
1 April 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الستون

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

التقرير السادس عن مسؤولية المنظمات الدولية*

مقدم من السيد جيورجيو غايا، المقرر الخاص

المحتويات

الفقرات الصفحة

٣	٥-١		أولا - مقدمة
٤	٤٠-٦		ثانيا - الاحتجاج بمسؤولية منظمة دولية
			مشروع المادة ٤٦
٦	١٠		احتجاج الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة بمسؤولية منظمة دولية أخرى
			مشروع المادة ٤٧
٧	١٤		إبلاغ الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة لطلبها

* يعرب المقرر الخاص عن امتنانه للمساعدة التي قدمها في إعداد هذا التقرير ستيفانو دوريغو (قسم الدكتوراه بجامعة بيزا)، وباولو بالشيبي (أستاذ مساعد، بجامعة ماسيراتا) غيرارد تالينغر، (قسم الماجستير، بجامعة نيويورك).



		مشروع المادة ٤٨
٨	١٤	سقوط الحق في الاحتجاج بالمسؤولية
		مشروع المادة ٤٩
١٢	٢٣	تعدد الكيانات المضرورة
		مشروع المادة ٥٠
١٣	٢٧	تعدد الكيانات المسؤولة
		مشروع المادة ٥١
١٩	٤٠	احتجاج كيان غير دولة مضرورة أو منظمة دولية بالمسؤولية
٢٠	٦٦-٤١	ثالثاً - التدابير المضادة
		مشروع المادة ٥٢
٢٣	٤٨	موضوع التدابير المضادة وحدودها
		مشروع المادة ٥٣
٢٥	٥٢	الالتزامات التي لا تتأثر بالتدابير المضادة
		مشروع المادة ٥٤
٢٦	٥٥	التناسب
		مشروع المادة ٥٥
٢٦	٥٥	الشروط المتعلقة باللجوء إلى التدابير المضادة
		مشروع المادة ٥٦
٢٧	٥٥	إنهاء التدابير المضادة
		مشروع المادة ٥٧
٣١	٦٦	التدابير المتخذة من جانب كيان خلاف الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة

أولا - مقدمة

١ - اعتمدت لجنة القانون الدولي في أعمالها المتعلقة بـ "مسؤولية المنظمات الدولية" ٤٥ مشروع مادة حتى الآن^(١). وهذا ما يشكل الباب الأول (المواد ١ إلى ٣٠) والباب الثاني (المواد ٣١ إلى ٤٥) المتعلقين تباعا بـ "الأفعال غير المشروعة دوليا الصادرة عن منظمة دولية" و "مضمون المسؤولية الدولية لمنظمة دولية".

٢ - وكان العديد من مشاريع المواد هذه موضوع تعليقات بعد اعتمادها مؤقتا، لا سيما في المناقشات التي أحررت في اللجنة السادسة بشأن تقرير لجنة القانون الدولي والبيانات الخطية التي أدلت بها الدول والمنظمات الدولية. علاوة على ذلك، درست بعض المواد في الممارسة القضائية. ونظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في المادتين ٣ و ٥ في قرارات أصدرتها مؤخرا، أولهما في قضية بهرامي وبهرامي ضد فرنسا^(٢) (*Behrami and Behrami v. France*) وساراماتي ضد فرنسا وألمانيا والنرويج (*Saramati v. France, Germany and Norway*) ثم في قضية بيريتش وآخرين ضد البوسنة والهرسك^(٣) (*Berić and others v. Bosnia and Herzegovina*). وأشار مجلس اللوردات إلى المادة ٥ والشرح المتعلق بها في حكمه الصادر في قضية ريجينا (الجدة) ضد وزير الدفاع^(٤) (*Regina (Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence*).

٣ - وكما لاحظ كاتب هذه السطور في تقريره الخامس واعتبارا للأسباب المذكورة فيه^(٥)، فإنه ينبغي أن تتاح للجنة القانون الدولي فرصة مراجعة النصوص التي اعتمدها مؤقتا على ضوء كل التعليقات المتاحة، وذلك قبل أن تنهي قراءتها الأولى لهذا المشروع. وسيضمن التقرير التالي استقصاء شاملا لتلك التعليقات ويقدم اقتراحات لتنقيح مواد معينة. كما سيتناول التقرير ذاته كل المسائل المتبقية ويقترح بضعة أحكام عامة لإدراجها في الباب

(١) ترد مشاريع المواد المعتمدة حتى الآن في الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفصل الثامن، الفرع جيم، الفقرة ٣٤٣.

(٢) القرار المؤرخ ٢ أيار/مايو ٢٠٠٧، الفقرات ٢٩-٣٣ و ١٢١. وقد أشارت إلى هذا القرار في اللجنة السادسة الدائمك في تدخلها باسم بلدان الشمال الأوروبي (A/C.6/62/SR.18)، الفقرة ١٠٢، واليونان (A/C.6/62/SR.19)، الفقرتان ٩ و ١٠. وقد أشرت إلى ذلك فعلا خلال المناقشات التي جرت في لجنة القانون الدولي في الدورة التاسعة والخمسين (A/CN.4/SR.2932).

(٣) القرار المؤرخ ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، الفقرات ٨ و ٩ و ٢٨.

(٤) الحكم المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، *Weekly Law Reports* [2008]، المجلد ٢، الصفحة ٣١ (حسب اللورد بينغهام، من كورنيل).

(٥) انظر الوثيقة A/CN.4/583، الفقرات ٣ إلى ٦.

الرابع. ومن بين تلك المسائل المتبقية مسألة وجود قواعد خاصة تراعي خصائص منظمات معينة.

٤ - ويواصل هذا التقرير السادس دراسة المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية للمنظمات الدولية سائرا على هدي النمط العام الذي اعتمدته اللجنة في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٦). فالباب الثالث من تلك المواد يتناول "إعمال المسؤولية الدولية للدولة"؛ ويناقش الباب الذي يقابله في هذه الدراسة المسائل المتعلقة بإعمال المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية. وبعد المقدمة، يتضمن فصلين، عُنوانا تباعا على النحو التالي: "الاحتجاج بمسؤولية منظمة دولية" و"التدابير المضادة".

٥ - وقد رد بعض منتقدي مشاريع المواد لازمة ركون اللجنة إلى الاستعاضة عن عبارة "دولة" بعبارة "منظمة دولية" في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول^(٧) ولعل من المفيد بالتالي التذكير مرة أخرى بأنه لا المقرر الخاص ولا اللجنة انطلقا من افتراض أن الحلول المعتمدة بخصوص الدول تنطبق أيضا على المنظمات الدولية: وهذا ما سبق أن قلته في تقريرتي الأول^(٨). فكل مسألة تطرح وإلا ستدرس انطلاقا من معطياتها الموضوعية، بل ودرست فعلا انطلاقا من معطياتها الموضوعية. ولم يعتمد حل مماثل إلا عندما يكون لمسألة من المسائل المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية نظير فيما يبدو سبقت دراسته فيما يتعلق بالدول ولم يكن ثمة سبب معقول يدعو إلى النص على قاعدة مختلفة. وغني عن البيان أن بعض استنتاجات اللجنة قد تكون مثار شك. وليس لدي أي رغبة في صد أي نقد مستنير يديه معلق وأي اقتراحات للتحسين يقدمها. فهذا المسعى عمل جماعي يتوخى وضع نص يمكن أن يستخدم في أغراض ما في العلاقات الدولية.

ثانيا - الاحتجاج بمسؤولية منظمة دولية

٦ - لا يتم تناول إعمال مسؤولية منظمة دولية أدناه إلا عندما يجوز لدولة أو منظمة دولية أن تحتج بتلك المسؤولية. وحيث إنه استنادا إلى المادة ٣٦ من المشروع الحالي، لا تتعلق

(٦) حولىة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الصفحات ٣١-٣٧.

(٧) وردت آخر ملاحظة في الدراسة التالية: R. Rivier, "Travaux de la Commission du droit international (cinquante-huitième session) et de la Sixième Commission (soixante et unième session)", *Annuaire français de droit international*, vol. 52 (2006), p. 305, at p. 335. بل أن الكاتب افترض وجود قرار اتخذته اللجنة لجعل النص الجديد يحاكي نص مسؤولية الدول ("décision de la Commission de s'aligner sur les solutions antérieures").

(٨) انظر الوثيقة A/CN.4/532، الفقرة ١١.

الالتزامات المبينة في الباب الثاني إلا بخرق التزام واجب بمقتضى القانون الدولي على منظمة دولية تجاه دولة أو منظمة دولية أخرى أو تجاه المجتمع الدولي ككل^(٩)، فإنه لا داعي فيما يبدو إلى النص تحديدا في الباب الثالث على أن نطاق مواد إنفاذ المسؤولية محدود على نفس المنوال. وقد اتبع نفس النهج عند صوغ مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. فهذه المواد لا تدرج في الباب الثالث أي حكم ينص على أن أعمال المسؤولية لا يكون مشمولاً إلا عندما تحتج دولة أخرى بالمسؤولية. فتقييد نطاق الباب الثالث يمكن أن يفهم ضمنا من المادة ٣٣^(١٠) التي تماثل المادة ٣٦ من المشروع الحالي.

٧ - وفي معظم الحالات، لا يجوز الاحتجاج بالمسؤولية إلا للكيان الذي يعتبر كيانا مضرورا. وقلما يكون تحديد الدولة التي تعتبر دولة مضرورة متباينا تبعا لما إذا كان الكيان المسؤول دولة أو منظمة دولية. وبالتالي فإن تعريف "الدولة المضرورة" الوارد في المادة ٤٢ من مواد مسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دوليا^(١١) ينطبق أيضا انطباقا واضحا على الحالة التي تحتج فيها دولة بمسؤولية منظمة دولية.

٨ - وقد أكدت محكمة العدل الدولية في فتاها المتعلقة بجبر الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة إمكانية أن تحتج منظمة دولية باعتبارها كيانا مضرورا، بمسؤولية دولة، عندما قالت إن من "الثابت أن للمنظمة أهلية رفع دعوى على الصعيد الدولي"^(١٢). وما قالتها المحكمة بخصوص دعوى جبر تقيمها الأمم المتحدة يمكن أن يسري على كافة المنظمات الدولية التي لها شخصية اعتبارية، عند انتهاك التزام واجب تجاهها، من جانب دولة أو منظمة دولية أخرى.

٩ - ولا يبدو أن معايير تحديد متى يتضرر كيان بفعل غير مشروع دوليا لدولة أو منظمة دولية تتوقف على طبيعة ذلك الكيان. وبالتالي سيتعين اعتبار المنظمة الدولية مضرورة في نفس الظروف التي تتضرر فيها الدولة. وهذا يعني أنه يجوز للمنظمة الدولية أن تحتج بمسؤولية منظمة دولية أخرى في الحالات الثلاث التالية: أولا، عند الإخلال بالتزام مترتب على هذه المنظمة تجاه تلك المنظمة الأولى فرديا؛ ثانيا، عندما يكون الالتزام مترتبا تجاه عدة كيانات تشمل تلك المنظمة، أو تجاه المجتمع الدولي ككل، إذا كان الإخلال يمس بصفة خاصة تلك

(٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفصل الثامن، الفرع جيم، الفقرة ٣٤٣.

