

Distr.: General  
26 March 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

## التقرير الأول عن مسؤولية المنظمات الدولية

مقدم من السيد جيورجيو غايا، المقرر الخاص

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٢-١	..... مقدمة - أولا
٣	١١-٣	..... عمل اللجنة السابق في الموضوع - ثانيا
٩	٣٤-١٢	..... نطاق هذه الدراسة - ثالثا
٢٣		..... المادة ١ - نطاق مشروع هذه المواد
٢٣		..... المادة ٢ - المصطلح المستخدم
٢٤	٣٩-٣٥	..... المبادئ العامة المتصلة بمسؤولية المنظمات الدولية - رابعا
٢٧		..... المادة ٣ - مبادئ عامة

## أولا - مقدمة

١ - بعد أن فرغت لجنة القانون الدولي من قراءتها الثانية لمشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، أوصت الجمعية العامة للجنة في قرارها ٨٢/٥٦ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، بتناول موضوع مسؤولية المنظمات الدولية<sup>(١)</sup>. وقررت اللجنة خلال دورتها الرابعة والخمسين (٢٠٠٢) أن تدرج موضوع "مسؤولية المنظمات الدولية" في برنامج عملها الحالي<sup>(٢)</sup>. وعُين واضع هذا التقرير مقرراً خاصاً كما أنشئ فريق عامل<sup>(٣)</sup>. ونظر<sup>(٤)</sup> تقرير الفريق العامل بإيجاز في نطاق الموضوع، والعلاقة بين المشروع الجديد وبين مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، ومسائل إسناد الفعل، والمسائل المتعلقة بمسؤولية الدول الأعضاء عن السلوك الذي ينسب إلى منظمة دولية، والمسائل المتصلة بمضمون المسؤولية الدولية، وتنفيذ المسؤولية وتسوية المنازعات. وفي نهاية دورتها الرابعة والخمسين اعتمدت اللجنة تقرير الفريق العامل<sup>(٥)</sup>.

٢ - ويستعرض هذا التقرير أولاً العمل الذي اضطلعت به اللجنة من قبل فيما يتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية. ثم يناقش بعد ذلك نطاق العمل الذي سيجري الاضطلاع به. وأخيراً، يحاول التقرير تحديد مبادئ عامة بشأن مسؤولية المنظمات الدولية، متناولاً المسائل المطابقة للمسائل التي جرى النظر فيها في الفصل الأول "مبادئ عامة"، (المواد من ١ إلى ٣) من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً<sup>(٦)</sup>.

(١) مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً في مستنسخ في الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفصل الرابع، هاء، أولاً الفقرة ٧٦. ويمكن الاطلاع على نص المواد مع التعليق المتصل بها في المرجع نفسه، الفصل الرابع هاء - ٢، الفقرة ٧٧.

(٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/57/10)، الفصل الثامن، باء، الفقرة ٤٦١. وقبل ذلك بعامين، أدرجت اللجنة الموضوع في برنامج عملها الطويل الأجل، المرجع نفسه الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/55/10)، الفصل التاسع، ألف - ١، الفقرة ٧٢٩. وتضمن تقرير اللجنة وقتها عرضاً للموضوع قدمه السيد أ. بيليه (المرجع نفسه، المرفق، الفرع ١، الصفحات من ٢٩٩ إلى ٣١٠).

(٣) تشكل الفريق العامل من السيد غايا (رئيساً) والسيد ج. ك. بنيا سواريس، والسيد إ. براونلي، والسيد إ. كانديوتي، والسيد ر. الداوودي، والسيدة ب. أسكاراميا، والسيد س. فومبا، والسيد م. كامتو، والسيد ج. ل. كاتيكا، والسيد م. كوسكينيمي، والسيد و. مانسفيلد، والسيد ب. سيما، والسيد ب. تومكا، والسيد ش. يامادا، والسيد ث. كوزينيتسوف (بمكّم منصبه). الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/57/10)، الفصل الأول، دال، الفقرة ١٠ (ب).

(٤) المرجع نفسه، الفصل الثامن جيم، الفقرات من ٤٦٥ إلى ٤٨٨.

(٥) المرجع نفسه، الفصل الثامن باء، الفقرة ٤٦٤.

(٦) أعلاه، أول حاشية، انظر الفصل الرابع، هاء - ١، الفقرة ٧٦.

## ثانيا - عمل اللجنة السابق في الموضوع

٣ - عُرفت مسؤولية المنظمات الدولية في عام ١٩٦٣ بأها مسألة خاصة جديرة باهتمام اللجنة. وقد ورد ذلك في التقرير الأول للسيد عبد الله العريان عن العلاقات بين الدول والمنظمات الحكومية الدولية. وقد لاحظ أيضا "الزيادة المستمرة في نطاق أنشطة المنظمات الدولية التي من المحتمل أن تضفي أبعادا جديدة على مشكلة مسؤولية المنظمات الدولية"<sup>(٧)</sup>.

٤ - وفي نفس السنة، ناقشت لجنة فرعية معنية بمسؤولية الدول، نطاق الدراسة التي أفضت في نهاية المطاف إلى مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا وانتهت إلى أن "مسألة مسؤولية أشخاص القانون الدولي الآخرين، مثل المنظمات الدولية ينبغي أن تترك جانبا"<sup>(٨)</sup>. وقد أعرب عدة أعضاء في اللجنة الفرعية عن رأيهم في أنه ينبغي تأجيل النظر في الموضوع<sup>(٩)</sup>. وبعد ذلك أعرب أعضاء آخرون في اللجنة عن نفس الرأي في الجلسة العامة<sup>(١٠)</sup>. ومن ثم أمكن للسيد روبرتو آغو، الذي كان قد عُين مقررا خاصا أن يذكر في تقريره الأول عن مسؤولية الدول أن "اقترح اللجنة الفرعية أنه ينبغي أن تطرح جانبا دراسة مسؤولية أشخاص القانون الدولي الآخرين، مثل المنظمات الدولية، قد قوبل أيضا بموافقة عامة من جانب أعضاء اللجنة"<sup>(١١)</sup>.

٥ - ومع أن المسائل المتصلة بمسؤولية المنظمات الدولية لم ينظر فيها بصفة عامة في مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول الذي اعتمده اللجنة في القراءة الأولى، كان هناك حكمان يتعلقان بإسناد التصرف أشارا إلى المنظمات الدولية. ويتناول أحدهما حالة منظمة دولية تضع أحد أجهزتها تحت تصرف دولة. وذكرت المادة ٩ ما يلي:

(٧) حولية لجنة القانون الدولي، ١٩٦٣ المجلد الثاني، الوثيقة A/CN.4/161 و Add.1، الفقرة ١٧٢، ص ١٨٤.

(٨) تقرير السيد روبرتو آغو، رئيس اللجنة الفرعية المعنية بمسؤولية الدول، المرجع نفسه، الوثيقة A/CN.4/152، الحاشية ٢، ص ٢٢٨.

(٩) انظر مداخلات كل من السيد دي لونا (المرجع نفسه، ص ٢٢٩)، والسيد آغو (الصفحتان ٢٢٩ و ٢٣٤)، والسيد تونكين (ص ٢٣٣)، والسيد ياسين (ص ٢٣٥). ورغم أن السيد آغو أعطى وزنا كبيرا للاعتبارات العملية، فقد رأى أيضا "أنه من المشكوك فيه أن تكون لدى هذه المنظمات القدرة على ارتكاب فعل غير مشروع دوليا (المرجع نفسه، ص ٢٢٩) وقال '١' إن المنظمات الدولية ظاهرة حديثة للغاية وإن مسألة تحميلها مسؤولية دولية ممكنة بسبب أفعال غير مشروعة يُدعى ارتكابها من قبل هذه المنظمات ليست مناسبة للتدوين. (المرجع نفسه، ص ٢٣٤).

(١٠) وأعرب عن نفس الرأي فيما بعد في المداخلات السيد ناغيندرا سنغ (حولية عام ١٩٦٩، المجلد الأول، صفحة ١٠٨، الفقرة ٤٠) والسيد أوستا ثياديس (المرجع نفسه، ص ١١٥، الفقرة ١٣).

(١١) حولية عام ١٩٦٩، المجلد الثاني، ص ١٠، الفقرة ٩٤.

”يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي جهاز تضعه دولة أخرى أو منظمة دولية تحت تصرفها، إذا كان تصرف هذا الجهاز ينطوي على ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية للدولة التي يكون الجهاز موضوعا تحت تصرفها“<sup>(١٢)</sup>.

وفي سياق شرح السيد روبرتو آغو لمقترحه الوارد في تقريره الثالث<sup>(١٣)</sup>، للنص الذي أصبح في النهاية المادة المقتبسة أعلاه، أشار أيضا إلى حالة ”أفعال الأجهزة التي تضعها الدول تحت تصرف المنظمات الدولية“<sup>(١٤)</sup>. وفي المناقشات التي دارت في اللجنة بشأن ذلك النص، تناولت ملاحظات عديدة مسألة من يكون مسؤولا (أ) في حالة جهاز تضعه منظمة دولية تحت تصرف دولة ما (ب) وفي الحالة المقابلة حين يوضع جهاز تابع لدولة تحت تصرف منظمة<sup>(١٥)</sup>. إلا أن مشروع المادة الذي اعتمد في القراءة الأولى والتعليق المتصل به لم ينظر إلا في مسألة إسناد التصرف عندما تعبر منظمة دولية أحد أجهزتها إلى دولة ما<sup>(١٦)</sup>.

٦ - وقد حذفت الإشارة إلى إعاره منظمة دولية أحد أجهزتها في القراءة الثانية. وتحمل المادة ٦ عنوان ”تصرفات الأجهزة التي توضع تحت تصرف الدولة من قبل دولة أخرى“. ولا يتناول إلا حالة دولة تعبر أحد أجهزتها إلى دولة أخرى<sup>(١٧)</sup>. إلا أن التعليق على المادة

(١٢) حولية عام ١٩٧٤، المجلد الأول، الجلسة ١٢٧٨، الفقرة ٣٩، ص ١٥٤.

(١٣) حولية عام ١٩٧١، المجلد الثاني، (الجزء الأول) الوثيقة A/CN.4/217/Add.2، الفقرة ٢١٤، ص ٢٧٤. ويتضمن التقرير تحليلا للمسائل المتصلة بالتدخل العسكري في جمهورية كوريا والكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية الآن)، المرجع نفسه، الفقرتان ٢١١ و ٢١٢، الصفحتان ٢٧٢ و ٢٧٣.

(١٤) حولية عام ١٩٧٤، المجلد الأول، الجلسة ١٢٦٠، الفقرة ٣٩، ص ٤٧.

(١٥) انظر على الأخص مداخلات السيد روتر (المرجع نفسه، صفحة ٤٧، الفقرة ٤١، وص ٥٠، الفقرة ١٨)، السيد طيبي (المرجع نفسه، ص ٤٨، الفقرتان ٤٣ و ٤٤)، السيد إلياس (المرجع نفسه، ص ٤٨، الفقرة ١)، السيد ياسين (المرجع نفسه، ص ٤٩، الفقرة ٢)، السيد أوشاكوف (المرجع نفسه، ص ٤٩، الفقرة ٦، وص ٥٩، الفقرة ٤٤)، والسيد آغو (المرجع نفسه، الصفحتان ٤٩ و ٥٠، الفقرتان ١٠ و ١١، وص ٦٠، الفقرة ١٠)، السيد تسرووكا (المرجع نفسه، ص ٥٢، الفقرة ٢٩)، السيد بجاوي (المرجع نفسه، ص ٥٢، الفقرة ٣٤)، السيد كايه أي كايه (المرجع نفسه، ص ٥٣، الفقرات ٣٩-٤١)، السيد سيبي كامارا (المرجع نفسه، ص ٥٣، الفقرة ٤٥)، السيد مارتينيز مورينو (المرجع نفسه، ص ٥٦، الفقرة ٢١)، السيد كوينتين باكستر (المرجع نفسه، ص ٥٧، الفقرات ٢٨-٣٠)، السيد العريان (المرجع نفسه، ص ٥٧، فقرة ٣٣)، والسيد بيلج (المرجع نفسه، ص ٥٨، الفقرة ٣٦).

