

Distr.: General
14 February 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثالثة والستون

جنيف، ٢٦ نيسان/أبريل - ٣ حزيران/يونيه
و ٤ تموز/يوليه - ١٢ آب/أغسطس ٢٠١١

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

المحتويات

الصفحة

٧		أولا - مقدمة
٨		ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية
٨		ألف - تعليقات عامة
٨		مجلس أوروبا
٩		المفوضية الأوروبية
١٠		منظمة العمل الدولية
١١		صندوق النقد الدولي
		مذكرة مشتركة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة
١٢		



	للتربية والعلم والثقافة ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية
١٤	منظمة حلف شمال الأطلسي
١٦	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
١٦	المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص
١٧	البنك الدولي
١٨	باء - تعليقات محددة على مشاريع المواد
١٨	١ - مشروع المادة ١ - نطاق مشاريع المواد هذه.
١٨	مجلس أوروبا
١٨	منظمة العمل الدولية.
	مذكرة مشتركة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية
٢٠	
٢١	٢ - مشروع المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة
٢١	المفوضية الأوروبية.
٢١	منظمة العمل الدولية.
	مذكرة مشتركة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية
٢٢	
٢٣	منظمة الأمن والتعاون في أوروبا
٢٣	البنك الدولي

- ٢٤ ٣ - مشروع المادة ٤ - عناصر الفعل غير المشروع دولياً الصادر عن المنظمة الدولية
- ٢٤ المفوضية الأوروبية
- ٢٦ منظمة العمل الدولية
- ٢٦ ٤ - مشروع المادة ٥ - قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى المنظمة الدولية
- ٢٧ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
- ٢٧ البنك الدولي
- ٥ - مشروع المادة ٦ - تصرف الأجهزة أو الوكلاء ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى
- ٢٨ المفوضية الأوروبية
- ٢٨ منظمة العمل الدولية
- ٢٩
- ٣٠ ٦ - مشروع المادة ٧ - تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات
- مذكرة مشتركة مقدمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات واليونسكو ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية
- ٣٠ ٧ - مشروع المادة ٨ - التصرف الذي تعترف به المنظمة الدولية وتبنته
- ٣٠ المفوضية الأوروبية
- ٣١ ٨ - مشروع المادة ٩ - وقوع خرق لالتزام دولي
- ٣١ المفوضية الأوروبية
- ٣٢ البنك الدولي
- ٣٣ ٩ - الشرح الاستهلاكي للفصل الرابع
- ٣٣ المفوضية الأوروبية
- ٣٤ ١٠ - مشروع المادة ١٣ - تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً

٣٤	المفوضية الأوروبية
٣٥	منظمة العمل الدولية
٣٥	البنك الدولي
٣٦	١١ - مشروع المادة ١٤ - ممارسة التوجيه والسيطرة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً .
٣٦	البنك الدولي
١٢	١٢ - مشروع المادة ١٦ - القرارات والأذون والتوصيات الموجهة إلى الدول والمنظمات
٣٦	الدولية الأعضاء
٣٦	المفوضية الأوروبية
٣٧	منظمة العمل الدولية
٣٧	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
٣٧	١٣ - مشروع المادة ٣٠ - الجبر
٣٧	منظمة العمل الدولية
٣٩	مذكرة مشتركة مقدمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات واليونسكو ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية
٣٩	١٤ - مشروع المادة ٣١ - عدم جواز الاحتجاج بقواعد المنظمة
٣٩	مجلس أوروبا
٣٩	المفوضية الأوروبية
٤٠	منظمة العمل الدولية
٤٠	١٥ - مشروع المادة ٣٥ - التعويض
٤٠	منظمة العمل الدولية
٤٠	١٦ - مشروع المادة ٣٦ - الترضية

- ٤٠ منظمة العمل الدولية.
- ٤١ ١٧ - مشروع المادة ٣٩ - ضمان الأداء الفعال للالتزام بالجبر
- ٤١ المفوضية الأوروبية.
- ٤١ منظمة العمل الدولية.
- مذكرة مشتركة مقدمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة التجارة العالمية
- ٤٢ ١٨ - مشروع المادة ٤٢ - احتجاج الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة بالمسؤولية
- ٤٢ المفوضية الأوروبية.
- ٤٣ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.
- ٤٣ ١٩ - مشروع المادة ٤٤ - مقبولة المطالبات
- ٤٣ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.
- ٤٣ ٢٠ - مشروع المادة ٤٧ - تعدد الدول أو المنظمات الدولية المسؤولة
- ٤٣ المفوضية الأوروبية.
- ٤٤ ٢١ - مشروع المادة ٥٠ - موضوع التدابير المضادة وحدودها
- ٤٤ المفوضية الأوروبية.
- ٤٤ منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.
- ٤٥ ٢٢ - مشروع المادة ٥١ - التدابير المضادة التي يتخذها أعضاء المنظمة الدولية
- ٤٥ المفوضية الأوروبية.
- ٤٥ ٢٣ - تعليقات عامة
- ٤٥ منظمة العمل الدولية.

- ٢٤ - مشروع المادة ٦٠ - مسؤولية الدولة العضو التي تسعى إلى تفادي الامتثال ٤٦
- المفوضية الأوروبية ٤٦
- ٢٥ - مشروع المادة ٦١ - مسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن فعل غير مشروع دوليا ترتكبه تلك المنظمة ٤٧
- المفوضية الأوروبية ٤٧
- ٢٦ - مشروع المادة ٦٣ - قاعدة التخصيص ٤٧
- المفوضية الأوروبية ٤٧
- منظمة العمل الدولية ٤٩
- صندوق النقد الدولي ٥٠
- مذكرة مشتركة مقدمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة التجارة العالمية ٥١
- منظمة حلف شمال الأطلسي ٥١
- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٥١
- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ٥٢
- البنك الدولي ٥٣
- ثالثا - قائمة مرفقات التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية ٥٤

أولا - مقدمة

١ - اعتمدت لجنة القانون الدولي، في دورتها الحادية والستين المعقودة في عام ٢٠٠٩، في قراءة أولى، مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية (الفقرة ٥٠ من الوثيقة A/64/10). وكما يتبين من الفقرة ٤٨ من تقريرها، قررت اللجنة، وفقا للمواد ١٦ إلى ٢١ من نظامها الأساسي، أن تطلب إلى الأمين العام أن يحيل مشاريع المواد إلى الحكومات^(١) والمنظمات الدولية لا بداء تعليقاتها وملاحظاتها بشأنها، طالبة أيضا تقديم هذه التعليقات والملاحظات إلى الأمين العام في موعد لا يتجاوز ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١. ووجه وكيل الأمين العام للشؤون القانونية، المستشار القانوني، رسالة مؤرخة ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، إلى ٥١ من المنظمات والكيانات الدولية، موجهها انتباهها إلى نص القراءة الأولى لمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، وداعيا إياها إلى تقديم تعليقاتها عليها وفقا لطلب اللجنة.

٢ - وحتى ١١ شباط/فبراير ٢٠١١، وردت تعليقات خطية من الكيانات التالية، وعددها ٢١ كيانا (ترد بين قوسين تواريخ التقديم): مجلس أوروبا (٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ ومنظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)^(٢)؛ والمفوضية الأوروبية (٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)؛ ومنظمة الطيران المدني الدولي (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ ومنظمة العمل الدولية (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ ومنظمة حلف شمال الأطلسي (٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)؛ ومنظمة الأمن

(١) يمكن الاطلاع على التعليقات الواردة من الحكومات في الوثيقة A/CN.4/636.

(٢) تلقت الأمانة العامة مذكرة مشتركة، مؤرخة ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، من المنظمات الدولية التالية: منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية؛ ومنظمة الطيران المدني الدولي؛ والصندوق الدولي للتنمية الزراعية؛ ومنظمة العمل الدولية؛ والمنظمة البحرية الدولية؛ والمنظمة الدولية للهجرة؛ والاتحاد الدولي للاتصالات؛ واليونسكو؛ ومنظمة السياحة العالمية؛ ومنظمة الصحة العالمية؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية؛ والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية؛ ومنظمة التجارة العالمية.

والتعاون في أوروبا (٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ والمعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص (١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)؛ ومنظمة السياحة العالمية (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ ومنظمة الصحة العالمية (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١)؛ والبنك الدولي (٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)؛ ومنظمة التجارة العالمية (مذكرة مشتركة مؤرخ ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١). وترد هذه التعليقات في الفرع الثاني أدناه، مرتبة حسب المواضيع، بدءاً بالتعليقات العامة، ثم التعليقات على مشاريع مواد محددة. وفي تقرير مؤرخ ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، أعرب مصرف التنمية الآسيوي عن تأييده لتعليقات البنك الدولي المؤرخة ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

ألف - تعليقات عامة

مجلس أوروبا

١ - ليس لدى مجلس أوروبا حتى الآن أي ممارسة محددة بشأن الأفعال غير المشروعة بموجب القانون الدولي، التي تترتب عليها مسؤولية المنظمة. وفي ظل هذه الظروف، فإن أي تعليقات يمكن تقديمها في هذا الصدد لن تستند إلى تجارب سابقة فيها خرق للالتزامات الدولية، بل ستكون بالأحرى ذات طابع نظري. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مجلس أوروبا لم يواجه قط مشاكل متصلة بقانون أعمال الإدارة.

٢ - ويرحب مجلس أوروبا باستيحاء مشاريع المواد هذه من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، ويعتبر هذا النهج منطلقاً صائباً.

٣ - ويتطلع مجلس أوروبا إلى المناقشات التي ستجريها اللجنة مستقبلاً بشأن مشاريع المواد المذكورة، إذ سيتمكن من زيادة استجلاء مدى انطباق مشاريع المواد على مختلف المنظمات الدولية، مع مراعاة التنوع في طبيعة كل منها وخصوصية النظام القانوني الذي تخضع له: أي المعاهدة التأسيسية، واتفاق المقر، والقواعد العامة للقانون الدولي.

المفوضية الأوروبية

١ - من التعليقات العامة الأساسية التي تم التأكيد عليها مرارا وتكرارا في التعليقات السابقة، ضرورة مراعاة مشاريع المواد لخصوصيات الاتحاد الأوروبي مراعاة كافية. فمعظم الاتفاقيات المتعددة الأطراف مفتوحة اليوم أمام الاتحاد الأوروبي ليصبح طرفا متعاقدا فيها، إلى جانب الدول. ويعزى التأثير الكبير للاتحاد الأوروبي على الممارسة التعاهدية الدولية والقانون التعاهدي الدولي إلى مميزاته الخاصة بصفته منظمة للتكامل (الاقتصادي) الإقليمي. فقد نقلت الدول الأعضاء في الاتحاد العديد من الاختصاصات وسلطة اتخاذ القرار بشأن مجموعة من المسائل إلى الاتحاد^(٣)، ونتيجة لذلك، فإنه يشارك في الساحة الدولية باسمه وأصالة عن نفسه. ويشكل العدد الكبير من المعاهدات الدولية التي أبرمها الاتحاد الأوروبي جزءا من قانون الاتحاد الأوروبي. وهذه الاتفاقيات ملزمة ليس فقط لمؤسسات الاتحاد الأوروبي، بل لدوله الأعضاء أيضا. وعلاوة على ذلك، فإن الاتحاد الأوروبي، خلافا للمنظمات الدولية التقليدية، يتصرف وينفذ التزاماته الدولية إلى حد كبير من خلال دوله الأعضاء ومن خلال سلطاتها، وليس بالضرورة من خلال "أجهزة" أو "وكلاء" تابعين له. وبالتالي، فإن هناك فروقا كبيرة بين المنظمات الدولية التقليدية من جهة، ومنظمات من قبيل الاتحاد الأوروبي، من جهة أخرى، باعتباره منظمة للتكامل (الاقتصادي) الإقليمي، تتمتع بحكم القانون بصلاحيات كبيرة في مجال العلاقات الخارجية، وهي صلاحيات ما فتئت تزداد مع مرور الوقت.

٢ - وبحكم الوتيرة المطردة التي يُقبل بها الاتحاد الأوروبي للمشاركة في المعاهدات المتعددة الأطراف إلى جانب الدول، فقد تمكن، باعتباره منظمة للتكامل (الاقتصادي) الإقليمي، من صياغة القانون والممارسة التعاهديين إلى حد كبير. بيد أن مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، في شكلها الحالي، لا تعكس ذلك إلا على نطاق محدود جدا. ويشكل هذا الأمر مصدر قلق للاتحاد الأوروبي لأنه المنظمة الدولية التي يحتمل أن تتأثر أكثر من غيرها بمشاريع القواعد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. فليس ثمة منظمة دولية أخرى لها وضع مماثل. وحتى الآن، فإن الاتحاد الأوروبي غير مقتنع بأن مشاريع المواد وما يصحبها من شروح تعكس بصورة كافية تنوع المنظمات الدولية. فالعديد من مشاريع المواد تبدو إما غير مناسبة أو بالأحرى غير قابلة للتطبيق على منظمات التكامل الإقليمي من قبيل الاتحاد الأوروبي، وذلك حتى عندما تؤخذ في الاعتبار بعض الفروق الدقيقة التي أصبحت موضحة الآن

(٣) مع دخول معاهدة لشبونة حيز النفاذ في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، ازداد توسع نطاق المجالات التي تشملها السياسات المتكاملة للاتحاد (باستثناء السياسة الخارجية والأمنية المشتركة)؛ انظر فئات ومجالات اختصاص الاتحاد المذكورة في المواد ٢ إلى ٦ من المعاهدة المتعلقة بعمل الاتحاد الأوروبي.

في الشروح. وبالإضافة إلى ذلك، تظهر بعض الشروح قلة أو انعدام الممارسات ذات الصلة لدعم الأحكام المقترحة. وفي مثل هذه الحالات، يظل السؤال المطروح هو ما إذا كانت لجنة القانون الدولي تستند إلى أساس كاف لاقتراح القاعدة المعنية.

٣ - وعلى ضوء هذه التعليقات، ترى المفوضية الأوروبية أن تمنح لجنة القانون الدولي النظر فيما إذا كانت مشاريع المواد والشروح، في شكلها الحالي، مناسبة لتعتمدها اللجنة في القراءة الثانية أم أن هناك حاجة إلى مزيد من المناقشة والعمل.

منظمة العمل الدولية

١ - تفرط مشاريع المواد في الاستناد إلى المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ويرتأى أن المناظرة بين المنظمات الدولية والدول فيما يتعلق بالمسؤولية أمر غير مبرر في ضوء الاختلافات الكبيرة بين هذين الشخصين من أشخاص القانون الدولي. فبينما تمارس الدول ولاية عامة، تمارس المنظمات الدولية ولاية محددة وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها - صراحة أو ضمناً - بموجب صكوكها التأسيسية.

٢ - وخلافاً للدول، تعمل المنظمات الدولية بالضرورة داخل إقليم العديد من الدول. ولذلك، فإن العديد من الصكوك التأسيسية للمنظمات الدولية تتضمن حكماً بشأن الشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية للمنظمات الدولية داخل الدول الأعضاء. ومن الأمثلة على ذلك، المادة ٣٩ من دستور منظمة العمل الدولية؛ والبند ٢ من المادة ٩ من النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي؛ والمادة ٢٧ من الفصل ٩ من دستور المنظمة الدولية للهجرة؛ والمادة ٥ من الاتفاق الدولي لزيت الزيتون وزيتون المائدة لعام ٢٠٠٥؛ والمادة ٥ من الاتفاقية الأوروبية لبراءات الاختراع، وغيرها.

٣ - ومن المهم التمييز بين الأفعال التي ترتكبها المنظمات الدولية والتي تعتبر أفعالاً غير مشروعة دولياً، وتمثل انتهاكاً للقانون الدولي، وتلك التي تعتبر غير مشروعة بموجب القانون الوطني. ولئن أشارت اللجنة بوضوح إلى أن مشاريع المواد لا تشمل الأفعال غير المشروعة بموجب القانون الوطني (الفقرة ٣ من شرح مشروع المادة ١)، فإن بعض الأمثلة التي سيقى في الوثائق يشوبها الغموض. ومن الحجج الرئيسية التي قدمها المقرر الخاص لتأكيد المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية أن محكمة العدل الدولية ذكرت في فتاها بشأن الخلاف المتعلق بالحصانة من الإجراءات القانونية التي يتمتع بها المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان^(٤)، أن الأمم المتحدة قد تطالب بتحمل المسؤولية عن الأضرار الناشئة

(٤) I.C.J. Reports 1999, p.62.

عن "هذه الأفعال" (٥). ومن المهم التذكير بأن "هذه الأفعال" تشير إلى تصريحات اعتبرت شركتان تجاريتان أن فيها قذفا وتشهيراً، وهو ما يمثل عادة انتهاكا للقانون الوطني. وحيث إن هذه الأفعال ارتكبتها الأمم المتحدة أو وكلاؤها المتصرفون بصفتهم الرسمية، فإن الحصانة من الإجراءات القانونية تسري، لكن "الأفعال" التي قد تطالب المنظمات الدولية بتحمل المسؤولية عنها هي الأفعال التي تنتهك القانون الوطني وليست الأفعال غير المشروعة دولياً.

