الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة

A/CN.4/490/Add.6
24 July 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH AND FRENCH

لجنة القانون الدولي
الدورة الخمسون
جنيف، ٢٠ نيسان/أبريل - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨
نيويورك، ٢٧ تموز/يوليه - ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨

التقرير الأول عن مسؤولية الدول

أعده السيد جيمس كروفورد، المقرر الخاص

إضافة

المحتويات

	الفقرة	الصفحة
٣ - موجز التوصيات المتعلقة بالفصل الثاني	٢٨٧	١

٣ - موجز التوصيات المتعلقة بالفصل الثاني

٢٨٧ - للأسباب التي سبق إيرادها، يقترح المقرر الخاص المواد التالية في الفصل الثاني من الباب الأول. والملاحظات الملحقة بكل مادة تشرح بإيجاز كلي التغييرات المقترحة. وهي لأغراض الشرح فحسب في هذه المرحلة، وليس الهدف منها أن تكون بديلا عن التعليق الرسمي.

الفصل الثاني

نسبة التصرفات الى الدولة بمقتضى القانون الدولي

المادة ٥

تحميل الدولة تصرفات أجهزتها

لأغراض هذه المواد، يعتبر تصرف أي جهاز من أجهزة الدولة عاملا بهذه الصفة فعلا صادرا عن تلك الدولة بمقتضى القانون الدولي، سواء كان هذا الجهاز يمارس وظائف تأسيسية أو تشريعية أو تنفيذية أو قضائية أو غيرها من الوظائف، ومهما كان وضعه في تنظيم الدولة.

ملاحظات:

١ - المادة ٥ تجمع في مادة وحيدة جوهر المواد السابقة ٥ و ٦ و ٧ (١). وتشمل الإشارة إلى "جهاز الدولة" جهاز أي كيان حكومي إقليمي داخل الدولة، على نفس الأساس كالأجهزة الحكومية المركزية لتلك الدولة: وهذا ما توضحه العبارة الأخيرة "مهما كان وضعه في تنظيم الدولة".

٢ - يعالج الفصل الثاني نسبة التصرفات لأغراض قانون مسؤولية الدول. من هنا عبارة "لأغراض هذه المواد" في المادة ٥.

٣ - إن شرط أن يكون للجهاز "هذه الصفة بمقتضى القانون الداخلي لتلك الدولة" حـُذف للأسباب الموضحة في الفقرة ١٦٧ أعلاه. ومن الجلي أن للصفة والسلطات التي تتمتع بها الهيئة بمقتضى قانون الدولة المعنية صلة بتحديد ما إذا كانت هذه الهيئة "جهازا" من أجهزة الدولة. ولكن الدولة لا يمكنها أن تتجنب المسؤولية عن تصرف هيئة تعمل في الحقيقة كجهاز من أجهزتها بمجرد حرمانها من تلك الصفة بموجب قانونها.

٤ - احتـُفظ بالشرط الذي يقضي بأنه ينبغي أن يكون الجهاز المعني قد تصرف بصفته جهازا، ولكنه ما عاد مصوغا كشرط، وبذلك جرى تجنب أي استنتاج بأنه يترتب على المدعي أي عبء خاص بإثبات أن تصرف جهاز الدولة لم يضطلع به بالصفة الخاصة.

٥ - إن تعابير "سواء كان هذا الجهاز يمارس وظائف تأسيسية أو تشريعية أو تنفيذية أو قضائية أو غيرها من الوظائف" هي تعابير للدلالة لا للحصر. وأي تصرف لجهاز من أجهزة الدولة، بصفته تلك، ينسب إلى الدولة، بصرف النظر عن تصنيف الوظيفة المنفذة أو السلطة الممارسة. وبصورة خاصة، لم يجر أي تمييز لأغراض نسبة التصرفات الى الدولة في قانون مسؤولية الدول بين "الأعمال العامة للدولة السيدة وأعمال الإدارة الخاصة". يكفي أن يكون التصرف هو تصرف جهاز من أجهزة الدولة عاملا بتلك الصفة.

