

Distr.: General
12 May 2005
Arabic
Original: English/French

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السابعة والخمسون

جنيف، ٢ أيار/مايو - ٣ حزيران/يونيه

و ٤ تموز/يوليه - ٥ آب/أغسطس ٢٠٠٥

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية
٥	.....	ألف - ملاحظات عامة
٥	.....	المفوضية الأوروبية
٧	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
٨	.....	صندوق النقد الدولي
٩	.....	السلطة الدولية لقاع البحار
١٢	.....	منظمة التجارة العالمية
١٢	.....	بء - مشروع المادة ١ - نطاق مشاريع المواد
١٢	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية



١٤	.....	مشروع المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة	جيم -
١٤	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية	
١٥	.....	صندوق النقد الدولي	
١٥	.....	مشروع المادة ٣ - مبادئ عامة	دال -
١٦	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية	
١٦	.....	صندوق النقد الدولي	
١٧	.....	مشروع المادة ٤ - قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية	هاء -
١٨	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية	
٢٧	.....	صندوق النقد الدولي	
٢٨	.....	منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	
٢٨	.....	الأمانة العامة للأمم المتحدة	
		مشروع المادة ٥ - تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى	واو -
٢٨	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية	
٢٩	.....	صندوق النقد الدولي	
٣١	.....	مشروع المادة ٦ - تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات	زاي -
٣١	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية	
٣٣	.....	صندوق النقد الدولي	
٣٣	.....	مشروع المادة ٧ - التصرف الذي تعترف به منظمة دولية وتعتبره صادراً عنها	حاء -
٣٣	.....	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية	
٣٤	.....	الإشارة إلى "قواعد المنظمة"	طاء -
٣٤	.....	جمهورية الكونغو الديمقراطية	
٣٤	.....	تعريف "قواعد المنظمة"	ياء -
٣٤	.....	جمهورية الكونغو الديمقراطية	

- ٣٥ إسناد تصرف قوة لحفظ السلام إلى الأمم المتحدة أو إلى الدول المساهمة كاف -
- ٣٥ جمهورية الكونغو الديمقراطية
- ٣٦ خرق التزامات منظمة دولية تجاه الدول الأعضاء فيها أو تجاه أجهزتها - نطاق الدراسة لام -
- ٣٦ المفوضية الأوروبية
- ٣٧ المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
- ٤٦ صندوق النقد الدولي
- ٤٨ الأمانة العامة للأمم المتحدة
- ٤٨ المنظمة العالمية للملكية الفكرية
- ٤٩ الضرورة كظرف ناف لعدم المشروعية ميم -
- ٤٩ المفوضية الأوروبية
- ٤٩ المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
- ٥١ صندوق النقد الدولي
- ٥٢ الأمانة العامة للأمم المتحدة
- ٥٢ المنظمة العالمية للملكية الفكرية
- ٥٢ تصرف دولة بناء على طلب منظمة دولية أو بترخيص منها نون -
- ٥٢ المفوضية الأوروبية
- ٥٣ المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
- ٥٥ صندوق النقد الدولي
- ٥٦ الأمانة العامة للأمم المتحدة
- ٥٧ المنظمة العالمية للملكية الفكرية
- ٥٧ الممارسة المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية سين -
- ٥٧ ألمانيا
- ٨١ قائمة بمرفقات التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية ثالثا -

أولا - مقدمة

١ - في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، اعتمدت الجمعية العامة القرار ٥٨/٧٧، المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخامسة والخمسين". وفي الفقرة ٥ من ذلك القرار، دعت الجمعية الدول والمنظمات الدولية إلى تقديم معلومات بشأن الممارسة ذات الصلة بموضوع "مسؤولية المنظمات الدولية"، بما في ذلك الحالات التي يمكن أن تعتبر فيها الدول الأعضاء في منظمة دولية مسؤولة عن أعمال المنظمة.^(١) وبالإضافة إلى ذلك، التمست اللجنة في الفقرة ٢٧ من تقريرها لعام ٢٠٠٣^(٢) وفي الفقرة ٢٥ من تقريرها لعام ٢٠٠٤ تعليقات بشأن مسائل محددة تهمها بصفة خاصة.^(٣)

(١) ترد في الوثيقة A/CN.4/547 الردود الواردة قبل ١ أيار/مايو ٢٠٠٤.

(٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10). في عام ٢٠٠٣، التمست اللجنة تعليقات بشأن المسائل التالية:

(أ) مسألة ما إذا كان يجب أن تتضمن قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى المنظمات الدولية إشارة إلى "قواعد المنظمة"؛

(ب) إذا كان الرد على ما ورد في الفقرة (أ) أعلاه بالإيجاب فهل تعريف "قواعد المنظمة"، كما ورد في المادة ٢(١)(ي) من اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية، تعريف ملائم؛

(ج) مدى إمكانية إسناد تصرف قوات حفظ السلام إلى الدولة المساهمة بقوات، ومدى إمكانية إسناد ذلك التصرف إلى الأمم المتحدة.

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10). في عام ٢٠٠٤، التمست اللجنة تعليقات بشأن المسائل التالية:

(أ) إن العلاقات بين المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها والمنظمة الدولية ومسؤوليها تحكمها في معظمها قواعد المنظمة التي عرفتها الفقرة ٤ من مشروع المادة ٤ بأنها تشمل بصفة خاصة: "الصفوك المنشئة؛ والمقررات والقرارات وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة وفقا لتلك الصفوك؛ والممارسة المتبعة في المنظمة". فالطبيعة القانونية لقواعد المنظمة من حيث صلتها بالقانون الدولي مسألة خلافية. وعلى أية حال، فإن مسألة إلى أي مدى ينبغي للجنة، في دراستها لمسؤولية المنظمات الدولية بمقتضى القانون الدولي، أن تنظر في خرق الالتزامات التي قد تقع على منظمة دولية تجاه الدول الأعضاء فيها أو تجاه مسؤوليها هي مسألة قابلة للمناقشة. فما هو النطاق الذي ينبغي للجنة أن تحدده لدراستها في هذا الشأن؟

(ب) ومن بين الظروف النافية لعدم المشروعية، تشير المادة ٢٥ من "مسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دوليا" إلى "الضرورة"، التي يجوز للدولة أن تحتج بها في ظل ظروف معينة: أولها أن يكون "العمل غير [ال] مطابق للالتزام دولي لتلك الدولة [...] هو السبيل الوحيد أمام هذه الدولة لصون مصلحة أساسية من خطر جسيم ووشيك يتهددها" فهل يمكن لمنظمة دولية أن تحتج بحالة الضرورة في ظل مجموعة مماثلة من الظروف؟

(ج) "[...] في حالة تصرف معين تقوم به دولة عضو امتثالا لطلب من منظمة دولية، ويبدو أنه يخرق التزاما دوليا واقعا في آن واحد على تلك الدولة وتلك المنظمة، هل ينبغي أن تعتبر المنظمة مسؤولة بموجب القانون الدولي؟ وهل ستكون الإجابة هي ذاتها إذا كانت المنظمة لم تطلب إلى تلك الدولة أن تتصرف ذلك التصرف غير المشروع، بل أذنت به فقط؟

٢ - وبالإضافة إلى ذلك، طلبت اللجنة في دورتها الخامسة والخمسين، أن تعمم الأمانة العامة للأمم المتحدة، سنويا، أجزاء من تقريرها ذات صلة بهذا الموضوع على المنظمات الدولية التماسا لتعليقاتها. واستجابة لهذا الطلب، دعيت منظمات دولية معينة إلى تقديم تعليقاتها على الأجزاء ذات الصلة من تقرير اللجنة لعامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤.^(٤)

٣ - وحتى ٩ أيار/مايو ٢٠٠٥، وردت تعليقات خطية من الدولتين التاليتين (ترد تواريخ تقديمها بين قوسين): جمهورية الكونغو الديمقراطية (١٧ أيار/مايو ٢٠٠٤) وألمانيا (٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٥). كما وردت تعليقات خطية من المنظمات الدولية الثماني التالية (ترد تواريخ تقديمها بين قوسين): المفوضية الأوروبية (١٨ آذار/مارس ٢٠٠٥)، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (٩ شباط/فبراير ٢٠٠٥)، وصندوق النقد الدولي (١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥)، والسلطة الدولية لقاع البحار (٧ شباط/فبراير ٢٠٠٥)، ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية (١ شباط/فبراير ٢٠٠٥)، والأمانة العامة للأمم المتحدة (٩ آذار/مارس ٢٠٠٥)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥)، ومنظمة التجارة العالمية (١ شباط/فبراير ٢٠٠٥). وترد هذه التعليقات في الفرع الثاني أدناه مرتبة موضوعا بموضوع. ووردت مستندات إضافية ستدرج في إضافة لهذا التقرير.

ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية

ألف - ملاحظات عامة

المفوضية الأوروبية

إن نظرنا العامة لأعمال لجنة القانون الدولي في عام ٢٠٠٤ قد أعرب عنها في بيان للاتحاد الأوروبي موجه إلى اللجنة السادسة في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

وإننا نعتقد أنه ينبغي أن تراعي لجنة القانون الدولي بعناية التنوع الكبير للمنظمات الدولية، عند تكييفها لمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول مع موضوع مسؤولية المنظمات الدولية. وما الاتحاد الأوروبي والجماعة الأوروبية نفساهما إلا دليل على هذا التنوع. وبصفة خاصة، فإن الجماعة الأوروبية منظمة دولية لها سمات خاصة نص عليها في المعاهدات التأسيسية. واستنادا إلى تلك المعاهدات، نقلت الدول الأعضاء بعضا من اختصاصاتها إلى المنظمة. غير أن الجماعة الأوروبية لا يمكن اعتبارها دولة، حتى وإن كانت مؤسساتها تنفذ لوائح أو غيرها من قوانين الجماعة الأوروبية التي تسري مباشرة على النظم القانونية للدول

(٤) ترد في الوثيقة A/CN.4/545 الردود الواردة قبل ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

الأعضاء. فلتطبيق هذه القوانين تعتمد الجماعة الأوروبية على الدول الأعضاء فيها وعلى سلطاتها.

واستناداً إلى المادة ٣ (٢) من مشاريع المواد، تتركب المنظمة الدولية عملاً غير مشروع دولياً إذا كان هناك تصرف يتمثل في عمل أو امتناع عن عمل:

(أ) يسند إلى المنظمة الدولية بموجب القانون الدولي؛

(ب) ويشكل خرقاً للالتزام دولي على تلك المنظمة الدولية.

ولذلك فإن الحالة العادية الوارد وصفها في الفقرة (٢) من المادة ٣ هي حالة تصرف يسند إلى المنظمة التي يقع عليها الالتزام. غير أنه قد تكون ثمة حالات يمكن أن تعتبر فيها الجماعة الأوروبية مسؤولة عن انتهاك التزامات دولية بسبب تصرف أجهزة في الدول الأعضاء فيها.

فالجماعة الأوروبية تتحمل العديد من الالتزامات الدولية (لاسيماً لأنها أبرمت العديد من الاتفاقيات). غير أنه أحياناً لا تخرق تلك الالتزامات بفعل سلوك أجهزتها فحسب، بل حتى بسلوك أجهزة الدول الأعضاء فيها. ولذلك فإن هذا السلوك يعزى للوهلة الأولى لتلك الدول الأعضاء.

وسأورد مثلاً على هذه الحالة: التزمت الجماعة الأوروبية بمعاملة معينة في التعريفات الجمركية مع دول ثالثة بمقتضى اتفاق أو في إطار منظمة التجارة العالمية. وترى الدول الثالثة المعنية أن هذا الاتفاق يجري انتهاكه، لكن من ينتهكه؟ ليست أجهزة الجماعة الأوروبية هي التي تنتهكه، بل السلطات الجمركية للدول الأعضاء والمكلفة بتطبيق قانون الجماعة الأوروبية. ومن ثم فإن رد فعلها الطبيعي هو أن تنحى باللائمة على الدول الأعضاء المعنية. وباختصار، ثمة فصل بين المسؤولية والإسناد: فمسار المسؤولية يقود إلى الجماعة الأوروبية، غير أن مسار الإسناد يقود إلى دولة أو أكثر من الدول الأعضاء.

ويوضح هذا المثال لماذا نعتقد بضرورة تناول الحالة الخاصة بالجماعة في نطاق مشاريع المواد. ولعل من بين الطرق لتناول الحالة الخاصة بالجماعة الأوروبية وغيرها من المنظمات التي ربما تكون مشابهة لها ما يلي:

(١) القواعد الخاصة بالإسناد، حتى يتأتى إسناد أعمال أجهزة الدول الأعضاء إلى المنظمة؛

(٢) القواعد الخاصة بالمسؤولية حتى يتأتى تحميل المسؤولية للمنظمة، حتى وإن كانت أجهزة الدول الأعضاء هي المرتبكة الرئيسية لخرق التزام يقع على عاتق المنظمة؛

(٣) النظر في إمكانية استفادة الجماعة الأوروبية والمنظمات المشابهة لها من استثناء خاص أو ضرب من الشروط الوقائية مخصص لتلك المنظمة.

ولعلنا لا نتوخى هذه الإمكانية الأخيرة في هذه المرحلة المبكرة. ونؤيد مواصلة العمل على حل من الحلين الآخرين.

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

أنشئت المنظمة الدولية للشرطة الجنائية الانتربول في عام ١٩٢٣ وهي منظمة دولية للشرطة تمثل فيها ١٨٢ دولة. وتسهل التعاون الدولي بين الشرطة وتدعم وتساعد كافة المنظمات والسلطات والدوائر التي تكون مهمتها منع الجريمة أو مكافحتها. ويوجد مقرها في ليون بفرنسا. كما أن للانتربول خمسة مكاتب إقليمية في هاراري وأبيدجان ونيروبي وبوينس إيريس وسان سلفادور، ومكتب اتصال في بنكوك وممثل خاص معتمد لدى الأمم المتحدة. ويوفر كل بلد من بلدان الانتربول مكتبا مركزيا وطنيا يتولاه ضباط وطنيون لإنفاذ القوانين. ويعد المكتب المركزي الوطني نقطة الاتصال بالنسبة للأمانة العامة، والمكاتب الإقليمية وبلدان الانتربول الأخرى التي تطلب المساعدة في إجراء التحقيقات عبر الحدود وتحديد أماكن وجود المهربين واعتقالهم.

والقصد من ذلك هو تسهيل التعاون الدولي بين الشرطة حتى في الحالة التي لا توجد فيها علاقات دبلوماسية بين بلدان معينة.

وتركز الانتربول على ثلاث مجالات، يشار إليها بالوظائف الأساسية للمنظمة وهي:

ضمان خدمات الاتصالات بين الشرطة على نطاق عالمي - فالشرط الأساسي للتعاون الدولي للشرطة هو قدرة قوات الشرطة على الاتصال مع بعضها البعض في أمان في كافة أنحاء العالم. وللاستجابة، طورت الانتربول نظاما عالميا للاتصالات بين الشرطة يعرف باسم I-24/7 (الانتربول ٢٤ ساعة في اليوم، ٧ أيام في الأسبوع).

خدمات بيانات العمليات وقاعدة بيانات الشرطة - عندما يتأتى للشرطة أن تقيم اتصالات على الصعيد الدولي، فإنها تحتاج إلى الحصول على معلومات لمساعدتها في تحقيقاتها أو لتمكينها من منع الجريمة. ولذلك طورت الانتربول وأقامت طائفة من قواعد البيانات

العالمية، تغطي بيانات رئيسية من قبيل أسماء الأفراد، والبصمات، والصور الفوتوغرافية، والحمض الخلوي الصبغي، ووثائق التعريف والسفر، ونشرات الانترنت.

خدمات دعم عمليات الشرطة - تقوم الانترنت في الوقت الراهن بتحديد أولويات برامج مكافحة الجريمة فيما يتعلق بالمهاجرين والإرهاب والمخدرات والجريمة المنظمة والاتجار بالبشر والجرائم المالية وجرائم التكنولوجيا المتطورة. وتتناول المشاريع الأخرى مطبوعات الأطفال الخليعة على شبكة الانترنت والسيارات المسروقة والأعمال الفنية المسروقة والإرهاب البيولوجي، وتدريب الشرطة، والتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى. وثمة وظيفة أخرى هي إنذار الشرطة في بلدان الانترنت بالأشخاص المطلوبين والأشخاص المفقودين وطرائق العمل الجنائي، وما إلى ذلك وذلك عن طريق نشرات الانترنت. ومن أشهر هذه الطرق "النشرة الحمراء" التي هي طلب دولي لإلقاء القبض المؤقت على فرد في انتظار تسليمه. ويستند إلى أمر سليم بالقبض في البلد المقدم للطلب. وهي ليست أمرا دوليا بالقبض. كما أنشأت منظمة الانترنت عددا من أفرقة العمل التي تجمع خبراء من كافة أنحاء العالم متخصصين في عدد من المجالات لتطوير أفضل ممارسة والتعريف بها والتدريب على التحقيق في الجرائم وتحليلها.

وتمول الانترنت أساسا من خلال الدول المنتسبة إليها والتي تدفع حكوماتها اشتراكات سنوية. والجمعية العامة للانترنت هي الهيئة الإدارية العليا. وتجتمع مرة في السنة لاتخاذ كافة القرارات الرئيسية التي تهم السياسة العامة. وتتألف من مندوبين تعينهم حكومات البلدان المنتسبة. ولكل بلد ممثل صوت واحد، وكافة الأصوات متساوية في وضعها. وتراقب اللجنة التنفيذية تنفيذ قرارات الجمعية العامة وعمل الأمين العام. وتضم ١٣ عضوا هم: الرئيس (الذي يترأس اللجنة)، وثلاثة نواب للرئيس وتسعة مندوبين. وتنتخب الجمعية العامة الأعضاء الذين ينتمون إلى بلدان مختلفة ويمثلون مناطقها. ويشترط في الرئيس ونواب الرئيس الثلاثة أن يكونوا من مناطق مختلفة. وينتخب الرئيس لفترة أربع سنوات، وينتخب نواب الرئيس لفترة ثلاث سنوات. ويعد الأمين العام الرئيس الإداري للمنظمة وكبير مسؤوليها المتفرغين. وتعين اللجنة التنفيذية مرشحا للعمل لولاية مدتها خمس سنوات وتقره الجمعية العامة بأغلبية الثلثين. ويتولى الأمين العام مسؤولية الإشراف على العمل اليومي للتعاون الدولي للشرطة في الأمانة العامة، وتنفيذ قرارات الجمعية العامة واللجنة التنفيذية.

صندوق النقد الدولي

نعرّب عن تقديرها للدعوة الموجهة إليها للتعليق على مشاريع المواد ونؤكد لكم استمرار اهتمام الصندوق بهذا المشروع المهم.

[...]

ونأمل أن تكون ملاحظتنا العامة وأجوبتنا على الأسئلة المطروحة وتعليقاتنا على مشاريع مواد محددة مفيدا للجنة في مسعاها المهم وأن تولي اللجنة في عملها اعتبارا جديا لشواغلنا.

علاوة على ذلك، فإنه نظرا للطابع الأساسي للمسائل المحددة في تعليقاتنا العامة، نعتقد أن من الملائم لو أن اللجنة شرحت الأسباب التي تدفعها إلى الاستمرار في الاعتماد إلى حد كبير على مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، اعتبارا للفروقات الأساسية بين الدول والمنظمات الدولية وبين المنظمات الدولية فيما بينها. ومع تطور عمل اللجنة قد نرى ضرورة العودة إلى مشاريع المواد السابقة وأن تكون اللجنة مستعدة لتلقي تعليقات إضافية بشأن هذه الأحكام. ونحن نتطلع إلى مواصلة مشاركتنا في هذا المشروع.

السلطة الدولية لقاع البحار

بعد أن استعرضنا الفصل الثالث (باء) والفصل الخامس من تقرير لجنة القانون الدولي، نرى أن مسألة مسؤولية المنظمات الدولية التي تناولها في الوقت الراهن لجنة القانون الدولي ليست مهمة فحسب بل إنها معقدة أيضا. ولئن كنا راغبين في المساهمة مستقبلا في أعمال لجنة القانون الدولي على قدر المستطاع، فإننا نود أن نستنسخ، لعلم اللجنة فيما يتعلق بنطاق دراستها للمسألة، الأحكام التالية ذات الصلة من نظام التنقيب عن العقيدات المؤلفة من عدة معادن واستكشافها في المنطقة الذي اعتمده جمعية السلطة الدولية لقاع البحار في عام ٢٠٠٠ (ISBA/6/A/18):

”المادة ٣٥

”البيانات والمعلومات المملوكة والسرية

١ - تعتبر سرية أي بيانات ومعلومات ذات قيمة تجارية تقدم أو تنقل إلى السلطة أو أي شخص يشارك في أي نشاط أو برنامج للسلطة عملا بهذا النظام أو بعقد صادر بموجب هذا النظام ويحددها المتعاقد، بالتشاور مع الأمين العام، على أنها سرية، ما لم تكن بيانات ومعلومات:

”(أ) معروفة عموما أو متاحة للعموم من مصادر أخرى؛

”(ب) أو سبق لمالكها أن أتاحتها للآخرين دون التزام سريتها؛

”(ج) أو موجودة أصلا في حوزة السلطة دون التزام سريتها.

٣ - لا يجوز استخدام البيانات والمعلومات السرية إلا للأمين العام وموظفي الأمانة العامة، على النحو الذي يأذن به الأمين العام وأعضاء اللجنة القانونية والتقنية، وبما يكون ضروريا وهاما لممارستهم لسلطاتهم ووظائفهم بفعالية. ولا يأذن الأمين العام بالوصول إلى هذه البيانات والمعلومات إلا للاستخدام المحدود فيما يتعلق بوظائف وواجبات موظفي الأمانة العامة واللجنة القانونية والتقنية.

٣ - يقوم الأمين العام والمتعاقد باستعراض البيانات والمعلومات السرية، بعد ١٠ سنوات من تاريخ تقديمها للسلطة أو انقضاء عقد الاستكشاف، أيهما جاء لاحقا، وكل خمس سنوات بعد ذلك، وذلك لتحديد ما إذا كان ينبغي أن تظل سرية. وتظل هذه البيانات والمعلومات سرية إذا أثبت المتعاقد أنها إذا أفشيت فسيؤدي هذا إلى خطر جسيم يلحق به ضررا اقتصاديا فادحا وجائرا. ولا تُفشى هذه البيانات والمعلومات إلا بعد أن تتاح للمتعاقد فرصة معقولة لاستنفاد سبل الانتصاف القضائية المتاحة له عملا بالجزء الحادي عشر، البند ٥، من الاتفاقية.

٤ - إذا أبرم المتعاقد، في أي فترة بعد انقضاء مدة عقد التنقيب، عقدا لاستغلال أي جزء من منطقة التنقيب تظل البيانات والمعلومات السرية المتصلة بذلك الجزء من المنطقة سرية وفقا لعقد التنقيب.

٥ - ويجوز للمتعاقد أن يتنازل في أي وقت عن سرية البيانات والمعلومات.

المادة ٣٦

إجراءات ضمان السرية

١ - يكون الأمين العام مسؤولا عن الحفاظ على سرية جميع البيانات والمعلومات السرية ولا يكشف عنها لأي شخص خارج السلطة إلا بموافقة كتابية مسبقة من المتعاقد. ولضمان سرية تلك البيانات والمعلومات، يقرر الأمين العام إجراءات تتسق مع أحكام الاتفاقية، وتنظم مناولة المعلومات السرية من جانب موظفي الأمانة العامة وأعضاء اللجنة القانونية والتقنية وأي شخص آخر يشارك في أي نشاط أو برنامج تنفذه السلطة. وتشمل تلك الإجراءات:

(أ) الاحتفاظ بالبيانات والمعلومات السرية في أماكن آمنة واتخاذ تدابير أمنية للحيلولة دون الوصول إلى تلك البيانات والمعلومات أو نقلها بدون إذن؛

” (ب) وضع نظام لتصنيف وتدوين وجرد ما يرد من بيانات ومعلومات مكتوبة بما في ذلك نوعها ومصدرها ومسارها من وقت استلامها لحين التصرف فيها بشكل نهائي.

” ٢ - لا يجوز للشخص المأذون له، بموجب هذا النظام، بالاطلاع على البيانات والمعلومات السرية أن يكشف عنها إلا بما تسمح به الاتفاقية وهذا النظام. ويفرض الأمين العام على أي شخص يُؤذن له بالاطلاع على البيانات والمعلومات السرية الإدلاء بتصريح مكتوب، بحضور الأمين العام أو ممثله المأذون له، يفيد أن الشخص المأذون له:

” (أ) يقر أنه ملزم قانوناً بموجب هذه الاتفاقية وهذا النظام بعدم الكشف عن البيانات والمعلومات السرية؛

” (ب) يوافق على الامتثال للأنظمة والإجراءات السارية لضمان سرية تلك البيانات والمعلومات.

” ٣ - تحمي اللجنة القانونية والتقنية سرية البيانات والمعلومات السرية المقدمة إليها عملاً بهذا النظام الأساسي أو عقد مبرم بموجب هذا النظام. ولا يفشي أعضاء اللجنة، وفقاً لأحكام الفقرة ٨ من المادة ١٦٣ من الاتفاقية أي أسرار صناعية أو معلومات مملوكة أحييت إلى السلطة وفقاً للمادة ١٤ من المرفق الثالث للاتفاقية أو أي معلومات سرية أخرى علموا بها بحكم اضطلاعهم بواجباتهم مع السلطة، وذلك حتى بعد انتهاء مهامهم.

” ٤ - لا يفشي الأمين العام أو موظفو السلطة، حتى بعد انتهاء مهامهم لدى السلطة، أي أسرار صناعية أو بيانات مملوكة تحال إلى السلطة، وفقاً للمادة ١٤ من المرفق الثالث للاتفاقية، أو أي معلومات سرية أخرى علموا بها بحكم عملهم مع السلطة.

” ٥ - يجوز للسلطة، مع مراعاة مسؤوليتها والتزامها بموجب المادة ٢٢ من المرفق الثالث للاتفاقية، أن تتخذ ما تراه مناسباً من إجراءات ضد أي شخص أطلع على أي بيانات أو معلومات سرية، بحكم ما يضطلع به من واجبات مع السلطة، وأخل بالالتزامات المتصلة بالسرية، المنصوص عليها في هذه الاتفاقية وهذا النظام.“

وفي مشروع النظام المتعلق بالتنقيب عن الكبريتيدات المؤلفة من عدة معادن وقشور الحديد المغنيسيومي الغنية بالكوبالت واستكشافها في المنطقة وهو المشروع الذي قدمته اللجنة

القانونية والتقنية للسلطة في عام ٢٠٠٤ إلى المجلس للنظر فيه في عام ٢٠٠٥، أدرجت أيضا أحكام مماثلة بشأن البيانات السرية والتزام السلطة بحمايتها (ISBA/10/C/WP.1)، المادتان ٣٨ و ٣٩).

منظمة التجارة العالمية

حسب علمنا، لم تواجه الدائرة القانونية لمنظمة التجارة العالمية، حتى الآن، أي مطالبة رسمية تتعلق بانتهاك المنظمة للقانون الدولي. وبناء عليه، فإننا لا نرى أن لدينا ما يلزم من خبرة لإبداء تعليقات مفيدة بشأن أعمال لجنة القانون الدولي في هذه المرحلة. غير أننا سنكون ممتنين لو ظلتمت شركوننا في عمليكم التشاورية مستقبلا.

باء - مشروع المادة ١ - نطاق مشاريع المواد

٤ - فيما يلي نص مشروع المادة، بالصيغة التي اعتمدها بها اللجنة مؤقتا في دورتها الخامسة والخمسين:

”المادة ١

نطاق مشاريع المواد هذا

”١ - ينطبق مشروع المواد هذا على المسؤولية الدولية لمنظمة دولية ما عن عمل غير مشروع. بموجب القانون الدولي.

”٢ - ينطبق مشروع المواد هذا أيضا على المسؤولية الدولية لدولة ما عن العمل غير المشروع دولياً لمنظمة دولية“^(٥).

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

الفقرة ٢

نظرا للتعريف المقترح لمصطلح ”المنظمة الدولية“، فإنه يلزم تحديد ما إذا كان من الملائم ألا تتناول الفقرة ٢ إلا المسؤولية الدولية لدولة عن العمل الدولي غير المشروع لمنظمة دولية. ألا ينبغي أن تغطي الفقرة ٢ من مشروع المادة ١ مسؤولية الأعضاء من غير الدول عن العمل الدولي غير المشروع لمنظمة دولية؟

وعلى غرار ما توضحه الجملة الثانية من مشروع المادة ٢ (”المصطلحات المستخدمة“) يمكن أن تشمل المنظمات الدولية في عضويتها كيانات أخرى بالإضافة إلى

(٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٣.

الدول. والواقع أن الممارسة الدولية تؤكد أن الدول لا تستأثر وحدها بعضوية المنظمة الدولية. بل على غرار ما لاحظته الأستاذ براونلي، إذا كانت "المنظمات تتألف عادة من الدول، فإن عددا من المنظمات قد عملت في الواقع بمفهوم وظيفي للعضوية يتماشى مع أغراضها الخاصة"^(٦).

