

Distr.: General
17 March 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثامنة والخمسون

جنيف، ١ أيار/مايو - ٩ حزيران/يونيه و ٣ تموز/
يوليه - ١١ آب/أغسطس ٢٠٠٦

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولا - مقدمة
٤	.....	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية
٤	.....	ألف - ملاحظات عامة
٥	.....	باء - مشروع المادة ٨ - وقوع خرق لالتزام دولي
	.....	جيم - مشروع المادة ١٥ - القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية
٦	.....	دال - الظروف النافية لعدم مشروعية الأفعال - اعتبارات عامة
٨	.....	هاء - الظروف النافية لعدم المشروعية - الضرورة
١٠	.....	واو - مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا
١٣	.....



- ١٣ المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
- ١٩ منظمة حظر الأسلحة الكيميائية
- ٢٠ منظمة الصحة العالمية

أولا - مقدمة

١ - في الدورة الخامسة والخمسين للجنة القانون الدولي، طلبت اللجنة من الأمانة العامة أن تعمم سنويا أجزاء تقريرها ذات الصلة بموضوع "مسؤولية المنظمات الدولية" على المنظمات الدولية إلتماساً لتعليقاتها^(١). وعملا بذلك الطلب، دُعيت منظمات دولية مختارة إلى تقديم تعليقاتها على الأجزاء ذات الصلة من تقارير اللجنة للسنوات ٢٠٠٣ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥^(٢). وفي الآونة الأخيرة، التمسّت اللجنة تعليقات على الفصل السادس من تقريرها لسنة ٢٠٠٥^(٣) وعلى مسائل ذات أهمية خاصة بالنسبة لها ورد ذكرها في الفقرة ٢٦ من تقريرها لسنة ٢٠٠٥^(٤).

٢ - وحتى ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٦، وردت تعليقات خطية من المنظمات الدولية التالية (تواريخ التقديم بين أقواس): المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية (٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، والبنك الدولي (٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، ومنظمة الصحة العالمية (٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٦). وهذه التعليقات واردة في الفرع الثاني أدناه، مرتبة حسب المواضيع. وسترد التعليقات الإضافية في صورة إضافات لهذا التقرير.

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

(٢) ترد في الوثيقتين A/CN.4/545 و A/CN.4/556 التعليقات الخطية الواردة من المنظمات الدولية قبل ٩ أيار/مايو ٢٠٠٥.

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

(٤) فيما يلي نص الفقرة ٢٦ من تقرير ٢٠٠٥:

٢٦ - سيتناول التقرير القادم للمقرر الخاص مسائل تتعلق بالتالي: (١) الظروف النافية لعدم المشروعية، و (٢) مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً الصادرة عن منظمات دولية. وترحب اللجنة بالتعليقات والملاحظات المتعلقة بهذه المسائل، ولا سيما بشأن النقاط التالية:

(أ) المادة ١٦ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً تنظر في حالة الدولة التي تعاون أو تساعد دولة أخرى على ارتكاب فعل غير مشروع دولياً. هل ينبغي للجنة أن تدرج أيضاً في مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية حكماً يتعلق بالمعاونة أو المساعدة التي تقدمها دولة إلى منظمة دولية في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً؟ وهل ينبغي أن ينطبق الرد المقدم على السؤال الوارد أعلاه على حالة قيام دولة بتوجيه وبممارسة السيطرة أو الإكراه على عملية ارتكاب فعل من جانب منظمة دولية كان، لولا الإكراه، سيُعد فعلاً غير مشروع؟

(ب) وبخلاف الحالات الواردة في (أ)، هل هناك حالات يمكن فيها أن تُعد الدولة مسؤولة عن الفعل غير المشروع دولياً الصادر عن منظمة دولية تكون هذه الدولة عضواً فيها؟

ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

ألف - ملاحظات عامة

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

فيما يختص بالفصل السادس، نرى أنه شامل كامل متوازن إلى أقصى حد في معالجته للطائفة الكبيرة من المسائل التي تنشأ في سياق المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية. وهو يقطع شوطاً طويلاً في إيضاح القانون الدولي وتطويره بشأن هذا الموضوع.

منظمة الصحة العالمية

فيما يتعلق بالفصل السادس، تلاحظ منظمة الصحة العالمية أن نهج اللجنة يتماشى مع قرارها الاستناد إلى المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دولياً^(٥)، مع تكييفها عند الاقتضاء. ونوافق مبدئياً على قرار اللجنة بأن تسير في نظرها في الموضوع على ذلك المنوال في غياب مسائل محددة تمس تطبيق المبادئ المعرب عنها في المواد السالفة الذكر على المنظمات الدولية. غير أننا في الوقت ذاته نشاطر عدداً من المنظمات الدولية ما أعربت عنه من قلق في تعليقاتها على مشاريع المواد، عندما أكدت الفروق الجوهرية القائمة بين الدول والمنظمات الدولية بوصفها أشخاصاً من أشخاص القانون الدولي، وبين المنظمات الدولية فيما بينها. ولعل هذه الفروق تستدعي أن يقوم المقرر الخاص واللجنة بتقييم متأن للحلول التي قد يتبين أنها غير مجدية بالنسبة لمصالح المنظمات الدولية. فقلة الممارسة المتاحة والطابع غير المستقر بشكل واضح للقانون الدولي في هذا المجال بالمقارنة بمجال مسؤولية الدول يجعلان الحالة العامة معقدة ودقيقة. ويتجلى ذلك بصفة خاصة في أحكام من قبيل مشاريع المواد ١٢ إلى ١٤ التي تتعلق بمسائل تثير حساسية سياسية بالغة في العلاقات بين المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها.

ونظراً للاعتبارات السالفة الذكر، نود أن نوصي بإجراء مشاورات منتظمة بين اللجنة والمقرر الخاص، من جهة، والمنظمات الدولية المهتمة، من جهة أخرى، خلال العملية المفضية إلى اعتماد مشاريع مواد أخرى. ونرحب في هذا الصدد بكون مسؤولية المنظمات الدولية بنداً من بنود جدول أعمال الاجتماع القادم للمستشارين القانونيين لمنظومة الأمم المتحدة، وبقبول المقرر الخاص المشاركة في ذلك الاجتماع.

(٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفقرة ٧٦.

