

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.636/Add.1
25 June 2003

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخامسة والخمسون

جنيف، ٥ أيار/مايو - ٦ حزيران/يونيه

و ٧ تموز/يوليه - ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٣

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال

دورتها الخامسة والخمسين

المقرر: السيد وليم مانسفيلد

الفصل الرابع

مسؤولية المنظمات الدولية

إضافة

مسؤولية المنظمات الدولية

المادة ١

نطاق مشروع المواد هذا

- ١- ينطبق مشروع المواد هذا على المسؤولية الدولية لمنظمة دولية ما عن فعل غير مشروع بموجب القانون الدولي.
- ٢- ينطبق مشروع المواد هذا أيضاً على المسؤولية الدولية لدولة ما عن الفعل غير المشروع دولياً لمنظمة دولية.

التعليق

- (١) المقصود بتعريف نطاق مشروع المواد، الوارد في المادة ١، أن يكون شاملاً ودقيقاً قدر الإمكان. وفي حين أن المادة ١ تشمل جميع المسائل التي ستتناولها المواد التالية، فإن هذا لا يخل بأي حل يتم التوصل إليه في معالجة تلك المسائل. وبالتالي فإن الإشارة الواردة في الفقرة ٢ إلى المسؤولية الدولية لدولة ما عن الفعل غير المشروع دولياً لمنظمة دولية ما، على سبيل المثال، لا تعني أن مثل هذه المسؤولية تعتبر قائمة.
- (٢) ولأغراض مشروع المواد، يعرف تعبير "المنظمة الدولية" في المادة ٢. وهذا التعريف يسهم في تحديد نطاق مشروع المواد.
- (٣) ويمكن تأكيد مسؤولية المنظمة الدولية بموجب مختلف النظم القانونية. فأمام المحاكم الوطنية، يرجح أن يحتج الشخص الطبيعي أو الاعتباري بمسؤولية المنظمة أو تحملها للتبعات بموجب قانون أو آخر من القوانين الوطنية. والإشارة إلى المسؤولية الدولية، الواردة في الفقرة ١ من المادة ١ وفي نص مشروع المواد كله، توضح أن مشروع المواد إنما يأخذ بمنظور القانون الدولي دون غيره، وهو ينظر فيما إذا كانت المنظمة الدولية تتحمل المسؤولية بموجب ذلك القانون. وبالتالي فإن مشروع المواد لا يشمل قضايا المسؤولية أو تحمل التبعات بموجب القانون الوطني. وهذا لا يخل بانطباق بعض مبادئ أو قواعد القانون الدولي عندما تنشأ أمام المحاكم الوطنية مسألة مسؤولية المنظمة أو تحملها للتبعات.

- (٤) وتعني الفقرة ١ من المادة ١ بالحالات التي تتحمل فيها المنظمة الدولية مسؤولية دولية. والحالة الأكثر تواتراً هي حالة المنظمة التي ترتكب فعلاً غير مشروع دولياً. بيد أن هناك حالات أخرى قد تنشأ فيها مسؤولية المنظمة الدولية. ويمكن للمرء أن يتصور، على سبيل المثال، وجود حالات مماثلة لتلك الحالات المشار إليها في

الفصل الرابع من الباب الأول من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(١). وبالتالي يمكن اعتبار المنظمة الدولية مسؤولة إذا هي أعانت أو ساعدت منظمة أخرى أو دولة ما في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً، أو إذا هي مارست التوجيه والسيطرة على منظمة أخرى أو دولة ما في ارتكاب هذا الفعل، أو إذا مارست الإكراه على منظمة أخرى أو على دولة ما في ارتكاب فعل يشكل، لولا ممارسة هذا الإكراه، فعلاً غير مشروع دولياً. وثمة حالة أخرى يمكن فيها اعتبار المنظمة الدولية مسؤولة عن فعل غير مشروع ارتكبه شخص آخر من أشخاص القانون الدولي، وهي حالة المنظمة التي تكون عضواً في منظمة أخرى ترتكب فعلاً غير مشروع دولياً.

(٥) وتعني الإشارة الواردة في الفقرة ١ إلى الأفعال التي تعتبر غير مشروعة بموجب القانون الدولي أن مشروع المواد لا ينظر في مسألة المسؤولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي. ولما كانت اللجنة قد اختارت أن تفصل، فيما يتعلق بالدول، بين مسألة تحمل تبعات الأفعال غير المحظورة ومسألة المسؤولية الدولية فإن هذا يستتبع أن تختار ذلك أيضاً فيما يتعلق بالمنظمات الدولية. وبالتالي فإن المسؤولية الدولية ترتبط، كما في حالة الدول، بخرق لالتزام بموجب القانون الدولي. ولذلك فإن المسؤولية الدولية لا يمكن أن تنشأ عن نشاط لا يحظره القانون الدولي إلا إذا حدث خرق لالتزام بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بذلك النشاط، وهو ما يحدث مثلاً إذا لم تمثل المنظمة الدولية لالتزام باتخاذ تدابير وقائية فيما يتصل بالنشاط غير المحظور.

