

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.654/Add.1
6 July 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السادسة والخمسون

جنيف، ٣ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه

و ٥ تموز/يوليه - ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٤

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والخمسين

المقرر: السيد بيدرو كوميساريو أفونسو

الفصل الخامس

مسؤولية المنظمات الدولية

إضافة

جيم - ٢ نص مشاريع المواد والتعليقات عليها.

إسناد التصرف إلى منظمة دولية

(١) حسب ما جاء في الفقرة ٢ من المادة ٣ من مشروع المواد الحالي، يعدّ إسناد التصرف إلى منظمة دولية بموجب القانون الدولي الشرط الأول لكي ينشأ فعل دولي غير مشروع صادر عن تلك المنظمة الدولية، والشرط الثاني هو أن نفس التصرف يشكل انتهاكاً لالتزام قائم بموجب القانون الدولي بالنسبة للمنظمة الدولية^(١). وتتناول المواد التالية من ٤ إلى ٧ مسألة إسناد التصرف إلى منظمة دولية. وكما جاء في الفقرة ٢ من المادة ٣ فإن التصرف يُقصد به أن يشمل الفعل أو الامتناع عن الفعل.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الصفحة ٢٨.

(٢) وكما ترد ملاحظة ذلك في التعليق على المادة ٣ فإن مسؤولية المنظمة الدولية قد تنشأ في بعض الحالات عندما لا يُسند التصرف إلى تلك المنظمة الدولية^(٢). وفي هذه الحالات يُسند التصرف إلى دولة أو إلى منظمة دولية أخرى. وفي الحالة الأخيرة فإن القواعد المتعلقة بإسناد التصرف إلى منظمة دولية وثيقة الصلة بالموضوع أيضاً.

(٣) والمواد من ٤ إلى ٧ من هذا المشروع، شأنها شأن المواد من ٤ إلى ١١ بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٣)، تعالج إسناد التصرف، ولا تتناول إسناد المسؤولية. وكثيراً ما تركز الممارسة على إسناد المسؤولية عوضاً عن التركيز على إسناد التصرف. وهذا صحيح بشكل خاص فيما يتعلق بعدة صكوك قانونية. فعلى سبيل المثال، يشترط المرفق التاسع لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار أن تعلن المنظمات الدولية والدول الأعضاء فيها اختصاصات كل منها فيما يتصل بالمسائل التي تشملها الاتفاقية، ويمضي بعد ذلك إلى النظر، في المادة ٦، في مسألة إسناد المسؤولية:

"يتحمل الأطراف ذوو الاختصاص بمقتضى المادة ٥ من هذا المرفق المسؤولية عن عدم الوفاء بالالتزامات أو عن أي انتهاك آخر لهذه الاتفاقية."^(٤)

ولا ترد بالضرورة إشارة ضمنية إلى إسناد التصرف إلى الطرف المسؤول.

(٤) ومع أن إسناد التصرف المزدوج بل وحتى المتعدد قد لا يحدث كثيراً في الممارسة العملية إلا أنه لا يمكن استبعاده. وبالتالي فإن إسناد تصرف معين إلى منظمة دولية لا يعني ضمناً أن نفس التصرف يمكن نسبته إلى دولة، كما لا يستبعد إسناد سلوك دولة ما إسناد نفس السلوك إلى منظمة دولية. ويمكن أيضاً تصور أن يُسند التصرف في نفس الوقت لمنظمتين دوليتين أو أكثر، مثلاً عندما تقيم المنظمتان أو المنظمات جهازاً مشتركاً وتعمل من خلال ذلك الجهاز.

(٥) وكما تم ذلك عند القراءة الثانية فيما يتصل بالمواد بشأن مسؤولية الدول، فإن هذه المواد لا تقدم معايير إيجابية للإسناد. وبالتالي فإن هذه المواد لا تشير إلى الحالات التي لا يمكن فيها إسناد التصرف إلى المنظمة. وعلى سبيل المثال لا تشير المواد، وإنما تلمح ضمناً فقط، إلى أن تصرف القوات العسكرية للدول أو المنظمات الدولية لا يُنسب

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ١ من التعليق على المادة ١، الصفحتان ٢٨ و ٢٩.

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحات من ٥٥ إلى ٨٨.

(٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٨٣٣، الصفحات من ٣٩٧ إلى ٥٨٠.

إلى الأمم المتحدة عندما يأذن مجلس الأمن للدول أو للمنظمات الدولية باتخاذ الإجراءات اللازمة خارج حلقة قيادة تربط تلك القوى بالأمم المتحدة. وهذه النقطة، التي تكاد لا تثير أي جدل، قد أعرب عنها مؤخراً مدير شعبة الإدارة والنقل والإمداد الميدانية بإدارة عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة، في رسالة إلى ممثل بلجيكا الدائم لدى الأمم المتحدة، فيما يتعلق بمطالبة ناتجة عن حادث مرور في الصومال بالعبارات التالية:

"لم تكن قوات فرقة العمل الموحدة خاضعة لقيادة الأمم المتحدة، وقد دأبت المنظمة على رفض أي مسؤولية فيما يتعلق بالمطالبات المقدمة بشأن الحوادث التي تعرضت لها تلك القوات."^(٥)

(٦) وتنظر المواد من ٤ إلى ٧ من هذا المشروع في معظم المسائل المشمولة بالبحث فيما يتصل بالدول في المواد من ٤ إلى ١١ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول. غير أنه لا يوجد نص في هذه المواد يشمل المسائل التي تنطرق لها المادتان ٩ و ١٠ بشأن مسؤولية الدولية^(٧). وتتعلق المادة الأخيرة بالتصرف الذي يتم في غياب السلطات الرسمية أو تخلفها عن الحضور وتعلق، على التوالي، بتصرف حركة تمرد أو حركة أخرى. وهذه الحالات يُستبعد أن تنشأ فيما يتصل بالمنظمات الدولية لأنها تفترض مسبقاً سيطرة الكيان الذي يُسند إليه التصرف على كامل التراب. ولو أنه يمكن أن يجد المرء أمثلة لمنظمة دولية تدير إقليمياً^(٨) يبدو احتمال أن يصبح أي من المسائل أعلاه وثيق الصلة بالموضوع في ذلك السياق بعيداً جداً لتبرير وجود نص حكم محدد. غير أنه مفهوم أنه متى نشأت مسألة من هذا القبيل فيما يتصل بمنظمة دولية فإنه يتعين عندئذ أن تطبق على تلك المنظمة القاعدة ذات الصلة التي تنطبق على الدول قياساً.

(٧) والبعض من أنواع الممارسة التي تنطرق لإسناد التصرف إلى المنظمات الدولية إنما يفعل ذلك في سياق مسائل المسؤولية المدنية وليس في سياق المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً. والممارسة المذكورة وثيقة الصلة مع ذلك بغرض إسناد التصرف بموجب القانون الدولي عندما تذكر أو تلمح ضمناً إلى معيار لا يُقصد به أن يكون وثيق الصلة بالمسألة المحددة قيد البحث فقط.

(٥) رسالة لم تنشر وتحمل تاريخ ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٨.

(٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحتان ٧٨ و ٨٠.

(٧) مثلاً بالاستناد إلى قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩) الصادر في ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٩ والذي يأذن "للأمين العام بأن ينشئ بمساعدة المنظمات الدولية المختصة، وجوداً مدنياً دولياً في كوسوفو بهدف توفير إدارة مؤقتة لكوسوفو [...]".

