

Distr.: General
26 January 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثانية والستون

جنيف، ٣ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه
و ٥ تموز/يوليه - ٦ آب/أغسطس ٢٠١٠

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الحادية والستين (٢٠٠٩)

موجز مواضيعي أعدته الأمانة العامة للمناقشة التي جرت في اللجنة السادسة
للجمعية العامة خلال دورتها الرابعة والستين

إضافة

المحتويات

الصفحة

٣	ألف - مسؤولية المنظمات الدولية.....
٣	١ - تعليقات عامة
٤	٢ - تعليقات على جوانب محددة من مشاريع المواد.....
٤	الباب الأول - مقدمة
٤	الباب الثاني، الفصل الثاني - إسناد التصرف إلى منظمة دولية.....
٤	الباب الثاني، الفصل الرابع - مسؤولية المنظمة الدولية فيما يتعلق بفعل صادر عن دولة أو منظمة دولية أخرى
٥	الباب الثاني، الفصل الخامس - الظروف النافية لعدم المشروعية.....



٥	 الباب الثالث، الفصل الثاني - جبر الضرر
٥	 الباب الرابع، الفصل الأول - الاحتجاج بمسؤولية المنظمة الدولية
٦	 الباب الرابع، الفصل الثاني - التدابير المضادة
٦	 الباب الخامس - مسؤولية الدولة فيما يتصل بفعل صادر عن منظمة دولية
٧	 الباب السادس - أحكام عامة
٧	٣ - المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية بين الدول والمنظمات الدولية

ألف - مسؤولية المنظمات الدولية

١ - تعليقات عامة

١ - رحبت الوفود باعتماد اللجنة مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية وبشروحها في القراءة الأولى، وشددت على أهمية هذا النص ومدى تعقيده، ولا سيما في ضوء ندرة الممارسة ونشوء منظمات جديدة ومتنوعة. وشددت على أهمية اعتماد مجموعة من القواعد بهذا الشأن باعتبارها عنصرا من عناصر سيادة القانون على الصعيد الدولي، ورحبت بالطريقة التي اتبعتها اللجنة إذ وضعت في اعتبارها التعليقات المقدمة على الصيغ السابقة لمشاريع المواد. وفي حين أعربت الوفود عن تأييد معظم التعديلات التي أدخلت على النص بهذه الطريقة، أشار بعضها إلى ضرورة التوسع في الشروح.

٢ - ورحبت عدة وفود بالهيكل العام لمشاريع المواد، رغم أنه جرى التشديد على صعوبة إدراج جميع القواعد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية المختلفة في نص واحد. وفي هذا الصدد، أعرب عن القلق إزاء الطابع المجرد لبعض الأحكام، التي لا تأخذ في الاعتبار بالقدر الكافي مختلف مفاعيل وآثار القرارات الصادرة عن أجهزة المنظمات الدولية، وتأثير بعض الأعضاء فيها. وأشار إلى وجوب امتناع اللجنة عن أن تحاول تضمين النص مختلف السيناريوهات المتوقعة الممكنة. وأشار كذلك إلى أن مشاريع المواد ستكون أقل فائدة إذا لم تدعمها الممارسة، كما هي الحال بالنسبة لبعض الأحكام المتعلقة بالعون والمساعدة والسيطرة، أو بالظروف النافية لعدم المشروعية. وأشار في هذا الصدد إلى ضرورة النظر أيضا في الممارسة السائدة في منظمات غير الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي.

٣ - وكانت طبيعة ومدى العلاقة بين المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ومشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية موضع تعليقات أيضا. واعتبر بعض الوفود أن مشاريع المواد الحالية تمكنت من التوصل إلى توازن عادل بين استلزام المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، والإقرار بخصوصية المنظمات الدولية. بيد أن بعض الوفود الأخرى دعا إلى اتباع نهج أكثر حذرا وإلى تعميق دراسة الفروق بين الدول والمنظمات الدولية. ورأى بعض الوفود أن المقارنة التي أجريت بين المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ومشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية قد أدت إلى شيء من عدم القابلية للتطبيق، وأن قياس إحداها على الأخرى لا ينبغي أن يتجاوز القواعد الراسخة؛ وقد يكون من الأفضل أن تركز اللجنة على مسائل محددة ناشئة عن مسؤولية المنظمات الدولية.

