

Distr.: General
1 May 2007
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة التاسعة والخمسون

جنيف، ٧ أيار/مايو - ٨ حزيران/يونيه
و ٩ تموز/يوليه - ١٠ آب/أغسطس ٢٠٠٧

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

إضافة

المحتويات

الصفحة

٥	أولا - مقدمة
٦	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية
٦	ألف - ملاحظات عامة
٦	المفوضية الأوروبية
٦	صندوق النقد الدولي
٧	منظمة حظر الأسلحة الكيميائية
٨	باء - مشروع المادة ٣ - مبادئ عامة
٨	صندوق النقد الدولي



٩	جيم - مشروع المادة ٨ - وقوع خرق لالتزام دولي
٩	صندوق النقد الدولي
١٠	دال - مشروع المادة ١١ - الخرق المكون من فعل مركب
١٠	صندوق النقد الدولي
	هاء - مسؤولية المنظمة الدولية فيما يتصل بفعل صادر عن دولة أو منظمة دولية أخرى
١١	اعتبارات عامة
١٢	واو - مشروع المادة ١٢ - تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً . . .
١٢	صندوق النقد الدولي
١٣	زاي - مشروع المادة ١٣ - التوجيه وممارسة السيطرة لارتكاب فعل غير مشروع دولياً . . .
١٣	صندوق النقد الدولي
١٤	حاء - مشروع المادة ١٤ - إكراه دولة أو منظمة دولية أخرى
١٤	صندوق النقد الدولي
	طاء - مشروع المادة ١٥ - القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء
١٥	والمنظمات الدولية
١٥	صندوق النقد الدولي
١٨	ياء - الظروف النافية لعدم المشروعية
١٨	المفوضية الأوروبية
١٨	كاف - مشروع المادة ١٧ - الموافقة
١٨	المفوضية الأوروبية
١٩	صندوق النقد الدولي
١٩	لام - مشروع المادة ١٨ - الدفاع عن النفس
١٩	المفوضية الأوروبية
٢٠	صندوق النقد الدولي

٢٠	.....	مشمروع الماده ١٩ - التداير المضاده	ميم -
٢٠	.....	صندوق النقد الدولي	
٢١	.....	مشمروع الماده ٢١ - حالة الشده	نون -
٢١	.....	منظمة حظر الأسلحة الكيمائية	
٢٢	.....	مشمروع الماده ٢٢ - حالة الضرورة	سين -
٢٢	.....	المفوضية الأوروبية	
٢٢	.....	صندوق النقد الدولي	
٢٣	.....	مسؤولية الدولة فيما يتصل بفعل صادر عن منظمة دولية، اعتبارات عامة	غين -
٢٣	.....	المفوضية الأوروبية	
٢٤	.....	مشمروعا المادتين ٢٥ و ٢٦	فاء -
٢٤	.....	صندوق النقد الدولي	
٢٥	.....	مشمروع الماده ٢٧ - إكراه دولة لمنظمة دولية	صاد -
٢٥	.....	صندوق النقد الدولي	
٢٥	.....	مشمروع الماده ٢٨ - المسؤولية الدولية في حالة منح صلاحية لمنظمة دولية	قاف -
٢٥	.....	المفوضية الأوروبية	
٢٧	.....	صندوق النقد الدولي	
		مشمروع الماده ٢٩ - مسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن فعل غير مشروع	راء -
٢٩	.....	دوليا تركبه تلك المنظمة	
٢٩	.....	المفوضية الأوروبية	
٣٠	.....	منظمة حظر الأسلحة الكيمائية	
		مسائل محددة أثرت في الفصل الثالث - باء من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال	شين -
٣٠	.....	دورها الثامنة والخمسين	
٣٠	.....	١ - التزام أعضاء منظمة دولية بتعويض الطرف المضرور	

- ٣٠ صندوق النقد الدولي
- ٣١ منظمة حظر الأسلحة الكيميائية
- ٢ - الالتزام بالتعاون في حالة خرق المنظمة الدولية الجسيم لالتزام قائم بموجب قاعدة
- ٣٢ آمرة من قواعد القانون الدولي العمومي
- ٣٢ صندوق النقد الدولي
- ٣٥ منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

أولا - مقدمة

١ - طلبت لجنة القانون الدولي، في دورتها الخامسة والخمسين، إلى الأمانة العامة أن تعمم سنوياً، أجزاء من تقريرها ذات صلة بموضوع "مسؤولية المنظمات الدولية" على المنظمات الدولية من أجل إبداء تعليقاتها عليها^(١). واستجابة لذلك الطلب، دعت منظمات دولية مختارة إلى تقديم تعليقاتها على الأجزاء ذات الصلة من تقارير اللجنة لأعوام ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦^(٢). وفي فترة قريبة جداً، التمتت اللجنة تعليقات على الفصل السابع من تقريرها لعام ٢٠٠٦^(٣) وعلى المسائل التي تحظى لديها بأهمية خاصة والمشار إليها في الفقرتين ٢٦ و ٢٧ من ذلك التقرير^(٤).

٢ - وحتى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، ردت تعليقات خطية من المنظمات الدولية الثلاث التالية (ترد بين قوسين تواريخ التقديم): المفوضية الأوروبية (١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦)، وصندوق النقد الدولي (١٢ آذار/مارس ٢٠٠٧)، ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية (٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧). وترد هذه التعليقات في الفرع الثاني أدناه، مرتبة حسب المواضيع. وسيدرج في إضافة لهذا التقرير ما يرد من تعليقات إضافية.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/58/10)، الفقرة ٥٢.

(٢) تتضمن الوثائق A/CN.4/545 و A/CN.4/556 و A/CN.4/568 و Add.1 التعليقات الخطية للمنظمات الدولية الواردة قبل ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٦.

(٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10).

(٤) ورد في الفقرتين ٢٧ و ٢٨ من تقرير عام ٢٠٠٦ ما يلي:

٢٧- ترحب اللجنة بأن تتلقى تعليقات وملاحظات من الحكومات والمنظمات الدولية بشأن مشاريع المواد ١٧ إلى ٣٠، وخاصة بشأن مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية في حالة إسناد اختصاص إلى منظمة دولية (مشروع المادة ٢٨) ومسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن الفعل غير المشروع دولياً الصادر عن تلك المنظمة (مشروع المادة ٢٩).

٢٨- وترحب اللجنة أيضاً بتلقي آراء من الحكومات والمنظمات الدولية بشأن المسألتين التاليتين، المقرر تناولهما في التقرير القادم:

- (أ) هل يقع على عاتق أعضاء المنظمة الدولية غير المسؤولين عن فعل غير مشروع دولياً صادر عن تلك المنظمة التزام بتقديم تعويض إلى الطرف المضرور إذا لم تكن المنظمة في وضع يسمح لها بأن تفعل ذلك؟
- (ب) وفقاً للفقرة ١ من المادة ٤١ من مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً: عندما تخل الدولة إخلالاً جسيماً بالتزام ما في إطار قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العمومي، يكون على الدول الأخرى التزام بالتعاون لإنهاء هذا الخرق باتباع وسائل مشروعة. فهل إذا ارتكبت المنظمة الدولية خرقاً مماثلاً يكون على الدول وأيضاً على المنظمات الدولية الأخرى التزام بالتعاون لإنهاء الخرق؟

ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

ألف - ملاحظات عامة

المفوضية الأوروبية

٣ - تؤيد المفوضية الأوروبية إلى حد كبير مشاريع المواد ١٧-٢٤ المتعلقة بالظروف النافية لعدم المشروعية، لكن لها بعض الشواغل بشأن بعض تفاصيل المشروعات الجديدة ٢٨ و ٢٩ الواردين في الفصل المتعلق بمسؤولية الدول فيما يتصل بأعمال المنظمات الدولية. وتأمل المفوضية الأوروبية أن تحيط لجنة القانون الدولي علما بهذه الشواغل.

صندوق النقد الدولي

قبل تناول المواد المحددة، يود صندوق النقد الدولي أن يؤكد مجددا على بعض النقاط العامة التي أبدتها في مناسبات سابقة بشأن النهج الذي تتخذه اللجنة إزاء هذا الموضوع.

أولا، لا يعتقد الصندوق أن من الملائم الاعتماد على القواعد المنطبقة على مسؤولية الدول لدى تحليل المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية. وكما أقرت محكمة العدل الدولية، فإن المنظمات الدولية على خلاف الدول، لا تمتلك صلاحيات عامة. فالمنظمة الدولية تنشأ بمقتضى اتفاق أعضائها لأغراض معينة مبنية في اتفاقها التأسيسي. وما لم يكن الاتفاق، ذاته، متعارضا مع القانون الدولي (وفي هذه الحالة يُعزى عدم شرعية الاتفاق إلى الدول الأعضاء لا إلى المنظمة)، فإن مسؤولية المنظمة ينبغي تقديرها تبعا لما إذا كانت تصرف وفقا لذلك الاتفاق؛ أي تبعا لما إذا كان في تصرفها تجاوز للسلطة. هذا، ووفقا لما ورد أعلاه، فإنه في حين أن الدول يشبه كل منها الآخر تنظيميا ووظيفيا، فإن سلطات المنظمات الدولية ووظائفها تتفاوت، تبعا لأحكام موثيقها. ويتعين أخذ هذه الاختلافات في الاعتبار لدى تقدير المسؤولية الدولية الناشئة عن أفعال المنظمات المختلفة.

ثانيا، فإنه عندما تتصرف منظمة ما وفقا لأحكام ميثاقها التأسيسي، فإن تصرفاتها هذه لا تُعتبر غير مشروعة فيما يتعلق بقاعدة أخرى من قواعد القانون الدولي إذا كانت القاعدة الأخرى المعنية هي إما "قاعدة آمرة" أو ناشئة من التزام معين اضطلعت به المنظمة أثناء أدائها لأنشطتها (بدخولها، مثلا، في معاهدة مستقلة مع شخص آخر من أشخاص القانون الدولي). بيد أنه في مواجهة جميع قواعد القانون الدولي الأخرى، فإن ميثاق المنظمة وقواعدها الداخلية تعتبر قواعد خاصة فيما يتعلق بمسؤولية المنظمة، ومن ثم لا يمكن أن تجبها القواعد العامة، التي تشمل أحكام مشاريع المواد.

وأخيراً، يظل الصندوق غير متيقن من الأساس الذي تقوم عليه القواعد المقترحة التي يجري إعدادها. ويدرك أن المادة الأولى من نظام اللجنة الأساسي تنص على أن "اللجنة تهدف إلى تعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه". ولم توضح اللجنة ما إذا كانت مشاريع الأحكام المعنية تمثل تدويناً للمبادئ القائمة، أم إذا كانت تستهدف، بدلاً من ذلك، التطوير التدريجي للقانون. فإذا كان النهج الأول يمثل الأساس الذي يقوم عليه العمل الجاري، فمن المفيد أن تحدد اللجنة الممارسة التي يجري تدوينها في كل حالة. أما إذا كان النهج الثاني هو المتبع، فإن الصندوق يعتقد أن من المهم أن تعنى الدراسة عناية مستفيضة بالأسس العملية للتوصيات.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

يمكن أن تقسم مشاريع المواد قيد النظر على نحو تقريبي إلى مجموعتين: (أ) مواد مقتبسة مع التعديل من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً (المواد ١٧-٢٧ و ٣٠) و (ب) مواد فريدة في المشروع الحالي (المادتان ٢٨ و ٢٩). والتعليقات الواردة أدناه مرتبة وفقاً لذلك.

في الغالب الأعم، يختلف نص المواد الواردة أعلاه عن نص مواد لجنة القانون الدولي المقابلة المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً بقدر ما يستعاض عن لفظ "الدولة" بلفظ "المنظمة الدولية" (أو "المنظمة") حيث أنه، فيما يتعلق بالمواد الواردة أعلاه، لا يختلف موقف المنظمات الدولية اختلافاً كبيراً عن موقف الدول. وفي بعض الأحيان، تُدخل تعديلات أخرى، وهي تعديلات لا تؤدي إلى إثارة أية صعوبات ظاهرة، وثمة قدر كبير من الاجتهاد القضائي المستشهد به لدعم مشاريع الأحكام^(٥). وفي الحالات التي لم يستشهد فيها بممارسات للدول أو استشهد بممارسات قليلة، لا يبدو، في رأينا، أن هناك أي خلاف فيما يتعلق بموضوع مشروع مادة معينة^(٦).