(٦) وتدرج الفقرة ٢ ضمن نطاق مشروع المواد هذا بعض المسائل التي أثّرت، ولكنه لم يتم تناولها، في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ووفقاً للمادة ٥٧ من تلك المواد:

"لا تـُحل [هذه المواد] بأي مسألة تتعلق بمسؤولية منظمة دولية أو مسؤولية أي دولة عن تصرف منظمة دولية بموجب القانون الدولي"^(٢).

والمسألة الرئيسية التي لم يتم تناولها في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول والتي سيتم تناولها في مشروع المواد هذا هي مسألة مسؤولية الدولة التي تكون عضواً في منظمة دولية عن الفعل غير المشروع الذي ترتكبه تلك المنظمة.

(٧) ولا تشير صيغة الفصل الرابع من الباب الأول من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً إلا إلى الحالات التي تقوم فيها دولة ما بإعانة دولة أخرى أو مساعدتها أو توجيهها أو ممارسة السيطرة أو الإكراه

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحات ١٠٩-١٢٥.

(٢) المرجع نفسه، الصفحة ٢٨٧.

عليها^(٣). وإذا لم تعتبر مسألة التصرف المماثل من قبل دولة ما فيما يتعلق بمنظمة دولية مسألة مشمولة، من باب القياس على الأقل، بالمواد المتعلقة بمسؤولية الدول، فإن مشروع المواد هذا يمكن أن يسد الفجوة الناشئة عن ذلك.

(٨) ولا تشمل الفقرة ٢ المسائل المتعلقة بعزو التصرف إلى الدولة، سواء كانت الحالة تشتمل على منظمة دولية أم لا. فالفصل الثاني من الباب الأول من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروع دولياً تناول، وإن يكن بصورة ضمنية، مسألة عزو التصرف إلى الدولة عندما تتصرف المنظمة الدولية أو أحد أجهزتها كجهاز من أجهزة الدولة، بصورة عامة أو في ظروف معينة فقط. وتشير المادة ٤ إلى "القانون الداخلي للدولة" بوصفه المعيار الرئيسي لتحديد أجهزة الدولة، ونادراً ما يدرج القانون الداخلي، ضمن أجهزة الدولة، المنظمة الدولية أو أي جهاز من أجهزتها. إلا أن المادة ٤ لا تعتبر مركز الجهاز بموجب القانون الداخلي اشتراطاً ضرورياً^(٤). وبالتالي يمكن اعتبار المنظمة أو أحد أجهزتها جهازاً من أجهزة الدولة بموجب المادة ٤ أيضاً عندما تتصرف المنظمة أو أجهزتها كأجهزة تابعة للدولة بحكم الأمر الواقع. كما أن المنظمة الدولية يمكن أن تكون أيضاً، في الظروف المنصوص عليها في المادة ٥، "شخصاً أو كياناً لا يشكل جهازاً من أجهزة الدولة بمقتضى المادة ٤ ولكن قانون تلك الدولة يخوله صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية"^(٥). ثم تنظر المادة ٦ في الحالة التي يوضع فيها الجهاز "تحت تصرف الدولة من قبل دولة أخرى"^(٦). وثمة احتمال مماثل قد يعتبر أو لا يعتبر مشمولاً ضمناً بالمادة ٦ ويمكن أن ينشأ إذا ما وضعت المنظمة الدولية جهازاً من أجهزتها تحت تصرف دولة ما. ويلاحظ التعليق على المادة ٦ أن هذا الاحتمال يثير "أسئلة صعبة بشأن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، وهي أسئلة تقع خارج نطاق مسؤولية الدول"^(٧). ولا يشار إلى المنظمات الدولية في التعليق على المادتين ٤ و ٥. وفي حين يبدو أن جميع المسائل المتعلقة بعزو التصرف إلى الدول تدرج، مع ذلك، ضمن نطاق مسؤولية الدول عن أفعالها غير المشروعة دولياً وبالتالي لا ينبغي النظر فيها مجدداً، فإن من الممكن زيادة توضيح بعض جوانب مسألة عزو التصرف إما إلى الدولة أو إلى المنظمة الدولية وذلك في سياق مناقشة مسألة عزو التصرف إلى المنظمات الدولية.

(٣) المرجع نفسه، الصفحات ١٠٩-١٢٥.

(٤) المرجع نفسه، الصفحة ٥٨.

(٥) المرجع نفسه، الصفحة ٦٤.

(٦) المرجع نفسه، الصفحة ٦٧.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة (٩) من التعليق على المادة ٦، الصفحة ٦٩.

