

Distr.: General
17 March 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثالثة والستون

جنيف، ٢٦ نيسان/أبريل - ٣ حزيران/يونيه

و ٤ تموز/يوليه - ١٢ آب/أغسطس ٢٠١١

مسؤولية المنظمات الدولية

التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٤	.....	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية
٤	.....	ألف - تعليقات عامة
٤	.....	الأمم المتحدة
٦	.....	باء - تعليقات محددة على بعض مشاريع المواد
٦	.....	١ - مشروع المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة
٦	.....	الأمم المتحدة
١١	.....	٢ - مشروع المادة ٥ - قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية
١١	.....	الأمم المتحدة



- ٣ - مشروع المادة ٦ - تصرف الأجهزة أو الوكلاء ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة
١٦ الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى.
- ١٦ الأمم المتحدة.
- ٤ - مشروع المادة ٧ - تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات
١٨ الأمم المتحدة.
- ٥ - مشروع المادة ٨ - التصرف الذي تعترف به المنظمة الدولية وتبناه
٢٠ الأمم المتحدة.
- ٦ - مشروع المادة ٩ - وقوع حرق لالتزام دولي
٢١ الأمم المتحدة.
- ٧ - مشروع المادة ١٣ - تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً ..
٢٢ الأمم المتحدة.
- ٨ - مشروع المادة ١٤ - ممارسة التوجيه والسيطرة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً ..
٢٥ الأمم المتحدة.
- ٩ - مشروع المادة ٩ - إكراه دولة أو منظمة دولية أخرى
٢٦ الأمم المتحدة.
- ١٠ - مشروع المادة ١٦ - القرارات والأذون والتوصيات الموجهة إلى الدول والمنظمات
٢٧ الدولية الأعضاء.
- ٢٧ الأمم المتحدة.
- ١١ - مشروع المادة ١٩ - الموافقة
٣٠ الأمم المتحدة.
- ١٢ - مشروع المادة ٢٠ - الدفاع عن النفس
٣١ الأمم المتحدة.
- ١٣ - مشروع المادة ٢١ - التدابير المضادة
٣٣ الأمم المتحدة.

٣٦	.....	١٤ - مشروع المادة ٢٤ - حالة الضرورة
٣٦	.....	الأمم المتحدة
٣٧	.....	١٥ - مشروع المادة ٢٩ - الكفّ وعدم التكرار
٣٧	.....	الأمم المتحدة
٣٨	.....	١٦ - مشروع المادة ٣٠ - الجبر
٣٨	.....	الأمم المتحدة
٤٠	.....	١٧ - مشروع المادة ٣١ - عدم جواز الاحتجاج بقواعد المنظمة
٤٠	.....	الأمم المتحدة
٤٠	.....	١٨ - مشروع المادة ٣٢ - نطاق الالتزامات الدولية الميينة في هذا الباب
٤٠	.....	الأمم المتحدة
٤١	.....	١٩ - مشروع المادة ٣٦ - الترضية
٤١	.....	الأمم المتحدة
٤٢	.....	٢٠ - مشروع المادة ٣٧ - الفائدة
٤٢	.....	الأمم المتحدة
٤٢	.....	٢١ - مشروع المادة ٤٤ - مقبولة المطالبات
٤٢	.....	الأمم المتحدة
٤٤	.....	٢٢ - مشروع المادة ٥٠ - موضوع التدابير المضادة وحدودها
٤٤	.....	الأمم المتحدة
٤٤	.....	٢٣ - مشروع المادة ٥٢ - الالتزامات التي لا تتأثر بالتدابير المضادة
٤٤	.....	الأمم المتحدة
٤٥	.....	٢٤ - مشروع المادة ٥٣ - التّناسب
٤٥	.....	الأمم المتحدة
٤٥	.....	٢٥ - مشروع المادة ٦٣ - قاعدة التخصيص
٤٥	.....	الأمم المتحدة
٤٦	.....	٢٦ - مشروع المادة ٦٦ - ميثاق الأمم المتحدة
٤٦	.....	الأمم المتحدة

أولاً - مقدمة

ورد من الأمم المتحدة (١٤ شباط/فبراير ٢٠١١) رد خطي إضافي، يتضمن تعليقات وملاحظات على مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية التي اعتمدها في قراءة أولى لجنة القانون الدولي في دورتها الحادية والستين (٢٠٠٩).

ثانياً - التعليقات والملاحظات الواردة من المنظمات الدولية

ألف - تعليقات عامة

الأمم المتحدة

١ - تلاحظ الأمانة العامة للأمم المتحدة ("الأمانة") أن الاعتراف الكامل "بمبدأ التخصص" أمر أساسي في تناول مسؤولية المنظمات الدولية. وكما لاحظته محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن مشروعية استخدام الدولة للأسلحة النووية في النزاعات المسلحة، فإن "... المنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي الذين ليس لهم، بخلاف الدول، اختصاص عام. فالمنظمات الدولية تخضع ل'مبدأ التخصص'، أي أن الدول التي تُنشئها تخولها سلطات تتوقف حدودها على المصالح المشتركة التي تكلفها تلك الدول بمهمة النهوض بها"^(١).

ولذلك، فإنه من الأساسي، عند نقل مجموعة كاملة من المبادئ المنصوص عليها في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً إلى مسؤولية المنظمات الدولية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، أن تسترشد لجنة القانون الدولي بخصوصيات مختلف المنظمات الدولية أي: هيكلها التنظيمي، وطبيعة وتكوين أجهزة إدارتها، وأنظمتها وقواعدها وإجراءاتها الخاصة - وباختصار، طابعها الخاص. وتلاحظ الأمانة العامة أنه إذا كان هذا المبدأ يُعمل به إلى حد ما من خلال تطبيق مشروع المادة ٦٣ المتعلق بقاعدة التخصص، فإن مبدأ "التخصص" يتخلل العديد من تعليقات الأمانة.

٢ - وفي هذا الصدد، تفضل الأمانة العامة أن تمهد مقدمة عامة لشروح محددة للقواعد، وأن تبين، على غرار المقدمة العامة لشرح المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، المبادئ التي استرشدت بها اللجنة في تدوين أو تطوير قواعد القانون الدولي أو المبادئ التوجيهية المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. وينبغي أن تشمل هذه المبادئ، في جملة أمور، تفسيراً للفوارق بين الدول والمنظمات الدولية، والفوارق فيما بين

(١) انظر: I.C.J. Reports, 1996، الصفحة ٦٦ والصفحة ٧٨، الفقرة ٢٥.

المنظمات الدولية (مبدأ التخصص)، وثنائية القواعد الأولية والقواعد الثانوية، والتمييز بين قواعد القانون الدولي والقواعد الداخلية للمنظمة. وفي هذا الصدد، تقترح الأمانة أيضاً أن توضح هذه المقدمة أن أي إشارة إلى القواعد الأولية في الشرح لا تخل بمضمون هذه القواعد أو بسريانها على المنظمات الدولية.

٣ - وثمة جانب آخر يختلف فيه قانون مسؤولية المنظمات الدولية عن قانون مسؤولية الدول ويكمن في مدى الممارسة المتاحة التي يمكن أن تستشيف لجنة القانون الدولي القانون من خلالها. وفي هذا الصدد، نلاحظ أن اللجنة قد سلمت في شرحها لعدد من مشاريع المواد بمحدودية أو انعدام الممارسة الداعمة للحكم المقترح. ويمكن أن تبين مقدمة عامة للشروح هذه النقطة وتشرح آثار ذلك على طابع مشاريع المواد.

٤ - وفي الحالات التي لم تتح فيها بعد للجنة فرصة الاطلاع على الممارسة القائمة، سعت الأمانة العامة إلى تزويدها بمعلومات إضافية فيما يتعلق بأي ممارسة ذات صلة بالموضوع ولها علاقة بالأمم المتحدة.

٥ - ويقتصر نطاق استعراض الأمانة العامة على ٢٦ مشروع مادة تكتسي أهمية خاصة بالنسبة للأمم المتحدة. وقد أجري هذا الاستعراض على ضوء الممارسة القائمة التي وإن لم تكن جامعة بالضرورة، فإن إدراجها إنما يرد مع ذلك على سبيل المثال. ففي بعض الحالات، تتسق الممارسة مع القاعدة المقترحة، وتخالفها في حالات أخرى، بينما لا تتسق الممارسة في حالات أخرى أو يكون تكييفها القانوني خلافياً أو غير بَيِّن. ويتعلق الكثير من ممارسة المنظمة التي ترد مناقشتها بعمليات حفظ السلام، وبخصوص بعض مشاريع المواد، تتعلق الممارسة بالطريقة التي تناول بها المنظمة مطالبات خاصة من أفراد أو كيانات أخرى غير الدول. ولئن لم تكن هذه المطالبات موضوع مشاريع المواد هذه، فإن هذه الممارسة قد أُدرجت عليها توفر مساعدة ما للجنة.

٦ - غير أن غياب الممارسة الداعمة لدى المنظمة لا يكون دائماً قاطعاً، وفي بعض الحالات تعرب الأمانة العامة عن تأييدها لإدراج قاعدة على سبيل المبدأ الإرشادي من أجل التطوير المحتمل للممارسة في المستقبل. لكن عندما يعزى انعدام الممارسة إلى الطابع الجوهري للمنظمة أو عندما لا يبدو أن ثمة ما يؤيد القياس على مسؤولية الدولة، فإن الأمانة تشكك في مدى ملاءمة إدراج القاعدة، أو مدى ملاءمة إدراجها بصيغتها تلك، في مشاريع المواد.

باء - تعليقات محددة على بعض مشاريع المواد

الباب الأول

مقدمة

١ - مشروع المادة ٢

المصطلحات المستخدمة

الأمم المتحدة

١ - فيما يتعلق بتعريف "المنظمة الدولية" الوارد في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة ٢، ولا سيما تشكيل المنظمات الدولية، فإن الأمانة العامة قد درست، من خلال الممارسة الحديثة للأمم المتحدة، محكمتين دوليتين هما: المحكمة الخاصة لسيراليون والمحكمة الخاصة للبنان، باعتبارهما منظميتين دوليتين. فالمحكمتان أنشئتتا بموجب اتفاق بين الأمم المتحدة وحكومي كل من سيراليون ولبنان، تباعا، وتمتعان معا بالشخصية القانونية الدولية وسلطة محدودة لإبرام المعاهدات. وترى الأمانة، بالتالي، أن الدولة (الواحدة) ومنظمة دولية يمكنهما إنشاء منظمة دولية باتفاق.

٢ - وتشير الفقرة الفرعية (ب) من مشروع المادة ٢ صعوبة تتمثل في الطابع المزدوج "لقواعد المنظمة"، باعتبارها قواعد داخلية وقواعد للقانون الدولي في آن واحد. ولئن سلمت اللجنة بهذه الصعوبة في شرحها لمشروع المادة ٢ من مشاريع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية، لعام ١٩٨٢^(٢)، وخلصت إلى أنه "كان من المحتمل أن تنشأ مشاكل عن الإشارة إلى 'القانون الداخلي' لمنظمة ما لأن هذا القانون، وإن كان له جانب داخلي، له أيضا جانب دولي بالإضافة إلى جوانب أخرى"، فإن هذه الصعوبة لم تناقش بقدر واف في مشاريع المواد هذه. فقد تترتب المسؤولية الدولية للمنظمة على "قواعد المنظمة" بتعريفها الحالي ورهنا بأحكام مشروع المادة ٩، سواء كانت هذه القواعد قواعد داخلية أو قواعد للقانون الدولي.

٣ - وتشك الأمانة فيما إذا كان من الملائم نقل تعريف "القواعد" الوارد في إطار اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية لعام ١٩٨٦ إلى مجال المسؤولية الدولية. وعلاوة على ذلك ترى أن تعريف "قواعد المنظمة" الواسع النطاق والذي يضم صكوكا تتجاوز في نطاقها الصكوك التأسيسية للمنظمة،

(٢) انظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والثلاثون، الملحق رقم ١٠ (A/37/10)، الفقرة ٦٣، شرح مشروع المادة ٢، الفقرة (٢٥).

لا يعمل فحسب على توسيع كبير لنطاق الانتهاكات المحتملة للالتزامات "القانون الدولي" التي يمكن أن تساءل المنظمة عنها، بل إنه، وهذا هو الأهم، يوسع نطاقها لتشمل كذلك انتهاكات القواعد الداخلية، رهنا بمشروع المادة ٩.

٤ - وللتقييم الوافي لأثر التعريف المقترح على نطاق تطبيق مشاريع المواد على الأمم المتحدة، تود الأمانة العامة أن تزود اللجنة بعرض موجز لصكوك الأمم المتحدة التي من شأنها أن تندرج عادة ضمن التعريف الحالي لـ "قواعد المنظمة"، والتي يمكن أن يكون طابعها دوليا أو داخليا، تبعا للقاعدة المعنية:

- إن الوثيقة التأسيسية للأمم المتحدة هي ميثاق الأمم المتحدة. ولئن كان لمعظم أحكامه طابع دولي، فإن أحكاما معينة، من قبيل المادة ١٠١، تشكل أيضا القانون الداخلي للمنظمة؛

- وتفهم "المقررات" و "القرارات" على أنها مقررات وقرارات الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، من قبيل الجمعية العامة ومجلس الأمن^(٣) والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وبعض مقررات أو قرارات الأجهزة الرئيسية، من قبيل الاتفاقيات الدولية التي تعتمدها الجمعية العامة، تكتسي طابع القانون الدولي، في حين أن مقررات وقرارات أخرى، من قبيل قرارات اعتماد النظام الأساسي والنظام الإداري للموظفين أو النظام المالي والقواعد المالية، تشكل قانونا داخليا للمنظمة؛

- وتتألف "أعمال المنظمة" من طائفة من الصكوك المختلفة للغاية من قبيل مقررات وقرارات جميع الأجهزة، بما فيها الأمانة العامة (نشرات الأمين العام والمنشورات الإدارية الأخرى)، والرسائل المتبادلة بين رؤساء أجهزة الأمم المتحدة، والقرارات القضائية والأحكام الصادرة عن المحاكم الدولية المستندة إلى الأمم المتحدة والمحاكم الداخلية للأمم المتحدة، والاتفاقيات الدولية المبرمة بين الأمين العام والدول أو المنظمات الدولية الأخرى، إضافة إلى الترتيبات التعاقدية بكافة أنواعها.

٥ - وقد تطور عدد من مجالات أنشطة الأمم المتحدة تطورا كليا تقريبا من خلال الممارسة، ومن أبرزها إنشاء وإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة أعمال الهيئات الرئيسية والفرعية التابعة للمنظمة (من قبيل انتخاب متقلدي المناصب وإجراءات التصويت، وما إلى ذلك).

(٣) أصبح مصطلح "مقرر" مجلس الأمن يشمل البيانات الرئاسية التي يعتمدها مجلس الأمن.

٦ - ولا يميز تعريف "قواعد المنظمة" بصيغته الراهنة بين القواعد الداخلية والقواعد الدولية لغرض إسناد المسؤولية إلى منظمة دولية، بمفهوم مشروع المادة ٩. ويمكن اعتبار العديد من الصكوك التي قد يشملها التعريف إما صكوكا ذات طابع داخلي أو صكوكا ذات طابع دولي، تبعا لمضمونها، مع ما يترتب على ذلك من آثار متباينة للغاية من حيث المسؤولية الدولية للمنظمة. ولذلك، توصي الأمانة العامة بإدراج هذا التمييز المهم في تعريف "القواعد"، للإشارة بوضوح إلى أن انتهاك قواعد المنظمة يستتبع مسؤوليتها، لا بسبب انتهاك "القاعدة"، في حد ذاتها، ولكن بسبب انتهاك التزام القانون الدولي التي تتضمنه تلك القاعدة.