كما سبق ذكره بالفعل، المادتان ٢٨ و ٢٩ فريدتان في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً، مما يفسر إلى حد كبير ما تتصفان به من غموض، يقترب في بعض الأحيان من التهرب. وبطبيعة الحال من المرجح جداً أن يكون الغموض متعمداً بيد أنه من المؤكد أنه ينبغي ألا يؤدي إلى تعذر الفهم. وينبغي أن لا يأتي الشمول على حساب الوضوح.

(٥) [الحاشية محذوفة].

(٦) [الحاشية محذوفة].

باء - مشروع المادة ٣ - مبادئ عامة^(٧)

صندوق النقد الدولي

تشير الفقرات ٨ إلى ١٠ من التقرير الثالث للمقرر الخاص إلى أن التصرف الذي تخوّله الممارسة القانونية لعملية اتخاذ القرارات من قبل منظمة ما، قد يؤدي إلى خرق لالتزامات المنظمة^(٨). وتقوم هذه الإشارة على رأي المقرر الخاص القائل بأن "صعوبات الامتثال الناجمة عن عملية اتخاذ القرارات السياسية لا تمثل امتيازاً للمنظمات الدولية"^(٩).

ولا يوافق الصندوق على ذلك. فعمليات اتخاذ القرارات من جانب المنظمات الدولية هي ضرورات قانونية في حد ذاتها، تقرر عادة في ميثاق المنظمات. وأياً كانت السياسة المتبعة للتوصل إلى قرارات معينة، فإن الامتثال لعملية اتخاذ القرارات ليس خياراً سياسياً. وعلى خلاف الدولة، فإن المنظمة الدولية ليست ذات سيادة في هذا الصدد، فهي أداة لميثاقها.

ثم إن اعتماد المقرر الخاص على أنشطة الأمم المتحدة في رواندا وسريبرينيتشا يبدو في غير موضعه. فعلى سبيل المثال، فإن التقرير المستشهد به بشأن رواندا يبدو أنه يتناول "مسؤولية" الأمم المتحدة من الناحية المعنوية ليس إلا. فلا توجد في هذا التقرير أي إشارة إلى مسؤولية الأمم المتحدة القانونية بموجب القانون الدولي. كما أن هذه الأمثلة تبرز التحفظات التي سبق أن أبدتها الصندوق، ومنها، على سبيل المثال، أنه لا ينبغي للجنة أن تحاول استخدام الممارسات المتبعة في حفظ السلام أو استخدام القوة، من أجل وضع مبادئ تنطبق على أنشطة أخرى للمنظمات الدولية، مثل الأنشطة الإنمائية والمالية^(١٠).

ويود الصندوق التأكيد مرة أخرى على أن المعايير الأساسية التي يتعين أن تنحصر في إطارها جميع التزامات المنظمة الدولية، تتقرر في الاتفاق التأسيسي للمنظمة، إذ أن الحدود الخارجية لما اتفق عليه الأعضاء منصوص عليها في ميثاقها. فالمنظمات الدولية ذات صلاحيات محدودة، مما يحد بطبيعة الحال من التزاماتها - وتلك القيود على صلاحياتها منصوص عليه في ميثاقها. وقد نوقشت هذه المسألة في ورقة عرضها المستشار القانوني العام

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

(٨) انظر على سبيل المثال A/CN.4/545، الصفحتان ٦ و ٧، للاطلاع على بعض شواغل الصندوق في هذا الصدد.

(٩) التقرير الثالث للمقرر الخاص عن مسؤولية المنظمات الدولية، A/CN.4/553، الصفحة ٤.

(١٠) انظر على سبيل المثال A/CN.4/545، الصفحتان ٨ و ٢٠، للاطلاع على بعض تعليقات الصندوق السابقة في هذا الشأن.

السابق للصندوق على لجنة الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ٢٠٠١، ونسترعي انتباه اللجنة إلى هذه الورقة على الخصوص^(١١).

جيم - مشروع المادة ٨ - وقوع خرق للالتزام دولي^(١٢)

صندوق النقد الدولي

للصندوق تعليقان على مشروع المادة هذا.

أولاً، تنشأ قضايا بالغة الأهمية من العلاقة بين '١' معالجة مشاريع المواد لخرق التزام دولي من جانب منظمة دولية و '٢' ومعالجة نفس الفعل بموجب قواعد المنظمة.

ويؤكد الشرح الوارد على مشاريع المواد، في هذا الصدد، أن قواعد المنظمة "لا تعلق بالضرورة على المبادئ المبينة في المشروع الحالي [المواد]"^(١٣). ولا يرى الصندوق أي أساس قانوني لهذا التأكيد. فلا يوجد في مشاريع المواد هذه ما يشير إلى أنها تضم قواعد أمرة أو حتى مبادئ تشكل الآن جزءاً من القانون الدولي العمومي أو العرفي.

وبقدر ما تسعى اللجنة إلى الإسهام في التطوير التدريجي للقانون الدولي، فإنه يتعذر النظر في الكيفية التي يمكن بها للتأكيد المستشهد به تحقيق هذا الهدف، ثم إن التقرير نفسه يبين وجود اختلاف كبير في آراء أعضاء اللجنة حول هذه المسألة، والتأكيد المذكور من شأنه إثارة شكوك لا وجود لها حالياً لدى المنظمات فيما يتعلق بمحتوى وانطباق القواعد المنظمة لأعمالها. وكما لوحظ آنفاً، وفي تعليقات الصندوق المؤرخة ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، فإنه يرى أن الرأي الأفضل من ذلك بكثير هو أن قواعد المنظمة ليست مجرد جزء من القانون الدولي، بل هي قواعد خاصة بموجب القانون الدولي لتحديد التزامات المنظمة الدولية. كما أن الاتفاقات الدولية المعقودة بين أعضاء منظمة ما، والقواعد الأخرى للمنظمة، تُعنى بالتطبيق الحصري للقوانين المنظمة لعلاقاتها. وعليه، فمن الواضح أن المبادئ العامة الواردة في مشاريع المواد (كقواعد عامة، بقدر تعبيرها عن الالتزامات الملزمة لجميع المنظمات الدولية)، لا تعلق على قواعد المنظمة، باعتبارها قواعد خاصة.

(١١) نظر Francois Gianviti، "Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund"، UN Doc. E/C.12/2001/WP.5 (May 7, 2001) (مناقشة مدى ما يكون لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أثر قانوني على صندوق النقد الدولي، ومدى إلزام الصندوق بالإسهام في تحقيق أهداف العهد، ومدى ما يمكن للصندوق أن يسهم به في تحقيق هذه الأهداف بموجب مواد الاتفاق الخاصة به).

(١٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٥.

(١٣) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع المادة ٨، الفقرة (٧).

ونظرا لما تقدّم من أسباب، فإن الصندوق يكرر تعليقه العام بأن مسألة ما إذا كان خرق التزام دولي من جانب منظمة دولية، هو أمر لا يمكن تحديده إلا بالرجوع إلى قواعد المنظمة (إلا في حالات استثنائية تنطوي على قواعد آمرة من قواعد القانون الدولي العمومي).

ثانيا، وبدون الإخلال بما تقدم، فإن من المفيد توضيح سبب لزوم الفقرة ٢ من مشروع المادة ٨. يقول الشرح إن الفقرة ٢ "تستهدف القول بأنه بقدر ما يتعين النظر إلى التزام ناشئ عن قواعد المنظمة باعتباره التزاما بموجب القانون الدولي، تنطبق المبادئ المعبر عنها في المشروع الحالي"^(١٤). بيد أن الفقرة ١ من مشروع المادة ٨ كافية بصياغتها، حيث أنها تنطبق على الالتزامات الدولية بغض النظر عن منشئها أو طابعها. وعليه، فإنه بقدر ما يتعين النظر إلى التزام ناشئ عن قواعد منظمة ما باعتباره التزاما بموجب القانون الدولي، فإن الفقرة ١ من مشروع المادة ٨ تشمله. وإذا صحّ ذلك، أمكن حذف الفقرة ٢ من مشروع المادة ٨، إذ أنها لا تضيف كثيرا. أما المسائل المتعلقة بانطباق مشروع المادة ٨ على قواعد المنظمة، فيمكن معالجتها معالجة كافية في الشرح مشاريع المواد.

دال - مشروع المادة ١١ - الخرق المكون من فعل مركب^(١٥)

صندوق النقد الدولي

إن مشروع المادة ١٥ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، والذي تقوم عليه المادة ١١، يتناول الأفعال المركبة. وهذه الأفعال "هي أفعال تختص بمجموعة من التصرفات وليست على ذلك أفعالا فردية" و "تنشأ عنها خروقات مستمرة، تمتد زمنيا من أول فعل أو امتناع عن فعل في سلسلة الأفعال التي تشكل التصرف غير المشروع"^(١٦).

وبالنظر إلى الصلاحيات المحدودة للمنظمات الدولية، فلا يتبين على الفور أن جميع الالتزامات الدولية تخضع للالتزامات التي يمكن أن تخرقها الأفعال المركبة. وعليه فمن المفيد أن تقدم اللجنة أمثلة على أفعال مركبة معينة وما يتصل بها من التزامات يُنظر فيها فيما يتعلق بالالتزامات الدولية.

(١٤) المرجع نفسه الفقرة (٦).

(١٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٥.

(١٦) المرجع نفسه، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10) الفقرة ٧٧، شرح مشروع المادة ١٨، الفقرة (١).

هاء - مسؤولية المنظمة الدولية فيما يتصل بفعل صادر عن دولة أو منظمة دولية أخرى - اعتبارات عامة

صندوق النقد الدولي

لا يتفق الصندوق مع الافتراضات التي يستند إليها هذا الفصل من فصول مشاريع المواد. وهذه الافتراضات يوجزها البيان التالي المأخوذ من شرح مشاريع المواد: "لأغراض المسؤولية الدولية، لا يوجد سبب للتمييز بين حالة منظمة دولية تعاون أو تساعد دولة ما أو منظمة دولية أخرى وبين حالة دولة تعاون أو تساعد دولة أخرى"^(١٧).

فأولاً، في تعليقات الصندوق المؤرخة ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، أجمل أسبابه فيما يتعلق بالرأي القائل بأن دور المنظمة الدولية في تصرف دولة ما أو منظمة أخرى يختلف بطبيعته عن دور الدولة في تصرف دولة أخرى^(١٨). وكما أوضح في التعليقات العامة السابقة، فإن الدول والمنظمات الدولية تختلف في هذا الصدد. ويسترعي الصندوق انتباه اللجنة مرة أخرى إلى هذه الملاحظات العامة وإلى الملاحظات الواردة في الفقرات من ١٣ إلى ١٧ من تعليقاته المؤرخة ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥^(١٩).

وثانياً، وكما أوضح في تعليقاته العامة، فإن الآثار التي لدور المنظمة الدولية في تصرف دولة عضو والمسؤولية عن هذا الدور، تنظمهما عموماً وحصرها قواعد كل منظمة من المنظمات الدولية. علماً بأن القواعد ذات الصلة المنطبقة على كل منظمة دولية تتباين في جوهرها. وبقدر ما تبذل محاولة للتطوير التدريجي للمبادئ العامة في هذا المجال، ينبغي أن تركز هذه المحاولة على القواعد المحددة لمختلف المنظمات الدولية، قبل الارتكاز على الأحكام المستندة إلى العلاقات بين الدول والمنطقة عليها حصرياً.

(١٧) المرجع نفسه، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع الفصل الرابع، الفقرة (١).

(١٨) A/CN.4/556، الصفحتان ٤٦ و ٤٧.