(١٠) حولة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الصفحة ١٢٢.

(١١) المرجع نفسه، الصفحة ١١٧.

(١٢) انظر I.C.J. Reports 1949, pp. 184-185.

المنظمة؛ ثالثاً، عندما يكون الالتزام مترتباً لفائدة عدة كيانات تشمل تلك المنظمة، أو المجتمع الدولي ككل، ويغير الإخلال تغييراً جذرياً وضع كافة الكيانات التي يترتب لفائدتها ذلك الالتزام. ولئن كانت الحالتان الثانية والثالثة نادرتين عموماً، وربما يصعب الوقوف على أمثلة وجيهة تتعلق بالمنظمات الدولية، فإنه لا يمكن استبعاد إمكانية أن تتضرر المنظمات الدولية في تلك الظروف. ولذلك يلزم أن تدرج أيضاً الحالتان الثانية والثالثة في تعريف المنظمات الدولية المضرورة.

١٠ - وينبغي بالتالي أن يكون تعريف الكيان المضرور تكييفاً للتعريف المقابل الوارد في المادة ٤٢ من مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(١٣) ويقترح النص التالي:

مشروع المادة ٤٦

احتجاج الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة بمسؤولية منظمة دولية أخرى

يحق لدولة أو لمنظمة دولية أن تحتج كطرف مضروور بمسؤولية منظمة دولية أخرى إذا كان الالتزام الذي خرق واجباً:

(أ) تجاه تلك الدولة أو المنظمة الدولية الأولى بمفردها؛

(ب) أو تجاه مجموعة من الأطراف بما فيها تلك الدولة أو المنظمة الدولية الأولى، أو تجاه المجتمع الدولي ككل، وكان خرق الالتزام:

١' يمس بوجه خاص تلك الدولة أو المنظمة الدولية؛

٢' أو ذا طابع يغير جذرياً موقف جميع الأطراف التي يكون الالتزام واجباً تجاهها فيما يتعلق بمواصلة الوفاء بالالتزام.

١١ - وبينما ستحدد قواعد القانون الداخلي للدولة أي من أجهزتها يعد مختصاً بتقديم الطلبات، فإنه في حالة المنظمات الدولية سيلزم الإشارة إلى قواعد المنظمة^(١٤). فهذه القواعد ستتنص على ما إذا كان يقع في حالات معينة التزام على الجهاز المختص بأن تقدم

(١٣) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الصفحة ١٥١.

(١٤) يرد تعريف "قواعد المنظمة" في الفقرة ٤ من المادة ٤ للمشروع الحالي (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفصل الثامن، الفرع جيم، الفقرة ٣٤٣).

الطلب^(١٥). وسيتمين مواصلة تطبيق قواعد المنظمة من أجل التأكد مما إذا كانت المنظمة قد تنازلت عن الطلب أو وافقت على إنهائه. وبما أن شرط تقييم سلوك المنظمة وفقا لقواعدها ذات الصلة ذو تطبيق عام، فإن الأفضل فيما يبدو ألا يُشار على وجه التحديد إلى قواعد المنظمة في الباب الثالث. وهذا ما سيتماشى أيضا مع كون المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا لا تتناول مسألة أي من أجهزة الدولة يعد مختصا بتقديم الطلب أو سحبه. وسيكون من غير المألوف أن تتناول اللجنة المسألة المذكورة لأول مرة في هذا السياق.

١٢ - ويضم الفصل الأول من الباب الثالث للمواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا بعض القواعد الإجرائية ذات الطابع العام. وتختص اثنتان منها بالطرائق التي تلتزم بها الدولة عند احتجاجها بمسؤولية دولة أخرى فيما يتعلق بإبلاغ الطلبات (المادة ٤٣) وسقوط الحق في الاحتجاج بالمسؤولية (المادة ٤٥)^(١٦). وبينما لا تهتم هاتان المادتان إلا بالطلبات التي تقدمها دول ضد دول أخرى، فإن محتوَاهما لا يشتمل على أي شيء يشير إلى أنهما لا تنطبقان كذلك فيما يتعلق باحتجاج دولة بمسؤولية منظمة دولية.

١٣ - فحالة المنظمات الدولية لا تختلف عن حالة الدول فيما يتعلق بإبلاغ الطلبات وسقوط الحق في الاحتجاج بالمسؤولية. ومن ثم يبدو من المعقول شمول المنظمات الدولية بنفس القواعد المتعلقة بالدول والواردة في مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا.

١٤ - ويتعين تكييف نصي المادتين ٤٣ و ٤٥ من مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، عند النظر في الاحتجاج بمسؤولية منظمة دولية، ليشملا الحالة التي يكون فيها الكيان المطالب إما دولة أو منظمة دولية أخرى. وعليه، سيكون نصا مشروعيا المادتين كالتالي:

مشروع المادة ٤٧

إبلاغ الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة لطلبها

١ - تبلغ الدولة المضرورة التي تحتج بمسؤولية منظمة دولية طلبها إلى هذه المنظمة الدولية الأخرى.

(١٥) في الدراسة: M.H. Arsanjani, "Claims against international organizations *Quis custodiet ipsos custodes?*", *The Yale Journal of World Public Order*, vol. 7 (1980-1981), في الصفحة ١٣١ والصفحة ١٤٧، طرحت أرسانجاني سؤالا عما إذا كان "يقع على المنظمة الدولية التزام بتقديم مطالبات دولية باسم موظفيها المضرورين".

(١٦) ١٠١ ... ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني) الصفحتان ١٥٥ و ١٥٧.

- ٢ - تبلغ المنظمة الدولية المضرورة التي تحتج بمسؤولية منظمة دولية أخرى طلبها إلى هذه المنظمة الدولية الأخرى.
- ٣ - يجوز للدولة أو المنظمة الدولية المضرورة أن تحدد بشكل خاص:
- (أ) السلوك الذي ينبغي أن تتبعه المنظمة الدولية المسؤولة لوقف الفعل غير المشروع إذا كان لا يزال مستمرا؛
- (ب) الشكل الذي ينبغي أن يتخذه الجبر، وفقا لأحكام الباب الثاني.

مشروع المادة ٤٨

سقوط الحق في الاحتجاج بالمسؤولية

لا يجوز الاحتجاج بمسؤولية منظمة دولية:

- (أ) إذا تنازلت الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة تنازلا صحيحا عن الطلب؛ أو
- (ب) إذا اعتُبر أن الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة، بسبب تصرفها، قد وافقت موافقة صحيحة على سقوط حقها في تقديم الطلب.
- ١٥ - وتضم مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، بين المادتين موضع النظر أعلاه، مادة بشأن قبول الطلبات (المادة ٤٤)^(١٧) التي تتناول المسائل المتعلقة بالحماية الدبلوماسية^(١٨). ومن النادر أن تمارس دولة الحماية الدبلوماسية ضد منظمة دولية. إلا أنه ليس من المحال، ولا سيما فيما يخص منظمة تدير إقليما أو تستخدم القوة.
- ١٦ - إذا مارست دولة الحماية الدبلوماسية ضد منظمة دولية، سيكون تحديد جنسية الطلب أول شرط من الشروط. وستمثل الإشكالية الأكبر في ضرورة استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

(١٧) المرجع نفسه، الصفحة ١٥٦.

(١٨) عرّفت اللجنة الحماية الدبلوماسية بأنها "قيام دولة، عبر إجراء دبلوماسي أو وسيلة أخرى من وسائل التسوية السلمية، بطرح مسؤولية دولة أخرى عن ضرر ناشئ عن فعل غير مشروع دولياً لحقّ بشخص طبيعي أو اعتباري من رعايا الدولة الأولى، وذلك بغية إعمال تلك المسؤولية". وفي قضية أحمدو صاديو ديالو (Ahmadou Sadio Diallo) (جمهورية غينيا ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية)، اعتبرت محكمة العدل الدولية أن هذا التعريف - الوارد في المادة ١ من المواد المتعلقة بـ "الحماية الدبلوماسية"، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، صفحة ١٦ - "يعكس" القانون الدولي العرفي (الحكم الصادر في ٢٤ أيار/مايو ٢٠٠٧، الاعتراضات الأولية، الفقرة ٣٩) (Judgment of 24 May 2007, Preliminary Objections, para. 39).

وقد أُعرب في الأدبيات عن آراء متعددة بشأن هذه المسألة، وساد رأي مفاده سريان قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية إذا توفرت سبل انتصاف كافية وفعالة داخل المنظمة المعنية^(١٩).

(١٩) وتمسك عدة كُتّاب بانطباق قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية على الطلبات المقدمة من دول إلى منظمات دولية، انظر: J.-P. Ritter, "La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale", *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 427, at pp. 454/455; P. De Visscher, "Observations sur le fondement et la mise en oeuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies", *Revue de droit international et de droit comparé*, vol. 40 (1963), p. 165, at p. 174; R. Simmonds, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1968), p. 238; B. Amrallah, "The international responsibility of the United Nations for activities carried out by the U.N.", *Revue égyptienne de droit international*, vol. 32 (1976), p. 57, at p. 67; L. Gramlich, "Diplomatic protection against acts of intergovernmental organs", *German Yearbook of International Law*, vol. 27 (1984), p. 386, at p. 398 (more tentatively); H.G. Schermers and N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 3rd revised edition (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), pp. 1167-1168; P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruxelles: Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles, 1998), p. 534 ff.; C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlin : Duncker & Humblot, 2001), p. 250; K. Wellens, *Remedies against International Organizations* (Cambridge : Cambridge University Press, 2002), pp. 66-67. وأُعربت رابطة القانون الدولي عن نفس الرأي في تقريرها الختامي عن "مسألة المنظمات الدولية"، تقرير المؤتمر الحادي والسبعين (برلين)، ٢٠٠٤، صفحة ٢١٣ ("Accountability of international organisations", *Report of the Seventy-First Conference (Berlin)*, 2004, p. 213 C. Eagleton, "International organization and the law of responsibility", *Recueil des cours*, vol. 76 (1950-I), p. 323, at p. 395 المتحدة لا شيء سوى أن الأمم المتحدة ليس لها نظام قضائي أو سبل أخرى للإنتصاف المحلي" مثل التي تتعهد الدول عادة". وأشار أ. أ. كانسادو ترينداد (A.A. Cançado Trindade, "Exhaustion of local remedies and the law of international organizations", *Revue de droit international et de sciences diplomatiques*, vol. 57 (1979), p. 81, at p. 108) إلى أنه "عند تقديم طلب ضد منظمة دولية للتعويض عن أضرار، لا يُستبعد تطبيق القاعدة، ولكن القانون في هذه الحالة قد يتطور مع ذلك في اتجاهات مختلفة". وأعرب م. بيريز غونزاليس (M. Pérez González, "Les organisations internationales et le droit de la responsabilité", *Revue générale de droit international public*, vol. 92 (1988), p. 63, at p. 71) عن رأي مفاده ضرورة تطبيق قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية بمرونة. واعتبر س. ف. أميراسينغي (C.F. Amerasinghe, *Principles of the International Law of International Organizations*, 2nd edition (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 486) أنه بما أن المنظمات الدولية "ليس لديها سلطات قضائية على الأفراد بوجه عام"، فإنه من "المشكوك فيه ما إذا كانت توفر سبل انتصاف داخلية مناسبة. ومن ثم، تصعب معرفة كيفية انطباق قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية". كما يؤيد ف. فاكاس فرنانديز هذا الرأي، الذي ورد بالفعل في الطبعة الأولى من نفس المؤلف (F. Vacas Fernández, *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas* (Madrid: Dykinson, 2002), pp. 139-140).