ومثال المنظمة الدولية للشرطة الجنائية-الانتربول وجيه بهذا الصدد. ففي الوقت الراهن، تُمثّل في المنظمة الدول ذات السيادة والبلدان غير المستقلة التي تتمتع بالحكم الذاتي في مسائل الشرطة، عن طريق أجهزة الشرطة فيها. وتطابق الحالة في منظمة الانتربول النظرة العامة السائدة في الكتابات الفقهية والتي مفادها أنه لا توجه أي قاعدة عامة في القانون الدولي تمنع المؤسسات الوطنية المنفصلة أو الأقاليم غير المستقلة^(٧) أو الدول المنتسبة^(٨) أو غيرها من العضوية في المنظمات الدولية. وقواعد المنظمة ذات الصلة هي التي تقرر بالدرجة الأولى ما إذا كان يسمح لها بذلك أم لا. فثمة منظمات دولية تسمح صراحة للبلدان غير ذات السيادة بالمشاركة بصفتها أعضاء كاملة العضوية. وهذا ما عليه الأمر في بعض المنظمات الوظيفية الأخرى من قبيل الاتحاد البريدي العالمي والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. كما تسمح بعض المنظمات الدولية المعنية بالتجارة بعضوية الأقاليم غير المستقلة. ويصدق هذا على منظمة التجارة العالمية ووكالة التعاون والإعلام للتجارة الدولية والمركز الاستشاري لقانون منظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية. كما تسمح منظمات دولية وظيفية أخرى بمشاركة الأقاليم غير المستقلة. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة عدة منظمات إقليمية تسمح هي أيضا للبلدان غير ذات السيادة بأن تصبح أعضاء كاملة العضوية. ومؤخرا، تؤكد في قرار التحكيم الصادر في قضية إعادة شراء مصرف التسويات الدولية لأسهم الخواص^(٩) بأن مصرف التسويات الدولية هو مثال لبلدان اجتمعت وأنشأت منظمة دولية، لكن المصارف

(٦) E.S. Fawcett, The . و .I. Brownlie, Principles of Public International Law, Sixth Edition (Oxford, 2003), p. 660 .Place of Law in an International Organization, 36 *British Yearbook of International Law*, 1960, p. 321 ff at 341

(٧) R. Covar, La participation des terroitoires non autonomes aux organizations internationales, 15 *Ann. Dr Int.*, (٧) .1969, pp. 522-549

(٨) انظر:

Masaharo Irigashi, Associated Statehood in International Law (The Hague/London/New York; Kluwer Law International, 2002), pp. 283-294

(٩) محكمة التحكيم الدائمة، القرار الجزئي المؤرخ ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، <http://www.pca-cpa.org> ،/ENGLISH/RPC/BIS/EPA

المركزية للبلدان المتعاقدة هي الأعضاء في هذه المنظمة وليست البلدان نفسها.^(١٠) كما أن المادة الرابعة - ألف من الاتفاق المنشئ لمعهد فيينا المشترك تميز أيضا بين الأطراف في الاتفاق والأعضاء.^(١١) والاتحاد البرلماني الدولي منظمة دولية لبرلمانات الدول ذات السيادة. وقد تحول الاتحاد نفسه من رابطة للبرلمانيين إلى منظمة دولية لبرلمانات الدول ذات السيادة. وأعضاؤه ليست هي الدول، بل هي برلمانات الدول.

جيم - مشروع المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة

٥ - فيما يلي نص مشروع المادة ٢، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتا في دورتها الخامسة والخمسين:

”المادة ٢

”المصطلحات المستخدمة

”لأغراض مشاريع المواد هذه، 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.“^(١٢)

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

استنادا إلى الجملة الأولى من مشروع المادة ٢، فإن المنظمة الدولية ليست سوى شخص اعتباري، يستمد شخصيته القانونية المستقلة، لا من أي قانون وطني، بل من القانون الدولي العام. ويبدو أن ذلك يشمل مفهوم المنظمة الدولية كلها. ولعل المرء يتساءل عما إذا كانت الجملة الثانية ضرورية فعلا. فالمنظمة الدولية بالصيغة التي عرفتها بها الجملة الأولى يمكن نظريا أن تقوم دون أن يكون لها أعضاء بتاتا. فهل انصرفت النية إلى استبعاد المنظمات التي ليس لها أعضاء بتاتا، من نطاق تطبيق قواعد المسؤولية.

(١٠) انظر أيضا:

R. Bermejo, La banque des regelements internationaux: approche juridique, Hague Yearbook of International Law, 1989, pp. 100-101

(١١) معهد فيينا المشترك هو مشروع تعاوني لست منظمات دولية - مصرف التسويات الدولية، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة التجارة العالمية وحكومة النمسا. ويوفر المعهد التدريب لمسؤولي بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، والاتحاد السوفياتي السابق واقتصادات التخطيط المركزي في آسيا.

(١٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٣.

صندوق النقد الدولي

رغم أنه سبق لنا أن علقنا على مشروع المادة ٢، فإننا نود أن نبرز الغلط في الواقع الذي حصل في الشروح السابقة المتعلقة بمشروع المادة هذه وأن نلتمس توضيحات بشأن طرح متعلق بها.

فقد ورد في الحاشية ٥١ من التقرير السابق التي تتناول تعريف المنظمات الدولية، أن المنظمات الدولية هي وحدها الأعضاء في معهد فيينا المشترك، في حين أن النمسا هي أيضاً عضو في المعهد في الوقت الراهن.

وتورد الحاشية ذاتها أن المعهد لا تشمله أحكام مشاريع المواد لأن عضويته لا تتألف إلا من المنظمات الدولية. وسبب هذا القول غير واضح بالنسبة إلينا. ونرجو ممتنين أن تفضل اللجنة أو المقرر الخاص بتوضيح السبب الذي يجعل العضوية التي تقتصر على المنظمات الدولية وحدها، في منظمة دولية أخرى، تستبعد هذه المنظمة من نطاق تطبيق مشاريع المواد هذه. وفيما يتعلق بمعهد فيينا المشترك أيضاً، هل تؤدي عضوية دولة إلى إخضاعه لأحكام مشاريع المواد أم أنه تلزم عضوية أكثر من دولة (ما دام اللفظ المستخدم في الجملة الأخيرة من مشروع المادة ٢ هو "الدول" بالجمع)؟

وفي هذا الصدد، نلتمس أيضاً بعض التوضيحات بشأن المعنى المفرد لعبارة "الدولة" في مشاريع المواد هذه. وأوضح شرح مشروع المادة ٢ أن الدولة يمكن أن تفهم على أنها تشمل أجهزة الدولة أو وكالاتها. فهل تشمل هذه الإحالة الوكالات التي هي كيانات قانونية مستقلة؟ وعلى سبيل المثال، هل المصرف المركزي الذي تملكه الدولة يعتبر دولة في أغراض مشاريع المواد هذه؟ وهل المنظمة التي تملكها المصارف المركزية خاضعة لمشاريع المواد هذه؟

دال - مشروع المادة ٣ - مبادئ عامة

٦ - فيما يلي نص مشروع المادة ٣، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتاً في دورتها الخامسة والخمسين:

"المادة ٣

"مبادئ عامة

"١ - كل عمل غير مشروع دولياً صادر عن منظمة دولية يستتبع المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية.

”٢ - ترتكب المنظمة الدولية عملاً 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.^(١٣)

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

الرجاء الرجوع إلى التعليقات الواردة في الفرع الثاني، الجزء لام، أدناه.

صندوق النقد الدولي

نود أيضاً أن نؤكد أن بعض البيانات الواردة في الفقرة ٧٢(٢) من مشروع التقرير هذا وفي الفقرة (١) من شرح مشروع المادة ٣ تتضمن وصفاً غير ثابت ولا مبرر لمسائل أساسية، في قولها إن إسناد تصرف ليس شرطاً أساسياً للمسؤولية الدولية للمنظمات الدولية.

وورد في شرح مشروع المادة ١، في الفقرة (٥) أن ”المسؤولية الدولية ترتبط، [...] بخرق لالتزام بموجب القانون الدولي“. فمن المسلم به أيضاً أن المسؤولية الدولية قد لا تترتب على نشاط لا يحظره القانون الدولي ”إلا إذا حدث خرق لالتزام بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بذلك النشاط“. فإذا كانت المسؤولية الدولية تشترط بالضرورة قيام خرق لالتزام دولي، فإن المسؤولية الدولية عن ذلك الخرق لا يمكن أن تسند إلى شخص من أشخاص القانون الدولي، ما لم يكن التصرف الذي نشأ عنه الخرق يسند إلى شخص القانون الدولي ذاك. ولا نعلم أي سند للقول الذي يفيد بأن الإسناد لا يشترط لإعمال المسؤولية الدولية في تلك الحالات.

وفي مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، استخدمت عبارة ”المسؤولية الدولية“ لتشمل ”العلاقات ... التي تنشأ بموجب القانون الدولي من جراء العمل غير المشروع دولياً“^(١٤). ومن المسلم به أن هذا القول قد يفهم على أن عبارة ”المسؤولية الدولية“ قد تشمل أيضاً العلاقات القانونية الدولية التي تنشأ عن أعمال أخرى للدولة أيضاً (من قبيل الأعمال التي ليست غير مشروعة). غير أن مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة تنص بشكل قاطع على أنها لا تتناول تلك الالتزامات الأولية. بل على العكس من ذلك، ”لأغراض هذه المواد، [أي المتعلقة بمسؤولية الدول]، تنشأ المسؤولية الدولية حصراً عن العمل غير المشروع المخالف للقانون الدولي“. (التوكيد مضاف). كما أن مشاريع المواد

(١٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٣.

(١٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحة ٤٠.

المتعلقة بمسؤولية كانت صريحة أيضا عندما نصت على أنه لكي يحدث العمل غير المشروع دوليا، يجب أن يكون التصرف المعني "ينسب إلى الدولة بموجب القانون الدولي".

ولذلك، فإنه حتى في إطار مشاريع المواد هذه، لا تترتب عن تصرف دولة أو منظمة أخرى مسؤولية منظمة دولية إلا إذا كان التصرف يسند إلى المنظمة الدولية المسؤولة. فحتى التصرف الذي لا يمكن إسناده، ولكن المنظمة تقر به وتبناه، يصبح تصرفا يسند إلى المنظمة بمقتضى ذلك الإقرار أو التبني.^(١٥)

لذلك فإنه من المفاجئ أن يؤكد الشرح الآن على أن "مسؤولية المنظمة الدولية قد تنشأ في بعض الحالات عندما لا يسند التصرف إلى تلك المنظمة الدولية". ولا نقر بصحة هذا القول ونرى أنه يفتقر إلى أساس قانوني يمكن أن يستند إليه قبول هذا القول باعتباره تدوينا إما لمبدأ عام من مبادئ القانون الدولي أو باعتباره اقتراحا لتطويره التدريجي.

هاء - مشروع المادة ٤ - قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية

٧ - فيما يلي نص مشروع المادة ٤، بالصيغة التي اعتمدها بها اللجنة مؤقتا في دورتها السادسة والخمسين:

"المادة ٤

قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية

"١ - يعتبر تصرف جهاز أو مسؤول تابع لمنظمة دولية في تأدية مهامه عملا صادرا عن تلك المنظمة بمقتضى القانون الدولي، أيا كان المركز الذي يشغله ذلك الجهاز أو المسؤول في المنظمة.

"٢ - لأغراض الفقرة ١، يشمل مصطلح "مسؤول" الموظفين وغيرهم من الكيانات والأشخاص ممن تعمل المنظمة من خلالهم.

"٣ - تطبق قواعد المنظمة في تحديد وظائف أجهزتها ومسؤوليها.

"٤. لغرض مشروع هذه المادة، تعني عبارة "قواعد المنظمة"، بشكل خاص: الصكوك المنشئة؛ والمقررات والقرارات وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة وفقاً لتلك الصكوك؛ والممارسة المتبعة في المنظمة".^(١٦)

(١٥) وهذا مشابه لمشروع المادة ١١ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة والتي أحاطت بها الجمعية العامة علما. انظر مسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دوليا، مرفق لقرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١.

(١٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧١.

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

الفقرة ٢:

يتبين من واقع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول أن الكيان يمكن أن يكون جهازاً أو مسؤولاً في بلد ومنظمة دولية في الوقت ذاته. وفي تلك الحالة، حتى ولو كان جهازاً من أجهزتها أو مسؤولاً من مسؤوليها متورطاً في تصرف، فإن ذلك التصرف لا يسند إلى المنظمة حكماً. ولن يكون الأمر كذلك قطعاً، إذا قامت بالعمل المقصود جهة بصفتها سلطة لإنفاذ القانون محلياً. ومن ثم، فإن القاعدة التي تقترحها اللجنة لا بد من تكييفها لتعبر عن هذا الفرق الدقيق.

وفي حالة المنظمة، فإن أي مناقشة تتعلق بإسناد تصرف إلى المنظمة لا بد وأن تراعي المادة ٥ من قانونها الأساسي. فاستناداً إلى المادة ٥،^(١٧) تتألف المنظمة من:

الجمعية العامة

واللجنة التنفيذية

والأمانة العامة

والمكاتب المركزية الوطنية

والمستشارين

كما ينص القانون الأساسي على أن جميع أعضاء اللجنة التنفيذية يتصرفون، لدى قيامهم بوظائفهم، بصفتهم ممثلين للمنظمة لا لبلداتهم (المادة ٢١). كما أن الأمين العام والموظفين يعتبرون موظفين دوليين لا يمثلون بلدانهم ولا يتلقون منها تعليمات لدى قيامهم بوظائفهم. (المادتان ٢٩ و ٣٠).

تصرف المكاتب المركزية الوطنية

يوجد خلاف بشأن مسألة ما إذا كان المكاتب المركزية الوطنية المذكورة في المادة ٥ أجهزة من أجهزة المنظمة. ففي فتوى صادرة في عام ١٩٨٠، بناء على طلب الأمين العام للمنظمة، اتخذ الأستاذ روتر الموقف التالي الذي لا يميز بين إسناد التصرف والمسؤولية:

”إن المكاتب المركزية الوطنية ليست أجهزة للمنظمة؛ ووظائفها لا تخضع لقواعد النظام الأساسي؛ ولا تخضع لسلطة الأمين العام. وإذا ارتكب مكتب وطني عملاً غير

(١٧) لهذا الحكم نفس الوظيفة التي لأحكام مماثلة في دستور منظمات أخرى، من قبيل المادة الثانية عشرة البند ١، من مواد اتفاق صندوق النقد الدولي، والمادة الثالثة من دستور منظمة اليونسكو، والمادة ١٣ من دستور الاتحاد البرلماني الدولي، وما إلى ذلك.

مشروع، وطنيا كان أو دوليا، فإن المنظمة لا تكون مسؤولة بل تكون الدولة التي ينتمي إليها ذلك المكتب مسؤولة عنه^(١٨).

إن الوصف الذي أورده روتر في الجملة الأولى من الاقتباس الوارد أعلاه ليس دقيقا. فالقانون الأساسي المنظمة وممارستها يتضمنان ما يكفي من المؤشرات التي تدعم الرأي القائل بأن المكاتب المركزية الوطنية هي أجهزة للمنظمة أو وكالة عنها^(١٩). ويبدو من التقرير رقم ٥ للأمين العام الموجه إلى الدورة الرابعة والثلاثين للجمعية العامة (ريو دي جانيرو، ١٩٦٥) أن مفهوم المكاتب المركزية الوطنية، يشير في الفترة من ١٩٢٥ إلى ١٩٢٧، إلى الأجهزة الوطنية المسؤولة عن التجميع المركزي للوثائق والمراسلات مع الكيانات الأجنبية بشأن مسائل الشرطة. وقد أنشئت أولى المكاتب المركزية الوطنية في الفترة الفاصلة بين ١٩٢٧ و ١٩٣٨. وفي الفترة من ١٩٤٨ إلى ١٩٥٤، وحدت هذه المكاتب دورها المحوري في نظام التعاون الدولي للشرطة وفي ١٩٥٦ اعتبر مفهوم المكتب المركزي الوطني مفهوما راسخا وواضحا بما يكفي لإدراجه في المادة ٥ من القانون الأساسي باعتباره جزءا من هيكل المنظمة المنظمة. ووصف الأمين العام المكتب المركزي الوطني على النحو التالي:

”يعد المكتب المركزي الوطني للانتربول، على الصعيد الوطني، المراسل والممثل والسلطة المختصة المسؤولة للمنظمة، وبالتالي فهو المركز الوطني لمسائل التعاون بين الشرطة“^(٢٠).

وبالإضافة إلى القائمة الواردة في المادة ٥، تنص المادة ٢٦ (هـ) من القانون الأساسي على وجوب أن تتعامل الأمانة العامة حصرا مع المكاتب المركزية الوطنية فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالبحث عن المجرمين. والأهم من هذا، أن المادة ٣٢ تشترط أن يعين كل بلد من البلدان الأعضاء في الانتربول هيئة تعمل فيه عمل المكتب المركزي الوطني. ويؤمن المكتب الاتصال:

Problemes juridiques relatifs au statut de l'O.I.P.C-Interpol, Consultation du Professeur Reuter, published in (١٨) Interpol- Les textes fondamentaux de l'Organisation internationale de police criminelle (PUF, 2001), pp. 60-61.

(١٩) ينبغي الإشارة إلى أن الصيغة الانكليزية من القانون الأساسي المنظمة لا تستخدم عبارة "organs" بل يستخدم عبارة "body" (انظر على سبيل المثال، المواد ٦ و ٢٦ و ٢٩). أما الصيغة الفرنسية فتستخدم عبارات "organismes"، "organes" و "institutions". وتستخدم الصيغة الإسبانية مصطلحي "organos"، و "organismos".

(٢٠) Un BCN. d'Interpol (ou BCN.) c'est, à l'échelon national, le correspondant, le representant, le responsable de l'Organisation; de ce fait ils est le centre national pour les questions de coopération policière "AGN/34/RAP/5, .p. 6

- (أ) بمختلف أجهزة البلد؛
 (ب) وبالهيئات التي تعمل في البلدان الأخرى كمكاتب مركزية وطنية؛
 (ج) وبالأمانة العامة للمنظمة.

ويقوم المكتب المركزي الوطني بدور محوري في نظام التعاون الدولي للشرطة الذي أقامته المنظمة. وهذا ما بينته بوضوح الدورة الرابعة والثلاثون للجمعية العامة (ريو دي جانيرو، ١٩٦٥)،^(٢١) عندما ذيل بالنظام العام التقرير المعنون "مبدأ المكاتب المركزية الوطنية".^(٢٢) وفي ١٩٩٤، ذيل بالنظام العام^(٢٣) في الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة في روما، سبعة عشر معيار عمل للمكاتب المركزية الوطنية (أرفقت في التذييل ٢). وتحدد معايير العمل الممارسة الرشيدة لعمليات المكاتب المركزية الوطنية وتوفر إطاراً لقياس أداء المكاتب استناداً إلى تلك الممارسة الرشيدة). والهدف من تنفيذ هذه المعايير هو تحسين تبادل المساعدة والخدمات بين المكاتب ودعم الأمانة العامة للمكاتب. وهذا ما يؤيد الرأي القائل إن المكاتب هي "أجهزة" أو "وكيلة" للمنظمة.

بل إن القانون الأساسي للمنظمة يتعدى ذلك بإدراج المكاتب في قائمة عناصر هيكل المنظمة. علاوة على ذلك، يحد وظيفتها في علاقتها بالأمانة العامة (لا في علاقتها مع المنظمة)، وفي علاقتها بالإدارات الأخرى داخل البلدان، وفي علاقتها مع المكاتب المركزية الوطنية الأخرى. وبناء عليه، بقدر ما تستمد الجمعية العامة سلطتها في تنظيم بعض الجوانب من العناصر الأخرى لهيكل المنظمة، فإنه يرخص لها قانوناً بموجب المادة ٤٤ من القانون الأساسي باعتماد قواعد فيما يتعلق بالمكاتب المركزية الوطنية.

واعتباراً لاجتهاد محكمة العدل الدولية المتعلق بمفهوم "مسؤول" المنظمة الواردة مناقشته في شرح مشروع المادة ٤، يتعين الإقرار بأن المكاتب المركزية الوطنية لا بد أن تعتبر إما أجهزة للمنظمة أو "وكيلة" لها فيما يتعلق بوظيفة الاتصال الخاصة التي يخولها إليها القانون الأساسي. غير أنه كما سبقت الإشارة إليه، تخضع تلك الوظيفة لشروط احترام إطار القوانين القائمة في شتى البلدان (الفقرة ١ من المادة ٢)، واتساق أعمال أعضائها مع تشريعات بلدانهم (المادة ٣١). وبالتالي، فإن المنظمة لا تمارس أبداً سيطرة فعلية على أي مكتب مركزي وطني. علاوة على ذلك، فإن الاعتقال الفعلي لشخص مطلوب أو استخدام

(٢١) AGN/34/RES/5

(٢٢) والعنوان الرسمي باللغة الانكليزي كالتالي: "The National Central Bureaus of ICPO-Interpol: Policy".

(٢٣) ANG/63/14

الأدلة المحصل عليها عن طريق مصادر المنظمة (بما فيها التحليل الجنائي الذي تقوم به الأمانة العامة) في الإجراءات الجنائية الوطنية، هي أعمال لا تقوم بها إلا السلطات الوطنية لإنفاذ القوانين، ولا يجوز القول إنها تستند في ذلك إلى قواعد المنظمة. وبالتالي فإن المكاتب المركزية الوطنية وإن اعتبرت أجهزة أو وكالة للمنظمة، اعتباراً لأحكام المادة ٣٢ من القانون الأساسي، بالاقتران مع الفقرة ١ من المادة ٢ والمادة ٣١، فإن تصرف المكاتب المركزية الوطنية لا تسند عادة إلى المنظمة. ويتضمن الحكم الصادر في قضية تأسيس كنيسة العلمولوجيا ضد أمين الخزانة (د.ت. ريغان) (*Founding Church of Scientology v. The Secretary of Treasury (D.T. Regan)*) الوصف التالي لموقف المكاتب المركزية الوطنية الذي يعكس جزئياً ما سلف ذكره:

”لقد أنشأت الانترنت شبكة اتصالات عالمية، غير أن كل الوظائف الفعلية للتحقيق وإنفاذ القوانين تقوم بها سلطات الشرطة المحلية للحكومات المشاركة. وكل بلد عضو يعين وكالة وطنية لإنفاذ القوانين - وقد عينت الولايات المتحدة مكتب الولايات المتحدة المركزي الوطني - ويشار إليها بصفتها ”مكتبها المركزي الوطني“، لكي يعمل كصلة لتبادل الرسائل والمعلومات بين ذلك البلد والانترنت. وتوجه التحريات الرسمية الصادرة عن كيانات إنفاذ القوانين داخل البلد العضو عن طريق مكتبها المركزي الوطني إلى الانترنت، ويستخدم الاتجاه المعاكس في الأجوبة. وهكذا تقوم المكاتب المركزية الوطنية بدور الناقل بين القائمين على إنفاذ القوانين والانترنت التي تشكل بدورها صلة وصلة مع المكاتب المركزية الوطنية لشئ الدول“ (٢٤).

ومن الواضح أن هذا الوصف يخلط عن خطأ بين الأمانة العامة للمنظمة وبين المنظمة ككل. غير أنه يصيب في شرحه القائل إن الكيانات الوطنية لإنفاذ القوانين تظل مسؤولة عن أعمال إنفاذ القوانين في أقاليمها.

كما يسלט الحكم الصادر في تلك القضية الأضواء على مسألة الكيفية التي ينبغي تناول موقف المكاتب المركزية الوطنية بها في علاقتها بالمنظمة، لأغراض إسناد التصرف. وكان هذا الحكم استئنافياً صادراً بشأن أوامر للمحكمة الابتدائية الاتحادية للولايات المتحدة لمقاطعة كولومبيا، تطلب إلى المكتب المركزي الوطني للولايات المتحدة أن تكشف عن مستندات سبق له أن تلقاها من أجهزة شرطة أجنبية عن طريق الأمانة العامة للانترنت بشأن

(٢٤) محكمة الاستئناف الاتحادية للولايات المتحدة، مقاطعة كولومبيا، ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١
<http://www.xenu/archive/CourtFiles/occf177>.

كنيسة العلومولوجيا، في إطار قانون الولايات المتحدة المتعلق بحرية الإعلام، واسترجاع وثائق مماثلة وتبويبها من ملفات الانتربول بفرنسا. وقضت محكمة الاستئناف الاتحادية للولايات المتحدة بأن قانون حرية الإعلام يخول للمحاكم الاتحادية للولايات المتحدة صلاحية الأمر بالكشف عن وثائق الوكالة المحتفظ بها بصورة مخالفة للأصول، لكنه لا يخول الصلاحية للمحاكم لإصدار أوامر بحيازة أو مراقبة مستندات لا توجد بحوزتها فعلا.

ولذلك فإن السؤال الرئيسي هو ما إذا كان يجوز اعتبار المكتب المركزي الوطني للولايات المتحدة بمثابة الانتربول. واتخذت المحكمة الابتدائية الاتحادية موقفا مؤداه أن المطلوب من المكتب المركزي الوطني للولايات المتحدة أن يسترد الوثائق المطلوبة من الانتربول بموجب مادة من قانون حرية الإعلام تنص على تفتيش وجمع الوثائق المطلوبة من المرافق الميدانية وغيرها من المؤسسات المستقلة عن المكتب الذي ينظر في الطلب. وقضت محكمة الاستئناف الاتحادية للولايات المتحدة بحكم مختلف. ولم تتفق مع المحكمة الابتدائية الاتحادية في تعليلها. وقضت بأن المكتب المركزي الوطني وإن كان ينتسب إلى الانتربول، فإنه لا يعد إلا صلة وصل للولايات المتحدة مع المنظمة، وليس فرعا للانتربول ولا وكيلا عنها. واستندت في تكييفها هذا إلى قضية سامي ضد الولايات المتحدة (Sami v. United States)، التي قضى فيها بأن "المكتب المركزي الوطني للولايات المتحدة يعمل بصفة حصرية وكيلا للحكومة الوطنية التي أنشأته ووفرت له الموظفين ومولته وجهازه"^(٢٥). وبالتالي فإن وجود المكتب المركزي للولايات المتحدة في مقاطعة كولومبيا لا يكفي لقيام محمول يفيد بوجود اختصاص شخصي لمحكمة مقاطعة كولومبيا على منظمة الانتربول. واستناد إلى محكمة الاستئناف الاتحادية للولايات المتحدة، يسري نفس التعليل بكامل حججه في القضية المعروضة. فإذا لم يكن المكتب المركزي الوطني للولايات المتحدة يرتبط بالمنظمة بما يكفي لإخضاع هذه الأخيرة لاختصاص محكمة المقاطعة، فإنه من المؤكد أن المنظمة طرف ثالث لا يمكن أن يتلقى من المكتب المركزي الوطني أمرا بتسليم مستندات. وبناء عليه، نقضت أمر المحكمة الابتدائية الاتحادية للمقاطعة الذي يطلب إلى المكتب المركزي الوطني أن يسترد ويوب المستندات التي سبق له أن أرسلها إلى المنظمة.

والقول الوارد أعلاه الذي يفيد بأن تصرف المكتب المركزي الوطني لا يسند عادة إلى المنظمة - حتى وإن تعين اعتبار المكاتب المركزية الوطنية أجهزة للمنظمة أو وكالة عنها - قول تأكد من خلال الطريقة التي تناولت بها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وكذا محكمة

(٢٥) 617 F.2d 755, 758-60 (D.C. Cir. 1979)

العدل الدولية (في قضية يروديا (Yerodia case)) التظلمات المتعلقة بسلوك لمكاتب مركزية وطنية ادعي أنها تنتهك الحقوق الأساسية للأشخاص المطلوبين أو المعتقلين عن طريق شبكة الانترنت. ففي كل هذه الحالات، أسندت أعمال المكاتب المركزية الوطنية إلى بلدانها.

ومن المسلم به أنه عندما تعبئ المكاتب المركزية الوطنية أو تستخدم قواعد بيانات الأمانة العامة للانتربول، فإن ذلك يشكل وظيفة اتصال نموذجية على النحو المتوخى في المادة ٣٢ (ج) من القانون الأساسي للانتربول. غير أنه إضافة إلى شروط احترام حدود القوانين القائمة في شتى البلدان (الفقرة ١ من المادة ٢)، واتساق إجراءات الأعضاء مع تشريعات بلدانها (المادة ٣١)، تضمن شروط أخرى ألا يسند عمل من هذا القبيل إلى الانترنت. فالمادة ٥ من النظام المتعلق بتجهيز معلومات الشرطة لأغراض التعاون الدولي للشرطة، تنص صراحة على ما يلي:

- يظل المكتب المركزي الوطني (والكيانات الأخرى المرخص لها) مسؤولة عن المعلومات التي تبلغها عن طريق نظام معلومات الشرطة والتي يمكن تسجيلها في ملفات المنظمة؛
- ويتعين عليها أن تتخذ إجراءات لضمان بقاء المعلومات مستوفية للشروط اللازمة لتجهيز المنظمة لها؛
- ويتعين عليها أن تتخذ أي إجراءات ملائمة لضمان دقة المعلومات وصلتها بالموضوع وإبلاغ الأمانة العامة بأي تغيير أو حذف يلزم القيام به.
- وقبل استخدام أي معلومات يتم الحصول عليها عن طريق نظام معلومات الانترنت، يتعين على المكاتب المركزية الوطنية (والكيانات الأخرى المرخص لها) أن تتأكد منها لدى الأمانة العامة ومن مصدر المعلومات لضمان دقة المعلومات وصلتها بالموضوع.^(٢٦)

والخلاصة التي يمكن استنتاجها هو أن المكاتب المركزية الوطنية وإن كان ينبغي تصنيفها في عداد أجهزة المنظمة أو وكالاتها، فإنها عندما تتصرف بصفقتها سلطات محلية لإنفاذ القوانين، لا يمكن إسناد تصرفها ذلك إلى المنظمة عادة. ومن ثم، فإن القاعدة التي تقترحها اللجنة لا بد من تكييفها لتعبر عن هذا الفرق الدقيق.

(٢٦) تتضمن المادة ١٠ من النظام المتعلق بتجهيز معلومات الشرطة لأغراض التعاون الدولي للشرطة، التزامات مماثلة تقع على عاتق الأمانة العامة.

تصرف الأمانة العامة: الوظائف المنوطة بها.مقتضى قواعد المنظمة.

وتؤكد التوصيات المذكورة في التقارير السنوية للجنة مراقبة ملفات الانتربول والتي قدمت في أعقاب تحقيقات تمت بناء على تظلمات فردية، أن أعمال الأمانة العامة فيما يتعلق بتجهيز المعلومات هي أعمال للمنظمة تترتب عليها مسؤولية المنظمة.