٤ - وعندما تتصرف المنظمات الدولية في إطار النظم القانونية الوطنية، بما في ذلك الحالات التي لا تفي فيها بعقد تجاري أو يرتكب فيها أحد أفراد بعثات حفظ السلام مخالفة لقانون المرور، أي في حال ارتكاب أفعال مخالفة للقانون، فإن هذه الانتهاكات لا تمثل أفعالا غير مشروعة دولياً. فهي مجرد انتهاكات للقانون الوطني تشملها الحصانة من الإجراءات القانونية. ولو رفعت هذه الحصانة، لخفضت المنظمات الدولية لولاية المحاكم الوطنية. وبناء على ذلك، فإن هذه الأمثلة لا تصلح للاستناد إليها مباشرة لدى النظر في الموضوع الذي تناقشه اللجنة حالياً، بل يستأنس بها فقط لدعم المبدأ العام القائل بأن المنظمات الدولية قد تطالب بتحمل المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن أفعال تعتبر غير مشروعة بموجب القانون الوطني. ولذلك، فإن منظمة العمل الدولية تحت اللجنة على إعادة النظر في الأمثلة الواردة في الشروح، مثل حادث السيارة في الصومال، الوارد في الفقرة (٥) من الشرح العام للفصل الثاني من الباب الثاني، أو الحالات التي تنشأ عنها تعويضات تدفعها الأمم المتحدة، كما ورد في شرح مشروع المادة ٣٥ (انظر الفقرة ٥١ من الوثيقة A/64/10).

صندوق النقد الدولي

١ - إن مصدر القلق الرئيسي لصندوق النقد الدولي هو النهج المتبع واعتماد اللجنة على المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً في إعداد مشاريع المواد. ونعتقد أن هذا النهج غير مناسب لسببين.

٢ - أولاً، هناك فرق جوهري بين الدول والمنظمات الدولية. فالمنظمات الدولية، خلافاً للدول، ليس لديها اختصاص عام^(٦). بل الاختصاص القانوني لمنظمة ما تحدده وثيقتها التأسيسية التي تشكل، جنباً إلى جنب مع القواعد والقرارات التي اعتمدت بموجبها، قاعدة

(٥) المرجع نفسه، الصفحتان ٨٨ و ٨٩، الفقرة ٦٦.

(٦) بينت محكمة العدل الدولية، في فتاها بشأن الأسلحة النووية، أن "المنظمات الدولية لا تمتلك، خلافاً للدول، اختصاصاً عاماً، بل يحكمها 'مبدأ التخصص'، أي أن الدول التي تنشئها تسيطر عليها بسلطات ترسم حدودها وفقاً للمصالح المشتركة التي تكلفها تلك الدول بالنهوض بها". *Legality of the Use of a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 66 at 78, para. 25*.

تخصيص. وينبغي أن تحدد مسؤولية المنظمة عما تتخذه من إجراءات إزاء أعضائها من خلال تقييم ما إذا كانت قد تصرفت وفقاً لهذا الإطار القانوني أو ما إذا كانت قد خرقت قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي أو التزاماً آخر كانت قد قبلته طوعاً. ومشاريع المواد، في شكلها الحالي، توحى خطأ بأن المنظمة الدولية يمكن أن تتحمل المسؤولية تجاه أعضائها حتى عندما يكون تصرفها امتثالاً لوثيقتها التأسيسية والقواعد الآمرة والتزاماتها الأخرى التي قبلتها على وجه التحديد. ولا ينسجم هذا النهج مع مبدأ "النص الخاص مقدم على النص العام".

٣ - ثانياً، الكثير من مشاريع المواد لا يصلح للتطبيق العام. فهناك فروق كبيرة بين الأطر القانونية لمختلف المنظمات الدولية، ومن الصعب جداً صياغة مبادئ تنطبق على جميع هذه المنظمات. ولئن كان جميع الدول تمتلك نفس الخصائص، فإن المنظمات الدولية لها أغراض وولايات وصلاحيات مختلفة. ولا تراعي مشاريع المواد هذه الفروق، ولذلك فإنها تتضمن أحكاماً قد لا تنطبق إلا بشكل محدود على بعض المنظمات الدولية على الأقل (المؤسسات المالية الدولية مثلاً). ونتساءل عما إذا كان من المناسب إدراج هذه الأحكام في إطار هذا المشروع.

٤ - ويبدو أيضاً أن العديد من سمات مشاريع المواد تتجاوز الآراء المقبولة عموماً بشأن مسؤولية المنظمات الدولية. ونذكر أن الفقرة ١ من المادة ١ من النظام الأساسي للجنة تنص على أنه "يكون هدف اللجنة هو تعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه". وفي حين لم تشر اللجنة إلى أي حد تشكل مشاريع المواد تدويناً للقانون الدولي أو تطويراً تدريجياً له، فإن من الواضح أن معظم هذه المشاريع تندرج في إطار محاولة للتطوير التدريجي^(٧). وينبغي أن يشار إلى هذه النقطة صراحة في الشرح.

مذكورة مشتركة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية

١ - يتعلق شاغلنا الرئيسي بما يلي: إفراط مشاريع المواد في محاكاة المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً؛ والغموض الذي يحوم حول نطاق مشاريع المواد،

(٧) من الأمثلة على ذلك الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٦، التي تنص على أنه يمكن للمنظمة الدولية أن تتحمل المسؤولية لمجرد الإذن لدولة عضو بارتكاب فعل يكون غير مشروع دولياً إذا ارتكبه المنظمة.

خاصة فيما يتعلق بمسؤولية الدول إزاء مسؤولية المنظمات الدولية؛ والإهام الذي يكتنف ترابط مبدأ قاعدة التخصيص بالدور المكرس لـ "قواعد المنظمة" وما يبدو أنه عدم مراعاة بالقدر الكافي لاختلاف أنواع المنظمات الدولية القائمة مع ما يقترن بذلك من تنوع شديد في هياكلها ومهامها وولاياتها؛ ومحدودية الاهتمام الذي حظي به الوضع الخاص للمنظمات الدولية فيما يتعلق بالالتزام بالتعويض؛ والحلول المقترحة فيما يتصل بالأفعال المتجاوزة لحدود سلطة وكلاء المنظمات الدولية أو الأجهزة التابعة لها.

٢ - وتشكل المنهجية التي اتبعتها اللجنة مصدر انشغال من زاويتين أساسيتين هما: أولاً أن مشاريع المواد تستند إلى مجموعة محدودة جداً من الممارسات - الناشئة في معظمها عن أنشطة عدد قليل جداً من المنظمات؛ وثانياً، أن تلك المواد لم تُراعَ إلا بشكل محدود الوضع الخاص للمنظمات الدولية مقارنة مع وضع الدول فيما يتعلق بالمسؤولية. بموجب القانون الدولي عموماً وفيما يتعلق بحجر الضرر على نحو أخص. ويكمن منشأ هذه المسائل في المنهجية التي اتبعتها اللجنة حيث اتخذت من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً منطلقاً لمشاريع المواد التي وضعتها بشأن مسؤولية المنظمات الدولية رغم أن الحالتين تختلفان اختلافاً شاسعاً وتثيران مسائل قانونية متباعدة إلى حد كبير. فللمنظمات الدولية والدول شخصيات قانونية تختلف اختلافاً كبيراً ومن شأن منهج اللجنة أن يثير مشاكل من الناحية العملية لأن الخصائص المحددة للمنظمات الدولية لا تؤخذ في الحسبان إلا بصورة محدودة. وبوجه خاص، فإن كون المنظمات الدولية تتصرف بالضرورة ضمن الأقاليم الخاضعة للدول، وتمارس ولاياتها من خلال مبدأ التخصيص مسألة ينبغي أن تمنع اللجنة النظر فيها.

٣ - وكان الأجدر باللجنة أن تتبع منهجاً عملياً بقدر أكبر وألا تركز إلا على المجالات التي تتيح فرصة لوضع قواعد مشتركة بين جميع المنظمات الدولية، حيث توجد ممارسة يمكن أن تستند إليها تلك القواعد وتبرز فيها الحاجة العملية إلى التدوين أو التطوير التدريجي للقانون الدولي الذي ينشأ عن أنشطة المنظمات الدولية وتجربتها.

٤ - وقد يُتوخى أيضاً، إذا أُريد لمشاريع المواد أن تُعتمد في نهاية المطاف في شكل اتفاقية دولية، على الأقل، التحسب لآلية مماثلة للآلية المكرسة في اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها المؤرخة ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ التي بموجبها قُدمت البنود والمرفقات الموحدة إلى المنظمات الدولية المعنية أولاً لكي تقرها قبل عرضها على الدول الأعضاء قصد الموافقة. وعلاوة على ذلك، نشأت ممارسة في إطار الاتفاقية نفسها تقضي بأن يكون إيداع التحفظات رهناً بموافقة الوكالات المعنية. ولعل من الخيارات الأوضح لصون مصالح المنظمات

الدولية أن تصبح هذه الأخيرة أطرافاً في اتفاقية دولية تتناول مسؤولية المنظمات الدولية وتنشئ التزامات على عاتقها على غرار اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية المؤرخة ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦.

منظمة حلف شمال الأطلسي

- ١ - تود منظمة حلف شمال الأطلسي أن تعرب عن شاغل عام يتمثل في أن مشاريع المواد والشروح المتعلقة بها لا يبدو أنها تتطرق دائماً بصورة مستفيضة إلى الوضع الخاص للمنظمات الذي تحتفظ الدول الأعضاء في إطاره، بحكم طبيعة الأنشطة التي تقوم بها تلك المنظمة أو لعوامل أخرى، بسلطة اتخاذ القرارات كلها تقريباً وتشارك يومياً في إدارة المنظمة وعملها.
- ٢ - وتتناول التعليقات التالية هيكل المنظمة، وإجراءاتها المتعلقة باتخاذ القرارات وممارستها فيما يتصل بالمطالبات. ومنظمة حلف شمال الأطلسي هي منظمة دولية بمفهوم الفقرة (أ) من مشروع المادة ٢ من مشاريع المواد وهي، بهذه الصفة، شخص من أشخاص القانون الدولي. وتتمتع بالشخصية القانونية الدولية وبسلطة إبرام المعاهدات.
- ٣ - ومجلس شمال الأطلسي هو المؤسسة الرئيسية لصنع سياسات المنظمة وقراراتها. وتتألف عضوية المجلس من ممثلي جميع الدول الأعضاء في الحلف، ويكون في حالة انعقاد دائم. ويجتمع المجلس في معظم الحالات على مستوى الممثلين الدائمين، الموجودين في مقر المنظمة، لكنه يجتمع أيضاً مرتين في السنة عادة على مستوى وزراء الخارجية ووزراء الدفاع وقليلاً ما يجتمع على مستوى رؤساء الدول والحكومات. ويتصرف المجلس بنفس السلطة وله نفس صلاحيات اتخاذ القرارات، ويكون لقراراته نفس المركز وتكون صحيحة أياً كان مستوى اجتماعاته.
- ٤ - وتُتخذ قرارات منظمة حلف شمال الأطلسي بتوافق الآراء، بعد مناقشات ومشاورات بين ممثلي دولها الأعضاء. ولا تتخذ القرارات بالتصويت أو الأغلبية. وتتساوى كل الدول الأعضاء في الحلف في الحق في التعبير عن آرائها في المجلس ولا تُتخذ القرارات إلا إذا كانت جميع الدول مستعدة لتأييد توافق الآراء بشأن تلك القرارات. ومن ثم فإن القرارات التي يتخذها المجلس هي تعبير عن الإرادة الجماعية للدول الأعضاء ذات السيادة ويتم التوصل إليها بالتراضي وتحظى بتأييد الجميع. وتحمل كل دولة عضو المسؤولية الكاملة عن قراراتها، ويتوقع منها أن تتخذ التدابير اللازمة لضمان أن تكون لها السلطة القانونية المحلية وغيرها من السلطات اللازمة لتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس بمشاركتها وتأييدها. ويسري مبدأ اتخاذ القرارات بتوافق الآراء على جميع شؤون الحلف، مما يدل على أن الدول الأعضاء هي التي تقرر وأن كلا منها يشارك أو تتاح له الفرصة الكاملة للمشاركة في كل

مراحل عملية اتخاذ القرارات. ويُطبّق هذا المبدأ على كل مستويات المنظمة؛ ويجوز لجميع الدول الأعضاء أن تشارك، بل إنها تشارك فعلاً بحكم الممارسة، وعلى قدم المساواة، في جميع اللجان والهيئات الفرعية داخل المنظمة.

٥ - وفيما يتعلق بمهام المنظمة، تقتضي كل عملية تقوم بها المنظمة أو تقودها أن يأذن مجلس شمال الأطلسي بولايتها. وتتمتع الدول الممثلة في المجلس، بناءً على ما لها من سلطات، بصلاحيات البت في العمليات التي تقودها المنظمة، لكن في الممارسة العملية، تُتخذ قراراتها عادة بناءً على القرارات الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، أو استجابة لطلب تقدمه دولة معينة أو مجموعة من الدول تلتزم بمشاركة المنظمة أو الدعم منها. وتنص كل ولاية على الغرض من العملية وهدفها. وتتفق الدول الأعضاء في المنظمة، في إطار مجلس شمال الأطلسي، على المحتوى الدقيق لمهمة معينة وتطلب من السلطات العسكرية للمنظمة أن تمدّها بمعلومات عن الاحتياجات العسكرية اللازمة لإنجاح تنفيذ المهمة. وعقب صدور قرار من المجلس ببدء عملية تحت قيادة المنظمة، تضع السلطات العسكرية التابعة لها، خطة تشغيلية يلزم أن يقرها المجلس بدوره؛ وتغطي هذه الخطة، في جملة أمور، قواعد الاشتباك (بما في ذلك الأحكام التي تنظم استخدام القوة)؛ والاختصاصات والمطالبات. وعادة ما تعيد ولاية مجلس شمال الأطلسي والخطة التشغيلية التأكيد صراحة على نية الدولة تنفيذ العملية في احترام تام لأحكام القانون الدولي العام الواجبة التطبيق، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي، وحسب الاقتضاء، مبادئ وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٦ - وفيما يتعلق بالمطالبات التعاقدية التي قد تنشأ في إطار إحدى عمليات المنظمة أو أنشطتها الأخرى، يجدر بالإشارة أن شرط تحكيم موحد قد أدرج في جميع العقود التي تكون المنظمة طرفاً فيها. فالمنازعات التي تنشأ في إطار علاقة تعاقدية، تجوز إحالتها إلى التحكيم وفقاً لمقتضيات هذا الحكم، إذا تعذرت تسويتها بالطرق الودية.

٧ - وتجدر بالإشارة ختاماً إجراءات منظمة حلف شمال الأطلسي المتعلقة بتسوية المنازعات، ولعلها أوثق صلة بمسألة المسؤولية القانونية. فالإجراءات التي تنطبق على المطالبات التي تنشأ بين الدول الأعضاء في المنظمة منصوص عليها في المادة الثامنة من اتفاق الدول الأطراف في حلف شمال الأطلسي المتعلق بمركز قواتها، والمؤرخ ١٩ حزيران/يونيه ١٩٥١. ومن خلال اتفاق الدول الأطراف في حلف شمال الأطلسي والدول الأخرى المشاركة في برنامج الشراكة من أجل السلام المتعلق بمركز قواتها، والمؤرخ ١٩ حزيران/يونيه ١٩٩٥، فإن أحكامه تسري أيضاً، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على جميع الدول المشاركة في برنامج الشراكة من أجل السلام.

- ٨ - وفي حالة العمليات التي تنفذ بمشاركة الدول التي ليست أعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي أو مشاركة في برنامج الشراكة من أجل السلام، تدرج عادة الأحكام المتعلقة بالمطالبات في اتفاق بشأن المركز أو اتفاق مماثل، يُبرم بين منظمة حلف شمال الأطلسي وتلك الدولة أو الدول ويشمل الدول المشاركة غير الأعضاء في المنظمة وكذا الدول الأعضاء فيها.
- ٩ - وما فتئت المنظمة ودولها الأعضاء تنفذ بنجاح أحكامها وإجراءاتها المتعلقة بالمطالبات منذ نحو ستة عقود، كما لم تلبث تنفذها باشتراك مع شركائها لمدة أقصر من ذلك لكنها مدة لا يستهان بها، وشكّلت نموذجاً لعلاقات مماثلة في سياقات أخرى في أوساط المجتمع الدولي.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

- ١ - قد لا تنطبق دائما المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً على المنظمات الدولية، ومن ثم ينبغي ألا تشكل أساساً لصياغة المواد المتعلقة بالمسؤولية. والواقع أنه إذا كانت المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، فإنها بخلاف الدول، لا تملك اختصاصاً عاماً، بل إنها محدودة بنطاق ولايتها وفقاً لما تنص عليه صكوكها التأسيسية. ومن ثم، فإننا نؤيد الرأي القائل بأن تنظر اللجنة في إمكانية أن توضح في شروحها إلى أي حد تُعتبر مشاريع المواد تدويناً لقانون قائم يستند إلى الممارسة الفعلية.
- ٢ - ولا تحدد مشاريع المواد في صيغتها الحالية آلية إنفاذها ولا الكيانات التي ستؤول مسؤولية تفسيرها. فهل ستوقع اللجنة أن يكون هيئة دولية أو محكمة محلية هذه الاختصاص العام على المنظمات؟ وكما أشار إليه صندوق النقد الدولي^(٨)، قد لا يكون النهجان متسقين مع الصكوك التأسيسية لبعض المنظمات الدولية التي تنص تحديداً على آليات تفسير أو إنفاذ لبعض المسائل من قبيل آليات تسوية المنازعات.

المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص

- ١ - تتمثل أغراض المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص في بحث السبل الكفيلة بمواءمة وتنسيق القانون الخاص للدول ومجموعات الدول والإعداد تدريجياً لاعتماد الدول لقواعد موحدة في القانون الخاص. وتحقيقاً لهذا الغرض، يعد المعهد مشاريع قوانين واتفاقيات بهدف وضع قانون داخلي موحد؛ ويعدّ مشاريع اتفاقيات بهدف تيسير العلاقات الدولية في ميدان القانون الخاص؛ ويجري الدراسات في مجال القانون الخاص المقارن؛ ويتابع المشاريع التي تضطلع بها بالفعل في هذه الميادين مؤسسات أخرى يقيم معها المعهد علاقات عند الاقتضاء؛

(٨) انظر صندوق النقد الدولي، ملاحظات عامة، الوثيقة A/CN.4/545.

وينظم المؤتمرات وينشر الأعمال التي يعتبرها المعهد جديرة بالتعميم على نطاق واسع. ويمارس المعهد أيضا مهمة الوديع لبعض الصكوك المعتمدة تحت رعايته ويضطلع بعدد من الأنشطة الإعلامية وأنشطة المساعدة التقنية.

٢ - وباستثناء القرارات التي تتخذها هيئاته في مجالات مؤسسية أو مالية صرفة (اعتماد الميزانية وتقرير الاشتراكات وتعيين الوكلاء)، لا يتخذ المعهد قرارات ملزمة لدوله الأعضاء. فالصكوك التي تُعتمد تحت رعايته ليست ملزمة إلا للدول التي قبلتها أو صدّقت عليها أو انضمت إليها. وعلاوة على ذلك، لا يضم المعهد في عضويته أي منظمة أخرى وليست أي منظمة أخرى عضوا فيه.

٣ - ولقد درسنا بعناية مشاريع المواد وخلصنا إلى أن الأنشطة التي يضطلع بها المعهد لا يحتمل أن تتيح الفرصة لفعل أو امتناع عن فعل تترتب عليه مسؤولية من النوع الذي تتوخى مشاريع المواد تنظيمه.

البنك الدولي

١ - أوضح الفريق العامل المعني بمسؤولية المنظمات الدولية التابع للجنة، في تقريره الأولي، أن مصطلح "المسؤولية" بالمفهوم الذي استخدم به في هذا المشروع وفي المشروع السابق له والمتعلق بمسؤولية الدول لا يشير إلا إلى "النتائج المترتبة في القانون الدولي على الأفعال غير المشروعة دولياً" (انظر الوثيقة A/CN.4/L.622، الفقرة ٤). ويستتبع ذلك أن مشاريع المواد هي قواعد ثانوية، حيث إن اللجنة لم تبذل أي محاولة لتعريف محتوى الالتزامات الدولية التي تترتب المسؤولية على الإخلال بها. فتعريف محتوى هذه الالتزامات يندرج فعلا في نطاق القواعد الأولية لا القواعد الثانوية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه نظرا للتنوع الذي تتسم به المنظمات الدولية فيما يتعلق أيضا باختلاف المصادر القانونية للالتزامات الدولية، سيكون من المستحيل من الناحية العملية أن تضع اللجنة قواعد للمسؤولية تأخذ في الاعتبار الالتزامات الملقة على عاتق المنظمات الدولية نتيجة للقواعد الأولية.

٢ - وتفاديا لاحتمال اتخاذ مشاريع مواد اللجنة والشروح المرافقة لها ذريعة للاحتجاج بالالتزامات أولية وهمية للمنظمات الدولية، فإن اللجنة قد ترغب في أن تنظر في إمكانية إدراج إشارة صريحة في شروحها للمبادئ العامة (الفصل الأول)، إلى أن الإشارات إلى الالتزامات الأولية، سواء في مشاريع المواد أو في الشروح المرافقة لها، إنما ترد على سبيل المثال ولا تمثل أي استنتاج من جانب اللجنة بشأن تلك الالتزامات، وهي مهمة لا تعود إلى اللجنة لأغراض هذا المشروع.

٣ - ولئن كانت الشروح الواردة بشأن عدد لا يستهان به من مشاريع المواد تتضمن تحذيرات واضحة بشأن ندرة الممارسة المتاحة (ومن ثم يأتي استخدام تعابير من قبيل "بالمثل" و "القياس" و "من شأنه أن يبدو")، فإنه قد يكون من المناسب أن تنظر اللجنة في إمكانية أن توضح في شرحها، إلى أي مدى تعتبر اللجنة مشاريع المواد تدوينا لقانون قائم وأن تحدد، عندما يكون الأمر كذلك، ما يتصل بذلك من حالات في الممارسة الفعلية.

باء - تعليقات محددة على مشاريع المواد

الباب الأول

مقدمة

١ - مشروع المادة ١

نطاق مشاريع المواد هذه

مجلس أوروبا

يتطلع مجلس أوروبا أيضا إلى أن تمنع لجنة القانون الدولي النظر في أوجه الترابط بين نطاق تطبيق مشاريع المواد الوارد في مشروع المادة ١ (المسؤولية الدولية عن عمل غير مشروع دولياً بموجب القانون الدولي) والشروح التي تُحيل كثيراً إلى أحكام أعمال الإدارة.

منظمة العمل الدولية

١ - ينص مشروع المادة ١ على أن مشاريع المواد "تنطبق" على المسؤولية الدولية لمنظمة دولية. والسؤال الذي تثيره هذه الصياغة هو على أي أساس قانوني يُتوخى أن "تنطبق" مشاريع المواد على تلك المسؤولية. وإذا انصرفت النية إلى اقتراح وضع معاهدة دولية جديدة، فإن السؤال الأول هو تحديد الجهة التي ينبغي دعوتها للتفاوض بشأن تلك المعاهدة وإبرامها في نهاية المطاف. فهل ستكون معاهدة لا تبرمها إلا المنظمات الدولية أو لا تبرمها إلا الدول أم ستكون معاهدة يبرمها كلاهما؟ وإذا أُريد لمشاريع المواد ألا تصدق عليها إلا الدول، فلا بد من تناول العلاقة بين الصكوك التأسيسية القائمة والمعاهدة الجديدة تناولاً شاملاً. وإذا أُريد لمشاريع المواد أن "تنطبق" على المنظمات الدولية في إطار القانون التعاهدي، فإن من الأنسب فيما يبدو تصبح هذه المنظمات أيضاً ملزمة بهذه الأحكام وليس الدول فحسب. وهذا ما سيشكل، في تلك الحالة، التزاماً قانونياً جديداً سيقتضي أن تحصل المنظمات الدولية على موافقة أجهزتها العليا التي تتألف عادة من معظم دولها الأعضاء إن لم تكن مؤلفة من جميعها. وفي هذه الحالة، ينبغي أن يُسمح للمنظمات الدولية على الأقل

بأن تشارك مشاركة كاملة في عملية صوغ هذه المعاهدة، وأن يكون لتعليقاتها وزن أكبر في مداولات لجنة القانون الدولي. وقد يكون من المستصوب الاهتداء بأسلوب مشاركة المنظمات الدولية في وضع وتنفيذ اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام ١٩٤٧ أو على سبيل التفضيل، بالسبل التي عن طريقها يمكن لتلك المنظمات أن تصبح ملزمة باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تعقد بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية لعام ١٩٨٦.

٢ - وإذا كان القصد هو أن تكون مشاريع المواد تدوينا لقانون عرفي قائم، فسيكون من الضروري أن تستند إلى الممارسة العامة والاعتقاد بالإلزام على حد سواء. فانطلاقاً من الأمثلة التي ساقتها اللجنة، يصعب الوقوف على أي ممارسة عامة. وعلاوة على ذلك، فإن الآراء التي تبديها المنظمات الدولية تجسد ليس فحسب انعدام الاعتقاد بالإلزام، وإنما أيضاً اعتراضاً واضحاً على وجود أي قانون عرفي في الميدان عدا مجموعة ضيقة للغاية من القواعد التي يمكن التسليم بأنها قواعد آمرة في القانون الدولي. ومن ثم، فإن مشاريع المواد لا يبدو أنها تمثل تدوينا للقانون القائم ولا يمكن أن تتحول إلى قواعد ملزمة قانوناً إلا بمعاهدة دولية تقتضي أن تشارك المنظمات الدولية في وضعها بقدر مهم.

٣ - وحتى لو أُريد لمشاريع المواد أن يقتصر تأييدها على الجمعية العامة للأمم المتحدة، فمن المهم أن تُوضع "بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، أو بموجب دساتير [المنظمات] أو الاتفاقات الدولية التي تكون [تلك المنظمات] أطرافاً فيها" على نحو ما ارتأته محكمة العدل الدولية، في فتاها الصادرة بشأن تفسير الاتفاق المعقود في ٢٥ آذار/مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر^(٩).

٤ - وعلاوة على ذلك، فإن من الأحوط ترقيب النتائج التي قد تنشأ عن أعمال المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً قبل المضي في إجراء المناقشة المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. فهذه المواد، بعد مرور تسع سنوات على اعتماد اللجنة لها، لا تزال قيد نظر الجمعية العامة للأمم المتحدة، دون أن تصدر أي دعوة للتفاوض على معاهدة دولية بشأنها.

(٩) انظر *I.C.J. Reports 1980*, p.73 at pp.89-90, para. 37.

مذكورة مشتركة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية

١ - إن لنا أيضا شواغل مشتركة بشأن نطاق مشاريع المواد. وعلى وجه الخصوص، نرى أن من الصعب فهم سبب قيام اللجنة بإدراج أحكام بشأن بعض المسائل المتعلقة بمسؤولية الدول في علاقتها بمسؤولية المنظمات الدولية، واستبعادها أحكاما أخرى في الوقت ذاته. فقد كان الأجدر بالجنة، إما أن تنقيد بعنوان الموضوع الذي أسند إليها، والذي يقتصر على "مسؤولية المنظمات الدولية"، واضحة في اعتبارها استقلال الشخصية الاعتبارية للمنظمات الدولية؛ وإما أن تتبع باتساق نهجا أكثر مرونة يتمثل في أن تدرج في مشاريع المواد، جميع جوانب مسؤولية الدول المتعلقة بالمنظمات الدولية (بما في ذلك مسؤولية الدول إزاء المنظمات الدولية).

٢ - ومن دواعي الأسف أن مشاريع المواد لم تتوخّ الاتساق في اختيار أحد النهجين: فمن جهة، أوضحت اللجنة في الفقرة ١٠ من شرح المادة ١ أن: "[هذه المواد] لا تتناول [...] المسائل المتصلة بالمسؤولية الدولية التي يمكن أن تكبدها الدولة إزاء إحدى المنظمات الدولية..." (انظر أيضا مشروع المادة ١٨). غير أن عددا من مشاريع المواد تلك يتناول، من جهة أخرى، هذه المسائل صراحة أو ضمنا (لا سيما مشاريع المواد ١ (٢) و ٣٢ (٢) و ٣٩ و ٤٩ والمواد من ٥٧ إلى ٦١).

٣ - وينبغي أن تأخذ اللجنة بهذا النهج الثاني وأن تتناول جميع جوانب مسؤولية الدول المتعلقة بالمنظمات الدولية. وعلى عكس ما ذكرته اللجنة في الشرح السالف الذكر بشأن مشروع المادة ١، لا يبدو أن المواد المتعلقة بمسؤولية الدول تتناول بفعالية جميع المسائل المتصلة بمسؤولية الدول فيما يتعلق بالمنظمات الدولية. وإذا كان الأمر كذلك، فإنه ينبغي أن يُذكر صراحة في أحد أحكام مشاريع المواد بدلا من أن يتناوله الشرح فقط. ومع ذلك، تراودنا شكوك في أن يكون الأمر كذلك، ونرى ضرورة استكمال النهج المتبع في مشاريع المواد الواردة أعلاه حتى يتناول بصورة محددة وشاملة مسألة الترابط بين مسؤولية الدول والمنظمات الدولية. بموجب القانون الدولي. وإذا تناولت مشاريع المواد مسؤولية الدول إزاء المنظمات الدولية على غرار ما هو مقترح في هذا المقام، فإننا نحث اللجنة والمقرر الخاص

على أن يوليا الاعتبار الواجب لاختلاف مواقف الدول الأعضاء في المنظمات الدولية والدول غير الأعضاء فيها.

٢ - مشروع المادة ٢

المصطلحات المستخدمة

المفوضية الأوروبية

تلاحظ المفوضية الأوروبية أن الفقرة الفرعية (ج) من مشروع المادة ٢ تشير إلى مصطلح "الوكيل" غير أنها لا تعرفه. ولعله سيكون من المناسب للجنة القانون الدولي إعادة النظر في هذا التعريف وربما ربطه بمشروع المادة ٥ الذي يضع قاعدة عامة للإسناد فيما يتعلق بتصرف "جهاز" أو "وكيل".

منظمة العمل الدولية

١ - يضيف تعريف "المنظمات الدولية" المقترح من لجنة القانون الدولي في مشروع المادة ٢ إلى التعاريف الحالية أن أعضاء المنظمات يمكن أن يكونوا "كيانات أخرى". ويبدو أن هذه الإضافة لا تضيف عنصرا مهما لما هو مشمول بالفعل بالجزء الأول من التعريف، الذي يبدو واسع النطاق بما يكفي لإدراج إمكانية مختلفة تتمثل في عضوية كيانات أخرى من غير الدول. ولا يبدو أن تنوع العضوية يُخلف أي أثر على مسألة مسؤولية المنظمات الدولية. وتشير منظمة العمل الدولية إلى أنه سبق لإحدى المنظمات أن اقترحت حذف هذا النص^(١٠). غير أن منظمة العمل الدولية، تؤيد تأييدا تاما فكرة عدم استخدام عبارة "المنظمة الحكومية الدولية"، بالنظر إلى أنها لا تعكس بدقة الهيكل الثلاثي لتمثيل الأعضاء في منظمة العمل الدولية.

٢ - وكانت تعليقات سابقة لمنظمة العمل الدولية (انظر الوثيقة A/CN.4/568/Add.1) قد أبدت بالفعل تحفظات معينة فيما يتعلق بالتعريف الواسع النطاق لمصطلح "الوكيل". ولم تستخدم اللجنة سوى الجزء الأخير من تعريف هذا المصطلح الذي قدمته محكمة العدل الدولية. وبالقيام بذلك، فقدت قيود مهمة مثل عبارة "أوكل إليه جهاز من أجهزة المنظمة"^(١١)، مما يترك المجال مفتوحا لكيان لا علاقة له بالمنظمة لتحديد ما إذا كانت المنظمة

(١٠) A/CN.4/556، الفقرة ٥ (تعليق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية).

(١١) انظر: *Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, p. 174 at 177*.

قد تصرفت عن طريق شخص أو كيان من غير مسؤوليتها. وهذا النهج يتجاهل قواعد المنظمة بل ويمكن أن تتعارض النتيجة مع تلك القواعد في الحالات التي تتم فيها اتفاقات بين أطراف تستبعد بشكل صريح علاقات الوكالة. ولا وجود في الممارسة الحالية للمنظمات الدولية على حد علمنا لمفهوم مصطلح "الوكيل" المقترح في مشاريع المواد، ولا في المبادئ العامة لقانون الوكالة وسيؤدي إلى تغيير كبير في طريقة تصرف المنظمات، مما سيؤدي إلى سلوك مفرط في الحيلة يكون على حساب اضطلاعها بولاياتها. فمثلا، ينبغي ألا يشمل مصطلح "الوكيل" المتعاونين الخارجيين (الاستشاريين) أو المتعاقدين من الباطن مثل الشركات أو المنظمات غير الحكومية، التي قد تُبرم معها عقود للمساعدة في أداء بعض المهام المؤسسية. وتدرج بشكل منهجي في العقود التي ترميها منظمة العمل الدولية فقرة تستبعد مسؤولية المنظمة عن الأفعال التي يقوم بها المتعاونون أو مقدمو الخدمات الخارجيون.