(٩) وسيتناول مشروع المواد هذا المسألة المناظرة المتمثلة في الدولة أو جهاز الدولة الذي يتصرف كجهاز من أجهزة المنظمة الدولية. وهذه المسألة تتعلق بعزو التصرف إلى منظمة دولية وبالتالي فإنها مشمولة بالفقرة ١ من المادة ١.

المادة ٢

المصطلحات المستخدمة

لأغراض مشروع المواد هذا، يعني مصطلح "منظمة دولية" منظمة منشأة بموجب معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي وتملك شخصية قانونية دولية خاصة بها. وقد تشمل العضوية في المنظمات الدولية، بالإضافة إلى الدول، كيانات أخرى.

التعليق

(١) ليس المقصود بتعريف "المنظمة الدولية" الوارد في المادة ٢ أن يكون بمثابة تعريف عام، بل إن المقصود به أن يكون تعريفاً مناسباً لأغراض مشروع المواد. فهو يبين بعض الخصائص المشتركة للمنظمات الدولية التي يعتبر أن المبادئ والقواعد التالية المتعلقة بالمنظمات الدولية تنطبق عليها. وقد تكون الخصائص نفسها ذات صلة لأغراض أخرى غير المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية.

(٢) إن كون منظمة دولية ما لا تتسم بوحدة أو أكثر من الخصائص المبينة في المادة ٢ ومن ثم لا تدرج ضمن التعريف المحدد لأغراض مشروع المواد هذا لا يعني أن بعض المبادئ والقواعد المدرجة في المواد التالية لا تنطبق أيضاً على تلك المنظمة.

(٣) وبدءاً باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الصادرة في ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩^(٨)، تم في عدة اتفاقيات تدوينية تعريف مصطلح "المنظمة الدولية" تعريفاً دقيقاً واضحاً بوصفها "منظمات حكومية دولية"^(٩) وفي كل حالة من

(٨) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، الصفحة ٣٣١ (من النص الإنكليزي). ويرد الحكم ذو الصلة بالموضوع في المادة ٢(١)١.

(٩) انظر المادة ١(١)١ من اتفاقية فيينا المؤرخة ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥ بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (A/CONF.67/16)، والمادة ٢(١)أ من اتفاقية فيينا المؤرخة ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨ بشأن خلافة الدول في المعاهدات (الأمم المتحدة) مجموعة المعاهدات، المجلد ١٩٤٦، الصفحة ٣، والمادة ٢(١)٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية، المؤرخة ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦ (A/CONF.129/15).

الحالات، أدرج التعريف لأغراض الاتفاقية ذات الصلة فقط وليس كتعريف عام. وقد أدرجت في نصوص بعض هذه الاتفاقيات التدوينية بعض العناصر الإضافية للتعريف. فاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية، المؤرخة في ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦، على سبيل المثال، لا تنطبق إلا على تلك المنظمات الحكومية الدولية التي لها صلاحية عقد المعاهدات^(١٠) ولا يلزم إدراج أي عنصر إضافي في حالة المسؤولية الدولية، عدا عن وجود التزام بموجب القانون الدولي. إلا أنه من المفضل اعتماد تعريف مختلف وذلك لعدة أسباب. فمن المشكوك فيه، أولاً، ما إذا كان تعريف المنظمة الدولية كمنظمة حكومية دولية يوفر الكثير من المعلومات؛ بل إنه ليس من الواضح ما إذا كان مصطلح "المنظمة الحكومية الدولية" يشير إلى الصك التأسيسي أو إلى العضوية الفعلية. ثانياً، إن تعبير "الحكومي الدولي" يعتبر على أية حال غير مناسب إلى حد ما لأن عدة منظمات دولية هامة قد أنشئت من قبل أجهزة تابعة للدول من غير الحكومات أو من قبل تلك الأجهزة بالاشتراك مع الحكومات، كما أن الدول لا تكون ممثلة دائماً بحكومات ضمن المنظمات. ثالثاً، هناك عدد متزايد من المنظمات الدولية التي تشمل عضويتها على كيانات أخرى غير الدول، بالإضافة إلى الدول؛ ويبدو أن مصطلح "المنظمة الحكومية الدولية" يستبعد تلك المنظمات، رغم أنه من الصعب، فيما يتعلق بالمسؤولية الدولية، تبين الأسباب التي تستدعي التوصل إلى حلول تختلف عن تلك الحلول المنطبقة على المنظمات التي تقتصر عضويتها على الدول دون غيرها.