وكما سبق لمنظمة الصحة العالمية ملاحظته في رسالة سابقة، فإنه ليست لها أي ممارسة بشأن ادعاءات خرقها لالتزاماتها الدولية؛ وبالتالي فإن ردودها على استفسارات لجنة القانون الدولي ليس لها إلا طابع افتراضي، أو تستند مرة أخرى إلى القياس على المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. ولئن كانت أمانة منظمة الصحة العالمية تحرص على المساهمة في أعمال أخرى للجنة بشأن هذا الموضوع، فقد لا يكون بوسعها دائما أن تتخذ موقفا رسميا بشأن المسائل القانونية ذات الطابع العام التي ليست لها بصدها أي ممارسة وقد تكون لها آثار في السياسة العامة. وبالتالي، فإن عدم إجابة منظمة الصحة العالمية على بعض أو كل الاستفسارات التي وجهتها اللجنة ينبغي ألا يعتبر عدم اكتراث من جانبها أو إقرارا للنهج الذي اتبعته اللجنة.

باء - مشروع المادة ٨ - وقوع خرق لالتزام دولي

٣ - فيما يلي نص مشروع المادة ٨، بصيغته المعتمدة مؤقتا من لجنة القانون الدولي في دورتها السابعة والخمسين.

المادة ٨

وقوع خرق لالتزام دولي

- ١ - تخرق المنظمة التزاما دوليا عندما يكون فعل المنظمة الدولية غير مطابق لما يتطلبه منها ذلك الالتزام، بصرف النظر عن منشأ الالتزام وطابعه.
- ٢ - تنطبق الفقرة ١ أيضا على خرق التزام بموجب القانون الدولي تنص عليه قاعدة من قواعد المنظمة الدولية^(٦).

منظمة الصحة العالمية

فيما يتعلق بالمواد التي اعتمدها اللجنة مؤقتا، فإننا نتفق مع صيغة الفقرة ٢ من المادة ٨ المتعلقة بأهمية قواعد المنظمة في تقرير قيام خرق لالتزاماتها الدولية. وكما لوحظ في شرح المادة ٨ وأعرب عنه في تعليقات بعض المنظمات، فإن مسألة الطابع القانوني لقواعد المنظمة (بالصيغة التي عرفت بها في مشروع المادة ٤) وعلاقتها بالقانون الدولي مسألة معقدة وتستعصي على الحلول العامة. وتؤيد منظمة الصحة العالمية عموما الرأي القائل بأن مسألة ما إذا كانت الالتزامات الواقعة على عاتق منظمة والناشئة عن قواعد تعتبر التزامات دولية تتوقف على مصدر وموضوع القواعد المعنية. وإذا لم يكن ثمة شك في أن الالتزامات الناشئة

(٦) المرجع نفسه، الدورة الستون، الملحق رقم ١٠ (A/60/10)، الفقرة ٢٠٥.

مباشرة. بموجب الصك التأسيسي للمنظمة تجاه الدول الأعضاء فيها هي التزامات ذات طابع دولي، فإن هذا القول لا يصح في نظرنا عندما يتعلق الأمر بالتزامات ناشئة بين المنظمة ومسؤوليها. بموجب النظامين الأساسيين والإداري للموظفين. ولذلك، يبدو الحل المعتمد في الفقرة ٢ من المادة ٨ وسطا مقبولا في هذه النقطة.

جيم - مشروع المادة ١٥ - القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية

٤ - فيما يلي نص المادة ١٥، بصيغته المعتمدة مؤقتا من لجنة القانون الدولي في دورتها السابعة والخمسين:

المادة ١٥

القرارات والتوصيات والأذون الموجهة إلى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية

١ - تتحمل المنظمة الدولية المسؤولية الدولية إذا اعتمدت قرارا يلزم دولة عضوا أو منظمة دولية بارتكاب فعل يكون غير مشروع دوليا لو ارتكبته المنظمة الأولى ويكون التفافا على التزام دولي يقع عليها.

٢ - تتحمل المنظمة الدولية المسؤولية الدولية إذا:

(أ) أذنت لدولة عضو أو منظمة دولية بارتكاب فعل يكون غير مشروع دوليا إذا ارتكبته المنظمة الأولى ويكون التفافا على التزام دولي يقع عليها، أو إذا أوصت دولة عضو أو منظمة دولية بارتكاب هذا الفعل؛

(ب) استندت تلك الدولة أو المنظمة الدولية إلى هذا الإذن أو هذه التوصية لارتكاب الفعل المعني.

٣ - تنطبق الفقرتان ١ و ٢ سواء كان الفعل المعني أو لم يكن غير مشروع دوليا بالنسبة إلى الدولة العضو أو المنظمة الدولية التي يكون القرار أو التوصية أو الإذن موجهة إليها^(٧).

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

تود الأمانة العامة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) أن تكرر تأكيد شواغلها وتحفظاتها إزاء القاعدة الواردة في مشروع المادة ١٥، ولا سيما من حيث تعلقها

(٧) المرجع نفسه.

بمسؤولية المنظمات الدولية عن أفعال أعضائها المرتكبة بناء على توصية من المنظمة. ولا علم للأمانة العامة للإنتربول بأية سابقة أو ممارسة تتعلق بمنظمة دولية تأمر أو توصي أعضائها عن قصد بارتكاب أفعال غير مشروعة دولياً، يمكن أن تستند إليها القاعدة التي تقترحها اللجنة. كما أن الأساس المفاهيمي للقاعدة المقترحة غير واضح، ولا سيما فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بناء على مجرد توصيات المنظمات الدولية. وفي حالة الإنتربول، الأمر معقد أكثر لكون المادة ٩ من القانون الأساسي تنص صراحة على أن "على الأعضاء أن يبذلوا كل ما في وسعهم لتنفيذ التزاماتهم، لتنفيذ قرارات الجمعية العامة".

وعلاوة على ذلك، توحى صياغة مشروع المادة ١٥ أن القاعدة المقترحة ستطبق حتى وإن كانت التوصية تتعلق بمسألة ليست للمنظمة الدولية صلاحية معالجتها. وسيكون من الصعب على الإنتربول قبول مثل هذا الأثر، بالنظر إلى أن المادة ٨ (ز) من قانونها الأساسي تفيد صراحة سلطات تقديم التوصيات إلى الجمعية العامة في المسائل التي تتمتع المنظمة بصلاحيه معالجتها.