٣ - وقد تود اللجنة أيضا إيلاء اهتمام لحالة ممثلي الدول الذين يؤدون بشكل مؤقت مهامها للمنظمة ولكن بصفتهم الوطنية، مثل رؤساء الاجتماعات والأجهزة، وأعضاء مختلف الهيئات، مثل اللجنة نفسها، أو قضاة المحاكم الإدارية والمحاكم الجنائية الدولية. فهل ينبغي اعتبار جميع هؤلاء الأشخاص وكلاء يمكن أن يتسببوا في مسؤولية المنظمة المعنية؟

٤ - وأثارت منظمة العمل الدولية في تعليقاتها لعام ٢٠٠٦ (A/CN.4/568/Add.1) مسألة "الكيانات"، مثل الشركات الخاصة. وفي ضوء اتجاه متزايد للشراكة بين القطاعين الخاص والعام في المنظمات الدولية، قد يكون لتعريف "الوكيل" الواسع النطاق هذا عواقب سلبية بعيدة الأثر على استمرار تطور هذه الاتجاهات الجديدة.

مذكرة مشتركة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية

نحن غير متأكدين من الدور الذي تقرر أن تؤديه "قواعد المنظمة"، حسب تعريفها الوارد في الفقرة الفرعية (ب) من مشروع المادة ٢^(١٢)، في مشاريع المواد. فنحن نجد صعوبة

(١٢) ساور عدة مستشارين قلق إزاء تعريف "قواعد المنظمة" الذي يعتبر في رأيهم تعريفا ناقصا، واقترحوا أن يكون هناك تسلسل هرمي بين قواعد المنظمة في مشروع المادة ٢ أو على الأقل التشديد عليه في شرح مشروع المادة.

بشكل خاص في فهم الكيفية التي جرت بها صياغة التأكيد على قواعد المنظمة مع مبدأ عدم الاعتداد بقواعد المنظمة المعرب عنه في مشروع المادة ٣١.

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

في الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ٢، يبدو أن اللجنة تعتبر أن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وإن لم تُنشأ بمعاهدة، تستوفي المعيارين المنصوص عليهما في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٢، التي تعرف المنظمات الدولية. ولا يوجد في الوقت الحاضر، توافق في الآراء بين الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على أن تستوفي هذه المنظمة أحد الشرطين المذكورين: أي أن تكون للمنظمة شخصيتها القانونية، أو أن تكون الوثائق التأسيسية للمنظمة (هي في المقام الأول وثيقة هلسنكي النهائية وميثاق باريس من أجل أوروبا الجديدة) خاضعة للقانون الدولي. وتناقش حاليا الهيئات التداولية وهيئات صنع القرار التابعة للمنظمة هاتين المسألتين، والأمانة العامة للمنظمة على استعداد لإبلاغ لجنة القانون الدولي بما يُحرز من تقدم في هذه المداولات أو بالانتهاء منها.

البنك الدولي

لا تشمل مشاريع المواد أي تعريف لمصطلح "الجهاز"، في حين أنها تقدم تعريفا في مشروع المادة ٢ (ج) لمصطلح "الوكيل". ويمكن إدخال تحسينات على النص الحالي. وبصفة خاصة:

- بما أن اللجنة لم تعرف مصطلح "الجهاز"، فهل تعريف "الوكيل" يشمل أيضا الأجهزة؟ فمن جهة، لعل المرء يميل إلى تقديم جواب سلبي على هذا السؤال بسبب استخدام لجنة القانون الدولي عبارة "جهاز أو وكيل" (وبالتالي تمييزها بوضوح بين المصطلحين) في عدة مشاريع مواد؛ ومن جهة أخرى، قد يُحمل المرء على تقديم رد بالإيجاب على السؤال نفسه بسبب ملاحظة اللجنة أن "التمييز بين الأجهزة والوكلاء لا يبدو وجيهاً لغرض إسناد التصرف إلى المنظمة الدولية"^(١٣). ولتجنب أي سوء تفاهم بشأن هذه النقطة، نرى أنه من المستصوب أن تقدم اللجنة، في مشاريع المواد، تعريفا لمصطلح "الجهاز" بالرجوع إلى قواعد المنظمة، قياسا على تعريف المصطلح الوارد في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا^(١٤).

(١٣) انظر الفقرة (٥) من شرح مشروع المادة ٥.

(١٤) المادة ٤ (٢) ("تصرف أجهزة الدولة").

- أما فيما يتعلق بتعريف ”الوكيل“، نحن ندرك أن مصطلح ”يشمل“ يُفضل على كلمة ”يعني“ كوسيلة أيضا لتبديد القلق إزاء تقييد إسناد التصرف بدون مسوغ. إلا أنه، توخيا لليقين، نفضل بشكل قاطع استخدام مصطلح ”يعني“ بدلا من ”يشمل“ في أي تعريف لكل من ”الوكيل“ و ”الجهاز“.

الباب الثاني

الأفعال غير المشروعة دولياً الصادرة عن المنظمة الدولية

الفصل الأول

مبادئ عامة

٣ - مشروع المادة ٤

عناصر الفعل غير المشروع دولياً الصادر عن المنظمة الدولية

المفوضية الأوروبية

١ - تلاحظ المفوضية الأوروبية أن لجنة القانون الدولي قررت ألا تدرج في المشروع حكما مماثلا للمادة ٣ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا (”وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دولياً“). وقد جرى بيان أسباب عدم إدراج حكم مماثل في المشروع المتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية في شروح مشروع المادة ٤، ولا سيما في الفقرتين (٤) و (٥). وفيما يتعلق بالجملة الثانية من المادة ٣ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، تذكر هذه الشروح أنه يتعذر التمييز بدقة بين القانون الداخلي لإحدى المنظمات الدولية والقانون الدولي. غير أنه في حين أن هذا التعليق قد يكون صحيحا بالنسبة للمنظمات الدولية التقليدية، فإنه لا يبدو متوافقا مع حالة الاتحاد الأوروبي. ففي حالة هذا الأخير، بما في ذلك في ممارسته القضائية، من التفسيرات العامة أن نظامه الداخلي منفصل عن القانون الدولي.

٢ - وفي قضية *Van Gend en Loos ضد Nederlandse Administratie der Belastingen* التي تشكل بالفعل معلمة بارزة، قضت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي أن المعاهدة المتعلقة بالجماعة الاقتصادية الأوروبية أنشأت نظاما قانونيا جديدا متميزا عن القواعد العامة للقانون الدولي:

”(...) تشكل الجماعة نظاما قانونيا جديدا من القانون الدولي حددت الدول من أجله من حقوقها السيادية، وإن كان ذلك ضمن مجالات محدودة،

ولا يشمل الخاضعون له الدول الأعضاء فقط بل رعاياها أيضا. وبصرف النظر عن تشريعات الدول الأعضاء، لا يفرض قانون الجماعة بالتالي التزامات على الأفراد فحسب، بل يُقصد منه أيضا أن يمنحهم حقوقا أصبحت جزءا من تراثهم القانوني. ولا تنشأ هذه الحقوق فقط عندما تمنحها المعاهدة بشكل صريح، بل أيضا تنشأ بحكم الالتزامات التي تفرضها المعاهدة بوضوح على الأفراد وكذلك على الدول الأعضاء وعلى مؤسسات الجماعة^(١٥).

٣ - وفي الآونة الأخيرة، أكدت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، في دعوى المخالفة التي رفعتها المفوضية الأوروبية ضد أيرلندا فيما يتعلق باتفاقيات الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، قضية "مصنع الأكسيد المختلط"، ما يلي:

"... لا يمكن لمعاهدة دولية أن تمس بتوزيع المسؤوليات المحدد في معاهدات الجماعة، ولا يمكن بالتالي، أن تمس باستقلالية النظام القانوني للجماعة الذي تكفل المحكمة الامتثال له"^(١٦).

وبالإضافة إلى ذلك، ارتأت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي في حكم الاستئناف الصادر في قضية مؤسسة القاضي والبركات المؤرخ ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ أنه حتى ميثاق الأمم المتحدة لا يمكن أن يعلو على القواعد الدستورية المنصوص عليها في المعاهدات التأسيسية للاتحاد الأوروبي ("القانون الأساسي للاتحاد الأوروبي")، فيما يتعلق بالمبادئ العامة لقانون الاتحاد الأوروبي التي تشمل حماية الحقوق الأساسية^(١٧).

٤ - ويترتب على ذلك أن العلاقة بين الاتحاد والدول الأعضاء فيه لا تنظمها مبادئ القانون الدولي، ولكن القانون الأوروبي بوصفه مصدرا مستقلا للقانون. وقد يكون لهذا أيضا انعكاسات على حالات التنازع المحتملة بين قانون الاتحاد والاتفاقات الدولية للدول الأعضاء، سواء المبرمة مع دول ثالثة أو فيما بينها، ما دامت هذه الاتفاقات تتناول مسائل تخضع لقانون الاتحاد الأوروبي^(١٨). فمثلا، في إطار قانون الاتحاد الأوروبي، ينطبق المبدأ

(١٥) انظر: *Case 26/62, Van Gend and Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] *European Court Reports*, p.1.

(١٦) انظر: *Case C-459/03, Commission v Ireland (Mox Plant Case)*, Judgment of 30 May 2006, [2006] *European Court Reports* p. 1-4635, para. 123.

(١٧) انظر: *Case C-402/05P and C-415/05P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, [2008] *European Court Reports*, p. 1-6351, para. 308.

(١٨) انظر المادة ٣٥١ (٢) من المعاهدة المتعلقة بسير أعمال الاتحاد الأوروبي.

القانوني الدولي المعروف بـ "العقد شريعة المتعاقدين" على الاتفاقات الدولية المبرمة مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ولكن ليس بالضرورة على الاتفاقات المبرمة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بما أن قانون الاتحاد الأوروبي له الأولوية.

٥ - ولا يجادل الاتحاد الأوروبي في أن هناك منظمات دولية هي دون شك أكثر "تقبلاً" للقانون الدولي من الاتحاد الأوروبي، وأن الشروح الواردة في الفقرتين ٤ و ٥ من مشروع المادة ٤ قد تعني هذه المنظمات الدولية ذات الطابع التقليدي بدرجة أكبر. غير أنه ينبغي أن تبين هذه الشروح بوضوح أنها لا تنطبق على الاتحاد الأوروبي.

منظمة العمل الدولية

ينص مشروع المادة ٤ على أن الفعل غير المشروع دولياً قد ينشأ في حالة الامتناع. ويبدو أن الفرق بين الدول والمنظمات الدولية مهم في هذه النقطة. ففي حين أن قرار التصرف الذي تتخذه الدولة يتوقف على أجهزتها الخاصة، وبالتالي يمكن الاحتجاج به كأساس للمسؤولية في حالة الامتناع عن التصرف، تختلف حالة المنظمات الدولية. فأجهزتها التنفيذية تتصرف بناء على تفويض ممنوح من هيئات إدارة تتشكل من الدول. ولا يمكن للمنظمة نفسها أن تتصرف دون إرادة الدول الأعضاء، وتتوقف قدرة الدول الأعضاء على اتخاذ القرارات على حل توفيق يصعب التوصل إليه. فهل ينبغي مساءلة الأمم المتحدة عن عدم أداء مجلس الأمن للمهمة المسندة إليه فيما يتعلق بالسلم والأمن الدوليين؟ فمسألة الامتناع مفهوم غير مناسب لمعظم القرارات التي تتخذها منظمة من المنظمات الدولية إن لم يكن غير مناسب لجميعها عندما يوضع في سياق ما ينبغي أن يكون عليه قرار تصرف مناسب؛ ففي هذا السياق، سيعوق مشروع المادة ٥٨ استنتاج قيام مسؤولية المنظمة. وعلاوة على ذلك، عندما تكون قرارات التصرف قد اتخذت بالفعل من جانب هيئات الإدارة ويقع امتناع مزعوم من جانب الأجهزة التنفيذية، سينتهك هذا الفعل النظام الداخلي للمنظمة وستخضع المسألة لقاعدة التخصيص (مشروع المادة ٦٣).

الفصل الثاني

إسناد التصرف إلى المنظمة الدولية

٤ - مشروع المادة ٥

قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى المنظمة الدولية

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

يستند مشروع المادة ٥ إلى معيار إسناد وظيفي يتمثل في أن المسؤول يتصرف بصفته "وكيلاً" للمنظمة. ونرى أن هذا المعيار ينبغي أن يكون ثابتاً ومتماشياً مع التعليقات التي سبق أن أدلى بها صندوق النقد الدولي^(١٩)، ومع المعايير المستخدمة لتحديد ما إذا كان سلوك قام به مسؤولو منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بصفتهم الرسمية يشكل فعلاً يدخل في نطاق حصانات المنظمة. والواقع أن احترام حصانة المنظمة المنصوص عليها في صكوكها التأسيسية أو في اتفاقاتها المتعلقة بالحصانات أمر أساسي لأداء مهمتها لأنه يحمي المنظمة من أن تكون عرضة لدعاوى في محاكم وطنية قد تكون لها آراء متباينة بشأن التزاماتها الدولية. غير أنه قد تُفسر مشاريع المواد والشروح المرفقة بها بصيغتها الحالية على أنها تجبُّ الصكوك التأسيسية للمنظمة أو اتفاقاتها المتعلقة بالحصانات.

البنك الدولي

١ - ينص مشروع المادة ٥، الذي يتضمن القاعدة العامة لإسناد التصرف، في فقرته الأولى على أن يُعتبر تصرف أي جهاز أو وكيل تابع للمنظمة الدولية "في تأدية مهامه فعلاً صادراً عن تلك المنظمة". فهل هذه الصياغة تعني ضمناً أن معيار الإسناد الحصري معيار وظيفي؟ وإذا كان الأمر كذلك، فإن المرء قد يتساءل عما إذا كان يلزم، من حيث الممارسة العملية، شيء آخر للإسناد، أي تحديداً أن الوكيل لم يقيم في الواقع فقط بأداء مهام المنظمة بل إنه تصرف أيضاً بناء على تعليمات المنظمة المعنية وتحت سيطرتها.

٢ - وتقصر الفقرة الثانية من مشروع المادة ٥ أهمية "قواعد المنظمة" على تحديد مهام الأجهزة والوكلاء. غير أنه في مكان آخر من شرح مشاريع المواد، تعترف اللجنة بأن قواعد المنظمة "قد تؤثر أيضاً على تطبيق المبادئ والقواعد المنصوص عليها في الباب الثاني فيما يخص العلاقات بين المنظمة الدولية وأعضائها، وذلك، مثلاً، فيما يتصل بمسألة إسناد الفعل"^(٢٠). وفي ضوء هذه الملاحظة الوثيقة الصلة بالموضوع، قد تود اللجنة إعادة النظر في مسألة أهمية قواعد المنظمة لإسناد التصرف، وتنقيح مشروع المادة ٥ وفقاً لذلك.

(١٩) انظر صندوق النقد الدولي، التعليق على قواعد إسناد التصرف، الوثيقة A/CN.4/545؛ وانظر أيضاً منظمة العمل الدولية، التعليقات على تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات، الوثيقة A/CNA/568/Add.1.

(٢٠) الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ٣١.

٥ - مشروع المادة ٦

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

المفوضية الأوروبية

١ - يتمثل الحكم الرئيسي المقترح في معيار "السيطرة الفعلية"، الذي يستند في نهاية المطاف على السيطرة الواقعية، ويسير على منوال مواد مماثلة من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وتلاحظ اللجنة الأوروبية أن شروح مشروع المادة هذا كُرسِت إلى حد كبير لممارسة الأمم المتحدة وللمناقشة الاجتهاد القضائي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وكما يرد في الشروح، أصدرت هذه المحكمة حالياً عدة أحكام أخرى تؤكد الاتجاه المثير للجدل المتبع سابقاً في قضيتي بهرامي وبهرامي ضد فرنسا وسارامتي ضد فرنسا وألمانيا والنرويج، وهو اتجاه لا يتفق معه المقرر الخاص ولجنة القانون الدولي والعديد من الأكاديميين.

٢ - وبغض النظر عن حيثيات الخلافات، يجب التساؤل عما إذا كانت الممارسة الدولية حالياً واضحة بما فيه الكفاية وما إذا كان هناك اعتقاد ملحوظ بالإلزام من شأنه أن يتيح تدوين المعيار المقترح من لجنة القانون الدولي (الذي لم تتبعه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى الآن) في المشروع الحالي. وهذا ما يظل يشكل دون شك مجالا من مجالات القانون الدولي مثيراً للجدل يمكن للمرء أن يتوقع بشأنه سيلا مستمرا من اجتهاد قضائي لا يأتي من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فقط، بل أيضا من المحاكم المحلية، بالإضافة إلى الكتابات الأكاديمية المسهبة.

