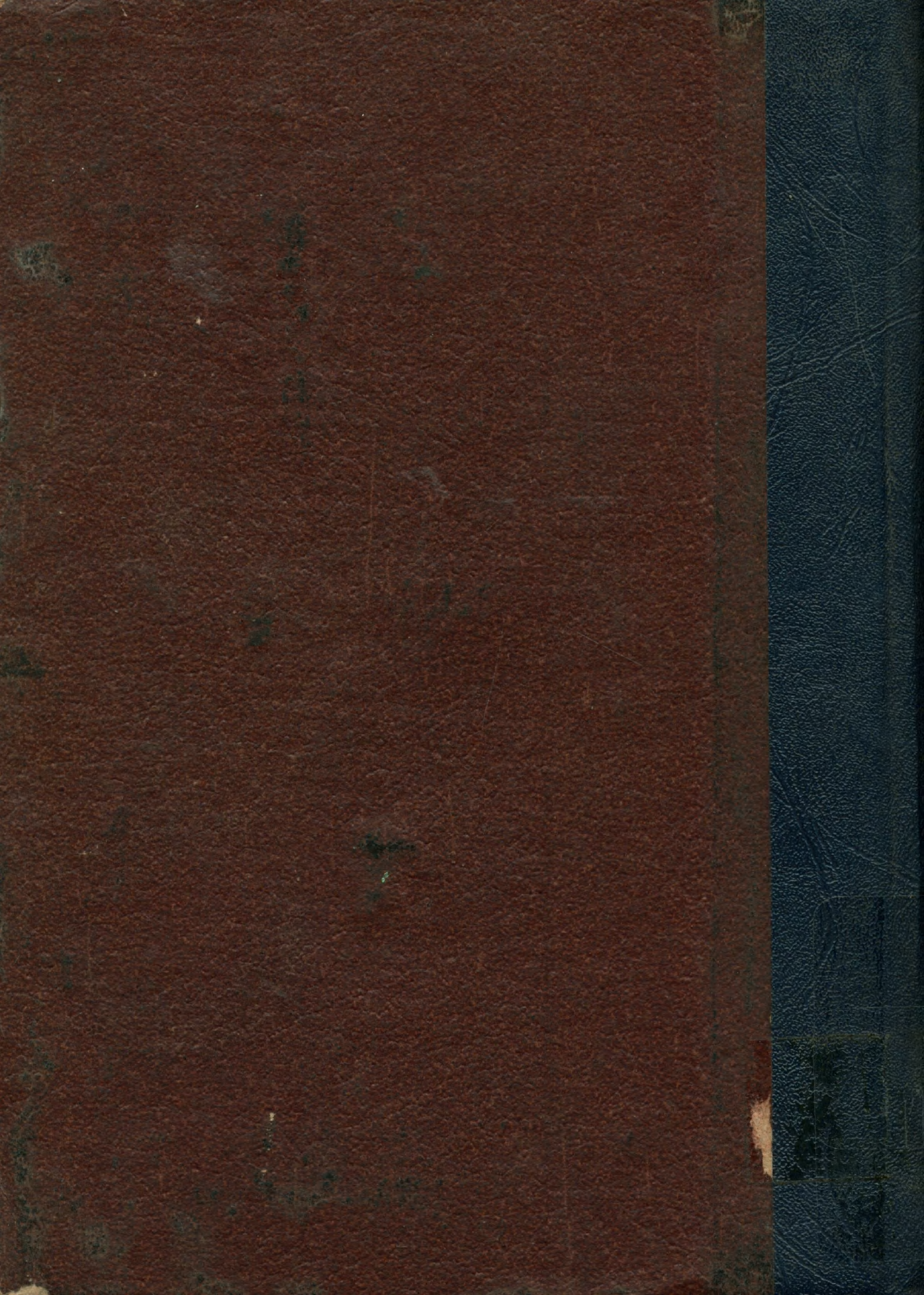






حيث لا إحتكار للمعرفة

www.books4arab.com

دكتور

مفيس محمد شحات

أستاذ القانون الدولي العام
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

المنظمات الدولية

الطبعة الرابعة

١٩٧٨

الناشر
دار النهضة العربية
٢٢ ش عبدالحالق ثروت

رقم الايداع بدار الكتب ١٩٧٦/١٦٠٩

إلى أبي . . .

بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

وجد الانسان نفسه منذ نشأة الخليقة مدفوعا الى الارتباط بعلاقات مع غيره من بنى الانسان ، ذلك أنه اجتماعي بطبيعته وغبريته ، لا يستطيع أن يعتزل الناس ليعيش وحده . وانخرط الانسان في صور مختلفة من الجماعات (أسرة ، قبيلة ، مدينة ، دولة) ، ليجد في كنفها الأمن والاستقرار ، ويحقق في ظلها اشباع الحاجات وتحقيق الرغبات .

ومرت الانسانية بمراحل شتى في تطورها ، بدأت بالفوضى والاعتماد على القوة ، وانتهت بالتنظيم والخضوع للقانون .

ويتكون المجتمع البشرى الحديث ، في شكله المنظم ، من الدول . والدولة في تعريفها البسيط تمثل جماعة من الناس تربطهم روابط مشتركة ، ويعيشون على اقليم معين ، ويخضعون لسلطة هيئة حاكمة . فهي ، بمعنى آخر ، مؤسسة سياسية وقانونية تتكون من عناصر ثلاثة : الشعب والاقليم والسيادة .

وتتمثل سيادة الدولة في أنها تنكر على أية سلطة سياسية أخرى أن تكون أعلى منها (نظرية السيادة) ، وفي أنها تباشر اختصاصاتها وحدها - دون تدخل أى سلطة أخرى - ازاء كل الأشخاص والأموال الموجودة في مساحات معينة تابعة لها (نظرية الاقليم) .

ورغم ذلك - وكما وجد الانسان نفسه مضطرا للدخول في علاقات مع غيره من الافراد - فقد وجدت الدول نفسها في حاجة الى اقامة علاقات مع غيرها من الدول ، اما بهدف دفع خطر العدوان وتحقيق السلام ، واما بحكم الحاجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فهي لا يمكن

أن تعيش ، مهما توافر لها من قوة وامكانيات ، بمعزل عن باقي الدول ، مما يدفعها الى التنسيق والتعاون والتبادل فيما بينها ، فتنشأ المصالح المشتركة وينشأ الوعي بها وتتعقد الاتفاقيات الدولية رعاية لها ، وتقوم بالتالي المجتمعات الدولية ، سواء على المستوى العالمى أو على المستوى الاقليمى الذى يعكس مصالح خاصة بمجموعة معينة من الدول .

وإذا كانت علاقات الافراد فى المجتمع الداخلى تحكمها حالتان : حالة الود والصداقة وحالة البغض والاعتداء ، فان العلاقات الدولية تحكمها أيضا علاقتان شبيهتان ، هما حالة السلم وحالة الحرب .

على انه فى حين يتميز المجتمع الداخلى بوجود حاكم ومحكوم ، وبوجود سلطات عليا يخضع لها كل الافراد تتولى اصدار القوانين المنظمة لعلاقاتهم والاشراف على تنفيذها ، فان علاقات الدول ، على العكس ، لا تنظمها سلطة اعلى من سلطاتهم . ذلك أن المجتمع الدولى لا يعرف حتى يومنا هذا مثل هذه السلطة ، وأما تقوم الدول نفسها بوضع القواعد الدولية المنظمة لعلاقاتهم ، فلا يمكن أن تستمر مثل هذه انعلاقات الا اذا التزم كل عضو من أعضاء الجماعة الدولية بقواعد معينة بعيدة عن التحكم والسيطرة .

وعلى هذا الأساس ، ولحتمية وجود العلاقات الدولية ، قامت قواعد القانون الدولى العام فى وقت السلم ، أى الاحكام التى تسرى فى حالة السلم ، وقواعد قانون الحرب ، أى الاحكام التى تطبق عند قيام الحرب .

١ - التطور التاريخى لنشأة القانون الدولى العام :

أخذت العلاقات الدولية شكلا خاصا منذ نشأة الدولة فى صورتها الحديثة فى منتصف القرن السادس عشر . فقد أعلن الفقهاء أن كل امير هو امبراطور فى امارته ، يباشر عليها سيادة كاملة وسلطة مستقلة ، ولا يتحقق ذلك الا بتأكيد مبدأ المساواة بين الدول ، وكان يقصد بها فى ذلك الوقت الدول المسيحية الكاثوليكية وحدها .

وجاءت معاهدات « وستفاليا » فى عام ١٦٤٨ لتهيئ للدول لأول مرة فرصة الاجتماع فى مؤتمر للتشاور فى شئونها وحل مشكلاتها ، وتقتن

بعض قواعد العلاقات الدولية على أساس التعاون والمشاركة بدلا من السيطرة والاضطاع . وقد أخذت بقاعدة توازن القوى «the balance of power» كعامل أساسي لصيانة السلام في أوروبا . ومؤدى هذه الفكرة أنه إذا حاولت دولة أن تتوسع على حساب غيرها من الدول فإن لباقي الدول أن تتكاتف ضدها لتحول دون هذا التوسع حماية للتوازن الدولي وصيانة للسلام العام . وتطبيقا لذلك قررت هذه المعاهدات استقلال عدد كبير من الدول التي كانت تضمها الامبراطورية الجرمانية من قبل . كما وضعت حدا للحرب الثلاثينية التي قامت بين الدول الكاثوليكية والدول البروتستانتية على أساس مبدأ المساواة بين الدول المسيحية بغض النظر عن عقائدها الدينية (كاثوليكية أو بروتستانتية) ومن أشكال الحكومة (ملكية أو جمهورية) (١) . وتوالت الاتفاقيات بين هذه الدول من أجل إعادة تنسيق علاقاتها في أعقاب الحروب التي نشبت بينها ، ف وقعت معاهدة صلح « أوترخت » في عام ١٧١٣ لتنظيم حقوق المحايدين ، و وقعت معاهدة الحياد المسلح بين الدانمرك والسويد وروسيا في عام ١٧٨٠ .

وفي مستهل القرن التاسع عشر ، بدأت تظهر قواعد جديدة لتحقيق نوع من التحالف بين الدول الأوروبية الكبرى يخولها سلطة اشراف شبه دائم على تحقيق السلام ، ومن أمثلة ذلك « التحالف المقدس » بين الامبراطوريات الأوروبية الكبرى الذي نشأ تنفيذا لاتفاقية فيينا سنة ١٨١٥ ، والتحالف الثلاثي بين ألمانيا والنمسا وإيطاليا سنة ١٨٧٩ ، والتحالف الفرنسي الروسي سنة ١٨٩٧ .

ويتضح من ذلك أن قواعد القانون الدولي العام قد نشأت متسمة بطابع اقليمي طائفي لا يعترف الا بالدول الأوروبية المسيحية وحدها كاعضاء في المجتمع الدولي (٢) .

-
- (١) تعتبر هذه المعاهدات ، في رأى الفقهاء ، الأساس الذي قام عليه القانون الدولى الحديث ، بما وضعت من مبادئ حكمت العلاقات الدولية ما يقرب من قرن ونصف من الزمان .
 - (٢) ويلاحظ أنه خلال نفس الفترة (القرن التاسع عشر) ، وبينما كانت الدول تزداد تمسكا بسيادتها الوطنية ، وتزداد قواعد القانون الدولي التزاما بمبدأ السيادة ، بدأت تظهر اتجاهات جديدة للحد من هذه السيادة وانشاء اتحادات تعاهدية (كوفدرالية) أو فدرالية ، مثال =

ومع بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، أخذ هذا الطابع يخف تدريجيا ، فقد قررت الدول الأوروبية المسيحية العظمى (فرنسا ، النمسا ، بريطانيا ، بروسيا ، روسيا) قبول تركيا الإسلامية في عضوية الجماعة الدولية بمقتضى معاهدة صلح باريس سنة ١٨٥٦ (٢) ، كما قبلت اليابان بعد ذلك عضوا بهذه الجماعة ، وهى أيضا دولة غير مسيحية .

وانعقدت مجموعة من المؤتمرات الدولية لوضع قواعد القانون الدولي ، وتلويها في اتفاقيات دولية . ومن أمثلة ذلك مؤتمر جنيف سنة ١٨٦٤ الذى وقّع قواعد الحرب البحرية ، ومؤتمر لاهاي فى عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ اللذان تم فيهما تقنين قواعد حل المنازعات بالطرق السلمية ، وقواعد الحرب والحياد ، ومؤتمر برلين عام ١٨٧٨ ، ومعاهدة برلين عام ١٨٨٥ لحل المشكلات السياسية التى كانت معلقة بين الدول الكبرى نتيجة بعض المنازعات فى أوروبا وأفريقيا ، ومؤتمر بروكسل عام ١٨٩٩ الذى انتهى بتوقيع اتفاقية تحريم تجارة الرقيق الأسود .

وفتح عضوية الجماعة الدولية ، بعد الحرب العالمية الأولى ، اعدد من الدول التى كانت محرومة منها بحجة أن مستوى حضارتها لا يرقى الى مستوى الحضارة الأوروبية ، مثل الصين وإيران والحشة ، وأصبح مفهوم هذه الجماعة يعنى كل الأمم « المتعدنة » ، بغض النظر عن القارة التى تقع فيها ، أو العقيدة التى تدين بها . وبعد الحرب العالمية الثانية انضم عدد كبير من الدول العربية والأفريقية والآسيوية التى حصلت على

— ذلك : الاتحاد السوفيتى (١٨١٥ - ١٨٤٨) ؛ والاتحاد السوفيتى الجرماني (١٨١٥ - ١٨٦٦) الذى حل محله اتحاد ألمانيا الشمالية (١٨٦٧ - ١٨٧١) ؛ والاتحاد السوفيتى الأمريكى (١٧٧٦) الذى أعقبه قيام دولة الولايات المتحدة الأمريكية الفدرالية ، بمقتضى معاهدة فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ . كما ظهرت بعض الاتحادات السياسية ، أما نتيجة أيلولة العرش فى دولتين إلى شخص واحد بمقتضى قوانين وراثية العرش فى البيوت المالكة ، كما حدث بين إنجلترا وهانوفر (١٧١٢ - ١٨٩٧) ، وبين هولندا ولوكسمبورج (١٨١٥ - ١٨٩٠) ، وأما نتيجة التراضى على إنشاء مظهر للتعاون التنظيمى ، كما حدث بين السويد والنرويج (١٨١٥ - ١٩٠٥) ، وبين النمسا والمجر (١٨٦٧ - ١٩١٨) .

(٣) قررت المادة السابعة من هذه المعاهدة اعلان الدول الأطراف « قبول اشتراك » الباب العلى « فى نشاط القانون العام والوقاف الأوروبى » .

استقلالها الى عضوية هذه الجماعة الدولية ، التي أصبحت تجمع اليوم كل دول العالم تقريبا . وبذلك تحرر القانون الدولي العام من الطابع الاقليمي الطائفي السابق .

على ان اتساع رقعة المجتمع الدولي على هذا النحو (٤) ، الى جانب التغير الشامل الذي طرأ على طبيعة العلاقات الدولية نتيجة ظهور مفاهيم وقيم تحررية جديدة ، لم يصاحبه تغير بنفس القدر في أحكام القانون الدولي بما يلائم روح العصر . لذا ظل هذا القانون محتفظا في أسسه ، وفي كثير من نظرياته العامة ، بالمفاهيم والقيم التي سيطرت عليه عند نشأته كنتاج لحضارة اوروبية مسيحية .

٢ - خصائص ووظائف القانون الدولي العام :

يتمتع القانون الدولي العام - بوصفه قواعد تنظم العلاقات بين الدول وتحدد حقوق كل منها وواجباتها - بمجموعة سمات وخصائص تميزه عن قواعد القانون الداخلي ، من ناحية ، وعن قواعد التنظيم الدولي - كمرحلة متطورة في العلاقات الدولية كما سنرى - من ناحية أخرى ، كما أنه يمارس عدة وظائف محددة .

(١) خصائص القانون الدولي العام :

١ - يستند القانون الدولي الى الرضا العام للدول . ومن هنا تعدد مصادره بتعدد وسائل التعبير عن الرضا . وتطبيقا لذلك تنص المادة ٣٨ من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية على ما يأتي :

« ١ - وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع اليها وفقا لاحكام القانون الدولي ، وهي تطبق في هذا الشأن :

(١) الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

(٤) راجع في تطور فكرة المجتمع الدولي :

Nussbaum (A.), «A concise history of the Law of Nations», 1947; Larry (L.), «International Organization», 1951.

(ب) العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

(ج) مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتحدة .

(د) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم . ويعتبر هذا أو ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون، وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٥٩ .

٢ - لا يتوجب على النص المتقدم ذكره أى إخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل في القضية وفقا لمبادئ العدل والإنصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك « (٥) .

فالقانون الدولي قانون رضائي ، لا تنشأ أحكامه إلا بإرادة الدول المخاطبة به ، وبذلك تجمع الدول بين صفتي التأسيس لهذه الأحكام والمخاطب بها .

ويتربط على ذلك ألا يوجد في النظام القانوني الدولي ، على عكس النظام القانوني الداخلي ، سلطة تشريعية مهمتها وضع القواعد القانونية ، وعدم جواز تدخل القاضى الدولي في منازعة دولية ، إلا بعد موافقة الدول المعنية .

٢ - يقوم القانون الدولي على أساس مبدأ سيادة الدولة المطلقة . ولهذا السيادة مظهران : أحدهما داخلي وبمقتضاه يخضع لسلطان الدولة كل الأشخاص والأشياء الموجودين في إقليم الدولة . والثاني خارجي ويتمثل في استقلال الدولة عن الدول الأخرى وقيامها بتوجيه علاقاتها الدولية وفقا لمصالحها القومية دون أى تدخل من جانب الدول ، وتلك نتيجة حتمية لعدم وجود سلطة عليا فوق الدول .

(٥) كما كانت المادة ٧ من معاهدة لاهاي رقم ١٢ المبرمة في ١٨ أكتوبر ١٩٠٧ ، بشأن تشكيل محكمة دولية للفتاوى ، تنص على أنه إذا كان هناك بصدد النزاع المطروح على المحكمة معاهدة سارية جري تطبيقها ، فإذا لم توجد طبقت المحكمة قواعد العرف ، فإذا لم توجد هذه القواعد حكمت وفقاً للمبادئ العامة للقانون والمعادلة . على أن هذه المعاهدة لم تخرج إلى حيز التنفيذ نظراً لعدم التصديق عليها .

ومن هنا كان طبيعيا أن تتجه أحكام هذا القانون نحو الاعتراف للدولة بأقصى قدر ممكن من حرية التصرف على صعيد العلاقات الداخلية والخارجية . وما مبدأ المساواة وغيره من المبادئ التي تسيطر على نظريات هذا القانون إلا انعكاسا وتطبيقا لهذا الأساس .

٣ - يسم القانون الدولي بنزعة فردية ، فهو يعني أساسا « بالدولة » من حيث حماية استقلالها وتحديد حقوقها وواجباتها ، وتتجه أحكامه نحو الاعتراف للدولة بأقصى قدر ممكن من حرية التصرف ، على صعيد العلاقات الداخلية والخارجية ، وهو من ناحية أخرى يضع قواعد تنظيم العلاقات بين دولتين أو أكثر على أساس فردي (قواعد المعاهدات والتمثيل الدبلوماسي والحرب والحياد ... الخ) .

٤ - لا يحرم القانون الدولي الحرب كوسيلة لحل المنازعات الدولية ، بل هو على العكس يعتبر حق الدولة في إعلانها للحرب - إلى جانب حق أبرام المعاهدات وتبادل التمثيل الدبلوماسي - من مظاهر ممارسة السيادة . ويضع قانون الحرب القواعد المنظمة لحالة الحرب .

(ب) وظائف القانون الدولي العام :

يقوم القانون الدولي - مستندا إلى الخصائص السابقة - بممارسة بعض الوظائف ، هي في رأي « شفارزنبرجر » (٦) :

١ - قانون السلطة : فهو يباشر وظيفة اضفاء المشروعية القانونية على المواقف المترتبة على انتصار القوة المسلحة ، ومعاهدات الصلح خير مثال لهذه الوظيفة .

٢ - قانون التبادل : فهو يعترف للدول بالحقوق والامتيازات على

(٦) راجع :

Schwarzenberger (G.), «A manual of International Law», vol. I, London, Fourth Edition, 1960, p. 9.

وانظر د. حامد سلطان، « القانون الدولي العام في وقت السلم »، الطبعة الخامسة، ١٩٧٢ ،

أساس تبادل . ويفرض بعض القيود على حقوق الدول على أساس التبادل أيضا ، بحيث إذا زال هذا الأساس ، زال الحكم القانوني المبني عليه .

٣ - قانون التناسق : فتقوم أحكام هذا القانون أحيانا بوظيفة تحقيق التناسق بين تصرفات الدول . ومثال ذلك الأحكام التي يقرها بالنسبة لتحريم تجارة الرقيق الأسود والأبيض ، أو الخاصة برعاية اللاجئين .

وهذه الخصائص والوظائف تفصح عن قصور القانون الدولي عن مواكبة التطورات الهائلة في العلاقات الدولية ، وتكشف عن هوة سحيقة بين جوهر وطبيعة هذا القانون ، وبين احساس الشعوب بالمصير المشترك وأمانيتها في نبد الحروب ، ودعم علاقتها على أساس من العدل والمساواة وسيادة القانون . ولذا كان طبعيا أن أخذ عدد من الفقهاء يتحدثون منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية عن أزمة القانون الدولي العام ودخوله في مرحلة انتقالية دقيقة ، ويطالبون بضرورة تطوير أحكامه ، بل لقد دعا البعض الى انشاء قانوني دولي جديد يختلف في روحه وأساسه وقواعده عما أصبحوا يطلقون عليه : « القانون الدولي التقليدي » (٧) .

وقد كان طبعيا أيضا ، بعد أن أثبتت التجارب فشل قواعد هذا القانون في تحقيق السلام والرخاء ، أن تندفع الدول - وخاصة في أعقاب الحروب الشاملة والعالمية - نحو مزيد من الجهود في مجال التنظيم الدولي وإنشاء المنظمات الدولية ، رغم ما في ذلك من تقييد لسيادتها ، وذلك من أجل تنظيم استغلال المرافق الدولية ، والقضاء على المنازعات الدولية ، وحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية .

٣ - نشأة التنظيم الدولي :

قواعد التنظيم الدولي هي قواعد حديثة نسبيا ، نشأت عندما بدأ شعور الدول ، منذ منتصف القرن التاسع عشر ، بالحاجة الى بذل جهود مشتركة لتنظيم الانتفاع بالمرافق الدولية (الأنهار الدولية - البريد - المواصلات ... الخ) . فقد أحست الدول ، نتيجة للتقدم العلمي بعد

(٧) راجع على سبيل المثال :

Alvarez (A.), «Le Droit international nouveau», Paris, 1959.

الثورة الصناعية في أواخر القرن الثامن عشر ، وما أدى إليه من تقريب المسافات بينها ، أنه إذا كان لها أن تعرض على سيادتها واستقلالها ، فإن عليها أن تعرض في نفس الوقت على ارتباطها وتضامنها فيما بينها . وشمرت الدول أنها بحاجة أكثر إلى التقارب والتعاون المنظم فيما بينها . وأحست كل دولة بفعل تقدم وسائل الاتصال وتبادل الأفكار ، ونتيجة لتشابك العلاقات الاقتصادية والدبلوماسية والعسكرية الحديثة ، أنها جزء من العالم كله تؤثر فيما يدور فيه وتتأثر به . ومن هنا تبينت أن القواعد القانونية التي تحدد حقوقها وواجباتها لم تعد كافية ، وأنه لا بد من خطوات أخرى لضمان الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، وفي سبيل زيادة التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .

وفي أوائل القرن العشرين ظهرت فكرة التنظيم الدولي إلى حين الوجود كانعكاس لتراكم الدول وبأمل دعمه ، بعد أن كانت الفكرة مجرد أمل يستهوي نفوس بعض الفلاسفة ورجال الدين والسياسة في أماكن متفرقة من العالم . وبدأت جهود كبيرة من أجل التنظيم الدولي ، بدأت بصورة متواضعة لتجمعات دولية مؤقتة ، في شكل مؤتمرات أو لجان دولية مشتركة ، وانتهت بتكوين منظمات دولية دائمة في مختلف مجالات الحياة الدولية ، السياسية والفنية .

ورغم حداثة عهد التنظيم الدولي ، فقد كانت خطواته سريعة ، وأصبحت له اليوم نظرية متكاملة ذات أسس وقواعد . وصار هناك قانون للمنظمات الدولية ، له أشخاصه ، ومصادره ، ونظرياته ، ومستقل عن القانون الدولي بمعناه التقليدي .

وإذا كان القانون الدولي التقليدي وقانون المنظمات الدولية مظهرين من مظاهر الروابط الدولية ، فإن الأول هو قانون العلاقات الدولية الذي يحدد حقوق وواجبات الدول ، أما الثاني فهو قانون الهيئات الدولية الذي ينظم صور التضامن الدولي .

وإذا كانت قواعد التنظيم الدولي قد قامت انعكاسا لزيادة الترابط بين الدول ودعمه ، فإنها ما زالت تصير غير كاف وغير نهائي للتضامن الدولي المنشود ، ويرى فيها المتفائلون بمستقبل الجماعة الدولية ، المتابعون لتطورها ، مقدمة لمجتمع دولي تسوده حكومة عالمية واحدة .

٤ - خصائص ووظائف التنظيم الدولي :

يتميز التنظيم الدولي في صورته الراهنة بمجموعة من الخصائص التي تمكنه من ممارسة الوظائف المنوطة به :

(١) خصائص التنظيم الدولي :

١ - يقوم هذا التنظيم من حيث الأساس - شأنه في ذلك شأن القانون الدولي - على رضا الدول . فالمنظمة الدولية ليست حكومة عالمية ، أو دولة فوق الدول ، وإنما هي رابطة اختيارية تنتج عن اتحاد ارادات الدول .

٢ - يهدف التنظيم الدولي الى احيال فكرة التضامن محل فكرة السيادة المطلقة ، ولذا يتجه - على عكس القانون الدولي - الى تقييد سيادات الدول ، من أجل صالح الجماعة الدولية . فيقتضى موافيق المنظمات الدولية ، تقبل الدول وضع بعض القيود على سيادتها (٨) ، ثم يتسع نطاق هذه القيود عند ممارسة المنظمات الدولية لسلطاتها . وتاريخ المنظمات الدولية حافل بحالات رفضت فيها الدفوع التي اثارها الدول الأعضاء استنادا الى مبدأ السيادة .

وما من شك في أن تطور ونجاح المنظمات الدولية في رسالتها يرتبط الى حد كبير بمدى ما يمكن أن تصل اليه من تقييد لحدود سيادة الدول (٩) .

على أن من الانصاف أن نقرر أن مبدأ السيادة الوطنية مازال من المبادئ الرئيسية للتنظيم الدولي التي تحرص موافيق المنظمات الدولية

(٨) وتمتد هذه القيود أحيانا إلى مظاهر سيادة الدولة الداخلية . مثال ذلك ما تتضمنه بعض المواثيق من التزامات على الدول الأعضاء باحترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد : (ميثاق الأمم المتحدة ١٩٤٥ - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة ١٩٤٨ - الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المبرمة سنة ١٩٥٠ - الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان سنة ١٩٥٤) .

(٩) راجع :

Nincic (D.), «The problem of sovereignty in the Charter and the practice of the United Nations», The Hague, 1970, p. 17.

على تأكيدده ضمن أسسها وأحكامها . مثال ذلك المادة ١/٢ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أن « تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها » .

٣ - يصدر التنظيم الدولي - على عكس أحكام القانون الدولي - عن نزعة جماعية . فهو لا يهتم بتنظيم علاقة ودية بين دولتين أو أكثر ، وإنما بتنظيم علاقات « مجموع الدول » أعضاء الجماعة الدولية . أى أنه - بمعنى آخر - لا يعنى بمصلحة فردية ، وإنما بمصالح جماعية مشتركة .

٤ - يحرم التنظيم الدولي ، في صورته الحديثة ، الحرب كوسيلة لحل المنازعات الدولية ويعتبرها عملاً غير مشروع ، وذلك بعد أن اقتنعت مجموعة الدول بضرورة التخلي عن حقها في اللجوء إلى الحرب الذي تخوله لها أحكام القانون الدولي التقليدي .

ولقد كان هذا التحريم هدفاً أساسياً للتنظيم الدولي ، سعى إليه حينئذ في كل مراحل تطوره ، وبذل في سبيله جهوداً وفيرة حتى نجح في تقريره بصفة مطلقة في ميثاق الأمم المتحدة .

وإذا كانت ظاهرة التنظيم الدولي قد صارت من أهم السمات المميزة للعلاقات الدولية في العصر الحديث ، إلى الحد الذي دعا إلى وصفه بأنه « عصر التنظيم الدولي » ، فإن خصائص هذا التنظيم أصبحت تؤثر اليوم تأثيراً جذرياً في الطبيعة القانونية لهذه العلاقات ، إلى حد يدعو إلى إعادة النظر في كثير من نظريات القانون الدولي (١٠) .

(ب) وظائف التنظيم الدولي :

١ - تحقيق الأمن الجماعي :

الحرب وسيلة من وسائل العنف تلجأ إليها الدول لحل ما يقوم بينها من منازعات ، أو سعياً وراء تحقيق غاية أو مطمح سياسى أو إقليمى .

(١٠) مثل نظريات المصادر ، والشخصية القانونية ، والتصرفات القانونية ، والمسئولية الدولية ، والإقليم ، وغيرها .

وتسلم قواعد القانون الدولي التقليدي بالحرب كوسيلة مشروعة لفض المنازعات الدولية ، بل ان هناك فرعاً منه ، هو قانون الحرب ، ينظمها ويضع لها قواعداً ويرتب عليها آثارها . وتستهدف قواعد قانون الحرب :

- (أ) حماية المدنيين وغير المقاتلين في اشخاصهم وأموالهم . وذلك بالزام الدول بقصر دائرة الحرب على الأهداف العسكرية ، وتقييد سلطات القوات المحتلة في الأراضي التي استولت عليها .
- (ب) تحريم بعض أنواع الأسلحة المدمرة ، أو التي تتسم بالوحشية .
- (ج) رعاية أسرى وجرحى الحرب .

- (د) احترام سيادة الدول المحايدة وتجارتها (١١) .

على انه كانت هناك دائماً دعوة الى اعلان عدم مشروعية الحرب ، باعتبارها مظهراً للتحكم ، والاستناد الى القوة ، تخضع المجتمع الدولي للفوضى ولا تجر عليه الا الدمار والخسائر في الأرواح والاموال . فمنذ قديم الزمان ، كان هناك خلاف بين الشراح حول مشروعية الحرب ، وما اذا كان يمكن التسليم بها كوسيلة من وسائل تنفيذ القانون . فقد كان رجال الكنيسة وعلماء اللاهوت يميزون في القرون الوسطى بين الحروب ويسلمون بمشروعية الحرب التي توجه ضد شعب ظالم ، وكانوا يشترطون لممارستها أن تهدف الى تحقيق سلم دائم ، وأن تراعى فيها الاعتبارات الانسانية .

وقد ظهر أثر هذه الأفكار في كتابات « فيتوريا » (Vittoria) و « سوارز » (Suarez) ، وغيرهما ، حيث قسموا الحرب الى حرب عادلة وحرب غير عادلة ، أما الأولى ، فهي التي تنشب لسبب عادل يبرر اللجوء اليها ، مثل الحرب دفاعاً عن الاقليم ، و رداً لعدوان ، أو محواً

(١١) راجع في تفصيل هذه القواعد د. على صادق أبوهيف ، « القانون الدولي العام » ، ١٩٧١ ، ص ٨٥٨ وما بعدها ؛ د. الشافعي محمد بشير ، « القانون الدولي العام في السلم والحرب » ، ١٩٧٤ ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

لاهاته . أما الثانية ، فهي التي تنشب دون سبب عادل ، مثل الحرب بهدف اغتصاب اقليم دولة (١٢) .

ومنذ أوائل القرن العشرين ، اتجه الفقه الى ادانة الحرب ، بغض النظر عن عدالتها أو الدافع الى الالتجاء اليها . وظهرت افكار جديدة تقسم الحرب الى حرب عدوانية وحرب دفاعية ، وتدمغ النوع الاول بأنه عمل غير مشروع يشكل جريمة دولية ، أما النوع الثاني فيعتبر عملاً مشروعاً ، لأن المجتمع الدولي يفتقر الى السلطة العليا التي ترد العدوان ، وتعيد للدول المعتدى عليها حقوقها . بل ان بعض الكتاب - وتحت تأثير نفور الرأي العام من الحرب - بدأوا ينادون باعتبارها اجراء غير مشروع في كل الاحوال ، استناداً الى ما يجري في المجتمعات الداخلية التي تحرم استخدام القوة ، وتعده جريمة حتى ولو كان بهدف استرداد حق مقتصب . وقد دفعت هذه الآراء الى ابرام اتفاقيات خاصة لتقييد حرية الدول الاطراف في الالتجاء الى الحرب ، وتنظيم وسائل سلمية لحل المنازعات مثل اتفاقيات لاهاي عام ١٨٦٤ وعام ١٩٠٧ .

وقد حدث خلال الحرب العالمية الاولى تطور هائل في صناعة الاسلحة باختراع الطائرات والغواصات والافسام البحرية ، وبدأت الدول تنتج اسلحة مدمرة ، وتحولت الحرب الى حرب شاملة تعبر لها الدول كل امكاناتها العسكرية والمدنية ، وتضم المدنيين بجانب العسكريين . كما اتجهت نحو العالمية ، واصبح من الميسر حصرها في منطقة معينة ، او ان ينجو من آثارها الدول التي تلتزم الحياد ، وصارت تضم المحايدين الى جانب المحاربين .

وقد أدى ذلك التطور الى تزايد مطالبة الرأي العام العالمي بضرورة تجريم الحرب التي يعتبرها القانون الدولي التقليدي وسيلة مشروعة لفض المنازعات . وقام التنظيم الدولي ليتولى مسؤولية مناهضة الحرب ، وتحقيق مبدأ الأمن الجماعي . والأمن الجماعي فكرة تتلخص في مبدأ العمل الجماعي من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين . وهي فكرة من شقين : شق وقائي (سلبي) ، يتمثل في اجراءات وقائية

(١٢) راجع د. محمود سامي جنيته ، «بحوث في قانون الحرب» ، الجزء الاول ،

١٩٤١ ، ص ٩ .

تحول دون وقوع العدوان ، مثل إجراءات نزع السلاح واعتبار الحرب إجراء غير مشروع ، أى نبذها كوسيلة لحل المنازعات لتحل محلها الوسائل السلمية . وشيئ علاجي (إيجابي) يتمثل في إجراءات لاحقة على وقوع العدوان ، من وقف له وعقاب الدولة المعتدية عقابا جماعيا بمعنى أن تتولى الأسرة الدولية كلها مسئولية رد العدوان وردع المعتدى ، باعتبار أن أى عدوان هو عدوان على الجماعة الدولية بأسرها . وهى بهذا المدلول تناقض فكرة « الدفاع الفردى » ، أى اعتماد كل دولة على نفسها أو على حلفائها فى استخلاص حقوقها ورد العدوان عليها ، وتقضى بأن يكون التدخل والجزاء جماعيين ، يتحمل مسئوليتهما التنظيم الدولى .

على أن فكرة الأمن الجماعى تختلف عن فكرة « الأمن العام » ، التى تقضى بأن تقوم دولة واحدة ، أو حكومة عالمية واحدة تتمتع بقوة مركزية ، بمنع وردع كل محاولة اخلال بالأمن . فهى اذا حالة وسط بين هذين النقيضين : الدفاع الفردى والأمن العام . وهى لا تستوجب إلغاء القوات العسكرية للدول ، وإنما تكفى بتقرير امكانية استخدام جيوش كل دولة فى أغراض عامة ، تطبيقا لمبدأ « الكل من أجل الواحد » ، فتكتل جميع الأعضاء ضد المعتدى ولصالح المعتدى عليه (١٢) .

ويعتبر الأمن الجماعى الوظيفة الرئيسية للتنظيم الدولى ، بل هى الباعث الأول على قيامه ، وفى محورها وفى سبيلها تباشر سائر الوظائف الأخرى (١٤) . ومن هنا كان طبيعيا أن يسعى إلى تحقيقها بكل ما يملكه من وسائل ، خاصة عن طريق إنشاء منظمة عالمية ذات اختصاص شامل وسلطات واسعة ، تسهر على حفظ السلم وتراقب منع استخدام القوة . وكان طبيعيا أيضا أن يقررها بالمدى الذى تسمح به ظروف العلاقات

(١٢) راجع :

Pancarci (V.), «De la Charte des Nations-Unies à une meilleure organisation du monde,» Paris, 1962, p. 32 et ss.; Virally (M.), «L'ONU d'hier à demain,» Paris, 1961, p. 55-56.

(١٤) ويرى الدكتور محمد طلعت الغنيمى أن الأمن والرفاهية هما وحدهما دافعا للتنظيم الدولى ، وأن ما عداهما هو من قبيل التفصيل الذى يمكن أن يندرج تحت أى الدافعين بحسب الأحوال . راجع مؤلفه بعنوان « الأحكام العامة فى قانون الأمم - التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ، ص ٥٥ .

الدولية وتطورها ، ومدى تحكم الاعتبارات السياسية فيها . لذلك لم تتمكن قواعد التنظيم الدولي من اقرار مبدأ الأمن الجماعي دفعة واحدة . وكانت هناك خطوات تدريجية نحو الوصول اليه ، أهمها في اعتقادنا تواريخ هامة ثلاثة : ١٩١٩ و ١٩٢٨ و ١٩٤٥ .

فقد جاء عهد عصبة الأمم عام ١٩١٩ ليؤكد في صدره التزام الدول بواجب تنمية التعاون الدولي وحل المنازعات بالطرق السلمية ، ويفرض عليها بعض الالتزامات بعدم اعلان الحرب الا بعد مهلة معينة تحاول العصبة خلالها حل النزاع وديا . وهكذا لم تحرم عصبة الأمم الدول الاعضاء حقها في الحرب وانما قيدت استخدامها واجلته (١٥) .

وجاءت المعاهدة العامة لنبد الحروب المعروفة باسم «ميثاق كيلوج» عام ١٩٢٨ ، لتقرر لأول مرة الجانب الوقائي لمبدأ الأمن الجماعي فتعلن تحريم الحرب ، ليس فقط كوسيلة من وسائل فض المنازعات ، بل كأداة لتنفيذ سياسة الدول القومية ، أي أنها حرمتها كوسيلة لحل الخلافات وكعمل من أعمال السيادة تباشره الدولة لتحقيق مصالحها (١٦) . على أن هذه المعاهدة التي كانت خطوة هامة في سبيل استقرار السلم - دعت عددا من الفقهاء الى اعتبار أنها بلغت من الشجاعة حد التهور واغفال الحقائق (١٧) - لم تضع جزاء للاخلال بها الا ما نصت عليه مقلعتها من أن « الدولة التي تسعى لتنمية مصالحها القومية عن طريق الرجوع الى الحرب ، يجب حرمانها من مزايا الانتفاع بهذه المعاهدة » . وهي بهذا لم تحقق الجانب العلاجي لمبدأ الأمن الجماعي ، اذ لم تقرر المسؤولية التضامنية لكل اطرافها عن أي عدوان وتكفل الجميع برده ، ومجازاة المعتدي .

واخيرا جاء ميثاق الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥ ليؤكد في ديباجته أن الدافع الأساسي لانشاء تلك المنظمة هو حاجة الأمم للأمن والسلام ، وليأخذ لأول مرة في تاريخ البشرية بفكرة الأمن الجماعي بجانبها الوقائي والعلاجي . فهناك عدة نصوص في تحريم الحرب ، منها على سبيل المثال

(١٥) راجع المواد من ١١ إلى ١٧ في عهد عصبة الأمم .

(١٦) وقع المعاهدة مندوبو خمسة عشر دولة ، ثم انضمت اليها فيما بعد غالبية الدول الأعضاء في الأسرة الدولية بحيث أصبح عدد أعضائها قبيل الحرب العالمية الثانية أكثر من ستين دولة .

(١٧) راجع د. محمود سامي جنيينة ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٧ .

المادة ٤/٢ التى تقرر : « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد (الامم المتحدة) » . والنص واضح وصريح فى تحريم استخدام القوة بل وحتى التهديد باستخدامها . كما تضع هذه النصوص من الأحكام والأجهزة ما يكفل فى حالة وقوع عدوان اتخاذ الهيئة بنفسها لكل ما تراه ضروريا من اجراءات أو جزاءات ضد الدولة المعتدية ، (الفصلين السادس والسابع من الميثاق) .

وإذا كان هذا التطور نحو اقرار مبدأ الأمن الجماعى يمثل علامة صحية فى مسيرة التنظيم الدولى التى كانت تتجه دائما نحو تحقيق أمانى الشعوب ، وحبها للسلام ، إلا أن الأمن الحقيقى هو الذى يتجسد فعلا ، بحيث تتحول النصوص والمبادئ الى واقع والتزام .

ان الاعتراف بالأمن الجماعى بوصفه وظيفة أساسية للتنظيم الدولى خطوة هامة ولاشك . إلا أن فعاليتها تتوقف على وجود تحديد واضح لمعنى العدوان بما يكفل التفرقة بين المعتدى والمعتدى عليه . وعلى تنظيم الاجراءات الجماعية ضد المعتدى التى تكفل تنفيذها واحترامها ، ومن أهمها إنشاء قوة عسكرية دولية دائمة ، وفوق هذا وذاك على مدى نجاح الجماعة الدولية من الناحية الواقعية فى منع الحروب (١٨) .

٢ - دعم التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى :

يهدف التنظيم الدولى الى دعم الترابط الاقتصادى والاجتماعى والثقافى بين أسره المجتمع الدولى من أجل الرفاهية والرخاء . فلقد كان اهتمام الثورة الصناعية وما أدت اليه من تطور هائل فى وسائل الانتاج والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية أبعد الأثر فى التقارب بين الدول فى النواحي الاقتصادية والاجتماعية . وقد أحست الدول بتداخل مصالحها مع مصالح غيرها . وأن السلام الدائم لا يتحقق إلا بالقضاء على الحواجز الاقتصادية والاجتماعية بينها . لذلك اتجهت ، منذ منتصف القرن التاسع عشر ، عن طريق التنظيم الدولى . إلى إنشاء اتحادات ولجان دولية للإشراف على انتفاع بالمرافق الدولية . وتنظيم المصالح الاقتصادية والاجتماعية المشتركة .

(١٨) . ج . ل . كود . « نظم الدول والعلام العلى » . ترجمة د . عبد الله

نعمان . ١٩٦٥ ، ص ٣١٣ . د . إبراهيم العلى ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧٥ ، ص ١٣ .

ومنذ أوائل القرن العشرين ، ونتيجة للصراع الاستعماري بين الدول الأوروبية ، وما أدى إليه من حروب بينها ، وتخلف اقتصادي واجتماعي لعدد كبير من الدول الأفريقية والآسيوية ، أصبح للسلام الدولي مدلول جديد أوسع لا يكتفى بمجرد تحريم استخدام القوة ، وإنما يستند في نفس الوقت الى التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولذلك جعلت المنظمات السياسية من دعم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وظيفة هامة من وظائفها ، كما أقامت صلات وثيقة مع المنظمات الفنية المتخصصة . فقد جاء عهد عصبة الأمم يقر بضرورة التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية ، ويلزم الدول الاعضاء بالتزامات اجتماعية قبل رعاياها . كذلك قرر وضع الاتحادات الدولية الفنية تحت إشرافه . وجاء ميثاق الأمم المتحدة ليمنح عناية أكبر وتنظيماً أشمل لصور التعاون الاقتصادي والاجتماعي ، فيتحدث في الديباجة عن « استخدام الأداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها » . بل ويخصص الفصل التاسع بأكمله لمبادئ هذا التعاون ، واستله بالنص في المادة ٥٥ على أن تعمل الهيئة العالمية على :

« أ - تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

ب - تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم .

ج - أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً » .

بل لقد أنشأت الهيئة فرعاً رئيسياً لها ، لا نظير له بين فروع عصبة الأمم ، مهمته الإشراف على التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، ويتولى الوصل بينها وبين المنظمات الدولية المتخصصة (الوكالات المتخصصة) ، وهو المجلس الاقتصادي والاجتماعي (١٩) .

(١٩) راجع د. زكي هاشم ، « المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٤٩ ، ص ٤٢٣ ؛ د. حامد سلطان ، « المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة » ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٥٢ ، ص ٤٦٣ .

وفضلا عن ذلك فقد أولى التنظيم الدولي عناية متخصصة بصور التخلف الاقتصادي ، وما يترتب عليه من اضطرابات اجتماعية تعجز الأنظمة الوطنية بقدراتها الذاتية عن القضاء عليها ، وذلك بإنشاء المنظمات الدولية المتخصصة في مختلف المجالات الفنية . وقد جعلت هذه المنظمات من التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية حقيقة واقعة . وهي تمثل اليوم ، بنشاطها المتزايد وما حققته من نجاح ، سمة مميزة من سمات التنظيم الدولي في الوقت الحاضر .

٢ - حل المشكلة الاستعمارية :

عانت شعوب كثيرة في آسيا وأفريقيا وأمريكا من استعمار الدول الأوروبية لها ردحا طويلا من الزمن . فقد نظرت هذه الدول إلى الشعوب التي تقطن خارج أوروبا على أنها شعوب أقل منها مرتبة ، يمكن استباحة أراضيها والاستيلاء عليها . وكانت البواعث الحقيقية للاستعمار استغلال ونهب ثروات الشعوب ، والسيطرة على موارد المواد الأولية ، والحصول على الأيدي العاملة الرخيصة . على أن الدول الاستعمارية حاولت دائما أن تخفي مصالحها الاستغلالية بدعوى المبادئ والأهداف الإنسانية ، فزعمت ، بعد اكتشاف أمريكا ، مسئوليتها عن نشر المسيحية بين سكان العالم الحديث ، وادعت عندما غزت أراضي أفريقيا وآسيا ، مسئوليتها عن نشر المدنية وحكم العدل والقانون لدى الشعوب المتخلفة .

وقام الكتاب الاستعماريون بمحاولة دعم إجراءات احتلال الأراضي والسيطرة على شعوبها ، بنشر فلسفات لا أساس لها من الواقع ولا ظل لها من الحقيقة . ولعل من أخطر هذه الفلسفات ما أسماه البعض « رسالة الرجل الأبيض » ، ومقتضاها أن الإنسان الأبيض مسئول بتكليف سماوي ، وبحكم ما يتمتع به من حضارة وذكاء - عن نقل المدنية إلى الإنسان الأسود والنهوض به ، بالقضاء على أسباب تخلفه . فهو يذهب إلى أفريقيا وآسيا من أجل استصلاحها وتعميرها ، لخير سكانها . وهو بذلك يقوم بواجب إنساني يتحمل أعباءه في سبيل الرقي بالجنس الأسود الأدنى حضارة وذكاء !

ولم تكن تلك الفلسفة أو غيرها ، في واقع الأمر ، إلا قناعا يحاول الاستعمار أن يستر وراءه مصالحه الذاتية ، السياسية والاقتصادية والتجارية . وتاريخ الاستعمار في كل زمان ومكان محاولات مستمرة لاستغلال ثروات الشعوب والابقاء على تخلفها في مختلف نواحي الحياة .

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ولم تكن بعض مظاهر المدنية الحديثة التي دخلت المستعمرات الا من أجل مصلحة رعايا الدول الاستعمارية ، وبقدر حاجتهم وحدهم اليها .

وقد كان القانون الدولي التقليدي - وهو نتاج الحضارة الأوروبية - يعتبر الاستعمار عملاً مشروعاً . ومن ثم لم يتدخل بأدنى حماية لسكان المستعمرات أو للسماح لهم بتقرير مصيرهم . ولم تكن قواعده الا بتنظيم أساليب اكتساب السيادة على المستعمرات (الاستيلاء - الفتح - الضم) ، وذلك من أجل تخفيف حدة الصراع بين الدول الاستعمارية نفسها على توزيع الأقاليم الجديدة أو المستعمرة .

على انه في أواخر القرن التاسع عشر ، ونتيجة لقيام الحروب الاستعمارية ، وقعت الدول الكبرى - بقصد تجنب الصراعات بينها - اتفاقيتين دوليتين لحل بعض المشكلات الناتجة عن التوسع الاستعماري وتوزيع المستعمرات ، وهما اتفاقية برلين عام ١٨٨٥ الخاصة بتنظيم قواعد الاستيلاء على الأقاليم الأفريقية ، واتفاقية بروكسل عام ١٨٩٠ الخاصة بمكافحة تجارة الرقيق في المستعمرات .

وتغيرت نظرة المجتمع الدولي الى الاستعمار منذ أوائل القرن العشرين ، نتيجة اضطراب العلاقات الدولية وقيام الحروب بسبب التنافس الاستعماري بين الدول الكبرى ، وبقظة الشعوب وانتشار تيار الروح القومية بها ، ونمو حركات التحرر الوطني في عدد من المستعمرات . وظهرت خلال الحرب العالمية الأولى وما بعدها مبادئ جديدة تدعو الى ضرورة تمكين الشعوب المستعمرة من الارتفاع بمستواها وتقرير مصيرها ، والاتجاه بها نحو الحكم الذاتي والاستقلال .

وتولى التنظيم الدولي ، على مراحل تدريجية ، مسئولية الحد من آثار الاستعمار ، ومعالجة المشكلات التي خلفت عنه ، وذلك عن طريق إخضاع المستعمرات للإشراف الدولي . فأنشأت عصبة الأمم نظام الانتداب لرعاية البلاد التي لا تتمتع بالحكم الذاتي ، الا انها لم تطبقه الا بالنسبة لمستعمرات الدول المنهزمة في الحرب ، أي المستعمرات الألمانية والعثمانية .

ولم يكن هذا النظام في واقع الامر الا صياغة قانونية مناسبة لاختفاء رغبة الحلفاء المنتصرين في السيطرة على الأقاليم التي لم تكن الظروف السياسية تسمح بضمها ، خاصة بعد إعلان الرئيس الأمريكي ويلسون لمبادئه المشهورة .

ثم جاء ميثاق الأمم المتحدة بنظرة أشمل لتنظيم إدارة المستعمرات ، فقرر مجموعة أحكام تسرى على كافة البلاد غير المستقلة . كما أنشأ نظام الوصاية بهدف العمل على ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بها في « أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال حسيما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حريرتها وطبقا لما قد ينص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية » . (مادة ٧٦/ب من الميثاق) .

وقد استحدث ميثاق الأمم المتحدة الزام الدول التي تدير البلاد غير المتمتعة بالحكم الذاتي بمجموعة من الالتزامات التي يجب أن تراعيها في إدارة تلك البلاد ، وتكون مسؤولة أمام الهيئة عن تطبيقها . وبذلك أصبحت إدارة المستعمرات خاضعة لهذا المحاسبة الدولية ، بعد أن كانت في ظل قواعد القانون الدولي التقليدي من المسائل الداخلية البحتة التي لا تلزم الدول الاستعمارية بشأنها بأية التزامات دولية . ويطلق بعض الفقهاء على مجموعة هذه الالتزامات والواردة في الفصل الحادي عشر ، تحت عنوان « تصريح متعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي » ، اصطلاح « الميثاق الدولي لإدارة المستعمرات » .

ويقضي هذا الميثاق بالتزام أعضاء الأمم المتحدة الذين يتولون إدارة أقاليم لم تنل شعوبها قسما كاملا من الحكم الذاتي ، بأن تكون مصالح أهالي هذه الأقاليم في المقام الأول ، وبالعمل على رفاهيتهم الى أقصى حد ممكن ، وذلك وفق الأسس التي تقرها المادة ٧٣ ، وهي :

- ١ - كفالة تقدم شعوب هذه البلاد في شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم .
- ٢ - انماء الحكم الذاتي في تلك الأقاليم ومعاونتها في تطوير نظمها السياسية الحرة بصورة مطردة .
- ٣ - تعزيز التدابير الانشائية للرقى والتقدم .
- ٤ - إرسال بيانات دولية الى الامين العام للأمم المتحدة بشأن كل الأمور الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية لهذه الأقاليم .

وتختلف الآراء حول تقييم نظام الوصاية وما أدى اليه من نتائج في الأقاليم المشمولة به ، وحول مدى احترام الدول لالتزاماتها في الأقاليم الأخرى غير

المستقلة ، وفقا لاحكام الفصل الحادى عشر من الميثاق . ولكن مما لا شك فيه أن الامم المتحدة قد مهدت الطريق للحد من الآثار البشعة للنظام الاستعمارى ، فضلا عن أنها قد أصدرت فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ ، بتأثير من رأى العام الأفريقى والآسيوى وبضغط من مجموعة دول عدم الانحياز ، قرارا تاريخيا هاما بتصفية الاستعمار بجميع صورته ومظاهره تصفية عاجلة ، وهو القرار رقم ١٥١٤ الذى ينص على أن « اجراءات قورية سوف تتخذ فى الأقاليم الأخرى التى لم تحصل بعد على الاستقلال بغية تسليم الشعوب كافة السلطات فى هذه الأقاليم ، دون أى شرط أو تحفظات ، ووفقا لأرائهم ورغبتهم المعبر عنها تعبيرا حرا ، دون أى تمييز فيما يتعلق بالعنصر أو العقيدة أو اللون ، لتمكينهم من التمتع بالاستقلال التام والحرية » . وفى العام التالى أنشأت الجمعية العامة لجنة خاصة من سبعة عشر عضوا - زاد عدد أعضائها عام ١٩٦٣ الى أربعة وعشرين عضوا - لبحث الموقف فيما يتعلق بتنفيذ القرار (٢٠) .

وقد أدى هذا القرار وما تبعه من ممارسة نشطة من جانب الامم المتحدة، الى تكتل الدول الاستعمارية لوضع الصعوبات فى طريق الامم المتحدة ، الا أنه كان له فضل فى استقلال عدد كبير من دول القارة الإفريقية .

ولم تتخلص الانسانية بعد بصفة نهائية من الاستعمار رغم كل هذه الجهود . فما زالت هناك بقايا له فى أفريقيا وبعض جزر المحيط الهادى وبعض مستعمرات أمريكا اللاتينية (٢١) . فضلا عما تمارسه الدول الكبرى من أشكال الاستعمار الجديد ، والسيطرة على اقتصاديات بعض الدول النامية ، والتحكم فى نظمها السياسية والاجتماعية والثقافية فى محاولة للعودة بها الى حالة التبعية الاستعمارية ، وما زال أمام التنظيم الدولى بمنظوماته السياسية والمتخصصة ، شوط كبير من أجل تصفية مخلفات الاستعمار القديم ، ودعم الاستقلال السياسى والاقتصادى للدول المتخلفة .

(٢٠) راجع :

El-Ayouty (Yassin), «The United Nations and decolonization.» The Hague, 1971, p. 208.

(٢١) ما زال هناك نحو ٣٠ إقليما لم تحصل بعد على استقلالها . وتدير هذه الأقاليم استراليا وفرنسا ونيوزيلندا والبرتغال وأسبانيا وأنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وجنوب أفريقيا . لمزيد من التفاصيل ، راجع تقرير الأمين العام للأمم المتحدة من أعمال المنظمة خلال الفترة من ١٩٧٣-٦-١٦ إلى ١٩٧٤-٦-١٥ ، الجمعية العامة ، الوثائق الرسمية ، الملحق رقم ١ (A/9601) ، ص ٩١ وما بعدها .

٥ - الصعوبات التي تفرض التنظيم الدولي :

رغم الحاجات الدولية السياسية والاقتصادية التي دعت الى نشأة التنظيم الدولي ، ورغم تجربة أكثر من نصف قرن تدعم فيها تدريجيا ، فما زالت هناك صعوبات تعترض طريقه وتحول دون انطلاقه في مباشرة وظائفه . وترجع هذه الصعوبات الى عدة أسباب أهمها :

١ - ان هناك اشكالا من الصراعات تحكم العلاقات الدولية في مرحلتها الراهنة ، وتؤثر تأثيرا مباشرا في حركة التنظيم الدولي :

(١) صراع ايدولوجي بين المعسكر الرأسمالي بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية ، والمعسكر الاشتراكي بزعامة الاتحاد السوفييتي . وقد تمثلت أبرز آثار هذا الصراع في نمو ظاهرة الاحلاف العسكرية والحرب الباردة ، ووضع الدول الصغيرة أمام ضرورة البحث عن طريق مستقل تتجنب به مخاطر التبعية لاحد المعسكرين ، مما أدى الى ظهور سياسة عدم الانحياز . ومن الظواهر الحديثة في هذا المجال سعى دول أوروبا الغربية الى التخلص من النفوذ الأمريكي ، ومحاولة انتهاج سياسة استقلالية تحمي بها مصالحها الخاصة . وقد بدأت هذه المحاولات بانسحاب فرنسا من الهيئات العسكرية لمنظمة حلف شمال الأطلسي في عام ١٩٦٦ ، وتوقيعها معاهدة صداقة مع موسكو . كما انضمت بريطانيا الى السوق الأوروبية المشتركة . ثم كان التحول في سياسة ألمانيا الغربية بالانفتاح على الشرق وابطالها معاهدة صداقة مع ألمانيا الشرقية وما أعقب ذلك من تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدولتين الألمانييتين وانضمامهما الى الأمم المتحدة ، وأخيرا عقد سلسلة من الاجتماعات في إطار مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي ، كان أولها في هلسنكي في ٣ يوليو ١٩٧٣ ، واستمرت الاجتماعات في جنيف منذ ١٨ سبتمبر ١٩٧٣ حتى ٢١ يوليو ١٩٧٥ ، ثم انعقد الاجتماع الختامي للمؤتمر في هلسنكي في أول أغسطس ١٩٧٥ ، حيث تمت الموافقة على « اعلان المبادئ التي تحكم العلاقات بين الدول في أوروبا » (٢٢) .

وفي المقابل ، فإن المعسكر الاشتراكي قد شهد تشققا بارزا ، بدأ بموقف يوغوسلافيا من الاتحاد السوفييتي في زمن ستالين ، ثم تأكد بالنزاع الصيني

(٢٢) راجع نشرة « السلام » الصادرة عن جمعية الأمم المتحدة في مصر ، العدد الأول ، أكتوبر ١٩٧٥ ، ص ١٠ - ١١ .

السوفييتي ، الذي انحازت فيه البانيا الى جوار الصين ، وأخيراً برزت النزعة الاستقلالية لدى رومانيا عن سياسة الاتحاد السوفييتي ، واتجاهها لبناء علاقات مباشرة مع الولايات المتحدة الأمريكية وسائر دول الكتلة الغربية .

ورغم ما نلمسه في السنوات الأخيرة من « وفاق دولي » بين الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة الأمريكية ، يتمثل في تجنب الصدام وتناقص حدة الصراع العقائدي وزيادة التقارب بينهما وبين المعسكرين الشرقي والغربي - بصفة عامة - في مجالات التعاون الاقتصادي والاجتماعي ، فإن هذا الوفاق لايعنى توافق المصالح بين القوتين الأعظم . بل ان الواقع يشهد ان هذا الوفاق ، وأن كان يحاول تجاوز أسباب الصراع والتأكيد على امكانيات التعاون ، الا انه لم ينجح في اقتلاع جذور الصراع . فضلاً عن ان الاحداث اثبتت انه ما زالت هناك من أسباب التوتر الدولي ما يهدد الوفاق بالانهيار .

(ب) صراع من أجل الاستقلال ، بين حركة التحرر الوطني في العالم الثالث (أفريقيا - آسيا - أمريكا اللاتينية) وبين الاستعمار العالمي .

(ج) صراع من أجل العدل الاجتماعي على المستوى الدولي بين الدول الفقيرة والدول الغنية ، وهو الوجه الاجتماعي لصراع حركة التحرر الوطني ضد الاستعمار .

وتعكس هذه الاشكال من الصراع العالمي ، في الواقع ، ستين رئيسيتين . فهي من ناحية تتميز بالتشاك والتعقيد ، ومن ناحية أخرى تخضع - كأي صراعات أخرى في المجتمع الدولي - لمبدأ المصلحة .

٢ - ان ايمان الدول بالتنظيم الدولي لم يبلغ حتى الآن مستوى متطلبات المجتمع الدولي في المرحلة الراهنة . فبما زالت الدول تتمسك داخل المنظمات الدولية بسيادتها وتشرط موافقتها على القرارات كما لو كانت تحكمها قواعد القانون الدولي التقليدي (٢٣) . وما زالت أيضاً - رغم

(٢٣) راجع د. محمد حافظ غانم ، « مبادئ القانون الدولي العام » ، ١٩٧٢ ،

ص ٤٥ . وانظر أيضاً :

Korowicz (M.), « Organisations internationales et souveraineté des Etats membres, » Paris, 1961, p. 185 et ss.; Manin (Ph.), « L'O.N.U. et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat, » Paris, 1971, p. 7-8.

إيمانها بأهمية التضامن الدولي وعدم قدرتها على الابتعاد عن نشاط التنظيم الدولي - تؤثر مصالحها الوطنية على ماعداها من مصالح عليها للمجتمع الدولي .

٣ - أن الدول الكبرى تسعى الى التمتع داخل التنظيم الدولي بأكثر قدر ممكن من المميزات والحقوق ، سواء بالاصرار على تقريرها في الموائيق المنشئة للمنظمات الدولية (مثل تمتع الدول الخمس الكبرى بحق الاعتراض « الفيتو » داخل الأمم المتحدة) ، أو عن طريق الضغوط التي تبشرها بنفسها للتأثير على اتجاه نشاط المنظمات الدولية ، أو عن طريق جمعها لعدد من الدول التابعة حولها والتأثير على ارادتها (٢٤) .

٤ - أن الاعتبارات السياسية من خلافات وصراعات بين الدول الكبرى بعضها البعض ، أو بينها وبين الدول النامية المتحررة ، أصبحت تؤثر في نشاط المنظمات المتخصصة بصورة تحول دون أدائها لالتزاماتها الفنية على الوجه الأكمل .

٥ - أن الدول الكبرى تتجه نحو معالجة بعض المشكلات الدولية خارج نطاق التنظيم الدولي صاحب الاختصاص ، وذلك باتباع أسلوب « الدبلوماسية الثنائية » والدخول في مفاوضات مباشرة فيما بينها . ومن أمثلة ذلك ما حدث بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي بمناسبة أزمة كوبا عام ١٩٦٢ ، وبمناسبة الانفاق على أسس حل بعض أسباب الخلافات الدولية كمسألة الأمن الأوروبي وبعض مشكلات الشرق الأقصى والشرق الأوسط ، والحد من إنتاج الأسلحة الاستراتيجية في مايو ١٩٧٢ وأكتوبر ١٩٧٣ .

وإذا كان تجاهل التنظيم الدولي وسلبه اختصاصاته الأصلية ظاهرة تؤدي الى اضعاف وفقدان الثقة في أهميته ، فإن خطورتها تكمن في ما يمكن أن يترتب عليها من مساس بحقوق الدول الصغرى التي لم تشترك في مناقشة الأمور المتعلقة بها .

ويتبين من عرض الأسباب السابقة أن معوقات التنظيم الدولي ترجع

في الأساس الى طبيعة علاقات المجتمع الدولي نفسه . ومن ثم فإن أي نظرة تقييم لهذا التنظيم لا تضع في اعتبارها خصائص المجتمع الدولي ، إنما تفصله عن أطاره الموضوعي ، وبالتالي فإنها قد تتصور دورا مثاليا ليس له ، ولا يملك امكانيات التحرك لتحقيقه .

ومع ذلك ، فإن كل الصعوبات التي تحول دون تحقيق التنظيم الدولي للأمل المنشود منه في السلام والرفاهية ، فإنه على حداثة عهده ، يلعب دورا كبيرا في تخفيف صور الاضطراب في العلاقات الدولية السياسية والاقتصادية . وإن من صالح كل الدول أن تؤمن برسالته وأن تعمل على تلافى أسباب الصعوبات التي تعترضه . كما أن من صالح الدول الصغيرة بالذات أن تثق في أن مصالحها تستوجب منها تدعيم التنظيم الدولي ، والاسهام بنشاط وفعالية في المنظمات الدولية السياسية والفنية (٢٥) .

٦ - منهج البحث :

إذا كانت دراسة المنظمات الدولية تعتمد على تحليل الوثائق المؤسسة لهذه المنظمات ، فإن المنهج العلمي يقتضي تقسيمها الى عدة اقسام وفقا لانواعها المختلفة : المنظمة الدولية العالمية (الأمم المتحدة) ، المنظمات اندولية الاقليمية ، والمنظمات الدولية المتخصصة . على أن دراسة الاحكام العامة التي تترى على كل المنظمات الدولية ، والتي أصبحت تمثل اليوم نظرية عامة لها أمر اولى يجب أن يسبق الدراسة التحليلية التطبيقية .

(٢٥) تؤمن مصر بأهمية دور التنظيم الدولي . وقد كانت على صلة وثيقة بنشاط عصبة الأمم حتى قبل أن يتأكد استقلاله وتصبح عضوا فيها عام ١٩٣٧ ؛ ثم كانت من الأعضاء المؤسسين للأمم المتحدة عام ١٩٤٥ ، كما قامت بدور بارز في انشاء كل من جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية ؛ فضلا عن عضويتها في المنظمات المتخصصة . وقد شاركت بفعالية في مختلف أنشطة هذه المنظمات ، ودافعت عنها وسمحت على تطويرها .

راجع كتاب «Egypt and the United Nations» الذي أعدته لجنة برئاسة الأستاذ الدكتور حمد سلطان ، والمصدر في عام ١٩٥٧ ، في مجموعة : «National studies on international organization,» Carnegie Endowment for international peace.

ولذلك نرى من المناسب أن نقسم دراستنا الى أربعة أقسام :

١ - القسم الأول : النظرية العامة للمنظمات الدولية .

٢ - القسم الثانى : الأمم المتحدة .

٣ - القسم الثالث : المنظمات الدولية الاقليمية .

٤ - القسم الرابع : المنظمات الدولية المتخصصة (٢٦) .

(٢٦) من المراجع الأساسية باللغة العربية في موضوع المنظمات الدولية : د. عائشة واتب ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧١ ؛ د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٦٧ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم - التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ؛ د. عبد العزيز سرحان ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ - ١٩٧٣ ؛ د. محمد سالى عبد الحميد ، « قانون المنظمات الدولية » ، ١٩٦٩ ؛ د. الشافعى محمد بشير ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٧٠ ؛ د. ابراهيم محمد العفانى ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٧٥ ؛ اينيس ل. كلود ، « النظام الدولى والسلام العالمى » ، ترجمة د. عبد الله العريان ، ١٩٦٤ ؛ د. بطرس بطرس غالى ، « التنظيم الدولى » ، ١٩٥٦ .

القسم الأول

النظرية العامة للمنظمات الدولية

مقدمة

يقصد بالنظرية العامة للمنظمات الدولية مجموعة المبادئ العامة التي تحكم نشأة هذه الهيئات ونشاطها ، بغض النظر عن الأحكام الخاصة بكل منظمة دولية ، والتي تختلف من واحدة الى أخرى طبقا لنصوص المعاهدة المنشئة لها .

ويرى البعض أن كل منظمة تكون عالما قانونيا مستقلا عن المنظمات الأخرى ، مرتبطا ارتباطا وثيقا بميثاقها ، مما لا يسمح بالقول بوجود نظرية عامة للمنظمات الدولية .