٧ - أما فيما يتعلق بالفقرة (ج) من مشروع المادة ٢، فإن تعريف "الوكيل" يستند إلى مقطع من فتوى محكمة العدل الدولية لعام ١٩٤٩ في قضية التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، والتي ذكرت فيها المحكمة أنها تفهم لفظ "وكيل" بكونه يفيد ما يلي: "أي شخص، سواء كان موظفاً رسمياً يعمل لقاء أجر أو كان غير ذلك، وسواء كان مستخدماً بصفة دائمة أو غير دائمة، أو كل إليه جهاز من أجهزة المنظمة أداء إحدى وظائفه أو المساعدة في أدائها. وباختصار هو أي شخص يعمل الجهاز من خلاله"^(٤) (التوكيد مضاف).

٨ - غير أن التعريف المقترح يغفل الجملة التقييدية السالفة الوارد في فتوى محكمة العدل الدولية: "أي شخص ... أو كل إليه جهاز من أجهزة المنظمة أداء إحدى وظائفه أو المساعدة في أدائها" (التوكيد مضاف). وتلاحظ اللجنة في شرحها لمشروع المادتين ٥ و ٧ أن مصطلح "وكيل" المقصود به "[...] أن يشير ليس فقط إلى الموظفين الرسميين، بل أيضاً إلى الأشخاص الآخرين الذين يعملون لمصلحة الأمم المتحدة بناء على وظائف أو كالتاليهم من جانب أحد أجهزة المنظمة"^(٥) وأن "الأجهزة والوكلاء إنما هم كيانات وأشخاص يمارسون وظائف المنظمة"^(٦). غير أن طبيعة الوظائف المؤداة ليست عنصراً صريحاً في تعريف اللجنة.

٩ - ولكي تقوم المنظمة بوظائفها، فإنها تتصرف عن طريق مجموعة واسعة من الأشخاص والكيانات بطرق مختلفة. ويمكن أن تشمل هذه المجموعة موظفين يقومون بوظائف أساسية

(٤) انظر: *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, I.C.J. Reports 1949*, الصفحة ١٧٤، والصفحة ١٧٧.

(٥) شرح مشروع المادة ٥، الفقرة (٣).

(٦) شرح مشروع المادة ٧، الفقرة (٢).

أو أفراد أو شركات متعاقدة لتوفير السلع والخدمات، وهي وظائف عرضية أو تابعة "لوظائف المنظمة". وهذه المجموعة الواسعة من الأشخاص والكيانات التي تتجاوز الفئات الأصلية من "الموظفين" المتوخاة في ميثاق الأمم المتحدة، أو "المسؤولين" و "الخبراء الموفدين في مهمة" في إطار اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، قد تطورت من خلال ممارسة المنظمة على مدى ٦٠ سنة. وتعكس هذه التطورات النمو الهائل في عدد ولايات الأمم المتحدة وتنوعها وتشعبها. وهكذا تدخل المنظمة عادة في شركات وغيرها من الترتيبات التعاونية مع كيانات أخرى من قبيل الحكومات والمنظمات غير الحكومية، وتتعاقد مع متعاقدين لتوفير السلع والخدمات.

١٠ - وفيما يلي بيان ببعض الفئات المختلفة من الأشخاص والكيانات "من تتصرف المنظمة بواسطتهم"، سواء كانوا يقومون بوظائف صدر بها تكليف أم لا:

(أ) الأشخاص - ويشملون الموظفين؛ والمسؤولين من غير مسؤولي الأمانة العامة؛ ومتطوعي الأمم المتحدة، والخبراء (من فيهم من تعينهم أجهزة الأمم المتحدة والمقررون الخاصون وأعضاء هيئات معاهدات حقوق الإنسان، وأعضاء لجان التحقيق، وأعضاء أفرقة خبراء الجزاءات، وشرطة الأمم المتحدة وموظفو الاتصال العسكري والمراقبون العسكريون والخبراء الاستشاريون، والأشخاص المعاونون على أساس عدم السداد والموظفون المقدمون دون مقابل)؛ كما يشملون المتعاقدين من الأفراد، وموظفي التعاون التقني؛

(ب) الكيانات - وتشمل تلك الهيئات التي تؤدي وظائف باسم المنظمة أو توفر السلع والخدمات بناء على طلبها. وعلى سبيل المثال، تبرم الأمم المتحدة بانتظام اتفاقات تجارية مع شركات خاصة لتوفير السلع والخدمات. وبموجب "الشروط العامة للعقود"، التي تذيّل بها العقود المبرمة لتوفير السلع والخدمات، يُنص على أن،

"يكون للمتعاقد المركز القانوني لمتعاقد مستقل إزاء الأمم المتحدة، وليس في ... ما يمكن تفسيره على أنه يقيم ... علاقة رب عمل بأجير أو علاقة موكل بوكيل. ولا يعتبر بأي وجه من الوجوه مسؤولاً لأي طرف من الطرفين أو ممثله أو أجرأه أو متعاقدوه من الباطن أجراء أو وكلاء للطرف الآخر، ويكون كل طرف مسؤولاً لوحده عن كل المطالبات الناجمة أو المتعلقة بتشغيل هؤلاء الأشخاص أو الكيانات".

كما يشترط العقد أن يعرض المتعاقد الأمم المتحدة ويرثها من المسؤولية ويدافع عنها فيما يتعلق بأي مطالبات تنصل بأي عمل أو امتناع عن عمل يصدر عن المتعاقد أو أي متعاقد من الباطن يستخدمه للوفاء بالعقد. ولئن كانت هذه العقود لا يجوز

الاحتجاج بها تجاه الأطراف الثالثة، فإنها تحدد موقف المنظمة فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين الطرفين.

١١ - وتستخدم الأمم المتحدة أيضا "الوكالات المنفذة" و "شركاء الإنجاز" عادة للقيام بجوانب معينة من أنشطتها. ويستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) بانتظام "الوكالات المنفذة" لتنفيذ جوانب من برامجه لتقديم المساعدة. وبموجب اتفاق المساعدة الأساسي الموحد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تخول "الوكالات المنفذة" الامتيازات والحصانات وتُعرّف بصيغة تشمل الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وتُمنح مركز "المتعاقدين المستقلين". ويمكن أن يشمل "شركاء الإنجاز" المنظمات غير الحكومية والهيئات الحكومية. ويرم كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية اتفاقات مع المنظمات غير الحكومية لتنفيذ بعض الأنشطة. وبموجب "الاتفاق الموحد للتعاون المشاريعي بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة غير حكومية"، يُنص تحديدا على أن موظفي المنظمات غير الحكومية لا يعتبرون أجراء أو وكلاء للبرنامج الإنمائي، ولا يقبل البرنامج الإنمائي أي مسؤولية عن المطالبات الناشئة عن الأنشطة المضطلع بها بموجب الاتفاق. ويقضي الاتفاق أيضا بأن تعوض المنظمة غير الحكومية البرنامج الإنمائي وتبرئه من المسؤولية عن كافة المطالبات.

١٢ - وترى الأمانة أن التعريف الواسع الذي اعتمدته لجنة القانون الدولي قد يعرض المنظمات الدولية للمسؤولية بصورة غير معقولة، وينبغي بالتالي تنقيحه. وفي ممارسة المنظمة، يتوقف العنصر الضروري في تحديد ما إذا كان الشخص أو الكيان "وكيلا" للمنظمة على ما إذا كان هذا الشخص أو الكيان يؤدي وظائف للمنظمة. غير أنه إذا كان أداء الوظائف الصادر بها تكليف يشكل عنصرا مهما، فإنه قد لا يكون حاسما، وينبغي تناوله على أساس كل حالة على حدة. وتكتسي أهمية أيضا عوامل أخرى من قبيل مركز الشخص أو الكيان، والعلاقة بالمنظمة ودرجة السيطرة القائمة بين المنظمة وذلك الشخص أو الكيان. وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه، حتى الكيانات والأشخاص الذين يؤدون وظائف تقوم بها المنظمة أيضا، قد لا تعتبرهم المنظمة، في بعض السياقات على الأقل، "وكلاء" بل شركاء يساعدون المنظمة في تحقيق هدف مشترك.

١٣ - وفي رأي الأمانة العامة، ينبغي أن يميز، على الأقل، تعريف "الوكيل" في مشاريع المواد بين أولئك الذين يؤدون وظائف منظمة دولية، وأولئك الذين لا يؤدون هذه الوظائف. وهكذا ينبغي أن يشمل التعريف عنصرا أساسيا هو معيار ما إذا كان الشخص أو الكيان

يؤدي ”وظائف للمنظمة صدر بها تكليف“. غير أنه، كما أشير إليه أعلاه، قد لا يكون ذلك بالضرورة حاسماً للمسألة.

١٤ - وبناء عليه، ثمة ما يدعو إلى تشجيع اللجنة على مواصلة النظر في ممارسات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى وذلك لتحديد الشروط التي ينبغي أن تقوم بها لتقرير ما إذا كان شخص أو كيان ”وكيلاً“ لمنظمة دولية في حالة بعينها. وهذا ما قد يساعد في إضفاء قدر أكبر من الوضوح فيما يتعلق بالخصائص المطلوبة لاتخاذ قرار من هذا القبيل لأغراض مشاريع المواد.

الباب الثاني

الأفعال غير المشروعة دولياً الصادرة عن المنظمة الدولية

الفصل الثاني

إسناد التصرف إلى منظمة دولية

٢ - مشروع المادة ٥

قاعدة عامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية

الأمم المتحدة

١ - في الشرح الاستهلاكي للفصل الثاني المتعلق بإسناد التصرف إلى منظمة دولية، أوردت لجنة القانون الدولي توضيحاً - بديهيها على كل حال - مفاده أن

”... هذه المواد لا تشير إلى الحالات التي لا يمكن فيها إسناد التصرف إلى المنظمة. وعلى سبيل المثال، لا تشير المواد، وإنما تلمّح ضمناً فقط، إلى أن تصرف القوات العسكرية للدول أو المنظمات الدولية لا يُسند إلى الأمم المتحدة عندما يأذن مجلس الأمن للدول أو للمنظمات الدولية باتخاذ التدابير اللازمة خارج إطار تسلسل قيادي يربط تلك القوات بالأمم المتحدة“.

ولئن كان هذا القول لا يستدعي أي تعليق من جانب الأمم المتحدة، في ضوء الاجتهاد القضائي الأخير للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان - الذي يسند إلى الأمم المتحدة مسؤولية تصرف القوات العسكرية العاملة تحت قيادة وسيطرة وطنيتين أو إقليميتين - فإن الأمانة تود أن تعلق بشيء من التفصيل على مبادئ وممارسات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، التي تطورت على مدى العقود الستة الماضية.

إسناد أعمال عمليات الأمم المتحدة إلى الأمم المتحدة - مبدأ قيادة الأمم المتحدة وسيطرتها
 ٢ - ينبغي إقامة تمييز واضح في ممارسة الأمم المتحدة بين نوعين من العمليات العسكرية:
 (أ) عمليات الأمم المتحدة التي تجري تحت قيادة الأمم المتحدة وسيطرتها، (ب) والعمليات
 التي تأذن بها الأمم المتحدة تحت قيادة وسيطرة وطنيتين أو إقليميتين. فعمليات الأمم المتحدة
 التي تجري تحت قيادة الأمم المتحدة وسيطرتها هي أجهزة فرعية تابعة للأمم المتحدة. وهي
 مسؤولة أمام الأمين العام تحت التوجيه السياسي لمجلس الأمن. أما العمليات التي تأذن بها
 الأمم المتحدة فتجري تحت قيادة وسيطرة وطنيتين أو إقليميتين، ولئن كان مجلس الأمن يأذن
 بها فإنها مستقلة في إدارة العملية وتمويلها عن الأمم المتحدة أو عن مجلس الأمن. وبعد أن
 يأذن مجلس الأمن بالعملية، فإنه لا يسيطر على أي جانب من جوانب هذه العملية،
 ولا يرصدها طيلة مدة بقائها. ويقتصر دوره بعد الإذن بالعملية على تلقي تقارير دورية عن
 طريق الدولة المتزعمة أو المنظمة التي تتولى إدارة العملية.

٣ - ولدى تحديد إمكانية إسناد عمل أو امتناع عن عمل صادر عن فرد من أفراد عملية
 عسكرية إلى الأمم المتحدة، ما فتئت المنظمة تسترشد بمبدأ "القيادة والسيطرة" على العملية
 المعنية أو العمل المعني. وقد حُدد موقفها من نطاق مسؤوليتها عن الأنشطة العملية
 للعمليات العسكرية، بما في ذلك الأنشطة ذات الصلة بالقتال، في تقرير الأمين العام بشأن
 تمويل قوة الأمم المتحدة للحماية (وعمليات حفظ السلام الأخرى)^(٧). وبناء عليه:

"١٧ - تستند المسؤولية الدولية للأمم المتحدة عن الأنشطة الحربية التي تقوم بها
 قوات الأمم المتحدة إلى الافتراض بأن العملية قيد البحث تجري تحت قيادة وسيطرة
 الأمم المتحدة على وجه الحصر. وعندما تجري عملية مأذون بها في إطار الفصل
 السابع تحت قيادة وسيطرة وطنيتين، تناط المسؤولية الدولية عن أنشطة القوة بالدولة
 أو الدول التي تضطلع بالعملية. [...]"

"١٨ - وفي العمليات المشتركة، تكمن المسؤولية الدولية عن تصرفات القوات
 بالجهة التي تناط بها القيادة والسيطرة العملية وفقاً للترتيبات المنشئة لطرائق التعاون
 بين الدولة أو الدول المقدمة للقوات والأمم المتحدة. وفي حال عدم وجود ترتيبات
 رسمية بين الأمم المتحدة والدولة أو الدول المقدمة للقوات، تتقرر المسؤولية في كل
 حالة بمفردها تبعاً لدرجة السيطرة الفعلية التي يمارسها أي من الطرفين لدى
 الاضطلاع بالعملية".

(٧) انظر: A/51/389.

٤ - ولم تطرح أسئلة بشأن إسناد المسؤولية إلى عملية للأمم المتحدة أو عملية مأذون بها من الأمم المتحدة في ممارسة الأمم المتحدة إلا في حالتين هما: العملية التي نفذت في جمهورية كوريا، وعملية الصومال. لكن إذا كانت العملية الكورية قد أجريت تحت قيادة وسيطرة وطنيتين، فإنه في حالة الصومال، نشأت عن تزامن أو تعاقب نشر عمليتين - عملية للأمم المتحدة وعملية مأذون بها من الأمم المتحدة - والتقارب الزماني والمكاني للعمليتين أسئلة بشأن إسناد المسؤولية عن الضرر أو الإصابة الناجمة أثناء سير أي من العمليتين.

٥ - فقد كانت العملية الكورية في الخمسينات أول عملية تأذن بها الأمم المتحدة^(٨). وكانت تجري تحت قيادة موحدة للولايات المتحدة، وتوجه تقارير دورية، من خلال حكومة الولايات المتحدة، إلى مجلس الأمن. أما المطالبات الموجهة ضد العملية فسوها القيادة الموحدة، أو سوتها، حسب الأحوال، الدول المشاركة عملاً باتفاقات ثنائية أبرمت بين الولايات المتحدة والدول المشاركة. ولئن كان من المتعذر على الأمم المتحدة أن تقول بثوق بأن تلك المطالبات قد سوتها كلها أو عوضت عنها القيادة الموحدة، فإنه يمكن القول قطعاً بأن الأمم المتحدة لم تسو أي منها.

٦ - وفي الصومال، بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٤، نشر عدد من عمليات الأمم المتحدة والعمليات التي تقودها الولايات المتحدة في وقت واحد في معظم الأحيان وفي نفس منطقة العملية. وأقامت قيادة مستقلة وهيكل مراقبة مستقلاً، بما في ذلك أثناء القيام بعمليات مشتركة أو منسقة^(٩). وسوت لجان المطالبات التي أنشأها كل عملية من هاتين العمليتين مطالبات الأطراف الثالثة تبعاً لما إذا كانت لعملية الأمم المتحدة أو للعملية المأذون بها من الأمم المتحدة قيادة وسيطرة فعليتان على أي عملية معينة.