(١٦) حولية عام ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/9610/Rev.1، الفصل الثالث باء - ٢، الصفحات ٢٨٦-٢٩٠.

(١٧) انظر أعلاه أول حاشية، ص ٩٥. حذفت الإشارة إلى المنظمات الدولية تمشيا مع الاقتراح الوارد في التقرير الأول عن مسؤولية الدول للسيد جيمس كروفورد، A/CN.4/490/Add.5، الفقرة ٢٣٤.

سَلَّم بأنه: ”ويمكن أن تثار أيضا أسئلة مماثلة في قضية أجهزة تابعة لمنظمات دولية موضوعة تحت تصرف الدولة وتُمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية في تلك الدولة“<sup>(١٨)</sup>. كما يلاحظ التعليق أن هذه الحالة ”تثير أسئلة صعبة بشأن العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية، وهي أسئلة تقع خارج النطاق العام لهذه المواد“<sup>(١٩)</sup>. وقد وردت إشارة في التعليق بعد ذلك إلى شرط الاستثناء العام يرد في المادة ٥٧ من مشروع المواد المعتمد في القراءة الثانية. وسينظر في هذا الشرط أدناه (الفقرة ٩). بيد أنه من المثير للاهتمام ملاحظة أن التعليق على المادة ٥٧ في هذه المرحلة يتضمن العبارات التالية:

”مثلما تعير دولة إلى دولة أخرى موظفين تضعهم تحت تصرفها بحيث يأتمرون بأمرها ويخضعون لإشرافها، فإن الممارسة نفسها يمكن تطبيقها بين منظمة دولية ودولة ... أما في الحالة العكسية، فلا يبدو أن من الممارسة العملية أمثلة مقنعة عن أجهزة تابعة لمنظمات دولية وضعت تحت تصرف دولة بالمعنى المقصود في المادة ٦، ولا حاجة إلى إيراد نص صريح بهذا الاحتمال“<sup>(٢٠)</sup>.

٧ - وقد وردت الإشارة في مشروع المواد التي اعتمدت في القراءة الأولى إلى المنظمات الدولية في المادة ١٣ أيضا. وتعتبر تلك الإشارة أحد جوانب مسألة إسناد التصرف الناشئ في مجال العلاقات بين الدولة وبين منظمة عندما يتصرف جهاز تابع لهذه المنظمة في نطاق إقليم الدولة. وجاء في المادة ١٣:

”لا يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف جهاز من أجهزة منظمة دولية، يعمل بهذه الصفة، لمجرد القيام بهذا التصرف في إقليم تلك الدولة أو في أي إقليم آخر خاضع لولايتها“<sup>(٢١)</sup>.

(١٨) أعلاه، أول حاشية، الفقرة ٩ من التعليق على المادة ٦، ص ٩٨.

(١٩) المرجع نفسه، وقد أشار التعليق أيضا إلى ”تلك الحالات التي تحيل فيها مثلا دولة أشخاصا متهمين إلى مؤسسة دولية عملا بمعاهدة. ولا تتحمل الدولة المعنية في تعاونها مع مؤسسات دولية في مثل هذه الحالة مسؤولية عما يصدر عن هذه المؤسسات من تصرف لاحق“ المرجع نفسه.

(٢٠) أعلاه، أول حاشية، الفقرة ٣ من التعليق، الصفحتان ٣٦١ و ٣٦٢.

(٢١) حولية ... ١٩٧٥، المجلد الأول، ص ٢١٦، وقد اعتمد النص الأصلي بوصفه المادة ١٢ مكررة.

وقد أثيرت في المناقشة التي سبقت اعتماد هذا النص، مسائل مختلفة تتصل بمسؤولية المنظمات الدولية وخاصة تلك المتعلقة بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية<sup>(٢٢)</sup> ومسؤولية الدول عن أفعال المنظمات الدولية التي هي أعضاء فيها<sup>(٢٣)</sup>. وقد امتنع التعليق على المادة ١٣ عن اتخاذ موقف بشأن هذه المسائل:

١ - ”... لا ينبغي أن تُفهم المادة ١٣ بأنها تحدد مسؤولية المنظمات الدولية أو مشاكل الإسناد التي تمثلها هذه المسؤولية. إنها تؤكد فقط أن تصرف الأجهزة التابعة لمنظمة دولية التي تعمل بهذه الصفة لا ينسب إلى الدولة مجرد أن هذا التصرف حدث في إقليم تلك الدولة المذكورة أو في إقليم آخر خاضع لولايتها“<sup>(٢٤)</sup>.

ولا يظهر نص مطابق لنص المادة ١٣ في مشروع المواد المعتمد في القراءة الثانية. وثمة نصوص عديدة تتعلق بالإسناد وردت في مشروع المواد المعتمدة في القراءة الأولى تم حذفها ولا سيما تلك التي تتضمن، مثل المادة ١٣، معايير سلبية، وليست إيجابية، لإسناد التصرف<sup>(٢٥)</sup>.

٨ - والحالات التي جرى النظر فيها في القراءة الأولى للمادتين ٩ و ١٣ لم تتناول بصورة جامعة مانعة المسائل التي تبدو فيها مسؤولية الدولة مرتبطة بمسؤولية المنظمات الدولية. بيد أن مشروع المواد المعروضة في القراءة الأولى لم يتضمن شرط استثناء عاما يستبعد من نطاقها المسائل المتصلة بمسؤولية المنظمات الدولية. وفي الواقع إن عنوان مشروع المواد (”مسؤولية الدول“) يوحي بأن النص لا يتناول سوى الحالات التي تشمل مسؤولية الدول. وبذلك،

(٢٢) انظر مداخلات السيد روتر (المرجع نفسه، ص ٤٥، الفقرة ٢٩)، والسيد العريان (المرجع نفسه، ص ٤٦، الفقرة ٣٥)، والسيد آغو (المرجع نفسه، ص ٥٢، الفقرة ٤، وص ٥٩، الفقرة ٣٧، وص ٦٠، الفقرة ٤٢) والسيد مارتينيز مورينو (المرجع نفسه، ص ٥٣، الفقرة ١٦)، والسيد تسوروو كا (المرجع نفسه، ص ٥٥، الفقرة ٣١)، والسيد رمانغاسوا فينا (المرجع نفسه، ص ٥٥، الفقرة ٣٤) والسيد كاييه أو كاييه (المرجع نفسه، ص ٥٧، الفقرة ١١).

(٢٣) انظر مداخلات السيد أوستور (المرجع نفسه، ص ٤٤، الفقرة ٤٤، وص ٦٦، الفقرة ٥٤) والسيد أوشاكوف (المرجع نفسه، ص ٤٧، الفقرة ٦) والسيد كيرني (المرجع نفسه، ص ٥٥، الفقرة ٢٩) والسيد رمانغاسوا فينا (المرجع نفسه، ص ٥٥، الفقرة ٣٤) والسيد بيلج (المرجع نفسه، ص ٥٨، الفقرة ١٩) والسيد آغو (المرجع نفسه، ص ٥٩، الفقرة ٣٧).

(٢٤) حولية عام ١٩٧٥، المجلد الثاني الوثيقة A/10010/Rev.1، الفصل الثاني باء - ٢، الفقرة ١٢ من التعليق على المادة ١٣، ص ٩٠.

(٢٥) كما جاء في صياغة المقرر الخاص السيد جيمس كروفورد في تقريره الأول عن مسؤولية الدول ”وتثير المادة ١٣، كإحدى مقولات قانون الإسناد، مسائل متناقضة مربكة دون أن تحلها بأي شكل من الأشكال“  
A/CN.4/940/Add.5، الفقرة ٢٦٢.

يمكن أن يفهم أن هذا المشروع أسقط النظر في ما إذا كانت منظمة دولية تتحمل مسؤولية فيما يتعلق بسلوك غير مشروع لدولة ما. ومع ذلك، لا يوجد ما يبرر السكوت عن عكس هذه الحالة حيث تكون الدولة مسؤولة عن السلوك غير المشروع لمنظمة دولية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تُحمّل دولة المسؤولية لأنها عضو في منظمة دولية أو لأنها قامت لدى ارتكاب منظمة دولية لفعل غير مشروع بإعانتها أو مساعدتها أو إجبارها على ارتكابه<sup>(٢٦)</sup> كما يمكن لشرط الاستثناء أن يكون مفيدا لسبب آخر وهو: إمكانية وجود حالات تكون فيها دولة ما مسؤولة حيال منظمة دولية، لكن الباب الثاني ("مضمون المسؤولية الدولية وأشكالها ودرجاتها") والباب الثالث ("تسوية المنازعات") من مشروع مواد القراءة الأولى لم يتناولوا سوى العلاقات بين الدول. وفي هذا الخصوص كذلك، لا يمكن اعتبار عنوان مشروع المواد موحيا بعدم وجود أي إشارة إلى المنظمات الدولية.

٩ - وفيما يلي نص المادة ٥٧ من مشروع المواد المعتمد في القراءة الثانية:

"لا تخل هذه المواد بأي مسألة تتعلق بمسؤولية منظمة دولية أو مسؤولية أي دولة عن سلوك منظمة دولية بموجب القانون الدولي"<sup>(٢٧)</sup>.

يوضح هذا الحكم أن مختلف المسائل المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، وبصورة أعم المتعلقة بسلوكها لم يتناولها مشروع المواد. وفيما يخص الحالة التي تكون فيها دولة مسؤولة حيال منظمة دولية، والتي لم يشملها شرط الاستثناء المدرج في المادة ٥٧، تتضمن الفقرة ٢ من المادة ٣٣ شرط استثناء آخر يتعلق بالباب الثاني من مشروع المواد ("مضمون المسؤولية الدولية للدول"). وهذا الحكم الأخير الذي من المؤكد أنه يهيم المنظمات الدولية أيضا رغم أنه لا يذكرها صراحة ينص على ما يلي:

(٢٦) لم تتناول المادتان ٢٧ و ٢٨ من مشروع المواد الذي اعتمد في القراءة الأولى سوى الحالات التي تقوم فيها دولة ما بإعانة دولة أخرى أو مساعدتها أو إجبارها على اقتراف فعل غير مشروع. حولية عام ١٩٧٨، المجلد الثاني، (الجزء الثاني)، الوثيقة A/33/10، الفصل الثالث، باء ٢، ص ٩٩ و حولية عام ١٩٧٩، المجلد الثاني، (الجزء الثاني)، ص ٩٤. وجاء على لسان المقرر الخاص، السيد روبرت آغو في تقريره الثامن عن مسؤولية الدول ما يلي: "والحالات التي تتحمل فيها الدولة مسؤولية دولية عن فعل أحد أشخاص القانون الدولي من غير الدول (منظمة دولية أو حركة تمرد، على سبيل المثال)، رغم أنها ممكنة من حيث المنطق، فإنها غير مشمولة لأنه لا توجد حالات معروفة حدث فيها ذلك، ومن غير المرجح أن تحدث هذه الحالات في المستقبل" (المرجع نفسه، (الجزء الأول)، A/CN.4/318 and Add.1-4، الفقرة ٣، الصفحة ٥).