٢ - تعليقات على جوانب محددة من مشاريع المواد

الباب الأول - مقدمة

٤ - في حين جرى الترحيب بالمكان الجديد الذي وضعت فيه التعاريف داخل النص، قُدمت بعض الاقتراحات بشأن استخدام المصطلحات المذكورة في مشروع المادة ٢. وأشار إلى أن تعريف المنظمات الدولية ينبغي أن يقتصر على المنظمات الحكومية الدولية. ولقي تعريف قواعد المنظمات تأييدا رغم أنه اعتُبر أيضا واسعا جدا وغير واضح، ولا سيما فيما يتعلق. بمعنى الإشارة إلى الممارسة السائدة التي تتحول إلى قاعدة من قواعد المنظمة. ولكن أُعرب عن تأييد الخيار الذي اختارته اللجنة والقاضي بعدم تحديد تلك القواعد التي تشكل التزامات دولية من قواعد المنظمة. وفيما يتعلق باستخدام مصطلح "الوكيل"، اقترح أن يستند التعريف إلى فهم المصطلح كما أعربت عنه محكمة العدل الدولية.

الباب الثاني، الفصل الثاني - إسناد التصرف إلى منظمة دولية

٥ - أُعرب عن رأي مفاده أن بعض مشاريع المواد ذات الصلة يتطلب مزيدا من الدراسة، وخاصة فيما يتعلق بتصرف الأجهزة أو الوكلاء الموضوعين تحت تصرف منظمة ما من قبل دولة أو منظمة أخرى. وأشار إلى أهمية القرار الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضيتي بهرامي وساراماتي، وغيره من القرارات التي اتخذتها المحكمة نفسها والمحاكم المحلية. وفي ضوء ذلك الاجتهاد القضائي، وُضع موضع التساؤل استخدام اللجنة لمعيار السيطرة الفعلية أو إشارتها إلى أداء مهام الوكيل، وجرى التأكيد على أهمية الخصائص التي يتميز بها تسلسل القيادة والسيطرة فيما يتعلق بالموظفين الموضوعين تحت تصرف الأمم المتحدة في سياق عمليات حفظ السلام. بيد أن بعض الوفود أعرب صراحة عن تأييده للموقف الذي اتخذته اللجنة.

الباب الثاني، الفصل الرابع - مسؤولية المنظمة الدولية فيما يتعلق بفعل صادر عن دولة أو منظمة دولية أخرى

٦ - أُبدت آراء مختلفة بشأن المسؤولية التي تقع على عاتق المنظمات الدولية نتيجة للقرارات والأذون والتوصيات التي توجهها لأعضائها. وفي حين دعا بعض الوفود إلى المزيد من التفصيل لفكرة الالتفاف ومن التوضيح لطبيعة العلاقة بين إذن المنظمة أو توصيتها وبين الفعل الذي يقوم به أعضاؤها، أُعرب عن القلق إزاء ما جرى التلميح إليه من أن التوصيات التي تقدمها منظمة دولية تُرتب عليها مسؤولية. وأشار أيضا إلى وجوب احتراز الدول في عدم السماح بأن تُستخدم منظمة ما لتحقيق مصلحة وطنية لا مصلحة جماعية حقيقية.

الباب الثاني، الفصل الخامس - الظروف النافية لعدم المشروعية

٧ - رأى بعض الوفود وجوب إعادة النظر في نقل الظروف النافية لعدم المشروعية التي تطبق على الدول إلى المنظمات الدولية، ولا سيما الأحكام المتعلقة بالدفاع عن النفس أو بحالة الشدة أو حالة الضرورة.