(٤) إن معظم المنظمات الدولية قد أنشئت بموجب معاهدات. وبالتالي فإن إدراج إشارة في التعريف إلى المعاهدات بوصفها الصكوك التأسيسية إنما يعكس الممارسة السائدة. إلا أنه تتم أحياناً إقامة أشكال من التعاون الدولي بدون وجود معاهدة. وفي بعض الحالات، كما في حالة المجلس النوردي على سبيل المثال، تم إبرام معاهدة في وقت لاحق^(١١) وفي حالات أخرى، ورغم إمكانية وجود اتفاق ضمني، لا يمكن التوصل إلى هذا الاستنتاج

(١٠) انظر المادة ٦ من الاتفاقية (في المرجع السابق). وكما لاحظت اللجنة، فيما يتعلق بمشاريع المواد المناظرة، فإنه:

"إما أن تكون للمنظمة الدولية صلاحية عقد معاهدة واحدة على الأقل، وفي هذه الحالة تكون القواعد الواردة في مشاريع المواد منطبقة عليها، أو لا تكون لها هذه الصلاحية، وفي هذه الحالة لا يكون هناك ما يدعو إلى النص صراحة على أن مشاريع المواد لا تنطبق عليها". (حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٨١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الصفحة ١٢٤ من النص الإنكليزي).

(١١) يرد نص معاهدة التعاون المعقودة في ٢٣ آذار/مارس ١٩٦٢ بصيغته المعدلة بموجب اتفاق عقد في ٣ شباط/فبراير ١٩٧١، في A.J. Peaslee (ed.), *International Governmental Organizations*, 3rd ed., part I، في (The Hague: Nijhoff, 1974), pp. 1135-1143.

بسهولة لأن الدول التي ينشأ التعاون فيما بينها تصر على عدم إبرام أية معاهدة في هذا الشأن، كما حدث مثلاً فيما يتعلق بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا^(١٢) ولكي يشمل مشروع المواد المنظمات التي تنشئها الدول على المسرح الدولي دون إبرام معاهدة، تشير المادة ٢، كبدل للمعاهدات، إلى أي "صك آخر يحكمه القانون الدولي". والمقصود بهذه الصيغة أن تشمل الصكوك غير الملزمة، مثل قرار تعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة، أو قرار يعتمده مؤتمر للدول. ومن الأمثلة على المنظمات الدولية التي أنشئت بهذه الطريقة ما يشمل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، على الرغم من أن القرار المنشئ لهذا المؤتمر يعرفه بوصفه "هيئة تابعة للجمعية العامة"^(١٣)، ومعهد البلدان الأمريكية للجغرافيا والتاريخ^(١٤)، ومنظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك)^(١٥)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا^(١٦).

(٥) وليس المقصود بالإشارة إلى "معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي" استبعاد إمكانية اعتبار الكيانات الأخرى غير الدول أعضاء في منظمة دولية. وهذا لا يثير أية مشكلة فيما يتعلق بالمنظمات الدولية التي يمكن أن تكون، ما دامت لها صلاحية إبرام المعاهدات، طرفاً في معاهدة تأسيسية. ويرجح أن تكون الحالة مختلفة فيما يتعلق بالكيانات الأخرى غير الدول والمنظمات الدولية. إلا أنه حتى ولو لم تكن للكيان الآخر غير الدولة صلاحية إبرام المعاهدات، أو حتى إذا لم يكن بمقدور هذا الكيان بأي حال من الأحوال أن يشارك في اعتماد الصك التأسيسي، فإن من الممكن قبوله كعضو في المنظمة المنشأة على هذا النحو.

(٦) ولا يشمل التعريف الوارد في المادة ٢ المنظمات التي تنشأ بموجب صكوك تحكمها القوانين الوطنية ما لم تُعتمد وتدخل حيز التنفيذ في وقت لاحق معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي^(١٧) وبالتالي فإن التعريف لا

(١٢) اتخذ مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، في دورته المعقودة في بودابست في عام ١٩٩٥، قراراً يقضي باعتماد اسم المنظمة. انظر *International Legal Materials*, vol. 34 (1995), p. 773.

(١٣) A/RES/1995 (XIX)، الفرع "باء" (٣٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٤).

(١٤) انظر A.J. Peaslee (ed.), in note 11, part III and part IV (The Hague/Boston/London: Nijhoff, 1979), pp. 389-403.

(١٥) انظر P.J.G. Kapteyn, P.H. Lauwaars, P.H. Kooijmans, H.G. Schermers and M. van Leeuwen Boomkamp, *International Organization and Integration* (The Hague: Nijhoff, 1984), II.K.3.2.a.

(١٦) انظر الحاشية ١٢.

(١٧) كما في حالة المجلس النوردي، انظر الحاشية ١١.

يشمل منظمات مثل الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة، بالرغم من أن العضوية في هذا الاتحاد تضم ما يزيد عن ٧٠ دولة^(١٨) أو معهد العالم العربي الذي أنشأته عشرون دولة كمؤسسة بموجب القانون الفرنسي^(١٩)

(٧) كما أن المادة ٢ تقتضي أيضاً أن تكون للمنظمة الدولية "شخصية قانونية دولية خاصة بها". واكتساب الشخصية القانونية بموجب القانون الدولي لا يعتمد على تضمين صك التأسيس حكماً مثل حكم المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على ما يلي:

"تتمتع المنظمة، في إقليم كل عضو من أعضائها، بالأهلية القانونية التي تتطلبها ممارسة وظائفها وتحقيق مقاصدها".