(٢٧) اقترح هذا الحكم المقرر الخاص السيد جايمس كروفورد في تقريره الأول عن مسؤولية الدول، A/CN.4/490/Add.5، الفقرة ٢٦٢.

”لا يخل هذا الباب بأي حق ينشأ نتيجة للمسؤولية الدولية لدولة وقد يترتب مباشرة لأي شخص أو كيان آخر غير الدولة“<sup>(٢٨)</sup>

١٠ - ويذكر التعليق على المادة ٥٧ أن الحكم يشير إلى المنظمات الحكومية الدولية التي لها ”شخصية قانونية مستقلة بموجب القانون الدولي“ وأن منظمة من هذا القبيل تكون ”مسؤولة عن أفعالها، أي عما يصدر عنها من أفعال من خلال أجهزتها أو موظفيها“<sup>(٢٩)</sup>. وبعد الإشارة إلى الحالة التي يتم فيها وضع جهاز من أجهزة الدولة تحت تصرف منظمة وإلى الحالة العكسية<sup>(٣٠)</sup>، يورد التعليق أن مشروع المواد لا يتناول ”الحالات التي تكون فيها المنظمة الدولية هي الفاعل والدولة هي المنسوبة إليها المسؤولية بمقتضى مشاركتها في سلوك المنظمة أو بمقتضى عضويتها في المنظمة“<sup>(٣١)</sup>. وتشير الفقرة الأخيرة من التعليق إلى أن ”المادة ٥٧ لا تستبعد من نطاق المواد أي مسألة من المسائل المتعلقة بمسؤولية دولة عن تصرفها، أي عن التصرف المنسوب إليها بموجب الفصل الثاني من الباب الأول، ما لم يكن تصرفا صادرا عن جهاز تابع لمنظمة دولية“<sup>(٣٢)</sup>.

١١ - ويوضح هذا الاستقصاء المقتضب إلى أنه سبقت الإشارة، في المرحلة الطويلة المؤدية إلى اعتماد مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، إلى بعض من المسائل الأكثر إثارة للجدل والمتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. وعلاوة على ذلك، أثارت بعض المسائل محل مناقشة داخل اللجنة. ومع أن مشروع المواد المعتمد في القراءة الثانية ترك جميع الأسئلة المحددة مفتوحة، فلا يمكن لعمل اللجنة بشأن مسؤولية الدول إلا أن يكون له أثره على الدراسة. وسيكون من غير المعقول أن تتبع اللجنة نهجا مختلفا بشأن المسائل المتعلقة بالمنظمات الدولية التي توازي المسائل المتعلقة بالدول، ما لم تكن هنالك أسباب محددة تدعو إلى ذلك. وليس مقصودا بهذا افتراض اعتبار أن المسائل متشابهة وأنها ستفضي إلى حلول متماثلة. ولكن نود أن نقول إنه في حالة ما إذا أفضت الدراسة المتعلقة بمسائل معينة تتصل بالمنظمات الدولية إلى نتائج لا تختلف عن النتائج التي توصلت إليها اللجنة في تحليلها لمسؤولية الدول، فإن مشروع المواد النموذجية بشأن مسؤولية الدول ينبغي أن يُحتذى من حيث الإطار العام للنص الجديد ومن حيث صياغته.

(٢٨) أول حاشية في ص ٢٣٣، ويرد التعليق المعني في الصفحتين ٢٣٤-٢٣٥.

(٢٩) المرجع نفسه، الفقرة (٢) من التعليق، ص ٣٦١.

(٣٠) انظر الفقرة ٦ أعلاه.

(٣١) انظر أعلاه أول حاشية، والفقرة (٤) من التعليق في ص ٣٦٢.

(٣٢) المرجع نفسه، الفقرة (٥)، ص ٣٦٣.

### ثالثا - نطاق هذه الدراسة

١٢ - تشير اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المؤرخة ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩<sup>(٣٣)</sup> صراحة إلى المنظمات الدولية في المادة ٥ منها التي تنص على أن الاتفاقية تنطبق على "أية معاهدة تكون هي الوثيقة المنشئة لمنظمة دولية وعلى أية معاهدة اعتمدت داخل إطار منظمة دولية، مع عدم الإخلال بأية قاعدة ذات صلة من قواعد المنظمة". وقد أفضى وجود هذه الإشارة إلى المنظمات الدولية إلى إدراج التعريف التالي في المادة ٢ (١) (ط) لأغراض الاتفاقية:

"منظمة دولية" تعني منظمة حكومية دولية"

وقد استنسخ هذا التعريف الوجيه في المادة (١) (١) من الباب الأول من اتفاقية فيينا المتعلقة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي والمؤرخة ١٤ آذار/مارس ١٩٧٥<sup>(٣٤)</sup>، وفي المادة ٢ (١) (ن) من اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات المؤرخة ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨<sup>(٣٥)</sup>، وفي المادة ٢ (١) (ط) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تعقد بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية والمؤرخة ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦<sup>(٣٦)</sup>.

١٣ - وما فتئ تعريف المنظمات الدولية بأنها "منظمات حكومية دولية" يعطى دائما لأغراض اتفاقية معينة، بيد أن القبول بهذا التعريف في سياقات شتى قد يوحي بأن من الممكن استخدامه كذلك بصدد المسائل المتعلقة بالمسؤولية. وتجدد الإشارة إلى أن اللجنة قبلت بهذا التعريف في تعليقها على المادة ٥٧ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولية<sup>(٣٧)</sup>. بيد أنه يتعين التفكير مليا في هذا التعريف لدى وضع دراسة مكرسة خصيصا للمسؤولية التي تقع على المنظمات الدولية. فهذا التعريف يؤثر، في المقام الأول، تأثيرا كبيرا على نطاق مشروع المواد التي ستقع صياغتها. ولذلك، يلزم النظر فيما إذا كان يناسب بالكامل أغراض مشروع المواد هذه. أما في المقام الثاني، فإنه حتى وإن اعتبر هذا التعريف مناسباً، ينبغي النظر في خيار وضع تعريف يكون أقل اقتضاباً وأكثر دقة.

(٣٣) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، ص ٣٣١.

(٣٤) A/CONF.67/16.

(٣٥) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٩٤٦، ص ٣.

(٣٦) A/CONF.129/15.

(٣٧) أوردت اللجنة أنه "وفقاً للمواد التي أعدتها اللجنة بشأن مواضيع أخرى، يقصد بعبارة "منظمة دولية" "منظمة حكومية دولية" انظر أعلاه أول حاشية، والفقرة (٢) من التعليق، ص ٣٦١.

١٤ - وتتصل الصعوبة الرئيسية في وضع تعريف مرض للمنظمات الدولية بالتنوع الكبير الذي تنسم به المنظمات التي تعتبر حالياً "دولية". ويتعلق أحد جوانب هذا التنوع بعضوية هذه المنظمات. ويبدو أن تعريف المنظمات الدولية بأنها "حكومية دولية" يسبغ أهمية حاسمة على كون عضوية المنظمات تتألف من الدول<sup>(٣٨)</sup>. وفي المقابل، تعتبر المنظمة منظمة غير حكومية عندما لا تجمع في عضويتها الدول. ويتمثل أحد الجوانب ذات الصلة في طابع الصك التأسيسي للمنظمة. فالمنظمات الحكومية الدولية تنشأ عادة بمعاهدة، فيما تستند المنظمات غير الحكومية إلى صكوك لا يحكمها القانون الدولي. بيد أنه، فيما يتعلق بكل من العضوية والصكوك التأسيسية، هناك بعض المنظمات التي من الواضح أنها لا تقع داخل أي من الفئتين. وهكذا، فإن لعضوية عضوية مشتركة تشمل الدول والكيانات من غير الدول<sup>(٣٩)</sup>. ورغم أن بعض المنظمات الأخرى لا تضم في عضويتها سوى الدول فإنها لم تنشأ بمعاهدات، ولكنها أنشئت فيما يبدو بواسطة صكوك غير ملزمة من صكوك القانون الدولي<sup>(٤٠)</sup> أو حتى بواسطة صكوك موازية من

(٣٨) إن وصف منظمة بأنها "حكومية" يشير إلى العضوية وليس إلى المهام أو الهيكل الداخلي. وأعرب عن رأي مختلف HG Schermers and NM. Blokker, *International Institutional Law*, 3<sup>rd</sup> ed. (The Hague/London/Boston: Nijhoff, 1955) p.40 اللذان اعتبرا الخصائص الأساسية للمنظمات الحكومية الدولية تتمثل في "أن سلطات صنع القرار تمارس في واقع الأمر من قبل ممثلين للحكومات" وأن "الحكومات، في المسائل الهامة، لا يمكن إلزامها رغم إرادتها".

(٣٩) على سبيل المثال، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية. إذ تخوّل المادة ٣ (د) (هـ) (و) من دستور المنظمة الكيانات من غير الدول المشار إليها "بالأقاليم" أو "بمجموعات الأقاليم" أن تصبح أعضاء. انظر P.J.G Kapteyn, R.H. Lauwaars, P.H. Kooijmans, H.G. Schermers and M. van Leeuwen Boomkamp, *International Organization and Integration, Annotated Basic Documents of International Organizations and Arrangements*, Supplement to Volumes I.A-I.B (The Hague/Boston/London: Nijhoff, 1997), suppl1. I.B.1.7.a

(٤٠) من بين الأمثلة على ذلك المنظمة العالمية للسياحة. انظر D.R. Gilmour, "The World Tourism Organization: International Constitutional Law with a Difference", *Netherlands International Law Review*, Vol. 18 (1971), pp 275-298. وثمة مثال آخر هو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. انظر M. Sapiro, "Changing The OSCE into the OSCE: legal aspects of a political transformation", A.J.I.L. vol 89 (1995), pp 631-637; T. Schweisfurth, "Die juristische Mutation der KSZE: eine internationale organisation in statu nascendi", in : *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift fur Rudolf Bernhardt* (Berlin/Heidelberg/New York: Springer, 1995) pp 213-228 ; I. Seidl-Hohenveldern, "Internationale Organisationen aufgrund von soft law", *ibid*, pp 229-239; J. Bortloff, *Die Organisation fur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: eine volkerrechtliche Bestandsaufnahme* (Berlin: Duncker & Humblot, 1996); C.Bertrand, "La nature juridique de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)", *Revue générale de droit international public*, vol. 102 (1998), pp 365-406; F. Marino Menendez, "La organizacion para la seguridad y cooperacion en Europa (O.S.C.E.)", in : M. Diez de Velasco (ed.), *Las Organizaciones Internacionales*, 11a ed., (Madrid: Tecnos, 1999), pp 661-670.

صكوك القانون المحلي<sup>(٤١)</sup>. وفي هذه الحالات، إذا اعتبرنا أن ثمة اتفاقاً ضمناً بموجب القانون الدولي فإنه يكون لدينا ما يبرر تشبيهها بالمنظمات المنشأة بمعاهدات. بيد أنه توجد كذلك أمثلة لمنظمات أنشأتها الدول بموجب صك يحكمه واحد أو أكثر من القوانين المحلية لا غير<sup>(٤٢)</sup>.