المادة ٤

قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية

- ١ - يعتبر تصرف جهاز أو مسؤول تابع لمنظمة دولية في تأدية مهامه فعلاً صادراً عن تلك المنظمة بمقتضى القانون الدولي، أياً كان المركز الذي يشغله ذلك الجهاز أو المسؤول في المنظمة.
- ٢ - لأغراض الفقرة ١ يشمل مصطلح "مسؤول" الموظفين وغيرهم من الكيانات أو الأشخاص ممن تعمل المنظمة من خلالها.
- ٣ - تطبق قواعد المنظمة في تحديد وظائف أجهزتها ومسؤوليها.
- ٤ - لغرض مشروع هذه المادة تعني عبارة "قواعد المنظمة"، بشكل خاص ما يلي: الصكوك المنشئة؛ المقررات والقرارات وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة وفقاً لتلك الصكوك؛ والممارسة المتبعة في المنظمة.

التعليق

- (١) وفقاً للمادة ٤ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٨)، يتوقف إسناد التصرف إلى الدولة أساساً على وصف الشخص أو الكيان الصادر عنه بأنه "من أجهزة الدولة". غير أنه، كما يوضح ذلك التعليق^(٩)، قلما يعتمد الإسناد على استخدام مصطلح معين في القانون الداخلي للدولة المعنية. ويمكن تقديم تفسير مماثل فيما يتعلق بالنظام القانوني النظير بشأن المنظمات الدولية.
- (٢) وتجدر الإشارة إلى أنه في حين يستخدم بعض نصوص ميثاق الأمم المتحدة مصطلح "الأجهزة"^(١٠)، فإن محكمة العدل الدولية اهتمت فقط، عند بحثها لمركز الأشخاص الذين يعملون باسم الأمم المتحدة، بكون الشخص قد أوكلت إليه وظائف من جهاز تابع للأمم المتحدة. وقد استخدمت المحكمة مصطلح "الموظفين" ولم تعر اهتماماً لواقع تمتع الشخص أو عدم تمتعه بمركز رسمي. وأشارت المحكمة في فتاها بشأن قضية التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، إلى أن المسألة التي تناوها الجمعية العامة تتعلق بقدرة الأمم المتحدة على رفع دعوى فيما يتعلق بالضرر الذي يلحق بموظف من موظفيها قائلة:

(٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحة ٥٨.

(٩) المرجع نفسه، الصفحة ٦٣.

(١٠) المادة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة يشير إلى "الأجهزة الرئيسية" و"الأجهزة الفرعية". كما ترد هذه التسمية الأخيرة في المادتين ٢٢ و ٣٠ من الميثاق.

"تفهم المحكمة كلمة "موظف" بأوسع معنى مُطلق، أي بأنه أي شخص، سواء كان موظفاً رسمياً أو غير رسمي يعمل لقاء أجر، وسواء كان مستخدماً بصفة دائمة أو غير دائمة، أو كل إليه جهاز من أجهزة المنظمة أداء إحدى وظائفه أو المساعدة في أدائها. وباختصار هو أي شخص يعمل للجهاز من خلاله"^(١١).

وفي الفتوى اللاحقة بشأن "انطباق الفقرة ٢٢ من المادة السادسة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها"، أشارت المحكمة إلى أنه:

"طبقاً للمعلومات المقدمة من الأمين العام، فقد اضطرت الأمم المتحدة في عدة مناسبات في الواقع إلى أن توكل مهمات - تتفاوت بشكل متزايد في طبيعتها - إلى أشخاص لا يتمتعون بمركز موظفي الأمم المتحدة"^(١٢).

وفيما يتعلق بالامتيازات والحصانات، ذكرت المحكمة في الفتوى نفسها أن:

"جوهر المسألة يكمن ليس فقط في مركزهم الإداري، ولكن أيضاً في طبيعة مهمتهم"^(١٣).

(٣) وقد أشارت المحكمة مؤخراً، في فتواها بشأن الاختلاف المتعلق بالحصانة من الإجراءات القانونية للمقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان، إلى أن:

"مسألة الحصانة من الإجراءات القانونية تتميز عن موضوع التعويض عن أي أضرار يتم تكبدها نتيجة لأفعال تقوم بها الأمم المتحدة أو موظفوها الذين يعملون بصفتهم الرسمية"^(١٤).

وتناولت المحكمة أيضاً باختصار، في الفتوى ذاتها، مسألة إسناد التصرف، مشيرة إلى أنه في حالة:

"[...] الأضرار المتكبدة نتيجة لأعمال تقوم بها الأمم المتحدة أو يقوم بها موظفوها الذين يعملون بصفتهم الرسمية، ربما يطلب إلى الأمم المتحدة تحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن هذه الأفعال"^(١٥).

(١١) تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٤٩، الصفحات من ١٧٤ إلى ١٧٧.

(١٢) تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٨٩، الصفحات من ١٧٧ إلى ١٩٤، الفقرة ٤٨.

(١٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٩٤، الفقرة ٤٧.

(١٤) تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٩، الصفحات من ٦٢ إلى ٨٨، الفقرة ٦٦.

(١٥) المرجع نفسه، الصفحتان ٨٨ و ٨٩، الفقرة ٦٦.

وبالتالي، وحسب المحكمة، فإن تصرف الأمم المتحدة يشمل، إلى جانب تصرف أجهزتها الرسمية والفرعية، الأفعال التي يقوم بها "موظفوها" أو لا يقومون بها. والمقصود بهذا المصطلح أن يشير ليس فقط إلى الموظفين، بل أيضاً إلى الأشخاص الآخرين الذين يعملون لمصلحة الأمم المتحدة بناء على وظائف أو كالتالي إليهم من جانب أحد أجهزة المنظمة.

(٤) وينطبق ما ذكرته محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بالأمم المتحدة، بشكل أعم، على المنظمات الدولية التي يعمل معظمها عن طريق أجهزتها (سواء عُرفت بهذه الصفة أم لا) ومجموعة من الموظفين الذين يوكل إليهم أداء وظائف المنظمة. وقد جاء في قرار المجلس الاتحادي السويسري في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦ أنه:

"كقاعدة عامة، يمكن للمرء أن يسند إلى المنظمة الدولية أفعال وإغفالات أجهزتها المختلفة المستوى والطابع وموظفيها أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم"^(١٦).

(٥) والتمييز بين الأجهزة والمسؤولين لا يبدو أنه وجيهاً لغرض إسناد التصرف إلى المنظمة الدولية. وتصرف كل من الأجهزة والمسؤولين يُسند إلى المنظمة. وعندما يوصف أشخاص أو كيانات كأجهزة بموجب أحكام المنظمة، ما من شك في أن تصرف أولئك الأشخاص أو تلك الكيانات لا بد من إسناده، من حيث المبدأ، إلى المنظمة. وفئة المسؤولين يصعب أكثر إدراكها. وبالتالي فإنه من المفيد تقديم تعريف للمسؤولين لغرض الإسناد. والتعريف الوارد في الفقرة ٢ يستند إلى المقطع المستشهد به أعلاه من الفتوى بشأن قضية التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة^(١٧). وكما قالت المحكمة آنذاك فإن المهم لاعتبار شخص موظف ليس طابعه كموظف رسمي وإنما كونه "شخصاً تعمل [المنظمة] من خلاله".