٦ - إن عبارة "سواء كان له في تنظيم الدولة وضع الرئيس أو المرؤوس" قد تفيد أن الأجهزة المستقلة والتي لا يمكن تصنيفها "رئيس" أو "مرؤوس" مستثناة، مع أن النية متجهة الى تغطية جميع الأجهزة مهما كان وضعها داخل الدولة. فالنص المقترح في المادة ٥ يهدف إلى إيضاح ذلك.

ملاحظة: المادة ٦ بصيغتها المعتمدة في القراءة الأولى لم تكن قاعدة من قواعد نسبة التصرفات، بل كانت إيضاحا لفحوى وأثر المادة ٥. ومن الملائم والاقتصادي إدراج التكييف في المادة ٥ نفسها، مع بعض التعديلات الطفيفة في الصياغة. وعلى هذا الأساس، يمكن حذف المادة ٦ دون أن تلحق أي خسارة بمضمون الفصل الثاني ككل.

المادة ٧

تحميل الدولة تصرفات كيانات أخرى مخولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي أيضا تصرف أي كيان لا يشكل جزءا من البنية الرسمية للدولة ولكن يخوله قانون تلك الدولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية شريطة أن يكون الكيان قد تصرف بهذه الصفة في الحالة المعنية.

ملاحظات:

١ - الفقرة ١ من المادة ٧، بصيغتها المعتمدة في القراءة الأولى، تعنى بالهيئات التي ينبغي اعتبارها جزءا من الدولة بالمعنى العام. ومثلما سبق ايضاحها في الفقرة ١٩١ أعلاه، ولأغراض مسؤولية الدول، فإن جميع الكيانات الحكومية التي تشكل "أجهزة " تُعامل باعتبارها جزءا من الدولة، وقد أوضحت ذلك الصياغة العامة لما كان المادة ٦ والمقترحة الآن باعتبارها جزءا من المادة ٥. وبناء على ذلك، حُذفت الفقرة ١.

٢ - الفقرة الباقية (الفقرة ٢ سابقا) تعالج المشكلة المهمة لـ "أشباه الحكومات" أو "الكيانات المستقلة" التي ليست جزءا من البنية الرسمية للدولة بمعنى المادة ٥، ولكنها تمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية في تلك الدولة.

٣ - خلافا لأجهزة الدولة بمعنى المادة ٥، فإن الحالة العادية تتمثل في أن هذه "الكيانات المستقلة" لا تتصرف لمصلحة الدولة؛ ولكن إذا كانت مخولة صلاحية ممارسة اختصاصات السلطة الحكومية، فإنه يجوز مع ذلك تحميل الدولة تصرفها. ومن الملائم التمييز بين الحالتين عن طريق الإبقاء على الشرط الوارد في المادة ٧ ("شريطة أن يكون الكيان قد تصرف بهذه الصفة في الحالة المعنية").

٤ - حُذفت الإشارة إلى القانون الداخلي من المادة ٥ لأسباب سبق شرحها أعلاه، وتوجد مبررات لعمل الشيء نفسه فيما يتعلق بالمادة ٧. ولكن بعد الموازنة، أبقي على الإشارة إلى القانون الداخلي. إن هذه الكيانات ليست، بحكم تعريفها، جزءا من البنية الرسمية للدولة، ولكنها تمارس سلطة حكومية من بعض الوجوه؛ والأساس الاعتيادي والواضح الذي تستند إليه هذه الممارسة هو إما تفويض أو ترخيص بمقتضى قانون الدولة أو في إطاره. وتغطي المادة ٨، بصورة كافية، وضع الكيانات المستقلة المتصرفة في الواقع لمصلحة الدولة.

٥ - الإشارة السابقة إلى "جهاز تابع لكيان" حُذفت استنادا إلى أن الكيانات شديدة التنوع وقد لا يكون لها "أجهزة" قابلة للتعيين. يكفي أن يُنظر إلى التصرف بشكل سليم على أنه صادر عن الكيان المعني، ولكن يستحيل التنبؤ بمتى تكون الحالة كذلك.