وإذا كان من المسلم به أن النظام القانوني للمنظمات يختلف بصورة كبيرة من منظمة الى أخرى ، إلا أنه يمكن القول بأن تجربة المنظمات الدولية منذ نشأتها قد كونت على الصعيد القانوني من السمات العامة لكل هذه الهيئات ، أو لكل مجموعة منها ، من حيث طبيعتها واختصاصاتها واسلوب عملها ، ما يشكل اليوم نظرية عامة ، واضحة المعالم (١) .

فلقد قامت المنظمات الدولية كمظهر من مظاهر التجمع الدولي نشأة ترايد ادراك الدول لأهمية التضامن بينها ، ومن أجل تحقيق أمن جماعي وتعاون دولي في مختلف الحالات . إلا أن للمنظمات تعريفا علميا دقيقا يميز بينها وبين غيرها من صور التجمع الدولي . فلا بد من توافر عناصر ومواصفات خاصة حتى يمكن القول بوجود منظمة دولية .

وقد تعددت هذه المنظمات وفق متطلبات العلاقات الدولية ، وأصبح هناك الآن أكثر من مائتين وخمسين منظمة دولية حكومية ، تتنوع من حيث مستويات عملها ومجالاته ، ومن حيث ما تتمتع به من سلطات .

(١) راجع :

Reuter (Paul), «Institutions Internationales», éd. Thémis, Paris, 1967, p. 205.

والمنظمات الدولية في صورتها الحديثة لم تنشأ فجأة أو من فراغ ،
وانما سبقتها عدة أفكار وصور للتجمع الدولي أخذت تنمو وتتطور
وتمهد لقيام هذه المنظمات .

واذا كانت المنظمات الدولية تراول تجربتها منذ أكثر من نصف قرن ،
فقد هيات هذه الفترة ، وتكرار بعض الاحكام في دساتيرها واساليب
عملها ، لقيام نظام قانونى عام للمنظمات الدولية .

وتتناول دراسة النظرية العامة للمنظمات الدولية : تعريف المنظمات
الدولية وأنواعها ، والتطور التاريخى لنشأتها ، والنظام القانونى لها .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

يجدر بنا في مستهل دراستنا للمنظمات الدولية أن نوضح المقصود بهذا الاصطلاح . ذلك أنه إذا كان اصطلاح « التنظيم الدولي » اصطلاح عام وغير محدد يشير - في رأى البعض (٢) - إلى كل الجهود التي تبذل لتكون العلاقات الدولية أكثر نظاما وانضباطا ، فإن اصطلاح « المنظمات الدولية » - على العكس من ذلك - يشير إلى معنى محدد يقتضى توافق عناصر معينة .

وليست المنظمات الدولية كلها نوعا واحدا ، وإنما تتعدد أنواعها ، وفقا لنظام العضوية فيها ، واختصاصاتها ، والسلطات التي تتمتع بها .

المبحث الأول

تعريف المنظمات الدولية

* يمكن تعريف المنظمة الدولية بأنها شخص معنوي من اشخاص القانون الدولي العام ينشأ من اتحاد ارادات مجموعة من الدول لرعاية مصالح مشتركة دائمة بينها ، ويتمتع ب ارادة ذاتية في المجتمع الدولي وفي مواجهة الدول الاعضاء (٣) .

(٢) راجع :

Reuter (P.), «Les Organisations Européennes», Cours de Doctorat, Université de Paris, 1958-1959, p. 73.

(٣) يقول الأستاذ Reuter :

«En tant qu'Organisation, il ne peut s'agir que d'un groupe susceptible de manifester d'une manière permanente une volonté juridiquement distincte de celle de ses membres. En tant qu'Organisation internationale, ce groupe est d'une manière normale, mais non exclusive, formé d'Etats».

المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٩١ . وراجع تعريفات مشابهة للكثيرة عثثة =

ونستخلص من هذا التعريف أنه لا بد من توافق أربعة عناصر رئيسية لنشأة المنظمة الدولية متمتعة بالشخصية القانونية الدولية (٤) .

١ - الصفة الدولية :

يشترط في أعضاء المنظمة الدولية أن يكونوا دولا كاملة السيادة والاستقلال ، متمتعة على صعيد العلاقات الدولية بالشخصية القانونية . وتمثل هذه الدول في المنظمة بواسطة أعضاء في الحكومات أو مندوبين عنها . وهذا يفسر ما جرى عليه العمل في الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات المتخصصة ، من إطلاق اصطلاح « المنظمات الدولية الحكومية » (Organisations gouvernementales ou interétatiques) تميزا لها عن المنظمات الدولية غير الحكومية (Organisations non-gouvernementales) أو المنظمات الدولية الخاصة ، والتي نرى من الأفضل أن يطلق عليها اصطلاح « الجمعيات الدولية الخاصة » . وقد أشار القرار رقم ٢٨٨ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الصادر في ٢٧ فبراير ١٩٥٠ الى هذه التفرقة حين نص على أن المنظمات التي لا يتم تكوينها باتفاق بين الحكومات تعد منظمات دولية غير حكومية . فهذه المنظمات الأخيرة لا تنشأ عن اتفاقات بين الحكومات ، وإنما بين أفراد هيئات خاصة أو عامة من دول مختلفة ، بهدف زيادة التعاون في المجالات الاجتماعية والعلمية والأدبية والدينية والرياضية ، والدفاع عن مصالحها ومبادئها على الصعيد الدولي (٥) . ومن أمثلتها الصليب الأحمر الدولي ، والاتحاد

= راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٠ ؛ والدكتور محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٤ ؛ والدكتور محمد سامي عبد الحميد ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٢ ؛ والدكتور عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٧ ؛ والدكتور ابراهيم العناني ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٠ . ويعرفها أستاذنا الدكتور علي صادق أبو هيف بأنها « تلك المؤسسات المختلفة التي تنشأ مجموعة من الدول على وجه الدوام للاضطلاع بشأن من الشؤون الدواية العامة المشتركة » ، « القانون الدولي العام » ، الاسكندرية ، ١٩٧١ ، ص ٢٧٨ ؛ أما الدكتور محمد طلعت الغنيمي فيعرف المنظمة بأنها « مؤتمر دولي - الأصل فيه أن يكون على مستوى الحكومات - مزود بأجهزة لها صفة الدوام ومكنة التعبير عن إرادته الذاتية » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٠٨ .

(٥) سنتناول بالدراسة التفصيلية مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية عند الكلام عن النظام القانوني للمنظمات .

(٦) ولذلك فإن إطلاق وصف المنظمات « الدولية » عليها من قبيل التجاوز ، للتعبير

عن تخطي هذه المنظمات في نشاطها حدود الدولة الواحدة .

الدولي للنقابات والاتحاد البرلماني الدولي ، والاتحاد النسائي العالمي واتحاد الشباب الديمقراطي العالمي ، والاتحادات العلمية والفنية المختلفة . ولا تدخل هذه المنظمات في مجال دراستنا ، ذلك أنها تخضع للقانون الداخلي لدولة أو عدة دول (٦) .

وتقوم المنظمات غير الحكومية بدور تبادل المعلومات والاتفاق على اتجاهات موحدة وتنظيم التعاون المشترك بين الهيئات المشتركة فيها ، دون أن تتمتع بسلطة الزام للحكومات (٧) . على أنها تلعب دورا هاما في العلاقات الدولية والتقارب بين شعوب الدول المختلفة والإسهام في خلق قواعد القانون الدولي (٨) ، بل أن بعضها يتمتع بنفوذ أدبي كبير في مواجهة الحكومات ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الكنائس العالمي . ومن هنا كان حرص المنظمات الدولية الحكومية على تنسيق التعاون معها (٩) . مثال ذلك ما كانت تقرر المادة ٢٥ من عهد عصبة الأمم من تنظيم التعاون مع جمعيات الصليب الأحمر ، وما تقرره المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة لتنسيق التعاون مع المنظمات الدولية غير الحكومية بصفة عامة حيث تعلن أن « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصاته . وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها إذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو « الأمم المتحدة » ذي الشأن » .

على أن بعض المنظمات الدولية الحكومية ، ولا سيما المنظمات الفنية المتخصصة ، تسمح بعضويتها بصفة استثنائية لوحدات لا ينطبق عليها

(٦) يزيد عدد هذه المنظمات اليوم عن الفين ، تختلف اختصاصاتها وقواعدها اختلافا كبيرا . وتشترك الدول أحيانا في نشاط هذه الهيئات في أقاليمها وتخضع لرقابتها ولوائحها . (٧) واو أن البعض منها قد يمهّد إليه بمهام من قبل الحكومات ، كما هو الحال بالنسبة لهيئة الصليب الأحمر الدولي المكلفة بالإشراف على تطبيق معاهدات جنيف الخاصة بقوانين الحرب . (٨) مثال ذلك ما أسفرت عنه جهود الصليب الأحمر الدولي من تفنين بعض قواعد قانون الحرب الخاصة بالمعاملة الإنسانية للمدنيين وأسرى وجرحى الحرب . (٩) راجع :

Borko (S.), «Les Organisations non-gouvernementales et les Nations-Unies», Genève, 1954. Ledere, J.J. Lador, «International non-Governmental Organizations», Leyden, 1963.

وصف الدولة كاملة السيادة والاستقلال (أقاليم - مقاطعات - أقاليم ما وراء البحار ... الخ) . مثال ذلك ما تسمح به منظمة الصحة العالمية ومنظمة اليونسكو والاتحاد الدولي للمواصلات السلكنية واللاسلكية من جواز قبول عضوية بعض المقاطعات والأقاليم التي تتمتع بقدر من الحكم الذاتي والتي يكون لها من المصالح ما يدعو الى أن يكون لها تمثيل مستقل عن دولة الأصل . وقد قبلت المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (O.E.C.E.) عضوية اقليم ترينيداد في فترة تمتعه بوضع مستقل ، كما قبل مجلس أوروبا (Conseil de l'Europe) عضوية اقليم السار حين كانت له ذاتية خاصة . فضلا عن أن الغالبية العظمى من المنظمات المتخصصة قد قبلت بعض الأقاليم غير المستقلة كأعضاء منتسبين (associés) .

وهناك منظمات تقبل مندوبين عن بعض الفئات الاجتماعية بجانب ممثلي الدول ، مثال ذلك منظمة العمل الدولية التي تجمع في مؤتمراتها بين مندوبي العمال ومندوبي أرباب الأعمال بجانب ممثلي الحكومات ، والتنظيمات الأوروبية التي تضم في برلمانها ممثلين عن برلمانات الدول الأعضاء تختارهم هذه البرلمانات مباشرة . ومثال ذلك أيضا ما يقضى به ميثاق منظمة الأغذية والزراعة من إمكانية تعديله لانضمام ممثلين عن هيئات المنتجين الزراعيين وهيئات المستهلكين مباشرة (١٠) .

وهذه كلها مؤشرات عن الاتجاه نحو التخفيف من قيد التمثيل الحكومي في المنظمات الدولية المتخصصة لاثاحة فرصة الاتصال المباشر بين هذه المنظمات والإدارات والهيئات الوطنية التي تعمل في مجال اختصاصها ، مما دعا البعض الى القول بأن هذه المنظمات تتجه نحو طريق الاتحاد الفيدرالي .

٢ - اتحاد ارادات الدول :

تستند المنظمة الدولية في قيامها الى موافقة الدول المكونة لها . فهي لا تنشأ الا برضاها ، أي أن العضوية فيها اختيارية .

وكما يلزم اتحاد ارادات الدول حول نشأة منظمة تحمي مصالحها

(١٠) راجع Reuter ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٩٣ - ١٩٤ ؛ والدكترة عثمة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣١ .

المشتركة ، فانه لابد وأن تتحد هذه الارادات أيضا حول تحديد أهداف ومبادئ واختصاصات وأسلوب عمل هذه المنظمة ، وأن يتجسد هذا الاتحاد في معاهد دولية مكتوبة يطلق عليها عادة اسم الميثاق .

وهكذا فان المنظمات الدولية لا تزال تستند حتى وقتنا الحاضر الى ارادات الدول المكونة لها ، وفي الحدود التي قررت بارادتها الالتزام بها . فهي ليست تنظيمات فوق هذه الدول ، تلتزم الدول بالانضمام اليها او بالخضوع لأحكام فيها تسمو على ارادتها ، كما هو الحال بالنسبة لخضوع الأفراد بحكم توأجدهم في المجتمعات الداخلية لتنظيماتها وتشريعاتها وسلطاتها .

ان المنظمات الدولية - وهي في ذلك انعكاس لطبيعة النظام القانوني الدولي كله - منظمات ارادية تجمع الدول في داخلها بين صفتي المؤسسين لها والخاضعين لأحكامها .

٣ - الاستثمار :

بشترط لقيام المنظمة الدولية أن يكون لها وجود مستمر ، ليس بمعنى أن تعمل كل فروع المنظمة بصفة دائمة ، وانما أن تمارس المنظمة - كوحدة قانونية متكاملة - اختصاصاتها بصفة مستمرة . ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي . فعلى حين أن المؤتمر الدولي انعقد لبحث موضوع معين ثم ينفض ، فليس هناك توقيت لوجود المنظمة الدولية .

وعلى ذلك فان محكمة التحكيم التي تنشئها الدول للفصل في نزاع واحد بينهم لا تعتبر منظمة دولية ، رغم تمتعها بالارادة المستقلة عن الدول المكونة لها . ذلك أن هذه الارادة تنتهى ، وتنقضي بالتالي هذه المحكمة ، بمجرد صدور الحكم في هذا النزاع .

وترجع حكمة اشتراط الاستثمار الى أن المصالح المشتركة التي ترعاها المنظمات الدولية ، هي بطبيعتها مصالح مستمرة ، لا يحوز معها التوقيت ، فضلا عن أن هذا الاستثمار هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة في مواجهة أعضائها ، بعكس الحال اذا لم تكن مستمرة ، فانها تظل مرتبطة بارادة الدول بالنسبة لكل تصرف يصدر عنها ، وهو ما يتنافى مع عنصر أساسي في المنظمة الدولية ، وهو عنصر الارادة الذاتية .

٤ - الإرادة النائية :

ولعل هذا العنصر هو أهم عناصر المنظمة ، وركنها الاساسى الذى يميزها عن المؤتمر الدولى (Conférence internationale) ، باعتباره تجمعا دوليا لا يتمتع بأرادة مستقلة عن ارادات الدول المشتركة فيه . فما ينتج عن المؤتمر من قرارات لا يلزم الا الدول التى وافقت عليها ، وبالتالي فان القرارات لا تستمد قوتها الملزمة الا من ارادة الدول وفى الحدود وبالشروط التى قررتها عند موافقتها عليها . اما المنظمة الدولية فتتمتع ، على العكس ، بأرادة ذاتية ، تعنى على الصعيد القانونى وجود شخصية قانونية خاصة بها ، ويتم التعبير عنها وفق القواعد التى يقررها ميثاقها وفى نطاق الاختصاص المحدد لها (١١) .

على أنه لا يجب أن يغيب عن البال تلك العلاقة الوطيدة بين المؤتمرات الدولية والمنظمات الدولية ، فقد كانت المؤتمرات - كاسلوب لتنسيق العلاقات بين الدول - مرحلة سابقة من مراحل التنظيم الدولى التى مهدت لقيام المنظمات الدولية . ثم تحولت هذه المؤتمرات ، على مر التاريخ ، من صورة المؤتمرات غير الدورية الى صورة المؤتمرات الدورية . وفى مرحلة تالية ، حققت صفة الاستمرار بانشاء سكرتيريات دائمة لها . وبدأت تبعد عن قاعدة الاجماع لتعتاد تدريجيا على قاعدة الاغلبية ، حتى اقتربت من شكل المنظمات واصبحت النسوة الاولى لها .

ويفسر هذا التطور التاريخى بعض الاحكام التى مازالت تسود المنظمات الدولية . بل ان بعض المنظمات ، خاصة القديمة منها مثل منظمة العمل الدولية ، ما زال يطلق على الفرع الذى يضم كل الدول الاعضاء اصطلاح « المؤتمر » (وهو ما تطلق عليه المنظمات الحديثة عادة اصطلاح « الجمعية انعمامة ») .

(١١) لا يشترط الفقهاء السوفييت توافر الإرادة الذاتية كعنصر من عناصر وجود المنظمة الدولية ، ولذلك يعتبرون المؤتمر الدولى نوعا من المنظمات الدولية .

راجع (S.B.) Krylov فى الجزء الخاص بالمنظمات الدولية ، فى كتاب :

«International law», Academy of Sciences of the U.S.S.R., Moscow, p. 320 et ss.

وراجع الخلافات الفقهية حول ضرورة توافر هذا العنصر عند :

Rolin (H.), «De la volonté générale dans les organisations internationales», Mélanges G. Scelle, Paris 1950, II, pp. 553-564.

وبالإضافة الى ذلك ، فانه يسبق نشأة كل منظمة مؤتمر أو عدة مؤتمرات بين مجموعة من الدول المؤسسة تبحث كل ما يتعلق بأهداف واختصاصات المنظمة الجديدة ، الى أن ينتهى الأمر بالتوقيع على الميثاق والتصديق عليه فتخرج المنظمة الى حيز الوجود .

ويرجع أصل فكرة الإرادة الذاتية (volonté propre) في القانون الدولي العام الى عصر تزايد المعاهدات التشريعية (traités-lois) ابتداء من القرن التاسع عشر ، حيث جاء الفقيه الألماني « تريپيل » (Triepel) ليؤصل أساس القوة الإلزامية لهذه المعاهدات بما أسماه الإرادة المتحدة أو الجماعية للدولة الموقعة عليها (vereinbarung) فمن رأى « تريپيل » أن إرادات الدول عندما تتلاقى في معاهدة تشريعية انما تندمج معا في إرادة متحدة ، وأن هذه الإرادة المتحدة هي المنبع الحقيقي للقانون الدولي والتي تسمح بارساء بناء عام لهذا القانون يميزه عن القانون الداخلى الذى يستند الى الدستور . على أن الوضع يختلف من معاهدة تشريعية عادية الى معاهدة تشريعية تؤدي الى خلق منظمة دولية ، ففي الحالة الاولى تكون بصدد التقاء مجموع إرادات دولية ، ولا يوجد - أيا كان التصور الذى يعطى لهذا الالتقاء على أساس فكرة « توحيد » الإرادة أو « انضمام » الإرادات - الا إرادات الدول الموقعة على المعاهدة وحدها . أما في الحالة الثانية ، فتظهر إرادة جديدة واحدة تنسب الى وحدة جديدة ناشئة ، مستقلة عن الدول ، ويوجد جهاز عضوى مستقل ، وليس مجرد اتفاق بين الدول . ولهذا الفارق بين الحالتين آثار هامة من الناحية العملية . أما من الناحية النظرية فليست هناك الا معاهدة من طبيعة قانونية واحدة . ولعل هذا التصور كان الدافع الى التهوين من الفروق بين الحالتين في بداية نشأة المنظمات الدولية ، مما دعا بعض الفقهاء الى التقليل من شأن ظاهرة المنظمات الدولية ، وخصوصا فيما أسماه « بالإرادة الجماعية » (volonté collective) ، أو « الفروع الجماعية » (organes collectifs) للدول (١٢) .

والحقيقة أن القول بأن ظاهرة المنظمات الدولية هي مجرد نوع من أنواع

(١٢) ويبدو هذا واضحا في كتابات « أنزيلوتى » (Anzilotti) عن النظرية العامة

للقانون الدولى . راجع :

Reuter (P.), «Les Organisations Européennes», Cours de Doctorat, Université de Paris, 1958-1959, p. 76.

المعاهدات التشريعية ، أما يرجع الى اعتبارات سياسية تتمثل في رغبة الدول في استمرار سيطرتها على المنظمات التي انشأتها والاحتفاظ بكامل سيادتها في مواجهتها . والتحليل السليم لهذه الظاهرة ، وما تتمتع به المنظمات من اختصاصات وما تؤديه من وظائف ، يثبت وجود ارادة ذاتية للمنظمة ، وهو ما اكده الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في ١١ أبريل ١٩٤٩ حين تحدث عن الارادة الذاتية لمنظمة الامم المتحدة بقوله : « لم يقتصر الميثاق على جعل المنظمة التي نشأت بمقتضاه مركزا لتنسيق جهود الأمم أو الأهداف المشتركة التي حددتها فحسب ، بل انه زودها بأجهزة ، ورسم لها مهمة خاصة بها ، وحدد وضع الدول الاعضاء من المنظمة » .

ولعل النص الانجليزي لهذا الرأي الاستشاري (وقد كان النص الرسمي الذي يرجع اليه عند الاختلاف) يؤكد بوضوح أكثر وجود هذه الارادة الذاتية عندما يتحدث عن تمتع المنظمة « بوضع خاص منفصل عن اعضائها » (١٣) .

ولا يختلف الفقه الحديث حول الاعتراف للمنظمات الدولية بالارادة الذاتية ، بل انه يعتبر توافرها عنصرا جوهريا لوجود أي منظمة .

وتظهر هذه الارادة المنفصلة عن ارادات الدول الاعضاء بصورة جلية في حالات الأخذ بقاعدة الأغلبية في التصويت ، حيث تلزم قرارات المنظمة كل الدول الاعضاء بما فيها دول الاقلية التي اعترضت عليها ، ذلك انها قرارات صادرة عن المنظمة وتعبر عن ارادتها ، وبالتالي تلزم كل من ينتمي اليها . على أن هذه الارادة توجد كذلك في حالات اشتراط اجماع كل الدول الاعضاء عند التصويت ، اذ ان القرارات هنا أيضا تصدر باسم المنظمة وبتأثير قانوني مباشر على الدول ، بعكس الحال في الاتفاقيات التي تصدر عن مؤتمر دولي ، فانها تخضع لشروط الصحة الدستورية في القوانين الداخلية للدول .

بل ان بعض الفقهاء - مثل روتير - يؤكدون تمتع المنظمة بالارادة الذاتية حتى عندما يقتصر سلطانها على مجرد جمع المعلومات والوثائق

«A position in certain respects in detachment from (١٣) its members.»

وتبادلها بين الدول ، ذلك انه حتى في هذه الحالة ، يكون للمنظمة ارادة مستقلة تظهر في كل الاعمال الادارية اللازمة لممارسة وظائفها (١٤) .

والنظام القانوني الدولي في تعامله مع المنظمات الدولية لا يعترف الا بارادة المنظمة . فهو لا يعرف ارادات الدول المكونة لها ، ولا يرتب أى اثر قانونى الا على ما يصدر عنها ، وتعبيراً عن ارادتها الذاتية المنفصلة عن ارادات الدول الاعضاء .

المبحث الثانى

أنواع المنظمات الدولية

هناك أنواع مختلفة للمنظمات الدولية . وإذا كان تقسيمها تقسيماً علمياً يقتضى النظر اليها من جميع الجوانب ، إلا أنه يمكننا - ونحن بصدد نظرة وصفية عامة لها - أن نقتصر في ذلك على جوانب رئيسية ثلاث هى : العضوية ، والاختصاص ، والسلطات (١٥) .

(١٤) راجع :

Reuter (P.) «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 192.

وانظر أيضاً ، في الدفاع عن فكرة الارادة الذاتية للمنظمة الدولية ، محاضرات أستاذ

«G. Scelle» : عنوان :

«Le Fédéralisme International», Les Cours de droit, Paris, 1947-48, pp. 152-154.

(١٥) راجع د. بطرس غالى، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٧٧ ؛ د. محمد طلعت

الغنىمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٣١ ؛ د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة

اليه ، ص ٣٦ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧ ؛ د. محمد روى

عبد الحميد ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٦ ؛ د. ابراهيم العناني ، المرجع السابق

الإشارة اليه ، ص ٢٥ .

وللدكتور الشافعى بشير وجهة نظر في تقسيم المنظمات الدولية بالنظر إلى اختصاصها

وسلطاتها معا . فهو يقسمها انطلاقاً من هذا الأساس إلى منظمات ذات طبيعة فدرالية ومنظمات

توافقية . المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧ وما بعدها .

١ - العضوية :

يتفاوت حجم العضوية من منظمة الى اخرى تفاوتاً كبيراً . ويتوقف عدد الدول الاعضاء في كل منظمة على الاتجاه المحدد للعضوية من ناحية ، وعلى اسلوب الانضمام اليها من ناحية اخرى :

(١) اتجاه العضوية :

تعتبر المنظمة ذات اتجاه عالمي (à vocation universelle) ، اذا كانت عضويتها مفتوحة لكل الدول ، بالاسلوب الذي يقرره ميثاقها لتحقيق هذا الهدف . والمنظمة العالمية تعبر عن مجتمع عريض غير محدود . ولذا فمن العسير أن تتمتع بسلطات واسعة .

وهناك منظمات اخرى تقتصر عضويتها على بعض الدول فقط ، وبالتالي فانها تعتبر مغلقة ، وهي توصف أحيانا بأنها منظمات اقليمية . والاقليمية (régionalisme) اصطلاح دارج ، الا أنه في حاجة الى ايضاح :

فالاقليمية في معنى اول تعبير عن المناطق الجغرافية ، ولو أن هذا التقسيم الجغرافي لا ينال من وحدة الجماعة الدولية . فتكون المنظمة اقليمية عندما تجمع دول منطقة جغرافية معينة . مثال ذلك المنظمة الأوروبية لاسكك الحديدية ، فقد استدعى حجم هذه المواصلات المتزايد بين الدول الأوروبية انشاء منظمة خاصة بها على صعيد القارة الأوروبية ، في حين أن حجمها على مستوى دول القارات كلها لم يصل الى الدرجة التي تستوجب انشاء منظمة عالمية لها .

على أنه نظرا لارتباط المصالح بين القارات ، فإنه يتم التنسيق عادة بين المنظمات الاقليمية المختلفة ذات الاهداف الواحدة من ناحية ، وبين هذه المنظمات الاقليمية والمنظمات العالمية من ناحية اخرى .

والاقليمية في معنى ثان تعبر عن تضامن سياسي بين مجموعة من الدول . وبهذا المعنى نشأت جامعة الدول العربية ومنظمة الدول الامريكية .

ويرجع التضامن السياسي بين الدول المكونة لهذه المنظمات الاقليمية الى عدة عوامل أهمها الأصل والحضارة والتاريخ والايديولوجية والمصالح المشتركة . « فالاقليمية » بهذا المعنى تعبر عن ذاتية مجموعة من الدول بالنظر لباقي الدول أو بالنظر لمجموعات اخرى .

ومن هنا يتضح أن العامل الجغرافي لا يلعب في هذه الحالة إلا دورا ظاهريا . يؤكد ذلك وجود منظمات اقليمية ، بهذا المعنى ، لا تضم كل الدول الواقعة في منطقة جغرافية معينة . ونجد على العكس منظمات أخرى تضم دولاً من مناطق جغرافية منفصلة ، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة حلف شمال الاطلسي التي تجمع دول أمريكا وغرب أوروبا .

وترى غالبية الفقه أن هذه التكتلات الإقليمية ، لا سيما الأحلاف العسكرية ، تتناقض في رسالتها مع مبادئ المنظمات العالمية ، وإنها تؤدي إلى كثير من الصراعات داخل هذه المنظمات الأخيرة .

وقد حاولت المنظمات العالمية أن تضيق من نطاق هذا التناقض ، بإيجاد نوع من التنسيق مع المنظمات الإقليمية أو بتحقيق نوع من الإشراف عليها . فمن أجل تحقيق التنسيق بين النوعين كانت المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم تنص على أن « الاتفاقيات الدولية التي تضمن استتباب انسلام مثل معاهدات التحكيم والاتفاقيات الإقليمية كتصريح مونرو لا تعتبر منافية لأي نص من نصوص العهد » . ولايجاد نوع من الإشراف على هذه المنظمات جاء ميثاق الأمم المتحدة متضمناً فصلاً بأكمله - هو الفصل الثامن - عن « التنظيمات الإقليمية » ، ليقرر خضوع كل المنظمات الإقليمية التي يمكنها التدخل بوسيلة أو بأخرى في حل منازعات إقليمية لإشراف مجلس الأمن (١٦) . وفي هذا تقول المادة ٥٢ من الميثاق : « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائماً . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس » .

ويتوقف نجاح الأمم المتحدة في تحقيق هذا الإشراف على مدى وحدة أعضاء مجلس الأمن في مواجهة المنظمات الإقليمية . ذلك أن الأمم المتحدة كانت في الفترة الماضية مسرحاً للتناقضات بين التنظيمات الإقليمية للكتلتين الشرقية والغربية .

(١) راجع رسالة Krezdorn (F.J.) بعنوان :
«Les Nations-Unies et les accords régionaux», Genève, 1954.

(ب) اسلوب الانضمام :

لا تضم المنظمات العالمية ، في الواقع ، كل الدول . ذلك ان اسلوب الانضمام اليها يستلزم توافر بعض الشروط التي تختلف ، من حيث ما تمثله من قيود ، من منظمة الى اخرى . ويمكن على هذا الاساس التفرقة بين ثلاثة انواع من هذه المنظمات :

١ - فبعض المنظمات تجيز الانضمام اليها بمجرد ابداء الرغبة ، وذلك عن طريق السماح للدول بأن تصبح أطرافاً في ميثاق المنظمة العالمية ، كما هو الحال بالنسبة لانضمام الدول الى أى معاهدة لتصبح أطرافاً فيها . وهكذا يكفي لتكون عضوية المنظمة مفتوحة لكل الدول ، أن يكون الدخول اليها عن طريق الانضمام الى المعاهدات التي انشأتها .

وقد كان هذا الأسلوب متبعاً بالنسبة لاتحاد البريد العالمى حتى ١٩٤٧ ، وهو اليوم قاعدة عامة بالنسبة لانضمام الدول الاعضاء فى الامم المتحدة الى المنظمات المتخصصة .

٢ - وبعض المنظمات تخضع الانضمام لشروط موضوعية يلزم التثبت من توافرها قبل تقرير انضمام الدول الى المنظمة . وتختلف هذه الشروط من منظمة الى اخرى . فقد كانت عصبة الامم تشترط فى المادة ٢/١ من عهدها أن تكون الدولة طالبة الانضمام تحكم نفسها بنفسها ، وأن تعطي تأكيدات فعالة لرغبتها فى احترام التزاماتها الدولية ، وأن تقبل النظام الموضوع من العصبة فى شأن القوات المسلحة . وتشترط المادة ٤ من ميثاق الامم المتحدة أن تكون الدولة محبة للسلام ، وأن تقبل تحمل الالتزامات الواردة فى الميثاق ، وأن تكون قادرة على تنفيذها .

ويتطلب التأكد من توافر هذه الشروط نوعاً من البحث والتقصي يتقرر بعده قبول الانضمام أو رفضه .

٣ - وهناك منظمات أخرى تخضع انضمام الدول الحدد لسلطة تقديرية للمنظمة فى مدى ملائمة هذا الانضمام ، الى جانب توافر بعض الشروط الموضوعية . ويتحقق ذلك بصفة خاصة فى بعض المنظمات التى تجعل الانضمام اليها على اساس دعوة موجهة منها (مادة ٤ من النظام الاساسى لمجلس اوروبا ، ومادة ١ من معاهدة حلف شمال الاطلسي) .

وتصعب التفرقة أحيانا بين النوعين الثانى والثالث من أساليب الانضمام . ذلك أنه يثور الخلاف حول مدى وجود سلطة تقديرية عند عدم وجود النص الصريح عليها . وقد ثارت بالفعل هذه المسئلة بمنااسبة الانضمام الى الامم المتحدة فى السنوات الأولى من نشأتها . فقد علق الاتحاد السوفىيتى موافقته على قبول انضمام بعض الدول بشرط الموافقة على قبول عضوية مجموعة أخرى فى نفس الوقت .

وعندما استشرت محكمة العدل الدولية فى مدى صحة هذا الاجراء ، قررت فى فتاها الصادرة فى ٢٧ مايو ١٩٤٨ أنه لا توجد طبقا لنصوص ميثاق الامم المتحدة شروط أخرى للانضمام ، غير تلك الواردة فى المادة الرابعة منه ، وأنه لا يجوز اضافة شرط جديد ، وهو تعليق قبول بعض الدول على قبول البعض الآخر . لأن فى هذا اضافة لسلطة تقديرية حول ملائمة الانضمام من عدمه ، وهو ما لم يرد به نص (١٧) .

وأيا كان الأمر فان وجود سلطة تقديرية حول مدى ملائمة انضمام دول جديد يبدو طبيعيا فى حالتى المنظمات ذات الطبيعة السياسية ، والمنظمات ذات النظام الداخلى المركب ، والتي تختلف فيها حقوق الدول الأعضاء بعضها عن بعض ، حيث يتقرر فى هذه الحالة بجانب قبول العضو الجديد مدى حقوقه فى داخل المنظمة ، من حيث عدد الممثلين وحقوق التصويت وأسلوب حساب الاغلبية ... الخ .

وفضلا عن الشروط الموضوعية التى ذكرناها ، فان المنظمات الدولية تحدد بعض الشروط الاجرائية التى ينص عليها ميثاقها ، والتى تتعلق بوسيلة تقديم طلب الانضمام وأسلوب بحثه والبت فيه . وتمثل هذه الشروط ، عادة ، بالنسبة للمنظمات الاقليمية قيودا تؤدى الى التشدد فى اقرار الانضمام ، بينما تكون بالنسبة للمنظمات العالمية والمنظمات المتخصصة عاملا يسهل هذا الانضمام .

٢ - الاختصاص :

تنقسم المنظمات الدولية من حيث اختصاصاتها الى منظمات عامة ومنظمات متخصصة .

وتعتبر المنظمة عامة إذا امتد نشاطها الى مختلف مظاهر الحياة الدولية ، من حل المنازعات بين الدول ، ودعم مظاهر التعاون بينها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ومن أمثلة هذه المنظمات عصبة الأمم والأمم المتحدة ، وكذلك ، وأن كان بدرجة أقل ، منظمة الدول الأمريكية وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الإفريقية .

وتعتبر المنظمة متخصصة (Institution Spécialisée) إذا اقتصر نشاطها على موضوع معين أو مرفق دولي محدد .

وتتنوع المنظمات المتخصصة على النحو التالي :

(أ) منظمات تشريعية : وهي التي تسعى الى توحيد القواعد القانونية الخاصة بعلاقة دولية معينة . ولما كانت الدول تحرص على الاحتفاظ بسيادتها التشريعية كاملة ، فإن دور هذه المنظمات يتمثل في إعداد مشروعات اتفاقيات دولية وعرضها على الدول ، أو في مجرد إصدار توصيات بقصد توحيد تشريعات الدول في موضوع معين . ومن أمثلتها منظمة العمل الدولية ومنظمة الطيران المدني الدولية .

(ب) منظمات قضائية : وتختص بالفصل في المنازعات الدولية وفق أحكام القانون الدولي . ومن أمثلتها محكمة العدل الدولية (ومن قبلها المحكمة الدائمة للعدل الدولي) ، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان .

(ج) منظمات تنفيذية : ومنها المنظمات الاقتصادية التي تختص بالمواد المنتجة (سكر - قمح - فحم و صلب) ، أو بالنظم الجمركية (اتحادات جمركية - اتحادات نشر التعريفات الجمركية) ، أو بالبنوك (البنك الدولي للإنشاء والتعمير) ، أو بالنظم النقدية (صندوق النقد الدولي) ، أو حتى بموضوعات اقتصادية أشمل ، مثل الوحدة الاقتصادية (المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي) ، ومنها المنظمات الاجتماعية والإنسانية التي تختص بالمسائل الصحية (منظمة الصحة العالمية) ، والمكتب المركزي الدائم لمكافحة المخدرات) ، أو بالعمل والعمال (منظمة العمل الدولية) ، أو برعاية فئات معينة (الأطفال - النساء - اللاجئين) ، ومنها أيضا المنظمات العسكرية التي تختص بوضع نظام للدفاع المشترك سواء في إطار الحلفاء العسكرية أو معاهدات الدفاع المشترك ، ومن أمثلتها منظمة حلف شمال الأطلسي واتحاد أوروبا الغربية .

٣ - السلطات (١٨) :

تتمتع كل المنظمات الدولية - كقاعدة عامة - بمجموعة السلطات اللازمة لإدارة عملها الداخلي والمتعلقة بالموظفين ، وتمويل المنظمة ، وأساليب تسيير العمل فيها .

على أنه يمكن تقسيم المنظمات الدولية الى خمسة أنواع وفقسا لمدى تمتعها بسلطات أوسع من تلك السلطات الأولية ، تندرج على النحو التالي :

(أ) فهناك عدد كبير من المنظمات لا تتمتع بأى سلطة حقيقية في مواجهة الدول الأعضاء ، ويقتصر دوره على تبادل المعلومات ونشرها وإجراء أبحاث .

(ب) وهناك عدد كبير آخر لا يملك سوى سلطات التعبير عن رغبات أو آراء (الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية) ، أو إصدار توصيات ليست لها صفة الإلزام القانوني (توصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة) .

(ج) وبعض المنظمات - وهى قلة - يملك سلطة إصدار قرارات قانونية ملزمة (قرارات مجلس الأمن فى أحوال تهديد الأمن ووقوع العدوان - أحكام محكمة العدل الدولية - قرارات « السلطة العليا » للجماعة الأوروبية للفحم والصلب (Haute-Autorité de la C.E.C.A.)

(د) وبعض المنظمات الأخرى - وهى قلة أيضا - تتمتع بسلطات ذاتية تباشرها دون أن تحل محل الأجهزة المختصة فى الدول الأعضاء ، وأهم هذه السلطات سلطة الرقابة وسلطة العمل المباشر .

(هـ) وهناك أخيرا عدد نادر جدا من المنظمات يملك سلطات ذاتية يحل بها محل الأجهزة المختصة بالتشريع أو القضاء أو التنفيذ العسكرى فى الدول الأعضاء . وإن كانت أكثر المنظمات تطورا فى هذا النوع لا تباشر مثل هذه السلطات الا بصفة استثنائية ومحدودة للغاية . ومثال ذلك سلطات مجلس الأمن فى اتخاذ إجراءات عسكرية فى حالة وقوع عدوان ، وهى سلطات ، مازالت حتى اليوم ، نظرية أكثر منها عملية .

(١٨) سيكون موضوع سلطات المنظمات الدولية وما يرد عليها من قيود محل دراسة تفصيلية عند الكلام عن النظام القانونى للمنظمات الدولية .

ويجدر بالإشارة أن المنظمات الأوروبية تتمتع بسلطات ذاتية واسعة في المجالات التشريعية والقضائية والتنفيذية دعت إلى ظهور اصطلاحات جديدة (مثل منظمات فوق الدول - اندماج - نقل اختصاص) في قاموس المنظمات الدولية لتعبر عن اتجاه جديد ، يجعلنا في الحقيقة أمام نوع آخر من المنظمات الدولية أقرب ما يكون إلى صورة الاتحاد الفدرالي (Fédération) (١٩) .

وواقع الأمر أنه ليس هناك انفصال بين المنظمات الدولية ونظام الاتحاد الفدرالي . فليس هذا النظام سوى درجة أكثر تقدماً من درجات التنظيم الدولي . وتقترب الجماعات الأوروبية - كما سيتضح من دراستنا لها - أكثر من أي منظمات أخرى من هذا النظام الفدرالي .

ويمكننا على ضوء العرض السابق لأنواع المنظمات الدولية أن نحصر المنظمات المعاصرة - وفقاً لرأي الاستاذ روتير (٢٠) - في التقسيم الآتي :

١ - هناك منظمات دولية تضم عدداً كبيراً من الدول وهي غير متخصصة ، وسلطاتها محدودة . وتعتبر الأمم المتحدة نموذجاً لها .

٢ - وهناك منظمات دولية أخرى تضم عدداً محدوداً من الدول واختصاصاتها عامة وسلطاتها واسعة نسبياً وتقترب هذه المنظمات من شكل الاتحاد التعاهدي (الكونفدرالي) (Confédération) (٢١) ، بل

(١٩) الاتحاد الفدرالي رابطة تنشأ بين عدة دول تتفق فيما بينها - بمقتضى دستور - على تشكيل اتحاد دائم ، له حكومة مركزية ورئيس واحد تتركز فيها اختصاصات الشخصية الدولية . وتبقى الشخصية القانونية للدول أعضاء الاتحاد في شخصه قانونية واحدة للاتحاد ، وإن اختلف التنظيم الدستوري في كل دولة عضو . انظر مقالنا بعنوان « الدولة الفدرالية في القانون الدولي » ، في « دراسات القانون الدولي » الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولي ، سنة ١٩٦٩ ، ص ٢٢١ . وراجع أيضاً :

Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 124 et ss.

(٢٠) راجع Reuter ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٢٠٢ .

(٢١) الاتحاد التعاهدي رابطة بين الدول تنشأ نتيجة اتفاقها على إقامة هيئة مشتركة تكون لها سلطة رسم السياسة العامة للدول الأعضاء ، وسلطة تنسيق الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بينها . وتحفظ كل دولة عضو في هذا الاتحاد بشخصيتها القانونية الدولية .

وأحيانا من الاتحاد الفدرالى . ومن أمثلتها الجماعة السياسية الأوروبية
التي أعد مشروعها فى عام ١٩٥٣ .

٣ - وتوجد منظمات دولية متخصصة ، وسلطاتها محدودة . وهى
تكون أحيانا ذات اتجاه عالمى ، وأحيانا أخرى إقليمية . وتتمثل فى المنظمات
الدولية المتخصصة .

٤ - وتوجد منظمات دولية ذات سلطات واسعة ، ولا تضم إلا عددا
محدودا من الدول . وهذا النوع نادر جدا ، ذلك أنه من الصعب أن توافق
الدول على السماح لمنظمة بمباشرة سلطات واسعة فى مجال موضوع
محدود . وقد أثبتت التجربة أن المنظمات تسعى فى مثل هذه الحالات
إلى توسيع نطاق اختصاصاتها . وخير نموذج لهذا النوع الجماعة
الأوروبية للفحم والصلب .

الفصل الثاني

التطور التاريخي لنشأة المنظمات الدولية

بدأت فكرة التجمع الدولي من أجل تنظيم المصالح المشتركة للجماعة الدولية منذ القرون الوسطى في كتابات للفقهاء ورجال الكنيسة . وظهرت صور عملية لهذا التجمع في القرن التاسع عشر في شكل مؤتمرات دولية ، ولجان واتحادات دولية . وخرجت المنظمات الدولية - بالمعنى العلمى الدقيق - الى حيز الوجود لأول مرة في عام ١٩١٩ ، بقيام عصبة الأمم . ثم بدأت مرحلة جديدة في تطور المنظمات الدولية بنشأة هيئة الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥ ، بعد الحرب العالمية الثانية ، في محاولة لتلافى سلبيات التجربة السابقة ، ومن أجل تنظيم دولى أقوى وأكثر فعالية .

وبذلك يمكن تقسيم تاريخ نشأة المنظمات الدولية الى ثلاثة عصور ، يتميز كل منها بطبيعته الخاصة : عصر ما قبل عصبة الأمم ، عصر عصبة الأمم ، وعصر الأمم المتحدة .

المبحث الأول

عصر ما قبل عصبة الأمم

نادى الفلاسفة والفقهاء منذ أوائل القرن الرابع عشر بضرورة زيادة التعاون بين الدول ، وانشاء اتحادات لتنظيم المجتمع الدولي . ووضعوا في سبيل تحقيق ذلك عددا من المشروعات يغلب على معظمها روح المثالية وبصعب تحقيقها في ظل الصراعات التى كانت تسود أوروبا في ذلك الحين (١) . ولم يبدأ الفقه فى وضع مشروعات محددة للتنظيم الدولي الا

(١) من هذه المشروعات - على سبيل المثال - مشروع « بيير ديبوا (Pierre Dubois) سنة ١٢٠٥ ، ومشروع « دانتي اليجييري » (Dante Alighieri) الذى نشره فى كتابه =

في القرن الثامن عشر (٢) ، منها على سبيل المثال : مشروع السلام الدائم في أوروبا الذي وضعه « شارل إيرينيه كاستل » (Charles-Irénée Castel) عام ١٧١٣ ، ومشروع المحكمة الأوروبية الذي نشره « برينيه » (Brunet) في عام ١٧٨١ ، ومشروع « بنتام » (Bentham) في عام ١٧٩٣ ، ومشروع المحكمة الدولية وبرنامج الوحدة الأوروبية الكاملة الذي وضعه « هنري دو سان سيمون » (Henri de Saint-Simon) (٢) في عام ١٨١٤ ، لتحقيق اتحاد بين دول أوروبا ، تحتفظ في داخله كل دولة باستقلالها . كما كانت هناك مشروعات أخرى لجان چاك روسو وكانت الأمير البولندي آدم سارتوريسكي والأمريكي الكسندر هاميلتون وغيرهم (٤) .

وظهرت في هذه الفترة نماذج عملية للتنظيم الدولي تمثلت في صورة مؤتمرات دولية ، ولجان دولية ، واتحادات دولية إدارية .

أولا - المؤتمرات الدولية :

تميزت المؤتمرات الدولية ، التي عقدت في هذه الفترة وبصفة خاصة

= «De Monarchia» في سنة ١٣١٠ ، ومشروع « سولي » (Sully) سنة ١٦٣٨ بإنشاء جمهورية مسيحية كبرى تضم جميع شعوب أوروبا ، ومشروع « وليم بن » (William Penn) سنة ١٦٩٢ بإنشاء نوع من الاتحاد الكونفدرالي بين الدول .

(٢) كان المجتمع الدولي لا يضم في ذلك الوقت إلا دول أوروبا المسيحية . فلم تستمع روسيا بعضوية هذا المجتمع إلا في أواخر القرن السابع عشر ، والولايات المتحدة الأمريكية في أواخر القرن الثامن عشر ، ودول أمريكا اللاتينية في منتصف القرن التاسع عشر . وبعد قبول تركيا عضوا بهذا المجتمع ، يمتدضي معاهدة باريس في عام ١٨٥٦ ، فتحت عضوية المجتمع الدول للدول غير المسيحية .

(٣) نشر المشروع في كتاب بعنوان :

«De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance naturelle».

(٤) راجع في تفاصيل هذه المشروعات ، د. عبد الله العريان ، « فكرة التنظيم الدولي - تطورها التاريخي وخصائصها الحاضرة » : مجلة القانون والاقتصاد ، عدد مارس - يونيو ١٩٥٥ ، ص ٢٢٣ وما بعده . وراجع أيضاً :

Korowicz (M.S.), «Organisations Internationales et Souveraineté des Etats Membres», Paris, 1961, p. 29 et ss.

خلال القرن التاسع عشر ، بأنها كانت مؤتمرات سياسية ، بهدف حفظ توازن القوى بين دول أوروبا الكبرى ، التي ادعت لنفسها حق الاشراف على الأمن والسلام . وقد كان اهم هذه المؤتمرات : التحالف المقدس والوفاق الاوروبى

١ - التحالف المقدس (La Sainte-Alliance) :

حاول مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ أن يعيد تنظيم أوروبا بعد الفوضى التي خلفتها حروب نابليون . ونشأ أسلوب جديد لتنظيم العلاقات الدولية تمثل في توقيع الدول الأربع الكبرى (روسيا وبروسيا والنمسا وبريطانيا العظمى) (٥) لمعاهدة تحالف تحملهم مسؤولية الحفاظ على سلام أوروبا والعالم كله . واتفقت هذه الدول على رسلتين لتحقيق ذلك ، وهما المؤتمرات ومبدأ التدخل . وكانت المؤتمرات اجتماعات دورية لبحث المصالح المشتركة بين الدول الكبرى ، وقد عقدت أربعة مؤتمرات في الفترة من ١٨١٨ الى ١٨٢٢ : مؤتمر اكس لاشابيل في ١٨١٨ لتنظيم أوضاع فرنسا ، ومؤتمر كارلسباد وفيينا في ١٨١٩ - ١٨٢٠ لدراسة الحركات الوطنية والتحريرية في ألمانيا ، ومؤتمر تروبو وليباخ في ١٨٢٠ - ١٨٢١ لخماد الثورة في ايطاليا ، ومؤتمر فيرونا في ١٨٢٢ لبحث الأوضاع الناجمة عن الثورة في اسبانيا .

ولم تكن هذه المؤتمرات مجرد لقاءات دبلوماسية ، وانما كانت تتخذ قرارات في المسائل المشتركة بين الدول الكبرى ، بل ولم تتردد في أن تتبع قراراتها بالتنفيذ الجبرى بالقوة المسلحة . فقد كلف « مترینخ » (Mitternich) من قبل مؤتمر تروبو وليباخ ليقوم بالتدخل العسكرى ضد الثورة في ايطاليا ، وكلفت فرنسا من قبل مؤتمر فيرونا بالتدخل العسكرى في اسبانيا لاعادة فرديناند السابع الى السلطة .

واذا كان التحالف المقدس قد باشر اختصاصاته كممثل لوحدة دول أوروبا الكبرى ، فقد كان ذلك بهدف ضمان استمرار انظمة الحكم الاستبدادية في مختلف دول أوروبا (٦) .

(٥) انضمت فرنسا وهولندا والدانمرك والسويد والنرويج واسبانيا والبرتغال إلى هذا التحالف فيما بعد .

(٦) راجع محاضرات الأستاذ « بوركان (Bourquin) بعنوان :

٢ - الوفاق الأوروبي (Le Concert Européen) :

نشأ هذا « الوفاق » ، خلال القرن التاسع عشر ، عن إيمان من دول أوروبا بأن مصالحها العليا المشتركة تحتم عليها وجود مؤتمر لها ، وتحقيق الوحدة بينها . ويشبه هذا « الوفاق » التحالف المقدس من حيث أسس التنظيم . وتقوم هذه الأسس - التي لا تستند إلى أى اتفاقية محددة - على عدة نقاط :

١ - أنه تنظيم يجمع الدول الكبرى وحدها ، وعددها خمس : الحلفاء الأربعة في ١٨١٥ (روسيا وبروسيا والنمسا وبريطانيا العظمى) وفرنسا . وتتفق هذه الدول على عدم القيام بأى تصرف من شأنه الإخلال بالوضع الراهن في أوروبا .

٢ - أنه تنظيم لا يقوم على أجهزة دائمة ، وإنما تتوقف الاجتماعات على الإرادة الحرة للدول بحيث تحدد هذه الدول موعد ومكان انعقاد الاجتماع كلما ثارت مشكلة ما . وبذلك كانت الطبيعة القانونية لهذا « الوفاق » أشبه بالمؤتمر الدبلوماسي .

٣ - أنه تنظيم يرفض استخدام القوة كلما أمكن ذلك . فهو يلجأ إلى الوسائل السلمية لفض المنازعات بإجراء تحقيقات وعقد مؤتمرات أو تقديم حلول قضائية أو سياسية للمنازعات (٧) ، ومع ذلك فقد لجأ إلى اتخاذ إجراءات عسكرية في حالات نادرة (٨) .

= «La Sainte-Alliance» ، في مجموعة محاضرات أكاديمية القانون الدولي بـلاهـاي (R.C.A.D.I.) سنة ١٩٥٣ ، ص ٨٣ . وانظر أيضاً :

L'Huillier (F.), «Les institutions internationales et transactionnelles», Paris, 1961, p. 8; Reuter (P.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 25 et ss.; Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 34.

(٧) مثال ذلك معاهدة ١٥ نوفمبر ١٨٣١ التي حددت الوضع الدولي لبلجيكا وحيادها ، والتي تأكدت بمعاهدات ١٨ أبريل ١٨٣٩ ، التي وقعتها الدول الكبرى وبلجيكا وهولندا .

(٨) مثال ذلك ما قرره المؤتمر في ١٨٣٢ من اتخاذ إجراءات عقابية ضد هولندا ، وما قرره في ١٨٨٦ من فرض الحصار البحري على شواطئ اليونان لمنعها من الاعتداء على تركيا .

واذا كان « الوفاق الأوروبي » قد أسهم في استقرار العلاقات الدولية خلال عشرات السنين ، إلا أنه كان يقوم - شأن التحالف المقدس - على ديكتاتورية الدول الكبرى وسيطرتها على الدول الصغيرة (٩) . كما أنه لم يكن يعمل بصفة منتظمة ، ولم تكن له ارادته المستقلة ، وإنما كان يلزم اجماع الدول الاعضاء فيه ، كما كانت تبطل حركته في حالة نشوب نزاع بين الدول الكبرى نفسها (١٠) .

كما عقدت مؤتمرات أوروبية أخرى ، كان أهمها مؤتمرات لاهاي في ١٨٩٩ و ١٩٠٧ ، الخاصة بقواعد الحرب والحياد ، ووسائل فض المنازعات بالطرق السلمية . وقد دفعت هذه المؤتمرات الأوروبية الدول الأمريكية الى مزيد من التقارب فيما بينها ، خوفاً من أن يؤدي التكتل الأوروبي الى التدخل في شئون أمريكا . وأصدرت الولايات المتحدة الأمريكية تصريح مونرو في ١٨٢٣ ، يقضى بعدم سماحها لأي دولة أوروبية بالتدخل في شئون القارة الأمريكية أو احتلال أي جزء منها . وقد تمثل تقارب الدول الأمريكية في صورة مؤتمرات دورية ، انتهت بتكوين الاتحاد الأمريكي ، الذي صار في حكم الوكالة المركزية الدائمة لتبادل المعلومات . وقد استمرت هذه المؤتمرات في الانعقاد كل خمس سنوات ، الى أن قررت معاهدات ريو وبوجوتا في ١٩٤٧ و ١٩٤٨ انشاء منظمة الدول الأمريكية .

ثانياً - اللجان الدولية :

ظهرت في اوائل القرن التاسع عشر - مع تطور العلاقات الدولية ونموها - أجهزة دولية فنية ، مهمتها زيادة التعاون في غير المجالات السياسية (١١) . وقد تمثلت في شكل لجان متخصصة تضم مندوبين عن الدول المعنية ، ومن أمثلتها :

(٩) راجع :

Dupuis, «Le principe d'équilibre et le Concert européen, de la paix de Westphalie à l'Acte d'Algésiras», Paris, 1911.

(١٠) رغم الشغرات التي تخللت هذه التجربة ، فقد كانت تتضمن العناصر الأساسية لتقييم

منظمة دولية بالمعنى الفني . راجع :

Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 35.

(١١) لم تنحصر الدول خلال هذه الفترة إلى انشاء أجهزة دولية سياسية ، تمسك منها

بأن تظل سيادتها غير مقيدة .

١ - اللجان النهرية الدولية :

فقد قررت معاهدة باريس الموقعة في ١٨١٤ ، ومعاهدة فيينا الموقعة في ١٨١٥ ، إنشاء هيئات خاصة تتولى الاشراف على حرية الملاحة في الأنهار الدولية التي تمر بأقليم أكثر من دولة ، مثل لجنة الراين ولجنة الدانوب . وقد كانت هذه اللجان تتولى الاشراف على تطبيق المعاهدات الخاصة بالملاحة في الأنهار الأوروبية الدولية ، وتصدر في سبيل ذلك قرارات تتولى الدول المعنية تنفيذها عن طريق تشريعاتها الوطنية . وقد كانت لجنة الدانوب تتمتع باختصاصات قضائية بالنسبة لمنازعات الأفراد .

٢ - اللجان الصحية الدولية :

فقد أنشأت الدول الأوروبية لجانا للاشراف على الأحوال الصحية في مستعمراتها الأفريقية والآسيوية ، وفي الشرق الاوسط . ومن أمثلتها لجنة القسطنطينية ، ولجنة بوخارست ، ولجنة طنجة .

٣ - اللجان المالية الدولية :

وهي لجان أنشأتها الدول الأوروبية لتنظيم الأحوال المالية في مستعمراتها ، أو لتحصيل الديون من البلاد المدينة لها ، مثل لجنة الدين المصري (١٨٧٨) ، ولجنة الدين اليوناني (١٨٩٧) ، ومجلس إدارة الدين العثماني (١٨٩٨) ، ولجنتي الدين الصيني والمراكشي .

ثالثا - الاتحادات الدولية الإدارية :

وهي هيئات نشأت لتنظيم بعض المرافق العامة الدولية ، بهدف رعاية المصالح المشتركة الناتجة عن اتساع التجارة والاتصالات الدولية ، وتتميز بوجود هيكل اداري مشترك (أمانة عامة أو مكتب) . وقد اقتضت بعض هذه الاتحادات على تنظيم علاقات فنية بين دول منطقة معينة ، في حين تستع بعض الآخر بالصفة العالمية ، وكان يضم دولا غير أوروبية (١٢) .

(١٢) راجع :

Mirabelli (R.), «Théorie générale des Unions Internationales», R.C.A.D.I., 1925, t. 7, p. 345.

ومن أمثلة هذه الاتحادات ما نشأ في مجال النقل والمواصلات ، مثل اتحاد التلغراف الدولي (اتفاقية باريس ١٨٦٥) ، واتحاد البريد العالمي (اتفاقية برن ١٨٧٤) ، ومكتب النقل الدولي (اتفاقية برن ١٨٩٠) ، وهيئة الطيران الدولي التي أنشئت في ١٩١٩ وحلت محلها هيئة الطيران المدني الدولية منذ عام ١٩٤٤ .

ومنها ما نشأ في المجال الاقتصادي ، مثل الاتحاد الدولي لنشر التعريفات الجمركية (اتفاقية بروكسل ١٨٩٠) ، واتحاد صناعة السكر (اتفاقية بروكسل ١٩٠٢) .

ومنها أيضا ما نشأ في المجال العلمي والاجتماعي ، مثل المكتب الدولي للموازين والمقاييس (اتفاقية برن ١٨٨٣) ، واتحاد حماية الملكية الادبية والفنية (اتفاقية برن ١٨٨٦) ، ومكتب العمل الدولي (معاهدة فرساي ١٩١٩) .

هذا ولا يزال عدد من هذه الاتحادات يباشر عمله حتى اليوم ، بعد ان تطور بما يتلاءم وصورة التنظيم الدولي الحديث .



ولم تكن الصور السابقة من المؤتمرات الدولية واللجان والاتحادات الدولية منظمات دولية بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح ، اذ لم تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة ، ولم تكن تمس سيادة الدول الاعضاء فيها ، بل كانت مجرد أداة تنسيق بينها . ومع ذلك فقد كانت تمهيدا لقيام المنظمات الدولية في القرن العشرين ، فضلا عما حققت من تقارب بين أعضاء الجماعة الدولية خاصة في المجالات غير السياسية .

المبحث الثاني

عصر عصبة الأمم

تعد هذه المرحلة أهم مراحل تطور التنظيم الدولي . وهي تختلف جذريا عن المرحلة السابقة وما تخللها من تجارب . ذلك أنها تميزت بظهور أول منظمة دولية بالمعنى العلمي ، وهي عصبة الأمم Société des Nations التي نشأت في أعقاب الدمار الذي خلفته الحرب العالمية الأولى ، في سبيل حفظ

السلام وتحريم استخدام القوة ، واحترام القواعد القانونية في العلاقات الدولية ، كما نشأت منظمات اقليمية في أوروبا وأمريكا وآسيا ، فضلا عن ظهور منظمات عالمية جديدة تعمل في المجالات غير السياسية ، وتدعيم اللجان والاتحادات الدولية القائمة التي تعمل في هذه المجالات (منظمات متخصصة) .

١ - عصبة الأمم :

يرتبط انشاء عصبة الأمم بانتهاء الحرب العالمية الاولى ، حيث دعا الحلفاء الى انشاء منظمة دولية تسعى الى تجنب تكرار كارثة الحرب ، ومن أجل حفظ السلام وزيادة التعاون الدولي (١٣) .

وكان هناك نحو ثلاثين مشروعا بشأن شكل التنظيم الدولي المقترح تقدمت بها هيئات خاصة وحكومية ، من أهمها مشروعات رسمية ثلاثة : الاول مشروع أعدته الولايات المتحدة الأمريكية تحت اشراف الرئيس ويلسون ، وكان يخول العصبة اختصاصات واسعة في مجال خفض التسليح ، ويأخذ بمبدأ التحكيم الاجباري في المنازعات الدولية . والثاني مشروع فرنسي أعدّه « ليون بورجوا » (Léon Bourgeois) ، يرمى الى خلق منظمة ذات اختصاصات واسعة تجعل المجتمع الدولي اقرب ما يكون الى شكل الدولة الاتحادية (Etat fédéral) ، فيأخذ بمبدأ التحكيم الاجباري ويجعل للعصبة قوة عسكرية دولية دائمة يمكنها استخدامها عند الاقتضاء ضد الدول الممتنعة عن تنفيذ قراراتها ، والثالث مشروع بريطاني يقوم على قدسية سيادة الدول الاعضاء فيحد بالتالي من اختصاصات المنظمة ليجعل منها مجرد تجمع دولي يعتمد على الرأي العام العالمي وتأثيره الادبي ، وهو لذلك يرفض فكرة التحكيم الاجباري وفكرة الجزاء في حالة عدم تنفيذ قرارات المنظمة .

وقد أخذت لجنة « هيرست - ميلر » - المشكلة لوضع مشروع عصبة الأمم - بوجهة النظر البريطانية (١٤) . وقد تم اقرار هذا المشروع في مؤتمر

(١٣) وكان الرئيس الأمريكي ويلسون قد أعلن خلال الحرب ، في ٨ يناير ١٩١٨ ، أمام الكونجرس ، مبادئه الأربعة عشر ، ومن بينها انشاء تجمع عام من الأمم يهدف إلى حفظ السلام الدولي .

(١٤) انظر : علي ماهر ، « القانون الدولي العام » ، ١٩٢٤ ، ص ٩٨ وما بعدها .

فرساي في ٢٨ ابريل ١٩١٩ ، وأصبح عهد عصبة الأمم جزءا من معاهدات الصلح (١٥) ، ودخل حيز التنفيذ عام ١٩٢٠ .

ويقع العهد في ست وعشرين مادة ومقدمة تحدد أغراض العصبة والتي تنحصر في « توثيق التعاون بين الأمم وضمان السلم والأمن الدولي » . ثم يردف العهد ذلك ببيان المبادئ التي تقدم عليها الهيئة وتتمثل في :

- ١ - قبول الدول لالتزامات معينة بعدم الرجوع الى الحرب .
 - ٢ - أن تقوم العلاقات بينها علانية وعلى أساس العدالة والشرف .
 - ٣ - أن تلتزم باحترام قواعد القانون الدولي العام وتتبعها في تصرفاتها .
 - ٤ - أن تحقق العدالة وتحترم الالتزامات التي تنقرر في المعاهدات .
- وبعد ذلك يحدد عهد العصبة أسلوب تشكيلها ، والمهام التي تضطلع بها ، ووسائل تحقيق أهدافها .
- وقد تميزت عصبة الأمم ، التي اتخذت جنيف مقرا لها ، بمجموعة خصائص أهمها :

١ - أنها منظمة ذات اتجاه عالمي :

فعلى عكس التجارب السابقة التي اقتصرت على الدول الأوروبية ، كانت عصبة الأمم هيئة عالمية تسمح بعضويتها لكل الدول . وكانت العضوية نوعين :

- ١ - عضوية بالتأسيس ، وتشمل الدول التي وقعت عهد العصبة ، ومجموعة أخرى ورد ذكرها في ملحق العهد ، وكان مسموحا لها بالانضمام خلال مدة معينة .

= د. محمود سامي جنيبة «القانون الدولي العام» ، ص ١٩٣٨ ، ص ٤٣٣ وما بعدها.د. على صادق أبوهيف ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٦٤٥ وما بعدها ؛ و (Colliard) ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٩ .

(١٥) يقول (L'Huillier) أن الربط بين العصبة ومعاهدات الصلح أعطى المنظمة الجديدة « صورة الاتحاد بين المنتصرين » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥ .

ب - عضوية بالانضمام ، وتشمل الدول التي توافق العصبة على قبولها بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العامة .

غير أنه ، من الناحية الواقعية ، لم تنجح العصبة في تحقيق صفة العالمية ، ذلك أنها لم تضم في أي وقت كل الدول (١٦) ، كما ظل الطابع الأوروبي غالباً عليها . ففي السنوات الأولى لها استبعد أعضاؤها المؤسسون (الحلفاء المنتصرون) الدول الاعداء في الحرب ، كما ظلت العصبة محرومة من اسهام الدول الكبرى في نشاطها . فقد رفضت الولايات المتحدة الأمريكية الاشتراك فيها لاعتقادها أن ذلك يؤدي الى تدخل أوروبا في شئون القارة الأمريكية ، مما يتعارض مع مبادئ تصريح مونرو (١٧) . ولم تقبل ألمانيا الا عام ١٩٢٦ ثم انسحبت عام ١٩٣٥ . ولم ينضم الاتحاد السوفيتي الا عام ١٩٣٤ ثم فصل في ديسمبر ١٩٣٩ بسبب هجمه على فنلندا . كذلك انسحبت اليابان عام ١٩٣٥ وإيطاليا عام ١٩٣٧ . وقد ترتب على انسحاب هذه الدول عدم تعاونها ، خاصة في حالات اتخاذ اجراءات جماعية ضد دولة عضو . وقد أدى ذلك كله الى اضعاف تأثير العصبة .

٢ - انها منظمة دائمة ذات هيكل تنظيمي :

فعلى العكس أيضاً من التجارب السابقة انشئت العصبة لفترة غير محددة . فلم تنص معاهدة فرساي على تاريخ معين لانتهائها ، وإنما انشئت كي تعمل بصفة مستمرة بواسطة فروع ثلاثة هي :

١ - الجمعية العامة : وهي تتكون من مندوبين كل الدول الاعضاء وتجتمع في دورة عادية مرة كل عام . وتختص بكل المسائل التي تدخل في نشاط العصبة .

ب - المجلس : ويجتمع أربع مرات سنوياً (ثلاث مرات اعتباراً من سنة ١٩٢٩) . وهو يتكون من مندوبين الدول الاعضاء الدائمة (إنجلترا

(١٦) خاصة وان غالبية شعوب آسيا وأفريقيا لم تكن دولاً مستقلة في هذه الفترة .

(١٧) هذا رغم أن تعديلاً يعترف بالمبدأ الأمريكي قد أدخل على عهد العصبة في ١٩٢٢

تشجيعاً للولايات المتحدة على الانضمام اليه . وأصبحت المادة ٢١ تنص على أن «الاتفاقيات الدولية التي تضمن استتباب السلام مثل معاهدات التحكيم والاتفاقيات الإقليمية كتصريح مونرو لا تعتبر منافية لأي نص من نصوص العهد» .

وفرنسا وإيطاليا واليابان وألمانيا (اعتبارا من سبتمبر ١٩٢٦) والاتحاد السوفييتي (اعتبارا من سبتمبر ١٩٣٤) ، ومندوبى دول أعضاء غير دائمة تنتخبهم الجمعية العامة لمدة محددة .

ولما كانت المادة ٢/٤ من عهد العصبة تخول المجلس ، بشرط موافقة أغلبية الجمعية العامة ، حق تعيين دول أخرى به كأعضاء دائمين ، وكانت المادة ٣/١ من العهد تجيز الانسحاب من عضوية المنظمة ، فقد كانت نسبة الأعضاء الدائمين الى غير الدائمين بالمجلس في تغير مستمر : ففي عام ١٩٢٢ كان عدد الأعضاء الدائمين أربعة ، وغير الدائمين ستة . وبلغ عدد الأعضاء الدائمين في عام ١٩٢٦ خمسة ، وكان غير الدائمين تسعة . أما في عام ١٩٣٦ ، وبعد انسحاب اليابان وإيطاليا وألمانيا ، فلم يكن هنالك الا ثلاثة أعضاء دائمين واحد عشر عضوا غير دائمين . بل ولم يكن هنالك في عام ١٩٣٩ الا عضوان دائمان .