والغرض من هذا النوع من الأحكام التي يتضمنها صك التأسيس هو أن يفرض على الدول الأعضاء التزام بالاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة بموجب قوانينها الداخلية. ويفرض التزام مماثل على الدولة المضيفة عندما يدرج نص مماثل في اتفاق المقر^(٢٠).

(٨) إن اكتساب المنظمة الدولية للشخصية القانونية بموجب القانون الدولي يقيم بطرق مختلفة. إذ يذهب أحد الآراء إلى أن مجرد وجود التزام على منظمة ما بموجب القانون الدولي يعني ضمناً أن للمنظمة شخصية قانونية. ووفقاً لرأي آخر، يلزم توفر عناصر إضافية. وفي حين أن محكمة العدل الدولية لم تحدد أية شروط مسبقة معينة، فإن أحكامها الأحدث عهداً بشأن المسؤولية القانونية للمنظمات الدولية لا تحدد، فيما يبدو، اشتراطات صارمة لهذا الغرض. فقد رأت المحكمة، في فتاها التي صدرت بشأن تفسير الاتفاق المعقود في ٢٥ آذار/مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر، أن:

(١٨) انظر <http://www.incn.org>.

(١٩) يمكن الاطلاع على وصف لمركز هذه المنظمة في رد لوزير خارجية فرنسا على استجواب برلماني. *Annuaire Franais de Droit International*, vol. 37 (1991), pp. 1024-1025.

(٢٠) وهكذا فإن محكمة النقض الإيطالية قد خلصت، في حكمها رقم ١٤٩ الصادر في ١٨ آذار/مارس ١٩٩٩، في قضية المعهد الجامعي الأوروبي ضد بيته *Istituto Universitario Europeo v. Piette, Giustizia civile* المنشور في مجلة القضاء المدني المجلد ٤٩ (١٩٩٩)، الصفحات ١٣٠٩-١٣١٣، إلى أن "وجود حكم في اتفاق دولي ينص على الالتزام بالاعتراف بالشخصية القانونية لمنظمة ما وتنفيذ هذا الحكم بموجب القانون إنما يعين أن هذه المنظمة تكتسب الشخصية القانونية بمقتضى القانون المحلي للدول المتعاقدة".

"المنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي، وهي بهذه الصفة ملزمة بأي واجبات تُفرض عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي أو بموجب دساتيرها أو الاتفاقات الدولية التي تكون أطرافاً فيها" (٢١).

وقد لاحظت المحكمة، في فتاها بشأن مشروعية استخدام الدولة للأسلحة النووية في النزاعات المسلحة، أنه:
"لا حاجة لأن توضح المحكمة بأن المنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي الذين ليس لهم، بخلاف الدول، اختصاص عام" (٢٢).

وفي حين أنه يمكن القول إن محكمة العدل الدولية، عندما صرحت بكلا هذين التصريحين، كانت تقصد منظمة دولية من نوع منظمة الصحة العالمية، فإن صيغة ما صرحت به هي صيغة عامة تماماً، ويبدو أن المحكمة تنظر نظرة متحررة إلى مسألة اكتساب المنظمات الدولية للشخصية القانونية بموجب القانون الدولي.

(٩) ويبدو أن المحكمة تحبذ، في المقطعين المقتبسَيْن في الفقرة السابقة، وعلى نحو أكثر صراحة في فتاها بشأن التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة (٢٣)، الرأي الذي يعتبر أنه عندما تكون لمنظمة ما شخصية قانونية، فإن هذه الشخصية تكون شخصية "موضوعية". وبالتالي فلن يكون من الضروري تقصّي ما إذا كانت الدولة المتضررة قد اعترفت بالشخصية القانونية للمنظمة قبل النظر فيما إذا كان من الممكن اعتبار المنظمة مسؤولة دولياً وفقاً لمشروع المواد هذا. ومن جهة أخرى، فإن المنظمة التي "لا توجد إلا على الورق" لا يمكن أن تُعتبر منظمة ذات شخصية قانونية "موضوعية" بموجب القانون الدولي.

(١٠) إن الشخصية القانونية لمنظمة ما والتي تترتب عليها المسؤولية الدولية لتلك المنظمة ينبغي أن تكون "مميّزة عن الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها" (٢٤). وهذا العنصر ينعكس في الاشتراط الوارد في المادة ٢ والذي

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

(٢٢) *I.C.J. Reports 1996*, p. 66 at p. 78, para. 25.

(٢٣) *I.C.J. Reports 1949*, p. 185.