كما أن ترخيص الأمانة العامة للأطراف الثالثة بالإطلاع على ملفات الانتربول تصرف يسند إلى المنظمة.

ووعيا بالمخاطر التي ينطوي عليها الأمر، تحدد المادتان ٢ و ٣ من نظام الانتربول المتعلق بتجهيز معلومات الشرطة لأغراض التعاون الدولي للشرطة الأغراض التي يجوز فيها للمنظمة أو عن طريق قنواتها تجهيز المعلومات في غرضين:

(أ) التجهيز لأغراض الشرطة الدولية؛

(ب) والتجهيز لأغراض متعلقة بالإدارة الفعلية للمنظمة.

وعلى وجه التحديد، فإن تجهيز أي بيانات اسمية لأي غرض آخر هو تجاوز للصلاحيات. ولضمان بقاء ملفات المنظمة في الحدود التي ترسمها المادتان ٢ و ٣ من القانون الأساسي، فإن المادة ١٠ من نظام الانتربول لتجهيز معلومات الشرطة لأغراض التعاون الدولي للشرطة تحدد الشروط العامة لتجهيز الأمانة العامة للمعلومات. وتعكس الالتزامات الواقعة على عاتق المكاتب المركزية الوطنية والواردة في المادة ٥. وتفرض أحكامها على الأمانة العامة التزاما بالتحري فيما إذا كانت المعلومات المجهزة هي في حدود الصلاحيات وتمشى مع قواعد المنظمة.

وقد أبرزت قضية ييروديا^(٢٧) أن الأمانة العامة عندما تجهز معلومات بشأن شخص وتصدر نشرات حمراء لإلقاء القبض عليه، فإن المنظمة قد تصبح متورطة في حالات تتناقى مع القانون الدولي. وتجهز الأمانة العامة المعلومات وتصدر نشرات في معظم الأحوال بناء على طلب المكاتب المركزية الوطنية. وبناء عليه، جُهر طلب بلجيكا الرامي إلى البحث عن وزير خارجية الكونغو آنذاك، السيد ييرودا، وأصدر إشعار أحمر. وطعنت الكونغو في الأمر بالقبض الصادر عن بلجيكا أمام محكمة العدل الدولية. وبعد النظر في مقتضيات الأمر بالقبض، قضت المحكمة بأن إصداره، في حد ذاته، يمثل عملا للسلطات القضائية البلجيكية يرمي إلى إتاحة القبض على وزير الخارجية في الأراضي البلجيكية بتهم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ولاحظت المحكمة أن الأمر قد أقر فعلا استثناء في حالة

(٢٧) ICJ Reports, 2002. (تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٢)

الزيارة الرسمية للسيد ييرودا لبلجيكا، وأن السيد ييرودا لم يتعرض أبدا للقبض في بلجيكا. غير أن المحكمة اعتبرت أنها ملزمة بأن تقضي، اعتبارا لطبيعة وغرض الأمر بالقبض، بأن مجرد إصداره ينتهك الحصانة ذات الحجية المطلقة تجاه الكافة التي يتمتع بها السيد ييرودا باعتباره الوزير الحالي لخارجية الكونغو. وبناء عليه استنتجت المحكمة أن إصدار الأمر بالقبض يشكل انتهاكا للالتزام بلجيكا تجاه الكونغو، من حيث كونه لا يحترم حصانة ذلك الوزير وينتهك على الأخص الحصانة من الولاية الجنائية والحرمة التي كان يتمتع بها آنذاك. بمقتضى القانون الدولي. كما استنتجت المحكمة أنه، على غرار قضية إصدار الأمر بالقبض، فإن تعميم السلطات البلجيكية للأمر دوليا ابتداء من حزيران/يونيه ٢٠٠٠ قد انتهك فعلا، اعتبارا لطابعه وغرضه، حصانة السيد ييروديا بصفته وزير الخارجية الممارس للكونغو كما أن من شأنه أن يؤثر على سلوك الكونغو في علاقاتها الدولية. واستنتجت المحكمة أن تعميم الأمر بالقبض، سواء كان تدخلا ملموسا في النشاط الدبلوماسي للسيد ييروديا أم لا، يشكل انتهاكا للالتزام بلجيكا تجاه الكونغو، من حيث أنها لم تحترم حصانة وزير خارجية الكونغو آنذاك، وبصفة أخص، انتهكت الحصانة من الولاية الجنائية والحرمة اللتين كان يتمتع بهما آنذاك بمقتضى القانون الدولي.

وبناء على حكم محكمة العدل الدولية في قضية ييروديا، يتضمن في الوقت الراهن نظام الانتربول المتعلق بتجهيز معلومات الشرطة لأغراض التعاون الدولي للشرطة حكما محددًا يشترط أن تستوثق الأمانة العامة، مما إذا كانت المعلومات التي يجهزها مكتب من المكاتب المركزية الوطنية أو كيان آخر مرخص له بتقيد بالقوانين القائمة في بلده وما إذا كان ذلك لا يتنافى مع الاتفاقيات الدولية التي يكون البلد المصدر طرفًا فيها (المادة ١٠-١). وأصبح من الضروري توضيح هذه القاعدة، لأنه في قضية ييروديا، أصدرت الأمانة العامة نشرة حمراء استنادًا إلى أوامر القبض البلجيكية التي تبين فيما بعد أنها تتنافى مع الالتزامات البلجيكية بموجب القانون الدولي.

الفقرة ٣

استنادًا إلى شرح الفقرة ٣ من مشروع المادة ٤، فإن القصد من صياغة الفقرة ٣، من خلال عدم جعل تطبيق قواعد المنظمة المعيار الوحيد، هو ترك الإمكانية مفتوحة لاعتبار أن الوظائف موكولة، في ظروف استثنائية، لجهاز أو مسؤول، حتى وإن لم يجز القول بأن ذلك يقوم على أساس قواعد المنظمة.

وتدعو الأمانة العامة للانتربول للجنة إلى تراعي ما يلي:

تخضع المنظمات الدولية لـ "مبدأ التخصص"، على غرار ما أقرته اللجنة في الحاشية ٣٠٣. وهذا المبدأ يضع حاجزا يحد المهام التي يمكن لمنظمة من المنظمات أن تقبلها من الأطراف الثالثة. ويبدو أنه يترتب على الفتوى المتعلقة بجنوب غرب أفريقيا - إجراءات التصويت،^(٢٨) أن مبدأ "لا عبرة للدلالة في مقابلة التصريح" (*expression unius est exclusion alterius*)، تسري عندما تقتضي صلاحية مخولة خارج الإطار الدستوري أن يتصرف جهاز على نحو يتنافى مع الغرض الرئيسي أو الهيكل الأساسي للمنظمة.^(٢٩)

وفي حالة المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، تنص بوضوح الفقرة الثالثة من المادة ٤١ من القانون الأساسي، على أن الأمين العام، بعد موافقة الجمعية العامة أو اللجنة التنفيذية، لا يجوز له أن يقبل إلا المهام التي تدخل في نطاق أنشطة المنظمة واختصاصها من المؤسسات أو المنظمات الدولية الأخرى، أو تطبيقا لاتفاقيات دولية. وهذا ما يعبر عن رغبة واضحة في عدم إشراك المنظمة في أنشطة تخرج عن مهمتها المنصوص عليها في المادة ٢ أو في أنشطة محظورة بموجب المادة ٣ من القانون الأساسي.

ولا ينحصر أثر هذا الحكم في نطاق الوظائف التي يجوز قبولها، بل إنه لا يجوز للأمين العام أن يقبل وظيفة دون موافقة الجمعية العامة أو اللجنة التنفيذية. فشرط موافقة الجمعية العامة أو اللجنة التنفيذية يضمن احترام التقسيم الداخلي للسلطات. ويسري "مبدأ التخصص" في هذا الصدد.^(٣٠) وهذا يعني أنه لما كان كل جهاز قد خول له القانون الأساسي مهمة معينة أو طائفة من المهام الخاصة مع ما يقترن بها من وسائل وسلطات، فإنه لا يتلاءم مع توزيع الوظائف بين الأجهزة أن تعتبر تلك الوظائف كما لو أنها مخولة لجهاز أو وكيل حتى وإن لم يجز القول بأن ذلك يستند إلى قواعد المنظمة.

ومن الآثار الأخرى المترتبة على الفقرة الثالثة من المادة ٤١ من القانون الأساسي أن الأجهزة الأخرى للمنظمة لا يجوز لها أن تقبل مهام من أطراف ثالثة. علاوة على ذلك، فإن الفقرة الثالثة من المادة ٤١ من القانون الأساسي تنص ضمنا على أنه لا يجوز للأمين العام أن يقبل مهام من الحكومات الوطنية، ولا يجوز له أن يقبل المهام إلا من مؤسسات أو منظمات

(٢٨) ICJ Reports 1955, p. 79. (تقارير محكمة العدل الدولية، لعام ١٩٥٥)

(٢٩) انظر تحديدا بشأن سريان هذا القاعدة الفقهية على تحويل السلطات خارج الإطار الدستوري، E. Lauterpacht, *The Development of the Law of International Organization by Decisions of International Organizations*, 152 RdCADI 1976, at 436-437, an d 406.

(٣٠) انظر: M. Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council - Testing the Legality of Acts* (Dordrecht/Boston/London; Martinus Nijhof, 1994), p. 12.

دولية أخرى أو تطبيقاً لاتفاقيات دولية. والغرض من ذلك هو الحفاظ على الطابع الدولي للمنظمة بعامة والطابع الدولي للأمين العام بخاصة.^(٣١)

وبناء على ما سبق، فإن الأمانة العامة للمنظمة تهيب بلجنة القانون الدولي أن تدرس بعمق الإمكانية التي تود أن تتركها مفتوحة بغرض السماح، في ظروف استثنائية، باعتبار جهاز أو مسؤول مخولا للقيام بمهام حتى وإن لم يجز القول إن ذلك التحويل يستند إلى قواعد المنظمة.

صندوق النقد الدولي

إن تعليقنا الأول على مشروع المادة ٤ يتعلق بمفهوم "المسؤول" الذي تسعى مشاريع المواد وشرحها إلى تعريفه.

وكما سبق أن ورد في تعليقنا، يرى الصندوق أن أعمال المسؤولين الذين يقومون بها بصفتهم الرسمية هي وحدها التي تسند إلى الصندوق. أما عمل شخص آخر خارج عن الصندوق فلا يسند إلى المنظمة. بمقتضى المبادئ العامة للقانون الدولي، حتى وإن كان يسعى إلى القيام بمهام الصندوق ما لم يكن الصندوق يمارس السيطرة الفعلية على ذلك العمل أو كان جهاز مختص من أجهزة الصندوق قد صدق ذلك العمل أو تحمل صراحة مسؤوليته.

ولا يتنافى موقف الصندوق مع فتاوى محكمة العدل الدولية الثلاث المشار إليها في شرح مشروع المادة ٤. فهي تؤول معاهدة مختلفة صيغت بصورة مختلفة عن مواد اتفاق صندوق النقد الدولي. علاوة على ذلك، فإننا إذ نؤيد تأييدا تاما النتائج المستخلصة من تلك الفتاوى ومنطقها التعليلي، فإننا نلاحظ أنها لا تتعلق إلا بالتزامات الدولة تجاه منظمة دولية. ولما كانت تلك القضايا لا تتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية، وكانت المحكمة بصددها تأويل معاهدة واحدة من عدة معاهدات تتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية، فإننا نشكك في مدى صواب الاعتماد المطلق على تلك القضايا الثلاث في الطرح المعمم الوارد في الفقرة (٤) من شرح مشروع المادة ٤ والذي مفاده أن ما "ما ذكرته محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بالأمم المتحدة ينطبق، بشكل أعم، على المنظمات الدولية".

ويتناول تعليقنا الثاني على مشروع المادة هذه اقتراحا ضمينا ورد في الفقرة (٧) من شرح مشروع المادة ٤. فالفقرة (٧) من الشرح توحى بأنه لما كانت مناقشة تصرف الجهاز المتجاوز لحدود السلطة قد ورد في مشروع المادة ٦، فإن مشروع المادة ٤ يتناول تصرف الجهاز غير المتجاوز لحدود السلطة لكنه تصرف غير مشروع مع ذلك.

(٣١) انظر أيضا المادتين ٢٩ و ٣٠ من القانون الأساسي لمنظمة الدولية للشرطة الجنائية -الانتربول.

فإذا كان تصرف جهاز يتجاوز حدود السلطة، فإنه ذلك التصرف لا بد وأنه تم عملاً بسلطات منصوص عليها صراحة في ميثاق المنظمة أو منصوص عليها ضمناً بالضرورة فيه. والقول إن الأعمال التي يأذن بها ميثاق منظمة أو تتماشى معه هي أعمال غير مشروعة يعني أن ميثاق المنظمة نفسها يتنافى مع التزامات دولية أعلى. ولا يمكننا أن نقبل هذا القول إلا في حالات تنطوي على انتهاكات لقواعد أمرة من قواعد القانون الدولي، غير أننا لا نجد ما يعزز طرحاً من هذا القبيل فيما يتعلق بالقواعد العادية للقانون الدولي. وبناءً عليه، نوصي اللجنة بأن تعيد النظر في اقتراحها أو تورد الحجج التي تسند طرحها القائل إن أعمال جهاز منظمة دولية غير المتجاوزة لحدود السلطة يمكن مع ذلك اعتبارها أعمالاً غير مشروعة بموجب القواعد العادية للقانون الدولي.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

[فيما يتعلق بالفقرة (٤) من مشروع المادة ٤] تثار أسئلة بشأن ما إذا كانت الممارسة المفترضة "ممارسة متبعة" للمنظمة المعنية. ولعله من المفيد إيراد حاشية تشرح الظروف التي تعتبر فيها الممارسة المفترضة "ممارسة متبعة" أو غيرها. وعلى سبيل المثال، يتعين أن تكون تلك الممارسة منسجمة مع سياق المصادر الرسمية للقواعد الوارد تعدادها في ذلك الحكم.

الأمانة العامة للأمم المتحدة

يدرج الشرح الوارد في الفصل الخامس من مشروع تقرير لجنة القانون الدولي بعض تعليقاتنا الواردة في رسالتنا إليكم بتاريخ ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٤، وباستثناء واحد، ليس لدينا أي تعليقات أخرى. ونقترح أن تضاف في الحاشية ٣٦٧ إشارة إلى قرار مجلس الأمن ١٢٧٢ (١٩٩٩) المؤرخ ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ والذي قرر: "أن تنشأ، وفقاً لتقرير الأمين العام، إدارة انتقالية للأمم المتحدة في تيمور الشرقية تسند إليها المسؤولية العامة عن إدارة تيمور الشرقية، وتحويل صلاحية ممارسة جميع السلطات التشريعية والتنفيذية، بما في ذلك إقامة العدل".

واو - مشروع المادة ٥ - تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى

٨ - فيما يلي نص مشروع المادة ٥، بالصيغة التي اعتمدها اللجنة مؤقتاً في دورتها السادسة والخمسين:

”المادة ٥

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

يعتبر تصرف جهاز تابع لدولة أو جهاز أو مسؤول تابع لمنظمة دولية يوضع تحت تصرف منظمة دولية أخرى، بموجب القانون الدولي، فعلاً صادراً عن المنظمة الأخيرة، إذا كانت المنظمة تمارس السيطرة الفعلية على ذلك التصرف“^(٣٢)

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

الموظفون المعارون

تستخدم المنظمة الدولية للشرطة الجنائية عددا كبيرا من الموظفين المعارين من الإدارات الوطنية. كما يمكنها أن تستخدم موظفين معارين من منظمات دولية. وخلال فترة إعارتهم، يكون الموظفون المعارون موظفين دوليين يعملون حصراً لفائدة المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول ويخضع كافة الموظفين المعارين للنظام الأساسي والنظام الإداري لموظفي المنظمة وللتعليمات الإدارية للأمين العام الذي يخضعون لإمرته ويكونون مسؤولين أمامه خلال فترة إعارتهم. ولذلك، فإنهم عند توليهم لمهامهم يوقعون على تصريح بالولاء للمنظمة.

ولما كان الموظفون المعارون موظفين من حيث الواقع والقانون، استناداً إلى قواعد المنظمة، فإن إسناد تصرفهم مشمول بمشروع المادة ٤ لا مشروع المادة ٥.

موظفو الاتصال التابعون لمنظمات دولية أخرى

لعل الحالة فيما يتعلق بموظفي الاتصال التابعين لمنظمات دولية أخرى، والموضوعين تحت تصرف الأمانة العامة، تستلزم الدراسة. فليس من الواضح تماماً ما إذا كانت نية مشروع المادة ٥ قد انصرفت إلى تغطية هذه الحالة. وإذا كان الأمر كذلك، فإن الأمانة العامة للانتربول تدعو اللجنة إلى أن تراعي الاعتبار التالي:

يتم تبادل موظفي الاتصال عملاً باتفاقات للتعاون مع منظمات أخرى. وهكذا، ففي إطار اتفاق التعاون بين مكتب الشرطة الأوروبي والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، اتفق الطرفان على تعزيز التعاون المنصوص عليه في اتفاق التعاون عن طريق قيام طرف من الطرفين أو هما معا بإيفاد موظف اتصال (أو أكثر) للمرابطة لدى الطرف الآخر.

(٣٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧١.

وستحدد مهام موظفي الاتصال وحقوقهم وواجباتهم وكذا تفاصيل إيفادهم في مذكرة للتفاهم ترم بين مدير مكتب الشرطة الأوروبي والأمين العام للانتربول. وسيعمل الطرفان على توفير كافة التسهيلات الضرورية، من قبيل حيز المكاتب ومعدات الاتصالات اللاسلكية المزمع توفيرها لموظفي الاتصال في أماكن عملهم. ويتحمل الطرف الموفد تكاليف الاتصالات اللاسلكية. وتكون لمخفوظات موظف الاتصال حرمة تصونها من أي تدخل لمسؤولي الطرف الآخر. وتشمل هذه المخفوظات كل السجلات والمراسلات والوثائق والمخطوطات وسجلات الحاسوب والصور والأشرطة والتسجيلات التي تعود إلى موظف الاتصال أو يجوزها. ويسمح كل طرف لموظف الاتصال التابع للطرف الآخر داخل أماكن عمله بالاتصال بحرية لكافة الأغراض الرسمية ويحمي حقه في القيام بذلك ويكون لموظف الاتصال حق استعمال الرموز والشفرات وتلقي أوراق أو مراسلات يحملها حامل حقيقية أو ترد في حقائب محتومة، رهنا بالامتيازات والحصانات المطبقة. ويضمن كل طرف لموظف[ي] الاتصال الحصول بسرعة على المعلومات الخاصة به والضرورية لقيامه بمهامه عند مرابطته لدى الطرف الآخر.

ويؤيد ما سبق ذكره الرأي القائل بأن موظفي الاتصال التابعين للمنظمات الدولية ليسوا موظفين للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية ولاهم موضوعين تحت تصرف المنظمة. ويستتبع ذلك أن تصرف موظفي الاتصال لا بد وأن ينسب إلى المنظمة التي يمثلونها استنادا إلى مشروع المادة ٤.

الموظفون الوطنيون المقدمون لأفرقة الاستجابة في حالة الحوادث

خلال السنتين الماضيتين، أرسلت المنظمة ١٣ فرقة للاستجابة في حالة الحوادث إلى ١٢ بلد مختلفا. ففي حادث إجرامي رئيسي أو ضربة إرهابية في مكان ما من العالم؛ ستعرض المنظمة إيفاد فرقة لمكان الهجوم لتقديم الدعم للبلد العضو في الانتربول وضمان إصدار نشرات الإشعار بالأشخاص المطلوبين، والبحث في قواعد البيانات، وإصدار الانذارات ذات الصلة وتقديم التقارير التحليلية عند الاقتضاء.

ومن الواضح أنه ما دامت أفرقة الاستجابة في حالة الحوادث تتألف من موظفي الأمانة العامة للانتربول، فإنه لن يثور أي إشكال في إطار مشروع المادة ٥. غير أن عدة أفرقة للاستجابة في حالة الحوادث تضم موظفين وطنيين معارين للمنظمة لمهمة معينة. وفي تلك الحالات، هل يستوفي هؤلاء الموظفون الشروط لاعتبارهم مسؤولين في الانتربول. بمفهوم مشروع المادة ٤، أو هل ينبغي اعتبارهم بمقتضى مشاريع المواد مسؤولين موضوعين تحت تصرف المنظمة، بمفهوم مشروع المادة ٥؟

صندوق النقد الدولي

كما سبقت ملاحظته في هذا الجواب، نتفق على أن الإسناد ينبغي أن يتحدد، على غرار ما ورد في مشروع المادة ٥، من خلال المسألة الوقائية المتعلقة بالسيطرة الفعلية على التصرف، بصرف النظر عما إذا كانت التصرف مطلوباً أو مأذوناً به من طرف شخص آخر.

زاي - مشروع المادة ٦ - تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

٩ - فيما يلي نص مشروع المادة ٥، بالصيغة التي اعتمدها بها اللجنة مؤقتاً في دورتها السادسة والخمسين:

”المادة ٦

”تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

يُعتبر تصرف جهاز أو مسؤول تابع لمنظمة دولية فعلاً صادراً عن تلك المنظمة، بموجب القانون الدولي، إذا تصرف الجهاز أو المسؤول بهذه الصفة، وذلك حتى إذا تجاوز التصرف حدود سلطة ذلك الجهاز أو ذلك المسؤول أو كان مخالفاً للتعليمات“،^(٣٣).

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

على غرار ما سبق توضيحه في الفقرة ٣ من شرح مشروع المادة ٦، تسيير صياغة مشروع المادة ٦ على هدي صياغة المادة ٧ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. ففي الفقرة ١ من الشرح ذكر أن مشروع المادة يغطي كلا من حالة تجاوز جهاز أو مسؤولين لحدود السلطة أو مخالفتهم للتعليمات وكذلك عندما يتجاوز العمل اختصاص المنظمة. وتتساءل الأمانة العامة للمنظمة عما إذا كان المفهوم المعبر عنه هنا ملائماً للمنظمة الدولية. فالواقع أنه لا يتعلق أي من الأمثلة المستمدة من ممارسة المنظمة الدولية والذي ذكرتها اللجنة بحالة إسناد تصرف يتجاوز نطاق اختصاص منظمة.

(٣٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧١.

فما دام مشروع المادة ٦ يتعلق بحالة يتجاوز فيها تصرف أجهزة أو مسؤولين نطاق صلاحيتهم بعدم احترامهم للتقسيم الداخلي للمهام بين الأجهزة (اغتصاب السلطة)، لكنهم لا يتجاوزون اختصاص المنظمة، فإن القاعدة المقترحة مفهومة. غير أنه عندما يتجاوز العمل المتجاوز لحدود السلطة اختصاص المنظمة، فإن القاعدة المقترحة تصبح أقل قدرة على الإقناع.

وتحدد المادة ٧ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الفرضية التي تفيد بأن للدول اختصاصا عاما. ومن ثم، فإنه في حالة الدول، لا يقوم 'مبدأ التخصص' بأي دور في المادة ٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. غير أن المنظمات، على غرار ما أقرته اللجنة، لا تملك اختصاصا عاما، خلافا للدول. بل يحكمها 'مبدأ التخصص' الذي يعني أن منشئها يخولون لها سلطات يتحدد نطاقها تبعا للمصالح المشتركة التي أناط منشؤها بها مأمورية رعايتها.^(٣٤)

ويتضح من مبدأ التخصص - كما طبقته محكمة العدل الدولية - أن المنظمة لا يمكنها أن تطالب بمستحقات وتمارس حقوقا إجرائية أمام المحاكم الدولية إلا بالقدر الذي تظل فيه المنظمة داخل نطاق اختصاصها المنصوص عليها قانونا وما دامت في حدود ذلك النطاق. ومن الناحية المنطقية، فإن الوجه الآخر للمسألة هو أن المنظمات الدولية لا يجوز تحميلها مسؤولية أعمال خارجة عن نطاق اختصاصها، دون أي قيد.

ولذلك فإن الأمانة العامة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول تدعو لجنة القانون الدولي إلى النظر في إضافة فقرة إلى مشروع المادة ٥. ولعل بالإمكان أن تستلهم تلك الأحكام المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٨٦. فبموجب الفقرة ٢ من المادة ٤٦ من معاهدة فيينا، لا يجوز لمنظمة دولية الاحتجاج بأن الإعراب عن رضاها بالارتباط بمعاهدة قد تم انتهاكا لقاعدة من قواعدها تتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب مبطل لرضاها، ما لم يكن الانتهاك بينا ومتعلقا بقاعدة ذات أهمية أساسية. ويكون الانتهاك بينا إذا اتضح بشكل موضوعي لأي دولة أو أي منظمة دولية تتصرف في هذا الشأن وفق الممارسات العادية للدول، وللمنظمات الدولية حسب الاقتضاء، وبحسن نية.

ويمكن اعتبار تجاوز ولاية المنظمة تجاوزا بينا بالنسبة لأي بلد أو أي منظمة دولية تتصرف في هذا الشأن وفق الممارسات العادية للبلدان، وللمنظمات الدولية حسب الاقتضاء، وبحسن نية.

(٣٤) شرعية استخدام دولة للأسلحة النووية في النزاع المسلح، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٦، (ICJ Reports, 1996)، الصفحة ٧٨، الفقرة ٢٥.

صندوق النقد الدولي

إذا كنا نقر المبدأ القاضي بأن المنظمة الدولية يمكن أن تكون ملزمة، إزاء الأطراف الثالثة البريئة، بعمل يتجاوز حدود السلطة يقوم به جهاز أو مسؤول، فإننا نعتقد أن المادة ٦ ينبغي أن تراعي استثناء رئيسيا واحدا، مستقى من القانون الداخلي، وهو الاستثناء الذي يعني من إسناد تصرف مسؤول متجاوز لحدود السلطة إلى الفاعل الأصلي في الحالات التي يكون فيها الطرف المضرور '١' على علم فعلي أو مفترض بأن التصرف يطبعه تجاوز حدود السلطة '٢' ويشترك في ذلك التصرف. ونعتقد بضرورة اعتبار هذا المبدأ استثناء لأحكام مشروع المادة ٦.

حاء - مشروع المادة ٧ - التصرف الذي تعترف به منظمة دولية وتعتبره صادراً عنها

١٠ - فيما يلي نص مشروع المادة ٧، بالصيغة التي اعتمدهت بها اللجنة مؤقتاً في دورتها السادسة والخمسين:

”المادة ٧

”التصرف الذي تعترف به منظمة دولية وتعتبره صادراً عنها

التصرف الذي لا يسند إلى منظمة دولية بموجب المواد السابقة يعتبر مع ذلك عملاً صادراً عن هذه المنظمة الدولية. بموجب القانون الدولي، إذا اعترفت هذه المنظمة بذلك التصرف واعتبرته صادراً عنها، وبقدر هذا الاعتراف والاعتبار“^(٣٥).

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

هنا أيضاً ربما يبرر مبدأ التخصص النظر في إدراج حكم تقييدي. فليس من الواضح ما إذا كان سوق قضية لان^(٣٦) لتأييد المبدأ الذي يسعى مشروع المادة ٧ إلى تبيينه أمراً سليماً. ففي تلك القضية، زعمت الجماعة الأوروبية أن الإجراء المقصود هو إجراء للجماعة الأوروبية وأن الولايات المتحدة الأمريكية بالتالي قد رفعت دعوى ضد طرف غير معني، لأن الخرق المزعوم كان خرقاً لالتزام الجماعة الأوروبية لا التزاماً لأعضائها. وفي نهاية المطاف، تلك كانت الطريقة التي عولجت بها القضية.^(٣٧) لكن حتى لو اعتبر البيان الذي ساقته اللجنة مثالا للإقرار، فإنه ينبغي ألا يغرب عن الذهن أن الجماعة الأوروبية ارتكزت في أقوالها على

(٣٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٧١.

(٣٦) EC-Computer Equipment, WT/DS62/R, WT/DS7/R, and WT/DS68/R of 5 February 1998.

(٣٧) انظر 41-42 R.S.J. Martha, The Capacity to Sue and be Sued under WTO-Law, in 3 World Trade Review, 2004, pp.

أن للجماعة اختصاصا حصريا في مسائل الامتيازات المتعلقة بالتعريفات والتصنيفات الجمركية. وإذا ما تركت جانبا مسألة الجهاز المختص بالإقرار والاعتماد، فإن ما سبق يؤيد الرأي القائل بأنه لا يجوز أن يسند إلى منظمة بموجب مشروع المادة ٧ إلا التصرف الذي تعترف به منظمة وتبناه والذي يكون داخل حدود السلطة.

طاء - الإشارة إلى "قواعد المنظمة"

جمهورية الكونغو الديمقراطية

تمشيا مع معنى الفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية (يقصد، على وجه الخصوص، بتعبير "قواعد المنظمة"، الوثائق المنشئة للمنظمة، ومقرراتها وقراراتها المعتمدة وفقاً لها، والممارسة المتبعة فيها)، فإن القاعدة العامة بشأن إسناد تصرف إلى المنظمات الدولية ينبغي أن تتضمن مبدئياً إشارة إلى "قواعد المنظمة".

ويستند هذا الموقف إلى مبدأ التخصص الذي يحكم المنظمات الدولية وإلى المبدأ القاضي بأن الشخصية الاعتبارية الدولية للمنظمة لا يمكن الاحتجاج بها إزاء الدول الثالثة. ولما كانت المنظمة الدولية تؤسس بناء على معاهدة لها بدورها أثر نسبي (*Res inter alios acta*) (العمل لا يلزم إلا أطرافه)، فإن وجودها ككيان مستقل لا يمكن نظرياً الاحتجاج به إزاء الدول الثالثة غير الأطراف في تلك المعاهدة. علاوة على ذلك، لا يمكن للمنظمات أن تمارس سلطات قانونية مخولة إليها إلا في الحدود التي يرسمها الصك المؤسس لها وفي أغراض تحقيق الولاية المنصوص عليها فيه.