وباستثناء بعض الحالات القليلة ، كانت قرارات المجلس - مثل قرارات الجمعية العامة - تصدر بالاجماع (١٨) . وكانت اختصاصات هذين الفرعين واحدة تقريبا (مبدأ ازدواج الاختصاصات) ، بل وكانت سلطاتهما متساوية من الناحية القانونية . وقد أدى ذلك الى تهرب كل فرع من تحمل المسؤولية أحيانا ، او صدور قرارات متعارضة في أحيان أخرى .

ج - السكرتارية العامة : وهى الجهاز الإدارى للعصبة ، ويتولى الاشراف عليه سكرتير عام يعينه المجلس بالاجماع ، وتوافق عليه الجمعية العامة بالأغلبية . ويقوم السكرتير العام بالتحضير لأعمال الجمعية العامة والمجلس ، ومراقبة تنفيذ قراراتهما ، والاتصال بينهما وبين الدول .

٣ - أنها - رغم اختصاصاتها الواسعة - تنظيم غير فعال :

فقد خولت العصبة اختصاصات واسعة في المجال السياسى ومجال التعاون الدولى . فكانت تختص بفض المنازعات بالطرق السلمية ، وتشرف

(١٨) من هذه الحالات الاستثنائية ، الانزعاج على دخول عضو جديد بالنسبة للجمعية العامة ، والفصل فى نزاع دول بالنسبة للمجلس ، إذ لم يكن من حق الدول المتنازعة الاشراف فى التصويت .

على برامج خفض التسلح ، وتتخذ كل الإجراءات اللازمة لرد أى عدوان على دولة عضو . كما كانت تختص بتوثيق العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والفكرية بين الدول (١٩) ، وبالإشراف على إدارة بعض الاقاليم والنهوض بها .

ومع ذلك فقد كانت السلطات الفعلية للعصبة ضعيفة جدا . ويرجع ذلك الى عدة أسباب :

(أ) أن العصبة لم تكن تملك - طبقا لعهدتها وتحت تأثير الاتجاه الانجلو سكسونى - سلطات حقيقية ، بقدر ما كانت تملك الاستناد الى الراى العام .

(ب) أن ما يصدر عن العصبة - ولو فى صورة توصية - كان يستلزم اجماع كل الدول الأعضاء . وقد كانت قاعدة الاجماع هذه وراء ضعف حركة العصبة وتأثيرها (٢٠) .

(ج) أن عهد العصبة لم يحرم الحرب . فرغم أن الأمن الجماعى هو الهدف الأساسى للتنظيم الدولى ، ورغم أن العصبة قد قامت وآثار الدمار . ازالته ماثلة أمام الدول ، إلا أن عهد العصبة لم يملك تقرير عدم مشروعية الحرب بصفة مطلقة . فقد قررت المادة ١٥ من عهد العصبة عدة اجراءات لحل المنازعات بالطرق السلمية ، فان فشلت جاز للدول الالتجاء الى الحرب دون أن يكون فى ذلك مخالفة منها . ويتحقق ذلك فى الأحوال الآتية :

١ - اذا مرت ثلاث شهور على صدور حكم قضائى او من محكمة تحكيم دون أن ينفذ .

٢ - اذا مرت ثلاث شهور على صدور قرار اجماعى من المجلس ضد عضو دون أن يمثل له .

٣ - اذا مرت ثلاث شهور على عرض النزاع على المجلس دون أن ينعقد اجماعه على اصدار قرار فيه .

(١٩) ولذلك اهتمت عصبة الأمم بالربط بينها وبين الاتحادات الدولية الفنية .

(٢٠) ويذكر الأستاذ Reuter عكس هذا الراى بقوله :

«En réalité, cette règle (règle de l'unanimité) est la stricte application des formules de coopération, elle n'a pas d'ailleurs des effets aussi destructeurs que l'on aurait pu craindre».

المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٣٦ .

وبذلك لم تكن الحرب عملاً غير مشروع بصفة مطلقة ، بل كانت على العكس وسيلة أخيرة لحل المنازعات ، بعد انقضاء مهلة معينة يحاول المجلس فيها تجنب قيام الحرب .

(د) ان الاجراءات الجماعية التي تتخذها العصبة ضد الدولة المعتدية - طبقاً للمادة ١٦ - كانت غير كافية ، سواء بالنسبة للجزاءات الاقتصادية أو العسكرية . ذلك أنه كان يشترط لاتخاذ هذه الاجراءات وقوع العدوان فعلاً ، فلا يمكن اتخاذها عند وجود تهديد للسلام مهما كان خطيراً ، وبذلك يكون التدخل - في أغلب الأحوال - متأخراً .

ولم يكن هناك تحديد لمعنى العدوان أو المعتدى ، ولم تكن العصبة تملك هذا التحديد ، بل كان الأمر متروكاً لمطلق تقدير كل دولة . ويعنى ذلك عدم التزام الدول بتطبيق الجزاءات الجماعية الا اذا قررت بنفسها اعتبار احدى الدول معتدية .

وفضلاً عن ذلك فقد قررت العصبة حرية الدول في تطبيق جزاءاتها الاقتصادية على فترات ممتدة ، وليس بصفة فورية كما يستخلص من نصوص عهد العصبة .

أما بالنسبة للجزاءات العسكرية التي يقررها المجلس ، فقد كان تنفيذها رهناً بموافقة الدول الأعضاء ، مما أدى الى عدم تنفيذ الغالبية العظمى من هذه الجزاءات .

وواقع الأمر أن المادة ١٦ من عهد العصبة لم تطبق سوى مرة واحدة ضد إيطاليا بسبب عدوانها على الحبشة في عام ١٩٣٥ . ورغم أن اجراءات العصبة قد اقتضت على جزاءات اقتصادية ، فإنها لم تطبق الا بعد تأخير متعمد من جانب عدد كبير من الدول ، مما أدى الى الفشل في حل النزاع الايطالى الحبشى (٢١) ، ودفع بعض الدول الى الانسحاب من المنظمة (٢٢) ، أو الامتناع عن الاسهام في نشاطها .

(٢١) كذلك فشلت العصبة في رد عدوان اليابان على الصين ، وفي رد العدوان على النمسا وتشيكوسلوفاكيا وهولندا ؛ وأخفقت في منع قيام الحرب بين برجواى وبوليفيا ؛ ولم يكن لها أى صوت في الحرب الأهلية في إسبانيا .

(٢٢) مثل اليابان وإيطاليا وألمانيا .

هذا فضلا عن تهاون العصبة في الرقابة على تنفيذ برامج تحديد التسلح ، مما أدى الى زيادة تسلح بعض الدول بصورة كبيرة أدت الى اختلال توازن القوى .

ولقد كانت الاهداف المرجوة من عصبة الأمم اكبر من قدراتها والوسائل المتاحة لها . ولذا كان طبيعيا أن تفشل في حل المنازعات الدولية ، وأن يتناقص دورها تدريجيا ، الى أن توقف نهائيا بسبب نشوب الحرب العالمية الثانية بين دول الحلفاء من جهة ودول المحور من جهة أخرى ، حتى تمت تصفيتها في ابريل سنة ١٩٤٦ ، حين قررت جمعيتها العامة في آخر دورة لها في جنيف أن تؤول أموالها وممتلكاتها الى الأمم المتحدة (٢٣) .

ومن الانصاف أن نقرر أنه رغم عوامل النقص في تجربة العصبة ، وفشلها في تجميع دول العالم تحت رايتها ، وفي أن تكون أداة فعالة للحفاظ على السلام ، فقد حققت بعض النجاح في مجال المنازعات القانونية ، وفي مجال النشاط الاقتصادي والاجتماعي (٢٤) ، وكذلك بالنسبة لحل بعض المنازعات السياسية الصغيرة مثل النزاع الألماني البولندي حول سيليزيا العليا في ١٩٢١ ، والنزاع الإنجليزي التركي في ١٩٢٥ ، والنزاع اليوناني البلقاري ١٩٢٥ ، والنزاع بين كولومبيا وبيرو ١٩٣٥ . فضلا عن ذلك فقد بعثت الشعور العام بأهمية التضامن الدولي ، وختمية وجود منظمة دولية عالمية ، ودعمت فكرة المساواة بين الدول ، كبيرها وصغيرها ، كما وضعت البذور الأولى لفكرة الأمن الجماعي (٢٥) .

(٢٣) جاء في كلمة رئيس هذه الدورة ما يأتي : « نحن نعلم أننا نترددون في تحمل مسئوليات القرارات الخطيرة في حين أن القوة كانت لازمة . ونحن نعلم أننا لانستطيع أن نهرب من حكم التاريخ » .

(٢٤) فقد كانت - من الناحية العملية - في حكم المركز الرئيسي للهيئات الدولية الفنية ، وسعت الى التنسيق معها دون ضمها اليها . بل ان وجود العصبة نفسه أتاح خلق عدد كبير من هذه الهيئات . ومع ذلك فقد عجزت عصبة الأمم عن مواجهة الأزمة الاقتصادية العالمية في ١٩٢٩ - ١٩٣١ .

(٢٥) راجع في تقييم دور عصبة الأمم :

Ray (J.), «Commentaire du Pacte de la S.D.N.», Paris, 1930, et 4 Suppléments, 1931-1935; Scott (J.B.), «Le principe de l'égalité dans les rapports internationaux», R.C.A.D.I., 1932,-

٢ - المنظمات الاقليمية :

نشأت في قارات أوروبا وأمريكا وآسيا بعض المنظمات التي تضم مجموعة محدودة من الدول تجمعها روابط ومصالح خاصة ، في الفترة السابقة على قيام الحرب العالمية الثانية . ومن هذه المنظمات الاتحاد الأمريكي ، والكومنولث ، والتحالف الصغير بين تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ورومانيا (عام ١٩٣٣) ، والحلف البلقاني بين تركيا واليونان ورومانيا ويوغوسلافيا (عام ١٩٣٤) ، وحلف البلطيق بين لتوانيا واستونيا ولاثفيا (عام ١٩٣٤) ، وميثاق سعد أباد بين إيران وتركيا وأفغانستان والعراق (عام ١٩٣٧) .

٣ - المنظمات واللجان الدولية المتخصصة :

استمرت اللجان والاتحادات الدولية المتخصصة التي نشأت قبل ١٩١٩ - وكان عددها يجاوز المائتين - في القيام بدورها في مجالات التعاون الدولي المختلفة . كما نشأت منظمات جديدة منها على سبيل المثال ، في مجال التعاون الاقتصادي والتجاري ، منظمة المواصلات والترانزيت ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة الاقتصادية والمالية ، وفي المجال القضائي ، المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، التي قامت بمقتضى اتفاقية ١٦ ديسمبر ١٩٢٠ لتتولى اختصاصين : اختصاصا قضائيا يتمثل في اصدار احكام في المنازعات التي تقبل الدول الاعضاء رفعها اليها ، واختصاصا استشاريا يتمثل في اعطاء آراء افتائية قانونية للمنظمات الدولية .

ولما كانت هذه المنظمات تلعب دورا هاما في تنسيق أوجه التعاون الدولي ، فضلا عن حاجتها الى الدعم المالي ، كان لابد من الربط بينها وبين عصبة الأمم . ولذا كانت المادة ٢٤ من عهد العصبة تقرر وضع

=p. 58; Baumont (M.), «La faillite de la paix, 1918-1939», Paris, 1945; Giraud (E.), «La nullité de la politique internationale des grandes démocraties», Paris, 1948; Sibert (M.), «Cours de doctorat», Université de Paris, 1951, p. 95 et ss.; Colliard (C.A.), «Institutions internationales», Paris, 1967, p. 351.

اللجان والمنظمات الموجودة قبل قيام العصبة ، وكذلك تلك التي تنشأ مستقبلاً : تحت إشرافها ، وهو ما تم بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية وغيرها .

المبحث الثالث

عصر الأمم المتحدة

زاد شعور الدول - أبان الحرب العالمية الثانية - بحاجتها الى منظمة عالمية فعالة . وقد كان الإحساس بالحاجة الى مثل هذه المنظمة قويا بفعل الدمار في الأرواح والأموال الذي لم تشهده البشرية مثيلاً . وبدأ الحلفاء يفكرون في الشكل الذي تقوم عليه هذه المنظمة على ضوء التجربة السابقة . وكانت الفترة من ١٩٤١ الى ١٩٤٥ فترة تحضيرية لاعداد ميثاق المنظمة الجديدة ، صدرت خلالها مجموعة من التصريحات الدولية ، أعقبها عقد بعض المؤتمرات الدولية ، التي انتهت بتوقيع ميثاق الأمم المتحدة «La Charte des Nations-Unies» ، ثم التصديق عليه وخروجه الى حيز التنفيذ في ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ .

ويتكون الميثاق من مائة وأحدى عشر مادة تقدمها ديباجة تتضمن اعلان شعوب الأمم المتحدة بـإيمانها المشتركة وعزمها على ضم قواها وتوحيد جهودها لتحقيق الغايات الشلى التي تسعى اليها وفق المبادئ التي أقرها الميثاق .

وقد جاء اقرار ميثاق الأمم المتحدة في ظل ظروف معينة أهمها :

١ - أن الاعداد لميثاق الهيئة الجديدة كان يتم والحرب العالمية ما زالت مشتعلة ، مما جعل فكرة تجنب اشتعال حرب مقبلة تسيطر على أذهان مؤسسى الميثاق أكثر من أى رغبة في تحقيق العدالة والمساواة .

٢ - أن مؤسسى الميثاق قد وضـعوا أمام أعينهم تجربة عصبة الأمم وعوامل فشلها وحاولوا الاستفادة منها .

٣ - أن الدول الكبرى التي كانت صاحبة الدعوة الى قيام الهيئة تحت تأثير الثلاثة الكبار (تشرشل - روزفلت - ستالين) قد حرصت على أن تقرر لنفسها حقوقاً وامتيازات أكثر من غيرها ، بدعوى أنها هي التي

تحملت تضحيات أكثر في الحرب ، وأنها المنوط بها أكثر من غيرها مسؤولية المحافظة على السلام . ورغم اعتراض الدول الصغرى على تمييز الدول الكبرى ، فقد جاءت صيغة حق القيتو داخل مجلس الأمن استجابة للدعوى الدول الكبرى (٢٦) .

ومن أهم خصائص الأمم المتحدة :

١ - أن الميثاق المنشئ لها - على عكس عهد عصبة الأمم - مستقل عن معاهدات الصلح التي أنهت آثار الحرب العالمية الثانية ، فلقد جاء كل من الميثاق ومعاهدات الصلح في وثائق مختلفة . وتلك ميزة جديدة ولا شك ، لأنها لا تجعل مصير المنظمة مرتبطا بهذه المعاهدات وما تثيره دائما من خلافات .

٢ - أنها أنشئت لتكون عالمية تضم كل الدول . وهذا ما توحى به النصوص ، وأن لم يكن قد نص عليه صراحة . وقد تحققت هذه العالمية فعلا حيث تضم الأمم المتحدة الآن من الأعضاء المؤسسين والمنضمين ما يشمل كل دول العالم تقريبا (٢٧) .

٣ - أنها أخذت - لأول مرة في تاريخ التنظيم الدولي - بمبدأ الأمن الجماعي كاملا بشقيه الوقائي والعلاجي . فهي تحرم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ، وتنظر الى العدوان الواقع على إحدى الدول كعدوان على الجماعة الدولية كلها . وتملك في مواجهة هذا العدوان حق اتخاذ سلسلة من الإجراءات الجماعية ضد المعتدى .

وتمثل تلك الأوضاع الجديدة تقدما كبيرا بالمقارنة بما كانت عليه الحال أيام عصبة الأمم .

٤ - أنها لا تشكل حكومة عالمية ، وإنما هي مجرد تنظيم للتنسيق

(٢٦) راجع مقالنا بعنوان « الأمم المتحدة بين الانهيار والتدعيم » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، العدد ٢٤ ، ١٩٦٨ ، ص ١٥٩ .

(٢٧) بلغ عدد الدول الأعضاء في الهيئة ، في ديسمبر ١٩٧٥ ، ١٤٣ دولة . ولا يتجاوز عدد الدل الخارجة عن نطاقها قلة قليلة ، حالت ظروف سياسية معينة دون قبولها ، كما هو الحال بالنسبة لسويسرا بسبب حيادها الدائم ، وبالنسبة لفيتنام وكوريا بسبب مشكلة التوحيد .

بين سيادات الدول . فهي ليست هيئة « فوق الدول » أى أعلى فى سلطاتها من الدول الاعضاء بها ، وإنما هى هيئة « بين الدول » تعمل على زيادة التعاون الدولى بينها ، وذلك فى الحدود التى رسمت لها طبقا للميثاق .

٥ - أنها تأخذ بمبدأ تقسيم الاختصاصات بين فروعها . فعلى العكس من عهد عصبة الأمم ، يرفض ميثاق الأمم المتحدة مبدأ ازدواج اختصاصات الفروع الرئيسية ، أى المساواة بينها فى الحقوق والمسئوليات ، وذلك نتيجة ما ترتب على تطبيق هذا المبدأ ، أيام عصبة الأمم ، من شلل أحركتها فى بعض الأحيان .

٦ - أنها تأخذ بقاعدة الأغلبية . فقد قرر مؤسسو الميثاق ضرورة نبذ قاعدة الإجماع التى كانت تقوم عليها عصبة الأمم ، لما أدت إليه هذه القاعدة من تعويق نشاط العصبة ، وعجزها عن اتخاذ إجراءات حاسمة . وتأخذ الأمم المتحدة بقاعدة الأغلبية العادية بالنسبة للتوصيات الصادرة من الجمعية العامة ، إلا أنها تستلزم أغلبية موصوفة فى القرارات التى تصدر من مجلس الأمن بشأن مسائل موضوعية ، أى أغلبية تضم كل الدول صاحبة المقاعد الدائمة فيه ، وهو ما جرى العرف على تسميته خطأ بحق الاعتراض أو الفيتو .

٧ - أنها تشكل المحور الذى تدور حوله صور النشاط المختلفة فى ميدان العلاقات الدولية . ولذا فقد تقرر ربط نشاط المنظمات الإقليمية (٢٨) والمتخصصة (٢٩) بنشاط الأمم المتحدة ، حتى يتم التنسيق

(٢٨) تشمل هذه المنظمات فى الوقت الحاضر منظمة الدول الأمريكية وجامعة الدول العربية والجماعات الأوروبية المختلفة ومنظمة الوحدة الإفريقية . ويلحق بها الأحلاف العسكرية التى تضم مجموعة دول متضامنة تدعى أنها بقصد الدفاع عن نفسها وحل منازعاتها السياسية ، ومنها حلف شمال الأطلسى بين دول غرب أوروبا وأمريكا الشمالية ، وحلف وارسو بين الكتلة الشرقية ، وحلف جنوب شرق آسيا (حلف مانىلا) بين استراليا وفرنسا ونيوزيلندا وباكستان والفلبين وتايلاند وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، والحلف المركزى بين بريطانيا وتركيا وإيران وباكستان .

(٢٩) وتشمل هذه المنظمات فى الوقت الحاضر الهيئات التى تعمل فى المجال القضائى مثل محكمة العدل الدولية ، وتلك التى تعمل فى مجالات التعاون الدولى المختلفة مثل منظمة العمل =

بينها على وجه اكمل . فاعترفت الامم المتحدة بدور المنظمات الاقليمية في المحافظة على السلم وفي تنفيذ اجراءات القمع والقهر (الفصل الثامن من الميثاق) . كذلك قررت الهيئة الوصل بينها وبين المنظمات المتخصصة عن طريق المجلس الاقتصادى والاجتماعى (الفصل التاسع من الميثاق) .

٨ - انها تقرر لأول مرة مبدأ المحاسبة الدولية عن ادارة الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . فقد حدد الفصل الحادى عشر من الميثاق التزامات معينة تلتزم بها الدول التى تدير تلك الاقاليم فى مواجهة الهيئة العالمية .

وبنشأة الامم المتحدة تبدا مرحلة هامة وجديدة فى حياة الجماعة الدولية ، خطت بها نحو مزيد من القدرة على تحقيق الامن الجماعى ودعم التعاون الدولى . وقد تميزت هذه المرحلة بتعاظم الدور الذى تلعبه الامم المتحدة ، بعد تلافى سلبيات التجربة السابقة ، وبعد أن أصبحت المنظمة الجديدة المحور الذى تدور حوله نشاطات باقى المنظمات الدولية .

وهكذا يكون التنظيم الدولى قد مر خلال قرن ونصف بخطوات رئيسية ثلاث : فمن مرحلة المؤتمرات الدولية التى تنعقد لفترة مؤقتة ولهدف معين ، الى مرحلة اللجان والاتحادات الدولية التى تتميز بنوع من الاستقرار دون الاستقلال ، الى مرحلة المنظمات الدولية الدائمة التى تتمتع بارادة ذاتية وشخصية قانونية ، ويحكمها نظام قانونى خاص .

الفصل الثالث

النظام القانوني للمنظمات الدولية

تنشأ المنظمات الدولية نتيجة اتحاد ارادات مجموعة دول في اتفاقية جماعية يطلق عليها غالباً اصطلاح الميثاق (١) . وبببدء نفاذ الميثاق بعد التصديق عليه ، تبدأ المنظمة نشاطها كشخص قانوني يتمتع بأهلية الاداء القانونية في المجتمع الدولي . وهى فى سبيل ذلك تمارس عدة سلطات ينص عليها ميثاقها ، وذلك بواسطة أجهزة متفرعة عنها ، وموظفين يعملون باسمها ولحسابها ، كما تقيم علاقات خارجية مع اشخاص القانون الدولي الآخرين .

وقد مر أكثر من نصف قرن على نشأة المنظمات الدولية ، تعددت فيه المواثيق التى تكررت فيها نفس الاحكام ، بحيث أصبحت تمثل نظاماً قانونياً عاماً للمنظمات ككل ، بجانب النظام القانوني الخاص بكل منظمة ، والشابع أساساً من الميثاق المنشئ لها .

وسيكون هذا النظام القانوني العام محل دراستنا فى ستة مباحث تتضمن : المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ، والشخصية القانونية لهذه المنظمات ، وسلطاتها ، وفروعها ، وموظفوها ، وعلاقاتها الخارجية .

المبحث الأول

المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية

للميثاق المنشئ للمنظمة أهمية كبيرة فى حياتها ، فهو عنصر من عناصر تكوينها ، وهو فى الوقت ذاته قانونها الذى يرجع اليه فى كل ما يتعلق بتحديد أهدافها واختصاصاتها واسلوب عملها . ونتناول دراسة الميثاق فى عدة نقاط : نشأته - طبيعته القانونية - مضمونه - نفاذه وما يثيره من صعوبات عند التفسير - تعديله .

(١) كما يطلق عليه أحياناً اسم المستور ، كما هو الحال فى الاتفاقيات المنشئة لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية واليونسكو.

أولا - نشأة الميثاق :

يتم اعداد مشروع الميثاق ، اما بواسطة مؤتمر دولي ، وتلك هي الصورة الغالبة ، أو بواسطة منظمة دولية .

ويضم المؤتمر الدولي في أغلب الأحوال ممثلى الحكومات ، كما هو الحال بالنسبة لمؤتمرات « دومبارتون أوكس » (١٩٤٤) و « يالتا » (١٩٤٥) و « سان فرانسيسكو » (١٩٤٥) التى أعدت مشروع ميثاق الأمم المتحدة ، ومؤتمر الاسكندرية (١٩٤٤) الذى أعد مشروع ميثاق جامعة الدول العربية ، وقد يضم ممثلى هيئات خاصة ، كما هو الحال بالنسبة لمشروع ميثاق منظمة العمل الدولية ، الذى تم اعداده خلال عدة مؤتمرات نقابية تمت فى الفترة من ١٩١٦ الى ١٩١٨ .

وقد تتولى منظمة دولية اعداد مشروع الميثاق . مثال ذلك ما تخوله المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى من سلطة اعداد مشروعات موائيق لإنشاء وكالات متخصصة جديدة . وقد تم بهذا الأسلوب إنشاء منظمة الصحة العالمية ، والمنظمة الاستشارية للملاحة البحرية . ومثال ذلك أيضا ما تخوله بعض الموائيق لمنظمتها من سلطة الدعوة لمؤتمر عند الحاجة لتعديل احكام الميثاق ، وقد تم بهذا الأسلوب دعوة اتحاد البريد العالمى لمؤتمر فى باريس فى ١٩٤٧ .

وغالبا ما يسبق المؤتمرات الدولية لقاءات تمهيدية تضم عددا محدودا من الدول التى تتولى مهمة اعداد مشروع الميثاق وتحديد من توجه اليهم الدعوة الى المؤتمر الموسع . وتتولى دولة أو أكثر توجيه الدعوة الى المؤتمر .

ويضم المؤتمر الموسع الذى يقر المشروع اكبر عدد ممكن من الدول المطلوب انضمامها (ويختلف ذلك وفقا لطبيعة المنظمة) ، وذلك لضمان توافق عدد مناسب من الدول المشتركة ، وضمانا لعدم تأخير الحصول على التصديقات اللازمة لسريان الميثاق .

وينتهي المؤتمر عادة باقرار مشروع الميثاق ، الا انه قد ينتهى بخلق جهاز يتولى القيام ، بصفة مؤقتة ، بوظيفة المنظمة التى يجرى الاعداد لنشأتها . فقد يحدث أن تتفق الدول على المسائل الجوهرية ، وتختلف فى بعض التفاصيل ، فتقرر انشاء هذا الجهاز المؤقت والذي يمكن اعتباره فى حكم المنظمة الدولية ، لحين الاقرار النهائى لمشروع الميثاق . ومثال ذلك اللجنة المؤقتة للملاحة البحرية ، التى تم الاتفاق على انشائها لحين الموافقة النهائية على ميثاق منظمة الملاحة البحرية .

ويتم اقرار مشروع الميثاق بالتصويت عليه بالأغلبية ، لتبدأ بعد ذلك مرحلة التصديق عليه وفقا للأوضاع الدستورية فى كل دولة . وتخرج المنظمة الى حيز الوجود فور توافر الشروط الخاصة بموعد اتمام التصديقات والعدد اللازم منها طبقا لأحكام الميثاق .

ثانيا - الطبيعة القانونية للميثاق :

الميثاق المنشئ للمنظمة معاهدة دولية تخضع لكل الأحكام الخاصة بصحة انعقاد المعاهدات من حيث الشكل والموضوع . الا انه معاهدة دولية من نوع خاص ، بسبب تعدد اطرافها وطبيعة العلاقات التى تنظمها والهيكل التنظيمى الذى ينشأ عنها . وهو معاهدة جماعية ذات صبغة تشريعية (traité-loi) بل دستورية فى نظر البعض (traité-constitutionnel) (٢) ، بعكس المعاهدة الدولية الثنائية ذات الصفة العقدية (traité-contrat) ويترتب على هسذه الصفة عدة نتائج :

١ - ان أحكام الميثاق تسرى فى مواجهة كل الدول الاعضاء بصورة واحدة ، ودون تجزئة لهذه الأحكام . وعلى هذا لا يجوز بصددها اتباع ما جرى العمل به احيانا فى المعاهدات الأخرى ، من ابداء التحفظات على بعض النصوص أو الوثائق ، أو عقد اتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة ، أو تقديم ما يطلق عليه « الاتفاقات التفسيرية » . واذا كانت بعض الدول تتذرع بفكرة السيادة الوطنية لتدعى مشروعية مثل هذه التحفظات ، فانه لا يجوز بأى حال الاحتجاج بها فى مواجهة المنظمة الا بعد قبول هذه الأخيرة لها .

(٢) أطلق هذا الوصف لتبرير بعض الصفات المميزة لميثاق المنظمة الدولية ، ولتبرير الاعتراف له بقية قانونية تسود على المعاهدات الأخرى (مادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة) . راجع Reuter ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٠٦ .

٢ - أن أحكام الميثاق تتمتع بأولوية في التطبيق على المعاهدات التي تكون دولة عضو بالمنظمة طرفاً فيها . ولا خلاف حول هذه القاعدة إذا تعلق الأمر بمعاهدات سابقة على انضمام الدولة العضو للميثاق ، إذ أن القاعدة هي أن النص اللاحق يلغى النص السابق .

ولكن ثور الصعوبة عند تعارض أحكام الميثاق مع التزامات نابعة من اتفاق لاحق للانضمام للمنظمة . فقد اختلف الفقه بالنسبة لصحة هذا الاتفاق وآثاره خاصة إذا كان أحد أطرافه ليس عضواً بالمنظمة الدولية (٢) . على أن بعض الموائيق تنص صراحة على سريان أحكام ميثاق المنظمة وأوايته على ما عداه من اتفاقيات ، بغض النظر عن تاريخ نشأة هذه الاتفاقيات . ومن أمثلة ذلك المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تقر أنه « إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء « الأمم المتحدة » وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولي آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » (٤) .

ثالثاً - مضمون الميثاق :

يتكون نص الميثاق عادة من ديباجة (préambule) ، وأحكام (dispositifs) تكون عادة في شكل مواد ، وقد تتبعها ملاحق (annexes) . وتحدد الديباجة الأسباب والبواعث التي دعت إلى إنشاء المنظمة (٥) ، أما الأحكام فتتضمن كل ما يتعلق بأهداف المنظمة ومبادئها وشروط عضويتها وشخصيتها القانونية ، وفروعها واختصاصاتها ، والقواعد الأساسية الخاصة بنظام عمل الفروع واللجان ، وقواعد التصويت ، وطرق تنفيذ القرارات ... الخ .

(٣) راجع د. حامد سلطان ، « القانون الدولي العام في وقت السلم » ، ١٩٧٢ ،

ص ٦٦ ، ٦٧ .

(٤) وكانت المادة ٢٠ من عصبة الأمم تنص على أنه « يوافق أعضاء العصبة - كل فيما يخصه - على أن هذا العهد يلغى جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه والتي تتعارض أحكامها مع أحكامه . كما يتعهدون رسمياً ألا يعقدوا في المستقبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد » .

(٥) مثال ذلك ما جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة حيث أعلن مؤسsoها : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ... وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان ... وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما .. قد قررنا أن نوحّد جهودنا لتحقيق هذه الأغراض » .

رابعاً - نفاذ الميثاق وتفسيره :

تسرى كل القواعد الخاصة بنفاذ وتفسير المعاهدات الجماعية على أحكام ميثاق المنظمة الدولية باعتباره معاهدة جماعية دولية ، إلا أن هناك أحكاماً خاصة بهذا الميثاق تخالف هذه القواعد ، وذلك بسبب طبيعته القانونية الدستورية ، وطبيعة العلاقات التي ينظمها .

١ - القواعد الخاصة بنفاذ الميثاق :

يصبح الميثاق ساري المفعول بعد أن يتم تبادل التصديقات عليه بين الدول الموقعة ، وفقاً للأحكام الدستورية الخاصة بكل دولة . على أن هناك مجموعة أحكام خاصة وضعت بهدف تيسير إجراءات التصديق والتعجيل بنفاذ الميثاق ، منها :

١ - لا يشترط لنفاذ الميثاق وجوب التصديق عليه من كافة الدول الموقعة كما تقضي بذلك القواعد العامة لنفاذ المعاهدات ، وإنما يكفي عادة بأغلبية معينة من التصديقات ينص عليها الميثاق ، مثال ذلك ما قرره المادة ٣/١١ من ميثاق الأمم المتحدة من أنه يصبح نافذاً « متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أيرلندا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه » .

٢ - يجوز الانضمام للميثاق في إحدى مرحلتين : المرحلة التي تعقب توقيع الميثاق وقبل نفاذه (ويكون المنضم في هذه الحالة عضواً مؤسساً) ، أو في المرحلة التي تعقب نفاذ الميثاق ، إذا كانت العضوية مفتوحة (عضوية بالانضمام) .

٣ - ينص الميثاق عادة ، تسهيلاً لتبادل علم الاعضاء بتمام التصديقات ، على إيداعها لدى دولة معينة أو لدى سكرتير منظمة دولية . مثال ذلك ما تقرره المادة ٢/١١ من ميثاق الأمم المتحدة من أن « تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التي تخطر الدول الموقعة عليه بكل إيداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لهيئة « الأمم المتحدة » بعد تعيينه » .

٢ - القواعد الخاصة بتفسير الميثاق :

تطبيق الميثاق يعنى اسناد واقعة معينة الى نص من نصوصه . الا ان هذا التطبيق يثير عدة صعوبات في حالة غموض أو قصور بعض نصوصه . ولما كانت نصوص الميثاق تقتصر عادة على المبادئ العامة دون التفاصيل ، وذلك لتلافى اختلاف الدول عند اقراره ، ولما كانت بعض المواثيق تكتب بعدة لغات لها قوة رسمية واحدة ، فان ذلك يؤدي الى منازعات كثيرة حول المعنى الحقيقي للنصوص . وهنا تأتي عملية التفسير لازالة الغموض واللبس ، وتحديد معنى النصوص ونطاق تطبيقها .

والأصل في تفسير المعاهدات أن تقوم الدول التي أنشأتها بالاتفاق على تحديد معناها ، وهذا ما يعرف بالتفسير الرسمي (٦) . الا ان الأمر يختلف بالنسبة لتفسير الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية حيث يتعذر التقاء مجموعة الدول الأعضاء حول تفسير واحد للنص الغامض . ولذلك ينسدر وجود تفسيرات رسمية لميثاق المنظمة الدولية ، وانما يتم تفسيره عادة - وهذا ما يمكن أن يحدث أيضا في تفسير أى معاهدة - بواسطة هيئات أخرى غير الدول الاعضاء . فقد يجرى تفسيره بواسطة فروع أو لجان المنظمة الدولية ، وقد يجرى بواسطة هيئة تحكيم أو محكمة دولية .

والتفسير عملية منطقية ، تحكمها قواعد المنطق ، في الحدود التي تملئها طبيعة النظام القانوني الذي ينتمى اليه النص موضوع التفسير .

(٦) راجع د. حامد سلطان « تفسير الاتفاقات الدولية » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦١ ، ص ١ وما بعدها ، و« القانون الدولي العام في وقت السلم » ، ١٩٧٢ ، ص ٢٤١ وما بعدها ، و« أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية » ، ١٩٧٠ ، ص ٣٧ وما بعدها ، ود. محمد طلعت الغنيمي ، « الغنيمي في قانون السلام » ، ١٩٧٣ ، ص ٧١ وما بعدها . وراجع أيضاً مؤلفنا :

«Le rôle de la Cour Internationale de Justice dans l'interprétation et la création des règles du droit international», Le Caire, 1967, p. 117 et ss.

وهى عملية لا تحكمها في النظام القانوني الدولي قواعد تفسير ملزمة (٧) .
وان كان الفقه قد استنبط مجموعة من القواعد التي يمكن ان يسترشد بها
المفسر ويأنس بها في عمله . وهو في واقع الامر يستعين بها لتبرير النتيجة
التي وصل اليها ، أكثر من استناده اليها للوصول الى هذه النتيجة (٨) .

وقد طبق القضاء الدولي القواعد الخاصة بتفسير المعاهدات على تفسير
مواثيق المنظمات الدولية . وسنعرض بعض تطبيقات هذه القواعد في قضاء
محكمة العمل الدولية :

١ - تفسير الالفاظ بمعناها العادى وباعتبارها كلا متكاملًا :

فالرجوع الى معنى الالفاظ قاعدة قديمة في نظرية التفسير ، يتعين وفقا
لها الالتزام بالمعنى الواضح للالفاظ ، والبحث عن المعنى العادى لها عند
غموضها . على أنه لابد من تفسير الالفاظ على ضوء النص كله ، أى ككل
متكامل ، وليس بأخذ معنى كل لفظ على حدة . ومثال ذلك ما قرره محكمة
العدل الدولية في فتاها المتعلقة باختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة في
قبول أعضاء جدد بالمنظمة الدولية من أن « الواجب الأول لمحكمة عند دعوتها
لتفسير وتطبيق معاهدة ، أن تطبق المعنى الطبيعى والعادى للالفاظ مأخوذة
في جعلتها (٩) » . وما قرره وهي تفسر بعض مواد ميثاق الأمم المتحدة في
فتاها المتعلقة بجنوب غرب أفريقيا من ضرورة تجاهل معنى كلمة معينة ،
اذا تعارض مع عدة مبادئ مستخلصة من النص كله (١٠) .

(٧) يقول « انزيلوتى (Anzilotti) :

«Il n'y a pas dans le droit international des règles obligatoires, généralement valables, suivant lesquelles devraient s'interpréter, soit les règles coutumières, soit les traités», «Cours de droit international», 1929, t. I, p. 112.

(٨) راجع مؤلفنا السابق الإشارة إليه ، ص ١٢٦ . وانظر أيضاً عكس هذا الرأي

في كتاب «Neri» :

«Sull'interpretazione dei trattati nel diritto internazionale», Milano, 1958, p. 10.

(٩) مجموعة أحكام المحكة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٠ ، ص ٨ .

(١٠) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ١٢٨ .

٢ - استبعاد التفسير اللفظي الذي يؤدي الى نتائج غير منطقية :

ذلك أنه يفترض بداهة أن اختيار الدول لألفاظ معينة إنما يتم بقصد ترتيب نتائج منطقية . فإن أدى بعضها الى غير ذلك ، وجب تجاهله . ومن تطبيقات هذه القاعدة ما قرره محكمة العدل الدولية في فتاها الصادرة في ٣ مارس سنة ١٩٥٠ ، بأنه إذا أدى التفسير الحرق للألفاظ الى نتائج غير منطقية فإنه يتعين عليها « أن تبحث بوسائل أخرى عما كان في ذهن الأطراف حقيقة عندما استخدموا هذه الألفاظ (١١) » .

٣ - الرجوع الى الأعمال التحضيرية لاكتشاف النية الحقيقية للدول الموقعة على الميثاق :

ويقصد بالأعمال التحضيرية كل الوثائق السابقة على اقرار الميثاق من محاضر جلسات ومشروعات متتالية . وتأتي أهمية هذه الأعمال من أنها تعبر عن النية الحقيقية للأطراف (١٢) ، ومن ثم يمكن أن توضح معاني نصوص الميثاق الغامضة . ومن تطبيقات هذه القاعدة رجوع محكمة العدل الدولية للأعمال التحضيرية لميثاق سان فرانسيسكو ، وهي بصدد تفسير المادة ٣٦/٥ من نظامها الأساسي في حكمها المتعلق بحادث الطيران الجوي في ٢٧ يونيو سنة ١٩٥٥ (١٣) ، ورجوعها الى الأعمال التحضيرية لميثاق منظمة الملاحة البحرية في رأيها الاستشاري الخاص بتشكيل لجنة الأمن البحري (١٤) ، ورجوعها الى الأعمال التحضيرية لمعاهدة منع إبادة الجنس البشري في رأيها الاستشاري المتعلق بتفسير هذه المعاهدة (١٥) .

(١١) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ٨ .

(١٢) وإن كان من رأى البعض أن نية الأطراف تلعب في تفسير ميثاق المنظمة الدولية دوراً أقل أهمية من دورها في تفسير المعاهدات الأخرى ، باعتبار أن أطراف ميثاق المنظمة ليسوا محددين أو دائمين .

راجع ، على سبيل المثال ، الرأى المخالف للقاضى « سبندر » (Spender) في موضوع نفقات الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ١٩٦٢ ، ص ١٨٥ .

(١٣) المرجع السابق ، ١٩٥٩ ، ص ١٤٠ .

(١٤) المرجع السابق ، ١٩٦٠ ، ص ١٦١ .

(١٥) المرجع السابق ، ١٩٥١ ، ص ٢٥ .

٤ - التفسير على ضوء ما جرى عليه عمل المنظمة الدولية :

ذلك أن تواتر العمل بصورة معينة إنما يعبر عن الإرادة الحقيقية للدول الأعضاء ، ويعد بمثابة تفسير رسمي للميثاق . وقد استندت محكمة العدل الدولية الى ما جرى عليه عمل الجمعية العامة من اعادة طلب الانضمام دولة الى مجلس الامن ليحثه من جديد بعد رفضه قبل ذلك الموافقة على هذا الانضمام ، وهى تعطى رأيها الاستشارى حول هذا الموضوع عام ١٩٥٠ (١٦) . كما استرشدت المحكمة بما جرى عليه عمل الامم المتحدة في مجال اعداد الميزانية ، وهى بصدد تفسير لفظ « المصروفات » الوارد في المادة ١٧ من ميثاق الهيئة (١٧) .

٥ - التفسير على ضوء أهداف الميثاق :

يلجأ المفسرون كثيرا الى أهداف الميثاق باعتبارها الآثار الاجتماعية التى من أجلها انشئت المنظمة . فعندما استشيرت محكمة العدل الدولية مثلا ، حول ما اذا كان يتعين على دولة جنوب افريقيا أن تستمر في تحمل التزاماتها الناتجة عن إدارة اقليم كان تحت انتدابها رغم حل عصبة الامم التى انشأت نظام الانتداب ، استندت المحكمة الى تفسير على ضوء الهدف الذى من أجله نشأ هذا النظام لتقرر استمرار التزامات جنوب افريقيا في شكل نظام الوصاية الجديد الذى اتت به الامم المتحدة والذى يحقق نفس الأهداف (١٨) . وعندما استشيرت المحكمة حول جواز انضمام الدول بتحفظات الى معاهدة منع اباداة الجنس البشرى ، قررت المحكمة أنه بالرجوع الى الأهداف العليا للمعاهدة ، فانها ترى أن تحقيقها يستلزم اشتراك أكبر عدد ممكن من الدول، مما يتعين معه الموافقة على قبول انضمام الدول اليها مع تحفظات على بعض النصوص (١٩) .

(١٦) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ٩ .

(١٧) رأى الاستشارى الصادر في ٢٠ يوليو ١٩٦٢ بخصوص مصروفات الأمم

المتحدة ، المرجع السابق ، ١٩٦٢ ، ص ١٦ .

(١٨) رأى الاستشارى للمحكمة الصادر في ١١ يوليو ١٩٥٠ ، المرجع السابق ،

١٩٥٠ ، ص ١٣٣ .

(١٩) رأى الاستشارى للمحكمة الصادر في ٢٨ مايو ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ١٩٥١ ،

ص ٢١ - ٢٢ .

٦ - مبدأ أعمال النص :

ويقضى هذا المبدأ بأنه في حالة تعدد التفسيرات التي يحتملها النص الغامض يجب تفضيل التفسير الذي يعطيه معنى يؤدي إلى أعماله وتطبيقه، على ذلك التفسير الذي يؤدي إلى عدم تطبيقه ، لأنه من غير المنطقي أن نتصور أن الدول الموقعة الميثاق قد وضعت نصا دون أن تقصد منه شيئا . ويقول آخر فانه لا يجوز قبول تفسير يجعل النص بدون معنى أو يجعله بدون فعالية (٢٠) . ويرى بعض الفقهاء ضرورة أعمال هذا المبدأ ولو أدى الأمر إلى إلغاء بعض الففاظ الاتفاق (٢١) . ومن امثلة تطبيق هذا المبدأ ما أعلنته محكمة العدل الدولية من رفضها التفسير « الذي يؤدي إلى أن يفقد نصا معناه أو قيمته » (٢٢) . ولعل أشهر الامثلة لتطبيق هذا المبدأ ، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بخصوص التعويض عن الأضرار التي تلحق بموظفي الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم ، وسوف نتناوله عند الكلام عن نظرية الاختصاصات الضمنية .

٧ - الرجوع إلى لغة الأعمال التحضيرية عند تفسير المواثيق المكتوبة بعدة لغات رسمية :

يجرى العمل في بعض المعاهدات الجماعية - نتيجة فهم خاطيء ومغالاة في تطبيق مبدأ السيادة وقاعدة المساواة بين الدول - على كتابتها بعدة لغات ،

(٢٠) يمد هذا المبدأ من القواعد القديمة في تفسير القانون الدولي ، تناوله كتابات « وولف » (Wolff) و « فاتيل » (Vattel) و « كالفو » (Calvo) الذي يقول : «Toute clause prêtant à un double sens doit s'interpréter et s'entendre dans le sens qui peut lui faire sortir son effet utile et non dans celui qui la rendrait impraticable», «Le droit international théorique et pratique», 5ème édition, 1896, t. III, p. 396.

ويؤسس بعض الفقهاء المحدثين ، مثل أستاذنا شارل روسو ، هذه القاعدة على مبدأ حسن النية . راجع :

«Annuaire de l'Institut de droit international», 1952, t. 46, p. 341 et ss.

Lauterpacht, «The development of international law (٢١) by the P.C.I.J.», London, 1934, pp. 69-70.

(٢٢) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ - ١٩٤٨ ، ص ٦٢ .

لرغبة كل دولة في استخدام لغتها . ولا صعوبة في العمل اذا حدد ميثاق المنظمة الدولية نصاً رسمياً يرجع اليه عند اختلاف المعنى في لغة عنه في لغة أخرى . غير انه كثيراً ما يقرر الميثاق قوة رسمية متساوية للغات المختلفة ، مثال ذلك عهد عصبة الأمم الذي تحرر باللغتين الفرنسية والانجليزية ، على أن يكون لكل من النصين الفرنسي والانجليزي قوة رسمية واحدة ، وميثاق الأمم المتحدة الذي تحرر بخمس لغات رسمية هي الانجليزية والفرنسية والروسية والصينية والاسبانية . وذكرت المادة ١١١ منه أن هذه اللغات هي لغات الميثاق الرسمية على وجه السواء .

ويرى معظم الفقهاء أنه يجب الأخذ في مثل هذه الحالات بالمعنى الضيق الذي يستجيب للمعنى الثابت في النصوص المحررة باللغات المستعملة جميعها ، أي - بعبارة أخرى - « اذا كان النص المحرر بأحدى اللغات الرسمية يؤدي الى معنى « واسع » ، وكان النص المطابق المحرر بلغة رسمية أخرى يؤدي الى معنى « أضيق » ، فإن تفسير النص يجب أن يتم على أساس المعنى الأخير ، اذ هو المعنى الذي ثبت أن النصين متفقان على نطاقه (٢٣) » ، أي الذي يحتمل القدر المتين من إرادتهم . ويستشهد الفقهاء ببعض أحكام القضاء الدولي مثل ما قرره المحكمة الدائمة للعدل الدولي في أحد أحكامها ، من أنها - ازاء وجود نص قانوني محرر بلغتين لهما قوة رسمية واحدة ، مما جعل معناه في أحدى اللغتين أوسع من معناه في اللغة الأخرى - « ترى اعتماد المعنى الضيق لأنه يستجيب للنصين معاً . ولأنه على هذا الأساس يتفق مع النية المشتركة لأطراف المعاهدة (٢٤) » .

ونحن نختلف مع هذا الرأي ، ونعتقد أن محكمة العدل الدولية قد عدلت عن الاتجاه السابق للمحكمة الدائمة للعدل الدولي ، وذلك ما يتضح من رأيين استشاريين للمحكمة :

(٢٣) د. حمد سلطان « القانون الدولي العام في وقت السلم » ، ١٩٧٢ ، ص ٦ .

ومن أنصار هذا الرأي أيضاً الأستاذ Charles de Visscher في كتابه :

« Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public, Paris, 1963, p. 91.

(٢٤) حكم المحكمة في قضية « مافروماتيس » (Mavromatis) ، في ٣٠ أغسطس ١٩٢٤ ،

مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية : Série A, No. 2, p. 19 ، والتعليق على

هذا الحكم في رسالة Hardy بعنوان :

« L'interprétation des traités internationaux rédigés en plusieurs langues », Paris, 1960, p. 11, 22.

الأول وهو الخاص بطريقة التصويت على الأسئلة المتعلقة بتقارير عن إقليم جنوب غرب أفريقيا . فقد لاحظت المحكمة اختلافاً يسيراً في صيغة طلب الرأي المقدمة لها من الجمعية العامة في النص الانجليزي عنه في النص الفرنسي . وقررت المحكمة أن تأخذ بالنص الفرنسي لأنه أكثر دقة « في تحديد نية الجمعية العامة » (٢٥) .

والثاني وهو الخاص بأحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية . فقد لاحظت المحكمة أن اصطلاح «terms of appointment» الوارد في النص الانجليزي للنظام الأساسي للمحكمة يعهد « أوسع وأنسب » من اصطلاح «stipulations du contrat d'engagement» الوارد في النص الفرنسي ، ولذلك أخذت بالنص الانجليزي (٢٦) .

ويتضح من ذلك أن محكمة العدل الدولية تتجه الى اعطاء الأولوية الى النص الأكثر اتفاقاً مع نية الدول الأطراف أو الى النص الواسع ، وترفض أن تأخذ بالتفسير الضيق . وواقع الأمر أن التفسير الضيق - الذي تنادي غالبية الفقهاء بالأخذ به - لا يمثل النية الحقيقية للأطراف ، ولا يستجيب للأهداف التي من أجلها قامت المنظمة . ونرى من جانبنا أن التفسير في مثل هذه الحالات يجب أن يتم بالرجوع الى النص المكتوب باللغة التي سادت الأعمال التحضيرية (٢٧) ، لأنها تكون أكثر دقة في التعبير عن النية الحقيقية للأطراف (٢٨) .

(٢٥) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٥ ، ص ٧٢ .

(٢٦) المرجع السابق ، ١٩٥٦ ، ص ٩٠ .

وراجع مقدّم بعنوان :

«La Cour Internationale de Justice et l'interprétation de la Charte des Nations-Unies».

مجلة العلوم السياسية ، عدد يونيو ١٩٦٥ ، ص ٢١ .

(٢٧) في خلال المرحلة التحضيرية للميثاق يتم إعداد المشروعات عادة بلغة معينة ، ثم الترجمة منها إلى اللغات الأخرى المقررة .

(٢٨) وقد اقترح Pollux أن يكون للنصين الفرنسي والانجليزي لميثاق الأمم المتحدة أولوية في التطبيق على النصوص الثلاثة الأخرى ، على أساس أن اللغتين الفرنسية والانجليزية هما السائدتان في أعمال الأمم المتحدة . راجع مقاله بعنوان :

«The interpretation of the Charter», B.Y.B.I.L., Vol. 23, 1946, p. 71.

٨ - نظرية الاختصاصات الضمنية :

إذا كانت القواعد السابقة وغيرها من قواعد التفسير تعد أحكاماً عامة تسرى على كل المعاهدات ، ومنها موائيق المنظمات الدولية ، فإن هناك قاعدة خاصة بتفسير هذه الموائيق تشكل ، منذ قيام الأمم المتحدة ، حجر زاوية بالنسبة لتحديد اختصاصات المنظمة الدولية ، وهي ما يطلق عليه نظرية الاختصاصات الضمنية (Pouvoirs implicites — Implied powers) .

فقد لعبت هذه النظرية وتطبيقاتها دوراً هاماً في تطوير اختصاصات المنظمات الدولية ، وفق ما تمليه حاجات التنظيم الدولي المتجددة . والاختصاصات الضمنية اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق المنشئ للمنظمة ، ولكنها تستخلص منه ضمناً باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها . ومقتضى تطبيق النظرية الاعتراف للمنظمة بمثل هذه الاختصاصات ، على أساس افتراض أن الدول عندما قررت إنشاء المنظمة ، إنما قررت لها في نفس الوقت كل ما يلزمها من اختصاصات ، تمكنها من تحقيق الأهداف بصورة فعالة (٢٩) . وقد طبق القضاء الداخلي هذه النظرية منذ فترة طويلة ، خاصة المحكمة الدستورية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية . فقد لجأ إليها القاضي « مارشال » في القرن التاسع عشر ليطور نظام الاتحاد الفدرالي الأمريكي ، بهدف زيادة اختصاصات الحكومة المركزية بالنسبة لاختصاصات الدول أعضاء الاتحاد . واستناداً لها ، استخلص من الدستور عدة اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة فيه ، ليعترف بها للحكومة المركزية ، باعتبار أنها اختصاصات لازمة لتحقيق أهداف الاتحاد ومباشرة وظائفه (٣٠) . ولم يتردد القضاء الدولي في استخدام النظرية في حالة صمت

= ويبدو أن محكمة العدل الدولية تتجه نحو هذا الرأي إذ استندت إلى النصين الفرنسي والإنجليزي فقط ، وهي بصدد تفسير المادة ٤ من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بقبول دول جدد في المنظمة العالمية . راجع أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ - ١٩٤٨ .

(٢٩) راجع :

Rouyer-Hameray (B.), «Les compétences implicites des organisations internationales», Paris, 1962, p. 13.

(٣٠) يقول القاضي مارشال أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية :

«was intended to endure for ages to come and to be adopted to the various crises of human affairs.»

ميثاق المنظمة الدولية أو نشأة أوضاع جديدة ، في سبيل توسيع دائرة اختصاصات المنظمات الدولية ، مع قيد رئيسي على هذا الاستخدام ، وهو عدم الاعتراف إلا بالاختصاصات التي تعتبر ضرورية لتحقيق أهدافها أو ممارسة وظائفها . فعلى سبيل المثال : اعترفت المحكمة الدائمة للعدل الدولي لمنظمة العمل الدولية بالحق في تنظيم العمل الشخصي لأرباب الأعمال ، على الرغم من أنه لم يكن واردا صراحة بميثاق المنظمة ، وذلك باعتباره اختصاصا ضمنيا يتفق ونية الدول الموقعة على الميثاق وأهداف المنظمة (٣١) . كذلك أعلنت محكمة العدل التابعة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب في ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٥٦ ضرورة الاعتراف « للسلطة العليا » (أحد فروع الجماعة) ، بمجموعة من الاختصاصات اللازمة لتحقيق الأهداف (٣٢) .

على أن من أهم تطبيقات هذه النظرية ما قامت به محكمة العدل الدولية بصدد تحديد اختصاصات هيئة الأمم المتحدة (٣٣) . ومن أمثلة هذه التطبيقات :

= كـ يـ يـ :

«Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adopted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and the spirit of the constitution, are constitutional.»

من حيثيات الحكم في قضية Mc Culloch/Maryland . وقد أشار إليه Cohen (B.U.) في كتابه «The United Nations» ، ١٩٦١ ، ص ٥-٦ .

(٣١) الرأي الاستشاري الصادر في ٢٣ يوليو ١٩٢٦ ، مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، Série B, No. 13, p. 18 .

(٣٢) مجموعة أحكام المحكمة - الجزء الثاني ، ص ٢٦٣ . وفي نفس الاتجاه حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية « لوليس » (Lawless) (٧ أبريل ١٩٦١) .

(٣٣) ومن تطبيقات المحكمة الدائمة للعدل الدولي حكمها بخصوص القضاء الإقليمي للجنة « الأودر » : Série A/23, p. 26 .

(١) **الرأى الاستشارى الخاص بتعويض الأضرار التى تصيب موظفى
الامم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم (١١ أبريل ١٩٤٩) (٢٤) :**

فقد توجهت الجمعية العامة - بمناسبة اغتيال إسرائيل للكونت برنادوت وسيط الامم المتحدة فى فلسطين عام ١٩٤٨ - بطلب رأى استشارى من محكمة العدل الدولية ، حول ما اذا كانت الامم المتحدة تملك حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار التى تلحق بموظفيها أثناء تأدية وظائفهم . وقد تبين للمحكمة بعد بحث قواعد الحماية الدبلوماسية من الدولة لمواطنيها ، أن هذه القواعد قاصرة على حماية « الدولة » للمواطنين ، ومن ثم لا يمكن تطبيقها على الحالة المعروضة . ولاحظت المحكمة بعد الرجوع الى نصوص ميثاق الامم المتحدة واعماله التحضيرية ، أن الأمر يتعلق بوضع جديد لم يتعرض له مؤسسو الميثاق . لذلك أعلنت المحكمة وجوب الالتجاء الى روح الميثاق - على ضوء مبادئ القانون الدولى - لمعرفة ما اذا كانت وظائف الهيئة تحتم الاعتراف بمثل هذا الاختصاص أم لا . ثم أعلنت المحكمة المبدأ الآتى : « انه يلزم الاعتراف بأن أعضاء المنظمة الدولية حينما يحددون وظائفها ، بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات ، يمنحون المنظمة فى نفس الوقت الاختصاص اللازم لاداء وظائفها ، وأن حقوق وواجبات المنظمة ترتبط الى حد كبير بالأهداف والوظائف المعلنة فى الميثاق المؤسس لها والتطورات التى لحقتها فى العمل (٢٥) » .

وفى فقرة أخرى تؤكد المحكمة نفس المعنى وتعلن انه ، طبقاً لقواعد القانون الدولى ، يجب الاعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص صراحة عليها فى الميثاق ، اذا كانت هذه الاختصاصات لازمة لها من أجل ممارسة وظائفها (٢٦) .

(٢٤) يعد هذا الرأى الاستشارى من أهم تطبيقات نظرية الاختصاصات الضمنية ، وهو يمثل ركناً أساسياً فى قانون المنظمات الدولية .

(٢٥) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٧ .

«Selon le droit international, l'Organisation doit être (٢٦)
considérée comme possédant des pouvoirs qui, s'ils ne sont pas
expressemment énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence
nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à
l'exercice des fonctions de celle-ci».

=

واستنادا الى ذلك اجابت المحكمة على السؤال المطروح عليها بالاجاب ،
معترفة بنسوع من « الحماية الوظيفية » لموظفى الامم المتحدة ، على أساس
ان ميثاق الهيئة يحتملها بالضرورة (٣٧) .

وتلك نتيجة بناءة ، توصلت اليها المحكمة بتطبيق نظرية الاختصاصات
الضمنية ، لتسد قصورا فى الميثاق (٣٨) ، وتزيد من فعالية الامم المتحدة .

(ب) الراى الاستشارى الخاص بوضع اقليم جنوب غرب افريقيا (١١ يوليو ١٩٥٠) :

فقد كان اقليم جنوب غرب افريقيا خاضعا لنظام الانتداب ايام عصبة
الامم . وعندما انقضت هذه المنظمة ، ظلت بعض المسائل الخاصة بتصفية
هذا النظام معلقة ، لانه لم يتقرر ان تحل الامم المتحدة محل عصبة الامم
فى ادارة الاقاليم التى كانت خاضعة لنظام الانتداب . على ان كل الدول التى
كانت تدير اقاليميا خاضعة لهذا النظام حولت ادارتها لهذه الاقاليم وفق
نظام الوصاية الذى اتت به الامم المتحدة ، باستثناء جنوب افريقيا التى
رفضت اتخاذ هذا الموقف بالنسبة لاقليم جنوب غرب افريقيا .

وطلبت الجمعية العامة للامم المتحدة من محكمة العدل الدولية عدة
ايضاحات حول هذا الموقف ، منها سؤال خاص بالهيئة التى تعتبر جنوب

= المرجع السابق ، ١٩٤٩ ، ص ١٨٢ - ١٨٣ .
وراجع أيضاً :

Kasme (B.), «La capacité de l'Organisation des Nations
Unies de conclure des traités», Paris, 1960, p. 15 et ss.

(٣٧) وقد حرصت المحكمة على الإشارة إلى أن هذه « الحماية الوظيفية » لها خصائصها
وحدها ، وأنها لا تتطابق مع نظام الحماية الدبلوماسية الذى تباشره الدولة لصالح مواطنيها .
المرجع السابق ، ص ١٨٤ .

(٣٨) وفى رأينا - على عكس ما يراه أنصار المدرسة الإرادية فى القانون الدولى الذين
يؤسسون كل قواعد هذا القانون على رضا الدول - أن المحكمة خلقت قاعدة قانونية جديدة ،
لم يسبق لها وجود من قبل فى قانون المنظمات الدولية . ولعل هذا هو سبب اعتراض عدد من
قضاة المحكمة على هذا الراى ، مثل القاضى « هاكويرث » (Hackworth) والقاضى
« كريلوف » (Krylov) والقاضى عبد الحميد بدوى . المرجع السابق ، ص ١٩٨ - ١٩٩ .

افريقيا ملتزمة امامها بعد حل عصبة الامم . ولم تجد المحكمة نصا تستند اليه في اجابتها ، وذلك لان وظائف المراقبة التى كان يقوم بها مجلس عصبة الامم ، لم يتقرر - عند حل العصبة - نقلها الى هيئة معينة ، كما ان ميثاق الامم المتحدة لم يعترف بها صراحة للمنظمة الجديدة . ورغم ذلك ، فقد اعلنت المحكمة ، ان الجمعية العامة تعتبر مختصة ، بحكم وظائفها العامة ، بالقيام بهذه المراقبة ، فمثل هذا الاختصاص « يمكن استخلاصه من الالفاظ العامة للمادة ١٠ من الميثاق التى تخول الجمعية العامة مناقشة جميع المسائل التى تدخل فى نطاق الميثاق (٣٩) » .

(ج) الراى الاستشارى الخاص باثر احكام المحكمة الادارية للامم المتحدة (١٣ يوليو ١٩٥٤) :

فقد بحثت المحكمة ، بصدد هذا الراى ، تساؤلا مبدئيا يتعلق بمعرفة ما اذا كانت الجمعية العامة للامم المتحدة تملك سلطة انشاء محكمة تصدر احكاما نهائية فى المنازعات التى تثور بين المنظمة الدولية وموظفيها ام لا . ولاحظت المحكمة ان ميثاق الامم المتحدة لا يتضمن اى نص صريح يتعلق بهذا الموضوع . ومع ذلك فقد اعلنت ان المنظمة الدولية لا يمكن ان تترك موظفيها دون حماية قضائية ، لان ذلك يحول دون شعورهم بالاستقرار والطمانية ، مما لا يمكنهم من اداء اعمالهم ، وبالتالي تحقيق اهداف المنظمة بالصورة الواجبة ، وبناء عليه قررت ان الاختصاص بانشاء المحكمة الادارية اختصاص ضمنى يجب الاعتراف به للجمعية العامة ، باعتبار انه حتى لتحقيق اهداف المنظمة ووظائفها (٤٠) .

ويتبين من الامثلة السابقة ان محكمة العدل الدولية قد اعترفت للامم المتحدة ، استنادا لنظرية الاختصاصات الضمنية ، بمجموعة من

(٣٩) المرجع السابق ، ١٩٥٠ ، ص ١٢٧ .

(٤٠) جاء فى الراى :

«La Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat, et pour donner effet à cette considération dominante... La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte».

المرجع السابق ، ١٩٥٤ ص ٥٦ - ٥٧ .

الاختصاصات التي لم ترد في الميثاق . وقد تمكنت بذلك التفسير الواسع من سد أكثر من نقص في ميثاق المنظمة ، بل وخلق قواعد جديدة في بعض الأحيان (٤١) . ومن شأن هذا التفسير ، بلا شك ، أن يجعل المنظمات الدولية أكثر قدرة على تحقيق أهدافها ، وفقا لمتطلبات العلاقات الدولية المتطورة (٤٢) .

خامساً - تعديل الميثاق :

يجوز تعديل الميثاق ، شأنه شأن أى معاهدة دولية ، بموافقة الدول الأعضاء ، إذا ما دعت الضرورة إلى تغيير بعض الأحكام وفقا للحاجات العملية .

والأصل ضرورة موافقة كل الدول الأطراف على تعديل المعاهدة . على أنه بالنسبة للمعاهدات الجماعية يمكن تقسيمها إلى نوعين : معاهدات تضع قيوداً على التعديل تجعله في حكم المتعذر ، مثل اشتراط اجماع كل الدول الأعضاء ، ويطلق عليها « المعاهدات الجامدة » ، ومعاهدات يمكن تعديلها عند توافر بعض الشروط العادية ، مثل موافقة أغلبية الدول الأعضاء ، ويطلق عليها « المعاهدات المرنة » .

وتوجد بالنسبة لمواثيق المنظمة الدولية بعض الاعتبارات الخاصة ، ذلك أن التطورات السريعة والمستمرة في العلاقات الدولية تستلزم مسايرة النصوص لهذه التطورات ، حتى لا ينشأ انفصال بين النصوص والواقع العملي . إلا أنه من الواجب من ناحية أخرى ، أن تتمتع هذه المواثيق بنوع من الاستقرار الذي يجنب المنظمات وأجهزتها التعرض لتغييرات سريعة وفق أهواء بعض الدول ، لذا كان من المفيد أن تتمتع هذه المواثيق بمرونة معينة تسمح بتعديل أحكامها ، مع وضع القيود الكفيلة بضمان جديته

(٤١) رغم أن الغالبية العظمى من الفقهاء لا تعترف للقاضي بأى دور في إنشاء القواعد القانونية . عكس هذا الرأي في مؤلفنا السابق الإشارة إليه ، ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٤٢) راجع مؤلف (Nincic) السابق الإشارة إليه ، ص ٣٢٢ .
على أنه يبدو من سلسلة الأحكام والآراء الاستشارية ، في السنوات الأخيرة ، أن المحكمة قد بدأت تعدل عن هذا الاتجاه ، لتلتزم مثل المحكمة السابقة لها (المحكمة الدائمة للعدل الدولي) بمبدأ التفسير الضيق الذي يتقيد بالنص ويفيق من حدود اختصاصات المنظمات الدولية .

وموضوعيته (٤٣) .

وتتضمن الموائيق عادة نصوصاً تحدد شروط التعديل واجراءاته . وهى غالباً ما تستلزم أن يتم التعديل عن طريق الفرع العام الذى يضم كل الأعضاء .

وإذا القينا نظرة على الواقع ، نجد أن معظم هذه الموائيق يكتفى باشتراط موافقة اغلبيه الثلثين لاجراء التعديل ، على أن يكون للدول التى لم توافق عليه حق الانسحاب من المنظمة ، وذلك اعمالاً للقواعد العامة التى تقضى بضرورة الموافقة على احكام المعاهدة من كل الأطراف ، مثال ذلك موائيق منظمات اليونسكو والصحة العالمية والطيران المدنى الدولية ، وجامعة الدول العربية (٤٤) . وتتشدّد بعض الموائيق الأخرى فتستلزم الاجماع ، مثل معاهدة حلف شمال الأطلسى عام ١٩٤٩ ومعاهدة حلف وارسو عام ١٩٥٥ ، أو اغلبيه من نوع خاص ، مثل ميثاق الأمم المتحدة الذى يقرر فى المادة ١٠٨ منه أن « تسرى التعديلات التى تدخل على هذا الميثاق على جميع أعضاء « الأمم المتحدة » اذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصديق عليها ثلثاً أعضاء « الأمم المتحدة » ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين ، وفقاً للأوضاع الدستورية فى كل دولة » (٤٥) . ويتضح من

(٤٣) راجع مؤلف (Nincic) السابق الإشارة إليه ، ص ٢٧٦ ؛ ومؤلف د. ابراهيم العناني السابق الإشارة إليه ، ص ٣٣ - ٣٤ .

(٤٤) تنص المادة ١٩ من ميثاق جامعة الدول العربية على أنه « يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق ، ولا يبت فى التعديل إلا فى دور الانعقاد التالى لدور الذى يقدم فيه الطلب . وللدول التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه . . . » .

(٤٥) وقد كانت المادة ٢٦ من عهد عصبة الأمم تقرر حكماً مشابهاً ، بنصها على أن « تعديلات العهد تبدأ فى السريان بمجرد التصديق عليها من أعضاء العصبة الذين يتكون منهم مجلس العصبة ، والتصديق اغلبيه الدول الأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية » .

على أن هذه المادة كانت تصيف حكماً لم يرد له نظير فى المادة ١٠٨ من ميثاق للأمم المتحدة ، مقتضاه أن « كل عضو فى العصبة يكون جراً فى عدم قبول التعديلات التى أخذت على العهد » . وفى هذه الحالة يتم انسحابه من المنظمة ، ويقرب من هذا الحكم ما تأخذ به المادة ٩٤ من ميثاق منظمة الطيران المدنى الدولية من تحويل الجمعية العامة للمنظمة أن تقرر - وهى تدخل تعديلات -

ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة ، وإن كان يبدو مرناً من الناحية النظرية لاكتفائه بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العامة ، إلا أنه جامد من الناحية العملية لأن اعتراض أى من الدول الخمس الدائمة يحول دون إجراء التعديل المطلوب (٤٦) .