(٢٤) استخدم هذه الصيغة ج. ج. فيتوموريس في تعريف مصطلح "المنظمة الدولية" الذي اقترحه في سياق قانون المعاهدات (انظر حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٥٦، المجلد الثاني، الصفحة ١٠٨)، كما استخدمها معهد القانون الدولي في قراره الذي اعتمد في لشبونة في عام ١٩٩٥ بشأن "النتائج القانونية المترتبة على الدول الأعضاء من جراء عدم وفاء المنظمات الدولية بالتزامها تجاه الأطراف الثالثة" (*Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. 66-II (1996), p. 445).

يقضي بأن الشخصية القانونية ينبغي أن تكون شخصية "خاصة" بالمنظمة. أما وجود شخصية قانونية مميزة للمنظمة فلا يستبعد إمكانية عزو تصرف معين إلى كل من المنظمة وعضو أو أكثر من أعضائها.

(١١) والمقصود بالجملة الثانية من المادة ٢ هو، في المقام الأول، التشديد على الدور الذي تؤديه الدول في الممارسة العملية فيما يتعلق بجميع المنظمات الدولية التي يتناولها مشروع المواد. وقد أعربت محكمة العدل الدولية عن هذا الدور الرئيسي، وإن يكن بصورة عرضية، في فتاها بشأن مشروعية استخدام الدولة للأسلحة النووية في النزاعات المسلحة، وذلك في سياق الجملة التالية:

"إن المنظمات الدولية تخضع لـ `مبدأ التخصص`، أي أنها تحصل من الدول التي تنشئها على سلطات تتوقف حدودها على المصالح المشتركة التي تكلفها تلك الدول بمهمة النهوض بها" (٢٥).

وهناك العديد من المنظمات الدولية التي تقتصر العضوية فيها على الدول دون غيرها. وفي المنظمات الأخرى ذات العضوية المختلفة، يكون وجود الدول ضمن الأعضاء أمراً أساسياً لكي تُدرج المنظمة في نطاق مشروع المواد. والمقصود باستخدام عبارة "بالإضافة إلى الدول" هو التعبير عن هذا الاشتراط.

(١٢) وقد يتخذ وجود الدول كأعضاء شكل المشاركة، كأعضاء، من قبل فرادى أجهزة الدولة أو وكالاتها. ومن الأمثلة على ذلك أن اتحاد إذاعات الدول العربية الذي أنشئ بموجب معاهدة يسمي "هيئات الإذاعة" وليس الدول كأعضاء كاملي العضوية فيه (٢٦).

(١٣) وتدل الإشارة الواردة في الجملة الثانية من المادة ٢ إلى الكيانات الأخرى غير الدول - مثل المنظمات الدولية (٢٧)، أو

(٢٥) انظر الحاشية ٢٢، الصفحة ٧٦، الفقرة ٢٥.

(٢٦) انظر المادة ٤ من اتفاقية اتحاد إذاعات الدول العربية. ويرد النص في A.J. Peaslee, in note 11, part V (The Hague/Boston/London: Nijhoff, 1976), p. 24 ff.

(٢٧) ومن الأمثلة على ذلك أن الجماعة الأوروبية قد أصبحت عضواً في منظمة الأغذية والزراعة التي تم تعديل دستورها في عام ١٩٩١ من أجل إجازة قبول منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية. ويرد النص المعدل لدستور منظمة الأغذية والزراعة في P.J.G. Kapteyn, R.H. Lauwaars, P.H. Kooijmans, H.G. Schermers and M. van Leeuwen Boomkamp (eds.), in note 15, Supplement to volumes I.A-I.B (The Hague/Boston/London: Nijhoff, 1997), suppl. I.B.1.3.a.

الأقاليم^(٢٨)، أو الكيانات الخاصة^(٢٩) - كأعضاء إضافيين في المنظمة على وجود اتجاه هام في الممارسة العملية حيث تترع العضوية في المنظمات الدولية، على نحو متزايد، لأن تكون عضوية مختلطة من أجل جعل التعاون أكثر فعالية في مجالات معينة.

المادة ٣

مبادئ عامة

- ١ - كل فعل غير مشروع دولياً صادر عن منظمة دولية يستتبع المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية.
- ٢ - ترتكب المنظمة الدولية فعلاً غير مشروع دولياً إذا كان هناك تصرف يتمثل في عمل أو امتناع عن عمل:

(أ) ينسب إلى المنظمة الدولية بموجب القانون الدولي؛

(ب) ويشكل خرقاً لالتزام دولي على المنظمة الدولية.

التعليق

- (١) للمادة ٣ طابع تمهيدي. فهي تنص على مبادئ عامة تنطبق على الحالات الأكثر تواتراً التي تنشأ ضمن نطاق مشروع المواد على النحو المعرف في المادتين ١ و ٢: أي تلك الحالات التي تعتبر فيها المنظمة الدولية مسؤولة دولياً عما تقوم به هي من أفعال غير مشروعة دولياً. ولا يخل النص على المبادئ العامة في المادة ٣ بوجود حالات

(٢٨) ومن الأمثلة على ذلك أن المادة ٣(د)(هـ)(و) من دستور المنظمة العالمية للأرصاد الجوية تسمح لكيانات أخرى غير الدول، ويشار إليها باسم "الأقاليم" أو "مجموعات الأقاليم" بأن تصبح أعضاء في المنظمة. المرجع نفسه، suppl. I.B.1.7.a.

