

Distr.: General
14 March 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الحادية والستون

جنيف، ٤ أيار/مايو - ٥ حزيران/يونيه

و ٦ تموز/يوليه - ٧ آب/أغسطس ٢٠٠٩

التقرير السابع عن مسؤولية المنظمات الدولية*

مقدم من السيد جيورجيو غايا، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولاً - ملاحظات عامة
٧	.....	ثانياً - الباب الأول (مقدمة)
٧	.....	مشروع المادة ١
٩	.....	مشروع المادة ٢
١٣	.....	توصية
١٤	.....	ثالثاً - الباب الثاني (الأفعال غير المشروعة دولياً الصادرة عن المنظمة الدولية)
١٤	.....	مشروع المادة ٤

* يعرب المقرر الخاص عن امتنانه للمساعدة التي قدمها في إعداد هذا التقرير باولو بالشيتي (أستاذ مساعد، بجامعة ماسيراتا)، وستيفانو دوريجو (دكتوراه، جامعة بيزا)، وليا مايا سيانيتيسا (ماجستير في الحقوق، جامعة نيويورك). يغو (دكتوراه، جامعة بيزا)، وليا مايا سيانيتيسا (ماجستير في الحقوق، جامعة نيويورك).



١٥	.....	مشروع المادة ٥
١٦	.....	مشروع المادة ٦
١٨	.....	مشروع المادة ٧
١٩	.....	مشروع المادة ٨
٢٠	.....	مشروع المادة ٩
٢١	.....	مشروع المادة ١٣
٢٣	.....	مشروع المادة ١٤
٢٤	.....	مشروع المادة ١٥
٢٤	.....	مشروع المادة ١٦
٢٧	.....	مشروع المادة ١٩
٢٨	.....	مشروع المادة ٢٠
٢٩	.....	مشروع المادة ٢١
٣١	.....	مشروع المادة ٢٤
٣٢	.....	توصية
٣٣	.....	الباب الثالث (مضمون المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية)
٣٣	.....	مشروع المادة ٢٩
٣٣	.....	مشروع المادة ٣٠
٣٤	.....	مشروع المادة ٣١
٣٥	.....	مشروع المادة ٣٢
٣٦	.....	مشروع المادة ٣٦
٣٦	.....	مشروع المادة ٣٧
٣٦	.....	مشروع المادة ٣٩
٣٨	.....	مشروع المادة ٤١

٣٨	..... توصية
٣٨	..... الباب الرابع (إعمال المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية) - خامسا
٣٨	..... مشروع المادة ٤٤
٣٩	..... مشروع المادة ٤٧
٤٠	..... مشروع المادة ٤٨
٤٠	..... مشروع المادة ٥٠
٤١	..... مشروع المادة ٥١
٤٢	..... مشروع المادة ٥٢
٤٣	..... مشروع المادة ٥٦
٤٣	..... توصية
٤٣	..... الباب الخامس - مسؤولية الدولة فيما يتصل بفعل صادر عن منظمة دولية - سادسا
٤٣	..... مشروع المادة ٥٧
٤٤	..... مشروع المادة ٥٨
٤٤	..... مشروع المادة ٥٩
٤٥	..... مشروع المادة ٦٠
٤٧	..... مشروع المادة ٦١
٤٨	..... توصية
٤٨	..... الجزء السادس - سابعا
٤٨	..... مشروع المادة ٦٣
٥٠	..... مشروع المادة ٦٥
٥٠	..... مشروع المادة ٦٦
٥٢	..... توصية

أولا - ملاحظات عامة

١ - يرمي هذا التقرير إلى تقديم دراسة استقصائية عن التعليقات التي أبدتها الدول والمنظمات الدولية بشأن مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية والتي اعتمدها لجنة القانون الدولي في قراءة أولى في دورتها الحادية والستين^(١). وفي الفقرة ٥ من قرارها ١١٤/٦٤ المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، وجهت الجمعية العامة أنظار الحكومات إلى الأهمية التي توليها لجنة القانون الدولي للحصول، في موعد أقصاه ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، على تعليقاتها وملاحظاتها بشأن مشاريع المواد والشروح المتعلقة بموضوع "مسؤولية المنظمات الدولية"، التي اعتمدها اللجنة في القراءة الأولى في دورتها الحادية والستين. وفي الفقرة ٥ من القرار ٢٦/٦٥ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ وجهت الجمعية مرة أخرى أنظار الحكومات إلى الأهمية التي توليها اللجنة للحصول، في موعد أقصاه ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، على تعليقاتها وملاحظاتها. ويعرب المقرر الخاص عن عظيم امتنانه بصفة خاصة للدول والمنظمات الدولية التي قدمت تعليقاتها الخطية ضمن الأجل المحدد أو بعده بوقت قصير. وقد مكنه هذا الالتزام بالوقت المحدد من إعداد هذا التقرير بحلول ٤ آذار/مارس ٢٠١١، على النحو المطلوب لإتاحة التقرير بجميع اللغات الرسمية الست في بداية الدورة الثالثة والستين للجنة. ويهدف هذا التقرير إلى القيام بتغطية شاملة لجميع البيانات والتعليقات المكتوبة التي أدلى بها على مواد القراءة الأولى وشروحها حتى ١ شباط/فبراير ٢٠١١. وبُذل جهد حتى تراعى أيضا التعليقات الخطية التي وردت خلال شهر شباط/فبراير.

٢ - ويغطي هذا التقرير أيضا بعض حالات الممارسة التي أصبحت متاحة بعد الانتهاء من القراءة الأولى لمشاريع المواد. وعلاوة على ذلك، روعيت بعض الآراء التي أعرب عنها في الأدبيات المتنامية بشأن الموضوع.

٣ - ولم يتناول الانتقاد الهيكل العام لمشاريع المواد بالصيغة التي اعتمدت بها في القراءة الأولى. وبالإضافة إلى ذلك، لم يكن ثمة إلا اقتراح واحد بشأن الترتيب الذي قدمت به مشاريع المواد. وجاء هذا الاقتراح من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وتردد في التعليقات المشتركة التي أبدتها منظمة الصحة العالمية ومجموعة من المنظمات الأخرى. واستنادا إلى هذا الاقتراح الذي كان القصد منه التركيز بقدر أكبر على "مبدأ التخصص" في تطبيقه على المنظمات الدولية، ينبغي أن تنظر اللجنة في إمكانية إدراج مشروع المادة ٦٣ (قاعدة التخصيص) ضمن الباب الأول (مقدمة) من مشاريع المواد بوصفه مشروع المادة ٣

(١) استنسخ نص مشاريع المواد المعتمدة في القراءة الأولى وشروحها في الوثيقة A/64/10، الفقرتان ٥٠ و ٥١.

الجديدة^(٢). ولا يتعلق هذا الاقتراح بمضمون مشاريع المواد، لأن تغيير مكان الحكم المتعلق بالتخصص لن يؤثر على آثاره القانونية. ويستند وضع هذا الحكم ضمن "الأحكام العامة" في نهاية مشاريع المواد إلى فكرة مفادها أنه ينبغي أولاً تحديد القواعد التي تنطبق على المنظمات الدولية عموماً ثم الإشارة إلى احتمال وجود قواعد مختلفة تسري على بعض المنظمات، ولا سيما في علاقاتها مع أعضائها. وقد تكون لهذه القواعد أهمية عملية كبيرة، لكن لا يمكن التعبير عنها في مشاريع المواد، التي قد لا تطمح إلا إلى النص على القواعد الاحتياطية. وعلاوة على ذلك، فإن موضع إدراج الحكم المتعلق "بقاعدة التخصيص" يتوافق مع موضع إدراج الحكم الذي اعتمد في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٣)؛ ولا يبدو أن الأهمية المتعاضمة التي قد يكتسبها مبدأ التخصص فيما يتعلق بالمنظمات الدولية تستوجب تغييراً.

٤ - وقد ظهرت بعض المواضيع المتكررة ذات الطابع العام في بعض البيانات والتعليقات الختامية. ويتعلق أحد هذه المواضيع بالمجموعة الكبيرة والمتنوعة من المنظمات الدولية. وعلى سبيل المثال، أشارت الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى ضرورة مراعاة "خصوصيات مختلف المنظمات الدولية"، وسأقت المقطع التالي من فتوى محكمة العدل الدولية بشأن مشروعية استخدام الدولة للأسلحة النووية في النزاعات المسلحة:

"المنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي الذين ليس لهم، بخلاف الدول، اختصاص عام. فالمنظمات الدولية تخضع لمبدأ التخصص، أي أن الدول التي تُنشئها تخولها سلطات تتوقف حدودها على المصالح المشتركة التي تكلفها تلك الدول بمهمة النهوض بها"^(٤).

(٢) A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ٢٦. وقدمت تعليقات منظمة الصحة العالمية أصالة عن نفسها وباسم 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 (اليونسكو) ومنظمة السياحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومنظمة التجارة العالمية.

(٣) استنسخ نص هذه المواد في حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.04.V.17 (Part 2))، الفقرة ٧٦. وتفتح المادة ٥٥ (قاعدة التخصيص) الباب الرابع المعنون (أحكام عامة).

(٤) A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، ألف الفقرة ١. وقد أخذ المقطع المقترح من I.C.J. Reports 1996، الصفحة ٧٨، الفقرة ٢٥. وقد استنسخ فعلاً في الفقرتين (٨) و (١١) من شرح مشروع المادة ٢، في الوثيقة A/64/10، الفقرة ٥١.

فتنوع المنظمات الدولية حقيقة لا سبيل إلى إنكارها وهي تسهم أيضا في تفسير سبب عدم إتيان بعض مشاريع المواد بإجابات دقيقة على الأسئلة المحتملة. وصحيح أيضا أن بعض مشاريع المواد قلما تربطها صلة بمنظمات معينة. وعلى سبيل المثال، فإن من المستبعد للغاية أن تكون المنظمة التقنية في وضع يمكنها من الاستظهار ببعض الظروف النافية لعدم المشروعية. فمشاريع المواد المعنية لن تنطبق على منظمة إلا إذا تم استيفاء الشروط المطلوبة.

٥ - ومن المواضيع الأخرى المتكررة أن مشاريع المواد تمعن في اتباع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. فمن المؤكد أن مشاريع المواد وثيقة الصلة فيما يتعلق بشتى المسائل التي لا يوجد سبب يدعو إلى التمييز فيها بين الدول والمنظمات الدولية. وعندما يتم التوصل إلى هذا الاستنتاج، فإنه يقوم على تحليل محدد ولا يقوم أبدا على افتراض غير نقدي. ومن الجدير بالذكر أنه لم تبد أي تعليقات محددة على معظم مشاريع المواد التي تماثل إلى حد كبير المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة. ومن جهة أخرى، تتضمن عدة مشاريع مواد تغييرات جوهرية تعكس الوضع الخاص بالمنظمات الدولية. وعلاوة على ذلك، تتناول مختلف مشاريع المواد مسائل لم تتناولها المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة.

٦ - وثمة موضوع ثالث هو أن بعض مشاريع المواد يستند إلى ممارسة محدودة. وقلما يعزى ذلك إلى قلة الجهود المبذولة من اللجنة للاطلاع على الممارسة ذات الصلة وأخذها بعين الاعتبار. وللأسف، لم تقدم الدول والمنظمات الدولية، في إطار تسهيل الدراسة التي تقوم بها اللجنة، إلا أمثلة قليلة عن الممارسة غير المنشورة. وبالمناسبة، فإنه مما لا يخلو من دلالة أن الكتابات الأكاديمية في دفعها الحديث لم تأت بعناصر جديدة لم تتناولها اللجنة في الممارسة ذات الصلة. والواقع أن الممارسة المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية تبدو محدودة، ولا سيما بسبب إجماع معظم المنظمات عن عرض منازعاتها مع الدول أو المنظمات الأخرى على التسوية عن طريق طرف ثالث. وإذا كانت مشاريع مواد معينة لا يعزها إلا التز القليل من الممارسة، فليس ذلك بسبب حاسم يبرر حذف نصها. فحذفه لن يحدث ثغرة في مشاريع المواد فحسب، بل إنه سيؤثر على جوهر القواعد المقترحة. ولو اقتضى الأمر، مثلا، حذف مشروع مادة يتعلق بالضرورة من مشاريع المواد المتعلقة بالظروف النافية لعدم المشروعية، فإن الأثر المترتب على ذلك هو أن المنظمة الدولية لن يكون بإمكانها أبدا أن تستظهر بالضرورة لهذا الغرض.

٧ - والفروع الستة التالية تماثل الأبواب الستة لمشاريع المواد المعتمدة في القراءة الأولى. ويتضمن كل فرع استقصاءا للتعليقات المتصلة بالباب ذي الصلة، ويشمل الملاحظات والاقتراحات ذات الصلة والموجهة إلى اللجنة. وتتم كلا من مشاريع المواد وشروحها

وتلتمس آراء أعضاء اللجنة. ولتسهيل المناقشة، سيورد في نهاية كل فرع موجز مقتضب للمقترحات المقدمة فيما يتعلق بنص مشاريع المواد الواردة في الباب ذي الصلة. ولن يلخص عدد كبير من التعديلات المقترحة بشأن الشروح.

ثانياً - الباب الأول (مقدمة)

مشروع المادة ١

٨ - تنص الفقرة ١ من مشروع المادة ١، في تحديد نطاق مشاريع المواد، على أن مشاريع المواد "تنطبق [...] على المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية عن الفعل غير المشروع. بموجب القانون الدولي". ثم تضيف الفقرة ٢ أنه "تنطبق مشاريع المواد هذه أيضاً على المسؤولية الدولية للدولة عن الفعل غير المشروع دولياً الصادر عن منظمة دولية". ويعكس مشروع المادة هذا مضمون المادة ٥٧ من مواد مسؤولية الدول التي بمقتضاها لا تخل مواد مسؤولية الدول "بأي مسألة تتعلق بمسؤولية منظمة دولية أو مسؤولية أي دولة عن سلوك منظمة دولية بموجب القانون الدولي".

٩ - واتساقاً مع الفقرة ٢ من مشروع المادة ١، لا يتناول الباب الخامس من المشروع الحالي إلا مسؤولية الدولة فيما يتصل بتصرف منظمة دولية. ولا تنظر مشاريع المواد الحالية ولا المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، صراحة على الأقل، في بعض المسائل المتعلقة بمسؤولية الدول تجاه المنظمات الدولية. والمسألة الرئيسية المطروحة هي احتجاج منظمة دولية بمسؤولية دولة عندما لا تكون مسؤولية الدولة متصلة بتصرف منظمة دولية: على سبيل المثال، عندما تنتهك دولة التزاماً قائماً بموجب معاهدة ثنائية مبرمة مع منظمة دولية. فثمة رأي يرى أنه بما أن المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة لا تتناول إلا احتجاج دولة بالمسؤولية، فإن مشاريع المواد الحالية ينبغي أن تسد هذه الثغرة. ويذهب رأي آخر إلى القول بأن هذه المسألة تتعلق بمسؤولية الدولة ويمكن تغطيتها على سبيل القياس؛ فإذا ارتتبت ضرورة تناولها صراحة، فإنه سيلزم تعديل المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وفي هذه الحالة، يمكن مثلاً تعديل مقدمة المادة ٤٢ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لكي يستعاض عن عبارة "يحق للدولة أن تحتج كدولة مضرورة بمسؤولية دولة أخرى" بعبارة "يحق للدولة أو للمنظمة الدولية أن تحتج بصفقتها دولة أو منظمة مضرورة بمسؤولية دولة أخرى". وعندما نوقشت المسألة داخل اللجنة، رجح الرأي الثاني، وأعرب عنه في الفقرة (١٠) من شرح المادة ١ (A/64/10، الفقرة ٥١). غير أنه ارتئي أن من المفيد استطلاع آراء الدول والمنظمات الدولية بشأن هذه المسألة. وأشار بالتالي، في تقرير اللجنة عن دورتها الحادية والستين إلى أن "بعض القضايا التي تتناول المسؤولية الدولية بين الدول والمنظمات الدولية

غير مشمولة صراحة لا في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً ولا في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية؛ وسيقت بعض الأمثلة لهذه القضايا؛ وطلبت اللجنة "تعليقات وملاحظات من الحكومات والمنظمات الدولية" بشأن السياق الذي ينبغي أن ينظر في إطاره في هذه المسائل (A/64/10، الفقرتان ٢٧ و ٢٨).

١٠ - وقد انقسمت الدول في الردود التي قدمتها. ففي اللجنة السادسة، أعرب بعض الدول عن رأي مفاده أنه ينبغي أن تغطي في النص الحالي المسائل المتعلقة بمسؤولية الدول تجاه المنظمات الدولية^(٥)، في حين ارتأت دول أخرى أن هذه المسائل لا تندرج في إطار النص الحالي^(٦). وظهر نفس الانقسام في الآراء في التعليقات الخطية التي أبدتها الدول لاحقاً^(٧).

١١ - ودافعت عن الرأي الأول أيضاً منظمة الصحة العالمية ومجموعة من المنظمات الأخرى في تعليقاتها المشتركة (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ١). وانطلقت هذه المنظمات في حجتها من التنافر المزعوم التي ستسبب فيه اللجنة عند نظرها في مسائل مسؤولية الدول تجاه المنظمات الدولية. وأوضحت أن "عدداً من مشاريع المواد تلك يتناول هذه المسائل صراحة أو ضمناً". غير أن المواد من ٥٧ إلى ٦١ التي ذكرت بشأن هذه النقطة تندرج ضمن النطاق المحدد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١، في حين أن مشروع المادة ٣٢، الفقرة ٢ ومشروع المادتين ٣٩ و ٤٩، التي تشير إليها التعليقات أيضاً، كلها "بنود عدم إحلال" وبالتالي فإنها لا تغطي أي مسألة إضافية.

١٢ - ويمكن أن تبدأ اللجنة في دراسة بعض المسائل التي لم يتم تناولها صراحة في المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة وفي مشاريع المواد الحالية. وعندها يمكن أن تناقش المكان المفضل لإدراج أي حكم إضافي ترغب في اقتراحه. وللأغراض الحالية، بما أن هذه الأحكام الإضافية لن تؤثر على مضمون مشاريع المواد المدرجة في المشروع الحالي، فإن خيار إجراء المزيد من الدراسة لن يتطلب من اللجنة إرجاء النظر في مشاريع المواد التي اعتمدت في القراءة الأولى.

(٥) سارت على هذا المنوال بيانات اليونان (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٢)، والمكسيك (الفقرة ٣٢)، وإسبانيا (الفقرة ٨٢) وماليزيا (A/C.6/64/SR.23، الفقرة ٣٢).

(٦) كان هذا رأي بيلاروس (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٣٥)، وإيطاليا (A/C.6/64/SR.12، الفقرة ١٧)، وهولندا (الفقرة ٥٥)، واليونان (الفقرتان ٦٠ و ٦١)، وغانا (A/C.6/64/SR.17، الفقرة ٩). وانظر أيضاً بيان فرنسا (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٦٨).