هذا ويقرر ميثاق الأمم المتحدة طريقة أخرى غير عادية لإجراء تعديل الميثاق ، نصت عليها المادة ١٠٩ منه التى تقضى بأنه :

١ - يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء « الأمم المتحدة » لاعادة النظر فى هذا الميثاق فى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها وبموافقة تسعة ما من أعضاء مجلس الأمن . ويكون لكل عضو فى « الأمم المتحدة » صوت واحد فى المؤتمر .

٢ - كل تغيير فى هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثي أعضائه يسرى اذا صدق عليه ثلثا أعضاء « الأمم المتحدة » ومن بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن وفقاً لأوضاعهم الدستورية .

٣ - اذا لم يعقد هذا المؤتمر قبل دور الانعقاد السنوى العاشر للجمعية العامة ، بعد العمل بهذا الميثاق ، وجب أن يدرج بجدول أعمال ذلك الدور العاشر اقتراح بالدعوة الى عقده ، وهذا المؤتمر

= على الميثاق - حرمان الأعضاء الرافضين لهذه التعديلات من عضوية المنظمة إذا لم يوافقوا عليها خلال مدة معينة .

راجع د. حامد سلطان ، « تعديل أحكام ميثاق الأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٥٢ ، ص ١ وما بعدها .

(٤٦) ولذلك لم ترد على الميثاق خلال تجربة أكثر من ثلاثين عاماً سوى تعديلات طفيفة تتعلق بزيادة أعضاء مجلس الأمن من ١١ عضواً إلى ١٥ عضواً ، وعدد أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ١٨ عضواً إلى ٢٧ عضواً ، .
سنة ١٩٦٥ (تعديل المواد ٢٣ ، ٢٧ ، ، ، ١٠٩) .

ورغم ان هذه التعديلات قد اجريت لإتاحة الفرصة لعدد أكبر من الدول الصغرى للاشتراك فى أعمال المجلسين ، إلا أنها لم تتم إلا بعد خلافات طويلة بين الدول الكبرى .

يعقد اذا قررت ذلك اغلبيه اعضاء الجمعية العمامة وسبعة ما من
اعضاء مجلس الأمن « (٤٧) .

وهناك موافيق تأخذ بقاعدتى الاجماع والاغلبية معا ، فتشترط الاجماع
فى تعديل بعض النصوص ذات الاهمية ، بينما تكتفى بالاغلبية فى تعديل باقى
النصوص . ومن أمثلة ذلك دستور صندوق النقد الدولى الذى يستلزم
الاجماع بالنسبة لتعديل الاحكام الخاضعة بحق الانسحاب من المنظمة ،
وشرط عدم تغيير حصة الدولة العضو دون موافقتها ، وشرط عدم تغيير
قيمة التعادل لعمله أى عضو الا بناء على اقتراح منه ، اما فيما عدا ذلك
من احكام فىمكن اجراء التعديل بموافقة الاعضاء الحائزين على اربعة
اخماس الاصوات المقررة .

المبحث الثانى

الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

الشخصية القانونية تعبير عن العلاقة التى تقوم بين وحدة معينة ونظام
قانونى محدد . وتتمثل هذه العلاقة فى اسناد هذا النظام مجموعة من
الحقوق أو الالتزامات لهذه الوحدة . ولكل نظام قانونى اشخاصه الذين
تخاطبهم قواعده بترتيب الحقوق أو فرض الالتزامات ، ذلك انه لا توجد
اشخاص قانونية بالطبيعة ، ولا اشخاص قانونية بالنسبة لكل الانظمة .

واذا كان كل نظام هو الذى يتولى تحديد المخاطبين بأحكامه ، فان النظام
القانونى الدولى يستلزم توافر عنصرين فى الوحدة المخاطبة بأحكامه :

١ - أن تكون الوحدة قادرة على انشاء قواعد قانونية عن طريق
التراضى مع غيرها من الوحدات المماثلة .

٢ - أن تكون الوحدة من المخاطبين بأحكام القانون الدولى (٤٨) .

(٤٧) راجع فى نقد هذه الطريقة ، د. محمد طلعت الفنى ، « الأحكام العامة فى قانون

الأمم - التنظيم الدولى » ، ١٩٧٢ ، ص ٩٢١ ، هامش ١ .

(٤٨) راجع د. حامد سلطان ، « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، ١٩٧٢ ، ص -

مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية :

أن الدول كاملة السيادة أشخاص قانونية في النظام القانوني الدولي لتوافر العنصرين السابقين بالنسبة لها ، ولكن ما وضع المنظمات الدولية ؟

تحتاج هذه المنظمات حتى تتمكن من تحقيق أهدافها الى الاعتراف لها بالشخصية القانونية . وهي تكتسبها بمقتضى احكام الميثاق المنشئ لها . ولا يشترط أن يكون النص على هذه الشخصية قد ورد صراحة في الميثاق (٤٩) ، وإنما يكفي أن تكون الحقوق والاختصاصات الواردة به معبرة عن ارادة ذاتية تسمح باستخلاصها .

ولم يكن عهد عصبة الأمم يتضمن نصا خاصا بشخصيتها القانونية ، الا أن المادة الأولى من اتفاق المقر الذي عقد بين العصبة وسويسرا عام ١٩٢٦ كانت تنص صراحة على أن العصبة « التي تتمتع بالشخصية الدولية والأهلية القانونية لا يمكن - كقاعدة عامة وطبقا لاحكام القانون الدولي - أن تخاض أمام المحاكم السويسرية دون موافقتها الصريحة » .

وإثناء الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة قام خلاف بين أنصار الاعتراف للمنظمة العالمية بالشخصية القانونية ومن يعارضون ذلك . ومن

= ص ٨٢ - ٨٤ . والراجع المختلفة التي أشار اليها (Jenks) في مقاله :
«The Legal Personality of International Organizations»,
B.Y.B.I.L., 1945, p. 267.

وتلك التي أشار اليها (Carroz) في رسالته للدكتوراة بعنوان :
«La personnalité juridique internationale de l'O.N.U.», Paris,
1952.

(٤٩) مثال ذلك المادة ٣٩ من دستور منظمة العمل الدولية التي تقضى بتمتع المنظمة بالشخصية القانونية ، وأن تكون لها - على وجه الخصوص - أهلية التعاقد وتملك العقارات والتصرف فيها والتقاضى ، وذلك بقدر ما هو لازم لتأدية وظائفها ؛ والمادة ٢١٠ من اتفاقية السوق الأوروبية المشتركة ونصها « تكتسب السوق الشخصية القانونية » ، وانظر أيضاً المادتين ١١٤ و ٢٣٨ من هذه الاتفاقية .

أجل التوفيق بين مختلف الاتجاهات ، وتحقيقا لرغبة من نادوا بوجود تجنب اللفاظ التي قد توحى بان الأمم المتحدة تعد دولة فوق الدول «super-Etat» ، نصت المادة ١.٤ من ميثاق المنظمة على أن تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها . كما جاءت المادة ١.٥ من الميثاق لتجعل تتمتع الهيئة بالمزايا والإعفاءات قاصرا على أقاليم الدول الأعضاء . وقد أدت مثل هذه النصوص الى إثارة الخلاف حول ما إذا كان تتمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية ، يسرى في مواجهة القوانين الوطنية وحدها ، أم يمتد الى نطاق القانون الدولي .

ولقد كان الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية في نطاق النظام القانوني الدولي محل جدل بين الفقهاء وخاصة عام ١٩٤٥ ، بمناسبة نشأة الأمم المتحدة ، فكان من رأى بعض أنصار النظرية التقليدية للقانون الدولي العام ، أن أشخاص هذا القانون هي الدول وحدها ، وذلك لانهم يعتبرون السيادة معيار الشخصية القانونية ، وما دامت المنظمات الدولية لا تتمتع بالسيادة فهي ليست من أشخاص القانون الدولي . وكان من رأى البعض الآخر انكار هذه الصفة على المنظمات الدولية ، على أساس استحالة نشأة الشخصية القانونية بمقتضى اتفاق دولي ، وذلك لان اعضاء هذه الصفة يتجاوز بصورة مطلقة سلطات الدول (٥٠) .

على أن غالبية الفقهاء ، وخاصة المحدثين منهم ، تعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، ولا سيما بعد تواتر دساتير هذه المنظمات على النص عليها . الا أن البعض يحاول أن يحد من آثار هذه الشخصية فيقرر تتمتع هذه المنظمات « بالأهلية القانونية » دون الشخصية القانونية (٥١) ، أو يحاول قصرها على بعض المنظمات الدولية ، فيقرر أنها

(٥٠) راجع محاضرات أستاذنا كوادري (R. Quādrī) بعنوان :

«Cours général de droit international public», R.C.A.D.I., 1964, vol. III, p. 424.

Kelsen (H.), «The Law of the United Nations», 1950, (٥١) p. 330.

ويقول أستاذنا الدكتور علي صادق أبوهيف ، « إن الشائع انحراف بالهيئات الدولية عن وضعها الحقيقي وخلق بين الشخصية الدولية والأهلية القانونية ، فهذه الهيئات ولا نزاع يمكن =

لا تثبت الا للمنظمات الدولية التى تملك تكوين الارادة الدولية الشارعة (٥٢)،
او تلك التى تصدر قراراتها بالأغلبية وليس بالاجماع .

وقد جاء القضاء الدولى - بعد قيام الامم المتحدة - ليعترف فى وضوح
بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، ومثال ذلك ما اكدته محكمة
العمل الدولية فى رأيها الافتائى الصادر فى ١١ ابريل ١٩٤٩ وهى بصدد بحث
مدى تمتع الامم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية ، فقد أعلنت المحكمة
ان « اشخاص القانون فى أى نظام قانونى ليسوا - بحكم الضرورة - متطابقين
فى الطبيعة او فى مدى الحقوق ، فطبيعتهم القانونية متوقفة على حاجات
الجماعة . وتطور القانون الدولى خلال تاريخه كله كان متأثراً بمطالب
الحياة . وكان النمو الاطرادى للنشاط الجماعى للدول قد أدى الى نشوء
حالات من العمل على المستوى الدولى تصدر عن هيئات لا يصدق عليها
وصف الدول بالمعنى المفهوم » (٥٣) . وبخصوص المسألة المعروضة ، أعلنت

= أن تتمتع بالأهلية القانونية، وهى أهلية ذات طابع دولى بما أنها تعمل فى المحيط الدولى . إنما
هذا لا يستتبع حتماً اعتبارها من أشخاص القانون الدولى العام ، لأنه لا تلازم حتى بين الأهلية
والشخصية الدولية » .

ويدعم الدكتور أبو هيف رأيه بما نصت عليه المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة من تمتع
الهيئة فى بلاد الأعضاء بالأهلية القانونية. راجع مؤلفه « القانون الدولى العام » ، ١٩٧١ ،
ص ٢٨١ .

(٥٢) د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٥٨ - ٢٥٩ . وانظر
أيضاً مؤلفه « بعض الاتجاهات الحديثة فى القانون الدولى العام » ، ١٩٧٤ ، ص ٧٢ - ٧٣ . كما
يستند الفقه السوفييتى الى ملامح معينة بالنسبة للأمم المتحدة يرى أنها امارات الشخصية القانونية
وبدونها لا تتمتع المنظمة بهذه الشخصية . ومن هذه الملامح حق الأمم المتحدة فى إقامة علاقات
وابرام اتفاقات مع الدول والمنظمات الدولية الأخرى ، ووجود شعارات دائمة لهذه المنظمة ،
وما تتمتع به من حصانات وامتيازات وفقاً للمادتين ١٠٤ ، ١٠٥ من ميثاقها . راجع مقال :

Morozov (G.I.), «International Law, and the U.N.», Con-
temporary International Law,» Moscow, 1969, p. 131.

(٥٣) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٨٠ . وقد جاء فى
الرأى المخالف للقاضى عبد الحميد بدوى : « ليس هناك قانون مشترك للأشخاص الدولية فهناك -
فى جانب - الدول بما لها من خصائص وحقوق وواجبات مشتركة يعترف بها القانون الدولى .
وهناك - فى جانب آخر - مجموعة من الأشخاص لها خصائص ومراكز مختلفة ، ومن بينها
الاتحادات واللجان والتجمعات الدولية » - موسوعة أحكام محكمة العدل الدولية الصادرة عن معهد
« ماكس بلانك » ، ١٩٦١ ، ص ٣٣ .

المحكمة انه - ازاء صمت ميثاق الامم المتحدة بالنسبة لها - يجب بحثها على ضوء خصائص واختصاصات هذه الهيئة . وقد لاحظت المحكمة ان المنظمة تمارس وظائف وتكتسب حقوقا لا يمكن تفسيرها الا على ضوء الاعتراف بتمتعها بشخصية قانونية دولية ، لها حجية ازاء سائر الاشخاص الأخرى . وفي ذلك المعنى تقول : « انه يجب الاقرار بأن أعضاء الامم المتحدة ، وهم يكلفونها ببعض الوظائف وما يصاحبها من واجبات ومسئولية ، قد خولوها من الاختصاص ما يمكنها من مباشرة هذه الوظائف بصفة فعالة » (٥٤) .

ويعتبر هذا الرأي نقطة تحول هامة في تطور القانون الدولي وقانون المنظمات الدولية . فقد جاء ليضيف الى الاشخاص القانونية التقليدية ، وهي الدول ، اشخاصا قانونية جديدة هي المنظمات الدولية .

طبيعة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية :

اذا كان هناك اليوم رأي غالب يعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية الا انه من المسلم به ان الشخصية القانونية للمنظمات تختلف من عدة نواح عن تلك التي تتمتع بها الدول . ويرجع ذلك الى الاختلاف بين هذه الوحدات القانونية من حيث طبيعتها واسلوب نشأتها ومدى اختصاصاتها :

١ - فمن حيث طبيعة هذه الوحدات تنشأ الدول من توافر عناصر الشعب والاقليم والسيادة ، وهي عناصر لا دخل لها في نشأة المنظمات الدولية .

٢ - ومن حيث اسلوب النشأة ، فان الدول تنشأ عند اکتعال عناصر تكوينها والاعتراف بها ، في حين ان المنظمات الدولية تنشأ عند اتحاد مجموعة ارادات دول على خلق هيئة دولية لتنظيم مصالح مشتركة .

(٥٤) وأضافت المحكمة ، في موقع آخر ، ان مثل هذه الشخصية القانونية « أمر لازم » لتحقيق أهداف ومبادئ الميثاق ، وان وظائف وحقوق المنظمة لا يمكن فهمها إلا على أساس تمتع الهيئة بقدر وافر من الشخصية القانونية . مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٩ .

٢ - أما من حيث مدى الاختصاصات ، فإن اختصاصات الدول عامة غير مقيدة ، في حين تكون اختصاصات المنظمات الدولية محدودة وقاصرة على نطاق الأهداف الواردة بالميثاق المنشئ للمنظمة . وبمعنى آخر ، فإن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية لا تثبت إلا في الحدود التي ذكرها الميثاق ، في حين تكون الشخصية القانونية للدولة مطلقة غير مقيدة إلا بالالتزامات التي تفرضها أحكام القانون الدولي .

وتؤدي الاختلافات السابقة الى أن تكون الشخصية القانونية لاي دولة معادلة لتلك التي تتمتع بها الدول الأخرى ، بينما تختلف الشخصية القانونية لكل منظمة دولية عن تلك التي تتمتع بها منظمة دولية أخرى .

ويترتب على ثبوت الشخصية القانونية للمنظمات الدولية كل النتائج الناجمة عن التمتع بهذه الصفة بوجه عام ، من حق عقد الاتفاقات الدولية (٥٥) ، وتبادل التمثيل مع باقي أشخاص القانون الدولي ، وحقوق التملك والتعاقد والتقاضى (٥٦) .

هذا ومن مظاهر هذه الشخصية القانونية وجود ميزانية مستقلة للمنظمة ، وتمتعها بالحصانات والامتيازات ، وتحمل المسؤولية القانونية بسبب التعامل مع الأشخاص القانونية الدولية ، سواء الدول الأعضاء فيها أو غير الأعضاء ، أو مع المنظمات الدولية الأخرى .

أولا - ميزانية المنظمة الدولية :

تحتاج المنظمات الدولية في ممارستها لأنشطتها الفنية والإدارية الى موارد مالية . وقد جرى العمل على أن تضع لها ميزانيات خاصة . فلكل من الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة ميزانية مستقلة ، على عكس الحال أيام عصبة الأمم حيث لم يكن لمنظمة العمل الدولية في صورتها الأولى ميزانية خاصة بها .

(٥٥) سنتناول دراسة هذا الحق بشئ من التفصيل ، عند الكلام عن سلطات المنظمات الدولية .

(٥٦) يلاحظ أن المادة ٣٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية تقصر حق اللجوء إليها ، في منازعات قضائية ، على الدول وحدها ، دون المنظمات الدولية .

فكيف توضع ميزانية المنظمة الدولية ؟ وما هي مواردها ؟ وما هو أسلوب المراقبة المالية ؟

(١) اعداد الميزانية :

لا يختلف أسلوب وضع ميزانية المنظمة الدولية كثيرا عما يتبع في اعداد الميزانية الوطنية ، اذ تتولى الأجهزة الفنية عادة وضع مشروع الميزانية في شكل جدول مفصل يتضمن بيان الإيرادات والمصروفات ، ويقوم سكرتير عام المنظمة بتقديمه الى المجلس التنفيذي للمنظمة لاقتراره وعرضه على التصويت أمام جمعيتها العامة .

وتختلف قواعد التصويت على الميزانية من منظمة الى أخرى . الا انه يمكن القول بأن المنظمات الدولية الحديثة ترفض - بصفة عامة - اشتراط الاجماع للموافقة على الميزانية ، وتكتفى بأغلبية الثلثين ، كما هو الحال بالنسبة لهيئة الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا ، او بالأغلبية العادية ، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الطيران المدني الدولية واليونسكو .

ويشير اقرار الميزانية كثيرا من الجدل والمناقشات ، خاصة بين الدول الاعضاء في المنظمات الاقليمية التي تكون أكثر تمسكا بممارسة حقوقها ، كما هو الحال داخل جامعة الدول العربية والمنظمات الأوروبية .

وتجدر الإشارة الى أن العمل يجري - تيسيرا للاجراءات وتخفيفا للعبء على الجمعيات العمومية - على وضع مشروعات للميزانية لمدة تزيد على سنة (٥٧) ، وذلك وفق صيغ مختلفة : وضع خطة عامة للمصروفات - تحديد حد أقصى للاعتمادات لمدة أربع او خمس سنوات - الموافقة في اجتماع واحد للجمعية العامة على ميزانيتين كاملتين - الموافقة في نفس الوقت على ميزانيتين تكون احدهما تفصيلية للعام الأول والثانية مجملة للعام الثاني ... الخ .

(٥٧) تعد ميزانية كل من منظمة اليونسكو ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة لمدة سنتين ، وتعد ميزانية منظمة الأرصاد الجوية العالمية لمدة أربع سنوات .

(ب) موارد الميزانية :

وتنقسم إلى موارد عادية وموارد استثنائية :

١ - الموارد العادية :

وتتكون بصفة أساسية من الأنصبة السنوية للدول الأعضاء ، والتي يتحدد مقدارها وفق نسب تحددها موائيق المنظمات أو جمعياتها العمومية (٥٨) .

وتسترشد الجمعيات العمومية في تحديد هذه النسب بمعايير موضوعية ، مثل الدخل الوطنى لكل دولة ، أو مدى أهمية مصالحها الاقتصادية ، أو مدى حجم تجارتها الدولية .

وقد طبقت الامم المتحدة معيار الدخل الوطنى للدولة ، مع الأخذ فى الاعتبار نصيب الفرد من هذا الدخل . على أنها قررت فى عام ١٩٥٤ إلا تتجاوز مساهمة أى عضو ٣٠٪ من مجموع ميزانية المنظمة ضمانا لعدم خضوعها لتأثير دولة معينة . ولذلك فقد تقرّر تخفيض نسبة مساهمة الولايات المتحدة الأمريكية فى ميزانية الهيئة العالمية من ٤٠٪ إلى ٣٠٪ . بل لقد طلبت هذه الدولة من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، فى نهاية عام ١٩٧٣ أن تنظر فى تخفيض حصتها إلى ٢٥٪ اعتبارا من ميزانية عام ١٩٧٤ . كذلك تنص المادة ٢٣ من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية على أن الحد الأقصى لحصة دولة عضو هو ٢٠٪ من الميزانية .

هذا وتلتزم السلطات الداخلية المختصة فى الدول الأعضاء بأن تتضمن ميزانياتها هذه الأنصبة .

وترتب بعض موائيق المنظمات الدولية جزاءات فى حالة امتناع الدولة

(٥٨) راجع Reuter ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٢١٧ . وفى أحوال نادرة تكون مساهمة الدول الأعضاء على قدم المساواة ، كما هو الوضع بالنسبة لمنظمة الدول العربية المصدرة للبترول .

العضو عن دفع نصيبها ، تتراوح بين الحرمان من حق التصويت ، والفصل من العضوية . مثال ذلك ما تقرره المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة من أنه « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة حق التصويت في الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

وغالبا ما يرجع العضو امتناعه عن سداد التزاماته المالية الى أسباب سياسية ، مثل امتناع الاتحاد السوفييتي وفرنسا وغيرهما عن دفع حصصهم في نفقات قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في الشرق الأوسط والكونغو ، على أساس أنها ، من وجهة نظرهم ، نفقات غير مشروعة ، مما أدى الى رفع الأمر الى محكمة العدل الدولية سنة ١٩٦١ لاستشارتها في إمكانية تطبيق المادة ١٩ من ميثاق الهيئة العالمية على هذه الدول (فتوى المحكمة في ٢٠ يوليو ١٩٦٢) .

وتملك بعض المنظمات ذات الطبيعة الاقتصادية رأس مال خاص تسهم الدول الاعضاء في تكوينه ، مثال ذلك البنك الدولي للإنشاء والتعمير الذي يمكنه الى جانب ذلك الحصول على موارد مالية أخرى ببيع أسهم وسندات .

٢ - الموارد الاستثنائية :

وتتكون من الهبات والمعونات التي تمنحها حكومات أو منظمات دولية حكومية أو غير حكومية ، أو هيئات أو أفراد . ويتوقف قبول الهبات عادة على موافقة المجلس التنفيذي للمنظمة أو جمعيتها العامة ، وذلك لبحث مدى الأعباء التي قد تترتب على قبولها .

ويندر قيام المنظمات الدولية بالاقتراض ، الا اذا كان ذلك بهدف تمويل قروض تقدمها المنظمات للدول ، كما هو الحال بالنسبة للبنوك الدولية ، أو بهدف مواجهة بعض النفقات الطارئة ، مثل ما قامت به الأمم المتحدة عند إنشاء مقرها الدائم في نيويورك عام ١٩٤٨ ، وعند تجديد مقرها

الاوروبي في جنيف عام ١٩٥٧ ، وعند اشتراكها في تطهير قناة السويس
بعد العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ .

كما يندر أن تقوم المنظمات بفرض ضرائب معينة ، لأنها لا تتمتع بسلطة
على الهيئات أو الأفراد ، وإنما قد تشكل الضرائب على مرتبات موظفيها
موردا غير عادي لها ، مثل ما قرره هيئة الأمم المتحدة من فرض ضريبة
تصاعدية لصالحها على مرتبات موظفيها ، اعتبارا من يناير ١٩٥٦ ، وذلك
مقابل تنازل الدول التي ينتمون إليها بجنسياتهم عن تحصيل ضرائب
على هذه المرتبات . ومع ذلك فقد خولت الجماعة الأوروبية للفحم
والصلب سلطة لفرض الضرائب على مشروعات الفحم والصلب ، وإن كان
ميثاق الجماعة قد تجنب لفظ « ضريبة » واستخدم بدلا منه لفظ
« استقطاعات » (٥٩) .

هذا وتقدر ميزانية المنظمة وتتم العمليات الحسابية تنفيذا لها على
أساس وحدة نقدية معينة هي كقاعدة عامة الوحدة النقدية للدولة التي
يوجد بها المقر الرئيسي للمنظمة . مثال ذلك أن ميزانية وعمليات
عصبة الأمم كانت تقدر بالفرنك السويسري ، كما أن ميزانية وعمليات
الأمم المتحدة تتم بالدولار الأمريكي (٦٠) .

(ج) المراقبة المالية :

تتبع المنظمات الدولية - ضمانا لحسن الإدارة المالية - عدة وسائل
للمراقبة على تنفيذ الميزانية . ويقوم بهذه الرقابة مجموعة من الخبراء
الماليين الذين يقدمون تقاريرهم إلى الفروع الرئيسية للمنظمة الدولية .
وجدير بالإشارة أن الوكالات المتخصصة كثيرا ما تستعين بالخبراء

(٥٩) انظر د. الشافعي محمد بشير ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٧٠ ، ص ٣٥ .
وقد قامت المنظمة المذكورة فعلا بفرض ضريبة على إنتاج الفحم والصلب في الدول الأعضاء
وأسمتها « بالضريبة الأوروبية الأولى » .

(٦٠) بلغت الميزانية التقديرية للأمم المتحدة ، لعام ١٩٧٤ ، للمصروفات العادية
٤٢٦ و ٨٥٢ و ٢٧١ دولار ، وبلغ اجمالي نفقات ميزانيتها ، لعام ١٩٧٣ ، بما فيها
الالتزامات غير المسددة ، ٣٣٨ و ٨٠٤ و ٢٣٣ دولارا .

راجع تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة (١٦-٦-١٩٧٣ - ١٥-٦-١٩٧٤) الجمعية
العامة - الوثائق الرسمية : الدورة التاسعة والعشرون - الملحق رقم ١ (A 9601) .

الماليين لهيئة الأمم المتحدة . كما أن بعض هذه الهيئات قد تلتزم بتقديم كشف حساب لمنظمة أخرى عن أوجه استخدام رءوس الأموال التي وضعتها هذه المنظمة الأخيرة تحت تصرفها ، مثال ذلك ما هو مقرر في مجال المساعدة الفنية الدولية ، حيث تلتزم الوكالات المتخصصة بأن تقدم للأمم المتحدة بياناً بأوجه صرف الأموال التي وضعتها المنظمة العالمية تحت تصرفها تنفيذاً لبرنامج المساعدة الفنية الموسع .

ثانياً - حصانات وامتيازات المنظمة الدولية :

يقتضى استقلال المنظمة وحسن مباشرتها لوظائفها الدولية أن تتمتع بمجموعة من الحصانات والامتيازات تتمثل بصفة أساسية في عدم خضوعها للتشريعات الوطنية للدول ، وخاصة تشريعات دولة المقر . ذلك أن التزامها بهذه التشريعات يؤدي إلى المساس بسلامة مباشرتها لوظائفها ، والإخلال بمساعدة المساواة التي يجب أن تسود العلاقات بين الدول الأعضاء . ومن هنا كان من الطبيعي عدم خضوع المنظمة الدولية للتشريعات الوطنية المالية والنقدية والجمركية ، والتشريعات المتعلقة بالدخول والإقامة والانتقال في الإقليم الوطني ، وتشريعات الأمن المتعلقة بعقد الاجتماعات ونظام المؤسسات والرقابة على النشر وغيرها ، وذلك بغض النظر عن احتمال تعارض نشاط المنظمة مع مقتضيات أمن الدولة العضو ، كما هو الحال بالنسبة لنشاط الوكالة الدولية للطاقة الذرية الذي يتنافى في بعض صوره مع حياد دولة المقر وهي النمسا (٦١) .

وتعد متطلبات حسن مباشرة وظائف المنظمات الدولية الأساس القانوني للتمتع بهذه الحصانات والامتيازات . ويؤكد ذلك ما أعلنه مجمع القانون الدولي في دورته التي عقدت في فيينا عام ١٩٢٤ من أن « الهدف من تمتع ممثلي عصبة الأمم بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية هو تمكين العصبة من أن تباشر وظائف السلام والتعاون الدولي في استقلال كامل . . وأن أساس هذه الحصانات والامتيازات هو مصلحة الوظيفة » . كما تقضى المادة العاشرة من اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بأنه يجب أن تفسر هذه الاتفاقية على ضوء غرضها

(٦١) كما يكون من الطبيعي أن يتمتع موظفو هذه المنظمات بمجموعة أخرى من الحصانات ، تضمن لهم أداء أعمالهم في حرية واستقلال . وسنتناول هذه الحصانات في الجزء الخاص بالموظفين الدوليين .

الاصلى وهو تمكين منظمة الامم المتحدة من مباشرة وظائفها بصورة كاملة وفعالة .

ولما كان نظام حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين - والذي تقرر تيسيرا لاداء وظائفهم - لا يتلاءم واحتياجات المنظمات الدولية ، باعتبار أن هذا النظام خاص بالأفراد ، فقد كان طبيعيا أن ينشأ نظام جديد لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية ذو أساس اتفاقى ويتضمن حقوقا خاصة تلائم احتياجات المنظمات الدولية .

(١) الاساس الاتفاقى لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية :

تنشأ حصانات وامتيازات المنظمات الدولية عن اتفاق دولى ، وذلك بعكس امتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين التى تقرر منذ زمن طويل تطبيقا لقواعد عرفية عامة فى القانون الدولى ، وقد يكون الاتفاق الدولى الخاص بهذه الحصانات والامتيازات فى صورة نصوص خاصة يتضمنها الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ، مثال ذلك المادة ١/١٠ من ميثاق الامم المتحدة التى تقرر « تمتع الهيئة فى ارض كل عضو من اعضائها بالمزايا والاعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها » . وقد يكون فى صورة اتفاقية يوقعها كل الدول الاعضاء ، مثال ذلك الاتفاق العام بشأن حصانات وامتيازات الامم المتحدة (١٣ فبراير ١٩٤٦) ، واتفاقية التعاون الاقتصادى الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادى الاوروبى (١٦ ابريل ١٩٤٨) ، وبروتوكولها الملحق (٢٩ اغسطس ١٩٤٩) . كما قد يكون اتفاق الحصانات فى صورة معاهدات خاصة بتنظيم علاقات المنظمة الدولية مع دولة معينة ، ومن امثلة ذلك « اتفاقات المقر » (accords de siège) ، التى تحدد شروط اقامة منظمة دولية او بعض اجهزتها او مكاتبها فى اقليم دولة معينة (٢٢) . (اتفاق المقر بين اليونسكو وفرنسا فى ٢ يوليو ١٩٥٤) .

وعلى الرغم من الاساس الاتفاقى لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية ، فإن تكرار النص عليها ، خاصة بعد قيام الامم المتحدة ، بصورة مستمرة ، واحساس الدول بالزامها ، يدعو الى اعتبارها فى حكم القاعده العرفية .

(٢٢) راجع :

Cahier (Ph.), «Etudes des accords de siège entre les organisations et les Etats où elles résident», Milan, 1959, p. 191 et ss.

التي تلتزم بها الدول حتى في حالة عدم النص عليها (٦٣) .

(ب) الحقوق المترتبة على حصانات وامتيازات المنظمة الدولية :

تطور مضمون الحقوق التي ترتبها حصانات وامتيازات المنظمات الدولية بتطور دور المنظمات الدولية ومجالات نشاطها . فقبل نشأة عصبة الأمم ، كانت هذه الحصانات والامتيازات ذات أبعاد واسعة تحقق للاتحادات الدولية الفنية ، التي كانت قائمة في ذلك الوقت ، استقلالاً كاملاً . وفي عصر عصبة الأمم ، اتجه العمل نحو تضيقها وقصرها على موظفي المنظمات الدولية . إلا أنه مع نشأة الأمم المتحدة أخذ نطاق هذه الحصانات والامتيازات يتسع تدريجياً حتى شمل كل ما يلزم المنظمات لتحقيق أهدافها .

وتختلف الحقوق المترتبة على الحصانات والامتيازات باختلاف ما يقرره ميثاق المنظمة أو اتفاق الحصانات . ومع ذلك يمكننا أن نجعلها في مجموعات ثلاث هي (٦٤) :

١ - حقوق مترتبة على التمتع بالشخصية القانونية ، مثل حق التملك وحق التصرف .

٢ - حقوق لازمة لمباشرة الوظائف ، مثل حرية الاجتماع وعدم جواز دخول مباني المنظمة إلا بأذن خاص ، وحرية الاتصال بكل الوسائل الممكنة ، وحق استخدام الحقائق الدبلوماسية والرموز (الشفيرة) ، وعدم جواز فرض أية رقابة على الرسائل .

(٦٣) يؤكد ذلك ما حدث بالنسبة لقوات الأمم المتحدة في الكونغو ؛ فقد تمتعت بالحصانات والامتيازات اللازمة ، رغم أن الكونغو لم تكن بعد عضواً في المنظمة العالمية . راجع د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٥١ - ١٥٢ . وانظر أيضاً ، د. محمد طلعت الفينمي ، « الأحكام العامة في قانون الأمم - التنظيم الدولي » ١٩٧٢ ، ص ٢٨٧ ، هامش ٢ .

(٦٤) تجمع مذكرة منظمة العمل الدولية هذه الحقوق في مبادئ ثلاث :

١ - أن يكون للمنظمة الدولية مركز يحميها ضد إشراف أو تدخل أية حكومة في أدائها لوظائفها على نحو فعال .

٢ - ألا تكتسب أية دولة ميزة مالية وطنية عن طريق فرض أعباء على الأموال الدولية العامة أو المشتركة .

٣ - أن تمنح المنظمة الدولية تسهيلات لإدارة أعمالها الرسمية تماثل تلك التي تمنح عادة من قبل كل دولة عضو للدول الأخرى .

٣ - امتيازات ممنوحة لاموال وممتلكات المنظمة ، ومنها عدم الخضوع للقضاء . مثال ذلك ما يقرره الاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات الامم المتحدة من أن الهيئة وممتلكاتها ومقرها ، أيا كان مكانها أو حائزها، تتمتع بحصانة ضد أى إجراء قانونى ، الا ما قد تتنازل عنه الامم المتحدة صراحة في حالة معينة بالذات . ومنها الاعفاء من التشريعات الضريبية والمالية والجمركية والنقدية . ومن أمثلة ذلك ما يقرره اتفاق حصانات الامم المتحدة من أن للهيئة - دون أن تتقيد بأشراف مالى أو تنظيمات من أى نوع - أن تحتفظ برصيد من ذهب أو نقد من أى نوع ، وتدير حسابات بأى نقد ولها حرية تحويل رصيدها وذهبها ونقدها الى أى نقد آخر (٦٥) .

وتلتزم الدول بأن تضع هذه الحقوق موضع التنفيذ عن طريق اصدار التشريعات الداخلية اللازمة .

على ان كل النصوص المتعلقة بهذه الحقوق تؤكد أنها ليست مطلقة ، أى من الجائز التعسف في استخدامها ، بل هى على العكس مقيدة بحدود ما تتطلبه وظائف المنظمة الدولية (الأساس الوظيفي للحصانات والامتيازات الدولية) . كما تقرر أغلبية النصوص الاخذ بأسلوب التسوية القضائية ، في حالة الخلاف بين المنظمات الدولية واحدى الدول حول تطبيق أو تفسير الاحكام المتعلقة بهذه الحقوق . ومن أمثلة ذلك ما تقرره المادة ٣٠ من اتفاقية مزايا وحصانات هيئة الامم المتحدة المبرمة في ١٣ فبراير ١٩٤٦ ، من وجوب الرجوع الى محكمة العدل الدولية لابداء الرأى القانونى في مثل هذا الخلاف ، وان يكون قرار المحكمة في هذا الشأن نهائيا وملزما لاطراف النزاع .

ثالثا - المسئولية القانونية للمنظمات الدولية :

تمتد احكام المسئولية القانونية لتشمل المنظمات الدولية ، باعتبارها اشخاصا قانونية ، وذلك على عكس ما كان يراه الفقه التقليدى من قصر هذه الاحكام على الدول ذات السيادة .

وتخضع هذه المسئولية لنفس القواعد التى يقررها القانون الدولى العام بشأن مسئولية الدولة ، ما لم يوجد اتفاق على غير ذلك .

(٦٥) راجع في تفاصيل هذه الحصانات والامتيازات ، د. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٢٩ - ٢٩٧ ؛ د. عبد الله المريان ، المقال السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٩ .

(١) تقرير مسئولية المنظمة الدولية :

نارت مناقشة احتمال قيام المسئولية في مواجهة المنظمات الدولية عندما بدأت هذه المنظمات تمارس من الوظائف والاختصاصات ما يمكنها من القيام بتصرفات قد تلحق اضرارا بمصالح اشخاص القانون الداخلى ، مثال ذلك ان تمتنع احدى المنظمات عن تنفيذ عقد مع احد التجار ، او ان يلحق احد موظفيها ضررا بأحد الأفراد ، ومثال ذلك ايضا ان تتسبب قوات مسلحة للامم المتحدة في اصابة بعض الأفراد . فقد ترى الدول التى يتبعها هؤلاء الافراد ان هذه التصرفات تخالف احكام القانون بما يوجب أعمال قواعد المسئولية ، وعندئذ يثور التساؤل عن احتمال قيام حق المطالبة الدولية ، في مثل هذه الأحوال ، لصالح هؤلاء الأفراد . ثم بدأ التساؤل عن هذه المسئولية . يمتد ليشمل احتمال قيامها لصالح اشخاص القانون الدولى ، في حالات اخلال المنظمة الدولية باتفاقية مبرمة مع احدى الدول او المنظمات الدولية الاخرى ، او اذا قامت احدى المنظمات بتصرف يلحق ضررا بدولة او منظمة دولية اخرى .

ومن الطبيعى ان تترتب مسئولية المنظمة الدولية عن مثل هذه التصرفات ، ذلك ان من المبادئ المسلم بها ان من يملك سلطة التصرف يتحمل عبء المسئولية ، و لا يمكن ان يؤدي تمتع المنظمة الدولية بحصانة عدم الخضوع للقضاء المحلى الى عدم مسئوليتها عن آثار تصرفاتها (٦٦) . لذلك يجمع الفقه الذى يعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، على وجوب قيام هذه المسئولية . كما ان الامم المتحدة تقبل ، من الناحية الواقعية ، تحمل المسئولية عن تصرفات وكلائها وموظفيها . ويؤكد القضاء الدولى نفس المبدأ ، فقد اعلنت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشارى الصادر في ١٣ يوليو ١٩٥٤ بشأن آثار احكام المحكمة الادارية للامم المتحدة ، مسئولية الهيئة العالمية عن تنفيذ العقود التى أبرمتها مع موظفيها (٦٧) . كما اعلنت نفس المحكمة في رأيها الاستشارى الصادر في ١١ ابريل ١٩٤٩ اهلية الامم المتحدة في

(٦٦) راجع د. محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٠٧ وما بعدها ؛

وراجع أيضاً :

Ritter (J.P.), «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», A.F.D.I., 1962, p. 427 et ss.; Eagleton (C.), «International Organization and the Law of Responsibility», R.C.A.D.I., 1950, vol. I, t. 76.

(٦٧) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٤ ، ص ٥٣ .

مطالبة دولة غير عضو بالتعويض عن الاضرار التي لحقتها والتي لحقت بأخذ موظفيها بسبب اغتيال هذا الموظف اثناء تأدية واجباته (١٨) . واذا كان هذا الرأي الاخير يؤكد حق المنظمة في المطالبة الدولية ، الا انه يقرر في الحقيقة مبدأ صلاحيتها لان تكون طرفا في علاقة المسؤولية الدولية ، سواء بصفتها مدعية أو مدعى عليها (١٩) . وقد اكدت محكمة العدل الدولية من جديد ، في رأيها الاستشاري الصادر في ٢٠ يوليو ١٩٦٢ بشأن بعض مصروفات الامم المتحدة ، مبدأ المسؤولية القانونية للمنظمة العالمية في مواجهة الغير (٢٠) .

(ب) احكام مسؤولية المنظمة الدولية :

تخضع مسؤولية المنظمة الدولية ، سواء من حيث شروطها الموضوعية او الشكلية لنفس الاحكام التي وضعها القانون الدولي بشأن مسؤولية الدولة . وبالتالي فانها تكون مسؤولية تعاقدية ، اذا امتنعت منظمة دولية عن تنفيذ التزام تعاقدى ، أو اذا قامت بتنفيذه على وجه مخالف لشروط التعاقد . كما تكون مسؤولية تقصيرية في حالة وقوع ضرر تسببت المنظمة في الحاقه بالغير . وتؤكد التطبيقات العملية قيام مسؤولية المنظمة الدولية ، اما بالاستناد الى عنصر الخطأ أو بالاستناد الى عنصر الضرر (نظرية المخاطر) .

ولا يجوز للأفراد ، كقاعدة عامة ، مساءلة المنظمة الدولية ، الا عن طريق الدول التي يتبعونها ، استنادا الى قواعد الحماية الدبلوماسية (la protection diplomatique) ، وذلك ما لم يوجد نص استثنائي صريح يخولهم حق مساءلة المنظمة مباشرة .

اما فيما يتعلق بتطبيق احكام المسؤولية ، فلا تشور ، في العادة ، أية صعوبات اذا كانت هناك هيئات تملك سلطة اصدار قرارات نهائية وملزمة في شأن التصرفات غير المشروعة . غير انه تنشأ خلافات كثيرة بشأن تحديد شرعية تصرفات المنظمة الدولية اذا لم توجد مثل هذه الهيئات ، وبصفة خاصة اذا لم تكن هناك هيئة قضائية دولية تملك سلطة اصدار احكام نهائية . وتعتبر الجماعات الاوروبية صورة فريدة في هذا الشأن ،

(٦٨) راجع مجموعة احكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٩ .

(٦٩) يأخذ بهذا المعنى القاضى « كريلوف » (Krylov) في رأيه الملحق بفتوى المحكمة ،

راجع مجموعة احكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ٢١٩ .

(٧٠) راجع مجموعة احكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٦٢ ، ص ١٦٨ - ١٦٩ .

حيث يوجد فيها محكمة عدل اوروبية لممارسة هذه الوظيفة . اما على صعيد المنظمات الدولية الاخرى ، فان محكمة العدل الدولية لا تملك بالنسبة للمنظمات الدولية الا حق اصدار آراء استشارية غير ملزمة ، وذلك اعمالا للمادة ٣٤ من النظام الاساسى لهذه المحكمة التى تقصر على الدول وحدها حق الالتجاء اليها فى منازعات قضائية تصدر فيها احكاما نهائية ملزمة (٧١) . ومع ذلك ففى الامكان التحايل على هذا النص اذا اتفقت دولة مع منظمة دولية على ان تقوم المنظمة بطلب ابداء رأى استشارى من المحكمة حول تصرف ثار النزاع بسببه بين المنظمة والدولة ، والتزام الطرفين مسبقا بقبول الرأى كحكم ملزم . وقد اخذت بهذه الفكرة بالفعل اتفاقية حصانات وامتيازات الامم المتحدة المبرمة عام ١٩٤٦ ، عندما قرر الاطراف اعتبار آراء المحكمة الاستشارية ، فيما يتعلق بتفسير هذه الاتفاقية ، ملزمة لهم .

واذا كانت آراء محكمة العدل الدولية بشأن تصرفات المنظمات الدولية لا تحمل صفة الالتزام ، فان ذلك يعنى ان يبقى تنفيذها رهنا بارادة المنظمة الدولية المعنية بها ، واحيانا ، تستجيب المنظمات الدولية لها ، ولكنها تعرض عنها احيانا اخرى . ومن امثلة حالات الأخذ بآراء المحكمة العمل برأيها الصادر فى ٨ يناير ١٩٦٠ الذى قررت فيه عدم شرعية انتخابات لجنة تأمين الملاحة التى اجرتها الجمعية العامة للمنظمة الاستشارية الدولية للملاحة البحرية (I.M.C.O.) فى ١٥ يناير عام ١٩٥٩ . فقد قبلت هذه المنظمة اعادة تشكيل اللجنة المذكورة على ضوء ما اقرته محكمة العدل الدولية . ومن امثلة الحالات التى لم تأخذ فيها المنظمات برأى المحكمة ما حدث بشأن رأيها الاستشارى الصادر فى ٢٠ يوليو ١٩٦٠ بخصوص بعض مصروفات الامم المتحدة . فقد افنت المحكمة بأن نفقات قوات الامم المتحدة لحفظ السلام فى الشرق الاوسط عام ١٩٥٦ ، وفى الكونغو عام ١٩٦٠ ، تعد جزءا من مصروفات الامم المتحدة وفقا للمادة

(٧١) ونرى - مع عدد من الفقهاء - أن هذه التفرقة لم يعد لها ما يبررها الآن ، خاصة بعد اتساع مجالات تعامل المنظمات الدولية وما يمكن أن ينشأ بصدها من منازعات . ومن الواجب النظر فى تعديل هذه المادة ، بما يتيح فتح باب التقاضى أمام المحكمة لهذه المنظمات ، وذلك بجانب ما تسمح به المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة لهذه المنظمات من حق طلب آراء استشارية من المحكمة .
راجع :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions»,
London, 1970, p. 325.

٢/١٧ من ميثاق الهيئة العالمية ويجوز أن يطبق بشأنها الجزاء الذي تقرره المادة ١٩ والذي يقضى بحرمان العضو المتأخر في تسديد اشتراكاته المالية من حق التصويت في الجمعية العامة . ورغم قبول الجمعية العامة لهذا الرأي ، إلا أن رفض بعض الدول الأعضاء ، وخاصة الاتحاد السوفيتي وفرنسا ، الأخذ به فيما يتعلق بتحديد التزاماتهم المالية في مواجهة الهيئة أدى إلى نشوب أزمة خطيرة في الأمم المتحدة ، تجنبت الجمعية العامة تفجيرها بأن تذاخت من الناحية العملية عن المطالبة بتطبيق رأى المحكمة .

وفي الحقيقة ، فطالما كانت آراء محكمة العدل غير ملزمة قانونا للمنظمات الدولية ، فإنه لا يمكن اعتبار رفض أعمالها تصرفا غير قانوني . وإزاء هذا الوضع فقد يتعذر حل نزاع يكون أحد طرفيه منظمة دولية إلا عن طريق الاتفاق أو التحكيم .

وتجدر الإشارة إلى أن مسئولية المنظمة في مواجهة دولة عضو بها تنقرر طبقا لاحكام ميثاق المنظمة ولوائحها الداخلية ، بحيث يكون لهذه الاحكام أولوية في التطبيق حتى في حالة تعارضها مع قواعد القانون الدولي المتعلقة بالمسئولية ، ذلك أن هذه القواعد ليست من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها . أما مسئولية المنظمة في مواجهة دولة غير عضو فلا تشور إلا اذا أقرت هذه الدولة بتمتع المنظمة بالشخصية القانونية ، أو اذا كان هناك اتفاق خاص ينظم هذه المسئولية (٧٢) . وتسرى في هذه الحالة المبادئ العامة للمسئولية الدولية أو تلك التي يمكن أن يكون قد تم الاتفاق عليها .

المبحث الثالث

سلطات المنظمات الدولية

تختلف السلطات التي تتمتع بها المنظمات الدولية من منظمة الى أخرى وفق ما يقرره دستور كل واحدة منها . فهي تتدرج من مجرد سلطة البحث والاستعلام التي تجعل من المنظمة مجرد هيئة للدراسة أو مكتب للاتصال بين الدول ، الى سلطة اتخاذ القرارات الملزمة والتنفيذية التي تضيف على المنظمة شكل السلطة الأعلى من ارادات الدول (Supranationale) .

وايا كانت اشكال سلطات المنظمات الدولية ، فان هناك قيودا تضعها الدول للحد من هذه السلطات .

اولا - اشكال سلطات المنظمات الدولية :

يمكن حصر هذه السلطات في سلطة البحث والدراسة ، وسلطة اتخاذ قرارات غير ملزمة ، وسلطة اتخاذ قرارات ملزمة ، وسلطة الرقابة ، واخيرا سلطة العمل المباشر .

١ - سلطة البحث والدراسة . (Pouvoir d'information) :

وهي سلطة اولية يعترف بها عادة لكل المنظمات الدولية . وتتمثل في اعداد دراسات وابحاث حول موضوعات من اختصاص المنظمة ، اما بواسطة مباشرة أو بواسطة الدول الاعضاء . فقد يكون من سلطة المنظمة اجراء دراسات مباشرة بواسطة خبراءها ، مثل دراسات اليونسكو حول الأمية ، ودراسات الصحة العالمية عن الأوبئة ، ومثل ما تقرره المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة من قيام الجمعية العامة بدراسات بقصد اتمام التعاون الدولي في مختلف المجالات السياسية وغير السياسية . وقد تكلف الدول الاعضاء بتقديم اجابات على أسئلة مطروحة عليها من قبل المنظمة ، أو بتقديم تقارير دورية عن الاجراءات التي اتخذتها تنفيذا لالتزاماتها أو المعاهدات التي انضمت اليها ، وغالبا ما يكون ذلك في المجالات غير السياسية ، مثال ذلك ما يقرره ميثاق الأمم المتحدة في المادة ٨٨ من الزام الدول التي تقوم بادارة اقاليم مشمولة بالوصاية ، بتقديم تقارير سنوية الى الجمعية العامة عن مدى تنفيذها لالتزاماتها نحو هذه

الأقاليم ، وما يكلف به دستور منظمة العمل الدولية الدول الاعضاء من تقديم تقارير حول تنفيذها لاتفاقيات العمل الدولية .

كذلك قد تباشر المنظمة سلطة البحث والدراسة عن طريق الدعوة الى مؤتمر خاص لبحث موضوع معين يدخل في اختصاصها ، مثال ذلك ما تقرره المادة ٦٢/٤ من ميثاق الامم المتحدة من تخويل المجلس الاقتصادي والاجتماعي سلطة الدعوة الى « عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التي تضعها الامم المتحدة » .

٢ - سلطة اصدار قرارات غير ملزمة (Résolutions non-obligatoires) :

قد يكون من سلطة المنظمة الدولية اتخاذ قرارات غير ملزمة من الناحية القانونية ، الى لا يترتب على مخالفتها أية مسؤولية قانونية ، وانما مجرد مسؤولية أدبية . وتأخذ هذه القرارات إحدى صور ثلاث :

(أ) الرغبات (Les vœux) :

وتهدف الى لفت نظر الدول الاعضاء او منظمة دولية أخرى بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاص المباشر للمنظمة التي تعبر عن هذه الرغبات ، وانما ترى مع ذلك من واجبها الادبي ، ونظرا لأهمية المسألة ، ابداء وجهة نظرها حولها .

(ب) الآراء (Les avis) :

وهي اجابات المنظمة الدولية على أسئلة طرحت عليها في مسائل تدخل في اختصاصها واستشirt فيها على سبيل الاستئناس بالرأى . ومثال ذلك ما تقدمه محكمة العدل الدولية من آراء افتائية للامم المتحدة والمنظمات الدولية حول مسائل قانونية تدخل في نطاق أعمال هذه المنظمات (مادة ٩٦ من ميثاق الامم المتحدة) .

(ج) التوصيات (Les recommandations) :

وهي دعوة الى اتخاذ قرار أو موقف معين توجهها المنظمة الى دولة أو

عدة دول أو فرع لها أو الى منظمة دولية أخرى ، دون ان تؤدي الى احلال ارادة محل ارادة أخرى .

وتنقسم التوصيات ، وفقا لما جاء في الراى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ٣ مارس ١٩٥٠ فى شأن قبول اعضاء جدد فى الامم المتحدة ، الى نوعين :

١ - توصيات محددة ، وهى التى لا تملك المنظمة الا سلطة اصدارها او الامتناع عن ذلك ، دون سلطة اقتراح حل ثالث ، مثال ذلك سلطة مجلس الامن فى قبول او وقف او فصل عضو بالامم المتحدة .

٢ - توصيات غير محددة ، وهى التى تملك المنظمة بصدددها السلطة المطلقة فى تقديم الاقتراحات ، مثال ذلك سلطة مجلس الامن فى حل المنازعات سلميا وفقا لاحكام الفصل السادس من ميثاق الامم المتحدة ، حيث يملك المجلس ان يوصى اطراف النزاع بما يراه ملائما من اجراءات . وليس للتوصيات قوة قانونية ملزمة ، ولا يترتب على مخالفتها مسؤولية قانونية دولية ، ورغم ذلك فهى تتمتع بقيمة ادبية وسياسية كبيرة قد تفوق فى بعض الاحيان من حيث قوة تأثيرها القرار القانونى الملزم (٧٢) ، وذلك باعتبارها تعبيرا عن اتجاه غالبية الراى العام داخل المنظمة بالنسبة لموضوع معين .

وحتى يكون للتوصيات مثل هذا التأثير الادبى والسياسى فان بعض

(٧٣) مثال ذلك توصية الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادرة فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ ، بانسحاب القوات الإنجليزية والفرنسية والإسرائيلية المعتدية من مصر ، وتوصيتها الصادرة فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ بشأن تصفية الاستعمار .

وذهب بعض الفقهاء الى أن توصيات الجمعية العامة ترتب - بصفة عامة - التزامات قانونية على الدول الأعضاء . وفى هذا خلط بين أساس الإلزام ، وهو هنا توصية لا تتمتع بقوة قانونية ، وأثره وهو احترام الدول وقبولها الاختيارى لها . راجع فى تفصيل هذا الموضوع :

Virally (M.), «La valeur juridique des recommandations des organisations internationales», A.F.D.I., 1956, p. 66.

دساتير المنظمات الدولية تتطلب أغلبية خاصة لصدورها ، مثال لذلك ما يشترطه دستور منظمة العمل الدولية من موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المؤتمر العام لصدور التوصيات .

وأيا كان مدى الالتزام الأدبي المترتب على التوصيات ، فإن الدول الأعضاء تلتزم بعرض نصوصها على السلطات الداخلية المختصة لبحثها ودراستها (٧٤) .

٣ - سلطة إصدار قرارات ملزمة (Résolutions obligatoires) :

تمتع بعض المنظمات الدولية بسلطة التعبير عن إرادتها بقرارات ترتب آثارا قانونية . ويتمثل ذلك في الصور الآتية :

(١) إبرام الاتفاقيات الدولية (Conventions internationales) :

تملك بعض المنظمات ، عن طريق جمعياتها العامة ، سلطة إعداد مشروعات اتفاقيات دولية ، تعرضها على الدول الأعضاء لإقرارها (٧٥) . وإذا كان أعداد مثل هذه المشروعات لا يرتب أي أثر الزامي ، إلا أنه يرتب مع ذلك بعض الآثار القانونية ، إذ يتحدد على أساسه النص النهائي للاتفاقية الدولية ، كما تبدأ به فترة انضمام الدول للمعاهدة . ويطلق بعض الفقهاء على هذه السلطة اسم الوظيفة شبه التشريعية .

ويجزئنا الحديث عن سلطة المنظمات الدولية في إعداد مشروعات الاتفاقيات ، إلى مناقشة أهلية هذه المنظمات في عقد الاتفاقيات بصفة عامة (٧٦) .

(٧٤) وتنص بعض موائيق المنظمات الدولية على هذا الالتزام صراحة ، مثال ذلك ما تقرره المواد ١٩ وما بعدها من دستور منظمة العمل الدولية .

(٧٥) مثال ذلك أعداد مشروع اتفاقية منع جريمة إبادة الجنس البشري بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة .

(٧٦) . ارجع في هذا الموضوع :

Kasme (B.), «La capacité de l'Organisation des Nations-

فتملك المنظمات الدولية . نتيجة تمتعها بوصف الشخصية القانونية (٧٧) . سلطة إبرام اتفاقيات دولية مع الاشخاص القانونية الدولية الأخرى . وتنص بعض المواثيق صراحة على هذه السلطة نظرا لأهميتها . على أن هذه السلطة مقيدة بأن تكون الاتفاقيات في نطاق أهداف ووظائف المنظمة الدولية .

ويتعلق بعض هذه الاتفاقيات بالنشاط التحضيري للمنظمة ، من شئون المقرر (٧٨) والحصانات (٧٩) والمسائل الإدارية ، ويتعلق البعض الآخر بأنشطة المنظمة المختلفة . وقد ازدادت الاتفاقيات من النوع الأخير بصورة واضحة بعد قيام الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وخاصة في مجال المعونات الفنية التي تقررها هذه المنظمات للدول النامية .

وتبرم المنظمات الدولية الاتفاقيات مع دولة من الدول ، مثال ذلك : الاتفاقيات المتعلقة بنظام الوصاية التي تعقد بين الأمم المتحدة والدول

Unies de conclure des traités», Paris, 1960; Schneider (A.), «Treaty-making power of International Organizations», Geneva, 1959.

وراجع أيضاً: محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٢٦٤ وما بعدها .
وص ٥٠٧ وما بعدها .

(٧٧) يفصل بعض الفقهاء بين الشخصية القانونية وبين سلطة إبرام الاتفاقية الدولية ، فيجيز تمتع المنظمة بهذه السلطة دون استلزام توافر الشخصية القانونية لها . ويستشهدون في ذلك بم عهد عصبة الأمم الذي كان يقرر للمعصبة سلطة إبرام الاتفاقيات رغم عدم نصه على تمتعها بالشخصية القانونية . ونرفض هذا الرأي لأن سلطة إبرام الاتفاقيات ليست إلا نتيجة فرعية لوصف أمم وأشمل وهو أهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات بصفة عامة ، أي توافر الشخصية القانونية . فضلا عن أن الشخصية القانونية - كما سبق أن ذكرنا - تثبت للمنظمة بحكم أهدافها واختصاصاتها وبغض النظر عن النص أو عدم النص عليها صراحة .

(٧٨) مثال ذلك الاتفاقية الخاصة بالمقر الرئيسي للأمم المتحدة بين هذه المنظمة وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، والاتفاقية الخاصة بمقر اليونسكو بين هذه المنظمة وحكومة فرنسا ، والاتفاقية الخاصة بمقر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بين هذه المنظمة والحكومة الإيطالية .

(٧٩) مثال ذلك اتفاقية ١٣ فبراير ١٩٤٦ الخاصة بحصانات هيئة الأمم المتحدة واتفاقية ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ الخاصة بحصانات الوكالات المتخصصة .

التي تمارس الاشراف على الاقاليم المشمولة بهذا النظام (مادة ٧٩ من الميثاق) - الاتفاقيات التي تعقد بين الامم المتحدة والدول بخصوص القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والامن الدولي ومن ذلك حق مرور قوات الامم المتحدة في اقاليم الدول (مادة ٤٣ من الميثاق) - الاتفاق بين الامم المتحدة وحكومة مصر في فبراير ١٩٥٧ بخصوص وضع قوات الطوارئ الدولية في مصر - اتفاق وقف اطلاق النار في الكونغو بين الامم المتحدة والمسؤولين في الكونغو في ٢١ سبتمبر ١٩٦١ - الاتفاق بين منظمة الصحة العالمية ومصر في ٥ اغسطس سنة ١٩٥٠ بشأن الخدمات الصحية التي تقوم بها المنظمة في مصر - الاتفاق بين منظمة الطيران المدني الدولية ومصر في ٢٧ اغسطس سنة ١٩٥٣ بخصوص حصانات المنظمة في مصر . كما قد تبرمها مع منظمة دولية اخرى ، مثال ذلك : الاتفاقيات التي ابرمتها الامم المتحدة مع الوكالات المتخصصة للوصول بينها وبين هذه المنظمات الاخيرة - الاتفاقيات التي ابرمتها جامعة الدول العربية مع الوكالات المتخصصة لتنسيق التعاون معها .

ويحدد ميثاق المنظمة الدولية عادة الفرع الذي يختص بابرام الاتفاقيات الدولية ، سواء كان الفرع العام (الجمعية العامة) او الفرع الخاص (المجلس التنفيذي) ، مثال ذلك ما تنص عليه المادتان ٨٣ ، ٨٥ من ميثاق الامم المتحدة من ان الموافقة على اتفاقيات الوصاية تكون من سلطة مجلس الامن بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية ، ومن سلطة الجمعية العامة بالنسبة للأقاليم غير الاستراتيجية . ولكن ما الوضع عند عدم وجود هذا التحديد ؟

نرى مع اغلبيه الفقهاء - اعمالا للمبدأ الديموقراطى - ان يكون الاختصاص في هذه الحالة للجمعية العامة ، باعتبارها تمثل كل الدول الاعضاء .

على أن قلة من الفقهاء ترى الاعتراف بهذا الاختصاص في هذه الحالة للمجلس التنفيذي باعتباره الجهاز الأقوى والأسرع في اتخاذ القرارات . وترى قلة أخرى من الفقهاء اقرار الاختصاص في هذه الحالة الى الجهاز الادارى (الأمانة العامة) ، باعتباره الجهاز المسئول عن سير العمل اليومي للمنظمة الدولية .

ويجانب الصواب هذين الرأيين الأخيرين لأن الجمعية العامة هي
بـ الاختصاص العام ، التي ترجع لها كل السلطات الا ما ينص صراحة
على أنه من اختصاص فرع آخر .

(ب) اصدار القرارات التنفيذية (Décisions exécutoires) :

فقد تتمتع المنظمة الدولية بسلطة اصدار قرارات تتمتع بقوة تنفيذية ،
أما في مجالات العمل الداخلي للمنظمة مثل القرار الخاص باعتماد بنود
الميزانية ، وأما في مجالات الأنشطة المختلفة للمنظمة ، مثل احكام محكمة
العدل الدولية وقرارات المنظمة في حالة اختيارها للتحكيم في نزاع دولي ،
وكذا القرارات المتعلقة بتنفيذ خطة أو برنامج معين . وقد ازدادت
القرارات التنفيذية من هذا النوع في الآونة الأخيرة بصورة واضحة ، وذلك
نتيجة اتجاه المنظمات الدولية نحو العمل المباشر ، وخاصة في مجال المعونة
الفنية الدولية حيث تتدخل بنفسها مباشرة في المسائل الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية . بل أن هناك بعض المنظمات - مثل الجماعة الأوروبية
للنفط والطلب - التي تتمتع بسلطة اصدار قرارات تنفيذية ملزمة ،
ليس في مواجهة الدول الاعضاء فحسب ، بل وفي مواجهة مواطنيها أيضا .
اذ تنص المادة ١٥ من اتفاقية هذه الجماعة على أن « قرارات وتوصيات
« السلطة العليا » للجماعة الصادرة في مواجهة الأفراد تلزمهم بمجرد
اعلانهم بها » ، وتنص المادة ٨٦/٤ على تمتع موظفي « السلطة العليا » ،
في اقاليم الدول الاعضاء عند تكليفهم بمهام الرقابة ، بكل الحقوق
والاختصاصات التي تقررها تشريعات هذه الدول لموظفي اداراتها المالية ،
فضلا عما تقرره المادة ٩٢ من أن « يتم التنفيذ القهري - لقرارات « السلطة
العليا » - في اقاليم كل دولة عضو وفقا للوسائل القانونية المطبقة في
هذه الدولة » . ولعل مثل هذه السلطات هي التي دعت الى استخدام
اصطلاح منظمة « فوق الدول » (Supranationale) الوارد في المادة
٩ من الاتفاقية .

على أن الأمر يختلف بالنسبة للمنظمات الدولية ذات الاختصاص السياسى ، حيث يندر أن تتمتع بسلطة إصدار قرارات تنفيذية ملزمة ، نتيجة حرص الدول المؤسسة لها على الاحتفاظ بسيادتها كاملة في مجال المنازعات السياسية . ومن أمثلة هذا النوع المقرارات التى تصدر عن مجلس الأمن في حالات تهديد السلم أو وقوع العدوان تطبيقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة .

(ج) إصدار اللوائح (Rèlements) :

لختص المنظمات الدولية بإصدار لوائح لتنظيم عملها الداخلى ، كما قد تختص بإصدار لوائح على الصعيد الدولى :

١ - اللوائح التنظيمية الداخلية :

فتمتع فروع المنظمة المختلفة بسلطة إصدار لوائح تنظيمية من أجل تحديد أساليب العمل داخلها وداخل اللجان والادارات التابعة لها . فنص المادة ٢١ من ميثاق الأمم المتحدة مثلاً على أن « تضع الجمعية العامة لائحة اجراءاتها » . وتنص المادة ٣٠ من الميثاق على نفس المعنى بالنسبة لمجلس الأمن ، والمادة ٧٢ بالنسبة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى . والمادة ٩٠ بالنسبة لمجلس الوصاية . وتتناول هذه اللوائح ما يتعلق بتشكيل المجالس واللجان الفرعية وطريقة التصويت ونظام تعيين الموظفين والخبراء ومعاملتهم المالية ، وكل ما يخص التنظيم الحسابى والمالى للجان والادارات . مثال ذلك ما تخوله المادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة للجمعية العامة من حق إصدار اللوائح الادارية اللازمة لحسن سير العمل في الهيئة (٨٠) .

وتتدرج اللوائح التنظيمية الداخلية في قوتها حسب الجهاز الذى تصدر عنه . وهى ، في مجموعها ، تانى في درجة اقل من ميثاق المنظمة وقرارات

(٨٠) تنص هذه المادة على أن :

١ - يعين الأمين العام موظفى الأمانة طبقاً للوائح التى تضعها الجمعية العامة .

٢ - يعين للمجلس الاقتصادى والاجتماعى وللمجلس الوصاية ما يكفيهما من الموظفين على وجه دائم ، ويعين لغيرهما من فروع الأمم المتحدة الأخرى ما هى بحاجة اليه منهم ، ويعتبر هؤلاء الموظفين جزءاً من الأمانة .

الفروع الرئيسية الملزمة . وتطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية فان هذه اللوائح لا يمكن ان تخالف احكام قرار ملزم صادر عن الجمعية العامة او المجلس التنفيذي . ولا احكام الميثاق المنشئ للمنظمة .

٢ - اللوائح الدولية :

واللائحة الدولية تشريع دولي ذو قوة تنفيذية ملزمة . ويتمتع بأولوية في التطبيق على التشريعات الوطنية . وهي تسرى بمجرد اعلانها للدول الاعضاء دون اشتراط اقرارهم لها او تصديقهم عليها .

على ان سلطة اصدار مثل هذه اللوائح ما زالت سلطة استثنائية ، لم يعترف بها حتى الآن الا لبعض المنظمات الدولية التي تعمل في مجالات التعاون الفنى ، مثل الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الطيران المدنى الدولية ، او المنظمات التي تأخذ - بصفة استثنائية - شكل السلطة الاعلى من ارادات الدول ، والتي يطاق عليها احيانا اسم المنظمات « فوق الدول » (Supranationales) . مثل الجماعة الاوروبية للفحم والصلب . ورغم ما تتمتع به هذه اللوائح من قوة تنفيذية كبيرة في مواجهة الدول الاعضاء ، الا انه لا يجب ان يغيب عن الذهن ان مصدرها اتفاقى اساسه الميثاق المنشئ للمنظمة ، الذى تقبل الدول الاعضاء بموجبه ان تتقيد مستقبلا باللوائح الدولية التي تصدرها المنظمة ، دون تعليق ذلك على قبول منفرد في كل حالة على حدة .

وقد تكون هذه اللوائح الدولية معلقة على شرط او غير معلقة على شرط . فهي تكون معلقة على شرط في حالة ما اذا كان من حق كل دولة ان ترفضها او تبدي تحفظات عليها ، مثال ذلك ما تقرره المادة ٢٢ من دستور منظمة الصحة العالمية بالنسبة للوائح الصحية الدولية . وهي تكون غير معلقة على شرط اذا لم يكن لاي دولة مثل هذا الحق ، مثال ذلك القرارات اللائحية التي تصدر عن « السلطة العليا » للجماعة الاوروبية للفحم والصلب .