منظمة الصحة العالمية

يتناول مشروع المادة ١٥ مسألة ذات حساسية سياسية محتملة بالنسبة للمنظمات الدولية، ولا سيما بالنسبة لوكالة فنية من قبيل منظمة الصحة العالمية التي تتألف وظائفها التشريعية أساساً من توصيات توجه إلى الأجهزة الإدارية للمنظمة أو توجه من الأمانة العامة إلى الدول الأعضاء. ونقدر التوضيح الوارد في الفقرة ١ من شرح المادة المعنية^(٨) الذي مفاده عدم السماح لمنظمة دولية "بالإسناد الخارجي" للأعمال التي ستكون أعمالاً مشروعة لو قامت بها تلك المنظمة مباشرة. وفي الوقت ذاته، فإن منظمة الصحة العالمية يتعذر عليها أن تتصور عملياً حالة تدرج في نطاق الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٥، ولا سيما في الحالات التي لا يكون فيها تصرف الدولة أو المنظمة الدولية التي وجه إليها الإذن أو التوصية تصرفاً غير مشروع، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة نفسها. وعلاوة على ذلك، نلاحظ البيانات التي أدرجت في تقرير المقرر الخاص والموقف الذي اتخذته بعض المنظمات الدولية في تعليقاتها الذي مفاده أنه ينبغي عدم اعتبار المنظمة الدولية مسؤولة عن الأعمال التي يقوم بها أعضاؤها بناء على إذن أو توصية صادرة عن المنظمة. وفي هذا الصدد، سيكون المفيد بالتالي تنقيح التعليق على مشروع المادة ١٥ في الوقت المناسب لتقديم أمثلة عملية على الحالات التي يبدو أن اللجنة تقصدها.

(٨) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٦.

دال - الظروف النافية لعدم مشروعية الأفعال - اعتبارات عامة

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

تم تناول قضية الظروف النافية لعدم مشروعية أفعال المنظمات الدولية من قبل المحاكم الإدارية الدولية. وتؤكد اجتهادات هذه المحاكم أن الظروف النافية لعدم المشروعية متأصلة في قانون المسؤولية عن خرق الالتزامات الدولية. وبالتالي، يجري النظر بحق في إدراج الموضوع في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً.

ومع ذلك، قد يكون من اللازم توضيح استعمال المصطلحات والتفكير في مسألة ما إذا كان التمييز الوارد في الأحكام المماثلة من مواد اللجنة المتعلقة بمسؤولية الدول، أي الرضي والتدابير المضادة والقوة القاهرة وحالة الشدة والضرورة والامتثال للقواعد القطعية، قابلاً للتطبيق كلياً على مسؤولية المنظمات الدولية. وفي هذا السياق، تود الأمانة العامة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) أن تشير إلى ثلاث حالات بتت فيها المحاكم الإدارية الدولية:

١ - المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية، الحكم رقم ٢٤^(٩)

تتعلق هذه القضية بقرار منظمة الدول الأمريكية بتسريح المشتكي من منصب مدير مكتب الأمانة العامة وإنهاء عقده مع المنظمة، لأسباب يدعى بأنها قوة القاهرة ذكر أنها معروفة للمشتكي لكنها تتجاوز سلطة المنظمة. وبرفضها للحجة، قبلت المحكمة بمفهوم مقيد للقوة القاهرة، وأشارت في الوقت نفسه إلى أن الاستحالة يمكن أن تكون أيضاً ظرفاً نافياً لعدم المشروعية بقولها:

تعتبر المحكمة أنه ليس في هذه القضية قوة القاهرة من شأنها أن تجعل من المستحيل على الأمانة العامة إتمام عقدها المحدد الأجل، بما أنه من المعلوم قانوناً على نطاق واسع أن المقصود بالقوة القاهرة حدث طبيعي لا سبيل إلى مقاومته. كما لم تكن ثمة أية استحالة لإتمام العقد لأسباب خارج الأمانة العامة.

(٩) يمكن الإطلاع على حكم المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية على الموقع التالي:

www.oas.org/Haribadem/tribadeng.htm

٢ - المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، الحكم رقم ٣٣٩ (١٠)

في هذه القضية، أجابت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، في رأي عرضي، على مسألة ما إذا كان يمكن اعتبار الضائقة المالية الناجمة عن أسباب غير عدم وفاء الدول برسوم العضوية في المنظمة طرفاً ينفي عدم المشروعية. وقد عُرض على المشتكي عقد "خدمات استشارية" مع المنظمة المعنية وقبله. والمشروع الذي كان مقرراً أن يعمل المشتكي فيه هو مشروع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد مر البرنامج الإنمائي بصعوبات مالية واضطر لتعليق المدفوعات أو إلغائها. وتم قطع المدفوعات عن الخدمات الاستشارية للمشتكي. وبالتالي، قالت له المنظمة إنها ألغت عرض التعيين. ووقفت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى جانب المشتكي بقولها:

من الممكن إثبات أن لحدث كسحب تمويل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أثراً مُعطلاً لقدرة المنظمة على مواصلة الالتزام بالعقد باعتباره يشكل أساساً معقولاً لإنهائه. لكن ليست هناك أية دلائل في الملف من شأنها أن تمكن المحكمة من التوصل إلى أية نتيجة بشأن أثر السحب. وليست هناك إشارة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العقد. ومن المفترض أنه كان عليه أن يدفع مرتب المشتكي كلياً أو جزئياً، لكن ليس هناك بيان كاف في أي مكان من الملف عما كانت عليه الترتيبات المالية مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة أو كيف أثرت على قدرة المنظمة على تمويل عقودها. وكانت الرسالتان الوحيدتان اللتان كشف عنهما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برقيتين. تعلن الأولى، المؤرخة ٢٢ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦، أن البرنامج الإنمائي "غير قادر على إقرار" ثلاثة أشهر من الخدمات الاستشارية المقترحة وتقترح مصدراً آخر. ويوافق في الثانية، المؤرخة ٢٩ كانون الثاني/يناير، على الخدمات الاستشارية المقترحة لكنه يقول إنه "غير قادر على الموافقة" على الأشهر الثلاثة المتبقية من عقد الخدمات الاستشارية للمشتكي. وليس في هذا ما يربط عدم الموافقة بأية حالة مالية. ولم يتخذ قرار منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بإلغاء ترتيباتها مع المشتكي إلا في ١٧ شباط/فبراير؛ ويوحى التأخير بأن ثمة عوامل أخرى ينبغي أخذها في الحسبان. وأخيراً، هناك اختلاف شديد بين وقف عمليات التوظيف وإنهاء العقود التي تم إبرامها فعلاً قبل الأوان. ومن المحتمل أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كان يعتقد

(١٠) يمكن الاطلاع على حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على الموقع التالي:

www.ilo.org/dyn/triblex/triblex-browse.search

استنادا إلى المعلومات التي أعطته إياها المنظمة أن كل ما كان يقوم به في حالة المشتكي هو وقف التعيينات الإضافية؛ ولا يستتبع هذا أنه كان سيتصرف بنفس الطريقة في حالة وجود عقد مبرم.