(٦) كما وأن الطابع القانوني للشخص أو الكيان ليس حاسماً لغرض إسناد التصرف. فالأجهزة والموظفون ليسوا بالضرورة أشخاصاً طبيعيين. ويمكن أن يكونوا أشخاصاً قانونيين أو كيانات قانونية تعمل المنظمة من خلالها. وبالتالي توضح الفقرة ٢ أن مصطلح "المسؤولين" يشمل الموظفين وغيرهم من الكيانات أو الأشخاص ممن تعمل المنظمة من خلالها".

(١٦) هذه ترجمة عن النص الأصلي الفرنسي الذي جاء فيه ما يلي: "En règle générale, sont imputables à une organisation internationale les actes et omissions de ses organes de tout rang et de toute nature et de ses agents dans l'exercice de leurs compétences". الوثيقة VPB 61.75 المعروضة على موقع المجلس الاتحادي السويسري على الإنترنت.

(١٧) انظر الحاشية ١١ أعلاه.

٧) والهدف من الإشارة الواردة في الفقرة ١ إلى كون الجهاز أو المسؤول يتصرف "في تأدية مهام ذلك الجهاز أو ذلك المسؤول" توضيح أن التصرف يمكن إسناده إلى المنظمة الدولية عندما يمارس الجهاز أو المسؤول وظائف أو كلت إلى ذلك الجهاز أو ذلك المسؤول، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إسنادها عندما يتصرف الجهاز أو المسؤول بصفته الشخصية. ومسألة إسناد التصرف المتجاوز لحدود السلطة ترد معالجتها في المادة ٦.

٨) ووفقاً للفقرة ١ من المادة ٤ بشأن مسؤولية الدول، يتم إسناد تصرف الدولة لجهاز "سواء أكان الجهاز يمارس وظائف تشريعية أم تنفيذية أم قضائية أم أية وظائف أخرى وأياً كان المركز الذي يشغله في تنظيم الدولة، وسواء أكانت صفته أنه جهاز من أجهزة الحكومة المركزية أم جهاز من أجهزة وحدة إقليمية من وحدات الدولة"^(١٨)، والوصف الأخير لا ينطبق عادة على المنظمة الدولية. ويمكن الإبقاء على العناصر الأخرى، بيد أنه يمكن صياغتها بشكل أكثر تبسيطاً، وذلك أيضاً بالنظر إلى أنه في حين يُنتظر من جميع الدول أن تمارس جميع المهام المذكورة أعلاه، فإن المنظمات تختلف عن بعضها البعض إلى حد كبير بهذا الخصوص. وبالتالي فإن الفقرة ١ جاء فيها ببساطة ما يلي: "أياً كان المركز الذي يشغله ذلك الجهاز أو المسؤول في المنظمة".

٩) والمنظمة الدولية ذات الصلة تحدد الوظائف التي توكل إلى كل جهاز أو مسؤول. وهذا يتم عادة، كما سبقت الإشارة إلى ذلك في الفقرة ٣، بموجب "قواعد المنظمة". والقصد من صياغة الفقرة ٣ هو ترك الإمكانية مفتوحة لاعتبار أن الوظائف موكلة، في ظروف استثنائية، لجهاز أو مسؤول، حتى وإن لم يكن من الممكن القول بأن ذلك يقوم على أساس قواعد المنظمة.

١٠) ويتوقف تعريف "قواعد المنظمة" في الفقرة ٤، إلى حد كبير، على تعريف نفس المصطلح الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ بشأن قانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية^(١٩). وبصرف النظر عن بعض التغييرات الطفيفة في الأسلوب، فإن التعريف الوارد في الفقرة ٤ لا يختلف عن التعريف الوارد في تدوين الاتفاقية إلا في الإشارة إلى جانب "المقررات" و"القرارات"، إلى "غير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة". ويُقصد بهذه الإضافة تغطية المجموعة الكبيرة المتنوعة من الإجراءات التي تتخذها المنظمات الدولية بشكل

(١٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحة ٥٨ والفقرتان ٦ و٧ من التعليق ذي الصلة، الصفحات من ٥٩ إلى ٦١.

(١٩) A/CONF.129/15. وجاء في الفقرة ١(ب) من المادة ٢ أنه "يُقصد على وجه الخصوص بعبارة "قواعد المنظمة" الصكوك المنشئة للمنظمة، ومقرراتها وقراراتها ذات الصلة المعتمدة وفقاً لها، والممارسة المستقرة فيها".

أكثر شمولاً. ولغرض المادة ٤ تُعتبر المقررات والقرارات وغيرها من الإجراءات وثيقة الصلة بالموضوع، سواء اعتُبرت ملزمة أم لا، بقدر ما أُلها توكل مهام للأجهزة أو المسؤولين وفقاً للصكوك المنشئة للمنظمة. وهذه الصكوك الأخيرة يُشار إليها في صيغة الجمع، تمشياً مع صياغة الحكم النموذجي^(٢٠)، ولو أنه يمكن تماماً أن تمتلك منظمة ما صكاً منشئاً وحيداً.

(١١) ومن السمات الهامة لتعريف "قواعد المنظمة" المعتمد في الفقرة ٤ إعطاء وزن كبير للممارسة. ويبدو أن التعريف يقيم توازناً بين القواعد المكرسة في الصكوك المنشئة والمقبولة رسمياً من طرف الأعضاء في المنظمة، من جهة، وحاجة المنظمة إلى أن تتطور كمؤسسة، من جهة أخرى. وقد جاء في فتوى محكمة العدل الدولية بشأن قضية التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة ما يلي:

"في حين تكون للدولة جميع الحقوق والواجبات الدولية المعترف بها في القانون الدولي، فإن حقوق وواجبات كيانات مثل المنظمة يجب أن تتوقف على أغراضها ومهامها، حسبما يتحدد صراحة أو ضمناً في الوثائق المنشئة لها وحسبما يتجسد في الممارسة"^(٢١).

(١٢) والمادة ٥ المتعلقة بمسؤولية الدول تتناول "تصرفات الأشخاص والكيانات التي تمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية"^(٢٢). وهذا النوع من المصطلحات ليس ملائماً عموماً للمنظمات الدولية. ولا بد من التعبير بطريقة مختلفة عما يمكن أن يكون لكيان ما من صلة بمنظمة دولية. غير أنه لا لزوم لتضمين المواد الحالية حكماً إضافياً لتشمل الأشخاص أو الكيانات ممن هم في حالة تتفق مع الحالة المزمعة في المادة ٥ من مسؤولية الدول. ومصطلح "المسؤول" أُعطي في الفقرة ٢ معنى واسعاً يشمل هؤلاء الأشخاص أو هذه الكيانات بشكل ملائم.

(١٣) ويمكن الخلوص إلى استنتاج مماثل فيما يتصل بالأشخاص أو مجموعات الأشخاص ممن وردت الإشارة إليهم في المادة ٨ بشأن مسؤولية الدول^(٢٣). وهذا الحكم يتعلق بالأشخاص أو مجموعات الأشخاص ممن يتصرفون

(٢٠) انظر أعلاه، الحاشية ١٩.

(٢١) تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٤٩، الصفحات من ١٧٤ إلى ١٨٠.

(٢٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحة ٦٤.

(٢٣) المرجع نفسه، الصفحة ٧٤.