١٧ - ويمكن الوقوف على بعض حالات الممارسة التي احتُج فيها بقاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية فيما يتعلق بسبل الانتصاف الموجودة داخل الاتحاد الأوروبي. ورغم أن هذه الممارسة تتصل بالطلبات التي وُجّهت إلى الدول الأعضاء، فإنه يمكن الخلوص إلى القول إنه لو كانت مسؤولية الاتحاد الأوروبي قد احتُج بها، لكان من اللازم استنفاد سبل الانتصاف القائمة في الاتحاد الأوروبي. ومن بين حالات الممارسة المذكورة بيان أدلي به المدير العام للدائرة القانونية في المفوضية الأوروبية باسم جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أمام مجلس منظمة الطيران المدني الدولي فيما يتعلق بتزاع بين تلك الدول والولايات المتحدة الأمريكية بخصوص التدابير المتخذة من أجل خفض الضوضاء الناجمة عن الطائرات. وادعت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن طلب الولايات المتحدة كان غير مقبول لأن سبل الانتصاف المتعلقة باللائحة الخلافية للجماعة الأوروبية لم تُستنفد، حيث إن التدبير كان في ذلك الوقت "قيد الطعن أمام المحاكم الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ومحكمة العدل الأوروبية" (٢٠).

١٨ - وهناك مثال آخر يرد في حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية بوسفوروس هافا يولاري توريزم في تيكاريت سير كيبي ضد أيرلندا (*Hava Bosporus v Ireland. Ticaret Sirketi v Yollary Turizm*) وكانت القضية تتعلق بانتهاك مزعوم لحقوق الإنسان بسبب تنفيذ إحدى لوائح الجماعة الأوروبية في أيرلندا. وحيث أن المحكمة خلصت إلى عدم وجود سبل انتصاف لم يستنفدها مقدم الطلب، أدرجت المحكمة إمكانية النظر في سبل الانتصاف المتاحة داخل الاتحاد الأوروبي (٢١).

١٩ - وعندما تقدم منظمة دولية طلبا باسم أحد موظفيها، سواء ضد دولة أو ضد منظمة دولية أخرى، يكون من الواضح عدم انطباق شرط الجنسية. ولا تكون سبل الانتصاف المحلية ذات صلة إلا عندما يكون الطلب المقدم من المنظمة يتعلق كذلك بضرر لحق بأحد موظفيها كشخص من الخواص (٢٢). وأقرت محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن جبر الأضرار المتكبدة

(٢٠) "البيانات والتعليقات الشفوية على رد الولايات المتحدة"، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، (A/CN.4/545)، المرفق رقم ١٨.

(٢١) الحكم المؤرخ ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، الفقرة ١٠٥.

(٢٢) لا تسري قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية فيما يخص الطلبات المتعلقة بما يلحق بالموظفين من ضرر ما دامت تؤثر في الدولة أو المنظمة الدولية المعنية، لأن هذه المسائل تكون خارج نطاق الحماية الدبلوماسية. وقد شدد على هذه النقطة ج. فرهوفن، "Protection diplomatique, J. Verhoeven, "Protection diplomatique, épuisement des voies de recours et juridictions européennes", *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: Mélanges offerts à Jean Salmon* (Bruxelles: Bruylant, 2007), p. 1511, at p. 1517.

في خدمة الأمم المتحدة أنه يحق لمنظمة أن تقدم هذا الطلب^(٢٣). إلا أنه من الواضح أن احتمال تقديم منظمة دولية لهذا النوع من الطلبات ضد منظمة دولية أخرى يعد احتمالا مستبعدا.

٢٠ - وإن إمكانية تصور أن تُطرح مسائل المقبولية المتعلقة بالجنسية وسبل الانتصاف المحلية فيما يتصل كذلك بالطلبات المقدمة إلى المنظمات الدولية لا تستلزم أن تشمل مشاريع المواد هذه حكما على منوال المادة ٤٤ من مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا^(٢٤). فذلك الحكم يعد في جوهره تذكرا بالشرطين الأساسيين لممارسة الحماية الدبلوماسية. فهو يتعلق بفئة من الطلبات البالغة الأهمية في العلاقات بين الدول. وحيث إن الأهمية العملية للحماية الدبلوماسية فيما يتعلق بمسؤولية الدول ليس لها نظير في السياق الحالي، فإن بالإمكان ألا يُدرج في هذا المشروع بند بشأن مقبولية الطلبات. وهذا لا يعني ضمنا أن شرطي جنسية الطلبات واستنفاد سبل الانتصاف المحلية ليست لهما دائما صلة بالموضوع عندما يُقدّم طلب ضد منظمة دولية.

٢١ - وتمشيا مع نمط المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، فإن المسألة التالية التي تتعين معالجتها تتمثل في حالة تعدد الكيانات المضروعة. ففيما يخص تعدد الدول المضروعة، ينص حكم من أحكام تلك المواد (المادة ٤٦) على أنه "عندما تتضرر عدة دول من نفس الفعل غير المشروع دوليا، يجوز لكل دولة مضروعة أن تحتج، بصورة منفصلة، بمسؤولية الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع دوليا"^(٢٥). ومن الواضح أن ما قيل في تعدد الدول المضروعة بفعل دولة أخرى يمكن تطبيقه أيضا على الحالة التي يكون فيها الكيان المسؤول منظمة دولية بدلا من دولة.

٢٢ - وينبغي اتباع نفس النهج عندما تكون الكيانات المضروعة منظمات دولية. فهذه الكيانات يمكن أن تتضرر بشكل منفصل أو مع دول معينة. ومن المرجح أن تكون هذه الدول أعضاء في منظمة مضروعة، لكنها يمكن أن تكون أيضا غير أعضاء. ويتوقف وجود حالة تعدد في الكيانات المضروعة في المقام الأول على ما إذا كان الالتزام الذي وقع خرقه

(٢٣) *I.C.J. Reports 1949, P. 174 at p. 184*.

(٢٤) وفيما يلي نص المادة ٤٤ (المشار إليها في الحاشية ١٧ أعلاه): "لا يجوز الاحتجاج بمسؤولية دولة: (أ) إذا لم يُقدّم الطلب وفقا للقواعد الواجبة التطبيق فيما يتعلق بجنسية الطلبات؛ (ب) إذا كان الطلب يخضع لقاعدة استنفاد سبل الانتصاف الداخلية وإذا كانت لم تُستنفد جميع سبل الانتصاف الداخلية المتاحة والفعالة".

(٢٥) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الصفحة ١٦٠.

واجبا تجاه (أ) منظميتين أو أكثر أو تجاه (ب) منظمة أو أكثر ودولة أو أكثر^(٢٦)، كما يتوقف على استيفاء الشروط التي وُضعت لتحديد ما إذا كان كيان ما قد تضرر من خرق الالتزام.

٢٣ - ويمكن بالتالي استخدام مضمون الحكم ذي الصلة في مواد مسؤولية الدول نموذجاً مع إدخال التكييفات اللازمة للأغراض الحالية. وقد اقترح النص التالي في هذا المقام بغرض تغطية عدد من الحالات وهي حالة تضرر دولتين أو أكثر؛ وحالة تضرر منظميتين دوليتين أو أكثر؛ وحالة تضرر دولة أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر.

مشروع المادة ٤٩

تعدد الكيانات المضرورة

عندما تتضرر عدة كيانات من نفس الفعل غير المشروع دولياً لمنظمة دولية، يجوز لكل دولة أو منظمة دولية مضرورة أن تحتج، بصورة منفصلة، بمسؤولية المنظمة الدولية التي ارتكبت الفعل غير المشروع دولياً.

٢٤ - وعندما تكون منظمة دولية مسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً، يمكن أن يكون كيان آخر مسؤولاً أيضاً عن نفس الفعل. وقد وردت إمكانية تعدد الدول المسؤولة في المادة ٤٧ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٢٧). ويزيد احتمال تعدد الكيانات المسؤولة عندما يكون أحدها منظمة دولية، بالنظر إلى وجود جملة من الحالات التي يمكن أن يحدث فيها ذلك. وبوجه خاص، ثمة حالات عديدة يمكن أن تتحمل فيها منظمة ما وأعضاؤها، أو بعضها، المسؤولية عن نفس الفعل غير المشروع دولياً. وتشير المادتان ٢٨ و ٢٩ من هذا مشروع إلى بعض تلك الحالات^(٢٨). وثمة حالة أخرى تتعهد فيها المنظمة وأعضاؤها بصورة مشتركة بنفس الالتزام تجاه طرف ثالث ثم يقع خرق ذلك الالتزام^(٢٩).

(٢٦) يمكن أن يحدث ذلك على سبيل المثال فيما يتعلق ببعض الاتفاقات المختلطة التي تبرمها الجماعة الأوروبية وبعض الدول الأعضاء فيها (أو جميعها) مع دولة أو أكثر من الدول غير الأعضاء، عندما لا يقع الفصل بين الالتزامات الواجبة للجماعة الأوروبية وتلك الواجبة لأعضائها. انظر (D. O'Keeffe and H.G. Schermers (eds.) *Mixed Agreements* (Deventer: Kluwer, 1983) and J. Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (The Hague: Kluwer Law International, 2001).

(٢٧) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الصفحة ١٦١.

(٢٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفصل الثامن، الفرع جيم، الفقرة ٣٤٣.

(٢٩) تمثل الاتفاقات المختلطة المشار إليها في الحاشية ٢٦ أعلاه مثلاً أيضاً لهذا الغرض، عندما لا يقع الفصل بين التزامات الجماعة الأوروبية والتزامات أعضائها.

٢٥ - وفيما يخص تعدد الدول المسؤولة، تورد المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ثلاث نقاط تتساوى أهميتها عندما يكون أحد الكيانات المسؤولة منظمة دولية. وتمثل النقطة الأولى في إمكانية الاحتجاج بمسؤولية كل كيان عن الفعل. وتحتاج هذه النقطة إلى التحديد بالنظر إلى مضمون المادة ٢٩ من هذا المشروع ومفاده أنه عندما يكون عضو من أعضاء منظمة ما، مسؤولاً وفق الشروط المحددة فيه، فإن هذه المسؤولية "يفترض أنها تكميلية". ومفهوم المسؤولية التكميلية يعني في هذا السياق أنه يمكن الاحتجاج بمسؤولية العضو فقط إذا تم الاحتجاج بمسؤولية المنظمة أولاً وكان ذلك دون جدوى أو على كل حال دون نتيجة تُذكر.

٢٦ - وعموما تنطبق النقطتان الثانية والثالثة الواردتان في المادة ٤٧ المتعلقة بمسؤولية الدول أيضاً عندما تكون إحدى الكيانات المسؤولة منظمة دولية: إذ لا يحق للطرف المضرور "أن يسترد بواسطة التعويض أكثر من قيمة الضرر الذي تكبده"؛ ويمكن أن يكون للكيان الذي قدم الجبر حق الرجوع ضد الكيانات المسؤولة الأخرى. وفيما يتعلق بهاتين النقطتين، لا يهم كثيراً من هو الكيان المسؤول.