٣ - المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، الحكم رقم ٢١٨٣

في هذه القضية، كانت المشتكية في إجازة مرضية لمدة طويلة ولم يكن بمقدور أحد الاطلاع على رسائلها الإلكترونية. وقد طلب رئيسها المباشر دخول حسابها الحاسوبي، واطلع على رسائلها الإلكترونية وذكر أنه فصل الرسائل المهنية عن الرسائل الخاصة التي تم تخزينها في ملف جديد. وعندما علمت المشتكية بما وصفته بـ"انتهاك بريدها الإلكتروني"، قدمت شكوى لمدير الشؤون الإدارية. ولم ترض المشتكية بالجواب الذي تلقتة ونازعت في محتواه. وردت المنظمة بحالة الضرورة. ورفضت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية الدعوى، بتطبيق المبادئ التالية على وقائع القضية:

أولا، تشير قواعد المنظمة التي طبقت في الوقت المذكور إلى أنه لا يجوز استخدام المرافق الحاسوبية، بما فيها الشبكات، في غير الغرض المتوخى منها فيما يتصل ببرنامج العمل الرسمي للمنظمة، إلا بموجب اتفاق خاص. ومع ذلك، تقرر المنظمة أنهما، مثل منظمات أخرى، تسمح باستخدام عناوين البريد الإلكتروني لأغراض خاصة في إطار حدود ملائمة، وشريطة ألا يؤثر هذا عكسيا على عمل المنظمة. ثانيا، تجب مراعاة مبدأ سرية الرسائل الخاصة المخزنة في حساب البريد الإلكتروني. ثالثا، إذا أصبح دخول حساب البريد الإلكتروني ضروريا لأسباب ملحة أو بسبب الغياب الطويل لصاحب الحساب، يجب أن يكون بمقدور المنظمة فتح الحساب مستخدمة الضمانات التقنية الملائمة. ويجب تقييم حالة الضرورة تلك التي تبرر الوصول إلى بيانات قد تكون سرية بمتى العناية.

وتجب الإشارة إلى أنه بالرغم من أن المحكمة استخدمت مصطلح "حالة الضرورة"، فإنه يمكن الاحتجاج بأنه لم يتم الوفاء بالمعيار المبين في المادة ١٦ (أ) من مواد اللجنة المتعلقة بمسؤولية الدول.

هاء - الظروف النافية لعدم المشروعية - الضرورة

٥ - طرحت لجنة القانون الدولي، في تقريرها لسنة ٢٠٠٤، السؤال التالي بشأن الضرورة:

(ب) من بين الظروف النافية لعدم المشروعية، تشير المادة ٢٥ المتعلقة بـ "مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً" إلى "الضرورة"، التي يجوز للدولة أن تحتج بها في ظل ظروف معينة، أولها أن يكون "[ال] فعل غير [ال] مطابق لالتزام دولي لتلك الدولة [...] هو السبيل الوحيد أمام هذه الدولة لصون مصلحة أساسية من خطر جسيم ووشيك يتهدها". فهل يمكن لمنظمة دولية أن تحتج بعامل الضرورة في ظل مجموعة مماثلة من الظروف؟^(١١)

البنك الدولي

يجري الاعتراف، في مشاريع مواد لجنة القانون الدولي المتعلقة بمسؤولية الدول، بـ "الضرورة" بوصفها ظرفاً نافياً لعدم المشروعية، ولكن في الحالات الاستثنائية وحدها وفي أضيق الحدود: وعملاً بالمادة ٢٥ لا يجوز للدولة أن تحتج بالضرورة (أ) ما لم تكن هي السبيل الوحيد لصون مصلحة أساسية من خطر جسيم ووشيك، و (ب) إذا كانت لا تلحق ضرراً جسيماً بمصلحة أساسية للدولة أو الدول التي يوجد إزاءها الالتزام المخروق، أو بمصلحة المجتمع الدولي ككل. وعلاوة على ذلك، لا يمكن أن تحتج بالضرورة دولة أسهمت في نشوء حالة الضرورة، أو في خرق التزام يستبعد إمكانية الاحتجاج بالضرورة.

وفي نطاق هذه الحدود الضيقة، من العسير ألا نتصور عدم إمكان احتجاج منظمة دولية أيضاً بالضرورة. وأحد المتطلبات الأولى الجوهرية للاحتجاج بـ "الضرورة" هو صون "مصلحة أساسية". ولما كانت للمنظمات الدولية شخصية قانونية مستقلة عن شخصية الدول الأعضاء فيها، وتعد بالتالي أشخاصاً اعتباريين مستقلين، فإنه لا يمكن، بدهاءة، أن ننكر أن لها هي أيضاً مصالح أساسية تُصان وفقاً لصكوكها المنشئة.

وقد ثبتت أهمية الظروف الاستثنائية في عمليات البنك الدولي بفعل أحكام معينة في 'الشروط العامة'، المدرجة في اتفاقات البنك الدولي المالية التي يُشار إليها في هذا المقام على سبيل القياس. إذ تنص الفقرة ٠٢-٦ (هـ) من الشروط العامة المنطبقة على اتفاقات القروض والضمانات لقروض العملة الوحيدة (المؤرخة ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٥، بصيغتها المعدلة حتى ١ أيار/مايو ٢٠٠٤) على أن من الممكن إيقاف حق المقرض في إجراء عمليات سحب إيقافاً كلياً أو جزئياً إذا:

(١١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10)، الفقرة ٢٥.

(هـ) نشأت، نتيجة لأحداث وقعت بعد تاريخ اتفاق القرض، حالة استثنائية تجعل من غير المرجح أن يُنفذ المشروع أو أن يكون المقترض أو الضامن قادرا على تنفيذ التزاماته المقررة بموجب اتفاق القرض أو اتفاق الضمان.

وبالمثل، تنص الفقرة ٠٢-٦ (ك) من الشروط العامة المنطبقة على اتفاقات القروض والضمانات الخاصة بالقروض المحددة النطاق (المؤرخة ١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، بصيغتها المعدلة حتى ١ أيار/مايو ٢٠٠٤) على إمكانية الإيقاف إذا:

نشأت حالة استثنائية تصبح فيها أية عمليات سحب إضافية في إطار القرض غير متسقة مع أحكام الفقرة ٣ من المادة الثالثة من مواد اتفاق البنك^(١٢).

وأخيرا، فإنه فيما يختص بالخطر الذي يبرر الاحتجاج بالضرورة لاحظت محكمة العدل الدولية، في قضية غابشيكوفو - ناغيماروس، أن من المتعين إثبات الخطر إثباتا موضوعيا، وليس مجرد إثبات إدراكي قدر الإمكان، وأن "الخطر" الذي يبدو في الأجل الطويل قد يعتبر "وشيكاً" متى جرى إثباته^(١٣). ولذلك الإيضاح أهميته القصوى بالنسبة لممارسات البنك الدولي. التي قد تنشأ فيها أخطار وشيكة في سياق الالتزامات المالية الطويلة الأجل. ولذلك، نرى أن هذا الإيضاح المقدم من محكمة العدل الدولية ينبغي أن ينعكس إما في نص المادة ذات الصلة التي ستعتمدها لجنة القانون الدولي، أو على الأقل في التعليق المصاحب لها.