(٧) أعربت النمسا (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٢٠). عن قلقها إزاء الفقرة الناجمة عن ذلك. دافع البرتغال عن الرأي الأول (الفرع الثاني - ألف، الفقرة ٢)، في حين أعربت ألمانيا عن الرأي المعاكس (الفرع الثاني - باء - ١)

١٣ - وقد ترغب لجنة الصياغة في النظر في اقتراح غانا إعادة صياغة الفقرة ٢ من مشروع المادة ١ على النحو التالي: "تنطبق مشاريع المواد هذه على المسؤولية الدولية للدولة عن الفعل غير المشروع بموجب القانون الدولي والصادر عن منظمة دولية" (A/C.6/64/SR.17، الفقرة ٩). ومن شأن هذا النص أن يحاكي صياغة الفقرة ١. وقد استخدم في المواد ١ و ٢ و ٣ المتعلقة بمسؤولية الدول مصطلح "فعل غير مشروع دولياً" الذي يرد في مشروع المادة ١ بصيغته المعتمدة في القراءة الأولى.

مشروع المادة ٢

١٤ - وفيما يتعلق بمشروع المادة ٢ (المصطلحات المستخدمة)، لم تبد إلا بضع تعليقات بشأن تعريف "المنظمة الدولية" الوارد في الفقرة الفرعية (أ). وأعربت دولتان عن تفضيلهما تعريف المنظمات الدولية بصفتها "منظمات حكومية دولية"^(٨)، وفقاً للتعريف الذي يرد عادة في الاتفاقيات الدولية. وتورد الفقرة (٣) من شرح مشروع المادة ٢ سبب السعي في مشاريع المواد الحالية إلى تعريف أكثر تفصيلاً يراعي أن "هناك عدد [أ] متزايد [ب] من المنظمات الدولية التي تشتمل عضويتها على كيانات أخرى غير الدول، بالإضافة إلى الدول"^(٩).

١٥ - وشككت دولة واحدة فيما إذا كان نعت "تملك شخصية قانونية دولية خاصة بها" ضرورياً، لأن "المنظمات الدولية تملك شخصية قانونية دولية نتيجة لكونها منظمات من هذا القبيل"^(١٠). والإشارة في التعريف إلى وجود شخصية قانونية مستقلة تجسد تفسيرها في أن وجود الشخصية القانونية المستقلة شرط مسبق أساسي لقيام المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية المعنية. وعلاوة على ذلك، يبدو من الأفضل أن تترك مفتوحة مسألة إذا كانت جميع المنظمات الدولية تملك شخصية قانونية.

١٦ - وفي الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ٢ (A/64/10، الفقرة ٥١)، سيكون من الأفضل الإشارة تحديداً إلى أن المركز الحالي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا موضع خلاف.

(٨) الصين (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٤٣) وكوبا (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٢).

(٩) A/64/10، الفقرة ٥١. وتؤيد منظمة العمل الدولية "فكرة عدم استخدام عبارة 'المنظمة الحكومية الدولية'، ومن جهة أخرى، ترى منظمة العمل الدولية أن إضافة عبارة "كيانات أخرى" في مشروع المادة، لا تضيف عنصراً مهماً لما هو مشمول بالفعل بالجزء الأول من التعريف، الذي يبدو واسع النطاق بما يكفي لإدراج إمكانيات مختلفة تتمثل في عضوية كيانات أخرى من غير الدول" (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرة ١).

(١٠) النمسا (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرة ٢).

وقد لاحظت المنظمة نفسها في تعليق خطي أنه ”لا 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“^(١١).

١٧ - واستخدام ”الدول“ بصيغة الجمع في الفقرة الفرعية (أ) لا يعني ضمنا أن المنظمة الدولية بالمفهوم الوارد في التعريف لا يجوز أن تنشئها إلا مجموعة من الدول. وبإمكان الشرح أن يشير تحديدا، على غرار ما اقترحته الأمانة العامة للأمم المتحدة، إلى أن ”الدولة (الواحدة) ومنظمة دولية يمكنهما إنشاء منظمة دولية باتفاق“، ويورد مثالي المحكمة الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة للبنان (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ١، الفقرة ١).

١٨ - وفيما يتعلق بتعريف ”قواعد المنظمة“ الوارد في الفقرة الفرعية (ب) من مشروع المادة ٢، ولا سيما الجزء الذي يشير في التعريف إلى ”غير ذلك من الأعمال التي تتخذها المنظمة“، رحبت دولة واحدة بهذه الإشارة ”مع مراعاة شدة تنوع الأعمال التي تشكل هذه القواعد“^(١٢). وأعربت دولة أخرى عن رغبتها في أن ”يوضح [الشرح] بقدر أكبر من التفصيل مضمون ’غير ذلك من الأعمال‘“ وشككت في ”الطرح غير المقيد الذي يفيد بأن قواعد المنظمة قد تشمل الاتفاقات التي أبرمتها المنظمة مع أطراف ثالثة والأحكام القضائية أو قرارات التحكيم الملزمة للمنظمة“^(١٣). غير أنه يمكن القول إن الطرح الوارد في الشرح مقيد فعلا باستخدام لفظ ”قد“. ومن الصعب تصور تعريف مفصل يستوعب عددا كبيرا من المنظمات الدولية. وينطبق هذا أيضا على إدراج ”تسلسل هرمي بين قواعد المنظمة“، على غرار ما رغبت فيه منظمة الصحة العالمية ومجموعة من المنظمات الأخرى في تعليقاتها المشتركة (A/CN.4/637، الحاشية ١٦). وشككت الأمانة العامة للأمم المتحدة في ”تعريف ’قواعد المنظمة‘ الواسع النطاق والذي يضم صكوكا تتجاوز في نطاقها الصكوك التأسيسية للمنظمة“ (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ١، الفقرة ٣). ومن جهة أخرى، لاحظت منظمة حلف شمال الأطلسي في تعليقاتها أن منظمة حلف شمال الأطلسي نفسها

(١١) A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء - ٢. وأثار نفس الاستفسارين الاتحاد الروسي (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٧)

وكوبا (A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء - ٢ - الفقرة ٢)

(١٢) هنغاريا (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٣٧).

(١٣) الاتحاد الروسي (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٦).

مثال لمنظمة تكون فيها "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 ممارسة المنظمة" (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٢٦). ويجسد الاتحاد الأوروبي مثالا للمنظمة التي تدرج في قواعدها كل من الاتفاقات التي أبرمتها المنظمة والقرارات القضائية.

١٩ - واستنادا إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة فإن تعريف "قواعد المنظمة" ينبغي أيضا أن يشير بوضوح إلى أن انتهاك قواعد المنظمة يستتبع مسؤوليتها، لا بسبب انتهاك "القاعدة"، في حد ذاتها، ولكن بسبب انتهاك التزام القانون الدولي التي تتضمنه تلك القاعدة (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ١، الفقرة ٦). وأقيم هذا التمييز بين قواعد المنظمة لاحقا في مشاريع المواد، وذلك في مشروع المادة ٩، حيث يبدو أنه المكان المناسب لأنه يتناول "وقوع حرق لالتزام دولي". ومما يبرر اتساع نطاق تعريف قواعد المنظمة أن هذه القواعد تقوم في مشاريع المواد بدور يفوق مجرد تقرير متى يقع حرق لالتزام بموجب القانون الدولي. فللقواعد المنظمة مثلا صلة بتحديد الجهة المختصة بالإعراب عن موافقة منظمة أو بتقديم طلب باسم المنظمة.

٢٠ - ولئن كانت الفقرة الفرعية (ج) من مشروع المادة ٢ تتضمن تعريفا للـ "وكيل"، فإن مشاريع المواد لا تتضمن أي تعريف للـ "جهاز". وقد اقترحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، والأمانة العامة للأمم المتحدة وبلجيكا في تعليقاتها إدراج تعريف له^(٤). ولعل من مزايا ذلك توضيح العلاقة بين الأجهزة والوكلاء في مشاريع المواد. وسيكون المكان المناسب لتعريف "جهاز" هو إدراج فقرة فرعية (ج) جديدة. ولا تتضمن المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة حكما بشأن المصطلحات المستخدمة، لكنها تدرج في الفقرة ٢ من المادة ٤، النص التالي بشأن معنى جهاز للدولة "يشمل الجهاز أي شخص أو كيان له ذلك المركز وفقاً للقانون الداخلي للدولة". ويمكن إدراج تعريف في مشاريع المواد الحالية على نفس المنوال. واقترحت الأمانة العامة صيغة: "أي كيان له ذلك المركز وفقاً لقواعد المنظمة" (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرة ١٢). وسيرا على نفس النهج، يمكن أن يكون نص الفقرة الفرعية كما يلي:

(ج) "يعنى مصطلح جهاز المنظمة الدولية" أي شخص أو كيان له ذلك

المركز وفقاً لقواعد المنظمة.

(١٤) انظر على التوالي A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٢ و A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرة ١١ و A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرة ٢.

ويراعي هذا المقترح اقتراح البنك الدولي الداعي إلى الاستعاضة عن كلمة "يشمل" الواردة في المادة ٤ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول بكلمة "يعني". ورغم تعدد النهج المتبعة في تعريف الجهاز في الصكوك التأسيسية وغيرها من قواعد المنظمات الدولية، فإنه يبدو من الأفضل عدم فرض مفهوم للجهاز لا يوجد له نظير في قواعد المنظمة المعنية. وهذا ما يعكس أيضا الأهمية المحدودة التي يكتسبها التمييز بين الأجهزة والوكلاء في مشاريع المواد.

٢١ - وإذا قبل اقتراح إدراج تعريف "الجهاز" في مشروع المادة ٢، فإنه سيتعين إدراج تعريف "وكيل" في فقرة فرعية جديدة هي الفقرة الفرعية (د). واستنادا إلى مشروع المادة ٢، "يشمل الوكيل" الموظفين الرسميين وغيرهم من الأشخاص أو الكيانات ممن تتصرف المنظمة بواسطتهم". وأعربت دولتان ومنظمة العمل الدولية عن رغبتها في إتمام هذا التعريف بالنص تحديدا على أن الشخص أو الكيان المعني "أو كل إليه جهاز من أجهزة المنظمة أداء إحدى وظائفه أو المساعدة في أداؤها"^(١٥). وهذا ما يحاكي بقدر أكبر صيغة الفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية بشأن التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة^(١٦). وعلى الرغم من أن غالبية أعضاء اللجنة أعربت عن تفضيلها صيغة مختصرة عندما نظرت في اقتراح مماثل قدم في تقرير السابع (A/54/610، الفقرة ٢٣)، فإن بالإمكان إعادة النظر في المسألة. ومن الحلول الوسيطة الممكنة حذف عبارة "جهاز من أجهزة" في الإضافة المقترحة. ولعل ما يبرر هذا الحذف شدة تنوع النهج المتبعة في استخدام مصطلح "جهاز" في قواعد المنظمات المختلفة.

٢٢ - ويبدو أن الاقتراح الوارد في نهاية الفقرة السابقة من شأنه أن يراعي جزئيا شواغل الأمانة العامة التي بمقتضاها دعت إلى أن "يتميز تعريف 'وكيل' في مشاريع المواد، على أقل تقدير، بين أولئك الذين يؤدون وظائف منظمة دولية، وأولئك الذين لا يؤدون هذه الوظائف" (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ١، الفقرة ١٣). وقد أشارت الأمانة العامة إلى أنه تكتسي أهمية أيضا عوامل أخرى "من قبيل مركز الشخص أو الكيان، والعلاقة بالمنظمة ودرجة السيطرة القائمة بين المنظمة وذلك الشخص أو الكيان" (الفقرة ١٢). ويمكن اعتبار هذه العناصر واردة ضمنا في اشتراط أن يكون وكلاء المنظمة

(١٥) البرتغال (A/C.6/64/SR.16)، الفقرة ٤٤ و A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٢) والنمسا (A/CN.4/636)، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرة ٣) ومنظمة العمل الدولية (A/CN.4/637)، الفرع الثاني، باء، ٢، الفقرة ٢). وقدمت بلجيكا اقتراحا مختلفا يدرج صياغة أخرى ممكنة للفقرة (ج) الحالية (A/CN.4/636)، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرة ٣).

(١٦) انظر: *I.C.J. Reports*, 1949, p. 177.

الدولية "الأشخاص أو الكيانات ممن تتصرف المنظمة بواسطتهم". ولعل من المفيد تفصيل هذه النقطة في الشرح.

٢٣ - ولاحظ البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية أن استخدام كلمة "يشمل" بدلا من "يعني" في تعريف "وكيل" غير ملائم ما دام هذا التعريف يتضمن أيضا إشارة إلى عبارة "غيرهم من الأشخاص أو الكيانات" (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٢). فاستخدام كلمة "يشمل" سيكون مبررا إذا كان تعريف وكيل يتضمن إشارة إلى قواعد المنظمة. وفي تلك الحالة، سيوحي تعبير "يشمل"، على غرار ما ذكر في الفقرتين (٨) و (١٠) من شرح مشروع المادة ٥ (A/64/10، الفقرة ٥١)، بإمكانية اعتبار الشخص أو الكيان في الحالات الاستثنائية وكيلا حتى ولو لم يعتبر كذلك بموجب قواعد المنظمة. وبما أن تعريف "الوكيل"، خلافا لتعريف "الجهاز" المقترح في الفقرة ٢٠ أعلاه، لا يتضمن إشارة إلى قواعد المنظمة، فإن الاستعاضة المقترحة عن تعبير "يشمل" بتعبير "يعني" لا تبدو أكثر ملاءمة.

٢٤ - وإذا استبقيت الفكرة بما فيها تعريف "الجهاز"، فإنه سيكون من الأفضل تجنب التداخل غير الضروري بين فئتي الأجهزة والوكلاء. وهذا ما يمكن تحقيقه بالإشارة بوضوح إلى أنه لا يعتبر وكلاء للمنظمة الدولية إلا الأشخاص والكيانات من غير أجهزة تلك المنظمة. ويمكن عندها إعادة صياغة التعريف على النحو التالي:

(د) يعني مصطلح "الوكيل" موظفا رسميا أو شخصا أو كيانا آخر غير الجهاز الذي تتصرف المنظمة بواسطته، توكل إليه المنظمة أداء إحدى وظائفها أو المساعدة في أدائها.

توصية

٢٥ - وفي ختام هذا الفرع، يشار إلى أنه قدمت الاقتراحات التالية بشأن الباب الأول: إدراج فقرة فرعية (ج) جديدة بشأن تعريف "الجهاز"، في مشروع المادة ٢، على النحو المقترح في الفقرة ٢٠ أعلاه، وجعل الفقرة الفرعية (ج) الحالية، بعد إعادة صياغتها وفقا للاقتراح الوارد في الفقرة ٢٤، هي الفقرة الفرعية (د).

ثالثاً - الباب الثاني (الأفعال غير المشروعة دولياً الصادرة عن المنظمة الدولية)

مشروع المادة ٤

٢٦ - أعربت إحدى الدول عن رغبتها في إدراج الضرر ضمن عناصر الفعل غير المشروع دولياً المنصوص عليها في مشروع المادة ٤^(١٧). ونوقشت هذه المسألة فيما يتعلق بمسؤولية الدولة. واعتُبر حينها أن شرط الضرر "يتوقف على مضمون الالتزام الأولي، ولا توجد قاعدة عامة في هذا الشأن"^(١٨). والحاجة إلى تحقيق الاتساق بين الصكوك التي تعدها اللجنة بشأن المسؤولية الدولية تستدعي اتباع النهج نفسه فيما يتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية.

٢٧ - وطلبت دولة أخرى توضيح ما ورد في الشرح من أن "مسؤولية المنظمة الدولية قد تنشأ أيضاً في بعض الحالات عندما لا يُسند التصرف إلى تلك المنظمة الدولية"^(١٩). وقد يحدث هذا، حسب ما ذهب إليه الدولة نفسها، ليس فقط في "الحالات التي تتحمل فيها المنظمة الدولية صراحة (بمقتضى بند في معاهدة مثلاً) هذه المسؤولية"^(٢٠)؛ وإنما قد يحدث أيضاً عندما تكون المنظمة الدولية مسؤولة، وفقاً للفصل الرابع من الباب الثاني، فيما يتعلق بعمل دولة أو منظمة دولية أخرى.

٢٨ - وترى إحدى الدول أن إشارة مشروع المادة ٤ إلى القانون الدولي من أجل تحديد متى يُسند العمل إلى المنظمة الدولية إشارة يكتنفها الغموض لأن القانون الدولي "غير واضح في هذا الصدد"^(٢١). وينبغي أن يُنظر إلى ما ورد في مشروع المادة ٤ من إشارة إلى القانون الدولي في إطار سياق مشروع المادة. وقد بذلت في مشاريع المواد من ٥ إلى ٨ محاولة لتوضيح قواعد القانون الدولي المتعلقة بالإسناد.

(١٧) كوبا، A/CN.4/636، الفرع الثاني باء-٤.

(١٨) انظر حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الفقرة ٧٧، شرح المادة ٢، الفقرة (٩).

(١٩) A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٣، حيث تشير إلى الفقرة (١) من شرح الفصل الأول من الباب الثاني (A/64/10)، الفقرة (٥١).

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) المكسيك (A/C.6/64/SR.16)، الفقرة ٣٠، حيث أردفت قائلة إن "المعيار الأساسي لإسناد المسؤولية إلى المنظمات الدولية، ولا سيما في الحالات حيث لا يتضمن الصك المنشئ للمنظمة أحكاماً صريحة بشأن المسألة، ما زال هو السيطرة الفعلية على الأفعال المعنية".

مشروع المادة ٥

٢٩ - تنص الفقرة ٢ من مشروع المادة ٥ على أنه "تُطبق قواعد المنظمة على تحديد مهام أجهزتها ووكلائها". وبصورة عامة، من المفروض أن يتصرف الوكيل "بناءً على تعليمات المنظمة المعنية أو تحت سيطرتها"، وهو ما يفضل البنك الدولي أن يبيّنه النص (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٤، الفقرة ١). غير أن المنظمة الدولية عندما تسند وظائف إلى وكيل دون أن تعطي التعليمات أو تمارس السيطرة، فإنها مع ذلك تتصرف بواسطة الوكيل، وينبغي عدم إعفائها من إسناد تصرف الوكيل إليها. والاستنتاج نفسه ينطبق أيضاً على الحالة التي أشارت إليها إحدى الدول بقولها "توجد كيانات شبه مستقلة منحتها المنظمات المنشئة لها صلاحيات هامة لكن تصرفها لا تستطيع أن تسيطر هذه المنظمات عليه، على الأقل ليس بطريقة 'فعلية'" (٢٢).