٢٧ - ولئن كانت المادة ٤٧ من مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً توفر أساساً لصياغة نص، فإنه يبدو من الضروري إدخال بعض التكييفات. ولا بد من تصوّر إمكانية نشوء الحالة التي تكون فيها منظمتان أو أكثر مسؤولة أو تكون فيها منظمة أو أكثر مسؤولة إلى جانب دولة أو أكثر. علاوة على ذلك، ينبغي إدراج حكم يتناول مسألة المسؤولية التكميلية. وأخيراً، يمكن أن يكون النص أوضح شيئاً ما إذا تضمن، خلافاً للمادة ٤٧ المتعلقة بمسؤولية الدول، تحديد الكيان الذي يكون له حق الرجوع. وفيما يلي النص المقترح:

مشروع المادة ٥٠

تعدد الكيانات المسؤولة

١ - عندما تكون منظمة دولية ودولة أو أكثر أو منظمات أخرى مسؤولة عن نفس الفعل غير المشروع دولياً، يجوز الاحتجاج بمسؤولية كل كيان مسؤول فيما يتعلق بذلك الفعل. غير أنه إذا كانت مسؤولية كيان ما مسؤولية تكميلية فقط، فلا يمكن الاحتجاج بها إلا في حدود قصور الاحتجاج بالمسؤولية الرئيسية عن الجبر.

٢ - الفقرة ١:

(أ) لا تجيز لأي دولة أو منظمة دولية مضرورة أن تسترد، بواسطة التعويض، أكثر من قيمة الضرر الذي تكبدته؛

(ب) لا تخل بما يمكن أن يكون للكيان الذي يقدم الجبر من حق في الرجوع ضد الكيانات المسؤولة الأخرى.

٢٨ - وليست الكيانات المضرورة بمفهوم المادة ٤٦ من هذا المشروع هي الوحيدة التي يجوز لها الاحتجاج بالمسؤولية. فوفقا للمادة ٤٨ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، توجد حالتان يجوز فيهما لدولة غير الدولة "المضرورة" أن تحتج بالمسؤولية^(٣٠). وسيكون للدولة المعنية بالأمر الحق في المطالبة بالكف عن الفعل غير المشروع دوليا والوفاء بالالتزام بالجبر "لصالح الدولة المضرورة أو الجهات المستفيدة من الالتزام الذي أخل به". والحالة الأولى التي تتناولها المادة ٤٨ هي "إذا كان الالتزام الذي خرق واجبا تجاه مجموعة من الدول تضم تلك الدولة، وكان الغرض منه هو حماية مصلحة جماعية للمجموعة".

٢٩ - ولأغراض الاحتجاج بالمسؤولية في الظروف المبينة أعلاه، يبدو أن خرق الالتزام المعني من جانب منظمة دولية بدلا من دولة أمر غير جوهري. كما لا يبدو أن وجود منظمة دولية ضمن مجموعة الكيانات التي يكون الالتزام واجبا تجاهها أمر ذو أهمية. ويبدو من المعقول في هذه الحالة الأخيرة أن يكون بإمكان المنظمات الدولية أن تحتج بالمسؤولية وفق نفس الشروط المطبقة على الدول.

٣٠ - ويرد مثال من الممارسة بشأن طلب مقدم من دولة غير مضرورة ضد منظمة دولية في قضية "الجماعات الأوروبية - نظام استيراد الموز وبيعه وتوزيعه" (European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas case). فقد خلص فريق تابع لمنظمة التجارة العالمية إلى أنه بالرغم من أن الولايات المتحدة لم يكن لها "أي حق قانوني أو مصلحة" في هذه القضية، فإن مصلحتها المحتملة في الاتجار بالسلع والخدمات و "مصلحتها في تحديد ما إذا كان نظام الجماعة الأوروبية غير متسق مع مقتضيات قواعد منظمة التجارة العالمية" عاملان "يكفي كل منهما لإقرار حق السعي إلى تطبيق إجراءات تسوية المنازعات لمنظمة التجارة العالمية"^(٣١). وأشار الفريق في حاشية إلى

(٣٠) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الصفحة ١٦٣.

(٣١) انظر WT/DS27/R/ECU و WT/DS27/R/MEX و WT/DS27/R/USA و WT/DS27/R/GTM و WT/DS27/R/HND، ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٧، الفصل السابع، الفقرة ٧-٥٠.

حكم من أحكام المواد المتعلقة بمسؤولية الدول اعتمد في قراءة أولى ويتضمن في تعريفه "للدولة المضرورة"، "كل دولة أخرى طرف في معاهدة متعددة الأطراف إذا كان الحق المنتهك بفعل دولة ما ناشئا عن معاهدة متعددة الأطراف، وثبت أن المعاهدة نصت صراحة على هذا الحق لحماية المصالح الجماعية للدول الأطراف فيها"^(٣٢).

٣١ - وتنشأ الحالة الثانية التي يجوز فيها للدول غير المضرورة، وفقا للمادة ٤٨ المتعلقة بمسؤولية الدول، أن تطالب بالكف عن الخرق والوفاء بالالتزام بالجبر "إذا كان الالتزام الذي خُرق واجبا تجاه المجتمع الدولي ككل". وكون الخرق ارتكبه منظمة دولية لا دولة لا يمكن أن يغير شيئا في حق الدول غير المضرورة في الاحتجاج بالمسؤولية. وكما أوردت منظمة حظر الأسلحة الكيميائية في هذا الصدد، "لا يوجد فيما يبدو أي سبب يحول دون جواز احتجاج الدول أيضا - بصفتها مستقلة عن المنظمات الدولية الأخرى - بمسؤولية منظمة دولية"^(٣٣).

٣٢ - والمسألة الأكثر تعقيدا هي تحديد ما إذا كان لمنظمة دولية الحق في الاحتجاج بمسؤولية منظمة دولية أخرى عن خرق التزام واجب تجاه المجتمع الدولي ككل.

٣٣ - والممارسة المتوافرة في هذا الصدد لا تتيح الكثير من التوضيح. ولا يعود ذلك فقط إلى أن هذه الممارسة تتعلق بالإجراءات التي تتخذها منظمات دولية تجاه الدول. فالمنظمات ترد عموما على الخرق الذي يرتكبه أعضاؤها وتتصرف على أساس القواعد الخاصة بها. وهذا لا يعني وجود حق للمنظمات الدولية أوسع نطاقا في الاحتجاج بالمسؤولية في حالة خرق التزام تجاه المجتمع الدولي ككل. ويبدو أن أهم الممارسات في هذا الصدد هي ممارسة الاتحاد الأوروبي الذي أعلن مرات كثيرة أن جهات غير أعضاء قد خرقت التزامات يبدو أنها واجبة تجاه المجتمع الدولي ككل. فعلى سبيل المثال، أشار موقف مشترك اتخذته مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٠ إلى وقوع "انتهاكات خطيرة ومنهجية لحقوق الإنسان في بورما"^(٣٤). وفي معظم الحالات، أدى صدور هذا النوع من البيانات عن الاتحاد الأوروبي إلى اتخاذ تدابير اقتصادية ضد الدولة المدعى بأنها مسؤولة. وسترد مناقشة هذه التدابير في الفصل التالي. وللأغراض الحالية، من المهم أن نلاحظ أنه من غير الواضح تماما

(٣٢) المرجع نفسه، الحاشية ٣٦١. يرد النص المقتبس في حولية لجنة القانون الدولي ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الصفحة ١٣٣.

(٣٣) انظر A/CN.4/543.

(٣٤) انظر (Official Journal of the European Communities, 14 May 2000 L 122, p. 1).

ما إذا كان الاحتجاج بالمسؤولية قد صدر عن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بصورة مشتركة أو عن الاتحاد الأوروبي بوصفه منظمة قائمة بذاتها.

٣٤ - وتوجد أدبيات محدودة تتناول مسألة ما إذا كان لمنظمة دولية الحق في الاحتجاج بالمسؤولية في حالة خرق التزام واجب تجاه المجتمع الدولي ككل. إذ تركز الكتابات عموماً على الاتحاد الأوروبي؛ ويبدو أن هناك انقساماً في الآراء المعرب عنها، وإن كانت ردود غالبية الكتاب بالإيجاب^(٣٥).

٣٥ - وطلبت اللجنة في تقريرها لعام ٢٠٠٧ المقدم إلى الجمعية العامة إبداء تعليقات على المسألة التالية:

”تنص المادة ٤٨ بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً 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 دولياً والوفاء بالتزاماتها بالجبر تجاه الدولة المضرومة أو الجهات المستفيدة من الالتزام الذي أُحِلَّ به. ففي حال

(٣٥) أعرب عن رأي يفيد بأن لبعض المنظمات الدولية على الأقل الحق في الاحتجاج بالمسؤولية في حالة خرق التزام واجب تجاه الجميع: سي. دي. إيلرمان (C.-D. Ehlermann, *Communautés européennes et sanctions internationales – une réponse à J. Verhoeven*, *Revue belge de droit international*, vol. 18 (1984-1985), p. 96, at pp. 104-105) ؛ وإي. كلاين (E. Klein, “Sanctions by International Organizations and Economic Communities”, *Archiv des Völkerrechts*, vol. 30 (1992), p. 101, at p. 110) ؛ و. أ. دافي (A. Davì, *Comunità* ; *Europee e sanzioni economiche internazionali* (Napoli: Jovene, 1993), p. 496 ff) ؛ و. سي. توموشات (C. Tomuschat, “Artikel 210”, in: H. von der Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (eds.), *Kommentar*) P. Klein, *La* (zum EU-/EG-Vertrag, 5th edition (Baden-Baden: Nomos, 1997), p. 5. 28-29) ؛ و. أ. ري أنيروس (A. Rey Aneiros, *Una aproximación a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006), p. 166) ؛ وأعرب عن رأي مخالف جي. فيرهوفن (J. Verhoeven, “Communautés européennes et sanctions internationales”, *Revue belge de droit international*, vol. 18 (1984-1985), p. 79, at pp. 89-90) ؛ و. ب. ستورما (P. Sturma, “La participation de la Communauté européenne à des sanctions internationales”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, No. 366 (1993), p. 250, at p. 258) ؛ ووفقاً للكاتب ب. بالشيبي (P. Palchetti, “Reactions by the European Union to Breaches of *Erga Omnes* Obligations”, in: E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), p. 219, at p. 226) ”يبدو أن دور الجماعة الأوروبية ينحصر في أعمال الحقوق الواجبة للدول الأعضاء فيها“.

إخلال منظمة دولية بالتزام تجاه المجتمع الدولي ككل، هل يحق للمنظمات الأخرى أو لبعضها أن تتقدم بمطالبة مماثلة؟^(٣٦)

٣٦ - لقد كانت الآراء التي جرى التعبير عنها في اللجنة السادسة تميل بوضوح إلى الرد بالإيجاب. وبينما أعطت بعض الدول ردا قاطعا في هذا الشأن^(٣٧)، اعتبر عدد كبير من الدول أنه لا يحق سوى لبعض المنظمات أن تحتج بالمسؤولية: أي تلك المنظمات المعهود إليها بولاية حماية المصالح العامة للمجتمع الدولي^(٣٨). وقد قالت بهذه الرأي الأخير منظمتان دوليتان في تعليقاتهما الخطية. وكتبت منظمة حظر الأسلحة الكيميائية ما يلي:

”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“^(٣٩).