وعند النظر فيما سبق، نرى أن مشروع اللجنة:

(١٢) فيما يلي نص الفقرة ٣ من المادة الثالثة: "لا يُزاد في أي وقت المبلغ الإجمالي المستحق من الضمانات ومساهمات الإقراض والقروض المباشرة المقدمة من البنك، إذا أدت الزيادة إلى تجاوز الإجمالي نسبة ١٠٠ في المائة من رأسمال البنك المكتتب به المحتفظ بقيمته ومن احتياطات البنك وفوائضه".

(١٣) الحكم في قضية غابشيكوفو - ناغيماروس (هنغاريا/سلوفاكيا)، تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٩٧، الفقرة ٥٦:

"من المؤكد أن لفظة 'خطر' تثير في الذهن فكرة 'التعرض للخطر أو المخاطرة'، وهذا بالضبط ما يميز بين 'الخطر' والضرر المادي. ولكن حالة الضرورة لا يمكن أن توجد دون 'خطر' ثبت على النحو الواجب وجوده في النقطة الزمنية المناسبة؛ ومجرد توهم 'خطر' ممكن لا يمكن أن يكون كافيا في هذا الصدد. بل إنه يكاد يكون أيضا خلاف ذلك، عندما يكون 'خطر' المشكل لحالة ضرورة 'حسيما' و'وشيكاً' في نفس الوقت. و'وشيك' لفظ مرادف لـ 'الفورية' أو 'القرب' المكاني أو الزماني ويتجاوز كثيرا مفهوم 'الإمكان'. وكما شددت لجنة القانون الدولي في تعليقها، لا بد أن يكون الخطر الحسيم الوشيك للغاية بمثابة تهديد للمصلحة في الزمن الفعلي... وهذا، في رأي المحكمة، لا يستبعد أن 'الخطر' الذي يبدو في الأجل الطويل قد يعتبر 'وشيكاً' متى ثبت، في النقطة الزمنية المناسبة، أن تحقق ذلك الخطر، مهما كان بعيدا، لا يعد بذلك أقل يقينية وحتمية".

(أ) ينبغي أن يبين أن الضرورة، بوصفها أحد الظروف النافية لعدم المشروعية، يمكن أن تحتج بها منظمة دولية في ظروف مماثلة للظروف التي يجوز فيها للدولة الاحتجاج بالضرورة لصون مصلحة أساسية من خطر حسيم وشيك؛

(ب) ينبغي أن يذكر صراحة، والأفضل أن يذكر في نص المادة ذات الصلة، أو على الأقل في التعليق المصاحب لها، أن الخطر الذي يبدو في الأجل الطويل قد يعد وشيكا متى ثبت وجوده.

واو - مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا

المنظمة الدولية للشرطة الجنائية

فيما يتعلق بقضية مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة للمنظمات الدولية، يبدو أنه - ما لم تكن اللجنة تنوي في مرحلة ما أن تدمج مختلف مجالات المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دوليا في إطار شامل واحد - كما لو أن المرء يخوض في مجال مسؤولية الدول وليس في مسؤولية المنظمات الدولية. وتكشف الأسئلة التي طرحتها اللجنة إحدى نتائج النظر عادة إلى المسؤولية الدولية فيما يتعلق بالدول باعتبارها من أشخاص القانون الدولي العاديين. كما يعكس الاتجاه إلى دراسة مسؤولية المنظمات الدولية الاعتراف الملازم له بالمنظمات الدولية كأشخاص للقانون الدولي. ومع ذلك، فإن المسؤولية الدولية في جوهرها مسألة أعم غير قابلة للفصل عن مسألة هوية الطرف الذي يقع عليه الالتزام القانوني الدولي المنتهك. بعبارة أخرى، تتعلق الأفعال غير المشروعة دوليا لأي شخص (سواء أكان دولة أو منظمة دولية أو شخصا طبيعيا أو شخصا اعتباريا وطنيا) بقانون المسؤولية الدولية. وبالتالي، يشير كل من النظرية والتجربة إلى أن المسألة أعم من مجرد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة للمنظمات الدولية. ولذلك، فإن أفراد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة للمنظمات الدولية بالذكر يمكن أن يثبت أنه عمل انتقائي لا مبرر له.

ويصبح ما ذكر أعلاه أوضح عند تناول السؤالين المحددين اللذين جرى طرحهما، وهما: (أ) ما إذا كان ينبغي أن تتضمن مشاريع المواد حكما يتعلق بالمعونة والمساعدة التي تقدمها دولة ما لمنظمة دولية في ارتكاب فعل غير مشروع دوليا؛ (ب) وما إذا كانت هناك حالات يمكن فيها تحميل الدولة المسؤولية عن فعل غير مشروع دوليا لمنظمة دولية هي عضو فيها. وينبغي تناول هذه المسائل، كما سيتم بيانه فيما يلي، في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول.

(أ) العون والمساعدة والتوجيه وممارسة السيطرة

من المسلم به أن المادتين ١٦ و ١٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً تقييدتان في نطاقهما، دون مبرر. فهما تتناولان فقط حالات تقديم المعونة والمساعدة لدولة أخرى وتوجيه دولة أخرى والسيطرة عليها في ارتكاب أفعال غير مشروعة دولياً، لكنهما لا تتناولان تقديم المعونة والمساعدة لأشخاص آخرين من أشخاص القانون الدولي، كالمنظمات الدولية، في ارتكاب أفعال غير مشروعة دولياً. ولو لم تكن المادتان ١٦ و ١٧ تقييدتين، لما كانت هناك إذن حاجة لطرح مسألة ما إذا كان ينبغي أن تتضمن المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية حكماً يتعلق بالمعونة والمساعدة التي تقدمها دولة إلى منظمة دولية في ارتكاب عمل غير مشروع دولياً، أو توجيه منظمة دولية والسيطرة عليها في ارتكاب أفعال غير مشروعة دولياً. وبالنظر إلى الصياغات التقييدية في المادتين ١٦ و ١٧، يبدو أن السؤال الذي طرحته اللجنة هو أحد الأسئلة، المتعلقة بمسؤولية الدول، التي لا تزال تخضع بموجب المادة ٥٦ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً لقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الصياغة العامة التي استخدمتها محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية مصنع شورزوف (الاختصاص) (١٩٢٧)^(١٤) واسعة بما يكفي لتشمل قضايا تقديم المعونة والمساعدة أو التوجيه والسيطرة على شخص آخر من أشخاص القانون الدولي في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً.