٣ - وقد يكون جزء من التعليل الكامن وراء القاعدة الواردة في مشروع المادة ٦ وشرحها هو التصور الذي يفيد بأن المنظمات الدولية تميل إلى "التهرب" من المساءلة عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وتجدر الإشارة إلى أنه فيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي، تخضع مؤسسات الاتحاد الأوروبي للمساءلة بشكل تام تجاه بعضها البعض وتجاه الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عن الأفعال وعن عدم التصرف، وذلك عملاً بأحكام صريحة واردة في المعاهدات التأسيسية^(٢١). وبالإضافة إلى ذلك، يجوز أن تكون للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بموجب أحكام صريحة واردة في الاتفاقات الدولية المبرمة مع الاتحاد إمكانية رفع قضايا أمام محاكم الاتحاد الأوروبي عن انتهاكات مزعومة لاتفاق ارتكبتها

(٢١) انظر المواد ٢٦٠ و ٢٦٣ و ٢٦٥ من المعاهدة المتعلقة بسير أعمال الاتحاد الأوروبي.

الاتحاد. ويجوز أن تنص هذه الاتفاقات أيضا على مشاركة أطراف متعاقدة غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي في دعاوى الإحالة الأولية، وهي إحدى الأنشطة الرئيسية لمحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي^(٢٢). وعلاوة على ذلك، للاتحاد الأوروبي صفة التقاضي أمام عدة هيئات لتسوية المنازعات (بما في ذلك هيئات تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية والمحكمة الدولية لقانون البحار) مما يسمح للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي برفع دعاوى ضد الاتحاد الأوروبي عن أفعاله. وبالإضافة إلى ذلك، بخلاف المنظمات الدولية الأخرى، لا يحتاج الاتحاد بالحصانة من الولاية القضائية عندما يطعن أطراف من القطاع الخاص في أفعاله، ما دام هذا يتم أمام محاكم الاتحاد الأوروبي^(٢٣). ويجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي (بغض النظر عن الجنسية أو الإقامة) أن يرفع دعوى ضد قرار يصدر في حقه أو قرار يعنيه مباشرة أو بصورة فردية^(٢٤).

منظمة العمل الدولية

لا يبدو أن مشروع المادة ٦ يأخذ في الاعتبار أن هناك طريقتين في قانون الخدمة المدنية الدولية يوضع في إطارهما الموظفون الوطنيون رهن إشارة المنظمات الدولية. وتحدد بوضوح هاتان الطريقتان، المعرفتان رسميا باسم "الإعارة" و "الانتداب"، مستوى المسؤوليات المترتبة على أفعال هؤلاء الموظفين، وتنفيان أي مسؤولية عن أفعالهم في إطار ترتيب "الإعارة". وسبق لمنظمة العمل الدولية أن علقت على هذه المسألة وتطلب إلى

(٢٢) انظر مثلا اتفاقية لوغانو لعام ٢٠٠٧ المتعلقة بالاختصاص والاعتراف بالأحكام وتنفيذها في المسائل المدنية والتجارية، المبرمة بين الاتحاد الأوروبي وسويسرا ودول أخرى من أعضاء الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، الذي ينص في المادة ٢ من البروتوكول ٢ على أنه يجوز للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تشارك عن طريق بيانات القضية أو ملاحظات خطية في دعاوى الإحالة الأولية التي تحيلها محاكم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى محكمة العدل الأوروبية.

(٢٣) يحتاج الاتحاد الأوروبي بالحصانة من الولاية القضائية عندما ترفع ضده دعاوى في محاكم دول غير أعضاء فيه. وتستند الحصانة المحتج بها إلى مبدأ الوظيفة: أي تحديد الحصانة التي تشمل جميع الأعمال اللازمة لتنفيذ المهام والأنشطة الرسمية للمنظمة. وفيما يتصل بالأعمال المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، تتناول أحكام معنية مدرجة في اتفاقات وضع القوات التي يبرمها الاتحاد الأوروبي مسألة الحصانة من الدعاوى المدنية والجنائية في المحاكم الأجنبية ودعاوى تسوية المطالبات المرفوعة ضد الاتحاد الأوروبي.

(٢٤) يشمل اختصاص محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، وفقا للمادتين ٢٦٣ و ٢٦٥ من المعاهدة المتعلقة بسير عمل الاتحاد الأوروبي اختصاصا حصريا بالبت في مشروعية أفعال المؤسسات الأوروبية التي تنتج آثارا قانونية (أو في عدم التصرف). غير أن اختصاص المحكمة مستبعد فيما يتعلق بالأفعال المعتمدة في إطار أحكام السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، مع استثناءات محدودة معينة: انظر المادة ٢٧٥ من المعاهدة المتعلقة بسير عمل الاتحاد الأوروبي.

اللجنة أن تتفضل بمراعاة تعليقات المنظمة لعام ٢٠٠٦ فيما يتعلق بمشروع المادة ٥ (انظر الوثيقة A/CN.4/568/Add.1).

٦ - مشروع المادة ٧

تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

مذكورة مشتركة مقدّمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات واليونسكو ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية

إنّ القواعد الواردة في مشروع المادة ٧ من مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً المنطبقة على الأفعال الصادرة عن جهاز تابع للدولة والمتجاوزة لحدود السلطة، لا يمكن أن تنطبق آلياً على الأفعال الصادرة عن وكيل أو جهاز تابع لمنظمة دولية لا تتحمل المسؤولية إلا ضمن نطاق مبدأ التخصص. فعلى الأقل ينبغي إيجاد توازن أفضل بين إسناد الأفعال المتجاوزة لحدود السلطة وحماية الأطراف الثالثة التي تعوّل على حسن نية الوكلاء والهيئات ممن يتصرفون خارج حدود الولايات المنوطة بهم، من جهة، وبين مبدأ التخصص وكون المتجاوز لحدود السلطة وكيلاً كان أو هيئة يتصرّف خارج حدود الولاية والمهام المنوطة بالمنظمة الدولية من قبل أعضائها، من جهة أخرى. ولذلك ينبغي بهذا الشأن إيلاء الاعتبار الواجب للآليات والقواعد الداخلية. فالقواعد والممارسات السائدة المنطبقة على امتيازات وحصانات المنظمات الدولية ووكلائها من شأنها أن تشكّل ضابطاً لطبيعة لهذه الأفعال.

٧ - مشروع المادة ٨

التصرف الذي تعترف به المنظمة الدولية وتتبناه

المفوضية الأوروبية

أشير في الفقرة (٣) من شرح مشروع المادة ٨ إلى بيان صادر عن الجماعة الأوروبية في قضية من قضايا منظمة التجارة العالمية (الجماعات الأوروبية - التصنيف الجمركي لبعض المعدات الحاسوبية). وجاءت الإشارة إلى هذا البيان في سياق تأييد القول بأن الممارسة لا تفرّق دائماً وبشكل واضح بين الاعتراف بإسناد تصرف والاعتراف بإسناد مسؤولية إلى

منظمة دولية. غير أنّ الإشارة إلى هذا البيان تبدو في غير محلها. فقد أعلن الاتحاد الأوروبي، في ما يتعلق بقضية منظمة التجارة العالمية المشار إليه آنفاً، أنّه مستعد لتحمل كامل المسؤولية الدولية عن كافة التدابير في مجال الامتيازات الضريبية لأنّ له الاختصاص الحصري في تناول هذا الموضوع وهو بذلك يشكل الكيان الوحيد القادر على تصحيح الانتهاك المحتمل، أي أنّه الكيان الوحيد الضامن لأي رد محتمل إلى الوضع السابق قد تأمر به قواعد تسوية المنازعات، التابعة لمنظمة التجارة العالمية.

٨ - مشروع المادة ٩

وقوع خرق لالتزام دولي

المفوضية الأوروبية

١ - تشير الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ مرة أخرى الافتراض العام الذي يبعث على التساؤل والمتعلق بانتماء "قواعد المنظمة الدولية" إلى مجال القانون الدولي. وللأسباب المشار إليها آنفاً^(٢٥)، لا يقبل الاتحاد الأوروبي القول بأنّ قوانينه الداخلية تشكل جزءاً من هذا المجال. وهو يطلب توضيح هذا الأمر في الشروح.

٢ - وعلاوة على ذلك، تبدو القاعدة الواردة في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩ غير متسقة مع مشاريع المواد اللاحقة. ويظهر عدم الاتساق لدى مقارنة مشروع المادة ٩ بالجملة الأولى من مشروع المادة ٣١. إذ تنص هذه الجملة على أنّه لا يجوز لمنظمة دولية أن تحتج بقوانينها الداخلية ("قواعدها") لتبرير عدم الامتثال لمشاريع المواد المتعلقة بمحتوى المسؤولية الدولية. وبذلك، فإنّ مشاريع المواد بصيغتها الحالية تفيد فيما يبدو بأنّ قواعد المنظمة الدولية ينبغي أن تُعتبر غير ذات صلة بتحديد محتوى مسؤولية المنظمات، ثم لاحقاً غير ذات صلة بسبل الانتصاف، ولكنها ليست كذلك فيما يتعلق بإثبات وجود خرق. وفي هذا عدم اتساق إذ ليس في الصكوك التأسيسية للكثير من المنظمات الدولية ما يؤيد هذا الأمر على ما يبدو.

٣ - كما تتطرق الفقرة (٩) من شرح مشروع المادة ٩ إلى إحدى القضايا التي نظرت فيها محكمة العدل الأوروبية، وهي القضية C-316/91 البرلمان ضدّ المجلس، لتفيد خطأً بأنّ المنظمة الدولية قد تكون مقيدة بالتزام يهدف إلى تحقيق نتيجة معيّنة بصرف النظر عما إذا كان التصرف الضروري سيصدر عن المنظمة ذاتها أو عن واحدة أو أكثر من الدول

(٢٥) انظر تعليقات المفوضية الأوروبية تحت مشروع المادة ٤.

الأعضاء فيها. وتشير المفوضية الأوروبية في هذا الصدد إلى أن هذه القضية التي تناولتها محكمة العدل الأوروبية لم تكن معنية بالحدود بين المجالين "الداخلي" و "الخارجي" ولكن "باتفاق مختلط". فهذا النوع من الاتفاقات يغطي مسائل تقع ضمن دائرة اختصاص الاتحاد الأوروبي واختصاص الدول الأعضاء فيه، وهو بذلك يُبرم من جانب كل من الاتحاد وجميع الدول الأعضاء. ومن أمثلة ذلك الاتفاقية الرابعة المبرمة بين الجماعة الاقتصادية الأوروبية ودول أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي ومنطقة المحيط الهادئ. ففي هذا الحالة بالذات، التي تنطوي على تعاون "ثنائي" بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه من جهة وبين دول من غير أعضائه من جهة أخرى، تكون جميع الالتزامات التي تنص عليها المعاهدة مُلزمةً للاتحاد وللدول الأعضاء فيه بغض النظر عن التقسيم الداخلي المضبوط للاختصاصات. ومجمل القول إن القضية C-316/91 لا تقدّم توضيحات بشأن القاعدة الواردة حالياً في مشروع المادة ٩.

البنك الدولي

١ - عملاً بالفقرة ١ من مشروع المادة ٩، تخرق المنظمة الدولية التزاماً دولياً متى يكون الفعل الصادر عنها غير مطابق لما يتطلبه منها ذلك الالتزام، "بغض النظر عن منشأ الالتزام وطابعه". ثم تضيف الفقرة ٢ من مشروع المادة أن نطاق الفقرة ١ "يشمل خرق الالتزامات الدولية التي قد تنشأ بموجب قواعد المنظمة". بيد أن الفقرة (٥) من شرح مشروع المادة ٩ تسلّم بأن الطبيعة القانونية لقواعد المنظمة "مثيرة للجدل إلى حد ما"، وأنه في كلّ الأحوال لا يزال السؤال مطروحاً بشأن "ما إذا كانت جميع الالتزامات الناشئة عن قواعد المنظمة تُعدّ التزامات دولية". ولذلك يرد في الفقرة (٦) من الشرح ما يوضح صراحة أن الفقرة ٢ "لا تحاول التعبير عن رأي قاطع في هذه المسألة. وإنما القصد منها ببساطة هو القول بأن المبادئ الواردة في هذه المادة تنطبق بقدر ما يمكن اعتبار الالتزام الناشئ عن قواعد المنظمة التزاماً بمقتضى القانون الدولي".

٢ - وبما أننا نتفق بالفعل مع اللجنة في توحيها لنهج يأخذ بالحذر في معالجة هذا النقطة الهامة، فإننا نرى التوضيح المقدم في الشرح سيصبح أكثر جلاءً لو حُذفت الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩. فالفقرة ١ تنص فعلاً على أن الخرق خرق بغض النظر عن منشأ وطابع الالتزام الذي يقيّد المنظمة الدولية، مما يوحي بوضوح أن هذا المنشأ قد يكون أيضاً قواعد المنظمة. أمّا الاحتفاظ بالفقرة ٢ فهو على العكس من ذلك قد يفضي خطأً إلى الاستنتاج غير المدعوم (الذي أنكره صراحة شرح اللجنة) والذي مفاده أن خرق أي قاعدة من قواعد المنظمة هو بالضرورة خرق لالتزام دولي.

الفصل الرابع

مسؤولية المنظمة الدولية فيما يتصل بفعل دولة أو منظمة دولية أخرى

٩ - الشرح الاستهلاكي للفصل الرابع

المفوضية الأوروبية

١ - أُشير في الفقرة (٤) إلى قضايا تتعلق بالمسؤولية الدولية للمنظمات الدولية تم عرضها على محاكم دولية أو هيئات أخرى ولكن هذه المحاكم أو الهيئات لم تنظر فيها بسبب افتقارها إلى الاختصاص الشخصي. وليس من الواضح للمفوضية الأوروبية ما إذا كان هذا التعليق يرد في مكانه المناسب تماما. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يجدر بالإشارة أنه باستثناء قضية واحدة، تتعلق جميع القضايا المشار إليها بدعوى بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه عرضت أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، ينبغي الإشارة إلى أن القضايا التي رُفضت أمام المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان سابقا ليس لها نفس الحجية القانونية التي لأحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن الصورة التي تضعها القرارات الصادرة عن المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان والأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تبدو أكثر تعقيدا مما يرسمه النص الافتتاحي للفصل الرابع من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. والعرائض المرفوعة ضد الاتحاد الأوروبي بصفته منظمة قد تم رفضها لعدم الاختصاص الشخصي (قضية الاتحاد الفرنسي الديمقراطي للعمل)^(٢٦). ولكن العرائض المطالبة بجبر ضرر ناجم عن فعل من أفعال الاتحاد الأوروبي لم تحكم المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان سابقا برفضها على أساس عدم الاختصاص الشخصي لأنها عرائض مرفوعة ضد أحد أعضاء الاتحاد أو ضد جميع أعضائه وليس ضد الاتحاد نفسه (قضية خطوط سيناتور (Senator Lines)^(٢٧)؛ قضية سكر إيميسا (Emasa Sugar)^(٢٨)). وعلاوة على ذلك، قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنه يمكن تحميل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي المسؤولية عن أفعال هي من صميم قوانين الاتحاد

(٢٦) انظر: European Commission of Human Rights, Application no. 8030177, *CFDT v. the European Communities and their Member States*, (1978).

(٢٧) انظر: European Court of Human Rights, Application No. 56672/00, *Senator Lines v. Austria. Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom*, Decision of 10 March 2004.

(٢٨) انظر: European Court of Human Rights, Application 62023/00, *Emasa Sugar v. the Netherlands*, Decision of 15 January 2005.

الأوروبي الأولية (قضية ماثيوز (Mathews)^(٢٩) وعن أفعال هي من صميم التطبيق الوطني لقوانين الاتحاد الأوروبية الثانوية، وذلك بغض النظر عن طابع الفعل الصادر عن الاتحاد وعمّا إذا كانت الدولة العضو تتمتع بسلطة تقديرية أم لا (قضية كانتوني (Cantoni)^(٣٠)؛ قضية بوسفوروس (Bosphorus)^(٣١) .

٢ - ويجدر بالإشارة أيضا أنّ الاتحاد الأوروبي يقوم حاليا، وفق ما تأذن له به الفقرة (٢) من المادة ٦ من معاهدة الاتحاد الأوروبي، بالتفاوض على مسألة انضمامه إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وبانضمام الاتحاد إلى هذه الاتفاقية، لن يصبح الافتقار إلى الاختصاص الشخصي يشكّل أساسا لرفض العرائض المرفوعة إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ضد الاتحاد الأوروبي باعتباره منظّمة، وذلك بشرط أن يكون الفعل أو الامتناع المطعون فيه منسوباً هو أيضا إلى الاتحاد الأوروبي.

١٠ - مشروع المادة ١٣

تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً

المفوضية الأوروبية

بما أنّ مصطلحي العون أو المساعدة يُستخدمان عادة في سياق مالي، فإنّه من المستصوب فيما يبدو أن يظلّ مشروع المادة هذا وتفسيره ضمن أضيق حدود ممكنة لكي لا يصبحا من العناصر التي تصرف المنظمات الدولية عن تقديم المعونة الدولية. ولما كانت عتبة تطبيق هذه القاعدة متدنية على ما يبدو (شرط العلم)، فإنّه ينبغي إضافة نص تقييدي (شرط النية) في الشرح لكي يتحقق الاتساق مع شروح مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

(٢٩) انظر: 18 European Court of Human Rights, Application 24833/94, *Mathews v. UK*, Judgment of 18 February 1999.