١٥ - ولدى النظر في وضع تعريف للمنظمات الدولية يكون عملياً لأغراض مشروع المواد بشأن المسؤولية التي تقع على المنظمات الدولية، ينبغي الانطلاق من فرضية أن المسؤولية بموجب القانون الدولي لا تنشأ إلا بالنسبة إلى شخص من أشخاص القانون الدولي. ولا تستطيع معايير القانون الدولي أن تفرض على أحد الكيانات التزامات "أولية" أو "ثانوية" في حالة انتهاك أحد الالتزامات "الأولية" ما لم يكن هذا الكيان ذا شخصية قانونية بموجب القانون الدولي. وفي المقابل، يجب أن يعتبر الكيان من أشخاص القانون الدولي حتى وإن لم يفرض عليه سوى التزام وحيد بموجب القانون الدولي. وهكذا، فإنه إذا وقع على منظمة دولية التزام بموجب القانون الدولي، جاز أن تنشأ مسألة المسؤولية الواقعة على تلك المنظمة. ومن المنطقي أن أي دراسة تجرى لمسؤولية المنظمات الدولية ينبغي أن تأخذ في اعتبارها كل المنظمات التي تكون من أشخاص القانون الدولي.

١٦ - وقد شهدت مسألة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية تطوراً كبيراً منذ عام ١٩٤٩، حينما قيمت محكمة العدل الدولية شخصية الأمم المتحدة القانونية في فتواها بشأن التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة<sup>(٤٣)</sup>. حيث أكدت المحكمة الشخصية القانونية للمنظمة على أساس بعض السمات المحددة التي لا يُرجح أن تتكرر في منظمات أخرى. وفي ما يلي الفقرة الرئيسية من هذه الفتوى:

"في رأي المحكمة، كان الغرض من المنظمة أن تمارس مهام وحقوقاً وتمتع بها، وهي تمارسها وتمتع بها فعلاً، وهي مهام وحقوق لا يمكن تحليلها إلا بالاستناد إلى امتلاك قدر كبير من الشخصية الدولية والقدرة على العمل على صعيد دولي. وهي الآن أسمى نوع من أنواع المنظمات الدولية، ولا يمكنها تنفيذ رغبات مؤسسيها إذا لم تكن لها شخصية دولية. ويجب التسليم بأن أعضاءها، حينما

(٤١) على سبيل المثال مجلس بلدان الشمال الأوروبي قبل بدء نفاذ معاهدة التعاون المؤرخة ٢٣ آذار/مارس ١٩٦٢. ويرد نص المعاهدة، بصيغته المعدلة باتفاق ٣ شباط/فبراير ١٩٧١، مستنسخاً في A.J. Peaslee, *International Governmental Organizations*, (3<sup>rd</sup> ed) Part I, (The Hague: Nkjhoff, 1974), pp. 1135-1143.

(٤٢) انظر I. Seidl-Hohenveldern and G. Loibl, *Das Recht der internationalen Organixationen, einschliesslich der supranationalen Geneinschaften*, (7th ed.) (Cologne: Heymanns, 2000) pp. 57-58.

(٤٣) تقارير محكمة العدل الدولية، الصفحة ١٧٤ (I.C.J. Reports 1949, p. 174).

أو كلوا إليها بعض المهام، مع ما يستلزم ذلك من واجبات ومسؤوليات، أسندوا إليها الاختصاص اللازم الذي يمكنها من القيام بتلك المهام فعليا.

”وعليه، خلصت المحكمة إلى القول إن المنظمة شخصية دولية“<sup>(٤٤)</sup>.

ولبيان التطور الذي شهده هذا المجال من مجالات القانون الدولي، يكفي مقابلة الفقرة المقتطفة أعلاه مع ما أعربت عنه المحكمة في فتواها بشأن تفسير اتفاق ٢٥ آذار/مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر<sup>(٤٥)</sup>. فقد نظرت المحكمة في تلك الفتوى في موضوع المنظمات الدولية عامة، حتى وإن جاز القول بأنها كانت تعني ضمنا منظمة من نوع منظمة الصحة العالمية، وقالت:

”المنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي، وهي على هذا النحو ملزمة بأي واجبات تفرض عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي ودساتيرها أو الاتفاقات الدولية التي تكون أطرافاً فيها“<sup>(٤٦)</sup>.

١٧ - وينبغي النظر إلى تأكيد المحكمة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية في سياق النهج الذي اتخذته مؤخرا في معالجة مسألة الشخصية القانونية في القانون الدولي. وأكدت المحكمة في قضية *LaGrand* أن الأفراد هم أيضا من أشخاص القانون الدولي<sup>(٤٧)</sup>. وقد يفضي هذا النهج بالمحكمة إلى تأكيد الشخصية القانونية للمنظمات غير الحكومية أيضا. وسيكون من الصعب فهم السبب الذي يجعل الأفراد يكتسبون حقوقا وواجبات بمقتضى القانون الدولي بينما يستحيل هذا الأمر على المنظمات الدولية، شريطة أن تشكل كيانات متميزة عن أعضائها.

١٨ - وتتضمن بعض الصكوك التأسيسية للمنظمات الدولية حكما مماثلا للمادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة، التي على ما يلي:

”تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء ووظائفها وتحقيق مقاصدها“.

وليس الغرض من هذا النوع من الأحكام إسناد الشخصية القانونية بموجب القانون الدولي إلى المنظمة المعنية. وجدير بالذكر أن المحكمة، في فتواها بشأن التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، لم تستخلص أي حجة من المادة ١٠٤ من الميثاق لتأييد

(٤٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٧٩.

(٤٥) تقارير محكمة العدل الدولية، الصفحة ٧٣ (I.C.J. Reports 1980, p. 73).

(٤٦) المرجع نفسه، الفقرة ٣٧، الصفحات ٨٩ و ٩٠.

(٤٧) تقارير محكمة العدل الدولية (I.C.J. Reports 2001, para. 77). أشارت المحكمة إلى اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المؤرخة ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٦٣ وحثمت قولها بأن ”الفقرة ١ من المادة ٣٦ تنشئ حقوقا للأفراد“.

الشخصية القانونية للمنظمة، لكنها قالت إن مسألة الشخصية القانونية للمنظمة ”لم تفصل فيها الأحكام الفعلية للميثاق“<sup>(٤٨)</sup>. فالغاية من المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة والأحكام المماثلة هي إلزام الدول الأعضاء الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة في قانونها الداخلي<sup>(٤٩)</sup>. ويُفرض عادة التزام مماثل بموجب اتفاق المقر على الدولة التي يوجد على أراضيها مقر المنظمة، سواء كانت عضواً في المنظمة أم لا<sup>(٥٠)</sup>. وتكتسب بعد ذلك مباشرة الشخصية القانونية بمقتضى القانون المحلي استناداً إلى الصك التأسيسي أو اتفاق المقر أو، إذا اقتضى الأمر ذلك بمقتضى القانون المحلي للدولة المعنية بالأمر، استناداً إلى التشريعات التنفيذية<sup>(٥١)</sup>. ويجوز أيضاً أن يمنح القانون الداخلي لأي دولة الشخصية القانونية لمنظمة دولية بغض النظر عن وجود حكم يلزم الدولة بذلك<sup>(٥٢)</sup>. ولا تعني الشخصية القانونية بموجب القانون الدولي اكتساب الشخصية القانونية بالضرورة في القانون الداخلي. ومن جهة أخرى، لا يؤثر عدم الاعتراف بالشخصية القانونية لمنظمة دولية في القانون الداخلي على وضعها في إطار القانون الدولي، وبالتالي على إمكانية التزامها بالمسؤولية الدولية.

(٤٨) تقارير محكمة العدل الدولية، الصفحة ١٧٨ (I.C.J. Reports 1949, p. 178).

(٤٩) يبين هذه النقطة بوضوح إ. سيدل - هوهنفلدرن و. و. رودولف في شرحهما للمادة ١٠٤ من الميثاق في B. Simma (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 1302-1306.

(٥٠) أيدت هذا الرأي، على سبيل المثال، محكمة النقض الإيطالية في حكمها رقم ١٤٩ الصادر في ١٨ آذار/مارس ١٩٩٩، *Istituto Universitario Europeo v. Piette, Giustizia civile, vol. 49 (1999), I, p. 1309 at p. 1313*، حيث خلصت المحكمة إلى القول بأن ”وجود حكم في اتفاق دولي يلزم بموجبه الاعتراف بالشخصية القانونية لمنظمة ما وتنفيذ هذا الحكم، أمران معناهما الوحيد أن هذه المنظمة تكتسب الشخصية القانونية بمقتضى القانون المحلي للدولة المتعاقدة“.

(٥١) يمكن أيضاً أن تكون المقتضيات الدستورية لإبرام المعاهدة ذات صلة في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، قضت محكمة النقض البلجيكية في حكمها الصادر في ١٢ آذار/مارس ٢٠٠١ في قضية *Ligue des Etats Arabes v. T.* (جامعة الدول العربية ضد ت.)، بأن ”لا يمكن للمحاكم البلجيكية رفض البت في قضية ما بسبب الحصانة القضائية التي نصت عليها معاهدة أبرمها الملك دون موافقة البرلمان“، انظر *Pasicrisie belge, vol. 188 (2001)*، p. 394, at 398.

(٥٢) بمجرد أن تكتسب منظمة دولية الشخصية القانونية في دولة عضو، يمكن أن يستتبع هذا الأمر آثاراً قانونية في دولة غير عضو. وكما قال اللورد تيمبلمان، في سياق ذكره الأسباب أمام مجلس اللوردات، في قضية (صندوق النقد العربي ضد هاشم وآخرين) *Arab Monetary Fund v. Hashim and others, All England Law Reports* (1991) I, p. 875، ”عندما سُجل اتفاق صندوق النقد العربي في الإمارات العربية المتحدة عن طريق الرسوم الاتحادي رقم ٣٥، أُسبغ هذا التسجيل الشخصية القانونية على هذه المنظمة الدولية وأنشأ بذلك هيئة خاصة يمكن بل ينبغي للمحاكم الانكليزية الاعتراف بها“. وتنص المادة ٢ من الاتفاق على ما يلي: ”يتمتع الصندوق بشخصية قانونية مستقلة ويتمتع خاصة بالحق في الملكية وإبرام العقود والتقاضى“. (المرجع نفسه، الصفحة ٨٧٣).

١٩ - وحتى لو كان الغرض من أحد أحكام معاهدة ما إسباغ الشخصية الدولية على منظمة معينة، فإن اكتساب الشخصية القانونية يتوقف على تأسيس المنظمة فعلا. ومن الواضح أن منظمة موجودة فقط على الورق لا يمكن اعتبارها من أشخاص القانون الدولي. ويتعين على هذا الكيان أيضا أن يكون قد اكتسب استقلالية كافية عن أعضائه لكيلا يُعتبر متصرفا كجهاز مشترك بينهم. وحينما تتحقق هذه الاستقلالية، يكون بوسع المرء أن يتحدث عن "شخصية دولية مجردة"، كما قالت المحكمة في فتواها بشأن التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة<sup>(٥٣)</sup> وهكذا يبدو وصف منظمة بأنها من أشخاص القانون الدولي أمرا واقعا<sup>(٥٤)</sup>. ومع أنه أعرب عن رأي مفاده أن شخصية المنظمة لا توجد بالنسبة للدول غير الأعضاء فيها إلا إذا اعترفت بها<sup>(٥٥)</sup>، فإن هذا الافتراض لا يعتبر ضرورة منطقية. وفي حالة إبرام دولة ما اتفاق المقر مع منظمة هي ليست عضوا فيها، فإن من الصعب تصور أن تلك الدولة قد أسبغت بذلك على هذه المنظمة شخصية قانونية يستحيل وجودها دون ذلك. ويدل إبرام اتفاق المقر في حد ذاته على أن المنظمة أصلا من أشخاص القانون الدولي. ولا بد من الإشارة إلى أن الشخصية القانونية للمنظمة لا تعني بالضرورة أنه يحق لهذه المنظمة التمتع بمقتضى القانون الدولي العام بمصانعات من قبل الدول غير الأعضاء فيها<sup>(٥٦)</sup>. كما لا يمكن افتراض أن مسؤولية الدول الأعضاء عن تسيير شؤون منظمة هي أعضاء فيها تكون مطابقة تجاه الأعضاء الآخرين وتجاه غير الأعضاء.