٨ - وجرى الإعراب عن شكوك على وجه الخصوص فيما يتعلق بالإشارة إلى الدفاع عن النفس، وهو مفهوم يتعلق في المقام الأول بالدول ويمكن أن يؤدي إلى تنازع مع ميثاق الأمم المتحدة. ولكن أشير إلى أن أمثلة على الدفاع عن النفس يمكن أن ترد عندما تتولى منظمة ما إدارة شؤون إقليم تابع لدولة، وحصلت أيضا على بعض الدعم صياغة الحكم المتعلق بذلك، الذي لا يستند إلى قياس هذا الأمر على حق الدفاع عن النفس العائد للدول.

٩ - وفي حين واصلت بعض الوفود الإعراب عن قلقها إزاء إدخال مفهوم التدابير المضادة في نظام مسؤولية المنظمات الدولية، جرى الترحيب بالصياغة الحذرة التي اعتمدها اللجنة لمشروع المادة ٢١.

الباب الثالث، الفصل الثاني - جبر الضرر

١٠ - من وجهة نظر عامة، أشير إلى أن الربط بين مسؤولية المنظمات الدولية ومسؤولية الدول، فيما يتعلق بالجبر عن ارتكاب أفعال غير مشروعة، يستحق دراسة أعمق. وطلب توفير قدر أكبر من الوضوح فيما يتعلق بدور المنظمة وأعضائها في الوفاء بالتزام الجبر الواقع على عاتق المنظمة. وفي حين اعتبر بعض الوفود أن اللجنة أقامت توازنا عادلا في هذا الصدد، إذ إن ما من أساس قانوني لتقام عليه المسؤولية المشتركة لأعضاء منظمة دولية عندما تتوانى تلك المنظمة عن تحقيق الجبر الكامل، أيد بعضها الآخر إما الرفض الصريح لوجود التزام تبعي بالنسبة للدول الأعضاء في مثل هذه الحالة، أو الإشارة إلى الدور المحدود الذي يمكن أن تضطلع به الدول الأعضاء في هذا الصدد. وجرى التأكيد أيضا على أن الالتزام يجعل الأعضاء يزودون المنظمة بالوسائل التي تمكنها من توفير الجبر يعود إلى المنظمة المعنية، وأنه ينبغي النظر أيضا في الدور المحدد للأعضاء في عملية صنع القرار في المنظمة فيما يتعلق بجبر الضرر.

الباب الرابع، الفصل الأول - الاحتجاج بمسؤولية المنظمة الدولية

١١ - في حين اقترح أن تدرس اللجنة إمكانية الاحتجاج بمسؤولية منظمات دولية أمام المحاكم الدولية، أشير أيضا إلى أن سبل الانتصاف التي تقدمها المنظمة المسؤولة ينبغي أن تشمل هيئات التحكيم والمحاكم الوطنية والأجهزة الإدارية. وعلى نطاق أوسع، جرى

التشديد على وجوب النظر في مواصلة العمل على موضوع الاحتجاج بمسؤولية المنظمة الدولية وعلى حق أعضاء المنظمة في هذا الصدد.

الباب الرابع، الفصل الثاني - التدابير المضادة

١٢ - في حين رحب بعض الوفود بإدراج أحكام بشأن التدابير المضادة، وُضعت أيضا موضع تساؤل الحاجة إلى الإسهاب والتفصيل في هذا الصدد. واقتُرح أن تتبع اللجنة نهجا حذرا وأن تنظر بمزيد من العناية، في القراءة الثانية، في حالة المنظمات التي ليس لديها آليات لتسوية المنازعات أو تلك التي لا توفر صكوكها التأسيسية لأعضائها إمكانية اتخاذ تدابير مضادة ضدها. وجرى التأكيد أيضا في هذا الصدد على ضرورة تمييز التدابير المضادة عن غيرها من التدابير، مثل فرض الجزاءات من جانب مجلس الأمن.