وأعربت مفوضية الاتحاد الأوروبي عن آراء مماثلة، حيث قالت إنه:

”لما كان يتعذر على المجتمع الدولي ككل أن يتصرف بصورة انفرادية نظرا لافتقاره إلى مؤسسات مركزية، فمن واجب فرادى الأعضاء في ذلك المجتمع أن يتخذوا إجراءات ضد مرتكب الفعل، باسم المجتمع وخدمة لمصلحته. ويبدو لنا أن هذا الحق إنما يعود مبدئيا لأعضاء المجتمع الدولي كافة، بما في ذلك المنظمات الدولية بوصفها أشخاصا 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

(٣٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفصل الثالث، الفرع دال، الفقرة ٣٠.

(٣٧) انظر مداخلات كل من ماليزيا (A/C.6/62/SR.19)، الفقرة ٧٥، وهنغاريا (A/C.6/62/SR.21)، الفقرة ١٦، وقيرص (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨)، وبلجيكا (المرجع نفسه، الفقرة ٩٠).

(٣٨) وهكذا مداخلات كل من الأرجنتين (A/C.6/62/SR.18)، الفقرة ٦٤، والدانرك، باسم بلدان الشمال الأوروبي الخمسة (المرجع نفسه، لفقرة ١٠٠)، وإيطاليا (A/C.6/62/SR.19)، الفقرة ٤٠، واليابان (المرجع نفسه، الفقرة ١٠٠) وهولندا (A/C.6/62/SR.20)، الفقرة ٣٩، والاتحاد الروسي (A/C.6/62/SR.21)، الفقرة ٧٠، وسويسرا (المرجع نفسه، الفقرة ٨٥).

(٣٩) انظر A/CN.4/593.

ومهامها، فلا يوجد سبب قاهر يسمح لها بأن تتخذ إجراءات إنفاذ لامركزية. وعلى سبيل المثال، من الصعب تصور السماح لمنظمة تقنية معنية بالنقل بأن تفرض جزاءات على تحالف عسكري بسبب الإخلال بضمان أساسي قد يكون واجبا في إطار القانون الإنساني الدولي تجاه المجتمع الدولي ككل^(٤٠).

٣٧ - وإذا ما اتبع هذا المنطق، فإن إمكانية أن تحتج منظمة دولية بالمسؤولية عن الإخلال بالتزام تجاه المجتمع الدولي، ستتوقف على مضمون الالتزام الذي أُخل به وعلى علاقته بولاية تلك المنظمة. ولن يتوقف هذا الحق بالضرورة على كون المنظمة الدولية أحد أعضاء المجتمع الدولي. بل قد ينظر إليه على أنه مخول من الدول الأعضاء في المنظمة. ويبدو هذا النهج الأخير متماشيا مع البيان التالي الذي أورده محكمة العدل الدولية في فتواها بشأن مشروعية استخدام دولة للأسلحة النووية في نزاع مسلح:

”[...] إن المنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي الذين ليس لهم، بخلاف الدول، اختصاص عام. فالمنظمات الدولية تخضع لـ ‘مبدأ التخصص’، أي أنها تحصل من الدول التي تُنشئها على سلطات تتوقف حدودها على المصالح المشتركة التي تكلفها تلك الدول بمهمة النهوض بها“^(٤١).

٣٨ - ومن أجل تحديد متى يحق لمنظمة دولية غير مضرورة أن تحتج بمسؤولية منظمة دولية أخرى عن الإخلال بالتزام تجاه المجتمع الدولي، يمكن استخدام عبارات مماثلة لمنطوق الفقرة الفرعية ١ (أ) من المادة ٢٢ لتحديد متى يجوز لمنظمة دولية تستظهر بالضرورة كطرف ناف لعدم المشروعية^(٤٢).

٣٩ - ومن حيث الصياغة، إذا كانت المادة ٤٨ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا توفر نموذجا أساسيا، فإنه يلزم إدخال تغييرات مختلفة من أجل التمييز بين الحق الذي تتمتع به الدول في الاحتجاج بالمسؤولية وحق المنظمات الدولية الذي يتسم بتقييد أكبر. وفي الفقرة الأخيرة، ونظرا إلى خلو المشروع المقترح من أي حكم يتعلق بمقبولية الطلبات، فإنه يتعين رفع لبس يعتري النص المتعلق بمسؤولية الدول. وللأغراض الحالية، يكفي

(٤٠) المرجع نفسه.

(٤١) انظر I.C.J Reports 1996, pp 66 and 78, para. 25.

(٤٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفصل الثامن، الفرع جيم، الفقرة ٣٤٣.

توسيط نطاق تطبيق الحكّمين المتعلقين بإبلاغ المطالبات وسقوط الحق في الاحتجاج بالمسؤولية ليشملا الدول غير المضرورة أو المنظمات الدولية.

٤٠ - وعليه، يقترح النص التالي:

مشروع المادة ٥١

احتجاج كيان غير دولة مضرورة أو منظمة دولية بالمسؤولية

١ - يحق لأي دولة أو منظمة دولية خلاف الدولة أو المنظمة المضرورة أن تحتج بمسؤولية منظمة دولية وفقا للفقرة ٤ إذا كان الالتزام الذي أُخل به واجبا تجاه مجموعة كيانات، من بينها الدولة أو المنظمة التي تحتج بالمسؤولية، وكان الغرض من الالتزام هو حماية مصلحة جماعية للمجموعة.

٢ - يحق لأي دولة خلاف الدولة المضرورة أن تحتج بمسؤولية منظمة دولية وفقا للفقرة ٤ إذا كان الالتزام الذي أُخل به واجبا تجاه المجتمع الدولي ككل.

٣ - يحق لأي منظمة دولية لا تكون منظمة مضرورة أن تحتج بمسؤولية منظمة دولية أخرى وفقا للفقرة ٤ إذا كان الالتزام الذي أُخل به واجبا تجاه المجتمع الدولي ككل، وكانت المنظمة التي تحتج بالمسؤولية قد عُهد إليها بمهمة حماية مصلحة المجتمع الدولي المترتبة على ذلك الالتزام.

٤ - يجوز لأي دولة أو منظمة دولية يحق لها أن تحتج بالمسؤولية بموجب الفقرات الواردة أعلاه، أن تطلب المنظمة الدولية المسؤولة بما يلي:

(أ) الكف عن الفعل غير المشروع دوليا وتقديم تأكيدات و ضمانات بعدم التكرار وفقا للمادة ٣٣،

(ب) الوفاء بالالتزام بالجبر وفقا للباب الثاني، لصالح الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة أو الجهات المستفيدة من الالتزام الذي أُخل به.

٥ - تنطبق شروط احتجاج دولة أو منظمة دولية مضرورة بالمسؤولية بموجب المادتين ٤٧ و ٤٨ على احتجاج دولة أو منظمة دولية يحق لها الاحتجاج بالمسؤولية بموجب الفقرات السابقة.

ثالثاً - التدابير المضادة

٤١ - يلزم، في سياق الباب الحالي، أن تُدرس التدابير المضادة من حيث إمكانية اتخاذها ضد منظمة دولية مسؤولة عن ارتكاب فعل غير مشروع دولياً. ورغم ندرة الممارسة ذات الصلة بالموضوع، فإن التدابير المضادة جانب مهم من أعمال المسؤولية الدولية لا يمكن إغفاله في هذا المشروع. وعلاوة على ذلك، سيكون من الصعوبة بمكان إيجاد حجة مقنعة لإعفاء المنظمات الدولية من أن تكون هدفاً محتملاً للتدابير المضادة^(٤٣).

٤٢ - وتعطي الممارسة المتعلقة بمنظمة التجارة العالمية بعض الأمثلة على التدابير المضادة التي اتخذتها بعض الدول ضد الجماعات الأوروبية بإذن من هيئة تسوية المنازعات: منها على سبيل المثال، التدابير التي اتخذتها كندا في عام ١٩٩٩ رداً على عدم تنفيذ الجماعات الأوروبية لقرار متعلق بلحوم الأبقار الكندية المنتجة بالاستعانة بهرمونات النمو^(٤٤). وفي قضية أخرى، الولايات المتحدة - تدابير استيراد بعض المنتجات من الجماعات الأوروبية - *(United States Import Measures on Certain Products From the European Communities)*، اعتبر فريق خبراء تابع لمنظمة التجارة العالمية أن تعليق الامتيازات أو غيرها من الالتزامات التي أذنت بها هيئة تسوية المنازعات كان "ذا طابع انتقامي بالأساس". ولم يميز فريق الخبراء بين التدابير المضادة المتخذة ضد دولة وتلك المتخذة ضد منظمة دولية عندما لاحظ الآتي:

"حدثت، في إطار القواعد العامة للقانون الدولي، تغييرات رئيسية في أعمال الثأر (الذي يشار إليها أيضاً بالأعمال الانتقامية أو التدابير المضادة) وذلك خلال القرن العشرين، وبخاصة نتيجة لحظر استعمال القوة (قانون مسوغات الحرب). وبموجب القانون الدولي، تخضع هذه الأنواع من التدابير المضادة حالياً لشروط، من قبيل تلك التي حددتها لجنة القانون الدولي في عملها المتعلق بمسؤولية الدولة (التناسب وما إلى ذلك... انظر المادة ٤٣ من المشروع). ومع ذلك، ففي منظمة التجارة العالمية، تكون التدابير المضادة، وأعمال الثأر والأعمال الانتقامية خاضعة لنظم دقيقة

(٤٣) حسب ج.إ. ألفاريس، "J.E. Alvarez, International Organizations: Accountability or Responsibility?" (<http://www.asil.org>)، سيصبح عمل لجنة القانون الدولي برمته المتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية "طامة كبرى - لو أتاح على سبيل المثال الحكم القانوني المتوقع للجنة بشأن التدابير المضادة الموجهة ضد الأفعال غير المشروعة التي ترتكبتها المنظمات الدولية، مبررات جديدة لأمثال بعض أعضاء كونغرس الولايات المتحدة، ممن ظلوا يسعون منذ زمن طويل إلى 'معاينة' الأمم المتحدة بالقيام على سبيل المثال باحتجاز الاشتراكات الواجبة على الولايات المتحدة لفائدة المنظمة". وليس من الواضح إلى أي فعل غير مشروع دولياً ارتكبه الأمم المتحدة وأضر بالولايات المتحدة يشير الكاتب. كما أنه ليس من الواضح أيضاً ما إذا كان يُلمح إلى أنه رغم أن من اللازم اعتبار التدابير المضادة جائزة ضد المنظمات الدولية بموجب القانون الدولي، فإن اللجنة ينبغي أن تحجم عن إقرار ذلك لدواعٍ تكتيكية.

(٤٤) انظر <http://w01.international.gc.ca>.