٣٠ - وأعربت دولة أخرى عن رغبتها في إدراج "سلوك الأفراد من الخواص" في مشروع المادة ٦. ويتعلق هذا الاقتراح بإسناد تصرف شخص من الخواص وهو "يتصرف تحت السيطرة الفعلية للمنظمة ويمارس وظائف المنظمة" (٢٣). إذ يبدو أن هؤلاء الأشخاص يشملهم تعريف الوكلاء. ولذلك يُسند تصرفهم إلى المنظمة الدولية وفقاً لمشروع المادة ٥، على النحو المبين في الفقرة (١٠) من شرح مشروع هذه المادة (A/64/10، الفقرة ٥١). ومشروع المادة ٦ موضع أقل ملاءمة لإيراد قاعدة تتعلق بإسناد تصرف الخواص، لأنه يتعلق بتصرف الأجهزة والوكلاء الذين تضعهم دولة أو منظمة دولية تحت تصرف منظمة دولية أخرى.

٣١ - ومن ناحية أخرى، تود بلدان الشمال الأوروبي أن يوضح الشرح أن "الخبراء المدنيين أو العسكريين، أو المستشارين أو غيرهم من الأفراد" الذين يُعارون للمنظمة الدولية "يدخلون في نطاق القاعدة العامة الواردة في مشروع المادة ٥" وليس في نطاق مشروع المادة ٦ (٢٤). وتشير الفقرة (١) من شرح مشروع المادة ٦ إلى أنه عندما يكون

(٢٢) هنغاريا (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٣٧)، حيث فضلت حلاً مختلفاً.

(٢٣) النمسا (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٧، الفقرة ٢).

(٢٤) الدانمرك، باسم بلدان الشمال الأوروبي (أيسلندا والدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج)، (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٢٦).

جهاز ما ”معارا كلياً“ للمنظمة، فإنه ”من الواضح أن تصرف ذلك الجهاز لا يُسند إلا إلى المنظمة المتلقية“^(٢٥). ويمكن إدراج النقطة نفسها في شرح مشروع المادة ٥.

مشروع المادة ٦

٣٢ - أعرب عن آراء مختلفة بشأن مشروع المادة ٦، وخصوصاً ”السيطرة الفعلية“ على تصرف الجهاز التابع للدولة أو المنظمة الدولية الذي يوضع رهن إشارة منظمة أخرى باعتبار تلك السيطرة الفعلية معياراً لإسناد التصرف إلى المنظمة الأخيرة. فالنمسا تود أن ”يضاف أيضاً إلى معيار السيطرة ممارسة وظائف المنظمة“ (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٧، الفقرة ١). ومن الممكن اعتبار أن هذا المعيار الإضافي وارد ضمنياً، ولكن من الممكن أيضاً إيراد صراحة في الشرح.

٣٣ - وفي ضوء الحكم الذي أصدرته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضيتي بهرامي وساراماتي^(٢٦)، ذهبت اليونان إلى أن التصرف ”ينبغي إسناده للمنظمة الدولية التي تمارس سيطرة مطلقة وليس للدولة التي تمارس سيطرة تشغيلية“ (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٥٨). ومن ناحية أخرى، لاحظت المملكة المتحدة أنه، ”في غياب النقد القضائي لمعيار السيطرة الفعلية“ في قرار المحكمة الأوروبية، لا ”يتطلب الأمر إجراء تغيير على مشروع المادة ٦“ (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٢٣). وأعربت بلدان الشمال الأوروبي عن اتفاقها مع ”الرأي الوارد في شرح مشروع المادة ٦ بأن المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية يجب أن تنحصر في حدود ما تبلغه سيطرتها التنفيذية الفعلية، بدلا من مجرد استيفاء معيار السلطة والسيطرة

(٢٥) A/64/10، الفقرة ٥١. يبدو أن هذه الفقرة ترد على وجهة نظر نقدية أعربت عنها منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بمشروع المادة ٦، وذلك بشأن ضرورة مراعاة ”طريقتين في قانون الخدمة المدنية الدولية يوضع في إطارهما الموظفون الوطنيون رهن إشارة المنظمات الدولية“ (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٥).

(٢٦) بُحث هذا القرار في الفقرة (٩) من شرح مشروع المادة ٦ (A/64/10، الفقرة ٥١). وبالإضافة إلى ما ذُكر في الشرح من أعمال فقهية تنتقد تطبيق المحكمة الأوروبية لمعيار السيطرة الفعلية (A/64/10، الحاشية ١٠٢)، يمكن الإشارة أيضاً إلى: C.A. Bell, “Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the *Behrami and Saramati* decision”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42 (2010), p. 501 و C. Laly-Chevalier, “Les opérations militaires et civiles des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l’homme”, *Revue Belge de Droit International*, vol. 40 (2007), p. 627 at pp. 642-644 و F. Messineo, “The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law: Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to ‘Displace Human Rights’”, *Netherlands International Law Review*, vol. 56 (2009), p. 35 at pp. 39-43 و L.-A. Sicilianos, “L’(ir)responsabilité des forces multilatérales?”, in *International Law and the Quest for its Implementation*. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas, L. Boisson de Chazournes and M. Kohen, eds. (Leiden/Boston: Brill, 2010), p. 95 at pp. 98-106

المطلقين“^(٢٧). وأيدت ألمانيا الرأي الوارد في الشرح والقائل بأن ”تصرف القوات العسكرية للدول أو المنظمات الدولية لا يسند إلى الأمم المتحدة عندما يأذن مجلس الأمن للدول أو للمنظمات الدولية باتخاذ التدابير اللازمة خارج إطار تسلسل قيادي يربط تلك القوات بالأمم المتحدة“^(٢٨). وورد الاستنتاج نفسه فيما أدلت به الأمانة العامة من تعليقات تفصيلية استعرضت فيها ممارسة الأمم المتحدة (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٢، الفقرات من ٢ إلى ١٠).

٣٤ - ولتسوية المسألة المتعلقة بكنه السيطرة الفعلية، يحتاج المرء إلى النظر في ”الظروف الوقائية الكاملة والسياق الخاص الذي تعمل فيه المنظمات الدولية وأعضاؤها“، وفق ما أكدت عليه المملكة المتحدة في بيان لها^(٢٩). وهذا يعني، في حالة قوة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة، أنه بينما ينبغي من حيث المبدأ إسناد تصرف القوة إلى الأمم المتحدة، فإن السلطة الفعلية على تصرف معين قد تكون بيد الدولة المساهمة وليس بيد الأمم المتحدة. ومن الأمثلة المستقاة من الممارسة والتي تبين النهج نفسه ما ورد في الآونة الأخيرة في حكم مؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ أصدرته المحكمة الابتدائية في بروكسيل وارتأت فيه أن القرار الذي اتخذته الوحدة البلجيكية في بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا بمغادرة مخيم لاجئين قائم بحكم الواقع في كيغالي في نيسان/أبريل ١٩٩٤ إنما هو قرار ”أُتخذ تحت إشراف بلجيكا وليس تحت إشراف البعثة“^(٣٠).

٣٥ - وأشارت الأمانة العامة إلى أن الأمم المتحدة، لعدد من الأسباب، ولا سيما السياسية منها، درجت في ممارستها على العمل بمبدأ مسؤولية الأمم المتحدة تجاه الأطراف الثالثة فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام. ومع ذلك، أيدت الأمانة العامة ”إدراج مشروع المادة ٦ باعتباره مبدأ توجيهيا عاما في تحديد المسؤوليات بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها فيما يتعلق بالأجهزة أو الوكلاء الذين يوضعون تحت تصرف المنظمة، بما في ذلك ما يتصل

(٢٧) A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٢٧. وأعربت بلجيكا عن رأي مماثل (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٧)

(٢٨) A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٦، حيث وردت الإشارة إلى الفقرة (٥) من شرح الفصل الثاني من الباب الثاني (A/64/10، الفقرة ٥١).

(٢٩) A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٢٣. وليس واضحا السبب الداعي إلى اعتبار هذا الجزء من البيان انتقادا للنهج الذي اتبعته اللجنة.

(٣٠) حكم غير منشور، قضية *Mukeshimana-Ngulinzira and others v. Belgian State and others*, para. 38، وورد الاقتباس بالفرنسية على النحو التالي: ”une décision prise sous l'égide de la Belgique et non de l'UNAMIR“.

بأنشطة المنظمة في سياقات أخرى احتمالا“ (A/CN.4/637/Add.1)، الفرع الثاني، باء - ٣، الفقرة ٦).

مشروع المادة ٧

٣٦ - وفقا لمشروع المادة ٧، تُسند الأفعال المتجاوزة لحدود السلطة إلى المنظمة الدولية بشروط مماثلة لتلك التي تنطبق على الدول وفقا للمادة ٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. وقد أبدت إحدى الدول شكوكا بشأن هذا المعيار^(٣١). وكان هذا المعيار موضع تشكيك أيضا من قبل منظمة الصحة العالمية، إلى جانب مجموعة من المنظمات الدولية الأخرى، حيث قالت إن ”القواعد والممارسات السائدة المنطبقة على امتيازات وحصانات المنظمات الدولية ووكلائها من شأنها أن تشكل ضابطا لطبيعة هذه الأفعال“ (A/CN.4/637)، الفرع الثاني - باء - ٦). غير أن هذه القواعد تتناول مسألة مختلفة. فقد يكون ثمة سبب لعدم توسيع نطاق الحصانات لتشمل الأعمال المتجاوزة لحدود السلطة، بل وحصرها ضمن حدود الوظائف التي سُمح للمنظمة بممارستها في إقليم الدولة مانحة الحصانة. ولا ينطبق السبب نفسه بالضرورة عند الاحتجاج بالمسؤولية الدولية للمنظمة فيما يتعلق بعمل غير مشروع.

٣٧ - وترى الأمانة العامة أن ”ثمة ممارسة توحي بأنه عندما يتصرف بصفته الرسمية وضمن الوظائف العامة للمنظمة جهاز أو وكيل تخوله المنظمة تلك الصفة، ولكن تصرفه يخرج عن نطاق الإذن الممنوح، فإن ذلك الفعل قد يعتبر مع ذلك فعلا للمنظمة“ (A/CN.4/637/Add.1)، الفرع الثاني، باء - ٤، الفقرة ٢). ومما يؤسف له أنه لم تقدم أي أمثلة على تلك الممارسة. وذهبت الأمانة العامة إلى أن الإسناد إلى الأمم المتحدة ”لا يقوم إلا إذا كان الجهاز أو الوكيل يتصرف بصفته الرسمية في حدود الوظائف العامة للمنظمة“ (الفقرة ٥). وفكرة تصرف الجهاز أو الوكيل بصفته الرسمية واردة بصورة ضمنية في نص مشروع المادة ٧ ومنصوص عليها صراحة في الفقرة (٤) من الشرح (A/64/10، الفقرة ٥١). ويمكن إضافة إشارة إلى ”الوظائف العامة للمنظمة“.

٣٨ - ولاحظت الأمانة العامة أيضا أن فتوى عام ١٩٨٦ التي استشهدت بها اللجنة في الفقرة (٤) من الشرح (A/64/10، الفقرة ٥١) ”لا تعكس ممارسة متسقة للمنظمة“^(٣٢). غير أن الأمانة العامة لم تورد إلا مثالا واحدا، وهو فتوى لمكتب الشؤون القانونية

(٣١) الاتحاد الروسي، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٨.

(٣٢) A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٤، الفقرة ٤.

مؤرخة عام ١٩٧٤، حيث أفتى المكتب بأنه ”قد تكون ثمة فعلا حالات تتعلق بأعمال يقوم بها أفراد قوة خارج إطار العمل وتعترف الأمم المتحدة على النحو الملائم بأنها ترتب مسؤوليتها“^(٣٣). وهذا مقطع ينبغي إدراجه في الشرح.

مشروع المادة ٨

٣٩ - فيما يخص مشروع المادة ٨ المتعلق بالتصرف الذي تعترف به المنظمة الدولية وتبناه، اقترحت إحدى الدول أن يذكر الشرح التصرف الذي يقوم به بحكم الواقع موظف موقوف عن العمل أو انتهى تعيينه^(٣٤). فقد تكون هذه من الحالات التي ترغب فيها المنظمة في أن تعترف بمسؤوليتها. ومع ذلك، يبدو من الأفضل عدم بذل محاولة لتضمين الشرح تصنيفا للحالات التي يمكن اعتبار الاعتراف بالمسؤولية فيها أمرا مناسباً.

٤٠ - وطلبت الأمانة العامة بعض التوضيحات بشأن ”شكل الاعتراف، وما إذا كان ينبغي أن يتم فعل الاعتراف مع معرفة تامة بالطابع غير المشروع للتصرف، والآثار القانونية والمالية المترتبة على هذا الاعتراف“^(٣٥). وهذه احتياطات من الحكمة أن تتخذها المنظمة، ولكن لا يمكن أن ينظر إليها باعتبارها شروطا لصحة الاعتراف بإسناد التصرف. إذ يتوقف شكل الاعتراف على الملابسات الخاصة، ولا يمكن تحديده بدقة. ويبدو أيضا من غير المناسب بذل محاولة لإبداء بعض الملاحظات العامة بشأن ”مسألة اختصاص المنظمة أو أي من وكلائها أو أجهزتها بالاعتراف بذلك التصرف أو تبنيه“^(٣٦). فهذه من الأمور التي يبدو أن من شأن قواعد المنظمة المعنية أن تشملها.

٤١ - واعتبرت المفوضية الأوروبية أن مثالا واردا في الفقرة (٣) من شرح مشروع المادة ٨ (A/64/10، الفقرة ٥١) كان ”في غير محله“. ويتعلق هذا المثال ببيان أدلت به الجماعة الأوروبية ومفاده أن الجماعة ”مستعدة لتحمل كامل المسؤولية الدولية عن كافة التدابير في مجال التسهيلات الضريبية، سواء اتخذت التدابير موضوع الشكوى على مستوى الجماعة الأوروبية أو على مستوى الدول الأعضاء“. وأشارت المفوضية الأوروبية إلى أن أساس هذا البيان أن الجماعة الأوروبية لها ”الاختصاص الحصري في تناول هذا الموضوع، وهي بذلك تشكل الكيان الوحيد القادر على تصحيح الانتهاك المحتمل“ (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٧). وترتك هذه الملاحظة السؤال مفتوحا عما إذا كان الأمر ينطوي في واقع

(٣٣) المرجع نفسه.

(٣٤) السلفادور، A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٨، الفقرة ٢.

(٣٥) A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٥، الفقرة ١.

(٣٦) المرجع نفسه.

الأمر على اعتراف بإسناد التصرف. ومن شأن الاعتراف بإسناد التصرف أن يتمشى مع الموقف الذي كثيراً ما تتخذه المفوضية الأوروبية والمشار إليه في شروح مشروع المادة ٦٣ (A/64/10، الفقرة ٥١).

مشروع المادة ٩

٤٢ - أعربت دولتان صراحة عن تأييدهما للصيغة التي جاءت بها الفقرة ٢ من مشروع المادة ٩، التي تنص على أن خرق المنظمة الدولية التزاماً دولياً يشمل "خرق الالتزامات الدولية التي قد تنشأ بموجب قواعد المنظمة"^(٣٧). وقد جاء في الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ٩ أن "الأهمية العملية للالتزامات المنصوص عليها في قواعد المنظمة تجعل من المفضل تبيد أي شك في أن خروق هذه الالتزامات تندرج أيضاً ضمن هذه المواد" (A/64/10، الفقرة ٥١). ويرى البنك الدولي أن "الاحتفاظ بالفقرة ٢ 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" (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٨، الفقرة ٢). ومن ناحية أخرى، فإن الأمانة العامة إذ تطلب تضمين الشرح المزيد من التوضيحات، لاحظت عن صواب أن "حالات خرق القانون الدولي الواردة في القواعد، وليس حالات خرق القواعد بصفة عامة، هي وحدها التي ستعتبر حالات خرق لالتزام دولي بالمعنى الوارد في مشروع المادة ٩" (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٦، الفقرة ٣).

٤٣ - وخلصت المفوضية الأوروبية من ملاحظتها أن قانون الاتحاد الأوروبي "منفصل عن القانون الدولي" إلى استنتاج أن "العلاقة بين الاتحاد والدول الأعضاء فيه لا تنظمها مبادئ القانون الدولي، بل ينظمها القانون الأوروبي بوصفه مصدراً مستقلاً للقانون"^(٣٨). ويبدو أن في هذا القول شططاً. فلئن كانت ثمة دون شك قواعد في القانون الدولي يستبعدا قانون الاتحاد الأوروبي في العلاقة بين الاتحاد وأعضائه، فإن تطبيق القانون الدولي ليس مستبعداً تماماً حتى في المجالات التي يغطيها قانون الاتحاد الأوروبي^(٣٩).

(٣٧) هنغاريا (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٣٨) والبرتغال (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ٩).

(٣٨) A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٣، الفقرتان ٢ و ٤. رغم أن هذه الملاحظة وردت على مشروع المادة ٤، فإن مشروع المادة ٩ الذي يتناول الطبيعة القانونية لقواعد المنظمة يبدو السياق الأنسب لمناقشة الملاحظة.

(٣٩) لاحظت محكمة العدل الأوروبية، على سبيل المثال، في قضية فان دوين ضد وزارة الداخلية، أن بعض مبادئ القانون الدولي تظل تسري، في إطار العلاقات بين الدول الأعضاء، على حرية تنقل مواطني تلك الدول داخل الجماعة الأوروبية. انظر الحكم المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤، القضية ٧٤/٤١، في *European Court of Justice Reports, 1974, p. 1337, para. 22*. حيث قالت المحكمة إن "من مبادئ القانون

٤٤ - وتساءلت المفوضية الأوروبية عن مدى ملاءمة الإشارة إلى حكم صادر عن محكمة العدل الأوروبية في الأسطر الأخيرة من الفقرة (٩) من شرح مشروع المادة ٩ (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ٨، الفقرة ٣). ويمكن بيضج حمل إضافية بيان سبب اقتباس هذا النص في هذا الموضوع. غير أنه لما كان المقطع نفسه قد أدرج في شرح مشروع المادة ٤٧ وورد هناك بصورة أوضح سبب الإشارة إلى النص، فإنه يبدو من الأفضل حذف هذه الإشارة من شرح مشروع المادة ٩.

مشروع المادة ١٣

٤٥ - جاء شرح مشروع المادة ١٣ المتعلق بتقديم المنظمة الدولية العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً شديد الاقتضاب، وواضح أنه يحتاج إلى تكملة. ويمكن هنا نقل عناصر شتى مدرجة في شرح المادة ١٦ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. فعلى سبيل المثال، من شأن معيار الحد الأدنى، رغم احتمال اعتباره معياراً غير مناسب من منظور السياسة العامة^(٤٠)، أن يسمح باستبعاد المسؤولية عندما تكون مساهمة المنظمة الدولية بقدر لا يكاد يُذكر. وعلى نحو ما ورد في شرح المادة ١٦، "لا يشترط أن يكون العون أو المساعدة جوهرية في القيام بالفعل غير المشروع دولياً، بل يكفي أن تكون قد أسهمت إسهاماً ذا شأن في حصول ذلك الفعل"^(٤١).