(١٩) لاحظ الصندوق في تلك التعليقات، فيما لاحظته، أن الدول والمنظمات الدولية نادراً ما تكون لها التزامات متطابقة أو حتى متماثلة. وعليه، فالحالات المتوخاة في مشاريع المواد ١٢ و ١٣ و ١٥ نادراً ما تنشأ، إن نشأت مطلقاً. وعلى سبيل المثال، فإن التزامات كل من صندوق النقد الدولي والدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشأن قرارات مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، تختلف اختلافاً كبيراً. ففي حين أن الدول الأعضاء ملزمة بتنفيذ تلك القرارات بموجب ميثاق الأمم المتحدة، فقد أقرت الأمم المتحدة واتفقت مع صندوق النقد الدولي على أن التزام الصندوق الوحيد هو "إيلاء الاعتبار الواجب" لتلك القرارات، على النحو الموضح في الفقرة ١٢ أعلاه.

ثالثاً، فإن المبدأ القائل بأن القواعد الخاصة تعلو على القواعد العامة، من شأنه أن ينطبق أيضاً على المبادئ العامة. وعليه، فإن القواعد الخاصة لمنظمة ما والتي تنظم علاقاتها مع الدول الأعضاء من شأنها أن تعلو على أي مبادئ عامة بشأن مسؤولية المنظمات الدولية عن المعونة أو المساعدة المقدمة للدول عموماً.

وأخيراً، فمن المفيد ملاحظة أن العبارة القائلة بعدم وجود سبب للتمييز بين تلك الحالات تبدو متعارضة مع إقرار اللجنة في موضع لاحق من الشرح بأن النتائج المترتبة على قدرة المنظمات الدولية على التأثير في تصرف الدول من خلال أفعال غير ملزمة "لا يوجد ما يوازيه في العلاقات بين الدول" (٢٠).

واو - مشروع المادة ١٢ - تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً (٢١)

صندوق النقد الدولي

لأسباب المبينة في الفقرات الواردة أعلاه، لا يتفق الصندوق مع القول بأن "لا إشكال" في تطبيق المادة ١٦ من مشاريع المواد بشأن مسؤولية الدول على المنظمات الدولية، كما لا يتفق مع التطبيق الشامل للمادة ١٦ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول على المنظمات الدولية (٢٢).

هذا، وينبغي التأكيد، وفقاً لشرح المادة ١٦ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، على أن "المعونة أو المساعدة" بالمعنى المستخدمتين به في مشاريع المواد تلك يستلزم القيام عن علم وقصد بتوفير مرفق أو تمويل ضروري للتصرف المعني غير المشروع أو يسهم فيه إسهاماً ذا شأن (٢٣). ونظراً إلى الطبيعة الاستبدالية للمساعدة المالية، فإن هذه الإشارات في حالة المساعدة المالية لا تعني سوى المساعدة المخصصة للتصرف غير المشروع، وينبغي التمييز بين هذا وبين المعونة والمساعدة، إذ أن هاتين الكلمتين تستخدمان استخداماً دارجاً، تقدمه المنظمات الدولية عادة إلى أعضائها.

(٢٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع الفصل الرابع، الفقرة (٣).

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٥.

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع المادة ١٢.

(٢٣) المرجع نفسه، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفقرة ٧٧، شرح مشروع المادة ١٦، الفقرة (٥).

وعلى سبيل المثال، فإن صندوق النقد الدولي قد أنشئ لأداء جملة أمور، منها تقديم المساعدة المالية إلى أعضائه لمساعدتهم في معالجة مشكلاتهم فيما يتعلق بميزان المدفوعات.

وبعد، فإن العضو الذي يتلقى مساعدة مالية من صندوق النقد الدولي قد يرتكب مع ذلك تصرفاً غير مشروع. فلا الصندوق نفسه ولا تقديم المساعدة المالية منه يمكن أن يمنع مثل هذا التصرف أو الإسهام فيه إسهاماً ملموساً. فأولاً، لا يمكن للصندوق منع هذا التصرف لأنه، وفقاً لما أوضحه في تعليقاته على مشروع المادة ١٤ أدناه، فإن للعضو دائماً خيار فعلي في ألا يتبع الشروط التي تُقدم بناءً عليها المساعدة من الصندوق. وثانياً، لا يمكن للصندوق أن يسهم إسهاماً ملموساً في هذا التصرف لأن التمويل المقدم من الصندوق غير موجه لتصرف معين؛ فهو مقدم لدعم برنامج اقتصادي للعضو لمعالجة مشكلات ميزان مدفوعاته. والموارد المالية التي يستخدمها العضو للقيام بتصرف معين يمكن أن يتم عادة الحصول عليها من مصادر مختلفة - من دافعي الضرائب المحلية، والجهات الدائنة المحلية والدولية، والجهات المانحة الدولية. كما أن الطابع الاستبدالي للموارد المالية يعني أن المساعدة المالية المقدمة من الصندوق لا يمكن أبداً أن تكون ضرورية لتصرف معين غير مشروع لدولة عضو، أو لا يمكن أبداً أن تسهم إسهاماً ملموساً في هذا التصرف، لأغراض مشروع المادة ١٢ هذا^(٢٤).

زاي - مشروع المادة ١٣ - التوجيه وممارسة السيطرة لارتكاب فعل غير مشروع دولياً^(٢٥)

صندوق النقد الدولي

مع الاعتراف بأن المبدأ الوارد في المادة ١٧ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ذو علاقة بالمنظمات الدولية، فإن الصندوق يجد صعوبة كبيرة في قبوله التوسيع الكبير لنطاق ذلك المبدأ في شرح مشروع المادة ١٣ الحالي. فاعتماد منظمة دولية لقرار ملزم قانوناً لدولها الأعضاء لا يماثل التوجيه أو السيطرة من جانب المنظمة، مثلما أن التذرع بالتزام تعاقدي ملزم لا يمثل، بشكل عام، توجيهاً أو سيطرة على طرف تعاقدي مقابل. فقرار المنظمة الدولية ليس ملزماً قانونياً إلا بسبب الموافقة المسبقة للدولة الملزمة على النظام القانوني الذي ينص عليه ميثاق المنظمة. ولا يمكن المساواة ببساطة بين هذا الظرف وبين توجيه دولة

(٢٤) يعترف المقرر الخاص بهذا الرأي في تقريره الثالث (A/CN.4/553*) بالإشارة في الصفحة ١٦، الحاشية ٣٥،

إلى المقالة التي كتبها إبراهيم شحاتة "Human Rights, Development and International Financial Institutions"، 8 American University Journal of International Law and Policy, p. 27 (1992-1993).

(٢٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٥.

مسيطرة لدولة تابعة وسيطرتها عليها. وعليه، فمن الواضح أن مبدأ التوجيه والسيطرة لا ينطبق على المنظمات، كالمؤسسات المالية الدولية التي لا يمكنها التهديد بالقوة أو استخدام القوة. ويرد مزيد من الشرح لهذه المسألة في تعليقات الصندوق على مشروع المادة ١٥ أدناه، ويسترعي انتباه اللجنة إلى تلك التعليقات أيضا.

حاء - مشروع المادة ١٤ - إكراه دولة أو منظمة دولية أخرى^(٢٦)

صندوق النقد الدولي

مرة أخرى يضطر الصندوق إلى الاعتراض على توسيع نطاق أحد المبادئ المتعلقة بمسؤولية الدول في تعليقه على المادة ١٤. فالقرار الملزم لمنظمة دولية لا يمكن أن يشكل قسرا. وهو ما يُعرّف في شرح المادة ١٨ المتعلقة بمسؤولية الدول بأنه ”لا يقل عن كونه تصرفا فيه قهر للإرادة ولا يتيح خيارا فعليا غير الامتثال“^(٢٧). وبسبب قبول الدول الأعضاء لعمليات اتخاذ القرارات ومشاركتها فيها، فإن الصندوق لا يفهم كيف يمكن للجنة أن تخلص إلى أن قرارات المنظمة الدولية الملزمة يمكن مساواتها بالقسر بالمعنى الموضح أعلاه. ويرد مزيد من الشرح لهذه المسألة في تعليقات الصندوق على مشروع المادة ١٥، ويوجه انتباه اللجنة إلى تلك التعليقات.

ثم إن الصندوق لا يوافق على الإشارة في الفقرة ٢٨ من التقرير الثالث للمقرر الخاص التي تفيد بأن شروط المؤسسة المالية الدولية لتقديم المساعدة المالية إلى دولة عضو يمكن أن تشكل قسرا. فإشارة المقرر الخاص إلى رفع دعوى قضائية ضد الصندوق في رومانيا هي إشارة في غير محلها؛ فتلك المحاولة الفاشلة لمقاضاة الصندوق لا تعني شيئا في القانون، وإنما تذكر بشيء واحد هو القدرة المعهودة لحماية المدعين على الابتداء. ويرحب الصندوق بحذف اللجنة لتلك المناقشة في تقريرها، غير أنه يغتنم هذه الفرصة للتأكيد على أن للدولة العضو دائما خيار فعلي بين الامتثال لشروط التمويل من الصندوق أو اللجوء إلى مصادر أخرى للتمويل الخارجي، أو عدم قبول أي تمويل خارجي.

وثمة نقطتان يجدر إبرازهما في هذا الصدد. أولهما، كما أوضح في منشورات سابقة، بما في ذلك قواعد الصندوق، أن تقديم الصندوق للتمويل لا يستلزم إقامة علاقة تعاقدية بينه

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) المرجع نفسه، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10) الفقرة ٧٧، شرح مشروع المادة ١٨، الفقرة (٢).

وبين العضو الذي يحصل على المساعدة المالية^(٢٨). وعليه، فإن عدم وجود القدرة أو الرغبة لدى العضو للامتثال لشروط تقديم مثل هذا التمويل لا يؤدي إلى خرق التزام من جانب العضو. والنقطة الثانية هي أنه مع أن الصندوق مسؤول مسؤولية كاملة أمام أعضائه عن تقرير ورصد الشروط المتعلقة باستخدام موارده، في استجابته لطلبات أعضائه لاستخدام هذه الموارد، وفي تحديد هذه الشروط، فإن الصندوق "يسترشد بالمبدأ القائل بأنه تقع على العضو المسؤولية الأولى عن اختيار سياساته الاقتصادية والمالية، وتصميمها وتنفيذها"^(٢٩).

طاء - مشروع المادة ١٥ - القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية^(٣٠)

صندوق النقد الدولي

يود الصندوق ترديد وتأييد الشواغل والتحفظات التي أعرب عنها كل من المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومنظمة الصحة العالمية، والتي أدرجت في تقرير المقرر الخاص، بشأن مشروع المادة ١٥ الذي يفهم منه أنه يعتبر المنظمة الدولية مسؤولة عن الفعل الذي ترتكبه دولة عضو أو منظمة دولية أخرى بغير معونة أو مساعدة، أو توجيه، أو سيطرة من المنظمة الأولى، وإنما بمجرد الاعتماد على قرار لتلك المنظمة أو إذن أو توصية يكون أي منها ملزم أو غير ملزم^(٣١).

كما يعتقد الصندوق، للأسباب المبينة أدناه، أن مشروع المادة هذا ينبغي حذفه برمته.

وكما جاء في الفقرة ١٧ من تعليقات الصندوق المؤرخة ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، فإن مشروع المادة هذا يبدو قائماً على تعارض يشير إلى سوء فهم أساسي لقدرة المنظمة الدولية على التصرف بما لا يتفق مع التزاماتها الدولية.

(٢٨) انظر على سبيل المثال، IMF Guidelines on Conditionality, Decision No. 12864-02/1020, September 25, 2002, para. 9, available at [http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-\(02/1020\)](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-(02/1020)).
انظر أيضاً، Joseph Gold, Financial Assistance by the International Monetary Fund: Law and Practice, IMF Pamphlet Series, No. 27, pp. 17-19 (1980).

(٢٩) انظر على سبيل المثال، IMF Guidelines on Conditionality, Decision No. 12864-02/1020, September 25, 2002, para. 3, available at [http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-\(02/1020\)](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-(02/1020)).

(٣٠) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٥.

(٣١) انظر A/CN.4/568 [الصفحة ٧].