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

١٣ - أشار بعض الوفود إلى أن الأحكام التي تتناول مسؤولية الدولة عن الفعل الصادر عن منظمة تفتقر إلى الوضوح، وخاصة فيما يتعلق بالعون أو المساعدة أو السيطرة المقدمة إلى المنظمة. وأعرب عن بعض القلق إزاء حالات لا تكون فيها الدول الأعضاء سوى في معرض تنفيذ قاعدة ملزمة لمنظمة دولية، وجرى الترحيب باستعداد المقرر الخاص لإعادة النظر في بعض مسائل الإسناد في ضوء الاجتهاد القضائي والتعليقات الجديدة التي وردت. ورحب بعض الوفود بتلك الأحكام في حين رفض أن تستند مسؤولية الدولة إلى مجرد انتمائها إلى عضوية منظمة ما. واقتُرح أيضا أن يكون هناك تمييز بين الحالات التي تأذن فيها منظمة ما لأعضائها في اعتماد تصرف معين والحالات التي تأمرهم بذلك.

١٤ - وبينما رحبت الوفود عموما بالمبدأ الذي تستند إليه المادة التي تتناول مسؤولية الدولة الساعية إلى تجنب الامتثال لأحد التزاماتها عن طريق الاستفادة من الاختصاص الذي يعهد به إلى منظمة هي عضو فيها، وضع بعض الوفود موضع التساؤل اتساع نطاق هذا الحكم وطلب مزيدا من الإيضاح للعلاقة السببية بين تصرف الدولة وتصرف المنظمة. وفي حين أشير إلى ضرورة أن يتوافر في هذا الصدد قدر معين من القصد العام إن لم يكن قصداً محدداً، يستند إلى تقييم وقائعي وقانوني، أعرب أيضا عن رأي مفاده أنه سيكون من الصعب على أحد الأعضاء تقديم الدليل على وجود قصد محدد لديه للالتفاف على التزاماته عبر استخدام اختصاص المنظمة.

الباب السادس - أحكام عامة

١٥ - رحبت عدة وفود بإدراج أحكام عامة في مشاريع المواد. ولقيت بعض التأييد فكرة إضافة إشارة إلى ضرورة مراعاة الخصائص المميزة للمنظمة الدولية، التي طرحت أثناء النقاش في اللجنة، على الرغم من الإشارة أيضا إلى إمكانية أن تؤدي إلى تعريض تطبيق مشاريع المواد للخطر.

١٦ - وأعرب عن آراء شتى فيما يتعلق بتطبيق القواعد الخاصة (قاعدة التخصيص). وبينما أيدت عدة وفود فكرة إدراج حكم بشأن إعطاء الأولوية للقواعد الخاصة، مثل قواعد المنظمة، على القواعد العامة، أشارت وفود أخرى إلى ضرورة مواصلة النظر في هذه المسألة، وذلك لتقدير نطاقها الفعلي. وأشار بعض الوفود إلى أن قواعد منظمة دولية ما ينبغي أن تحكم العلاقات بين تلك المنظمة وأعضائها، أو، على الأقل، أن تضطلع بدور رئيسي في هذا الصدد. غير أن البعض الآخر حذر من مخاطر استخدام هذه القواعد الداخلية كمبرر لانتهاك الالتزامات القانونية الدولية، وبشكل أعم، حذر من مخاطر استخدام الإشارة إلى قاعدة التخصيص لتطبيق معايير مزدوجة على مختلف المنظمات. وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن قاعدة التخصيص ينبغي أن تقتصر على القانون الداخلي للمنظمة الدولية المعنية.

١٧ - فيما يتعلق "بشرط عدم الإخلال" فيما يتعلق بالمسؤولية الفردية، أعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي الإشارة إلى المسؤولية المدنية والجنائية لأي شخص يتصرف باسم منظمة ما.

١٨ - ووضع بعض الوفود موضع التساؤل الحاجة إلى إدراج حكم مثل مشروع المادة ٦٦، ينص على أن مشاريع المواد لا تخل بأحكام ميثاق الأمم المتحدة، وخصوصا في ضوء كون المنظمات الدولية لا يمكنها أن تصبح أطرافا في ميثاق الأمم المتحدة.