٧ - وتعكس الترتيبات العملية التي وضعت لتسوية مطالبات الأطراف الثالثة في الصومال، حيث أجريت عمليات متعددة في وقت واحد أو بالتتابع، المبدأ القائل بأن كل دولة أو منظمة مسؤولة عن الأضرار التي تحدثها القوات الخاضعة لقيادتها وسيطرتها، بغض النظر عن كون مجلس الأمن هو الذي أصدر تكليفاً بالعملية أو أذن بها، بصفته "مصدر

(٨) أنشئت العملية التي نفذت في جمهورية كوريا عملاً بقرار مجلس الأمن ٨٣ (١٩٥٠) (انظر الوثيقة S/1511 المؤرخة ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٥٠).

(٩) عقب إنشاء عملية الأمم المتحدة الأولى في الصومال (بموجب قرار مجلس الأمن ٧٥١ (١٩٩٢)، أذن مجلس الأمن بإنشاء فرقة العمل الموحدة) (بموجب القرار ٧٩٤ (١٩٩٢)). وأعقبت فرقة العمل الموحدة، بدورها، عملية الأمم المتحدة الموسعة الثانية في الصومال (التي أنشئت بموجب قرار مجلس الأمن ٨١٤ (١٩٩٣)). ونشرت قواتان أمريكيتان إضافيتان بشكل مواز لعملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال هما: قوة الرد السريع ووحدة رينجرز الخاصة التابعة للولايات المتحدة.

السلطة“. وفي تسوية عدد كبير من مطالبات الطرف الثالث عن الأضرار التي أحدثتها القوات الخاضعة لقيادة الولايات المتحدة وسيطرتها، قبلت الولايات المتحدة وكذا الدول الأخرى المساهمة بقوات مسؤولية وتبعية التعويض. وفي حالة الصومال، كما هو الأمر في حالة جمهورية كوريا، إذا لم يكن بوسع الأمم المتحدة أن تشهد بتسوية الولايات المتحدة لجميع هذه المطالبات، فإنها تستطيع أن تؤكد أنه لم يسند أي من تلك المطالبات إلى الأمم المتحدة، ولم تعوضها المنظمة بأي وجه من الوجوه.

٨ - وقد أدرج مبدأ تحميل المسؤولية لمن تناط به القيادة والسيطرة في مجموعة من الاتفاقات والترتيبات الثنائية المبرمة مؤخرا بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء المتعاونة مع عمليات الأمم المتحدة تحت قيادة مستقلة وهيكل سيطرة مستقل. وتتضمن هذه الاتفاقات أحكاما تنص على أن كل مشارك لا يكون مسؤولا إلا عن تسوية مطالبات الأطراف الثالثة فيما يتعلق بالوفاة أو الإصابة الشخصية أو المرض الذي يتسبب فيه موظفوه أو وكلاؤهم، أو عن الخسارة أو الضرر التي يلحق بممتلكات الأطراف الثالثة بالقدر الذي تكون به تلك المطالبات ناشئة عن أو متصلة بعمل أو امتناع عن عمل صادر عن ذلك الطرف أو موظفيه أو وكلائه^(١٠).

(١٠) ومنها اتفاق عام ٢٠٠٥ المبرم بين منظمة الأمم المتحدة وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشأن إرساء الأمن اللازم لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق؛ وترتيب عام ٢٠٠٦ المبرم بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي في أعقاب الترتيب المتعلق بدعم "قوة الاتحاد الأوروبي في جمهورية الكونغو الديمقراطية"، لبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ والترتيبات التقنية لعام ٢٠٠٧ المبرمة بين الأمم المتحدة وحكومة أستراليا بشأن التعاون مع بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي وتقديم المساعدة لها؛ وترتيبات عام ٢٠٠٨ المبرمة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي التي تنظم التعاون بين بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد وقوة الاتحاد الأوروبي في تشاد/جمهورية أفريقيا الوسطى. وتشكل استثناء حالة العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور. فالعملية التي أنشئت باعتبارها عملية مشتركة بموجب قرار مجلس الأمن ١٧٦٩ (٢٠٠٧)، هي جهاز فرعي مشترك بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. والمسؤولية عن مطالبات الطرف الثالث بشأن الإصابة الشخصية والوفاة والإضرار بالممتلكات التي تسند إلى العملية "تسويها الأمم المتحدة" وحدها (الفقرة ٥٤ من الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وحكومة السودان بشأن مركز العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور لعام ٢٠٠٨).

٩ - وقد تجاهل الاجتهاد الأخير للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بدءاً بقضية بهرامي وساراماتي^(١١) هذا التمييز الأساسي بين هذين النوعين من العمليات لأغراض الإسناد. إذ تجاهلت المحكمة معيار "القيادة والسيطرة الفعليتين" الذي استرشدت به الأمم المتحدة والدول الأعضاء في مسائل الإسناد على مدى ستة عقود، عندما أسندت إلى الأمم المتحدة أعمال عملية مأذون بها من الأمم المتحدة (القوة الأمنية الدولية في كوسوفو) تحت قيادة وسيطرة إقليميتين، لمجرد أن مجلس الأمن قد "فوض" سلطاته لتلك العملية وكانت لها "السلطة والسيطرة الأخيرتين" عليها.

١٠ - وتمشيا مع المبدأ القديم العهد والذي مفاده أن المسؤولية تقع على الجهة التي تناط بها القيادة والسيطرة، فإنه لا يمكن أن تترتب مسؤولية الأمم المتحدة على أعمال أو امتناع عن أعمال صادرة عن جهات لا تخضع لقيادتها وسيطرتها. فمنذ الأيام الأولى لعمليات حفظ السلام، اعترفت الأمم المتحدة بما عليها من مسؤولية وتبعية فيما يتعلق بالتعويض عما يصدر عن أفراد عملياتها لحفظ السلام من أعمال أو امتناع عن أعمال، ورفضت في نفس الوقت النظر في مطالبات موجهة ضد عمليات عسكرية أخرى - على الرغم من أنها عمليات أذن بها مجلس الأمن. وظلت هذه الممارسة موحدة ومتسقة دون استثناء.

تعريف "جهاز"

١١ - لا يقدم مشروع المادة ٢ أي تعريف للفظ "جهاز". ولعل هذا الإغفال يستند إلى افتراض أنه، على غرار الفقرة ٢ من المادة ٤ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(١٢)، يعد "جهازاً" ما تقرر قواعد المنظمة أنه كذلك، وأنه ليس من الضروري أو المهم التمييز بين "الجهاز" أو "الوكيل" لغرض إسناد تصرف إلى منظمة دولية.

(١١) انظر: *Behrami and Saramati*, Application No. 71412/01, European Court of Human Rights, 2 May 2007. وأعقب قضية بهرامي وساراماتي سلسلة من القضايا التي بتت من خلالها المحكمة الأوروبية في مسألة الإسناد على نفس المنوال انظر: *Kasumaj v. Greece*, Application No. 6974/05, European Court of Human Rights, 5 July 2007; *Gajic v. Germany*, Application No. 31446/02, European Court of Human Rights, 28 August 2008; *Beric v. Bosnia and Herzegovina*, Application No. 36357/04, European Court of Human Rights, 16 October 2007.

(١٢) تنص الفقرة ٢ من المادة على أنه "يشمل الجهاز أي شخص أو كيان له ذلك المركز وفقاً للقانون الداخلي للدولة".

١٢ - وترى الأمانة العامة أن لفظي "وكيل" و "جهازا" لا يحل أحدهما محل الآخر بالضرورة. فإذا كان "الوكيل" يحتل أن يرتبط أو لا يرتبط تعاقديا بالأمم المتحدة، فإن "الجهاز" لا بد وأن يقيم "صلة عضوية" بالمنظمة لكي تعتبره جهازا من أجهزتها. فثمة مجموعة متنوعة من الكيانات التي هي في الوقت الراهن "متصلة مؤسسيا" بالأمم المتحدة أو تقوم بخدمتها^(١٣)، أو أنشئت بموجب اتفاق بين الأمم المتحدة ودولة عضو عملا بتكليف من جهاز رئيسي^(١٤)، ولا تعتبر أجهزة للأمم المتحدة، بصرف النظر عن درجة من المساعدة المقدمة لتلك الكيانات، أو السيطرة الممارسة عليها. ولذلك فإن الأمانة العامة تفضل أن يكون تعريف "جهاز" على النحو التالي: "أي كيان له ذلك المركز وفقا لقواعد المنظمة".

٣ - مشروع المادة ٦

تصرف الأجهزة أو الوكلاء ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى

الأمم المتحدة

١ - إن معيار "السيطرة الفعلية" الذي اقترحتته لجنة القانون الدولي هو معيار واقعي يستند إلى السيطرة الفعلية على التصرف المعني ويطبق في العلاقة بين المنظمة والدولة المعيرة، أو في حالة عمليات الأمم المتحدة، بين الأمم المتحدة والدول المساهمة بقوات. وفي الحالة الأخيرة، فإن إخضاع إسناد فعل وحدة وطنية إلى الأمم المتحدة لشرط درجة "السيطرة الفعلية" على الفعل أو التصرف المعني إنما يعني ضمنا، في الواقع، أنه عندما تستمر الدولة المعيرة في ممارسة سيطرتها العملية على العمل المنسوب، فإن المسؤولية ينبغي أن تسند إلى الدولة المعيرة لا إلى المنظمة المتلقية.

٢ - وفي ممارسة الأمم المتحدة، يطبق معيار "القيادة والسيطرة الفعليتين" "أفقيا" للتمييز بين عملية للأمم المتحدة تجري تحت قيادة الأمم المتحدة وسيطرتها وعملية تأذن بها الأمم المتحدة وتجرى تحت قيادة وسيطرة وطنيتين أو إقليميتين. وبخلاف ذلك، يمكن أن يطبق معيار "السيطرة الفعلية" الذي اقترحتته اللجنة تطبيقا "عموديا" في العلاقات بين الأمم المتحدة والدول المساهمة بقوات لجعل مسؤولية المنظمة مشروطة بمدى سيطرتها الفعلية على تصرف القوات المعنية.

(١٣) منها مثلا هيئات معاهدات حقوق الإنسان، أو أمانات الاتفاقيات البيئية.

(١٤) منها مثلا، المحكمة الخاصة لسيراليون، أو المحكمة الخاصة للبنان أو اللجنة الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب في غواتيمالا، وهي أجهزة أنشئت بموجب اتفاق بين الأمم المتحدة وحكومات كل من سيراليون وبنان وغواتيمالا، تباعا.

٣ - غير أن موقف الأمم المتحدة القديم العهد ظل يتمثل في أن القوات الموضوعة تحت تصرف الأمم المتحدة "تتحول" إلى جهاز فرعي من أجهزة الأمم المتحدة^(١٥) وبالتالي فإنها تستتبع مسؤولية المنظمة، شأنها في ذلك شأن أي جهاز فرعي آخر، بغض النظر عما إذا كانت ممارسة السيطرة على جميع جوانب العملية، ممارسة "فعلية" في الواقع. ولذلك فإن معيار "السيطرة الفعلية". بمفهوم مشروع المادة ٦، في ممارسة الأمم المتحدة، ما فتئ يستخدم لتحديد توزيع المسؤوليات عن الأضرار الناجمة في سياق أي عملية معينة بين الأمم المتحدة وأي دولة من الدول المساهمة بقوات. وظل هذا الموقف سائدا حتى في الحالات التي يتعطل فيها هيكل قيادة الأمم المتحدة وسيطرتها - على غرار حالة عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال.

٤ - وفي هذا الصدد، تلاحظ الأمانة أن السيطرة التبعية التي تمارسها الدولة المعيرة في مسائل الملاحقات التأديبية والجنائية والرواتب والترقية طيلة مدة العملية، متأصلة في مؤسسة حفظ السلام الذي تقوم به الأمم المتحدة، حيث تحتفظ الأمم المتحدة، مبدئياً "بالقيادة والسيطرة العمليتين" وتحتفظ الدولة المعيرة بالسيطرة التبعية الأخرى. غير أنه، ما دامت هذه السيطرة التبعية لا تتداخل مع سيطرة الأمم المتحدة العملية فإنه لا أهمية لها في أغراض الإسناد.

٥ - ومراعاة لواقع عمليات حفظ السلام بل وحرصاً على سلامة عملية الأمم المتحدة إزاء الأطراف الثالثة، أقامت الأمم المتحدة توازناً، بمقتضاه تظل مسؤولة إزاء الأطراف الثالثة، لكنها تحتفظ بحق الرجوع إلى الدولة المعيرة في حالات التقصير الجسيم أو سوء التصرف المتعمد. فبموجب المادة ٩ من مذكرة التفاهم بين الأمم المتحدة و [الدولة المشاركة] المساهمة بموارد في [عملية الأمم المتحدة لحفظ السلام]،

"تتولى الأمم المتحدة مسؤولية النظر في أي مطالبات تتقدم بها أطراف ثالثة في حالة فقدان ممتلكاتها أو الإضرار بها أو حالة الوفاة أو الإصابة الشخصية، التي يتسبب فيها أفراد قداموا، أو معدّات قدامت، من الحكومة لأداء خدمات أو غيرها من الأنشطة أو العمليات بموجب مذكرة التفاهم هذه. غير أن الحكومة هي التي تكون مسؤولة عن هذه المطالبات إذا ما كانت حالات فقدان أو الضرر أو الوفاة

(١٥) تنص الفقرة ١٥ من الاتفاق النموذجي لمركز القوات لعام ١٩٩٠ على أن "تتمتع عملية الأمم المتحدة لحفظ السلم، بوصفها جهازاً فرعياً للأمم المتحدة، بمركز الأمم المتحدة وامتيازاتها وحصاناتها...". (A/55/594، المرفق).

أو الإصابة ناجمة عن تقصير حسيم أو سوء تصرف متعمد من جانب الأفراد الذين قدّمتهم الحكومة“،^(١٦).

٦ - ولعدد من الأسباب، ولا سيما لأسباب سياسية، يحتمل أن تستمر ممارسة الأمم المتحدة المتمثلة في مواصلة العمل بمبدأ مسؤولية الأمم المتحدة تجاه الأطراف الثالثة فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام والرجوع حسب الاقتضاء إلى الدولة المعيرة. ومع ذلك، تؤيد الأمانة العامة إدراج مشروع المادة ٦ باعتباره مبدأ توجيهيا عاما في تحديد المسؤوليات بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها فيما يتعلق بالأجهزة أو الوكلاء الذين يوضعون تحت تصرف المنظمة، بما في ذلك ما يتصل بأنشطة المنظمة في سياقات أخرى احتمالا.

٤ - مشروع المادة ٧

تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

الأمم المتحدة

١ - تلاحظ اللجنة في الفقرة (٤) من شرحها لمشروع المادة ٧، أن ”عنصر الإسناد الرئيسي“ فيما يتعلق بالأفعال المتجاوزة لحدود السلطة ”هو شرط أن يتصرف الجهاز أو الوكيل بتلك الصفة“ أي بصفته الرسمية. وتوضح أنه ”يقصد بهذه الصيغة التعبير عن الحاجة إلى إقامة صلة وثيقة بين التصرف المتجاوز لحدود السلطة ومهام الجهاز أو الوكيل“. ويلاحظ الشرح أيضا أن ممارسة الأمم المتحدة تتفق مع هذا المبدأ.