(٣٠) انظر: 15 November 1996 European Court of Human Rights, Application 45/1995/551/637, *Cantoni v. France*, Judgment of 15 November 1996.

(٣١) انظر: 30 June 2005 (Grand Chamber) European Court of Human Rights, Application No. 450368/98 (*Bosphorus*) Judgment of 30 June 2005 (Grand Chamber).

منظمة العمل الدولية

ربما تحتاج صيغة الفقرة الفرعية (أ)، المستقاة من صيغة مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، إلى مزيد من التوضيح لبيان ما إذا كانت عبارة "وهي تعلم بالظروف" تشير إلى علم المنظمة المرتكبة للفعل غير المشروع دولياً.

البنك الدولي

١ - نحن غير مقتنعين تمام الاقتناع بأن إخضاع المنظمات الدولية لحكم بشأن تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً، وهو حكم مستوحى من مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، هو أمر لا يثير "أي إشكال"، على حدّ تعبير اللجنة في الشرح^(٣٢). وبالفعل، إذا لم يتم وضع هذا الحكم في إطاره، فإنه سيكون مبعث قلق وقد تكون له تبعات خطيرة على كل مؤسسة دولية تقدّم المعونة الاقتصادية لمن يستحقها من المقترضين والمستفيدين. وإذا كان مشروع المادة ١٣ بشأن مسؤولية المنظمات مصدره المادة ١٦ من مشروع مواد مسؤولية الدول، فإننا نفترض أن التوضيح الوارد في الفقرة (٤) من شرح المادة ١٦ من مواد سنة ٢٠٠١ ينطبق بالمثل على مشروع المادة ١٣.

٢ - ويبدو أن افتراضنا هذا يجد سنده في الحاشية ٥٨ من شرح اللجنة لمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات، حيث جاء فيه أنه "عندما تتطابق أحكام هذه المواد مع أحكام المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، قد تجري الإحالة أيضاً، عند الاقتضاء، إلى شروح المواد السابقة. وحتى إن ظلت هذه الحاشية مدرجة في الشرح بعد القراءة الثانية (وبالأحرى إذا غابت من الشرح النهائي)، فإننا نطلب إلى اللجنة أن تنظر في تضمين شرحها لمشروع المادة ١٣ إشارة صريحة تفيد بأن المنظمات الدولية المقدّمة للمساعدة المالية لا تتحمّل، كقاعدة، المسؤولية عن الاستخدام المحتمل للمساعدة في تنفيذ أفعال غير مشروعة دولياً، وذلك على غرار ما يرد بوضوح في شرح مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

(٣٢) شرح مشروع المادة ١٣.

١١ - مشروع المادة ١٤

ممارسة التوجيه والسيطرة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً

البنك الدولي

١ - فيما يتعلق بشرط "العلم"، سنكون ممتنين لو أدرجت في شرح مشروع هذا المادة والمادة السابقة المتعلقة "بالعون والمساعدة" إشارة واضحة إلى أن العلم هو علم فعلي (وليس مفترضا)، وذلك على غرار ما ذكرته اللجنة في الفقرة (٩) من شرحها للمادة ١٦ من مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

٢ - أما "التوجيه والسيطرة" فلا ندري ما هما؟ الواقع أنه بحكم الاتفاق الذي يبرم بين المؤسسة المالية الدولية والطرف المقترض أو المستفيد، لا يتم أبداً التخلي عن التوجيه والسيطرة لأغراض تنفيذ أنشطة المشروع أو البرنامج لأن المسؤولية عن التنفيذ تكون على عاتق المقترض أو المستفيد ولا يتعدى دور المؤسسة المالية الدولية في أقصى الحالات مجرد الإشراف. والإشراف ليس "بسيطرة" ولا "توجيه". ومثلما يوضح بحق الشرح على الحكم المناظر لهذا الحكم ضمن مواد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، فإن مصطلح السيطرة "يقصد بها حالات الهيمنة على ارتكاب سلوك غير مشروع لا مجرد الإشراف عليه"^(٣٣). ومن شأن إدراج توضيح صريح بهذا الشأن في شرح مشروع المادة ١٤ أن يكون بالغ الأهمية في إحراز فهم صحيح للنص وفي تبديد أي شاغل محتمل بشأن معنى هذا الحكم وتبعاته.

١٢ - مشروع المادة ١٦

القرارات والأذون والتوصيات الموجهة إلى الدول والمنظمات الدولية الأعضاء

المفوضية الأوروبية

أبدى الاتحاد الأوروبي في مساهماته السابقة (انظر الوثيقة A/CN.4/568/Add.1) تعليقا مفاده أنه من الشطط القول بتحمل منظمة دولية للمسؤولية على أساس مجرد "توصيات" توجهها إلى دولة أو منظمة دولية. ومرة أخرى لا يورد الشرح أي حجة لهذه القاعدة. كما يبدو أن مشروع المادة برمته وشروحه قد استلهما من حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية بوسفوروس. وتصدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الاتحاد الأوروبي،

(٣٣) الفقرة (٧) من شرح المادة ١٧.

كما ذكر آنفاً، هو الآن بصدد التفاوض على مسألة انضمامه إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

منظمة العمل الدولية

علاوة على القرارات والأذون، يشير مشروع المادة ١٦ أيضاً إلى التوصيات. لكن التوصيات هي - بحكم طبيعتها - أعمال غير ملزمة، ولكي يكون هناك فعل غير مشروع دولياً ناجم عن توصية لا بد أن يكون هناك تصرف - أي قرار من الدولة أو المنظمة الدولية بأن تقوم بذلك الفعل. ومن ثم، فإن السلسلة السببية عقدها منفرط بهذا الشأن.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

إنّ الفعل غير المشروع الذي يرتكبه بلد عضو لدى تنفيذه ما يصدر عن منظمة دولية من قرارات وتوصيات لا يمكن إسناد المسؤولية عنه إلى المنظمة في غياب توجيه أو سيطرة من تلك المنظمة فيما يتعلّق بالفعل ذاته. ومن ثم، ينبغي أن يتحمّل البلد العضو المسؤولية وحده عن الطريقة التي ينفّذ أو لا ينفّذ بها القرار أو التوصية. ومن المفهوم أنّ المنظمة لا تطلب إليه، في قراراتها أو توصياتها، أن يخرق أيّاً من التزاماته الدولية. وبعبارة أخرى، ووفقاً لما ذكره صندوق النقد الدولي (انظر الفرع ثانياً - نون من الوثيقة A/CN.4/556)، فإن تحديد منظمة دولية لهدف معين يقرر العضو تحقيقه بانتهاك التزام من التزاماته الدولية لا يمكن أن يترتب عنه خرق المنظمة لهذه الالتزامات ولا إسناد المسؤولية إليها.

الجزء الثالث

مضمون المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية

الفصل الأول

مبادئ عامة

١٣ - مشروع المادة ٣٠

الجبر

منظمة العمل الدولية

١ - لتقرير وجود ممارسة، ساقطت اللجنة والمقرر الخاص، بالأخص، أمثلة من اجتهاد المحاكم الإدارية استخدمها في دعم المقترحات المتعلقة بإمكانية جبر المنظمات الدولية للضرر

الناجم عن أفعال غير مشروعة دولياً^(٣٤). وهي أمثلة لا تمت بصلة إلى مناقشة موضوع مسؤولية المنظمات الدولية ضمن إطار القواعد العامة للقانون الدولي. فالحاكم الإداري أنشئت في إطار "قواعد المنظمة" وأنيطت بها ولايات مختلفة من قبل كل منظمة "أم". وما تأمر بها المحكمة الإدارية من إجراءات، كأن تأمر مثلاً بإعادة مسؤول إلى عمله، لا يوجد في الأنظمة الأساسية لكل المحاكم الإدارية. ولذلك، ترى منظمة العمل الدولية أن مثل هذه الممارسات ليست مهمة في النقاش الدائر حول مسؤولية المنظمات الدولية ضمن إطار القواعد العامة للقانون الدولي. ومن المهم أيضاً التفريق بين الأفعال غير المشروعة دولياً التي تقتربها المنظمات الدولية، أي التي تشكل انتهاكات للقانون الدولي، وبين الأفعال غير المشروعة بموجب القوانين الوطنية.

٢ - ومن المشاكل المحتملة الأخرى للأمثلة التي ساقها المقرر الخاص الوضع الفريد للاتحاد الأوروبي^(٣٥). فالأمثلة التي سيقى عن مسؤولية المنظمات التي هي نفسها أعضاء في منظمات أخرى، كالاتحاد الأوروبي وتخضع بذلك لأجهزتها القضائية وشبه القضائية، هي أمثلة لا ترقى بالضرورة إلى مستوى الممارسة المنطبقة على جميع المنظمات الدولية "التقليدية" الأخرى. وربما تودّ اللجنة أن تعيد النظر في الأمثلة التي اعتمدت عليها في استخلاص بعض استنتاجاتها وذلك من أجل ضمان قصر انطباق تلك الأمثلة على هذه الحالات المحصورة.

٣ - وقد يُفرض معيار "الجبر الكامل" إلى التفكير في إلزام المنظمات الدولية بإقامة صندوق احتياطي أو تأمين بمبلغ كبير يضمن وفائها بالتزاماتها المالية في حال قيام مسؤوليات من هذا القبيل، أو التفكير في نوع آخر من الآليات التي تجعل الدول الأعضاء تسهم لمواجهة تلك المسؤوليات عند قيامها. والمنظمات الدولية هي من حيث المبدأ منظمات غير ربحية ولا تستطيع التعويل على نظام ضريبي لتمويل عملياتها. فهي تعتمد على الأموال التي تُخصّص لها. وإذا تعيّن عليها أن تخصص أموالاً لتغطية تكاليف التزامات طارئة مثل تقديم التعويضات، فإنّها ستكون بذلك قد قلّصت من الأموال المخصّصة للاضطلاع بالولايات المنوطة بها أصلاً. واللجنة، وهي تفرض مثل هذا الالتزام الموازي على المنظمات الدولية، قد تتسبب في جعل عمليات المنظمات في المستقبل محدودة بالفعل. ومن شأن شرط "الجبر الكامل" أن يؤدي، في حالة التعويض، إلى زوال المنظمة الدولية المعنية. ولذلك، ربما تودّ اللجنة أن تنظر في تقييد واجب التعويض، على غرار ما كان عليه الأمر في مسألة الترضية.

(٣٤) التقرير الخامس، A/CN.4/583 و Corr.1، الفقرة ٤٣.

(٣٥) التقرير الثالث، A/CN.4/553، الفقرة ١٢.

مذكورة مشتركة مقدّمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الطيران المدني الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والاتحاد الدولي للاتصالات واليونسكو ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية

يساورنا قلق إزاء قلة اهتمام اللجنة فيما يبدو بالحالة الخاصة للمنظمات الدولية فيما يتعلق بواجب التعويض. فالأمر قد يفضي، إذا كان على المنظمات الدولية "التزام بالجبر الكامل للضرر الناجم عن الفعل غير المشروع دولياً"، إلى التعرّض المفرط للمطالبات لا سيما إذا أخذنا في الاعتبار أنّ المنظمات الدولية بصورة عامة لا تنتج مواردها المالية الخاصة بل تعوّل على المساهمات الإلزامية أو الطوعية المقدّمة من أعضائها. وقد لا يكون هذا الأمر واقعياً لأنه، في الحالة التي يسفر فيها الفعل غير المشروع دولياً عن أضرار جسيمة، قد لا تمتلك الأموال الكافية لدفع التعويضات بالكامل أو قد يؤدي دفع هذه التعويضات إلى تقويض أنشطة المنظمة والولايات المنوطة بها.

١٤ - مشروع المادة ٣١

عدم جواز الاحتجاج بقواعد المنظمة

مجلس أوروبا

لعل مشروع المادة ٣١ يوحي ببعض التردد، إذ سيبدو من الصعب تحميل منظمة دولية المسؤولية عن أحكام واردة في معاهدتها التأسيسية تكون غير مشروعة بموجب القانون الدولي. ولذلك سيكون من المفيد زيادة توضيح معنى كلمة "قواعد" الواردة في الفقرة ١ من مشروع المادة.

المفوضية الأوروبية

كما ورد أعلاه في التعليق على مشروع المادة ٩، ينتفي الاتساق من مشاريع المواد لما تنص، من ناحية، على أن المنظمة الدولية المسؤولة لا يجوز لها أن تستند إلى قانونها الداخلي ("قواعدها") لتبرير عدم امتثالها لالتزاماتها (مشروع المادة ٣١ (١))، ثم تنص من ناحية أخرى على أن في خرق المنظمة لقانونها الداخلي خرقاً للقانون الدولي (مشروع المادة ٩ (١)).

منظمة العمل الدولية

لا ينبغي مقارنة قواعد المنظمات بالقواعد الداخلية للدول، على نحو ما ورد في مشروع المادة ٣١، حيث تحاكي اللجنة المبدأ القائل بأن الدولة لا يجوز لها أن تستند إلى قانونها الداخلي لتبرر عدم الامتثال لالتزاماتها. ويبقى من المهم توضيح ما إذا كانت "قواعد المنظمة" جزءاً من القانون الدولي أو تمثل نظاماً من نوع خاص. ففي الحالة التي يصفها مشروع المادة ٣١، يمكن أن نلاحظ تنازعا لقواعد من نفس المرتبة، بدلا من الترتيب التسلسلي للقواعد الذي كان مبرراً في سياق مسؤولية الدول. بل بإمكان المرء أن يتصور أسبقية الصكوك التأسيسية. فعلى سبيل المثال، إذا امتنعت منظمة دولية بموجب قرار صادر عن أجهزتها عن تقديم المساعدة التقنية لدولة عضو تربطها بها معاهدة صحيحة، فهل ذلك سيكون تنازعا بين التزامين دوليين من نفس المرتبة أم ينبغي ترجيح الالتزام المستمد من الوثيقة التأسيسية للمنظمة؟ وهل لقواعد المنظمة أن تنفي عدم مشروعية خرق التزام دولي آخر، فتوفر مبررات كافية لعدم جبر الضرر؟ أم هل ينبغي أن تكون المسؤولية ذات طابع موضوعي بحت، وهو ما يعني أن المنظمة ستكون مسؤولة عن خرقها التزاما دوليا حتى ولو طلبت منها أجهزتها الإدارية أن تتصرف على النحو الذي تصرفت به؟ ولا يبدو أن الفصل الخامس من مشاريع المواد يعالج هذه المسألة بالقدر الكافي.

١٥ - مشروع المادة ٣٥

التعويض

منظمة العمل الدولية

[انظر التعليق على مشروع المادة ٣٠ أعلاه.]

١٦ - مشروع المادة ٣٦

الترضية

منظمة العمل الدولية

فيما يتعلق بالترضية، باعتبارها شكلاً من أشكال الجبر الذي يمكن أن تقدمه المنظمات الدولية، يوجد فرق بين مسؤولية الدول ومسؤولية المنظمات الدولية. وإذا كانت قاعدة القانون الدولي العرفي فيما يتعلق بمن يمثل الدولة في العلاقات الدولية قاعدة راسخة، فالأمر ليس واضحاً بالنسبة للمنظمات الدولية، خصوصاً وأن أجهزة شتى قد تكون هي

مصدر الفعل غير المشروع دوليا الذي يستلزم الجبر. وتدل الأمثلة التي أوردها المقرر الخاص (انظر الفقرات من ٥٠ إلى ٥٢ من الوثيقة A/CN.4/583 و Corr.1) ولجنة القانون الدولي على وجود التباس في هذا المجال. وإذا كان الرؤساء التنفيذيون يشكلون الجزء المرئي من أي منظمة، فإنه نادرا ما يخولهم الصك التأسيسي صلاحية تمثيل المنظمة في مثل هذه الأمور. ولذلك يبدو من المهم إضافة قيد في آخر الفقرة الثانية من مشروع المادة ٣٦، من قبيل "يصدر وفقا لقواعد المنظمة المعنية"، أو الإشارة إلى "الجهاز المختص".

١٧ - مشروع المادة ٣٩

ضمان الأداء الفعال للالتزام بالجبر

المفوضية الأوروبية

يبدو أن القاعدة المقترحة في مشروع المادة ٣٩ تستند في المقام الأول إلى سابقة واحدة، هي قضية مجلس القصدير. وبالنسبة للاتحاد الأوروبي، يبدو لا حاجة إلى إدراج قاعدة عامة من هذا القبيل في مشاريع المواد. وأيا كان الأمر، فإنه يجدر بالإشارة أن الاتحاد الأوروبي لديه بند في الميزانية مخصص لاحتياطي طوارئ من أجل التصدي للظروف غير المتوقعة.