في الواقع بناء على تعليمات أو بتوجيه من الدولة أو تحت سيطرتها. ولكن إذا ما تصرف أشخاص أو مجموعات من الأشخاص عوضاً عن ذلك بناء على تعليمات من منظمة دولية أو بتوجيه منها أو تحت سيطرتها، فإنه يتعين عندئذ اعتبارهم مسؤولين وفقاً للتعريف المقدم في الفقرة ٢. وكما وردت الإشارة إلى ذلك في الفقرة ٨ أعلاه يُعتبر الشخص أو الكيان، في حالات استثنائية، ولأغراض إسناد التصرف، مكلفاً بوظائف للمنظمة، حتى وإن لم يكن ذلك متفقاً مع قواعد المنظمة.

١٤) تتضمن الفقرتان ٢ و٤ تعاريف مقدمة صراحة لأغراض المادة ٤، ولكن لها مضاعفات أوسع نطاقاً. فعلى سبيل المثال يظهر أيضاً مصطلح "المسؤولين" في المادتين ٥ و٦ ويحتفظ بشكل واضح بنفس المعنى. كما أن "قواعد المنظمة" وإن لم ترد الإشارة إليها في المادتين ٦ و٧، إلا أن لها أيضاً صلة إلى حد ما بذلك الحكم (انظر المادتين ٢ و٥ من التعليق على المادة ٦ والفقرة ٥ من التعليق على المادة ٧). والمواد الأخرى من المشروع يمكن أن تشير إما إلى "المسؤولين" أو "قواعد المنظمة". وقد يجعل ذلك من الأفضل، في مرحلة لاحقة من مراحل القراءة الأولى، نقل الفقرتين ٢ و٤ الحاليين من المادة ٤ إلى المادة ٢ ("المصطلحات المستخدمة")^(٢٤)، مع إدخال ما يلزم من تغييرات في الصياغة.

المادة ٥

تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف منظمة دولية 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.

التعليق

١) عندما يوضع جهاز دولة تحت تصرف منظمة دولية، يمكن إعاره ذلك الجهاز إلى تلك المنظمة كلياً. وفي هذه الحالة من الواضح أن تصرف ذلك الجهاز لا يسند إلا إلى المنظمة المتلقية. وتنطبق نفس النتيجة عندما يعار جهاز أو مسؤول من منظمة دولية إعاره كلية لمنظمة أخرى. وفي هذه الحالات تنطبق القاعدة العامة المبينة في المادة ٤. أما المادة ٥ فتعالج وضعاً مختلفاً يتصرف فيه الجهاز أو المسؤول المعار إلى حد ما كجهاز للدولة المعيرة أو

(٢٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الصفحة ١٨.

كجهاز أو مسؤول للمنظمة المعيرة. وهذا يحدث مثلاً في حالة القوات العسكرية التي تضعها دولة ما تحت تصرف الأمم المتحدة لعملية من عمليات حفظ السلام، بما أن الدولة تحتفظ بالسلطات التأديبية وبالاختصاص الجنائي على أفراد قواتها الوطنية^(٢٥). وفي هذه الحالة تنشأ مشكلة ما إذا كان تصرف محدد من جانب الجهاز أو المسؤول المعار يجب أن يسند إلى المنظمة المتلقية أو إلى الدولة أو المنظمة المعيرة.

(٢) ويجوز للدولة أو المنظمة المعيرة إبرام اتفاق مع المنظمة المتلقية بخصوص وضع جهاز أو مسؤول تحت تصرف هذه المنظمة. ويمكن أن يذكر الاتفاق الدولة أو المنظمة التي تكون مسؤولة عن تصرف ذلك الجهاز أو ذلك المسؤول. على سبيل المثال، وحسب اتفاق المساهمة النموذجي فيما يتعلق بالقوات العسكرية التي تضعها إحدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تحت تصرف المنظمة، تعتبر الأمم المتحدة مسؤولة تجاه الأطراف الثالثة، ولكن لها الحق في أن تسترد التكاليف من الدولة المساهمة بقوات في ظروف مثل "الفقد، أو التلف، أو الوفاة أو الإصابة الناجمة عن إهمال جسيم أو سوء تصرف متعمد من جانب الأفراد الذين تقدمهم الحكومة"^(٢٦). ويبدو أن الاتفاق لا يعالج إلا مسألة توزيع المسؤولية وليس مسألة إسناد التصرف. وعلى أي حال فإن هذا النوع من الاتفاق ليس مقنعاً لأنه لا ينظم إلا العلاقات بين الدولة أو المنظمة المساهمة والمنظمة المتلقية، وبالتالي لا يمكن أن يكون له أثر حرمان طرف ثالث من أي حق قد يكون له تجاه الدولة أو المنظمة المسؤولة بموجب القواعد العامة.

(٣) ومعيار إسناد التصرف إما إلى الدولة أو المنظمة المساهمة أو إلى المنظمة المتلقية يستند، وفقاً للمادة ٥، للسيطرة الفعلية التي يفرضها التصرف المحدد للجهاز أو المسؤول الموضوع تحت تصرف المنظمة المتلقية. وتتوخى المادة ٦ بشأن مسؤولية الدول^(٢٧) نهجاً مماثلاً، وإن كانت الصياغة مختلفة. وحسب هذه المادة الأخيرة فإن ما هو وثيق الصلة بالموضوع أن "الجهاز يتصرف ممارسة لبعض اختصاصات السلطة الحكومية للدولة التي يوضع الجهاز تحت تصرفها". غير أن التعليق على المادة ٦ بشأن مسؤولية الدول يشرح أنه لكي يسند التصرف إلى الدولة المتلقية لا بد أن يكون "تحت إشرافها وسيطرتهما الحصريين، وليس بناءً على تعليمات من الدولة الموفدة"^(٢٨). وعلى أي حال فإنه لا يمكن تكرار صيغة المادة ٦ هنا، ذلك أن الإشارة إلى "ممارسة عناصر من السلطة الحكومية" لا تلائم المنظمات الدولية.

(٢٥) هذا أمر يحدّد عادة في الاتفاق الذي تبرمه الأمم المتحدة مع الدولة المساهمة بقوات. انظر تقرير الأمين العام (A/49/691)، الفقرة ٦.

(٢٦) المادة ٩ من اتفاق المساهمة النموذجي (A/50/995، المرفق؛ A/51/967، المرفق).

(٢٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحة ٦٧.

(٢٨) الفقرة ٢ من التعليق على المادة ٦، المرجع نفسه، الصفحة ٦٧.

٤) وفيما يتعلق بالدول تمت مناقشة وجود سيطرة بشكل أساسي فيما يتصل بمسألة ما إذا كان تصرف الأشخاص أو مجموعات الأشخاص، ولا سيما القوات المسلحة غير النظامية، يسند إلى الدولة^(٢٩). وفي سياق وضع جهاز أو مسؤول تحت تصرف منظمة دولية، تلعب السيطرة دوراً مختلفاً. وهي لا تتعلق بمسألة ما إذا كان يمكن إسناد تصرف معين إلى دولة أو منظمة دولية وإنما بالكيان - الدولة أو المنظمة المساهمة أو المنظمة المتلقية - الذي يمكن إسناد التصرف إليه.

٥) وتفترض الأمم المتحدة أن لها من حيث المبدأ السيطرة الحصرية على نشر القوات الوطنية في قوة ما لحفظ السلام. وهذا الأساس أدى بالمستشار القانوني للأمم المتحدة إلى القول بأنه:

"يكون العمل الذي تقوم به إحدى قوات حفظ السلام مسنداً، من حيث المبدأ، إلى الأمم المتحدة، باعتبار هذه القوة جهازاً فرعياً للمنظمة، فإن وقع ذلك العمل انتهاكاً للالتزام دولي فإنه يستتبع المسؤولية الدولية للمنظمة وكذا مسؤوليتها عن دفع تعويضات"^(٣٠).