ياء - تعريف "قواعد المنظمة"

جمهورية الكونغو الديمقراطية

ترى جمهورية الكونغو الديمقراطية أن هذا التعريف ملائم.

غير أنه فيما يتعلق بتصرف أجهزة منظمة دولية، ترغب جمهورية الكونغو الديمقراطية في أن تدرس اللجنة بعمق المعالجة التي يمكن إفرادها لمشاريع المواد المتعلقة بالأجهزة المنشأة بموجب اتفاقات ثنائية تتعلق بالإدارة المشتركة للموارد الطبيعية العابرة للحدود، من قبيل المجاري المائية العابرة للحدود والمناطق المحمية وما إلى ذلك.

كاف - إسناد تصرف قوة لحفظ السلام إلى الأمم المتحدة أو إلى الدول المساهمة

جمهورية الكونغو الديمقراطية

من المسلم به أن أي عمل أو امتناع عن عمل من جانب منظمة يتناقض مع قواعد القانون العرفي العام أو أحكام معاهدة تكون تلك المنظمة طرفاً فيها هو عمل غير مشروع دولياً يسند إلى تلك المنظمة.

والواقع أن المادة ٢٤ من ميثاق الأمم المتحدة تنيط بمجلس الأمن المسؤولية الأولى عن حفظ السلم والأمن الدوليين. وفي قيامه بهذه المسؤولية الجسيمة، يتصرف المجلس باسم الدول الأعضاء في المنظمة، مما يشكل تفويضاً حقيقياً للسلطة.

وفي غياب "جيش دولي"، على النحو المنصوص عليه في المادة ٤٣ من الميثاق، لا يمكن لمجلس الأمن نفسه أن يقوم بتدابير جبرية عسكرية بمفهوم المادة ٤٢. غير أنه يمكنه بل ويتعين عليه أن يعبر سلطته، عملاً بالمادة ٣٩ أو المادة ٤٢ في نهاية المطاف لإنفاذ التدابير التي تتخذها الدول تطبيقاً لقراراته. وعلى وجه التحديد، يمكن تطبيق المادة ٤٢ من الميثاق بطريقتين: إما عن طريق المساهمة بقوة عسكرية تخضع مباشرة أو حصراً لمجلس الأمن أو عن طريق إنشاء جيش يتألف من وحدات وطنية ويخضع لقيادة الأمم المتحدة.

ومبدئياً، فإن تصرف قوات حفظ السلام يسند في الحالتين إلى الأمم المتحدة، لما لمجلس الأمن من سلطة على القيادات الوطنية ولكون الجنود أنفسهم لا يتلقون الأوامر إلا من قيادتهم الوطنية.

ومن المهم أيضاً التأكيد على أن المادة ٤٧ من الميثاق أنشأت لجنة من أركان الحرب مهمتها أن تسدي المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولي ولاستخدام القوات الموضوعه تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع.

بل إن المادة ٣٩ من المبادئ العامة التي تحكم تنظيم القوات المسلحة الموضوعه تحت تصرف مجلس الأمن تنص على ما يلي: "يتولى قيادة الوحدات الوطنية قادة تعينهم البلدان الأعضاء: وتظل هذه الوحدات تحتفظ بطابعها الوطني وتخضع في جميع الأوقات للانضباط والأنظمة النافذة في قواتها المسلحة الوطنية".

ومن ثم، فإنه إذا عرفت الجرائم المرتكبة خلال عمليات حفظ السلام بأنها جرائم تندرج في نطاق نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، في حين يمكن أن تعتبر الأمم

المتحدة مسؤولة ماليًا عن الأضرار التي تتسبب فيها القوات المسلحة المسؤولة، فإن مسؤوليتها الجنائية ستخضع إما لنظام روما الأساسي أو للقوانين الوطنية.

غير أنه نظرًا للطابع الخاص لهذه البعثات، فإن جمهورية الكونغو الديمقراطية ترى ضرورة أن تواصل اللجنة عملها بغية إدخال التعديلات الضرورية للنظام الذي يحكم مسؤولية عمليات حفظ السلام.

وتقترح مع ذلك أن ينظم هذا الصنف من المسؤولية عن طريق ترتيبات عملية بين الأمم المتحدة والبلدان المضيفة (من قبيل الاتفاق بين بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وحكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية) بشأن الأضرار التي قد تنشأ عن أنشطة قوات حفظ السلام في أقاليمها.

لام - خرق التزامات منظمة دولية تجاه الدول الأعضاء فيها أو تجاه أجهزتها - نطاق الدراسة

المفوضية الأوروبية

فيما يتعلق بالسؤال (أ) بشأن ما إذا كان ينبغي أن تنظر اللجنة في إطار دراستها في خرق الالتزامات التي قد تكون لمنظمة تجاه الدول الأعضاء فيها أو تجاه مسؤوليها، تحذر المفوضية الأوروبية من مغبة إثقال المشروع. ففي نظرنا، تخضع العلاقة بين المنظمة والدول الأعضاء فيها أو مسؤوليها لقواعد المنظمة بالدرجة الأولى. فهذه القواعد لا تحدد فحسب الشروط التي ينشأ بمقتضاها التزام للمنظمة (القواعد الأولية). بل غالبًا ما تضع هذه القواعد الداخلية أيضًا نظامًا خاصًا للمسؤولية (القواعد الثانوية). وحتى لو حاولت اللجنة ألا تتناول إلا القواعد الثانوية ذات الصلة، فإنه سيتعين عليها أن تقوم بدراسة متعمقة لهذه القواعد لمعرفة ما إذا كانت هذه القواعد تحكم الموضوع كليًا باعتبارها "قواعد خاصة"، أم أن ثمة مجالًا لقواعد عامة احتياطية مفيدة. وفي إطار الجماعة الأوروبية، ينبغي أن يوضع في الحسبان أن نطاق التزامات الجماعة تجاه كل من الدول الأعضاء فيها بموجب المادة ١٠ من لوائح الجماعة وتجاه مسؤوليها بموجب النظام الأساسي المعتمد بمقتضى المادة ٢٨٢ من لوائح المنظمة نطاق واسع ويثير مسائل قانونية معقدة لا تلائم مشروع التدوين الحالي.

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

٦ الفارق الأساسي مع قانون مسؤولية الدول

تستدعي مسألة ما إذا كان ينبغي أن تدرج اللجنة قواعد المنظمة الدولية في نطاق أعمالها بعض التعليقات بشأن الفرق المهم بين قانون مسؤولية الدول وقانون مسؤولية المنظمات الدولية.

وكما أكدته المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية سيليسيا العليا البولندية، فإن القوانين الداخلية، بما فيها الدساتير الوطنية هي من زاوية القانون الدولي والمحاكم الدولية مجرد وقائع تعبر عن إرادة الدول وتشكل أنشطتها. (٣٨) غير أنه على غرار ما تم توضيحه مؤخرا في قرار التحكيم الصادر في قضية إعادة شراء مصرف التسويات الدولية لأسهم الخواص، (٣٩) فإن حالة المنظمات الدولية مختلفة تماما. فالمسائل المتعلقة بالمبادئ التنظيمية أو بالإدارة الداخلية للمنظمات الدولية هي مسائل يحكمها القانون الدولي. (٤٠) والالتزامات الواقعة على عاتق المنظمات الدولية بمقتضى صكوكها التأسيسية والقانون الثانوي للمنظمات الدولية هي قواعد قانونية تماثل الالتزامات الناشئة عن المعاهدات التي تكون المنظمة طرفا فيها والقواعد السارية الأخرى للقانون الدولي العربي. (٤١) ومجمل القول إنه لا يمكن أن يكون ثمة نظام قانوني داخلي للمنظمات الدولية مستقل عن القانون الذي تدين بوجودها له. ولذلك يصعب تصور دراسة لمسؤولية المنظمات الدولية تصرف نظرها عن المسؤولية بسبب انتهاكات لقواعد المنظمات الدولية. وليس الغرض من هذا القول بضرورة أن تشمل الدراسة العلاقات بين أجهزة المنظمة. فقواعد المنظمات لا تكون لها صلة بقانون المسؤولية الدولية إلا بمدى صلتها بالعلاقات التي يحكمها القانون الدولي والقائمة بين المنظمة الدولية باعتبارها شخصا اعتباريا دوليا والأطراف الثالثة، سواء كانت دولا أو منظمات دولية أخرى أو غيرها من الكيانات أو الأشخاص الطبيعيين. (٤٢)

(٣٨) Polish Upper Silesia, P.C.I.J., Series A. No. 7, p. 19

(٣٩) محكمة التحكيم الدائمة، القرار الجزئي المؤرخ ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، <http://www.pca-cpa.org>،
./ENGLISH/RPC/BIS/EPA

(٤٠) المرجع نفسه، الفقرة ١٢٣.

(٤١) انظر C.F. Amerasinghe, Principles of the Institutional Law of International Organizations (Cambridge University Press, 1996), p. 326

(٤٢) انظر P. Klein, LA RESPONSABILITE DES ORGANIZATIONS INTERNATIONALES (Brussels, Editions Bruylant, 1998), pp 22-29

والصكوك التأسيسية للمنظمات الدولية المحسدة في الاتفاقات الدولية، هي استناداً إلى محكمة العدل الدولية، معاهدات متعددة الأطراف، وإن كانت من نوع خاص.^(٤٣) ومن هذه الخصائص أن تلك الصكوك التأسيسية تحدث أشخاصاً قانونيين جدداً يتمتعون بقدر من الاستقلال الذاتي. وبناء على هذا الاستقلال الذاتي، يمكن للشخص الجديد أن يعمل أو يمتنع عن العمل بطريقة تنتهك كلاً من صكّه التأسيسي والقانون الثانوي. بموجب الصك الذي يستمد منه وجوده القانوني، أو القانون الدولي العمومي وبخاصة القانون الدولي الساري على المنظمات الدولية. ويستند هذا الطرح إلى بيان محكمة العدل الدولية التالي:

”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“^(٤٤).

وهكذا، خلافاً لما عليه الأمر عندما تنتهك الدول قانونها الداخلي، فإن أي انتهاك تقوم به المنظمة الدولية لقواعدها هو بحكم تعريفه انتهاك لالتزام دولي للمنظمة. بمفهوم الفقرة ٣ (ب) من مشروع المادة ٣. وقيام خرق من هذا القبيل قد تترتب عليه مسؤولية المنظمات تجاه الأطراف الثالثة.

٢' الطابع الدولي للعلاقات مع الموظفين

وفيما يتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية إزاء موظفيها، ينبغي التذكير بأن المحاكم الإدارية دأبت على تأكيد استقلال المنظمات الدولية، مما يستتبع أن المنظمات الدولية لا تخضع لقوانين منظمة أخرى أو لأحكام أي قانون وطني. وفي الحالة المحددة المتعلقة بالمنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، قضت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، في قضية استظهر فيها المدعي بكل من قانون منظمات أخرى وبقانون أحد البلدان، بأن ”الانتربول هي منظمة دولية ولا تخضع لأي قانون وطني“، وأن ”الانتربول منظمة دولية مستقلة، وأن الأطراف لا يستشهدون بأي اتفاق بل لا يذكرون وجود أي هيئة تنسيق من شأنها أن تبرر

(٤٣) انظر على سبيل المثال، شرعية استخدام دولة للأسلحة النووية (طلب مقدم من منظمة الصحة العالمية)، I.C.J. Reports 1996، الصفحتان ٧٤ و ٧٥؛ وانظر بشأن دراسة مستفيضة لاجتهاد محكمة العدل الدولية لما قبل T. Sato, Evolving Constitutions of International Organizations (The Hague/London/Boston, Kluwer ، ١٩٩٦ .(Law International; 1996.

(٤٤) تفسير الاتفاق المؤرخ ٢٥ آذار/مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر، ICJ Reports, 1980، الصفحات ٨٩٠-٩٠. الفقرة ٣٧.

المقارنة، وحتى لو كتب للالتماس النجاح، فإن ذلك لن يعني نقض القرارات المطعون فيها على أي حال...“^(٤٥).

ومن النتائج المترتبة على هذا الاستقلال أن العلاقات بين المنظمات الدولية وموظفيها هي علاقات دولية بطبيعتها. وبناء عليه، فإن أي محكمة وطنية هي محكمة تفتقر للاختصاص الشخصي والاختصاص الموضوعي للبت في منازعات موظفي المنظمات الدولية.^(٤٦) وفي حالة المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، نص على ذلك صراحة في المادة ٣٠ من القانون الأساسي للمنظمة. وبناء عليه، فإنه عندما يثير الموظفون مسؤولية منظمة دولية، فإن المحاكم تنظر أيضا إلى الصك التأسيسي وقرارات وممارسة المنظمة المعنية، لتحديد مسؤولية المنظمة. ويشكل قرار المحكمة الإدارية للبنك الدولي في قضية دي ميروود مثالا مفيدا. ففي تلك القضية نظرت المحكمة إلى الصك التأسيسي للبنك الدولي ولوائحه وإلى بعض الأدلة والمذكرات والبيانات الصادرة عن الإدارة وكذا عن بعض المصادر الأخرى، بما فيها المبادئ العامة، للبت في القضية.^(٤٧)

٣' الأعمال التي تمس الأطراف من الخواص

يمكن أن تقوم قواعد المنظمة بدور حاسم في تحديد مسؤولية منظمة دولية فيما يتعلق بالأطراف من الخواص. ويوضح قرار التحكيم الصادر في قضية إعادة شراء مصرف التسويات الدولية لأسهم الخواص^(٤٨) هذه النقطة بوضوح: ففي تلك القضية ارتأت المحكمة أنه لتحديد ما إذا كانت المنظمة الدولية المعنية قد ارتكبت عملا غير مشروعاً في حق حملة الأسهم الخواص، فإنه يلزم دراسة مدى اتساق العمل مع الصكوك التأسيسية وكذا مع مبادئ القانون الدولي الواجبة التطبيق. وبناء عليه، أجابت محكمة التحكيم على السؤال المتعلق بما إذا كان تعديل الصك التأسيسي الذي ألغى إمكانية حمل الخواص للأسهم في المنظمة، تعديلا يتسق مع قواعد المنظمة. وبعد أن أجابت على السؤال بالإيجاب، نظرت المحكمة فيما إذا كانت إعادة شراء الأسهم تمت بصورة تتسق مع قواعد القانون الدولي

(٤٥) المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، الحكم رقم ١٠٨٠، المؤرخ ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩١، الهيئة رقم ١٢.

(٤٦) I. Seidl-Hohenveldern, Avis concernant l'incompétence des tribunaux nationaux pour régler des litiges opposant L'Organisation Internationale de Ploice Criminelle – Interpol à ses agents, 26 May 1986.

(٤٧) قضية دي ميروود، تقارير المحكمة الإدارية للبنك الدولي، [١٩٨١]، القرار رقم ١.

(٤٨) محكمة التحكيم الدائمة، القرار الجزئي المؤرخ ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، <http://www.pca-cpa.org>، /ENGLISH/RPC/BIS/EPA.

المتعلقة بتزع الملكية والتعويض، ومبدأ حق الإنسان في التمتع السلمي بالملكية، ومبدأ عدم التمييز.

ولذلك سيكون من المفيد لو وضع تعريف للعمل غير المشروع دولياً يشمل أيضاً انتهاكات منظمة دولية لقواعدها. وهذا أمر ضروري لاسيما وأنه توجد منظمات دولية تفرض قواعدها معايير التعامل على المنظمة في حد ذاتها (وبالتالي لا تفرض التزامات على جهاز معين) ويكون الغرض منها حماية الحقوق الشخصية للأطراف الثالثة، أو تفرض قواعد تتأثر الأطراف الثالثة سلباً بمفعولها.

وفي حالة المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، تنص الفقرة ١ من المادة ٢ من القانون الأساسي على أن تحترم المنظمة روح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في جميع إجراءاتها. وتنفرد المنظمة^(٤٩) بهذا الحكم الذي يدمج كامل الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي وتفصيلها في شتى صكوك حقوق الإنسان في قواعد المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول. ولذلك اتخذت المنظمة عدة مبادرات لتشجيع التقيد بحقوق الإنسان في شتى مجالات أنشطتها^(٥٠).

كما يتعين على المنظمة الدولية للشرطة الجنائية أن تحترم حقوق الإنسان في عملياتها. ولما كان من بين الأنشطة الرئيسية للمنظمة هو تجهيز المعلومات بغرض التعاون الدولي للشرطة، فإن أنشطة المنظمة تندرج في نطاق الحياة الخاصة للأشخاص

(٤٩) لكن انظر بشأن الكيفية التي أصبح بها الإعلان مقبولاً بصفته جزءاً من "قانون الأمم المتحدة" Waldock, General Course on Public International Law, 106 RdADI, 1962-II, pp ١٩٨-١٩٩.

(٥٠) في دورتها الثامنة عشرة المعقودة في برن، اعتمدت الجمعية العامة القرار رقم ٣ الذي ينص على أن "كافة أعمال العنف أو المعاملة اللاإنسانية، أي تلك الأعمال المنتهكة لكرامة الإنسان والتي ترتكبها الشرطة أثناء ممارسة مهام الشرطة القضائية أو الجنائية، يتعين إبلاغ العدالة بها". كما أوصى القرار بأن "تولى أهمية خاصة في جميع مدارس تدريب الشرطة، للاعتراف التام بحق كافة الأشخاص المشتبه في انتهاكهم للقانون الجنائي، أو أي أشخاص آخرين في المعاملة العادلة والإنسانية". وأعقب هذا القرار، في الدورة الخامسة والأربعين للجمعية العامة (أكرا، ١٩٧٦)، تقديم التقرير رقم ٢٠ بشأن أعمال الأمم المتحدة المتعلقة بإعداد قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. ومؤخراً، اعتمدت الجمعية العامة في دورتها المعقودة في روما (١٩٩٤) القرار AGN/63/RES/16، الذي يوصي أعضاء المنظمة باتخاذ تدابير لضمان توفير التدريب على حقوق الإنسان في معاهد الشرطة. ثم أرسل تعميم يطلب إلى بلدان الانتربول إبلاغ الأمانة العامة بكل التطورات المتعلقة بتنفيذ هذا القرار. كما يجدر بالإشارة أن المنظمة تعمل بصورة وثيقة مع لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛ وتستشير اللجنة الانتربول بشأن النصوص التي تعتمدها. وقد اعتمد عدد من الصكوك الدولية بغية التطبيق العملي للإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتشكيل مجموعة من نصوص القانون الجنائي الدولي عن طريق تعريف الجرائم التي تشكل انتهاكا لحقوق الإنسان. وتطبيقاً للمادة ٢ من قانونها الأساسي، تنقيد المنظمة بالقواعد المنصوص عليها في تلك النصوص وقد دأبت على توصية الدول الأعضاء فيها بالتصديق على تلك الصكوك الدولية.

المحميين بمقتضى الحق الأساسي المنصوص عليها في المادة ١٢ من الإعلان العالمي. ولعل من الأمثلة الواجبة في هذا الباب قضية شتنبيرغ ضد المنظمة الدولية للشرطة الجنائية^(٥١) (*Steinberg v. International Criminal Police Organization*). وتعلق هذه القضية بمواطن من الولايات المتحدة كان موضوع نشرة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، تصفه بكونه مجرماً دولياً مطلوباً استخدم اسماً مستعاراً هو "مارك موسكوفيتز". وعندما علم بأن الأمانة العامة للمنظمة تعمم نشرة عن طريق شبكة الانتربول، أشعر الأمانة العامة للمنظمة مرتين وقدم أدلة على أن النشرة فيها غلط. وادعى أنه رغم الأدلة التي أدلى بها، واصلت الأمانة العامة للانتربول نشر النشرة وبيانات أخرى تربطه بالمسمى "مارك موسكوفيتز"، لمدة تفوق السنة إلى أن أقرت بأن هذا الربط فيه غلط، استناداً إلى المتظلم. والتمس شتنبيرغ تعويضات تعزيرية عامة عن الضرر الجوهري الذي ادعى أنه لحقه نتيجة النشرة التشهيرية فيما يدعى والصادرة عن الانتربول.

وتكمن مسألة المسؤولية تجاه الأطراف الثالثة عن خرق المادة ٢ من النظام الأساسي للمنظمة وراء إنشاء مجلس الإشراف على مراقبة محفوظات الانتربول (ويشار إليه أدناه باللجنة) والذي أنشئ عندما أعادت المنظمة التفاوض بشأن اتفاق مقرها مع فرنسا.

فقد ادعت فرنسا أن قانون ٦ كانون الثاني/يناير ١٩٧٨ المتعلق بتكنولوجيا المعلومات والملفات والحريات يسري على البيانات الإسمية المخزونة في مقار الانتربول. وبالتالي، قالت فرنسا إن الأشخاص الطبيعيين ينبغي أن يكون لهم حق الإطلاع على البيانات المتعلقة بهم، وهو حق يمكن ممارسته عن طريق اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات، التي أنشئت تطبيقاً للقانون السالف الذكر وخولت صلاحيات مراقبة الملفات المحوسبة في فرنسا. وحاججت الانتربول بأن هذا القانون لا يسري على معلومات الشرطة التي تجهزها الأمانة العامة للسببين التاليين:

(أ) إن المعلومات التي ترسلها بلدان الانتربول لا تملكها الانتربول، التي لا تقوم إلا بدور الوديع، وأن تطبيق قانون وطني على تلك المعلومات سيضفي على ذلك القانون طابع السريان خارج الولاية الوطنية؛

(٥١) محكمة الاستئناف الاتحادية للولايات المتحدة، مقاطعة كولومبيا، ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨١، (U.S. App. D.C.; 672 F.2d 927). وللإطلاع على مناقشة لهذه القضية انظر: A. Reinisch, *International Organizations before National Courts* (Cambridge, 2000), at pp. 28, 50, 152ff, 170.

(ب) إن تطبيق قانون ١٩٧٨ على ملفات الانترنت في فرنسا قد يعيق التعاون الدولي للشرطة، ما دامت بعض البلدان ستفضل عدم تبليغ معلومات الشرطة التي يحتمل أن يتم الكشف عنها لهيئات فرنسية.

ومن الواضح أن الرهان كان كبيرا بالنسبة للطرفين. ولم تكن فرنسا راغبة في تعزيز مركز الانترنت في أراضيها دون تقديم ضمانات ما بشأن تجهيز البيانات الشخصية المحمية بمقتضى قانون ١٩٧٨، وكانت المنظمة حريصة على ضمان السير السلس للتعاون الدولي للشرطة عن طريق قنواتها.

وتم التوفيق بين هذين الرأيين نتيجة التزام الطرفين بحماية البيانات، للقيام في آن واحد بحماية التعاون الدولي للشرطة وحماية حقوق الأفراد (المادة ٢ من القانون الأساسي للانترنت تنص على أن إجراءاتها تتم في احترام لروح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).

وتوافقت الآراء رسمياً في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٢ بالتوقيع على اتفاق مقرر جديد بين فرنسا والانترنت دخل حيز النفاذ في ١٤ شباط/فبراير ١٩٨٤ وذيلت بها الرسائل المتبادلة. وتشكل هذه النصوص أساس نظام مراقبة ملفات الانترنت.

وبالتوقيع على النص، وافقت فرنسا على عدم تطبيق قانون ١٩٧٨ على ملفات الانترنت. ويضمن الاتفاق حرمة محفوظات الانترنت ومراسلاتها الرسمية (المادتان ٧ و ٩ من اتفاق المقر)، وينص كذلك على تولى هيئة مستقلة غير المجلس الوطني للإشراف مهمة المراقبة الداخلية لملفات الانترنت (المادة ٨).

ووفقاً للرسائل المتبادلة بين الانترنت والسلطات الفرنسية التي تدعو الانترنت إلى إنشاء مجلس للإشراف وتحديد وظيفته، اعتمدت المنظمة نظام التعاون الدولي للشرطة ومراقبة محفوظات الانترنت في ١٩٨٢. والغرض من هذا النظام، كما تنص عليه المادة ١(٢) "...حماية معلومات الشرطة التي يتم تجهيزها وتبليغها في إطار نظام الانترنت للتعاون الدولي للشرطة من كل إساءة استعمال، وبخاصة لتفادي أي تهديد لحقوق الأفراد". وهذا هو النص الذي أنشأ المجلس الذي غير اسمه بالإنكليزية إلى "لجنة مراقبة ملفات الانترنت" في عام ٢٠٠٣.

ووضعت المنظمة نظاما متطورا لضمان ألا يؤدي تجهيز المعلومات لأغراض التعاون الدولي للشرطة إلى التدخل بصورة غير مشروعة في الحياة الخاصة للأشخاص. ^(٥٢) والسؤال المطروح هو إذا ما حدث حرق مع ذلك، فهل يدخل هذا الحرق في نطاق الفقرة ١ من مشروع المادة ٣؟

فيذا كان الجواب بالإيجاب، ويبدو أن الأمر سيكون كذلك، فإنه ينبغي توضيح ذلك في مكان ما من النص. وكما سبق القول، فإن قواعد المنظمة هي قواعد دولية بحكم تعريفها. ولذلك يبدو أن قانون الالتزامات لا يمكن أن يقيم تمييزا سليما بين الالتزامات الناشئة عن التعهدات الخارجية والالتزامات الناشئة عن القواعد الداخلية للمنظمة. بل يبدو أن المسؤولية ستحدد بجوهر الالتزام المنتهك. فإذا كان الغرض من الالتزام هو حماية حقوق شخصية للأطراف الثالثة، فإن نتائج الانتهاكات لا يمكن أن يحكمها إلا قانون المسؤولية عن الأعمال غير المشروعة بموجب القانون الدولي.

وتتصرف المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول استنادا إلى نفس الفرضية، فيما يتعلق بمقتضيات المادة ٣ من نظامها الأساسي. وعلى الرغم من أن المادة ٣ لم تصغ مباشرة كمعيار للتعامل مع الأطراف من الخواص، فإن عدم التقيد بها يمكن أن تكون له انعكاسات على الشخص الذي تحوز المنظمة بيانات اسمية بشأنه أو الذي يكون هدفا

(٥٢) نظام تجهيز المعلومات لأغراض التعاون الدولي للشرطة، الذي اعتمده الجمعية العامة للمنظمة في دورتها ٧٢ (بيندورم، إسبانيا)؛ ويجل هذا النظام محل النظام الذي وضع منذ ١٩٨٢. وفي ١٩٨٢، اعتمدت الجمعية العامة في دورتها الحادية والخمسين (تورنومولينوس، إسبانيا)، نظام التعاون الدولي للشرطة والمراقبة الداخلية لحفوظات الانتربول (القرار AGN/51/RES/1)، الذي ينص في جملة أمور على أن المعلومات تجهز [...] في نظام إلكتروني لتجهيز البيانات يتألف من مركز للتجهيز يقام في الأمانة العامة [...]. وفي ١٩٨٧، اعتمدت اللجنة التنفيذية، في دورتها الرابعة والثمانين (سان كلو، فرنسا)، بناء على تفويض من الجمعية العامة في دورتها الخامسة والخمسين المعقودة في بلغراد (القرار AGN/55/RES/2) نظام حذف المعلومات التي في حوزة الأمانة العامة. وفي ١٩٩٠، اعتمدت الجمعية العامة، في دورتها التاسعة والخمسين (أوتاوا) النظام الذي يحكم قاعدة بيانات المعلومات المختارة في الأمانة العامة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول والإطلاع المباشر للمكاتب المركزية الوطنية عليها (القرار AGN/59/RES/7). وفي ١٩٩٦ و ١٩٩٨ و ٢٠٠٠، اعتمدت الجمعية العامة في دورتها الخامسة والستين (أنتاليا، تركيا) ودورها السابعة والستين (القاهرة) ودورها التاسعة والستين (رودس، اليونان) ثلاثة قرارات تتعلق تباعا بالوحدة التحليلية للاستخبارات الجنائية وتحليل الجريمة (AGN/65/RES/16) واستراتيجية الانتربول لتحليل والتدريب في مجال الجريمة (AGN/67/RES/9)، وتطوير القدرة الاستراتيجية للاستخبارات الجنائية في الأمانة العامة للانتربول (AGN/69/RES/4).

لإصدار نشرة المطلوبين الحمراء عن طريق شبكة المنظمة. فالمادة ٣ تمنع المنظمة من القيام
”بأنشطة ذات طابع سياسي أو عسكري أو ديني أو عرقي“.^(٥٣)

ويصبح مكتب الشؤون القانونية للمنظمة يوميا، بطريقة أو أخرى، مشاركا في مسائل تثيرها أجهزة إنفاذ القوانين التي تطلب إلى الأمانة العامة المساعدة في البحث عن شخص معين أو يثيرها الأطراف الذين لا يرضيهم أن تفتح المنظمة ملفا بشأنهم، يشمل في العديد من الحالات نشرة دولية للمطلوبين، أي النشرات الحمراء المشهورة. وكثيرا ما يتعين على مكتب الشؤون القانونية وكذا لجنة مراقبة ملفات الانتربول أن تواجه طعونا يقدمها أفراد بشأن الخدمات التي تسديها الأمانة العامة إلى البلدان المنتسبة، عندما تمس أولئك الأفراد. وعادة ما يدعي فرد أنه مطلوب للأسباب المذكورة في المادة ٣ من النظام الأساسي للمنظمة، ويطلب بالتالي ألا تساعد المنظمة البلد المقدم للطلب.

وتصبح هذه التظلمات مستعصية على الحل عندما يعاني الشخص موضوع ملف شرطة الانتربول أو نشرة المطلوبين، عراقيل في تنقلاته الدولية، من قبيل رفض طلب التأشيرة، أو المنع من الهبوط، أو الطرد أو الترحيل. وأحيانا يدعى أن هذه العراقيل تتسبب في أضرار بسبب فوات فرص تجارية.