منظمة العمل الدولية

ورد بوضوح في الفقرة (٣) من شرح مشروع المادة ٣٠ المتعلقة بحجر الضرر أن المنظمات الدولية قد لا تمتلك كل الوسائل اللازمة لتقديم الجبر اللازم، ولا سيما بسبب عدم كفاية الموارد المالية. غير أن هذا الشرح لا يؤخذ به اعتبارا للتفسير الذي مفاده أن عنصر عدم الكفاية لا يمكن أن يعفي المنظمة المسؤولة من الآثار القانونية التي تنتج عن مسؤوليتها بموجب القانون الدولي. فإذا كان من الممكن قبول هذا المبدأ العام، فإن تطبيقه العملي من حيث دفع التعويض يبدو أمرا إشكاليا. وفي هذا السياق، يحظى مشروع المادة ٣٩ بترحيب باعتباره نهجا مبتكرا، ولكنه ربما يحتاج إلى مزيد من التعزيز. غير أن اشتراط تصرف الدول الأعضاء وفقا لقواعد المنظمة يبدو حشوا زائدا.

مذكرة مشتركة مقدمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة التجارة العالمية

إن مشروع المادة ٣٩ خطوة في الاتجاه الصحيح، ولكنه لا يذهب بعيداً بما فيه الكفاية. فما دامت مشاريع المواد تشكل إلى حد بعيد عملاً للتطوير التدريجي للقانون الدولي، فقد تكون هذه فرصة فريدة للنص على واجب الدول الأعضاء بتوفير الوسائل المالية الكافية لوفاء المنظمات بمسؤوليتها.

الباب الرابع

إعمال المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية

الفصل الأول

الاحتجاج بمسؤولية المنظمة الدولية

١٨ - مشروع المادة ٤٢

احتجاج الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة بالمسؤولية

المفوضية الأوروبية

للاتحاد الأوروبي صفة التقاضي أمام عدة هيئات دولية لتسوية المنازعات، مما يسمح للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي برفع دعاوى ضد الاتحاد (من قبيل هيئات تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية، والمحكمة الدولية لقانون البحار). وبالإضافة إلى ذلك، يجوز للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بموجب أحكام صريحة مدرجة في الاتفاقات الدولية المبرمة مع الاتحاد الأوروبي، أن تلجأ إلى محاكم الاتحاد الأوروبي فتعرض عليها ما يدعى من حالات انتهاك الاتحاد الأوروبي لأي اتفاق. وعلاوة على ذلك، فإنه، كما ذكر أعلاه، عندما ينضم الاتحاد الأوروبي إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، سيكون بوسع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تقدم عرائض ضد الاتحاد الأوروبي على أساس أحكام الاتفاقية السارية "فيما بين الدول".

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

ينبغي الاستعاضة عن حرف العطف ”و“ في عبارة ”وضع جميع الدول والمنظمات الأخرى“ الواردة في الفقرة الفرعية (ب) ”٢“ بحرف العطف ”أو“.

١٩ - مشروع المادة ٤٤

مقبولية المطالبات

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

يمكن النظر في إمكانية أن تُضاف إلى مشروع المادة ٤٤، قبل الفقرة ٢ على الأفضل، إشارة إلى الطابع الوظيفي للمطالبات التي تقدمها منظمة دولية ضد منظمة دولية أخرى أو ضد دولة استنادا إلى معيار ”الوكيل“ (مشروع المادة ٢ (ج)).

٢٠ - مشروع المادة ٤٧

تعدد الدول أو المنظمات الدولية المسؤولة

المفوضية الأوروبية

فيما يتعلق بمشروع المادة ٤٧، يُشار إلى التعليقات الواردة أعلاه فيما يتعلق بالفقرة (٩) من شرح مشروع المادة ٩. وقد كان أمرا صائبا في هذا المقام تناول قضية البرلمان ضد المجلس C-316/91 التي بتت فيها محكمة العدل الأوروبية، باعتبارها قضية تتعلق بمثال على اتفاق ”مختلط“ إذا نُظر إليه من جانب الاتحاد الأوروبي تبين أن الاتحاد الأوروبي ليس وحده طرفا في الاتفاق، وإنما دوله الأعضاء أطراف فيه أيضا. ومن الجدير بالذكر أيضا أنه إذا كان كل من الاتحاد الأوروبي وجميع دوله الأعضاء أعضاء في منظمة التجارة العالمية، فإن معظم المنازعات توجه ضد الاتحاد الأوروبي وحده وتنفذ ضده.

الفصل الثاني التدابير المضادة

٢١ - مشروع المادة ٥٠

موضوع التدابير المضادة وحدودها

المفوضية الأوروبية

فيما يتعلق بالشرح الوارد في الفقرة (٤)، ينبغي الإشارة إلى أن منظمة التجارة العالمية لديها نظام دقيق من "التدابير المضادة" التي تُتخذ بموجب المادتين ٢١ و ٢٢ من التفاهم المتعلق بتسوية المنازعات. وما دامت هذه التدابير المضادة مأذونا بها بمقتضى معاهدة، فإنه يمكن القول بأنها لا توفر أمثلة حقيقية للتدابير المضادة المتخذة في إطار القواعد العامة للقانون الدولي.

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

تؤيد منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إمكانية اتخاذ المنظمات الدولية تدابير مضادة أو اتخاذ تدابير مضادة ضد المنظمات الدولية، الأمر الذي ينبغي تمييزه عن الجزاءات التي يجوز لأي منظمة أن تفرضها وفقا لقواعدها الداخلية على أعضائها. وتنطبق الأحكام ذات الصلة من مشاريع المواد (مشروع المادة ٢١ ومشاريع المواد من ٥٠ إلى ٥٦) على الفئة الأولى من التدابير فقط. غير أن بعض التدابير المضادة المحددة المتعلقة بعدم الوفاء بالتزامات تجاه منظمات دولية أخرى أو دول قد تمس في نهاية المطاف بأطراف ثالثة، من قبيل الأطراف المستفيدة من برنامج تنفذه منظمات دوليتان أو أكثر ودولتان أو أكثر، وهذا أمر شائع في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وفي هذا السياق، فإن وقف (تمويل) تنفيذ برنامج من هذا القبيل، باعتباره إجراء مضادا تجاه شريك معين، قد يؤثر أيضا على الدولة التي ينفذ فيها المشروع أو على المستفيدين النهائيين من المشروع. وإذا كانت مشاريع المواد تتناول التأثير الذي قد تحدثه التدابير المضادة على الكيان المستهدف (انظر مشروع المادة ٥٣)، فرمما كان من المفيد أيضا تناول مسألة تأثير التدابير المضادة على الكيانات غير المستهدفة. ويمكن إدراج تفسير محدد في الشرح ليغطي هذه المسألة.

٢٢ - مشروع المادة ٥١

التدابير المضادة التي يتخذها أعضاء المنظمة الدولية

المفوضية الأوروبية

تثير الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٥١ من جديد المسألة المشار إليها أعلاه المتمثلة في مركز القانون الداخلي لأي منظمة إزاء القانون الدولي. إذ ليس بالأمر المؤكد تماماً أن ينطبق مشروع المادة هذا على الاتحاد الأوروبي. بما يسمح بتصور فرضيات اتخاذ تدابير مضادة بموجب القانون الدولي بين المنظمة والدول الأعضاء فيها. ويتجلى هذا في جزء منه في الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل للجماعات الأوروبية الذي نوقش في الفقرة (٦) من الشرح، حيث ذكر عن حق أن وجود سبل للانتصاف في إطار الاتحاد الأوروبي يبدو أنه يمنع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من اللجوء إلى اتخاذ تدابير مضادة ضد الاتحاد الأوروبي.

الباب الخامس

مسؤولية الدولة فيما يتصل بفعل صادر عن منظمة دولية

٢٣ - تعليقات عامة

منظمة العمل الدولية

١ - سبق لمنظمة العمل الدولية أن أعربت عن تحفظاتها على ما يبدو أنه مسؤولية مشتركة بين الدول والمنظمات الدولية في التعليقات التي أبدتها عام ٢٠٠٦ (انظر A/CN.4/568/Add.1). ولدى البت في حق الأمم المتحدة في تقديم مطالبة دولية، كان منطلق محكمة العدل الدولية من الحجة القائلة بأن للمنظمة وضعاً مستقلاً عن أعضائها من جوانب معينة منه. ومن الصعب التوفيق بين هذا الموقف وموقف اللجنة التي ترى أن وجود "شخصية قانونية مميزة للمنظمة لا ينفي إمكانية إسناد تصرف معين إلى كل من المنظمة وعضو أو أكثر من أعضائها أو لكل أعضائها"^(٣٦). ولا يبدو أن هناك سبباً يبرر، مثلاً، تحميل الدول الأعضاء مسؤولية قرارات تتخذها أجهزة المنظمة، خصوصاً وأن هذه القرارات قد تُتخذ (وغالباً ما تُتخذ) بعد التصويت عليها (من الأغلبية)، ما لم تكن المنظمة نفسها هي التي أذنت لأعضائها بالتصرف باسمها ("من خلال الدول الأعضاء")، بالنظر، مثلاً، إلى استحالة قبول المنظمة الالتزام الدولي (انظر على سبيل المثال الفتوى ٩١/٢

(٣٦) الفقرة (١٠) من شرح مشروع المادة ٢.

المؤرخة ١٩ آذار/مارس ١٩٩٣ لمحكمة العدل الأوروبية)، أو إذا نصت معاهدة على المسؤولية المشتركة.

٢ - ومفهوما العون والمساعدة (مشروع المادة ٥٧)، بل وحتى مفهوما التوجيه والسيطرة (مشروع المادة ٥٨)، ناهيك عن مفهوم "الإكراه" (مشروع المادة ٥٩)، تبدو كلها وكأنها تنفي عن المنظمات الدولية صفة الشخصية القانونية المستقلة. ولا ذكر لمبرر خرق "الشخصية الاعتبارية للمنظمة" في الشرح الذي أورده اللجنة، ولا يبدو أن صياغة مشاريع المواد على منوال نظيراتها المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دوليا يفيد في التمييز بين المشاركة في عملية صنع القرار داخل منظمة وفقا لقواعدها ذات الصلة، وبين الحالات المتوخاة من مشاريع المواد. وربما كان من الضروري زيادة توضيح ما ينجم من أثر في هذا السياق عن "حجم العضوية" و "طبيعة المشاركة".

٣ - ويبدو أنه من المهم التمييز بين الأعضاء وغير الأعضاء - أو الصفة التي تتصرف بها الدول في كل حالة على الأقل - في الحالات المنصوص عليها في مشاريع المواد من ٥٧ إلى ٥٩. فالدول الأعضاء تتصرف داخل المنظمات الدولية كما تربطها بها علاقة قانونية خارجية. ولا يبدو أن الطبقات المتعددة للعلاقة بين المنظمة الدولية والدول الأعضاء قد أخذت في الاعتبار بالقدر الكافي. فعلى سبيل المثال، لا تسهم الدول الأعضاء ماليا في أنشطة المنظمات فحسب (بل تسهم مساهمة ما فتئت تتناقص) من خلال مساهماتها في الميزانية العادية، ولكنها تسهم أيضا من خلال تبرعاتها، سواء منها ما كان مدرجا في الميزانية أو ما كان خارج الميزانية. وتستند المسؤولية في هذا النوع من العلاقة إلى كل من قواعد التخصيص المدرجة في القواعد المعتمدة داخليا والقانون التعاهدي العام.

٢٤ - مشروع المادة ٦٠

مسؤولية الدولة العضو التي تسعى إلى تفادي الامتثال

المفوضية الأوروبية

يُشار في هذا الصدد إلى التعليقات الواردة على مشروع المادة ١٦ أعلاه. ويبدو أن التحسينات التي أدخلت على صياغة مشروع هذه المادة بالمقارنة مع صيغته السابقة جديرة بالترحيب. أما بالنسبة لمسألة "النية"، فإن مفهوم "تسعى إلى تفادي" الامتثال يستدعي إثبات النية، حتى ولو أمكن الاستدلال على وجود النية من الملابس القائمة كما هو مبين في الفقرة (٧) من الشرح.

٢٥ - مشروع المادة ٦١

مسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن فعل غير مشروع دوليا ترتكبه تلك المنظمة

المفوضية الأوروبية

١ - ترى المفوضية الأوروبية أن الفقرة الفرعية ١ (أ) من مشروع المادة ٦١ يجب أن تصاغ على هذا النحو: ”(أ) قبلت المسؤولية عن ذلك الفعل وفقا لقواعد المنظمة“.

٢ - ويبدو من غير المؤكد ما إذا كان مفهوم ”الاعتماد“ المشار إليه في الفقرة الفرعية ١ (ب) من مشروع المادة ٦١ مفهوما عمليا. ولا يبدو أن الشرح الوارد في الفقرة (٩) يدعم في مجمله هذه القاعدة. ولا يبدو أن هذا الشرح يستند إلى قرار تحكيمي واحد صدر في قضية *Westland Helicopters*، وربما كان في هذا القرار ما يؤيد القاعدة، ولكن يبدو أنه صدر في ظروف استثنائية جدا.

٣ - والمسألة الرئيسية التي يثيرها مشروع المادة ٦١، على وجه العموم، هي مسألة ”قابلية الاختراق“ لدى المنظمات الدولية إزاء القانون الدولي. ويبدو أن نص مشاريع المواد والشروح بصيغتها الحالية توحى للدول الثالثة بانعدام اليقين القانوني فيما يتعلق بمعرفة حدود المسؤوليات بالضبط.

الباب السادس

أحكام عامة

٢٦ - مشروع المادة ٦٣

قاعدة التخصيص

المفوضية الأوروبية

١ - ثمة ما يكفي من الأسباب لافتراض أن الاتحاد الأوروبي منظمة دولية لا تشبه المنظمات الدولية الأخرى التقليدية بقدر أكبر. والسمات التي ينفرد بها الاتحاد الأوروبي كثيرة ويمكن إيرادها بإيجاز على النحو التالي:

- لقد نقلت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي صلاحيات (ومن ثم سلطة صنع القرار) بشأن طائفة من المسائل إلى الاتحاد الأوروبي. والخط العام الفاصل بين صلاحيات الدول الأعضاء وصلاحيات الاتحاد الأوروبي يخضع للتطوير المستمر،

وفقا للقواعد المنصوص عليها في المعاهدات التأسيسية والاجتهاد القضائي لمحكمة العدل للجماعات الأوروبية.

- يستطيع الاتحاد الأوروبي في كثير من الحالات التصرف على الساحة الدولية بالأصالة عن نفسه. وله أن يصبح عضوا في منظمة دولية، حيثما سمحت بذلك القواعد الدستورية للمنظمة المعنية، وله أن يبرم المعاهدات الثنائية باسم الاتحاد الأوروبي مع دول وكيانات غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي؛ وله أن يصبح طرفا في اتفاقات متعددة الأطراف باسمه الشخصي وبالأصالة عن نفسه؛ وله أيضا أن يصبح طرفا في إجراءات قانونية دولية بالأصالة عن نفسه. وفي الحالات التي يكون فيها الاتحاد الأوروبي غير قادر على ممارسة صلاحيته على الساحة الدولية لافتقاره للصفة إزاء "الطرف المتلقي" (لا سيما عندما لا تسمح معاهدات ومنظمات دولية لأشخاص القانون الدولي من غير الدول بأن يصبحوا أطرافا فيها)، فإن بإمكان الاتحاد الأوروبي أن يواصل التصرف من خلال أداة دوله الأعضاء. ومع ذلك، فإن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لا تتصرف في هذه الحالات بالأصالة عن نفسها، وإنما تتصرف باسم الاتحاد الأوروبي ولمصلحته.
- وللطابع الخاص الذي يتسم به الاتحاد الأوروبي نتيجة نقل السلطات آثار على حرية الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في التصرف على الساحة الدولية؛ فالإتحاد الأوروبي يتصرف إلى حد بعيد بواسطة دوله الأعضاء، وليس فقط من خلال "أجهزته" و "وكلائه" كما هو الشأن لدى المنظمات الدولية التقليدية.
- إن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وسلطاتها ملزمة بتنفيذ القرارات والسياسات الملزمة التي يتخذها الاتحاد الأوروبي وفقا لقواعده الداخلية^(٣٧). وهذا ما يتطلب قواعد خاصة للإسناد والمسؤولية في الحالات التي لا تقوم فيها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي سوى بتنفيذ قاعدة ملزمة من قواعد المنظمة الدولية. وبعبارة أخرى، يمارس الاتحاد الأوروبي السيطرة التشريعية للدول الأعضاء التي تتصرف حينها كوكلاء وليس لحسابها الخاص عند تطبيق قانون الاتحاد.

(٣٧) انظر المعاهدة المتعلقة بالاتحاد الأوروبي، الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ٤ (٣): "تتخذ الدول الأعضاء جميع تدابير المناسبة، سواء كانت عامة أو خاصة، من أجل ضمان الوفاء بالتزامات الناشئة عن المعاهدات أو الناجمة عن أعمال الاتحاد أو مؤسساته. وتيسر الدول الأعضاء إنجاز مهام الاتحاد وتمتع عن اتخاذ أي تدبير من شأنه أن يعرض تحقيق أهداف الاتحاد للخطر".