(٥٣) محكمة العدل الدولية، الصفحة ١٨٥ (I.C.J. Reports 1949, p. 185).

(٥٤) أشار G. G. Fitzmaurice في كتابه: "The Law and Procedure of the International Court of Justice" إلى أنه وفقا للمحكمة "كانت الشخصية الدولية للمنظمة أمرا واقعا" و "وجود الشخصية الدولية كحقيقة مجردة من شأنه إحداث آثار خارج حدود المنظمة". وقد استخدم القاضي كيريلوف عبارة "أمر واقع" في رأيه المخالف (I.C.J. Reports 1949, p. 218). ولاقى الرأي القائل إن المنظمات الدولية تتمتع بشخصية دولية مجردة تأييدا شديدا من قبل F. Seyfersted في مؤلفه، "Objective International Personality of Intergovernmental Organizations"، Nordisk Tidsskrift for International Ret, vol. 34 (1964), p. 1 والناتج التي استخلصها المؤلف من شخصية المنظمات غير ذات صلة بما ورد في هذا السياق.

(٥٥) المؤلف المذكور آنفا، إ. سيدل - هوهنفلدرن و ج. لوييل (الحاشية ٤٢ أعلاه)، الصفحة ٥٢.

(٥٦) على سبيل المثال، لقي الرأي القائل إن الدولة غير العضو غير ملزمة، في حال عدم وجود اتفاق، بمنح الحصانة لأي منظمة دولية، التأييد من محكمة الاستئناف بباريس في حكمها الصادر يوم ١٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ في قضية *Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest and others v. Bank of Credit and Commerce International* (الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وآخرون ضد بنك الاعتماد والتجارة الدولي). انظر *Journal du droit international*, vol. 120 (1993), p. 353, at p. 357. وأعربت عن الرأي نفسه محكمة العدل العليا للأرجنتين في حكمها الصادر يوم ٣١ آب/أغسطس ١٩٩٩ في قضية *Duhalde v. Organización Panamericana de la Salud* (دوهالده ضد منظمة الصحة للبلدان الأمريكية). انظر الموقع [www.oas.org](http://www.oas.org). وقد بحث أ. راينيش قرارات أخرى في هذا الشأن في مؤلفه *International Organizations Before National Courts* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) pp. 152-157.

٢٠ - ويمكن القول بأن عددا كبيرا من المنظمات الدولية يتمتع بالمسؤولية القانونية في القانون الدولي، ونظرا لوجود طائفة واسعة من المنظمات الدولية فإن من الصعب تحديد قواعد عامة تسري على جميع أنواع المنظمات. ويبدو الأمر كما لو أن اللجنة تنظر في مسائل المسؤولية الدولية المتعلقة بالدول والأفراد في آن واحد. ومن الواضح أنه يُفضل فقط تناول المسائل المتعلقة بفترة منسجمة نسبيا من المنظمات الدولية. وإذا كان الغرض من هذه الدراسة جعلها تنمى لمشاريع مواد بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا<sup>(٥٧)</sup> فإن من الأجدد قصر نطاقها على المسائل المرتبطة بالمنظمات التي تمارس بعض الوظائف المماثلة وربما المطابقة لتلك التي تمارسها الدول. ويمكن تسمية هذه الوظائف، سواء كانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية، بالوظائف الحكومية.

٢١ - ومعنى هذا الخيار أولا أن الدراسة لا ينبغي أن تشمل مسائل مسؤولية المنظمات غير الحكومية، لأنها لا تمارس عموما وظائف حكومية<sup>(٥٨)</sup> ولأنها لا تطرح المسألة الأساسية لمسؤولية الدول الأعضاء عن تسيير شؤون المنظمة. ويتفق تحديد نطاق تطبيق مشاريع المواد المقبلة مع الآراء التي أعرب عنها عدد كبير من الوفود خلال اجتماعات اللجنة السادسة ردا على دعوة للتعليق وجهتها للجنة<sup>(٥٩)</sup>. والواقع أن بعض الوفود أعربت عرضا عن رأيها بأنه يتعين في البداية استبعاد المنظمات غير الحكومية عن نطاق هذه الدراسة<sup>(٦٠)</sup>، مقترحة بذلك

(٥٧) أدلت وفود عديدة ببيانات خلال اجتماعات اللجنة السادسة بخصوص هذه النقطة. انظر البيانات التي أدلت بها الصين (A/C.6/57/SR.20، الفقرة ٣٤)، والجمهورية التشيكية (A/C.6/57/SR.21، الفقرة ٥٤)، وإسرائيل (المرجع نفسه، الفقرة ٦١)، وبولندا (A/C.6/57/SR.22، الفقرة ١٥)، ونيوزيلندا (A/C.6/57/SR.23، الفقرة ٢١)، وإيطاليا (A/C.6/57/SR.25، الفقرة ٢٩)، وميانمار (المرجع نفسه، الفقرة ٦٢)، والبرازيل (المرجع نفسه، الفقرة ٦٥)، ورومانيا (A/C.6/57/SR.25، الفقرة ٢٢)، وسويسرا (المرجع نفسه، الفقرة ٣٦)، وشيلي (A/C.6/57/SR.27، الفقرة ١٣).

(٥٨) يمكن للمرء أن يقر بوجود بعض الحالات الاستثنائية، مثل لجنة الصليب الأحمر الدولية.

(٥٩) بيانات أدلت بها الصين (A/C.6/57/SR.20، الفقرة ٣٤)، وإسرائيل (A/C.6/57/SR.21، الفقرة ٦١)، وقبرص (A/C.6/57/SR.22، الفقرة ١٢)، ونيوزيلندا (A/C.6/57/SR.23، الفقرة ٢١)، والمملكة المتحدة (المرجع نفسه، الفقرة ٣٩)، والاتحاد الروسي (المرجع نفسه، الفقرة ٧٠)، والنمسا (A/C.6/57/SR.24، الفقرة ٢٠)، وإيطاليا (المرجع نفسه، الفقرة ٢٦)، وبيلاروس (المرجع نفسه، الفقرة ٥٦)، وميانمار (المرجع نفسه، الفقرة ٦٢)، والبرازيل (المرجع نفسه، الفقرة ٦٥)، ورومانيا (A/C.6/57/SR.25، الفقرة ٢٢)، وسويسرا (المرجع نفسه، الفقرة ٣٦)، واليابان (المرجع نفسه، الفقرة ٤٣)، والأردن (المرجع نفسه، الفقرة ٥٦)، والهند (A/C.6/57/SR.26، الفقرة ١٥)، ونيبال (المرجع نفسه، الفقرة ١٩)، واليونان (المرجع نفسه، الفقرة ٣٢)، وسلوفاكيا (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨)، وفتزويلا (المرجع نفسه، الفقرة ٥٢)، وكوبا (المرجع نفسه، الفقرة ٦٤)، وجمهورية كوريا (المرجع نفسه، الفقرة ٧١)، والأرجنتين (المرجع نفسه، الفقرة ٧٩)، وشيلي (A/C.6/57/SR.27، الفقرة ١٣).

(٦٠) انظر البيانات التي أدلت بها قبرص (A/C.6/57/SR.22، الفقرة ١٢)، ونيوزيلندا (A/C.6/57/SR.23، الفقرة ٢١)، والمملكة المتحدة (المرجع نفسه، الفقرة ٣٩)، وبيلاروس (A/C.6/57/SR.24، الفقرة ٥٦)، وسويسرا (A/C.6/57/SR.25، الفقرة ٣٦)، واليابان (المرجع نفسه، الفقرة ٤٣)، واليونان (A/C.6/57/SR.26، الفقرة ٣٢)، وجمهورية كوريا (المرجع نفسه، الفقرة ٧١).

أنه سيكون بوسع اللجنة في وقت لاحق استعراض مسألة تحديد نطاق موضوع تحرياتها وربما توسيعه. وفي حالة الأخذ بهذا الاقتراح فسيصبح المجال مفتوحا عن قصد لإعادة النظر في القرار المتخذ منذ البداية على أساس آراء أخرى. وسيكون على اللجنة في هذه الحالة إعادة صياغة بعض مشاريع المواد التي ربما تكون قد اعتمدها مؤقتا، وهذه مهمة تذكر بمناورات بنلوب لإرجاء اختيار زوج جديد. ولذا يبدو من الأفضل، على الأقل في القراءة الأولى، الفصل منذ البداية في المسألة المتعلقة بنطاق تطبيق مشاريع المواد. وإذا ما أختيرت فئة منسجمة نسبيا من المنظمات الدولية، فإن قرار استثناء منظمات أخرى لن يؤثر على أية حال في نتائج هذه الدراسة.

٢٢ - ولا يمكن تجاهل أهمية السوابق، عند تناول مسألة تعريف المنظمات الدولية لأغراض مشاريع المواد الجديدة، على الرغم من وجوب عدم اتباع السوابق بشكل آلي. وكما أشير إليه أعلاه<sup>(٦١)</sup>، فقد عرّفت المنظمات الدولية بإيجاز على أنها منظمات حكومية دولية في العديد من اتفاقيات التدوين، وأيضا في تعليق لجنة القانون الدولي على المادة ٥٧ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤوليات الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. واستنادا إلى الافتراض بأن اللجنة ستقرر أن تبقى مسألة المنظمات غير الحكومية جانبا، قد يصبح من المغري أن يحاول المرء إعادة إصدار التعريف نفسه الذي اعتمد عدة مرات في السابق<sup>(٦٢)</sup>، في مشروع مادة جديدة. غير أنه لم يفت أية اتفاقية تدوين القول بأن التعريف وارد لأغراض الاستخدام في الاتفاقية المعنية وحدها. وإذا أخذ هذا القول على ظاهره، فسيصبح من الضروري التساؤل عما إذا كان التعريف التقليدي سيكون مناسباً أيضا للاستخدام عند تحديد نطاق دراسة بشأن مسؤولية المنظمات الدولية. وتجدر أيضا ملاحظة أن معظم الاتفاقيات تناول المنظمات الدولية بشكل هامشي فقط، ومن ثم لا تعتبر سوابق ذات معنى. ولا تعتبر اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي لسنة ١٩٧٥، على قدر من الأهمية في هذا الصدد، نظرا إلى أن المادة ١ ذهبت، بعد تعريفها للمنظمات الدولية على أنها "منظمات حكومية دولية"، إلى تعريف "المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي" بطريقة تجعل نطاق الاتفاقية محدودا بذلك التعريف، وفقا للمادة ٢ من الاتفاقية<sup>(٦٣)</sup>. ولا شك في أن

(٦١) الفقرة ١٢ أعلاه.