وهذا التصريح يلخص ممارسة الأمم المتحدة فيما يتعلق بعملية الأمم المتحدة في الكونغو^(٣١)، وقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص^(٣٢) وما تبعها من قوات لحفظ السلام^(٣٣).

(٢٩) المرجع نفسه، الصفحات من ٧٤ إلى ٧٨.

(٣٠) رسالة لم تنشر تحمل تاريخ ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٤ وموجهة من المستشار القانوني للأمم المتحدة إلى مدير شعبة التدوين.

(٣١) انظر الاتفاقات التي تنص على التعويض والتي أبرمتها الأمم المتحدة مع بلجيكا (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٣٥، الصفحة ١٩١)، واليونان (المرجع نفسه، المجلد ٥٦٥، الصفحة ٣)، وإيطاليا (المرجع نفسه، المجلد ٥٨٨، الصفحة ١٩٧)، ولكسمبرغ (المرجع نفسه، المجلد ٥٨٥، الصفحة ١٤٧) وسويسرا (المرجع نفسه، المجلد ٥٦٤، الصفحة ١٩٣).

(٣٢) الحولية القانونية للأمم المتحدة (١٩٨٠)، الصفحتان ١٨٤ و ١٨٥.

(٣٣) انظر تقرير الأمين العام عن تمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (A/51/389)، الفقرتان ٧ و٨، الصفحة ٤.

٦) والممارسة المتعلقة بقوات حفظ السلام لها دلالة خاصة في السياق الحالي بسبب السيطرة التي تفرضها الدولة المساهمة بقوات على المسائل التأديبية والقضايا الجنائية^(٣٤). ويمكن أن تكون لذلك آثار فيما يتعلق بإسناد التصرف. فعلى سبيل المثال، رأى مكتب الشؤون القانونية بالأمم المتحدة، فيما يتصل بالامتثال للالتزامات بموجب اتفاقية عام ١٩٧٣ بشأن الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض ما يلي^(٣٥):

"لما كانت الاتفاقية تضع المسؤولية عن إنفاذ أحكامها على عاتق الدول الأطراف، وحيث إن الدول المساهمة بقوات تحتفظ بالولاية على الأفعال الجنائية لأفرادها العسكريين، فإن مسؤولية إنفاذ أحكام الاتفاقية تقع على عاتق الدول المساهمة بقوات التي هي أطراف في الاتفاقية"^(٣٦).

وواضح أن إسناد التصرف إلى الدولة المساهمة بقوات يرتبط باحتفاظ تلك الدولة ببعض السلطات على قواها الوطنية وبالتالي بما تملكه تلك الدولة من سيطرة بهذا الخصوص.

٧) وعلى نحو ما ذهب إليه عدة فقهاء^(٣٧)، إلى أنه عندما يوضع جهاز أو مسؤولٌ تحت تصرف منظمة دولية، يبدو أن المسألة الحاسمة فيما يتعلق بإسناد تصرف معين تكمن في تحديد الجهة التي تكون لها السيطرة الفعلية على

(٣٤) انظر أعلاه الفقرة (١) والحاشية ٢٥.

(٣٥) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٩٣، الصفحة ٢٤٣.

(٣٦) الحولية القانونية للأمم المتحدة (١٩٩٤)، الصفحة ٤٥٠.

(٣٧) J.-P. Ritter, "La protection diplomatique à l'égard d'une organisation Internationale" حولية القانون الدولي الفرنسية، المجلد ٨ (١٩٦٢)، الصفحات من ٤٢٧ إلى ٤٤٢؛ و R. Simmonds, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations* (لاهاي: نيهوف، ١٩٦٨)، الصفحة ٢٢٩؛ و B. Amrallah, "The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces" *مجلة القانون الدولي المصرية*، المجلد ٣٢ (١٩٧٦)، الصفحة ٥٧ والصفحتان ٦٢ و ٦٣ والصفحات من ٧٣ إلى ٧٩؛ و "E. Butkiewicz, "The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations" *حولية القانون الدولي البولندي*، المجلد ١١ (١٩٨٢-١٩٨١)، الصفحة ١١٧ والصفحات من ١٢٣ إلى ١٢٥ والصفحتان ١٣٤ و ١٣٥؛ M. Perez Gonzalez, "Les organisations internationales et le droit de la responsabilité" *المجلة الجامعة للقانون الدولي العام*، المجلد ٩٩ (١٩٨٨)، الصفحات من ١٦٣ إلى ١٨٣؛ و M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties* (دوردرخت - لندن: نيهوف، ١٩٩٥)، الصفحات من ٦٤ إلى ٦٧؛ و C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (كامبردج: مطابع جامعة كامبردج، ١٩٩٦)، الصفحات من ٢٤١ إلى ٢٤٣؛

التصرف المعني. وعلى سبيل المثال، يكون من الصعب أن يسند إلى الأمم المتحدة تصرف القوات في ظروف مثل الظروف التي ورد وصفها في تقرير لجنة التحقيق التي أنشئت للتحقيق في الهجمات المسلحة على أفراد عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال:

"لم تكن لقائد قوة عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال سيطرة فعلية على مختلف الوحدات الوطنية التي أصدرت، بدرجات متفاوتة، على التماس الأوامر من السلطات التابعة لها في بلدانها قبل تنفيذ أوامر قائد القوة. وكان الكثير من العمليات الرئيسية التي تم الاضطلاع بها تحت علم الأمم المتحدة وفي سياق ولاية عملية الأمم المتحدة في الصومال خارجاً تماماً عن نطاق قيادة وتحكم الأمم المتحدة، رغم أن مضاعفاتها كانت لها آثارها الحاسمة على مهمة عملية الأمم المتحدة في الصومال وعلى سلامة أفرادها"^(٣٨).

٨) واعتبر الأمين العام للأمم المتحدة أن معيار "درجة السيطرة الفعلية" حاسم فيما يتعلق بالعمليات المشتركة:

الحاشية (٣٧) (تابع)

P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (بروكسل: برويلانت/مطابع جامعة بروكسل، ١٩٩٨)، الصفحتان ٣٧٩ و ٣٨٠؛ و I. Scobbie, *International Organizations and International Relations* "في آر. جي ديوي (الناشرون)، دليل المنظمات الدولية، الطبعة الثانية (دوردرخت/بوستون/لندن: نيهوف، ١٩٩٨)، الصفحة ٨٩١؛ و C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten* (برلين: دونكر وهومبولت، ٢٠٠١)، الصفحة ٥١؛ و J.-M. Sorel, "La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix" *محفل القانون الدولي*، المجلد ٣ (٢٠٠١)، الصفحات من ١٢٧ إلى ١٢٩. ويشير بعض المؤلفين إلى "السيطرة الفعلية"، فيما يشير آخرون إلى "السيطرة العملية". وقد استخدم هذا المفهوم الأخير أيضاً M. Bothe, *Streitkräfte internationaler Organisationen* (Köln/Berlin: Heymanns Verlag, 1968)، الصفحة ٨٧. وقد ورد التشديد على الصعوبات التي تكمن وراء وضع حدٍ فاصل بين السيطرة العملية والسيطرة التنظيمية في: "Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire"، مجلة القانون الدولي، المجلد ٧٨ (١٩٩٥)، الصفحة ٨٨١ والصفحتان ٨٨٧ و ٨٨٨. وقد أشار المشروع الذي اقترحه اللجنة المعنية بمساءلة المنظمات الدولية التابع لرابطة القانون الدولي إلى معيار "السيطرة الفعلية (التحكم والسيطرة العمليان)". رابطة القانون الدولي، تقرير المؤتمر السبعين المعقود بنيودلهي في الفترة من ٢ إلى ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٢ (٢٠٠٢)، الصفحة ٧٩٧.