(٥٣) للمادة ٣ من القانون الأساسي للمنظمة خلفية تاريخية محددة. ففي الفترة الوسيطة لما بعد الحرب، كان سلف المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، التي هي اللجنة الدولية للشرطة الجنائية، قد اتخذت موقفا محايدا برفضها التدخل في قضايا ذات طابع سياسي أو ديني أو عنصري. وفي خطابه الافتتاحي أمام مؤتمر بروكسيل في حزيران/يونيه ١٩٤٦، قال الرئيس لواج، إن اللجنة بتقيدها الصارم بذلك المبدأ، قد نجحت في كسب احترام السلطات الإدارية والقضائية في كل البلدان الأعضاء. وكان هذا الموقف يتماشى أيضا مع تطور قانون تسليم المجرمين - سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي - خلال القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، وبخاصة تطور مفهوم 'الجريمة السياسية'. ورغم أن النظام الأساسي للجنة الدولية للشرطة الجنائية المعتمد عام ١٩٤٦ لم يتضمن أي حكم بشأن تحديد نطاق عمل المنظمة في القضايا ذات الطابع السياسي أو العنصري أو الديني، فإن المنظمة حافظت عمليا على موقفها. وفي ١٩٤٨، أضيفت إلى المادة ١ (١) من النظام الأساسي عبارة "مع الاستثناء التام لكافة المسائل التي لها طابع سياسي أو ديني أو عنصري". ووصف الأمين العام للجنة آنذاك انعدام أي حكم صريح بشأن المسألة بكونه 'إغفالا خطيرا'. وفي تقريره إلى الجمعية العامة، قال إن 'التحديد الصارم لعملنا في نطاق الحق العام قد مكنتنا من أن نوسع نفوذ اللجنة دون اعتراض، ونرى أن مستقبلها مرهون إلى حد كبير بالالتزام الصارم بهذا الحياد'. وبعدها أصبح نص المادة ١ كالتالي: "إن هدف اللجنة الدولية للشرطة الجنائية هو أن تضمن وتشجع رسميا أكبر مساعدة متبادلة ممكنة بين جميع سلطات الشرطة الجنائية، في حدود القوانين القائمة في شتى الدول، وإقامة وتطوير كافة المؤسسات التي من شأنها أن تسهم في القمع الفعال للجرائم وجنح الحق العام، مع الاستثناء الصارم لكل المسائل التي لها طابع سياسي أو ديني أو عنصري". وفي ١٩٥٦، أثناء صياغة القانون الأساسي للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية، تم تناول هذا الحكم وأصبح الآن المادة ٣. 'يحظر على المنظمة حظرا باتا أن تقوم بأي تدخل أو أنشطة ذات طابع سياسي أو عسكري أو ديني أو عنصري'

ومن حيث الممارسة، كثيرا ما يدعي الأفراد أنه تحقق لهم، بناء على المادة ٣ من القانون الأساسي للمنظمة، الحماية من تقديم المنظمة للمساعدة في الملاحقة القضائية لـ "الجرائم السياسية". وكلما تبين للمنظمة أن تعاونها لاعتقال شخص معين لا يتماشى مع ما سلف ذكره، إلا وتعين عليها أن توقف تعاونها مع الدولة مقدمة الطلب بشأن الملف وتلغي كل طلب يقدمه الأعضاء للتعاون بشأن معلومات عن الشخص المعني بغرض إلقاء القبض عليه. كما يمكن للمنظمة أن توقف مؤقتا أي أن تعلق التعاون مع العضو المقدم للطلب بشأن الملف، إذا كانت لديها أسباب تدفعها إلى الاعتقاد أن المساعدة المطلوبة ربما لا تتماشى مع مقتضيات القانون الأساسي الواردة أعلاه.

وكما سبق قوله، سيكون من المفيد بالتالي وضع تعريف للعمل غير المشروع دوليا يشمل في الوقت ذاته انتهاكات منظمة دولية لقواعدها.

٤' الأعمال التي تمس البلدان والمنظمات الدولية الأخرى

وفي إطار المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، قد يقع أن يتصرف جهاز بصورة تنتهك قاعدة منظمة صممت لحماية مصلحة بلدان الانتربول. وفي هذا الصدد، من المهم ملاحظة أن قواعد الانتربول بشأن تجهيز معلومات الشرطة توازن بين شروط التعاون الدولي للشرطة وبين ضرورة حماية البيانات والحقوق الأساسية للأفراد وفقا للمادتين ٢ و ٣ من القانون الأساسي. ولذلك روعي المبدأن الأساسيان التاليان خلال إعداد القواعد السالفة الذكر: احترام السيادة الوطنية والاعتراف بالدور الرئيسي الذي تقوم به المكاتب المركزية الوطنية، على نحو ما تنص عليه المادة ٣٢ من القانون الأساسي للمنظمة.

وهكذا فإن ذلك الحكم الوارد في القواعد يحدد الالتزامات الواقعة على عاتق كيانات بلدان الانتربول التي تبلغ المعلومات إلى الأمانة العامة للمنظمة، بغية تجهيز تلك المعلومات في إطار نظام التعاون الذي وضعته المنظمة. وهذا تذكير بالالتزام باحترام الأغراض التي تجهز من أجلها المعلومات (على اعتبار أن هذه الأغراض تستند إلى أحكام المادتين ٢ و ٣ من القانون الأساسي للمنظمة)، والالتزام الأساسي بتقديم معلومات دقيقة وضمن استكمالها عند الضرورة.

ويتجلى احترام السيادة الوطنية في ملكية المعلومات التي تقدمها بلدان الانتربول إلى المنظمة، عن طريق مكاتبها المركزية الوطنية وغيرها من الكيانات المرخص لها. وأخيرا، فإن الحكم ذي الصلة من هذه القواعد ينص على أن الكيانات التي تبلغ بمعلومات، يجوز لها في أي وقت أن تقيّد حقوق الإطلاع على تلك المعلومات. وفي هذا الصدد، يحدد الحكم ذو الصلة من تلك القواعد الإجراءات لإشعار الكيانات التي بلغت المعلومات كلما كان ثمة

احتمال في أن يصبح كيان جديد متلقيا لتلك المعلومات. وهذا ما يمكن مصدر المعلومات من اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان ينبغي أن تتاح لذلك الكيان الجديد فرصة الإطلاع على تلك المعلومات التي قام بتبليغها.

وتفرض القواعد على الأمانة العامة للمنظمة أن تضمن تجهيز المعلومات عن طريق قنوات المنظمة وفقا للشروط المنصوص عليها وللأغراض المرخص بها دون غيرها. ويمكن أن تترتب مسؤولية المنظمة عن عدم تقييد أمانتها العامة بالقواعد التي وضعت لحماية مصالح بلدان الانتربول، حتى وإن كانت تلك القواعد تتعلق بالنظام القانوني الداخلي للمنظمة. وبناء عليه، فإن آلية تسوية المنازعات المتوخاة في المادة ٢٣ من قواعد المنظمة بشأن تجهيز المعلومات لأغراض التعاون الدولي للشرطة، تقوم في جزء منها على افتراض أن الكيانات التي تتصرف من خلالها بلدان الانتربول فيما يتعلق بتجهيز المعلومات لأغراض أعمال الشرطة الدولية، ينبغي أن تكون لديها وسيلة انتصاف في مواجهة المنظمة.

صندوق النقد الدولي

ينبغي أن تنص مشاريع المواد بوضوح على أن العلاقات بين منظمة دولية وأعضائها ومسؤوليها المشمولة بميثاق المنظمة تخرج عن نطاق مشاريع المواد. فهذه العلاقات تحكمها قواعد كل منظمة^(٥٤). وعندما تتصرف منظمة دولية وفقا لميثاقها، فلن تترتب عن عملها ذاك مسؤولية بمقتضى مبادئ القانون الدولي العمومي (التي أشير إليها ضمنا لكن لم ينص عليها في جوهر مشاريع المواد)، غير أن مسؤوليتها يتعين تحديدها وفقا لميثاقها.

وتتعلق أسباب هذه الاستنتاجات بطبيعة قواعد المنظمات الدولية، والفوارق بين الدول والمنظمات الدولية وبين المنظمات الدولية نفسها.

وقواعد منظمة دولية، من قبيل صندوق النقد الدولي، هي في آن واحد قواعد داخلية من حيث نطاقها ودولية من حيث طابعها. فهي داخلية من حيث نطاقها لأنها تحكم العلاقات بين المنظمة وأعضائها، وبين الأعضاء (بصفتهم أعضاء)، وبين المنظمة وأجهزتها ومسؤوليها. وهي دولية من حيث طابعها لأنه يُتفق عليها بمعاهدة بين الدول الأعضاء في المنظمة^(٥٥) أو توضع عملا باتفاق من هذا القبيل. ولهذا السبب، لن يكون من الملائم اعتبار

(٥٤) كما أنه في بعض المنظمات الدولية، اتفق الأعضاء على آلية خالصة لتحديد نطاق الالتزامات الناشئة بمقتضى ميثاق المنظمة. فبالنسبة لصندوق النقد الدولي، تنص المادة التاسعة والعشرون من النظام الأساسي على آلية خالصة من هذا القبيل.

(٥٥) بخصوص المنظمات التي تنشئها منظمات دولية أخرى، أو التي يكون أعضاؤها منظمات دولية، يرجى الرجوع إلى تعليقاتنا على مشروع المادة ٢ أدناه.

قواعد منظمة دولية مماثلة لقانون محلي أو خاضعة للقواعد العامة للقانون الدولي، بالمعنى الذي تستخدم به تلك المصطلحات فيما يتعلق بالدول^(٥٦). ولذلك فإن قواعد المنظمات الدولية، باعتبارها مجموعة من القواعد القانونية، هي من فئة خاصة.

كما ينبغي الإقرار بأن قواعد المنظمة هي قواعد تخصيص فيما بين المنظمة وأعضائها ومسؤوليها وفيما بين أعضائها. ولذلك لا يجوز القول، على غرار ما ورد في شرح مشروع المادة ٣، أنه في بعض الحالات (غير الحالات المتعلقة بالتزامات ذات طابع آمر) يمكن ترجيح الالتزامات الدولية العامة على قواعد المنظمة^(٥٧). فهذا القول يتجاهل الاتفاقات الدولية بين أعضاء المنظمة بشأن التطبيق الحصري للقوانين التي تحكم علاقاتها ويوحى بأن القاعدة العامة ترجح على القاعدة الخاصة.

وبالإضافة إلى ذلك، يقر القانون الدولي بأن المنظمات الدولية "تختلف عن الدول" من حيث أنه "ليس لها اختصاص عام"^(٥٨). ففي حين أن "الدولة لها كامل الحقوق والواجبات الدولية التي يقرها القانون الدولي، لا بد وأن تتوقف حقوق وواجبات كيان من قبيل منظمة على أغراضها ووظائفها التي تحددها وثائقها التأسيسية صراحة أو ضمناً وتطورها الممارسة"^(٥٩) (التوكيد مضاف). لذلك، فإن المسؤولية الدولية، بالنسبة للمنظمات الدولية، لا بد وأن تتوقف على أهداف المنظمة ووظائفها التي تحددها وثائقها التأسيسية صراحة أو ضمناً وتطورها الممارسة.

كما تختلف المنظمات الدولية عن بعضها البعض، من حيث الغرض والوظيفة، وتختلف بالضرورة كذلك الوثائق التأسيسية لتلك المنظمات وممارستها. وهذه الاختلافات تكون بيئة للغاية عند تناول العلاقات بين المنظمات وأعضائها ومسؤوليها، ما دامت هذه العلاقات تتوقف على هدف المنظمة ووظائفها.

(٥٦) لقد حاول شرح مشروع المادة ٣ (الفصل الرابع من تقرير اللجنة) أن ينطلق من هذا الاعتبار الذي لا نوافق عليه.

(٥٧) أثبتت الممارسة، بصفة خاصة، أن المنظمة الدولية لا تخضع لقواعد القانون الدولي التي تصدرها منظمات دولية أخرى، ما لم تقبل تلك القواعد. وعلى سبيل المثال، يعترف اتفاق ١٩٤٧ بين الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي بأن الصندوق غير ملزم بقرارات مجلس الأمن المتحدة بموجب المادتين ٤١ و ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة، رغم أن الدول الأعضاء فيها ملزمة بما عملاً بالمادة ٤٨ من ميثاق الأمم المتحدة. وينص الاتفاق على أن الصندوق لا يلزم إلا "بإيلاء الاعتبار اللازم" لقرارات مجلس الأمن تلك.

(٥٨) شرعية استخدام دولة للأسلحة النووية في النزاع المسلح، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٦، (ICJ Reports, 1996)، الصفحة ٧٦.

(٥٩) التعويضات عن الأضرار أثناء الخدمة في الأمم المتحدة، (ICJ Reports 1949/1949)، تقارير محكمة العدل الدولية، الصفحة ١٨٠.

وبما أن علاقات كل منظمة تعكس تلك الاختلافات في الهدف والوظيفة، وبما أن تلك القواعد اتفقت عليها الدول باعتبارها قواعد تحكم العلاقات بين المنظمة وأعضائها ومسؤوليها، وبما أن تلك القواعد هي قواعد تخصيص بالنسبة للعلاقات القانونية للمنظمة، فإن تلك القواعد وحدها هي التي تحكم العلاقات بين منظمة دولية وأعضائها ومسؤوليها، بما في ذلك في الظروف التي تتعلق فيها تلك العلاقات بخرق التزام دولي للمنظمة تجاه أعضائها ومسؤوليها. وبناء عليه، فإننا نعتقد بأن تلك العلاقات، تخرج عن نطاق دراسة اللجنة وينبغي أن تكون كذلك.

الأمانة العامة للأمم المتحدة

فيما يتعلق بالسؤال الأول، وفي غياب أي دليل على طبيعة الالتزامات التي خرقها منظمة من المنظمات الدولية - غير التزاماتها التعاهدية - فإن هذا المكتب ليس في وضع يتيح له الإعراب عن رأي بشأن ما إذا كان ينبغي أن تدرس اللجنة المسألة، أو بشأن الأهمية التي - ينبغي أن توليها اللجنة لها في الإطار العام لدراستها المتعلقة بـ "مسؤولية المنظمات الدولية".

المنظمة العالمية للملكية الفكرية

لأغراض تناول هذه المسألة، تقول لجنة القانون الدولي إن "قواعد المنظمة" تعني بصفة خاصة: الصكوك المنشئة؛ والمقررات والقرارات وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة وفقاً لتلك الصكوك؛ والممارسة المتبعة في المنظمة". ولعله من الملائم أن تنظر اللجنة في إمكانية توسيع هذا التعريف ليشمل كذلك إطاراً أعم من قبيل "مبادئ القانون الدولي المستقرة أو المقبولة عموماً". وتتفق مع القول الذي مؤداه أن الطبيعة القانونية لقواعد المنظمة من حيث صلتها بالقانون الدولي هي أمر مثير للجدل. كما نقر بأن تعريف "قواعد المنظمة" قد صيغ إلى حد كبير على غرار التعريف الوارد في المادة ٢ '١' (ي) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية. غير أننا نرى أن العلاقات بين منظمة دولية والدول الأعضاء فيها وبين منظمة دولية ومسؤوليها ينبغي أن يحكمها بصفة أعم القانون الدولي الذي تشكل قواعد المنظمة جزءاً لا يتجزأ منه. وهذا ما سيتماشي مع مشروع المادة ٤ '١' مثلاً (قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية)، الذي يستخدم "القانون الدولي" معياراً لتحديد القاعدة العامة لإسناد التصرف إلى منظمة دولية. وفي هذا الصدد، نود أيضاً أن نوصي بأن تنظر اللجنة كذلك في خرق الالتزامات التي قد تكون لمنظمة دولية تجاه الدول الأعضاء فيها أو تجاه مسؤوليها.

ميم - الضرورة كظرف ناف لعدم المشروعية المفوضية الأوروبية

تدرك الجماعة الأوروبية أن لهذا السبب أساسا في القانون الدولي العرفي^(٦٠) وأن المادة ٢٥ من مسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دوليا تتضمن توجيهات إضافية. فالدول يمكنها استثناء أن تستظهر بالضرورة "لصون مصلحة أساسية من خطر جسيم ووشيك يهددها شريطة ألا يؤثر تأثيرا جسيما على مصلحة أساسية للدولة أو الدول التي كان الالتزام قائما تجاهها، أو للمجتمع الدولي ككل". ونلاحظ أن هذه "الحالة العينية" قد تسري أيضا على المنظمات الدولية، نظريا. غير أن هذا السريان ينبغي أن يحاط بعناية قصوى. فعلى سبيل المثال، قد تستظهر منظمة دولية بيئية بـ "الضرورة البيئية" في حالة مماثلة يسمح فيها للدول بذلك^(٦١)، شريطة

(أ) أن تضطر إلى حماية مصلحة أساسية منصوص عليها في دستورها باعتبارها وظيفة أساسية وعلّة وجودها؛

(ب) ألا يؤثر ذلك تأثيرا جسيما على مصلحة أساسية لأشخاص آخرين من أشخاص القانون الدولي كان الالتزام قائما تجاههم، أو للمجتمع الدولي ككل.

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

يقر القانون الدولي العرفي بحالة الضرورة طرفا نافيا لعدم المشروعية. لكن على غرار ما أشارت إليه محكمة العدل الدولية في قضية جبر الأضرار، فإن أشخاص القانون في أي نظام قانوني ليسوا بالضرورة متطابقين من حيث طبيعتهم ونطاق حقوقهم.^(٦٢)

وقد تطور الاستثناء المتعلق بالضرورة تطورا جوهريا في العلاقات بين الدول. وفي تجربة المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، لم تواجه المنظمة أي حالة يسري عليها هذا المفهوم. وفي الوقت ذاته، يتعين الإقرار بأن الضرورة لا تتعلق بمجالات القانون الدولي

(٦٠) محكمة العدل الدولية، مشروع غابسيكوفو-ناجيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا)، الحكم، I.C.J. Reports 1997، الصفحة ٧ (٤٠)، الفقرة ٥١.

(٦١) محكمة العدل الدولية، مشروع غابسيكوفو-ناجيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا)، الحكم، I.C.J. Reports 1997، الصفحة ٧ (٤٦٤١)، فقد أقرت المحكمة أن قلق هنغاريا بشأن بيئتها الطبيعية في المنطقة يشكل "مصلحة أساسية" لتلك الدولة، لكنها لم تقتنع بأن التخلي عن المشروع انتهاكا لالتزامات هنغاريا التعاقدية تجاه سلوفاكيا يشكل "خطر جسيما ووشيكاً".

(٦٢) فتوى محكمة العدل الدولية، I.C.J. Reports 1949، الصفحة ١٧٤، والصفحة ١٧٨.

التي يكون واضحاً من حيث طابعها أنها غير قابلة للتطبيق على المنظمات الدولية^(٦٣). ولذلك ترى الأمانة العامة للمنظمة ضرورة ألا تستبعد اللجنة المفهوم من دراستها، بل ينبغي أن تنظر فيما إذا كان سريان الضرورة على المنظمات الدولية سيستلزم مراعاة الخصائص المميزة للمنظمات الدولية. وينبغي ألا يغرب عن الذهن التنوع الهائل للمنظمات الدولية، مما يفيد ضمناً أن الضرورة قد تلائم نوعاً معيناً من المنظمات^(٦٤).

ويجدر بالتذكير أنه، رغم ما خلص إليه الحكم الصادر في قضية التعويض الروسي من عدم وجود أي ظرف ينفي عدم المشروعية عن توقف تركيا عن الدفع، فإن من المقبول مبدئياً أن الضائقة المالية يمكن أن تشكل ظرفاً نافياً لعدم المشروعية^(٦٥). وخلافاً للدول والكيانات الإقليمية الأخرى، لا يكون للمنظمات الدولية عموماً اختصاص فرض الضرائب، وبالتالي لا يمكنها أن تستدر دخلاً. وتعتمد المنظمات الدولية على الاشتراكات المالية للبلدان المشاركة. ولو حدث أن امتنع عدد كبير من البلدان عن دفع اشتراكاتها، فإنه قد تنشأ حالة يتعذر فيها على المنظمة أن تفي بالتزاماتها المالية. وكما تبين من انهيار المجلس الدولي للقصدير^(٦٦)، فإنه خلافاً للدول، يمكن أن يشكل النقص في التمويل وضعاً مهدداً لحياة منظمة دولية. وتتطلب هذه المسألة عناية خاصة في تدوين قانون مسؤولية المنظمات الدولية وتطويرة التدريجي، إما في باب القوة القاهرة أو "الضرورة"^(٦٧) أو في باب ترتيب يتناول إعسار المنظمات الدولية.

(٦٣) انظر P. Klein, LA RESPONSABILITE DES ORGANIZATIONS INTERNATIONALES (Brussels, Editions Bruylant, 1998), pp 416-418، وذلك فيما يتعلق بإسقاط مفهوم الضرورة على المنظمات الدولية.

(٦٤) راجع W. Riphagen, The Second Round of Treaty Law, in LIBER AMICORUM PIERRE PESCATORE (Baden, --Baden, 1987), pp. 565-581--, at 571-572.

(٦٥) Hague Court Reports (J.B. Scott, ed)(1916), pp 298-328.

(٦٦) انظر في جملة أمور: I. Seidl-Hohenveldern, Failure of Control in the Sixth International Tin Agreement, in Niels Blokker & Sam Muller, TOWARDS MORE EFFECTIVE SUPERVISION BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS - ESSAYS IN HONOUR OF HENRY G. SCHERMERS, Vol. I (Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers 1994), p. 12. 225-274، والمصادر المشار إليها فيه.

(٦٧) للاطلاع على مناقشة بشأن تصنيف قضية التعويض الروسي في إطار مفهوم الضرورة انظر R.S.J. Martha, Inability to Pay Under International Law and under the Fund Agreement, Neth Int'l L. Rev 85-114 (1994), at 104-108, and also J. Crawford, THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION'S ARTICLES ON STATE RESPONSIBILITY (Cambridge University Press, 2002), p. 180.

صندوق النقد الدولي

رغم أن سؤال اللجنة محدد بمسألة ما إذا كانت الضرورة تنفي عدم مشروعية عمل منظمة دولية كمسألة أعم، فإن على المرء بادئ بدء أن يقرر الظروف التي يمكن أن تنشأ فيها عدم مشروعية عمل قبل تناول مسألة الظروف النافية لعدم مشروعية ذلك العمل.

وكما سبق الإشارة إليها أعلاه، فإن عدم مشروعية عمل منظمة دولية بموجب ميثاقها يلزم أن يتقرر بالإحالة إلى قواعد المنظمة. ومن ثم فإن مسألة ما إذا كانت الضرورة تنفي عدم مشروعية عمل يمكن أيضا أن تتقرر بالإحالة إلى قواعد المنظمة.

ولا علم لنا بأي حالة سابقة تتعلق بصندوق النقد الدولي أو أي منظمة دولية أخرى، تم فيها تناول مسألة الضرورة النافية لعدم مشروعية عمل. ولئن كان هذا لا يعني ضمنا أن الضرورة لا تنفي عدم مشروعية عمل فيما يتعلق بكافة المنظمات الدولية، فإن تطبيق الضرورة على منظمة دولية سيقتضي أيضا ربطه بهدف المنظمة ووظائفها. وعلى سبيل الإشارة، نرى أن من الصعب تناول حالات تنفي فيها الضرورة عدم مشروعية أعمال تتعلق أساسا بالالتزامات المالية الدولية في حالة المنظمات الدولية.

والقضية الرئيسية التي سبقت في هذا الموضوع في مجال مسؤولية الدول تقدم القليل من المساعدة هي أيضا. ففي قضية مشروع غابسكوفو - ناجيماروس^(٦٨)، ارتأت محكمة العدل الدولية أن حالة الضرورة سبب ينفي عدم مشروعية عمل يتنافى مع التزام دولي. وخلافا للأقوال الأخرى للمحكمة بشأن هذا الموضوع، فإن الملاحظة التي سبقت أعلاه لم ترد بإشارة تقتصر على الدول باعتبارها أشخاصا للقانون الدولي. وعلى ذلك الأساس، بالإمكان توظيف الملاحظة الواردة أعلاه لدعم الطرح القائل بأن الضرورة تنفي عدم مشروعية أعمال المنظمات الدولية. ويمكن أيضا أن يطبق على المنظمات الدولية استنادا إلى نفس المنطق طرح آخر للمحكمة بشأن هذه النقطة مفاده أن نفي عدم المشروعية لا يقبل إلا على سبيل الاستثناء.

غير أنه عند تطبيق هذا المبدأ على المنظمات الدولية، تبدأ مبادئ مسؤولية الدول في فقدان صلتها بالموضوع. ففي معرض تناول الظروف التي يمكن فيها الاستظهار بالضرورة، كان المحكمة دقيقة في مناقشتها، حيث أشارت صراحة إلى "المصلحة الأساسية" للدولة المرتكبة للعمل وإلى وجوب ألا تكون الدولة قد ساهمت في نشوء ظرف الضرورة^(٦٩). ومن

(٦٨) مشروع غابسكوفو - ناجيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا)، ICJ Reports 1997، الصفحة ٤٠.

(٦٩) المرجع نفسه، الصفحتان ٤٠-٤١.

غير الواضح ما إذا كان بإمكان المنظمات الدولية أن تدعي أن لها "مصالح أساسية" مماثلة لمصالح الدول، لكي تستظهر بالدفع المتعلق بالضرورة. وهذا ما يطرح مسألة ما إذا كانت للظروف التي يمكن فيها للدولة أن تستظهر بالضرورة صلة بالظروف التي يمكن فيها لمنظمة دولية أن تستظهر بالضرورة كظرف ناف لعدم مشروعية عمل، على افتراض أن المنظمة الدولية يجوز لها أن تستظهر بالضرورة لنفي عدم مشروعية عمل.

الأمانة العامة للأمم المتحدة

إن أقرب قياس على مفهوم "الضرورة" الذي تستظهر به الدول في الظروف المشار إليها في المادة ٢٥ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دولياً، هو مفهوم "الضرورة التشغيلية" في سياق عمليات حفظ السلام. ويرد في تقرير الأمين العام (A/51/389، الفقرات ١٣-١٥)، تحليل لمفهوم "الضرورة التشغيلية" باعتبارها عذراً لإعفاء المنظمة من المسؤولية عن فقدان الممتلكات أو تلفها بفعل قوات الأمم المتحدة أثناء التشغيل العادي للقوة، وشروط الاستظهار بها.

المنظمة العالمية للملكية الفكرية

كما سبقت الإشارة إليه، فإن المادة ٢٥ من "مسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دولياً" تشير إلى "الضرورة"، التي يجوز للدولة أن تحتج بها في ظل ظروف معينة. وما دامت المنظمات الدولية مجرد تجمع للدول (ولكيانات أخرى أحياناً)، فإننا لا نرى مانعاً من أن تكون لتلك المنظمات الدولية إمكانية الاستظهار بالضرورة فيما يتعلق ببعض أعمالها. ويفترض في جميع الأحوال أن استظهار المنظمة الدولية بالضرورة سيتم باسم الدول الأعضاء التي تتأسس منها المنظمة. كما أن الآليات الداخلية لمساءلة المنظمة الدولية أمام الدول الأعضاء فيها ستتيح أيضاً منع أو ضبط أي سوء استعمال من جانب المنظمة عندما تسعى إلى الاستظهار بالضرورة.

نون - تصرف دولة بناء على طلب منظمة دولية أو بترخيص منها

المفوضية الأوروبية

جواباً على هذا السؤال، نود أن نحيل إلى رأينا العام الوارد شرحه أعلاه والذي مفاده أن تلك الحالات تستدعي معالجة ملائمة على مستوى إسناد التصرف أولاً (لا على مستوى إسناد المسؤولية فحسب).

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

قد يبدو أن مسؤولية منظمة عن تصرف يقوم به عضو امتثالاً لطلب المنظمة أو بترخيص منها، ستتوقف على طبيعة العلاقات بين المنظمة وأعضائها. صحيح أن العضوية في منظمة دولية تستتبع في حد ذاتها قدراً من التعاون وحسن النية من جانب العضو والمنظمة على حد سواء^(٧٠). غير أن هذا لا يرقى بالضرورة إلى المستوى الذي يتعين فيه تحميل المنظمة مسؤولية الأعمال التي يقوم بها أعضاؤها امتثالاً لطلب للمنظمة أو بناء على ترخيص منها. وبموجب القانون الأساسي للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول، يخضع التعاون وحسن النية في مجملهما لقيود القوانين القائمة في شتى البلدان (الفقرة ١ من المادة ٢)، وشرط اتساق أعمال أعضائها مع تشريعات بلدانهم (المادة ٣١). وتحمل عبارتا "القوانين القائمة في شتى البلدان" و "تشريعات بلدانهم" على أنهما تشملمان الالتزامات الدولية الواقعة على عاتقها.

ومن ثم فإن كافة طلبات التعاون مع المنظمة في البحث عن شخص مطلوب أو شخص مفقود أو أي نوع آخر من أنواع التعاون بين الشرطة، الملازم لإحالة المنظمة لطلبات الأعضاء فيها، مشروطة دائماً بأحكام القانون الأساسي السالفة الذكر، سواء ذكر ذلك أم لم يذكر في كل حالة.

ولعل بالإمكان الاستشهاد بحكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية أوجلان ضد تركيا^(٧١) لتبيان آثار شرط القانون الأساسي للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الانتربول الذي يستوجب أن تتعاون البلدان في حدود قوانينها الوطنية. فقد لوحق قضائياً في تركيا أوجلان الذي كان موضوع نشرة حمراء للانتربول بعد أن اعتقل في كينيا عملاً بتلك النشرة الحمراء وسلم إلى سلطات إنفاذ القانون التركية في مطار نيروبي. وفي تظلمه أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قال المدعي إن السلطات التركية العاملة في الخارج اختطفته، خارج ولايتها الوطنية، وأن على الحكومة عبء إثبات أن اعتقاله لم يكن غير قانوني. وفي نظره، أن أوامر إلقاء القبض الصادرة عن السلطات التركية والنشرة الحمراء للانتربول لا تخول لمسؤولي الدولة التركية صلاحية العمل في الخارج. وقال إن إجراءات إلقاء القبض التي اتبعت لم تنفذ بالقانون الكيني أو بالقواعد المستقرة في القانون الدولي، وأن إلقاء القبض عليه يعد اختطافاً وأن احتجاجه ومحامته المستندين إلى ذلك القبض غير القانوني،

(٧٠) تفسير اتفاق ٢٥ آذار/مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر، فتوى، I.C.J. Reports 1980، الصفحة ٩٣، الفقرة ٤٣.