٤٦ - وثمة توضيح آخر يمكن إدراجه في شرح مشروع المادة ١٣ ويتعلق بشرط "وهي تعلم بالظروف المحيطة بالفعل غير المشروع دولياً" المنصوص عليه في الفقرة (أ). وجاء في شرح المادة ١٦ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول أن الدولة حين "تقدم مساعدة أو معونة مادية أو مالية" فهي "لا تتحمل عادة تبعة استخدام مساعدتها أو معونتها للقيام بفعل غير مشروع دولياً"؛ "وإذا كانت الدولة المقدمة للمساعدة أو المعونة لا تعلم بالظروف التي يعتزم فيها استخدام معونتها أو مساعدتها من جانب الدولة الأخرى، فهي لا تتحمل مسؤولية دولية"^(٤٢). وبوسع المرء أن يقول إن المنظمة الدولية التي تساهم مالياً في مشروع

الدولي التي لا يمكن أن نعتبر أن معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية تصرف نظرها عنها في إطار العلاقات بين الدول الأعضاء، أنه يُمنع على أي دولة أن تحرم مواطنيها من حق الدخول أو الإقامة".

(٤٠) هذا ما ذهب إليه أ. راينيش في "Aid or assistance and direction and control between States and international organizations in the commission of internationally wrongful acts", *International Organizations Law Review*, vol. 7 (2010), p. 63 at pp. 71-72.

(٤١) الفقرة (٥) من شرح المادة ١٦، حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الفقرة ٧٧.

(٤٢) المرجع نفسه، الفقرة (٤) من شرح المادة ١٦. وقد أصر البنك الدولي على ضرورة إدراج هذه الفكرة في شرح مشروع المادة ١٣ (A/CN.4/637، الفرع الثاني - باء - ١٠، الفقرتان ١ و ٢).

تنفذه دولة لا تكون في العادة مسؤولة عن الطريقة التي يدار بها المشروع. ومع ذلك، يمكن أن تكون المنظمة على بينة مما قد ينجم من آثار عن تنفيذ مشروع معين بالنسبة لحقوق الإنسان الواجبة للأفراد المتضررين، بما في ذلك الحق في الحياة. وهذه مسألة أثرت، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالامتثال لسياسات البنك الدولي التشغيلية^(٤٣).

٤٧ - وينبغي في هذا السياق الإشارة إلى وثيقة داخلية أصدرها المستشار القانوني للأمم المتحدة في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وتعلق الوثيقة بالدعم المقدم من بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، وما أشارت إليه مذكرة داخلية من خطر ارتكاب هذه القوات المسلحة انتهاكات للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين. فقد كتب المستشار القانوني:

إذا وُجد من الأسباب ما يجعل بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية تعتقد أن وحدات القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية المشاركة في أي عملية تنتهك أحكام هذه المجموعة أو تلك من النصوص القانونية، وإذا وُجد من الأسباب ما يجعل البعثة تعتقد أن هذه الانتهاكات لا تزال تُرتكب رغم ما بذلته البعثة من مساع لدى القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية وحكومتها، فإن البعثة لن يكون بوسعها أن تستمر بصورة قانونية في دعم تلك العملية، بل يجب عليها أن توقف مشاركتها فيها تماما. [...] ولن يكون بوسع البعثة أن تقدم بصورة قانونية الدعم "اللوجستي" أو دعم "الخدمات" إلى أي عملية تقوم بها القوات المسلحة إذا كان لديها سبب يدفعها للاعتقاد بأن وحدات القوات المسلحة المعنية تقوم بانتهاك أي مجموعة من تلك النصوص القانونية. [...] وهذا ما ينشأ مباشرة عما يقع على عاتق المنظمة بموجب القانون الدولي العرفي والميثاق من التزامات بإعمال حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين، وتعزيزها والتشجيع على احترامها^(٤٤).

٤٨ - وطلبت الأمانة العامة من اللجنة أن تبين في شرحها لمشروع المادة ١٣ أن "العلم بظروف الفعل غير المشروع ينبغي أن يُفهم منه أنه يشمل العلم بعدم مشروعية الفعل" (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٧، الفقرة ٦). ولما كانت الفقرة الفرعية (ب)

(٤٣) تتعلق إحدى هذه الحالات مشروع أنبوب الغاز في غرب أفريقيا وآثاره على الأفراد الذين تعرضوا لإعادة التوطين غير الطوعي.

(٤٤) نشرت الوثائق في صحيفة نيويورك تايمز، ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، www.nytimes.com.

تشتترط لكي تنشأ المسؤولية على المنظمة الدولية التي تقدم المساعدة أن يكون "العمل غير مشروع لو ارتكبه المنظمة"، فإنه لا يبدو من الضروري إدراج شرط إضافي بالعلم بعدم مشروعية العمل.

٤٩ - ورغم أن نص المادة ١٦ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لا يفيد بأن المسؤولية لا تنشأ إلا إذا كان جهاز الدولة المعني ينوي، بواسطة المعونة أو المساعدة المقدمة، تيسير حدوث العمل غير المشروع، فإن وجهة النظر هذه هي المعبر عنها في الشرح ذي الصلة^(٤٥). وفيما يتعلق بمشروع المادة ١٣، ذهبت المفوضية الأوروبية إلى أنه ينبغي إضافة نص تقييدي (شرط النية) في الشرح. بما يتماشى وشروح المواد المتعلقة بمسؤولية الدول (A/CN.4/637)، الفرع الثاني - باء - ١٠). واقترحت الأمانة العامة أن يبين الشرح أنه ينبغي تكون "المساعدة موجهة للفعل غير المشروع"^(٤٦). ومن جهة أخرى، اقترحت كوبا إسقاط أي إشارة إلى النية، علاوة على اقتراحها، على سبيل التطوير التدريجي، إرساء قرينة العلم بالظروف^(٤٧). وفي ضوء هذه التعليقات المتضاربة وصعوبة التوفيق بين اشتراط النية ونص الحكم، يبدو من الأفضل ألا تُدرج في شرح مشروع المادة ١٣ مناقشة لأهمية النية لدى المنظمة الدولية التي تقدم المساعدة أو المعونة.

مشروع المادة ١٤

٥٠ - ينبغي أيضا شرح مشروع المادة ١٤. بمزيد من التفصيل. ويتعلق مشروع المادة هذا بممارسة التوجيه والسيطرة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً. ولذلك من الممكن، وفق ما اقترحه البنك الدولي (A/CN.4/637)، الفرع الثاني - باء - ١١، الفقرة ٢)، إدراج ملاحظة أن السيطرة "يقصد بها حالات الهيمنة على ارتكاب سلوك غير مشروع لا مجرد الإشراف عليه"، على نحو ما جاء في شرح المادة ١٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول^(٤٨).

(٤٥) الفقرة (٥) من شرح المادة ١٦، حولىة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الفقرة ٧٧.
(٤٦) A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ٧، الفقرة ٧. وردت الفكرة نفسها في التعليقات الخطية التي أدلت بها سويسرا، A/CN.4/636/Add.1.

(٤٧) A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ١١، الفقرة ٢. من منظور التطوير التدريجي، اقترحت كوبا أيضا إسقاط الشرط الوارد في الفقرة (ب) بأن يكون العمل غير مشروع دولياً إذا ارتكبه المنظمة التي تقدم المساعدة أو المعونة. ومن شأن كلا المقترحين المتعلقين بالتطوير التدريجي توسيع مسؤولية المنظمة الدولية مقارنة بمسؤولية الدولة وهي تتصرف في ظروف مماثلة.

(٤٨) الفقرة (٧) من شرح المادة ١٧، حولىة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الفقرة ٧٧.

٥١ - وتشير الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ١٤ إلى أنه من الممكن أن يكون ثمة تداخل جزئي بين مشروع المادة هذا ومشروع المادة ١٦ (A/64/10، الفقرة ٥١). وهذا التداخل قد يكون محدوداً لأنه، كما لاحظت الأمانة العامة ذلك، "مادام التوجيه والسيطرة يتخذان شكل قرار ملزم، فإن من الصعب تصور قرار واحد يسيطر على دولة أو يوجهها" (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء - ٨، الفقرة ٣). ووردت الإشارة إلى احتمال تداخل مماثل بين مشروعين المادتين ١٦ و ١٥ في الفقرة (٣) من شرح مشروع المادة ١٥ (A/64/10، الفقرة ٥١). وعلاوة على ذلك، من الممكن توقع تداخل جزئي بين مشروعين المادتين ١٣ و ١٦. واقترحت إحدى الدول أنه "ينبغي للجنة أن تدرس طرق إزالة هذه التداخلات"^(٤٩). وهذا ما يمكن القيام به بإدراج عبارة "رهنا بأحكام المواد من ١٣ إلى ١٥" في آخر الفقرة ١ من مشروع المادة ١٦. غير أن الأمر ليس ضرورياً تماماً لأنه لا تناقض في أن تنشأ المسؤولية في بعض الظروف. بموجب مشاريع مواد مختلفة عندما تستوفي الشروط التي ينص عليها كل واحد من مشاريع المواد.

مشروع المادة ١٥

٥٢ - اقترحت إحدى الدول أن يبين في الفقرة ٣ من شرح مشروع المادة ١٥ أنه "لا يصبح مشروع المادة ١٥ سارياً إلا عندما يقترن القرار الملزم بعمل إضافي غير مشروع من قبيل التهديد باستعمال القوة أو استعمالها"^(٥٠). غير أنه من الممكن تصور عمل إكراه لا يكون في حد ذاته عملاً غير مشروع.

مشروع المادة ١٦

٥٣ - يغطي مشروع المادة ١٦ مسؤولية المنظمة الدولية عن القرارات والأذون والتوصيات الموجهة إلى الدول والمنظمات الدولية الأعضاء لارتكاب فعل يكون غير مشروع لو ارتكبه المنظمة الأولى. وربما كان من الأدق أن يُشار في مشروع المادة هذا برمته إلى "الأعضاء" على وجه العموم بدلاً من "الدول الأعضاء أو المنظمات الدولية"، لأنه من الممكن أن تستغل المنظمة الدولية تصرف عضو ليس دولة أو منظمة دولية^(٥١). فلو نص مشروع المادة

(٤٩) الاتحاد الروسي، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٩.

(٥٠) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ١٣، الفقرة ٢.

(٥١) هذا التعديل اقترحه ن. بلوكر في: N. Blokker, "Abuse of the members: questions concerning draft article

16 of the draft articles on responsibility of international organizations", *International Organizations*

Law Review, vol. 7 (2010), p. 35 at pp. 40-41.

١٦ على بعض النتائج القانونية المترتبة على العضو بسبب تصرفه في أعقاب قرار أو إذن أو توصية، لكانت الإشارة إلى الأعضاء الذين لهم صفة الدولة أو المنظمة الدولية متسقة مع نطاق مشاريع المواد الحالية. ولما لم تكن تلك النتائج منصوصا عليها في مشروع المادة ١٦، فإنه من الأفضل حذف هذه الإشارة.

٥٤ - وتساءلت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن الأساس المنطقي لمشروع المادة ١٦، لأن الدولة العضو التي يوجه لها قرار أو توصية "ينبغي أن تتحمل المسؤولية عن الطريقة التي تنفذ أو لا تنفذ بها القرار أو التوصية" (A/CN.4/637)، الفرع الثاني - باء - ١٢). وإذا كانت مسؤولية الدولة العضو المعنية قائمة بحكم شرط "عدم الإخلال" الوارد في مشروع المادة ١٨، فإن مشروع المادة ١٦ يرمي إلى منع المنظمة الدولية من استغلال شخصيتها القانونية المستقلة من أجل الالتفاف على التزام من التزاماتها. وبينما رأَت المملكة المتحدة أن "مصطلح 'الالتفاف' يفترق إلى الوضوح"، فإنها أعربت عن "تأييدها للأساس المنطقي لمشروع المادة ١٦" (٥٢).

٥٥ - وربما كان من المفيد النظر في ما إذا كان من الضروري الإشارة إلى "الالتفاف" في نص مشروع المادة ١٦ (٥٣). فالكلمات الواردة في آخر الفقرة ١ ("ويشكل التفافا على التزام دولي واقع عليها") إنما هي للتوضيح أكثر مما هي لإضافة شرط. ويظهر هذا جليا في الفقرة (٤) من الشرح، حيث تنص على أنه "لا يشترط وجود نية محددة للتحويل" (A/64/10، الفقرة ٥١). غير أنه ترى إحدى الدول اشتراط "إساءة استخدام منظمة لسلطاتها عمدا للتهرب من المسؤولية" (٥٤). ولما كان من الصعب إثبات النية في الممارسة، فإن الشرط الذي اقترحت هذه الدولة من شأنه أن يجعل مسؤولية الدولة وفقا لمشروع المادة ١٦ أمرا إشكاليا.

٥٦ - وتتناول الفقرة ١ من مشروع المادة ١٦ الحالة التي توجه فيها المنظمة الدولية إجراءات ملزما إلى عضو أو أكثر. وتتعلق الفقرة ٢ بالإجراءات غير الملزمة التي تختلف تسميتها باختلاف المنظمات الدولية. وقد يكون من الملائم أن تُستخدم هنا كلمة "توصية" كمصطلح عام. وتستند فكرة إمكانية إسناد المسؤولية للمنظمة الدولية عندما توصي عضوا

(٥٢) A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٢٤. وأدلت المملكة المتحدة أيضا ببعض الملاحظات فيما يتعلق بالتمييز بين الفئتين المبينتين في الفقرتين ١ و ٢ من مشروع المادة ١٦. وطلبت سنغافورة توضيحا بشأن "عنصر الالتفاف" (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٧٦).

(٥٣) هذه النقطة أثارها ن. بلوكر، الحاشية ٥١ أعلاه، الصفحتان ٤٢ و ٤٣. واقترحت بلجيكا أيضا حذف الجزء الأخير من الفقرة ١ (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ١٤، الفقرتان ١ و ٢)، ولكن لسبب مختلف هو أن ذلك الجزء يدرج عنصرا ذاتيا قد يكون ممعنا في التشدد.

(٥٤) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ١٤: "تفهم ألمانيا أن فعل الالتفاف يعني إساءة استخدام منظمة لسلطاتها عمدا للتهرب من المسؤولية، وتؤيد القراءة التي تفسره على هذا النحو".

بعمل معين إلى افتراض أنه من غير المرجح أن يتجاهل الأعضاء بانتظام توصيات المنظمة. بل إن بعضهم على الأقل قد يُحمل على اتباع التوصية. ومن ناحية أخرى، ونظرا للعدد الكبير من التوصيات التي تصدرها المنظمات الدولية، توسع الفقرة ٢ نطاق مسؤولية المنظمة إلى حد بعيد.

٥٧ - وبينما رأت إحدى الدول أن الفقرة ٢ (ب) "أوجدت التوازن الصحيح بين ضرورة الحفاظ على معيار عملي فعال والحاجة إلى نهج أكثر تقييدا"^(٥٥)، كانت بعض الدول والمنظمات الدولية أكثر انتقادا للفقرة ٢. فقد شدد صندوق النقد الدولي على أن الأمر كان "محاولة للتطوير التدريجي" (A/CN.4/637، الحاشية ٧). وترى الأمانة العامة، "على الأقل فيما يتعلق بالاقتراح الرامي إلى توسيع نطاق المسؤولية ليشمل المنظمات الدولية في بعض الحالات ذات الصلة بالتوصيات التي قد توجهها للدول أو المنظمات الدولية الأخرى، أن في الأمر توسيعا لمفهوم المسؤولية ليتجاوز بكثير نطاق ما سلف من ممارسة فيما يتعلق بالدول أو المنظمات الدولية" (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ١٠، الفقرة ٨). وذهبت المفوضية الأوروبية إلى أن "من الشطط القول بتحمل منظمة دولية للمسؤولية على أساس مجرد 'توصيات' توجهها إلى دولة أو منظمة دولية"^(٥٦). وأعربت منظمة العمل الدولية عن وجهة نظر مماثلة، حيث لاحظت أنه في حالة التوصية "لا بد أن يكون هناك تصرف - أي قرار من الدولة أو المنظمة الدولية بأن تقوم بذلك الفعل. ومن ثم، فإن الرابطة العلية عقدها منفرط بهذا الشأن"^(٥٧). وأعربت بلدان الشمال الأوروبي عن قلقها "إزاء الاقتراح [...] بأن التوصيات التي تقدمها منظمة دولية قد تثير مسألة المسؤولية الدولية للمنظمة المعنية"^(٥٨). وأكدت عدة دول ضرورة أن يُشترط في الفقرة ٢ وجود صلة أو ثقب بين التوصية وتصرف العضو^(٥٩).

(٥٥) هنغاريا، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٣٨.

(٥٦) A/CN.4/637، الفصل الثاني - باء - ١٢.

(٥٧) المرجع نفسه.

(٥٨) بيان أدلت به الدائمك باسم بلدان الشمال الأوروبي (أيسلندا والدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج)، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٢٨. ورغم أن هذا التخوف ورد بشأن الشرح، فإنه ينطبق أيضا على نص مشروع المادة ١٦.

(٥٩) اقترحت النمسا (A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ١٤، الفقرة ١) اشتراط "قيام صلة وثيقة للغاية بين الإذن أو التوصية وفعل الدولة العضو المعني". وذهب الاتحاد الروسي (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ١٠) وسويسرا (A/CN.4/636/Add.1) المذهب نفسه. ولاحظت سنغافورة (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٧٧) أن الشرح "يبرر الكرام على مسألة ما إذا كان المطلوب قيام الصلة الواقعية وحدها أم أن المطلوب أيضا وجود عنصر آخر، من قبيل القصد الغالب". ولاحظت جنوب أفريقيا (الفقرة ٧٢) أن "مشروع المادة من شأنه أن يرتب [...] التزاما مرهقا على عاتق الدول الأعضاء في المنظمة يوجب عليها أن تقاوم حتى الدول القوية في صفوفها". غير أن مشروع المادة ١٦ لا يزيد في عبء المسؤولية الواقعة على عاتق الأعضاء. ويغطي اقتراح ألمانيا، الحاشية ٥٤ أعلاه، الفقرة ٢ أيضا.

٥٨ - وبالنظر إلى كل هذه الآراء المتقدمة، ربما كان حريا باللجنة أن تعيد النظر فيما إذا كان ينبغي أن يتضمن مشروع المادة ١٦ الفقرة ٢ الحالية^(٦٠). وفي حال حذف هذه الفقرة، وجب أيضا تعديل الفقرة ٣. ويمكن أن يكون نصها كما يلي:

تنطبق الفقرة ١ سواء كان الفعل المعني غير مشروع دولياً أو لم يكن بالنسبة إلى العضو أو الأعضاء الذين وجه إليهم القرار.