ولا يمكن اتخاذها إلا في إطار التفاهم المتعلق بالقواعد والإجراءات التي تحكم تسوية المنازعات الصادر عن منظمة التجارة العالمية^(٤٥).

٤٣ - وتؤكد هذه الحالات المنبثقة من الممارسة أن الدول المضرورة باستطاعتها عموماً أن تتخذ تدابير مضادة ضد منظمة دولية مسؤولة وفقاً للشروط نفسها التي تنطبق على التدابير المضادة المتخذة ضد دولة مسؤولة. بيد أن هذا الاستنتاج بحاجة إلى تقييد. ففي حالة ما إذا كانت أي دولة مضرورة تعتزم اتخاذ تدابير مضادة ضد منظمة مسؤولة تكون تلك الدولة عضواً بها، فإن قواعد تلك المنظمة قد تفرض بعض القيود الإضافية بل قد تحظر التدابير المضادة في هذه الحالة. وعلى سبيل المثال، عندما استظهرت دولتان عضوان بالجماعات الأوروبية بأن إخلالهما بالتزام بموجب معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية يبرره كون مجلس تلك المنظمة قد سبق له أن ارتكب خرقاً، فإن محكمة العدل للجماعات الأوروبية بينت ما يلي:

”[...] فيما عدا الحالات المنصوص عليها صراحة بخلاف ذلك، فإن مفهوم معاهدة [الجماعة الاقتصادية الأوروبية] يقتضي من الدول الأعضاء ألا تتصرف لنفسها. وعليه، فكون المجلس قد قصر في الوفاء بالتزاماته لا يمكن أن يعفي المدعى عليهما من تنفيذ التزاماتهما“^(٤٦).

وكون الأعضاء ممنوعين من اتخاذ تدابير مضادة يسوغه في الجماعات الأوروبية وجود نظام للانتصاف القضائي. بيد أنه قد توجد قيود فيما يتعلق بالمنظمات الدولية الأخرى، حتى لو لم تكن هناك سبل انتصاف مماثلة في إطار المنظمة المعنية.

٤٤ - ويعد لجوء منظمة دولية مضرورة إلى اتخاذ تدابير مضادة في حق منظمة دولية مسؤولة حدثاً نادراً بالتأكيد. لكن ليس هناك ما يبرر عدم وجود وسيلة هامة تمكن المنظمة الدولية المضرورة من حمل الكيان المسؤول على الوفاء بالتزامات المبينة في الباب الثاني. وكما لوحظ فيما يخص الدول، فإن قواعد المنظمة المسؤولة قد تقيّد لجوء المنظمة المضرورة إلى اتخاذ تدابير مضادة في حقها، إذا كانت المنظمة المضرورة عضواً في المنظمة المسؤولة المعنية. علاوة على ذلك بأن قواعد المنظمة المضرورة أيضاً قد تؤثر على إمكانية قيام تلك

(٤٥) WT/DS165R, 17 July 2000, para. 6.23, note 100 تتعلق إشارة فريق الخبراء إلى عمل لجنة القانون الدولي بالمواد المتعلقة بمسؤولية الدول في قراءتها الأولى.

(٤٦) انظر *Judgment of 13 November 1964, Commission of the European Economic Community v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium*, joined cases 90/63 and 91/63, *European Court. Reports* (1964), p. 625.

المنظمة باتخاذ تدابير مضادة في حق المنظمة المسؤولة عندما تكون هذه الأخيرة عضوا في المنظمة المضرورة المعنية. وفيما عدا هذين الاحتمالين، ينبغي النظر فيما إذا كان وضع المنظمة الدولية المضرورة مشابها عموما لوضع الدولة المضرورة، أو إذا كانت المنظمة الدولية، وفقا للسؤال الذي طرحته اللجنة التماسا لتعليقات الدول والمنظمات الدولية عليه، "تواجه قيودا إضافة إلى القيود المدرجة في المواد ٤٩ إلى ٥٣ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا"^(٤٧).

٤٥ - وفي إطار اللجنة السادسة، أعربت عدة دول عن رأي مفاده أنه ينبغي في هذا الصدد عدم التمييز بين المنظمة الدولية المضرورة والدولة المضرورة^(٤٨). وفي حين أعربت بعض الدول عن قبولها من حيث المبدأ لجواز لجوء المنظمات الدولية إلى التدابير المضادة على شاكلة الدول، فإنها أكدت أنه يتعين على المنظمات أن "تتصرف ضمن حدود ولايتها"^(٤٩). وذكرت إحدى الدول أنه ينبغي أن يوجد "ارتباط وثيق بالحقوق المشمول بالحماية بموجب الالتزام"، باعتباره شرطا إضافيا لجواز اتخاذ المنظمة الدولية تدابير مضادة^(٥٠). ولاحظت دولة أخرى أن المنظمات الدولية التي تتخذ تدابير مضادة، تتذرع بصورة أساسية بحجة عدم الوفاء بالالتزامات بموجب إحدى المعاهدات، لكن تلك الدولة لم تفترض أن هناك قيودا مماثلة ترد على إمكانية اللجوء إلى التدابير المضادة^(٥١).

٤٦ - وتحدد قواعد المنظمة نوع التدابير المضادة التي يمكن اتخاذها وجهاز المنظمة المختص باتخاذها. وكما ذكر أعلاه (الفقرة ١١) فيما يتعلق بتقديم الطلبات وسحبها، ليس من الضروري أن يذكر في المشروع قيد المناقشة أن قواعد المنظمة الدولية هي التي تحكم تصرفها. فالتوقع وجوبا أن تتصرف المنظمة الدولية وفقا لقواعدها الخاصة. لكن إذا لم تطبق المنظمة قواعدها الخاصة عندما تتخذ التدابير المضادة، فلا تكون النتيجة القانونية بالضرورة

(٤٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/62/10)، الفصل الثالث، الفرع دال، الفقرة ٣٠ (ب).

(٤٨) انظر بيان الدائمك باسم بلدان الشمال الأوروبي الخمسة (A/C.6/62/SR.18)، الفقرة ١٠١، وبيانات اليابان (A/C.6/62/SR.19)، الفقرة ١٠٠، وهولندا (A/C.6/62/SR.20)، الفقرة ٤٠، وبلجيكا (A/C.6/62/SR.21)، الفقرة ٩١.

(٤٩) استنادا إلى بيان الاتحاد الروسي (A/C.6/62/SR.21)، الفقرة ٧١. وبالمثل أشارت سويسرا (A/C.6/62/SR.21)، الفقرة ٨٦ إلى "ولاية" المنظمة وإلى "الغرض" من إنشاء المنظمة. وقد يكون اقتراح ماليزيا متماشيا مع هذه التعليقات (A/C.6/62/SR.19)، الفقرة ٧٥، حيث يفيد بأن "على اللجنة أن تنظر فيما إذا كان ينبغي فرض قيود إضافية، مع مراعاة طبيعة المنظمات الدولية وأهليتها القانونية".

(٥٠) انظر بيان الأرجنتين (A/C.6/62/SR.18)، الفقرة ٦٤.

(٥١) أيدت هذه الملاحظة إيطاليا (A/C.6/62/SR.19)، الفقرة ٤١.

هي نفي صفة المشروعية عن التدابير المضادة. وينبغي التمييز بين موقف المنظمة إزاء أعضائها وبين موقفها إزاء غير الأعضاء فيها. فالتخاذ المنظمة الدولية تدابير مضادة في حق غير الأعضاء فيها، بطريقة تخلّ فيها بقواعدها، لا ينفي في حد ذاته صفة المشروعية عن التدابير المضادة. والأمر على النقيض فيما يخص الأعضاء، إذ أنه لما كانت قواعد المنظمة تسري على العلاقة بين المنظمة وأعضائها، فإن القواعد هي التي تحدد أثر الإخلال بها على مشروعية التدابير المضادة.

٤٧ - وفي هذا السياق، لا يلزم إدخال تعديل يذكر، فيما عدا بعض التعديلات في الصياغة، على المادة ٤٩ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٥٢)، التي تصف موضوع التدابير المضادة وحدودها. ولأغراض هذا المشروع، ينبغي تعديل نص الفقرتين ١ و ٢ بغية تناول التدابير المضادة التي يجوز للدولة أو المنظمة الدولية المضروبة اتخاذها في حق المنظمة الدولية المسؤولة. ولا تستلزم الفقرة ٣ أي تعديل. ويبدو من المفيد إضافة فقرتين أخريين إلى الصيغة الأولية لهذه المادة، للتأكيد على الدور الذي قد تؤديه قواعد المنظمة في تقييد التدابير المضادة أو الحيلولة دون اتخاذها في إطار العلاقات بين المنظمة الدولية وأعضائها. وتتناول إحدى الفقرتين قواعد المنظمة المسؤولة، في حين تتناول الأخرى قواعد المنظمة التي تحتج بالمسؤولية.

٤٨ - وفيما يلي النص المقترح:

مشروع المادة ٥٢

موضوع التدابير المضادة وحدودها

١ - لا يجوز لدولة أو منظمة دولية مضروبة أن تتخذ تدابير مضادة في حق منظمة دولية مسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً إلا من أجل حمل هذه المنظمة على الامتثال لالتزاماتها بموجب الباب الثاني.

٢ - تقتصر التدابير المضادة على عدم الوفاء في الوقت الحاضر بالالتزامات الدولية للدولة أو المنظمة الدولية المتخذة للتدابير تجاه المنظمة الدولية المسؤولة.

٣ - تتخذ التدابير المضادة، قدر الإمكان، بطريقة تتيح استئناف الوفاء بالالتزامات المعنية.

(٥٢) انظر حوية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الصفحة ١٦٨.

٤ - عندما تكون منظمة دولية مسؤولة عن فعل غير مشروع دوليا، لا يجوز للعضو المضرور في تلك المنظمة اتخاذ تدابير مضادة في حق المنظمة إلا إذا كان ذلك لا يتعارض مع قواعد المنظمة.

٥ - عندما تكون المنظمة الدولية المسؤولة عن فعل غير مشروع دوليا عضوا في المنظمة الدولية المضرورة، لا يجوز للمنظمة المضرورة اتخاذ تدابير مضادة في حق العضو فيها إلا إذا كان ذلك لا يتعارض مع قواعد المنظمة المضرورة.

٤٩ - وتنطوي التدابير المضادة التي تتخذها الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة ضد منظمة دولية بطبيعتها على عدم تقيد الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة بأحد التزاماتها، حيث أنه يمكن لتصرفها على هذا النحو، من جراء الانتهاك السابق، أن يسبب ضررا للمنظمة المسؤولة. وإذا لم تكن الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة ملزمة بالتصرف على نحو معين، فإن ذلك التصرف يكون في حد ذاته مشروعا، ولا يمكن بالتالي اعتباره تدبيرا مضادا.

٥٠ - وتتضمن المادة ٥٠ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا^(٥٣) قائمة بالالتزامات التي لا يجوز للدولة أن تخل بها قانونا في سياق اتخاذها تدابير مضادة في حق دولة أخرى. فهناك التزامات يتعين، بالنظر إلى أهميتها، التقيد بها حتى عندما تكون الدولة قد تضررت سابقا من الإخلال بالتزامات. ولا تتغير أهمية الالتزامات المعنية تبعا للشخص الذي تجب لفائده تلك الالتزامات؛ فمعظم هذه الالتزامات يمكن أن تعتبر على أي حال التزامات واجبة تجاه المجتمع الدولي ككل. وعليه فإن لهذه القائمة أيضا صلة واضحة بالحالات التي تعترف فيها دولة مضرورة اتخاذ تدابير مضادة في حق منظمة دولية.