٢ - ويبدو أن ثمة نزر قليل من الممارسة بشأن المطالبات الموجهة ضد المنظمة فيما يتعلق بأفعال أجهزتها أو وكالاتها التي يدعى بأنها متجاوزة لحدود السلطة. وما وقفنا عليه من ممارسة يتطلب إقامة صلة قوية بين الفعل أو الامتناع المطعون فيه والوظائف الرسمية للجهاز أو الوكيل. (انظر المناقشة المتعلقة بالفقرة الفرعية (ج) من مشروع المادة ٢، أعلاه). وثمة ممارسة توحى بأنه عندما يتصرف بصفته الرسمية وضمن الوظائف العامة للمنظمة جهاز

(١٦) A/C.5/60/26، الفصل ٩، المادة ٩. وفي سياق آخر، ينص الأمر الإداري ST/AI/1999/6 المتعلق بالموظفين المقدمين دون مقابل في البند ١٣ المتعلق بمطالبات الأطراف الثالثة على ما يلي:

”تنولى الأمم المتحدة مسؤولية النظر في أي مطالبات تتقدم بها أطراف ثالثة في حالة فقدان ممتلكاتها أو الإضرار بها أو حالة الوفاة أو الإصابة الشخصية، التي تنشأ عما يصدر عن الأفراد المقدمين دون مقابل من أعمال أو امتناع عن أعمال عند أداء خدمات للأمم المتحدة. بموجب الاتفاق مع الجهة المانحة. غير أنه إذا كان فقدان أو الضرر أو الوفاة أو الإصابة ناجمة عن تقصير حسيم أو سوء تصرف متعمد من جانب الأفراد الذين تقدمهم الجهة المانحة دون مقابل، فإن تلك الجهة المانحة تكون مسؤولة تجاه الأمم المتحدة عن كافة المبالغ التي تدفعها الأمم المتحدة للمطالبين وعن كافة التكاليف التي تتكبدها الأمم المتحدة في تسوية تلك المطالبات“.

أو وكيل تخوله المنظمة تلك الصفة، ولكن تصرفه يخرج عن نطاق الإذن الممنوح، فإن ذلك الفعل قد يعتبر مع ذلك فعلا للمنظمة.

٣ - ولما كان القصد من صيغة مشروع المادة التعبير عن "الحاجة إلى إقامة صلة وثيقة بين التصرف المتجاوز لحدود السلطة ومهام الجهاز أو الوكيل"، فإن الأمانة توصي بإدراج كلمة "الرسمية"، حتى يكون واضحا وجوب أن يتصرف الجهاز أو الوكيل بصفة رسمية لا بصفة خاصة وقت ارتكاب الفعل المتجاوز لحدود السلطة.

٤ - وفي هذا الصدد، تلاحظ الأمانة أن فتوى ١٩٨٦ التي أوردتها اللجنة^(١٧) لا تعكس ممارسة متسقة للمنظمة. ففي ١٩٧٤، أفتى مكتب الشؤون القانونية دائرة العمليات الميدانية بشأن ما إذا كان يؤذن لمجلس استعراض المطالبات في قوات الطوارئ التابعة للأمم المتحدة بأن يتولى ويسوي مطالبات بشأن أعمال المسؤولية التقصيرية التي ارتكبتها أفراد القوات خلال فترات خارج إطار العمل. وأفتى بأنه "قد تكون ثمة فعلا حالات تتعلق بأعمال يقوم بها أفراد قوة خارج إطار العمل وتتعترف الأمم المتحدة على النحو الملائم بأنها ترتب مسؤوليتها"، وأقام تمييزا بين أفعال أفراد القوة خارج إطار العمل في ظروف تتعلق بوظائف فرد من أفراد القوة (أي استعمال سلاح قدمته حكومة)، وأعمال لا تمت بصلة بتاتا لمركز فرد من أفراد القوة بصفته تلك. وبالتالي، كان معيار إسناد الفعل هو ما إذا كان الفعل يتعلق بوظائف للمنظمة، بصرف النظر عما إذا كان الفرد في القوة خارج إطار العمل وقت القيام به.

٥ - وتوحي الممارسة المحدودة للأمم المتحدة في سياق الأفعال المتجاوزة لحدود السلطة بضرورة القيام، على الأقل، بتعديل نص مشروع المادة ٧ لينص على أن الإسناد في أي حالة من هذا القبيل لا يقوم إلا إذا كان الجهاز أو الوكيل "يتصرف بصفته الرسمية في حدود الوظائف العامة للمنظمة". وبالإضافة إلى ذلك، توصي الأمم المتحدة لجنة القانون الدولي بأن تولي المزيد من الاعتبار لمسألة ما إذا كان معيار الإسناد فيما يتعلق بأفعال من هذا القبيل هو نفس المعيار المعتمد بشأن وكلاء المنظمة وأجهزتها، على اعتبار أن الوكيل يمكن أن تربطه بالمنظمة صلة مؤسسية أبعد من الصلة التي تربط الجهاز بها.

٦ - وتوخيا للوضوح، توصي الأمم المتحدة أيضا بالألا تدرج اللجنة في الشرح مقتطفات من الفتوى المستقاة من الحولية القانونية للأمم المتحدة لعام ١٩٨٦ بشأن الأفعال المرتكبة خارج إطار العمل في عمليات حفظ السلام.

(١٧) في الفقرة (٩) من الشرح.

٥ - مشروع المادة ٨

التصرف الذي تعترف به المنظمة الدولية وتبنته

الأمم المتحدة

١ - يرد في الفقرة (١) من الشرح أن "اعتراف" المنظمة "وتبنيها" لسلوك هما شرطان مجتمعان لإسناد تصرف لا يمكن إسناده إلى المنظمة من خلال وكيلها أو جهازها. وتبين لجنة القانون الدولي أن الإسناد يقوم على أساس "الموقف الذي تتخذه المنظمة فيما يتصل بتصرف معين"، ولكنها لا تجيب على مسألة اختصاص المنظمة أو أي من وكلائها أو أجهزتها بالاعتراف بذلك التصرف أو تبنيه، وشكل الاعتراف، وما إذا كان ينبغي أن يتم فعل الاعتراف مع معرفة تامة بالطابع غير المشروع للسلوك، والآثار القانونية والمالية المترتبة على هذا الاعتراف. وستلزم الإجابة على هذه الأسئلة كي يكون لمشروع المادة تأثير عملي ما على الأمم المتحدة.

٢ - وليست الأمانة العامة على علم بأي حالة من الحالات التي اعترف فيها أي جهاز من أجهزة الأمم المتحدة أو تبني سلوكا لا يسند إليها بوجه آخر، أو بأنها وافقت نتيجة ذلك على تحمل مسؤولية التعويض عنه أو الالتزام بذلك. وترى علاوة على ذلك أن هناك احتمالا ضئيلا في أن يصدر إقرار من هذا القبيل عن جهاز حكومي دولي، أو لو تم هذا الإقرار، أن يأذن بدفع التعويض الجهاز السياسي الذي يملك سلطة الميزانية.

٣ - وفي ممارسة الأمانة العامة للأمم المتحدة، فإن دفع مبالغ على سبيل الهبة هي الحالة الوحيدة التي يؤذن فيها للأمين العام أن يقوم بدفع مبالغ دون الاعتراف بمسؤولية المنظمة (بل إنه في الواقع، مشروط بالاعتراف بعدم وجود أي مسؤولية)، إذا ارتأى أنه، مع ذلك، هذا الدفع في مصلحة المنظمة. وتنص القاعدة ١٠٥-١٢ من القواعد المالية في هذا الصدد على ما يلي:

"يجوز دفع الإكراميات في الحالات التي يكون فيها الدفع محققا لمصلحة المنظمة حتى لو كان رأي المستشار القانوني أن الأمم المتحدة ليس عليها التزام قانوني واضح... وتلزم موافقة وكيل الأمين العام لشؤون الإدارة على دفع أية إكراميات".

٤ - والافتراض الكامن وراء القاعدة ١٠٥-١٢ هو أنه رغم جواز إسناد التصرف نفسه إلى الأمم المتحدة، لا يجوز إسناد المسؤولية إليها. ويعتمد مكتب الشؤون القانونية رأياً ثابتاً مفاده أن دفع مبالغ على سبيل الهبة لا يمكن أن يتم إذا ترتبت المسؤولية بصورة قانونية، ففي هذه الحالة، ينبغي دفع التعويض من باب الالتزام.

الفصل الثالث

خرق التزام دولي

٦ - مشروع المادة ٩

وقوع خرق لالتزام دولي

الأمم المتحدة

١ - تتطابق الفقرة ١ من مشروع المادة ٩ مع المادة ١٢ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً مع وجود تعديلات واضحة. إلا أن الفقرة ٢ تشكل بأكملها حكماً جديداً. ولا يميز مشروع المادة ٩ بين قواعد القانون الدولي والقانون الداخلي للمنظمة الدولية في وصف عدم مشروعية التصرف، أو لأغراض إسناد المسؤولية إلى المنظمة الدولية.

٢ - وتذكر اللجنة في شرحها أنه "من المحتمل أن تنشأ معظم الالتزامات بالنسبة إلى المنظمة الدولية عن قواعد المنظمة" وأنه "من المفضل تبديد أي شك في أن خروق هذه الالتزامات تندرج أيضاً ضمن هذه المواد. وصيغة الفقرة ٢ يُقصد بها أن تشمل أي التزام دولي قد ينشأ عن قواعد المنظمة"^(١٨).

٣ - ولم تتخذ اللجنة موقفاً في المناقشة المتعلقة بطبيعة "قواعد المنظمة". وتذكر في الفقرة (٦) من شرحها ما يلي: "... إن الفقرة ٢ لا تحاول التعبير عن رأي قاطع في هذه المسألة. وإنما القصد منها ببساطة هو القول بأن المبادئ الواردة في هذه المادة تنطبق بقدر ما يمكن اعتبار الالتزام الناشئ عن قواعد المنظمة التزاماً بمقتضى القانون الدولي". وترى الأمانة العامة أن هذا يعني أن حالات خرق القانون الدولي الواردة في القواعد، وليس حالات خرق القواعد بصفة عامة، هي وحدها التي ستعتبر حالات خرق لالتزام دولي بالمعنى الوارد في مشروع المادة ٩. ومسألة ما إذا يترتب على أي قاعدة التزام دولي تتوقف على طبيعة القاعدة المعنية وموضوعها والغرض منها، وعلى ما إذا كان القصد منها هو إنشاء التزام

(١٨) شرح مشروع المادة ٩، الفقرة (٤).

قانوني دولي. وتشير الأمانة العامة في هذا الصدد إلى أن العديد من قواعد المنظمة، بما في ذلك قرارات أجهزتها السياسية لا يجوز أن تترتب عليها التزامات في القانون الدولي.

٤ - ولا يمكن الإجابة بصورة مجردة على مسألة ما إذا كان خرق قاعدة من قواعد المنظمة ترقى إلى مرتبة خرق التزام من التزامات القانون الدولي، وإنما تتأني الإجابة بالأحرى بتناول كل حالة على حدة. ولذلك، تؤيد الأمم المتحدة النص الحالي للفقرة ١ من مشروع المادة ٩، وتقترح تنقيح الشرح لتوضيح الفرق بين القواعد الدولية والداخلية للمنظمة.

الفصل الرابع

مسؤولية المنظمة الدولية فيما يتصل بفعل دولة أو منظمة دولية أخرى

٧ - مشروع المادة ١٣

تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً

الأمم المتحدة

١ - ليست الأمانة العامة على علم بأي حالة من الحالات التي ساعدت فيها الأمم المتحدة دولة أو منظمة دولية أخرى على ارتكاب فعل غير مشروع دولياً، أو احتج فيها بمسؤوليتها الدولية فيما يتعلق بتصرف المستفيد من مساعدتها. غير أنه في الآونة الأخيرة، أثرت في حالة بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية إمكانية استخدام ما تقدمه الأمم المتحدة من عون أو مساعدة لتيسير ارتكاب أفعال غير مشروعة.

٢ - فقد كلفت بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية المنشأة بقرار مجلس الأمن ١٢٧٩ (١٩٩٩)، بولاية حماية المدنيين ودعم قوات الحكومة في عملياتها الرامية إلى نزع سلاح الجماعات المسلحة الأجنبية والكونغولية^(٩). وفي سياق العمليات التي تنفذ بمساعدة بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية أصبح من الواضح أن عناصر من القوات التي تقودها الحكومة، ولا سيما القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية التي كانت تستفيد من مساعدة الأمم المتحدة، ارتكبت انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي من النوع الذي كان من المفترض أن تمنعه بمساعدة من

(١٩) قرارا مجلس الأمن ١٥٦٥ (٢٠٠٤) و ١٧٩٤ (٢٠٠٧).

الأمم المتحدة^(٢٠). وأمام معضلة مواصلة تقديم المساعدة إلى قوات الحكومة، وفق التكاليف الصادر عن مجلس الأمن، واحتمال أن يُنظر إلى الأمم المتحدة على أنها متورطة في ارتكاب فعل غير مشروع بحكم تقديمها للمساعدة، عدل مجلس الأمن ولاية البعثة. فموجب القرار ١٨٥٦ (٢٠٠٨)، أذن للبعثة بالاقتنصار على دعم العمليات التي تقودها القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية والمخطط لها بالاشتراك معها وفقا للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين.

٣ - وتنفيذا لقرار مجلس الأمن ١٨٥٦ (٢٠٠٨)، وضع الأمين العام "سياسة المشروطة" التي تحدد شروط تقديم مساعدة البعثة. وبناء على ذلك، أصبح يتعين على البعثة عدم المشاركة أو تقديم الدعم للعمليات التي تنفذها وحدات القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية إذا وجدت أسباب قوية للاعتقاد بأن هناك احتمالا حقيقيا في أن تنتهك هذه الوحدات القانون الإنساني الدولي أو القانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي للاجئين خلال تنفيذ هذه العملية^(٢١).

٤ - وفي القرار ١٩٠٦ (٢٠٠٩)، وافق مجلس الأمن على التدابير التي اتخذها الأمين العام "٢٢ - ويكرر التأكيد، تمشيا مع الفقرتين ٣ (ز) و ١٤ من القرار ١٨٥٦ (٢٠٠٨)، على أن دعم البعثة للعمليات العسكرية التي تقودها القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية ضد الجماعات المسلحة الأجنبية والكونغولية غير المشروعة رهين بالتقيد الصارم بشرطين هما امتثال تلك القوات للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين والتخطيط لتلك العمليات تخطيطا مشتركا وفعالا، ويقرر أنه يجب على القيادة العسكرية للبعثة أن تتأكد، قبل تقديم أي دعم لتلك العمليات، من إجراء أعمال التخطيط المشترك لهذه العمليات بشكل كاف، ولا سيما فيما يتعلق بحماية السكان المدنيين، ويدعو البعثة إلى التدخل لدى قيادة القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية إذا اشتبه في أن عناصر إحدى وحدات القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية التي تتلقى دعم البعثة ارتكبوا انتهاكات جسيمة لهذه القوانين، وفي حالة استمرار هذه الحالة، يدعو البعثة

(٢٠) أدان مجلس الأمن في ديباجة القرار ١٨٥٦ (٢٠٠٨) كافة أنواع الهجمات التي تستهدف المدنيين، وأكد ضرورة الملحة لقيام حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية، بالتعاون مع بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية "بإنهاء انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي تلك، وبخاصة تلك التي ترتكبها الميليشيات والجماعات المسلحة والعناصر التابعة للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية".

(٢١) التقرير الثلاثون للأمين العام عن بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، S/2009/623.

إلى سحب دعمها لهذه الوحدات التابعة للقوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية“؛

”٢٣ - ويحيط [المجلس] علما في هذا الصدد بوضع البعثة ورقة للسياسة العامة تحدد شروط تقديم دعمها لوحدة القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، ويطلب إلى الأمين العام أن ينشئ آلية مناسبة لتقييم تنفيذ هذه السياسة العامة بانتظام“.

٥ - وحالة بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية مثال لقرار متعلق بالسياسات اتخذته المنظمة لتجنب التورط في تيسير ارتكاب فعل غير مشروع أو تجنب اعتبارها ضالعة في تيسير ارتكابه. ومع أنها تظل مثالا وحيدا، فإن الأمانة العامة للأمم المتحدة مع ذلك تؤيد تضمين مشاريع المواد مادة مناسبة تتناول تقديم العون أو المساعدة في ارتكاب فعل غير مشروع دوليا. وفي هذا الصدد، تود الأمانة العامة تأكيد الفرق الجوهرية بين الدول والمنظمات الدولية التي كثيرا ما تشكل أنشطتها في مجال تقديم العون والمساعدة في عدد متزايد ومتنوع من المجالات وظائفها الأساسية.