(٧١) أوجلان ضد تركيا (الطلب رقم ٩٩/٤٦٢٢١)، حكم ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٣.

يتعين اعتبارهما باطلين ولاغيين. وأكدت الحكومة التركية أن مسؤوليتها لا تترتب على إلقاء القبض على المدعي في الخارج، وأنه التعاون بين تركيا وكينيا أدى إلى إلقاء القبض على السيد أوجلان. ولذلك، ترى الحكومة، أن أوجلان قدم إلى السلطة القضائية التركية في نهاية إجراء قانوني، وفقا للقانون الدولي العرفي وفي إطار استراتيجية للتعاون بين الدول ذات السيادة لمنع الإرهاب.

وأقرت المحكمة أن القبض الذي تقوم به سلطات بلد في إقليم بلد آخر، دون موافقة هذا الأخير، يمس بالحق الفردي للشخص في الأمان بموجب الاتفاقية الأوروبية. وفيما يتعلق بترتيبات تسليم المجرمين بين البلدان عندما يكون بلد طرفا في الاتفاقية الأوروبية دون البلد الآخر، فإن المحكمة ارتأت أن القواعد التي تضعها معاهدة لتسليم المجرمين، أو التعاون بين البلدان المعنية في حالة غياب أي معاهدة من هذا القبيل، هي أيضا عوامل ذات صلة يتعين أخذها في الاعتبار عند تحديد ما إذا كان القبض الذي أدى إلى التظلم اللاحق أمام المحكمة قانونيا. وكون الهارب قد سلم نتيجة تعاون بين البلدين لا يجعل في حد ذاته من القبض أمرا غير قانونيا، أو يثير بالتالي أي مشكل في إطار الاتفاقية الأوروبية. وأكدت المحكمة أن ما هو جوهر في الاتفاقية الأوروبية برمتها هو السعي إلى إقامة توازن سليم بين مقتضيات المصلحة العامة للجماعة وشروط حماية الحقوق الأساسية للفرد. وحيث أنه أصبح من السهل التنقل عبر بقاع العالم وأخذت الجريمة أبعادا دولية كبرى، فإنه من مصلحة كافة الأمم بصورة مطردة تقديم الجناة المشتبه فيهم الفارين إلى الخارج إلى العدالة. وبخلاف ذلك، فإن إقامة ملاذ آمن للهاربين لن يترتب عليه خطر على الدولة الجيرة على إيواء الشخص المحمي فحسب، بل إن من شأنه أن يقوض أسس تسليم المجرمين. وارتئي أنه ما لم يكن التسليم نتيجة تعاون بين البلدان المعنية ورهنا بكون الأساس القانوني المستند إليه لإصدار أمر بإلقاء القبض على الهارب هو أمر بالقبض تصدره سلطات دولة الهارب الأصلية، فإن التسليم المُتَّع لا يمكن أن يعتبر في حد ذاته أمرا مخالفا للاتفاقية.

ثم ذهبت المحكمة إلى القول إنه بصرف النظر عن مسألة ما إذا كان القبض انتهاكا لقانون البلد الذي لجأ إليه الهارب - وهي مسألة لا تنظر فيها المحكمة إلا إذا كان البلد المضيف طرفا في الاتفاقية الأوروبية - لا بد أن يتبين للمحكمة بما لا يطاق شك معقول أن سلطات البلد الذي نقل إليه المدعي قد تصرفت خارج ولايتها الوطنية بطريقة تتنافى مع سيادة الدولة المضيفة وتخالف بالتالي القانون الدولي. وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كان القبض قد انتهك سيادة كينيا، لاحظت المحكمة أن السلطات الكينية لم تعتبر قبض المسؤولين الأتراك على المدعي في طائرة بمطار نبروي انتهاكا للسيادة الكينية بأي شكل من الأشكال. ولم يؤد إلى أي نزاع دولي بين كينيا وتركيا أو إلى أي تدهور في علاقتهما الدبلوماسية. ولم توجه

السلطات الكينية أي احتجاج إلى الحكومة التركية بشأن هذه النقطة أو تطالب تركيا بأي تدبير للانتصاف، من قبيل إعادة المدعي أو تعويضه.

ودفعت هذه الجوانب في القضية بالمحكمة إلى قبول رواية الحكومة للأحداث. واعتبرت أنه في اللحظة الحاسمة في المسألة قررت السلطات الكينية إما تسليم المدعي إلى السلطات التركية أو تسهيل ذلك التسليم. وعلى ضوء هذه الاعتبارات وفي غياب أي معاهدة لتسليم المجرمين بين تركيا وكينيا تنص على الإجراءات الرسمية اللازم اتباعها، قضت المحكمة بأنه لم يثبت بما لا يظاله شك معقول أن العملية التي قام المسؤولون الأتراك بجزء منها في القضية المعروضة وقام بالجزء الآخر المسؤولون الكينيون انتهاك من جانب تركيا للسيادة الكينية وبالتالي انتهاك للقانون الدولي.

ويستنتج من الطريقة التي تناولت بها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان القضية المذكورة، أن كون الشخص قد اعتقل وقدم للعدالة بناء على تعاون في إطار المنظمة الدولية للشرطة الجنائية - الاتربول، لا يجعل من أعمال البلدين المعنيين أعمالا تترتب عليها مسؤولية المنظمة.

صندوق النقد الدولي

جوابا على هذه المجموعة من الأسئلة، يتعين أن يستوثق المرء من صحة الافتراضات التي تقوم عليها الأسئلة المطروحة.

أولا، من المهم ملاحظة أن الدولة العضو عندما تتصرف امتثالا لطلب من منظمة دولية، وينجم لاحقا عن ذلك التصرف حرق لالتزام دولي لتلك الدولة، فإن المنظمة الدولية ربما لا تكون قد طلبت إلى الدولة العضو أن تخرق التزاماتها الدولية، بل لم تطلب إليها إلا القيام بنشاط معين. ثم إنه نظرا لغياب التوجيه أو السيطرة من جانب المنظمة، فإن الدولة وحدها هي المسؤولة عن الطريقة التي تختارها لتنفيذ طلب المنظمة أو عدم تنفيذه.

وعلى سبيل المثال، فإن الصندوق في معرض الاستجابة لطلب عضو باستخدام موارد الصندوق، قد يشير، وفقا لنظامه الأساسي، بأنه يلزم العضو أن يخفض القيمة الصافية الحالية لديونه السيادية، لكي يستخدم موارد الصندوق. فقد يرفض العضو القيام بذلك، أو قد يقوم بذلك بطرق شتى، منها مثلا إعادة تمويل الدين بديون جديدة بشروط ميسرة، أو بالتفاوض على إلغاء الدين أو تخفيضه مع الدائنين وما إلى ذلك. غير أن العضو يمكن أيضا أن يخفض عبء دينه بالتوقف عن دفع ديونه انفراديا، وينتهك بالتالي الالتزامات المالية الدولية للعضو. ففي هذه الحالة، لم يطلب الصندوق إلى العضو أن يخرق التزاماته الدولية، ولا هو مارس توجيهها أو سيطرة على الوسائل التي استخدمها العضو للقيام بذلك العمل الذي يشكل عملا

غير مشروع دولياً. بل إن سياسة الصندوق هي تشجيع العضو على التقيد بالتزاماته التعاقدية إلى أقصى حد ممكن. ولم يسبق له أن شجع عضواً على عدم الدفع. بل إنه يشجع العضو على مفاوحة دائنيه بوسائل التعاون سعياً إلى إعادة هيكلة المطالب بطريقة تتفادى التوقف عن الدفع. ولذلك، فإن تحديد منظمة دولية لهدف معين يقرر العضو تحقيقه بانتهاك التزام من التزاماته الدولية لا يمكن أن تترتب عليه المسؤولية الدولية للمنظمة.

ثانياً، إن السؤال المطروح يتناول حالة يؤدي فيها التصرف المطلوب إلى خرق التزام دولي لكل من الدولة المعنية والمنظمة الدولية الطالبة لذلك التصرف. ويجدر بالملاحظة أن الدول والمنظمة الدولية قلما تكون لها التزامات متطابقة أو حتى متشابهة. ويصعب تصور حالة يؤدي فيها تصرف دولة إلى خرق التزام دولي لمنظمة دولية. ولعل تقديم أمثلة محددة للحالة (أو الحالات) التي تتوخاها اللجنة في صياغتها لهذا الاستفسار من شأنه يسهل الإجابة على هذا العنصر من السؤال.

ثالثاً، عندما "ترخص" منظمة دولية بتصرف، فإن كون المنظمة تستطيع "أن ترخص" بالتصرف يعني ضمناً بالضرورة أن التصرف، عندما يرخص به، لا يكون انتهاكاً لميثاق المنظمة. وعلى سبيل المثال، إن البند ٢ (أ) من المادة الثامنة من اتفاق الصندوق، تسمح للصندوق بالموافقة على قيود المبادلات التي تفرضها الدول على إجراء المدفوعات والتحويلات الخاصة بالمعاملات الدولية الجارية. فلو رخص الصندوق لعضو بفرض قيود على المبادلات عملاً بهذا الحكم فإن الصندوق يكون قد تصرف وفقاً لنظامه الأساسي، ولا يمكن اعتبار فرض قيد المبادلات ذاك خرقاً للالتزامات العضو. بموجب النظام الأساسي للصندوق. ولذلك، يصعب تصور حالة يعتبر فيها منح رخصة عملاً غير مشروع في القانون الدولي.

الأمانة العامة للأمم المتحدة

وبالنسبة للسؤال الثالث الذي طرحته اللجنة، لسنا على علم بأي حالة تتحمل فيها المنظمة مسؤولية مشتركة أو احتياطية عن عمل غير مشروع تقوم به الدولة عند اضطلاعها بنشاط أو عملية تتم بناء على طلب المنظمة أو بترخيص منها. غير أنه من خلال ممارسة المنظمة، أحدثت مع ذلك تدبير للمساءلة في العلاقات بين مجلس الأمن والدول الأعضاء التي تقوم بعملية بناء على ترخيص من مجلس الأمن، ويتمثل في تقارير دورية تقدم إلى المجلس عن إجراء العملية. ولئن كان تقديم تلك التقارير يوفر للمجلس "أداة إشراف"، فإن المجلس نفسه أو الأمم المتحدة ككل، لا يمكن تحميلها المسؤولية عن عمل غير مشروع تقوم به

الدولة التي تجري العملية، لأن المعيار الأخير في المسؤولية يظل هو "القيادة والسيطرة الفعليتان".

المنظمة العالمية للملكية الفكرية

نرى أنه في حالة تصرف معين تقوم به دولة عضو امتثالا لطلب من منظمة دولية، ويبدو أنه يخرق التزاما دوليا واقعا في آن واحد على تلك الدولة وتلك المنظمة، فإن المنظمة ينبغي أن تعتبر مسؤولة بموجب القانون الدولي. وينبغي أن تكون درجة مسؤولية الدولة أقل إذا كانت التصرف غير المشروع للدولة إنما أذنت به المنظمة ولم تطلبه.

سين - الممارسة المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية

ألمانيا

ألمانيا عضو في منظمات دولية عديدة. وتفترض مسألة "مسؤولية المنظمات الدولية" مسبقا امتلاك الشخصية الاعتبارية الدولية المستقلة والتميزة عن شخصية الدول التي تنشئها. ويحكم القانون الدولي وجود المنظمة الدولية ودستورها ومركزها والعضوية فيها وتمثيلها. ويخول إليها إلى درجة ما استقلال ذاتي للقيام بمهامها ودرء النفوذ الخارجي. كما تخول لها عادة امتيازات وحصانات تضمن استقلالها. وإذا كانت مسؤولية منظمة دولية لا يحكمها نظامها الأساسي أو القانون التعاهدي، فإن بالإمكان استنباط معيار الحد الأدنى للمسؤولية من القانون الدولي العرفي ومن معايير حقوق الإنسان وكذا من المعايير المقبولة عموما في المعاهدات التي حظيت بتصديق واسع النطاق^(٧٢).

ويوجد نسبيا القليل من الممارسة لدى الدولة الألمانية بشأن مسؤولية المنظمات الدولية. وهكذا تركز تعليقات ألمانيا على ممارسة الدول في هذا المجال على الأحكام القضائية وبيانات الحكومة الاتحادية.

كما أن توزيع المسؤولية بين ألمانيا باعتبارها عضوا في منظمات دولية شتى والمنظمات الدولية نفسها تحكمه مبدئيا الاتفاقات الدولية ذات الصلة المبرمة بين ألمانيا وكل منظمة. غير أنه لم تدرج أحكام صريحة بشأن المسؤولية إلا في القليل من هذه الاتفاقات. وهذه الأحكام لا توفر حلا موحدًا لمسألة المسؤولية.

وترى ألمانيا أنه لا يوجد قانون دولي عرفي بشأن مسؤولية المنظمات الدولية.

(٧٢) انظر أيضا القرار ٢٠٠٤/١ المتعلق بمساعدة المنظمات الدولية في معرض الإشارة إلى التقرير الأخير للمؤتمر الحادي والسبعين لرابطة القانون الدولي، المعقود في برلين، ١٦-٢١ آب/أغسطس ٢٠٠٤، www.ila-hq.org.

ويتبين من الممارسة حتى الآن أن ألمانيا في أغلبية الحالات افترضت أن مسؤولية الدول الأعضاء ومسؤولية المنظمات الدولية أمران مستقلان. ولم ينظر في المسؤولية غير المباشرة للدول الأعضاء إلا في حالات استثنائية.

وقسمت التعليقات التالية إلى ثلاثة أقسام:

(أ) إسناد المسؤولية في المعاهدات الدولية

(ب) إسناد المسؤولية في اجتهاد المحاكم الوطنية والدولية

(ج) ملاحظات ختامية

أولا - إسناد المسؤولية في المعاهدات الدولية

ألمانيا طرف في عدد من الاتفاقات الدولية التي تنص على توزيع المسؤولية بين منظمة دولية والدول الأعضاء فيها. وتشمل هذه الاتفاقات بصفة خاصة الاتفاقات التأسيسية واتفاقات المقار واتفاقات مركز القوات/البعثات. وتورد هذه المعاهدات مبدئيا - مع بعض الاستثناءات القليلة - هذا التمييز.

ألف - الاتفاقات التأسيسية للمنظمات الدولية

تتضمن الاتفاقات التأسيسية لبعض المنظمات الدولية أحكاما صريحة بشأن مسؤولية الدول الأعضاء عن التزامات المنظمة. وهذه المنظمات أساسا هي منظمات من قبيل المصارف الإنمائية الدولية ومنظمات السلع الأساسية التي تنطوي أنشطتها الرئيسية على عمليات اقتصادية مستقلة أو على تحمل التزامات - أي أنشطة تعرضها بطبيعتها للمسؤولية.

١ - المصارف الإنمائية الدولية

تحد موثيق المصارف الإنمائية التي تعد ألمانيا عضوا فيها مسؤولية الدول الأعضاء وحملة الأسهم في قيمة الأسهم المدفوعة أو الواجبة الدفع. ويمكن الوقوف على أمثلة من هذا النوع في النظام الأساسي للبنك الدولي (المادة الثانية البند ٦)، ومصرف التسويات الدولية (المادة ١١)، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (المادة ٥ (٧)، الجملة الأولى، راجع أيضا المادة ١٧)، والمصرف الأوروبي للاستثمار (المادة ٤ (١))، ومصرف التنمية الأفريقي (المادة ٦ (٥))، ومصرف التنمية الآسيوي (المادة ٥ (٦))، ووكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف (المادة ٨ (د)).

وتتضمن بعض الاتفاقات التأسيسية بنودا مماثلة تنص صراحة على أن الدول الأعضاء تساءل، بحكم عضويتها، عن التزامات المنظمة. وترد أحكام من هذا القبيل مثلا في مواد

شراكة المؤسسة الإنمائية الدولية (المادة الثانية، البند ٣)^(٧٣) والمؤسسة المالية الدولية (المادة الثانية، البند ٤)^(٧٤)، وفرعي البنك الدولي، وصندوق التنمية الأفريقي (المادة ١٠)، ومصرف التنمية الآسيوي (المادة ٥ (٧))، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (المادة ٣)^(٧٥) والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (المادة ٥ (٧) الجملة الثانية).

وكل هذه الاتفاقات تنص على أنه إذا لم تعد الدولة عضواً، فإنها تظل مسؤولة عن التزاماتها المباشرة إزاء المصرف؛ غير أنها تتوقف عن تحمل المسؤوليات المتعلقة بالالتزامات التي يبرمها المصرف بعد ذلك. ويسري هذا أيضاً في حالة حل المنظمة.

ومجمل القول إن الاتفاقات التأسيسية للمصارف الإنمائية الدولية تتبع بالتالي نموذج تحديد مسؤولية الدول الأعضاء في حدود اشتراكها. ولا تنص على أي مسؤولية أخرى مشتركة كانت أو متعددة من جانب الدول الأعضاء.

٢ - منظمات السلع الأساسية

لبعض منظمات السلع الأساسية^(٧٦) التي تعد ألمانيا عضواً فيها أحكام صريحة بشأن المسؤولية هي أيضاً. ولهذه الأحكام أهمية خاصة عندما يكون لمنظمة السلع الأساسية مخزون احتياطي للمساعدة على تقنين الأسعار. ومن أشهر أمثلة هذا النوع، الاتفاق المتعلق بالمجلس الدولي للقصدير^(٧٧) الذي لا يتضمن مع ذلك أي أحكام بشأن مسؤولية الدول الأعضاء عن الالتزامات المبرمة لتمويل المخزون الاحتياطي. ولم يدرج التزام واضح بتوفير أموال إضافية إلا فيما يتعلق بالنفقات الإدارية لمجلس القصدير. وعندما علق مجلس القصدير أنشطته في عام ١٩٨٥ بسبب تراكم الديون، تعين البت في مسؤولية الدول الأعضاء عن طريق المحاكم.

وبخلاف ذلك، يستبعد الاتفاق الدولي للككاو صراحة مسؤولية الأعضاء عن تمويل المخزون الاحتياطي^(٧٨). ويحدد الاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي لعام ١٩٩٥^(٧٩) مسؤولية الدول الأعضاء في حدود التزاماتها بشأن اشتراكاتها في الميزانية الإدارية وفي تمويل المخزون

(٧٣) United.Nations.Treaty.Series. (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة)، المجلد ٤٣٩، رقم ٦٣٣٣.

(٧٤) United.Nations.Treaty.Series (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة)، المجلد ٢٦٤، رقم ٣٧٩١.

(٧٥) 15 ILM (922), 1976.

(٧٦) لم يرد ذكر المسؤولية في الاتفاق الدولي للقمح لعام ١٩٧١ ولا في الاتفاق الدولي للسكر لعام ١٩٨٤.

(٧٧) الاتفاق الدولي السادس للقصدير المؤرخ ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨١، مجلة القانون الاتحادي (Federal Law Gazette 1984 II 15)، وحل مجلس القصدير عام ١٩٩٠.

(٧٨) المادة ٢٤ من الاتفاق الدولي للككاو، ٢٠٠١.

(٧٩) مجلس القوانين الاتحادية. (Bundesgesetzblatt - BGBI.) 1996 II 1248 ff.

الاحتياطي^(٨٠). وحددت هذه الاشتراكات من جهة أخرى ومنذ البداية بالحجم الأقصى المحددة للمخزون الاحتياطي، ولم ينص على اقتراض الأموال لتمويل المخزون الاحتياطي، خلافا لما كان عليه الأمر في الاتفاق السابق لعام ١٩٧٩^(٨١). ومن المرجح أيضا أن يسري تحديد المسؤولية الناتج عن ذلك في حالة تصفية المخزون الاحتياطي^(٨٢)، رغم أن ذلك ليس واضحا تماما من الأحكام.

أما الاتفاقات التأسيسية للمنظمات الدولية للسلع الأساسية التي لا تقيم مخزونات احتياطية فلا تتضمن سوى أحكام أولية بشأن المسؤولية. ويمكن الوقوف على أحكام في الاتفاقات الدولية للأخشاب المدارية، وزيت الزيتون والبن والجوت. فكل هذه الاتفاقات تستبعد صراحة المسؤولية بحكم العضوية عدا في حدود المسؤولية العادية عن دفع الاشتراكات^(٨٣).

وثمة حالة خاصة تتمثل في الصندوق المشترك للسلع الأساسية الذي أنشئ لتمويل تدابير فرادى منظمات السلع الأساسية. وبما أنها هي أيضا أعضاء في الصندوق، فإن الدول الأعضاء في منظمات السلع الأساسية ذات الصلة تقدم للصندوق شكلا من رأس مال الضمان لتغطية مسؤوليتها عن التزامات منظمة السلع الأساسية الأعضاء فيها^(٨٤). والمسؤولية المعنية هي مسؤولية تناسبية. وهكذا فإن الدول الأعضاء مسؤولة عن ديون منظمة سلعهم الأساسية المدين بها للصندوق، لكنها مسؤولة ليست غير محدودة، وهي مسؤولة تأتي في الدرجة الثانية. كما أن رأس مال الضمان مرهون بطلب دفع من الصندوق لتغطية التزاماته في بعض الظروف. واستبعدت صراحة مسؤولية الدول الأعضاء بحكم عضويتها تلك^(٨٥).

وهكذا تنص نصوص بعض منظمات السلع الأساسية على مسؤولية الدول الأعضاء عن بعض الالتزامات، لكن بقدر محدود ومعين مسبقا. وفيما عدا هذه الاستثناءات الصريحة، تفترض اتفاقات السلع الأساسية أن ثمة توزيعا للمسؤولية بين الدول والمنظمات.

(٨٠) المادة ٤٨ (٤) من الاتفاق.

(٨١) مجلة القوانين الاتحادية، Federal Law Gazette 1981 II 462.

(٨٢) المادة ٤٠ (٢) من الاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي.

(٨٣) المادة ٢٠ (٨) من الاتفاق الدولي للأخشاب المدارية؛ والمادة ٥٠ من المجلس الدولي لزيت الزيتون؛ والمادة ١٦ (١) الجملة الخامسة من الاتفاق الدولي للبن لعام ٢٠٠١، الفقرة ١٥ من الاتفاق المحدد لصلاحيات المجموعة الدراسية الدولية للحوت لعام ٢٠٠١، وكذا المادة ٢٢ (٧) (المنصم أجلها حاليا) من الاتفاق الدولي للحوت لعام ١٩٨٩.

(٨٤) المادة ١٤ (٤) من الاتفاق المنشئ للصندوق المشترك للسلع الأساسية.

(٨٥) المادة ٦ من الاتفاق المنشئ للصندوق المشترك للسلع الأساسية.

٣ - معاهدة الجماعة الأوروبية^(٨٦)

يتعين التمييز بين الاتفاقات المذكورة أعلاه وبين إسناد المسؤولية في إطار الاتحاد الأوروبي. فمعاهدة الجماعة الأوروبية لا تتضمن أحكاماً صريحة بشأن مسؤولية الدول الأعضاء عن التزامات الجماعة، لكنها تنص في المادة ٣٠٠ (٧)^(٨٧) من معاهدة الجماعة الأوروبية على أن الاتفاقات التي تبرمها الجماعة الأوروبية لا تلزم مؤسسات الجماعة فحسب بل تلزم الدول الأعضاء أيضاً. غير أن معنى هذا الحكم فيه خلاف. ويفسر البعض على أنه يعني أن المعاهدات الدولية ملزمة مباشرة كما لو أبرمت بين الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية والأطراف المتعاقدة ذات الصلة.

غير أنه في رأي الحكومة الاتحادية، تعد المادة ٣٠٠ (٧) من معاهدة الجماعة الأوروبية حكماً داخلياً صرفاً. والمادة المفهومة على هذا المنوال تشكل أساساً للالتزامات بموجب قانون الجماعة الأوروبية تجاه الجماعة الأوروبية ليس إلا ولا تحول للأطراف الثالثة بأن تطالب بمطالبة مباشرة ضد الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية. وبناء عليه، لا تنشأ عن المادة ٣٠٠ (٧) من المعاهدة أي مسؤولية عن انتهاك الجماعة الأوروبية للمعاهدة إذا فسرت على هذا المنوال، وكل ما ينشأ عنها هو مجرد التزام داخلي في إطار الجماعة الأوروبية بالمساهمة في الوفاء بالمعاهدات وتمويل أي التزام بدفع تعويضات عن طريق إجراءات الميزانية.

٤ - الاتفاقات التأسيسية الأخرى

تتضمن المعاهدات التأسيسية لبعض المنظمات الدولية الأخرى أيضاً أحكاماً بشأن إسناد المسؤولية إلى المنظمة وإلى الدول الأعضاء فيها. وتتحسب بعض مؤسسات البحوث الدولية الممولة جزئياً من ألمانيا للمسؤولية التناسبية للدول الأعضاء عن التزامات المنظمة في حالة تصفيتها. ويصح هذا مثلاً على المنظمة الأوروبية للبحوث النووية^(٨٨)، والمركز الأوروبي للتنبؤات الجوية المتوسطة المدى^(٨٩) ومختبر البيولوجيا الجزيئية الأوروبي واتفاقية ١٩٧٥ لإنشاء الوكالة الفضائية الأوروبية^(٩٠).

(٨٦) المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية.

(٨٧) كانت في الأصل المادة ٢٢٨ (٢)؛ وأدرجت في المعاهدة الدستورية لحزيران/يونيه ٢٠٠٤ دون تعديل باعتبارها المادة ٢٢٥- (٢) من الباب الثالث.

(٨٨) المادة الرابعة عشرة من اتفاقية إنشاء المنظمة الأوروبية للبحوث النووية.

(٨٩) المادة ٢١ (٣) من اتفاقية إنشاء المركز الأوروبي للتنبؤات الجوية المتوسطة المدى.

(٩٠) اتفاقية إنشاء الوكالة الفضائية الأوروبية، المادة الخامسة والعشرون (٣)، Federal Law Gazette 1976 II 1862 ff.

وفي بعض الحالات الأخرى تكون الدول الأعضاء مسؤولة عن التزامات المنظمة، لكن مسؤوليتها لا تكون صريحة إلا تجاه المنظمة نفسها، لا تجاه الدائنين الخارجيين. وتنظم المسؤولية بهذه الطريقة بالنسبة للمكتب الأوروبي لبراءات الاختراع^(٩١) والمنظمة الدولية للاتصالات اللاسلكية بواسطة السواتل (انتلسات)، وهي محدودة تناسبيا بالنسبة لهذه المنظمة الأخيرة. وهنا أيضا يمكن أن يفترض أن ثمة إجمالا توزيعا للمسؤولية لا يحد عنه إلا في حالات محددة صراحة.

وتعمل استنادا إلى نفس الافتراضات اتفاقية إنشاء المنظمة الأوروبية لاستغلال السواتل المخصصة للأرصاد الجوية التي تنظم المسؤولية في المادة ٩. ومن الأمور الوثيقة الصلة بما نحن بصدده المادة ٩ (٢) التي تستبعد مسؤولية الدول الأعضاء والمنظمة الأوروبية لاستغلال السواتل المخصصة للأرصاد الجوية إزاء بعضها البعض فيما يتعلق بالأخطاء التي تقع في تشغيل نظام سواتل المنظمة^(٩٢).

باء - اتفاقات المقار مع المنظمات الدولية

عملا بمبدأ الولاية الإقليمية، يمكن مساءلة الدولة المضيئة عن أعمال المنظمات التي تؤويها (التي تحدث أو تتقرر على الأقل في هذا الإقليم). غير أن اتفاقات المقر عموما تركز على مسائل المركز وبالتالي تشير بصورة غير مباشرة إلى أن المنظمات الدولية يمكن أن تساءل هي نفسها عن أعمالها. ويندر للغاية أن تكون ثمة أحكام بشأن مسؤولية الدول المضيئة. وإذا وجدت، فإنها تنحو إلى الاستبعاد الصريح لمسؤولية الدولة المضيئة بصفقتها تلك - كما هو الأمر مثلا في اتفاق المقر لعام ١٩٥٧ بين الوكالة الدولية للطاقة الذرية والنمسا^(٩٣)، واتفاق المقر بين الأمم المتحدة والنمسا بشأن منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) (١٩٦٧)^(٩٤) واتفاق المقر بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية (١٩٤٦)^(٩٥).

أما اتفاقات المقر التي أبرمتها ألمانيا مع المنظمات الدولية فنادر ما تتضمن أحكاما بشأن الموضوع قيد النظر راهنا. فالاتفاق بين جمهورية ألمانيا الاتحادية والأمم المتحدة بشأن

(٩١) المادة ٤٠ (٢) من اتفاقية المكتب الأوروبي لبراءات الاختراع.

(٩٢) Federal Law Gazette 1987 11257 ff، إضافة إلى التعديل الوارد في Federal Law Gazette 1994 II 1037 ff.

(٩٣) المادة الثامنة عشرة، United Nations Treaty Series (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة)، المجلد ٣٣٩، رقم ٤٨٤٩.

(٩٤) المادة الخامسة عشرة (٣٦). وقد استعيض عن هذا اتفاق المقر هذا باتفاق مقر جديد بين النمسا واليونيدو نفسها في عام ١٩٩٥. United Nations Treaty Series (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة)، المجلد ٦٠٠، رقم ٨٦٧٩.

(٩٥) United Nations Treaty Series (مجموعة معاهدات الأمم المتحدة)، المجلد ١٩، رقم ١٠٣، المادة ٢٤.