٥١ - وبالنظر إلى أهمية الالتزامات المدرجة في القائمة، ثم قيود مماثلة يبدو أنها تسري أيضا على المنظمات الدولية المضرورة، حتى وإن كانت بعض الالتزامات المذكورة في القائمة غير ذات صلة تذكر بمعظم المنظمات. ويصح ذلك على وجه الخصوص فيما يتعلق بالالتزام "بصون حرمة الممثلين الدبلوماسيين أو القنصلين أو الأماكن أو المحفوظات أو الوثائق الدبلوماسية أو القنصلية". ولا شك في أن لدى المنظمات الدولية شواغل موازية أكثر أهمية ينبغي أيضا مراعاتها في هذا السياق. ويفسّر شرح المادة ٥٠ أن القيد المعني يهدف إلى حماية الممثلين الدبلوماسيين والقنصلين من خطر أن يصبحوا "هدفا للتدابير المضادة"، وهو خطر يمكن لولا ذلك القيد أن يتعرضوا له^(٥٤). وثمة خطر مشابه قد يتعرض له موظفو المنظمات

(٥٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٧٠.

(٥٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٧٤.

الدولية. وينطبق القول نفسه على أماكن عمل المنظمات الدولية ومحفوظاتها ووثائقها. وهذه المصطلحات ومصطلح "الممثلين" فضفاضة بما يكفي لتضمينها أي بعثة يمكن أن توفدها المنظمة الدولية، بصورة دائمة أو مؤقتة، إلى منظمة أو دولة أخرى. فيبدو من المستصوب أن تعاد صياغة القيد المنصوص عليه في الفقرة ٢ (ب) وأن يشار إلى حرمة موظفي المنظمة الدولية المسؤولة وأماكن عملها ومحفوظاتها ووثائقها.

٥٢ - وتتطلب صياغة الفقرة ٢ من المادة ٥٠ المتعلقة بمسؤولية الدولة بعض التعديلات. ويمكن أن يجري النص، الذي يتضمن التغيير المقترح في الفقرة السابقة، على النحو التالي:

مشروع المادة ٥٣

الالتزامات التي لا تتأثر بالتدابير المضادة

١ - لا تمس التدابير المضادة بالالتزامات التالية:

(أ) الالتزام المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها فعلاً؛

(ب) الالتزامات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان الأساسية؛

(ج) الالتزامات ذات الطابع الإنساني التي تمنع الأعمال الانتقامية؛

(د) الالتزامات الأخرى القائمة بموجب قواعد آمرة من القواعد العامة للقانون الدولي.

٢ - لا تعفى الدولة أو المنظمة الدولية التي تتخذ تدابير مضادة من الوفاء بالتزاماتها:

(أ) بموجب أي إجراء لتسوية المنازعات يكون سارياً بين الدولة أو المنظمة الدولية المضروبة وبين المنظمة الدولية المسؤولة؛

(ب) فيما يتعلق بصون حرمة موظفي المنظمة الدولية المسؤولة وأماكن عملها ومحفوظاتها ووثائقها.

٥٣ - وعند النظر في شروط وطرائق التدابير المضادة التي تعتزم الدولة المضروبة اتخاذها في حق الدولة المسؤولة، فإن المواد ٥١ إلى ٥٣ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٥٥) تحسد بعض المبادئ ذات الطابع العام. فأول هذه المواد تشير إلى شرط التناسب؛ ويتعلق الحكم التالي بالشروط الإجرائية للجوء إلى التدابير المضادة؛ وتتناول المادة

(٥٥) المرجع نفسه، الصفحات ١٧٤-١٧٧.

الثالثة، في بيان بديهي إلى حد ما، إنهاء التدابير المضادة. وتبدو المبادئ التي تجسدها هذه المواد وثيقة الصلة أيضا بحالة اتخاذ الدولة أو المنظمة الدولية المضادة لتدابير مضادة في حق المنظمة الدولية المسؤولة. علاوة على ذلك، فإن وجود نظام موحد للمسائل التي تتناولها هذه المواد، سواء اتخذت التدابير المضادة في حق دولة أو منظمة دولية مسؤولة، سيتسم بميزة عملية. وعليه ينبغي أيضا توسيع نطاق العناصر، التي يمكن القول إنها مستحدثة والتي أُدرجت في المادة ٥٢ المتعلقة بمسؤولية الدول فيما يتصل بالشروط الإجرائية للجوء إلى التدابير المضادة، لتشمل التدابير المضادة التي تتخذ في حق منظمة دولية.

٥٤ - وقد أعادت محكمة العدل الدولية التأكيد على شرط التناسب في قضية مشروع غابشيكوفو - ناجيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا). فقد كانت المحكمة تنظر في تدبير اتخذته دولة ضد الأخرى، لكنها أضفت طابعا أعم على التناسب بقولها إن "من الاعتبارات الهامة أنه يتعين أن يكون تأثير التدبير المضاد متناسبا مع الضرر المتكبد، مع مراعاة الحقوق المعنية"^(٥٦). وقد يتسم شرط التناسب بأهمية خاصة عندما تتخذ المنظمة الدولية تدابير مضادة، بالنظر إلى احتمال مشاركة كافة أعضاء هذه المنظمة في ذلك. وكما لاحظت بلجيكا، فإن "جعل ذلك الشرط ينطبق على المنظمات الدولية من شأنه أن يحول دون تمخض التدابير المضادة التي تتخذها المنظمات الدولية عن أثر مدمر بصورة مفرطة"^(٥٧).

٥٥ - ويمكن استنساخ المادة ٥١ بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً دون تغيير. ولكن المادتين ٥٢ و٥٣ تتطلبان بعض التعديلات. ويُقترح النصان التاليان:

مشروع المادة ٥٤

التناسب

يجب أن تكون التدابير المضادة متناسبة مع الضرر المتكبد، على أن توضع في الاعتبار حسامة الفعل غير المشروع دولياً والحقوق المعنية.

مشروع المادة ٥٥

الشروط المتعلقة باللجوء إلى التدابير المضادة

١ - قبل اتخاذ تدابير مضادة، تقوم الدولة أو المنظمة الدولية المضادة بما يلي:

(٥٦) انظر *I.C.J. Reports 1997*, p.7 at p. 56, para. 85.

(٥٧) A/C.6/62/SR.21، الفقرة ٩٢.

(أ) تطلب من المنظمة الدولية المسؤولية، وفقا للمادة ٤٧، الوفاء بالتزاماتها بموجب الباب الثاني؛

(ب) تُخَطِّر المنظمة الدولية المسؤولية بأي قرار باتخاذ تدابير مضادة، وتعرض عليها التفاوض معها.

٢ - بالرغم من الفقرة ١ (ب)، يجوز للدولة أو المنظمة الدولية المضرورة أن تتخذ التدابير المضادة العاجلة اللازمة لحفظ حقوقها.

٣ - لا يجوز اتخاذ تدابير مضادة، وإذا كانت قد أُتخذت وجب تعليقها دون تأخير لا مبرر له:

(أ) إذا توقف الفعل غير المشروع دوليا؛

(ب) أو إذا كان النزاع معروضا على محكمة أو هيئة قضائية مخولة سلطة إصدار قرارات ملزمة للطرفين.

٤ - لا تنطبق الفقرة ٣ إذا لم تنفذ المنظمة الدولية المسؤولية إجراءات تسوية النزاع بحسن نية.

مشروع المادة ٥٦

إنهاء التدابير المضادة

تنهى التدابير المضادة حالما تمثل المنظمة الدولية المسؤولية لالتزاماتها بموجب الباب الثاني فيما يتصل بالفعل غير المشروع دوليا.

٥٦ - تُطرح مسألتان مختلفتان فيما يتعلق بالتدابير التي يجوز اتخاذها ضد منظمة دولية مسؤولة من قبل دولة أو منظمة دولية غير مضرورة بمفهوم المادة ٤٦. وتناظر المسألة التي ستدرس أولا القضية التي كانت موضع النظر في المادة ٥٤ بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا^(٥٨). ويشير هذا الحكم إلى أن الفصل المعني بالتدابير المضادة لا يخل بالحق الذي قد يكون للدولة في اتخاذ "تدابير مشروعة" في الوقت الذي يحق لها الاحتجاج بالمسؤولية الدولية رغم أنها غير مضرورة. ويتعلق هذا الحكم بفئة الدول المشار إليها في المادة ٥١ من هذا المشروع.

(٥٨) حولة ... ٢٠٠١، المجلد الثاني، (الجزء الثاني)، الصفحة ١٧٨.

٥٧ - ولما كانت المادة ٥٤ المتعلقة بمسؤولية الدول بند "عدم إخلال"، فإنه من الواضح أن أغراض هذه الدراسة سيتم تجاوزها في حال محاولة الذهاب أبعد من ذلك عند النظر في التدابير التي يجوز اتخاذها ضد منظمة دولية مسؤولة من قبل دولة يحق لها الاحتجاج بالمسؤولية الدولية رغم أنها غير مضرورة. والخيار الوحيد في هذا الخصوص هو تكرار ما قيل في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. ولكن يمكن الإشارة إلى أنه، ما دامت تعد هذه التدابير مشروعة في حد ذاتها، فإنه لن تكون هناك حاجة إلى النص على عدم الإخلال بالحق في اتخاذها.

٥٨ - وتتوخى المادة ٥١ من هذا المشروع إمكانية احتجاج منظمة دولية أيضا بمسؤولية منظمة دولية أخرى، في ظل ظروف معينة ورغم كونها غير مضرورة، بمفهوم المادة ٤٦. وتُظهر الممارسة عدة أمثلة لتدابير اتخذتها منظمات دولية غير مضرورة ضد دولة مسؤولة. ونشأت هذه الممارسة في معظمها في إطار الاتحاد الأوروبي. فعلى سبيل المثال، وفقا للعبارة المشار إليها أعلاه (الفقرة ٣٣) والمتعلقة بـ "الانتهاكات الجسيمة والمنهجية لحقوق الإنسان في بورما"، حظر مجلس الاتحاد الأوروبي "بيع أو إمداد أو تصدير معدات يمكن استخدامها في القمع الداخلي للإرهاب إلى بورما/ميانمار"^(٥٩). وفي بعض الحالات، لم تكن التدابير التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي متسقة مع التزاماته تجاه الدولة المسؤولة، لكنها اعتُبرت مبررة بسبب خرق سابق ارتكبته تلك الدولة لالتزام دولي^(٦٠).