٣ - المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية بين الدول والمنظمات الدولية

١٩ - فيما يتعلق بمسألة متى يمكن أن يُسند تصرف جهاز تابع لمنظمة موضوع تحت تصرف دولة إلى تلك الدولة، أشارت عدة وفود إلى ندرة حدوث ذلك، وشددت على مبدأ الإسناد إلى الدولة قياسا على المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. وطرح آخرون معايير مختلفة للإسناد إلى الدولة - وعلى الأخص معيار السيطرة الفعلية وممارسة عناصر السلطة الحكومية - في حين جرى التأكيد على ضرورة احترام الشخصية القانونية المستقلة لكل من المنظمة وأعضائها، رغم أنه قد يتبين أن من الضروري اختراق حُجب المنظمة في حالات محددة من التصرف المتجاوز لحدود السلطة الذي يخالف قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي. وأعرب

عن رأي مفاده ضرورة النظر أيضا في حالة جهاز تابع لمنظمة يعمل تحت إشراف دولة ما وسيطرتها.

٢٠ - وفيما يتعلق بمسألة متى تنفي الموافقة التي تعطيها منظمة ما عدم مشروعية فعل ترتكبه الدولة، أشار بعض الوفود إلى أن تطبيق المواد المتعلقة بمسؤولية الدول على سبيل القياس سيكون كافيا، في حين شدد بعضها الآخر على تعقيد المسألة بكل تشعباتها (هوية الجهاز الذي يعطي الموافقة، ومصدر الموافقة والأثر المترتب عليها، إلخ). وأشار إلى ضرورة التمييز بين القواعد التي تحمي حقوق المنظمة فقط وتلك التي تحمي حقوق الأشخاص الآخرين. وفي هذا السياق، شدد بعض الوفود أيضا على مدى ملائمة مبدأ "لا ظلم في الرضا" *"volenti non fit injuria"*، والمبدأ العام لا يستطيع المرء أن يعطي أكثر مما يملك *"nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet"*. وأشار أيضا إلى الدور الحاسم لمركز الدولة بالمقارنة مع المنظمة، ولطبيعة واختصاص هذه الأخيرة، باعتبارها عوامل هامة في هذا الصدد.

٢١ - وفيما يتعلق بالظروف التي يجوز أن يكون فيها للمنظمة الدولية الحق في الاحتجاج بمسؤولية دولة ما، طُرحت عدة خيارات. وفي حين أشار بعض الوفود إلى أن مجرد تنظيم المسألة بالقياس على المواد المتعلقة بمسؤولية الدول كاف، أعرب بعضها الآخر عن تفضيله لإجراء معالجة محددة في سياق مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. واعتبرت عدة وفود أن من الضروري مواصلة دراسة المسائل المتبقية التي ليست مشمولة في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ولا في مشاريع المواد بمسؤولية المنظمات الدولية، الأمر الذي يؤدي إلى اعتماد مستقل لمادة منفصلة بشأن هذه المسألة من قبل اللجنة، تقرها الجمعية العامة في نهاية المطاف. وفي حين شدد بعض الوفود على الدور الحاسم لمركز الدولة بالمقارنة مع المنظمة، ولطبيعة واختصاص هذه الأخيرة، شجعت وفود أخرى اللجنة على إجراء المزيد من التمييز بين مختلف الحالات، على أساس طبيعة الالتزامات المعنية، سواء أكانت مستحقة للمنظمة نفسها أو لبعض أعضائها فقط، أو كان لها حجية مطلقة تجاه كافة. وأشار أيضا في هذا السياق إلى أن مرفقا لمشاريع المواد يمكن أن يعالج مسألة التزامن المحتمل بين ممارسة الحماية الدبلوماسية من جانب دولة ما والحماية الوظيفية من قبل منظمة دولية.