مقر برنامج متطوعي الأمم المتحدة^(٩٦)، مثلاً، والذي استخدم كاتفاق نموذجي لاتفاقات المقر الأخرى مع الأمم المتحدة والمؤسسات الدولية المعنية، لا يبدو أنه يتناول المسؤولية إطلاقاً، بل يركز أساساً على الامتيازات والحصانات. أما اتفاق المقر بين ألمانيا والمنظمة الأوروبية لاستغلال السواحل المخصصة للأرصاء الجوية^(٩٧) فيحمل المنظمة مسؤولية الضرر الناجم عن أنشطتها في جمهورية ألمانيا الاتحادية (انظر المادة ٤). غير أنه لا يشير إلا إلى المسؤولية بمقتضى القانون الألماني ولا يذكر مسؤولية ألمانيا بصفتها دولة مضيضة؛ ويمكن قراءة هذا الحكم على أنه يستبعد ضمناً مسؤولية ألمانيا. ومن جهة أخرى، تتضمن بعض اتفاقات المؤتمرات بين حكومة ألمانيا والأمم المتحدة إعفاء واسع النطاق للأمم المتحدة من مسؤولية الضرر أو غيره من المطالبات الناشئة خلال المؤتمر. وقد قبلت ألمانيا التوجه الرئيسي لهذا البند بصدد حلقة عمل للأمم المتحدة عقدت في جامعة بريمن في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ وحلقة عمل أخرى عقدت في ميونيخ في عام ٢٠٠٤ لأسباب سياسية صرفة^(٩٨).

جيم - اتفاقات مركز القوات ومركز البعثات

تتضمن اتفاقات مركز القوات ومركز البعثات أحكاماً بشأن المسؤولية محددة بحالات معينة. ومن الصعب إيراد أحكام عامة بشأن توزيع المسؤولية. وفي نظر ألمانيا، لاتفاقات مركز القوات التي أبرمت في إطار الأمم المتحدة ومنظمة حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي علاقة وثيقة للغاية بهذا الموضوع.

ومن الاتفاقات القائمة اتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي الذي يسري (فقط) بين الدول الأعضاء في الحلف^(٩٩). ويحكم في جملة أمور المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها القوات المرابطة في الخارج. فبموجب المادة الثامنة (١)، تتنازل الدول الأعضاء عن كافة مطالباتها ضد الأعضاء الآخرين بشأن الأضرار اللاحقة بالملتمكات. وفي حالة الأضرار اللاحقة بالغير، وخاصة الأفراد الخواص، تنص المادة الثامنة (٥) من اتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي^(١٠٠) على توزيع التكاليف بين الدولة المضيضة والدولة

(٩٦) مجلة القوانين الاتحادية، Federal Law Gazette 1996 II 905ff.

(٩٧) مجلة القوانين الاتحادية، Federal Law Gazette 2003 II 489ff.

(٩٨) ترتيبات حلقة العمل المعنية بالتعليم وبناء القدرات في تكنولوجيا الفضاء لفائدة البلدان النامية، الفرع دال، الفقرة ٣.

(٩٩) مجلة القوانين الاتحادية، Federal Law Gazette 1961 II 1190ff. وقد استكمل بالنسبة لألمانيا باتفاق ٣ آب/

أغسطس ١٩٥٩ المكمل لاتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي، Federal Law Gazette 1961 II 1183.

(١٠٠) استكمل بالنسبة لألمانيا بالمادة ٤١ من الاتفاق المكمل لاتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي، والقانون

التطبيقي الداخلي، Federal Law Gazette 1961 II 1183.

الموفدة المعنية. ولم ينص على أي مسؤولية بالنسبة لمنظمة حلف شمال الأطلسي. وتحمل المسؤولية الدولة الموفدة والدولة المضيضة. ووسع نطاق هذه القاعدة ليشمل مركز مقر الحلف بموجب بروتوكول مستقل^(١٠١). ولا تساءل كافة الدول الأعضاء على قدم المساواة إلا إذا تعذر تحديد الدوائر المسلحة التي تسببت في الضرر^(١٠٢). ويجدر بالملاحظة أن هذه الأحكام لا تستند إلى الفكرة القائلة بأن المسؤولية تنشأ عن عضوية الحلف. بل إن الدولة الموفدة هي التي تتحمل مسؤولية أعمال دوائرها المسلحة. وترتكز المسؤولية المشتركة للدولة المضيضة على مسؤوليتها التبعية لسماحها للقوات المتحالفة باستخدام أراضيها وبسبب الفائدة التي تجنيها من حيث السياسة الأمنية من وجودها وأنشطتها. فالمسؤولية المشتركة لجميع الدول المعنية عندما يتعذر التحديد الواثق للمتسبب في الضرر ينبغي اعتبارها نتيجة لمسؤوليتها غير المؤكدة عن أنشطة كان بالإمكان أن تكون أنشطتها كلياً. وليس هناك أي افتراض يفيد بأن المنظمة الدولية بصفتها تلك تتحمل المسؤولية.

ويصدق القول نفسه على اتفاق مركز قوات الاتحاد الأوروبي الذي وقع في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ ويفترض أن يدخل حيز النفاذ في عام ٢٠٠٥^(١٠٣). فالمادة ١٨ منه تتضمن إعفاء من كل المطالبات للدول الأعضاء فيما بينها، وتنص على توزيع التكاليف الناجمة عن تلبية مطالبات الأطراف الثالثة بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة. ومن المزمع إبرام اتفاق تكميلي لتوسيع نطاق هذا الإعفاء ليشمل كافة الأضرار التي تحصل خارج إقليم كل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي^(١٠٤). وفي كلتا الحالتين، لا يوجد أي حكم ينص على مسؤولية الاتحاد الأوروبي ذاته.

ويتضمن قرار المجلس المتعلق بآلية التمويل "أثينا" أحكاماً أخرى بشأن المسؤولية تتعلق تحديداً بالعمليات العسكرية للاتحاد الأوروبي في الخارج^(١٠٥) ولآلية أثينا في حد ذاتها أهلية قانونية، بحيث أن المادة ٤٠ (٢) و(٣) من القرار يمكن أن تنيط مباشرة المسؤولية

(١٠١) بروتوكول بشأن مركز المقر العسكري الدولي المنشأ عملاً بمعاهدة حلف شمال الأطلسي، وبخاصة المادة ٦ منه، Federal Law Gazette 1969 II 2000 ff؛ والاتفاق بين جمهورية ألمانيا الاتحادية والمقر الأعلى للقوات المتحالفة في أوروبا، المادة ٢٢، المرجع نفسه، الصفحة ٢٠٠٩ وما يليها.

(١٠٢) المادة الثامنة (٥) (هـ) '٢' و'٣' من اتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي.

(١٠٣) OJ 2003 C 321/6 ff.

(١٠٤) وثيقة المجلس رقم ٧٤٧٩/٠٤/٠٤ المؤرخة ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

(١٠٥) قرار المجلس CFSP/197/2004 المؤرخ ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٤، OJ L 63/68، والمنشئ لآلية لإدارة تمويل التكاليف المشتركة لعمليات الاتحاد الأوروبي التي لها آثار عسكرية أو دفاعية. وتستخدم آلية التمويل المستقلة هذه في تمويل العمليات العسكرية للاتحاد الأوروبي، ما دامت ميزانية الجماعة الأوروبية غير متاحة لهذه العمليات.

التعاقدية وغير التعاقدية بآلية التمويل هذه. وعبارة "تغطيتها الدول المساهمة عن طريق آلية التمويل 'أثينا'" تعني أن آلية 'أثينا' مسؤولة أمام الأطراف الثالثة وأن الدول المساهمة لا يمكن مساءلتها إلا في إطار آلية التمويل عن طريق اشتراكها فيها.^(١٠٦) ولعل بالإمكان الحديث هنا عن مسؤولية مشتركة. غير أن تقاسم تكاليف المسؤولية التعاقدية إنما يقتصر على الأضرار التي تتسبب فيها الهياكل المشتركة لقيادة الاتحاد الأوروبي، أي المقر الموحد وموظفوه. ولم يذكر القرار المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها القوات التي توفرها الدول الأعضاء وتظل بالتالي من مسؤولية كل دولة موفدة. واستبعدت صراحة مسؤولية الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه إزاء الدول المساهمة الأخرى.

وبالإضافة إلى هذه الاتفاقات القائمة بشأن مركز القوات، ينبغي أيضا مراعاة الاتفاقات المحددة لمركز القوات المبرمة مع الدولة الثالثة التي ستجري عملية من العمليات في أراضيها. فالاتفاق ذو الصلة بين الاتحاد الأوروبي ومقدونيا المبرم في ٢١ آذار/مارس ٢٠٠٣ لأغراض عملية كونكورديا (CONCORDIA) ينظم المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن العملية في المادة ١٣ منه^(١٠٧). غير أن هذا الحكم لا يحدد الطرف الذي توجه إليه المطالبات ولا يقدم بالتالي أي بيان بشأن الكيفية التي ستوزع بها المسؤولية بين الدول المساهمة بقوات وآلية التمويل التابعة للاتحاد الأوروبي. ولم ينظم توزيع المسؤولية إلا بإبرام اتفاقات ذات صلة مع الدول الموفدة، نصت مبدئيا على مسؤولية الدولة الموفدة^(١٠٨). ولا يحاد عنها إلا إذا قررت آلية التمويل المحددة للعملية تعويض الضرر، ولا يتم ذلك إلا في حالة الضرر الذي تتسبب فيه هياكل القيادة المشتركة للاتحاد الأوروبي^(١٠٩) - أي على غرار ما هو منصوص عليه في إطار آلية 'أثينا'^(١١٠).

وسكت عن توزيع المسؤولية اتفاق الأمم المتحدة النموذجي لمركز القوات الذي تستند إليه اتفاقات مركز القوات المبرمة بين الأمم المتحدة وشتى البلدان المضيفة لعمليات حفظ السلام^(١١١).

(١٠٦) يقصد بـ"الدول المساهمة" كافة الدول التي تساهم في تمويل أي عملية محددة.

(١٠٧) OJ 2003 L 82/45 ff.

(١٠٨) انظر على سبيل المثال الاتفاق مع تركيا المؤرخ ٢٦ أيار/مايو ٢٠٠٣، OJ L 234/22 ff، المادة ٦ (٢).

(١٠٩) القرار النموذجي للمجلس المنشئ لآلية تمويل للعمليات، وثيقة المجلس ٥٤٩١/٠٣/١، المؤرخة ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، المادة ٩ (٣).

(١١٠) انظر التعليقات على آلية 'أثينا' أعلاه.

(١١١) انظر الوثيقة A/45/594.

دال - اتفاقات أخرى

يعرض القليل من الاتفاقات المتعددة الأطراف لمسألة توزيع المسؤولية في حالة حرق منظمة دولية لمعاهدة. ففي فترة مبكرة تعود إلى عام ١٩٦٢، تناولت اتفاقية بروكسيل المتعلقة بمسؤولية مشغلي السفن النووية^(١١٢) هذه المسألة. واقترحت اللجنة المكلفة بحل هذا المشكل أن يسمح للمنظمات الدولية بالانضمام إلى الاتفاقية، شريطة أن تعد الدول الأعضاء في المنظمة بأن تمول (ولو جزئياً) التزامات المنظمة. غير أن هذا الاقتراح لم يدرج في الاتفاقية.

ويمكن الوقوف على مثال للمسؤولية بحكم العضوية في منظمة في معاهدة المبادئ المنظمة لأنشطة الدول في ميدان استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي، بما في ذلك القمر والأجرام السماوية الأخرى (معاهدة الفضاء الخارجي) المؤرخة ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٧^(١١٣)، التي صدقت عليها ألمانيا. فالجملة الثالثة من المادة السادسة منها تنص على أن يتحمل كل من المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها مسؤولية ضمان الامتثال لمعاهدة الفضاء الخارجي؛ وتنص المادة السابعة على أن كل بلد يطلق من أراضيه جسماً إلى الفضاء الخارجي يكون مسؤولاً دولياً عن الأضرار التي يتسبب فيها ذلك الجسم. وهكذا فإن معاهدة الفضاء الخارجي هي صك من بين الصكوك القلائل التي تنص على المسؤولية بحكم العضوية في منظمة. كما تنص اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية والمؤرخة ٢٩ آذار/مارس ١٩٧٢^(١١٤) (اتفاقية المسؤولية) على المسؤولية المشتركة والمتعددة للدول الأعضاء إذا تحملت منظمة دولية المسؤولية عن الضرر.^(١١٥) غير أن المطالبة يتعين تقديمه أولاً ضد المنظمة. ولا يجوز للمدعي أن يقاضي الدول الأعضاء إلا إذا لم تقم المنظمة بتعويض الضرر. وبالانضمام إلى اتفاقية المسؤولية، تتصرف الدول الأعضاء بالتالي تصرف ضامني المنظمة.

وأخيراً، تنص المادة ١٣٩ (٢) من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢^(١١٦) على أن المنظمات الدولية تسأل بصورة مستقلة عن حرق التزاماتها التعاقدية. ولا تتحمل الدول والمنظمات الدولية مسؤولية مشتركة أو متعددة إلا إذا تصرفت جماعياً.

(١١٢). A.JIL 268 (1963).

(١١٣) مجلة القوانين الاتحادية، 1968 II 1968. Federal Law Gazette

(١١٤) مجلة القوانين الاتحادية، 1975 II 1210. Federal Law Gazette

(١١٥) المادة الثانية والعشرون من اتفاقية المسؤولية.

(١١٦) مجلة القوانين الاتحادية، 1994 II 1799. Federal Law Gazette

علاوة على ذلك، يمكن للدول الأعضاء أن تتحمل المسؤولية بمقتضى اتفاق محدد بينها أو باتفاق مع الدائن لهذه الغاية. وهذا ما كان عليه الأمر في تصفية شركة أوروكيكيم (Eurochemic) وهي شركة دولية أسست تحت رعاية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فعند تصفيتها اتفقت الدول الأعضاء على إتاحة أموال تتجاوز رأس المال التجاري لتغطية الالتزامات القائمة، ومقابل ذلك أعلنت بلجيكا عن استعدادها لتحمل مسؤولية تولى الأمور ووقف تشغيل المصانع والتخلص من النفايات المشعة.

ثانيا - إسناد المسؤولية في اجتهاد المحاكم

لا يوجد إلا القليل من القضايا المعروفة التي اتخذت فيها المحاكم موقفا بشأن إسناد المسؤولية. وفيما يلي استعراض للاجتهاد القضائي الألماني والدولي بشأن الموضوع. وهذه القائمة ليست بأي حال من الأحوال شاملة، ويقتصر الاختيار على قضايا لها أهمية مباشرة بالنسبة لألمانيا.

ألف - المجلس الدولي للقصدير

لعل القضية التقليدية في مسألة مسؤولية الدولة العضو عن أعمال المنظمات الدولية هي قضية إعسار المجلس الدولي للقصدير في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٥. فقد أدت التزامات القانون الخاص التي لم يتم الوفاء بها والواقعة على عاتق مجلس القصدير والناشئة عما قام به من معاملات الاقتراض ثم التحويل إلى سلسلة من القضايا المرفوعة ضد مجلس القصدير، لاسيما أمام المحاكم الإنكليزية. غير أن ثمة أيضا قضية نظرت فيها محكمة العدل الأوروبية^(١١٧). وفي مرافعاته الختامية، افترض الحامي العام دارمون أن ثمة فصلا للمسؤولية يستنبط من الشخصية الاعتبارية الدولية للمجلس^(١١٨). وكون الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها تشكل أقلية تجميد في المجلس الدولي للقصدير لا يغير شيئا من هذا الاستنتاج. وبالإضافة إلى ذلك، قال إن محكمة العدل الأوروبية غير مختصة بالنظر في أعمال المجلس الدولي للقصدير. ولم يُطلب أبدا من محكمة العدل الأوروبية البت في هذه القضية، إذ تم وقف الدعوى في ١٠ أيار/مايو ١٩٩٠ بعد أن توصل الطرفان إلى اتفاق ودي.

باء - مسؤولية الدول الأعضاء في المنظمات الدولية بموجب صكوك حقوق الإنسان

إن اجتهاد محكمة ستراسبورغ ومفوضية حقوق الإنسان المسؤولين عن تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكتسي أهمية ملموسة في

(١١٧) C-241/87 Maclaine Watson Co Ltd v. Council and Commission

(١١٨) المرافعات الختامية، الفقرة ١٣١، وما يليها.

موضوعنا فيما يتعلق بأنشطة المنظمات الدولية. فالمنظمات الدولية، وبخاصة الجماعة الأوروبية، ليست أطرافاً في الاتفاقية وبالتالي فإنها لا تخضع لاختصاص أجهزتها القضائية. وهكذا تنشأ مسألة ما إذا كانت الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تتحمل (على الأقل) مسؤولية أي انتهاكات للمعايير المحددة بموجب الاتفاقية تقوم بها المنظمات الدولية التي أنشأتها، وما إذا كان بالإمكان مقاضاتها على تلك الانتهاكات أمام أجهزة ستراسبورغ.

فقد رفضت المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان مسؤولية الدولة المضيفة في قضية سين ضد ألمانيا^(١١٩) (Xv. Germany) وقضية سين ضد السويد/ألمانيا^(١٢٠). (Xv. Swededn Germany) وكانت القضيتان متعلقان بمسؤولية الدولة المضيفة عن أحكام محكمة دولية. كما رفضت المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان في البداية فكرة المسؤولية بحكم العضوية. ففي قرارها المتعلق بالكونفدرالية الفرنسية الديمقراطية للعمل^(١٢١) والمؤرخ ١٠ تموز/يوليه ١٩٧٨، رفضت اللجنة المطالب التي قدمتها ضد الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب نقابة فرنسية متظلمة من عدم النظر في ترشيحها لمنصب في اللجنة الاستشارية للجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب، بدعوى أن مشاركة الدول في أجهزة الجماعة لا تشكل ممارسة لسلطات سيادية. بمفهوم المادة ١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

غير أن المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان ثم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فيما بعد رفضتا التقييد الصارم بهذا الموقف المبكر. وفي القرار الصادر في قضية شركة ميلشر^(١٢٢) المؤرخ ٩ شباط/فبراير ١٩٩٠، نظرت المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية أيدت فيها محكمة العدل الأوروبية عموماً غرامة فرضتها مفوضية الجماعة الأوروبية لانتهاك قواعد التنافس وأصدرت بشأنها المحاكم الأوروبية أمراً بالتنفيذ عملاً بالمادة ١٩٢ (٢) من معاهدة الجماعة الأوروبية (حالياً المادة ٢٥٦ (٢) من المعاهدة). وحاججت الحكومة الاتحادية بأن ألمانيا لا تتحمل أي مسؤولية بدعوى أن الأعمال المقصودة هي أعمال للجماعة الأوروبية:

”تقول الحكومة المدعى عليها إن حكومة ألمانيا الاتحادية ليست مسؤولة بموجب الاتفاقية عن أعمال وقرارات الجماعات الأوروبية. ولم يكن من المتعين على

(١١٩) 1958 Yearbook of ECHR 256.

(١٢٠) 1965 Yearbook of ECHR 272.

(١٢١) C-8030/77, Decisions and Reports (DR) 13, p. 231.

(١٢٢) M. & Co. v. Germany, C-13258/87, DR 64, p.138.

وزارة العدل الاتحادية، عند إصدارها للأمر بتنفيذ حكم محكمة العدل الأوروبية، أن تنظر فيما إذا كان الحكم المعني قد تم استصداره بإجراءات تتماشى مع الحقوق الأساسية المضمونة بمقتضى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان أو القانون الأساسي الألماني. وكل ما كان عليها أن تنظر فيه هو أن تتأكد من حجية الحكم. ولذلك لم يكن يتعين عليها أن تفصل في حق مدني ولا أن تبت في تهمة جنائية بمفهوم المادة ٦ من الاتفاقية. علاوة على ذلك، لا يمكن أن تنشأ مسؤولية الجمهورية الاتحادية بموجب الاتفاقية من كونها قد حولت جزءا من سلطاتها إلى الجماعات الأوروبية. وإلا فإن كل أعمال الجماعات ستخضع بصورة غير مباشرة لرقابة أجهزة الاتفاقية. غير أن نتيجة من هذا القبيل لن تتماشى مع المبدأ المقبول عموما والقاضي بأن الاتفاقية لا تسري على الجماعات الأوروبية ولن تصبح ملزمة إلا إذا انضمت إليها رسميا. وفي هذا السياق، تشير الحكومة المدعى عليها أيضا إلى أنه في جميع الأحوال، تضمن محكمة العدل الأوروبية التقييد بالحقوق الأساسية. وحتى لو كان من المتعين الخلوص إلى أن السلطات الوطنية تظل مع ذلك ملزمة أيضا بمراقبة أعمال الجماعة فيما يتعلق بالانتهاكات الجلية والصارخة للحقوق الأساسية، فإن تلك المراقبة، في القضية المعروضة، قد قامت بها المحاكم المدنية الألمانية التي قضت بعدم وجود ما يدل على هذا الانتهاك^(١٢٣).

ورفضت المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان التظلم معلنة عدم مقبوليته. وقضت بأن نقل السلطات السيادية إلى المنظمات الدولية لا تحظره الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. غير أنها ارتأت أن ذلك النقل لا يمكن أن يعفي الدول الأعضاء من مسؤوليتها عن ضمان التقييد بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ولذلك فإن المعيار المعتمد هو ما إذا كان الحقوق الأساسية محمية بما فيه الكفاية داخل المنظمة الدولية.

وقد رفضت ألمانيا صراحة المسؤولية عن أعمال الجماعة الأوروبية في دفعها إلى المفوضية^(١٢٤).

وأكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مبدأ الحماية المماثلة في حكمها المتوازيين في قضيتي ويت وكينيدي ضد ألمانيا وبير وريغان ضد ألمانيا المؤرختين ١٨ شباط/فبراير

(١٢٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٤٤.

(١٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٤٤.

١٩٩٩^(١٢٥). ففي هاتين القضيتين، رفع موظفون أعيروا لوكالة الفضاء الأوروبية في دارمشتاد دعوى ضد الوكالة مدعين أنهم اكتسبوا مركز مستخدمين لدى الوكالة. وأعلنت محاكم العمل الألمانية عدم قبول تلك الدعاوى لأن الوكالة تتمتع بالحصانة من الولاية القضائية باعتبارها منظمة دولية. وعمد المدعون إلى الطعن في هذا الحكم في ستراسبورغ. غير أن التظلم لم يكن يتعلق بالدعاوى المرفوعة ضد الوكالة بل كان يتعلق برفض المحاكم الألمانية النظر في تلك الدعاوى. وهكذا لم تكن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بحاجة إلى أن تتناول مباشرة مسألة ما إذا كانت ألمانيا مسؤولة عن أعمال الوكالة. وقدمت الحكومة الاتحادية الدفع التالي:

”تلاحظ الحكومة المدعى عليها أن المحاكم الألمانية حولت لوكالة الفضاء الأوروبية حصانة ضد دعوى المدعين وفقا للأحكام ذات الصلة من قانون تنظيم المحاكم الألمانية. واستندت إلى اجتهاد هيئات الاتفاقية، وقالت إن حق المثول أمام المحكمة يخضع لقيود ملازمة تشمل المبدأ التقليدي والمعترف به عموما المتعلق بالحصانة البرلمانية والدبلوماسية وكذا بحصانة المنظمات الدولية. وفي هذا الصدد، شرحت أن الحصانة المخولة للمنظمات الدولية تستجيب، على غرار حصانة الدولة، لمبدأ المساواة في السيادة بين جميع الدول. فالمنظمة الدولية لا يمكنها أن تعمل بصورة مرضية إلا إذا ضمنت استقلالها. وأنشطة المنظمات الدولية ترتبط ارتباطا وثيقا بأغراضها السيادية بحيث أن أعمال الأفراد الخواص نفسها لا يمكن استبعادها كليا من الحصانة. علاوة على ذلك، ترى الحكومة أن الحماية القانونية الكافية قد وفرت للمدعين إذ كان بإمكانهم أن يرفعوا دعاوى ضد الشركة الإيرلندية CDP، باعتبارها الطرف الآخر في عقودهم، ويطالبوها بالتعويض بموجب المادة ١٠، الفقرة ٢ من قانون العمل الألماني. وكان من المتعين في تلك الدعوى البت في مسألة ما إذا كانوا قد تصرفوا بحسن نية.“^(١٢٦)

ورغم أن هذه القضية لم تكن تتعلق أساسا بمسألة المسؤولية، فإن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أكدت الرأي القائل إن إنشاء منظمة دولية لا يعفي الأطراف في اتفاقية

(١٢٥) Waite and Kennedy v. Germany, C-26083/94 وانظر بصفة خاصة الفقرة ٦٧ وما يليها؛ و Beer and Regan v. Germany, C-28934/95 وانظر بصفة خاصة الفقرة ٥٧ وما يليها. وعلى نفس المنوال انظر الحكم الصادر في قضية هانز - آدم أمير ليختنشتاين (Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany)، بتاريخ ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠١، C-42527/98، الفقرة ٤٨، ولم يكن يتعلق بمنظمة دولية بل باستبعاد سبل الانتصاف القانونية الألمانية. بمقتضى معاهدة دولية.

(١٢٦) Waite and Kennedy v. Germany, C26803-/94 الفقرة ٦٧ وما يليها.

حقوق الإنسان من الالتزامات التي تقع على عاتقها بموجبها. وافترضت بالتالي أن ألمانيا تظل مبدئياً مسؤولة عن صون الحق في المحاكمة العادلة بموجب المادة ٦ (١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حتى وإن تعلق الأمر بأعمال وكالة الفضاء الأوروبية. غير أنها في نهاية المطاف لم تعتبر إقرار حصانة الوكالة انتهاكاً للمادة ٦ (١)، لأن اتفاقية الوكالة نفسها تنص على سبل انتصاف بديلة وكافية ضد أعمال الوكالة. وهذا ما يتماشى في المقام الأخير مع المعيار الذي صيغ في قضية م و كو (M. & Co) والذي بمقتضاه يتعين أن تحظى الحقوق الأساسية بحماية ماثلة عندما تنقل سلطات سيادية إلى منظمة دولية.

غير أن نطاق مبدأ حكم ميلشر ومعناه الدقيق المتعلق بالحماية الماثلة لا يزالان لم يوضحا كلياً.

وكان الأمل معقوداً على أن الحكم الصادر في قضية شركة سيناتور لانيس غمبه ضد النمسا وآخرين (*Senator Lines GmbH v. Austria and others*) بتاريخ ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠٤ سيوضح المسألة^(١٢٧). وكانت ألمانيا من المدعى عليهم بصفتها عضواً في الاتحاد الأوروبي. وفيما يلي وقائع القضية: فرضت مفوضية الاتحاد الأوروبي غرامة على شركة النقل سيناتور لانيس لانتهاكها قواعد التنافس في الجماعة الأوروبية. فطعنت شركة سيناتور لانيس في القرار أمام المحكمة الابتدائية وطلبت إعفاءها من شرط تقديم ضمانات مصرفية. فرفضت المحكمة الابتدائية الطلب كما رفضته محكمة العدل الأوروبية. فتقدمت الشركة بطلب إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بدعوى أن حقوقها الأساسية في المحاكمة العادلة بموجب المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وبخاصة قرينة البراءة، قد انتهكت. وكان الطلب موجهاً ضد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وبدأ أن المدعى عليهم يفترضون وجود فصل للمسؤولية. وفي دفعاتهم المشتركة أفادت دول الاتحاد الأوروبي بما يلي:

”كان الزعم الرئيسي للحكومات أن التظلمات لا تتعلق بأعمال سيادة قامت بها أي دولة من الدول المدعى عليها، وبذلك فإن الأعمال المتظلم منها لا تمثل أي ممارسة لفرادى الدول لولايتها. بمفهوم المادة ١ من الاتفاقية. وأشارت إلى اجتهاد المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان الذي مفاده أنه لا يجوز تقديم طلب ضد الجماعات الأوروبية بصفتها تلك، أو ضد الدول الأعضاء بصورة مشتركة و/أو ضد البعض منها (قضية الكونفدرالية الفرنسية الديمقراطية للعمل ضد الجماعات الأوروبية والدول الأعضاء فيها، الطلب رقم ٧٧/٨٠٣٠، قرار المفوضية المؤرخ ١٠

^(١٢٧) *Senator Lines GmbH v. Austria and others*, C-56672/00

تموز/يوليه ١٩٧٨، (13 (Decisions and Reports (DR)، الصفحة ٢٣١). ولم تر أي تناقض بين هذا الموقف واجتهاد المحكمة الذي قضى بمساءلة الدول عن الأعمال التي تقوم بها عملاً بالتزاماتها الدولية أو في سياق الالتزامات الدولية (الحكم السالف الذكر الصادر في قضية ماثيوس ضد المملكة المتحدة)، وأشارت إلى أن الجماعة الأوروبية لها شخصية اعتبارية، وأنها لا تمثل هي ولا أجهزتها الدول الأعضاء فيها.

”وبصفة احتياطية، دفعت الدول المدعى عليها بأن النظام القانوني للجماعة يضمن احترام حقوق الإنسان في جميع الأحوال. وبالتالي، فإن مبدأ الولاية الاحتياطية ينبغي أن يستبعد نظر المحاكم في الأعمال المعنية. وأشارت في هذا الصدد إلى قضية ميلشر ضد ألمانيا (الطلب رقم ٨٧/١٣٢٥٨، قرار المفوضية المؤرخ ٩ شباط/فبراير، ١٩٩٠، DR 64، الصفحة ١٣٨)، التي أقرت فيها المفوضية جواز أن تنقل الدول السلطات إلى المنظمات الدولية شريطة أن تحظى الحقوق الأساسية بحماية مماثلة في المنظمة. وحلصت المفوضية إلى أن الجماعات الأوروبية، من خلال الإعلانات واجتهاد محكمة العدل الأوروبية القوائم، تضمن الحقوق الأساسية وتتجنب لمراقبة التقيد بها. وأشارت الدول المدعى عليها إلى أنه، منذ ذلك القرار، تعززت ضمانات حقوق الإنسان في النظام القانوني للجماعة عندما أدرجت في معاهدة الاتحاد الأوروبي المادتين ٦ و ٤٦ (د) اللتين تشيران صراحة إلى الحقوق الأساسية، بما فيها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

”وأكدت الدول المدعى عليها أن مسألة اشتراط ضمانات مصرفية في القضية المعروضة قد نظر فيها رئيسا المحكمة الابتدائية ومحكمة العدل الأوروبية، وأن أيًا من هاتين المحكمتين لم يقبل حجج الشركة المدعية، وكلاهما وفر عددا من ضمانات المحاكمة العادلة“^(١٢٨).