ومن ثم، إذا لم تكن هناك قاعدة عامة في القانون الدولي تحمل الدولة المسؤولية عن تقديم المعونة والمساعدة أو التوجيه والسيطرة على منظمة دولية ما في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً - وهو أمر غير واضح - تكون هناك في هذه الحالة وحدها فجوة تحتاج إلى سدها من خلال التطوير التدريجي. لكن حتى عندئذ، لا يعتقد أن المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية ستكون المكان المناسب لذلك. ويمكن للمرء أن ينازع في حصر مسؤولية المنظمات الدولية في تقديم المعونة لدولة أو منظمة دولية أخرى/ممارسة السيطرة عليها/إكراهها في خرقها للقانون الدولي (انظر المواد ١٢ إلى ١٤ من المشروع).

(ب) مسؤولية العضو

تجيب المناقشة الواردة أعلاه، إلى حد ما، جزئياً على السؤال المتعلق بما إذا كانت هناك حالات يمكن فيها تحميل الدولة المسؤولية عن عمل غير مشروع دولياً لمنظمة دولية هي عضو فيها. وليس واضحاً ما هي الحالات التي يمكن توقعها وليست مشمولة سلفاً. وتمثل

(١٤) 1927 P.C.I.T Series A, No.17.

إحدى وظائف المادة ٥٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً في استبعاد مسألة مسؤولية أية دولة عن تصرف منظمة دولية من نطاق المواد. ومع ذلك، فإن هذا الحكم لا يستبعد من نطاق المواد أية مسألة لمسؤولية الدولة عن تصرفها الخاص، أي عن التصرف المنسوب إلى الدولة. بموجب الفصل الثاني من الجزء الأول من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. فالنية المعلنة للجنة بموجب المادة ٥٧ هي استبعاد هذه القضايا - بالرغم من أنها تدخل من الناحية الشكلية في نطاق المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً - بما أنها تتعلق بمسائل مسؤولية الدول المماثلة لتلك التي يتناولها الفصل الرابع من الجزء الأول. وبالتالي، فإن نطاق المادة ٥٧ ضيق ولا يغطي سوى ما يشار إليه أحياناً بوصفه مسؤولية مشتقة أو ثانوية للدول الأعضاء عن أفعال وديون منظمة دولية^(١٥).

وكما سبق أن لاحظت الأمانة العامة للإنتربول (A/CN.4/556، ص ٤١)، فإن الوضع الذي قد ينشأ في حالة التخلي مالياً عن منظمة من قبل أعضائها يدعو إلى التفكير في هذا السياق. وتجدر الإشارة إلى أنه في قضية آثار المكافآت (١٩٥٤)^(١٦)، أوضحت محكمة العدل الدولية أن وظيفة الموافقة على الميزانية لا تعني أن للهيئة العامة لمنظمة دولية السلطة المطلقة للموافقة أو عدم الموافقة على الإنفاق المقترح عليها، لأن بعض ذلك الإنفاق ينشأ عن التزامات مترتبة سلفاً على هذه المنظمة، وفي هذه الحالة ليس أمام الهيئة العامة من بديل سوى الوفاء بهذه الالتزامات. ومع ذلك، ألا يعتبر رفض الأعضاء تمكين المنظمة من الوفاء بالتزاماتها مشمولاً بالحكم المتعلق بالإكراه؟ وتشكل قضية المجلس الدولي للقصدية وحيدة تحلى فيها الأعضاء ببساطة عن المنظمة، مما أدى إلى حالات تخلف عن الوفاء وإلى توقفها الفعلي. ومن المتصور أن قضية التخلي مالياً بهذا الشكل يمكن أن تكون قضية من شأنها أن تشير مسؤولية الأعضاء بموجب قاعدة مماثلة للمادة ١٨ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وعدا هذا المثال، ليس واضحاً ما ينبغي أن يُشمل تحت عنوان "مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً لمنظمة دولية".

'١' القوانين الخاصة

يبدو أن المادة ٥٥ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، والفقرة ٣ من المادة ٧٤ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بين الدول والمنظمات

(١٥) تعليقات على مشروع المادة ٥٧، في J. Crawford, The International Law Commission Articles on State Responsibility (Cambridge, 2002), p.311.

(١٦) I. C. J. Report, 1954, p.54.

الدولية أو بين المنظمات الدولية لعام ١٩٨٦ تشمّلان سلفاً حالات القوانين الخاصة حيث تنص قوانين منظمة دولية ما بالتحديد على مسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دولياً لمنظمة دولية هي عضو فيها. وسيكون الأمر كذلك إذا نصت الوثيقة التأسيسية أو قانون آخر للمنظمة على المسؤولية المشتقة أو الثانوية لأعضاء المنظمة عن أفعالها أو ديونها. وهكذا الأمر على سبيل المثال مع المادة ٣٠٠ (٧) من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية (النسخة الموحدة، ٢٠٠٢)^(١٧)، التي تنص على أن الاتفاقات التي تبرمها الجماعة الأوروبية في إطار الشروط المبينة في هذه المادة ملزمة لمؤسسات الجماعة ولدولها الأعضاء.

٢' مبدأ العقد لا يسري على الغير

وبالمثل، عندما ينتج فعل غير مشروع دولياً لمنظمة دولية عن خرق التزام يفرضه اتفاق دولي بين المنظمة ودولة ما أو منظمة دولية أخرى سينجم عن المادتين ٣٤ و ٣٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ أن المسؤولية عن خرق الالتزام من قبل المنظمة لا تترتب على البلدان الأعضاء في المنظمة المرتكبة للفعل غير المشروع دولياً إلا إذا كانت قد قبلت ضمان تنفيذ الالتزامات بموجب الاتفاق.

٣' الافتقار إلى التمويل

تتعلق إحدى الحالات التي يستشهد بها في مبدأ تبرير مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة للمنظمات الدولية بالحالات التي لا تفي فيها المنظمة بالتزاماتها بسبب الافتقار إلى التمويل. وإذا تركت جانبا حالات الالتزامات المالية التي لا يسري عليها القانون الدولي، هناك بعض الحجية في اجتهادات المحاكم الدولية التي تفيد بأن تلك القضايا تشملها الظروف النافية لعدم مشروعية الأفعال.