(٣٨) S/1994/653، الفقرتان ٢٤٣ و ٢٤٤، الصفحة ٣٩.

"تستند المسؤولية الدولية للأمم المتحدة عن الأنشطة الحربية التي تقوم بها قوات الأمم المتحدة إلى افتراض أن العملية قيد البحث تجري تحت قيادة وسيطرة الأمم المتحدة على وجه الحصر. [...] وفي العمليات المشتركة، تكمن المسؤولية الدولية عن تصرفات القوات بالجهة التي تناط بها القيادة والسيطرة العملياتية وفقاً للترتيبات المنشئة لطرائق التعاون بين الدولة أو الدول المقدمة للقوات والأمم المتحدة. وفي حال عدم وجود ترتيبات رسمية بين الأمم المتحدة والدولة أو الدول المقدمة للقوات، تتقرر المسؤولية في كل حالة بمفردها تبعاً لدرجة السيطرة الفعلية التي يمارسها أي من الطرفين لدى الاضطلاع بالعملية"^(٣٩).

وما قيل عن العمليات المشتركة، كالعلاقات التي شاركت فيها بعثة الأمم المتحدة الثانية في الصومال وعملية الرد السريع في الصومال، من المفروض أن يسري أيضاً على عمليات حفظ السلام، بقدر ما يكون من الممكن في إطارها تمييز مجالات السيطرة الفعلية المتعلقة بالأمم المتحدة والدولة المساهمة بقوات، كل على حدة. ورغم أن من الممكن فهم إصرار الأمم المتحدة على المطالبة بأن تكون قيادة قوات حفظ السلام والسيطرة عليها موقوفتين عليها، ضماناً لفعالية العمليات العسكرية، فإن إسناد التصرف ينبغي أيضاً أن يركز في هذا الشأن على معيار واقعي.

(٩) ويمكن أن توسع المبادئ المطبقة على قوات حفظ السلام لتشمل أجهزة الدولة الأخرى الموضوعة تحت تصرف الأمم المتحدة، مثل وحدات الإغاثة في حالات الكوارث التي كتب الأمين العام للأمم المتحدة عنها قائلاً:

"إذا كانت وحدة الإغاثة في حالات الكوارث نفسها قد أنشأتها الأمم المتحدة، فستكون الوحدة جهازاً فرعياً تابعاً للأمم المتحدة. وستكون أي وحدة إغاثة في حالات الكوارث من هذا النوع مماثلة، في وضعها القانوني، لقوة الأمم المتحدة في قبرص على سبيل المثال [...]"^(٤٠).

(١٠) وينبغي التوصل إلى استنتاجات مماثلة فيما يتعلق بالحالة النادرة التي تضع فيها منظمة دولية أحد أجهزتها تحت تصرف منظمة دولية أخرى. وقد قدم مثلاً لذلك مؤتمر البلدان الأمريكية للصحة الذي يعمل، نتيجة لاتفاق بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، "بوصفه اللجنة الإقليمية والمكتب الإقليمي لمنظمة

(٣٩) A/51/389، الفقرتان ١٧ و ١٨، الصفحتان ٥ و ٦.

(٤٠) الحولية القانونية للأمم المتحدة (١٩٧١)، الصفحة ١٨٧.

الصحة العالمية لنصف الكرة الغربي على التوالي، في إطار أحكام دستور منظمة الصحة العالمية^(٤١). وقد لاحظ المستشار القانوني لمنظمة الصحة العالمية أنه:

"استناداً إلى ذلك الترتيب، فإن أفعال منظمة الصحة للبلدان الأمريكية وموظفيها يمكن أن تحمّل منظمة الصحة العالمية المسؤولية"^(٤٢).

المادة ٦

تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

يعتبر 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.

التعليق

(١) تعالج المادة ٦ تصرف أجهزة أو مسؤولي المنظمة الدولية المتجاوز لحدود السلطة. ويمكن أن يتجاوز هذا التصرف نطاق اختصاص المنظمة^(٤٣). ويمكن أن يندرج أيضاً في نطاق اختصاص المنظمة، ولكن يتجاوز سلطة الجهاز أو المسؤول الصادر عنه التصرف. وفيما لا تشير الصياغة إلى الحالة الثانية فإن الحالة الأولى مشمولة أيضاً لأن الفعل الذي يتجاوز اختصاص المنظمة يتجاوز بالضرورة سلطة الجهاز أو المسؤول.

(٤١) المادة ٢ من الاتفاق المؤرخ ٢٤ أيار/مايو ١٩٤٩، والوارد على موقع الإنترنت: <http://intranet.who.int>.

(٤٢) رسالة لم تنشر تحمل تاريخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ وموجهة من المستشار القانوني لمنظمة الصحة العالمية إلى المستشار القانوني للأمم المتحدة.

(٤٣) كما ذكرت محكمة العدل الدولية في فتاواها بشأن شرعية استخدام دولة ما للأسلحة نووية في النزاعات المسلحة فإن:

"[...] المنظمات الدولية [...] لا تمتلك، خلافاً للدول، اختصاصاً عاماً. والمنظمات الدولية يحكمها مبدأ الاختصاص، أي أن الدول التي تنشئها وتسيطر عليها بسلطات ترسم حدودها وفقاً للمصالح التي تكلفها تلك الدول بالنهوض بها".

تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٩٦، الصفحات من ٦٦ إلى ٧٨ (الفقرة ٢٥).

٢) ويجب أن تُقرأ المادة ٦ في سياق الأحكام الأخرى المتعلقة بإسناد التصرف، ولا سيما منها المادة ٤. ولا بد أن يفهم أيضاً، وفقاً للمادة ٤، أن الأجهزة والمسؤولين إنما هم كيانات وأشخاص يمارسون وظائف المنظمة. وبصرف النظر عن الحالات الاستثنائية (الفقرة ٩ من التعليق على المادة ٤)، ستحكم قواعد المنظمة، كما ورد تعريفها في الفقرة ٤ من المادة ٤، مسألة ما إذا كان لجهاز أو مسؤول سلطة القيام بتصرف ما. وهذا يعني ضمناً أن التعليمات وجيهة لغرض إسناد التصرف، وذلك فقط إذا كانت ملزمة للجهاز أو المسؤول. وبهذا الخصوص أيضاً تكون قواعد المنظمة حاسمة بشكل عام.

٣) وتبع صياغة المادة ٦ عن كذب صياغة المادة ٧ بشأن مسؤولية الدول^(٤٤). والفرق الرئيسي في الصياغة يرجع سببه إلى كون المادة الأخيرة تراعي صياغة المادتين ٤ و٥ بشأن مسؤولية الدول وبالتالي تنظر في التصرف المتجاوز لحدود السلطة الصادر عن "جهاز دولة أو شخص أو كيان مفوض لممارسة عناصر السلطة الحكومية"، في حين أن المادة الحالية لا تحتاج إلا إلى محاذاة المادة ٤ وبالتالي الإشارة ببساطة إلى "جهاز أو مسؤول منظمة دولية"

٤) وعنصر الإسناد الرئيسي في كل من المادة ٧ بشأن مسؤولية الدول وهذه المادة هو شرط أن يتصرف الجهاز أو المسؤول "بتلك الصفة". ويقصد بهذه الصياغة نقل الحاجة إلى إقامة صلة وثيقة بين التصرف المتجاوز لحدود السلطة ووظائف الجهاز أو المسؤول. وكما جاء في التعليق على المادة ٧ بشأن مسؤولية الدول، فإن النص يذكر أن "السلوك المشار إليه لا يشمل إلا الفعل أو الامتناع عن الفعل من جانب أجهزة يقال أو يبدو أنها تضطلع بمهامها الرسمية وليس الفعل أو التقصير من جانب الأفراد العاديين الذين يتصادف أن يكونوا أجهزة أو مسؤولين للدولة"^(٤٥).