المادة ٨

تحميل الدولة تصرفات نُفذت في الواقع بناء على تعليماتها أو تحت إدارتها ومراقبتها

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة أيضا بمقتضى القانون الدولي تصرف شخص أو فريق من الأشخاص:

(أ) إذا كان الشخص أو الفريق من الأشخاص يعمل في الواقع بناء على تعليمات أو تحت إدارة أو مراقبة تلك الدولة في قيامه بالتصرف؛ أو

(ب) إذا كان الشخص أو الفريق من الأشخاص يمارس في الواقع بعض اختصاصات السلطة الحكومية في غياب السلطات الرسمية وفي ظروف استدعت ممارسة تلك الاختصاصات.

ملاحظات: ١ - المادة ٨ (أ) تعالج حالة التصرف الذي يضطلع به أحدهم لمصلحة دولة يعمل في الواقع لحسابها، بمقتضى ترخيص خاص أو ولاية، مثلا. إن الإشارة إلى "شخص أو فريق من الأشخاص" ليست مقصورة على الأشخاص الطبيعيين بل تشمل كيانات أخرى. ولا عبرة لما إذا كان الفريق أو الكيان يتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، أو لم يكن، لهذا الغرض.

٢ - وبالاضافة إلى ذلك (وللأسباب المعروضة في الفقرتين ٢١٥-٢١٦ أعلاه)، إن المادة ٨ (أ) ينبغي أن تغطي الحالة التي يكون فيها الشخص أو الفريق أو الكيان عاملا تحت إدارة ومراقبة الدولة في قيامه بتصرف معين. وباختصار، إن المادة ٨ (أ) ينبغي أن تشمل حالات الإنابة وحالات الإدارة والمراقبة؛ ففي نوعي الحالات، أن الشخص الذي يقوم بالتصرف يكون عاملا في الواقع لحساب الدولة. ومن جهة أخرى، إن تمتع الدولة بالسلطة أو بالإمكانية للقيام بمراقبة نشاط معين (كالسلطة الملازمة للسيادة الإقليمية، مثلا، أو لملكية شركة) ليست كافية بحد ذاتها. فلأغراض نسبة التصرفات، إن المراقبة يجب ممارستها فعليا بحيث ينتج عنها التصرف المبتغى. وهذا ما قُصد التعبير عنه عن طريق اشتراط أن الشخص ينبغي أن يكون عاملا "تحت إدارة ومراقبة الدولة في قيامه بالتصرف الخاص".

٣ - الفقرة (ب) تعالج الحالة الخاصة للكيانات التي تضطلع بوظائف حكومية في إقليم دولة تعيش في ظروف انهيار أو فراغ حكومي. وقد احتُفظ بها من النص بصيغته المعتمدة في القراءة الأولى، رهنا بتعديلات طفيفة في الصياغة فحسب. وأهم هذه التعديلات هو استبدال عبارة "تستدعيها" بدلا من "تبرر"؛ انظر، فيما يتعلق بذلك، الفقرتين ٢٢٠-٢٢١ أعلاه.

المادة ٩

تحميل الدولة تصرفات أجهزة وضعتها تحت
تصرفها دولة أخرى

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي جهاز تضعه دولة أخرى تحت تصرفها، إذا كان تصرف هذا الجهاز ينطوي على ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية للدولة التي يكون الجهاز موضوعا تحت تصرفها.

ملاحظات: ١ - نصت المادة ٩ بصيغتها المعتمدة في القراءة الأولى على الأجهزة التي تضعها دول أخرى أو منظمات دولية تحت تصرف إحدى الدول. وللأسباب المعروضة في الفقرة ٢٣٤ أعلاه، حُذفت الإشارة إلى المنظمات الدولية. ولكن المادة ٩ حافظت على تطبيقها على أجهزة الدول، رهنا بتعديلات طفيفة في الصياغة.