ويوضح حكمان صادران عن محكمتين إداريتين دوليتين هذه النقطة. أحدهما يتعلق بالحالة التي يمكن أن تنشأ عندما تواجه منظمة دولية صعوبات مالية ناجمة عن عوامل خارجية، ويتعلق الثاني بحالة نجمت عن عدم وفاء الأعضاء بالتزاماتهم المالية إزاء المنظمة.

وكما أشير إليه أعلاه، أجابت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في حكمها رقم ٣٣٩ بالإيجاب على مسألة ما إذا كان يمكن للضائقة المالية الناجمة عن أسباب غير عدم وفاء البلدان برسوم العضوية للمنظمة أن تكون ظرفاً نافياً لعدم مشروعية. ومع ذلك، يشير الحكم رقم ١٢٤ الصادر عن المحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية، إلى أنه عندما

(١٧) Official Journal of the European Communities, vol. 45. No. C325 (24 December 2002), p.35

لا يكون السبب خارجيا وإنما يعود إلى عدم وفاء الأعضاء بالتزامهم المالية لا تؤدي الضائقة المالية إلا إلى استحالة مؤقتة للأداء:

”تعتبر المحكمة أن على المنظمة واجب التسديد لكنها تدرك، في الوقت نفسه، أن الظروف الاستثنائية قد تمنعها مؤقتا من الوفاء بالتزامها القانوني.

ومع وضع هذا الواقع في الاعتبار، فإن المبدأ القانوني المطبق هنا هو أن الالتزامات لا تزول إلا بالطريقة المنصوص عليها في النظام القانوني الداخلي للمنظمة والمبادئ العامة للقانون، كالتنازل والسداد والتقدم والتعويض، وليس بأي طريقة أخرى، كعدم دفع الدول الأعضاء للحصص.

ويتعين على المنظمة، بضم الجانبين إلى بعضهما (عدم تسديد الحصص من قبل الدول الأعضاء والطابع الملزم قانونا للالتزام) أن تفتح حسابا خاصا باسم موظفي الأمانة العامة، يديره أمين الصندوق وتحت مسؤوليته، من أجل إقامة احتياطي للموظفين يستعمل فقط وحصرًا لتسديد أية استحقاقات تدين بها المنظمة لموظفيها. وينبغي استمرار الاحتياطي في السجلات وينبغي تسديده عندما تسدد الدول الأعضاء كامل التزاماتها المالية للمنظمة من خلال تسديد حصصها. (انظر المادتين ٦ و ٥٤ من الميثاق والقرار AG/RES. 900 (د-١٧ - سين/٨٧)، الذي أعلنت فيه الجمعية العامة أن أداء الحصص والمساهمات التزام قانوني للدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية؛ وانظر أيضا ”الطابع الإلزامي لقرارات الجمعية العامة المحددة للحصص التي على الدول الأعضاء المساهمة بها لصندوق منظمة الدول الأمريكية“، الوثيقة OES/Ser.G/CP/Doc.1907/88 المؤرخة ٧ تموز/يوليه ١٩٨٨، الصفحتان ١ و ٢، التي أعدتها الأمانة العامة لمنظمة الدول الأمريكية وعرضتها على المجلس الدائم للمنظمة. وانظر أيضا فتوى محكمة العدل الدولية، ”بعض مصروفات الأمم المتحدة (الفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق)“ المؤرخة ٢٠ تموز/يوليه ١٩٦٢ (C.I.J. Report, 1962)، التي استشهدت بها أيضا الأمانة العامة لمنظمة الدول الأمريكية في الوثيقة المذكورة آنفا وأكدت فيها المحكمة الطابع الملزم لتحديد الحصص الذي تقوم به الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومذكرة المستشار القانوني للأمم المتحدة المؤرخة ٧ آب/أغسطس ١٩٧٨ التي أكد فيها أن المادة ١٧ من ميثاق الأمم المتحدة ”تفرض على الأعضاء الالتزام القانوني المتمثل في تسديد الحصص المحددة لها من قبل الجمعية العامة“ (Digest of the United Nations Practice in International Law، الصفحتان، ٢٢٥ و ٢٢٦).“

ويبدو أن الحكم الأخير يوحي بأنه، نظرا لأن الدول الأعضاء في أية منظمة دولية ملزمة بموجب القانون الدولي بتسديد الأنصبة المقررة من قبل الهيئة المختصة في المنظمة يتعين على المنظمة اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة الحالات التي لا يكون فيها الأعضاء مواطنين على أداء ديونهم. ومع ذلك، فإن الالتزام القانوني الملازم للعضوية في المنظمة الدولية، بتسديد الحصص المحددة لها من قبل الهيئة العامة، يبقى رهنا بمبدأ "العقد لا يسري إلا على طرفيه"، ولا يبدو أنه يصل إلى ما يشار إليه بالمسؤولية المشتقة أو الثانوية للدول الأعضاء عن أفعال أو ديون المنظمة الدولية.

٤ هل يتخلى عن المبادئ العامة؟

كما ذكر آنفا، لا يزال من غير الواضح ما الذي ينبغي أن يُشمل تحت عنوان مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة للمنظمات الدولية. يمكن تصور إمكانيتين أخريين. أولا، أن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة لمنظمة دولية من حيث هي مسألة من مسائل القانون الدولي العام الوضعي تنبثق عن المبادئ العامة المبينة في الفصلين الأول والثالث من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. وتنص المادة ١ على أن أي فعل غير مشروع دوليا تقوم به دولة يستتبع مسؤولية تلك الدولة. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ١٣ على أن فعل دولة ما لا يشكل خرقا لالتزام دولي إلا إذا كانت الدولة ملزمة بالالتزام المذكور وقت حدوث الفعل. ومع ذلك، لا توجد ممارسة دولية متبعة من شأنها أن تدعم الاستنتاج الذي يفيد بنشوء قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي، مما يستلزم أن تكون الدولة مسؤولة كذلك عن الأفعال غير المشروعة دوليا لمنظمة دولية هي عضو فيها. بل إن قراءة محايية جدا للقرار التحكيمي "مروحيات ويستلاندا/الهيئة العربية للتصنيع" (١٩٩٥)، من شأنها أن تفضي إلى استنتاج مفاده أن المحكمة اعتبرت أن أفعال الهيئة العربية للتصنيع يمكن عزوها للدول الأعضاء لأنه لا يمكن تمييز المنظمة فعليا عنها. وبالتالي، وبغض النظر عن كون النظام القضائي السويسري محقا في إلغاء القرار التحكيمي "مروحيات ويستلاندا/الهيئة العربية للتصنيع" فيما بعد، فإن القرار يشكل في الواقع تطبيقا للمبادئ العامة المبينة في الفصل الأول من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا.