وعندما يكون التصرف "مأذونا به"، بموجب قواعد المنظمة الدولية، فإن قدرة المنظمة على "الإذن" بهذا التصرف بطريقة مشروعة يعني بالضرورة أن التصرف لا ينتهك ميثاق المنظمة. وإذا كان التصرف لا ينتهك ميثاق المنظمة، يظل هناك سؤال واحد عما إذا كان التصرف متفقا مع الالتزامات الدولية الأخرى للمنظمة. ونظرا إلى أن المنظمة الدولية تنشأ بموجب ميثاقها، ومن ثم فهي تخضع له في المقام الأول، فإن الأمر يستلزم أن تكون الالتزامات الأخرى للمنظمة الدولية متفقة مع الميثاق. وعليه، فكما هو موضح في تعليقات الصندوق العامة، فإن هذا الوضع لا ينشأ إلا إذا كان الالتزام منبثقا عن قاعدة أمرة أو عن التزام ثنائي معين التزمت به المنظمة مع شخص آخر من أشخاص القانون الدولي.

والتعارض الوارد في مشروع المادة ١٥ هذا يتضح أيضا في شرح مشروع المادة. وعلى سبيل المثال، فإن الشرح يقول إنه حيث أن من المتوقع الامتثال لقرارات ملزمة للمنظمة دولية، فإنه يُفضل فيما يبدو اعتبار المنظمة مسؤولة حتى قبل القيام بأي فعل لتنفيذ هذا القرار^(٣٢). ويوحى هذا الافتراض بأن الفعل المتمثل في اتخاذ قرار ملزم وحده تصرفا غير مشروع، إذ ينشأ عن هذا الفعل خرق لالتزام ما. ولما كان الفعل المتمثل في اتخاذ قرار ملزم يتعين أن يكون، بالضرورة، متفقا مع ميثاق المنظمة، فإن هذا الفعل لا يبلغ في حد ذاته مبلغ التصرف غير المشروع الذي ينشأ عنه خرق لأحد التزامات تلك المنظمة الدولية. وعلى ذلك، فإن هذا الافتراض لا يتفق مع المبدأ الأساسي القائل بأنه لا بد من تصرف يشكل خرقا لالتزام دولي حتى تنشأ المسؤولية^(٣٣).

ولا يتفق الصندوق مع ما جاء في شرح مشروع المادة ١٥ هذا من أنه إذا سمح قرار لمنظمة دولية "للدولة العضو أو لمنظمة دولية [أخرى]، ببعض الحرية في التصرف باتخاذ مسار بديل لا ينم عن تحايل، لا تقع المسؤولية على المنظمة الدولية التي اتخذت القرار إلا إذا وقع تحايل بالفعل"^(٣٤).

والدول أطراف فاعلة مستقلة. وعليه، فمجرد التوصية بهدف معين أو تحديده من جانب منظمة دولية، تقرر دولة ما (أو منظمة دولية أخرى) تحقيقه بطريقة تحددها هي، لا يمكن أن تترتب عليه مسؤولية دولية على المنظمة التي تأذن بالهدف أو توصي به أو تحدد.

(٣٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع المادة ١٥، الفقرة (٥).

(٣٣) انظر مشروع المادة ٢ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، الحاشية ٢ أعلاه، ومشروع المادة ٣ من مشاريع المواد الحالية بشأن مسؤولية المنظمات الدولية.

(٣٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع المادة ١٥، الفقرة (٧).

ولنفس السبب، فإن الاستناد إلى الإذن أو التوصية لا يمكن أن يكون أساسا كافيا لنسبة المسؤولية إلى المنظمة الدولية.

وكما أوضح الصندوق في تعليقاته المؤرخة ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، لا يمكن لمنظمة دولية أن تكون مسؤولة عن الطريقة التي تختارها أعضاؤها أو الدول غير الأعضاء فيها، أو منظمات دولية أخرى، لتنفيذ أو عدم تنفيذ قرارات المنظمة أو أذونها أو توصياتها^(٣٥). كذلك، سبق للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) أن أوضحت أن الإجراء الذي يقوم به بلد ما عملا بإذن منظمة دولية أو بالتعاون معها لا يرتب مسؤولية على المنظمة الدولية لمجرد ذلك الإذن أو التعاون^(٣٦).

واعترف المقرر الخاص، في تقريره الثالث، بأنه لا توجد أمثلة عملية واضحة على تحمّل المنظمة الدولية المسؤولية عن أفعال تقوم بها دولها الأعضاء بموجب قرار ملزم أو إذن من المنظمة، عندما تكون تلك الأفعال غير مشروعة دوليا إذا قامت بها المنظمة نفسها^(٣٧).

وبالنظر إلى ما تقدم، فإن التأكيد، على نحو ما جاء في الفقرة ٨ من شرح مشروع المادة ١٥، بأن أذن منظمة ما أو توصياتها "قد تؤثر في تصرف الدول الأعضاء"^(٣٨) أو غيرها، لا يكفي لإثبات مسؤولية المنظمة الدولية. فمجرد إمكانية التأثير على تصرف طرف آخر لا يمثل اختبارا معترفا به للمسؤولية القانونية. ولو كان الأمر كذلك، لما كانت هنالك حاجة إلى فرض شروط وقيود على المسؤولية عن المعونة أو المساعدة إلى طرف آخر، وتوجيهه، أو السيطرة عليه، أو قسره، وهي الشروط والقيود المدرجة في مشاريع المواد ١٦ و ١٧ و ١٨ بشأن مسؤولية الدول، ونظائرها في مشاريع المواد ١٢ و ١٣ و ١٤ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٧ من المشروع الحالي. علما بأن مشروع المادة ١٥ ونظيره مشروع المادة ٢٨، اللذين تجري مناقشتهم فيما يلي، ينطويان على إمكانية إزالة جميع الشروط والقيود. ولا يرى الصندوق أساسا أو مبررا لقول اللجنة بأن إدراج هذا الحكم يمثل إما تدوينا وإما تطويرا تدريجيا للقانون الدولي في هذا المجال.

(٣٥) A/CN.4/556، الصفحة ٥٥.

(٣٦) المرجع نفسه، الصفحات ٥٣-٥٥.

(٣٧) A/CN.4/553، الفقرتان ٢٧-٢٨.

(٣٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٦، شرح مشروع المادة ١٥، الفقرة (٨).

باء - الظروف النافية لعدم المشروعية

المفوضية الأوروبية

تسير مشاريع المواد ١٧-٢٤ على منوال يوازي تماما نموذج المواد المقابلة المتعلقة بمسؤولية الدولة. وقد يكون ذلك مقبولا في معظم الحالات ولكنه لا يكون كذلك في حالات أخرى.

وتشير المفوضية إلى تنوع هياكل المنظمات الدولية وأشكالها ومهامها، وإلى الحقيقة المتمثلة في أن بعض المفاهيم التي تنطبق على الدول تكون ليست ذات صلة في هذا السياق. وهذا مما له أهمية كبرى بالنسبة للاتحاد الأوروبي نظرا للطابع الخاص للمنظمة وفي ضوء الانطباق المباشر لقوانين الاتحاد الأوروبي على الدول الأعضاء وهيمنتها على القوانين الوطنية.

ومن رأي المفوضية أيضا أنه يجب التمييز بوضوح بين المواقف القانونية للدول التي هي أعضاء في المنظمات الدولية، والدول الثالثة التي تعترف بالمنظمة، والدول الثالثة التي ترفض ذلك صراحة.

كاف - مشروع المادة ١٧ - الموافقة^(٣٩)

المفوضية الأوروبية

مشروع المادة ١٧ له أهمية حيوية بالنسبة لكثير من أنشطة العلاقات الخارجية للجماعة الأوروبية/الاتحاد الأوروبي. ولدى مناقشة مشروع المادة ١٧ المتعلقة بالموافقة، أشار المقرر الخاص إلى الدعوات الموجهة من الدول إلى الأمم المتحدة للتحقق من عمليات الانتخاب فيها. وإضافة إلى أدوات الاتحاد المخصصة للأزمات الأهلية، فثمة عمليات كبيرة للجماعة الأوروبية في الميدان. فبموجب قاعدتين وضعتا في عام ١٩٩٩، توفر الجماعة الأوروبية الدعم للعمليات الانتخابية، وعلى وجه الخصوص بدعم اللجان الانتخابية المستقلة، ومنح المساعدة المادية والتقنية والقانونية في الإعداد للانتخابات. بما في ذلك عمليات تعداد السكان للأغراض الانتخابية، واتخاذ تدابير لتشجيع مشاركة فئات محددة، ولاسيما المرأة، في العملية الانتخابية، وتدريب المراقبين. وعادة ما يتولى قيادة بعثات مراقبة الانتخابات التي توفرها الجماعة الأوروبية عضو من البرلمان الأوروبي بناء على دعوة من الحكومة المضيفة. ولذلك فإن المادة ١٧ أهمية حيوية بالنسبة لأنشطة العلاقات الخارجية التي يمارسها الاتحاد

(٣٩) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

الأوروبي التي يمكن بغير ذلك أن ينظر إليها على أنها تشكل تدخلا على غير النحو الواجب في الشؤون الداخلية للدولة الثالثة.

صندوق النقد الدولي

فيما يتعلق بمسألة الموافقة التي تناقش في مشروع المادة ١٧، ينبغي للجنة أن تدرج في تعليقها على مشاريع المواد مثلا مهما يتعلق بالموافقة التي تحدث لدى انضمام دولة إلى ميثاق منظمة دولية.

فميثاق المنظمة الدولية يوافق عليه أعضاؤها. وعلى سبيل المثال، فإن أول جملة ترد في مواد الاتفاق الخاص بصندوق النقد الدولي تقول: "إن الحكومات التي تم باسمها توقيع هذا الاتفاق توافق على ما يلي" (٤٠) (التوكيد مضاف).

وبقدر توافق تصرف المنظمة مع ميثاقها، فإن هذا التصرف يوافق عليه أعضاء المنظمة. وعليه، فإن تصرف المنظمة الذي يُعد متوافقا مع ميثاقها يوافق عليه أعضاؤها، وعدم مشروعية ذلك التصرف تنتفي مبدئيا إزاء أولئك الأعضاء (٤١).

وهذا سبب آخر، يضاف إلى الأسباب القائمة على أساس القواعد الخاصة والتي قُدمت في ردود الصندوق على اللجنة في تعليقاته العامة وفي تعليقاته في السنوات السابقة، لكون التصرف الذي تقوم به منظمة دولية والذي تأذن به قواعدها لا يمكن أن يكون تصرفا غير مشروع دوليا إزاء أعضائها.

ولا ينبغي أن يُفهم من الملاحظات السابقة أن الموافقة لا يمكن أن تتم إلا في حالة المعاملات بين المنظمة ودولها الأعضاء. فمبدأ الموافقة النافي لعدم مشروعية تصرف المنظمة ينطبق أيضا على العلاقات مع غير الأعضاء، بقدر ما تكون تلك الموافقة صريحة أو ضمنية.

لام - مشروع المادة ١٨ - الدفاع عن النفس (٤٢)

المفوضية الأوروبية

بالنسبة لمشروع المادة ١٨ المتعلقة بالدفاع عن النفس، ثمة حاجة لمزيد من المناقشات بشأن كيفية انطباق الدفاع عن النفس بالنسبة لمنظمة دولية. ويستند الجزء الأكبر من المناقشة

(٤٠) تتضمن ديباجة ميثاق الأمم المتحدة عبارة مماثلة "ولهذا، فإن حكوماتنا المختلفة ... قد ارتضت ميثاق الأمم المتحدة هذا، وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى الأمم المتحدة" (وأضيف الخط للتوكيد).

(٤١) يلاحظ أيضا أن مواد الاتفاق الخاص بالصندوق لا تسمح بأي شروط أو تحفظات على التزامات الأعضاء.

(٤٢) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

الواردة في شرح لجنة القانون الدولي على استخدام الدفاع عن النفس في عمليات حفظ السلام، ولكن ذلك الحق ينشأ في كثير من الحالات من أحكام الولاية التي كلفت بها قوة ما لحفظ السلام، ومن الصعب أن يستتبط من تلك الولايات المحددة حق أعم يكون قائما في ظروف مختلفة.