غير أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لم تخض في مسألة مسؤولية الدول الأعضاء عن أعمال الجماعة الأوروبية، لكنها أعلنت أن الطلب غير مقبول لأسباب أخرى^(١٢٩). ومع ذلك، نوقشت المسألة في المذكرات المقدمة خلال المرافعات^(١٣٠). وأقرت مفوضية الاتحاد الأوروبي دفوعات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ورفضت الفكرة القائلة إن الدول

(١٢٨) Senator Lines GmbH v. Austria and others, C-56672/00, section A.

(١٢٩) بما أن المحكمة الابتدائية ألغت الغرامة في الوقت ذاته، فإن مقدم الطلب لم يعد بإمكانه أن يدعي أنه ”ضحية انتهاك“ على نحو ما تشترطه المادة ٣٤ من الاتفاقية.

(١٣٠) انظر القانون المبين في الفرعين ألف وجيم من الحكم.

الأعضاء مسؤولة عن أعمال الجماعة الأوروبية ومؤسستها، مشيرة إلى أن ثمة حماية مماثلة للحقوق الأساسية وفقا لمبدأ ميلشر الذي وضعته المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان. غير أن لجنة الحقوق الدولية في مذكراتها المقدمة في هذه القضية ذهبت إلى القول إن معيار ميلشر ينبغي التخلي عنه لأن الدول الأعضاء تظل عموما مسؤولة عن انتهاكات الحقوق الأساسية التي ترتكبها أجهزة المنظمات الدولية؛ فقد ذهبت محكمة العدل الدولية إلى القول إنه لا يجوز للدول بموجب القانون الدولي العام العمومي أن تتصل من مسؤوليتها بإنشاء منظمات دولية.

”وأخذت محكمة العدل الدولية بالرأي القائل بضرورة أن تقرر المحكمة إمكانية قيام مسؤولية الدول الأعضاء عن تصرف أجهزة المنظمات الدولية التي هي أعضاء فيها. وارتأت أنه من غير المقبول عدم الانتصاف لانتهاكات الحقوق الأساسية لمجرد أن مرتكبها جهاز دولي أنشأته الدولة، ولم ترتكبه الدولة نفسها. ولا ينبغي أن يسمح للدول بأن تتخلص من التزاماتها بنقل السلطات إلى منظمات دولية. وقالت محكمة العدل الدولية إن هذا الرأي يتطابق مع القانون الدولي العمومي وينسجم مع الاجتهاد القائم في مجال هذه الاتفاقية. ولم تر محكمة العدل الدولية ضرورة الاستمرار في العمل بمبدأ ”الحماية المماثلة“ الذي تطبقه المفوضية، لأنه ليس من الواضح كيف يعمل هذا المبدأ في عدد من الظروف“^(١٣١).

جيم - حالات أخرى من المسؤولية عن الأعمال السيادية للأطراف الثالثة في أقاليم الدول الأعضاء

ويمكن أن تتور أيضا في سياقات أخرى مسألة المسؤولية عن الأعمال السيادية للأطراف الثالثة في أقاليم الدول الأعضاء. وتكتسي أهمية خاصة منظومتان يمكن أن ترتبط في إطارها أعمال الأطراف الثالثة بالمنظمات الدولية.

١ - الصكوك القانونية للجماعة الأوروبية

تتعلق المنظومة الأولى بآثار الصكوك القانونية التي تعتمدها الجماعة الأوروبية. والسؤال المطروح في هذا المقام هو السؤال المتعلق بمسؤولية الدولة العضو عن تطبيق وتنفيذ قانون الجماعة الأوروبية. ففي ١٩٩٤، مثلا، طلب من محكمة العدل الاتحادية أن تبت في قضية رفعتها شركة ضد جمهورية ألمانيا الاتحادية بسبب خسارة ناجمة عن الحظر الاقتصادي

(١٣١) المرجع نفسه، الفرع جيم. رقم ٥.

المفروض على العراق^(١٣٢). فقد نص على هذا الحظر في لائحة لمجلس الجماعة الأوروبية. ورفضت محكمة العدل الاتحادية - إسوة بالمحكمة الدنيا - الطلب المقدم ضد ألمانيا، لأن الحصار ورد في تشريع الاتحاد الأوروبي بأثر مباشر تتحمل مسؤوليته الجماعة الأوروبية وحدها. وهكذا رفضت محكمة العدل الاتحادية أي مسؤولية من جانب ألمانيا بحكم العضوية أو على أساس سلوكها المتعلق بالتصويت داخل الجماعة الأوروبية. كما اعتبرت أن المرسوم الذي سن في ألمانيا لتطبيق الحظر وتجرم انتهاكاته له أثر معلن صرف وليس من شأنه أن يسند إلى ألمانيا مسؤولية أي نيل من الحقوق الأساسية التي قد تنشأ عن الحظر. وبذلك افترضت محكمة العدل الاتحادية أن ثمة توزيعاً صارماً للمسؤولية بين الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء - على الأقل عندما يتعلق الأمر بتشريع للجماعة الأوروبية ذي أثر مباشر. ومن المهم إلى حد ما الإشارة إلى أن المحكمة الابتدائية الأوروبية قضت في قضية مشابهة بأن الجماعة الأوروبية ليست مسؤولة عن الخسارة الناجمة عن الحظر لأنه مفروض بموجب قرار لمجلس الأمن بالأمم المتحدة، ولا يمكن بالتالي إسناده إلى الجماعة الأوروبية^(١٣٣).

وتناولت محكمة العدل الأوروبية في قضية كروهن لعام ١٩٨٦ الوجه الآخر للعملة - أي مدى مسؤولية الجماعة الأوروبية عن تطبيق السلطات الوطنية لصكوكها القانونية. فقد قاضت شركة ألمانية الجماعة الأوروبية عن الأضرار الناجمة عن رفض المعهد الاتحادي لتنظيم السوق الزراعية منح تراخيص الاستيراد بناء على تعليمات المفوضية. وقضت محكمة العدل الأوروبية بأن الطلب مقبول، لأن التدبير المطعون فيه يسند إلى المفوضية، لا إلى المعهد الاتحادي. واعتبرت بالتالي السلطة الوطنية سلطة "فرعية" للجماعة في أغراض مسؤولية الجماعة. بموجب المادة ٢٨٨ (الفقرة الثانية) من معاهدة الجماعة الأوروبية عن الأضرار التي تسبب فيها مؤسسات أو موظفون أثناء أدائهم لمهامهم، على الأقل عندما يعملون بناء على تعليمات رسمية^(١٣٤). وذهبت قرارات أحدث عهداً خطوة أبعد: فقد قضت بأنه فيما يتعلق بالمطالبات المرفوعة ضد الجماعة الأوروبية بسبب انتهاك واجب رسمي، يكفي عادة أن تكون الجماعة الأوروبية قد تسببت (أو شاركت في التسبب) في التصرف الضار الصادر عن السلطة الوطنية - على غرار قضية شركة New Europe Consulting and Brown

(١٣٢) Neue Juristische Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (BGHZ) 125, 27 (١٩٦٦) وأيضاً في Wochenschrift (NJW) 1994, 858. وقد استنسخ الحكم السابق عن المحكمة الدنيا (محكمة بون الإقليمية) في Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 1992, 455.

(١٣٣) European Court reports 1998, II-667, Case T-184/95 (Dorsch Consult v. Council and Commission) (١٩٩٨)، وبخاصة الفقرة ٧٤.

(١٣٤) غير أن الطلب رفض لأن المفوضية لم تتصرف بطريقة غير قانونية.

ضد المفوضية في عام ١٩٩٩. ففي هذه القضية، تسببت المفوضية، بإرسالها لرسالة بالفاكس إلى السلطات الوطنية، في استبعاد هذه الأخيرة للطرف المدعي من مناقشة عامة بموجب برنامج فار PHARE^(١٣٥).

٦ - وجود قوات مسلحة أجنبية

وتتعلق المجموعة الثانية بآثار وجود القوات الحليفة لمنظمة حلف شمال الأطلسي فوق التراب الألماني. وتنشأ مسألة المسؤولية عندما يتسبب أفراد تلك القوات المسلحة في إصابة أو ضرر أثناء ممارستهم لمهامهم. وقد أدرجت أحكام بشأن المسؤولية في اتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي، وسبقت مناقشتها^(١٣٦). وكما سبق ذكره، فإنه لم ينص على أي مسؤولية يتحملها الحلف نفسه. وتسند الأضرار اللاحقة بالأطراف الثالثة (الأشخاص الخواص) إلى الدولة الموفدة والدولة المستقبلة على حد سواء عملاً بالمادة الثامنة (٥) (هـ). وإذا تعذر تحديد القوات التي تسببت في الضرر، فإن كافة الدول الأعضاء المعنية تساءل على حد سواء (المادة الثامنة (٥) (هـ) '٣'). واستنتجت محكمة العدل الاتحادية من هذا الحكم وجود مسؤولية مشتركة ومتعددة عن كل ضرر غير قابل للإسناد، بحيث يمكن للأشخاص الخواص المتكبدن للخسارة مقاضاة الجمهورية الاتحادية مقاضاة كاملة^(١٣٧). غير أنه سبقت الإشارة إلى أن هذه القواعد في اتفاق مركز قوات الحلف لا تستند إلى المسؤولية بحكم العضوية في الحلف، بل تستند إلى مسؤولية كل جهة عن أعمالها. وبصرف النظر عن المسؤولية المشتركة أو المتعددة، فإن الخيار الإجرائي المتمثل في مقاضاة الدولة المستقبلة ينشق هو أيضاً عن المادة الثامنة (٥) (ب) من اتفاق مركز قوات الحلف التي بمقتضاها تدفع الدولة المستقبلة التعويض ثم تسترد تكاليفه من الدول الأعضاء المعنية. كما أن هذا الترتيب لا علاقة له بأي مفهوم للمسؤولية بحكم العضوية. بل إن توفير سبل انتصاف قانونية للأطراف المتضررة مع احترام حصانة الدول المتحالفة أمر عملي إلى حد ما^(١٣٨). وبالتالي فإن الاجتهاد

(١٣٥) (European Court reports 1999, II2403-, Case T231-94 (New Europe Consulting and Brown v. Commission) وبخاصة الفقرة ٢٩ ff. Cf. ECR 1994, I-4199, Case C-146/91 (KYDEP v. Commission), para 19 ff. على حكم مماثل، ونهج مختلف، انظر ECR 1987, 3005, Case C-89 و ECR 1994, I-4199, Case C- ٢٩ ff. Cf. ECR 1994, I-4199, Case C- ٢٩ ff. for a similar ruling, and, for a different approach ECR 1987, 3005, 146/91 (KYDEP v. Commission), para 19 ff. الفقرة ١٨ وما يليها. (Case C-89 and 91/86 (Etoile Commerciale v. Commission)

(١٣٦) ألف - ثالثاً أعلاه.

(١٣٧) BGH NJW 1976, p. 1030; BGH NJW 1982, p. 1046; BGHZ 122, 363.

(١٣٨) يمكن لألمانيا أن تتقاضى باسم الدولة الموفدة، المادة ١٢ (٢) من القانون التطبيقي لاتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي.

القضائي الذي يقر المطالبات المقدمة ضد جمهورية ألمانيا الاتحادية استنادا إلى اتفاق مركز قوات الحلف بشأن أضرار تسببت فيها القوات المسلحة الحليفة^(١٣٩) أثناء عملياتها، لا يمكن اعتباره دليلا على مسؤولية الدولة العضو عن أعمال منظمة دولية.

ومن هذا المنظور يتعين تناول اجتهاد محكمة العدل الاتحادية بشأن المسؤولية عن الأضرار الناشئة خلال المناورات. ويستفاد من الأحكام السالفة الذكر للمادة الثامنة (٥) من اتفاق مركز قوات الحلف أن جمهورية ألمانيا الاتحادية مسؤولة في المقام الأول تجاه الأطراف الثالثة عن الأضرار الناجمة عن العمليات أو عن وجود القوات في الإقليم، كما لو كانت قواتها هي المسؤولة عن الضرر. ولهذا السبب بالذات أقرت محكمة العدل الاتحادية صراحة طلبا للمسؤولية ضد ألمانيا لضرر تسببت فيه القوات البلجيكية أثناء قيامها بمهام^(١٤٠).

كما يتعين أن ينظر إلى قرار محكمة العدل الاتحادية (BGHZ 122, 363) في سياق المسؤولية المشتركة والمتعددة عن الضرر غير القابل للإسناد التي تستند، كما ورد شرحه أعلاه، إلى مبدأ مسؤولية الفاعل عن أعماله لا إلى مبدأ العضوية. ففي هذه القضية، أكدت المحكمة إمكانية تقديم طلب ضد جمهورية ألمانيا الاتحادية استنادا إلى مسؤوليتها عما يصدر عن القوات المسلحة لشركاء الحلف من تجاهل اعتيادي للقيود الزمنية المفروضة على التحليق على علو منخفض. واستنتجت أن الإخلال بالواجب وثبوت المسؤولية لا يقعان على عاتق الأجهزة الألمانية التي أصدرت الترخيص، بل اعتبر أنهما يقعان على "عاتق المسؤولين في القوات المسلحة للحلف". وسارت المحكمة في تعليلها على النحو التالي:

"يقع على عاتق المسؤولين داخل القوات المسلحة للحلف عن إجراء تحليقات عسكرية منخفضة واجب إزاء سكان مناطق التحليق على علو منخفض يُلزمهم بضممان احترام الجداول الزمنية للتحليق مراعاة لصحة السكان. وبطبيعة الحال، إن الحالات المعزولة لعدم التقيد بالجدول الزمني للتحليق المنخفض لن تنال من صحتهم. غير أنه إذا كان القوات الجوية للحلف تظهر استخفافا خطيرا بالقيود المفروضة على عمليات التحليق العسكري المنخفض مراعاة للمخاطر الصحية التي تنطوي عليها بالنسبة لسكان مناطق التحليق المنخفض، فإن جمهورية ألمانيا الاتحادية المدعى عليها ستساءل عن انتهاك ذلك الواجب الرسمي بموجب القانون الألماني. وبما أنه من المتعين عليها أن تكون لديها أو أن تحصل على المعرفة الإدارية والقانونية

(١٣٩) انظر على سبيل المثال أحكام المحكمة الإقليمية العليا لأولدنبرغ في NJW 1990, 3215؛ والمحكمة الإقليمية لأشن في NJW-RR 92, 165 ff.؛ ومحكمة العدل الاتحادية في NJW-RR 1989, 673 وفي NJW 1991, 1421 ff.

(١٤٠) (BGHZ 49, 267 270).

اللازمة لمهامها، تطبيقاً لمبادئ القانون الألماني (أمر المحكمة المؤرخ ١٥ حزيران/يونيه ١٩٨٩ - 839 III - BGH-Rechtsprechung (BGHR) § 96/88 - ZR) الجملة الأولى من القانون المدني، محكمة العدل الاتحادية، الحكم رقم ١٣ (ثبوت المسؤولية)، مع إشارات إضافية)، فإن أفراد القوات المسلحة للحلف المسؤولين عن عمليات التحليق العسكرية المنخفضة يتحملون المسؤولية عندما يجرون التحليقات المنخفضة ولا يحترمون الإطار الزمني، والقيود المنصوص عليها في الترخيص الخاص^(١٤١).

وفي بنتها في إسناد المسؤولية إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية، استندت محكمة العدل الاتحادية ضمناً إلى الأحكام السالفة الذكر من اتفاق مركز قوات الحلف. وفي أحسن الأحوال، ربما كان لعدم تخلي الجمهورية الاتحادية - على غرار ما فعلت فيما يتعلق بلوائح الجماعة الأوروبية - عن مسؤوليتها القانونية الأخيرة عن السماح لوحدة الحلف المرابطة هناك بإجراء عمليات دور ثانوي في ذلك^(١٤٢). ولما كان الأمر كذلك، فإنه من المنطقي عدم إعفائها من المسؤولية عن الإخلال بالواجب الرسمي.

وفي السنة التالية (١٩٩٤)، قضت المحكمة الإدارية العليا لراينلاند - بالاتين بما يلي:
 ”... تتحمل جمهورية ألمانيا الاتحادية المسؤولية القانونية عن أثر الضجيج الناجم عن التحليقات المنخفضة العلو - على الأقل في المناطق المتأثرة للغاية على مدى فترة طويلة - دون اشتراط تمييز تشغيل طائرات القوات المسلحة الاتحادية عن تشغيل طائرات القوات المسلحة للحلف لأغراض تحديد الانتهاكات المحتملة“^(١٤٣).

وكون الجهة المدعية قد قدمت مطالباتها ضد الطرفين لا يعيب إمكانية قبول دعواها المتعلقة بالتحليق المنخفض لطائرات الجيش الاتحادي والحلف، لأن:

”... مجرد كون المدعى عليه يملك بمقتضى القانون الدولي سلطات مباشرة للتدخل في شؤون شركائه في الحلف، لكنه يعول على التفاوض لضمان التقيد بالنظام القانوني الألماني، لا يستلزم تحديد فرادى العناصر السببية المساهمة عند تحليل الإخلال بالواجب. فطلبات المدعين التي ضمت إلى بعضها طلبات مقبولة فيما يتعلق بمطالبة المدعى عليه بالمنع المباشر لتحليقات الجيش الاتحادي، وفيما يتعلق بالالتزام الواقع

.BGHZ 122, 363 (١٤١)

(١٤٢) تخول المادة ٤٥ (١) والمادة ٤٦ (١) من الاتفاق المكمل لاتفاق مركز قوات منظمة حلف شمال الأطلسي للحلفاء حق إجراء العمليات اللازمة، لكن شريطة موافقة السلطات الألمانية المختصة.

(١٤٣) المحكمة الإدارية العليا لراينلاند - بالاتين AS RP-SL 26, 112.

على كاهله بالتفاوض حتى يتوقف المزيد من الفاعلين أو يحدوا من الأنشطة المتظلم منها، حماية لحقوق المتظلمين المطالب بها^(١٤٤).

ومجمل القول إن الاجتهاد القضائي لا يوحي بأن جمهورية ألمانيا الاتحادية تتحمل أي مسؤولية عامة عن أعمال الحلف أو أي عضو من أعضاء الحلف بحكم العضوية عدا المسؤولية المبينة في أحكام اتفاق مركز قوات الحلف.

بل إن أحدث الأحكام تقبل أيضا أن تقوم المسؤولية على أساس مسؤولية الفاعل عن عمله، حتى في الحالة التي لا يكون فيه العمل غير قابل للإسناد، لا بحكم العضوية في منظمة. ولذلك لا يمكن افتراض أن الدول الأعضاء مسؤولة عن المنظمات الدولية.

دال - مسؤولية الدول المساهمة بقوات في عمليات الأمم المتحدة

تحملت الأمم المتحدة في حالات معينة المسؤولية عندما نشأ ضرر/إصابة عن عمليات الأمم المتحدة. وكل تعويض يحكم به تدفعه في نهاية المطاف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عن طريق اشتراكها المالية. وقد أكدت محكمة العدل الدولية في فتواها المتعلقة بالسيد كوماراسوامي المبدأ العام القاضي بأن الأمم المتحدة مسؤولة عن الضرر الذي يتسبب فيه مسؤولوها أثناء قيامهم بمهامهم^(١٤٥).

غير أن إسناد المسؤولية يتعقد عندما يتعلق الأمر بعمليات عسكرية تتم تحت إشراف الأمم المتحدة، ما دام الجنود المشاركون ليسوا مستخدمين مباشرين للأمم المتحدة بل ينتمون إلى وحدات وطنية أتاحتها الدول الأعضاء للأمم المتحدة. وتباين تباينا شديدا الشروط التي بمقتضاها تتاح الوحدات، كما تباين الممارسة المتعلقة بتحمل الأمم المتحدة لمسؤولية الضرر/الإصابة. غير أنه إجمالا، يمكن استشفاف نمط في ممارسة الأمم المتحدة: فقد دأبت على تحمل المسؤولية كلما كان القيادة والسيطرة تعودان للأمم المتحدة حقا. فإذا كانت قيادة العمليات بيد دولة عضو أو أكثر، فإن الأمم المتحدة لا تقر بالمسؤولية. وتتحمل الأمم المتحدة المسؤولية عموما عن العمل الرسمي غير المرخص به الذي تقوم به فرادى قوات حفظ السلام، لكنها لا تتحمل المسؤولية عن أعمالها الخاصة.

وحسبما ما أمكن التأكد منه، فإن المطالبات نادرا ما قدمت مباشرة ضد الدول المساهمة بقوات.

(١٤٤) المرجع نفسه.

(١٤٥) ICJ Reports 1999، الصفحة ٦٢ وما يليها، فتوى ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٩٩، الفقرة ٦٦. غير أن هذه مجرد ملاحظات للقضاة. فالقضية لم تكن تتعلق بالمسؤولية، بل كانت تتعلق بحصانة موظفي الأمم المتحدة.

ورغم أن قوة التنفيذ وقوة تحقيق الاستقرار التابعتين للحلف في يوغوسلافيا السابقة لم تكونا مباشرة تحت مظلة الأمم المتحدة، فإن لهما صلة بالموضوع فيما يتصل بالممارسة المتعلقة بمسؤولية الدول المساهمة بقوات. فكلتا القوتين أنشئ بشخصية دولية مستقلة. وتعهدت الدول الموفدة بتسوية أي مطالبات عن الأضرار، غير أنها في الوقت ذاته أبرأت ذمتها من كل مسؤولية قانونية.

هاء - المسؤولية عن قصف منظمة حلف شمال الأطلسي لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية

في ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٩٩ أودعت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية لدى محكمة العدل الدولية في لاهاي بناء على المادة ٧٣ من لائحة المحكمة طلبا للإشارة بتدابير تحفظية ضد عشر دول أعضاء في منظمة حلف شمال الأطلسي، بما فيها ألمانيا (قضية مشروعية استعمال القوة)^(١٤٦). ورفضت المحكمة هذا الطلب في ٢ حزيران يونيه ١٩٩٩ لأن المحكمة ليس لها اختصاص أولي، وبخاصة استنادا إلى اتفاقية ١٩٤٨ المتعلقة بمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها. ولم تتناول مشكل إسناد المسؤولية إلى الحلف أو الدول الأعضاء فيه. ورفضت محكمة العدل الدولية الطلب برمته في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، حيث قضت بأنه ليس لها أي اختصاص للنظر في المطالبات.

وفي مذكراتها الخطية والشفوية، ركزت ألمانيا على مسائل المقبولية، وبخاصة مسألة الاختصاص. ولم يعالج بصورة مباشرة مشكل ما إذا كانت ألمانيا مسؤولة عن الضربات الجوية التي قام بها الحلف وإلى أي حد هي مسؤولة. وفي دفعها الابتدائية الخطية، رفضت ألمانيا الفكرة القائلة إن أعمال المنظمات الدولية يمكن أن تسند عموما إلى الدول الأعضاء فيها. وفي الفقرة ٣-٤٥ من دفعها الابتدائية، قالت إنه لا يمكن أن تكون ثمة مسؤولية مشتركة من جانب كافة أعضاء الحلف عن الإبادة الجماعية المزعومة التي تسببت فيها الضربات الجوية، بل يتعين إثبات كافة أركان الجريمة المفترضة - ولاسيما أركانها المعنوية - بالنسبة لكل دولة من الدول المدعى عليها. ”ولا بد أن يعامل كل مدعى عليه من المدعى عليهم استنادا إلى سجله“.

وفي الفقرة ٣-٦٦ من الدفع الابتدائية، تم التأكيد على أن الأمم المتحدة نفسها تتحمل المسؤولية الأولية عن كافة الأعمال (والامتناع عن العمل) المرتكبة في أعقاب إنشاء قوة الأمن الدولية في كوسوفو بناء على قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ وليست ألمانيا هي العنوان الصحيح الذي ينبغي توجيه هذه المطالبة إليه. ووجه اللوم إلى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية

(١٤٦) <http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>

بصفة خاصة في الفقرة ٣-٦٨ لعدم إدلائها بأي دليل يشير إلى تورط الأفراد الألمان في الأعمال المتنازع بشأنها لقوة الأمن الدولية في كوسوفو.

كما عرضت على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قضية تتعلق بالضربات الجوية. ففي قضية بانكوفيتش وآخرين ضد بلجيكا وآخرين^(١٤٧)، رفع الضحايا وأقاربهم دعوى ضد الدول الأعضاء في الحلف بسبب الضربة الجوية التي أصابت مرفقا إذاعيا في ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٩. ونازعت ألمانيا والدول الأخرى في اختصاص المحكمة، لأن يوغوسلافيا كانت خارج نطاق تطبيق الاتفاقية (المادة ١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) لكونها لا تمارس أي سلطة قانونية على الإقليم. وأيدت المحكمة هذا الرأي فرفضت التظلم لعدم مقبوليته. ولم تدرس مسألة مسؤولية الدول الأعضاء عن أعمال منظمة دولية^(١٤٨).

كما طلب من المحكمة الإقليمية لبون أن تبت في مطالبة مماثلة بالتعويض^(١٤٩). ففي ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٩، قصف الحلف جسرا في صربيا، وأصيب خلال هذه الضربة الجوية عدة مدنيين بجراح أو فقدوا أرواحهم. وقام بعض هؤلاء المصابين وأقارب المهالكن بإقامة دعوى تعويض ضد جمهورية ألمانيا الاتحادية لدى المحكمة الإقليمية لبون. ورفضت المحكمة الإقليمية الدعوى على أساس أنه لا توجد في القانون الدولي أي مطالبات فردية من هذا النوع قابلة للتقاضي، عدا في نظم تعاهدية خاصة من قبيل النظام الذي تنص عليه الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ولأن القانون الألماني لمسؤولية الدولة لا يسري في حالات النزاع المسلح. ولم يتم تناول مسألة ما إذا كانت ألمانيا مسؤولة عن كافة أعمال الحلف. ولعل المدعين كانوا سيواجهون صعوبات جمة في هذا المسعى، لأن الوحدات الألمانية لم تشارك مباشرة في الهجوم المقصود.

ثالثا - ملاحظات ختامية

يتبين من تحليل الاتفاقيات والاجتهاد القضائي أعلاه أن مسؤولية المنظمات الدولية مستقلة عن مسؤولية الدول الأعضاء فيها.

فقد دافعت الحكومة الألمانية حتى الآن عن مبدأ المسؤولية المستقلة أمام المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان (قضية ميلشر)، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (قضية شركة

(١٤٧) القرار المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، القضية ٥٢٢٠٧/٩٩.

(١٤٨) عبرت عنها المحكمة صراحة في الفقرة ٨٣.

(١٤٩) أمر الدائرة المدنية الأولى المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ (Az IO 361/02)، صدر في NJW 2004 at 525 ff.

سيناتور لاينس)^(١٥٠) ومحكمة العدل الدولية (قضية مشروعية استعمال القوة) ورفضت المسؤولية بحكم العضوية عن التدابير التي تتخذها الجماعة الأوروبية ومنظمة حلف شمال الأطلسي والأمم المتحدة.

غير أن هذه البيانات لا تشير إلى الحالة التي ترتكب فيها الأجهزة السيادية الألمانية، لاسيما القوات المسلحة الألمانية، بنفسها تحت رعاية منظمة من هذه المنظمات الدولية عملاً تترتب عليه المسؤولية. غير أن ألمانيا دأبت، في تلك الحالات، في إطار بعثتي قوة تحقيق الاستقرار وقوة التنفيذ، على تسوية أي مطالبات بالتعويض دون أن تعترف بأي التزامات قانونية.

وافترضت محكمة العدل الاتحادية أن ثمة توزيعاً صارماً للمسؤولية بين الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها في الحالات المتعلقة بالتطبيق المباشر لقانون الجماعة. ومن جهة أخرى، تستند أحكامها بشأن مسؤولية ألمانيا عن الأضرار التي تسببت فيها قوات الحلف خلال العمليات إلى الطابع الخاص لاتفاق مركز قوات الحلف ولا تسمح بأي تعميم. والاتجاه العام لممارسة الدولة الألمانية هو نفي مسؤولية الدولة عن أعمال المنظمات الدولية.

ثالثاً – قائمة بمرفقات التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية*

ألمانيا

– فهرس الوثائق والاتفاقات وقرارات المحاكم بشأن موضوع مسؤولية المنظمات الدولية

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

– الوثائق القانونية الأساسية للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول)

– دليل موظفي الانتربول

– التقارير السنوية للجنة الانتربول لمراقبة الملفات، ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣

(١٥٠) لم تورد دفعات ألمانيا على حدة في القرار. بل لخصت دفعات كافة الدول المدعى عليها مجتمعة. ويبدو أن الدول المدعى عليها بما فيها ألمانيا أدلت كلها بهذه الحجج.

المنظمة العالمية للملكية الفكرية

- الأطراف المتعاقدة أو الموقعة على المعاهدات التي تديرها المنظمة العالمية للملكية الفكرية، وثيقة المنظمة العالمية للملكية الفكرية رقم ٤٢٣، ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

* أودعت لدى شعبة التدوين بمكتب الشؤون القانونية مرفقات التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات والمنظمات الدولية وهي متاحة للإطلاع علي.