٤ - سلطة الرقابة (Pouvoir de Contrôle) :

يتمتع عدد من المنظمات الدولية بسلطة الرقابة على تنفيذ الدول الاعضاء لالتزاماتها . مثال ذلك ما تلتزم به الدول الاعضاء من تقديم تقارير سنوية لمكتب العمل الدولى ومنظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة الصحة

العالمية ، عن مدى تنفيذها للمعاهدات والتوصيات الصادرة عن هذه المنظمات . ويقوم بفحص هذه التقارير لجان من الخبراء ذوى الشخصيات المستقلة ، تعد قراراتها بالملاحظات عن مخالفات الدول لالتزاماتها (٨١) .

بل ان منظمة العمل الدولية تتبع اسلوبين خاصين بالرقابة يمكن ان ينتهيا الى فرض الجزاءات : الاسلوب الاول تقضى به المادة ٢٤ من دستور المنظمة ، ويتلخص فى الترخيص للنقابات المهنية للموظفين والعمال بتقديم شكاوى وتظلمات لمجلس ادارة المنظمة . والاسلوب الثانى تقضى به المادة ٢٦ من دستور المنظمة ، ويتلخص فى سلطة مجلس ادارتها فى ان يشكل - من تلقاء نفسه او بناء على طلب احدى الحكومات - لجان تحقيق ، يكون من اختصاصها تقديم مقترحات حول الأوضاع التى حققت فيها .

وفى حالة فشل هذه الأساليب يقرر المؤتمر العام للعمل ، وفقا للمادة ٣٣ ، ما يجب اتخاذه من اجراءات .

٥ - سلطة العمل المباشر (Pouvoir d'action directe) :

لا تتمتع المنظمات الدولية أصلا بسلطة العمل المباشر ، وخاصة المنظمات ذات الطابع التقليدى التى تحتفظ الدول داخلها بسيادة كاملة . اذ تتكفل حكومات الدول عادة بتنفيذ القرارات الدولية عن طريق الأجهزة الوطنية المختصة .

على أن عددا من المنظمات الدولية التى تعمل فى مجال المعونة الفنية الدولية ، لا سيما الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة ، يتمتع حاليا بسلطة العمل المباشر والمحلى داخل الدول الأعضاء . مثال ذلك ما تقوم به بعض هذه المنظمات من تحريات ودراسات عن مستوى المعيشة فى دولة معينة قبل تقرير المعونة الفنية لها ، وما يقدمه البعض الآخر من توصيات باصلاحات إدارية واقتصادية واجتماعية لدول متخلفة . بل ان دساتير

(٨١) بالنسبة لمنظمة العمل الدولية ، يتولى مكتب العمل الدولى أخطار الدول بالملاحظات طالبا منها توضيحات عنها واتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالتها . وتجهز المادة ٣٩ من دستور المنظمة للدول أن تعرض الأمر على محكمة العدل الدولية ، وللمحكمة تأييد أو إلغاء أو تعديل قرارات اللجنة ، وحكمها فى هذا الشأن نهائى .

بعض هذه المنظمات يخولها أن تتولى بنفسها مؤقّتها - بموافقة الدولة المعنية - إدارة بعض المرافق .

ثانيا - القيود التي ترد على سلطات المنظمات الدولية :

تحاول الدول ، تمسكا منها بسيادتها ، أن تضع القيود التي تحد من سلطات المنظمات الدولية . فما زالت الدول ، رغم إيمانها بأهمية التضامن الدولي ، تسعى إلى الاحتفاظ بحرية التصرف كاملة . من هنا فهي تحرص . وهي تعترف للمنظمات بسلطات معينة ، أن تضيق من نطاق هذه السلطات ما أمكن ذلك . ويأتي الميثاق في صيغة توفق بين ضرورة تمتع المنظمات بسلطات تمكنها من تحقيق أهدافها ، وبين رغبة الدول في الاحتفاظ بسيادتها كاملة .

وقد رأينا كيف أن هذه السلطات تختلف من منظمة إلى أخرى ، كما رأينا كيف أن الواقع العملي وحسن أداء المنظمات لوظائفها قد دفع القضاء الدولي إلى التوسع في تفسير هذه السلطات ، إلى حد الاعتراف بسلطات لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق ، باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمات ومباشرة وظائفها .

على أن الدول تحرص من جانبها على أن تضمن الميثاق نصوصا تحد من هذه السلطات ، تحرص على وضعها في صيغ عامة تتيح لها التوسع في تفسيرها لصالحها . ومواقف الدول ، وبالذات بالنسبة لقضاياها الخاصة ، تؤكد بوضوح هذا الاتجاه .

ولا شك أن مستقبل المنظمات الدولية يتوقف إلى حد كبير على نتيجة هذا الصراع بين سعي المنظمات الدولية إلى توسيع سلطاتها ، وسعي الدول ، على العكس من ذلك ، إلى تقييد هذه السلطات .

وأيا كان الأمر فإن أهم القيود التي توردها الدول للحد من سلطات المنظمات الدولية هي :

١ - قصر سلطة المنظمات الدولية على إصدار توصيات :

فالصورة السائدة حتى الآن هي مجرد تمتع المنظمات بسلطة إصدار توصيات غير ملزمة قانونا ، وذلك كي تحتفظ الدول لنفسها بحرية عدم

الالتزام بالتوصية التي تخالف مصالحها . وما زالت سلطة اصدار قرارات مدمرة تعتبر استثناء . خاصة بالنسبة للمنظمات ذات الاختصاص بحل المنازعات السياسية وتحقيق الأمن الدولي . وإذا كانت بعض المنظمات تسمح بسلطة اصدار قرارات مدمرة . كما سبق أن رأينا . فإن ذلك يتحقق أساسا بالنسبة للمنظمات المتخصصة أو بالنسبة للمنظمات الإقليمية التي تتجه نحو الوحدة الاقتصادية الكاملة بين أعضائها .

٢ - حرمان المنظمات الدولية من التدخل في المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلي :

فأيا كان مدى سلطات المنظمات الدولية . فالأصل ألا تتجاوزها الى نطاق المسائل الداخلية الخاصة بالدول الأعضاء (Domaine réservé- Domestic jurisdiction) ذلك أن المجتمع الدولي لا يعرف حتى الآن منظمات دولية تذيب حكومات الدول الأعضاء واختصاصاتها فيها . أو منظمات تشرف على ممارسة الحكومات لوظائفها .

وتحرص بعض دساتير المنظمات الدولية على تأكيد هذه القاعدة في نصوص صريحة وقاطعة . مثال ذلك ما تقرره المادة ٧/٢ من ميثاق الأمم المتحدة من أنه « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تعود من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم الميثاق » (٨٢) .

على أن الصعوبة تثور عند تحديد ما يعتبر من المسائل الداخلية . ولما لم يكن هناك معيار محدد لهذه المسائل ، فإنها تثير خلافات فقهية كثيرة (٨٣) ، كما أن الدول تعطيها تفسيرات متفاوتة أمام فروع المنظمات الدولية .

(٢) يرد نفس المعنى في المادة السابعة من ميثاق جامعة الدول العربية ، وفي المادة ٣ من ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ، وقد نصت عليه المادة ٨/١٥ من عهد عصبة الأمم على النحو الآتي : « إذا ادعى أحد طرفي النزاع وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخل طبقاً للقانون الدولي في الاختصاص الداخلي البحت لأحد طرفي النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » .

(٨٣) راجع على سبيل المثال :

وفي رأينا من مستقل المنظمات الدولية . والدور الذي يمكن ان نعه في المجتمع الدولي . من اني حد كبير على الصورة التي ينبغي ان يطبق هذه القاعدة . والملاحظ بصفة عامة ان الدول تسعى بتقسيمات التي تعطيها لهذه القاعدة . وبمواقبها التي تتخذها بحدد المشكلات الدولية - الى زيادة نطاق ما تعتبره من المسائل الداخلية لتنفرد بالاختصاص فيها وتحول بين المنظمات الدولية ويبحث مثل هذه المسائل ٨٤ .

وتاريخ المنظمات الدولية حافل بمئات الدفوع التي تثيرها الدول بدعوى ان بعض المسائل تعتبر من صميم سلطاتها الداخلية . ويتوقف مدى حرص الدول على التمسك بهذا القيد على مناح العلاقات الدولية . والدور الذي تلعبه المنظمات الدولية فيها . على انه يشكل في بعض الاحوال عقبة في سبيل زيادة فاعلية هذه المنظمات . وهو محل للنقد من الناحية القانونية الفنية . ذلك انه لا يمكن القول بان هناك مسائل تدخل بطبيعتها في نطاق الاختصاص الداخلي . او ان هناك مسائل تخرج بطبيعتها عن نطاق الاختصاص الدولي . فالمنظمات الدولية يمكن ان تحكم كل المسائل .

Nisot, «Art. 2, parag. 7 of the United Nations,» A.J.I.L., = 1949, p. 777; Rousseau (Ch.), «La détermination du domaine réservé et ses effets», rapport présenté à l'Institut de droit international, Annuaire de l'Institut, 1950, I, p. 5 et ss., et 1951, I, p. 137 et ss.; Ruini, «La competenza interna nel sistema dell'O.N.U.», Annali di diritto internazionale, 1952, p. 13 et ss.; Colliard (C.A.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 373-374.

(٨٤) على أن بعض المنظمات - ولاسيما الجمعية العامة للأمم المتحدة - لا تمتد هذا القيد . ذلك أنه من الصعب الحديث عن اختصاص داخل للدول عندما يكون من اختصاص المنظمة كل ما يهدد السلم والمسائل المتعلقة بالتقدم الاقتصادي والاجتماعي وما يتعلق بحقوق الإنسان . وهذا يفسر رفض الأمم المتحدة للاعتراضات التي أثبتت مبدأ تدخلها في الكونغرس سنة ١٩٦٠ . راجع أعمال معهد القانون الدولي حول موضوع الاختصاص الداخلي للدول ، مجلد عام ١٩٥٠ ص ٥ ، ومجلد عام ١٩٥٢ - الجزء الأول ، ص ١٣٧ ، ومجلد عام ١٩٥٤ - الجزء الثاني ، ص ٨ . وراجع أيضاً Nincie ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥١ . وتقرير السفير - قبل فحسب عن «عدم شرعية التدخل في الشؤون الداخلية للدولة وعن سيادة استقلالها وسيادتها» أمام اللجنة الأولى للجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢١ ديسمبر ١٩٦٥ (باللغة الإنجليزية) ، والمنشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٥ ، ص ١٣٦ .

حتى تلك التى ينظمها القانون الوطنى والتى تعتبر بهذه الصفة من نطاق الاختصاص الداخلى . وعلى سبيل المثال فان كل الموضوعات الداخلية الدستورية (سلطات الدولة - شكل الحكومة - اكتساب وفقد الجنسية ... الخ .) والاجتماعية والاقتصادية والفكرية ... الخ ، يمكن ان تخضع لاختصاص المنظمات الدولية ، بل هى تخضع بالفعل لهذا الاختصاص عندما يتناولها ميثاق احدى المنظمات .

وعلى أية حال فان هناك استثناء هاما من قيد الاختصاص الداخلى ، وهو ما قرراته العبارة الأخيرة من المادة ٧/٢ من ميثاق الامم المتحدة ، اذ أعلنت أن « هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » . ويستهدف هذا الاستثناء اطلاق يد مجلس الأمن فى اتخاذ ما يراه ضروريا من الاجراءات فى حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان .

٣ - حق الدفاع الشرعى :

فكرة الأمن الجماعى ، كما سبق أن رأينا ، هى الهدف الأول للتنظيم الدولى . وهى تقوم على تحريم استخدام القوة أو التهديد بها ، ومعاينة المعتدى عقابا جماعيا تقرره المنظمة الدولية نفسها . على أن الدول الاعضاء فى المنظمات تحرس على الاحتفاظ لنفسها بحق الدفاع الشرعى (Défense légitime) عند وقوع عدوان عليها . مثال ذلك ما تقرره المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة من أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن نفسها اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء « الامم المتحدة » . وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى . والتدابير التى اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا . ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيها للمجلس - بمقتضى سلطته ومسئوليته المستمدة من احكام هذا الميثاق - من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة اتخاذه من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو اعادته الى نصابه » .

ويستخلص من ذلك ان ممارسة حق الدفاع الشرعى ، وما تؤدى اليه من اتخاذ التدابير اللازمة من جانب الدولة المعتدى عليها دون ما حاجة الى استئذان مجلس الأمن ، مشروطة بما يأتى :

١ - أن يكون هناك هجوم مسلح (أى عمل حربى من جانب قوة مسلحة) يمثل عدوانا . فلا يكفى مجرد التهديد ، أو الأعمال التحضيرية أو الإجراءات الدبلوماسية التى تمس مصالح الدولة . وبمعنى آخر فإن المادة ٥١ من الميثاق لا تجيز ما يطلق عليه بالدفاع الشرعى الوقائى ، أى استخدام القوة من جانب دولة تتوقع هجوما عليها وتريد منع وقوعه (٨٥) .

على أن الميثاق لم يعرف العدوان ، ولم يحدد معايير للحكم بوقوعه ، مما يؤدى الى حرية كل دولة فى تقدير ذلك وفقا لأهوائها .

وإذا كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد توصلت أخيرا ، فى ديسمبر عام ١٩٧٤ ، الى وضع تعريف للعدوان ، إلا أن أعماله بالنسبة لما يقع من حوادث ما زال يثير خلافات كثيرة .

٢ - أن يتم ابلاغ مجلس الأمن فورا بالتدابير التى اتخذتها الدولة المعتدى عليها تطبيقا لحق الدفاع الشرعى .

٣ - أن توقف الدولة هذه التدابير عند تدخل مجلس الأمن بما يراه ضروريا لحفظ السلم .

وإذا كانت ممارسة حق الدفاع الشرعى بالشروط السابقة يمكن أن تتم بطريقة فردية ، أى من جانب الدولة المعتدى عليها ، فإنها يمكن أن تتم أيضا بطريقة جماعية ، أى عن طريق الموائيق والمنظمات الإقليمية .

وتقرير هذا الحق بهذه الشروط : قوانين المنظمات الدولية امر طبيعى لا غبار عليه ، ذلك أن الحكمة التى أملتة هى نفس الحكمة التى حثمت وجوده فى القوانين الجنائية فى المجتمعات الداخلية رغم أن هذه أكثر تنظيما (٨٦) . فليس من المعقول أن يطلب من الدولة المعتدى عليها أن تقف

(٨٥) انظر فى تفسير هذه المادة ، الدكتورة عائشة راتب ، « بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى » ، ١٩٦٩ ، ص ٧٣ وما بعدها ؛ ود. محمد محمود خلف ، « حق الدفاع الشرعى فى القانون الجنائى الدولى » ، ١٩٧٣ ، ص ٢٠٥ وما بعدها .

(٨٦) تتطلب معظم القوانين الجنائية الداخلية ضرورة توافر شروط معينة ، أهمها أن تكون هناك أعمال فعلية ومباشرة غير مشروعة ، وأن تكون اجراءات الدفاع عن النفس هى الطريقة الوحيدة لحماية الفرد من العمل غير المشروع .

مكتسوفة الأيدي لحين تدخل الجهاز المختص في المنظمة الدولية ، فهذا التدخل لا يتم ، في أغلب الأحيان ، إلا بعد وقوع العدوان وحدث الضرر ، في الوقت الذي يكون في مقدور الدولة - بل أنه من واجبه - وقف العدوان وردّه .

وإذا كان حق الدفاع الشرعى استثناء من قاعدة تحريم استخدام القوة أو التهديد بها له ما يبرره ، إلا أن الدول تتخذ ذريعة للتدخل من نظام الأمن الجماعى فتتمسك به في أحوال لا تنطبق عليها شروطه ، في محاولة للتوصل من التزاماتها من ناحية ، وتقييد سلطات المنظمات الدولية من ناحية أخرى . ويثبت الواقع العملى أن هناك حالات عديدة قامت بها الدول بالعدوان تحت ستار الدفاع الشرعى ، ولم يكن التثبت من توافر حالة الدفاع الشرعى من عدمه بالأمر اليسير ، ذلك أن شروط ممارسة هذا الحق ليست معايير محددة بقدر ما هى ضوابط عامة . فضلا عن أن التأكد من توافرها أمر يكاد يكون اليوم مستحيلا بسبب التقدم الهائل في وسائل الحرب الحديثة وأنواع الأسلحة وقدراتها ، ونظرا لعدم وجود قوة تنفيذية دائمة للأمم المتحدة تمكّنها من مراقبة تطور الأحداث ووقف العدوان والتدخل - إذا لزم الأمر - لتنفيذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على الأمن .

وإذا كانت هناك حالات تختلف الآراء حول قيام حالة الدفاع الشرعى بالنسبة لها (٨٧) ، إلا أن هناك أيضا حالات عدوان صارخة لا يمكن معها قبول الاحتجاج بحالة الدفاع الشرعى . ومن هذه الحالات الأخيرة :

١ - تبرير إسرائيل لعدوانها على مصر في عام ١٩٥٦ بأنه نوع من الدفاع الشرعى الوقائى خشية هجسوم متوقع من جانب مصر ، وتبرير فرنسا وانجلترا لاشتراكهما في هذا العدوان بأنه بدافع تأمين حرية الملاحة في قناة السويس من خطر العمليات الحربية بين القوات المصرية والإسرائيلية .

وتبرير إسرائيل مرفوض لأن المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة لا تسمح

(٨٧) عرضت على الأمم المتحدة عدة حالات أثير بصدها أن استخدام القوة كان تطبيقاً لحق الدفاع الشرعى . وقد حرصت الهيئة العالمية على حصر النزاع في أضيق الحدود دون التعرض لمشروعية استخدام القوة أو عدم مشروعيتها . من ذلك مثلاً : زمامات كوريبا وفورموزا ولاوس وأندونيسيا والجزائر والكونغو .

بما يسمى الدفاع الشرعى الوقائى ، وتستلزم بالنص الصريح وقوع هجوم مسلح على الدولة . وثابت ان مصر لم تبدأ اى عمليات عسكرية ضد اسرائيل .

وتبرير انجلترا وفرنسا مرفوض ايضا ، لانهما لا يتمتعان بحق خاص فى تأمين حرية الملاحة فى قناة السويس ، ولم يكلفا ، من المجتمع الدولى ، باى اجراء من هذا القبيل .

٢ - تبرير الولايات المتحدة الامريكية لفرضها الحصار البحرى على شواطئ كوبا فى عام ١٩٦٢ بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعى لمنع وصول اسلحة هجومية الى كوبا بعد وضع الاتحاد السوفيتى لقواعد صواريخ فى هذه الدولة . وقد ادعت الولايات المتحدة الامريكية ان اجراءاتها انما هى من قبيل الدفاع عن نفسها ، لانها لا يمكن ان تنتظر لحين استعمال الصواريخ فعلا ، وانها تعتبر وجود قواعد الصواريخ فى كوبا بدءا عدوان عليها ، لا ينتهى الا برفع هذه القواعد واعادتها الى اراضى الاتحاد السوفيتى .

وقد انتهت هذه الازمة ، التى هددت بنشوب حرب عالمية ثالثة ، خارج اروقة الامم المتحدة ، بموافقة الاتحاد السوفيتى على رفع قواعد الصواريخ . ولكن غالبية الفقه رأت فى الاجراء الأمريكى عدوانا لا تتوافر بالنسبة له شروط ممارسة حق الدفاع الشرعى ، اذ لا يمكن اعتبار وجود قواعد صواريخ فى ارض دولة ما بدءا لهجوم مسلح على ارض دولة اخرى . ولا يغير من هذا الوضع ان تكون منظمة الدول الامريكية قد اقرت تصرف الولايات المتحدة ، ذلك ان هذه المنظمة لا تستطيع الامر باستخدام القوة المسلحة الا باذن من مجلس الأمن ، وذلك وفقا لاحكام المادة ٥٣ من ميثاق الامم المتحدة ، او اذا كان احد اعضائها ضحية لهجوم مسلح وقع بالفعل (٨٨) .

٣ - تبرير اسرائيل لعدوانها على مصر والبلاد العربية فى يونيو عام ١٩٦٧ - والذى ادى الى احتلال قطاع غزة وشبه جزيرة سيناء حتى الضفة الشرقية لقناة السويس ، والضفة الغربية للأردن (بقية فلسطين

العربية) ، والمرتفعات السورية على الحدود مع إسرائيل حتى مدينة القنطرة - بأنه ممارسة لحق الدفاع الشرعى طبقا للمادة ٥١ من الميثاق . فقد دفعت إسرائيل بأن مصر قامت بعدة اجراءات تمثل عدوانا عليها ، وهى تحريك قواتها العسكرية الى سيناء اعتبارا من ١٤ مايو عام ١٩٦٧ ، كما طلبت فى ٢٧ مايو سحب قوات الطوارئ الدولية من اقليمها ومن قطاع غزة ، واستجاب الامين العام للأمم المتحدة لهذا الطلب ، وانسحبت هذه القوات فعلا واستعادت مصر مراكزها فى منطقة شرم الشيخ ، وقررت عدم السماح بالملاحه فى خليج العقبة للسفن الاسرائيلية او التى تحمل مواد استراتيجية لميناء ايلات الاسرائيلى .

وهذه الحجة مرفوضة من أساسها ، اذ من الثابت أن تحرك القوات المصرية الى سيناء انما تم تنفيذا لالتزامات معاهدة الدفاع المشترك بين مصر وسوريا الموقعة فى مارس عام ١٩٦٧ ، والتى تقضى بأن كل اعتداء مسلح على أى من الدولتين او قواتهما يعتبر اعتداء على الاخرى ترده الدولتان بجميع التدابير بما فيها استخدام القوات المسلحة ، وقد جاء كاجراء احتياطى للدفاع فى حالة وقوع عدوان ، خاصة وأن القوات الاسرائيلية كانت قد قامت بغارات على سوريا فى ابريل عام ١٩٦٧ ، قررت لجنتا الدفاع والشئون الخارجية التابعتان « للكنيسيت » فى اعقابها تخويل الحكومة الاسرائيلية سلطة القيام بأعمال عسكرية اخرى . وقد صدرت تصريحات من المسؤولين الاسرائيليين تنطوى على تهديدات خطيرة ، وصلت الى حد تصريح احد قادة اسرائيل فى ١٢ مايو عام ١٩٦٧ بأنهم سوف يقومون بعمليات حربية لفزو سوريا واحتلال دمشق . وقامت اسرائيل اعتبارا من ١٣ مايو بحشد قوات مسلحة كبيرة يصل قوامها الى حوالى ١٣ لواء على حدود سوريا موزعة على جهتين ، جنوب بحيرة طبرية وشمالها .

اما فيما يتعلق بسحب قوات الطوارئ الدولية من شرم الشيخ ، فمن المعلوم أن وجود هذه القوات قد تم فى اعقاب عدوان اسرائيل سنة ١٩٥٦ بموافقة مصر وبمقتضى اتفاق ينص على أن يكون استمرار هذه القوات رهنا برضا مصر ، ولذلك لم يتردد الامين العام للأمم المتحدة فى الاستجابة لطلب مصر بسحب هذه القوات لاقتناعه بشرعيته .

من هنا فان دفع اسرائيل بتوافر حالة الدفاع الشرعى دفع لا يستند الى أى أساس ، ذلك ان الدول العربية لم تقم بعدوان مسلح عليها . ولا يمكن

اعتبار عمليات اسرائيل العسكرية ضد الاراضى العربية فى يونيو عام ١٩٦٧
الا عملا عدوانيا وجريمة دولية طبقا لما استقر عليه الفقه والعمل الدولى .

وقد جاء قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ فى ٢٢ نوفمبر عام ١٩٦٧ ليؤكد
فى صدر بنوده ضرورة انسحاب القوات الاسرائيلية من الاراضى التى احتلتها
وليضع فى باقى البنود اسس انهاء آثار هذا العدوان .

. وبعد معارك اكتوبر سنة ١٩٧٣ اصدر مجلس الأمن قراره رقم ٣٣٨ فى
٢٢ اكتوبر سنة ١٩٧٣ بوقف اطلاق النار بين القوات المتحاربة (القوات
المصرية والسورية من ناحية والقوات الاسرائيلية من ناحية اخرى) ، مؤكدا
فيه من جديد ضرورة التطبيق الفورى لقرار ٢٤٢ عام ١٩٦٧ بجميع اجزائه ،
ومقررا بدء المفاوضات فورا ، وفى وقت واحد مع وقف اطلاق النار ، بين
الاطراف المعنية تحت الاشراف الملائم ، بهدف اقامة سلام عادل ودائم فى
الشرق الأوسط .

وفى ٢٥ اكتوبر ١٩٧٥ اصدر مجلس الأمن قراره رقم ٣٤٠ مطالبا بالالتزام
الفورى والكامل بوقف اطلاق النار وان تعود الاطراف الى المواقع التى
كانت تحتلها يوم ٢٢ اكتوبر ، وقرر أن ينشئ فورا تحت اشرافه ، قوة
طوارئ تابعة للأمم المتحدة (U.N.E.F.) (سبعة آلاف جندي) .

وقد انعقد مؤتمر جنيف للسلام فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٣
تحت اشراف الأمم المتحدة وبحضور الولايات المتحدة الامريكية
والاتحاد السوفيتى والاطراف المتنازعة ، تطبيقا لقرار مجلس الأمن فى
٢٢ اكتوبر سنة ١٩٧٣ .

وقد وافقت مصر واسرائيل فيما بعد على الفصل بين قواتهما يوم ١٨
يناير ١٩٧٤ ، وذلك اثناء اجتماع رأسه قائد قوات الطوارئ ، ثم تمت
عملية الفصل بين القوات ، بمساعدة قوة الطوارئ يوم ٤ مارس ١٩٧٤ .

وفى يوم ٣١ مايو ١٩٧٤ ، تم التوصل الى اتفاقية للفصل بين القوات
الاسرائيلية والسورية عن طريق المفاوضات الثنائية ، ووقعت فى جنيف
اثناء اجتماع لمجموعة العمل العسكرية التابعة لمؤتمر السلام الخاص بالشرق
الأوسط .

وقد تمكنت مصر ، فى اعقاب جهود قامت بها الولايات المتحدة الامريكية
لوساطة بين الاطراف المتنازعة ، من وضع اتفاق عسكري ثان لفض

الاشتباك بينها وبين إسرائيل ، في أول سبتمبر ١٩٧٥ ، استعادت بمقتضاه منطقة الممرات وحقول البترول في سيناء ، التي كانت تحتلها إسرائيل ، ثم جرت المحادثات العسكرية لوضع بروتوكول تنفيذ هذا الاتفاق في إطار اللجنة العسكرية بمؤتمر جنيف ، وتحت رئاسة الجنرال « سيلاسكو » المنسق العام لعمليات الأمم المتحدة في الشرق الأوسط . وقد تم توقيع هذا البروتوكول في ٢٣ سبتمبر ١٩٧٥ ، وفي أعقابه قامت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي بمشاورات بهدف الاتفاق على الخطوات اللاحقة ، خاصة لما يتعلق بتحقيق فض اشتباك ثان في الجولان ، وبشان اشتراك الفلسطينيين في أعمال مؤتمر جنيف .

ورغم كل هذه الجهود ومضى أكثر من ثمان سنوات على بدء العدوان ، لم يتم انسحاب القوات الإسرائيلية حتى الآن ، بل وتفرض إسرائيل أي تعهد بالانسحاب من الأراضي العربية ، وتعرقل كل محاولة في سبيل تنفيذ قرار مجلس الأمن الصادر في نوفمبر ١٩٦٧ (٨٩) ، مما يدعو إلى الاعتراف للدول العربية في حالة فشل جهود الأمم المتحدة في تنفيذ هذا القرار - وممارسة لحق الدفاع الشرعي وهي ضحية عدوان مسلح أدى إلى احتلال أجزاء كبيرة من أراضيها - بحق استخدام القوة عملاً بأحكام المادة ٥١ من الميثاق ، فبالنسبة لهذه الدول تتوافر شروط حالة الدفاع الشرعي بأجلى صورها .

وان كل يوم يمر دون انسحاب القوات الإسرائيلية من الأراضي العربية لهو في الواقع عدوان جديد ، واهدار مستمر لأحكام ميثاق الأمم المتحدة ، فضلاً عما يشكله من احتمالات خطيرة بالنسبة للأمن والسلام في منطقة الشرق الأوسط (٩٠) .

(٨٩) راجع في تفاصيل أصل وتطور النزاع العربي الإسرائيلي والخطوات اللاحقة لصدر قرار مجلس الأمن ووجهتي نظر مصر وإسرائيل ، دراستنا المقدمة في ندوة أكتوبر العالمية التي عقدها جامعة القاهرة في الفترة من ٢٧ أكتوبر إلى ٣١ أكتوبر ١٩٧٥ تحت عنوان « دور الأمم المتحدة في أزمة الشرق الأوسط بعد ٦ أكتوبر » . وراجع أيضاً : د. حامد سلطان المراجع السابق الإشارة إليه ، ١٩٧٢ ، ص ٥٩٥ وما بعدها ؛ ومؤلف الدكتور عائشة راتب ، « بعض الجوانب القانونية للنزاع العربي الإسرائيلي » ، ١٩٦٩ ، و « الأمم المتحدة وحفظ السلام في الشرق الأوسط » ، المجلد الثالث لدراسات القانون الدولي الصادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولي عام ١٩٧١ ؛ ود. عبد العزيز سرحان « مشكلة الشرق الأوسط المعاصرة - تتبع المراحل المختلفة للمشكلة حتى فبراير ١٩٧١ » ، ١٩٧١ ، ص ١٥٥ وما بعدها .

(٩٠) انظر الدكتورة عائشة راتب ، المرجع سابق ، ص ٨٥ .

٤ - الأخذ بقاعدة الاجماع :

فما زال استلزام الموافقة الاجماعية لصدور القرار شرطا اساسيا يتضمنه عدد كبير من موائيق المنظمات الدولية ، وذلك بسبب تمسك الدول بسيادتها وحرصها على الا تلتزم الا برضاها .

وهذه القاعدة وان كانت تمثل - على عكس قاعدة الاغلبية في التصويت - ضمانا لكل دولة حتى لا تفاجأ بقرارات لم توافق عليها ، الا انه كثيرا ما يتعذر التوصل الى اجماع اصوات الدول بشأن مسألة معينة ، فتصبح القاعدة عائقا امام حرية انطلاق المنظمة الدولية ، وتضعف من ذاتيتها وشخصيتها القانونية ، بل وتجعلها تبدو احيانا اقرب الى صورة المؤتمر الدولي منها الى صورة المنظمة الدولية .

هذا وقد يكون تطبيق هذه القاعدة عاما يسرى لصالح كل الدول الاعضاء ، او بالنسبة لكل الموضوعات التي تدخل في اختصاص المنظمة ، وقد يكون تطبيقها قاصرا على مجموعة من الدول دون غيرها ، او بالنسبة لموضوعات معينة دون سائر الموضوعات . فميثاق الامم المتحدة يشترط اجماع الدول الخمس الكبرى لصدور قرارات مجلس الأمن في المسائل غير الاجرائية ، وهو ما اصطلح على تسميته بحق الاعتراض او « الفيتو » لهذه الدول . ويشترط ميثاق جامعة الدول العربية لصدور قرارات مجلس الجامعة في موضوعات معينة اجماع الدول الاعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لاتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان على احدى دول الجامعة (مادة ٦) او في اعتبار احدى دول الجامعة منفصلة عن الميثاق (مادة ١٨) .

٥ - عدم تطبيق قرارات المنظمات الدولية الا اذا صدرت في صورة تشريعات وطنية :

يختلف مدى الالتزام بتطبيق قرارات المنظمات الدولية في الانظمة القانونية الداخلية ، وفق ما يتخذه كل نظام من موقف بالنسبة للعلاقة بين القانون الوطني والقانون الدولي . فتطبيقا لمذهب وحدة القانون (اى اعتبار القانون الدولي والقانون الداخلى منتمين الى نظام واحد لا يقبل التجزئة) ، تتمتع قرارات المنظمات الدولية بأولوية على التشريعات الوطنية ، فتلتزم بها الأجهزة الداخلية دون حاجة الى صدورهما في شكل تشريع وطني ، اذا

كما بصدد الأخذ بهذا المذهب مع أولوية القانون الدولي العام . ولكن اذا كنا بصدد تطبيقه مع الاعتراف بأولوية القانون الداخلى ، فان قرارات المنظمات الدولية تكون فى درجة أدنى من التشريعات الوطنية ، فلا تعترف أو تلتزم بها الأجهزة الداخلية الا اذا صدرت فى شكل تشريع وطنى .

ويسرى نفس الحكم فى حالة الأخذ بمذهب ثنائية القوانين (أى اعتبار القانون الدولى والقانون الداخلى نظامين قانونيين متساويين ، يستقل كل واحد عن الآخر ولا يتدخل فيه) ، فان قرارات المنظمات الدولية لا يمكن أن تسرى بصفتها هذه فى النظم القانونية الداخلية .

وما زالت الغالبية العظمى من الدول تتبع مذهب ثنائية القوانين أو مذهب وحدة القانون مع أولوية القانون الداخلى ، ومن ثم لا تطبق ولا تلتزم بأى قرار من قرارات المنظمات الدولية الا اذا صدر على هيئة تشريع داخلى . بل لقد جرى العمل ، حتى بالنسبة للدول التى وضعت دساتيرها الداخلية ما يعد تطبيقاً من جانبها لمذهب وحدة القانون مع أولوية قواعد القانون الدولى ، على أن تقوم بتحويل قرارات المنظمات الدولية الى صورة تشريعات داخلية ، وذلك على أساس أنه قد يتعذر على المحاكم الوطنية والجهات الادارية المختلفة العلم بكل هذه القرارات ، وأنه من الأفضل - على أية حال - أن تطبقها بعد أن تبلغ بها من المشرع الوطنى .

وما من شك فى أن هذه الأوضاع إنما هى من آثار تمسك الدول بسيادتها الوطنية المطلقة فى مواجهة أجهزتها ورعاياها ، وعدم رغبتها فى الاعتراف بأى سيادة أخرى توجه تعليماتها اليهم ، حتى اذا كانت فى صورة قرارات وافقت هى عليها فى مجال نشاطها الخارجى . وفى ذلك اضعاف من شأن قرارات وسلطات المنظمات الدولية ودورها .

المبحث الرابع

فروع المنظمات الدولية

المنظمات الدولية ، كما سبق أن رأينا ، أشخاص قانونية تتميز بإرادة ذاتية مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء . ومن ثم كان ضروريا أن توجد أجهزة تباشر الاختصاصات والوظائف ، تعبيرا عن هذه الإرادة . ويطلق على هذه الأجهزة اصطلاح « الفروع » (organs) .

الفروع الرئيسية :

تختلف فروع المنظمات الدولية ، من حيث عددها واختصاصاتها بل والتسمية التي تطلق عليها ، من منظمة دولية الى اخرى . فمن المعلوم أن المنظمة تنشأ عندما تقرر مجموعة من الدول تحويل مؤتمر مؤقت أو دورى الى كيان تنظيمى دائم ومستقل . وعندئذ ينشأ فرعان أساسيان : الجمعية العامة ، وتضم ممثلى كل الدول الاعضاء ، ويطلق عليها احيانا - كآثر من آثار التطور التاريخى للمنظمات الدولية - اصطلاح « المؤتمر » ، وسكرتارية دائمة ، مستقلة عن الدول الاعضاء تكون فى خدمة الإرادة المشتركة التى تعبر عنها الجمعية العامة ، ويطلق عليها عادة اصطلاح « الأمانة العامة » .

وفضلا عن هذين الفرعين وتحقيقا للحركة المستمرة للمنظمة ، فقد جرى العمل على إنشاء فرع دائم ثالث ، يضم عددا محدودا من الدول ، ويطلق عليه اصطلاح المجلس ، أو المجلس التنفيذى ، أو مجلس الإدارة .

وبذلك تتمثل الصورة العادية للمنظمات الدولية فى وجود ثلاثة فروع رئيسية لها : فرع عام ، وهو الجمعية العامة ، ويمكن اعتباره - قياسا على البنيان الداخلى للدولة - جهازا تشريعيا أو شبه تشريعى ، وفرع خاص ، وهو المجلس ، ويمكن أن نعتبره جهازا تنفيذيا ، وفرع ادارى ، وهو الجهاز الإدارى للمنظمة الدولية .

على أن طبيعة وظائف بعض المنظمات الدولية قد تقضى وجود فروع رئيسية أخرى . مثال ذلك الأمم المتحدة ، حيث يوجد بها فرع متخصص فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وهو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وفرع متخصص فى الاشراف على الأقاليم التى لم تصل لدرجة الحكم الذاتى ، وهو مجلس الوصاية ، وفرع متخصص فى إصدار احكام فى المنازعات الدولية وتقديم آراء استشارية فى المسائل القانونية ، وهو محكمة العدل الدولية .

الفروع الثانوية :

نظرا لأنه لا يمكن لمواثيق المنظمات الدولية أن تتنبأ مسبقا بمدى اتساع نطاق العمل ، فانها تقتصر على تحديد الفروع الرئيسية ، على أن تترك

لهذه الفروع نفسها سلطة انشاء ما قد تحتاج اليه من فروع ثانوية (organes subsidiaires) تعاونها في عملها على أساس من التخصص . وهذه السلطة حق للفروع الرئيسية ، حتى ولو لم يوجد نص صريح عليها في الميثاق . يؤكد ذلك أن عهد عصبة الأمم قد تحدث في أكثر من موقع عما اسماه باللجان الدائمة في مسائل التسليح (مادة ٦) والانتداب (مادة ٢٢/٩) وغيرها ، رغم أنه لم يشر اطلاقا الى سلطة انشاء الفروع الثانوية .

أما ميثاق الأمم المتحدة ، فينص صراحة على هذه السلطة ، فتقرر المادة ٢٢ منه على أن « للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها » . وتقرر نفس الحكم المادة ٢٩ بالنسبة لمجلس الأمن ، والمادة ٦٨ بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي (٩١) . وقد بلغت الفروع الثانوية للأمم المتحدة ، في الوقت الراهن ، أكثر من مائة فرع .

وإذا كان الأصل أن يتناسب انشاء الفروع الثانوية ومدى حجم نشاط المنظمة ، فإن موائيق المنظمات تختلف من حيث مدى سماحها بهذه السلطة . فالبعض منها يطلقها ، مثل ميثاق الأمم المتحدة ، والبعض الآخر يقيدتها ، مثل موائيق المنظمات الأوروبية (٩٢) . بل توجد أحيانا فروع مشتركة بين عدة منظمات دولية ، كما هو الحال بالنسبة للبرلمان الأوروبي ، ومحكمة العدل الأوروبية ، فهما فرعان مشتركان بين المنظمات الأوروبية الثلاث (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب - السوق الأوروبية المشتركة - الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية) (٩٣) ، وكما هو الحال بالنسبة للمحكمة الإدارية

(٩١) وتقرر موائيق المنظمات الدوائية المتخصصة أحكاما مشابهة . انظر على سبيل المثال : مادة ٥/قسم ٤ من ميثاق البنك الدولي للانشاء والتعمير ، ومادة ٦ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، ومادة ١٨ من ميثاق منظمة الصحة العالمية ، ومادتي ٤٣ ، ٤٥ من ميثاق منظمة الطيران المدني الدولية .

(٩٢) راجع :

Reuter (P.), «Les Organisations Européennes», Paris, 1965, p. 68, 210.

(٩٣) راجع في اختصاصات هذين الفرعين :

Dupuy (R.J.), «Le droit des relations entre les organisations internationales», R.C.A.D.I., 1960, II, t. 100, p. 484, 485.

لنظمة العمل الدولية ، فهي فرع مشترك بين عدة منظمات دولية متخصصة .

وتتنوع الفروع الثانوية تنوعا كبيرا ، فبعضها دائم ، وبعضها مؤقت . وبعضها يتكون من موظفين دوليين أو شخصيات مستقلة ، والبعض الآخر يتكون من مندوبي الحكومات .

أما فيما يتعلق باختصاصات هذه الفروع ، فقد تكون قضائية (٩٤) أو تنظيمية أو تنفيذية أو إدارية ، ويحكمها ميدان :

١ - أن هذه الاختصاصات محددة بنطاق اختصاص المنظمة الدولية . ويترتب على ذلك نتيجتان : الأولى ايجابية مقتضاها أن هذه الفروع يمكن أن تقوم بكل المهام الأساسية المتعلقة بوظائف المنظمة ، والأخرى سلبية ، مقتضاها أنه يمنع على هذه الفروع أن تقوم بمهام لا تدخل في وظائف المنظمة أو ليست أساسية لها .

٢ - أن هذه الاختصاصات تقتصر على ما تملك الفروع الرئيسية حق التفويض فيه (٩٥) .

أما بالنسبة للمدى ما تتمتع به هذه الفروع من سلطات ، فإنه يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع :

١ - فروع ثانوية للبحث والدراسة ، مثل اللجان القانونية ولجان الخبراء .

٢ - فروع ثانوية تملك سلطة حل المنازعات الدولية ، مثل لجان التحقيق ولجان الوساطة ولجان التحكيم .

(٩٤) تحدث عن هذه الاختصاصات تفصيلا رأى محكمة العدل الدولية الخاص بآثار أحكام المحكمة الإدارية لموظفي الأمم المتحدة . راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٤ ، ص ٢٩٥ وما بعدها .

(٩٥) كانت حدود اختصاصات الفروع الثانوية محل مناقشات عديدة أمام المحاكم الإدارية الدولية وخاصة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة . راجع على سبيل المثال أحكام هذه المحكمة في القضايا من ٥٥ ، ٥٩ ، ٦٤ ، والتعليق عليها في A.F.D.I. ، ١٩٥٥ ، ص ٢٩٠ .

٣ - فروع ثانوية تملك سلطة ادارة المشروعات (operational agencies) وهى فروع حديثة النشأة ، وما زالت قاصرة على نطاق المعونات الفنية التى تقدمها الامم المتحدة والمنظمات المتخصصة . ويتمتع بعض هذه الفروع بقدر كبير من الاستقلال يدعوا الى التساؤل عن مدى امكانية اعتبارها فى حكم المنظمات الجديدة ، كما هو الحال بالنسبة لصندوق الامم المتحدة للمشاريع الانتاجية، وصندوق الامم المتحدة لرعاية الطفولة (U.N.I.C.E.F) ووكالة غوث اللاجئين الفلسطينيين (U.N.R.W.A) ، ومكتب الامم المتحدة لشئون اللاجئين (U.N.K.R.A) (٩٦) .

اسباب تعدد فروع المنظمات الدولية :

هناك عدة اعتبارات فنية وعملية وسياسية تدعو الى تعدد فروع المنظمة الدولية .

اما الاعتبارات الفنية فترجع الى ضرورة تقسيم اعمال المنظمة على اساس من التخصص ، ضمانا لتنفيذها على الوجه الاكمل ، مما يتعين معه ، خاصة فى المنظمات متعددة الاختصاصات ، وجود عدة فروع يقوم كل منها بمباشرة وجه من اوجه الاختصاص : اختصاص سياسى ، اختصاص اقتصادى واجتماعى ، اختصاص قضائى ... الخ .

اما الاعتبارات العملية فتتمثل فى انه اذا كانت مبادئ الديمقراطية تدعو الى وجود فرع عام يضم كل الدول الاعضاء ، ويكون صاحب الاختصاص الاصلى الذى يتولى وضع السياسة العامة للمنظمة ، ويتمتع بسلطة مناقشة كل الامور المتعلقة بها ، ما لم يوجد نص صريح يقضى بعكس ذلك ، الا ان هذا الفرع لا يمكنه الاجتماع بصفة مستمرة ولا اصدار قرارات سريعة فى الامور العاجلة ، خاصة فى الحالات التى يضم فيها عددا كبيرا من الدول . لذلك كانت الحاجة العملية تحتم وجود فرع تنفيذى يضم عددا محدودا من الدول ، وينعقد بصفة مستمرة تسمح له باتخاذ الاجراءات السريعة المناسبة . ولا بد فى نفس الوقت من وجود « امانة عامة » تتولى الاعمال الادارية للمنظمة ، وتقوم بتحضير جداول اعمال الفرعين العام والخاص .

(٩٦) راجع :

Reuter (P.), «Les organes subsidiaires des organisations internationales», Mélanges Basdevant, 1960, p. 419.

أما الاعتبارات السياسية ، فتمثل في محاولة التوفيق بين رغبات الدول الكبرى ورغبات الدول الصغرى . فالأولى تريد أن يكون لها وضع متميز داخل المنظمات الدولية ، خاصة السياسية منها ، على أساس أن مصالحها الخاصة وامكانياتها ، وما تتحمله بالتالى من مسئوليات أكبر في تحقيق وحماية أهداف المنظمة ، يستوجب تمتعها بقدر أكبر من الحقوق . أما الدول الصغرى ، فتنادى - اعمالاً لمبدأى الديمقراطية الدولية والمساواة القانونية بين الأشخاص - بأن تكون كل الدول الأعضاء ، إيا كانت مصالحها الخاصة أو قدراتها ، في مركز قانونى متساو ، لا يسمح للبعض منها بوضع يتميز عن وضع البعض الآخر (٩٧) .

ولذلك تأخذ موائيق بعض المنظمات الدولية ، من أجل التوفيق بين هذه الرغبات ، بنظام وجود فرع عام يتحقق فيه مبدأ المساواة القانونية بين كل الدول ، بحيث يكون لكل دولة عضو صوت واحد ، ولا يكون لأى منها حق الاعتراض ، الى جانب فرع خاص تتمتع فيه بعض الدول فقط بحق التمثيل الدائم أو تتمتع فيه الدول الكبرى بمركز قانونى أفضل تظهر آثاره في أسلوب التصويت على القرارات (٩٨) . ومن أمثلة ذلك ما يقترره ميثاق الأمم المتحدة من اشتراط موافقة الدول الخمس الكبرى على القرارات التى تصدر من مجلس الأمن في المسائل الموضوعية (حق الفيتو) ، ومن أمثلة ذلك أيضاً ما تقرره موائيق أخرى من التفرقة عند التصويت حسب الأهمية النسبية لكل دولة ، وهو ما يعرف بنظام التوازن القائم على التمييز بين الأصوات (٩٩) (la pondération des voix) ، على أساس تعداد

(٩٧) راجع :

Boutros-Ghali, «Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales», R.C.A.D.I., 1960, Vol. II, 9 et ss.

(٩٨) ومن تطبيقات هذه الصورة نظام التصويت في منظمة العمل الدولية ومنظمة

الطيران المدنى الدولية والمنظمة الاستشارية للملاحة البحرية والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

راجع د. عائشة راتب ، «التنظيم الدولى» الكتاب الأول ، ١٩٧١ ، ص ٦٠ ؛

د. محمد حافظ غانم ، «المنظمات الدولية» ، ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، وراجع أيضاً :

Reuter (P.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 230.

(٩٩) راجع :

Drago (R.), «La pondération dans les organisations inter-

السكان أو مدى المساهمة المالية في رأس مال المنظمة أو أعبائها أو صفات أخرى في الأعضاء ، ومن أمثلة ذلك ما تقرره المادة ١٤٨ من اتفاقية الجماعة الأوروبية الاقتصادية المشتركة من أن يجرى حساب الأصوات - عند التصويت على قرارات يشترط لصدورها أغلبية معينة - على أساس أن يكون لكل من فرنسا وإيطاليا وألمانيا أربعة أصوات ، وأن يكون لكل من بلجيكا وهولندا صوتان ، وللكسمبورج صوت واحد ، ويصدر القرار بأغلبية اثني عشر صوتاً إذا كان بناء على اقتراح لجنة المنظمة ، وبأغلبية اثني عشر صوتاً تمثل أربع دول أعضاء على الأقل في الحالات الأخرى . ومن أمثلة ذلك أيضاً ما تقرره اتفاقية البنك الدولي للإنشاء والتعمير من تخصيص ٢٥٠ صوتاً لكل عضو في مجلس محافظي البنك ، تزداد بصوت إضافي عن كل سهم (وقيمة السهم الواحد مائة ألف دولار) (١٠٠) .

تشكيل فروع المنظمات الدولية :

لا يشير تشكيل الفرع العام اية صعوبة ، باعتباره يضم ممثلي كل الدول الاعضاء ، على عكس الفروع المحدودة العضوية ، مثل مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ، والمجلس التنفيذي لليونسكو ، ومجلس إدارة منظمة العمل الدولية ، التي تشير مشكلات وخلافات بين الدول الأعضاء بشأن من يمثل فيها .

والأصل أن تشكيل فروع المنظمات الدولية يخضع للقواعد الخاصة التي يقررها قانون كل منظمة ، إلا أن هناك بعض المبادئ العامة التي تحكم هذا التشكيل أهمها :

=
nationales», A.F.D.I., 1956, p. 519 et ss.; Monaco (R.); «Les systèmes de vote dans les organisations internationales», Mélanges Gidel, 1961, p. 469 et ss.

(١٠٠) ومن أمثلة التمييز في التصويت أيضاً ما تقرره المادة ٢٨ من اتفاقية الجماعة الأوروبية للفحم والصلب من اشتراط أغلبية أربعة أعضاء من بينهم إحدى الدول المنتجة لصدور قرارات مجلس الجماعة .

(أ) تتكون فروع المنظمات الدولية من ممثلين لحكومات الدول الاعضاء ، يتم اختيارهم بواسطة حكوماتهم ، وعلى سبيل الاستثناء قد يتكون الفرع - عندما يكون مختصا بمباشرة وظيفة فنية - من اشخاص يختارون بصفتهم الشخصية ولخبراتهم المتخصصة ، كما هو الحال في تشكيل بعض فروع منظمة الصحة العالمية ، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الطيران المدني الدولية ، وكما هو الحال في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، ضمانا لكفاءتهم واستقلالهم عن دولهم . كما قد يجمع الفرع ممثلين عن الحكومات بجانب آخرين عن النقابات وعن الافراد ، مثل مجلس ادارة منظمة العمل الدولية الذى يضم ممثلين عن العمال وأرباب العمل ، ومثل اللجنة الاستشارية للجماعة الأوروبية للفحم والصلب التى تضم ممثلين للمنتجين والتجار .

ويتمتع المندوبون داخل فروع المنظمات الدولية ، اثناء تاديتهم لواجباتهم ، بحصانات وامتيازات أهمها الحصانة القضائية ، وعدم جواز القبض عليهم ، وحرمة مستنداتهم ، واعفائهم من التشريعات الضريبية والجمركية .

(ب) يراعى عند اختيار الدول الاعضاء فى الفروع المحدودة العضوية أمران :

١ - مدى قدرة الدولة على الاسهام فى نشاط هذه الفروع . ومن امثلة ذلك اشتراط مساهمة العضو غير الدائم فى مجلس الامن فى حفظ السلام والامن الدوليين (مادة ٢٣/١ من ميثاق الامم المتحدة) ، وتمتع الدول التى تتولى ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية بعضوية مجلس الوصاية (مادة ٨٦ من الميثاق) ، وتمتع الدول التى تقوم بعمليات النقل الجوى الاكثر أهمية وتلك التى تمنح تسهيلات خاصة للمواصلات الجوية بعضوية مجلس منظمة الطيران المدني الدولية (مادة ٥٠ من دستور المنظمة) ، وتمتع الدول الخمس الاكثر تقدما فى مجال النشاط الدرى بعضوية مجلس الوكالة الدولية للطاقة الذرية (مادة ٦ من نظام الوكالة) .

٢ - التوزيع الجغرافى العادل ، لضمان تمثيل كل مناطق العالم ومدنياته المختلفة فى هذه الفروع (١٠١) . مثال ذلك ما قرره الجمعية العامة

(١٠١) راجع :

Vellas (P.), «La représentation géographique des Etats dans les organisations internationales», Revue politique et parlementaire, janvier 1959, p. 47-57.

للأمم المتحدة في دورتها الثامنة عشر - بعد ما أصدرت توصيتها بزيادة أعضاء مجلس الأمن من أحد عشر عضواً إلى خمسة عشر عضواً - من أن يكون توزيع المقاعد العشر غير الدائمة بالمجلس على النحو التالي : خمسة مقاعد للدول الأفريقية ، ومقعد لأحدى دول أوروبا الشرقية ، ومقعدان لدول أمريكا اللاتينية ، ومقعدان لدول غرب أوروبا والدول الأخرى ، وما قرره في نفس الدورة - بعد ما أصدرت توصيتها بزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي من ثمانية عشر عضواً إلى سبعة وعشرين عضواً - من أن توزع الزيادة على النحو التالي : سبعة مقاعد للدول الأفريقية الآسيوية ، ومقعد لدول أمريكا اللاتينية ، ومقعد لدول غرب أوروبا والدول الأخرى . ومثال ذلك أيضاً ما قرره المادة ٩ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بشأن اختيار قضاتها من أنه « ينبغي أن يكون تأليف الهيئة في جملتها كفيلاً بتمثيل المدينيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم » .

(ج) قد يتكون الفسرع المحدود العضوية من أعضاء دائمين (١٠٢) ، أو أعضاء غير دائمين (١٠٢) ، وقد يضم أعضاء دائمين وغير دائمين في نفس الوقت ، وهذه هي الصورة الأكثر شيوعاً ، كما هو الحال بالنسبة لتشكيل مجلس الأمن .

ويجرى اختيار أعضاء الفروع المحدودة العضوية عن طريق التصويت بالأغلبية داخل الفرع العام ، سواء الأغلبية البسيطة ، كما هو الحال بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس إدارة المنظمات الدولية المتخصصة ، أو أغلبية الثلثين ، كما هو الحال بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين وأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي وأعضاء مجلس الوصاية (مادة ١٨/٢ من ميثاق الأمم المتحدة) . كما قد يتم اختيار أعضاء هذه

(١٠٢) وقد كان هناك اتجاه بذلك ، بالنسبة لتشكيل مجلس الأمن ، أثناء الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة .

(١٠٣) مثال ذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي (مادة ٦١ من ميثاق الأمم المتحدة) ، ومجلس اليونسكو (مادة ٥ من دستور المنظمة) ، ومجلس منظمة الأغذية والزراعة (مادة ١/٥ من ميثاق المنظمة) .

الفروع بانتخاب يجريه كل من الفرع العام والفرع الخاص ، ومشال ذلك ما تقرره المادة ٤ من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية فيما يتعلق باختيار اعضاء المحكمة .

الفرع العام للمنظمة الدولية :

(١) الاختصاصات :

يعتبر هذا الفرع - بحكم أنه يضم كل الدول الاعضاء - صاحب الاختصاص الاصلى الذى يملك مناقشة كل الامور التى تدخل فى اختصاصات المنظمة ، او تتعلق بسلطات الفروع الاخرى ، الا اذا كان هناك قيد على ذلك بمقتضى نص صريح فى الميثاق . ولذلك نصت المادة ١٠ من ميثاق الامم المتحدة على أن « للجمعية العامة أن تناقش اية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه » .

ويترب على ذلك أن الفرع العام يعتبر مشرفا على باقى فروع المنظمة الدولية . يؤكد ذلك ، على سبيل المثال ، ما يقرره ميثاق الامم المتحدة من أن تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وخاصة ، من مجلس الامن ، عما يكون قد قام به من تدابير لحفظ السلم والامن الدوليين ، وتقارير اخرى من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية بخصوص اعمالهما ، فى حين أن الميثاق لا يلزمها بتقديم تقارير عن نشاطها الى اى من الفروع الرئيسية الاخرى بالمنظمة . ولا شك أن مثل هذه التقارير تعد من قبيل الرقابة التى يباشرها الفرع العام على سائر الفروع الرئيسية بالمنظمة .

على أن ببطء اعمال الفرع وتعقيدها ، وكثرة المناقشات التى تتخلل جلساته ، يدعو عادة الى تفويض هذا الفرع بعض اختصاصاته الى الفرع الخاص . وأن كان العمل قد جرى فى الامم المتحدة والمنظمات المتخصصة على أن هناك بعض الاختصاصات التى لا يجوز التفويض فيها ، مثل وضع السياسة العامة للمنظمة ، وقبول الاعضاء الجدد ، وانتخاب المجلس التنفيذى ، وتعيين الامين العام ، واقرار الميزانية ، ووضع مشروعات المعاهدات الدولية او اللوائح الدولية ، والتصديق على الاتفاقيات الدولية المبرمة مع منظمات دولية اخرى ، واجراء التعديلات على ميثاق المنظمة .

(ب) أسلوب العمل :

لا يعمل الفرع العام بصفة مستمرة ، وإنما يقتصر على عقد دورات عادية سنوية (الجمعية العامة للأمم المتحدة) (١٠١) ، أو كل سنتين (مؤتمر اليونسكو ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة) . أو حتى كل خمس سنوات (المؤتمر العام الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية) .

ويجوز عقد دورات غير عادية أو استثنائية (sessions extraordinaires) إذا توافرت شروط معينة ينص عليها الميثاق . مثال ذلك ما تنص عليه المادة العشرون من ميثاق الأمم المتحدة من قيام الأمين العام بالدعوة لعقد إدورا انعقاد خاصة ، بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الجمعية العامة .

والأصل ان تعقد الاجتماعات في مقر المنظمة الدولية ، ولكن قد يحدث أحيانا ان تعقد خارج هذا المقر . ومن أمثلة ذلك أن الدورة السادسة للأمم المتحدة قد تمت اجتماعاتها خلال نوفمبر عام ١٩٥١ في باريس .

ويضم الفرع العام عادة مجموعة لجان رئيسية (فروع ثانوية) . تتولى دراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصها (١٠٥) . والأصل أن لكل دولة عضو حق التمثيل في كل هذه اللجان عن طريق مندوبيها . كما قد تنشئ بعض هذه اللجان الرئيسية لجانا فرعية محدودة العدد ، تراعى في تشكيلها الاعتبارات الفنية دون الاعتبارات السياسية .

(١٠٤) وتجتمع الجمعية العامة للأمم المتحدة طبقاً للمادة الأولى من لائحتها في الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر .

(١٠٥) تضم الجمعية العامة للأمم المتحدة سبع لجان رئيسية هي :

- ١ - لجنة المسائل السياسية والأمن .
- ٢ - اللجنة السياسية الخاصة .
- ٣ - اللجنة الاقتصادية والمالية .
- ٤ - لجنة المسائل الاجتماعية والإنسانية والثقافية .
- ٥ - لجنة الوصاية والأقاليم غير المستقلة .
- ٦ - اللجنة القانونية .
- ٧ - لجنة الشؤون الإدارية والميزانية .

وللفرع العام مكتب يتكون من رئيس الفرع ونوابه ، وقد ينضم اليهم رؤساء اللجان الرئيسية . مثال ذلك مكتب الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي يتكون من رئيس الجمعية ونوابه ورؤساء اللجان السبع الكبرى . ويتولى المكتب الاشراف على أعمال الفرع العام وتحديد مواعيد جلساته ، وترتيب أولويات المسائل المدرجة في جدول الأعمال ، واقتراح توزيعها بين اللجان المختلفة ، وتنسيق أعمال هذه اللجان .

وللفرع العام لائحة داخلية تحدد كيفية اعداد جدول الأعمال وأسلوب سير المناقشات ، وتأجيلها ، واقفال بابها ، ونظام التصويت . وغير ذلك من المسائل التفصيلية التي تقوم على أساس ضمان حرية التعبير عن الآراء وحرية التصويت ، واحترام حقوق الأغلبية دون التضحية بحقوق الأقلية ، وعلانية أعمال الفرع بتحويل الجمهور وأجهزة الاعلام حق حضور جلساته ونشر المناقشات .

الفرع الخاص للمنظمة الدولية :

(أ) الاختصاصات :

يتولى هذا الفرع مهمة ومسئولية الجهاز التنفيذي . ومن ثم فهو يتمتع بمجموعة كاملة من السلطات اللازمة لتحقيق هذا الهدف ينص عليها الميثاق . وهو يدير أعمال المنظمة الدولية في فترة ما بين ادوار انعقاد الفرع العام ، فضلا عما قد يختص به من موضوعات بتفويض من هذا الفرع .

وهو يعمل بصفته نائبا عن الدول الأعضاء . وينعقد بصفة مستمرة . ولذلك فقد يكون هذا الفرع - من الناحية العملية - من أهم أجهزة المنظمة الدولية ، كما هو الوضع بالنسبة لمجلس الأمن في داخل هيئة الأمم المتحدة .

ويضم الفرع الخاص عددا محدودا من الدول ، يختارون غالبا بطريقة تؤدي الى توزيع مقاعده توزيعا عادلا بين مجموعات الدول (٢٠٦) .

(١٠٦) كما هو الحال بالنسبة للغالبية العظمى من المنظمات الدولية المتخصصة ، والجماعة الأوروبية الاقتصادية المشتركة (السوق الأوروبية المشتركة) ، وغيرها .

تشكيل هذا الفرع من أهم المشكلات التي تواجه المنظمات الدولية عند نشأتها .

وقد جرى العمل على أن تكون العضوية في هذا الفرع قصيرة الأجل ، وذلك لاتاحة الفرصة لأكبر عدد من الدول للاشتراك في أعماله . مثال ذلك أن عضوية الدول غير الدائمة في مجلس الأمن مدتها سنتان ، والعضو الذي تنتهى مدته لا يجوز إعادة انتخابه على الفور (مادة ٢٣/٢ من ميثاق الأمم المتحدة) .

(ب) أسلوب العمل :

للفرع الخاص لأئحته الداخلية الخاصة التي يقوم بوضعها ، ويحدد فيها أسلوب عمله ونظام جلساته وأسلوب اجراء التصويت فيها .

ويقوم الفرع الخاص بانشاء ما قد يحتاج اليه من لجان دائمة أو مؤقتة (فروع ثانوية) ، كما يقوم بتحديد تاريخ ومكان اجتماعاته (١٠٧) ، والأصل أن يعقد اجتماعات دورية ، وانما يجوز عقد اجتماعات طارئة اذا طلب ذلك عدد معين من الاعضاء أو بناء على دعوة من رئيس الفرع .

وتصدر قرارات هذا الفرع بالأغلبية المنصوص عليها في الميثاق ، وقد تكون الأغلبية العادية أو أغلبية الثلثين أو أغلبية الثلاثة أرباع . وقد تكون هناك امتيازات لبعض الدول ، كما هو الحال بالنسبة لتمتع الدول الخمس الكبرى بحق الفيتو في داخل مجلس الأمن .

ويجرى حساب الأغلبية على أساس عدد الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت بالموافقة أو الرفض ، ما لم يوجد نص يقضى بغير ذلك . وعلى هذا فلا يدخل في حساب الأغلبية الاعضاء الغائبون أو الممتنعون عن التصويت .

(١٠٧) تنص المادة ٣/٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة ، على سبيل المثال ، على أن « لمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات في غير مقر الهيئة إذا رأى أن ذلك أدنى إلى تسهيل أعماله » . وقد عقد مجلس الأمن اجتماعا في يناير سنة ١٩٧٢ بأديس - أبابا ، بمناسبة بحثه لبعض الموضوعات المتعلقة بالقارة الافريقية ، كما عقد اجتماعا في مارس ١٩٧٣ في بنما ، لبحث النزاع بين جمهورية بنما والولايات المتحدة الأمريكية حول قناة بنما .

الفرع الإداري للمنظمة الدولية :

(١) الاختصاصات :

كان يتبع في بداية عهد التنظيم الدولي ما أطلق عليه أسلوب « الدولة المديرة أو المشرفة » (L'Etat directeur) ، الذي كان يتمثل في تكليف الدولة التي يوجد مقر المنظمة الدولية في إقليمها بتولى الأعمال الإدارية للمنظمة ، بصفتها وكيلًا عن الدول الأعضاء في القيام بهذه المهمة . وقد انتهى العمل بهذا الأسلوب مع نشأة منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ ، فأصبحت المنظمة الدولية تتميز ، منذ هذا التاريخ ، بوجود فرع رئيسي (١٠٨) يوفر الخدمات الإدارية بصفة دائمة ، ويتكون من :

١ - رئيس أعلى لهذه الخدمات الإدارية لتحقيق وحدة الإدارة في العمل ، ويسمى عادة « أمين عام » أو « مدير عام » . ويتم تعيين هذا الشخص بواسطة أحد الفرعين : العام أو الخاص ، أو بواسطتهما معا (١٠٩) ، ويكون ذلك عادة لعدة سنوات قابلة للتجديد . ويعاون الأمين العام مجموعة من الأمناء المساعدين .

٢ - إدارات وأقسام مختلفة يتولى العمل فيها عدد من الموظفين الدوليين الإداريين والماليين والفنيين من مختلف التخصصات طبقا لطبيعة عمل المنظمة الدولية .

ولما كان هذا الفرع (الأمانة العامة) يختص بتسيير الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة الدولية ، في الوقت الذي لا تجتمع فيه الفروع الأخرى إلا على فترات متباعدة ، وبشروط وإجراءات معينة ، فإنه يحتل مكانا هاما في حياة المنظمة ، رغم أنه لا يملك سلطة إصدار قرارات ملزمة لها .

(١٠٨) على أنه قد يحدث أحيانا ألا تعتبر السكرتارية فرعا رئيسيا من فروع المنظمة الدولية . مثال ذلك ما تقرره المادة العاشرة من اتفاقية منطقة التجارة الحرة المبرمة في لندن عام ١٩٤٩ والتي أنشأت « مجلس أوروبا » ، حيث تنص على أن المجلس يتكون من هئتين رئيسيتين هما : لجنة الوزراء والجمعية الاستشارية ، وتعاونهما سكرتارية .

(١٠٩) مثال ذلك ما تنص عليه المادة السابعة والتسعون من ميثاق الأمم المتحدة ، بالنسبة لتعيين الأمين العام لهذه المنظمة .

وهو جهاز مستقل عن الدول الاعضاء ، وعن الأجهزة الأخرى . فرغم انه يتلقى التعليمات من هذه الأجهزة إلا أنه يملك سلطة التقدير وسلطة المبادرة ، مما يجعله ، في بعض الأحيان ، أكثر فاعلية من بعض الأجهزة الأخرى .

ويتولى ميثاق المنظمة الدولية تحديد اختصاصات الفرع الإداري ، ويمكن حصرها فيما يلي :

١ - اجراء الاتصالات الإدارية ، سواء الاتصالات الداخلية بين فروع المنظمة الدولية الرئيسية والثانوية ، أو الاتصالات الخارجية مع الاعضاء المنتسبين للمنظمة ، أو مع المنظمات أو المؤسسات الدولية الأخرى التي تتعاون مع المنظمة .

٢ - الاعداد لدورات وجلسات الفروع الرئيسية الأخرى ، من اعداد التقارير وتقارير النشاط ومحاضر الجلسات وتجهيز وثائق العمل والقيام بأعمال الترجمة ، بل وأحيانا اعداد مشروعات القرارات التي تصدرها هذه الفروع مثل مشروع الميزانية .

وكثيرا ما تستشير الفروع الرئيسية الأخرى الأمين العام ورؤساء الأقسام في المسائل الفنية المختصين فيها .

٣ - متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية الأخرى .

كما ان هذه الفروع قد تكل للأمين العام القيام بمهام معينة .

وتجدر الإشارة الى انه قد طرأ تطور هام في طبيعة عمل الأمين العام ، وخاصة بالنسبة للمنظمات السياسية ، بحيث لم يعد الأمين العام مجرد رجل إداري فحسب ، بل أصبح يلعب دورا سياسيا هاما (١١٠) ، ويبعدو هذا واضحا في الأدوار التي قام بها كل من « همرشولد » و « يوثانت » في المنازعات الدولية أثناء فترة عملهما كأمينين عامين للأمم المتحدة .