صندوق النقد الدولي

يبرز مشروع المادة هذا التعليق العام السابق للصندوق بشأن الاختلافات بين المنظمات الدولية. وكما تلاحظ اللجنة، فإن المسائل التي لا يتناولها مشروع المادة ١٨ "الدفاع عن النفس"، لا تتناسب إلا مع عدد قليل من المنظمات، مثل المنظمات القائمة بإدارة إقليم أو بنشر قوة مسلحة. ومن غير الواضح سبب اقتراح إدراج حكم محدود الصلة بالموضوع في مشاريع مواد تنوحي نطاقا أوسع لانطباقها، أي تنطبق على جميع المنظمات الدولية وليس فقط على المنظمات المشتركة في إدارة إقليم أو نشر قوة مسلحة. وعلى خلاف ذلك، فإن المادة ٢١ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، والتي تقوم المادة ١٨ الحالية على أساسها، تناسب كل الدول وتنطبق عليها.

ميم - مشروع المادة ١٩ - التدابير المضادة^(٤٣)

صندوق النقد الدولي

مع إقرار الصندوق بقول اللجنة إن النص على التدابير المضادة سوف يصاغ لاحقا، فإنه يود تقديم الملاحظات التالية بشأن مسألة التدابير المضادة في سياق المنظمات الدولية.

إن الصندوق يرى أن عدم مشروعية تصرف منظمة دولية ما قد ينتفي أيضا بمقتضى مبدأ التدابير المضادة، أي بسبب أن التصرف قد تم من أجل وقف التصرف غير المشروع ضد المنظمة. وهذا الرأي يقوم على كون المعاهدات الدولية تتيح عمليا للمنظمات حقوقا في اتخاذ تدابير مماثلة للتدابير المضادة.

وعلى سبيل المثال، فإنه بمقتضى المادة الخامسة، الفرع ٥ من مواد الاتفاق الخاص بالصندوق، فمتى كان من رأي الصندوق أن عضوا ما يستخدم الموارد العامة للصندوق على نحو يتعارض مع مقاصد المنظمة. فإنه متى أصدر الصندوق تقريرا للعضو مبينا فيه تلك الآراء ومحددا وقتا مناسباً للرد، يمكن للصندوق الحد من استخدام ذلك العضو للموارد العامة

(٤٣) سيصاغ نص مشروع المادة هذا في مرحلة لاحقة، عندما تدرس في سياق أعمال مسؤولية منظمة دولية المسائل المتعلقة بالتدابير المضادة التي تتخذها منظمة دولية (المرجع نفسه).

للسندوق. فإذا لم يرد رد أو ورد رد غير مرض، فقد يصل الأمر بالسندوق إلى أن يعلن عدم استحقاق العضو لاستخدام الموارد العامة للسندوق. وفي حين أن تلك القيود على استخدام الموارد التي قد يمكن لأعضاء السندوق الحصول عليها، تنطوي على ممارسة السندوق لحقوق تعاهدية، فإنها تماثل بالفعل التدابير المضادة التي قد تتخذها منظمة أخرى لوقف تصرف غير مشروع ضد المنظمة.

نون - مشروع المادة ٢١ - حالة الشدة^(٤٤)

تود المفوضية أن تضرب لجنة القانون الدولي أمثلة توضح الحالات التي يمكن فيها تطبيق حالة الشدة على منظمة دولية وما إذا كان نطاقها يمكن أن يتسع ليشمل منظمة دولية تؤدي مهامها الإنسانية العادية فيما يتعلق بالأشخاص الذين عُهد إليهم برعايتهم.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

يستشهد شرح مشروع النص بشرح المادة ٢٤ بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً وعلى وجه الخصوص المثال المأخوذ من ممارسة السفينة العسكرية البريطانية التي دخلت المياه الإقليمية الأيسلندية بحثاً عن ملجأ خلال عاصفة شديدة ويرد وصف للحادث على النحو التالي: "لم يكن أمام مرتكب الفعل قيد النظر أي سبيل معقول آخر، في حالة الشدة، لإنقاذ حياة مرتكب الفعل أو حياة الأشخاص الآخرين المناطة بهم رعايتهم". وتتضمن هذه الصياغة أنه لولا حالة الشدة، لكان تصرف السفينة الحربية البريطانية المتمثل في دخول البحر الإقليمي الأيسلندي قد اعتُبر فعلاً غير مشروع دولياً.

وقد وقع الحادث قيد النظر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥، في وقت ربما لم يكن فيه حق السفن الحربية في المرور البريء عبر البحر الإقليمي لدول ساحلية معترفاً به من قبل جميع السلطات البحرية. وقد تغيرت الحالة الآن ويظهر حق السفن الحربية في المرور البريء في أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، وكذلك في ممارسات الدول^(٤٥). وهكذا ففي الوقت الحالي لا يشكل تصرف مماثل فعلاً غير مشروع دولياً حيث إنه بموجب

(٤٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

(٤٥) انظر بصفة خاصة البيان المشترك بين الولايات المتحدة والاتحاد الروسي بشأن المرور البريء، ١٩٨٩، والتقارير السنوية للأمين العام للأمم المتحدة عن قانون البحار.

اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار^(٤٦) لا يكون هذا الفعل غير مشروع في حالات القوة القاهرة أو الشدة. ونظرا للتطورات في قانون البحار الدولي والاعتراف الدولي الراهن بحق المرور البريء للسفن الحربية، فإن المثال الذي أُعطي في شروح المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا قد تكون قد فات أو انقضى إلى حد ما. وعلى ذلك ولتفادي الخلط يمكن أن يقال على وجه التحديد إن الموقف في القانون الدولي العمومي بشأن هذا الموضوع تحديدا قد تغير.

سين - مشروع المادة ٢٢ - حالة الضرورة^(٤٧)

المفوضية الأوروبية

فيما يتعلق بمشروع المادة ٢٢ بشأن حالة الضرورة، يذكر المقرر الخاص أن غالبية من البيانات التي أُدلي بها في اللجنة السادسة كانت مؤيدة لإدراج مادة من هذا القبيل ضمن الظروف النافية لعدم المشروعية. ومع ذلك، دعا بعض الدول الأعضاء فيه الاتحاد الأوروبي إلى الاحتراز في هذا الخصوص مشيرا إلى انعدام الممارسات ذات الصلة، وخطر إساءة الاستعمال، والحاجة إلى توفير شروط أكثر صرامة عن الشروط المطبقة بالنسبة للدول.

وفي هذا الشأن توصي المفوضية بزيادة توضيح ما تعنيه عبارة "مصلحة أساسية"، والحالات التي يُعهد فيها لمنظمة دولية بـ "مهمة حماية" تلك المصلحة.

صندوق النقد الدولي

يود الصندوق استكمال ملاحظاته السابقة على موضوع حالة الضرورة.

فعندما تناول موضوع الضرورة في رسائله إلى اللجنة في ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، سأل عما إذا كان يمكن للمنظمات الدولية المتمتع بـ "مصلحة خاصة" مماثلة لتلك التي للدول^(٤٨). وبعد مناقشة مفيدة جدا لهذه المسألة مع المقرر الخاص ومع رئيس لجنة الصياغة آنذاك، وهي المناقشة التي نظمها البنك الدولي، فإنه يرى سنداً قويا للرأي القائل بأنه يمكن أن تكون هناك مصالح أساسية لمقاصد منظمة ما، مصالح تسمح لها بالاحتجاج بمبدأ

(٤٦) تنص المادة ١٨ (٢) بشأن معنى المرور من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على أن "يكون المرور متواصلا وسريعا. ومع هذا فإن المرور يشتمل على التوقف والرسو، ولكن فقط بقدر ما يكون هذا التوقف والرسو من مقتضيات الملاحة العادية، أو حين تستلزمها قوة قاهرة أو حالة شدة، أو حين يكونان لغرض تقديم المساعدة إلى أشخاص أو سفن أو طائرات في حالة خطر أو شدة".

(٤٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

(٤٨) انظر A/CN.4/556، الصفحتان ٤٦ و ٤٧.

الضرورة. وتتجلى في قواعد المنظمات مبادئ نظرية، أي تتعلق بالحالات التي تعلق فيها مصلحة ظاهرة على مقاصد معلنة أخرى.

وعلى سبيل المثال، فإن المادة السابعة، الفرع ٣ من مواد الاتفاق الخاص بالصندوق، تأذن للصندوق بالإعلان رسمياً عن كون عملة عضو ما نادرة، متى أصبح واضحاً أن تلك الندرة "تهدد تهديداً خطيراً قدرة الصندوق على توفير تلك العملة"^(٤٩). ويعمل هذا الإعلان بمثابة إذن لأعضاء الصندوق، بعد التشاور مع الصندوق، بأن يضعوا بشكل مؤقت قيوداً على حرية عمليات التبادل في العملة النادرة. وبدون "التهديد الخطير" المشار إليه في المادة السابعة، فإن أثر مثل الإعلان يتعارض مع مقصد الصندوق فيما يتعلق بالمساعدة على إزالة القيود على التبادل.

لأسباب المتقدمة، يبحث الصندوق على صياغة لـ "المصلحة الأساسية" أعم من تلك التي تقدمها اللجنة في شرحها لمشروع المادة ٢٢.

غين - مسؤولية الدولة فيما يتصل بفعل صادر عن منظمة دولية^(٥٠)

اعتبارات عامة

المفوضية الأوروبية

من ناحية، وللأسباب التي ذكرها المقرر الخاص، تبدو مشاريع المواد ٢٥ إلى ٢٧ و ٣٠، التي تقابل المواد ١٦ إلى ١٨ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة، مقبولة. ومع ذلك، فإن هذا الاقتباس المباشر من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة يستحق اهتماماً بالغاً. ومن الناحية الأخرى، فإن مشروع المادتين ٢٨ و ٢٩ الجديدتين لا سابقة لهما ويستحقان إنعام النظر فيهما. وهاتان هما المادتان اللتان يسبب الطابع الخاص للاتحاد الأوروبي مشاكل خاصة بالنسبة لهما.

(٤٩) لم تُنح بعد للصندوق الفرصة للاحتجاج بالمادة السابعة، الفرع ٣.

(٥٠) سيحدد مكان هذا الفصل في مرحلة لاحقة.

فء - مشروعاً المادتين ٢٥ و ٢٦^(٥١)

صندوق النقد الدولي

يوافق الصندوق على الرأي القائل بأن مجرد المشاركة من جانب دولة عضو في عملية اتخاذ القرار في منظمة دولية لا يمكن أن تشكل معونة أو مساعدة في ارتكاب المنظمة فعلاً غير مشروع دولياً أو توجيهها لها أو سيطرة عليها بشأنه^(٥٢).

بيد أنه ينبغي، كما أوضح في تعليقاته على مشروع المادة ١٢، التأكيد وفقاً لشرح المادة ١٦ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، على أن "المعونة أو المساعدة" تتطلب أن يتم عن علم وقصد تقديم مرفق أو تمويل ضروري للتصرف المعني غير المشروع أو يسهم إسهاماً ملموساً فيه^(٥٣). ونظراً للطبيعة التبادلية للمساعدة المالية، فإن هذه الإشارات في حالة المساعدة المالية لا تعني إلا المساعدة المخصصة للتصرف غير المشروع. ولأن عتبة المعونة أو المساعدة ضرورية للفعل أو هي تسهم فيه إسهاماً ملموساً، فإنه ينبغي كذلك إدراجها في مشروع المادة ٢٥.

وفيما يتعلق بالاقترح، الوارد في شرح مشروع المادتين ٢٥ و ٢٦، بشأن عدم الشرعية الناشئة حتى في حالات التصرف الذي تتخذه الدولة في إطار المنظمات، فإن الصندوق يوجه انتباه اللجنة مرة أخرى إلى التعليقات العامة السابقة وإلى تعليقاته على مشروع المادة ١٥. وتحديدًا، عندما يكون التصرف "مأذوناً به"، بموجب قواعد المنظمة الدولية، فإن كون المنظمة بمقدورها قانوناً أن "تأذن" بذلك التصرف، يعني بالضرورة أن التصرف لا ينتهك ميثاق المنظمة. وإذا كان التصرف لا ينتهك ميثاق المنظمة، فلا يبقى سوى سؤال يتعلق بما إذا كان التصرف متوافقاً مع الالتزامات الأخرى للمنظمة. وكما هو موضح آنفاً، فإن هذه الحالة لا تنشأ إلا إذا كان الالتزام الآخر منبثقاً عن قاعدة أمر أو التزام ثنائي معين معقود بين المنظمة وشخص آخر من أشخاص القانون الدولي.