(٦٢) كان وفدا فنزويلا (A/C.6/57/SR.26، الفقرة ٥٢) والأرجنتين (الوثيقة نفسها، الفقرة ٧٩) يفضلان، فيما يبدو، إعادة إصدار تعريف المنظمات الدولية بوصفها منظمات حكومية دولية. غير أن ملحوظاتهما صدرت في سياق الجدل المتعلق بعدم إدراج المنظمات غير الحكومية، ومن ثم لا يمكن للمرء أن يفترض بالضرورة أن الوفدين اعترضا معارضة إدراج تعريف أكثر تفصيلا.

(٦٣) ورد في المادة ١ (٢) من الاتفاقية أنه "يراد بتعبير 'منظمة دولية ذات طابع عالمي' الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وأية منظمة مماثلة تكون عضويتها ومسؤولياتها على نطاق العالم"، انظر الحاشية ٣٤ أعلاه.

اهتمام اتفاقية فيينا لسنة ١٩٨٦<sup>(٦٤)</sup> انصب على المنظمات الدولية بشكل عام، لكنها أشارت مع ذلك إلى المنظمات الحكومية الدولية. بيد أن تلك المعاهدة اشتملت ضمناً على قيد شديد التأثير، لأنها اعتبرت أن تلك المنظمات وحدها هي التي تملك سلطة إبرام المعاهدات. ولاحظت اللجنة في تعليقها على مشروع المادة ذات الصلة، أن حكومات عديدة تفضّل إيجاد تعريف مختلف، لكن اللجنة قررت مع ذلك أن تبقى على التعريف التقليدي للمنظمات الدولية باعتبارها "منظمات حكومية دولية":

"... لأنه مناسب لأغراض مشاريع المواد، فيما أن تتمتع المنظمة الدولية بالأهلية التي تخوّفها إبرام معاهدة واحدة على الأقل، وعندئذ تنطبق عليها القواعد الواردة في مشاريع المواد، أو تفتقر إلى هذه الأهلية رغم اسمها، وفي هذه الحالة لا داعي للنص صراحة على عدم انطباق مشاريع المواد عليها"<sup>(٦٥)</sup>.

وإذا كان للمرء أن يقبل التعريف نفسه في هذه الدراسة، فإنه سيجد أمامه عددا ضخماً من المنظمات الحكومية الدولية التي تقع عليها التزامات بموجب القانون الدولي: يوجد، في ضوء التطورات المتعلقة بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية وفقاً للقانون الدولي<sup>(٦٦)</sup>، عدد من المنظمات يفوق كثيراً العدد الذي أريد للتعريف أن يشملها حينما وضع. لذا يبدو من المعقول أن تحدد اللجنة نطاقه، من خلال إعداد مشروع تعريف أكثر ملاءمة لهذه الدراسة. ويتعين أن يشمل التعريف الجديد فئة أكثر تجانساً من المنظمات. وسيكون أيضاً أكثر دقة<sup>(٦٧)</sup>، نظراً إلى أن التعريف التقليدي للمنظمات الدولية بأنها منظمات حكومية دولية لا يعتبر كافياً.

٢٣ - ويتمثل العنصر الوحيد الذي يجب الإبقاء عليه في التعريف التقليدي للمنظمات الدولية، عند محاولة وضع تعريف يخدم أغراض هذه الدراسة، في أنها ذات سمة "حكومية دولية" وكما جرت الإشارة أعلاه<sup>(٦٨)</sup>، يبدو أن في هذه السمة إشارة إلى العضوية: أي أن ما يهم في المسألة هو تعريف الكيانات التي تتحكم، في نهاية المطاف، في تسيير المنظمة، والتي

(٦٤) الحاشية ٣٦ أعلاه.

(٦٥) حولية عام ١٩٨١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الوثيقة A/36/10، الفصل الثالث باء، الفقرة (٢٢) من التعليق على مشروع المادة ٢٢، صفحة ١٢٤.

(٦٦) الفقرتان ١٦ و ١٧ أعلاه.

(٦٧) تقدم وفد الاتحاد الروسي باقتراح مفاده أنه من المجدّي أن ينظر في أمر تعريف مصطلح "المنظمات الحكومية الدولية" (A/C.6/57/SR.23، الفقرة ٧٠).

(٦٨) الفقرة ١٤ أعلاه.

يجوز لها أن توقف نشاطها أو تعدله. وتؤدي الدول دورا حاسما في المنظمات الحكومية الدولية، بغض النظر عما إذا كانت هيئات المنظمة مكونة من وفود لهذه الدول أم لا.

٢٤ - وإذا وضع تعريف أقل محدودية من التعريف المستخدم في اتفاقيات التدوين بشكل عام، فيمكن أن يحدد فيه أنه لا يتوجب أن تقتصر عضوية المنظمة الدولية على الدول فقط. إذ أن وجود أعضاء من غير الدول في المنظمة لا يغيّر بالضرورة من طبيعتها، ولا من طبيعة المشاكل التي تنجم فيما يتعلق بمسؤولية المنظمة وأعضائها من الدول. وسيكون من المفيد أن يتضمن التعريف الذي يخدم أغراض هذه الدراسة، أنه يجوز أن تشمل عضوية المنظمات الدولية التي ينطبق عليها مشروع المواد على منظمات دولية أخرى<sup>(٦٩)</sup>. وسيدل هذا من الوهلة الأولى على أن مناقشة مسؤوليات المنظمة الدولية تشمل أيضا المسائل المتصلة بالمنظمات الأخرى الأعضاء فيها. غير أنه، نظرا إلى عدم وجود ما يلزم أن يذكر بالتحديد أنه يجوز أن تكون منظمات دولية أخرى أعضاء في المنظمة الدولية، بوصفها أعضاء من غير الدول، فقد يكون من الأفضل أن يعد مشروع تعريف أكثر بساطة.

٢٥ - ويرد في تعريف عبارة "المنظمة الدولية" في الأدبيات الراهنة، في كثير من الأحيان، بأنه لا يجوز أن توصف المنظمة بأنها دولية إلا إذا أنشئت بموجب اتفاق مبرم وفقا للقانون الدولي<sup>(٧٠)</sup>. ذكرت أعلاه بعض أمثلة المنظمات المهمة التي لا تستوفي هذا الشرط الشكلي،

(٦٩) مثال ذلك هو ما جرى في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١، حينما عدّل دستور منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، بغية السماح بدخول منظمات تكامل اقتصادي إقليمية. إذ سُمح بانضمام الجماعة الاقتصادية الأوروبية، حسبما كانت تدعى حينها، بعد أيام قليلة عقب ذلك. انظر س. مارشيزيو، "مركز الجماعة الاقتصادية الأوروبية كعضو في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة"، مجلة Rivista di diritto internazionale، المجلد ٧٦ (١٩٩٣)، صفحة ٣٢١. يمكن الحصول على النص المعدل لدستور منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في P.J.G. Kapteyn, R.H. Lauwaars, P.H. Kooijmans, H.G. Schermers and M. van Leeuwen Boomkamp (وآخرون)، المرجع السابق نفسه (الحاشية ٣٩ أعلاه)، الملحق الأول باء - ١ - ٣ - أ.

(٧٠) يعرف هـ. ج. شيرميز ون. م. بلوكر (H.G. Schermers & N.M. Blokker)، المرجع السابق أعلاه، الحاشية ٣٨، صفحة ٢٩، المنظمات الدولية بناء على ذلك بوصفها "شكلا من أشكال التعاون القائم على أساس اتفاق دولي تُنشأ بموجبه هيئة واحدة ذات إرادة مستقلة، على أقل تقدير، وتؤسس بموجب القانون الدولي". ويذكر ف. ساندرز و ب. كلاين (وآخرون)، مجلة Bowett's Law of International Institutions، الطبعة الخامسة، سويت وماكسويل، ٢٠٠١، صفحة ١٦، أن المنظمة الدولية "يجب أن تؤسس بموجب معاهدة". وحسب ما ذكر م. راما مونتالدو، في "International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations"، الحولية البريطانية للقانون الدولي، المجلد ٤٤ (١٩٧٠)، صفحة ١١١، والصفحتان ١٥٤ و ١٥٥، تكون للمنظمات الدولية "شخصية دولية حينما تستوفي شروطا موضوعية مسبقة معينة، كأن تكون اتفاقا دوليا تنشأ بموجبه رابطة للدول ذات هيئة واحدة على الأقل، وتكون لها إرادة مستقلة عن الدول الأعضاء، وتعالج أهدافا أو أغراضا محددة يتم تحقيقها من خلال ممارسة سلطات معينة". وأورد السيد عبد الله العريان أيضا ذكر "الأساس التقليدي"، في التقرير الأولي عن العلاقات بين الدول والمنظمات الحكومية الدولية، حولية عام ١٩٦٣، المجلد الثاني، صفحة ١٦٧، الفقرة ٦٠.

برغم أنه قد يفترض في مثل هذه الحالات وجود اتفاق ضمني، وربما لاحقاً إن أمكن ذلك<sup>(٧١)</sup> ويتمثل الشيء المهم بالنسبة لدراستنا، كما يبدو، ليس في الطبيعة القانونية للصك المعتمد من أجل تأسيس المنظمة، بقدر ما يتمثل في المهام التي تمارسها المنظمة. وتصبح الإشارة إلى المهام الحكومية التي تمارسها المنظمة مرتبطة بذلك بشكل مباشر، بينما تكون طبيعة الصك المنشئ ذات قيمة وصفية فقط. بيد أنه حتى وإن صدق القول في معظم الحالات بأن اتفاقاً قد أبرم بموجب القانون الدولي من أجل إنشاء المنظمة، فإنه لا تكون هناك ضرورة لأن يذكر وجود مثل هذا الاتفاق في تعريف المنظمة. وإذا ما اعترفت دولتان بالتعاون فيما بينهما، من خلال تكوين منظمة بغرض إقامة وتشغيل مجمع صناعي، فإنه يجوز لهاتين الدولتين أن تفعلا ذلك من خلال عقد يبرم بموجب أحد القوانين المحلية. ويجوز لهما أيضاً تحقيق نفس الغرض من خلال إبرام اتفاق بموجب القانون الدولي. والأقل احتمالاً هو أن يقدم بموجب عقد على تأسيس منظمة تفوض لها مهام حكومية معينة، لكن لا توجد رابطة بالضرورة بين الصك المنشئ لمنظمة ما ومهام تلك المنظمة.

٢٦ - وكما ذكر أعلاه<sup>(٧٢)</sup>، فإن ما يبدو ذا صلة بالموضوع، في دراسة تعتبر منبثقة عن الدراسة المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، هو حقيقة أن المنظمة تمارس مهام معيارية وتنفيذية وقانونية معينة، قد توصف إلى حد ما بأنها "حكومية"<sup>(٧٣)</sup>. ولكي يحتفظ موضوع تحريات اللجنة بشيء من التجانس، فإنه يتعين أن تهتم الدراسة بالمنظمة فقط فيما يتعلق بممارستها الفعلية لإحدى هذه المهام، لا أن تهتم بها كمنظمة بصفة عامة. وليس من الضروري أن تمارس المهام الحكومية على الصعيد الدولي. وحينما يحدث ذلك، فإن الأرجح هو أن تكون المنظمة المعنية قد أصبحت ذات التزامات بموجب القانون الدولي فيما يتصل بتلك المهام، مما يؤدي إلى إثارة مسألة وجود خروقات بشكل أكثر تواتراً. غير أن الالتزامات المترتبة بموجب القانون الدولي تؤثر دون شك على ممارسة المهام الحكومية على المستوى المحلي. ويبدو أنه لا داعي لأن يرد في التعريف اشتراط أن تكون المنظمة هي المتكفلة بالالتزامات بموجب القانون الدولي. وإن كانت المنظمة محظوظة بحيث لا تكون لها أية التزامات بموجب القانون الدولي، فإن مسألة المسؤولية الدولية التي تتحملها تلك المنظمة قد لا تثار في واقع الأمر على الإطلاق، لكن هذا لا يبدو سبباً كافياً لعدم النظر في أمر مثل هذه المنظمة في هذه الدراسة.