- في المجالات اختصاص الاتحاد الأوروبي، يكون الاتحاد الأوروبي وحده قادرا على معالجة انتهاكات القانون الدولي التي يكون مردها إلى قواعد الاتحاد الأوروبي أو ممارساته: فقد لا يكون بمستطاع فرادى الدول الأعضاء القيام بذلك.
 - نقل الصلاحيات إلى الاتحاد الأوروبي من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في طائفة من المجالات يعني أن الاتحاد الأوروبي يجوز له التصرف على الساحة الدولية (أ) بالأصالة عن نفسه مستبعدا الدول الأعضاء فيه، (ب) ومن خلال الدول الأعضاء فيه (ج) وجمعية الدول الأعضاء في بعض الأحيان، حيث تحتفظ الدول الأعضاء بصلاحياتها جنباً إلى جنب مع الاتحاد الأوروبي (إما بصورة انتقالية أو دائمة).
 - القواعد المتعلقة بنقل الصلاحيات منصوص عليها في المعاهدات التأسيسية للاتحاد الأوروبي ومكرسة في الاجتهاد القضائي الصادر عن أعلى محكمة في الاتحاد الأوروبي، وهي محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. ويأخذ قضاء الاتحاد الأوروبي بالتفسير القائل بأن هذه المجموعة من قواعد الاتحاد الأوروبي الداخلية التي تحكم العلاقة بين الاتحاد الأوروبي بوصفه منظمة والدول الأعضاء فيه هي ذات طابع دستوري أكثر مما هي قانون دولي. وارتأت محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي في سلسلة من القضايا أن القانون الدولي لا يمكن أن يتخلل النظام الدستوري الداخلي للاتحاد الأوروبي إلا وفق الشروط التي يضعها هذا الأخير، وأنه لا يمكن لأي معاهدة دولية أن تخل بالتوزيع الدستوري للصلاحيات بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه.
- ٢ - وإذا كان الاتحاد الأوروبي حالياً المنظمة الوحيدة التي تنفرد بالسماح الخاصة الداخلية والخارجية الوارد وصفها أعلاه، فإن منظمات إقليمية أخرى قد تصبح إما عاجلاً أو آجلاً في وضع يمكنها من أن تدعي لنفسها الأمر نفسه. وما دامت مشاريع المواد، حتى مع أخذ الشروح في الاعتبار، لا تعكس بما يكفي في الوقت الحاضر حالة المنظمات الإقليمية للتكامل (الاقتصادي)، مثل الاتحاد الأوروبي، فإنه يبدو في غاية الأهمية أن تتسع مشاريع المواد صراحة لفرضية مفادها أن أحكامها لا تنطبق كلها على المنظمات الإقليمية للتكامل (الاقتصادي) ("قاعدة التخصيص").

منظمة العمل الدولية

- ١ - هذا حكم أساسي من أحكام مشاريع المواد، وربما ترغب اللجنة في النظر في إمكانية منحه موقعا أبرز ضمن الهيكل العام. وينبغي ألا يكون للمحاولات الهادفة إلى التطوير التدريجي للقانون الدولي تأثير ضار على القانون القائم حالياً. وكثيراً ما يختلف سلوك الدول

في شتى المنظمات الدولية. وفي الواقع، من النادر أن تكون القواعد السارية في المنظمات متطابقة، ويمكن أن يدل ذلك على أن الدول لا ترغب بالضرورة في وجود مجموعة موحدة من القواعد الواجبة التطبيق على جميع المنظمات الدولية. ولذا فإن مهمة إنشاء قواعد تطبق بصورة موحدة بشأن مسؤوليتها تغدو معقدة جدا، حتى مع مراعاة التحذير الوارد في مشروع المادة ٦٣.

٢ - ورغم احتمال وجود جانب من الصحة في الحجج القائلة إن من الأجدر أن تعالج مسألة مسؤولية دولة غير عضو في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، فإن العلاقة بين الدول الأعضاء والمنظمة (بما في ذلك في الحالات الموصوفة في مشروعين المادتين ٦١ و ٦٢) ينبغي أن تحلل في ضوء النظام القانوني الداخلي لكل منظمة، حسبما أنشأه الصك التأسيسي وطورته قواعد المنظمة وممارساتها الداخلية. وهذه القواعد تمثل قاعدة التخصيص، وينبغي ألا تكون العلاقة بين الدولة العضو والمنظمة الدولية علاقة خاضعة للقواعد العامة للقانون الدولي فيما يخص المسائل التي تنظمها القواعد الداخلية. لذا يجب أن يفهم نطاق مشروع المادة ٦٣ بمعناه الواسع، أي ليس فقط بوصفه ذا صلة بتحديد مسؤولية منظمة دولية، بل أيضا بوصفه يؤدي إلى جَب أي قاعدة من القواعد العامة للقانون الدولي المتعلقة بالمسؤولية إذا وجدت إلى جانب قاعدة التخصيص، عملاً بمبدأ "النص الخاص يقدم على النص العام". ووفقاً لذلك، ربما ترغب اللجنة في إعادة النظر أيضاً في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩. وقد علقت منظمة العمل الدولية في وقت سابق على هذا النص بصورة مستفيضة في التعليقات التي قدمتها في عام ٢٠٠٦ (انظر: A/CN.4/568/Add.1).

صندوق النقد الدولي

إن إدراج مشروع المادة ٦٣ ضمن مشاريع المواد، والاعتراف فيه بأن لقاعدة التخصيص أهمية قصوى، أمر مشجع من وجهة نظرنا، ومع ذلك، فإننا نؤمن بأن من الضروري توفير قدر أكبر بكثير من الوضوح فيما يخص نطاق هذا النص ومدى تحديده للأحكام الأخرى. وينبغي إعادة صياغة النص نفسه والشرح المرفق به لكي يغدو واضحاً، حسبما ذكرنا آنفاً، أن مسؤولية المنظمة الدولية عن أفعالها تجاه أعضائها ستحدد بالرجوع إلى الصك التأسيسي للمنظمة، والقواعد والقرارات المعتمدة في ظلها، إلى جانب القواعد الآمرة للقانون الدولي والالتزامات الأخرى التي قبلت بها المنظمة طواعية. وسيكون توضيح نطاق مشروع المادة ٦٣ والآثار المترتبة عليه أمراً حاسماً مع بدء اللجنة قراءتها الثانية لمشاريع المواد، ونشجع اللجنة بشدة على اغتنام هذه الفرصة للقيام بذلك.

مذكورة مشتركة مقدمة من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة التجارة العالمية

يحيط الغموض بتأثير مبدأ قاعدة التخصيص في الدور الذي تؤديه "قواعد المنظمة" في مشاريع المواد. وبوسعنا أن نقبل بأن يغطي نص واحد جميع المسائل المتعلقة بالمسؤولية ذات الصلة بالمنظمات الدولية. ولكن، إذا كان ذلك صحيحاً، فينبغي إيلاء اهتمام خاص لمبدأ التخصيص - وهو أحد العوامل الرئيسية التي تميز الشخصية الاعتبارية للمنظمات الدولية عن الشخصية الاعتبارية للدول. لذا نقترح أن يُدرج في الأحكام التمهيدية لمشاريع المواد نص صريح على أن مسؤولية المنظمات الدولية تعرف من خلال مبدأ التخصيص. ويساورنا القلق من أنه إذا اتبعت مشاريع المواد نفس مسار المواد الخاصة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، وتُركت بأكملها لتستخدمها الحكومات والهيئات القضائية وجهات مفسّرة أخرى، فإن اعتمادها الكبير على تلك المواد يمكن أن يجعل إنفاذها متعذراً عملياً، أو يؤدي على نحو متزايد إلى معاملة المنظمات الدولية معاملة الدول من حيث مسؤوليتها بمقتضى القانون الدولي، مع ما يترتب على ذلك من آثار لا يمكن التكهّن بها على المدى الطويل.

منظمة حلف شمال الأطلسي

بالإشارة إلى عبارة "قواعد خاصة من قواعد القانون الدولي، بما في ذلك قواعد المنظمة المطبقة على العلاقات بين المنظمة الدولية وأعضائها"، يلاحظ أن القاعدة الداخلية الأساسية النازمة لعمل المنظمة - أي اتخاذ القرارات بتوافق الآراء - غير مذكورة في المعاهدات التي أنشأت منظمة حلف شمال الأطلسي ولا في أي قواعد رسمية، بل هي ناتجة عن ممارسات المنظمة.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

١ - تعد الصكوك التأسيسية والقواعد والإجراءات الداخلية للمنظمات الدولية المصدر الأولي للالتزامات التي تنشأ عنها مسؤوليتها وتقييم على ضوءها. ومشروع المادة ٦٣ نص رئيسي. وبالفعل، ينبغي عدم تطبيق مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية

إذا كانت شروط المسؤولية أو مضمونها أو تطبيقها، تخضع إلى "قواعد خاصة من قواعد القانون الدولي، بما في ذلك قواعد المنظمة المطبقة على العلاقات بين المنظمة الدولية وأعضائها" ونحن نتفق مع الرأي القائل إن مشروعية فعل المنظمة الدولية وآلية المسؤولية ينبغي أن تُحدد بالدرجة الأولى استناداً إلى صكوكها التأسيسية وقواعدها وإجراءاتها الداخلية.

٢ - ولا تترتب مسؤولية منظمة دولية إلا إذا شكّل الفعل انتهاكاً واضحاً لصكوكها التأسيسية وقواعدها وإجراءاتها الداخلية، أو إذا شكّل انتهاكاً لقواعد أمرة رغم كونه موافقاً لصكوكها التأسيسية وقواعدها وإجراءاتها الداخلية.

٣ - وينبغي للجنة، في قراءتها الثانية، أن تعيد النظر في كل من مشاريع المواد والشروح التي ترافقها على نحو يؤكد دون أي شك أولوية الدور المحوري لقاعدة التخصيص والطابع التكميلي للقواعد العامة بشأن مسؤولية المنظمات الدولية. ومما يدعم هذا الرأي، حقيقة أن جوهر الهدف المتوخى من قاعدة خاصة هو نسخ القواعد العامة، إلا إذا كان الأمر خاضعاً لقاعدة أمرة.

٤ - ونؤيد، فيما يخص تطبيق مبدأ قاعدة التخصيص، دور المنظمات الدولية في وضع تعاريف داخلية لبعض المصطلحات. ونلاحظ بصفة خاصة أن مشاريع المواد لم تتضمن تعريفاً لمصطلح "جهاز". ومع ذلك، نظراً لتنوع المنظمات الدولية، لا ندعو إلى تعريف عام، ولكننا نعتبر أن القواعد الداخلية لكل منظمة دولية هي التي تسري فيما يتعلق بتعريف "جهاز" من أجهزة تلك المنظمة.

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

بما أن المنظمات الدولية لا تملك اختصاصاً عاماً، وبالتالي تعمل بموجب مبدأ التخصص، فمن المهم أن نعترف بحقيقة أن ثمة حالات كثيرة ستنتسخ فيها القواعد الخاصة بكل منظمة القواعد العامة المنصوص عليها في مشاريع المواد. لذا يُقترح أن تنظر اللجنة في إمكانية إدراج مشروع المادة ٦٣ (قاعدة التخصيص) ضمن الباب الأول (مقدمة) من مشاريع المواد بوصفه مشروع المادة ٣ الجديدة. وباستثناء حالة وجود قاعدة أمرة من القواعد العامة للقانون الدولي، فإن مبدأ قاعدة التخصيص أساسي في حل أي تضارب محتمل في تحديد وصف أي فعل من أفعال منظمة دولية بأنه غير مشروع، أو بأنه مشروع، بمقتضى القواعد العامة للقانون الدولي في مواجهة القانون الداخلي لتلك المنظمة الدولية.

البنك الدولي

١ - لو يأخذ المرء بعين الاعتبار (أ) كون دول العالم بأجمعه تقريباً أعضاء في مؤسسات بريتون وودز (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير)، وكذلك، في جميع الأحوال، كون المؤسسات المالية الدولية تعمل، كقاعدة عامة، داخل البلدان الأعضاء فيها؛ (ب) و "قواعد المنظمة" الشاملة التي تعمل بها المؤسسات المالية الدولية؛ (ج) والأحكام المفصلة، المدرجة في اتفاقاتها المالية، بشأن النتائج المترتبة على خرق الالتزامات الأساسية، يتبين بوضوح أن مناسبات استخدام القواعد المتعلقة بالمسؤولية، باستثناء القواعد الخاصة، نادرة جداً (هذا إن وجدت أصلاً) في سياق عمليات المؤسسات المالية الدولية.

٢ - وتتضمن مشاريع المواد، في مشروع المادة ٦٣ المتعلقة بقاعدة التخصيص، ما يرجح أن يكون أهم حكم من أحكامها. ومع أن من الممكن دون شك تحسين الصياغة الحالية لمشروع المادة ٦٣، مثلما اقترحت المنظمات الدولية الأخرى في تعليقاتها، فلا جدال في أن دورها أساسي ضمن مخطط مشاريع المواد. وبناء على ذلك، نشجع بقوة اللجنة على إعادة النظر، لدى قراءتها الثانية، في كل من مشاريع المواد والشروح التي ترافقها على نحو يؤكد دون أي شك الدور المحوري لقاعدة التخصيص والطابع التكميلي للقواعد العامة بشأن مسؤولية المنظمات الدولية.

٣ - وتشير اللجنة، في الفقرة (٦) من شرح مشروع المادة ٦٣، إلى أن الهدف من مشروع المادة المذكورة هو إلغاء الحاجة إلى أن يضاف إلى الكثير من المواد السابقة شرطاً من قبيل: "رهنأ بوجود قواعد خاصة". (التوكيد مضاف). ما سبب هذه الإشارة إلى "الكثير" من القواعد السابقة بدلاً من الإشارة إليها كلها، إن لم يكن الحفاظ على آثار القواعد الآمرة المعروفة بعبارة *jus cogens* وبعبارة أخرى، أتوجد مشاريع مواد أخرى تتعلق بالقواعد العامة وتتسم بأنها لا تحدّد بقاعدة خاصة، باستثناء مشاريع المواد المتعلقة بالقواعد الآمرة؟ يصعب علينا أن نتصور أياً منها.

٤ - وذكر في الفقرة (٥) من التعليق على مشروع المادة ٤ "أنه سيكون من المثير للخلاف القول بأن القانون الداخلي للمنظمة يطغى دائماً على الالتزام الواقع على المنظمة بموجب القانون الدولي إزاء دولة من الدول الأعضاء". وهنا أيضاً، بما أن القانون الداخلي للمنظمة، كقاعدة عامة، هو العنصر الأهم (إن لم يكن العنصر الأوحد) لقاعدة التخصيص، ألن تقدّم القاعدة الخاصة على جميع الالتزامات الدولية باستثناء الالتزامات الناجمة عن القواعد الآمرة؟ يصعب علينا أن نتصور أي قاعدة رضائية (بخلاف القاعدة الآمرة) يمكن أن تشكل استثناء، والسبب في ذلك هو، على وجه التحديد، أنه في أي مسألة لا تحكمها

قاعدة آمرة، تؤدي القاعدة الخاصة إلى تحديد الالتزام العام ونسخه، لأن هذا هو جوهر الغرض من القاعدة الخاصة. لذا فإننا نشجع اللجنة على إعادة النظر في العبارة المذكورة أعلاه، إما بحذفها أو بتحديدتها عبر الحفاظ على الدور الغالب للقاعدة الخاصة.

٥ - ونشجع اللجنة على أن تكفل في قراءتها الثانية استخدام تعبير "القانون الدولي" (الذي لم يعرف في مشاريع المواد) بمعنى موحد في النص كله، وأن تراعي أيضا على النحو الواجب أي قواعد قانونية خاصة واجبة التطبيق. فعلى سبيل المثال، هل لتعبير "بمقتضى القانون الدولي" نفس المعنى في النص الحالي للفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٤، المتعلقة بعناصر الفعل غير المشروع دوليا، وفي الفقرة ١ من مشروع المادة ٥، المتعلقة باعتبار تصرف جهاز أو وكيل فعلا صادرا عن المنظمة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل المقصود من "القانون الدولي" أن يشمل، في مشروع المادتين كليهما، القواعد العامة للقانون الدولي وأي قاعدة قانونية خاصة واجبة التطبيق؟

ثالثا - قائمة مرفقات التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية^(٣٨)

مجلس أوروبا

موجز للاجتهادات القضائية ذات الصلة، الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بعنوان "The Court's Competence in respect of Acts of International Organizations" ("اختصاص المحكمة فيما بشأن أعمال المنظمات الدولية").

منظمة حلف شمال الأطلسي

المادة الثامنة من اتفاق الدول الأطراف في حلف شمال الأطلسي المتعلق بمركز قواتها، الموقع في لندن، في ١٩ حزيران/يونيه ١٩٥١.

(٣٨) مرفقات التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية مصنفة لدى شعبة التدوين التابعة لمكتب الشؤون القانونية.