٥) ولا تتعلق المادة ٦ إلا بإسناد التصرف ولا تخل بمسألة تحديد ما إذا كان التصرف المتجاوز لحدود السلطة مشروعاً أم لا بموجب قواعد المنظمة. وحتى إذا اعتبر الفعل غير مشروع فإنه يمكن أن يستتبع مسؤولية المنظمة. والحاجة إلى حماية الأطراف الثالثة يتطلب عدم اقتصار الإسناد على الأفعال التي تعتبر مشروعة.

٦) وقد اعترفت محكمة العدل الدولية، في فتاها بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة، بإمكانية إسناد أفعال يقوم بها جهاز ما متجاوزاً لحدود سلطته إلى منظمة دولية، حيث قالت المحكمة ما يلي:

(٤٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحة ٧٠.

(٤٥) الفقرة (٨) من التعليق على المادة ٧، المرجع نفسه، الصفحة ٧٣.

"إذا تم الاتفاق على أن الإجراء مثار الحديث يقع في نطاق مهام المنظمة إلا أنه يُرغم أنها شرعت فيه أو نفذته بطريقة لا تتفق مع تقسيم المهام بين الأجهزة العديدة التي ينص عليها الميثاق، فإن المرء ينتقل إلى المستوى الداخلي، إلى الهيكل الداخلي للمنظمة. أما إذا كان الإجراء قد اتخذته الجهاز الخطأ، فإنه يُعتبر مخالفاً للقاعدة كموضوع لذلك الهيكل الداخلي، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن النفقات المتكبدة لسد نفقات المنظمة. والقانون الوطني أو الدولي كلاهما يحتطان لقضايا يجوز أن تكون فيها الهيئة الاعتبارية أو الهيئة السياسية ملزمة، بالنسبة لأطراف ثالثة، بأي فعل لأحد موظفيها يتجاوز حدود السلطة"^(٤٦).

وكون المحكمة قد رأت أن الأمم المتحدة قد تضطر إلى تحمل نفقات ناجمة عن أفعال متجاوزة لحدود سلطات أحد الأجهزة، فإن ذلك يعكس اعتبارات سياسات تبدو أقوى فيما يتعلق بالتصرف غير المشروع. ورفض إسناد التصرف قد يحرم أطرافاً ثالثة من الإنصاف، إلا إذا كان بالإمكان إسناد التصرف إلى دولة أو منظمة أخرى.

(٧) إن التمييز بين تصرف الأجهزة والموظفين وتصرف المسؤولين الآخرين ليكون له ما يكفي من المبررات بالنظر إلى الأهمية المحدودة التي ينطوي عليها التمييز في ممارسة المنظمات الدولية^(٤٧). ويبدو أن محكمة العدل الدولية قد أكدت مسؤولية المنظمة أيضاً عن الأفعال التي تتجاوز حدود السلطة التي تصدر عن أشخاص غير المسؤولين. وقد ذكرت المحكمة، في فتواها بشأن الاختلاف المتعلق بالحصانة من الإجراءات القانونية للمقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان ما يلي:

"[...] وغني عن القول إن جميع موظفي الأمم المتحدة، بأي صفة رسمية يعملون، ينبغي أن يحدوا تجاوز نطاق مهامهم، وينبغي لذلك أن يتصرفوا بطريقة لا تؤدي إلى رفع مطالبات ضد الأمم المتحدة"^(٤٨).

(٤٦) تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٦٢، الصفحة ١٦٨.

(٤٧) اقترحت لجنة مساءلة المنظمات الدولية التابعة لرابطة القانون الدولي القاعدة التالية:

"يعتبر فعلاً صادراً عن المنظمة بمقتضى القانون الدولي تصرف الأجهزة التابعة لمنظمة دولية أو تصرف الموظفين أو المسؤولين التابعين لمنظمة إذا كان الجهاز أو الموظف أو المسؤول يتصرف بصفته الرسمية، حتى ولو تجاوز ذلك التصرف حدود السلطة الممنوحة أو خالف التعليمات الصادرة (تجاوز حدود السلطة)".

رابطة القانون الدولي، تقرير المؤتمر السبعين الذي عُقد بنيودلهي في الفترة من ٢ إلى ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٢ (٢٠٠٢)، الصفحة ٧٩٧.

(٤٨) تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٩٩، الصفحات من ٦٢ إلى ٨٩ (الفقرة ٦٦).

ويتمثل سبب واضح من أسباب حرص أي مسؤول - وهو في هذه القضية خبير في مهمة - على عدم تجاوز نطاق مهامه أيضاً من أجل تجنب تقديم مطالبات ضد المنظمة في أن المنظمة يمكن بالفعل أن تحمل مسؤولية تصرف المسؤول.

(٨) ويرد أيضاً تأكيداً للقاعدة المنصوص عليها في المادة ٦ في ما قاله المستشار العام لصندوق النقد الدولي وأنه:

"يجوز تطبيق الإسناد حتى ولو كان الموظف قد تجاوز حدود السلطة الممنوحة له، أو لم يتبع القواعد، أو كان مهملاً. ومع ذلك، فإن أفعال الموظف التي لا يؤديها بصفته الرسمية لا تسند إلى المنظمة"^(٤٩).

(٩) وتؤكد ممارسة المنظمات الدولية أن التصرف الذي يتجاوز حدود السلطة والصادر عن جهاز أو مسؤول يمكن إسناده إلى المنظمة عندما تكون لذلك التصرف صلة بوظائف الجهاز أو المسؤول الرسمية. ويبدو أن هذا يشكل الموقف الذي اتخذته مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة في مذكرة تتعلق بمطالبات تنطوي على أفعال لأفراد قوات حفظ السلام خارج العمل:

"سياسة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتصرفات أفراد قوات حفظ السلام خارج العمل هي أنه لا تترتب على المنظمة مسؤولية قانونية أو مالية عن الوفاة أو الأذى أو الضرر الناشئ عن تلك التصرفات [...] ونحن نعتبر أن العامل الأساسي في الحكم بوجود حالة "خارج العمل" هو ما إذا كان عضو بعثة حفظ السلام يتصرف بصفة غير رسمية/لا تتصل بالعمليات الحربية عند وقوع الحادث، ولا ما إذا كان الحادث قد وقع داخل أو خارج منطقة العمليات [...] وفيما يتعلق بمسؤولية الأمم المتحدة القانونية والمالية، يمكن للفرد من أفراد القوة الذي يكون في حالة تأهب أن يتخذ مع ذلك وضع من هو "خارج العمل" لو أنه تصرف بصفة فردية، لا تعزى إلى أداء واجبات رسمية خلال فترة "حالة التأهب" المحددة تلك. [...] ونود أن نشير إلى تفاوت الظروف الواقعية في كل حالة، ومن هنا فإن الحكم بما إذا كان وضع عضو بعثة حفظ السلام وضع من هو في العمل أو من هو خارج العمل قد يتوقف في جزء منه على العوامل الخاصة بالحالة، مع أخذ رأي قائد القوة أو رئيس الأركان في الاعتبار"^(٥٠).