٢ - ينبغي تمييز الحالة التي تغطيها المادة ٩ عن الحالات التي تتصرف فيها دولة أخرى في إقليم دولة إنما لأغراضها الخاصة، بموافقة دولة الإقليم أو بدون موافقتها. ففي هذه الحالات إن الجهاز المعني لا "يوضع تحت تصرف" دولة الإقليم، وما لم يكن هناك أساس آخر لنسبة التصرف، فإن دولة الإقليم لا تكون مسؤولة عن تصرفها. إن "قاعدة عدم نسبة التصرفات" هذه كانت تغطيها سابقا المادة ١٢، ولكن للأسباب المعروضة في الفقرتين ٢٥٤-٢٥٥، جرت التوصية بحذف تلك المادة. وينبغي إدماج التعليق على المادة ١٢ في التعليق المنقح على المادة ٩.

المادة ١٠

تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها
أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي جهاز من أجهزتها أو أي كيان مخول صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية، يكون قد تصرف بهذه الصفة، حتى ولو كان الجهاز أو الكيان، قد تجاوز، في الحالة المعينة، حدود سلطته أو خالف التعليمات المتعلقة بممارسته.

ملاحظات:

١ - احتُفظ مع تعديلات طفيفة بهذا المبدأ المهم من النص المعتمد في القراءة الأولى. انظر الفقرات ٢٣٨-٢٤٣، أعلاه.

٢ - التعديلات الطفيفة هي التالية: أولا ، حـُذفت الإشارة إلى "الكيانات الحكومية الإقليمية"، وذلك نتيجة لحذف المادة ٧ (١) . فالكيانات الحكومية الإقليمية داخل الدولة تعتبر بمثابة أجهزة الدولة في المادة ٥. ثانيا، فـُضل تعبير "السلطة" على التعبير السابق "صلاحياته وفقا للقانون الداخلي" (انظر الفقرة ٢٤٣ أعلاه). وبالاضافة إلى ذلك، ينبغي إدخال عبارتي "أو كيان" في الجملة الأولى ابتغاء لاكتمالها. والإشارة في الجملة الثانية إلى "ممارسة" السلطة بدلا من "النشاط" أكثر رونقا.

ملاحظة: للأسباب المعروضة في الفقرات ٢٤٤-٢٤٨ أعلاه، أوصي بحذف المادة ١١. ولكن النقطة الجوهرية التي تنص عليها تـُغطيها المادة الجديدة المقترحة ١٥ مكررا التي يمكن أن يـُلحـَق بها التعليق على المادة ١١.

ملاحظة: للأسباب المعروضة في الفقرات ٢٤٩-٢٥٥ أعلاه، أوصي بحذف المادة ١٢. إن بعض جوانب التعليق على المادة ١٢ يمكن إدراجها في التعليق على المادة ٩.

ملاحظة: للأسباب المعروضة في الفقرات ٢٥٦-٢٦٢ أعلاه، أوصي بحذف المادة ١٣. وبدلا من ذلك، ينبغي أن يكون هناك شرط استثناء يشير الى المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية أو عن المنظمات الدولية[٢٠١]. يمكن إدراج بعض العناصر من التعليق على المادة ١٢ في التعليق على شرط الاستثناء ذاك.

ملاحظة: للأسباب المعروضة في الفقرتين ٢٧٥-٢٧٦ أعلاه، أوصي بحذف المادة ١٤. يمكن إدراج فحوى الفقرة ١ وفحوى التعليق على المادة ١٤ في التعليق على المادة ١٥.

المادة ألف

المسؤولية عن، أو المترتبة على، تصرفات المنظمات الدولية

لا تقضي مشاريع المواد هذه سبقيا في أي مسألة قد تنشأ فيما يتعلق بمسؤولية منظمة دولية أو أي دولة بمقتضى القانون الدولي عن تصرفات أي منظمة دولية.

المادة ١٥

تصرفات أجهزة حركة تمردية

١ - لا يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف جهاز من أجهزة حركة تمردية أنشئت ضد الدولة أو ضد حكومتها ما لم :

(أ) تنجح الحركة التمردية في أن تصبح الحكومة الجديدة لتلك الدولة؛ أو

---

(٢٠١) يمكن أن ينص شرط الاستثناء هذا على ما يلي:

(ب) إذا اعتبر التصرف، خلافا لذلك فعلا صادرا عن تلك الدولة بموجب المواد ٥ أو ٧ أو ٨ أو ٩ أو ١٥ مكررا.