٦ - وتحديدًا بسبب اتساع نطاق أنشطة المساعدة، وصعوبة رصد الوجهة النهائية أو الاستخدام النهائي لهذه المعونة أو المساعدة، تزداد أهمية الشرط المتعلق بإسناد المسؤولية إلى المنظمة فيما يتعلق بأي معونة أو مساعدة من هذا القبيل، أي العلم بظروف الفعل غير المشروع. وترى الأمانة العامة أن العلم بظروف الفعل غير المشروع، ينبغي أن يفهم منها أنها تشمل العلم بعدم مشروعية الفعل، وتطلب إدراج هذا الأمر في الشرح.

٧ - وتقتراح الأمانة العامة إضافة التوضيح المقدم في شرح المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا أيضا في سياق المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية. ولدى القيام بذلك، قد تود اللجنة النظر في تنقيح الشرح أو مشروع المادة نفسه، لتوضيح أن المسؤولية لا تنشأ عن الفعل غير المشروع في حد ذاته، ولكن عن تصرف المنظمة الذي تسبب أو ساهم في الفعل غير المشروع دوليا؛ وأن يكون القصد من المساعدة موجهة للفعل غير المشروع؛ وأن يرتكب الفعل فعليا، وأن تكون هذه المساعدة عاملا مهما مؤديا إلى ارتكاب الفعل.

٨ - مشروع المادة ١٤

ممارسة التوجيه والسيطرة في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً

الأمم المتحدة

١ - يوجد ما يوازي القاعدة المتعلقة بـ "التوجيه والسيطرة" في المادة ١٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وترى اللجنة أن ما يبين هذا المبدأ فيما يتعلق بالمنظمات الدولية أو يعطي مثالا على "الاشتراك في ممارسة" "التوجيه والسيطرة"، هو الحجة التي استظهرت بها فرنسا في قضية مشروعية استعمال القوة (يوغوسلافيا ضد فرنسا) أمام محكمة العدل الدولية، ومفادها أن "منظمة حلف شمال الأطلسي [كانت] مسؤولة عن 'توجيه' القوة الأمنية الدولية في كوسوفو، وكانت الأمم المتحدة مسؤولة عن 'السيطرة' عليها"^(٢٢).

٢ - وأشارت لجنة القانون الدولي في شرحها للمادة ١٧ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً إلى أن "عبارة 'ممارسة السيطرة' يقصد بها حالات الهيمنة على ارتكاب سلوك غير مشروع لا مجرد الإشراف عليه، ناهيك عن مجرد التأثير فيه أو الاهتمام به" وأن "عبارة 'توجيه' لا تشمل مجرد التحريض أو الإيحاء، بل تتضمن أيضاً التوجيه الفعلي العملي الطابع"^(٢٣). ومن أمثلة "التوجيه والسيطرة" اللذين تمارسهما منظمة دولية "في ظروف معينة"^(٢٤)، اتخاذ قرار ملزم لا يترك أي سلطة تقديرية للدولة أو المنظمة التي وُجه إليها القرار من أجل تنفيذ التصرف الصادر به تكليف من القرار.

٣ - وليس للأمانة العامة علم بأي ممارسة تدعم القاعدة المتعلقة بـ "التوجيه والسيطرة" بمفهوم مشروع المادة ١٤، على نحو ما شرحته اللجنة، وتشك في استصواب تطبيقها قياساً على المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. فالعديد من جوانب هذه القاعدة ما زالت غير واضحة، ولا سيما عتبة "التوجيه والسيطرة"، وطبيعتها، والوسائل التي يمكن للمنظمات الدولية أن تمارس بها هذا التوجيه والسيطرة. وعلى عكس الدول، لا تمارس الأمم المتحدة، بل ليس في وسعها أن تمارس، السيطرة والتوجيه على دولة بالوسائل المتاحة عادة للدول (الوسائل العسكرية والاقتصادية والدبلوماسية). وما دام "التوجيه والسيطرة" يتخذان شكل قرار ملزم، فإن من الصعب تصور قرار واحد يسيطر على دولة

(٢٢) شرح مشروع المادة ١٤، الفقرة (٢).

(٢٣) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، بصيغتها المصوبة، الفقرة ٧٧، شرح المادة ١٧، الفقرة (٧).

(٢٤) شرح مشروع المادة ١٤، الفقرة (٣).

أو يوجهها. وأخيراً، لم يُصادف قط في ممارسة المنظمة الممتدة على مدى ستة عقود قرار ملزم يستوفي الشرط المذكور آنفاً، أي قرار يمارس "السيطرة التنفيذية" على ارتكاب فعل غير مشروع دولياً.

٤ - وتفضل الأمانة العامة عدم إدراج الحجة التي استظهرت بما فرنسا في قضية مشروعية استعمال القوة أمام محكمة العدل الدولية، كمثال على "التوجيه والسيطرة". فهذا القول لا يثير الجدل لكونه لم يبت فيه قضائياً فحسب، بل إن اللجنة بتوظيف هذه الحجة قد تبدو وكأنها تؤيد الحجة القائلة بأن الأمم المتحدة مارست في كوسوفو السيطرة على القوة الأمنية الدولية في كوسوفو، وهذا غير صحيح.

٥ - وفي ضوء ما تقدم، تساور الأمانة العامة شكوك خطيرة بشأن وجود "ظروف معينة" يشكل فيها قرار ملزم "توجيها وسيطرة" بالمعنى المقصود في مشروع المادة ١٤، وترى أن مشروع المادة ليس له أثر عملي يُذكر بالنسبة للمنظمة.

٩ - مشروع المادة ٩

إكراه دولة أو منظمة دولية أخرى

الأمم المتحدة

١ - تشير اللجنة في الفقرة (٢) من شرحها لمشروع المادة ١٥ إلى أنه "في العلاقات بين منظمة دولية والدول الأعضاء فيها أو المنظمات الدولية الأخرى، لا يحدث صدور قرار ملزم عن المنظمة الدولية إكراهاً إلا في الظروف الاستثنائية". (التوكيد مضاف) وتورد شرح المادة ١٨ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً ووصف الإكراه الوارد فيه على النحو التالي:

"الإكراه ... يتصف بنفس الطابع الأساسي الذي تتصف به القوة القاهرة ... والشرط اللازم لتحقيق الإكراه، والذي لا يكفي أي شيء يقل عنه، هو أن يُفرض على الدولة سلوك لا يترك لها من خيار فعلي سوى الامتثال لرغبات الدولة التي تمارس الإكراه".

٢ - وترى اللجنة أن وسيلة الإكراه الوحيدة المتاحة لمنظمة دولية هي القرارات الملزمة، وأن "الإكراه" بالمعنى المقصود في مشروع المادة ١٥ يجب أن يكون بمثابة القوة القاهرة التي لا تترك خياراً آخر للدولة أو المنظمة المكروهة سوى الامتثال. وترى اللجنة أن "الإكراه"، لا يمكن أن يقع إلا "في الظروف الاستثنائية"، ولكن اللجنة لا تقدم مثالا لهذه الظروف، وإن كان نظرياً.

٣ - وليس للأمانة العامة علم بأي ممارسة تدعم القاعدة المتعلقة بـ "الإكراه"، وتشك في احتمال وقوعه. بمفهوم مشروع المادة ١٥. ففي واقع المنظمة، يكاد ينعدم احتمال اتخاذ مجلس الأمن قرارا ملزما يستوفي الشروط الواردة في مشروع المادة ١٥ - أي قرار لا يقتصر على إلزام دولة بارتكاب فعل غير مشروع دوليا، بل يكون له من خلال "الإكراه" تأثير القوة القاهرة. وبناء على ذلك، ترى الأمانة العامة أنه من المرجح أن يكون لمشروع المادة هذا، شأنه شأن مشروع المادة ١٤، تأثير ضئيل، إن وجد، على ممارسة المنظمة.

١٠ - مشروع المادة ١٦

القرارات والأذون والتوصيات الموجهة إلى الدول والمنظمات الدولية الأعضاء

الأمم المتحدة

١ - يتناول مشروع المادة ١٦ الحالة التي تحاول فيها المنظمة الدولية أن تؤثر على أعضائها لكي تحقق نتيجة ما كان لها أن تحققها بالطرق المشروعة، وبذلك تلتف على التزامات دولية واقعة عليها. واستنادا إلى اللجنة فإنه لا يُشترط إثبات النية.

٢ - ويميز مشروع المادة بين القرارات الملزمة والقرارات الآذنة. فالقرار الملزم يترتب مسؤولية على المنظمة وقت اتخاذه؛ بينما القرار الآذن تترتب عليه المسؤولية متى صار ارتكاب الفعل حقيقة فعلية، وكان ارتكاب الفعل مستندا إلى ذلك الإذن أو تلك التوصية. وتضيف اللجنة في هذا الصدد أنه بينما قد تكون المنظمة الدولية مسؤولة عن الأفعال التي ترتكبها الدول وهي تتصرف بموجب إذن صادر بذلك، فإن المنظمة لن تكون مسؤولة "عن أي حرق آخر قد ترتكبه الدولة العضو أو المنظمة الدولية الأخرى التي صدر لها الإذن أو التوصية". وتخلص اللجنة في النهاية إلى أن مشروع المادة ١٦ ربما يكون متداخلا مع مشروعين المادتين ١٤ و ١٥، ولكنه مع ذلك ضروري لتغطية الحالات التي يكون فيها تصرف الدولة العضو الموجه إليها القرار تصرفا غير قانوني.

٣ - والأمثلة الواردة أدناه لا تندرج ضمن نطاق المادة ١٦، أي حالة القرار الملزم "المشوب" بعدم المشروعية الأصلية الذي يُتخذ للالتفاف على التزام واقع على المنظمة الدولية. إلا أنها تُدرج في هذا المقام على سبيل بيان ما درجت عليه الأمم المتحدة من ممارسة عندما ترد عليها مطالبات تتعلق بقرارات ملزمة.

٤ - وقد تلقت الأمم المتحدة أحيانا مطالبات بالتعويض عن أضرار ناجمة عن تنفيذ نظام جزاءات مجلس الأمن. وفي الحالات التي قُدمت فيها مطالبات بالتعويض عن الخسارة المالية أو الضرر، أو عن التكاليف المتكبدة بطرق أخرى لدى تنفيذ تدابير الإنفاذ التي يقررها مجلس

الأمن، دأبت الأمانة العامة على رفض تحميل المنظمة المسؤولية وما فتئت متمسك بالموقف الذي يرى أن الدول مسؤولة عن تحمل التكاليف الناجمة عما تتخذه من إجراءات لتنفيذ تدابير الإنفاذ المتخذة بموجب الفصل السابع.

٥ - وفي الحالتين اللتين عُرضتا على مكتب الشؤون القانونية في منتصف التسعينات من القرن العشرين، لم تكن شرعية قرار مجلس الأمن موضع منازعة. ففي الحالة الأولى، قدمت إحدى شركات الطيران طلبا للحصول على تعويض عن التكاليف الإضافية الناجمة عن تغيير مسار طائرتها المخصصة لنقل الركاب تفاديا للتحليق فوق الأراضي الليبية. وادعى الطرف المطالب أن قرار مجلس الأمن ٧٤٨ (١٩٩٢) فرض "حظرا" على الدول الأعضاء وحظر قيامها برحلات في المجال الجوي الليبي. وكان رد الأمانة العامة أنه أولا لم يفرض حظر من هذا القبيل في القرار، وأنه ثانيا:

"... من الواضح في القانون الدولي أن مجلس الأمن إذا اتخذ إجراء في إطار الفصل السابع من الميثاق، فإنه لا يحق للأفراد أو المؤسسات ممن يتكبدون خسارة مالية بسبب ذلك الإجراء أن يرفعوا مطالب ضد الأمم المتحدة"^(٢٥).

٦ - وتتعلق الحالة الثانية بمطالبة لسداد تكاليف تنفيذ حظر للأسلحة فرض بقرار مجلس الأمن ٧٣٣ (١٩٩٢) على الصومال (أي تكاليف تفريغ الحمولة وإعادة تحميلها بعد الانتهاء من التفيتش بناء على طلب من إحدى الدول). وردت الأمانة العامة بما يلي:

"إن مسؤولية تنفيذ الحظر الذي يفرضه مجلس الأمن تقع على الدول الأعضاء التي تضطلع بالتالي بمسؤولية تحمل تكاليف أي إجراء معين يرون ضرورته لضمان التقيد بالحظر"^(٢٦).

٧ - وفي قضية القاضي التي بنت فيها محكمة العدل الأوروبية، ذهبت المحكمة إلى أن المراجعة القضائية التي تقوم بها لا تتناول شرعية قرار مجلس الأمن من منظور القانون الدولي، بل تتناول شرعية قواعد تنفيذ القرار ضمن النظام القانوني للاتحاد الأوروبي. واستندت المحكمة في استنتاجها إلى افتراض أن الدول تظل حرة في اختيار النموذج الذي تريده لتنفيذ قرارات مجلس الأمن ضمن نظامها القانوني الداخلي، وأن أعمال قرارات مجلس الأمن يجب

(٢٥) انظر: *United Nations Juridical Yearbook*, 1993, pp. 352-353.

(٢٦) الحولية القانونية للأمم المتحدة، ١٩٩٥، الصفحة ٨٩٣.

أن يكون وفقاً للإجراء المطبق في هذا الصدد في النظام القانوني الداخلي لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة^(٢٧).

٨ - ولا يوجد في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً مثيل لمشروع المادة ١٦ في إسناد المسؤولية إلى المنظمات الدولية عن اتخاذها قرارات ملزمة وأخرى غير ملزمة على نحو يخل بالتزاماتها الدولية. والشرطان المتلازمان اللذان ينص عليهما مشروع المادة، وخصوصاً شرط أن يكون القرار الذي تنشأ عنه مسؤولية المنظمة التفاضاً على التزام دولي واقع على المنظمة (أي أن يكون فيه خرق لالتزامات دولية واقعة على المنظمة، وليس لالتزام من الالتزامات الواقعة على الدول الأعضاء فيها)، يجعلان تطبيق المادة في الواقع الفعلي للمنظمات الدولية قليل الاحتمال إلى حد بعيد. وفي الوقت نفسه، تلاحظ الأمانة العامة، على الأقل فيما يتعلق بالاقتراح الرامي إلى توسيع نطاق المسؤولية ليشمل المنظمات الدولية في بعض الحالات ذات الصلة بالتوصيات التي قد توجهها للدول أو المنظمات الدولية الأخرى، أن في الأمر توسيعاً لمفهوم المسؤولية ليتجاوز بكثير نطاق ما سلف من ممارسة فيما يتعلق إما بالدول أو المنظمات الدولية، وتقتصر أن تقوم اللجنة بإعادة النظر في هذه النقطة.

٩ - وتود الأمانة العامة أن تشير إلى أن مجلس الأمن لما يفرض أنظمة جزائية كثيراً ما يبيح خرق الترتيبات التعاقدية التي سبق إبرامها بين الدول المعنية. وهكذا، على سبيل المثال، تفرض الفقرة ٢٤ من قرار مجلس الأمن ٦٨٧ (١٩٩١) حظراً على بيع العراق الأسلحة والأعتدة ذات الصلة والتكنولوجيا وتوريدها إليه، وعلى تقديم المساعدات الأخرى إلى العراق، تقنية كانت أو ذات صلة بالتدريب. وفي الفقرة ٢٥ من القرار، "يطلب [مجلس الأمن] إلى جميع الدول والمنظمات الدولية أن تلتزم التزاماً تاماً بالفقرة ٢٤، بغض النظر عن وجود أية عقود أو اتفاقات أو تراخيص أو أية ترتيبات أخرى" (التوكيد مضاف).

١٠ - وتقتصر الأمانة العامة حذف عبارة "ولو ضمناً" من الفقرة (١٢) من الشرح. وهذا ليس مرده فقط إلى كون الأجهزة الإدارية في الأمم المتحدة لا تعمل على أساس أذن أو توصيات "ضمنية"، ناهيك عن أن تعمل بموجب قرارات ملزمة "ضمنياً"، ولكن أيضاً، وربما كان هذا هو السبب الرئيسي، بسبب صعوبة إثبات "نية" الإذن في ظل غياب لغة واضحة ودقيقة في هذا الصدد.