(١١٠) وذلك على عكس ما يراه الفقه الانجلو - سكسوني من قصر وظيفة الأمين العام على الأعمال الإدارية البحتة فقط . راجع - على سبيل المثال :

وقد كان من رأى « همرشولد » ، أن الأمين العام « وظيفة ديناميكية .. تضع اشكالا من الحركة والتصرفات التنفيذية ، باسم كل الدول الاعضاء ، بهدف تجنب المنازعات الدولية : أو بهدف حلها عندما تثور ، بوسائل دبلوماسية وسياسية خاصة ، وبروح موضوعية ، ووفقا لاهداف ومبادئ وميثاق الأمم المتحدة » (١١١) .

(ب) أسلوب العمل :

تحدد اللوائح الداخلية أسلوب عمل الأمانة العامة وأقسامها الإدارية والفنية المختلفة . وتحصر هذه اللوائح على التأكيد على استقلال موظفي الأمانة العامة فى أعمالهم ، وعدم قبولهم لأية تعليمات أو توجيهات من خارج المنظمة (١١٢) .

Schwebel (S.M.), «The Secretary-General of the United Nations. His Political Powers and Practice», Cambridge, Harvard Univ. Press, 1952, p. 170 et ss.

وقد كان السير (Eric Drummond) أول أمين عام لعصبة الأمم : متأثراً بهذه

النظرة إلى حد بعيد . وكان بما أعلنه فى هذا الاتجاه :

«Nous recommandons avec une insistance toute particulière que, dans l'intérêt de la Société des Nations autant que dans son propre intérêt, le Secrétariat ne dépasse pas le domaine de son activité, que — dans la préparation des travaux et des décisions des divers organes de la Société, — il considère comme son premier devoir de collectionner les documents pertinents en préparant le terrain pour les dites décisions sans suggérer ce qu'elles devraient être».

راجع فى تفصيل ذلك :

Langrod (G.), «La fonction publique internationale», Pays-Bas, 1963, p. 72-74 et p. 323 et ss.; Virally (M.), «Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies», A.F.D.I., 1958, p. 360 et ss.

وانظر أيضاً مقال د. سمعان بطرس فرج الله عن «تطور وظيفة الأمين العام للأمم المتحدة» ،
المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٥ ، ص ١٠٥ وما بعدها .

(١١١) من مقدمة تقرير «همرشولد» لسنة ١٩٦٠ - ١٩٦١ : الأمم الجمعية العامة .

(١١٢) وسنقصد ذلك عند الكلام عن حقوق وواجبات الموظفين الدوليين ، فى البحث الثانى .

ولما كان موظفو الأمانة العامة ينقسمون الى ادارات مختلفة ، وينتمون الى تخصصات فنية متباينة ، كان على الأمين العام ومساعديه الحرص على التنسيق بين الأقسام الفنية المختلفة من ناحية ، وبين هذه الأقسام والأقسام المسؤولة عن الاعمال الادارية والمالية من ناحية أخرى ، وذلك ضمانا لوحدة المنظمة .

ويحدد ميثاق المنظمة الدولية واللوائح الداخلية مسؤوليات وواجبات الفرع الادارى كجهاز ، وواجبات الأمين العام وسائر الموظفين الذين يعملون تحت ادارته . وغالبا ما يخضع هذا الفرع في مباشرته لوظائفه وواجباته الى ثلاثة انواع من الرقابة :

١ - رقابة ادارية : وهى التى يباشرها الفرعان العام والخاص . وذلك عن طريق تقرير عام يلتزم الأمين العام بتقديمه سنويا ، فى أغلب الأحيان ، فى دور الانعقاد العادى للجمعية العامة ، أو تقارير خاصة قد تطلبها منه الجمعية العامة أو المجلس فى أى وقت حول موضوع معين . كما قد يكلف المجلس أو الجمعية العامة لجانا معينة باجراء تحقيق فى بعض تصرفات الجهاز الادارى .

٢ - رقابة مالية : اذ يتعين على الأمين العام أن يوافق الفرعين العام والخاص بتقارير خاصة عن الأوضاع المالية للمنظمة . كما يملك كل من الفرعين سلطة القيام بالتحقيق فى مدى سلامة التصرفات المالية ، عن طريق لجان تكلف بمهمة المراقبة المالية .

٣ - رقابة قضائية : وتحقق هذه الرقابة فى الحالات التى يصدر فيها الفرع الادارى قرارات تنفيذية ، حيث يكون من الجائز الطعن فى صحتها امام محكمة مختصة . ولذلك فهى تكاد تقتصر . فى حالة المنظمات الدولية العادية . على القرارات المتعلقة بحقوق الموظفين الاداريين وامتيازاتهم . حيث جرى العمل على انشاء محاكم ادارية تختص بالنظر فى تظلماتهم . اما فى حالة المنظمات الدولية « فوق الدول » (supranationales) فان هذه الرقابة قد تمتد الى نطاق واسع من القرارات التنفيذية التى يستطيع الفرع الادارى اتخاذها طبقا لمواثيقها .

المبحث الخامس

الموظفون الدوليون

تعريف الموظف الدولي :

تستعين المنظمات الدولية في أدائها لأعمالها ، ومهامها المختلفة ، بمجموعة متنوعة من العاملين بعضهم فنى ، والآخر إدارى ، وبعضهم يعمل بصفة دائمة ، والبعض الآخر بصفة مؤقتة أو لإنجاز مهام محددة ، ويكون ارتباط بعضهم بالمنظمة في صورة علاقة تعاقدية ، والبعض الآخر في صورة علاقة تنظيمية . ويطلق الفقه على كل هؤلاء اصطلاح المستخدمين الدوليين (١١٢) (agents internationaux) .

وقد عرفت محكمة العدل الدولية مستخدمى المنظمات الدولية ، في رأيها الاستشارى الصادر في ١١ ابريل ١٩٤٩ بشأن حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التى تلحق بهم أثناء تأدية واجباتهم ، بأنهم : « كل موظف بأجر أو بدون أجر ، يعمل بصفة دائمة أم لا ، يعين بواسطة أحد فروع المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة . وباختصار ، كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته » (١١٤) .

وهكذا يعد مستخدما في المنظمة الدولية كل شخص يؤدي مهمة باسمها ولحسابها ، وفق تعليمات أجهزتها المختصة .

(١١٢) يزداد حجم المستخدمين الدوليين في المنظمة بزيادة نشاطها . ولذلك تملك الأمم المتحدة اليوم جهازا ضخما من المستخدمين ، بلغ عددهم في ٣١ مايو ١٩٧٤ ، ١٢٩٨٨ مستخدما ، معينين تعيينا دائما أو تعيينا مؤقتا مدته سنة أو أكثر ، يعمل ٤٢١١ منهم بمقر الهيئة في نيويورك ، و ١٣٠٦ بمكتبها الأوروبي في جنيف .

(١١٤) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٧ .

والموظفون الدوليون (fonctionnaires internationaux) طائفة من مستخدمي المنظمة الدولية ، تختلف في صفاتها ومركزها القانوني عن باقي الطوائف (١١٥) . وهي اهم هذه الطوائف ومهيأة لأن تكون عاملا حيويا في تطور عالم القد ، باعتبار أنها تقوم بعمل اداري مستمر ، لصالح الجماعة الدولية كلها . واذا كان وجود هؤلاء الموظفين يمثل ، على حد رأى « لانجرو » ، محاولة هامة لادخال عنصر النظام في الحياة الدولية ، فان مركزهم القانوني في تطور مطرد يتمشى مع تطور التنظيم الدولي وحدود سلطاته (١١٦) .

وتتميز هذه الطائفة بأنها تتفرغ بصورة دائمة للعمل من اجل هدف دولي ، وبأنها تخضع لمركز قانوني تحدده المنظمة الدولية التي يعملون بها ، من حيث حقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم . وهي في ذلك تختلف عن فئة المستخدمين او المعاونين لمدة مؤقتة او لهمة معينة (collaborateurs provisoires ou occasionnels) مثل الخبراء والمحكمين ، وعن فئة صفارالمستخدمين مثل الخدم والسعاة ، الذين يعينون وفق التشريعات المحلية لدولة مقر المنظمة الدولية .

ويمكننا ، في ضوء تعريف الموظف على الصعيد الاداري المحلي ، ان نعرف الموظف الدولي بأنه كل من يعمل في خدمة منظمة دولية ، تحت اشراف اجهزتها ، وطبقا لقواعد ميثاقها ولوائحها ، من اجل القيام بوظائف لصالحها ، بصفة مستمرة ، وعن طريق التفرغ (١١٧) .

وعلى هذا يشترط لتحقيق صفة الموظف الدولي توافر بعض العناصر :

(١١٥) على أن البعض يسمى « بالموظف الدولي » كل العاملين في المنظمة .

انظر د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٠٩ .

(١١٦) راجع :

Langrod (G.), «La fonction publique internationale», 1963, pp. 30 et 71.

(١١٧) ويتفق هذا التعريف مع التعريف الذي قدمته الأستاذة « باستيد » (S. Bastid)

بأن الموظف الدولي :

«Tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un

١ - أن يؤدي المستخدم العمل خدمة لمنظمة دولية ، أو لفرع من فروعها . فلا يعد موظفا دوليا من يؤدي عمله خدمة لدولة معينة ، أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية .

٢ - أن يستهدف نشاط المستخدم مصالح المنظمة ، وليس صالح دولة معينة . ولا يؤثر في توافر هذا العنصر أن يؤدي النشاط في إطار اقليمي ، أي في إقليم إحدى الدول ، مادام يتم من أجل صالح المنظمة الدولية نفسها . وهذا هو الوضع بالنسبة للموظفين الدوليين الذين يعملون في مكاتب اقليمية للمنظمات الدولية .

٣ - أن يؤدي المستخدم عمله تحت اشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفق احكام ميثاقها ولوائحها ، وبتعليمات وأوامر من رؤسائه فيها وخدمهم . ومن ثم لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع في أدائه لوظيفته لقوانين الدولة التي ينتمى اليها أو تعليماتها .

٤ - أن يتفرغ المستخدم في أداء عمله بالمنظمة ، أي أن يكرس لها كل نشاطه ، وأن يكون ذلك على سبيل الاستمرار ، وليس بصفة مؤقتة أو محددة بمهمة معينة (١١٨) .

accord inter-étatique et sous le contrôle des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive, des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question».

انظر رسالتها بعنوان : «الموظفون الدوايون» ، ١٩٣١ ، ص ٥٣ . ويأخذ بهذا التعريف أو بتعريفات مشابهة : د. محمد طلعت الفنيسي ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٤٦ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة ، ص ٨٦ . ويعرف « روتير » الموظف الدولي بأنه العامل في المنظمة الدولية الذي يحكمه نظام قانوني له قواعد خاصة لا تخضع لقانون وطني ، ويمارس وظائف دواية مستمرة ودائمة :

«Un agent international dont le statut est défini par des règles particulières échappant à tout droit national et qui exerce des fonctions internationales continues et permanentes», «Institutions Internationales», 1967, p. 226.

وقد أخذ بهذا التعريف د. محمد سامي عبد الحميد ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٨ . (١١٨) راجع في تفصيل هذه العناصر :

التفرقة بين الموظفين الدوليين وممثلي الدول الأعضاء في فروع المنظمة الدولية :

على ضوء التعريف السابق للموظف الدولي والعناصر المستخلصة منه ، يجب عدم الخلط بين الموظفين الدوليين وممثلي الدول الأعضاء لدى المنظمة وفروعها المختلفة . فهما نوعان يختلفان عن بعضهما من عدة نواح أهمها (١١٩) :

١ - من حيث التبعية : وتظهر آثار هذه التفرقة فيما يتعلق بالتعيين والمسئولية . فالموظف الدولي يتبع منظمة دولية ، أما مندوب الدولة فيتبع دولته . فبينما تقوم الدول الأعضاء بتعيين مندوبيها ، فإن المنظمة هي التي تتولى تعيين موظفيها ، سواء كان ذلك باختيار مباشر منها ، أو بناء على ترشيح من حكومات الدول الأعضاء . وعلى حين يكون مندوبو الدول مسؤولين أمام دولهم ، فإن الموظفين الدوليين لا يسألون إلا أمام المنظمة التي يتبعونها .

٢ - من حيث آثار التصرفات : فتصرف آثار تصرفات مندوبي الدول في المنظمة إلى دولهم . بحيث تلزم بها وتحمل المسئولية عنها ، أما آثار تصرفات الموظفين الدوليين فتتصرف إلى المنظمة التي يعملون بها (١٢٠) .

٣ - من حيث الحصانات والامتيازات : فلا يتمتع مندوبو الدول بالحصانات والامتيازات في مواجهة دولهم ، وإنما يتمتعون بها في مواجهة غيرها من الدول . إذ أنها حصانات وامتيازات قد تقررت لصالح الدولة

Colliard (C.A.), «Institutions Internationales», Dalloz, Paris, 1963, p. 478 et ss.; Bloch (R.) et Lefèvre (J.), «La fonction publique internationale et européenne», Paris, 1963, p. 17 et ss.

انظر أيضاً د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٦٠ - ٦١ ، د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٦ - ٨٧ .

(١١٩) راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٥٨ - ٥٩ .

(١٢٠) ومع هذا فتتصرف آثار تصرفات مندوبي الدول إلى المنظمة الدولية نفسها ، في حالة اشتراكهم في التصويت على قرار تصدره المنظمة . انظر د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٤ .

التي يمثلونها وليس لأشخاصهم . أما الموظفون الدوليون فيتمتعون بحصانات وامتيازات مطلقة ، في مواجهة كل الدول ، بما فيها الدولة التي ينتمون إليها ، ذلك أنها حصانات وامتيازات مقررة لصالح الوظيفة الدولية ذاتها (١٢١) .

المركز القانوني للموظفين الدوليين :

يتحدد هذا المركز طبقاً لما يقرره ميثاق كل منظمة دولية ولوائحها الداخلية . وهو لذلك يختلف كثيراً من منظمة إلى أخرى . ومع ذلك فهناك من الأحكام الأساسية التي جرى العمل بها في مختلف المنظمات الدولية ما يشكل نظرية عامة للوظيفة الدولية ، أو نظاماً قانونياً للموظفين الدوليين ، من حيث طبيعة علاقتهم بالمنظمة ، وشروط تعيينهم بها ، وواجباتهم وحقوقهم قبل المنظمة التي يعملون بها ، وحصاناتهم وامتيازاتهم التي يتمتعون بها عند مباشرتهم لوظائفهم (١٢٢) .

طبيعة علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية :

تنظم علاقة الموظف الدولي بالمنظمة التي يعمل بها مجموعة قواعد لائحية ، إلى جانب ما تتضمنه عقود العمل من أحكام .

(١٢١) راجع :

Bedjaoui (M.), «Les fonctions publiques internationales et influences nationales», Londres, 1958, p. 196 et ss.

(١٢٢) بل يوجد الآن فرع من القانون الدولي العام يختص بهذه الموضوعات ، ويطلق عليه الفقه قانون الوظيفة العامة الدولية أو القانون الإداري الدولي . انظر : د. عز الدين فودة ، «الوظيفة الدولية» ، مجلة العلوم الإدارية ، ١٩٦٤ ، ص ٩٢ . وانظر أيضاً :

Chaumont (Ch.), «Perspective d'une théorie du service public à l'usage du droit international contemporain», Mélanges G. Scelle, vol. I, 1950, p. 115; Bloch (R.) et Lefèvre (J.), op. cit.; Bedjaoui (M.), «Les tribunaux administratifs internationaux», Juris-classeur du droit international, Paris, 1960, fasc. 230, 231; Carlston (K.S.), «International administrative law. Adventure in legal theory», Journal of public law, No. 2/8, 1959, p. 334.

وقد تطورت هذه العقود من عقود مؤقتة (contrats à terme défini) الى عقود دائمة (١٢٣) (contrats à vie) ، لتصبح اليوم من نوع عقود القانون العام ذات النموذج الموحد (contrats-types de droit public) .

وقد اختلف الفقه في تكييف طبيعة هذه العلاقة :

(أ) فقد رأى البعض أنها « علاقة تعاقدية » أساسها عقد العمل بين الموظف والمنظمة ممثلة في أمينها العام أو مساعديه ، بحيث يكون الموظف الدولي في مركز متساو ، من الناحية القانونية ، كطرف في العقد ، مع مركز المنظمة الدولية الطرف الثاني فيه . وهم بالتالي يرون تطبيق مبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » على هذه العلاقة ، فيما يتعلق بشروط صحة قيامها ، وحقوق أطرافها ، وحالات انقضائها .

(ب) ورأى البعض الآخر أنها « علاقة تنظيمية » تجعل الموظف الدولي في مركز مشابه لوضع الموظف العام قبل الإدارة في الانظمة القانونية الداخلية ، بحيث يكون خاضعا ، الى جانب الاحكام المفروضة عليه في عقد العمل ، لكل ما تقرره احكام ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الادارية التنفيذية ، وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدولية .

(ج) على أن أغلبية الفقه تأخذ بنظريات تضع الموظف الدولي ازاء المنظمة في مركز وسط بين التكييفين السابقين ، وتجعل من علاقته بها « علاقة تنظيمية وتعاقدية » في نفس الوقت ، بحيث يعتبر الموظف الدولي خاضعا ، بموجب اتفاق تعاقدى ، لنظام عمل قانونى مرن قابل للتغيير طبقا لاحتياجات المنظمة ، الا انه يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف (١٢٤) (les droits acquis) .

(١٢٣) ويكون للمنظمة ، بمقتضى هذه العقود ، حق إنهاء في أى وقت . راجع : Weil (P.), «La nature du lien de la fonction publique dans les organisations internationales», R.G.D.I.P., 1963, p. 273 et ss.

(١٢٤) تؤكد هذا المعنى المادة ١/١٢ من لائحة موظفى الأمم المتحدة وكثير من أحكام المحكم الإدارية الدوائية .

شروط تعيين الموظف الدولي :

تحكم تعيين الموظفين الدوليين مجموعة قواعد تشبه تلك التي تطبق على تعيين الموظفين في الانظمة القانونية الداخلية .

وتتطلب المنظمات الدولية فيمن تقوم بتعيينهم ، بناء على المؤهل أو عن طريق اجراء مسابقة ، مستوى عاليا من الكفاءة . ويشرف السكرتير العام ومساعدوه ورؤساء الادارات المختلفة على اختيار افضل المرشحين دون مراعاة للجنس (١٢٥) ، أو الاصل ، أو الدين ، أو المعتقدات السياسية (١٢٦) ، أو الجنسية . وتحرص المنظمات الدولية عادة على نوع من التوزيع الجغرافي العادل بين مختلف الدول الاعضاء ، مثل ما تجرى عليه الامم المتحدة (١٢٧) وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية . كما أن بعضها يدخل في الاعتبار نسبة الحصة المالية لكل دولة في نفقات المنظمة .

وتتمتع المنظمات الدولية بحرية واستقلال كاملين في اختيار موظفيها ، بعيدا عن أى نوع من الضغوط الشخصية أو السياسية . وهى تتولى ذلك بنفسها ، خصوصا بالنسبة للوظائف الهامة ، كما هو الحال بالنسبة لاختيار السكرتير العام أو قضاة المحاكم الدولية أو كبار الموظفين ، أو عن طريق الترشيح من الدول الاعضاء . على أن الدول ، خاصة الكبرى منها ، تحاول عادة التدخل في عملية تعيين الموظفين الدوليين (١٢٨) ، سواء

(١٢٥) واستثناء من ذلك تشترط المادة ٣٩ من ميثاق منظمة العمل الدولية ضرورة توافر

نسبة معينة من النساء بين موظفى المنظمة .

(١٢٦) ومع ذلك فقد رأت منظمة اليونسكو أنه من غير المناسب أن تقبل تعيين موظفين

فيها يؤمنون بمبادئ تتنافى وروح التعاون الدولى ، ولذلك نصت لاثمتها على عدم قبول تعيين أى شخص كانت له علاقة بالنظامين الفاشسى أو النازى .

(١٢٧) تنص المادة ١٠١/٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « من المهم أن يراعى في اختيارهم

أكبر ما يستطيع من معاني التوزيع الجغرافى » .

(١٢٨) فضلا عن أنها تفضل بصفة عامة ، أن تتولى بنفسها ترشيح بعض الموظفين

من رعاياها لمدة مؤقتة ، بدلا من تكوين جهاز وظيفى ثابت يتبع المنظمة الدوابة . وتأخذ

بعض المنظمات الدولية فعلا بنظام المستخدمين المؤقتين وترفض انشاء جهاز وظيفى مستقل دائم ،

مثل منظمة حلف شمال الأطلسى واتحاد أوروبا الغربية .

بتحريمها على رعاياها التعيين في وظائف دولية الا بعد حصولهم على اذن منها . او بالضغوط التي تمارسها على الجهاز الإداري في المنظمة الدولية لتفرض بعض رعاياها أو لتمنع تعيين أشخاص معينين (١٢٩) .

واجبات الموظف الدولي :

تحدد موثيق المنظمات الدولية واللوائح الداخلية ، وعقود العمل واتفاقيات المقر ، واجبات الموظف لدولى . وهو يلتزم ، ايا كان نوع وظيفته أو درجتها (١٣٠) ، بالعمل في نزاهة وحيدة واستقلال ، وفقا لتعليمات رؤسائه في المنظمة الدولية . ولا يجب عليه تلقى توجيهات او اوامر من دولته أو من اى جهة اخرى غير المنظمة التي يعمل بها . وفى ذلك تنص المادة ١٠/١ من ميثاق الأمم المتحدة : « ليس للامين العام ولا للموظفين ان يطلبوا أو ان يتلقوا في قادية واجبه تعليمات من اية حكومة او من اية سلطة خارجة عن الهيئة » .

وعلى هذا فمن واجب الموظف الدولي الا يتلقى تعليمات من دولة المقر ، رغم أنها تمنحه بعض الحصانات والامتيازات . ومن واجبه ايضا أن يعمل في استقلال عن دولة الاصل ، رغم أنه يحتفظ بجنسيتها ويظل منتسبا لها ، فيما لا يتعلق بوظيفته الدولية ، وذلك حتى اذا كان قد شغل وظيفة عامة في دولته قبل العمل في المنظمة الدولية ، او اذا كان من المقرر ان يعود مرة اخرى الى شغل هذه الوظيفة (١٣١) . ومن واجبه اخيرا الا يتلقى توجيهات من باقى الدول الاخرى ، سواء كانت أعضاء أو غير أعضاء في المنظمة الدولية

(١٢٩) ومن أمثلة هذه الضغوط ما مارسته الولايات المتحدة من ضغوط على الأمين العام للأمم المتحدة (تريجنفى - لى) فى عامى ١٩٥٢-١٩٥٣ لفصل بعض رعاياها من الموظفين الدوليين من الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة بسبب معتقداتهم السياسية . وقد قضت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بعدم شرعية هذا الفصل وضرورة التعويض عنه ، باعتبار أنه قد تم استجابة لضغط من إحدى الدول ، دون أن توجد له مبررات موضوعية .

(١٣٠) ذلك أن الأمر لا يختلف ، من حيث امكانية التأثير وخطورته على أعمال الوظيفة ، بين من يشغل وظيفة إدارية رئيسية ، مثل السكرتير العام أو مساعديه ، وبين من يشغل وظيفة صغيرة ، مثل مترجم عادى أو كاتب يقوم بتسجيل محاضر الجلسات .

(١٣١) ويؤكد هذا الاستقلال أنه لا يخضع لقوانين وقضاء دولته بالنسبة للأعمال المتعلقة بوظيفته الدولية .

التي يعمل بها ، رغم انه يتمتع في مواجهتها . سواء بمقتضى نصوص خاصة أو القواعد العامة التي أصبحت اليوم في حكم القواعد العرفية . بمجموعة من الحصانات والامتيازات .

على انه يجب مراعاة ان استقلال الموظف الدولي في أعماله عن دولته لا يعنى انتهاء مشاعره الوطنية ازاءها . وانما ضرورة التوفيق بينها وبين مصالح المنظمة التي يعمل بها (١٣٢) . والجمع بينها وبين الشعور بالانتماء الى المجتمع الدولي (١٣٣) . ويعبر بعض الفقهاء عن ذلك بقولهم بأن « على الموظف الدولي أن يجمع بين ولاءين : الاول لدولته . والثاني للمنظمة الدولية ، وأن عليه في حالة تعارض الولاين أن يكون وفيا للمنظمة الدولية ، حتى اذا تطلب منه ذلك تحمل عبء نفسى اليم » (١٣٤) . وقد قررت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية . بأن رفض الموظف الدولي المثول أمام لجنة وطنية للتحقيق في آراء ومواقف له قبل دخوله في خدمة المنظمة الدولية لا يعتبر اخلايا بواجباته الوظيفية (١٣٥) .

(١٣٢) الأستاذة « باستيد » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٢٤ .
(١٣٣) وذلك تطبيقاً لما قاله « ادوار كلاباريد » (Edouard Claparède) في كتابه « الأخلاق والسياسة » من أنه « لا يجب القضاء على المشاعر الوطنية أو النظر اليها على أنها بضاعة للشعور بالانتماء الى المجتمع الدولي ، وأنه من الواجب دمج المشاعر الأولى في المشاعر الثانية ، مثلاً يندمج الفرد في المجتمع » .
وقد قال « مونتسكيو » (Montesquieu) في نفس المعنى :

« J'avais l'esprit vraiment patriote, j'aimais mon pays non seulement parce que j'y étais né, mais encore parce qu'il était une portion de cette grande patrie : l'univers ... », Mélanges inédits.

(١٣٤) راجع :

Langrod (G.), «La fonction publique internationale», 1963, p. 80-81.

ومن رأى محمد بدجاوى أن الولاء للوطن (le loyalisme étatique) أمر مسوح به ، بل ومرغوب فيه ، أما الولاء للدولة (le loyalisme étatique) فأمر لا محل له بين واجبات الموظف الدولي . انظر :

«La fonction publique internationale et influences nationales», Londres, 1958, p. 163-164.

(١٣٥) راجع « روتير » ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٢٨ .

وعلى الموظف الدولي أن يصون الاسرار المهنية للمنظمة ، وعليه أن يكرس كل وقته ونشاطه لأعمال وظيفته ، والا يقبل عملاً خارج المنظمة الدولية إلا بتصريح من الجهات المختصة . كما يجب عليه الامتناع عن القيام بأي تصرفات لا تتناسب وكرامة الوظيفة ، أو الحصول على ميزات مالية أو عينية أو شرفية من جهات أخرى . ويتضمن ميثاق المنظمة ولوائحها وعقود العمل تحديد الأعمال المحرمة على الموظف الدولي (١٢٦) . ومن أمثلة ذلك ما يقرره النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية من منع قضاة المحكمة من تولي الوظائف السياسية أو الإدارية أو الاشتغال بأعمال مهنية (مادة ١٦) ، أو مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام في أية قضية (مادة ١٧) ، وما تحرمه لائحة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب على موظفيها من أن تعود عليهم أي فائدة من الصناعات المتعلقة باختصاص الجماعة ، وما تحرمه على بعض كبار الموظفين من أن يقبلوا ، بعد انتهاء مدة خدمتهم ، ولفترة ثلاث سنوات ، أي عمل آخر ، إلا بتصريح من الجماعة .

حقوق الموظف الدولي :

يكتسب الموظف الدولي مجموعة من الحقوق في مقابل أدائه لخدماته وضماناً لحسن هذا الأداء ، ومنها حقه في عدم المساس بصفته الدولية ، بحيث تلتزم الدول باحترام استقلاله وعدم محاولة التأثير عليه بأي صورة من الصور . وفي ذلك تنص المادة ١٠٠/٢ من ميثاق الأمم المتحدة على أن « يتمتع كل عضو (فيها) باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام والموظفين ، وبالا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم » .

وللموظف الدولي حرية الرأي والفكر السياسي ، وذلك في حدود ما لا يمس استقلاله وحيدته أو يجعلهما محل شك (١٢٧) .

ويحصل الموظف الدولي على تمويضات مالية مجزية تكفل له مستوى

(١٢٦) بل أن بعض المنظمات الدولية جرت على أن يؤدي كبار موظفيها ، عند تسليمهم لأعمالهم ، قسماً أو اعلاناً رسمياً يتضمن تعهدهم باحترام واجبات الوظيفة ورعاية مصالح المنظمة الدولية .

(١٢٧) مادة ١٧ من لائحة موظفي الأمم المتحدة .

مناسبا لمتطلبات الوظيفة الدولية ، وتشمل المرتبات ، والمكافآت السنوية ، والتأمينات الاجتماعية ، والمعاشات ، والاجازات السنوية بأجر . ولا تخضع هذه التعويضات للضرائب التى تفرضها دولة مقر المنظمة الدولية ، أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف . كما ان للموظف الدولى الحق فى الترقية والعلاوة الدورية .

وتتولى المنظمة الدولية حماية موظفيها ضد كل ما يمكن أن يقع عليه من ضرر أو اعتداء بسبب تأدية وظيفته ، وهى فى سبيل ذلك تباشر جميع وسائل المطالبة بالتعويض نيابة عنه وعن المستحقين له . وهكذا يتمتع الموظف الدولى بنوع من الحماية الوظيفية (١٣٨) (protection fonctionnelle) مشابه لتلك التى يتمتع بها الموظف العام فى النظم القانونية الداخلية ، بالنسبة لكل ما يصيبه أثناء تأدية وظيفته أو بسببها .

وقد أكدت محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر فى ١١ أبريل ١٩٤٩ أن هذه الحماية الوظيفية أمر ضرورى لضمان استقلال الموظف فى عمله ، وبالتالي استقلال عمل المنظمة الدولية نفسها ، وأن على الموظف الدولى أن يعتمد على حماية المنظمة دون حاجة لاي حماية أخرى ، وخاصة حماية الدولة التى ينتمى اليها ، والا كان فى ذلك قضاء على استقلاله (١٣٩) .

ويملك الموظفون الدوليون حق تكوين الجمعيات والنقابات دفاعا عن مصالحهم (١٤٠) . وتوجد بالفعل عدة نقابات لموظفى المنظمات الدولية المختلفة،

(١٣٨) وهناك لوائح تقرر هذه الحماية الوظيفية صراحة مثل اللائحة القديمة لموظفى الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، ومشروع لائحة موظفى الجماعة الأوروبية للتبعية (C.E.D.) .
(١٣٩) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٩ ، ص ١٨٣ - ١٨٤ . وقد أكدت المحكمة هذا المعنى بقولها :

«Il est essentiel que l'agent — qu'il appartienne à un Etat puissant ou faible, à un Etat plus ou moins touché par les complications de la vie internationale, à un Etat en sympathie ou non avec sa mission — sache que, dans l'exercice de ses fonctions il est placé sous la protection de l'Organisation». C.I.J., Rec. 1949, p. 184.

(١٤٠) وان كانت بعض المنظمات الدولية تحرم ذلك على بعض موظفيها، كما هو الحال -

فضلاً عن اتحاد دولي لعدد منها ، يضم اليوم أكثر من عشرة آلاف موظف دولي (١٤١) .

وأخيراً يتمتع الموظف الدولي بحماية إدارية وقضائية في حالة المساس بحقوقه . أو مخالفة الإدارة لشروط الخدمة الوظيفية .

وتتمثل الحماية الإدارية في حق التظلم الإداري أمام الأمين العام أو اللجان المختصة بذلك ، وهي لجان تضم عادة ممثلين للموظفين بجانب ممثلي الإدارة (١٤٢) . ومن حق الموظف أن يخطر بالملاحظات المأخوذة على تصرفاته ، وأن يطلع - في هذا الصدد - على الأوراق الموجودة بملف خدمته وأن يبدي ملاحظاته عليها .

وتهدف الحماية القضائية إلى إجبار الإدارة على الالتزام بأحكام لوائح العمل وتعويض الموظفين عن الأضرار التي تلحق بهم نتيجة مخالفتها . ويتحقق ذلك عن طريق المحاكم الإدارية الدولية التي أنشئت منذ عام ١٩٢٧ لتختص بدعاوى إلغاء القرارات الإدارية الدولية ، ودعاوى التعويض عنها . هذا وتوجد محكمة إدارية لموظفي الأمم المتحدة ، وأخرى لموظفي منظمة العمل الدولية ومنظمات دولية متخصصة أخرى . كما أنشأت المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (O.E.C.E.) هيئة قضائية باسم « لجنة الدعاوى » (١٤٣) .

=بالنسبة لاتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية الذي يمنع كبار موظفيه من الانضمام إلى التنظيمات النقابية .

(١٤١) يضم هذا الاتحاد موظفي الأمم المتحدة ، ومنظمات العمل الدولية ، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ، واليونسكو ، والصحة العالمية ، والأغذية والزراعة ، وبعض المنظمات المتخصصة الأخرى .
راجع ، من أجل مزيد من التفصيل :

Bedjaoui (M.) «Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux», A.F.D.I., 1957, p. 433.

(١٤٢) وقد توجد مجالس يمكن للموظف أن يستأنف أمامها قرارات هذه اللجان .
انظر على سبيل المثال :

Puget (H), «Le Conseil d'appel de l'U.N.E.S.C.O. et sa jurisprudence», J.C.P., 52, 1, 1035.

(١٤٣) كما أن محكمة العدل الأوروبية تختص أيضاً - وإن كان بصفة غير أساسية - =

ولا يترتب على الالتجاء الى المحاكم الادارية الدولية وقف القرارات المطعون فيها ، الا ان المحكمة تملك الغاء القرار المطعون فيه ، او الحكم على المنظمة بتنفيذ التزام او دفع تعويض .

حصانات وامتيازات الموظف الدولي :

تقرر الموائيق المنشئة للمنظمات الدولية وبعض الاتفاقيات العامة او الاتفاقيات الثنائية بين المنظمات الدولية ودول المقر عددا من الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون بغض النظر عن جنسيتهم ، وذلك حتى يتمكنوا من اداء وظائفهم على الوجه الاكمل وفي جو من الثقة والطمأنينة . وتستند هذه الحصانات والامتيازات الى اساس اتفاقي ، وان كانت تتجه الآن نحو اكتساب صفة القواعد العرفية . اما الباعث عليها فهو متطلبات حسن اداء الوظيفة الدولية ، فهي لا تمنح للموظفين الدوليين من اجل مصلحتهم ، وانما لصالح المنظمات الدولية نفسها ، ولذلك تتحدث المادة ١٠٥/٢ من ميثاق الأمم المتحدة عن تمتع موظفي الهيئة العالمية « بالمزايا والاعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة » . وتنص المادة ٢٣ من اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية ، التي وافق عليها مجلس الجامعة في ٩ ابريل ١٩٥٣ ، على أن « المزايا والحصانات التي تمنح للموظفين هي لصالح الجامعة » (١٤٤) . وتتضمن النصوص بيان هذه الحصانات والامتيازات التي تشبه ما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون من مزايا ، وان كانت تختلف عنها من حيث جزاء عدم مراعاتها . ذلك أن عدم مراعاة حصانات وامتيازات الموظفين الدبلوماسيين تؤدي الى المعاملة بالمثل ، في حين لا يوجد مثل هذا الجزاء بالنسبة لحصانات وامتيازات الموظف الدولي .

= بدعاوى موظفي الجماعات الأوروبية الثلاث ضد الإدارة تطبيقاً للمواد من ٢٣ إلى ٤٢ من الاتفاقية المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب . راجع Bloch et Lefèvre ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٦٣ وما بعدها .

(١٤٤) وتضيف المادة ان : «للمين العام الحق ، بل ويقتضيه الواجب ، رفع الحصانة عن موظفي الأمانة (باستثناء الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين الذين لا ترفع عنهم الحصانة إلا بموافقة مجلس الجامعة) ، في كافة الأحوال التي يرى فيها أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة مجراها ، وأن رفعها لا يضر بصالح الجامعة » .

ومن أهم صور حصانات وامتيازات الموظف الدولي الحصانة القضائية الجنائية والمدنية وحرية الإقامة والانتقال (وبصفة خاصة عن طريق جوازات مرور) ، وحرية الاتصال بالمنظمة عن طريق استخدام الشفرة والبريد الدبلوماسي والحقيبة الدبلوماسية ، الى جانب عدد من التسهيلات المالية والاعفاءات الجمركية والضريبية (١٤٥) .

ولا يتمتع الموظفون الدوليون كافة بكل هذه الحصانات ، وإنما تقوم التفرقة بينهم ، وفي مدى الحصانات التي يتمتعون بها ، على أساس مدى المسؤولية التي تتحملها كل فئة ، ومقدار ما تحتاجه كل منها من حصانات وامتيازات لاداء أعمالها . وتطبقا للمعاهدة الخاصة بمزايا وحصانات الأمم المتحدة (١٩٤٦/٢/١٣) . وتلك المتعلقة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة (١٩٤٧/١١/٢١) . واللوائح المختلفة المتعلقة بهذا الموضوع ، يتمتع الموظفون الدوليون في الدرجات القيادية (du carte directorial) بكل ما يتمتع به المبعوث الدبلوماسي من مزايا ، أما الموظفون المهنيون (du carte professionnel) : فيتمتعون بجزء من الحصانات والامتيازات وفي الحدود اللازمة لاداء واجبات الوظيفة ، أما صفار الموظفين الإداريين فلا يتمتعون بهذه الحصانات والامتيازات (١٤٦) . ومن ناحية أخرى فقد يستثنى الموظفون من رعاية دولة المقر من التمتع ببعض الحصانات والامتيازات .

(١٤٥) راجع ، في تفاصيل هذه الحصانات والامتيازات ، د. محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٥٨ وما بعدها .

وقد تقررت كل هذه الحصانات بالإضافة إلى الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها المنظمات الدوابة نفسها باعتبارها أشخاصا قانونية ، والتي سبق بيانها عند الكلام عن الشخصية القانونية للمنظمات الدوابة .

(١٤٦) راجع المواد من ١٦ إلى ١٨ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة التي صدرت بقرار من الجمعية العامة والمنشورة في :

Recueil des traités, O.N.U., vol I, pp. 15-83.

وكذلك المواد من ١٩ إلى ٢٣ من اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية : انظر

أيضا :

Hill (M.) «Immunities and Privileges of International Official : The experience of the League of Nations», Washington, 1947.

المبحث السادس

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

يمكن للمنظمات الدولية ، باعتبارها أشخاصاً قانونية ، أن تدخل في علاقات خارجية (relations extérieures) مع باقى اشخاص القانون الدولي . وقد تقرر موثيق المنظمات الدولية هذا الاختصاص صراحة ، مثال ذلك المادة ٦ من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب التى تنص على أن « تتمتع الجماعة ، فى العلاقات الخارجية ، بالاهلية القانونية اللازمة لمباشرة وظائفها وتحقيق أهدافها » ، إلا أن هذا الاختصاص يثبت للمنظمات الدولية ، حتى وإن لم تنص عليه موثيقها باعتباره اختصاصاً ضمناً (١٤٧) .

واختصاص العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية يعنى حق هذه المنظمات فى أن تسهم ، بصفة عامة ، فى الحياة الدولية ، وفى إقامة علاقات مع دول غير الدول الاعضاء فيها ، وفى إبرام معاهدات دولية ، وفى تمثيل مصالحها وتحمل مسئوليتها على الصعيد الدولي ، بشرط ألا يتعدى هذا النشاط حدود أهدافها ، والاختصاصات المعهود اليها بها .

وتختلف العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية من حيث طبيعتها ومجالات ممارستها عن العلاقات الخارجية للدول . فهى لا تقوم استناداً

(١٤٧) وفى ذلك يقول الأستاذ روتير :

«Quand une organisation a reçu un minimum d'autonomie et une vocation assez stable et assez large pour prétendre à une action propre, il est normal de considérer, sauf stipulation contraire clairement indiquée par ses fondateurs, que ces derniers ont voulu l'habiliter à prendre part à la vie internationale», «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», Paris 1953, p. 117-118.

وانظر عكس هذا رأى ، لأستاذنا «بيير بركاتور» (P. Pescatore) فى الدراسة

القيمة عن :

«Les relations extérieures des Communautés européennes», R.C.A.D.I., 1961, II, t. 103, p. 37-38.

الى مبدأ المساواة الذى يحكم علاقات الدول فيما بينها ، وانما استنادا الى الاختصاصات المحددة التى كلفت بممارستها . الأمر الذى يترتب عليه ألا تمتد أنشطتها الخارجية الى كافة مجالات العلاقات الخارجية للدول ، وانما الى البعض منها فحسب . فهى لا تتضمن ، بطبيعة الحال ، الاختصاصات المتعلقة بالحرب أو تلك المتعلقة بتنظيم المرافق العامة . وهى قد تنشأ بين منظمة دولية وغيرها من المنظمات ، من ناحية ، أو بين منظمة دولية وبعض الدول ، سواء الاعضاء بها أو غير الاعضاء ، من ناحية أخرى . وفى كل من الحالتين ، فإن الامين العام للمنظمة الدولية هو الذى يتولى عادة تمثيلها فى هذه العلاقات (١٤٨) . وتوجد فى غالب الاحوال ادارة متخصصة فى الامانة العامة تتولى الاشراف على العلاقات الخارجية والتنظيمات المتعلقة بها .

اولا - العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مع غيرها من المنظمات :

تنشأ بين المنظمات الدولية بعضها البعض علاقات خارجية بهدف تبادل المصالح وتنظيم التعاون المشترك . فكما دفعت متطلبات التضامن الدول الى التعاون فيما بينها فى اطار منظمات دولية ، فإن هذه المتطلبات تدعو المنظمات الدولية نفسها الى توثيق علاقاتها . فضلا عن أن اتساع مهام المنظمات الدولية وأنشطتها ، يحتم التنسيق فيما بينها تجنباً للازدواج ، وتحقيقاً للعمل فى وفاق من أجل صالح الشعوب (١٤٩) .

وتقوم العلاقات الخارجية بين المنظمات الدولية على مستويين : فقد تنشأ بهدف تنسيق العمل فيما بينها ، أو بهدف تحقيق نوع من الاشراف من بعضها على البعض الآخر (١٥٠) .

(١٤٨) ولذلك يمثل سكرتير عام الأمم المتحدة هذه المنظمة فى إجراء المفاوضات مع الدول الأعضاء أو غير الأعضاء ، ومع المنظمات الدوابة الأخرى ، بالإضافة إلى كونه المتحدث الرسمى لها . انظر :

Goodrich and Hambro, «Charter of the United Nations», London, 1949, p. 497.

(١٤٩) راجع :

Dupuy (R.J.), «Le droit des relations entre les organisations internationales», R.C.A.D.I., 1960, II, t. 100, p. 462.

(١٥٠) نقصد هنا بطبيعة الحال ، المنظمات الدوابة الحكومية . غير أنه قد تنشأ علاقات =

(١) علاقات خارجية بهدف تنسيق العمل بين المنظمات :

تشعر المنظمات الدولية ، العالمية أو الإقليمية ، العامة أو المتخصصة ، بالحاجة لتنظيم صور من التعاون ، تقوم على أساس المساواة القانونية ، بهدف تبادل المصالح ، وتجنب المنافسة . ومن أمثلة ذلك العلاقات التي تنشأ بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ، أو بين منظمة العمل الدولية والجماعية الأوروبية الاقتصادية ، أو بين هيئة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة .

وتبرم المنظمات الدولية فيما بينها اتفاقيات لتحقيق مختلف صور التعاون . وتثبت سلطة إبرام الاتفاقيات الدولية للمنظمة (Treaty making power) ، حتى وإن لم ينص ميثاقها عليها صراحة ، باعتبارها نتيجة مترتبة على ثبوت الشخصية القانونية للمنظمة واختصاصها ضمناً لها ، لا تستطيع بدونه تحقيق أهدافها أو مباشرة وظائفها .

وتضمن هذه الاتفاقيات تنظيم تبادل الرأي والمعلومات ، أو تبادل التمثيل بواسطة « المراقبين » ، أو إقامة لجان توثيق صلات ، أو عقد مؤتمرات مشتركة ، أو الاشتراك في الدعوة إلى مؤتمرات دولية ، أو تنفيذ برامج عمل مشتركة ، أو غير ذلك من صور التعاون .

ويحدد ميثاق المنظمة الدولية عادة الفرع المختص بإبرام المعاهدات الدولية . ويجرى العمل ، في غالبية المنظمات الدولية ، على أن يقوم الفرع الذي يدخل في اختصاصه موضوع المعاهدات بالتفاوض حولها ، وأعداد مشروعاتها ، على أن يكون التوقيع من سلطة المجلس التنفيذي ، وأن يتم التصديق من قبل الجمعية العامة . وفي كل الأحوال ، فإن المعاهدات تنسب للمنظمة وتلتزم بها كافة فروعها (١٥١) .

= بين منظمات دولية حكومية وأخرى غير حكومية . وهي علاقات غير منتظمة في غالب الأحوال ، مثال ذلك العلاقات التي يمكن أن تنشأ بين هيئة الأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية ذات مواصفات معينة ، تطبيقاً للأنحة الاستشارية التي أعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ٢٧ فبراير ١٩٥٠ .

(١٥١) انظر ما سبق ذكره ، في المبحث الثالث ، عن سلطة المنظمات الدولية في إبرام المعاهدات الدولية ، وراجع الخلافات الفقهية حول هذا الموضوع في دراسة (Pescatore) ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٥٧ وما بعدها .

والاتفاقيات الدولية بين المنظمات أنواع :

١ - اتفاقيات شكلية (accords formels) ، تحمل اسم معاهدة ، أو اتفاق ، أو بروتوكول ، أو تصريح ، وهي التي يتبع بشأنها نفس الاجراءات الشكلية الخاصة بالمعاهدات بين الدول ، من مفاوضة وتوقيع وتصديق وتسجيل (١٥٢) .

٢ - اتفاقيات ذات شكل مبسط (accords en forme simplifiée) ، وهي التي يكتفى بتوقيعها دون اشتراط التصديق أو غيره من الاجراءات الشكلية (نفاذها) .

٣ - اتفاقيات غير شكلية (accords informels) ، وهي التي تتم دون أى شكليات ، وذلك عن طريق تبادل الرسائل أو المذكرات ، أو بواسطة اتفاق شفوي ، أو نتيجة صدور قرار بارادة منفردة من منظمة دولية ، استجابة لقرار مماثل من منظمة أخرى (١٥٢) .

ويختلف مدى العلاقات بين المنظمات : فقد تكون مجرد تحقيق الاتصال فيما بينها ، وقد تذهب الى أبعد من ذلك لتحقيق عملا مشتركا . وفي كل من الحالتين تأخذ العلاقات اشكالا مختلفة .

(١) أشكال الاتصال بين المنظمات الدولية :

قد تعين المنظمات الدولية مندوبى اتصال (agents de liaison) لدى المنظمات الأخرى التي ترى أهمية انشاء علاقات مباشرة معها . ويختلف

(١٥٢) وقد جرى العمل في كثير من المنظمات الدولية ، وخاصة المتخصصة ، على أن تسجل اتفاقياتها في سكرتارية الأمم المتحدة ، رغم أن المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بتسجيل المعاهدات لا تنصرف إلا إلى معاهدات الدول الأعضاء في المنظمة العالمية . (١٥٣) مثال ذلك أن تصدر منظمة الأغذية والزراعة قرارا تعبر فيه عن حاجتها لقرض من الأمم المتحدة ، فتصدر الأخيرة قرارا تعبر فيه عن استجابتها لهذه الرغبة .

راجع « ديبوى » (Dupuy) المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٥٢٥ وما بعدها ؛ ود . محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٤٧ .

هؤلاء المندوبين عن المبعوثين الدبلوماسيين للدول ، رغم قيام كل من الفئتين بوظيفة مشابهة ، لانتفاء عنصرى السيادة والاختصاص الاقليمى فيما يتعلق بمندوبى المنظمات . كما لا يمكن مقارنتهم بقناصل الدول ، لأن مهمة القناصل هى فى الأساس تسهيل حياة مواطنيهم فى الخارج ، وليست تلك وظيفة مندوبى المنظمات .

وهناك نوعان من مندوبى اتصال المنظمات : موظفون من درجات عالية يمثلون منظماتهم أمام فروع المنظمات الأخرى ويسمون « المراقبين » ، وموظفون فنيون يكونون بعثات دائمة أو مؤقتة لدى سكرتيريات بعض المنظمات ويسمون « لجان توثيق الصلات » .

١ - المراقبون (Les observateurs) :

وتلعب هذه الفئة دورا هاما فى دعم العلاقات بين المنظمات الدولية ، وذلك على عكس الحال فى العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية ، حيث الاصل تمثيل الدول داخل هذه المنظمات عن طريق ممثلين لها (représentants) ولا يوجد مراقبون للدول الا بصفة استثنائية ومؤقتة ، وذلك فى حالات خاصة تحول فيها الظروف دون انضمامها كأعضاء فى المنظمات الدولية (١٥٤) . أما فيما يتعلق بالعلاقات بين المنظمات الدولية ، فالامر على العكس من ذلك تماما ، لأن ارسال المراقبين هو القاعدة بالنسبة لاشتراك بعض المنظمات فى نشاط منظمات أخرى ، لأن عضوية المنظمات الدولية قاصرة فى الاصل على الدول .

ولا يتمتع المراقبون بحق التصويت باعتباره حقا للأعضاء وحدهم ، ولكنهم يملكون حق الاشتراك فى المناقشات ، ويمكنهم بواسطته التأثير على اتجاهات المنظمة الدولية .

والمراقبون نوعان : مراقبون دائمون ، يتم تبادلهم بين المنظمات الدولية

(١٥٤) مثال ذلك الوضع بالنسبة لألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية ، (قبل انضمامها للأمم المتحدة) ، وكوريا الشمالية وكوريا الجنوبية ، وفيتنام الشمالية وفيتنام الجنوبية ، فإذا كانت المشكلات الملقة بين هذه الدول بشأن التوحيد أو الانفصال تحول دون انضمامها كأعضاء فى المنظمات الدولية ، إلا أنه يمكنها الاشتراك فى نشاطها بواسطة « مراقبين » .

عن طريق اتفاقات بين هذه المنظمات ، كما هو الحال بصفة خاصة بين هيئة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ، أو بين هذه الوكالات المتخصصة نفسها ، أو بين هذه الوكالات ومنظمات دولية أخرى ، ومراقبون مؤقتون توجه لهم الدعوة من أحد فروع منظمة دولية (الجمعية العامة عادة) ، لحضور دورة من دوراته .

وإذا كان نظام المراقبين يختلف ، بالنسبة لاختصاصاتهم وسلطاتهم وحصاناتهم ، من منظمة دولية الى أخرى (١٥٥) ، فإن هناك بعض السمات العامة لنشاطهم أهمها :

(أ) لا تقتصر مهمة المراقبين على مجرد رعاية مصالح المنظمة الدولية التي يمثلونها ، وإنما تتعدى ذلك الى الاشتراك الفعلى فى مناقشة نشاط المنظمة الموفدين اليها ، من أجل رعاية مصالح أعم وأشمل من المصالح الذاتية للمنظمين . ولذلك تحرص المنظمات الدولية على أن يكون مراقبوها من كبار الموظفين . وقد جرى العمل فى العلاقات بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة على أن يكونوا من بين سكرتيرى هذه المنظمات أو سكرتيرىها المساعدين (١٥٦) .

(ب) يملك المراقبون حق الكلام أمام الجمعيات العمومية للمنظمات الدولية الموفدين اليها ، على عكس الحال بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين الذين لا يملكون هذا الحق أمام برلمانات الدول المعتمدين لها . وقد جرى العمل فى الجمعية العامة للأمم المتحدة على أن يتكلم المراقب بعد استئذان الرئيس ، أو بناء على دعوة له بالكلام يوجهها الرئيس بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء .

وقد أثرت منذ عام ١٩٤٧ مسألة حق المراقبين فى اقتراح تعديلات على مشروعات القرارات محل المناقشة . وقد حسم المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة الأمر بقراره رقم ٢١٧ الصادر فى ١٨ مارس

(١٥٥) راجع «ديبوى» المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٧١ - ٤٧٣ ؛ ود. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٤٥٠ - ٤٥١ .

(١٥٦) وقد اشترك سكرتير عام الأمم المتحدة وسكرتيروه المساعدون فى كثير من اجتماعات الجمعيات العمومية لبعض المنظمات الدولية ، كما اشترك مديرو بعض الوكالات المتخصصة فى دورات الجمعية العامة للأمم المتحدة أو المجلس الاقتصادى والاجتماعى بها .

١٩٤٩ ، حينما أقر حق المراقبين الممثلين بالمنظمات المتخصصة في تقديم اقتراحات .

وفي اعتقادنا أن إقرار هذا الحق يتجاوز بكثير ما جرى العمل على الاعتراف به عادة للمراقبين ، وأن ذلك يرجع أساسا إلى تلك العلاقة الخاصة التي تربط المنظمات المتخصصة بالأمم المتحدة ، والتي يؤكدتها حرص اتفاقيات تبادل مندوبي الاتصال بينها على استعمال لفظ « ممثلين » دون لفظ « مراقبين » .

والحقيقة أن المنظمة الدولية التي تملك إرسال « ممثل » لها لدى منظمة أخرى يكون متمتعا بحق الكلام أمامها وتقديم المقترحات ، توجد - على حد قول الأستاذ ديبوي - في مركز وسط بين مركز الدولة العضو في المنظمة والدولة غير العضو (١٥٧) .

(ج) يتمتع المراقبون ببعض الحصانات والامتيازات اللازمة لاداء مهماتهم ، تنص عليها عادة اتفاقيات التبادل بالنسبة للمراقبين الدائمين ، أو تقررها المنظمة الداعية ، على سبيل المجاملة ، بالنسبة للمراقبين المؤقتين . وهي في كل الأحوال حصانات وامتيازات تقل عن تلك التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون ، أو ممثلو الدول الأعضاء في المنظمات الدولية .

٢ - لجان توثيق الصلات (Missions de liaison) :

وتنشأ هذه اللجان بصفة دائمة أو مؤقتة لتحقيق الربط بين سكرتيريات المنظمات الدولية ، وذلك عن طريق إنشاء مكاتب تضم بعض الموظفين الإداريين والفنيين في منظمة معينة للعمل في مقر منظمة أخرى ، تنفيذا لاتفاقيات ثنائية تعقدتها المنظمات الدولية فيما بينها . وقد انتشرت هذه اللجان في العمل بصورة كبيرة ، وأصبحت اليوم تقليدا عاما في كل المنظمات المتخصصة . وهي قد تنشأ على مستوى الإدارات المركزية ، كما قد تنشأ على مستوى المكاتب الإقليمية للمنظمات الدولية .

ومن أمثلة هذه اللجان مكاتب الاتصال الدائمة لمنظمات العمل الدولية

والصحة العالمية واليونسكو لدى هيئة الأمم المتحدة ، ولجنة الاتصال الدائمة للسلطة العليا للجماعة الأوروبية للفحم والصلب لدى المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (١٥٨) .

وتحقق هذه اللجان عدة مهام منها :

(أ) تبادل المعلومات والخبرات الادارية والفنية بين المنظمات الدولية .

(ب) القيام بمهمة التفاوض واعداد مشروعات الاتفاقيات الدولية بين المنظمات التابعة لها ، والمنظمات الموفدة لها .

(ج) تسهيل الامر على المنظمات التابعة لها عند رغبتها في ترشيح مراقبين لها لدى المنظمات الموفدة اليها ، اذ يمكن ترشيح هؤلاء المراقبين من بين موظفي هذه اللجان دون حاجة الى ارسال موظفين من مقرها المركزى .

(ب) أشكال العمل المشترك بين المنظمات الدولية :

تستطيع المنظمات الدولية - كما هو الحال بالنسبة للدول - أن تتجاوز مرحلة تنظيم الاتصالات ، بإنشاء أنظمة وهيئات مشتركة فيما بينها . ويتحقق ذلك بصفة خاصة بين المنظمات الدولية التي تربطها علاقات تضامن قوية تقوم على وحدة الأصل والأهداف العامة ، كما هو الحال بالنسبة للمنظمات الأوروبية .

ولا يترتب على اتباع أحد أشكال العمل المشترك بين المنظمات الدولية اندماجها فيما بينها ، وإنما اتباعها لنظم تسمح لبعض فروعها بالعمل بطريقة منسقة أو بصفة مشتركة .

(١٥٨) وقد أنشئت هذه اللجنة تنفيذا للمادة ٩٣ من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم

والصلب التي تنص على ضرورة إقامة صلات قوية مع المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي. انظر :

De Soto (M.J.), «Le relations internationales de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», R.C.A.D.I., 1956, II, t. 90, p. 97-101.

وتأخذ أشكال العمل المشترك إحدى صورتين : ضم بعض فروع المنظمات الدولية ، أو انشاء فروع مشتركة بينها .

١ - ضم الفروع (La jonction d'organes) :

قد تتفق منطمتان دوليتان على أن يتكون فرعان منهما (جمعيتان عموميتان) من نفس الأشخاص ، كما قد تتفقان على عقد دورات تضم أعضاء الفرعين معا . ويمكن أن نطلق على الصورة الأولى اسم الاتحاد الشخصي ، وعلى الثانية اسم الاتحاد التنظيمي .

ويتحقق الاتحاد الشخصي (١٥٩) (Union personnelle) لفرعى منطمتين دوليتين بالنسبة للجمعيات البرلمانية الدولية ، كما هو الحال بالنسبة للمنظمات الأوروبية ، حيث نرى المادة ٩ من بروتوكول اتحاد أوروبا الغربية تنص على أن الجمعية العامة لهذه المنظمة تتكون من نفس الأشخاص الذين يمثلون دولهم في الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا (١٦٠) .

أما الاتحاد التنظيمي (Union institutionnelle) ، فهو الذي ينشأ عن عقد دورات مشتركة تضم أعضاء فرعى منطمتين دوليتين ، وهو ما يتحقق غالبا باجتماع جمعيتين برلمائيتين في دورة مشتركة ، مثال ذلك ما جرى عليه العمل منذ عام ١٩٥٣ ، من عقد اجتماع سنوي مشترك يضم الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا والجمعية العامة للجمعية الأوروبية للفهم والصلب ، من أجل إتاحة فرصة تبادل وجهات النظر بطريق مباشر . وقد أصبح لهذا الاجتماع السنوي أهمية كبيرة ، منذ عام ١٩٥٨ ، نتيجة توحيد الجمعيات العمومية في المنظمات الأوروبية الثلاث لتصبح جمعية واحدة (البرلمان الأوروبي) ، خاصة وأن العمل قد جرى على أن ينضم لهذا الاجتماع أعضاء المجالس التنفيذية للمنظمات الثلاث ، مما يهيئ فرصة اللقاء والمواجهة بين ممثلي منظمات دولية أربع .

(١٥٩) لا نقصد من هذه التسمية تشبيه هذه الصورة بحالة الاتحاد الشخصي بين الدول .

(١٦٠) راجع (De Soto) ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٦٥ .

٢ - الفروع المشتركة (Organes communs) :

وتتمثل هذه الصورة في أن تتفق منظمتان دوليتان أو أكثر على أن تكون لها فروع مشتركة ، بحيث لا توجد فروع خاصة بكل واحدة منها ، وإنما فروع تؤدي وظائفها لحسابها جميعا .

وتختلف هذه الصورة عن صورة الاتحاد الشخصي للفروع ، ذلك أن الأمر لا يعنى وجود نفس الأشخاص في فروع منظمات دولية (جمعيات عمومية مثلا) ، وإنما يعنى إنشاء فرع واحد مشترك بين منظمات دولية مختلفة (جمعية عامة واحدة مثلا) . وبمعنى آخر فإن الأمر يتعلق برابطة عضوية ، وليس برابطة شخصية .

وتفترض هذه الصورة وجود تضامن حقيقى بين عدة منظمات ، وهو ما يتحقق بصفة خاصة عندما يكون لبعض المنظمات هيكل تنظيمى متشابه يضم نفس الدول الاعضاء ، كما هو الحال بالنسبة للفروع المشتركة بين الجماعات الأوروبية الثلاث ، حيث يوجد ، منذ عام ١٩٥٨ ، برلمان أوروبى واحد كفرع عام مشترك بين هذه الجماعات ، ومحكمة عدل أوروبية واحدة كفرع قضائى مشترك بينها ، وكما يوجد ، منذ عام ١٩٦٧ ، لجنة موحدة ومجلس وزراء موحد لهذه الجماعات الثلاث .

ومن أمثلة هذه الصورة أيضا وجود محكمة إدارية واحدة تمارس اختصاصاتها بالنسبة لموظفى منظمة العمل الدولية وموظفى بعض المنظمات الدولية المتخصصة الأخرى .

(٢) علاقات خارجية بهدف إشراف بعض المنظمات على البعض الآخر :

رغم أن المنظمات الدولية أشخاص قانونية ، على قدم المساواة فيما بينها ، إلا أن بعضها قد يكون له نوع من الإشراف على البعض الآخر . وأبرز مثال لذلك صورة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة (١٦٦) . فإذا كان

(١٦٦) أما علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية فهي أقرب إلى علاقة التنسيق والتعاون منها إلى الإشراف ، وذلك على النحو الذى سنراه عند دراسة المنظمات الإقليمية .

تطبيق مبدأ اللامركزية الوظيفية قد أدى الى انشاء منظمات متخصصة مستقلة عن هيئة الامم المتحدة ، الا انه كان لابد من ضمان وجود صلة وثيقة بين هذه المنظمات والهيئة العالمية ، فقامت « صلة الوصل » عن طريق الاتفاقيات التي يعقدها المجلس الاقتصادي والاجتماعى للامم المتحدة مع هذه المنظمات (١٦٢) . وتسمى « اتفاقيات الوصل » ، التي تخول لهذا المجلس نوعا من الاشراف على هذه المنظمات ، الى ضمان التزامها بتوصيات الهيئة العالمية من ناحية ، وتحقيق التناسق فيما بين أنشطة هذه المنظمات نفسها من ناحية أخرى .

ومن أهداف علاقة الوصل :

١ - توحيد وتبسيط القواعد والنظم الادارية بين الوكالات المتخصصة .
مثال ذلك وضع قواعد موحدة فيما يتعلق بنظام الموظفين او نظام اعداد الميزانية .

٢ - توزيع الاختصاصات بين الوكالات المتنافسة ذات الاختصاصات الواحدة او المتشابهة ، خاصة في مجال المساعدات الفنية .

٣ - قيام عدة وكالات ببعض المهام المشتركة ، مثل تنظيم برامج معونة فنية مشتركة وتحديد أولويات تنفيذها .

وتجدر الإشارة الى انه ، لما كان للوكالات المتخصصة شخصيتها القانونية المستقلة عن الامم المتحدة ، فان سلطة المجلس الاقتصادي والاجتماعى لا تثبت له الا اذا نص عليها صراحة في اتفاقيات الوصل . ذلك أن علاقة الوصل تستند الى أساس اتفاقى . فاذا كان مبدأ الوصل يرد النص عليه في موثيق

(١٦٢) تنص المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أن :

« ١ - للمجلس الاقتصادي والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها في المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى بمقتضاها يوصل بينها وبين « الأمم المتحدة » وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٢ - وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريقة التشاور معها وتقديم توصياته اليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة » .

المنظمات الدولية (١٦٢) ، إلا أنه لا بد من أن تأتي اتفاقيات عامة لاحقة لتحديد تفاصيل هذه العلاقة . وقد تستكمل هذه الاتفاقيات باتفاقيات خاصة تتناول بعض صور التعاون على المستوى المركزى أو الاقليمى أو المحلى ، ومن أمثلة ذلك الاتفاقيات التى تمت بين منظمة العمل الدولية ومختلف اللجان الاقتصادية الإقليمية للأمم المتحدة .

هذا وتثير علاقة الوصل بعض الصعوبات التى ترجع الى رغبة الغالبية من الوكالات المتخصصة فى الاحتفاظ باستقلالها ومعارضتها لمحاولات الاشراف على أعمالها من هيئات خارجية ، من ناحية ، ومركزية العمل فى داخل أجهزة الأمم المتحدة ، من ناحية أخرى .

ثانياً - العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مع الدول :

تقيم المنظمات الدولية علاقات خارجية مع الدول الاعضاء أو غير الاعضاء تحقيقاً لأهدافها ، ودعماً لعلاقاتها بها . وهى تنظم هذه العلاقات بواسطة عدة طرق ، تنص عليها موائيقها عادة (١٦٤) ، ومن أهمها إبرام المعاهدات مع هذه الدول . مثال ذلك المعاهدات العسكرية التى توقع بين الأمم المتحدة والدول الاعضاء ، تطبيقاً للمادة ٤٣ من ميثاق الهيئة ، والمعاهدات المتعلقة بتسهيلات الطيران الجوى التى توقع بين منظمة الطيران المدنى الدولية والدول الاعضاء تطبيقاً للمادتين ٧٠ ، ٧١ من ميثاق المنظمة ، وكذلك المعاهدة الخاصة بالقر الأوروبى للأمم المتحدة فى جنيف بين الهيئة العالمية وسنوبيرا ، ومعاهدة انتساب انجلترا للجماعة الأوروبية للفحم والصلب المبرمة فى ديسمبر ١٩٥٤ ، ومعاهدة التفضيل (accord préférentiel) بين السوق الأوروبية المشتركة ومصر الموقعة فى ديسمبر ١٩٧٢ .

ومن صور هذه العلاقات أيضاً ، علاقة المسؤولية المترتبة على مخالفة الالتزامات الدولية من جانب دولة عضو أو غير عضو تجاه منظمة دولية ، كما هو الحال بالنسبة لمسؤولية الدول عن الأضرار التى تلحق بموظفى

(١٦٣) مثال ذلك المادتان ٥٨ و ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، والمادتان ٤١ و ١١٠ من ميثاق اليونسكو ، والمادة ١٠٢ من اتفاقية منظمة العمل الدولية .
(١٦٤) وأن كان يندر أن تنص موائيق المنظمات الدولية صراحة على تنظيم العلاقات مع الدول غير الاعضاء .

منظمة دولية أثناء تأدية أعمالهم (١٦٥) ، أو تلك المترتبة على بعض تصرفات منظمة دولية تجاه دولة معينة ، كما هو الحال بالنسبة لمسئولية الأمم المتحدة عن بعض التصرفات التي وقعت من موظفيها بالكونغو (١٦٦) .

أما فيما يتعلق بالقواعد التي تحكم هذه العلاقات ، فإن لها من تباينها وتغلب النواحي الفنية فيها على ما عداها من النواحي ، والطابع الإداري - إذا كانت مع الدول الأعضاء ، وفي موضوعات تدخل في اختصاصها مباشرة (١٦٧) - ما يجعلها تختلف إلى حد كبير عن القواعد التقليدية الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية (relations diplomatiques) بين الدول .

وإذا كان تحديد الأجهزة المسئولة عن مباشرة العلاقات الدبلوماسية في مختلف الدول أمر واضح محدد بفضل القواعد العرفية ، وما تتضمنه دساتير الدول من نصوص صريحة ، فإن موثيق المنظمات الدولية لا تتضمن

(١٦٥) وذلك وفقاً لحق الحماية الوظيفية الذي قرره محكمة العدل الدولية للمنظمات الدولية - مجموعة الأحكام والآراء الاستشارية للمحكمة ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٧ .
وقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة - إعمالاً لرأي محكمة العدل الدولية - قرارها رقم ٣٦٥ / ٤ في أول ديسمبر ١٩٤٩ بالتريخيص للسكرتير العام للمنظمة بأن يتخذ إجراءات المطالبة بالتعويض ضد الدولة المسئولة عن إلحاق الضرر بموظفي المنظمة ، سواء كانت دولة عضو أو غير عضو.
وينتقد بعض الفقهاء الأسباب التي بنت عليها المحكمة امكانية تحميل دولة غير عضو للمساوية تجاه المنظمة الدولية . انظر ، على سبيل المثال ، « بسكاتور » ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٧٠ - ٧١ ، ص ٢٤٠ وما بعدها .