(٥١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

(٥٢) المرجع نفسه، شرح مشروع المادتين ٢٥ و ٢٦.

(٥٣) المرجع نفسه، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفقرة ٧٧، شرح مشروع المادة ١٦.

صاد - مشروع المادة ٢٧ - إكراه دولة لمنظمة دولية^(٥٤)

صندوق النقد الدولي

يتفق الصندوق مع الرأي القائل بأن مجرد مشاركة دولة عضو في قرارات منظمة دولية لا يمكن أن تشكل قسراً^(٥٥). ووفقاً لاستخدام اللجنة للمصطلح، فإن القسر لا يعني ما هو أقل من تصرف يقهر الإرادة، ولا يتيح خياراً فعلياً سوى الامتثال^(٥٦). ولا يمكن القول بأن دولة عضواً قد قسرت منظمة دولية بمشاركتها في عملية اتخاذ القرارات، بما في ذلك ممارستها مجموعة من الامتيازات قد تتمتع بها دولة عضو عملاً بالأحكام الواردة في موثائق المنظمات الدولية، بما في ذلك انسحابها من المنظمة.

وبناء أيضاً على شرح مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، يلاحظ الصندوق أيضاً أن ممارسة ضغط مالي جسيم على منظمة دولية من جانب دولة عضو لا تشكل قسراً إلا إذا بلغت حد حرمان المنظمة من أي إمكانية للتوافق مع الالتزام المخروق^(٥٧).

ولا يعني هذا أنه لن تكون هنالك مطلقاً حالات تقوم فيها دول أعضاء بقسر منظمات دولية، أو العكس بالعكس، كأن يكون ذلك من خلال الاستخدام غير القانوني للقوة أو التهديد غير القانوني بالقوة من جانب أحد الأطراف ضد الآخر. ولكن الصندوق لا يستطيع التفكير في ظرف يمكن أن ينشأ فيه القسر من المعاملات المالية بين منظمة دولية ودول أعضاء، ينظر فيها وتنفذ وفقاً لميثاق المنظمة وقواعدها.

قاف - مشروع المادة ٢٨ - المسؤولية الدولية في حالة منح صلاحية لمنظمة دولية^(٥٨)

المفوضية الأوروبية

يقدم مشروع المادة ٢٨ الفكرة الجديدة التي مؤداها أن الدولة العضو في منظمة دولية يجوز تحميلها المسؤولية عن منحها صلاحية للمنظمة. وتتطلب الفقرة ١ أن تتفادى الدولة "الوفاء بالالتزام من التزاماتها الدولية بمنح صلاحية للمنظمة الدولية تتعلق بذلك الالتزام، وأن ترتكب المنظمة فعلاً لو ارتكبت تلك الدولة لشكّل انتهاكاً لذلك الالتزام".

(٥٤) المرجع نفسه، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

(٥٥) المرجع نفسه، شرح مشروع المادة ٢٧، الفقرة (٢).

(٥٦) المرجع نفسه، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفقرة ٧٧، شرح مشروع المادة ١٨، الفقرة (٢).

(٥٧) المرجع نفسه، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

(٥٨) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

وتوضح الفقرة ٢ أن مسؤولية الدولة تقوم في هذه الحالة بصرف النظر عن مسألة ما إذا كان الفعل غير مشروع دوليا بالنسبة للمنظمة الدولية نفسها. وبعبارة أخرى، يجوز أن تكون الدولة مسؤولة عن مجرد الحقيقة المتمثلة في نقل الاختصاص إلى منظمة دولية، حتى لو تصرفت المنظمة بشكل مشروع، في حالة، وبقدر ما تكون الدولة بذلك قد "تفادت الوفاء بالتزام من التزاماتها الدولية".

ومن وجهة نظر الجماعة الأوروبية/الاتحاد الأوروبي، فإن هذا النهج يصعب فهمه. فهل تواجه الدول الأعضاء المسؤولية لأنها عهدت (عن طريق إبرام معاهدة روما لعام ١٩٥٧) للجماعة الأوروبية، وعلى وجه الخصوص للمفوضية، بسلطة اتخاذ قرارات لمكافحة الاحتكارات غير المشروعة، لأن تلك القرارات قد تشكل أو لا تشكل إخلالا ببعض الحقوق الإجرائية المضمونة بموجب قوانين حقوق الإنسان الملزمة للدول الأعضاء أو تكون مناقضة للقواعد العرفية بشأن حدود الاختصاص؟ ولا توفر تفسيرات المقرر الخاص إيضاحا كبيرا في هذا الشأن. فالمثال الذي ضربه "لدولة طرف في معاهدة ما تحظر استحداث بعض الأسلحة وتستحوذ بشكل غير مباشر على تلك الأسلحة باستغلال منظمة دولية ليست ملزمة بالمعاهدة"^(٥٩) يبدو غير واقعي إلى حد بعيد.

ولكن الأمثلة الأكثر مناسبة المتعلقة باجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ("المحكمة الأوروبية") (ويتس و كيندي، البوسفور، وسيناتور لاينز)^(٦٠) هي أيضا لا تساند الصياغة العامة لمشروع المادة ٢٨. فبينما أكدت المحكمة الأوروبية أن الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية) لا يجوز لها التهرب من التزاماتها بنقل السلطات لمنظمة دولية، أبرزت أيضا أن مسؤولية الدولة عن فعل تقوم به تلك المنظمة في الحالات التي توفر فيها المنظمة مستوى من الحماية يكافئ المستوى الذي تُلزم به الدول الأعضاء، بموجب القانون الدولي، الاتفاقية الأوروبية في هذه الحالة. ومعيار التكافؤ هذا هو بكل بساطة غير موجود في مشروع المادة ٢٨. وحيث أن المصطلح الغامض "تفادي" لا يتطلب نية التهرب من الالتزامات، لذلك يبدو المشروع مفرط الشمول. فعلى أقل القليل، سيتعين توضيح أنه لا يحدث "تفادي" إذا نقلت الدولة السلطات إلى منظمة دولية غير ملزمة بالتزامات الدولة نفسها بموجب معاهدة، في الوقت الذي يوفر نظامها القانوني مستوى مشابه من الضمانات. وبغير ذلك قد يكون قبول هذه المادة بالنسبة للجماعة الأوروبية من الصعوبة بمكان.

(٥٩) [انظر الوثيقة A/CN.4/564/Add.1، الفقرة ٦٦].

(٦٠) [متاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: <http://www.echr.coe.int/echr>]

صندوق النقد الدولي

للسندوق تحفظات جدية. فشرح اللجنة يشير إلى أن هذا النص مناظر لمشروع المادة ١٥، وهو افتراض آخر مزعج جدا علق عليه الصندوق آنفا. ووجه انتباه اللجنة مرة أخرى إلى التعليقات على مشروع المادة ١٥.

وللأسباب المبينة أعلاه، حث اللجنة على حذف هذا النص من مشاريع المواد.

فالنص يتصور سيناريوهين نظريين هما أن: '١' الفعل يكون غير مشروع للدولة ولكنه ليس كذلك بالنسبة للمنظمة. '٢' الفعل يكون غير مشروع لكل من الدولة والمنظمة.

أما السيناريو الأول، حيث يكون الفعل غير مشروع بالنسبة للدولة، ولكنه ليس كذلك بالنسبة للمنظمة، فإن مسألة مسؤولية الدول لا ينبغي تحديدها بالإشارة فقط إلى القواعد المتعلقة بمسؤولية الدول. فالنص الذي يتناول مثل هذه الحالة لا محل له في مشاريع مواد تختص بمسؤولية المنظمات الدولية.

أما السيناريو الثاني، حيث يكون الفعل غير مشروع بالنسبة لكل من الدولة والمنظمة، فيبدو أنه لا يمكن الدفاع عنه على الإطلاق، ولا يحظى بدعم لا في القانون ولا في الممارسة. فقد كتبت اللجنة أن "الأرجح أن يقع التحايل عندما لا تكون المنظمة الدولية غير ملزمة بالتزام دولي"^(٦١). ويذهب الصندوق إلى أبعد من ذلك، ويقول إن التحايل لا يمكن أن يقع إلا إذا لم تكن المنظمة ملزمة بالالتزام الدولي، لأنه لا يتوقع وقوع ظرف يمكن فيه للدولة أن تمنح المنظمة الدولية على نحو قانوني سلطة خرق التزامها العام.

ولن تجدد اللجنة ما يدعم السيناريو الثاني في الحالات التي نظرتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي استشهد بها في شرح مشروع المادة ٢٨، بشأن حماية حقوق الإنسان الأساسية من احتيال الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وكما لوحظ في الحالتين المستشهد بهما. فإن الالتزامات بموجب الاتفاقية الأوروبية هي التزامات أطراف متعاقدة في تلك الاتفاقيات. ولم تكن التزامات يمكن على الفور نسبتها إلى جميع أشخاص القانون الدولي، وبخاصة جميع المنظمات الدولية غير الأطراف في تلك الاتفاقيات^(٦٢). علما

(٦١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠، شرح مشروع المادة ٢٨، الفقرة (٧).

(٦٢) انظر عموما، Gianviti، "حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وصندوق النقد الدولي"، وثيقة الأمم المتحدة، E/C.12/2001/WP.5 (٧ أيار/مايو ٢٠٠١).

بأن القرارات المستشهد بها لا تثبت عدم مشروعية أي تصرف للمنظمات المعنية، وعليه. فإنها لا علاقة لها بالتحايل المفترض لدولة ما من خلال منظمة دولية على التزامها العام.

كما أن الشرح يبدو، لدى تقديمه السيناريو الثاني، أنه يوحي بأن المنظمات الدولية يمكن أن تخول "سلطة" من قِبَل دولة واحدة. ولا يفهم الصندوق كيف يمكن لذلك أن يحدث. فحيث أن المنظمات الدولية تنشأ بموجب معاهدات، وحيث أنه لا يمكن لسلطتها إلا أن تقوم على تلك المعاهدات، فمن الضروري أن يتطلب تحويل السلطة لتلك المنظمات اتخاذ إجراءات من أكثر من دولة. وإذا كان الالتزام المعني لا يلزم سوى دولة واحدة أو بعض الدول ولكن لا يلزم غيرها، فإن اللجنة بإدراجها هذا النص كأنما تريد مد نطاق هذه الالتزامات بحيث يشمل جميع أعضاء المنظمة الدولية، لا لسبب إلا لعضويتها فيها. ويتعارض هذا مع القاعدة، التي أقرت اللجنة بعد ذلك بأنها قاعدة "واضحة"، وهي أن "العضوية بهذه الصفة لا تثبت المسؤولية الدولية على الدول الأعضاء عندما ترتكب المنظمة فعلا غير مشروع دوليا"، مع أحكام عديدة ذكرتها اللجنة بشأن هذه النقطة^(٦٣) وعليه، فإن الصندوق لا يجد أساسا يُستند إليه لمد نطاق تلك الالتزامات ليشمل جميع الدول الأعضاء بموجب القانون الدولي.

وإذا رأت اللجنة أن من المناسب أن تواصل تقديم النص الوارد في مشروع المادة ٢٨، فلا بد من النظر في جانب جوهري آخر (إضافة إلى المسألتين اللتين نوقشتا أعلاه). علما بأن النص الذي استشهدت به اللجنة، والمأخوذ من قضية *Bosphorus Hova Yollury Tuzim* يتضمن عنصرا زمنيا أساسيا لم يتم التطرق إليه في النص أو في الشرح^(٦٤). وقد ذكرت المحكمة في تلك الحالة أن الدولة تعتبر متحملة المسؤولية بموجب الاتفاقية فيما يتعلق بالالتزامات التعاهدية اللاحقة لدخول الاتفاقية حيز النفاذ^(٦٥).

وعليه، فإن منح السلطة لمنظمة دولية لا تنشأ عنه مسؤولية قبل الدول عن فعل تقوم به المنظمة، إلا إذا منحت هذه السلطة "بعد" دخول الالتزام الذي خرق حيز النفاذ. فدخول التزام على الدول حيز النفاذ لا يقيد بذاته السلطة المخولة مسبقا لمنظمة دولية تلك الدول أعضاء فيها.