مشروع المادة ١٩

٥٩ - لاحظت إحدى الدول أن "وصف الموافقة بعبارة 'صحيحة'، في مشروع المادة ١٩ الذي يتناول الموافقة باعتبارها من الظروف النافية لعدم المشروعية، لا يحل المشكلة" المتعلقة بما إذا كانت التوصية الصادرة عن المنظمة الدولية "تشكل موافقة بالفعل"^(٦١). وهذا أمر يتوقف على الظروف. وعلى كل حال، ليس في مشروع المادة ١٩ ولا في الشرح ذي الصلة محاولة لتبيان متى تكون الموافقة قائمة في ظل ظروف محددة. غير أن بوسع الشرح أن يبين، حسبما تقترحه تلك الدولة نفسها فيما يبدو^(٦٢)، أن الموافقة التي تعطيها المنظمة الدولية لا يمكنها أن تمس بما قد يكون لأعضائها من حقوق على المنظمة الدولية التي ترتكب عملاً يكون غير مشروع دولياً لولا الموافقة.

٦٠ - ولاحظت الأمانة العامة بشأن المثالين الواردين في شرح مشروع المادة ١٩ أن "موافقة الدولة المضيفة لا تشكل بالضرورة طرفاً نافياً لعدم مشروعية التصرف، بل هي شرط لهذا التصرف"^(٦٣). ومثلما هو الحال بالنسبة للدول، توفر الموافقة بصورة عامة مبرراً للتصرف، ولكنها قد تكون في حالات استثنائية طرفاً نافياً لعدم المشروعية. وحسب ما لاحظت الأمانة العامة أيضاً في حالة هذا السيناريو الأخير، فإن "العمل في حد ذاته يجب أن يكون غير مشروع أو يشكل بالفعل خرقاً لالتزام دولي كي تنتفي مسؤولية المنظمة الدولية بسبب موافقة دولة أو منظمة دولية أخرى"^(٦٤). وإذا كان هذا الأمر نادر الوقوع، فإن ذلك لا يجعل من مشروع المادة ١٩ نصاً زائداً.

(٦٠) الفقرة ٢ كانت محل نقد أيضاً من قبل ن. بلوكر، الحاشية ٥١ أعلاه، الصفحات من ٤٣ إلى ٤٦.

(٦١) النمسا، A/CN.4/636، الفرع الثاني - باء - ١٥، الفقرة ٢.

(٦٢) المرجع نفسه، الفقرة ١.

(٦٣) A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ١١، الفقرة ٢.

(٦٤) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

مشروع المادة ٢٠

٦١ - لقد اختلفت وجهات النظر بشأن مشروع المادة ٢٠. فقد اقترحت دولتان حذف مشروع المادة، وبررت إحداهما ذلك بعله أن المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة تنطبق على الدول حصرا ولا تنطبق على المنظمات الدولية^(٦٥). وقيل أيضا إنه "ينبغي توضيح الإشارة العامة جدا إلى القانون الدولي في نهاية مشروع المادة لتجنب أي انتهاك ممكن لميثاق الأمم المتحدة"^(٦٦). وحسبما أوضحته الفقرة (٥) من شرح مشروع المادة ٢٠ (A/64/10)، الفقرة (٥١)، تقوم الإشارة هنا إلى القانون الدولي مقام الإشارة إلى الميثاق في المادة ٢١ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لأن المنظمات الدولية ليس أعضاء في الأمم المتحدة. ولم تُبدل أي محاولة لتوسيع نطاق إمكانية لجوء المنظمات الدولية إلى الدفاع عن النفس. ولم ترد الإشارة إلى القانون الدولي في مشروع المادة ٢٠ سوى لجعل نص مشروع المادة يتماشى والقواعد التي قد يتضمنها القانون الدولي بشأن هذه المسألة^(٦٧).

٦٢ - قد يكون من الصعب تقديم تحليل تفصيلي لحالة القانون، بما في ذلك، حسب ما اقترحت إحدى الدول، مسألة كيفية ارتباط الدفاع عن النفس من جانب المنظمة الدولية بسيادة الدولة المضيفة^(٦٨). وعلى كل حال، فالاتساق مع الميثاق مكفول بمشروع المادة ٦٦. وكما لاحظته إحدى الدول، فإن "تعميم استنتاج يتعلق بالمناظرة بين الحق الطبيعي للدولة في الدفاع الذاتي ضد عدوان مسلح [...] وأي حق لمنظمة دولية أو إحدى هيئاتها أو أحد وكلائها في اللجوء إلى القوة في طائفة مختلفة من الظروف أمر مخوف بالمخاطر. ومع ذلك، جاءت صياغة مشروع المادة ٢٠ عامة بالقدر الكافي لتترك هذه المسألة مفتوحة"^(٦٩). واستنادا إلى دولة أخرى، "يشكل مشروع المادة ٢٠ حلا توفيقيا

(٦٥) اقترحت جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٥٠) "حذف مشروع المادة ٢٠"، بينما قالت بيلاروس (A/C.6/64/SR.15، الفترة ٣٧) إن مشروع المادة "يمكن حذفه".

(٦٦) البرازيل، A/C.6/64/SR.17، الفقرة ٣. وأعربت غانا عن شاغل مماثل، الفقرة ١٣.

(٦٧) أبدت اليابان ملاحظة وجهية (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٧١) قالت فيها إن مبدأ الدفاع عن النفس "لم يترسخ جيدا في إطار القانون الدولي، كما أن نطاقه وشروط ممارسته أقل وضوحا بكثير مما هو عليه الأمر بالنسبة للدول".

(٦٨) هذه من المسائل التي ترغب النمسا في أن يتم تناولها بالتوضيح، (A/CN.4/636، الفصل الثاني - باء - ١٦). وقد ناقشت البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق بشأن النزاع في جورجيا مؤخرا مسألة احتجاج الدولة بالدفاع عن النفس عندما تتعرض قوة حفظ السلام التابعة لها لهجوم من الدولة المضيفة (Report, vol. II, pp. 263-283).

(٦٩) فرنسا، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٦٦.

مناسباً^(٧٠). وأعربت الأمانة العامة عن رأي مفاده أن يدرج الدفاع عن النفس في زمرة الظروف النافية لعدم المشروعية في نص مشاريع المواد (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني - باء - ١٢، الفقرة ٤).

٦٣ - وقد سبق أن نوقشت مسألة ما إذا كان ينبغي إدراج الدفاع عن النفس ضمن الظروف النافية لعدم المشروعية في تقرير السابع الذي اقترحت فيه حذف مشروع المادة (A/CN.4/610، الفقرتان ٥٨ و ٥٩). ولم يحظ هذا الاقتراح بقبول أغلبية أعضاء اللجنة. ولا يبدو أن ثمة من الأسباب ما يكفي لتكرار الاقتراح نفسه في هذا المقام.

مشروع المادة ٢١

٦٤ - يتناول مشروع المادة ٢١ التدابير المضادة التي يجوز لمنظمة دولية أن تتخذها سواء ضد منظمة دولية أخرى أو ضد دولة. ويعود السبب في ذلك إلى أنه قد تحتج منظمة دولية بهذا الظرف النافي لصفة عدم المشروعية من أجل تبرير حرق التزام دولي واجب عليها تجاه دولة^(٧١).

٦٥ - وتنص الفقرة ١ على قاعدة عامة تتعلق بالتدابير المضادة التي تتخذها المنظمات الدولية، في حين أن الفقرة ٢ تتناول الحالة الخاصة للتدابير المضادة التي تتخذها منظمة ضد أحد أعضائها. واقترحت بعض الدول ضرورة اتباع "نهج حذر"^(٧٢)، بل والالتزام "الحيطة القصوى"^(٧٣)، ولكنها لم تقترح حذف مشروع المادة ٢١ أو إدراج شروط إضافية فيه. وشددت دولة أخرى على أن "الحاجة تقتضي مزيداً من التوضيح فيما يتعلق بالتدابير المضادة التي تتخذها المنظمات الدولية، نظراً لندرة الممارسات في هذا الصدد، والغموض الذي يكتنف النظام القانوني ذي الصلة، وخطر إساءة الاستعمال"^(٧٤). وأعربت دول

(٧٠) هنغاريا، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٣٩.

(٧١) أعربت ألمانيا عن رأي مفاده "أنه ينبغي استبعاد مسألة التدابير المضادة التي تتخذها المنظمات الدولية تجاه الدول من نطاق مشاريع المواد"، انظر: A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٧، الفقرة ١. ويستند هذا الرأي إلى الحجّة الأساسية التي مفادها أنه "كقاعدة عامة [...] لا مجال للتدابير المضادة بين منظمة دولية وأعضائها". ومع ذلك، يمكن للمرء أن يتصور بعض الحالات التي يمكن أن تنطوي على عدم امتثال دول غير أعضاء للالتزامات.

(٧٢) الصين، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٤٤، والهند، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٧٣.

(٧٣) جمهورية إيران الإسلامية، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٥٠.

(٧٤) ماليزيا، A/C.6/64/SR.21، الفقرة ٣١.

أخرى عن موافقتها على النص^(٧٥). وبينما أعربت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن موافقتها على "إمكانية اتخاذ تدابير مضادة من قبل المنظمات الدولية أو تجاهها" (A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ٢١)، أوصت الأمانة العامة للأمم المتحدة "بعدم إدراج الفصل المتعلق بالتدابير المضادة" في مشاريع المواد^(٧٦)؛ ويفترض أن ينطبق ذلك أيضا على مشروع المادة ٢١.

٦٦ - ولا تعد التدابير التي تتخذها منظمة دولية تجاه أعضائها في حالة عدم امتثالهم تدابير مضادة بالضرورة. وينبغي التمييز بين عدم امتثال دولة لالتزاماتها بوصفها عضوا في المنظمة، من جهة، وعدم امتثالها للالتزامات التي تحملها لها قد ترتبت لأسباب أخرى على تلك الدولة العضو، من جهة ثانية، مثلا، عبر اتفاق مقرر أو اتفاق ثنائي بشأن امتيازات وحصانات المنظمة ووكلائها. وإذا كان من الممكن تصور اتخاذ تدابير مضادة في الحالة الثانية، فإن قواعد المنظمة لا تشمل أن تنص في الحالة الأولى على جزاءات لا يمكن اعتبارها بمثابة تدابير مضادة، على النحو الذي أشير إليه في الفقرة ٣ من شرح مشروع المادة ٢١ (A/64/10)، الفقرة ٥١) وأكدته إحدى الدول^(٧٧).

٦٧ - وتتناول الفقرة ٢ التدابير المضادة التي يمكن لمنظمة دولية أن تتخذها تجاه الأعضاء، سواء أكانوا دولاً أو منظمات دولية. والهدف من تعبير "دولة أو منظمة دولية عضو" هو أن يشمل جميع الدول والمنظمات الدولية الأعضاء^(٧٨). وساندت إحدى الدول "النهج التقييدي المتبع فيما يتعلق بالتدابير المضادة في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٢١"^(٧٩). واقترحت دولة أخرى أن تُستبعد التدابير المضادة استبعادا كلياً في العلاقات بين منظمة دولية

(٧٥) انظر بياني إيطاليا، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ١٦، وهنغاريا، الفقرة ٣٩. وللإطلاع على الرأي الذي مفاده أن المنظمات الدولية يجب أن تعامل معاملة الدول فيما يخص التدابير المضادة، انظر: (F: Dopagne, Les contre-mesures des organisations internationales (Louvain-la-Neuve: Anthemis, 2010).

(٧٦) انظر: A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء-١٣، الفقرة ١١. ولا تتعلق عناصر الممارسة التي درستها الأمانة العامة للأمم المتحدة (الفقرتان ٢ و ٣) بالحالات التي يمكن فيها اعتبار الأمانة العامة "مضرة" (بمفهوم مشروعى المادتين ٤٢ و ٥٠) نتيجة لعدم امتثال دولة للالتزام ما.

(٧٧) البرتغال، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٧، الفقرة ٢.

(٧٨) واقترحت النمسا في تعليقاتها الخطية "أن يُوضَّح أن صفة "العضو" تتعلق أيضا بالمنظمات الدولية التي هي أعضاء في المنظمة المعنية" (A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، (١٧)، الفقرة ٢). وربما ترغب لجنة الصياغة في النظر في هذه المسألة.

(٧٩) البرازيل، A/C.6/64/SR.17، الفقرة ٣. وينطوي ذلك على بعض أوجه الشبه مع الرأي الذي عبرت عنه سويسرا، A/CN.4/636/Add.1، والذي مفاده أنه لا يجوز اتخاذ تدابير مضادة تجاه الدول الأعضاء إلا إذا كان هدف المنظمة الدولية وتفويضها ينصان على تلك الإمكانية، أو، على الأقل، لا يعارضهما.

وأعضائها، أو على الأقل” أن يبين بوضوح شديد أن التدابير المضادة يجب أن تعتبر متنافية مع قواعد المنظمة ما لم توجد مؤشرات واضحة على أن القواعد الداخلية للمنظمة (التي يشمل أيضا أن تشمل الجزاءات) لم يكن القصد منها أن تنظم حصرا العلاقة بين المنظمة وأعضائها^(٨٠). ومع أن هذا الأسلوب يحتمل أن يكون الأسلوب الذي ينبغي بموجبه فهم قواعد العديد من المنظمات الدولية، فإن هذه العملية لا تهدف إلى اقتراح معايير لتفسير قواعد المنظمة بوجه عام أو قواعد منظمة بعينها.

مشروع المادة ٢٤

٦٨ - يتناول مشروع المادة ٢٤ حالة الضرورة بوصفها ظرفا من الظروف النافية لعدم المشروعية. وقد أيدت الأمانة العامة ”إدراج قاعدة ‘حالة الضرورة’ في مشاريع المواد المقترحة“ (انظر: A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ١٤، الفقرة ٤). وانتقدت إحدى الدول إدراج مشروع هذه المادة، مشددة بوجه خاص على صعوبة فهم تعبير ”مصلحة أساسية للمجتمع الدولي“ و ”يعطل على نحو جسيم مصلحة أساسية للدولة“^(٨١). ولكن هذين التعبيرين موجودين أصلا في المادة ٢٥ من مواد مسؤولية الدول. وأكدت دولة أخرى، رغم موافقتها على مضمون مشروع المادة ٢٤، أنه ينبغي تعريف المقصود من تعبير ”مصلحة أساسية“، واقترحت إضافة إشارات إلى حماية البيئة والحفاظ على وجود الدولة في حد ذاته أو سكانها في أوقات الطوارئ العامة^(٨٢). وسيكون من الأنسب النظر في تعريف أكثر تحديدا بالنظر إلى المواد الخاصة بمسؤولية الدول، التي ذكر في شرحها أنه ”يتوقف مدى الطابع ‘الأساسي’ لمصلحة ما على جميع الظروف ولا يمكن الحكم عليه مسبقاً“^(٨٣).

٦٩ - وفضلت إحدى الدول الرأي الذي عبّر عنه بعض أعضاء اللجنة والذي أشير إليه في نهاية الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ٢٤، وبموجبه يجوز للمنظمة الدولية ”الاحتجاج بحالة الضرورة متى كان ذلك هو الوسيلة الوحيدة أمام المنظمة لحماية مصلحة أساسية للدول الأعضاء فيها، على أن تكون وظيفة المنظمة حماية تلك المصلحة من خطر جسيم

(٨٠) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، (١٧) الفقرة ٢.

(٨١) بيلاروس، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٣٨.

(٨٢) كوبا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٨.

(٨٣) الفقرة ١٥ من شرح المادة ٢٥، حولىة لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة ٧٧.

ووشيك“^(٨٤). ومع أن هذا الرأي لا يخلو من وجهة، فإنه يمكن أن يؤدي إلى توسيع نطاق حالة الضرورة إلى حد بعيد.

٧٠ - وفيما يخص العلاقات بين منظمة دولية وأعضائها، تفضل دولة أخرى ”أن يكون الاحتجاج بمبدأ الضرورة ممكناً فقط إذا كان الفعل المعني هو الوسيلة الوحيدة المتاحة أمام المنظمة كي تفي بولايتها“^(٨٥). وتترك مشاريع المواد لقواعد المنظمة، بوصفها قواعد خاصة، أن تحدد إمكانية أن تدرج مبادئ خاصة في نطاق حالة الضرورة في العلاقات مع الأعضاء.

٧١ - وذكر أيضاً أنه ”يظهر من الممارسة الدولية التي درجت عليها منظمة حلف شمال الأطلسي والأمم المتحدة، ومنظمة الدول الأمريكية، وغيرها، أن المنظمات الدولية تعتبر مبدأ الضرورة التشغيلية/العسكرية قاعدة تستند أولاً وقبل كل شيء إلى القانون العرفي“^(٨٦). ويمكن الإشارة في الشرح إلى هذه الممارسة، رغم أنه يبدو أنها تتعلق بمضمون القواعد الأساسية الخاصة بإدارة التزاعات المسلحة أكثر من تعلقها بالظرف الناقي لعدم المشروعية الذي يُنظر فيه هنا.

توصية

٧٢ - إن المقترحات المتعلقة بالتعديلات على نص مشاريع المواد التي نوقشت في هذا القسم هم مشروع المادة ١٦. وهذه المقترحات مبيّنة في الفقرات ٥١ و ٥٥ و ٥٨. واستناداً إلى هذه المقترحات، يمكن أن يُصاغ مشروع المادة ١٦ على النحو التالي:

”١ - رهنا بأحكام المواد من ١٣ إلى ١٥، تترتب المسؤولية الدولية للمنظمة إذا اعتمدت قراراً يلزم أحد أعضائها بارتكاب فعل يكون غير مشروع دولياً لو ارتكبه المنظمة.

٢ - تنطبق الفقرة ١ سواء كان الفعل المذكور غير مشروع دولياً أم لم يكن كذلك بالنسبة إلى العضو أو الأعضاء الذين وجه إليهم القرار“.

(٨٤) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٨.

(٨٥) النمسا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٨، الفقرة ٣.

(٨٦) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

رابعاً - الباب الثالث (مضمون المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية)

مشروع المادة ٢٩

٧٣ - تساءلت الأمانة العامة ما إذا كان ينبغي إدراج مشروع المادة ٢٩ (ب) المتعلق بالتأكدات والضمانات الملائمة بعدم التكرار "في ضوء الغياب التام لممارسة سابقة في مجال تقديم منظمات دولية لتأكيدات وضمانات بعدم التكرار" (انظر: A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ١٥ الفقرة ٢). وهذه الفقرة الفرعية مطابقة للمادة ٣٠ (ب) من مواد مسؤولية الدول. ويصعب إيجاد سبب يبرر إعفاء المنظمات الدولية من إعطاء تأكيدات وضمانات بعدم التكرار إذا "اقتضت الظروف ذلك" على النحو المذكور في الفقرة الفرعية (ب).