(١٦٦) راجع :

Salmon (J.), «Les accords U. Thant-Spaak, du 20 février 1965», A.F.D.I., 1965, p. 468.

وانظر أيضاً :

Eagleton (C.), «International Organization and the Law of responsibility», R.C.A.D.I., 1950 Vol I, t. 76, p. 323.

(١٦٧) ولذلك يطلق بعض الفقهاء على هذه الحالة اصطلاح « العلاقات الإدارية بين المنظمات الدوائية والدول الأعضاء » . انظر مثلاً :

Laurent (P.) «Les organisations internationales», Juris-Classeur de droit international, Paris, 1960, vol I, fasc. 112, p. 23.

عادة مثل هذه النصوص . ومع ذلك فيمكن استخلاص بعض العادات التي جرى عليها العمل في العلاقات الخارجية بين المنظمات الدولية والدول .

فقد جرى في العمل داخل الدول على أن تحتفظ وزارات الخارجية لنفسها بمسئولية العلاقات مع المنظمات السياسية ، في حين تترك للوزارات الفنية المتخصصة امكانية الدخول في علاقات مباشرة مع المنظمات المتخصصة ، وذلك تحقيقا لمزيد من السرعة والفعالية في الاتصالات . مثال ذلك العلاقات المباشرة التي تنشأ بين وزارات العمل ومنظمة العمل الدولية ، وبين وزارات الصحة والشئون الاجتماعية ومنظمة الصحة العالمية ، وبين وزارات الزراعة ومنظمة الاغذية والزراعة ، وبين وزارات التعليم ومنظمة اليونسكو (١٦٨) .

وتنشئ الوزارات الفنية المختلفة ادارات خاصة لتنظيم علاقات دائمة مع المنظمات الدولية المتخصصة ، كما تنشئ احيانا لجانا او شعبا تمثل هيئات عامة وخاصة وبعض الشخصيات ، تكون على صلة مباشرة بهذه المنظمات (١٦٩) .

(١٦٨) وتساعد مؤتمرات واجتماعات المنظمات المتخصصة على نشأة علاقات - بعيدة عن إطار العلاقات الدبلوماسية التقليدية - بين الموظفين الفنيين بوزارات الدول المختلفة وموظفي المنظمات الدولية .

ويحمل هذا الاتجاه ، رغم مزاياه ، مخاطر الإخلال بالخطة السياسي العام للدولة . مما يدعو إلى ضرورة الحرص على التنسيق بين الأنشطة الخارجية للوزارات المختلفة .
(١٦٩) مثال ذلك الشعب القومية لليونسكو ومنظمة الاغذية والزراعة .

القسم الثاني

الأمم المتحدة

مقدمة

قامت الأمم المتحدة ، في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، انعكاسا لحاجة ملحة استشعرها الراى العام العالمى من ضرورة وجود تنظيم دولى قادر على منع نشوب الحرب واقرار سلام دائم ، ودعم التعاون الاقتصادى والاجتماعى .

وتفوق الامم المتحدة فى أهميتها ، فى عالمنا المعاصر ، أهمية اية منظمة دولية أخرى ، باعتبارها منظمة عالمية جامعة تضم كل دول العالم تقريبا ، على عكس سابقتها عصبة الأمم ، التى كانت تعمل تحت سيطرة ديموقراطيات أوروبا الغربية ، وباعتبارها أيضا منظمة عامة ، شاملة الاختصاص ، تعنى بمختلف مجالات العلاقات الدولية ، السياسية منها أو الاقتصادية والاجتماعية ، فضلا عن كونها محورا لأنشطة الدول ومركزا لتنسيق العلاقات وتوجيهها مع باقى المنظمات الدولية المتخصصة والاقليمية .

ظروف نشأة الأمم المتحدة :

كان لطبيعة العلاقات فى المجتمع الدولى ، بالإضافة الى الظروف التى لا بدت انشاء الهيئة العالمية ، تأثير كبير فيما نص عليه ميثاق الهيئة من أحكام ، وفى مدى ما حققته المنظمة من فعالية او انجازات . ومن هذه الظروف :

١ - ان التفكير فى انشاء هذه الهيئة والاعداد لقيامها قد تما والحرب العالمية الثانية لما تزل مشتعلة ، مما دعا مؤسسيها الى جعل الهدف الرئيسى لهذه المنظمة تجنب قيام حروب مقبلة ، بحيث تكون سائر الأهداف الأخرى مجرد عوامل تساعد على تحقيق هذا الهدف أو تكون فى خدمته . وفى سبيل تحقيق هذا الهدف الرئيسى ، نرى ميثاق الهيئة يفض النظر أحيانا عما تمليه أحكام العدالة والمساواة .

٢ - أن الأمم المتحدة ، باعتبارها مجرد هيئة توفيق بين الدول ، تحاول حل الصراع القائم بين مبدأ سيادة الدولة وفكرة التنظيم الدولي . ذلك أن مبدأ السيادة المطلقة لم ينته بعد ، رغم ادانته منذ أمد طويل ، ممن ينادون بدعم التعاون الدولي . فما زالت غالبية الدول تتمسك بهذا المبدأ ، بما فيها الدول حديثة الاستقلال التي ترى فيه ضمانا لاستقلالها .

وإذا كان قد طرأ تطور هام منذ قيام التنظيم الدولي ، بحيث لم يعد مبدأ السيادة المطلقة يعنى تأكيد الاستقلال التام ورفض فكرة وجود أية سلطة عليا ، بل أصبح مرتبطا بضرورة التنسيق مع فكرة التنظيم الدولي ، من ناحية ، وبضرورة تقبل التنظيم الدولي له في أحكامه ، من ناحية أخرى ، فقد تميز نظام الأمم المتحدة بمحاولة تحقيق هذه الموازنة رغم صعوبتها . فقد اعترف ميثاق الأمم المتحدة صراحة باحترام سيادة الدول عندما قرر ، في الفقرة الأولى من المادة الثانية ، أن « تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها » ، وعندما قررت الفقرة السابعة من المادة الثانية أنه « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق » إلا أنه لم يقبل الفكرة على إطلاقها ، وجاءت نصوصه لتضع قيودا على ممارسة السيادة في المجال الخارجي ، عندما حرم على الدول استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ، وفي المجال الداخلي ، عندما قرر أنه في حالات تهديد السلم ، لا يجوز دفع تدخل مجلس الأمن بحجة أن المسألة تعد من صميم السلطان الداخلي لدولة ما .

٣ - أن الأمم المتحدة من صنع الدول الكبرى التي حرصت على أن تقرر لنفسها حقوقا تفوق حقوق الدول الأخرى ، بل وأن تعلق انضمامها إلى الهيئة العالمية على اقرار هذه الحقوق .

ورغم الشرائض الدول الصغرى على هذا التمييز ، فقد جاءت صيغة حق القيتو داخل مجلس الأمن استجابة لرغبات الدول الكبرى . وهكذا تستند الهيئة إلى فكرة توافق الدول الكبرى ، التي تعيد إلى الأذهان فكرة الوفاق الأوروبي الذي كان يقوم على ديكتاتورية دول أوروبا الكبرى خلال القرن التاسع عشر . وقد ضمنت الدول الكبرى بذلك ألا يصدر قرار في مسألة موضوعية يتعارض مع ارادتها .

تجربة الأمم المتحدة :

طوال أكثر من ثلاثين عاما ، هي عمر الأمم المتحدة اليوم ، نجحت الهيئة العالمية في فرض وجودها على المجتمع الدولي ، وفي حل بعض المشكلات السياسية بين الدول الصغرى ، وبذلت خلالها جهودا كبيرة في مختلف مجالات التعاون الاقتصادي والاجتماعي ، وأوجدت شعورا بأنها المكان الطبيعي لتسوية المنازعات بالطرق السلمية . فضلا عما أسهمت به في تدوين قواعد القانون الدولي وخلقها على نحو تدريجي .

غير أن الأمم المتحدة ما زالت تقف عاجزة أمام منازعات تهدد السلام العالمي ، فالصراع بين الكتلتين الشرقية والغربية ، وبين الدول المتقدمة والمتخلفة ، لا يجدان لهما حلا أو حتى تخفيفا لحدتهما داخل المنظمة العالمية ، بل لعلهما على العكس يعوقان ممارستها لنشاطها ، ويضعان أجهزتها أمام تحد قاس دفع البعض الى اعتبار أن الدول الكبرى ليست خاضعة لها . بل انها كثيرا ما تعجز عن التوصل الى حلول حاسمة في منازعات باقى الدول .

ومن الملاحظ أنه عندما تتعارض مواقف الهيئة مع مصالح دول معينة توجه هذه الدول النقد لها ، وكلما فشلت الأمم المتحدة في حل مشكلة ما ارتفعت أصوات بعدم جدواها وبأنها لا محالة منهارة ، وظلت مع ذلك أصوات أخرى تنادى بضرورة تدعيمها وتلافى أوجه القصور فيها . وتثور التساؤلات في كل هذه الأحوال : أين قانون الأمم المتحدة ؟ وأين فاعلية هذه الهيئة ؟ وما مصيرها ؟

وإذا كان هناك شبه إجماع على أن الأمم المتحدة بوضعها الراهن لا تقدم ، خاصة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، الصورة التي يريجوها لها أنصار التنظيم الدولي ودعاة السلام ، إلا أن النظرة الموضوعية تقتضى أن يكون الحكم لها أو عليها ، والتكهن بمصيرها نحو الانهيار أو مزيد من الفعالية ، بعد فحص أكثر دقة وأقل تعميما ، فحس أساسه التقييم على ضوء الظروف التى نشأت في ظلها الهيئة ، وطبيعة وحدود الاختصاصات والسلطات التى تحددت لها ، وسنده واقع كل حدث من الأحداث السياسية وظروف العلاقات التى كانت تحكم الدول ، وخاصة الكبرى ، اثناء الحدث .

وعلى أية حال فإن دراسة تحليلية لميثاق الهيئة العالمية ، وأهدافها ومبادئها ، ونظام العضوية فيها ، واختصاصات وسلطات فروعها الرئيسية ، أمر يفرض نفسه قبل أى تقييم للدور الذى قامت به هذه الهيئة (١) .

لذلك رأينا من المناسب تقسيم دراسة هذا الجزء الى اربعة فصول :

الفصل الأول - ميثاق الأمم المتحدة .

الفصل الثانى - أهداف ومبادئ الأمم المتحدة .

الفصل الثالث - العضوية فى الأمم المتحدة .

الفصل الرابع - الفروع الرئيسية للأمم المتحدة .

(١) ولما كانت الدراسة التاريخية تفسر الواقع وتساعد على استكشاف المستقبل ، فسنلجأ إلى المقارنة ، فى كثير من الأحكام ، بين الأمم المتحدة وعصبة الأمم .

الفصل الأول

ميثاق الأمم المتحدة

ميثاق الأمم المتحدة هو المعاهدة الدولية المنشئة للهيئة العالمية التي تحدد أهدافها واختصاصاتها وأسلوب عملها . ولا ترجع أهمية هذه المعاهدة الدولية الى مجرد انها الوثيقة الرسمية التي يستند اليها عند الخلاف ، وانما باعتبارها « دستورا » للمجتمع الدولي ، تضع من الأسس وتقيم من المؤسسات ما يكفل صيانة السلم وتحقيق التعاون الدولي .

على انه لما كان ميثاق الأمم المتحدة يقتصر على ذكر المبادئ العامة دون تحديد تفصيلي للالتزامات او نظام العمل ، فانه كثيرا ما تشور منازعات خاصة بالتفسير عند تطبيق نصوصه . ويبدو ان اختلاف وجهات النظر بين الدول عند وضع مشروع الميثاق . وهو امر طبيعي في معاهدة تضم الغالبية العظمى من دول العالم ، قد دعا المؤسسين الى الاقتصار على تضمين الميثاق ما تم الاتفاق عليه من مبادئ وترك التفاصيل موضع الخلاف معالقة ، على أمل ان تتكفل التجربة والممارسة بتحديداتها وتوضيحها . وذلك رغم ان توضيح كثير من هذه التفاصيل يعد ، في الواقع ، امرا سياسيا لممارسة نشاط الهيئة . فقد اشارت المادة ٢٧ من الميثاق ، على سبيل المثال ، الى نظام التصويت في مجلس الأمن دون ان توضح معيار التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، ومعيار التفرقة بين النزاع والموقف . كذلك يخلو الميثاق من تحديد واضح لمعنى المسائل التي تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدول ، والتي يمتنع على الأمم المتحدة ان تبحثها . كما ان الميثاق لم يحسم مسألة جواز الانسحاب من الهيئة . وتلك المسائل وغيرها نقاط جوهرية يؤثر عدم ايضاحها في مدى فعالية الأمم المتحدة .

واذا كان اقتصار الميثاق على ذكر المبادئ العامة قد ساعد على خروجه الى حيز الواقع وعلى تحقيق عالمية الهيئة ، وانضمام مختلف القوى اليها ، الا انه فتح مجالا امام تفسيرات عديدة تؤدى احيانا الى

احتدام الصدام بين الهيئة والدول الاعضاء . ولا مناص من الرجوع في مثل هذه الأحوال الى الأعمال التحضيرية للميثاق ، وهى غنية بالمناقشات والوثائق ، لتكشف لنا حقيقة ما اراده مؤسسو الهيئة لها ، وما سعت هذه الهيئة الى تحقيقه من اهداف ، من خلال النصوص العامة .

واذا كان ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية ، شأن غيرها من المعاهدات الدولية ، الا انها ذات طبيعة قانونية خاصة ، ذلك إنها لا تقتصر على تقرير حقوق والتزامات متبادلة بين الأطراف ، وانما تنشئ هيكلا تنظيميا دائما للمجتمع الدولي ، يتكون من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ، مما يجعلها بمثابة دستور للمجتمع الدولي .

ونتناول ، في مبحثين ، الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة ، ثم طبيعته القانونية .

المبحث الأول

الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة

ظهرت فكرة انشاء الأمم المتحدة منذ بداية الحرب العالمية الثانية ، كرد فعل لفشل عصبة الأمم في منع قيام الحرب . ثم ما لبث هذا الاحساس ان تحول الى الرغبة في خلق تنظيم عالمي دائم ، قادر على الحفاظ على السلم ودعم التعاون الدولي .

وقد استمرت الفترة التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة حوالى اربع سنوات ، مرت خلالها من مرحلة التصريحات الدولية التى تتضمن مجرد الدعوة والأفكار والاتجاهات العامة ، الى مرحلة المؤتمرات الدولية التى اقرت الأسس والمبادئ والقواعد المحددة . فقد صدر التصريح الأول فى عام ١٩٤١ ، حيث كان الحلفاء يملون بأخرج فترة فى تاريخ النزاع العالمى ، وتوالت تصريحات أخرى حتى نهاية عام ١٩٤٣ . وعقدت بعد ذلك ، خلال عامى ١٩٤٤ و ١٩٤٥ ، بعض مؤتمرات دولية انتهت بتوقيع ميثاق الأمم المتحدة فى ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ، وبدء نفاذه اعتبارا من ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ .

أولا - مرحلة التصريحات الدولية :

(١) تصريح الأطلنطى (١٤ أغسطس ١٩٤١) :

صدر هذا التصريح عن الاجتماع الذى تم بين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وتشرشل رئيس وزراء بريطانيا ، على ظهر الباخرة « برنس أوف ويلز » ، فى ١٤ أغسطس ١٩٤١ . وقد أكد التصريح على بعض المبادئ الديمقراطية التى يجب أن تسود العلاقات الدولية ومنها : ادانة سياسة التوسع الإقليمى ، وحق الشعوب فى اختيار الحكومات التى تمثلها ، وكفالة المساواة بين كافة الدول فى التجارة العالمية ، والتعاون التام بينها فى ميدان العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

وقد جاءت المادة الثانية من التصريح لتقرر ، استنادا الى تلك الاسس النظرية للسلام ، ضرورة وضع نظام أمن دائم يقوم على تحريم استخدام القوة ونزع السلاح (١) .

وهكذا اكتفى الحلفاء بالإشارة الى فكرة التنظيم الدائم للسلام دون أى تفاصيل أخرى ، وذلك لانشغالهم فى هذه الفترة فى العمليات العسكرية ضد القوات النازية .

(٢) تصريح الأمم المتحدة (أو تصريح واشنطن) (أول يناير ١٩٤٢) :

وقع ممثلو ست وعشرين دولة فى واشنطن ، فى أول يناير ١٩٤٢ ، تصريحا مشتركا أطلقوا عليه اسم « تصريح الأمم المتحدة » (٢) ، يتضمن

(١) تقول المادة الثانية من التصريح : « يؤمن. الرئيسان بأنه يجب على شعوب العالم جميعا أن تلتزم لأسباب روحية وواقعية استخدام القوة . وأنه لما كانت صيانة السلم فى المستقبل لا يمكن أن تتحقق إذا استمرت الشعوب التى تهدد أو قد تهدد بالقيام بعدوان خارج أقاليمها ، فى استخدام أسلحة برية وبحرية وجوية ، فإنها يريان من الضرورى تجريد الشعوب من السلاح إلى أن ينشأ على نطاق واسع نظام دائم للسلام العالمى » .

(٢) وكانت هذه أول مرة يظهر فيها اسم الأمم المتحدة . وقد اقترح الرئيس الأمريكى روزفلت فى خطاب له فى ٢١ أكتوبر ١٩٤٢ ، أمام مجلس العموم والوردات البريطانيين =

اتفاقهم على انشاء تنظيم من أجل الدفاع عن الحياة والحرية والاستقلال والحرية الدينية ، بالإضافة الى صيانة الحقوق الانسانية والعدل » .
كما يتضمن اتفاقهم على استخدام كل امكاناتهم العسكرية والاقتصادية ضد دول الأعداء وعدم عقد صلح منفرد معهم .

ولما كان قد أبيع انضمام أى دولة الى هذا التصريح اذا كانت تقدم معونات فعلية ضد الهتلرية وأعاونها ، فقد انضمت اليه بعد توقيعه احدى وعشرون دولة (٣) .

(٣) تصريح موسكو (٣٠ أكتوبر ١٩٤٣) :

فقد أعلن ممثلو الدول الأربع الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية - بريطانيا - الاتحاد السوفيتى - الصين) ، لأول مرة فى هذا التصريح ، تعهدهم الرسمى بانشاء هيئة دولية عامة ودائمة من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين « تستند الى مبدأ المساواة فى السيادة بين كافة الدول المحبة للسلم ، وتفتح عضويتها لكل هذه الدول ، كبيرة وصغيرة » .
وهكذا صارت فكرة قيام تنظيم ديموقراطى بين الأمم ، والتي تحدث عنها تصريح واشنطن ، أكثر تحديدا ، وذلك باستنهاها الى مبادئ أساسيين : مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول ، ومبدأ عالمية التنظيم .

« إطلاق اسم « الأمم المتحدة » على المنظمة المزمع قيامها . وقد رحبت الأوساط البريطانية المشغولة بهذه التسمية على أساس أنها تؤكد أن المنظمة قد قامت « نتيجة جهد مشترك أنقذ الإنسانية من هجمات النازيين والفاشست » ، فضلا عن أنها تؤكد الاعتقاد بأن « هذا الاتحاد الوثيق سوف يستمر فى المستقبل » .

راجع :

Goordrich (L.) et Hambro (E.), «Commentaire de la Charte des Nations Unies», Neuchâtel, 1948, p. 118.

(٣) وكانت فرنسا من بين الدول المنضمة الى هذا التصريح ؛ وقد تم ذلك فى ٢٦ ديسمبر ١٩٤٤ ، فكانت الدولة الوحيدة ، من ضمن الدول التى عرفت بعد الحرب العالمية الثانية بالدول الخمس الكبرى ، التى لم تكن طرفا أصليا فى هذا التصريح . كما كان عدد من الدول العربية من المنضمين للتصريح : العراق فى ٢٦ يناير ١٩٤٣ ، ومصر فى ٢٧ فبراير ١٩٤٥ ، والمملكة العربية السعودية وسوريا ولبنان فى أول مارس ١٩٤٥ . راجع : د. زكى هاشم ، « الأمم المتحدة » ، القاهرة ، ١٩٥١ ، ص ٣ ؛ د. حسن الجلبسى ، « مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية » ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٤ .

(٤) تصريح طهران (أول ديسمبر ١٩٤٣) :

فقد أصدر الرؤساء الثلاثة : روزفلت وستالين وتشرشل ، هذا التصريح مؤكدا على تضامنهم العسكري ، والتنسيق الكامل بين هيئات اركان حرب العمليات العسكرية التابعة لدولهم ، واعتمادهم على مساهمة ايران وغيرها من الأمم الصديقة المحبة للسلام ، في اقامة السلام العالمى والأمن والتقدم بعد الحرب ، وفقا لمبادئ تصريح الأطلنطى .

كما أكد التصريح على عزم الرؤساء على التعاون مع جميع الشعوب الراغبة في القضاء على السيطرة والاستعباد ، وحرصهم على أن يؤلفوا معها « أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية » (٤) .

واذا كانت التصريحات الدولية السابقة تفصح عن اتفاق الدول وشعوبها حول ضرورة وجود منظمة عالمية ، فقد تعددت الآراء حول الشكل المقترح لهذا المنظمة والأسس التى يمكن أن تقوم عليها . فقد كان من رأى البعض احياء عصبة الأمم ومحاولة سد الثغرات التى كشف عنها العمل ، وذلك على أساس أن دعم تجربة قائمة افضل من بدء تجربة جديدة . الا أن الاتجاه الغالب كان يدعو الى اقامة تنظيم جديد منفصل تماما عن عصبة الأمم ، استناد الى أن العصبة قد فشلت في تحقيق وصف العالمية (٥) وفى

(٤) يقول التصريح :

«La coopération et la participation active de toutes les nations, grandes ou petites, dont les peuples sont, de coeur et d'esprit, prêts comme les nôtres à consacrer leurs efforts, à supprimer la tyrannie et l'asservissement, l'oppression et l'intolérance ... (ces nations) seront les bienvenues quand elles viendront nous rejoindre dans la famille universelle des nations démocratiques».

انظر : جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤ . وانظر أيضاً :

Van Asbeck and Verzijl, «United Nations Textbook», Leyden, 1950, p. 14.

(٥) وقد كان من الصعب تصور موافقة الكونجرس الأمريكى على قبول الانضمام الى العصبة بعد رفضه التصديق على عهدها فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، رغم كل المحاولات التى بذلت لدفع الولايات المتحدة الى الانضمام . كما كان من المتبعذر مرافقة الاتحاد السوفيتى على العودة الى العصبة ، بعد فصله من عضويتها فى عام ١٩٣٩ .

اقامة نظام سلم فعال ، فضلا عن أن عددا كبيرا من الدول قد اعلن عن عدم ثقته فيها . وعدم التزامه بما تفرضه من عقوبات (٦) .

وكانت هناك ثلاثة آراء حول شكل التنظيم الجديد :

(أ) رأى يدعو الى انشاء تحالف عسكري دائم بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ودول الكومنولث البريطانى ، على أن تدعى الصين للتشاور بالنسبة للمسائل المتعلقة بالقارة الآسيوية . ويختص هذا التحالف بالاشراف على تنفيذ معاهدات الصلح مع الدول المهزومة ، وتحمل مسئولية صيانة الأمن بعد انتهاء الحرب ، واستخدام القوة لرد العدوان ، فضلا عن التشاور مع باقى الدول فى حالة اضطراب السلم والأمن الدوليين .

وقد كان هذا الرأى محل اعتراض ، باعتبار أن نظام الأحلاف العسكرية نظام مؤقت بطبيعته ، يتأثر بتغير السياسات الوطنية للدول الأعضاء فيه . فضلا عن أنه يعنى ، وبالذات من وجهة نظر الدول الوسطى والصغرى ، أحلال ديكتاتورية جديدة مفروضة من الدول الأربع العظمى المنتصرة فى الحرب محل ديكتاتورية دول المحور التى ناضلت كل الشعوب المحبة للسلم فى سبيل القضاء عليها (٧) .

(ب) رأى ينادى بأن يكون التنظيم الجديد على نمط فكرة الاتحاد الأمريكى الذى ضم الجمهوريات الأمريكية الإحدى والعشرين سنة ١٨٩٩ ، والذى يقوم على أساس المساواة فى السيادة بين هذه الجمهوريات ، وعدم تدخل أى منها فى الشؤون الداخلية أو الخارجية للجمهوريات الأخرى ، والتزامها بحل منازعاتها سلميا ، واعتبار أى تهديد أو عدوان على أحدها واقعا عليها جميعا ويستلزم اجراء دفاعيا جماعيا . وتتولى هيئات الاتحاد تنفيذ هذه الأسس .

(٦) مثال ذلك التصريح المشترك الصادر عن اجتماع وزراء خارجية الدنمرك وفنلندا والنرويج وهولندا والسويد وسويسرا فى أول يوليو ١٩٣٦ . راجع د. حامد سلطان ، « تطور مذهب الحياد » ، ١٩٣٨ ، (النسخة الفرنسية) ، ص ٣٢٣ .

(٧) راجع د. حامد سلطان ، « القانون الدولى العام فى وقت السلم » ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٣ ، ص ٨٢٣ - ٨٢٤ .

ولم يحظ هذا الرأي بتأييد كبير : ذلك انه اذا كان هذا الاتحاد قد استطاع ان يصون السلام بين الجمهوريات الأمريكية ، الا انه كيان اقليمى تختلف ظروفه ، بالطبيعة ، عن ظروف نظام يهدف الى ضم كل الدول ايا كانت مواقع اقليمها .

(ج) رأى يدعو الى ان يكون التنظيم الجديد ، تنظيماً عالمياً دائماً ، يستند الى اهداف ومبادئ واضحة ، ويعمل بواسطة أجهزة ذات اختصاصات محددة وسلطات فعالة .

وقد تبنى هذا الرأي « سمر ويلز » (Sumner Welles) وكيل وزارة الخارجية الأمريكية ، منتقداً الرايين السابقين ، وشارحا بالتفصيل في كتاب بعنوان « Time for decision » ، تصوره للمنظمة الدولية العالمية (٨) . ويدعو مشروع سمر ويلز الى انشاء مجلس تنفيذى مؤقت يتكون من أحد عشر عضواً : أربعة يمثلون الدول الكبرى ، وسبعة يمثلون المناطق الاقليمية في العالم . ويتولى هذا المجلس اعداد نظام لحفظ السلام تقوم بتنفيذه الأمم المتحدة . وكان من رأى ويلز ان يتولى هذا المجلس بصفة مؤقتة الاشراف على صيانة السلم الى ان يتم وضع النظام الدولى الجديد .

(٨) تجدر الإشارة الى أنه لما كانت حكومات الدول مشغولة ، في ذلك الوقت ، في العمليات العسكرية ضد القوات النازية ، فقد استعان عدد منها ببعض الهيئات العامة والخاصة لدراسة تصور شكل التنظيم المقترح قيامه . ومن أمثلة ذلك « اللجنة الجامعية لمسائل ما بعد الحرب » التي كونتها الولايات المتحدة الأمريكية في ١٩٤٣ ، « والجامعة الأمريكية الكندية » ، التي نظمت ، تحت رعاية مؤسسة كارنجي (Carnegie Dotation) عدة مؤتمرات انتهت بوضع مشروع تم نشره في ١٩٤٤ تحت عنوان « القانون الدولى فى المستقبل » . كما أعدت لجنة « شوتويل » (Shotwell) ، في ١٩٤٤ ، مشروع ميثاق منظمة دولية ، كان من أهم ما يتضمنه انشاء قوة بوليس دولية .

وقد كان لمثل هذه الدراسات أضداد لدى الحكومتين الإنجليزية والأمريكية : فقد أعلن تشرشل في خطاب له أمام مجلس العموم البريطانى في ٢١ مارس ١٩٤٣ ضرورة وجود تنظيم دولى جديد . كما أثار « كورديل هال » (Cordell Hull) أمام الكونجرس الأمريكى موضوع حتمية التنظيم العضوى للمجتمع الدولى والموافقة على مبدأ وجود منظمة عالمية . وقد دفعت هذه التيارات من اتجاهات الرأى العام دول الحلفاء الى تباع خطوات أكثر تحديداً نحو إنشاء الهيئة الدولية .

وقد حدد المشروع اختصاصات ووظائف المجلس ، وأهمها تسوية المنازعات بالطرق السلمية . واتخاذ تدابير القمع ، والإشراف على شئون التسليح والتعاون مع التنظيمات الإقليمية (٩) .

وقد قررت « لجنة شئون ما بعد الحرب » الأمريكية عرض هذا المشروع على حكومتى الاتحاد السوفييتى وبريطانيا لدراسته ومناقشته تفصيلاته . وقد أصبح هذا المشروع ، بالفعل ، ركيزة أساسية للمؤتمرات الدولية التى انعقدت بهدف انشاء هيئة الأمم المتحدة .

ثانيا - مرحلة المؤتمرات الدولية :

(١) مقترحات دومبرتون أوكس (٧ أكتوبر ١٩٤٤) :

عقد ممثلو الصين والاتحاد السوفييتى وبريطانيا والولايات المتحدة فى أغسطس ١٩٤٤ مؤتمر دومبرتون أوكس (Dumbarton Oaks) للبحث فى الأسس التى تقوم عليها الهيئة العالمية المقرر انشاؤها ونظام عملها . ولما كان الاتحاد السوفييتى لم يعلن الحرب بعد على اليابان ، فقد تجنب الاجتماع بالصين ، التى كانت فى حرب مع اليابان . اجتماعا مباشرا . ولذلك عقدت جلسات هذا المؤتمر على مرحلتين : الأولى بين الولايات المتحدة وبريطانيا والاتحاد السوفييتى فى الفترة من ٢ أغسطس الى ٢٨ سبتمبر ١٩٤٤ ، والثانية بين الولايات المتحدة وبريطانيا والصين فى الفترة من ٢٩ سبتمبر الى ٧ أكتوبر ١٩٤٤ .

وقد أسفرت هذه الاجتماعات عما أطلق عليه « مقترحات دومبرتون أوكس » التى تضمنت توصيات خبراء الدول الكبرى فيما يتعلق بأهداف ومبادئ الهيئة ، والأسس التى يرون أن يقوم عليها نظام العمل .

وتعد هذه المقترحات أول مشروع تفصيلى ، تنتقل به الهيئة الدولية المزمع انشاؤها ، من مرحلة التفكير والاعداد ، الى مرحلة الصياغة . وهى تنقسم الى اثنى عشر فصلا تتضمن الاتفاق على :

(٩) راجع تفصيلات المشروع فى مؤلف الدكتور حامد سلطان السابق الإشارة اليه ،

١ - اقامة تنظيم دولى يعرف باسم الأمم المتحدة يعمل على حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيق التعاون الدولى فى العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتنسيق جهود الأمم لضمان المصالح المشتركة ، مستندا الى المبادئ الآتية :

- (أ) المساواة فى السيادة بين الدول .
- (ب) تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية .
- (ج) فض المنازعات الدولية بالوسائل السلمية .
- (د) الامتناع عن استخدام القوة فى العلاقات الدولية .
- (هـ) تقديم المساعدة للتنظيم الدولى عندما يقتضى الأمر استخدام القوة .
- (و) عدم مساعدة الدول التى يتخذ ضدها عمل من أعمال القمع .
- (ز) وجوب أن تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء بهدى من هذه المبادئ .

٢ - يتكون التنظيم الدولى من الفروع الآتية :

(أ) جمعية عامة تتولى مناقشة كل الأمور المتعلقة بحفظ السلم ودعم التعاون الدولى .

(ب) مجلس أمن يتكون من احدى عشر دولة (خمسة منها دائمة وستة تنتخب لمدة سنتين) ، يعقد بصفة مستمرة ، وتكون مهمته بحث المسائل التى تهدد السلم والأمن الدوليين ، وله أن يتخذ كل القرارات اللازمة للمحافظة عليهما ، بما فى ذلك التدابير العسكرية .

(ج) محكمة عدل دولية . غير أن المقترحات لم تحدد ما اذا كانت ستنشأ محكمة جديدة ، أم ستستمر المحكمة الدائمة للعدل الدولى . كما لم تحدد اختصاصات هذه الهيئة القضائية .

٣ - يتمتع كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن باختصاصات وسلطات محددة من أجل المحافظة على السلم ومنع وقوع العدوان ، وقمعه فى حالة وقوعه (١٠) .

(١٠) يتبين من مضمون هذه المقترحات بشأن أهداف الهيئة ومبادئها ، وتوزيع -

وقد لعبت مقترحات دومبرتون أوكس دوراً حاسماً في نشأة هيئة الأمم المتحدة . بل أن ميثاق الهيئة لم يفعل ، كما سنرى ، أكثر من أنه أقر في معظم نصوصه النتائج التي توصلت إليها هذه المقترحات (١١) .

ومع ذلك ، فقد ظلت هناك مسائل هامة معلقة ، فلم ينعقد الاتفاق ، في هذه المقترحات ، حول نظام التصويت في مجلس الأمن ، وتركت هذه المسألة حتى يتم اتفاق الدول الكبرى عليها فيما بعد . وقد انتهزت هذه الدول أول فرصة لحسم هذه المسألة الجوهرية .

(٢) مؤتمر يالطا (١١ فبراير ١٩٤٥) :

انعقد مؤتمر يالطا بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا في الفترة من ٤ إلى ١١ فبراير ١٩٤٥ ، لبحث المسائل التي ما زالت معلقة ، وأهمها نظام التصويت في مجلس الأمن وتعيين الأقاليم التي توضع تحت نظام الوصاية .

وقد تم الاتفاق بالنسبة للمسألة الأولى على صيغة أصبحت تعرف باسم « صيغة يالطا » ، تلخص في اشتراط اجماع الدول الخمس الكبرى عند التصويت على المسائل الموضوعية داخل مجلس الأمن ، وهو ما جرى العمل على تسميته بحق الاعتراض أو الفيتو .

= الاختصاصات داخلها ، مدى التشابه بينها وبين عصبة الأمم . وإن كانت المقترحات قد خولت مجلس الأمن ، في سبيل تنفيذ قراراته ، سلطات وتسهيلات متعددة لم يكن يتمتع بها مجلس العصبة .

(١١) ويرجع ذلك إلى أنه تم إعداد هذه المقترحات في وقت كان انتصار الحلفاء فيه وشيكاً ، وغداً فيه استقرار السلام بطريقة فعلية ، عن طريق منظمة عالمية جديدة ، أمراً ضرورياً . هذا بالإضافة إلى أن مثلي الحكومات في دومبرتون أوكس كانوا من الشخصيات الهامة التي تميزت عن وجهة النظر الرسمية للحكومات . ولذلك أعلن هيدسون « أن الاخفاق في الموافقة على هذه المقترحات يعني عدم انشاء منظمة دولية على الإطلاق . ومن المستحيل أن يتقبل هذا الاحتمال من يهتمون بالقانون الدولي ، ومن يبذلون كل جهودهم للمعاونة على تجنب نشوب حروب جديدة » . راجع :

Hudson (M.O.), «An approach to the Dumbarton Oaks Proposals», A.J.I.L., January, 1945, p. 95.

أما بالنسبة للمسألة الثانية فقد تم الاتفاق على أن الأقاليم التي توضع تحت نظام الوصاية الذي سينشأ وفق ميثاق الهيئة الجديدة ، هي الأقاليم التي كانت تخضع لنظام الانتداب في ظل عصبة الأمم ، والمستعمرات التي ستنتزع من الدول المنهزمة في الحرب ، والأقاليم التي ستدخل باختيارها في هذا النظام .

وقد رأى المؤتمر ضرورة البدء في الخطوات التنفيذية لخروج الهيئة العالمية إلى حيز الوجود (١٢) ، وأهمها دعوة « جمعية تأسيسية للأمم المتحدة » ، تتولى ، على ضوء مشروعى دومبرتون أوكس ويالتا ، وضع ميثاق الهيئة الجديدة ، ولذلك قرر الدعوة إلى مؤتمر دولي يعقد بالولايات المتحدة الأمريكية في ٢٥ أبريل ١٩٤٥ ، تحضره الدول الموقعة على « تصريح الأمم المتحدة » في أول يناير ١٩٤٢ ، وتلك التي أعلنت الحرب على دول المحور قبل أول مارس ١٩٤٥ (١٣) .

(٣) مؤتمر سان فرانسيسكو (٢٦ يونيو ١٩٤٥) :

انعقد هذا المؤتمر تحت اسم « مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولي » والحرب ما زالت مشتعلة ، بدعوة من الولايات المتحدة الأمريكية باسمها ، ونيابة عن بريطانيا والاتحاد السوفيتي والصين (١٤) ، وذلك في التاريخ الذي حدده مؤتمر يالتا (٢٥ أبريل ١٩٤٥) . وقد استمرت أعمال المؤتمر ، الذي ضم خمسين دولة ، لمدة شهرين ، دارت خلالها

(١٢) جاء في قرارات مؤتمر يالتا : « لقد عقدنا العزم على أن فنشئ مع حلفائنا في أقرب فرصة ممكنة هيئة دولية عامة من أجل المحافظة على السلم والأمن . ونعتقد أن هذه الهيئة ضرورية ، سواء لمنع الاعتداء أو لإزالة الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي قد تؤدي إلى الحرب ، وذلك بالتعاون الوثيق المستمر بين كل الشعوب المحبة للسلم » .

(١٣) وكان من بين ما قرره المؤتمر أيضاً توجيه الدعوة لاجتماع « لجنة المشرعين » لوضع مشروع نظام أساسى لمحكمة عدل دولية ، تكون على غرار المحكمة الدائمة للعدل الدولى . وقد تمكن ممثلو أربع وأربعين دولة ، في الفترة من ٩ إلى ٢٠ أبريل ١٩٤٥ ، من اعداد المشروع المطلوب .

(١٤) رفضت الحكومة المؤقتة لفرنسا أن تكون من الدول الداعية ، والتي كان يطلق عليها اسم : (Puissances convoquantes)

المناقشات استنادا الى مقترحات دومبرتون أوكس والتعديلات التي أدخلتها عليها لجان العمل واللجان الفنية المنبثقة عنها .

وقد قرر المؤتمر العدول عن قاعدة الاجماع ، التي كانت تعد قاعدة عامة في أسلوب عمل معظم المنظمات الدولية حتى ذلك الوقت ، واخذ بدلا منها بقاعدة أغلبية الثلثين فيما يتعلق بالمسائل الهامة ، والأغلبية العادية في المسائل الأخرى . اما فيما يتعلق بنظام التصويت في مجلس الأمن ، فقد اقر المؤتمر صيغة يالتا بما تخوله من حق الفيتو للدول الكبرى . وقد حرص أعضاء المؤتمر ، بتأثير من التقاليد الانجلوسكسونية ، على ألا يكون الميثاق في صورة دستور جامد يتضمن احكاما محددة قاطعة ، وانما ان يتمتع بأكبر قدر ممكن من المرونة ، وأن يقتصر على ذكر المبادئ والاتجاهات العامة بما يسمح بتطويعه لمقتضيات التطور السريع في العلاقات الدولية .

وقد تم اقرار الميثاق بالاجماع في جلسة ٢٥ يونيو ، وتم توقيعه من ممثلى الدول الخمسين في ٢٦ يونيو ١٩٤٥ (١٥) . وجرى التصديق على الميثاق ، وفق ما تقضى به القواعد العامة ، من السلطات المختصة في الدول الموقعة (١٦) ، ليصبح نافذا قانونا اعتبارا من ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥ بتمام ايداع التصديقات عليه لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية (١٧) من قبل الدول الخمس الكبرى وأغلبية الدول الأخرى (١٨) .

وتجدر الإشارة الى أن الميثاق لم يضمن نصا يخول الدول الموقعة

(١٥) وقد اكسبها هذا التوقيع صفة الأعضاء الأصليين في المنظمة الدولية . ويلاحظ أن بولندا لم تكن قد دعيت لحضور المؤتمر لاختلاف الدول الكبرى حول الاعتراف بالحكومة المؤقتة التي كانت قائمة بها حينذاك . ولكن لما كانت بولندا قد وقعت تصريح الأمم المتحدة في ١٩٤٢ ، فقد اعتبرت من الدول المؤسسة للهيئة ، وتقرر ترك مكان بين التوقيعات لممثليها الذي قام بتوقيع الميثاق في تاريخ لاحق (٢٥ أكتوبر ١٩٤٥) .

(١٦) تنص المادة ١/١١٠ من الميثاق على أن « تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضاعه الدستورية » . وهكذا جاء النص صريحا في وجوب أن يتم التصديق وفقاً للأوضاع الدستورية لكل دولة ؛ أى أنه رفض ترتيب أى أثر قانونى على التصديق الناقص الذى يتم بالمخالفة للشروط المقررة في دستور الدولة .

(١٧) مادة ٢/١١٠ من الميثاق .

(١٨) مادة ٣/١١٠ من الميثاق .

أو المصدقة حق ابداء تحفظات . لذلك فليس من الجائز ايراد مثل هذه التحفظات . وقد قامت الدول بالفعل بالتوقيع وبايداع تصديقاتها دون أى تحفظات . وكانت قد اثبتت مناقشات حول جواز ابداء هذه التحفظات فى بعض برلمانات الدول ، الا انها رفضت الفكرة حتى لا يحدث انتقاص من قيمة الميثاق ، وحتى لا يكون هناك اخلال بمبدأ المساواة بين الدول (١٩) .

بدء نشاط الأمم المتحدة :

لما كان بدء النشاط الفعلى للأمم المتحدة ، وبصفة خاصة تنظيم انعقاد الدورة الأولى للجمعية العامة ، يقتضى اعدادا دقيقةا وخطوات تنفيذية ، فقد كان من بين ما قرره مؤتمر سان فرانسيسكو تشكيل لجنة يعهد اليها باعداد الترتيبات اللازمة لاجراء أجهزة الأمم المتحدة الى حيز الوجود . وكانت هذه اللجنة ، التى اطلق عليها اسم « اللجنة التحضيرية » ، تضم ممثلا عن كل دولة من الدول التى وقعت الميثاق .

وقد استطاعت هذه اللجنة ، بمعاونة لجنة تنفيذية وعشر لجان فنية ، أن تضع الأحكام المتعلقة ببدء عمل فروع الهيئة ، مثل اعداد جداول أعمال مؤقتة لادوار الانعقاد الأولى ، وانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن ، وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية .

والى جانب ذلك ، بحثت اللجنة التحضيرية بعض جوانب القصور فى الميثاق وأعدت مقترحات بشأنها لتكون محل نظر الجمعية العامة فى أول اجتماع لها . ومن أمثلة هذه الجوانب ما يتعلق بالتنظيم الداخلى لفروع الهيئة ، ولائحة الموظفين ، والنظام المالى للهيئة ، واسلوب ربط الوكالات المتخصصة بها ، والمشكلات المالية المترتبة على تصفية عصبة الأمم .

ونظرا لتعدد الموضوعات وتشعبها فقد اقترحت اللجنة تقسيم

(١٩) راجع ، من أجل مزيد من التفاصيل ، د. حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٥٧ - ٨٥٩ .

جدول أعمال دور الانعقاد الأول للجمعية العامة الى قسمين : الاول يتناول الموضوعات الخاصة بتنظيم الهيئة مما يدخل عادة في اختصاص الجمعيات التأسيسية ، والثاني يتناول المسائل التي تدخل في اختصاص العادى للجمعية ، وبهذه الصفة المزدوجة دعمت اللجنة التحضيرية الجمعية العامة للانعقاد بمدينة لندن في ١٠ يناير ١٩٤٦ (٢٠) .

وقد بدأ منذ ذلك التاريخ عصر الأمم المتحدة (٢١) ، كمرحلة جديدة متميزة في تاريخ العلاقات الدولية والتنظيم الدولي ، تسمى الى اقرار السلام ، ودعم التعاون الدولي على أسس من القانون .

المبحث الثانى

الطبعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة

يتكون ميثاق الأمم المتحدة من تسعة عشر فصلا تتضمن مائة واحد عشر مادة . ويسبق هذه الفصول ديباجة تشير الى البواعث التي دفعت الى قيام المنظمة العالمية ، والى بعض المبادئ التي تستند اليها في عملها .

وقد ثار الجدل حول قيمة الديباجة القانونية ، وعما اذا كان يجب اعتبارها جزءا من الميثاق ، تترتب عليها جميع الآثار القانونية التي

(٢٠) ولما كان ميثاق الأمم المتحدة لا يتضمن نصا خاصا بمقر الهيئة ، على عكس عهد عصبة الأمم الذى كان يحدد في مادته السابعة أن جنيف هي مقر العصبة ، فقد قررت الجمعية العامة في ١٤ فبراير ١٩٤٦ اختيار مدينة نيويورك مقراً للأمم المتحدة . وكان من بين العوامل التي أدت إلى اختيار هذه المدينة ، الرغبة في ضمان استمرار اهتمام الولايات المتحدة بالهيئة العالمية ، والإسهام في أنشطتها ، بما لا يسمح لها بالعودة إلى اتباع سياسة العزلة التي أدت إلى عدم اشتراكها في عصبة الأمم . وقد تبرع روكفلر ، الثرى الأمريكى ، بثمانية ملايين ونصف دولار لإقامة مقر المنظمة العالمية في نيويورك . راجع : U.N. A/64, 1er juillet 1946, p. 37.

(٢١) عقدت الجمعية العامة لعصبة الأمم آخر دورة لها (الحادية العشرين) في جنيف ، في الفترة من ٨ إلى ١٨ أبريل ١٩٤٦ ، وأعلنت في نهايتها حل العصبة ، ونقل أموالها وممتلكاتها ووظائفها إلى هيئة الأمم المتحدة .

ترتيبها الأجزاء الأخرى . وقد أقرت اللجنة الفنية لمؤتمر سان فرانسيسكو
الرأى الغالب فى الفقه الذى يعتبر ديباجة أى معاهدة دولية جزءاً
متمماً لها ، له نفس القيمة القانونية لباقى المعاهدة (٢٢) .

والواقع أن الديباجة لا تختلف من حيث الشكل عن الفصول الأخرى
من الميثاق ، كما لا يمكن الدفع ، من ناحية الموضوع ، بأن الديباجة
تقتصر على ذكر المبادئ والاتجاهات العامة التى يتعدى تطبيقها ، ذلك
أن هذه العمومية لا تنتقص من أهمية الأحكام الواردة بها (٢٣) ، وهى على
أى حال لا تزيد فى ذلك عن العمومية التى اتسمت بها أحكام الفصل
الأول . وهكذا يعتبر الميثاق وحدة متكاملة ، لا تختلف أحكامه الواردة
فى الديباجة ، من حيث قيمتها القانونية ، عن تلك الواردة فى باقى النصوص .

ويحدد شكل ومضمون الميثاق طبيعته القانونية . وهى طبيعة
قانونية مزدوجة : فهو معاهدة دولية جماعية ، من ناحية ، وذو قيمة
دستورية ، من ناحية أخرى .

أولاً - ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية :

الميثاق ، من حيث خصائصه الشكلية ، معاهدة دولية جماعية ،
ومن ثم تسرى عليه كافة القواعد الخاصة بالمعاهدات ، من حيث شروط

(٢٢) جاء فى تقرير اللجنة الفنية :

«(Les dispositions de la Charte), étant indivisibles dans ce
cas comme dans celui de tout autre document juridique, ont la
même valeur, et sont également opérantes». Voir : «Documents
de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation Interna-
tionale», (U.N.C.I.O.), San-Francisco, 1945, vol VI, p. 465.

وانظر أيضاً :

Salmon (A.), «Le Préambule de la Charte, base juridique de
l'O.U.N.», Paris, 1946; Verdross (A.), «Idées directrices de l'Or-
ganisation des Nations Unies», R.C.A.D.I., 1953, vol. 83, p. 8.

(٢٣) إذا كانت الديباجة لا تتضمن ، بحكم طبيعتها ، التزامات محددة فى مواجهة
الدول الأطراف ، إلا أنها تساعد على تفسير هذه الالتزامات وتحديد مضمونها . راجع د. محمد
حافظ غانم ، «المنظمات الدولية» ، ١٩٦٧ ، ص ١٠٠ ، ود. عائشة راتب ، «التنظيم
الدولى» ، الكتاب الأول ، ١٩٧١ ، ص ٧٣-٧٤ .

صحة الانعقاد (٢٤) ، والآثار القانونية ، وحالات الانقضاء . ومن أهم هذه القواعد ، قاعدة « قدسية الاتفاقات الدولية » أو « المعاهدة شريعة المتعاهدين » (Pacta sunt servenda) . ويترتب على ذلك :

١ - أن الميثاق معاهدة رضائية ، يرجع أساس الالتزام بها الى ارادة الدول الحرة التى عبرت عنها بالتوقيع والتصديق .

٢ - أنه يضم مجموعة دول ذات سيادة بوصفها اشخاصا قانونية دولية ، وعليه فلا يمكن أن يضم امما أو افراداً .

٣ - تسرى على الميثاق كل القواعد التقليدية المتعلقة بتفسير المعاهدات ، بالنسبة لتحديد من يقوم بالتفسير أو قواعد التفسير .

ففيما يتعلق بمن يقوم بالتفسير ، كان هناك اقتراح بلجيكي أمام مؤتمر سان فرانسيسكو بأن يكون تفسير الميثاق من اختصاص الجمعية العامة وحدها (٢٥) ، كما كان هناك اقتراح آخر بأن يكون ذلك من اختصاص محكمة العدل الدولية (٢٦) ، الا أن المؤتمر لم يأخذ بأى الاقتراحين ، وأعلن في تقريره أن من حق كل فرع من فروع الهيئة ، وهو بضد مباشرة وظائفه ، أن يتولى تفسير أجزاء الميثاق المتعلقة باختصاصاته وسلطاته . ولا يخرج هذا الحكم ، في الواقع ، عما جرى عليه العمل في المنظمات الدولية .

أما فيما يتعلق بقواعد التفسير ، فلم يرد أى تحديد لها في تقرير المؤتمر أو نصوص الميثاق ، ومن ثم تسرى عليه كل القواعد التى يستهدى بها المفسر عند تفسير المعاهدات الدولية ، وبصفة خاصة تلك

(٢٤) رغم أن الديباجة تبدأ بعبارة «نحن شعوب الأمم المتحدة» ، على عكس عهد عصبة الأمم الذى استخدم عبارة «نحن الدول السامية» ، فإن ذلك لا يغير من طبيعة الميثاق باعتباره معاهدة بين الدول . وقد حرصت الديباجة على أن تؤكد في نهايتها على اتفاق «الحكومات» على إنشاء هيئة الأمم المتحدة . ويبدو أن استخدام لفظ «الشعوب» في هذا الموقع وغيره ، لم يكن إلا بقصد بيان أن الهيئة تمثل المجتمع الدولى ، وتعمل من أجل مصالح كل الأمم . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١١٤ .

U.N.C.I.O., vol. IV, Doc. 2/6/7 (K, I, 4, No. 1). (٢٥)

U.N.C.I.O., vol. XIII, Doc. 873, IV/2/37 (1), No. 1(٢٦)

التي تقضى بتفسير الميثاق على ضوء أهداف المنظمة الدولية ، وبما يسمح بالاعتراف لها بكل الاختصاصات الضمنية اللازمة لمباشرة وظائفها (٢٧) .

٤ - يخضع تعديل ميثاق الأمم المتحدة للقواعد العامة لتعديل المعاهدات ، إلا أنه يكفي ، خلافا لما تقضى به هذه القواعد ، لكي يصبح التعديل نافذا ، أن توافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء المنظمة ، على أن يكون من بينهم الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن (مادة ١٠٩/٢) . وعليه يمكن أن يصبح التعديل ساريا ، رغم عدم موافقة بعض الدول الأعضاء عليه . وأن كان يجوز لهذه الدول ، وفق ما تقضى به الأعمال التحضيرية للميثاق ، أن تنسحب من المنظمة في مثل هذه الحالة (٢٨) .

ثانيا - ميثاق الأمم المتحدة ذو قيمة دستورية :

فإذا كان ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية ، إلا أن المعاهدة إطار عام ، يختلف مضمونه من حالة إلى أخرى . فقد يكون هذا المضمون مشابها للعقد في القانون الخاص ، وقد يكون ، على العكس ، أشبه باللائحة أو التشريع ، أو الدستور .

ولمضون ميثاق الأمم المتحدة قيمة دستورية (٢٩) ، لأنه لا يكتفى بترتيب

(٢٧) راجع ما سبق ذكره عن قواعد تفسير موثائق المنظمات الدولية .

(٢٨) راجع ما سبق ذكره عن تعديل موثائق المنظمات الدولية ، ود . حامد سلطان ،

المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢٩) يقول Stettinius (E.R.) :

«Its outstanding characteristic and key to its construction is its dual quality as declaration and as constitution. As declaration, it constitutes a binding agreement by the signatory nations to work together for peaceful ends to adhere to certain standards of international morality. As constitution, it creates four overall instruments by which these ends may be achieved in practice and these standards actually maintained. The first function of the Charter is moral and idealistic. The second realistic and practical.»

التزامات في مواجهة الأطراف ، وإنما يحقق تنظيماً للمجتمع الدولي ، وينشئ فيه من المؤسسات ما يجعله أشبه بالدستور الداخلى للدولة .

وتلعب هذه القيمة الدستورية للميثاق دوراً حاسماً في تحديد علاقته بالمعاهدات الدولية ، من ناحية ، وبالمبادئ العامة للقانون الدولي ، من ناحية أخرى .

(١) علاقة ميثاق الأمم المتحدة بالمعاهدات الدولية :

يسمى ميثاق الأمم المتحدة في قيمته القانونية على باقى المعاهدات الدولية ، وبالتالي تكون له أولوية في التطبيق على ما عداها من معاهدات أخرى . فقد جاءت المادة ١٠٣ منه صريحة قاطعة في تقرير أنه في حالة تعارض الالتزامات التى ترتبط بها الدول الأعضاء بالمنظمة ، وفقاً لأحكام هذا الميثاق ، مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق . وهذه الأولوية مطلقة ، تسرى في مواجهة كل اتفاق يخالف أحكام الميثاق ، بغض النظر عن تاريخ هذا الاتفاق أو الدول الموقعة له . وبمعنى آخر فهى تسرى في مواجهة الاتفاقات الدولية السابقة واللاحقة على صدور الميثاق ، كما تسرى بالنسبة للاتفاقات الموقعة بين دول أعضاء في الأمم المتحدة ، أو بين دول أعضاء وأخرى غير أعضاء بها (٣٠) .

= راجع مقاله بعنوان :

«The United Nations Charter as declaration and as constitution.»

المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٤٥ ، وثائق ، ص ١٤٩ . وانظر نفس المعنى عند : د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١١ ؛ د حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨١١ ؛ ود. عبد الله العريان ، « دور القانون الدولي في الأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٧ ، ص ٩٥ - ٩٦ .

(٣٠) كان عهد عصبة الأمم يفرق بين حالة الاتفاقات السابقة على العهد ، والاتفاقات اللاحقة عليه ؛ كما كان حكمه قاصراً على المعاهدات التى تعقدها الدول الأعضاء فى العصبة . فقد كانت المادة ٢٠ منه تنص على أن : « يوافق أعضاء العصبة ، كل فيما يخصه ، على أن هذا العهد يلغى جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه ، والتي تتعارض أحكامها مع أحكامه . كما يتعهدون رسمياً ألا يعقدوا فى المستقبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد . وفى الحالة التى يكون فيها =

ويتضح من ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة لا يعتبر اتفاقاً اسمياً بين الدول الأعضاء فحسب ، وإنما هو في الحقيقة قانون أساسي للجماعة الدولية كلها .

ولعل مرجع هذه الأولوية المطلقة التي منحتها الأمم المتحدة لميثاقها ، هو أن هذه الهيئة ، على عكس عصبة الأمم ، لا تسيطر عليها روح الالتزام بالمبادئ القانونية ، بقدر ما تسيطر عليها الرغبة في الفعالية (٢١) .

على أن يجب ملاحظة أن تطبيق المادة ١٠٣ من الميثاق ، لا يستتبع إلغاء النصوص المخالفة لأحكام الميثاق تلقائياً ، ذلك أنها لا تنظم النزاع الذي ينشأ عن نصين متعارضين ، وإنما النزاع الذي ينشأ عن التزامات دولية مترتبة على هذين النصين .

وبناء عليه ، فإن المعاهدات الدولية التي تتعارض مع بعض الالتزامات المترتبة عليها مع ميثاق الأمم المتحدة ، تبقى نافذة ، إلا أنه يوقف تطبيقها في كل مرة تتعارض الالتزامات المترتبة عليها مع تلك المترتبة على الميثاق (٢٢) .

على أن الصعوبة تظل قائمة ، من الناحية العملية ، بالنسبة لتقرير وجود تعارض بين التزام ناتج عن معاهدة دولية وأحكام الميثاق . إذ أنه لا توجد جهة معينة مهمتها تقرير هذا التعارض ، ومن الثابت أن الأمانة العامة للأمم المتحدة ، المكلفة بتسجيل المعاهدات الدولية ، وفقاً لأحكام المادة ١٠٢ من الميثاق ، يجب عليها القيام بهذا الإجراء ، حتى لو تأكد لها أن المعاهدة المطلوب تسجيلها تخالف أحكام الميثاق .

= أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضواً في العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد ، فإنه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التي تحرره من هذه الالتزامات .

راجع في تفاصيل أحكام التعارض بين ميثاق الأمم المتحدة والمعاهدات السابقة واللاحقة ، د. حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٨٢ - ٨٩٠ .

Kaeckenbeeck (G.), «La Charte de San-Francisco (٢١) dans ses rapports avec le droit international», R.C.A.D.I., 1947, t. 70, p. 304.

(٢٢) انظر التقرير الذي قدمه مقرر اللجنة الرابعة في مؤتمر سان فرانسيسكو :

U.N.C.I.O., vol. XIII, p. 713.

(٢) علاقة ميثاق الأمم المتحدة بالمبادئ العامة للقانون الدولي :

يقصد بالمبادئ العامة للقانون الدولي تلك الأسس الرئيسية التي تحكم العلاقات الدولية ، والتي تنفرع عنها قواعد تطبيقية تخرج الى حيز التنفيذ في صورة المعاهدات والعرف . ومن أمثلتها مبادئ المساواة بين الدول ، وحق الشعوب في تقرير مصيرها ، وحقها في التمتع بشروطها الطبيعية (٢٣) .

وهذه المبادئ ذات طابع عام غير محدد . فهي كثيرا ما تكون مبهمة ، بل وفي بعض الاحيان متعارضة فيما بينها (٢٤) .

وتحديد العلاقة بين ميثاق الأمم المتحدة وهذه المبادئ أمر ليس باليسير ، ذلك أنه اذا كان الميثاق قد حسم الأمر ، كما رأينا ، بشأن علاقته بالقانون الدولي الاتفاقي ، إلا أنه على العكس من ذلك ، لم يتضمن حكما محددا فيما يتعلق بالمبادئ العامة للقانون الدولي (٢٥) .

ويبدو أن مؤسسي ميثاق سان فرانسيسكو لم يتصوروا احتمال وجود تعارض بين الميثاق والمبادئ العامة للقانون الدولي ، وهذا ما يفسر

(٢٣) لا يجب الخلط بين هذه المبادئ و« مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتحدة » ، والتي نصت عليها المادة ١/٢٨ من النظام الأساسي لحكمة العدل الدولية كمصدر أساسي من مصادر القانون الدولي ؛ إذ المقصود بهذه الأخيرة مجموعة المبادئ المطبقة في التشريعات الداخلية لغالبية الدول .

راجع مقالنا بعنوان « المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدرا للقانون الدولي » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٧ ، ص ١ وما بعدها .

(٢٤) لا تكتسب هذه المبادئ وصف التحديد والوضوح إلا بتقنينها ، أو عند قيام القضاء الدولي بتطبيقها .

(٢٥) ولم يكن ذلك عن سهو ، فقد أثير الموضوع أمام إحدى لجان مؤتمر سان فرانسيسكو ، وطلب المندوب السوفييتي ادراج نص صريح على أن ميثاق الأمم المتحدة يعتبر مصدرا أساسيا من مصادر القانون الدولي ، إلا أنه لم يؤخذ بالاقتراح . راجع :

Kopelmanas (L.), «L'Organisation des Nations Unies», Paris, 1947, vol. 1, p 192.

اشارتهم فى المادة ١/١ من الميثاق الى « مبادئ العدل والقانون الدولى » .
كما جرى العمل فى فروع الامم المتحدة على أن تستند فى القرارات الصادرة
عنها الى المبادئ العامة للقانون الدولى دعما لاحكام الميثاق .

على انه فى حالة التعارض بين الميثاق واحكام هذه المبادئ ، تكون اولوية
التطبيق عمليا للميثاق ، باعتباره يتضمن احكاما محددة ومكتوبة ، فضلا
عن ان هذه المبادئ لا يجرى تطبيقها الا بالقدر وفى الحدود التى تريد هيئة
الامم المتحدة اعمالها فيها .

الفصل الثاني

أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيق أهداف سياسية واجتماعية لصالح السلام والتعاون الدولي . وهي في سبيل تحقيق هذه الأهداف تراقب ممارسة أنشطة الدول الاعضاء (١) على أسس ومبادئ ثابتة .

وقد تناولت ديباجة الميثاق ومادته الاولى بيان أهداف المنظمة العالمية . أما المبادئ فقد ورد النص عليها في المادة الثانية .

المبحث الأول

أهداف الأمم المتحدة

تتلخص هذه الأهداف في أربعة تتفق وأنشطة المنظمة الرئيسية :

أولا - حفظ السلم والامن الدولي :

جاء في ديباجة الميثاق أن مؤسسى الهيئة قد آلوا على أنفسهم أن يجنبوا الاجيال المقبلة ويلات الحرب (٢) .

وتملك الأمم المتحدة في سبيل تحقيق السلم والامن الدولي ، وفقا لما جاء

(١) بل والدول غير الأعضاء في حدود ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي (مادة ٦/٢) .

(٢) ليس المقصود بكلمة الحرب هنا معناها القانونى الضيق ، وإنما استخدام القوة المساحة بصفة عامة .

بالفقرة الاولى من المادة الاولى ، « اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولازالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي ، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها (٣) » .

وهكذا تعتبر فكرة الامن الجماعى ، بما تتضمنه من تحريم استخدام القوة في فض المنازعات الدولية ، ومن اتخاذ التدابير الجماعية في حالة وقوع العدوان ، أول أهداف المنظمة الدولية ، بل هي في الحقيقة أساس وجودها نفسه . ومن هنا فليس غريبا أن نجد فروع الهيئة تشير اليها دائما في قراراتها وتوصياتها ، وليس غريبا أن نجدها تمثل الجانب الأعظم من نشاط هذه الفروع . فقد جاء في المادة ١١ من الميثاق مثلاً أن « للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والامن الدولي ، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ... » ، وجاء في المادة ٢٦ بأنه « رغبة في اقامة السلم والامن الدولي وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحية التسليح ، يكون مجلس الامن مسئولاً بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها في المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح » .

وتجدر الإشارة الى أن الميثاق لا يكتفى بالنص على اقامة السلام بمعنى تجنب الحروب أو استخدام العنف الدولي بصفة عامة ، بل يتجاوز ذلك الى ضرورة معالجة الأسباب التي تؤدي الى حدوث الاضطرابات ، من أجل ازالتها ، واقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار يطلق عليها الميثاق اسم

(٣) : أضيفت عبارة « وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي » ، بناء على اقتراح عدد من الوفود ، ومنها وفد مصر ، في مؤتمر سان فرانسيسكو ؛ وذلك خيمانا للربط بين هدف حفظ السلم وهذه المبادئ ، بحيث لا تتم تسوية المنازعات الدولية بالنظر للاعتبارات السياسية ، أو على حساب حقوق الدول الصغيرة ؛ ولأن الإضافة لم تأت في بداية النص لاحقة لعبارة « حفظ السلم والامن الدولي » ، كما كانت قد اقترحت هذه الوفود . راجع « تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة لتنظيم الدولي » ، القاهرة ، ١٩٤٥ ، ص ٣ ؛ ود . زكي هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٥ .

« الأمن الدولي » (٤) . وقد حرص الميثاق على التمييز بين الفكرتين ،
بالمعنى السابق ذكره ، بأن قرن عبارة « الأمن الدولي » بعبارة « السلم
الدولي » في غالب النصوص (٥) .

على أن هدف الأمم المتحدة قاصر على السلم والأمن « الدولي » ، فليس
من أهدافها أن تعنى بما يتعلق بحفظ السلم داخل الدول ، أو أن تتدخل
فيما يعتبر حروباً أهلية ، إلا إذا أدت مثل هذه الأحوال إلى الإخلال بالسلم
الدولي لنفسه .

ثانياً - تنمية العلاقات الودية بين الدول :

نصت المادة ٢/١ من الميثاق على أن تعمل الهيئة على « انماء العلاقات
الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالمساواة في الحقوق
بين الشعوب ، وأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها » (٦) .

وبأتى هذا الهدف تعزيزاً للهدف السابق ، ذلك أن تحقيق السلم يتطلب
توافر مناخ من العلاقات الودية والتسامح وحسن الجوار بين الدول .

ويعتبر حق الشعوب في تقرير مصيرها ، وهو يرجع إلى عصر الثورة
الفرنسية ، إحدى ركائز توفر هذا المناخ . ويقضى هذا الحق بأن يكون
للاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي أن تقرر مستقبلها ، وأن يكون للأقاليم
المستقلة التي تختار نظام الحكم الذي يوافقها ، والانظمة الاقتصادية
والاجتماعية التي تناسبها (٧) .

(٤) بل إن السلم والأمن الحقيقيين هما اللذان يقومان على العدل . ولذلك كان الوفد
المصري على حق حينما اقترح في مؤتمر سان فرانسيسكو ، بالاشتراك مع بعض الوفود الأخرى ،
أن تأتي عبارة « وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي » تالية لعبارة « حفظ السلم والأمن الدولي » .
(٥) راجع على سبيل المثال المواد ١/١ ، ٦/٢ ، ١/٤٣ ، ١/٤٧ ، ١/٤٨ ، ٥١ ،
١/٥٢ ، ٧٣/ج ، ٨٤ ، ٩٩ ، ١٠٦ .

(٦) لم يكن مشروع هذه الفقرة في مقترحات دومبرتون أو كس بهذا التفصيل ،
بل كان قاصراً على تقرير « انماء العلاقات الودية بين الدول » .

(٧) لب هذا المبدأ دوراً تاريخياً هاماً ، منذ الحرب العالمية الأولى ، في تحقيق استقلال
كثير من الشعوب . راجع مقال حسن كامل عن : « حق تقرير المصير القومي » ، المجلة المصرية

واذا كانت الإشارة الى هذا الحق قد جاءت عامة في الميثاق ، الا انها أصبحت عند التطبيق ذات معنى محدد ، بل انها امتدت لتشمل مجالات أكثر . يؤكد ذلك ، على سبيل المثال ، قرارا الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادران في ١٢ ديسمبر ١٩٥٨ ، و ٢٥ نوفمبر ١٩٦٦ ، حول السيادة الدائمة للدول على مصادر الثروة الطبيعية بأقاليمها .