٢ - يعتبر فعل الحركة التمردية التي تسفر أعمالها عن تكوين دولة جديدة فعلا صادرا عن الدولة الجديدة بمقتضى القانون الدولي.

ملاحظات:

١ - للأسباب المعروضة في الفقرتين ٢٧٩-٢٨٠ أعلاه، من المرغوب فيه الاحتفاظ بمادة تعالج تصرفات الحركات التمردية الى الحد (ولكن فقط الى الحد) الذي يمكن معه أن تؤدي هذه التصرفات إلى نشوء مسؤولية الدولة. المادة ١٥ تحتفظ بجوهر المادة ١٥ بصيغتها المعتمدة في القراءة الأولى.

٢ - انسجاما مع نطاق مشاريع المواد ككل، فإن المادة ١٥ لا تتناول أية مسألة من مسائل مسؤولية الكيانات خلاف الدول، كما أنها لا تتخذ أي موقف بشأن ما إذا كان يجوز اعتبار "الحركات التمردية" مسؤولة دوليا عن تصرفاتها وفي أية حدود، أو ما إذا كان يمكن أن يكون لها من وجوه أخرى شخصية اعتبارية دولية.

٣ - ولا تحدد المادة ١٥ النقطة التي يوصف لدى بلوغها الفريق المعارض داخل الدولة بأنه "حركة تمردية" لهذه الأغراض: هذه مسألة لا يمكن تقريرها إلا على أساس الوقائع في كل حالة من الحالات، في ضوء الاستشهادات المرجعية في التعليق. ولكن يجب التمييز بين التصرفات التي هي على درجات متفاوتة من عدم التنسيق الصادرة عن مؤيدي هذه الحركات والتصرفات التي، لسبب ما، تُنسب الى "جهاز" من أجهزة تلك الحركات. وهكذا فقد جرى تعديل نص المادة ١٥ بحيث يشير الى "تصرف جهاز من أجهزة حركة تمردية".

٤ - جرى اقتراح الفقرة ١ بصيغة سلبية استجابة للشواغل التي أعرب عنها بشأن تحميل الدولة تصرفات حركات تمردية فاشلة. ما لم تنسب خلاف ذلك الى الدولة بموجب أحكام أخرى من الفصل الثاني، فإن تصرفات هذه الحركات الفاشلة لا تنسب إلى الدولة.

المادة ١٥ مكررا

تصرفات الأشخاص غير العاملين لحساب الدولة التي اعتمدتها أو اعترفت بها تلك الدولة لاحقا

التصرف الذي لا ينسب الى الدولة بموجب المواد ٥ أو ٧ أو ٨ أو ٩ أو ١٥ يعتبر فعلا صادرا عن تلك الدولة إذا اعترفت تلك الدولة لاحقا بهذا التصرف أو اعتمده على أنه تصرفها، وفي حدود ذلك.

ملاحظات: هذا نص جديد، اقترح للأسباب المعروضة في الفقرات ٢٨١-٢٨٦.

٢ - عبارة "إذا [...] وفي حدود ذلك قـُصد بها التعبير عن فكرة: (أ) أن التصرفات، وبصورة خاصة، تصرفات الأشخاص الخاصين أو الأفرقة أو الكيانات لا تنسب الى الدولة ما لم تكن خاضعة لأحكام إحدى المواد الأخرى من الفصل الثاني، أو ما لم تكن قد اعتـُمدت أو اعتـُرف بها؛ (ب) أنه يمكن للدولة أن تقتصر باعترافها بالمسؤولية على حدود معينة؛ (ج) أن فعل الاعتماد أو الاعتراف، سواء اتخذ شكل كلمات أو تصرف، يجب أن يكون واضحا وغير ملتبس. إن عبارة "اعترفت [...] بهذا التصرف أو اعتمدته على أنه تصرفها" تهدف الى تمييز حالات الاعتماد عن حالات مجرد الدعم أو التأييد من جانب أطراف ثالثة. وجرت معالجة مسألة المعونة أو المساعدة التي تقدمها الدول الثالثة لتصرف غير مشروع دوليا في الفصل الرابع من الباب الأول.

- - - - -