٥٩ - وسيكون من الصعب تقديم مثال على التدابير التي اتخذتها منظمة دولية ضد منظمة دولية أخرى في ظروف مماثلة. ولا يعني ذلك ضمنا بالضرورة أن بند "عدم الإخلال" ينبغي ألا يتضمن إشارة إلى التدابير التي تتخذها منظمات دولية غير "مضرورة". بمفهوم المادة ٤٦ من هذا المشروع. فلا يمكن استبعاد إمكانية أن تتخذ منظمة دولية تدابير مضادة ضد منظمة دولية أخرى. وفضلا عن ذلك، شدد الاتحاد الأوروبي مؤخرا على "حق المنظمة الدولية في اتخاذ تدابير مضادة ضد منظمة دولية أخرى [في] الحالات التي تضطلع فيها المنظمة الأولى وفقا لنظامها الأساسي بمهمة حماية المصلحة الكامنة وراء الالتزام الذي خرقتة المنظمة

(٥٩) *Official Journal of the European Communities*, 14 May 2000 L 122, p. 29.

(٦٠) هذا ما عليه، مثلا، أمر جزء من لائحة المجلس المؤرخة ١٦ نيسان/أبريل ١٩٨٢ بشأن واردات كل السلع من الأرجنتين، *Official Journal of the European Communities*, 16 April 1982 L 102, p. 1. كما دافع كل من إيلرمان وكلاين وري أنيوس (C.-D. Ehlermann, *op. cit.*, p. 96, at pp. 104-105; P. Klein, *La responsabilité...*, *op. cit.*, p. 401; A. Rey Aneiros, *op. cit.*, p. 166. عن وجهة النظر القائلة بأنه يجوز للمنظمات الدولية اتخاذ تدابير مضادة كذلك عندما لا تكون "مضرورة" ردا على خرق لالتزام تجاه المجتمع الدولي ككل.

الأخرى“. وعَرَّف الاتحاد الأوروبي هذا الالتزام باعتباره ”التزاما واجبا تجاه المجتمع الدولي ككل“^(٦١). ومن ثم، ليس بالإمكان الاستبعاد التام لاحتمال اتخاذ منظمة دولية، غير مضروورة من خرق التزام ما، تدابير ضد منظمة دولية أخرى مسؤولة عن الخرق. وهذا يؤكد أنه الأفضل إدراج المنظمات الدولية في الكيانات التي لا يُعتبر أن الفصل المتعلق بالتدابير المضادة يخل بحقها في اتخاذ ”تدابير مشروعة“.

٦٠ - وتتسم الموضوع الثانية محل النقاش في هذا السياق بطابع مختلف. فهي تتعلق بحالة أعضاء منظمة دولية ممن نقلوا إلى تلك المنظمة اختصاصا بشأن مسائل معينة، ونتيجة لذلك قد يجدون أنفسهم غير قادرين على اتخاذ تدابير مضادة فعالة. ووصفت محكمة العدل للجماعات الأوروبية هذه الحالة فيما يتعلق بأعمال الثأر داخل المنظومة الخاصة بمنظمة التجارة العالمية بالأسلوب التالي:

”[...] في غياب تعاون وثيق، وحيث تُعتبر دولة عضو، مأذون لها وفق الأصول وداخل دائرة اختصاصها بأن تتخذ تدابير متبادلة للرد بالمثل، أن تلك التدابير لن تكون فعالة في حال اتخاذها في الميادين المشمولة بالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات أو بنود جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، فإنها لن تخول وفقا لقانون الجماعة سلطة الثأر في ميدان التجارة في السلع، حيث أنه مجال يقع بجميع جوانبه داخل الاختصاص الحصري للجماعة وفقا للمادة ١١٣ [المادة ١٣٣ حاليا] من معاهدة [الجماعة الأوروبية]. وبالمقابل، إذا مُنحت الجماعة الحق في الثأر في قطاع السلع وتبين لها عدم قدرتها على ممارسة هذا الحق، ستجد نفسها في غياب التعاون الوثيق عاجزة قانونا عن الثأر في المجالات المشمولة بالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات أو بنود جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، المدرجة في نطاق اختصاص الدول الأعضاء“^(٦٢).

وحيث إن الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها قد حصلت بموجب اتفاقيات منظمة التجارة العالمية على حقوق والتزامات منفصلة تعكس اختصاصات كل منها في إطار قانون الجماعة الأوروبية، فقد أصبح السيناريو الذي تصورته محكمة العدل حقيقيا. كما يحدث ذلك في الحالة العكسية المتمثلة في اعتزام دولة طرف في اتفاقات منظمة التجارة العالمية اتخاذ

(٦١) انظر A/CN.4/593.

(٦٢) انظر Opinion 1/94, *European Court Reports*, 1994, p. I-5346, para. 109.

تدابير مضادة إزاء حرق ارتكبه الجماعة الأوروبية أو واحدة أو أكثر من الدول الأعضاء فيها. وأثيرت المسألة، رغم عدم مناقشتها، في قضية الجماعات الأوروبية - نظام استيراد الموز وبيعه وتوزيعه *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*، عندما أُذن لإكوادور تعليق التزامات معينة تجاه الدول الأعضاء بسبب حرق ارتكبه الجماعة الأوروبية^(٦٣).

٦١ - وقد تُطرح مسألة مماثلة في حال اعتزام دولة أو منظمة دولية غير مضرورة، ولكن يحق لها الاحتجاج بالمسؤولية، اتخاذ تدابير ضد المنظمة الدولية المسؤولة. غير أنه نظرا لكون الحق في اتخاذ التدابير في تلك الحالات مشمولاً ببند "عدم الإخلال"، فليس من الضروري تبين ما إذا كانت الدول أو المنظمات الدولية ستمتكن في ذلك الحين من أن تطلب إلى المنظمة الدولية التي تكون تلك الدول أو المنظمات الدولية أعضاء فيها اتخاذ تدابير ضد المنظمة المسؤولة أو ما إذا كان يجوز لمنظمة دولية أن تطلب في ذلك الحين من أعضائها اتخاذ تدابير.

٦٢ - وقد نوقشت بالدرجة الأولى إمكانية اتخاذ منظمة دولية لتدابير مضادة باسم أعضائها المضرورين فيما يخص المنظمات التي تتسم بشكل قوي من أشكال التكامل الاقتصادي فيما بين أعضائها، ولا سيما بخصوص الاتحاد الأوروبي^(٦٤). وعندما ينطوي إنشاء منظمة من هذا النوع على نقل اختصاص بشأن المسائل الاقتصادية إليها لتنفرد به، سيجد أعضاؤها في حال تضررهم أنهم لم يصبحوا قادرين على اللجوء إلى التدابير المضادة، أو على الأقل إلى تدابير مضادة فعالة. ومن الصعب افتراض أن الدول تقصد بنقلها اختصاصا حصريا إلى منظمة ما بشأن مسائل اقتصادية، التخلي عن أي إمكانية للجوء إلى تدابير مضادة تؤثر على تلك المسائل. وهذا يعني أنه يجوز للعضو المضروب اتخاذ تدابير من خلال المنظمة، بأن يطلب

(٦٣) وحلل ج. هيليكوسكي هذه القضية من الجانب موضوع المناقشة هنا *J. Helikoski, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), pp. 220-221.

(٦٤) اعتبر ب. كلين (P. Klein, *La responsabilité ...*, op. cit., pp.400-401) أنه نظرا لدرجة تكامل المنظمة الدولية، فإن نقل الصلاحيات سيرر اتخاذ المنظمة لتدابير مضادة في حال تضرر دولة عضو. وللاطلاع على آراء مماثلة، انظر C.-D. Ehlermann, op. cit., p. 96, at p. 106, and W. Meng, "Internationale Organisationen im völkerrechtlichen Deliktsrecht", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 45 (1985), p. 324, at pp.350-354 350-354. ووفقا لـ ج. فرنون، J. Verhoeven, "Communautés européennes et sanctions internationales", op. cit., p. 79, at pp.88-90 الدولية في تلك الحالة لن يحق لها اتخاذ التدابير، ولكن يمكنها تطبيقها. ("l'exécution le cas échéant") "appartiendra à l'organisation".

إليها اتخاذ التدابير باسمه. وعندئذ ستوافق المنظمة على هذا الطلب، أو ترفض اتخاذ إجراء، وفقا لقواعدها الخاصة. وفيما يتعلق بالتدابير التي يجوز لمنظمة اتخاذها في هذه الظروف، فإن شرط التناسب المبين في المادة ٥٤ سيكتسب أهمية بالغة.

٦٣ - ولتحديد المنظمات الدولية التي يحق لها اتخاذ تدابير مضادة باسم أعضائها، يمكن الرجوع إلى مفهوم المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي. فقد استُخدم هذا المفهوم في المادة ١٣ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون^(٦٥) وفي عدد من المعاهدات اللاحقة. وإذا كانت فكرة الإشارة إلى المنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي مقبولة، فسيلزم إدراج تعريف في المادة ٢، المعنية بالمصطلحات المستخدمة.

٦٤ - وبينما توجد بعض الأسباب المسوغة للسماح لعضو مضرور في منظمة دولية باتخاذ تدابير مضادة عن طريق المنظمة، لا يوجد مبرر لإقرار إمكانية اتخاذ منظمة لتدابير مضادة خارج مجال اختصاصها عن طريق أعضائها.

٦٥ - كما أنه في الحالة العكسية، سيكون من الصعب الإقرار بجواز اتخاذ دولة مضرورة لتدابير ضد منظمة دولية عندما لا تقع المسؤولية على المنظمة بل على أحد أعضائها. وإذا اعتبرنا أنه يجوز للدولة المضروبة استهداف منظمة عندما يكون أحد أعضائها هو المسؤول وحده، فإنه يكون بإمكان الدولة المتخذة للتدابير المضادة أن تؤثر باختيارها الحر على منظمة دولية لم ترتكب أي خرق. وتنطبق اعتبارات مماثلة فيما يتعلق بحالة اعتزام دولة مضرورة استهداف عضو في منظمة دولية عندما تكون المنظمة وحدها هي المسؤولة.

٦٦ - ويمكن تناول المسألتين موضع النظر هنا في فقرتين مختلفتين على النحو التالي:

مشروع المادة ٥٧

التدابير المتخذة من جانب كيان خلاف الدولة أو المنظمة الدولية المضروبة

١ - لا يخل هذا الفصل بحق أي دولة أو منظمة دولية، يجوز لها بموجب الفقرة ١ من المادة ٥١، أن تحتج بمسؤولية منظمة دولية أخرى، في اتخاذ تدابير مشروعة ضد تلك المنظمة الدولية الأخرى ضمانا لوقف الخرق وللجبر لصالح الطرف المضرور أو لصالح المستفيدين من الالتزام الذي خرق.

(٦٥) انظر *United Nations Treaty Series*، الصفحة ٣٠٨، المادة ١، الفقرة ٦، تضم التعريف التالي: "تعني 'منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي' منظمة أنشأتها دول ذات سيادة تنتمي إلى منطقة معينة ولها صلاحية في المسائل التي تنظمها هذه الاتفاقية أو بروتوكولاتها، ومفوضة قانونا، وفقا لإجراءاتها الداخلية في توقيع الوثائق المعنية أو التصديق عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها".

٢ - وعندما تنقل دولة أو منظمة دولية مضرورة اختصاصا بمسائل معينة إلى منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي تكون تلك الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة عضوا فيها، فإنه يجوز للمنظمة إذا طلبت منها ذلك الدولة المضرورة أن تتخذ باسم الدولة المضرورة تدابير مضادة تمس تلك المسائل ضد المنظمة الدولية المسؤولة.