مشروع المادة ٣٠

٧٤ - انتقدت منظمة الصحة العالمية، في التعليقات التي قدمتها مع مجموعة من المنظمات الأخرى، المبدأ الذي نص عليه مشروع المادة ٣٠ ومفاده أن المنظمة الدولية المسؤولة تتحمل "التزام الجبر الكامل للضرر الناجم عن الفعل غير المشروع دولياً". والسبب الذي أبدته هو أن هذا المبدأ "قد يفضي إلى التعرض المفرط للمطالبات لا سيما إذا أخذنا في الاعتبار أن المنظمات الدولية بصورة عامة لا تنتج مواردها المالية الخاصة"^(٨٧). وأعربت منظمة العمل الدولية عن وجهة نظر مماثلة^(٨٨). فالمنظمات الدولية ليست وحدها المعنية بصعوبة أو حتى استحالة الالتزام بالجبر الكامل. وتذكر الفقرتان (١) و (٢) من الشرح بأن المقصود من هذا المبدأ هو "حماية الطرف المضروب من التأثير سلبياً بالفعل غير المشروع دولياً"، ولكنه "يطبق عملياً على نحو مرن" في أغلب الأحيان (A/64/10، الفقرة ٥١). ويلاحظ أن الدولة الوحيدة التي أبدت تعليقا بشأن الجبر "أيدت مشاريع المواد بشأن التعويض عن الأضرار، الواردة في الباب الثالث، الفصل الثاني، وخصوصاً مشروع المادة ٣٥" المتعلقة بالتعويض^(٨٩).

٧٥ - ونبّهت الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى القيود المالية المطبقة على ما يقدم إلى الأمم المتحدة من مطالبات ناتجة عن عمليات حفظ السلام، ولكنها اعترفت بأنه "لضمان حجية هذه القيود إزاء الغير، تعتمد الأمم المتحدة إلى إبرام اتفاقات مع الدول الأعضاء التي تنشر في

(٨٧) انظر: A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ١٣.

(٨٨) المرجع نفسه، الفقرات من ١ إلى ٣.

(٨٩) جمهورية إيران الإسلامية، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٥٣.

أقاليمها قوات بعثات لحفظ السلام“ (انظر: A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ١٦، الفقرة ٦).

مشروع المادة ٣١

٧٦ - استنادا إلى الفقرة ١ من مشروع المادة ٣١، ”لا يجوز للمنظمة الدولية المسؤولة أن تستند إلى أحكام قواعدها لتبرير عدم الامتثال لالتزاماتها“. وتشير هذه الفقرة إلى الالتزامات بموجب الباب الثالث، ولكن بما أن مشروع المادة ٣١ يتعلق مباشرة بالعلاقات بين الالتزامات بموجب القانون الدولي وقواعد المنظمة، فإنه كان موضع انتقادات من عدة منظمات دولية.

٧٧ - ولاحظ مجلس أوروبا أنه ”سيبدو من الصعب تحميل منظمة دولية المسؤولية عن أحكام واردة في معاهدهما التأسيسية تكون غير مشروعة بموجب القانون الدولي“^(٩٠). ومن الواضح أن المنظمة الدولية ليست هي التي وضعت معاهدهما التأسيسية ولا يمكن اعتبارها مسؤولة عن ذلك. ولكن، يمكن أن تكون مسؤولة عن التصرف الذي تقوم به وفقا لمعاهدهما التأسيسية. وعبر صندوق النقد الدولي بصورة مختلفة عن رأيه القديم العهد بعدم جواز تحميل منظمة دولية المسؤولية إلا إذا انتهكت ”وثيقتها التأسيسية (مثل ميثاقها) التي تشكل، جنبا إلى جنب مع القواعد والقرارات التي اعتمدت بموجبها، قاعدة تخصيص [...] أو خرقت قاعدة أمر من قواعد القانون الدولي أو التزاما آخر كانت قد قبلته طوعا“^(٩١). وعبرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن وجهة نظر مماثلة دون أن تستثني الالتزامات التي قبلت طوعا^(٩٢). ومن المحتمل ألا توجد قواعد عديدة من القواعد العامة للقانون الدولي التي تنطبق على المنظمات الدولية. فإن وُجدت، من الممكن تصور أن هذه القواعد والاتفاقات المبرمة مع أشخاص آخرين من أشخاص القانون الدولي، لا يمكن أن تُعدّل من خلال قواعد المنظمة إلا في العلاقات بين المنظمة الدولية وأعضائها. وبناء على ذلك، فيما يخص غير الأعضاء، بمن فيهم الأشخاص والكيانات التي يمكن أن تستفيد من الالتزامات بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، لا يمكن للمنظمات الدولية الاستناد إلى قواعدها للتحلل من الامتثال لالتزاماتها. ولا يمكن للصك التأسيسي للمنظمة الدولية أن يعفيها من

(٩٠) انظر: A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ١٤.

(٩١) المرجع نفسه، الفرع الثاني، ألف، الفقرة ٢.

(٩٢) المرجع نفسه، الفرع الثاني، باء، ٢٦، الفقرة ١.

المسؤولية الناتجة عن قواعد القانون الدولي الأخرى الواجبة التطبيق في العلاقات مع غير الأعضاء^(٩٣).

٧٨ - واعتبرت المفوضية الأوروبية أنه ”ينبغي 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 للالتزامات (مشروع المادة ٣١ (١))، ثم تنص من ناحية أخرى على أن في حرق المنظمة لقانونها الداخلي حرقاً للقانون الدولي (مشروع المادة ٩ (١))“^(٩٤). والأمر الذي يكفل الاتساق فعليا هو أن القواعد العامة للقانون الدولي لا تنطبق في العلاقات بين منظمة دولية وأعضائها ضمن حدود التعديلات التي أجرتها عليها قواعد المنظمة. ويشمل ذلك أيضا القواعد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية التي أشير إليها تحديدا في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٣١ فيما يخص الأحكام الواردة في الباب الثالث. وفي هذا السياق، ذكّرت الأمانة العامة بأنه لما كانت قواعد الأمم المتحدة ”تشمل ميثاق الأمم المتحدة، فإن الاعتماد عليه يمكن أن يبرر عدم الامتثال، بمفهوم الفقرة ١ من المادة ٣١“ (انظر: A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ١٧، الفقرة ١). فأهمية الميثاق الواسعة النطاق إنما تعزى إلى مشروع المادة ٦٦.

مشروع المادة ٣٢

٧٩ - تذكر الفقرة ١ من مشروع المادة ٣٢ أن الالتزامات المترتبة بموجب الباب الثالث ”واجبة تجاه منظمة أخرى أو أكثر، أو دولة أو أكثر، أو تجاه المجتمع الدولي ككل“. وتضيف الفقرة (٥) من الشرح أنه ”رغم أن مشاريع المواد لا تغطي نتائج [...] الحرق فيما يتعلق بالأفراد، كما جاء في الفقرة (١)، فقد يمكن القول بأن بعض المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية المثارة في هذه السياقات مماثل للمسائل التي تعالجها مشاريع المواد هذه“ (A/64/10، الفقرة ٥١). وأوصت الأمانة العامة بحذف الفقرة (٥) من الشرح ”لأنها قد تبعث على الاعتقاد خطأ بأن القواعد الواردة في مشروع المادة تنطبق على الكيانات والأشخاص من غير الدول والمنظمات الدولية“ (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني (باء) (١٨)، الفقرة ٢). ويمكن أن ينشأ هذا الاعتقاد الخاطئ عن تجاهل القول الذي يشير إلى أن الانتهاكات المتعلقة بالأفراد ليست مشمولة. غير أنه، يمكن حذف الجزء الأخير من المقطع المقتبس إذا تبين أن ذلك هو الحل الأنسب.

(٩٣) ذكرت منظمة العمل الدولية (A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، (١٤))، أن للنصوص التأسيسية ”أسبقية“، دون التمييز بين علاقات المنظمة الدولية مع الأعضاء وعلاقتها مع غير الأعضاء.

(٩٤) المرجع نفسه.

مشروع المادة ٣٦

٨٠ - وفيما يخص المادة ٣٦ المتعلقة بالترضية، اقترحت منظمة العمل الدولية "إضافة قيد في آخر الفقرة الثانية من مشروع المادة ٣٦، من قبيل 'يصدرُ وفقا لقواعد المنظمة المعنية'، أو الإشارة إلى 'الجهاز المختص'" (انظر: A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ١٦). ويفترض أن قواعد المنظمة ستطبق لتحديد جهاز المنظمة الدولية المختص بمنح الترضية. وستكون تلك القواعد ذات صلة أيضا بالعديد من المواد الأخرى. ومثلما ذكر في الفقرة (٧) من شرح مشروع المادة ٦٣ "يمكن أن تنظم قواعد المنظمة، سواء صراحة أو ضمنا، مختلف جوانب المسائل التي تبحثها الأبواب من الثاني إلى الخامس" (A/64/10، الفقرة ٥١). ولا يبدو أن ثمة أسباب كافية لإضافة إشارة محددة إلى قواعد المنظمة في مشروع المادة ٣٦.

مشروع المادة ٣٧

٨١ - ذكرت الأمانة العامة أن مشروع المادة ٣٧ المتعلق بالفائدة "على غرار المواد الأخرى في هذا الجزء، ينبغي أن يخضع إلى 'قواعد المنظمة'، وقاعدة التخصيص بمفهوم المادة ٦٣ من مشاريع المواد الحالية"^(٩٥). ومع أن من الممكن أن توجد قواعد خاصة بشأن الفائدة تطبق على منظمات دولية معينة، وعلى الأمم المتحدة احتمالاً لأنها "لا تدفع... الفائدة" "كسياسة عامة"^(٩٦)، فإن هذا لا يبدو سبباً كافياً لكي تُدرج في مشروع المادة ٣٧ إشارة محددة إلى قواعد خاصة. وهذه القواعد ما دامت تعدل القاعدة العامة المتعلقة بالفائدة، ستكون واجبة التطبيق على أساس مشروع المادة ٦٣.

مشروع المادة ٣٩

٨٢ - اقترحت منظمة الصحة العالمية ومنظمات أخرى قدمت تعليقات مشتركة مع منظمة الصحة العالمية، أن يُعدّل مشروع المادة ٣٩ لكي ينص "على واجب الدول الأعضاء بتوفير الوسائل المالية الكافية لوفاء المنظمات بمسؤوليتها" باعتبار ذلك عملاً يندرج في "التطوير التدريجي للقانون الدولي"^(٩٧). وتود منظمة العمل الدولية أن يستفيد مشروع المادة ٣٩ من "مزيد من التعزيز"^(٩٨).

(٩٥) انظر: A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ٢٠ الفقرة ٣.

(٩٦) المرجع نفسه، الفقرة ٢.

(٩٧) انظر: A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ١٧.

(٩٨) المرجع نفسه.

٨٣ - ومن الواضح أن نص مشروع المادة ٣٩ وشرحه يعينان ضمناً أن القانون الدولي لا يفرض على الدول الأعضاء التزاماً بتزويد المنظمة بالوسائل التي تمكنها من الجبر الفعلي، باستثناء الالتزام القائم بموجب قواعد المنظمة. وقد أيدت عدة دول هذا النهج، وتمنى بعضها أن يُنص على هذه الفكرة على نحو أكثر صراحة^(٩٩). وقد لا يكون ذلك ضرورياً بالنظر إلى ما نص عليه مشروع المادة ٦١ المتعلق بمسؤولية الدول الأعضاء؛ غير أن تعبير "وفقاً لقواعد المنظمة" المذكور في مشروع المادة ٣٩ قد يسبب شيئاً من اللبس الذي يمكن إزالته. وثمة أيضاً بعض الوجيهة في المقترح الذي قدمته إحدى الدول لتعديل الشرح الذي يوحى بأن شرط المساهمة موجود ضمناً "بصورة عامة في قواعد [المنظمة]"^(١٠٠) ويُستحسن أن يكون الشرح أكثر وضوحاً ليكون متسقاً مع نهج الاحتراز المتبع بصورة عامة في الشروح التي تتعلق بقواعد المنظمة.

٨٤ - وتتضمن الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ٣٩ نصاً اقترحه بعض أعضاء اللجنة. وبموجب هذا النص "تتخذ المنظمة الدولية المسؤولة جميع التدابير المناسبة، وفقاً لقواعدها، لضمان قيام أعضائها بتزويدها بالوسائل التي تمكنها من الوفاء بالتزاماتها على نحو فعال بموجب هذا الفصل" (A/64/10، الفقرة ٥١). وأشار الشرح إلى أن هذا الالتزام المفروض على المنظمة يمكن أن يعتبر "مشمولاً بالفعل بصورة ضمنية في الالتزام بالجبر". واقترحت دولتان إدراج النص المقترح في مشروع المادة^(١٠١). ويمكن السعي إلى دمج مشروع المادة مع النص الذي اقترحه الأقلية. ويمكن اقتراح مشروع نص، يحاول أيضاً مراعاة الشواغل المشار إليها في الفقرة ٨٣ أعلاه، وذلك على النحو التالي:

"١ - يتخذ أعضاء المنظمة الدولية المسؤولة جميع التدابير المناسبة التي تقتضيها قواعد المنظمة من أجل تمكين المنظمة من الوفاء بالتزاماتها بموجب هذا الفصل.

(٩٩) انظر بيانات بيلاروس (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٣٦)، وهنغاريا (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٤٠)، والبرتغال (الفقرة ٤٦)، واليونان (الفقرة ٦٢)، والتعليقات الخطية التي قدمتها ألمانيا (A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٩، الفقرة ٣)، وجمهورية كوريا (A/CN.4/636/Add.1). وورد موقف مماثل في تعليقات النمسا، A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ١٩، الفقرة ٤. وذكرت جمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٥٣)، رغم دعمها لنفس الرأي، أن "العبء الأكبر في المسؤولية في هذه الحالات، ينبغي أن يتحمله أولئك الأعضاء الذين، بسبب دورهم في صنع القرار أو وضعهم العام داخل المنظمة، ساهموا في حدوث الفعل الضار".

(١٠٠) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٩، الفقرة ٢.

(١٠١) الهند (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٧٤)، والنمسا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ١٩، الفقرة ٤.

٢ - تتخذ المنظمة الدولية المسؤولة جميع التدابير المناسبة، وفقاً لقواعدها، لضمان قيام أعضائها بتزويدها بالوسائل التي تُمكنها من الوفاء الفعلي بالتزاماتها بموجب هذا الفصل“.

مشروع المادة ٤١

٨٥ - ورد التعليق الوحيد على مشروع المادة ٤١، المتعلق بالنتائج المترتبة على الإخلال الجسيم بأحد الالتزامات الناشئة بموجب قاعدة آمرة، من دولة ذكرت أنه ”ينبغي أن يُفرض على المنظمات الدولية التزام، يماثل الالتزام الواقع على عاتق الدول، ويوجب عليها أن تتعاون، ضمن حدود صكوكها التأسيسية، من أجل إنهاء انتهاك جسيم ترتكبه منظمة أخرى“^(١٠٢). ويعد ذلك، في جوهره، تأييداً للفقرة ١ من مشروع المادة ٤١.

توصية

٨٦ - في ختام هذا الفرع، يشار إلى أن مقترح التعديل الوحيد المتعلق بنصوص مشاريع القوانين الواردة في الباب الثالث يتعلق بمشروع المادة ٣٩. وقد اقترح هذا التعديل في الفقرة ٨٤ أعلاه.

خامساً - الباب الرابع (إعمال المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية)

مشروع المادة ٤٤

٨٧ - اقترحت إحدى الدول إعادة صياغة الفقرة ١ المتعلقة بمقبولية المطالبات الموجهة إلى منظمة دولية، ولا سيما لتوضيح أن حماية حقوق الإنسان لا تخضع لشرط جنسية المطالبات^(١٠٣). فالفقرة ١ تنص على أنه ”لا يجوز للدولة المضرومة أن تحتج بمسؤولية المنظمة الدولية إذا لم تقدّم المطالبة وفقاً للقواعد الواجبة التطبيق فيما يتعلق بجنسية المطالبات“. وبما أن الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان هي التزامات ذات حجية مطلقة في مواجهة الكافة، فإن من حق أي دولة غير دولة الجنسية أن تحتج بالمسؤولية بوصفها دولة غير مضرومة. وكون الجنسية لا يعتد بها في مثل هذه المطالبة هو أمر ينتج عن مشروع الفقرة

(١٠٢) كوبا، A/C.6/64/SR.17، الفقرة ١٥.

(١٠٣) السلفادور، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢١ الفقرة ٤. والقصد من إعادة الصياغة المقترحة هو التخلص من أي لبس قد يحيط بالفقرة ١ من حيث جعل شرط جنسية المطالبة مطبقاً في جميع الظروف. وفيما لا يبدو النص الإنكليزي مثيراً للبس، فإن النص الإسباني لمشاريع المواد يمكن أن يحسن ليلي هذا الطلب.

٥ من المادة ٤٨ التي بموجبها لا تنطبق الفقرة ١ من مشروع المادة ٤٤ على المطالبات المقدمة من دول يحق لها أن تحتج بالمسؤولية لا بصفتها دولا مضرورة.

٨٨ - ولا تتناول مشاريع المواد الحالية المسائل المتصلة بممارسة الحماية الوظيفية تحديدا. وقد اقترحت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن تنظر اللجنة تحديدا في الحماية الوظيفية (A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ١٩). وذكرت دولة أخرى أن النص الحالي "لا يتناول [...] مسألة ما إذا كان بوسع منظمة دولية أن تمارس الحماية الوظيفية بالنيابة عن موظفيها المتضررين من منظمة أخرى" (١٠٤). ولا يبدو النظر تحديدا في هذه المسائل أمرا ضروريا، لا سيما وأن المنظمة الدولية لن تمارس الحماية الوظيفية تجاه منظمة دولية أخرى إلا في حالات نادرة.

٨٩ - وتتعلق الفقرة ٢ من مشروع المادة ٤٤ باستنفاد سبل الانتصاف المحلية فيما يخص المطالبات التي تقدمها دولة أو منظمة دولية مضرورة ضد منظمة دولية أخرى. وشددت الأمانة العامة على أنه "من الأساسي أن يتم منذ البداية توضيح أن الإشارة إلى "استنفاد سبل الانتصاف المحلية" لا ينبغي أن يُفهم منها أنها تعني أي التزام من جانب المنظمات الدولية في أي سياق كان. مما يعرضها للولاية القضائية للمحاكم أو الهيئات الإدارية الوطنية" (١٠٥). وبما أن الفقرة ٢ تقتضي استنفاد سبل الانتصاف "التي تتيحها هذه المنظمة"، فإن هذه النقطة تبدو أصلا واضحة بصورة كافية. وزيادة على ذلك، فإن شرح مشروع المادة ٤٤ يوضح أن مصطلح "سبل الانتصاف المحلية" قد استخدم باعتباره "مصطلحا متخصصا" وأن شرط استنفاد سبل الانتصاف أمام المحاكم الوطنية مطلوب فقط "عندما تكون المنظمة الدولية قد قبلت اختصاص تلك المحاكم والهيئات بالنظر في الطلبات" (١٠٦).

مشروع المادة ٤٧

٩٠ - إن الجملة الأخيرة من الفقرة ٣ من شرح مشروع المادة ٤٧، المتعلق بتعدد الدول أو المنظمات الدولية المسؤولة، تنظر في المسؤولية التبعية وتنص على ما يلي: "التبعية لا تفيد ضمنا ضرورة التقيد بالتعاقب الزمني في توجيه المطالبة" (١٠٧). ووجدت إحدى الدول أن

(١٠٤) النمسا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢١.