(٢٧) انظر: 3: *انظر: Joined cases C-402/05 P + C-415/05, Kadi + Al Basakaat v. Council of the European Union*, 3 (2008). C.M.L.R 41

١١ - وإذا كان لا بد من قاعدة تسند المسؤولية للمنظمة بسبب قراراتها الملزمة والأذنة، فإن الأمانة العامة تفضل أن يُعاد النظر في مشاريع المواد ١٤ و ١٥ و ١٦ بصورة مستقلة عما يقابلها في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً بغية وضع مشروع مادة فريدة وشاملة تتناول الآثار القانونية لجميع أنواع القرارات التي تُتخذ انتهاكاً للالتزامات الدولية الواقعة على عاتق المنظمة، وآثارها من حيث مسؤولية المنظمة. وينبغي لأي قاعدة من هذا القبيل أن تحترم ممارسة المنظمات الدولية في هذا المجال. وينبغي لها، على وجه الخصوص، وفقاً لما هو مبين في مشروع المادة ٦٦، ألا تخل بميثاق الأمم المتحدة.

الفصل الخامس

الظروف النافية لعدم المشروعية

١١ - مشروع المادة ١٩

الموافقة

الأمم المتحدة

١ - تلاحظ اللجنة في شرحها لمشروع المادة ١٩ أن المبدأ القائل بأن الموافقة تنفي عدم مشروعية التصرف مبدأً وجيه عموماً في حالة المنظمة الدولية عندما تكون هذه الموافقة صادرة من "الدولة التي يحدث في إقليمها تصرف المنظمة"^(٢٨). وتضرب اللجنة لذلك مثلاً بلجنة تقصي الحقائق تنشئها الأمم المتحدة لتجري تحقيقاً، أو بعثة للتحقق أو الرصد تنشئها الأمم المتحدة وتوفدها إلى إقليم دولة من الدول^(٢٩).

٢ - وترى الأمانة العامة أن موافقة الدولة المضيفة في هذين المثالين لا تشكل بالضرورة ظرفاً نافياً لعدم مشروعية التصرف، بل هي شرط لهذا التصرف، مثلما هي في الواقع شرط لأي حضور للأمم المتحدة في إقليم أي دولة من الدول (مثل عقد مؤتمر للأمم المتحدة، أو إقامة مكتب للأمم المتحدة، أو نشر عملية لحفظ السلام) باستثناء عملية مندرجة في إطار الفصل السابع، أو إيفاء بعثة سياسية، أو لجنة تقص، أو أي آلية أخرى للمساءلة، قضائية كانت أو غير قضائية). فموافقة الدولة على حضور الأمم المتحدة أو على اضطلاع المنظمة بأنشطتها التشغيلية في إقليم الدولة، هي إذن الأساس القانوني لنشر عناصر الأمم المتحدة، وبدون تلك الموافقة لا يكون التصرف ممكناً.

(٢٨) الفقرة (٢).

(٢٩) الفقرة (٣).

٣ - وفي عمليات حفظ السلام التقليدية، متى سُحبت الموافقة قبل نهاية الولاية، أعقبها عادة وعلى الفور سحب عملية الأمم المتحدة. وأبرز مثال على ذلك حالة قوة الطوارئ التابعة للأمم المتحدة في عام ١٩٦٧. ومن الأمثلة الأحدث عهدا حالة إريتريا التي طلبت في عام ٢٠٠٨ سحب بعثة الأمم المتحدة من إقليمها. فقد أعرب مجلس الأمن في قراره ١٨٢٧ (٢٠٠٨) الذي اتخذ في ٣٠ تموز/يوليه ٢٠٠٨ عن أسفه

”لأن ما تضعه إريتريا من عقبات أمام عمل بعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا وإريتريا قد بلغ حدا يقوّض أساس ولاية البعثة، وأجبر البعثة على نقل مقرها مؤقتا من إريتريا...“، وقرر: ”إنهاء ولاية البعثة اعتبارا من ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٨...“.

٤ - وتشير الأمانة العامة إلى أنه لا وجود في ممارسة الأمم المتحدة لحالات عمل أو تصرف غير قانوني تأتيه المنظمة بموافقة الكيان ”المضروب“ أو تصححه موافقة هذا الكيان. والأمانة العامة وإن اقترحت حذف الأمثلة التي أوردتها اللجنة، للأسباب المبينة أعلاه، إنما لا تعترض على الاحتفاظ بقاعدة شاملة الصياغة تنطبق على أي نوع من أنواع موافقة الدولة على عمل غير مشروع تأتيه المنظمة الدولية، باعتبار تلك الموافقة عنصرا نافيا لعدم المشروعية. على أن يكون مفهوما، مع ذلك، أن العمل في حد ذاته يجب أن يكون غير مشروع أو يشكل بالفعل خرقا لالتزام دولي كي تنتفي مسؤولية المنظمة الدولية بسبب موافقة دولة أو منظمة دولية أخرى.

٥ - وتدرك الأمانة العامة أن لجنة القانون الدولي أوردت أمثلة مشابهة في شرحها للمواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دوليا. ومع ذلك فإنها تؤكد على الفرق القائم في هذا الصدد بين الدول والمنظمات الدولية. فأن ترتكب الدول أعمالا غير مشروعة في إقليم دول أخرى دون موافقة الدولة الإقليمية أمر وارد جدا - ومرد ذلك في الغالب تجاور الإقليمين. وأما في حالة الأمم المتحدة، فإن دخول إقليم أي دولة يكون مشروطا بصدور تكليف من الأجهزة السياسية للمنظمة، ويكاد يكون مستحيلا إن لم تعط الدولة المضيفة موافقتها.

١٢ - مشروع المادة ٢٠

الدفاع عن النفس

الأمم المتحدة

١ - تلاحظ اللجنة في شرح مشروع المادة أن الدفاع عن النفس استثناء وارد على حظر استخدام القوة، وأن تطبيقه على المنظمات الدولية من المرجح ألا يكون ممكنا إلا في حالة

المنظمات الدولية ”التي تقوم بإدارة إقليم ما أو بنشر قوة مسلحة“، وأن ”مسألة المدى الذي يحق في حدوده لقوات الأمم المتحدة اللجوء إلى استعمال القوة يتوقف على القواعد الأولية المتعلقة بنطاق البعثة ...“^(٣٠).

٢ - ولا تتناول تعليقات الأمانة العامة على مشروع المادة حالات ”الدفاع عن النفس“ خارج سياق النزاعات المسلحة التي تتدخل فيها قوات حفظ السلام. وتقتصر تعليقاتها، بدلا من ذلك، على استخدام القوة في الدفاع عن النفس ردا على الهجمات التي تتعرض لها عملية من عمليات الأمم المتحدة في حالة النزاع المسلح.

٣ - واستخدام القوة في الدفاع عن النفس في حالات النزاع المسلح ليس أمرا غير مألوف في الممارسة التي درجت عليها عمليات حفظ السلام - وحالات قوة الأمم المتحدة للحماية في البوسنة والهرسك، وعملية الأمم المتحدة في الصومال، وبعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، ليست سوى بعض من آخر الأمثلة. ومع ذلك، فظيلة الممارسة الجديدة لعمليات حفظ السلام، بما في ذلك عمليات الإدارة الانتقالية التي تتولاها الأمم المتحدة، لم تكن ثمة أي حالة أثرت فيها مسؤولية المنظمة عن الاستخدام غير المشروع (أو ”العدواني“) للقوة (قانون مسوغات الحرب). إلا أن المنظمة قبلت تحمل المسؤولية فيما يتعلق بأنواع معينة من الأضرار المتكبدة في سياق العمليات العسكرية، سواء كان طابعها هجوميا أو دفاعيا (قانون الحرب)، وذلك عادة من خلال مطالبات قدمتها أطراف ثالثة ونفذت بواسطة بعثة حفظ السلام المعنية.

٤ - وحتى وإن كانت الأمانة العامة ترى أن التدبير المتخذ للدفاع عن النفس - من حيث طابعه ومحتواه ونطاق تطبيقه - مسألة من مسائل القواعد الأولية للقانون الدولي في الأساس، فهي تقر بأن الدفاع عن النفس يمكن أن يشكل أيضا ظرفا نافيا لعدم المشروعية، ومن ثم ينبغي إدراجه في نص مشاريع المواد.

(٣٠) الفقرتان (٢) و (٣).

١٣ - مشروع المادة ٢١

التدابير المضادة

الأمم المتحدة

١ - ليس من السهل نقل مؤسسة التدابير المضادة^(٣١) بالصيغة التي تنطبق بها على الدول لتطبيقها على المنظمات الدولية. فإذا كانت التدابير المضادة التي تتخذها الدول غير قانونية في جوهرها (ولو لعدم مشروعيتها الأصلية)، فإن التدابير المضادة التي تتخذها المنظمات الدولية تقع في مكان ما من الحيز الفاصل بين الشرعية واللاشرعية، لأنها يجب أن تكون "غير متنافية" مع قواعد المنظمة. ولذلك فالتدابير المضادة التي تتخذها المنظمات الدولية لا يمكن إجازتها تحديداً، ولكن لا يمكن حظرها تحديداً أيضاً. ولا بد أن تسكت قواعد المنظمة عن المسألة حتى يكون التدبير "غير مناف" للقواعد، ومن ثم وصفه بـ "التدبير المضاد" مفهوم مشاريع المواد التي صاغتها لجنة القانون الدولي. وتظل محط جدل مسألة ما لسكوت القواعد من أثر، إن كان لها أثر، على جواز اتخاذ التدبير أو عدم جوازه.

٢ - وفي ممارسة الأمم المتحدة، مع أن قرارات أُتخذت في بعض الأحيان لتحقيق نتيجة بوسائل غير الوسائل المنصوص عليها صراحة في ميثاق الأمم المتحدة، فإن أي من تلك القرارات لم يوصف بالإجراء المضاد. ومن الأمثلة على ذلك استبعاد جنوب أفريقيا، زمن الفصل العنصري، من المشاركة في اجتماعات الجمعية العامة والمؤتمرات التي كانت تعقدتها. فقد أعرب المستشار القانوني للأمم المتحدة، في فتوى قانونية بشأن "إجراءات تعليق عضوية دولة عضو من هيئة مفتوحة للعضوية العامة"، عن رأي مفاده أن من حق أي دولة أن تتوقع لدى انضمامها إلى العضوية أن واجباتها لن تزيد وأن حقوقها لن تقيّد "إلا بالطريقة المنصوص عليها صراحة في الميثاق"؛ وأن الإجراء الوحيد الذي يمكن من خلاله حرمان أي دولة من الحقوق والمزايا التي تكفلها العضوية يكون وفقاً لما تنص عليه المواد ٥ و ٦ و ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة؛ وأن

"واضعي الميثاق لو قصدوا الحد من الحقوق التي تكفلها العضوية بطريقة غير الطرق المنصوص عليها في المواد ٥ و ٦ و ١٩ من الميثاق لكانوا بينوا ذلك في الميثاق نفسه. ولذلك يمكن أن نخلص إلى أن الإجراءات المتبعة لتعليق تمتع أي دولة عضو بأي من المزايا والحقوق والامتيازات التي تكفلها العضوية، والتي لا تراعي

(٣١) بالنظر إلى الطابع العالمي للأمم المتحدة، حيث جميع الدول أعضاء فيها في الوقت الحالي، حصرت الأمانة العامة تعليقاتها في التدابير المضادة التي تتخذها المنظمة تجاه الدول الأعضاء فيها.

الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٥، لا تتوافق مع النظام القانوني الذي أرساه الميثاق“ (التوكيد مضاف)^(٣٢).

٣ - والمبدأ القائل بأن ممارسة سلطات أو استخدام وسائل غير منصوص عليها صراحة في ميثاق الأمم المتحدة (لتحقيق نتيجة بوسائل غير الوسائل المنصوص عليها) أمر مناف لميثاق الأمم المتحدة، طبقه مكتب الشؤون القانونية في السنوات اللاحقة في سياقات أخرى مختلفة (مثل رفض وثائق التفويض المقدمة من جنوب أفريقيا^(٣٣)؛ أو حالة عدم تمثيل جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية^(٣٤)). وبناء على ما تقدم، من المحتمل جدا أن السؤال المتعلق بالأثر القانوني الذي ينبغي أن يترتب على سكوت القواعد، والسؤال المتعلق بما إذا كان ”عدم التنافي“ يعني بالضرورة ”انتفاء عدم الشرعية“، سيظلان محط جدل.

٤ - ولدى تطبيق مؤسسة التدابير المضادة، عن طريق القياس، على العلاقات بين المنظمات الدولية والدول الأعضاء فيها، لم يكفد يؤخذ في الحسبان أن العملية المؤدية إلى اتخاذ المنظمات الدولية تدابير مضادة تختلف اختلافا جوهريا عن العملية المؤدية إلى اتخاذ الدول تدابير مضادة. فالتدابير المضادة عندما تتخذها الدول تُعتبر ”أعمالا انفرادية“، سواء في تحديد عدم الشرعية المفترضة للعمل الأصلي، أو في اختيار الرد عليه. وأما التدابير المضادة التي تتخذها المنظمات الدولية فهي نتيجة عملية متعددة الأطراف، وشاملة للجميع، وعالمية تقريبا في حالة الأمم المتحدة. وهي ”عملية مركزية“ بخلاف النظام ”اللامركزي“ الذي تتخذ الدول التدابير المضادة في إطاره. وقد أغفلت مسألة ما ينبغي ترتيبه على هذا النظام المتعدد الأطراف لاتخاذ التدابير المضادة من أثر، إن كان هناك من أثر، في إضفاء الطابع القانوني أو إضفاء الشرعية على التدبير.

٥ - وأغفل أيضا مبدأ ”التعاون وحسن النية“ الذي يوجه العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء فيها^(٣٥)، وهو المبدأ الذي ينبغي أن يُنظر في ضوءه أيضا إلى مؤسسة التدابير المضادة لدى تطبيقها قياسا على الدول.

(٣٢) انظر: *United Nations Juridical Yearbook*, 1968. P. 195.

(٣٣) A/8160.

(٣٤) A/47/485، المرفق.

(٣٥) انظر: *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory*

Opinion, ICJ Reports, 1980, para.43 at p. 93

٦ - وندرة الممارسة التي هي سمة مميزة لعدد كبير من مشاريع المواد، تميز أيضا، وربما بقدر أكبر، مشاريع المواد المتعلقة بالتدابير المضادة، حيث يصعب تصور حتى مثال افتراضي للتدابير المضادة.

٧ - وفي الممارسة التي درجت عليها الأمم المتحدة، لم يحدث أبدا أن وُصف أي تدبير تُتخذ تجاه دولة أو منظمة بالتدبير المضاد. ومع ذلك، يرى بعض الكتاب أن بعض الحالات يمكن اعتبارها تدابير مضادة، مثل القرار الذي اتخذته الجمعية العامة برفض وثائق التفويض المقدمة من جنوب أفريقيا ردا على سياساتها القائمة على الفصل العنصري^(٣٦)؛ وطرد جنوب أفريقيا من الاتحاد البريدي العالمي في عام ١٩٧٩؛ ورفض الوكالة الدولية للطاقة الذرية لوثائق التفويض الإسرائيلية في عام ١٩٨٢ في أعقاب الغارة التي شنت على مفاعل تموز؛ وحرمان ميانمار من مساعدة منظمة العمل الدولية في مجال التعاون في عام ١٩٩٩ ردا على ممارستها للعمل القسري؛ وتعليق عضوية كوبا في منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٦٢؛ وتعليق عضوية مصر في منظمة المؤتمر الإسلامي في عام ١٩٧٩ في أعقاب إبرام اتفاق السلام مع إسرائيل. إلا أن التدابير المتخذة في جميع هذه الحالات لم يوصف أي منها بالتدبير المضاد.