(٧١) الفقرة ١٤ أعلاه.

(٧٢) الفقرة ٢٠ أعلاه.

(٧٣) قد يؤخذ مصطلح "حكومية" على أنه يتضمن مهمة رصد تنفيذ المعاهدات، التي أشار إليها وفد النمسا (A/C.6/57/SR.24، الفقرة ٢٠).

٢٧ - ولكي تكون هناك إمكانية لأن تعتبر المنظمة مسؤولة، فإنها يجب أن تكون ذات شخصية قانونية، ومن ثم تقع عليها بعض الالتزامات الخاصة بموجب القانون الدولي. وما يشترط أيضا هو جواز أن تعتبر المنظمة، عند ممارستها للمهام ذات الصلة، كيانا منفصلا عن أعضائها، ومن ثم يجوز أن تحمل المنظمة نفسها تبعة ممارسة تلك المهام. وإذا تصرفت المنظمة عند ممارسة مهامها الحكومية بوصفها هيئة تابعة لواحدة أو أكثر من الدول، في الوقت الذي تعتبر فيه فيما عدا ذلك هيئة مستقلة، فإنه يتعين أن يُرد تصرفها إلى الدولة أو الدول المعنية، بموجب المادتين ٤ و ٥ من مشروع الموارد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا<sup>(٧٤)</sup>. لن ينظر في أمر الممارسات المتصلة بالحالات التي تمارس فيها المنظمة مهام بوصفها هيئة تابعة لواحدة أو أكثر من الدول في هذه الدراسة، إلا في الحدود التي تكون فيها مفيدة لتوضيح التباين مع تلك الحالات التي يكون فيها التصرف، على العكس من ذلك، محسوبا على المنظمة.

٢٨ - ويرد في الفقرة ٣٤ أدناه تعريف مؤقت اقترح بما يتماشى مع ما جاء هنا. وهو مدرج في مشروع المادة ٢ بسبب ما يبدو من تفضيل بدء النص العام بتوضيح نطاق مشروع المواد، وتحديد ما يراد بتعبير "منظمة دولية" في بند لاحق. والبندان مرتبطان على كل حال لأنهما يسهمان معا في تحديد نطاق مشروع المواد. ولهذا الترتيب سوابق عدة. إذ تعطي اتفاقيات تدوين عديدة مؤشرا عاما إلى النطاق قبل ورود البند المتعلق بـ "المصطلحات المستخدمة". وأمثلة ذلك هي اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المؤرخة ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩<sup>(٧٥)</sup>، واتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات، المؤرخة ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨<sup>(٧٦)</sup>، واتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها المؤرخة ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٣<sup>(٧٧)</sup>، واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو

(٧٤) الحاشية ١ أعلاه، والصفحتان ٨٤ و ٩٢. وقد تكون المادة ٤ ذات صلة لأنها لا تعتبر هذه المسألة من المتطلبات الضرورية، حتى وإن وردت فيها إشارة إلى "القانون المحلي للدولة" لأغراض تعريف هيئات الدولة. ويشير نص المادة ٥ إلى "شخص أو كيان ممن ليسوا من هيئات الدولة بموجب المادة ٤، لكن لديهم السلطة التي تخول لهم بموجب قانون تلك الدولة ممارسة بعض جوانب السلطات الحكومية". ولا يرد في تعليقات لجنة القانون الدولي ذكر للمنظمات الدولية في هذه السياقات.

(٧٥) الحاشية ٣٣ أعلاه.

(٧٦) الفقرة ٣٥ أعلاه.

(٧٧) الوثيقة A/CONF.117/14.

فيما بين المنظمات الدولية، المؤرخة ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦<sup>(٧٨)</sup>، واتفاقية نيويورك بشأن استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحة، المؤرخة ٢١ أيار/مايو ١٩٩٧<sup>(٧٩)</sup>.

٢٩ - ويتعين أن يوضح البند المتعلق بنطاق مشروع المواد بادئ ذي بدء، أن الدراسة الحالية معنية فقط بالمسؤولية بموجب القانون الدولي. لذا فإن المسائل المتعلقة بالمسؤولية المدنية، والتي كانت محور الدعاوى القضائية التي جرت مؤخرا في المحاكم المحلية<sup>(٨٠)</sup>، ستترك جانبا. ولا يقصد من هذا نكران حق بعض القرارات القضائية المتعلقة بالمسؤولية المدنية، لأن هذه القرارات إما أن تتناول عرضا لبعض مسائل القانون الدولي أو تثير بعض المجادلات فيما يتعلق بقانون المحاكم المحلية، مما يمكن استخدامه بالقياس<sup>(٨١)</sup>. بيد أن قرار ترك مسألة المسؤولية المدنية لم تمله فقط حقيقة أن مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا لم تتناول المسائل المتعلقة بهذه المسؤولية. فهناك سبب آخر هو أن إيراد قواعد تتعلق بالمسؤولية المدنية سيشكل في مجمله إحدى ممارسات التطوير التدريجي للقانون الدولي. ومن المشكوك فيه، على كل حال، أن تكون اللجنة هي الهيئة الأكثر ملاءمة لدراسة هذه المسائل.

٣٠ - وينبغي تحديد نطاق الدراسة الحالية لكي توضح أن هدف مشروع المواد يرمي فقط إلى النظر في المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن الأفعال غير المشروعة. وتقوم اللجنة حاليا بالنظر في دراسة منفصلة لموضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (المسؤولية الدولية في حالة الخسارة المترتبة على الضرر العابر للحدود الناجمة عن أنشطة خطيرة)"<sup>(٨٢)</sup>. ويشير هذا الموضوع عدة مشكلات يمكن تحليلها كذلك بالنسبة إلى المنظمات الدولية. ومن المهم، لأغراض تحديد نطاق هذا الموضوع، ملاحظة أن المسائل الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي هي مسائل متباينة مقارنة

(٧٨) الحاشية ٣٦ أعلاه.

(٧٩) قرار الجمعية العامة ٢٢٩/٥١، المرفق.

(٨٠) لا سيما الدعاوى المتعلقة بالجلس الدولي للقضاة، حيث عرضت إحدى الحالات ذات الصلة، والتي أثبتت فيها مسألة مسؤولية الجماعة الاقتصادية الأوروبية، أمام محكمة عدل الجماعات الأوروبية، انظر *Maclaine Watson & Company Limited v. Council and Commission of the European Communities*, C-241/87، والتي شطبت من السجل بموجب أمر من محكمة العدل، ولكن بعد تقديم المدعي العام لفتوى مطولة. محكمة العدل التابعة للجماعة الأوروبية، التقارير ١٩٩٠، الصفحة T.I-1825.

(٨١) سبق للفريق العامل أن أورد هذه النقطة في تقريره. الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/57/10)، الفصل الثامن - جيم - ٨، الفقرة ٤٨٧.

(٨٢) المرجع نفسه، الفصل الثامن، الفقرات من ٤٣٠ إلى ٤٥٧. لم يتم التطرق في هذا الجزء من تقرير اللجنة إلى مسألة المسؤولية الدولية التي تقع على المنظمات الدولية.

بالمسائل التي يغطيها مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولي عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وأعربت معظم الوفود التي استجابت في اللجنة السادسة لطلب لجنتنا إبداء تعليقاتها عن تفضيلها الواضح أن تقوم هذه الدراسة بالنظر في المسائل المتصلة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال غير المشروعة فقط<sup>(٨٣)</sup>. وبالتالي فإنه إذا كانت اللجنة تعتزم الاضطلاع بدراسة للمسؤولية الدولية للمنظمات الدولية عن الأفعال التي لا يحظرها القانون الدولي، سيكون من الأمور الأكثر اتساقاً مع المنطق القيام بهذه المهمة إما في إطار الدراسة الحالية بشأن المسؤولية الدولية أو بمتابعة مقبلة لتلك الدراسة في المستقبل.

٣١ - ويمكن اعتبار الحلول التي تدعو إليها الفقرتان السابقتان واردة ضمناً في نص مشابه للمادة ١ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً<sup>(٨٤)</sup>. ويربط هذا النوع من الأحكام المسؤولية الدولية بارتكاب فعل يعتبر فعلاً غير مشروع بموجب القانون الدولي، وبالتالي فهو يوضح أن نطاق الدراسة لا يشمل المسائل المتعلقة بالمسؤولية المدنية ولا المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن الأفعال التي لا يحظرها القانون الدولي.

٣٢ - وتنشأ مسؤولية المنظمة الدولية بموجب القانون الدولي عموماً عن سلوك غير مشروع يصدر عن تلك المنظمة. وعلى أنه يمكن أن تكون المنظمة مسؤولة أيضاً عندما تقوم دولة أو منظمة دولية أخرى بانتهاج السلوك المذكور. وقد يحدث ذلك في ظروف مثل تلك التي تغطيها المواد من ١٦ إلى ١٨ من مشروع المواد المعنية بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً<sup>(٨٥)</sup>؛ على سبيل المثال، في حالة تقديم المعونة أو المساعدة لارتكاب فعل غير مشروع دولياً من جانب دولة أو منظمة أخرى. وقد تنشأ مسؤولية المنظمة الدولية أيضاً بسبب سلوك غير قانوني لمنظمة أخرى تكون المنظمة الأولى عضواً فيها. وينبغي بكل تأكيد

(٨٣) انظر مداخلات وفود كل من إسرائيل (A/C.6/57/SR.21، الفقرة ٦١)، وقبرص (A/C.6/57/SR.22)، الفقرة ١٢) وبولندا (المرجع نفسه، الفقرة ١٥)، ونيوزيلندا (A/C.6/57/SR.23، الفقرة ٢١)، والمملكة المتحدة (المرجع نفسه، الفقرة ٣٩)، وإيطاليا (A/C.6/57/SR.24، الفقرة ٢٦)، وسويسرا (A/C.6/57/SR.25، الفقرة ٣٦)، والهند (A/C.6/57/SR.26، الفقرة ١٥)، واليونان (المرجع نفسه، الفقرة ٣٢)، وسلوفاكيا (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨)، وفنزويلا (المرجع نفسه، الفقرة ٥٣)، وكوبا (المرجع نفسه، الفقرة ٦٤)، وجمهورية كوريا (المرجع نفسه، الفقرة ٧١). واقترح وفد بيلاروس (A/C.6/57/SR.24، الفقرة ٥٦) أن تدرس اللجنة مسؤولية المنظمات الدولية "إلى جانب" مسؤوليتها عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ورأى وفد الأردن (A/C.6/57/SR.25، الفقرة ٥٦)، أن موضوع مسؤولية المنظمات الدولية ينبغي أن لا يقتصر على المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

(٨٤) أعلاه، أول حاشية، الصفحة ٤٠.

(٨٥) أعلاه، أول حاشية، الصفحات ١١٣-١٢٤، للاطلاع على نص المواد المعنية والتعليق ذي الصلة.