(٢٩) ومن الأمثلة على ذلك المنظمة العالمية للسياحة التي تشتمل عضويتها على الدول كأعضاء "كاملي العضوية"، وعلى "الأقاليم أو مجموعات الأقاليم" كأعضاء "مشاركين"، وعلى "الهيئات الدولية، الحكومية منها وغير الحكومية" كأعضاء "منتسبين". انظر P.J.G. Kapteyn, R.H. Lauwaars, P.H. Kooijmans, H.G. Schermers and M. van Leeuwen Boomkamp (eds.), above, footnote 11, vol. I.B (The Hague/Boston/London: Nijhoff, 1982), I.B.2.3.a.

يمكن فيها إثبات المسؤولية الدولية للمنظمة عن تصرف دولة ما أو تصرف منظمة أخرى. ومن الواضح، علاوة على ذلك، أن المبادئ العامة لا تنطبق على القضايا المتعلقة بمسؤولية الدول المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ١.

(٢) وقد صيغت المبادئ العامة، كما ترد في المادة ٣، على غرار تلك المبادئ المنطبقة على الدول وفقاً للمادتين ١ و ٢ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٣٠). وليس هناك، فيما يبدو، ما يستدعي النص على هذه المبادئ بطريقة أخرى. ومن الجدير بالذكر أن الأمين العام للأمم المتحدة قد أشار، في تقرير له عن عمليات حفظ السلم، إلى:

"مبدأ مسؤولية الدول - الذي يحظى انطباقه على المنظمات الدولية بقبول واسع النطاق - وهو يقضي بأن الضرر الناشئ عن خرق لالتزام دولي ما يعزى إلى الدولة (أو المنظمة) يستتبع المسؤولية الدولية للدولة (أو المنظمة) [...]"^(٣١).

(٣) وإن ترتيب وصيغة الفقرتين الواردتين في المادة ٣ مطابقان لترتيب وصيغة المادتين ١ و ٢ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، باستثناء استبدال كلمة "الدولة" بتعبير "المنظمة الدولية". وبالنظر إلى أن هذين المبدأين مترابطان ارتباطاً وثيقاً وأن الأول منهما ينص على النتائج المترتبة على الثاني، فيبدو من المفضل إدراجهما معاً في مادة واحدة.

(٤) وكما في حالة الدول، فإن عزو التصرف إلى منظمة دولية هو عنصر من العنصرين الأساسيين اللذين يلزم توفرهما لإثبات حدوث فعل غير مشروع دولياً. والمقصود باستخدام كلمة "تصرف" هو أن يشمل حالات الفعل وكذلك الامتناع عن الفعل من جانب المنظمة الدولية. أما العنصر الضروري الثاني فهو أن يشكل التصرف خرقاً لالتزام بموجب القانون الدولي. وقد يكون الالتزام ناشئاً إما عن معاهدة ملزمة للمنظمة الدولية أو عن أي مصدر آخر من مصادر القانون الدولي المنطبق على المنظمة. وكما في حالة الدول أيضاً، لا يبدو أن الضرر يشكل عنصراً ضرورياً ينبغي أن يتوفر لكي تنشأ المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية.

(٣٠) انظر الحاشية ١، الصفحتان ٤٠ و ٤٤ - ويرد التحليل الكلاسيكي الذي استندت إليه اللجنة في صياغة هذه المواد في التقرير الثالث الذي أعده روبرتو آغو بشأن مسؤولية الدول، حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٧١، المجلد الثاني، الصفحات ٢١٤-٢٢٣ (من النص الإنكليزي)، الفقرات ٤٩-٧٥.

(٣١) الوثيقة A/51/389، الصفحة ٣، الفقرة ٦.

(٥) وعندما ترتكب منظمة دولية فعلاً غير مشروع دولياً، تترتب على ذلك المسؤولية الدولية للمنظمة. وكمثال على الإقرار القضائي لهذا المبدأ، "إذا اعتبر أن المقطع المستشهد به يشير إلى المسؤولية بموجب القانون الدولي، يمكن اقتباس فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الاختلاف المتصل بالحصانة من الملاحقة القانونية لمقرر خاص للجنة حقوق الإنسان، حيث قالت المحكمة:

"[...] تود المحكمة أن تشير إلى أن مسألة الحصانة من الملاحقة القانونية تختلف عن مسألة التعويض عن أي أضرار متكبدة نتيجة أفعال صادرة عن الأمم المتحدة أو عن وكلائها العاملين بصفاتهم الرسمية.

"وقد تطالب الأمم المتحدة بتحمل المسؤولية عن الأضرار المترتبة على هذه الأفعال"(٣٢).