(٤٩) رسالة لم تنشر تحمل تاريخ ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٣ وموجهة من المستشار العام لصندوق النقد الدولي إلى أمين لجنة القانون الدولي.

(٥٠) الحولية القانونية للأمم المتحدة (١٩٨٦)، الصفحة ٣٠٠.

وبالرغم من أن تصرف أي فرد من الوحدات الوطنية "خارج العمل" لا يمكن أن يسند إلى المنظمة^(٥١)، يمكن أن يسند أي تصرف "في العمل" إلى المنظمة، مع أن المرء ينبغي أن ينظر في الكيفية التي يتصل بها أي تصرف متجاوز لحدود السلطة بالمهام الموكولة إلى الشخص المعني.

المادة ٧

التصرف الذي تعترف به منظمة دولية وتعتبره صادراً عنها

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

التعليق

(١) تتعلق المادة ٧ بالحالة التي "تعترف فيها المنظمة بالتصرف وتعتبره صادراً عنها" ولا يمكن إسناده إلى تلك المنظمة بموجب المواد السابقة. وبالتالي فإن الإسناد يقوم على أساس الموقف الذي تتخذه المنظمة فيما يتصل بتصرف معين. والإشارة إلى تعبير "بقدر" تعكس إمكانية ألا يتعلق ذلك الاعتراف وذلك الاعتبار إلا بجزء من التصرف المعني.

(٢) وتعكس المادة ٧ مضمون المادة ١١ بشأن مسؤولية الدول^(٥٢)، التي تمت صياغتها صياغة مماثلة في ما عدا الإشارة إلى الدولة عوضاً عن الإشارة إلى المنظمة الدولية. وكما يشرح ذلك التعليق على المادة ١١ فإنه يمكن أن يقوم الإسناد على الاعتراف والاعتبار أيضاً ولو أن التصرف "ما كان ليسند إلى الدولة"^(٥٣). وبعبارة أخرى فإن معيار الإسناد موضع البحث الآن يمكن تطبيقه وذلك حتى في حالة أن عدم إثبات الإسناد لا يمكن أن يتم على أساس معايير أخرى.

(٥١) هناك قضية واضحة لفرد من أفراد قوات الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان قام "خارج العمل" بنقل متفجرات إلى الأراضي الإسرائيلية، نظرت فيها محكمة حيفا المحلية في حكم مؤرخ ١٠ أيار/مايو ١٩٧٩. الحولية القانونية للأمم المتحدة (١٩٧٩)، الصفحة ٢٠٥.

(٥٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الصفحة ٨٥.

(٥٣) الفقرة (١) من التعليق على المادة ١١، المرجع نفسه، الصفحة ٨٥.

٣) وفي بعض الحالات من حالات الممارسة، فيما يتعلق بكل من الدول والمنظمات الدولية، قد لا يكون واضحاً ما إذا كان الاعتراف يعني إسناداً لتصرف إلى مسؤولية. وهذا غير مؤكد إطلاقاً مثلاً فيما يتعلق بالإعلان التالي الصادر باسم الجماعة الأوروبية في المرافعة الشفوية أمام فريق تابع لمنظمة التجارة العالمية في قضية "الجماعات الأوروبية - التصنيف الجمركي لبعض المعدات الحاسوبية". وقد أعلنت الجماعة الأوروبية أنهما:

"مستعدة لتحمل كامل المسؤولية الدولية عن كافة التدابير في مجال التسهيلات الضريبية، سواء اتخذت التدابير موضوع الشكوى على مستوى الجماعة الأوروبية أو على مستوى الدول الأعضاء"^(٥٤).

٤) وتم تناول مسألة الإسناد بوضوح في قرار الدائرة الابتدائية الثانية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في قضية "المدعي العام ضد دراغان نيكوليتش". وقد أثبتت مسألة معرفة ما إذا كان توقيف المتهم ينسب أم لا إلى قوة تحقيق الاستقرار. وقد لاحظت الدائرة بادئ ذي بدء أن مواد لجنة القانون الدولي المتعلقة بمسؤولية الدول "ليست ملزمة للدول" ثم أشارت إلى المادة ٥٧ ونوهت إلى أن "المواد تستهدف أساساً مسؤولية الدول، ولا تستهدف مسؤولية المنظمات أو الكيانات الدولية"^(٥٥). غير أن الدائرة قررت أن "تستخدم المبادئ المنصوص عليها في مشروع المواد، وذلك "كتوجيه قانوني عام بحت"، بقدر ما تساعد هذه المواد على إلقاء الضوء على المسألة قيد البحث"^(٥٦). وعلى هذا الأساس اقتبست الدائرة الكثير من المادة ١١ والتعليق ذي الصلة بها^(٥٧). ثم أضافت الدائرة ما يلي:

"تنوه الدائرة الابتدائية إلى أن كلا الطرفين يستخدم نفس معايير "الاعتراف" و"التبني" و"التسليم" و"القبول" و"الإقرار" كمثال تلك التي استخدمتها لجنة القانون الدولي ومعايير مماثلة لها. والسؤال إذن هو ما إذا كان يمكن، استناداً إلى الوقائع المفترضة، اعتبار أن قوة تحقيق الاستقرار قد "اعترفت" بتصرف الأفراد المعنيين و"تبنته باعتباره تصرفاً صادراً عنها"^(٥٨).

(٥٤) وثيقة لم تنشر.

(٥٥) القرار بشأن عريضة الدفاع التي تطعن في ممارسة المحكمة للاختصاص القضائي، ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢، القضية رقم IT-94-2-PT، الفقرة ٦٠.

(٥٦) المرجع نفسه، الفقرة ٦١.

(٥٧) المرجع نفسه، الفقرتان ٦٢ و ٦٣.

(٥٨) المرجع نفسه، الفقرة ٦٤.

وخلصت الدائرة إلى استنتاج مفاده أن تصرف قوة تحقيق الاستقرار "لا يعد" تبنياً" للتصرف غير المشروع أو "اعترافاً به باعتباره تصرفاً صادراً عن القوة"^(٥٩).

(٥) وما من أسباب تتعلق بالسياسة العامة يبدو أنها تدعو إلى عدم تطبيق معيار الإسناد الذي يقوم على الاعتراف والإقرار على المنظمات الدولية. وقد تطرح مسألة تحديد الجهاز أو المسؤول المختص لإصدار ذلك الاعتراف والإقرار. ولو أن وجود قاعدة محددة بعيد الاحتمال إلا أن قواعد المنظمة تحكم هذه المسألة أيضاً.

(٥٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٠٦. وقد رفض الاستئناف على أساس مختلف. فبخصوص المسألة قيد البحث هنا، لاحظت محكمة الاستئناف فقط أنه "يجب عدم رفض ممارسة الاختصاص القضائي في حالة الاختطاف التي يقوم بها أفراد خاصون لا تشكل أفعالهم بالضرورة بحد ذاتها انتهاكاً لسيادة الدولة، ما لم تحرض عليها دولة أو منظمة دولية أو كيان آخر، أو تعترف بها، أو تتغاضى عنها". القرار بشأن الطعون العارضة فيما يتعلق بمشروعية التوقيف، ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، القضية رقم IT-94-2-AR73، الفقرة ٢٦.