(٦٣) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠، شرح مشروع المادة ٢٨، الفقرة (٤).

(٦٤) المرجع نفسه، الفقرة (٤).

(٦٥) [حكم ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، لم ينشر بعد، الفقرة ١٥٤]، والتوكيد مضاف.

راء - مشروع المادة ٢٩ - مسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن فعل غير مشروع دولياً ترتكبه تلك المنظمة^(٦٦)

المفوضية الأوروبية

ثمة عدد من الأسئلة يثار أيضاً فيما يتعلق بمشروع المادة ٢٩ بشأن مسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن فعل غير مشروع دولياً ترتكبه تلك المنظمة. وبالرغم من أن الشروط الواردة تحت الفقرة ١، تساند المبدأ المشتق من الاجتهاد القضائي في قضية ”شركة ويست لاند لطائرات الهليكوبتر ومجلس القصدير“^(٦٧) الذي مؤداه أن هذه المسؤولية، إن وجدت، من المفترض أن تكون على الأكثر، احتياطية (الفقرة ٢)، فهذه الشروط تنطوي على احتمالات لأن تكون بعيدة الأثر بدرجة كبيرة. وبموجب الفقرة ١ (أ) تكون الدولة مسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً ترتكبه المنظمة التي هي عضو فيها إذا قبلت أن تكون مسؤولة عن ذلك الفعل. وفي هذا الخصوص، من الجدير بالذكر أنه في بعض المنظمات الدولية، من قبيل الجماعة الأوروبية، يكون هذا القبول الصريح للمسؤولية مقيداً بشدة بموجب القانون ”التأسيسي“ للمنظمة وعلى ذلك فالحرية المتاحة للدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية قد تكون بموجب مشروع الفقرة ١ (أ) من المادة ٢٩ محدودة جداً في الواقع. فعلى سبيل المثال، إذا قبلت دولة عضو في الجماعة الأوروبية المسؤولية عن مسألة تتمتع الجماعة بشأنها بـ ”صلاحية خالصة“، تكون الدولة العضو عندئذ معرضة لمواجهة دعاوى الإخلال.

وبموجب الفقرة ١ (ب) تكون الدولة أيضاً مسؤولة عن الأفعال غير المشروعة التي ترتكبها منظمة دولية هي عضو فيها إذا جعلت الطرف الثالث المضرور يعتمد على مسؤوليتها. وقد يكون ذلك مسبباً للمشاكل فيما يتعلق بالاتفاقات المختلطة بين الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها مع دول ثالثة. فهذه الاتفاقات تبرم من جانب الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها على حد سواء ”من ناحية“ ودولة أخرى ”من الناحية الأخرى“. فهل ينبغي أن يؤدي ذلك بالدولة الأخرى إلى الاعتقاد بأن الدول الأعضاء مسؤولة بموجب القانون الدولي عن تنفيذ الاتفاق الكامل حتى بالرغم من أن أجزاء كبيرة منه قد تندرج تحت الصلاحية الخالصة للجماعة؟ ومرة أخرى، يمكن القول بأن قانون الجماعة الأوروبية يجب أن يجد الحلول الخاصة به لهذه التعقيدات، ولكن مشروع المادة ٢٩ ليس مفيداً جداً، إذا نُظر إليه من منظور الجماعة الأوروبية.

(٦٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والستون، الملحق رقم ١٠ (A/61/10)، الفقرة ٩٠.

(٦٧) المرجع نفسه، شرح مشروع المادة ٢٩.

وترى المفوضية أنه ثمة حاجة شديدة لأن تحمل الجماعة نصيبا من المسؤولية عن أي خرق لمعاهداتها. وبغير ذلك قد تتخذ أي دولة ثالثة وأي دولة عضو ما تشاء من قرارات بشأن المسؤولية الدولية للجماعة الأوروبية، وبالتالي بشأن تفسير الاتفاق المعني وبشأن سلطات الجماعة الأوروبية المتصلة بالعلاقات الخارجية.

وتعتقد المفوضية أن النهج الصحيح هو أن يتجلى في الحكم الافتراض المسبق بأن الدولة، كقاعدة عامة، لا تتحمل مسؤولية دولية عن فعل ترتكبه منظمة دولية هي عضو فيها. وعلى وجه الخصوص يجب ألا تُحمل المسؤولية على أساس مجرد العضوية. وسيكون ذلك أكثر تمثيلا مع المرجعيات القضائية القائمة. ويمكن أن تنبثق من هذه القاعدة العامة المعدلة بعد ذلك، استثناءات محددة بدقة.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

تنص الجملة الأخيرة للفقرة ١٠ من الشرح على أنه "من الواضح أنه لا توجد قرينة بأن الأطراف الثالثة يمكنها الاعتماد على مسؤولية الدول الأعضاء"^(٦٨). وليس من الواضح السبب الذي لا يستطيع من أجله طرف ثالث الاعتماد على مسؤولية الدول الأعضاء إذا حددت هذه المسؤوليات وفقا للفقرة ٢٩ (١) (أ) و (ب). وقد تكون هذه العبارة في الفقرة ١٠ من الشرح مستندة إلى مشروع المادة ٢٩ (٢)، الذي يصف مسؤولية الدول بأنها "تبعية". وإذا كان ذلك صحيحا، فيمكن لمشاريع المواد أن تكون أكثر تحديدا في بيان التفاصيل المتعلقة بالتمييز بين المسؤولية "الرئيسية" و"الاحتياطية".

وأیضا، يبدو أن الفقرة ١٢ من الشرح تثير كثيرا من الأسئلة ويلزم توضيح بشأن إمكانية ألا تقع المسؤولية "إلا على بعض الدول الأعضاء"^(٦٩).

شين - مسائل محددة أثرت في الفصل الثالث - باء من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والخمسين

١ - التزام أعضاء منظمة دولية بتعويض الطرف المضرور

صندوق النقد الدولي

يقر شرح مشروع المادة ٢٩، بشأن مسؤولية المنظمات الدولية، بأن العضوية في منظمة دولية لا تحمّل، بهذه الصفة، الدول الأعضاء مسؤولية دولية إذا ما ارتكبت المنظمة فعلا غير مشروع دوليا. ونلاحظ أن هذا يُفهم من الشرح السابق للجنة على مسؤولية

(٦٨) المرجع نفسه، الفقرة (١٠).

(٦٩) المرجع نفسه، الفقرة (١٢).

الدول، والذي جاء فيه أن "القاعدة العامة أن الفعل الذي يُعزى إلى الدولة على الصعيد الدولي هو الفعل الذي تقوم به الأجهزة الحكومية أو جهات أخرى تصرفت بتوجيه من تلك الأجهزة أو بتحريض منها أو تحت إشرافها، أي موظفي الدولة"^(٧٠).

غير أن الصندوق لاحظ في تعليقاته السابقة، تحديدا في سياق عضوية الدول في منظمة دولية، أن مثل هذا المبدأ العام يلزم أيضا أن يخضع لقواعد المنظمة. وعليه، فإن الدول الأعضاء في منظمة دولية، إذا نصت في قواعد المنظمة على المسؤولية الفرعية للأعضاء عن تصرف المنظمة، فإن قواعد المنظمة تلك توفر عندئذ الأساس الذي يُستند إليه في تحديد ما إذا كانت دولة عضو معينة مسؤولة عن تصرف معين للمنظمة.

وعليه، لا يتحمل الأعضاء، عادة، التزاما بتعويض الطرف المضرور، إذا لم يكن بوسع المنظمة أن تفعل ذلك، ما لم تطلب قواعد المنظمة من الأعضاء تقديم التعويض. ونعتقد أن هذا هو الرأي الذي يتفق مع المبادئ المستقرة التالية: '١' تمتع المنظمات الدولية بشخصية قانونية مستقلة؛ '٢' كون "إسناد" الفعل غير المشروع إلى دولة ما شرطا ضروريا لتحملها المسؤولية عنه؛ '٣' عدم قيام المسؤولية عن التعويض إلا على أساس قاعدة مسؤولية الدولة أو أي قاعدة أخرى ملزمة للدولة (أي قواعد المنظمة، في هذه الحالة).

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

إن السؤال نفسه يبدو للمنظمة مبهما إلى حد ما وسيكون من المفيد الحصول على إيضاحات للظروف التي يكون فيها بعض الدول الأعضاء مسؤولا عن أفعال ترتكبها المنظمة بينما يكون البعض الآخر غير مسؤول. إن هذا يبدو لها أنه هو السؤال الحاسم.

وإضافة إلى ذلك، يتعلق السؤال المشار في الفقرة ٢٨ (أ) من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والخمسين بمشروع المادة ٢٩ (مسؤولية الدولة العضو في منظمة دولية عن فعل غير مشروع دوليا ترتكبه تلك المنظمة)، التي تكون الدول العضو وفقا لها مسؤولة عن فعل غير مشروع دوليا ترتكبه منظمة دولية إذا قبلت أن تكون مسؤولة عن ذلك الفعل، أو جعلت الطرف الثالث المضرور يعتمد على مسؤوليتها، ومن المفترض أن المسؤولية تستتبع التزاما بتقديم تعويض للطرف المضرور، ولذلك يمكن افتراض أن الدولة العضو إذا لم تكون مسؤولة، فليس عليها التزام بتعويض الطرف المضرور.

ومع ذلك، فمن الضروري مراعاة أن الاضطرار لتحمل التبعة يمكن أن يقوم دون مسؤولية؛ وقد ينشأ التزام بالتعويض حتى في غياب الخطأ (المسؤولية الموضوعية). وعلى

(٧٠) المرجع نفسه، ، الدورة السادسة والخمسون، الملحق ١٠ (A/56/10)، الفقرة ٧٧، شرح الفصل الثاني، الفقرة (٢).

ذلك، وفي التحليل النهائي، يعتمد الجواب على الالتزام الجوهرى الذي خُرق، أي مستوى السلوك المطلوب. وقد تتطلب بعض الالتزامات حدوث خطأ بينما لا تتطلب التزامات أخرى ذلك.

٢ - الالتزام بالتعاون في حالة خرق المنظمة الدولية الجسيم لالتزام قائم بموجب قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العمومي

صندوق النقد الدولي

لما كانت المنظمات الدولية ملزمة بالقواعد الآمرة للقانون الدولي العمومي، استتبع ذلك أن يكون على الدولة واجب إيجابي مماثل للتعاون على إنهاء الخروقات الجسيمة التي ترتكبها المنظمات الدولية انتهاكا للقواعد الآمرة، كما هي تفعل لإنهاء الخروقات الجسيمة التي ترتكبها الدول.

وتشارك المنظمات الدولية، بدورها، في إنهاء مثل تلك الخروقات للقواعد الآمرة التي يرتكبها أشخاص من أشخاص القانون الدولي، وذلك إلى حد توفير الإطار لمثل هذا التعاون من جانب الدول، أو قد يكلفها أعضاؤها بمهمة تقديم العون أو المساعدة في حالة مثل هذا التعاون من جانب الدول.

غير أنه، على خلاف الدول، فإن المنظمات الدولية ليست لها صلاحيات عامة. وعليه، فلا يمكن أن يكون على المنظمات الدولية واجب مماثل للذي على الدول لإنهاء الخروقات الجسيمة للقواعد الآمرة. بل إن مثل هذا الواجب فيما يتعلق بالمنظمات الدولية يستلزم أن تؤخذ في الحسبان الصلاحيات المحدودة لهذه المنظمات وفقا لمواثيقها.

ولا علم للصندوق بأي ممارسة قائمة تشير على وجود التزام عام على المنظمات الدولية بالتعاون بنفس الطريقة التي تتعاون بها الدول. بل إن الممارسة تشير إلى أن أي التزام للمنظمات الدولية بالتعاون، إنما يخضع لأحكام مواثيقها ويتحدد بموجبها.