(٦) إن معنى المسؤولية الدولية غير معرف في المادة ٣ ولا في الأحكام المقابلة من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ففي هذه المواد الأخيرة، لا تنشأ النتائج المترتبة على فعل غير مشروع دولياً إلا عن الباب الثاني من النص الذي يتناول "مضمون المسؤولية الدولية للدول"(٣٣) وفي مشروع المواد هذا، ينشأ مضمون المسؤولية الدولية أيضاً عن مواد أخرى.

(٧) ولا تكون العلاقة القانونية الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً علاقة ثنائية بالضرورة لا بالنسبة للدول ولا بالنسبة للمنظمات الدولية. فخرق الالتزام يمكن أن يؤثر على أكثر من شخص واحد من أشخاص القانون الدولي أو على المجتمع الدولي ككل. ومن ثم فإنه من الممكن، في هذه الظروف، لشخص من أشخاص القانون الدولي أن يحتج، بوصفه شخصاً متضرراً أو لغير ذلك من الأسباب، بالمسؤولية الدولية للمنظمة الدولية.

(٨) وإن كون منظمة دولية ما مسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً لا يستبعد إمكانية وجود مسؤولية موازية يتحملها أشخاص آخرون من أشخاص القانون الدولي في نفس الظروف. ومن الأمثلة على ذلك أن المنظمة الدولية يمكن أن تكون قد تعاونت مع دولة ما في خرق التزام مفروض عليهما معاً.

(٩) ولا تشمل المبادئ العامة، كما ترد في المادة ٣، حكماً مماثلاً لحكم المادة ٣ من الموارد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً(٣٤). وتتألف هذه المادة من جملتين تتضمنان الجملة الأولى منهما مقولة

(٣٢) *I.C.J. Reports 1999*, pp. 88-89, para. 66

(٣٣) انظر الحاشية ١، الصفحة ١٦١.

(٣٤) انظر الحاشية ١، الصفحة ٤٤.

واضحة إلى حد ما إذ جاء فيها أن "وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دولياً هو أمر يحكمه القانون الدولي". ويمكن تطبيق هذه الجملة أيضاً على المنظمات الدولية لكنها يمكن أن تعتبر زائدة عن الحاجة لأنه من الواضح أن المبدأ يدل ضمناً على أن الفعل غير المشروع دولياً يتمثل في خرق التزام بموجب القانون الدولي. وحالما يتم النص على هذا المبدأ، يبدو أنه لن يكون هناك ما يدعو إلى إضافة نص مفاده أن وصف فعل ما بأنه غير مشروع هو أمر يتوقف على القانون الدولي. والسبب الظاهر لإدراج الجملة الأولى في المادة ٣ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة يكمن في أن إدراجها يتيح ربطها بالجملة الثانية.

(١٠) أما الجملة الثانية من المادة ٣ المتعلقة بمسؤولية الدول فلا يمكن أن تكيف بسهولة مع حالة المنظمات الدولية. فالمقصود بنص هذه الجملة، عندما تشير إلى أن وصف فعل ما بأنه غير مشروع بموجب القانون الدولي "لا يتأثر بكون الفعل ذاته موصوفاً بأنه مشروع في القانون الداخلي"، هو التشديد على نقطة مفادها أن القانون الداخلي الذي يعتمد على الإرادة الأحادية للدولة قد لا يبرر قط وأي فعل يشكل خرقاً، من جانب الدولة نفسها، لالتزام بموجب القانون الدولي. والصعوبة التي تواجهه في تطبيق هذا المبدأ على المنظمات الدولية تتوقف على حقيقة أن القانون الداخلي لمنظمة دولية لا يمكن أن يميز تمييزاً دقيقاً عن القانون الدولي. فالصك التأسيسي للمنظمة الدولية، على الأقل، يتمثل في معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي؛ ويمكن النظر إلى بعض الأجزاء الأخرى من القانون الداخلي للمنظمة باعتبارها تدرج في نطاق القانون الدولي. ومن الفوارق الهامة ما إذا كان الالتزام ذو الصلة قائماً إزاء دولة عضو أو إزاء دولة غير عضو، رغم أن هذا التمييز ليس قاطعاً ونهائياً بالضرورة، ذلك لأنه سيكون من المشكوك فيه القول بأن القانون الداخلي للمنظمة يطغى دائماً على الالتزام الملقى على عاتق المنظمة بموجب القانون الدولي إزاء دولة عضو. وفيما يتعلق بالدول غير الأعضاء، من جهة ثانية، فإن المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة قد توفر ما يبرر تصرف المنظمة في خرق التزام بموجب معاهدة مبرمة مع دولة غير عضو. وبالتالي فإن العلاقات بين القانون الدولي والقانون الداخلي للمنظمة الدولية تبدو من التعقيد بحيث يتعذر التعبير عنها في إطار مبدأ عام.

— — — — —