(١٠٥) انظر A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ٢١ الفقرة ٢. وأضافت الأمانة العامة للأمم المتحدة أن "الإشارة إلى "استنفاد سبل الانتصاف الداخلية" في هذا السياق من شأنها أن تثير الالتباس".

(١٠٦) الفقرتان ٧ و ٩ من الشرح، A/64/10، الفقرة ٥١.

(١٠٧) المرجع نفسه.

هذه الجملة غير متسقة مع نص الفقرة (٢) من مشروع المادة ٤٧، التي بمقتضاها يجوز "الاحتجاج بالمسؤولية التبعية... ما دام الاحتجاج بالمسؤولية الرئيسية لم يؤدي إلى الجبر"^(١٠٨). غير أنه ليس القصد من الجملة المذكورة في الشرح أن الدولة أو المنظمة الدولية التي لا تتحمل إلا مسؤولية تبعية ينبغي أن تجبر الأضرار قبل استيفاء الشرط المذكور في الفقرة ٢. فالغرض من الجملة المذكورة ليس إلا إتاحة المرونة حين تقديم المطالبات. ويمكن توضيح ذلك بصورة أفضل في الشرح.

مشروع المادة ٤٨

٩١ - واعتبرت إحدى الدول أن مفهومي "الالتزام الواجب تجاه المجتمع الدولي ككل" و "المسؤولية إزاء المجتمع الدولي" الواردين في مشروع المادة ٤٨، مثيران للجدل^(١٠٩). غير أن هذين المفهومين استخدما سابقا في المادة ٤٨ المتعلقة بمسؤولية الدولة ويحافظان فيما يبدو على نفس المعنى حين تطبيقهما فيما يخص المنظمات الدولية.

٩٢ - وبالنسبة لانتهاك التزام واجب تجاه المجتمع الدولي ككل، أعربت دولتان عن دعمهما للحل الذي تبنته الفقرة ٣ من مشروع المادة ٤٨^(١١٠). وهذا ما يقيد الحق في تقديم مطالبة إلى المنظمات الدولية المكلفة بمهمة حماية "مصلحة المجتمع الدولي الكامنة وراء الالتزام الذي تم انتهاكه". واعتبرت إحدى الدولتين أن "منح حق لكافة المنظمات الدولية، بصرف النظر عن الوظائف التي أناطها بها الأعضاء، أمر مفرط في اتساعه"^(١١١).

مشروع المادة ٥٠

٩٣ - يأتي مشروع المادة ٥٠ في مستهل الفصل المتعلق بالتدابير المضادة. وقد دُرست آنفا، فيما يتعلق بمشروع المادة ٢١، وجهات النظر المتباينة التي عبرت عنها الدول والمنظمات الدولية بشأن ما إذا كان يحق للمنظمات الدولية اتخاذ تدابير مضادة أو ما إذا كان يمكن استهدافها بتدابير مضادة.

٩٤ - ولا يمكن تبرير عدم الوفاء بالالتزامات الدولية بذريعة اعتباره تدبيراً مضاداً إلا إذا كان موجهاً ضد منظمة دولية مسؤولة. فحسبما اقترحت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، يمكن

(١٠٨) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢٢.

(١٠٩) بيلاروس، A/CN.6/SR.15، الفقرة ٣٩.

(١١٠) الجمهورية التشيكية (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٥٨)، وألمانيا (A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢٣).

(١١١) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢٣.

أن يُدرج في الشرح بعض التفاصيل بشأن "مسألة تأثير التدابير المضادة على الكيانات غير المستهدفة" (A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ٢١).

٩٥ - واعتبرت إحدى الدول أنه "لا يجوز لمنظمة دولية أن تتخذ تدابير مضادة إلا عندما تكون هذه التدابير متسقة مع صكها التأسيسي"^(١١٢). ولئن كان يجوز توقع أن تمثل منظمة دولية لقواعدها لدى اتخاذها تدابير مضادة، فإن الامتثال لقواعد المنظمة لا يمكن أن يكون شرطاً عاماً من شروط مشروعية التدابير المضادة فيما يتعلق بغير الأعضاء. وذكرت نفس الدولة أنه، لكي تأخذ منظمة دولية تدابير مضادة، "يجب أن يُسند لها هذا الاختصاص بموجب قواعدها"^(١١٣). ويبدو أن وجود شروط معينة في إطار قواعد المنظمة يتوقف على قواعد محددة للمنظمة المعنية.

٩٦ - ولاحظت المفوضية الأوروبية أنه نظراً إلى النظام الخاص للتدابير المضادة في نظام منظمة التجارة العالمية، "ما 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" (A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ٢١). ويُقصد من ذلك انتقاد حقيقة أن الفقرة ٤ من شرح مشروع المادة ٥٠ (A/64/10، الفقرة ٥١) تضمنت إشارة إلى قرار اتخذته هيئة تابعة لمنظمة التجارة العالمية. غير أن الشرح تضمن مقطعاً مقتبساً من ذلك القرار لأنه يتضمن ملاحظات تتعلق بنظام التدابير المضادة بموجب القواعد العامة للقانون الدولي.

مشروع المادة ٥١

٩٧ - لدى النظر في التدابير المضادة التي يتخذها أعضاء منظمة دولية، ينص مشروع المادة ٥١ على شرطين، أحدهما هو أن تكون "التدابير غير متنافية مع قواعد المنظمة". ومثلما ذكرت إحدى الدول، من المحتمل فعلاً بالنسبة للكثير من المنظمات الدولية أن الشرط الذي يقضي بالألا تكون التدابير المضادة متعارضة مع قواعد المنظمة سيقضي وجوب "الإشارة بوضوح إلى أن القواعد ليس المقصود منها أن تنظم تنظيمها وأيا موضوعها، أي العلاقة القانونية بين الدولة العضو والمنظمة"^(١١٤). وذكرت دولة أخرى أن "اللجنة قد تود أن تولي مزيداً من الدراسة لحالة المنظمات التي ليست لديها آليات [لحل النزاعات] و/أو لها اتفاقات تأسيسية أو قواعد تحظر التدابير المضادة أو تلتزم الصمت بشأن

(١١٢) النمسا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢٤، الفقرة ٢.

(١١٣) المرجع نفسه.

(١١٤) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢٥، الفقرة ٢.

استخدامها^(١١٥). غير أنه، مثلما ذكر سابقاً، ليس من مهام اللجنة وضع افتراض عام يتعلق بمضمون قواعد المنظمات الدولية أو تفسير قواعد أي منظمة دولية معينة.

مشروع المادة ٥٢

٩٨ - يتعلق مشروع المادة ٥٢ بالالتزامات الدولية القائمة تجاه المنظمات الدولية، التي لا يمكن أن تكون موضوع تدابير مضادة. وتوضح الفقرة (١) من شرح مشروع المادة ٥٢ (A/64/10، الفقرة ٥١) أن مفهوم التدابير المضادة ينطوي على "وجود التزام تجاه الكيان المستهدف"، وفي هذا السياق يضرب الشرح مثالا بحظر استخدام القوة. وخلافاً لملاحظة وارده من الأمانة العامة (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ٢٣، الفقرة ١)، فإن اللجنة لم تقترح أبداً مشروعية إمكانية استخدام القوة بوصفها تدبيراً مضاداً تجاه منظمة دولية. فضلاً عن ذلك، فإن الفقرة الفرعية ١ (أ) تبين على نحو صريح أن التدابير المضادة يجب ألا تمس بـ "الالتزام المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها فعلاً". ومع ذلك، ربما يكون من الأفضل، من أجل تجنب أي سوء فهم آخر، أن يورد الشرح مثالا مختلفاً عن "الالتزام تجاه الكيان المستهدف".

٩٩ - واقترحت إحدى الدول حذف تعبير "الأساسية" المستخدم كصفة لتعبير "حقوق الإنسان" في الفقرة الفرعية ١ (ب) من مشروع المادة ٥٢^(١١٦). وجاء هذا المقترح بالنظر إلى التطورات التي طرأت في مجال حماية حقوق الإنسان. غير أن هذه التطورات لا تخص المنظمات الدولية وحدها. وعلاوة على ذلك، ليس من الواضح بعد إلى أي مدى تنطبق القواعد العامة للقانون الدولي على حماية حقوق الإنسان من قبل المنظمات الدولية. لذا يفضل الاحتفاظ بصيغة "حقوق الإنسان الأساسية"، التي استخدمت في الفقرة ١ (ب) من المادة ٥٠ بشأن مسؤولية الدول.

١٠٠ - وذكرت الأمانة العامة أن الفقرة الفرعية ٢ (ب) من مشروع المادة ٥٢ "يجب أن تصاغ من جديد لكي تعكس بدقة الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها المنظمات الدولية" (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ٢٣، الفقرة ٢). وحسبما ذكر في الفقرة ٢ من شرح مشروع المادة ٥٢ (A/64/10، الفقرة ٥١)، ليس المقصود من الفقرة الفرعية ٢ (ب) تغطية جميع امتيازات وحصانات المنظمات الدولية. بل المقصود منها هو وضع قيد على التدابير المضادة يوازي القيد الذي تنص عليه الفقرة الفرعية ٢ (ب) من المادة ٥٠ المتعلقة

(١١٥) أيرلندا، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٦٥.

(١١٦) السلفادور، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢٦، الفقرة ١١.

بمسؤولية الدول. وتشير تلك الفقرة الفرعية إلى "صون حرمة الممثلين الدبلوماسيين أو القنصلين أو الأماكن أو المحفوظات أو الوثائق الدبلوماسية أو القنصلية".

مشروع المادة ٥٦

١٠١ - يمثل مشروع المادة ٥٦ شرطا وقائيا مماثلا للمادة ٥٤ المتعلقة بمسؤولية الدول. ولذا فإن مشروع المادة ٥٦ لا يهدف إلى تقديم حل للمسألة المثيرة للجدل والمتعلقة بالتدابير التي يتخذها كيان غير الدولة أو المنظمة الدولية المضرورة. وقد أيدت إحدى الدول مشروع المادة ٥٦، مشيرة في الوقت نفسه إلى وجود خطأ نحوي في النص الفرنسي^(١١٧). واقترحت دولة أخرى أن تُحذف الصيغة الحالية ويستعاض عنها بنص يشير إلى الأمن الجماعي في إطار ميثاق الأمم المتحدة^(١١٨). ويمكن إضافة توضيح إلى الشرح لكي يبين أن التدابير المنصوص عليها في مشروع المادة ٥٦ تخضع، من باب أولى، للقيود المفروضة على التدابير المضادة، على النحو الذي نصت عليه مشاريع المواد السابقة، بما في ذلك احترام حظر التهديد باستعمال القوة أو استعمالها بموجب الفقرة الفرعية ١ (أ) من مشروع المادة ٥٢.

توصية

١٠٢ - أثار الباب الرابع من مشاريع المواد تعليقات قليلة نسبيا. ولم يرد أي مقترح بإجراء تعديلات على نص مشاريع المواد في هذا الفرع.

سادسا - الباب الخامس - مسؤولية الدولة فيما يتصل بفعل صادر عن منظمة دولية

مشروع المادة ٥٧

١٠٣ - يتعلق مشروع المادة ٥٧ بتقديم دولة العون أو المساعدة إلى منظمة دولية في ارتكاب فعل غير مشروع دوليا. وذكرت منظمة العمل الدولية أن مشروع المادة المذكور ومشروع المادتين التاليتين "تبدو وكأنها تنفي عن المنظمات الدولية صفة الشخصية القانونية المستقلة" (A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ٢٣، الفقرة ٢). وبالمثل، أعربت إحدى الدول عن القلق بشأن احتمال طمس "التمييز بين أفعال الدولة وأفعال المنظمات الدولية" ويمكن أن يؤدي إلى التشكيك في "الشخصية الاعتبارية المنفصلة للمنظمات الدولية"^(١١٩).

(١١٧) التعليقات الخطية لبلجيكا (مودعة لدى شعبة التدوين).

(١١٨) كوبا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٢٧.

(١١٩) جنوب أفريقيا، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٧١.

وأشارت الفقرة (٢) من شرح كل من مشروعَي المادتين ٥٧ و ٥٨ إلى لزوم التمييز بين "مشاركة الدولة العضو في عملية صنع القرار في المنظمة وفقا للقواعد ذات الصلة التي تأخذ بها تلك المنظمة" من جهة، والعون أو المساعدة، أو التوجيه والسيطرة مما يؤدي إلى تطبيق مشروعَي المادتين ٥٧ و ٥٨ من جهة أخرى^(١٢٠). وطلبت دولتان توضيحا بشأن هذه النقطة^(١٢١). واقترحت دولة أخرى أن "طبيعة المنظمة الدولية ومهمتها وصلحياتها وقواعدها الداخلية المعمول بها لاتخاذ القرارات، تشكّل فرقا حاسما في توضيح 'توزيع' المسؤولية الدولية عن ارتكاب فعل غير مشروع بين دولة ومنظمة"^(١٢٢). ومن الممكن أن يوضح الشرح الدولة العضو وإن كانت لا تعفى من التزاماتها الشخصية حين تتصرف في إطار منظمة دولية، فإنها لا يمكن أن تكون مسؤولة عن تصرف منظمة دولية ساهمت فيه وفقا لقواعد المنظمة. ولا يمكن أن يرقى إلى مستوى العون والمساعدة، أو الإدارة والسيطرة، في تصرف غير مشروع دوليا صادر عن المنظمة الدولية، إلا تصرف دولة عضو تذهب لأبعد مما هو مطلوب منها بموجب قواعد المنظمة.

مشروع المادة ٥٨

١٠٤ - رأت إحدى الدول أن كلمتي "التوجيه والسيطرة" الواردتين في مشروع المادة ٥٨ غامضتان^(١٢٣). ووردت هاتان الكلمتان في المادة ١٧ بشأن مسؤولية الدول فيما يتعلق بمسؤولية دولة عن ممارسة التوجيه والسيطرة على دولة أخرى في ارتكاب فعل غير مشروع دوليا. ويبدو من المعقول استخدام نفس الكلمات حين تقوم دولة بتوجيه منظمة دولية وممارسة السيطرة عليها، رغم أن الطرائق قد تكون مختلفة.

مشروع المادة ٥٩

١٠٥ - ذكرت إحدى الدول أنه "ينبغي إيضاح الظروف التي تُعتبر فيها دولة ما قد أكرهت منظمة دولية"^(١٢٤). واقترحت دولة أخرى ضرورة تحديد الإكراه بصورة أفضل، على نحو يقتضي "أن تكون ثمة صلة مباشرة بين فعل الإكراه الذي تقوم به الدولة والنشاط الذي تمارسه المنظمة الدولية"^(١٢٥). وهنا أيضا، ليس من المعقول أن يكون مفهوم الإكراه

(١٢٠) A/64/10، الفقرة ٥١. وورد رأي مماثل في الفقرة (٢) من شرح مشروع المادة ٥٩ المتعلقة بالإكراه.

(١٢١) الصين، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٤٥، وبلجيكا (A/CN.4/636)، الفرع الثاني ب، ٢٨.

(١٢٢) النمسا (A/CN.4/636)، الفرع الثاني، ب، ٢٩.

(١٢٣) جنوب أفريقيا (A/C.6/64/SR.15)، الفقرة ٧١.

(١٢٤) المرجع نفسه.

(١٢٥) النمسا، انظر: A/CN.4/636، الفرع الثاني، ب، ٣٠.

مختلفا عن ذلك الذي استخدم في المادة ١٨ بشأن مسؤولية الدول فيما يخص الإكراه الذي تمارسه دولة ما على دولة أخرى لارتكاب فعل من شأنه، لولا الإكراه، أن يكون فعلاً غير مشروع دولياً من جانب الدولة المكرهه. والشرط الذي مفاده أن ”الفعل، لولا الإكراه، سيكون فعلاً غير مشروع دولياً“ صادرا عن المنظمة الدولية المكرهه، موجود بالصيغة نفسها في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٥٩. ويبدو أن هذا الشرط يقتضي وجود ”صلة مباشرة“ بين فعل الدولة التي تمارس الإكراه وفعل المنظمة الدولية المكرهه. ويمكن توضيح ذلك بصورة أفضل في الشرح.

مشروع المادة ٦٠

١٠٦ - أقرت دول مختلفة النهج الذي اتخذته اللجنة في اعتماد مشروع المادة ٦٠ المتعلقة بمسؤولية دولة عضو عن السعي إلى تجنب الامتثال، رغم أن عددا من هذه الدول طلب بعض التوضيحات أو التعديلات^(١٢٦). ومن جهة أخرى، أكدت المفوضية الأوروبية أنها لا ترى ”حاجة إلى هذا الحكم“^(١٢٧). واقترحت دولتان تعديل الفقرة (٧) من شرح مشروع المادة ٦٠ لكي تتضمن اشتراط نية محددة للالتفاف^(١٢٨). واعتبرت دولة أخرى أن المسؤولية ينبغي أن تكون مشروطة بإساءة استعمال حق أو إساءة استعمال الشخصية القانونية المستقلة للمنظمة الدولية، أو سوء نية^(١٢٩). وذكرت دولة أخرى أن ”اشتراط وجود النية المحددة للالتفاف حول الالتزامات واشتراط إثبات هذه النية قد يصعب معه إثبات المسؤولية عمليا“^(١٣٠). ولئن كان هذا الرأي سديدا، فإن صيغة مشروع المادة ٦٠، الذي ينص على أن الدولة ”[تسعى] إلى تفادي الامتثال لالتزام من التزاماتها الدولية عن طريق

(١٢٦) يمكن الإشارة إلى المواقف التي اتخذتها فرنسا (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٦٥)، وألمانيا (A/CN.4/636)، الفرع الثاني، باء، ٣١، الفقرة (١)، وهنغاريا (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٣٩)، وأيرلندا (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٦٦)، وسنغافورة (A/C.6/SR.15، الفقرات من ٧٥ إلى ٧٨). وأقرت هذه الدولة الأخيرة مشروع المادة ٦٠ باعتباره مسألة تتعلق بالتطوير التدريجي للقانون، وطلبت التوسع في شرح كلمات ”[تسعى] إلى تفادي الامتثال“.

(١٢٧) تعليقات المفوضية الأوروبية، مودعة لدى شعبة التدوين.

(١٢٨) انظر بيان فرنسا (A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٦٥)، والتعليقات الخطية لألمانيا (A/CN.4/636)، الفرع الثاني، باء، ٣١، الفقرة (٢). وأعربت المفوضية الأوروبية أيضا عن رأي مفاده أنه ”ينبغي اشتراط درجة ما من القصد الأساسي أو العام من جانب الدولة العضو“ (A/C.6/64/SR.17، الفقرة ٢٢). وتتضمن الفقرة (٧) من شرح مشروع المادة ٦٠ (A/64/10، الفقرة ٥١) الجملة التالية: ”لا يشترط في ذلك تقييم مسألة وجود نية محددة من جانب الدولة العضو للالتفاف على أحد التزاماتها الدولية“.