أن يغطي نطاق هذه الدراسة جميع هذه المسائل. وبالتالي وعليه ينبغي ألا يقتصر النطاق على المسائل المتصلة بمسؤولية المنظمة الدولية عن السلوك الذي قد يعتبر سلوكها الخاص.

٣٣ - ولا بد أن يشمل نطاق هذه الدراسة أيضا المسائل التي تتعلق بمسؤولية الدول، ولكن لم يتم التطرق إليها في مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لأنها متصلة بالسلوك غير المشروع لمنظمة دولية. وحسبما ورد آنفا<sup>(٨٦)</sup>، فإن المادة ٥٧ من مشروع تلك المواد ترك جانبا بشكل صريح "أي مسألة تتعلق بمسؤولية المنظمة الدولية بموجب القانون الدولي" وكذلك "مسؤولية أي دولة عن سلوك المنظمات الدولية". وهذه الحالة الأخيرة تتصل بسلوك يجب أن يُنسب إلى منظمة، بخلاف سلوك المنظمات الدولية العاملة بوصفها أجهزة تابعة للدول<sup>(٨٧)</sup>. ومع ذلك قد تنشأ، تبعا للظروف، مسؤولية للدولة إما لأنها ساهمت في الفعل غير المشروع الذي ارتكبهت المنظمة أو لأنها عضو في المنظمة. ولا بد من تناول هذه المسائل المتعلقة بمسؤوليات الدول في هذه الدراسة، ولذا ينبغي ألا يقتصر النص المتعلق بالنطاق على المسائل المتصلة بمسؤولية المنظمات الدولية. ويلزم الإشارة إلى أن المسائل المتعلقة بمسؤولية الدول ستدرج ضمن نطاق الدراسة دون المساس بتاتا بالطريقة التي ينبغي بها حل هذه المسائل. وحتى إذا استخلصت هذه الدراسة أن الدول ليست مسؤولة أبدا عن سلوك المنظمات التي تكون أعضاء فيها، فلن يتم التعبير بدقة عن نطاق مشروع المواد الحالية ما لم يُوضَّح أنه يشمل تلك المسائل التي لم يتطرق إليها مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول بسبب علاقتها بقضايا تخص مسؤولية المنظمات الدولية.

٣٤ - ونظرا إلى الملاحظات السالفة الذكر، تُقدم النصوص التالية إلى اللجنة للنظر فيها:

### "المادة ١"

#### "نطاق مشروع هذه المواد"

"ينطبق مشروع هذه المواد على مسألة المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية عن أفعال غير مشروعة بموجب القانون الدولي. كما ينطبق على مسألة المسؤولية الدولية للدول عن سلوك المنظمات الدولية.

### "المادة ٢"

#### "المصطلح المستخدم"

"لأغراض مشروع هذه المواد، يشير مصطلح 'المنظمة الدولية'، إلى منظمة تضمن دولا بين أعضائها بقدر ممارستها بصفتها الخاصة بعض المهام الحكومية".

(٨٦) أعلاه، الفقرة ٩.

(٨٧) أعلاه، الفقرة ٢٧.

## رابعاً - المبادئ العامة المتصلة بمسؤولية المنظمات الدولية

٣٥ - يحمل الفصل الأول من الباب الأول (فعل الدولة غير المشروع دولياً) من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً عنوان "مبادئ عامة"<sup>(٨٨)</sup>. وهو يورد ثلاثة من هذه المبادئ. ويمكن أن ينطبق المبدأ الأول على المنظمات الدولية دون أن تكون موضع تساؤل، ونص المادة ١ من مشروع المواد كالتالي:

"كل فعل غير مشروع دولياً تقوم به الدولة يستتبع مسؤوليتها الدولية"<sup>(٨٩)</sup>.

ويرد معنى المسؤولية كذلك في مشاريع المواد الأخرى، في الباب الثاني (مضمون المسؤولية الدولية للدولة)<sup>(٩٠)</sup>. وليس هناك داعٍ لاتباع نهج مختلف فيما يتعلق بالمنظمات الدولية. ومن المؤكد أنه يمكن القول، كمبدأ عام، أن أي فعل غير مشروع دولياً ترتكبه منظمة دولية يؤدي إلى مسؤولية دولية لتلك المنظمة. وكمثال على ذلك يمكن الرجوع إلى فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الاختلاف المتصلة بالحصانة من الملاحقة القانونية للمقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان والذي ذكرت فيه المحكمة ما يلي:

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

"وقد يُطلب إلى الأمم المتحدة تحمّل المسؤولية عن الأضرار المترتبة على هذه الأفعال"<sup>(٩١)</sup>.

٣٦ - وتحدد المادة ٢ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول معنى الفعل غير المشروع دولياً، ذاكرة عنصريه الأساسيين، ألا وهما: نسب السلوك إلى الدولة ووصف ذلك السلوك بأنه حرق للالتزام دولي. وهذان العنصران يردان بعد ذلك في الفصلين الثاني والثالث. وفيما يلي نص المادة ٢:

"ترتكب الدولة فعلاً عن مشروع دولياً إذا كان التصرف المتمثل في عمل أو إغفال:

(٨٨) أعلاه، أول حاشية، الصفحات ٤٠-٥٤.

(٨٩) المرجع نفسه، الصفحة ٤٠.

(٩٠) المرجع نفسه، الصفحات ١٦١-٢٢٧.

(٩١) تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٩٩، الفقرة ٦٦، الصفحتان ٨٨ و ٨٩ من النص الانكليزي.

(أ) ينسب إلى الدولة بمقتضى القانون الدولي؛

(ب) ويُشكّل خرقاً لالتزام دولي على الدولة<sup>(٩٢)</sup>.

ومرة أخرى، ليس هناك سبب يدعو إلى اعتماد نهج مختلف فيما يتعلق بالمنظمات الدولية. ويمكن للمرء أن يعلن مبدأ عاماً مماثلاً بمجرد الاستعاضة عن مصطلح "دولة" بمصطلح "منظمة دولية".

٣٧ - وثمة مبدأ عام ثالث يرد في المادة ٣ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول، نصه كالآتي:

"وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دولياً أمر يحكمه القانون الدولي. ولا يتأثر هذا الوصف بكون الفعل ذاته موصوفاً بأنه مشروع في القانون الداخلي"<sup>(٩٣)</sup>.

ولم يفت اللجنة أن تلاحظ منذ البداية في تعليقها على مشروع المادة هذا، أن "المادة ٣ توضح المبدأ الوارد ضمناً في المادة ٢، وهو أن وصف فعل معين بأنه غير مشروع دولياً لا يرتبط بوصفه مشروعاً بموجب القانون الداخلي للدولة المعنية"<sup>(٩٤)</sup>. ومن المشكوك فيه ما إذا كان يلزم بالفعل إعادة ذكر هذا المبدأ في مشروع المواد بشأن مسؤولية المنظمات الدولية.

ومن الجلي على أي حال أن الفعل غير المشروع دولياً موصوف على هذا النحو بموجب القانون الدولي. ولا يمكن للنظم القانونية الأخرى التأثير في هذا الوصف. هذا، علاوة على أن الإشارة إلى "القانون الداخلي" من شأنها أن تثير مشكلة عندما تطبق على المنظمات الدولية، حيث أن صكوكها التأسيسية، وعلى الأقل، تنتمي بصورة عامة إلى القانون الدولي. وإضافة إلى ذلك، فإنه رغم أن الامتثال للوائح الداخلية للمنظمة قد لا يستبعد حدوث خرق من جانب المنظمة لأحد التزاماتها بموجب القانون الدولي إزاء دولة غير عضو، فإن الأمر يختلف بالنسبة إلى الدول الأعضاء في المنظمة. ووفقاً للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة، يحتج بالصك التأسيسي. وقد يضاف إلى ذلك القرارات الملزمة المتخذة

(٩٢) أعلاه، أول حاشية، الصفحة ٤٤.

(٩٣) المرجع نفسه، الصفحة ٤٩.

(٩٤) المرجع نفسه، الفقرة (١) من التعليق على المادة.

بناء على الميثاق<sup>(٩٥)</sup>، غير أن هذا لا يعد قاعدة يمكن تعميمها وتطبيقها على منظمات غير الأمم المتحدة. ولم يُتبع بعد فيما إذا كان يتعين النظر في هذه المسائل في إطار مشروع هذه المواد. ومن المؤكد أنه لا يمكن تناولها بشكل مرضٍ في حكم ينص على مبدأ عام، ويكون الغرض الرئيسي منه، على أية حال، التشديد فقط على وجوب النظر في المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية فيما يتصل بالقانون الدولي حصراً.

٣٨ - ولا يغطي الميدان المشار إليهما في الفقرات السابقة مسألة المسؤولية التي تقع على عاتق الدول بوصفها أعضاء في منظمة دولية. وهما لا يغطيان كذلك الحالة التي تكون فيها المنظمة الدولية مسؤولة بوصفها عضواً في منظمة أخرى، لأن التصرف المعني يمكن أن يُنسب في هذه الحالة إلى المنظمة الأخرى. وكذلك لا يغطي الميدان الحالة التي تكون فيها الدولة مسؤولة لأنها تعين أو تساعد أو تُجبر منظمة دولية، على أنه رغم عدم انطباق هذين المبدأين على جميع المسائل التي تقع داخل نطاق مشروع المواد، فهما لا يؤثران على حل المسائل التي لا يشملها الميدان المذكوران. فالقول بأن المنظمة الدولية مسؤولة عن تصرفها غير المشروع لا يعني ضمناً بأن كيانات أخرى قد لا تعتبر مسؤولة عن نفس التصرف. وبالتالي فلا يبدو أن هناك ضرراً في إيراد المبدأين حسبما ورد أعلاه.

٣٩ - وعند إيراد المبدأين العامين، لا يلزم أن تستنسخ في حكمين منفصلين محتويات المادتين ١ و ٢ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دولياً. ويبدو أن السبب الرئيسي لإيراد المبدأ الأول في مادة ١ منفصلة هو الرغبة في استهلال النص بإعلان رسمي بأن الفعل غير المشروع يؤدي إلى مسؤولية دولية. وحسبما ورد في التعليق على المادة ١، فإن هذا هو "المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه المواد ككل"<sup>(٩٦)</sup>. وحيث أن الحكم الأول في مشروع المواد هذه يتعلق بالنطاق، فمن الأفضل إدراج المبدأين في حكم واحد، وذلك نظراً إلى أن المبدأ الثاني يمثل في الأساس وصفاً للمبدأ الأول، وعليه، يقترح هنا النص التالي:

(٩٥) يمكن الإشارة إلى ما ذكرته المحكمة في أوامرها بشأن التدابير التحفظية في القضايا المتعلقة بالمسائل الخاصة بتفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١، والناجمة عن الحادثة الجوية في لوكربي، انظر تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٩٢، ص ١٥، الفقرة ٣٩، وصفحة ١٢٦، الفقرة ٤٢.

(٩٦) أعلاه، أول حاشية، الصفحة ٤٠، الفقرة ١ من التعليق على المادة.

”المادة ٣

”مبادئ عامة

”١ - كل فعل غير مشروع دوليا تقوم به منظمة دولية يؤدي إلى مسؤولية دولية تقع على المنظمة الدولية.

”٢ - ترتكب المنظمة الدولية فعلا غير مشروع دوليا إذا كان التصرف المتمثل في عمل أو إغفال:

”(أ) يُنسب إلى المنظمة الدولية. بمقتضى القانون الدولي؛

”(ب) ويُشكّل حرقا لالتزام دولي على المنظمة الدولية.“