٨ - وترى الأمانة العامة أنه قد يتعذر على المنظمة المضرومة أن تستوفي الشروط المطلوب منها لدى السعي إلى اتخاذ تدابير مضادة بمفهوم مشروع المادة، نظرا لكثرة تلك الشروط وما يطبعها من تعقيد. إذ يُطلب من المنظمة المضرومة أن تثبت أن التدبير المتخذ لا يتنافى مع قواعد المنظمة، وأنه يتوافق مع الشروط المنصوص عليها في مشاريع المواد من ٥٠ إلى ٥٦ ومع شروط أخرى غير محددة وُصفت بـ "الشروط الموضوعية والإجرائية التي يتطلبها القانون الدولي"، وأن ليس أمامها وسائل أخرى للحمل على الامتثال سوى التدبير المتخذ.

٩ - وتتفق الأمانة العامة مع استنتاج اللجنة بأن "الجزاءات التي قد يحق للمنظمة اعتمادها ضد أعضائها وفقاً للقواعد التي تعمل بها هي في حد ذاتها تدابير مشروعة ولا يمكن إدماجها في التدابير المضادة".

(٣٦) مع ذلك، كانت شرعية التدبير المتخذ وفقا لقواعد المنظمة موضع نقاش. فبينما دافع البعض عن شرعية التدبير، ذهب آخرون إلى أن الإجراء الذي اتخذته الجمعية العامة بمس بصورة غير قانونية بحقوق جنوب أفريقيا الناشئة من عضويتها في الأمم المتحدة، ولذلك فالإجراء ينتهك ميثاق الأمم المتحدة. انظر: Dugard, John, "Sanctions against south Africa. An international law perspective", in Orkin, Mark (ed.), *Sanctions against Apartheid*, David Philip Publishers, 1989. وانظر أيضا: Dopagne, Frederic, *Les contre-mesures des organisations internationales*, Anthemis, 2010, pp. 91-95.

١٠ - وبسبب الاختلافات الجوهرية بين المنظمات الدولية والدول، وطبيعة العلاقة بين المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها، واختلاف العمليات المفضية إلى اتخاذ الدول والمنظمات الدولية للتدابير المضادة، وندرة ممارسة ذات صلة أو قاطعة، توصي الأمانة العامة بعدم إدراج الفصل المتعلق بالتدابير المضادة في المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية.

١٤ - مشروع المادة ٢٤

حالة الضرورة

الأمم المتحدة

١ - إن "حالة الضرورة" التي استقيت عن طريق القياس من المادة ٢٥ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأعمال غير المشروعة دولياً، باعتبارها ظرفاً نافياً لعدم المشروعية، يجب أن تكون الوسيلة الوحيدة المتاحة للمنظمة الدولية لدرء خطر جسيم يهدد مصلحة المجتمع الدولي. ولا يجوز الاحتجاج بـ "حالة الضرورة" إلا للمنظمة التي تكون مهمتها حماية المصلحة المهددة بخطر. ومع ذلك، فإن الأمثلة التي ساقتها لجنة القانون الدولي لا تكاد تقيم دليلاً على وجود عمل غايته صون مصلحة من مصالح المجتمع الدولي من خطر وشيك.

٢ - ولم يحدث أبداً أن صادفت الأمم المتحدة حالة من حالات "الضرورة" بالمعنى المقصود في مشروع المادة ٢٤. ومفهوم "الضرورة التشغيلية" الذي ظهر في سياق عمليات حفظ السلام هو بطبيعة الحال شديد الاختلاف عن مفهوم "حالة الضرورة" من حيث طبيعة الالتزام موضوع الإخلال، والمصلحة موضوع الحماية، والخطر "الجسيم" الذي تُحمى منه المصلحة. ومفهوم "الضرورة التشغيلية" المستقى عن طريق القياس من مفهوم "الضرورة العسكرية" المعمول به في أوقات النزاع المسلح، ينطبق على الأنشطة غير العسكرية التي تقوم بها قوة الأمم المتحدة، باعتباره ظرفاً نافياً للمسؤولية عن فقدان الممتلكات أو الإضرار بها الناجم عن السير العادي للعملية في إطار إنجاز الولاية المسندة للقوة.

٣ - وقد أعاد تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٦ المتعلق بتمويل عمليات حفظ السلام تعريف مفهوم "الضرورة التشغيلية" ووضع حدودها القانونية. ومن أجل تحقيق التوازن بين الضرورة التشغيلية لقوة الأمم المتحدة واحترام الملكية الخاصة، اشترط الأمين العام لاحتجاج الأمم المتحدة بـ "الضرورة التشغيلية"، باعتبارها ظرفاً نافياً للمسؤولية، ما يلي:

"(أ) أن يكون قائد القوة مقتنعاً بحسن نية بأن هناك "ضرورة تشغيلية"؛

(ب) يجب أن تكون الحاجة التشغيلية التي تدعو إلى اتخاذ الإجراء
 ضرورية حقاً وليس مجرد انتهاز الفرصة أو الانتفاع. ويجب أيضاً أن يكون الوقت
 المتاح للقائد للبحث عن حل آخر أقل ضرراً قليلاً أو لا يكون هناك وقت لذلك؛
 (ج) يجب تنفيذ الإجراء وفقاً لخطة تنفيذية وليس نتيجة لعمل فردي
 متعجل؛

(د) ينبغي أن يكون الضرر الناتج متناسباً مع ما هو ضروري بالفعل
 لتحقيق الهدف التشغيلي،^(٣٧).

٤ - وإذا لم تُصادف في ممارسة الأمم المتحدة أي حالة نشأت فيها "حالة الضرورة"،
 بمفهوم المادة ٢٤، باعتبارها ظرفاً نافعاً للمسؤولية، فإنه لا يمكن أن يُستبعد احتمال ظهور
 هذه الحالة في الممارسة المستقبلية للمنظمة، بما في ذلك في عمليات الإدارة المؤقتة وعمليات
 حفظ السلام التي تضطلع بها. ولذلك تؤيد الأمانة العامة إدراج القاعدة المتعلقة بـ "حالة
 الضرورة" في مشاريع المواد المقترحة.

الباب الثالث

مضمون المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية

الفصل الأول

مبادئ عامة

١٥ - مشروع المادة ٢٩

الكف وعدم التكرار

الأمم المتحدة

١ - في ما يتعلق بالفقرة الفرعية (ب) من مشروع المادة، تذكر الفقرة (٤) من شرح
 المادة ٢٩ أنه "يصعب العثور على أمثلة لتأكيدات وضمانات بعدم التكرار مقدمة من
 منظمات دولية". وبالفعل، لا يورد الشرح أي مثال لوجود تأكيد أو ضمان بعدم التكرار
 مقدّم من منظمة دولية. غير أنه يتابع ليفيد بأنه "إذا تبين تمارد منظمة دولية في خرق التزام
 معين، كالاتزام بمنع ارتكاب موظفيها أو أفراد القوات التابعة لها لاعتداءات جنسية، فإن
 ضمانات عدم التكرار ستكون مناسبة تماماً".

(٣٧) A/51/389، الفقرة ١٤.

٢ - وتتساءل الأمانة العامة عما إذا كان من الملائم، في ضوء الغياب التام لممارسة سابقة في مجال تقديم منظمات دولية لتأكيدات وضمادات بعدم التكرار، أن تستنتج اللجنة أن هناك حالياً التزاماً بتوفير هذه التأكيدات والضمادات، وتقتراح الأمانة أن تعيد اللجنة النظر في إدراج هذه الفقرة الفرعية في مشروع المادة ٢٩.

٣ - وتقتراح الأمانة العامة أيضاً أن تعيد اللجنة النظر في الجملة الواردة في الشرح والمتعلقة بمنع ارتكاب موظفي المنظمات الدولية أو أفراد القوات التابعة لها لاعتداءات جنسية. فهذا الموضوع هو بالفعل موضوع هام حظي باهتمام كبير لدى الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، والإشارة العرضية إلى الموضوع التي يبدو أنها توحى بمعيار "مناسب تماماً" لاشتراط تأكيدات وضمادات بشأن عدم التكرار في هذا السياق قد لا تعكس مدى التشعب الذي تتسم به المسألة.

١٦ - مشروع المادة ٣٠

الجبر

الأمم المتحدة

١ - تقرّر لجنة القانون الدولي، في تطبيق مبدأ التزام المنظمات الدولية بالجبر الكامل، بعدم كفاية الموارد المالية التي كثيراً مما تتوفر لهذه المنظمات بغية مجابهة حالات المسؤولية الدولية. وتشير، في هذا الصدد، إلى أن التعويض الذي تقدّمه المنظمات الدولية على سبيل الهبة لا يُعزى بالضرورة إلى وفرة الموارد ولكن إلى ممانعتها في الإقرار بمسؤوليتها الدولية^(٣٨).

٢ - وتشير الأمانة العامة إلى أن التعويض، في ما يبدو من ممارسة المنظمة حتى الآن، هو الشكل الوحيد للجبر وذلك على الرغم من أن الردّ والترضية يظلان من الأشكال المحتملة للجبر.

٣ - وبموجب القرار ٢٤٧/٥٢، اعتمدت الجمعية العامة بعض الحدود المالية والزمنية للمسؤولية تجاه الغير الناجمة عن عمليات حفظ السلام. وتشمل هذه الحدود المطالبات الناشئة عن (أ) الإصابة الشخصية أو المرض أو الوفاة؛ (ب) والإضرار بالملكات؛ (ج) واستعمال المباني الخاصة بدون موافقة مالكيها، ما لم تكن هذه المطالبات قد استثنيت بسبب "ضرورات التشغيل".

٤ - وبمقتضى القرار المذكور أعلاه يخضع دفع التعويضات للحدود التالية:

(٣٨) انظر الفقرتين (٣) و (٤) من شرح مشروع المادة ٣٠.

(أ) أن تقتصر أنواع الإصابة أو الخسارة القابلة للتعويض على الخسائر الاقتصادية، من قبيل النفقات الطبية أو نفقات إعادة التأهيل، أو فقدان الدخل، أو فقدان الدعم المالي، أو نفقات النقل المرتبط بالإصابة، أو المرض أو الرعاية الطبية، وكذلك المصاريف القانونية أو مصاريف الدفن؛

(ب) لا تدفع الأمم المتحدة تعويضاً عن الخسارة غير الاقتصادية، من الألم أو المعاناة أو الكرب المعنوي، أو عن التعويض الزجري أو التعويض المعنوي؛

(ج) فيما عدا الحالات الاستثنائية، ورهنا بالموافقة المطلوبة (بما في ذلك موافقة الجمعية العامة)، لا يتعدى مبلغ التعويض عن الإصابة أو المرض أو الوفاة حداً أقصى قدره ٥٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، على أن يجري مع ذلك، في إطار ذلك التحديد، تعيين المبلغ الفعلي بالرجوع إلى معايير التعويض المحلية؛

(د) يشمل التعويض عن خسائر الممتلكات الشخصية أو تلفها التكاليف المعقولة للإصلاح أو الاستبدال؛

(هـ) لا يدفع التعويض في حالة "ضرورات التشغيل".

٥ - ولا تنطبق الحدود المالية الواردة أعلاه على المطالبات الناجمة عن التقصير الجسيم أو سوء التصرف المتعمد، أو في مجالات معينة من قبيل حوادث المركبات والطائرات، التي وضعت الأمم المتحدة بشأنها ترتيبات يتولى بموجبها التأمين التجاري تغطية مطالبات الطرف الثالث بالتعويض عن الإصابة الشخصية أو الوفاة.

٦ - ولضمان حجية هذه الحدود إزاء الأطراف الثالثة، تعتمد الأمم المتحدة إلى إبرام اتفاقات مع الدول الأعضاء التي تنشر في أقاليمها قوات بعثات لحفظ السلام، وإلى تضمين هذه الاتفاقات أحكاماً بشأن تطبيق هذه الحدود المالية والزمنية للمسؤولية تجاه الغير.

٧ - وعلاوة على عمليات حفظ السلام، نص على الحدود المالية لمسؤولية الأمم المتحدة في اللائحة ٤ التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٢١٠/٤١ بشأن تحديد التعويضات في ما يتعلق بأعمال تحدث داخل منطقة المقر في نيويورك. وتهدف هذه اللائحة إلى وضع "حدود معقولة لمبلغ التعويضات المختلفة التي ينبغي للأمم المتحدة أن تدفعها في ما يتعلق بالأعمال وحالات الامتناع عن الأعمال التي تحدث داخل منطقة المقر...". ومن ثم، لا يمكن للتعويضات عن الخسائر الاقتصادية أن تتجاوز الحدود المنصوص عليها في القواعد المنظمة للتعويضات المقدمة إلى أعضاء اللجان بأنواعها وما شاهاها من هيئات في حالات

الوفاة أو الإصابة أو المرض التي تعزى إلى الخدمة في الأمم المتحدة، ولا أن تتجاوز مبلغ ١٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة بالنسبة للخسائر غير الاقتصادية.

٨ - وترى الأمانة العامة أن الالتزام بالجبر وكذا نطاق هذا الجبر يجب أن يكونا، في حالة الأمم المتحدة، خاضعين لقواعد المنظمة، وبالتحديد لقاعدة التخصيص بمفهوم مشروع المادة ٦٣.

١٧ - مشروع المادة ٣١

عدم جواز الاحتجاج بقواعد المنظمة

الأمم المتحدة

١ - تكرر الأمانة العامة تأكيد أهمية الطابع المزدوج لقواعد المنظمة وضرورة التمييز بين قواعد القانون الدولي والقانون الداخلي للمنظمة. وتلاحظ أيضا أن الاستناد إلى الميثاق، في حالة الأمم المتحدة التي تشمل "قواعدها" ميثاق الأمم المتحدة، سيكون مبررا لعدم الامتثال، بمفهوم الفقرة ١ من مشروع المادة ٣١.

٢ - وترى الأمانة العامة أن الفقرة ٢ من مشروع المادة ٣١، إذا أخذت بالموازاة مع شرح اللجنة، ولا سيما الفقرتين (٣) و (٤) منه، ستبدد شواعلها بشأن ضرورة أن يتم في العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء فيها تطبيق قواعد المنظمة بشأن أشكال بالجبر، بما في ذلك حدود مسؤوليتها تجاه الغير، في إطار قاعدة التخصيص الأعم.

١٨ - مشروع المادة ٣٢

نطاق الالتزامات الدولية المبينة في هذا الباب

الأمم المتحدة

١ - تقدم اللجنة في الفقرة (٥) من شرحها للفقرة (٢) من مشروع المادة ٣٢ مثالين لجالين مهمين تترتب في إطارهما حقوق لأشخاص من غير الدول أو المنظمات. ويتعلق الجال الأول بخرق المنظمات الدولية للالتزامات الواقعة عليها بموجب قواعد القانون الدولي المتعلقة بالعمالة، والثاني بالخرق الذي ترتكبه قوات حفظ السلام وبمس الأفراد. وتذهب اللجنة إلى حد القول بأنه على الرغم من أن مشاريع المواد لا تغطي تبعات هذا الخرق في ما يتعلق بالأفراد، فإن "بعض المسائل المتعلقة بالمسؤولية الدولية المثارة في هذه السياقات مماثل للمسائل التي تعالجها مشاريع المواد هذه".

٢ - وتوصي الأمانة العامة بحذف الفقرة (٥) من الشرح لأنها قد تبعث على الاعتقاد خطأ بأن القواعد الواردة في مشروع المادة تنطبق على الكيانات والأشخاص من غير الدول والمنظمات الدولية. وتلاحظ الأمانة العامة أن شروط التوظيف تحكمها القواعد الداخلية للمنظمة^(٣٩)، ولذا فإن حرقها لا تنجم عنه المسؤولية الدولية للمنظمة. وتلاحظ أيضا أنه باستثناء حالات قليلة، كانت المطالبات المقدمة ضد المنظمة، في سياق ممارستها لعمليات حفظ السلام، مطالبات للقانون الخاص. وتلاحظ الأمانة العامة في الأخير أن المنظمة ملزمة، بموجب البند ٢٩ من المادة الثامنة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، بتوفير السبل البديلة لتسوية المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص.