(١٢٩) هذا هو الموقف الذي اتخذته بلجيكا (A/CN.4/636)، الفرع الثاني، باء، ٣١، الفقرة (٢)، رغم أن هذه الدولة انتقدت أيضا مشروع المادة لأنه يحتوي على عناصر ذاتية ترى أنه ليس من المناسب إدراجها (الفقرة ١).

(١٣٠) أيرلندا (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٦٦).

الاستفادة من وجود صلاحية لدى المنظمة الدولية فيما يتصل بموضوع ذلك الالتزام“، تعني ضمنيا وجود عنصر ذاتي لم يعبر عنه حاليا بصورة مناسبة في شرح المادة.

١٠٧ - وأثارت إحدى الدول أسئلة مختلفة تتعلق بدور الدول الأعضاء بالنسبة لطرائق التصويت في المنظمة الدولية المعنية^(١٣١). والملاحظات الواردة في الفقرة ١٠٣ أعلاه تبدو أيضا وجيهة فيما يتعلق بمشروع المادة ٦٠. وبناء على ذلك، لن تتحمل دولة المسؤولية عن سلوكها كعضو داخل منظمة دولية حين يكون ذلك السلوك متوافقا مع قواعد تلك المنظمة. ومن جهة أخرى، ربما يكون هناك تداخل بين مشروع المادة ٦٠ ومشروع المواد من ٥٧ إلى ٥٩، على النحو الذي أشارت إليه ضمنيا نفس الدولة^(١٣٢). ومثلما اقترح، في الفقرة ٥١ أعلاه، فيما يخص مشروع المادة ١٦، يمكن تفادي التداخل عن طريق إضافة الكلمات ”رهنًا بأحكام المواد من ٥٧ إلى ٥٩“ في مستهل مشروع المادة ٦٠.

١٠٨ - وتتناول الفقرتان (٣) و (٤) من شرح مشروع المادة ٦٠ (A/64/10، الفقرة ٥١) قرارين صادرين عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن التزامات الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان عندما تنقل تلك الدول بعض المهام إلى منظمة انضمت إلى عضويتها. وقد اقترحت إحدى الدول أن تنظر اللجنة أيضا في بعض القرارات الأحدث عهدا والصادرة عن نفس المحكمة^(١٣٣). ويمكن أن يُشار في الشرح إلى القرار الصادر في ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٩ في قضية غاسباريني ضد إيطاليا وبلجيكا (Gasparini v. Italy and Belgium). فقد صدر هذا القرار بشأن عريضة مقدمة ضد هاتين الدولتين بدعوى عدم ملاءمة إجراءات التسوية المتعلقة بتزاعات العمل مع منظمة حلف شمال الأطلسي. وقالت المحكمة إن الدول، عندما تنقل جزءا من صلاحيتها السيادية إلى منظمة هي أعضاء فيها، تكون ملزمة بالتأكد من أن الحقوق التي تضمنها الاتفاقية تلقى داخل المنظمة ”حماية مماثلة“ للحماية التي تكفلها آلية الاتفاقية. وعلى غرار قرارات سابقة، وجدت المحكمة أن الالتزام المذكور لم يُنتهك، ويعود ذلك في هذه القضية إلى أن الإجراءات المطبقة ضمن منظمة حلف شمال الأطلسي لم تكن مشوبة بأي ”نقص واضح“^(١٣٤).

(١٣١) النمسا، انظر A/CN.4/636، الفرع الثاني باء، ٣١.

(١٣٢) المرجع نفسه.

(١٣٣) التعليقات الخطية لبلجيكا (A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٣١، الفقرة ٣)، التي أعربت عن شيء من الانتقاد لقرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وكما أشارت هذه الدولة، ليس المقصود من مشروع المادة ٦٠ تدوين الاجتهادات القضائية لتلك المحكمة.

(١٣٤) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الطلب رقم ٣/١٠٧٥٠، القرار المؤرخ ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٩ الصادر باللغة الفرنسية؛ ويمكن الاطلاع على النص على الموقع التالي: www.rtdh.eu/pdf/20090512-gasparini-c-italie.pdf.

مشروع المادة ٦١

١٠٩ - يتعلق مشروع المادة ٦١ بمسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن فعل غير مشروع دولياً ترتكبه تلك المنظمة. وتنظر الفقرة الفرعية ١ (أ) في قبول الدولة العضو للمسؤولية. وقد جرى فهم هذا الأمر عن صواب على أنه يستتبع بالضرورة قبولاً تم إبدائه إزاء الطرف المحتج بمسؤولية الدولة^(١٣٥). واقترحت المفوضية الأوروبية أن يضاف في الفقرة الفرعية ١ (أ) شرط يتمثل في أن يتم القبول "وفقاً لقواعد المنظمة" (A/CN.4/637)، الفرع الثاني، باء، ٢٥، الفقرة ١). غير أنه عندما تقبل الدولة المسؤولية، فإن ما يهم في إثبات صحة القبول هو القانون الداخلي لتلك الدولة وليس قواعد المنظمة.

١١٠ - وانتقدت المفوضية الأوروبية الفقرة الفرعية ١ (ب)، التي تعتبر أن الدولة العضو تكون مسؤولة إذا "جعلت الطرف المضروب يعتمد على مسؤوليتها"، على أساس أن الممارسة لا تؤيدها على نحو كاف^(١٣٦). وتساءلت إحدى الدول عن صلة بعض الإشارات الواردة في الشرح بالأحكام القضائية التي تناولت "المسؤولية أو التبعية في إطار نظام قانوني محلي"^(١٣٧). غير أن هذه الإشارات تتعلق بمقتطفات قامت فيها محاكم وطنية إما بإبداء بعض الملاحظات على مسألة ما إذا كانت الدول الأعضاء مسؤولة بموجب القانون الدولي أو بالإعراب عن بعض وجهات النظر العامة التي يبدو أنها تنطبق أيضاً من منظور القانون الدولي^(١٣٨).

١١١ - واقترحت دولة أخرى، بصرف النظر عن اقتراح حذف الإشارة إلى حجم العضوية الواردة في الفقرة (١٠) من شرح مشروع المادة ٦١، أن تضاف إلى الفقرة الفرعية ١ (ب) نعت للاعتماد من قبيل كلمة "مشروع"^(١٣٩). والأساس المنطقي لهذه الفقرة الفرعية هو حماية الأطراف الثالثة عندما تدفعها بعض الدول إلى التعامل مع منظمة دولية هي أعضاء فيها على أساس أن هذه الدول ذاتها ستكفل التزام تلك المنظمة بالتزاماتها. ويمكن القول إن الأطراف الثالثة حينئذ قد اعتمدت على نحو مشروع على هذه الضمانة الضمنية، ولكن يبدو أن عبارة "على نحو مشروع" لا تضيف الكثير إلى النص.

١١٢ - وشككت إحدى الدول في الطرح الوارد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٦١ الذي يفترض أن الدول الأعضاء لا تقع عليها إلا مسؤولية تبعية، واعتبرته طرحاً

(١٣٥) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٣٢، الفقرة ٢.

(١٣٦) A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء - ٢٥، الفقرة ٢.

(١٣٧) النمسا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، ألف، الفقرة ٦.

(١٣٨) الفقرات (٤) و (٧) و (٩) من الشرح، A/64/10، الفقرة ٥١.

(١٣٩) ألمانيا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٣٢، الفقرة ٣.

”غير معتاد“^(١٤٠). وبالنظر إلى أنه في هذه الحالة تكون المنظمة الدولية هي التي ارتكبت الفعل غير المشروع دولياً، فإنه يبدو من المرجح أن الدول الأعضاء لا تنوي إلزام نفسها بجزر الضرر إلا عندما لا تفي المنظمة بالتزاماتها.

توصية

١١٣ - في هذا الفرع، يتعلق التعديل الوحيد المقترح إدخاله على نص مشاريع المواد بالكلمات الواردة في مستهل مشروع المادة ٦٠، على النحو المقترح في الفقرة ١٠٧.

سابعاً - الباب السادس (أحكام عامة)

مشروع المادة ٦٣

١١٤ - جرى النظر أعلاه في بعض جوانب الدور الذي تقوم به قاعدة التخصيص ضمن مشاريع المواد، ولا سيما في الفقرة ٣. وقد شددت المنظمات الدولية في تعليقاتها على أهمية مشروع المادة ٦٣. فوصفته كل من منظمة العمل الدولية والبنك الدولي بأنه ”أهم حكم“ في مشاريع المواد^(١٤١). واقترحت منظمة العمل الدولية أن ”يفهم نطاق مشروع المادة ٦٣ بمعناه الواسع، أي ليس فقط بوصفه ذا صلة بتحديد مسؤولية منظمة دولية، بل أيضاً بوصفه يؤدي إلى جَبِّ أي قاعدة من القواعد العامة للقانون الدولي المتعلقة بالمسؤولية إذا وجدت إلى جانب قاعدة التخصيص، عملاً بمبدأ النص الخاص يقدم على النص العام“ (A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ٢٦، الفقرة ٢). ومن جهة أخرى، ارتأت إحدى الدول أن مشروع المادة ٦٣ مفرط في الاتساع^(١٤٢)؛ وحذرت دولة أخرى من إمكانية احتجاج منظمة بقواعدها الداخلية لتبرير انتهاك التزام دولي^(١٤٣)؛ غير أن دولة أخرى ارتأت أنه ”لا ينبغي النظر إلى قاعدة التخصيص بمعزل عن القانون الداخلي للمنظمة الدولية المعنية“^(١٤٤). ولاستكمال الصورة، ارتأت إحدى الدول أن مشروع المادة ٦٣ ”مُرَض“^(١٤٥).

(١٤٠) النمسا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٣٢.

(١٤١) A/CN.4/637، الفرع الثاني، باء، ٢٦، الفقرتان ١ و ٢ من التعليقين المعنيين.

(١٤٢) بلجيكا، A/CN.4/636، الفرع الثاني، باء، ٣٣.

(١٤٣) غانا، A/C.6/64/SR.17، الفقرة ١٤.

(١٤٤) بيلاروس، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٤١.

(١٤٥) فرنسا، A/C.6/64/SR.15، الفقرة ٦٧.

١١٥ - ومن المرجح أن تكون معظم القواعد الخاصة التي تعلق على القواعد العامة مدرجة في قواعد المنظمة. وعلى نحو ما ينص عليه مشروع المادة ٦٣، ستنطبق قواعد المنظمة "على العلاقات بين المنظمة الدولية وأعضائها". فمثلاً، قد تنظم حق دولة في أن تحتج بمسؤولية منظمة دولية هي عضو فيها^(١٤٦). وقد تكون هناك أيضاً قواعد خاصة تنطبق على مجموعة من المنظمات الدولية أو على منظمة دولية معينة أيضاً في علاقاتها مع غير الأعضاء. ويرد مثال من الأمثلة الممكنة في الفقرات (٢) إلى (٥) من شرح مشروع المادة ٦٣ (A/64/10، الفقرة ٥١).

١١٦ - ويتعلق هذا المثال بإسناد سلوك الدول الأعضاء إلى الاتحاد الأوروبي عند تنفيذها للصكوك الملزمة للاتحاد الأوروبي^(١٤٧). وقد أشارت الفقرة (٥) إلى قرارات من قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويمكن أن تضاف إلى الشرح إشارة إلى القرار المؤرخ ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ في قضية كوكيلفيسيري ضد هولندا (Kokkelvisserij v. Netherlands)^(١٤٨). ففي هذا القرار الذي تعلق "بالضمانات الممنوحة من الجماعة الأوروبية - وبخاصة محكمة العدل الأوروبية - في الاضطلاع بمهامها القضائية" فيما يتعلق بإحالة أولية من محكمة في هولندا، كررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان موقفها الذي يفيد بأن سلوك جهاز تابع لدولة عضو ينسب في جميع الأحوال إلى تلك الدولة. فقالت المحكمة:

إن الطرف المتعاقد مسؤول بموجب المادة ١ من الاتفاقية عن كل عمل أو امتناع عن عمل من جانب أجهزته بصرف النظر عما إذا كان العمل أو الامتناع عن العمل المعني نتيجة للقانون المحلي أو لضرورة الامتثال للالتزامات القانونية الدولية.

١١٧ - وكما لوحظ في الفقرتين السابقتين، يقر مشروع المادة ٦٣ بإمكانية أن تقوم قواعد خاصة بتنظيم العلاقات بين منظمة دولية معينة وغير الأعضاء. واقترحت إحدى الدول المضي إلى أبعد من ذلك وإدراج "حكم يشترط السمات الخاصة لمنظمة معينة لتؤخذ في الحسبان في تطبيق مشاريع المواد"^(١٤٩). ومن جهة أخرى، أيدت دولة أخرى كون اللجنة قد "أحجمت عن إضافة نص جديد عن السمات المحددة وتباين المنظمات الدولية، نظراً لأن

(١٤٦) المملكة المتحدة، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٢٦.

(١٤٧) أعرب من جديد مؤخرًا ف. هوفميستر (F. Hoffmeister) عن رأي مفاده أن السلوك ينسب إلى الاتحاد الأوروبي، انظر: F. Hoffmeister "Litigating against the European Union and its member States: who responds under the ILC's draft articles on international responsibility of international organizations?", European Journal of International Law, vol. 21 (2010), p. 723.

(١٤٨) العريضة رقم ١٣٦٤٥/٠٥.

(١٤٩) المملكة المتحدة، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٢٨.

حكماً كهذا يمكن أن يعرّض للخطر مشاريع المواد في مجموعها بإتاحة فرصة تجنبها للمنظمات^(١٥٠).

مشروع المادة ٦٥

١١٨ - يشكل مشروع المادة ٦٥ شرطا وقائيا بشأن "أي مسألة تتصل بالمسؤولية الفردية المترتبة بموجب القانون الدولي على أي فرد يتصرف نيابة عن منظمة دولية أو دولة من الدول". وقد اقترحت إحدى الدول "أن يوضح في مشروع المادة ٦٥ أن المسؤولية الفردية تشمل كلاً من المسائل المدنية والمسائل الجنائية"^(١٥١). فشرح المادة ٥٨ المتعلقة بمسؤولية الدولة، التي تشكل حكماً موازياً لمشروع المادة ٦٥، يقتصر على الإشارة إلى المسؤولية الجنائية^(١٥٢). ولئن كانت المسؤولية الجنائية لوحدها هي ما يتمل أن ينشأ بالنسبة للأفراد في إطار القانون الدولي، فإنه قد تترتب أيضاً على المسؤولية الجنائية مسؤولية مدنية تجاه ضحايا جريمة من الجرائم. ويمكن إضافة هذه النقطة في الشرح.

مشروع المادة ٦٦

١١٩ - تساءلت أربع دول عن الحاجة إلى حكم من قبيل مشروع المادة ٦٦^(١٥٣). وقد أعرب عن هذا الرأي لأسباب مختلفة. فمثلاً، ارتأت إحدى الدول أن هذا الحكم غير ضروري^(١٥٤)، بينما شككت دولة أخرى الدولة في فكرة أن المنظمات الدولية ملزمة عموماً بميثاق الأمم المتحدة^(١٥٥). وأعرب أيضاً عن آراء تؤيد استبقاء مشروع المادة ٦٦. واعتبرت إحدى الدول أن "الإشارة المحددة إلى الميثاق في مشروع المادة ٦٦ تشكل هي الأخرى خطوة في الاتجاه الصحيح"^(١٥٦). واقترحت الأمانة العامة للأمم المتحدة أن يشمل الشرح أيضاً، على غرار شرح الحكم الموازي الوارد في المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة^(١٥٧)،

(١٥٠) هنغاريا، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٤٠.

(١٥١) جمهورية إيران الإسلامية، A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٥١.

(١٥٢) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الفقرة ٧٧.

(١٥٣) انظر بيانات غانا (A/C.6/64/SR.17، الفقرة ١٢) وجمهورية إيران الإسلامية (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٥١) والبرتغال (A/C.6/64/SR.16، الفقرة ٤٧)، والتعليقات الخطية للبرتغال (A/CN.4/636)، الفرع الثاني، باء، ٣٤) وسويسرا (A/CN.4/636/Add.1).

(١٥٤) يبدو أن هذا هو موقف غانا (A/C.6/64/SR.17، الفقرة ١٢).

(١٥٥) انظر تعليقات سويسرا (A/CN.4/636/Add.1).

(١٥٦) البرازيل، A/C.6/64/SR.17، الفقرة ٥.

(١٥٧) الفقرة (٢) من شرح المادة ٥٩، حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الفقرة ٧٧.

إشارة مفادها أنه ”يجب في جميع الأحوال تفسير المواد تفسيراً يتطابق مع الميثاق“
(A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ٢٦، الفقرة ٤).

١٢٠ - وبما أن مشروع المادة ٦٦ يشكل شرطا وقائيا، قد لا يكون من الضروري للجنة أن تسهب في تناول آثار الميثاق على مسؤولية المنظمات الدولية. ولا ضرورة للإعراب عن الرأي الوارد في الفقرة (٢) من الشرح (A/64/10، الفقرة ٥١)، والذي مفاده أن ”الممارسة تشير إلى وجود أثر غالب [للميثاق] أيضاً فيما يتعلق بالمنظمات الدولية“. فقد انتقدت هذا الرأي إحدى الدول^(١٥٨)، التي أشارت إلى الحكم الصادر عن محكمة العدل الأوروبية في قضية القاضي والبركات ضد المجلس والمفوضية^(١٥٩). غير أن هذا الحكم لا يتبنى منظور القانون الدولي عند النظر في العلاقات بين ميثاق الأمم المتحدة ومعاهدة الجماعة الأوروبية.

١٢١ - وتشير الفقرة (٣) من شرح مشروع المادة ٦٦ (A/64/10، الفقرة ٥١) إلى أنه ”لا يقصد بهذه المادة أن تؤثر في انطباق المبادئ والقواعد المنصوص عليها في المواد السابقة الذكر على المسؤولية الدولية المترتبة على الأمم المتحدة“. وارتأت الأمانة العامة أن هذه الفقرة ”لا يتضح... [منها] ما إذا كان المقصود استبعاد الأمم المتحدة من نطاق تطبيق مشروع المادة ٦٦“ (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ٢٦، الفقرة ٢). ولا شك في أن هذا ليس هو معنى الفقرة الواردة في الشرح. وكما لاحظت الأمانة العامة، ”تستطيع [الأمم المتحدة] الاحتجاج بميثاقها وقرارات مجلس الأمن - ما دامها يجسدان التزاما بموجب القانون الدولي - لتبرير ما كان يمكن اعتباره في حالات أخرى عدم امتثال“ (A/CN.4/637/Add.1، الفرع الثاني، باء، ٢٦، الفقرة ٣). ويمكن تفسير هذا الأمر في الشرح.

توصية

١٢٢ - لا يقدم في هذا الفرع أي اقتراح لإدخال تعديل على نص مشاريع المواد.

(١٥٨) سويسرا، A/CN.4/636/Add.1.

(١٥٩) انظر: Judgment of 3 September 2008, European Court of Justice Reports, 2008, p. I-6351.