ثانيا، قد يكون من باب القانون المستحدث ضرورة وجود قاعدة تخرج عن المبادئ العامة المبينة في الفصلين الأول والثالث من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. ومع ذلك، فإنه، خلافا للأنظمة القانونية الداخلية، ليست لدى المجتمع الدولي عملية قانونية وإدارية للإدماج ولا أية معايير موحدة للمنظمات الدولية. وبالتالي، فإن

مباشرة مثل هذه العملية ستتطلب معالجة الكثير من الأسئلة الناشئة من تنوع المنظمات الدولية. ولكي نكتفي بذكر قلة منها نقول: هل ينبغي التعامل مع المؤسسات المصرفية متعددة الأطراف بنفس الطريقة التي يتعامل بها مع المنظمات الدولية غير المصرفية؟ وهل ينبغي أن يكون ثمة أثر لكون بعض المنظمات اندماجية وبعضها غير اندماجي؟ وهل ينبغي التمييز بين أنواع الالتزامات؟ وهل تتوافق جميع آليات الرقابة الداخلية لكل المنظمات الدولية مع الظروف التي من شأنها أن تتيح إعمال مثل هذه القاعدة؟

منظمة حظر الأسلحة الكيميائية

وفيما يتعلق بالفصل الثالث - جيم من تقرير لجنة القانون الدولي لسنة ٢٠٠٥، دعت اللجنة إلى موافقتها، بتعليقات وملاحظات بشأن ثلاث مسائل.

(أ) تقديم العون أو المساعدة، والتوجيه، وممارسة السيطرة أو الإكراه

المسألة الأولى (الفقرة ٢٦ (أ)) تتعلق بما إذا كان ينبغي للجنة أن تُدرج في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية بندا عن المساعدة أو المعونة التي تقدمها الدولة إلى منظمة دولية في ارتكاب فعل غير مشروع داخلياً. والسؤال الثاني (الفقرة ٢٦ (ب)) هو ما إذا كان ينبغي أيضاً أن تنطبق الإجابة على السؤال الأول على حالة قيام الدولة بتوجيه ارتكاب فعل من جانب منظمة دولية وبالسيطرة على الفعل أو الإكراه عليه، إذا كان الفعل سيُعد غير مشروع لولا الإكراه. وتتسم كلتا المسألتين، في رأينا، بأهمية بالغة في الشؤون الدولية المعاصرة، ونعتقد أن اللجنة ينبغي لها بالفعل أن تنظر فيهما. وقد تود اللجنة في معرض نظرها في الموضوع أن تنظر في النتائج العملية التي يمكن أن تنشأ إذا وُجد أن الدولة مسؤولة في الحالتين. وفضلاً عن ذلك، يكون من المرغوب فيه إيضاح ما إذا كان الفعل غير المشروع المشار إليه في السؤال الثاني هو فعل غير مشروع داخلياً أم غير مشروع دولياً، حيث لا يتبين ذلك من الفقرة ٢٦ (أ).

(ب) مسؤولية الدول الأعضاء عن منظمة دولية

والسؤال الأخير هو ما إذا كانت ثمة حالات يمكن فيها اعتبار الدولة مسؤولة عن الفعل غير المشروع دولياً لمنظمة دولية تكون الدولة عضواً فيها. ونحن نرى أن بعض الأحداث الأخيرة، كما يُلاحظ من القضايا المعروضة على المحاكم الدولية والوطنية ومن المؤلفات الأكاديمية، تشير إلى أن هذه مسألة ذات أهمية كبيرة من الناحية العملية، حيث أثرت تساؤلات حول المسؤولية المحتملة للدول الأعضاء في عدة مناسبات. غير أن المؤلفات الأكاديمية متفقة عموماً على أن الوضع القانوني ليس واضحاً تماماً بهذا الصدد. وبناءً عليه،

فإن نظر اللجنة في المسألة يمكن أن يساعد على إيضاح حالة القانون الدولي في هذا الموضوع، بغض النظر عن النتائج التي يتوصل إليها البحث.

منظمة الصحة العالمية

فيما يتعلق بالفصل الثالث (جيم) من التقرير، نلاحظ أن اللجنة لا تطلب تعليقات على أي ظروف محددة من الظروف النافية للمشروعية وأن قابلية تطبيق إدعاء الضرورة على المنظمات الدولية كانت موضوع طلب تعليق سابق من جانب اللجنة. وعلى سبيل التعليق العام في هذه المرحلة، توصي منظمة الصحة العالمية المقرر الخاص واللجنة بأن يراعى الفوارق الأساسية بين الدول والمنظمات الدولية، والفوارق في الوظائف والأغراض القائمة بين المنظمات الدولية، وتقييم ما ينطبق على المنظمات الدولية من الظروف النافية للمشروعية الواردة في الفصل الخامس من الباب الأول المتعلق بمسؤولية الدول، ولا سيما مع مراعاة الغياب المحتمل لأي ممارسة في هذا المجال. وعلى سبيل المثال، إذا كان من البديهي أن ظرفاً من قبيل الدفاع عن النفس لا يسري بطبعه إلا على أعمال الدولة، فإنه ربما يتساءل المرء عما إذا كانت الالتزامات الدولية التي تسند عادة للمنظمات الدولية قد تؤدي بطبعها إلى انتهاك قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العمومي في إطار المادة ٢٦ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول.

وتسأل اللجنة أيضاً عما إذا كان ينبغي أن تدرج في مشاريع المواد حالة الدولة التي تعين أو تساعد منظمة دولية على ارتكاب عمل غير مشروع دولياً، وكذا الحالات التي توجه فيها دولة منظمة دولية إلى ارتكاب عمل غير مشروع دولياً أو تمارس السيطرة عليها لارتكابه أو تكرهها على ارتكابه. فثمة حالات تتوخاها المواد ١٦ إلى ١٨ من مواد مسؤولية الدول، على غرار ما لوحظ في التقرير. وجواب المنظمة عموماً على هذه المسألة هو أنه ما دامت كل حالة من الحالات الثلاث المعنية تترتب عليها المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية، فإنه يبدو منطقياً إدراج تلك الحالات في مشاريع المواد. واستناداً إلى هيكل ومحتوى المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، يبدو أن الأمر سيكون كذلك عموماً في العون أو المساعدة أو التوجيه أو ممارسة السيطرة من جانب دولة على منظمة دولية لارتكاب عمل غير مشروع دولياً. غير أن ثمة جواباً مختلفاً يبدو أنه قد ينطبق في حالة منظمة دولية تكرهها دولة على ارتكاب عمل ما كان لولا الإكراه سيعمل غير مشروع، ما دامت تلك الحالة بعينها ستستبعد مسؤولية المنظمة الخاضعة للإكراه.