الفصل الثاني

جبر الضرر

١٩ - مشروع المادة ٣٦

الترضية

الأمم المتحدة

- ١ - تشير اللجنة في الشرح^(٤٠) إلى ما جاء على لسان الأمين العام للأمم المتحدة في ما يتعلق بتقرير عملية التحقيق المستقل في أعمال الأمم المتحدة خلال الإبادة الجماعية التي حدثت في رواندا في عام ١٩٩٤ وبتقريره عن سقوط سريرينيتسا (A/54/549)، حيث أعرب عن "الأسف" و "الندم" على إخفاق الأمم المتحدة.
- ٢ - ودونما سعي إلى نعت طبيعة ذلك الأسف على أحداث لا تزال مثقلة بتبعات أخلاقية وسياسية، تؤد الأمانة العامة أن تعيد تأكيد أن تلك "الأمثلة... لا تشير صراحة إلى وجود خرق لالتزام قائم بموجب القانون الدولي"، على حدّ تعبير اللجنة.

(٣٩) من قبيل النظام الإداري والنظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

(٤٠) الفقرتان (٢) و (٣).

٢٠ - مشروع المادة ٣٧ الفائدة

الأمم المتحدة

- ١ - تقول اللجنة في شرحها إن قواعد الفائدة "يُقصد بها ضمان تطبيق مبدأ الجبر الكامل" وإنه "تنطبق اعتبارات مماثلة في هذا الصدد على المنظمات الدولية".
- ٢ - وكسياسة عامة، لا تدفع الأمم المتحدة الفائدة عموماً. وتمشيا مع النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة ووفق المخصصات التي ترصدها الجمعية العامة للأمم المتحدة، تدفع المنظمة تكاليف السلع والخدمات التي تتلقاها من المتعاقدين التجاريين. وعادة ما تستبعد الأمم المتحدة، بالتالي، في العقود التي ترميها مع الباعة دفع الفائدة. ومن ثم، فإنها لم تدفع الفائدة إلا في حالات نادرة من قبيل الحالات المستندة إلى أحكام صادرة عن هيئات تحكيم.
- ٣ - وترى الأمانة العامة أن مشروع المادة هذا ينبغي أن يخضع لـ "قواعد المنظمة" ولقاعدة التخصيص. بمفهوم المادة ٦٣ من مشاريع المواد هذه، شأنه في ذلك شأن مشاريع المواد الأخرى في هذا الباب.

الباب الرابع

إعمال المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية

الفصل الأول

الاحتجاج بمسؤولية المنظمة الدولية

٢١ - مشروع المادة ٤٤ مقبولية المطالبات

الأمم المتحدة

- ١ - اعترفت اللجنة في شرحها لمشروع هذه المادة بأن سبل الانتصاف الفعالة المتاحة داخل المنظمات الدولية لا توجد إلا لدى عدد محدود من هذه المنظمات، ولاحظت أن "سبل الانتصاف المحلية". بمفهوم مشروع المادة ٤٤ تشمل سبل الانتصاف الأخرى المتاحة أمام هيئات التحكيم أو المحاكم الوطنية أو الهيئات الإدارية عندما تكون المنظمة الدولية المعنية قد قبلت اختصاص تلك المحاكم والهيئات بالنظر في الطلبات^(٤١).

(٤١) الفقرة (٩).

٢ - وترى الأمانة العامة أنه من الأساسي أن يتم منذ البداية توضيح أن الإشارة إلى "استنفاد سبل الانتصاف الداخلية" لا ينبغي أن يُفهم منها أنها تعني أي التزام من جانب المنظمات الدولية في أي سياق كان. بما يعرضها للولاية القضائية للمحاكم أو الهيئات الإدارية الوطنية. فاللجنة تشير مثلا إلى انطباق الفقرة ٢ في سياق "معاملة إحدى المنظمات الدولية لفرد ما أثناء إدارتها لأحد الأقاليم"^(٤٢). غير أن الأمانة العامة تلاحظ أنه فيما يتعلق بالأمم المتحدة، لم تكن سبل الانتصاف أمام المحاكم أو الهيئات الإدارية المحلية متاحة للأفراد بشأن أعمال قامت بها المنظمة عندما كانت تقوم بالإدارة المؤقتة لإقليم. وبالفعل، فقد نصت القواعد الواجبة التطبيق على حصانة عامة من الولاية القضائية للمحاكم الوطنية. ومن الواضح أن الإشارة إلى "استنفاد سبل الانتصاف الداخلية" في هذا السياق من شأنها أن تثير الالتباس، ولذلك نقترح أن يتم بيان أن هذه الإشارة لا يُقصد بها الحيد عن نظام حصانة الأمم المتحدة أو غيرها من المنظمات حسب الاقتضاء.

٣ - غير أن الأمانة العامة تُلاحظ في الوقت نفسه أن ممارسة المنظمة تدعم استنتاجين بشأن ما استحدثته من سبل انتصاف "متوافرة وفعالة" هما: أولا، عندما تكون المنظمة قد استحدثت "سبل انتصاف متوافرة وفعالة" فإنّ هذه السبل هي الإجراءات الوحيدة المتاحة للنظر في المسائل التي تقع ضمن نطاق الانتصاف؛ وثانيا، يُعتبر القرار الذي ينجم عن هذه العملية نهائيا وملزماً.

٤ - ويمكن الوقوف على نوعين من "سبل الانتصاف المتوافرة والفعالة" التي استحدثتها المنظمة لتوضيح ممارسة المنظمة. أولا، هناك نظام العدالة الداخلي المتاح لموظفي الأمم المتحدة في ما يتعلق بجميع المسائل ذات الصلة بشروط الخدمة. ويتألف هذا النظام، بشكله الحالي بعد إعادة هيكلته، من نظام ذي مستويين لإقامة العدل (محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف) للنظر في الدعاوى المرفوعة ضد الأمين العام للطعن في قرار إداري يُدعى بأنه لا يتقيد بشروط التعيين أو شروط عقد العمل^(٤٣).

٥ - ثانيا، هناك الإجراءات التي استحدثت في قضايا منازعات القانون الخاص بين المنظمة والأطراف الثالثة، والتي جاء استحداثها بموجب البند ٢٩ من المادة الثامنة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها. وهي تشمل الإجراءات الخاصة بتناول المطالبات الناشئة في سياق عمليات حفظ السلام والبعثات الأخرى التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك الحالات

(٤٢) الفقرة (٦).

(٤٣) النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، قرار الجمعية العامة ٢٥٣/٦٣، المرفق الأول.

التي اضطلعت فيها المنظمة بالإدارة المؤقتة للأقاليم، كما تشمل الشروط التعاقدية التي تنص على اللجوء إلى التحكيم النهائي والملزم في ما يتعلق بالمطالبات الناشئة بموجب العقد.

٦ - وأخيراً، وفي ما يتعلق بمشروع المادة ٤٩ من حيث انطباقه على الفقرة ٣ من مشروع المادة ٤٤، تشير الأمانة العامة إلى أن ممارسة الأمم المتحدة موحدة في ما يتعلق بالأشخاص أو الكيانات من غير الدول، وتمثل في أنه عندما توفر الأمم المتحدة "سبل الانتصاف المتوافرة والفعالة"، فإنه لا سبيل للاحتجاج بمسؤولية المنظمة سوى عن طريق الإجراءات المتاحة.

الفصل الثاني

التدابير المضادة

٢٢ - مشروع المادة ٥٠

موضوع التدابير المضادة وحدودها

الأمم المتحدة

تلاحظ الأمانة العامة أن الفقرة (١) من مشروع المادة ٥٠ لا تتطرق لإمكانية اتخاذ منظمة دولية مضرورة تدابير مضادة في حق دولة أو دولة عضو، بل تقتصر على تناول إمكانية اتخاذ تدابير مضادة تجاه منظمة دولية أخرى. وهذا ما لا يتسق فيما يبدو مع نص مشروع المادة ٢١. والتعليق نفسه ينطبق على مشروع المادة ٥٤.

٢٣ - مشروع المادة ٥٢

الالتزامات التي لا تتأثر بالتدابير المضادة

الأمم المتحدة

١ - تشير اللجنة في شرحها للفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من مشروع المادة ٥٢ إلى أنه "لا يعتبر استعمال القوة ضد منظمة دولية تدبيراً مضاداً إلا إذا كان منع استعمال القوة واجباً لهذه المنظمة"^(٤٤). وترى الأمانة العامة أن ينص بوضوح على منع استعمال القوة في نص مشروع المادة وفي الشرح.

٢ - وإذا استُقيمت الفقرة ٢ (ب) من مشروع المادة ٥٢، توصي الأمانة العامة أيضاً بأن تُعاد صياغتها لكي تُورد بدقة الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها المنظمات الدولية. وأن

(٤٤) الفقرة (١).

تشمل، بالإضافة إلى الوكلاء وأماكن العمل والمخفوظات والوثائق، الممتلكات والأموال والأصول التي تكون معرضة للتدابير المضادة، إذا وجدت في إقليم الدولة المضرومة. وربما تودّ اللجنة أن تنظر في الصيغة التالية للفقرة ٢ (ب):

”المتعلقة باحترام امتيازات وحصانات وكلاء المنظمة المسؤولة وممتلكاتها وأموالها وأصولها وبصون حرمة أماكن عمل تلك المنظمة ومحفوظاتها ووثائقها“.

٢٤ - مشروع المادة ٥٣

التناسب

الأمم المتحدة

تقول اللجنة في شرحها لمشروع المادة ٥٣ إنه عندما يلحق ضرر بمنظمة دولية، يكون للمنظمة وحدها، وليس لأعضائها، الحق في اتخاذ تدابير مضادة كوسيلة لدرء الأثر المفرط^(٤٥). غير أن واقع الأمم المتحدة يجعل التمييز بين المنظمة والدول الأعضاء فيها لهذا الغرض أمرا غير بديهي دائما. فالتدابير المضادة، إن اتخذت، فإن ذلك سيتم على الأرجح بقرار وهي بذلك ستُنَفَّذ من جانب الدول الأعضاء في المنظمة.

الباب السادس

أحكام عامة

٢٥ - مشروع المادة ٦٣

قاعدة التخصيص

الأمم المتحدة

١ - تقول اللجنة في شرحها لمشروع المادة ٦٣ إن القواعد الخاصة يمكن أن تُكَمَّل القواعد ذات الطابع الأعم أو أن تحل محلّها، سواء بصورة كاملة أو جزئية^(٤٦). وتشير اللجنة إلى أن هذه المادة قد صيغت على نسق المادة ٥٥ المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، والقصد منها تفادي الحاجة إلى تضمين الكثير من مشاريع المواد حكما من قبيل ”رهننا بقواعد خاصة“^(٤٧). ولئن كان الشرح يكاد يركّز حصراً على مسألة إسناد تصرفات من التصرفات التي تقوم بها الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية إلى الجماعة عند

(٤٥) الفقرة (٤).

(٤٦) الفقرة (١).

(٤٧) الفقرة (٦).

تنفيذ صكوك ملزمة صادرة عن الجماعة، فإنه لا يورد مناقشة وافية لكيفية انطباق هذه المسألة على المنظمات الدولية التي ليس لها طابع فوق وطني.

٢ - والأمثلة البارزة عن قاعدة التخصيص في ممارسة الأمم المتحدة مبدأ "ضرورات التشغيل" الذي يستبعد المسؤولية عن فقدان الممتلكات أو الإضرار بها في سياق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وفي إطار الشروط التي حددها الأمين العام وأيدتها الجمعية العامة^(٤٨) (انظر التعليقات على مشروع المادة ٢٤)، والحدود الزمنية والمالية التي اعتمدت في القرار نفسه في ما يتعلق بالإصابة أو الضرر المتكبد أثناء هذه العمليات. ويحدد القرار ٢٤٧/٥٢ المعنون "المسؤولية قبل الغير: الحدود الزمنية والمالية" والمعتمد في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٨ الحدود الزمنية والمالية لمسؤولية الأمم المتحدة في ما يتعلق بمطالبات الطرف الثالث الناشئة عن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ويرجح في حد ذاته على واجب الجبر بالكامل. بموجب مشروع المادة ٣٣. وينص القرار بالتحديد على جملة أمور منها أن الأمم المتحدة "لا تدفع تعويضاً عن الخسارة غير الاقتصادية"، وأن مبلغ التعويض عن الإصابة أو المرض أو الوفاة، بما في ذلك تكاليف النفقات الطبية ونفقات إعادة التأهيل وخسارة المكاسب المالية وخسارة الدعم المالي وما إلى ذلك، "لا ينبغي يتعدى حداً أقصى قدره ٥٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة". وعملاً بالفقرة ١٢ من هذا القرار، يدرج الأمين العام بانتظام حدود المسؤولية في اتفاقات مركز القوات، التي تُبرم بين الأمم المتحدة والدول التي يتم فيها نشر عمليات حفظ السلام.

٣ - وتؤيد الأمانة العامة إدراج مشروع المادة ٦٣ المتعلق بقاعدة التخصيص.

٢٦ - مشروع المادة ٦٦

ميثاق الأمم المتحدة

الأمم المتحدة

١ - لاحظت اللجنة في شرحها لمشروع المادة أن الإشارة إلى الميثاق تشمل الالتزامات المنصوص عليها مباشرة في الميثاق وتلك المنبثقة عن القرارات الملزمة الصادرة عن مجلس الأمن، التي لها الأسبقية كذلك على الالتزامات الأخرى القائمة بموجب القانون الدولي عملاً

(٤٨) أيدت الجمعية العامة في الفقرة ٦ من القرار ٢٤٧/٥٢ "رأي الأمين العام بأن المسؤولية لا تنشأ إزاء مطالبات المسؤولية قبل الغير الناجمة عن أو المنسوبة إلى أنشطة أفراد عمليات حفظ السلام المضطلع بها في إطار "ضرورات التشغيل"، على النحو الوارد وصفه في الفقرة ١٤ من التقرير الأول للأمين العام بشأن المسؤولية قبل الغير [A/51/389]".

بالمادة ١٠٣ من الميثاق^(٤٩). ولاحظت اللجنة أيضا في الفقرة (٣) من الشرح أنه "لا يقصد بهذه المادة أن تؤثر في انطباق المبادئ والقواعد المنصوص عليها في المواد السابقة الذكر على المسؤولية الدولية المترتبة على الأمم المتحدة".

٢ - ولا يتضح من الفقرة (٣) من الشرح ما إذا كان المقصود استبعاد الأمم المتحدة من نطاق تطبيق مشروع المادة ٦٦. ولما كانت المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة تؤثر في مسؤولية المنظمة مثلما تؤثر في مسؤولية الدول أو المنظمات الدولية الأخرى، فإن الأمانة العامة تقترح إما تنقيح العبارة الواردة في الفقرة (٣) من الشرح لتوضيح مقصودها، وإما حذفها.

٣ - وميثاق الأمم المتحدة، باعتباره الصك التأسيسي للمنظمة، يشكل "قواعد المنظمة" بمفهوم الفقرة الفرعية (ب) من مشروع المادة ٢. غير أن الأمم المتحدة، بخلاف المنظمات الأخرى التي لا يجوز لها بموجب مشروع المادة ٣١ أن تحتج بقواعدها في عدم الامتثال لالتزاماتها الدولية، تستطيع الاحتجاج بميثاقها وقرارات مجلس الأمن - ما دامها يجسدان التزاما بموجب القانون الدولي - لتبرير ما كان يمكن اعتباره في حالات أخرى عدم امتثال.

٤ - وتلاحظ الأمانة العامة أن اللجنة، في شرحها للمادة ٥٩ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، ذكرت أن "المواد لا يمكن أن تفسر بميثاق الأمم المتحدة وأنها لا تُخلل بأحكامه. ويجب في جميع الأحوال تفسير المواد تفسيراً يتطابق مع الميثاق"^(٥٠). ولذلك فهي توصي بإدراج نفس العبارة في هذا السياق أيضا.

(٤٩) الفقرة (١).

(٥٠) حولية لجنة القانون الدولي، ٢٠٠١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، بصيغته المصححة، الفقرة ٧٧، شرح المادة ٥٩، الفقرة (٢).