فعلى سبيل المثال، وفي سياق آخر، قيل خطأ أن "ثمة حججا قانونية قوية لدعم الموقف الذي يلتزم به صندوق النقد الدولي وفقا للقانون الدولي، بمراعاة الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان. والحجة الأولى في هذا الصدد، هي أن [صندوق النقد الدولي] هيئة من هيئات الأمم المتحدة ومن ثم يتعين عليه الالتزام بالمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة. ومن بين مبادئ المنظمة وأغراضها تلك تعزيز احترام حقوق الإنسان. ومن ثم فالهدف هنا ليس سياسيا وإنما هو هدف قائم على تكليف قانوني"^(٧١).

(٧١) انظر: Philip Alston, "Symposium: 1986 World Food Day and Law Conference: 'The Legal Faces of the Hunger Problem: IX Immediate Constraints on Achieving the Right to Food: The International Monetary Fund and the Right to Food'" 30 How. L. J. 473, 479 (1987).

وتقوم هذه الحجة على عدد من الافتراضات غير الصحيحة، وهو ما سبق أن لاحظته فرانسوا جيانفيتي، المستشار القانوني العام السابق للصندوق^(٧٢). فالصندوق ليس "هيئة من هيئات الأمم المتحدة" كما يُقال. بل هو وكالة متخصصة وفقا لميثاق الأمم المتحدة، أي أنه وكالة حكومية دولية، وليس وكالة من وكالات الأمم المتحدة^(٧٣). فوفقا للمادة ٥٧ من الميثاق، فإن العلاقة بين الصندوق والأمم المتحدة قامت بموجب اتفاق أبرم في عام ١٩٤٧، تقر فيه الأمم المتحدة بأنه "بسبب طبيعة المسؤوليات الدولية للصندوق وأحكام مواد الاتفاق، فإن الصندوق يعد منظمة مستقلة، ويُقتضى أن يعمل بهذه الصفة"^(٧٤). كما أنه إذا كانت المادة العاشرة من مواد اتفاق الصندوق تقتضي منه التعاون مع "أي منظمة دولية عامة" [أي الأمم المتحدة]، فإنها تنص على أن "أي ترتيبات لمثل هذا التعاون تتطلب تعديل أي حكم من [أحكام مواد الاتفاق] لا تُنفذ إلا بعد تعديل [المواد]". وعليه، فإن العلاقة المنشأة بموجب اتفاق عام ١٩٤٧ ليست علاقة "وكالة"^(٧٥) وإنما علاقة "ندّين ذوي سيادة"^(٧٦).

كما أن المادة السادسة، الفقرة ١، في اتفاق العلاقة بين الأمم المتحدة والصندوق تنص على أن "الصندوق يحيط علما بالالتزام الذي يضطلع به، بموجب الفقرة ٢ من المادة

(٧٢) انظر Francois Gianviti, "Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund", UN Doc. E/C.12/2001/WP.5 (May 7, 2001).

(٧٣) الإشارات المقابلة لعبارة "specialized agencies" (الوكالات المتخصصة) في النص الفرنسي لميثاق الأمم المتحدة، هي عبارات "les diverses institutions spécialisées"، و "toute institution visée à l'Article 57" و "les institutions spécialisées"، التي وردت على التوالي في المواد ٥٧ و ٦٣ و ٦٤. تشير الصفة "spécialisées" المتخصصة بوضوح إلى المسؤوليات المتخصصة لهذه المنظمات، ولكن كما يتضح من النص الفرنسي، فإن مصطلح "وكالات" غير مستخدم في النص الانكليزي لميثاق الأمم المتحدة بالمعنى الدال على علاقة بين أصيل ووكيل؛ بل هو مستخدم للإشارة إلى منظمات.

(٧٤) اتفاق بين الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧، المادة الأولى، الفقرة ٢. وهو متاح بالانكليزية على العنوان التالي <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp>.

(٧٥) منعا لأي التباس بشأن هذه النقطة، أورد بيان في محضر المفاوضات يقول إن "من المفهوم أن البيان الوارد في الفقرة ٢ من المادة الأولى بأن البنك (الصندوق) وكالة متخصصة منشأة بموجب اتفاق بين حكوماته الأعضاء لا يعني أن العلاقة بين الأمم المتحدة والبنك (الصندوق) هي علاقة بين أصيل ووكيل". لجنة المفاوضات مع الوكالات المتخصصة، "تقرير عن المفاوضات مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي"، وثيقة الأمم المتحدة E564، الصفحة ٣ من النص الانكليزي (١٦ آب/أغسطس ١٩٤٧)، وهو مرجع أشار إليه وليام إي. هولدر في موضوع "العلاقة بين صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة" في Current Legal Issues Affecting Central Banking Vol.4, at p. 18 (Robert C. Effros ed, IMF 1997).

(٧٦) انظر: Leland M. Goodrich, et al., Charter of the United Nations, Commentary and Documents, p. 421 (Columbia University Press 1969).

٤٨ من ميثاق الأمم المتحدة، أعضاؤه من هم أعضاء أيضا في الأمم المتحدة، بتنفيذ قرارات مجلس الأمن من خلال عملهم في الوكالات المتخصصة المعنية التي هم أعضاء فيها، والذين سوف يولون في مباشرة أنشطتهم الاعتبار الواجب لقرارات مجلس الأمن بموجب المادتين ٤١ و ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة“^(٧٧).

وكما لاحظ وليام هولدر، النائب السابق للمستشار القانوني العام للصندوق، فإن هذا الحكم يقدم ميزانا مختلفا للميزان الذي قدمته الأمم المتحدة مبدئيا، والذي كان من شأنه فرض التزام يُفرض على المنظمة بصورة مباشرة بقدر أكبر^(٧٨). فبموجب حكم اتفاق العلاقة هذا، لا يكون قرار مجلس الأمن ملزما للصندوق نفسه: فالالتزام الملزم المنبثق عن قرار لمجلس الأمن مُوجّه إلى ”الأعضاء“ في الأمم المتحدة. وفي حين أن الصندوق شخص من أشخاص القانون الدولي، فإنه ليس عضوا من أعضاء الأمم المتحدة. كما أن التزام الصندوق بموجب حكم الاتفاق يتمثل في إيلاء ”الاعتبار الواجب“ لقرارات مجلس الأمن بموجب المادتين ٤١ و ٤٢ من ميثاق الأمم المتحدة^(٧٩).

وبناء على ما تقدم، فإن اتفاق العلاقة بين الصندوق وبين الأمم المتحدة لا يقتضي من الصندوق تنفيذ ميثاق الأمم المتحدة أو قراراتها.

ومن الأمثلة الأخرى على الأثر الذي للأحكام الواردة في ميثاق منظمة ما والذي قد يكون من المناسب الإشارة إليه في هذه المناقشة، الآراء التي أعرب عنها إبراهيم شحاته المستشار القانوني العام السابق للبنك الدولي، لدى مناقشة مسألة معاملة قرارات الجمعية العامة التي اتخذت في ستينات القرن العشرين بشأن جنوب أفريقيا والبرتغال والتي أهابت بالمؤسسات المالية الدولية ألا تقدم مساعدة مالية إلى هذين البلدين:

”اتخذ البنك موقفا حازما مفاده أنه بموجب اتفاق العلاقة [بين البنك والأمم المتحدة]، فإنه [أي البنك] غير ملزم بتنفيذ قرارات الجمعية العامة، ناهيك عن القرارات التي لم يجر بشأنها تشاور مسبق مع البنك. كما احتج بأن من غير الملائم من جانبه أن يقبل توصيات الجمعية العامة في الحالات المعنية بسبب الحظر الوارد في المادة الرابعة، الجزء ١٠ من مواد اتفاق البنك، والتي تنص على ما يلي:

(٧٧) الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي، الذي وافق عليه مجلس محافظي الصندوق في ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٤٧ والجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧، والذي دخل حيز النفاذ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧.

(٧٨) W. Holder، الحاشية ٧٥ أعلاه، الصفحة ٢١.

(٧٩) المرجع نفسه.

‘لا يتدخل البنك وموظفوه في الشؤون السياسية لأي عضو، ولا يتأثرون في قراراتهم بالطابع السياسي للعضو المعني أو الأعضاء المعنيين. ولا يتعلق بقراراتهم سوى الاعتبارات الاقتصادية، التي يجري تقديرها بحيدة من أجل تحقيق الأغراض المنصوص عليها في المادة الأولى’^(٨٠).

واستطرد شحاتة ملاحظاً أن الخلاف على القرارات الخاصة بجنوب أفريقيا والبرازيل انتهى ”بتمسك البنك بموقفه القائم على أنه يُحظر عليه بموجب مواده التدخل في الشؤون السياسية لأعضائه وأنه سيستعرض الظروف والاحتمالات الاقتصادية لهذين البلدين آخذاً في الحسبان الوضع مع تطوره“^(٨١).

وإذا كانت اللجنة تعتقد، على الرغم مما تقدم، أن فرض مثل هذا الالتزام على المنظمات الدولية، بنفس الشروط التي للالتزام المنطبق على الدول، من شأنه أن يسهم في التطوير التدريجي للقانون الدولي، فإنه ينبغي للجنة على ذلك في تقييمها للنطاق الممكن لمثل هذا الالتزام بالنسبة إلى المنظمات الدولية، أن تراعي حسب الأصول ما تخضع له أفعال المنظمات الدولية، بموجب القانون الدولي الراهن، من صلاحيات محددة وقيود أخرى.

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

ومن المؤكد أنه ينبغي أن يكون على الدول التزام بالتعاون لوضع حد لهذا الخرق لأنه في حالة ارتكاب منظمة دولية لأفعال تشكل خرقاً لقاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العمومي، لا يختلف موقفها كثيراً عن موقف الدول.

ومن حيث المبدأ، فالمنظمات الدولية هي أشخاص اعتباريون وينبغي أن تكون ملزمة بوضع حد لانتهاكات القواعد الآمرة، كما يجب أن يكون عليه الحال بالنسبة لجميع الخاضعين للقانون. ومع ذلك، ثمة بعض مسائل عملية يتعين أخذها في الاعتبار. فبينما تكون الشخصيات الاعتبارية للدول غير محدودة، فالشخصية الاعتبارية للمنظمات الدولية محدودة بولايتها، وسلطاتها، وقواعدها على النحو الوارد في صكها التأسيسي. ولذلك، يمكن القول بأن مدى الالتزام لأي منظمة دولية بوضع حد لخرق للقواعد الآمرة “*Jus Cogens*”، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة للدول، ينبغي أيضاً أن يكون محدوداً بنفس العناصر، أي أنها يجب أن تتصرف دائماً في حدود ولايتها ووفقاً لقواعدها.

(٨٠) انظر Ibrahim Shihata, The World Bank in a Changing World: Selected Essays, Vol. 1 at p. 103, (Martinus Nijhoff 1991) (الحواشي محذوفة).

(٨١) المرجع نفسه، الصفحة ١٠٤.

وأخيراً، فيما يتعلق بالالتزام بالتعاون لوضع حد للحالة، يمكن الإشارة إلى المادة ٤١ (١) من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً فيما يتعلق بطرائق هذا التعاون^(٨٢).

(٨٢) في الفقرة ٢ من التعليق على المادة ٤١ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً ذكر ما يلي "نظراً لتنوع الظروف التي يكون من الممكن أن ينطوي عليها الأمر، لا يذكر الحكم بالتفصيل الأشكال التي يجب أن يتخذها هذا التعاون. ويمكن تنظيم التعاون في إطار منظمة دولية مختصة، ولا سيما الأمم المتحدة. ومع ذلك، ترتأي الفقرة ١ أيضاً إمكانية التعاون القائم خارج إطار المؤسسات". وتضيف الفقرة ٣ أن هذا التعاون "يجب أن يكون من خلال الوسائل المشروعة، التي يتوقف اختيارها على ظروف الحالة المعنية" وبخاصة "ينطبق الالتزام بالتعاون على الدول سواء ما إذا كانت مضارة بشكل فردي بالخرق الجسيم أم لا". ومما له أهمية كبرى أن الفقرة ٣ تنص على أن "هذا التعاون وخاصة في إطار المنظمات الدولية يجري في الواقع بالفعل استجابة لأشد خروقات القانون الدولي جسامة ويكون غالباً السبيل الوحيد لتوفير وسيلة انتصاف فعالة" (التوكيد مضاف). الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفقرة ٧٧، شرح المادة ٤١، الفقرات (١)-(٣).