ثالثا - تحقيق التعاون الدولي لحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية :

قررت المادة ٣/١ أن من مقاصد الهيئة « تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك بصفة عامة بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين وبلا تفرقة بين الرجال والنساء (٨) » . كما قررت ديباجة الميثاق التزام شعوب الأمم المتحدة « أن تدفع بالرفق الاجتماعي قدما وأن ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح (٩) » .

وهكذا يتضح أن أهداف الهيئة العالمية لا تقتصر على النواحي السياسية، بل تمتد الى مختلف مجالات التعاون ، وذلك نتيجة ادراك واع من مؤسسيها لما بين المسائل السياسية والمسائل الاقتصادية والاجتماعية من ارتباط وثيق . ومن هنا لم يكن غريبا أن تنشئ الهيئة فرعا رئيسيا يختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، وهو المجلس الاقتصادي والاجتماعي ،

= للقانون الدولي ، ١٩٥٦ ، ص ١٠ ؛ ورسالة الدكتورة المقيمة من عبد المجيد اسماعيل حقي عن « الوضع القانوني لإقليم عربستان في ظل القواعد الدولية » ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٢٨٩ وما بعدها .

(٨) كان مشروع هذه الفقرة في مقترحات دومبرتون أوكس أقل تفصيلا ، فقد كان ينص على « تحقيق تعاون دولي من أجل حل المسائل الإنسانية الدولية ذات الصبغة الاقتصادية ، والاجتماعية » .

(٩) ويتضمن الفصلان التاسع والعاشر من الميثاق الأحكام التفصيلية الكفيلة بتحقيق هذا التعاون

الذى يلعب دورا هاما على صعيد أنشطة الأمم المتحدة ذاتها ، وعن طريق الوصل الذى يحققه لهذه الهيئة بالوكالات المتخصصة .

وقد أصدرت فروع الأمم المتحدة عديدا من القرارات المتعلقة بتحقيق التعاون الدولى فى مختلف مجالاته ، ومنها مجال حقوق الانسان (١٠) . فقد أصدرت الجمعية العامة ، مثلا ، فى ١٠ ديسمبر عام ١٩٤٨ ، الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، متضمنا بيان الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية التى يتعين توفيرها للانسان .

واذا كان هذا الاعلان الرسمى قد صدر فى شكل توصية من الجمعية العامة ، ولم يكتسب صفة المعاهدات الإلزامية ، وبالتالي لا يتمتع بالقيمة أدبية غير قانونية (١١) ، فقد جاء النص من جديد ، على الحقوق الواردة فيه ، فى معاهدين أقرتهما الجمعية العامة فى ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ، الأولى خاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، والأخرى خاصة بالحقوق المدنية والسياسية (١٢) . وتتناول الاتفاقية الأولى شروط العمل ، والنقابات العمالية ، والأمن الاجتماعى ، وحماية الأسرة ، ومستويات المعيشة ، والصحة والتعليم والحياة الثقافية ، وتقضى بان الحقوق فى هذه المجالات يجب أن تتحقق تدريجيا وبدون تمييز . أما الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية فتتناول المسائل المتعلقة بحرية الحركة ، والمساواة امام القانون ، وحرية الضمير والعقيدة ، وحرية الرأى والتعبير ، والتجمع السلمى ، وحرية الاتحاد ، والمشاركة فى الشؤون العامة والانتخابات ، وحقوق الأقليات . وتحظر هذه الاتفاقية الحرمان التعسفى

(١٠) راجع أيضاً المواد ١/١٢ ، ٥٥/ج ، ٢/٦٢ من الميثاق .

وقد نشأت الصلة بين حقوق الإنسان وحفظ السلم والأمن الدوليين ، منذ أيام عصبة الأمم ، عندما أصدرت الجمعية العامة فى عام ١٩٣٣ قرارا دعت فيه الحكومات إلى احترام حقوق الإنسان ، رغم عدم وجود معاهدة خاصة بذلك .

(١١) وإن كان من رأى بعض الفقهاء ، مثل «لوترباخ» (Lauterpacht) ان هذا الإعلان يعتبر جزءاً من ميثاق الأمم المتحدة ويتمتع بنفس القيمة القانونية . راجع محاضراته بعنوان :

«The international protection of human rights», R.C.A.D.I., 1947, t. 70, p. 74.

(١٢) راجع مقالنا بعنوان «الإعلان العالمى لحقوق الإنسان» المنشور بمجلة الكلية الحربية ، فبراير ١٩٦٦ ، ص ٤١ .

من الحياة ، والتعذيب ، والقسوة ، أو المعاملة المهينة ، أو العقوبة ، والعبودية ، والسخرة ، والاعتقال التعسفى أو الاحتجاز ، والتدخل التعسفى فى الحياة الخاصة ، والدعاية للحرب .

وفضلا عن هاتين المعاهدتين ، فقد أقرت الأمم المتحدة عدة معاهدات أخرى تتعلق بحقوق معينة من حقوق الإنسان ، مثل المعاهدة الخاصة بحقوق المرأة السياسية (١٩٥٢) ، والمعاهدة الخاصة بمركز الأشخاص عديمى الجنسية (١٩٥٤) ، والمعاهدة الخاصة بإلغاء السخرة (١٩٥٧) ، ومعاهدة مكافحة التمييز فى ميدان التعليم (١٩٦٠) . كما أصدرت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٧ إعلانا بإلغاء التمييز ضد المرأة ، وفى عام ١٩٦٩ إعلانا آخر بشأن حقوق الطفل ، أكدت فيه أن من الواجب على الإنسانية أن تقدم للطفل أفضل مآلديها ، كما أصدرت فى عام ١٩٧٤ إعلانا بشأن حماية النساء والأطفال فى حالات الطوارئ والمنازعات العسكرية ، ينص على أن الهجمات ضد المدنيين وقصفهم ، « وخاصة النساء والأطفال وهم أكثر الأفراد عرضة للخطر بين السكان » ، سوف تحرم ، وسوف تدان مثل هذه الأعمال . ويضيف هذا الإعلان الأخير أن الدول المشتركة فى منازعات عسكرية سوف تبذل كل الجهود « لكى تجنب النساء والأطفال ويلات الحرب » ، ويصف جميع أشكال القمع والقسوة والمعاملة غير الإنسانية للنساء والأطفال بأنها « عمل إجرامى » .

رابعاً - أن تكون الأمم المتحدة مركزاً لتنسيق أعمال الدول :

من أهداف المنظمة العالمية ، طبقاً لما جاء فى المادة ١/٤ من الميثاق ، أن تكون « مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك الفوائد المشتركة » .

وليس المقصود بهذا أن تكون الهيئة مركزاً لكل أنشطة الدول ، وإنما أن تكون أداة للتنسيق بين أعمال الدول والمنظمات الدولية المختلفة وتوجيهها نحو المصالح المشتركة . ذلك أن الأمم المتحدة لا تسعى إلى السيطرة على نشاط الدول الأعضاء أو المنظمات الدولية ، وإنما تريد توفير أفضل الظروف للتفاهم بين الدول .

المبحث الثانى

مبادئ الأمم المتحدة

إذا كان النص على أهداف الأمم المتحدة قد جاء فى صيغة عامة ، فقد حرص الميثاق على تحديد المبادئ الأساسية التى تسير الهيئة وفقاً لها عند تحقيقها لهذه الأهداف . وهى مبادئ تلتزم بها الدول ، كما تلتزم بها المنظمة نفسها .

وقد حددت المادة الثانية أهم المبادئ الرئيسية ، فضلاً عن مبادئ أخرى وردت فى بعض المواد أو يمكن استخلاصها منها . ويمكن تقسيم مبادئ الأمم المتحدة الى نوعين : مبادئ متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، وأخرى أساسية فى القانون الدولى ، حرص الميثاق على تأكيدها .

أولاً - مبادئ متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية وتحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية :

تقضى المادة ٣/٢ بأن « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر (١٢) » .

وقد بين الميثاق الخطوات والإجراءات التى يتعين على الأعضاء سلوكها حلاً للمنازعات التى تنشأ بينهم ، ذلك أنه يتعين على أطراف أى نزاع ، يؤدى استمراره الى تعريض السلم للخطر ، محاولة فضه فى بادئ الأمر من

(١٢) وقد ورد نفس المعنى فى نهاية الفقرة الأولى من المادة . كما تضمنت الديباجة تعهد أعضاء الأمم المتحدة « ألا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » .

طريق المفاوضة ، والتحقيق ، والوساطة ، والتوفيق ، والتحكيم ، والتسوية القضائية كما يمكنهم الاستعانة في ذلك بالمنظمات الإقليمية (١٤) . فإذا لم يوفقوا في تلك المرحلة الأولى ، وجب عليهم عرض النزاع على مجلس الأمن . بل ان لهذا المجلس ، دون عرض النزاع عليه ، ان يجرى تحقيقا بشأنه او يوصى بطرق التسوية التي يراها مناسبة ، أو حتى بالحل ذاته .

ويمتنع على الدول الاعضاء ، كنتيجة متفرعة عن القاعدة السابقة ، ان يلجأوا الى استخدام القوة باستثناء حالة الدفاع الشرعى (١٥) ، من أجل حل منازعاتهم . وقد جاءت المادة ٢/٤ صريحة وعامة حين قررت ان « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامهما ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لاية دولة ، أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (١٦) » .

وتعتبر هذه الفكرة احدى ركائز الأمم المتحدة . فقد جاءت هذه المنظمة أصلا لتمنع استخدام القوة ، وذلك على العكس من قواعد القانون الدولى

(١٤) مادة ٣٣ من الميثاق . وقد خصص الفصل السادس من الميثاق بأكمله لوسائل حل المنازعات سلميا .

(١٥) راجع مؤلف الدكتور حسن الجلبى ، باللغة الفرنسية ، عن « الدفاع الشرعى فى القانون الدولى » ، القاهرة ، ١٩٥٢ ، ورسالة الدكتوراه المقدمة من محمد محمود خلف عن « حق الدفاع الشرعى فى القانون الدولى الجنائى » ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٣ . وراجع أيضاً :

Bowett (D.W.), «Self-Defense in international law», London, 1957.

(١٦) لم تكن عبارة « ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لاية دولة » ، واردة فى مقترحات ديمبرتون أوكس ، ثم أضيفت أثناء أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو بناء على رغبة مجموعة من الدول الصغرى ، وأصبحت المادة بذلك مشابهة للمادة ١٠ من عهد عصبة الأمم . راجع ، فى التفسيرات المختلفة لهذه العبارة جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٣١ - ١٣٢ ؛ وراجع أيضاً :

Giraud (E.), «L'interdiction du recours à la force — La théorie et la pratique des Nations Unies», R.G.D.I.P., 1963, p. 501; Wehberg (H.), «L'interdiction du recours à la force», R.C.A.D.I., 1958, t. 78, p. 68.

التقليدى التى تقر مشروعية اللجوء الى الحرب ، مع وضع بعض القيود والاستثناءات من أجل التخفيف من آثارها .

ويملك مجلس الأمن فى حالة وقوع ما يهدد السلم ، أو يخل به ، أو وقوع عدوان ، أن يتدخل وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق ، وأن يتخذ كل ما من شأنه حفظ أو إعادة السلم والأمن الدوليين .

وهكذا أخذ ميثاق الأمم المتحدة بمبدأ الأمن الجماعى ، وهو مبدأ لم يأخذ به عهد عصبة الأمم ، ثم وجد تطبيقاً جزئياً له فى ميثاق بريان - كيلوج عام ١٩٢٨ .

وقد حرص الميثاق ، كما سبق أن ذكرنا ، على النص على تجريم أى استخدام للقوة ، وهو ما يعنى شمول حالات أكثر من مجرد تحريم الالتجاء الى الحروب .

فيعتبر محرماً فى العلاقات الدولية كل صور العنف الدولى ، مثل الضرب الجوى والبحرى والغزو والحصار المسلح والاحتلال الحربى ، ويمتد التحريم الى قيام الدولة بالمشاركة فى الأعمال المذكورة ، مما يشكل ما يطلق عليه بالعدوان غير المباشر (١٧) .

وتجدر الإشارة الى أن المادة ٢/٤ لا تحرم استخدام القوة الفعلى فقط ، وإنما تحرم أيضاً التهديد باستخدامها ، أى كل استعدادات من أجل عدوان محتمل .

(١٧) بل ومن رأى بعض الفقهاء ، مثل «كلسن» ، أن تحريم استخدام القوة يمتد ليشمل أيضاً الإجراءات الاقتصادية التى تمثل ضغطاً دولياً ، وذلك قياساً على أحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق اللتين تتحدثان عن التدابير العسكرية وغير العسكرية التى يجوز لمجلس الأمن اتخاذها ، حيث يستخلص منهما أن استخدام التدابير الاقتصادية هو إحدى صور استخدام القوة .

ولانقر هذا التفسير الذى يناقض نصوص الميثاق وأعماله التحضيرية ، التى توضح كلها أن المقصود بعبارة القوة هو القوة المسلحة . راجع د. حسن الجلبى «مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية» ، القاهرة ، ١٩٧٠ ص ٤٠ . وراجع أيضاً :

Kelsen (H.), «The law of the United Nations», London, 1951, p. 13.

(٢) سلطة الأمم المتحدة في اتخاذ تدابير عقابية :

فإذا كان استخدام القوة أمراً محرماً على الدول الأعضاء ، فإنه على العكس من ذلك سلطة معترف بها صراحة لهيئة الأمم المتحدة . ذلك أن مجلس الأمن يملك ، في حالة تهديد السلم أو وقوع العدوان ، أن يتخذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الأمن ومعاينة المعتدى .

ويتولى مجلس الأمن أولاً تحديد ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اختلال به ، أو كان ما وقع يعد عملاً من أعمال العدوان ، ليقرر على ضوء ذلك ما يجب اتخاذه من إجراءات (١٨) .

على أن الميثاق جاء خلواً من تعريف للعدوان ، وذلك خشية أن يؤدي مثل هذا التعريف إلى تقييد سلطات مجلس الأمن وتقديراته وفقاً لمتطلبات الظروف الدولية .

وقد كانت فكرة تعريف العدوان محل خلاف منذ أيام عصبة الأمم : فقد كان من رأى البعض ضرورة وجود تعريف نظري يحدد معياراً عاماً دون حصر الأعمال التي تمثل عدواناً ، وكان من رأى آخرين وجوب حصر وتحديد هذه الأعمال ، كما كان هناك رأى آخر بأن التطور السريع في الأسلحة يقتضى عدم وضع تعريف على الإطلاق وترك الأمر لمجلس العصبة ليبحث كل حالة على حدة ، ذلك أن محاولة حصر حالات العدوان ستكون ناقصة بالضرورة . وقد تمت عدة محاولات لتعريف العدوان أيام العصبة ، إلا أنها باءت بالفشل . ثم تجدد الاهتمام بالموضوع في ظل الأمم المتحدة ، منذ حرب كوريا ١٩٥٠ ، فبحثت اللجنة القانونية بالجمعية العامة موضوع تعريف العدوان عدة مرات (١٩) ، كما قدمت إليها بعض الدول اقتراحات مختلفة ،

(١٨) كان عهد عصبة الأمم يستلزم ، على عكس ميثاق الأمم المتحدة ، وقوع اختلال بالسلم فعلاً ، وليس مجرد تهديد له ، حتى يمكن لمجلس العصبة اتخاذ تدابير عقابية .

(١٩) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٠٣ وما بعدها ؛ وراجع أيضاً :

Spiropoulos (J.), «La question de la définition de l'agression devant les N.U.», Mélanges Gidel, Paris, 1961, p. 543.

فضلا عن لجان متخصصة شكلت لهذا الموضوع ، كانت أهمها اللجنة الخاصة بتعريف العدوان التي شكلتها الجمعية العامة بقرارها رقم ٢٣٣٠ (١٢) في ١٨ ديسمبر ١٩٦٧ ، وكانت تضم ٣٥ عضوا . وقد استمرت هذه اللجنة في أعمالها ، رغم فترات انقطاع وتعثر في أعمالها ، حتى عام ١٩٧٣ ، حيث رفعت مشروعها الى الجمعية العامة ، التي أقرته ، عقب انتهاء المناقشات وإبداء الآراء ، بقرارها رقم ٣٣١٤ (٢٩) الصادر في ١٤ ديسمبر ١٩٧٤ ، والذي يعرف العدوان في المادة الاولى تعريفا عاما بأنه « استخدام القوة المسلحة بواسطة دولة ضد سيادة دولة أخرى أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي ، أو على أى وجه آخر لا يتفق وميثاق الأمم المتحدة كما هو مقرر في هذا التعريف » . وتعدد المادة الثالثة بعض التصرفات التي يشكل اتيانها عدوانا .

ولا شك أن اقرار تعريف للعدوان يعد خطوة في تعزيز السلم والأمن الدوليين . ولذا حرصت الجمعية العامة على أن تضمن قرارها السابق لفت نظر مجلس الأمن الى التعريف الجديد للعدوان ، والتوصية بأن يأخذ في حسبانها كلما كان ذلك ملائما ، كمرشد له في تكييف أى عمل بأنه عدوان وفق نصوص الميثاق .

وتتدرج الاجراءات التي يتخذها مجلس الأمن ، في حالة تهديد السلم ووقوع العدوان ، من مجرد اجراءات مؤقتة ، الى سلطة اتخاذ قرارات تنفيذية في شكل تدابير غير عسكرية ، أو تدابير عسكرية (٢٠) .

وبالإضافة الى سلطات مجلس الأمن ، فإن للجمعية العامة أن تقدم توصياتها في هذا الخصوص . بل ولها ، عند وقوع ما يهدد السلم أو العدوان ، وفي حالة اخفاق مجلس الأمن في القيام بمسؤولياته ، أن تصدر توصيات باستخدام القوة ، وذلك اعمالا لقرار الاتحاد من أجل السلم الصادر في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ .

(٢٠) راجع بصفة خاصة المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق ، وكذلك المواد ٤٣ ، ٤٥ ،

٤٦ ، ٤٧ (والمادة الأخيرة خاصة بتشكيل قوات عسكرية دولية) .

وقد كان لفشل نظام الجزاءات في ظل عصبة الأمم أثر كبير في دفع مؤسسى الميثاق إلى الأخذ بنظام جزاءات أكثر واقعية وفاعلية .

(٣) معاونة الأمم المتحدة في الأعمال التي تتخذها وفقا للميثاق :

تقضى المادة ٥/٢ هـ بأن « يقدم جميع الاعضاء كل ما في وسعهم من عون الى الأمم المتحدة في أى عمل تتخذه وفق شروط هذا الميثاق ، كما يتمتعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع » .

وهكذا يرتب هذا المبدأ التزامين ، وردت تفضيلاتهما في الفصل السابع من الميثاق :

الاول التزام ايجابى بأن تقدم الدول الاعضاء للهيئة العالمية كل المساعدات اللازمة في التدابير التي تتخذها ، ومنها التدابير العقابية التي يقررها مجلس الأمن ، والتي تلتزم الدول الاعضاء في مواجهتها بأن توضع تحت تصرف المجلس ، وبناء على طلبه ، وطبقا لاتفاقات خاصة ، ما يلزمه من تسهيلات ضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين .

والثانى التزام سلبى بأن تمتنع عن مساعدة الدول التي تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع .

ويرجع حرص مؤسسى الميثاق على النص على هذا الالتزام ، الذى لم يكن واردا في عهد عصبة الأمم ، الى ما كشفت عنه تجربة المنظمة الدولية السابقة من استمرار عدد من الدول في مساعدة دولة اتخذت عصبة الأمم ضدها اجراءاتها عقابية (٢١) .

(٤) العمل على مراعاة الدول غير الاعضاء لمبادئ الأمم المتحدة :

تنص الفقرة السادسة من المادة الثانية من الميثاق على أن « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الاعضاء فيها على هذه المبادئ ، بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » .

ويجب هذا النص في وضوح على التساؤل الخاص بكيفية حل منازعات أو مواقف تكون دول غير أعضاء أطرافا فيها . فقد كانت المادة ١٧ من عهد عصبة الأمم تقرر انه في حالة وقوع خلاف بين دولتين ، احدهما فقط عضو بعصبة الأمم ، تقوم العصبة بدعوة الدولة غير العضو الى أن تخضع نفسها

(٢١) مثال ذلك استمرار عدد من أعضاء العصبة في مساعدة ايطاليا ، رغم الجزاءات الموقعة عليها بسبب عدوانها على الحبشة .

للتزامات التي تفرض على أعضائها في سبيل حل النزاع ، وذلك بالشروط التي يراها مجلس العصبة عادلة . فإذا قبلت الدولة غير العضو هذه الدعوة ، طبقت عليها المواد المتعلقة بحل المنازعات الدولية ، بما فيها المادة ١٦ المتعلقة بفرض الجزاءات . وأما إذا رفضت الدولة غير العضو هذه الدعوة ولجأت إلى الحرب ضد دولة عضو ، فإن المادة ١٦ لا تطبق عليها .

ولما كانت هذه الأحكام لم تجد تطبيقاً لها في ظل المنظمة الدولية السابقة ، فإنه يصعب تقييم مدى فعاليتها .

أما ميثاق الأمم المتحدة ، فقد فرض على الهيئة العالمية ، من منطلق الإحساس بأن الأمن الدولي وحدة لا تتجزأ ، أن تسهر على مراعاة أن يكون سلوك الدول غير الأعضاء متفقاً والمبادئ الواردة في المادة الثانية ، وذلك في الأحوال التي يكون فيها احترام هذه المبادئ ضرورياً للمحافظة على السلم والأمن الدوليين . وهكذا يخول الميثاق الهيئة سلطة في مواجهة دول غير أعضاء ودون التزام سابق أو لاحق من هذه الدول ، وهو ما يخالف القواعد القانونية الخاصة بآثار المعاهدات ، والتي تقضي بأن المعاهدات لا تلزم غير أطرافها .

على أن لهذه المخالفة ما يبررها في الأهداف التي قامت من أجلها الأمم المتحدة ، ذلك أن أي إخلال بالسلم في بقعة معينة ، إنما يؤثر في باقي أنحاء العالم . وبمعنى آخر ، فإن أي انتهاك لمبادئ الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم من دول خارج نطاق الهيئة ، يؤثر بالضرورة على الدول الأعضاء وعلى السلم العالمي بصفة عامة .

ومع ذلك فتجدر الإشارة إلى أن الميثاق لا يخلق بنص المادة ٦/٢ التزامات قانونية في مواجهة الدول غير الأعضاء . فهذه الدول ليست ملزمة ، من الناحية القانونية البحتة ، بأن تسير وفق مبادئ الهيئة العالمية بصفة عامة (٢٢) ، وإنما يكون من سلطة مجلس الأمن والجمعية العامة أن يلزمها باحترام هذه المبادئ ، بقدر ما يكون ذلك ضرورياً لحفظ السلم والأمن الدوليين .

(٢٢) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٣٤ ؛ د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٧ ؛ د. زكي هاشم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٢١ .

على أن فريقا من الفقه يرى أن الدول غير الاعضاء تلتزم في مواجهة الهيئة بأن تسير على النهج الذي رسمه الميثاق في كافة مواده ، بحيث لا تعفى الا من بعض الالتزامات التي يصعب فرضها عليها ، باعتبارها مرتبطة بمباشرة الدول لنشاطها داخل الهيئة ، مثل الالتزام بالاسهام في نفقات الهيئة (٢٣) .

وأيما كان الرأي حول مضمون هذا النص ومدى قانونيته ، فالثابت أنه لم يلق معارضة أثناء أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو . ذلك أن تجربة العدوان الذي قامت به ألمانيا واليابان ، وهما غير عضوين في عصبة الأمم ، كانت ماثلة أمام أعضاء المؤتمر ، وتحثهم على تجنب قيام حالات مشابهة جديدة .

وفي مقابل العمل على سريان مبادئ الأمم المتحدة في مواجهة الدول غير الاعضاء ، يبيح الميثاق لهذه الدول الافادة من أحكامه ، فيعترف لها بحقوق معينة منها :

١ - ما تقرره المادة ٢/٣٥ من أن لكل دولة ليست عضوا بالهيئة ان تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أى نزاع تكون طرفا فيه ، اذا كانت تقبل مقدما بشأنه التزامات الحل السلمي الواردة في الميثاق .

٢ - ما تقرره المادة ٣٢ من أن لاى دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة ، وتكون طرفا في نزاع معروض على مجلس الأمن ، حق الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت .

٣ - ما تقرره المادة ٢/٩٣ من جواز انضمام دولة غير عضو الى النظام الأساسى لحكمة العدل الدولية بالشروط التي تحددها الجمعية العامة لكل حالة ، بنسأء على توصية مجلس الأمن (٢٤) . وما تقرره

(٢٣) راجع ، على سبيل المثال ، د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة في قانون

الأمم - التنظيم الدولى » ، ١٩٧١ ، ص ٥٨٢ .

(٢٤) ذلك أن النظام الأساسى لحكمة العدل الدولية يعتبر ، رغم أنه ملحق بميثاق الأمم

المتحدة ، وثيقة مستقلة . ويوجد بالفعل عدد من الدول أعضاء بالنظام الأساسى للحكمة دون أن يكونوا أعضاء بالأمم المتحدة .

المادة ٢/٣٥ من هذا النظام الاساسى ، من حق الدولة غير العضو بالامم المتحدة ، او بالنظام الاساسى للمحكمة ؛ فى التقاضى امامها بالشروط التى يحددها مجلس الامن (٢٥) .

ثانيا - مبادئ اساسية فى القانون الدولى :

(١) احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وباقى مصادر القانون الدولى :

جاء فى ديباجة الميثاق ان شعوب الامم المتحدة قد تعهدت بأن تبين الاحوال « التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » .

وقد كان طبيعيا ان تؤكد الامم المتحدة ، وقد نشأت هى نفسها عن معاهدة دولية ، على مبدأ قدسية الاتفاقات الدولية .

ولقد كانت المادة ١٩ من عهد عصبة الامم المتحدة تخول للجمعية العامة سلطة دعوة اعضاء العصبة لمراجعة معاهداتهم التى اصبحت غير متفقة وتطور الظروف . اما ميثاق الامم المتحدة ، فقد حرص على عدم النص صراحة على مثل هذه السلطة ، مراعاة منه لقاعدة قدسية المعاهدات . ومع ذلك فلا يتضمن الميثاق ما يحرم على الجمعية العامة او مجلس الامن حق اصدار توصيات للدول فى هذا الشأن .

اما فيما يتعلق بتسجيل المعاهدات ، ضمانا للقضاء على المعاهدات السرية المخالفة لاحكام القانون الدولى ، فقد جاءت المادة ١٠٢ من الميثاق لتأخذ بنفس القاعدة التى قررتها المادة ١٨ من عهد عصبة الامم بشأن تسجيل المعاهدات ، فتعلن ان « كل معاهدة وكل اتفاق دولى يعقده اى

(٢٥) كما ورد فى رأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ٣٠ مارس ١٩٥٠ ، ما يفيد سلطة المحكمة فى اعطاء فتوى فى موضوع يتعلق بدولة غير عضو ، حتى ولو رفضت هذه الدولة هذا الاختصاص .

عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة ، وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن » .

على أنه على عكس المادة ١٨ من عهد عصبة الأمم التي كانت تقرر أن المعاهدة غير المسجلة « لا تعتبر ملزمة » ، جاءت المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة لترتب على عدم التسجيل جزاء أضعف يتمثل في عدم جواز التمسك بمعاهدة غير مسجلة أمام الأمم المتحدة . فقد قررت المادة في فقرتها الثانية أنه « ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقا للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة » .

وهكذا يكون من حق فروع الأمم المتحدة أن ترفض الاعتراف بأي معاهدة لم يتم تسجيلها في أمانة الهيئة .

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ احترام الالتزامات الدولية ليس قاصرا على ما تقرره المعاهدات ، وإنما يمتد ليشمل باقى مصادر القانون الدولي من قواعد عرفية ومبادئ قانونية اقترتها الأمم المتحدة .

(٢) المساواة في السيادة بين الدول :

تؤكد المادة ١/٢ من الميثاق على أن الهيئة تقوم على « مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها » (٢٦) .

واصطلاح « المساواة في السيادة » اصطلاح حديث ، استعمل رسميا لأول مرة في تصريح الدول الأربعة الكبرى الصادر في موسكو عام ١٩٤٣ ، ويقصد به أن تكون كل الدول متساوية قانونا ، وأن تتمتع جميعها بالحقوق المترتبة على سيادتها ، وأن تصان شخصيتها وسلامة أقاليمها واستقلالها السياسى .

(٢٦) كان مشروع المادة في مقترحات دومبرتون أوكس ينص على « المساواة في السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام » .

كما تشير المادة ٧٨ من الميثاق إلى نفس المبدأ عندما تقرر عدم جواز تطبيق نظام الوصاية على الأقاليم التي أصبحت أعضاء في هيئة الأمم المتحدة « إذ العلاقات بين أعضاء هذه الهيئة يجب أن تقوم على احترام مبدأ المساواة في السيادة » .

وقد ثارت بشأن فكرة السيادة ، وهى فكرة أساسية فى القانون الدولى العام والتنظيم الدولى ، خلافات كثيرة حول مضمونها . وهى تعنى ، على حد قول البعض ، أن تكون الدولة سلطة عليا لا تتلقى أوامر من أى جهة أخرى . وإن كان التسليم بهذا التعريف ، على إطلاقه ، يخلق تناقضا ، ولو ظاهريا ، بين السيادة الوطنية والقانون الدولى العام .

ويترتب على الاعتراف بسيادة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ألا تكون هذه الهيئة سلطة أعلى من سلطة هذه الدول ، وإنما مجرد تنظيم قائم على التعاون الاختيارى ، وتحفظ الدول فى داخله بالحقوق المترتبة على سيادتها .

على أن ميثاق الأمم المتحدة يخلق نظاما قانونيا يتحتم معه أن تفسر فكرة السيادة بأنها « سيادة فى حدود الأحكام التى قررها الميثاق » (٢٧) ، مما يترتب عليه أن تكون سيادة الدول الأعضاء فى إطار القيود التى يفرضها عليها الميثاق . ولعل من أبرز هذه القيود ما تقرره المادة ١٠٨ التى تجعل التعديلات الواردة على الميثاق ، والتى تقرها وتصدق عليها أغلبية معينة سارية فى حق الأقلية التى رفضتها (٢٨) ، وما يتمتع به مجلس الأمن من سلطات فى حالة تهديد السلام والاخلال به ووقوع العدوان ، طبقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق .

وأيا كان الأمر ، فإن من أهم الضمانات التى وضعها الميثاق صيانة لسيادة الدول الأعضاء ، بالمعنى السابق تحديده ، ما تحرمه المادة ٧/٢ من الميثاق على الهيئة من التدخل فى المسائل التى تعد من صميم الاختصاص الوطنى لهذه الدول .

أما فكرة المساواة ، فتعنى التكافؤ فى الحقوق والالتزامات ، بحيث لا تحصل دولة على حقوق أكثر من غيرها ، أو تتمتع بأعفاء من بين سائر الدول . وتستلزم الفكرة أن تكون هناك مساواة فى التمثيل ، وأن يكون لكل دولة صوت واحد ، وأن تكون الأصوات ذات أهمية متساوية .

(٢٧) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٢٦ .
(٢٨) ولو أن أثر هذا القيد محدود من الناحية الواقعية ، إذ يحق للدول الأقلية فى مثل هذه الحالة ، وفقاً للأعمال التحضيرية للميثاق ، أن تنسحب من الهيئة .

على أن فكرة المساواة ، في ظل أحكام الميثاق ، فكرة ظاهرية أكثر منها حقيقية . ذلك أن المساواة الفعلية بين الدول الكبرى والدول الصغرى أمر متعذر نظرا للتفاوت بينها في الإمكانيات العسكرية والاقتصادية . وبالإضافة الى ذلك ، فإذا كانت المساواة النظرية قد تحققت داخل الجمعية العامة حيث يتم تمثيل كل الدول بأسلوب واحد ، وتتمتع فيه كلها بنفس الحقوق ، وأهمها أن يكون لكل منها صوت واحد ، فإن خمس دول كبرى معينة قد حولت على العكس حقوقا متميزة داخل مجلس الأمن ، تجعلها ذات مقاعد دائمة فيه ، وتمنحها حق الاعتراض على قراراته المتعلقة بمسائل موضوعية .

وقد كان هذا التمييز بين الدول الكبرى وغيرها ، من الموضوعات التي أثارت جدلا طويلا إبان أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو . فقد طالبت الدول الكبرى بأن تكون لها ميزات أكثر داخل المنظمة العالمية نظرا لمسؤوليتها الأساسية في وضع حلول المشكلات الدولية ، والإشراف على تنفيذ مبادئ وقرارات الأمم المتحدة ، في حين أن الدول الصغرى ناهضت هذه الفكرة ، ولما رأت فيها إخلالا جسيما بمبدأ المساواة على حساب مصالحها الذاتية . ولما كانت الدول الكبرى ، وهى الداعية لإنشاء الأمم المتحدة ، قد اعتبرت هذا التمييز شرطا أساسيا لدخولها في الهيئة العالمية ، فقد كان طبيعيا أن يأخذ الميثاق بوجهة نظرها .

وهكذا تكون المساواة بين الدول داخل الأمم المتحدة مسألة نسبية ، ليس من الناحية الواقعية فحسب ، بل وحتى من الناحية النظرية ، لأنها مساواة بين الدول الكبرى فيما بينها ، من ناحية ، والدول الصغرى فيما بينها ، من ناحية أخرى ، أما فيما بين المجموعتين فتتمتع الدول الكبرى بأولوية تجعلها بمثابة « حكومة خماسية » داخل المنظمة الدولية . على أن الخلاف فيما بين هذه الدول ، وهو أمر لم تتوقعه عند اعتماد الميثاق ، هو وحده الكفيل بمنع ادائها لهذا الدور ، وتأكيد قاعدة المساواة لصالح الدول الصغرى (٢٩) .

(٢٩) راجع :

Padriac (R.), «L'égalité des Etats et l'Organisation internationale», Paris, 1953, p. 161 et ss.

(٣) تنفيذ الالتزامات المترتبة على الميثاق بحسن نية :

نصت المادة ٢/٢ من الميثاق على أنه « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون ، فى حسن نية ، بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » (٢٠) .

وتعتبر هذه القاعدة من المبادئ الأساسية التى يقوم عليها النظام القانونى الدولى ، بل النظام القانونى بصفة عامة . وتنفيذا لهذه القاعدة ، تلتزم كل دولة ، منذ اللحظة التى تصبح فيها عضوا بالامم المتحدة بتنفيذ الالتزامات الواردة فى الميثاق بحسن نية (٢١) ، والا كانت عرضة لتوقيع الجزاء عليها .

وإذا كان يجب تطبيق هذا المبدأ على كافة الالتزامات الواردة بالميثاق ، إلا أنه يجب مراعاته بصفة خاصة بالنسبة للالتزامات الآتية : الأعمال التى تتخذها الهيئة وفقا للمادة ٧/٢ - تنفيذ قرارات مجلس الأمن ، وفقا للمواد ٢٥ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٥ ، ٤٨ ، ٤٩ - الوفاء بالأعباء المالية وفقا للمادتين ١٧ ، ١٩ - التعاون مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا للمادتين ٥٥ ، ٥٦ - تنفيذ قرارات محكمة العدل الدولية وفقا للمادة ١/٩٤ .

(٤) عدم تدخل الامم المتحدة فى المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلى للدول :

تنص المادة ٧/٢ من الميثاق على أنه ليس فيه « ما يسوغ للامم المتحدة

(٢٠) لم يتضمن مشروع المادة ، فى مقترحات دومبرتون أوكس ، عبارة « فى حين نية » (de bonne foi) ؛ ثم أضيفت فى مؤتمر سان فرانسيسكو بناء على طلب مندوب كولومبيا . راجع :

U.N.C.I.O., vol. VI, p. 91-101.

(٢١) راجع الرأى المخالف للقضاة « ريد » و « بادفان » وغيرهما ، حول الفتوى التى أصدرتها محكمة العدل الدولية فى ٢٨ مايو ١٩٤٨ بشأن تفسير المادة ٤ من الميثاق . مجمعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ - ١٩٤٨ ، ص ٥٥ وما بعدها .

أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ،
وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا هذه المسائل لأن تحل بحكم
هذا الميثاق » .

ويتضح من النص أن هناك قيـدا على اختصاصات وسلطات الأمم المتحدة
مقتضاه عدم التدخل في المسائل الداخلية للدول الأعضاء . وأساس
وجود هذا القيد هو أن أى تنظيم أو هيكل فيدرالى أو شبه فيدرالى
يتطلب بالضرورة ، وعلى حد قول « جورج سل » (G. Scelle) ،
تقسيم الاختصاصات بين الدول الأعضاء والسلطة العليا (٢٢) .
وإن كان ذلك لا يؤدى - فى رأينا - إلى أن يكون هناك مسائل تدخل
بطبيعتها فى الاختصاص الداخلى لدولة ما ، ذلك أن المنظمات الدولية قادرة
على معالجة أى أمر من الأمور (٢٣) .

وبالرجوع إلى الأعمال التحضيرية للمادة ٧/٢ ، يتبين لنا أنها وردت فى
مقترحات دومبرتون أوكس ، كمجرد قيد على الأحكام المتعلقة بأساليب
حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، إلا أنه تقرر خلال مؤتمر
سان فرانسيسكو ، بناء على اقتراح من الدول الداعية للمؤتمر ، نقلها
من الفصل السادس إلى المادة الثانية ، وذلك بهدف التأكيد على أنها تمثل
مبدأ عاما يحكم نشاط الأمم المتحدة فى مختلف المجالات السياسية
والاقتصادية والاجتماعية ، وليس فى مجال المنازعات الدولية وحدها .
ومع ذلك فقد ارتفعت بعض الأصوات خلال المؤتمر ، تعارض إدراج الفكرة
فى الجزء المتعلق بالمبادئ العامة للمنظمة ، باعتبار أن ذلك سيؤدى
بالضرورة إلى إضعاف دور المنظمة العالمية ، والنظام القانونى الدولى عامة .
وقد استند هذا الرأى إلى الحكم المشابه الذى كانت تتضمنه المادة ٨/١٥
من عهد عصبة الأمم ، إذ لم يكن يحد من نشاط العصبة إلى هذه الدرجة ،
وكان قاصرا على حالة الخلافات المعروضة على مجلس العصبة . فقد

(٢٢) راجع مؤلفه :

«Précis de droit de gens», Paris, 1930, t. 1, p. 187 et ss.

(٢٣) راجع :

Rajan (M.S.), «United Nations and Domestic Jurisdiction»,
New York, 1961, p. 57.

كانت المادة المذكورة تنص على انه « اذا ادعى أحد طرفي النزاع ، وثبت للمجلس ان النزاع يتعلق بمسألة تدخل طبقا للقانون الدولي في الاختصاص الداخلى البحث لاحد طرفي النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » . وكانت الولايات المتحدة الامريكية قد حرصت على وضع هذا النص ضماناً لمنع العصبية من اصدار توصيات في المنازعات الدولية المتعلقة بموضوعات الهجرة والتعريفة الجمركية .

ويتضح من اختلاف الصياغة بين عبارة « الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى (٢٤) ، وعبارة « الاختصاص الداخلى البحث » (٢٥) ، انه بينما يكتفى ميثاق الأمم المتحدة بأن تدخل مسألة ما في جوهرها ، أى في أساسها ، في الاختصاص الداخلى لدولة ما ، ليحرم على المنظمة الدولية ان تبحثها ، فان عهد عصبة الأمم كان يشترط ، على العكس ، أن تكون كلية في الاختصاص الداخلى .

تحديد معنى الاختصاص الداخلى :

تتباين الآراء حول تحديد الشئون التى تعتبر من الاختصاص الداخلى للدول (٢٦) . ولذا تشور خلافات شديدة بين المنظمات والدول الاعضاء فيها او بين الدول الاعضاء نفسها حول ما يمكن اعتباره من المسائل الداخلية ، وبصفة خاصة بالنسبة للموضوعات المتعلقة بحقوق الانسان وتصفية الاستعمار . ومن المتعذر ، في الواقع ، حصر المسائل التى تدخل في نطاق هذا الاختصاص . بل ان الأمر يختلف ، حتى بالنسبة للمسألة الواحدة ، وفق ما ترتبه من آثار دولية في كل حالة معينة ، بمعنى ان هناك مسائل يمكن أن تندرج ، في ظروف سياسية معينة ، تحت بند الاختصاص

«Les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale».

«La compétence exclusive».

(٢٥) راجع :

Wright (Q.), «International Law and the United Nations», London, 1960, p. 50 ff. ; Rajan (M.S.), «United Nations and Domestic Jurisdiction», New-York, 1961, p. 48 ff.

الداخلي ، في حين أنه لا يجوز اعتبارها كذلك في ظروف سياسية مختلفة .

هذا فضلاً عن اختلاف المواقف التي تتخذها الدول من المسائل ذات الطبيعة الواحدة ، وفقاً لمقتضيات مصالحها في كل حالة ، مما جعل فكرة الاختصاص الداخلي ، التي يجب أن تكون فكرة قانونية ، تصبح فكرة سياسية ، تتوقف بالدرجة الأولى على الاتجاهات السياسية لأغلبية الدول الأعضاء داخل الأمم المتحدة (٣٧) .

ومع ذلك ، فهناك مسائل تجمع الآراء على اعتبارها داخلية ، لا تخضع إلا للاختصاص الوطني للدول ، مثل المسائل الخاصة بالنظام الدستوري الداخلي ، والخدمة العسكرية ، وإقامة العلاقات الدبلوماسية ، وكذا المسائل المتعلقة بمنح الجنسية ، ومعاملة الأجانب ، وقيود الهجرة ، إلا إذا تناولتها معاهدات دولية بالتنظيم ، فتصبح في هذه الحالة ذات صفة دولية (٣٨) .

وقد حاول بعض فقهاء القانون العام حصر المسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الداخلي ، على ضوء ما جرى عليه العمل في العلاقات الدولية

(٣٧) راجع :

Chaumont (Ch.), «L'Organisation des Nations Unies», Paris, 1959, p. 58 - 59.

(٣٨) قررت محكمة العدل الدولية في رأي استشاري لها صادر في ٣٠ مارس ١٩٥٦ ، أن طلب فتوى منها حول موضوع يتعلق بحقوق الإنسان ، لا يعتبر بحثاً فيما يعد من الاختصاص الداخلي للدول ، نظراً لأن معاهدة دولية تناولته بالتنظيم . انظر هذا الرأي أيضاً عند :

Lauterpacht (H.), «International Law and Human Rights», London, 1950, p. 177.

وانظر عكس هذا الرأي عند (J.) Nisot الذي يرى أن : «قيام معاهدة غير كاف في حد ذاته ، وإن مسألة ما قد تظل أساساً في الاختصاص الداخلي للدولة رغم وجود معاهدة تنظمها» . راجع مقاله :

«Art 2, par. 7, of the United Nations Charter», A.J.I.L., October, 1949, p. 776.

واحكام القضاء الدولى (٢٩) . كما قام مجمع القانون الدولى ببحث هذا الموضوع فى عدة دورات ، وبصفة خاصة دورة أوصلو عام ١٩٣٢ ودورة عقدت فى اكس - آن - بروفنس (Aix-en-Provence) عام ١٩٥٤ . وقد أعلن المجمع فى هذه الدورة الأخيرة انه يجب التسليم بفكرة الاختصاص الداخلى ، أى وجود أنشطة لا تنقيد سلطات الدولة تجاهها باحكام القانون الدولى ، ويتعذر تحديد هذه الأنشطة نظرا لعدم وجود معيار واضح لها . وأضاف المجمع أن هذه الفكرة متطورة بطبيعتها مع تطور العلاقات الدولية ، وأن الاتفاقيات الدولية عامل حاسم فى تحديد نطاقها ، وأن تطور القانون الدولى الاتفاقى لابد وأن يؤدى الى انقاص عدد المسائل التى تعتبر داخلية . وقد أكدت المادة ٣ من قرار المجمع الصادر فى ٢٩ أبريل ١٩٥٤ أن إبرام اتفاقية دولية فى مسألة متعلقة بالاختصاص الداخلى يخرجها من هذا الإطار ، ويحرم على أطراف الاتفاقية الدفع بهذا الاختصاص فى أى موضوع متعلق بتطبيق أو تفسير هذه الاتفاقية .

وتجدر الإشارة الى أن العمل قد جرى فى الأمم المتحدة ، على أن قيد الاختصاص الداخلى لا يحول دون مناقشة الموضوعات المتعلقة بهذا الاختصاص ، أو حتى إجراء تحقيق بشأنها ، وإنما يحول فقط دون إصدار توصيات أو قرارات متعلقة بها (٤٠) .

أما فيما يتعلق بالجهة التى تفصل فى طبيعة المسألة المعروضة ، فكانت بعض الوفود قد اقترحت خلال مؤتمر سان فرانسيسكو أن يكون ذلك من اختصاص محكمة العدل الدولية ، واقترحت وفود أخرى أن يتم ذلك بواسطة مجلس الأمن على غرار ما كان عليه الوضع فى عصبة الأمم (٤١) .

(٢٩) مثال ذلك القائمة التى أعدها أستاذنا شارل روسو . راجع محاضراته عن :

«L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international», R.C.A.D.I., 1948, t. 73, p. 239 - 247.

(٤٠) على عكس ما نادى به الفقهاء السوفييت من وجوب تحريم مناقشة هذه الموضوعات داخل الأمم المتحدة . راجع :

Wright (Q.), «Is discussion intervention ?», A.J.I.L., Jan. 1950, vol. 50, p. 102 ff.

(٤١) راجع :

U.N.C.I.O., vol. XIII, p. 719.

ومع ذلك فقد جاء النص دون تحديد جهة معينة للقيام بهذه المهمة (٤٢) ، مما يترتب عليه أن يكون لكل فرع من فروع الهيئة ، وهو بصدد مباشرة وظائفه ، أن يفصل في هذا الموضوع . هذا وكانت المادة ٤ من قرار مجمع القانون الدولي عام ١٩٥٤ تعتبر أن موضوع الفصل فيما اذا كانت مسألة تعد ، أو لاتعد ، من قبيل الاختصاص الداخلى ، يجب ان تحسم بواسطة جهاز قضائى دولى (٤٣) .

وتجدر الإشارة الى أنه على الرغم من كثرة الدفوع التى تتقدم بها الدول أمام فروع الأمم المتحدة ، وخاصة الجمعية العامة ومجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية ، تحت شعار الاختصاص الداخلى (٤٤) ، فقد جرى العمل داخل المنظمة الدولية على عدم الأخذ بهذه الدفوع . وإذا كانت هناك حالات قليلة قبلت فيها بعض الفروع حذف موضوع ، أثير بشأنه الدفع بالاختصاص الداخلى ، من جدول أعمالها ، فقد كان ذلك لاعتبارات سياسية أكثر منها قانونية .

وإذا كان مستقبل الأمم المتحدة يتوقف الى حد كبير ، كما سبق أن بينا ، على مدى التوسع فى تفسير ما يعد من المسائل داخلا فى الاختصاص الداخلى ، فانه يجب ملاحظة أن هذا القيد ، ايا كان مدى تفسيره ، لا اعمال له ، على حد ما جاء فى العبارة الأخيرة من المادة ٧/٢ ، فى حالة تدابير القمع التى يتخذها مجلس الأمن عند تهديد السلم أو الاخلال به ، وفقا للفصل السابع من الميثاق . وعلى ذلك فاذا كان الاصل هو الا تتدخل

(٤٢) وذلك على عكس نص المادة ٨/١٥ من عهد عصبة الأمم ، التى كانت صريحة فى تحويل مجلس العصبة سلطة البت فى هذه المسألة.

(٤٣) راجع :

Annuaire de l'Institut de Droit International, Bâle, 1954, vol. II, p. 109 et 292.

(٤٤) حدث ذلك ، على سبيل المثال ، عند نظر قضية نظام الحكم فى أسبانيا ، وقضية تغيير نظام الحكم فى تشيكوسلوفاكيا ، ومشكلة التفرقة العنصرية فى جنوب أفريقيا . راجع فى تفاصيل موقف الأمم المتحدة من هذه القضايا وغيرها ، مؤلف Rajan السابق الإشارة اليه ، ص ١١١ وما بعدها ، وكذلك :

Ross (A.), «La notion de compétence nationale dans la pratique des Nations Unies», Mélanges Henri Rolin, Paris, 1964, p. 298 et ss.

فروع الأمم المتحدة في حالة نشوب حرب أهلية في إحدى الدول . باعتبار
أن تلك مسألة داخلية ، فإن من واجب مجلس الأمن إذا تعدت آثار هذه
الحرب حدود الدولة لتهدد السلم والأمن الدوليين . أن يصدر من
التوصيات والقرارات كل ما يراه ضروريا من أجل إعادة السلم . دون تدخل
في النواحي الداخلية لهذه الحرب والمتعلقة بأسبابها ووسائل علاجها (٤٥) .

(٤٥) زاجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٤٠ - ١٤١ .

الفصل الثالث

العضوية في الامم المتحدة

منحت الامم المتحدة عضويتها لمجموعة من الدول التي وقعت الميثاق عند انشائه ، الا انها ، باعتبارها منظمة ذات اتجاه عالمي ، تبيح انضمام الدول الاخرى اليها وفق شروط معينة . واذا كانت العضوية تمنح حقوقا وترتب التزامات ، فان بعض العوارض قد تؤدي الى حرمان العضو من حقوقه لفترة معينة ، او بصفة نهائية .

وستتناول ، في مبحثين ، دراسة وسائل اكتساب عضوية الامم المتحدة ، والعوارض التي تطرأ على هذه العضوية .

المبحث الاول

اكتساب عضوية الامم المتحدة

قامت الامم المتحدة لتكون منظمة عالمية ، الا انها لا تضم في الواقع كافة الدول ، ذلك ان عضويتها لا تكتسب تلقائيا ، او بمجرد ابداء الرغبة ، وانما لابد من توافر بعض الشروط الموضوعية والشكلية ليتحقق القبول .

وكانت بعض الوفود من امريكا اللاتينية قد اقترحت في مؤتمر سان فرانسيسكو ، ان تكون الامم المتحدة مفتوحة امام كافة الدول بلا شروط ، كما اقترحت وفود اخرى ان يكون الانضمام للهيئة اجباريا لكل الدول . الا ان نصوص الميثاق جاءت صريحة في ان عضوية الامم المتحدة اختيارية من ناحية ، ومشروطة من ناحية اخرى ، بمعنى الا تنضم للهيئة دولة على غير رغبتها ، مع ضرورة توافر مواصفات في الدولة الراغبة في الانضمام ، خاصة ما يتعلق باستقلالها وطبيعة علاقاتها مع غيرها من الدول .

وعضوية الأمم المتحدة نوعان : عضوية أصلية وعضوية بالانضمام .
وتقوم التفرقة بين هذين النوعين على أساس تاريخ الانضمام إلى الأمم
المتحدة ، دون أن ترتب أي نتائج قانونية ، أو تقييم تمييزا في الحقوق
والواجبات (١) .

أولا - العضوية الأصلية :

هذه العضوية محددة بحكم طبيعتها ، فقد اكتسبتها ، وفقا لحكم المادة
٣ من الميثاق ، الدول التي اشتركت في مؤتمر سان فرانسيسكو ، ووقعت
الميثاق وصدقت عليه ، والدول التي وقعت تصريح الأمم المتحدة الصادر
في أول يناير ١٩٤٢ ، والتي وقعت الميثاق وصدقت عليه . وقد بلغ عدد
هذه الدول خمسين دولة (٢) ، تمثل دول الحلفاء التي اشتركت في الحرب
ضد دول المحور . وقد أصبحت هذه الدول أعضاء أصليين أو مؤسسين ،
وفقا لحكم المادة ١١/٤ من الميثاق ، من تاريخ ايداعها لتصديقاتها
على الميثاق .

(١) جاء في أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو أن « هذه التفرقة لا تتضمن أي تمييز بين
الفئتين ؛ إنما هي تفرقة حتمتها مجريات الأمور ، إذ لا بد لقبول أعضاء جدد من وجود
الهيئة ذاتها ، وهما ينطوي على وجود أعضاء أصليين بها » راجع :

U.N.C.I.O., Selected documents, p. 505.

(٢) يضاف إليها بولندا التي سمح لها بالتوقيع في تاريخ لاحق مع اعتبارها دولة أصلية،
وذلك على أساس أنها وقعت تصريح الأمم المتحدة في ١٩٤٢ ، ولكن لم يتح لها الاشتراك في
مؤتمر سان فرانسيسكو لعدم اتفاق الدول الداعية على الحكومة التي تمثل هذه الدولة .
وقد وقع تصريح الأمم المتحدة ست وعشرون دولة هي : الولايات المتحدة الأمريكية ،
بريطانيا ، الاتحاد السوفيتي ، الصين ، استراليا ، بلجيكا ، كندا ، كوستاريكا ، كوبا ،
اليونان ، جواتيمالا ، هايتي ، هندوراس ، الهند ، لوكسمبرج ، نيكاراجوا ، النرويج ،
نيوزيلندا ، بنما ، هولندا ، بولندا ، الدومينيكان ، سلفادور ، تشيكوسلوفاكيا ، اتحاد
جنوب أفريقيا ، يوغوسلافيا .

وقد انضمت إلى التصريح ، فيما بعد ، إحدى وعشرين دولة هي : المكسيك ، الفلبين ،
أثيوبيا ، العراق ، البرازيل ، بوليفيا ، إيران ، كولومبيا ، ليبيريا ، فرنسا ، اكوادور ،
بيرو ، شيلي ، باراجواي ، فنزويلا ، أوراجواي ، تركيا ، مصر ، المملكة العربية السعودية ،
سوريا ، لبنان .

وإلى جانب هذه المجموعة ، اشتركت في مؤتمر سان فرانسيسكو الدول الآتية : الأرجنتين ،
روسيا البيضاء ، الدنمارك ، أوكرانيا .

ثانياً - العضوية بالانضمام :

لما كانت العضوية الأصلية بالامم المتحدة تضم عدداً محدداً من الدول ، فإنه لا يمكن للدول الأخرى اكتساب العضوية إلا عن طريق أحكام الانضمام التى تنظمها المادة ٤ من الميثاق بقولها :

« ١ - العضوية فى الامم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام ، والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات رغبة فيه .

٢ - قبول أية دولة من هذه الدول فى عضوية الامم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن » .

ويستخلص من هذا النص ضرورة توافر شروط موضوعية وأخرى إجرائية ليتم انضمام دولة جديدة الى الامم المتحدة :

(١) الشروط الموضوعية :

يشترط فى الوحدة التى ترغب الانضمام الى الامم المتحدة توافر خمسة شروط هى (٢) :

(أ) أن تكون دولة :

فعضوية الامم المتحدة قاصرة على الدول ، دون غيرها من الهيئات أو المنظمات أو الامم (٤) أو الأفراد . واستناداً الى تعريف القانون الدولى للدولة ، يشترط أن يتوافر فى الوحدة التى تطلب العضوية ثلاث عناصر رئيسية وهى الاقليم والشعب والسيادة . ويستلزم عنصر السيادة أن تكون الدولة مستقلة ، وفى هذا تختلف الامم المتحدة عن عصبة الامم التى لم

(٣) ورد تحديد هذه الشروط ، فى رأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية بشأن قبول أعضاء جدد بالأمم المتحدة ، الصادر فى ٢٨ مايو ١٩٤٨ ؛ وفى قرارات الجمعية العامة الصادرة فى ٨ ديسمبر ١٩٤٨ ، وأول فبراير ١٩٥٢ ؛ إلى جانب نص الميثاق .

(٤) ومن هنا فإن إطلاق اسم « الأمم » المتحدة على المنظمة العالمية ، لا يكون دقيقاً من الناحية القانونية .

تكن تشترط صفة الاستقلال ، وتجزير ، وفقا لنص المادة ٢/١ من من عهد العصبة ، انضمام « كل دولة أو دومينيون أو مستعمرة متمتعة بالحكم الذاتى » .

ومع ذلك ، فلما كانت نصوص ميثاق الأمم المتحدة لم تحدد المقصود بكلمة « الدولة » ، فقد جرى العمل فى الهيئة على تفسير هذا الاصطلاح تفسيراً واسعاً تملية الاعتبارات الدولية المتطورة ، وبغض النظر عن الاعتبارات القانونية البحتة ، مما أدى الى قبول عضوية دول ناقصة السيادة ، اكتفاء بأنها تحكم نفسها بنفسها ، وتتولى تصريف شئونها الدولية (٥) .

وتجدر الإشارة الى أن قبول دولة بالأمم المتحدة لا يعنى الاعتراف الضمنى بها كدولة من جانب أعضاء الأمم المتحدة ، وإنما يقتصر أثره على الاعتراف لها بوصف العضو وحقوق العضوية ، ذلك أن الاعتراف بالدولة أمر يتعلق بسيادة من يصدر عنه ويدخل فى مطلق سلطته التقديرية . وبمعنى آخر فلا أثر لقبول دولة بالأمم المتحدة على العلاقات الفردية القائمة بينها وبين سائر الأعضاء (٦) . يؤكد ذلك ، أنه كان هناك أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو اقتراح نرويجى بادخال تعديل على مقترحات دومبرتون أوكس ، من أجل تخويل الأمم المتحدة سلطة توصية الأعضاء بالاعتراف الجماعى بالدول الجديدة ، ولكنه لم يلق قبولا (٧) .

(٥) قبلت سوريا ولبنان كعضوين أصليين ، رغم أنهما كانتا خاضعتين للانتداب عند تأسيس الأمم المتحدة . كذلك اعتبرت الهند عضواً أصلياً ، رغم عدم اكتمال سيادتها عند قيام المنظمة الدولية . راجع فى تفصيلات عنصر السيادة كشرط لانضمام دولة إلى الأمم المتحدة :

«Répertoire de la pratique des Nations Unies», 1953, vol. I, p. 177-218; et supplément No. 1, 1959, p. 81-82.

(٦) راجع د. حامد سلطان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١١٣-١١٤ ؛ د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٩٢ ؛ ود. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٣٤ . وعكس هذا الرأى عند جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤٨ .

(٧) راجع :

U.N.C.I.O., vol. XV, p. 512-513.

(ب) محبة للسلام :

ويتفق هذا الشرط مع الباعث الرئيسى لقيام الهيئة . وهو حفظ السلم .
الا انه شرط غير محدد . ويحتمل عدة تفسيرات . وقد ظهر هذا الشرط
منذ الاعمال التحضيرية للميثاق فى مؤتمرى موسكو وطهران . ثم تضمنته
مقترحات دومبرتون أوكس (٨) .

وقد رأت بعض الوفود أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو تعريف الدول
المحبة للسلام ، بأنها تلك التى أعلنت الحرب على دول المحور ، بحيث
لا تعتبر كذلك أى دولة دخلت فى حرب ضد الحلفاء أو قامت بمساعدة دول
الأعداء (٩) . على أن العمل فى الأمم المتحدة سار على عكس هذا الراى .
فقد رفضت دول لا ينطبق عليها هذا التفسير ، فى حين قبلت دول أخرى
لا يسرى عليها ، وفق هذا الراى ، وصف المحبة للسلام ، مثل إيطاليا
واسبانيا والبرتغال (١٠) .

وهذا الاصطلاح فى الواقع اصطلاح سياسى ، وهو لا يعبر عن فكرة
معترف بها عند الجميع ، فضلا عن انه يتطلب البحث فى نوايا الحكومات
والتصرفات الصادرة عنها ، مما يخول الأمم المتحدة سلطة تقديرية
واسعة تتأثر الى حد كبير بمصالح وأهواء الدول الخمس الدائمة
بمجلس الأمن .

(ج) تتعهد بتنفيذ الالتزامات الواردة بالميثاق :

ويعتبر هذا الشرط البديهى تطبيقا لفكرة التنظيم الجماعى التى تقوم

(٨) نصت هذه المقترحات على :

«devrait être membre de l'Organisation tout Etat épris d'un idéal de paix».

(٩) راجع تفسير الوفد المكسيكى :

U.N.C.I.O., vol. I, p. 637.

(١٠) رغم أن إيطاليا كانت من دول الأعداء ، كما أن كلاً من أسبانيا والبرتغال قدمت
المساعدة لألمانيا . وكانت حكومات الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وبريطانيا
قد أعلنت فى تصريح بوتسدام (٢ أغسطس ١٩٤٥) أن توقيع معاهدات الصلح مع إيطاليا
وبلغارييا وفنلندا والنمجر ورومانيا ، سيدعوهم إلى تأييد طلبات انضمام هذه الدول إلى الأمم المتحدة .

على أساس قبول تحمل الالتزامات مقابل الانتفاع بالمزايا . ومع ذلك فلا يخلو النص على هذا الشرط من فائدة ، إذ يحمل معنى ضرورة قبول جميع الالتزامات الواردة بالميثاق ، ورفض فكرة قبول بعضها دون البعض الآخر ، وهو ما يترتب عليه استبعاد الدول ذات الحياد الدائم القانوني من المنظمة الدولية ، لأنه يتعذر عليها بحكم طبيعة نظامها تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالامن الجماعي .

(د) قدرة على تنفيذ احكام الميثاق :

فلا بد أن يتوافر في الدولة المنضمة من القدرة المادية ، والأهلية القانونية الدولية ، ما يمكنها من المشاركة في تحقيق الامن الجماعي ، وأهداف الهيئة بصفة عامة .

ويترتب على ذلك استبعاد الدول ذات الامكانات المادية (موارد وقوى عاملة) أو العسكرية الضئيلة مثل سان مارينو واندورا وامارة موناكو ، وكذلك استبعاد دول الحياد الدائم ، كما هو الحال بالنسبة لسويسرا (١١) .

(هـ) رغبة في تنفيذ هذه الالتزامات :

ويصعب وضع معيار محدد لهذا الشرط ذي الصيغة السياسية ، لأنه يستند الى عوامل تقدير قوامها الثقة أو الشك . وهو يرتبط بالشرط السابق ويكمله .

(١١) وليس من المحتمل أن تميز الهيئة منح عضوية من نوع خاص ، أي ترتب في مواجهة الدولة العضو بعض التزامات الميثاق دون غيرها ، كما فعلت عصبة الأمم عندما قررت قبول سويسرا عضواً بها .

ومع ذلك فتجدر الإشارة إلى أن الأمم المتحدة قبلت عضوية النمسا ولاوس ، رغم أنها من الدول ذات الحياد الدائم ، بعد أن رأت هاتان الدولتان أن ما ترتبه حالة الحياد الدائم في مواجهتهما من التزامات ، لا يحول دون طلبهما الانضمام إلى المنظمة العالمية . راجع د. عائشة راتب ، « النظرية المعاصرة للحياد » ، ١٩٦٨ ، ص ٨٠ وما بعدها ؛ وراجع أيضاً :

Chaumont (Ch.), « Nations Unies et neutralité », R.C.A.D.I., 1956, vol. I, t. 89, p. 5 et ss.

والواقع ان بحث مدى توافر هذين الشرطين ، امر يخضع لتقدير الامم المتحدة نفسها ، مما يسمح للفرعين المختصين (الجمعية العامة ومجلس الامن) بسلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن (١٢) .

وكانت بعض الدول قد اقترحت ، اثناء الاعمال التحضيرية للميثاق ، اضافة شروط أخرى ، غير تلك التي نصت عليها المادة الرابعة ، الا انه لم يؤخذ بهذه الاقتراحات . مثال ذلك اقتراح فرنسا بعدم قبول انضمام دولة في حالة حياد قانوني ، على اساس ان مثل هذا الوضع لا يتفق وما تفرضه العضوية من واجبات منها ضرورة التعاون في تنفيذ الاجراءات الجماعية القهرية في حالة وقوع عدوان ، فقد رفض هذا الاقتراح باعتبار ان المادة ٢/٢ من الميثاق تتضمن : وان كان بطريقة غير مباشرة ، هذا الحكم .

(٢) الشروط الاجرائية :

تقضى المادة ٢/٤ بأن يتم الانضمام عن طريق قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الامن ، توافق عليها الدول الخمس الكبرى . وتتمثل اجراءات الانضمام في قيام الدولة الراغبة في الانضمام بتقديم طلبها الى الامين العام للامم المتحدة ، مشفوعا بتصريح رسمي بقبولها الالتزامات التي يتضمنها الميثاق . ثم يعرض الامين العام طلب الانضمام على مجلس الامن ، الذي يحيله الى احدى لجانه الفرعية ، وهي لجنة قبول الاعضاء الجدد . ولا بد من صدور توصية مجلس الامن بالقبول متضمنة موافقة الدول الخمس الكبرى عليها باعتبارها متعلقة بمسألة موضوعية ، ثم يعرض الامر بعد ذلك على الجمعية العامة لتصدر قرارها (١٣) . ويشترط ان تتم موافقتها بأغلبية الثلثين ، وفقا لاحكام المادة ١٨ . وتصبح الدولة الجديدة عضوا اعتبارا من تاريخ صدور قرار الجمعية العامة بالموافقة .

(١٢) وهذا الوضع مماثل لما كانت تقررته الفقرة الثانية من المادة الأولى من عهد عصبة الأمم .

(١٣) انظر المواد ٥٨ ، ٥٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن ، ١١٣ ، ١١٤ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة ، وراجع للمقارنة مع نظام العضوية في ظل عصبة الأمم :

Feinberg (N.), «L'admission de nouveaux membres à la S.D.N. et à l'O.N.U.», R.C.A.D.I., 1952, vol I, p, 293 et ss.

وكانت بعض الوفود قد اقترحت في مؤتمر سان فرانسيسكو عدم اشتراط موافقة مجلس الامن على قبول انضمام الدول الجديدة/ قياسا على ما كان يقضى به عهد عصبة الأمم ، الذي كان يجعل مسألة قبول انضمام الدول الجديدة من اختصاص الجمعية العامة وحدها . واقترح وفد مصر أن يكون رأى مجلس الأمن في هذه المسألة مجرد رأى استشاري ، كما اقترح وفد الأرجنتين ألا يكون للدول الكبرى حق استخدام الفيتو بشأنها .

على أن وفود أخرى عارضت هذا الاتجاه ، نظرا لارتباط مسألة الانضمام للهيئة العالمية بالامن الدولي ، وأصرحت على تخويل مجلس الأمن سلطة قاطعة في هذا الشأن ، وهو ما اخذ به الميثاق .

ويتضح من نص المادة ٢/٤ أن رأى مجلس الأمن غير نهائى ، كما أنه غير ملزم للجمعية العامة ، اذ تملك الجمعية أن تأخذ به أو ترفضه .

على أن موافقة مجلس الأمن على الانضمام شرط اولى لصدور قرار الجمعية العامة . بمعنى أنه اذا لم يصدر المجلس توصيته ، امتنع على الجمعية العامة أن تصدر قرارها بقبول الانضمام . ويلتزم مجلس الأمن في هذه الحالة بأن يقدم تقريرا الى الجمعية العامة ، مرفقا به محاضر الجلسات التى تونقش فيها طلب الانضمام . وتملك الجمعية العامة ، بعد مناقشة هذا التقرير ، أن تحيل الطلب مرة ثانية الى مجلس الأمن لاعادة بحثه من جديد (١٤) . ويتمين على المجلس عندئذ أن يعيد النظر فى الطلب ويخطر الجمعية العامة بنتيجة البحث الجديد . وقد يصر المجلس على رأيه ، وقد يعدل عنه ويوصى الجمعية العامة بقبوله .

ويتضح من هذه الاجراءات أن موافقة كل من مجلس الأمن والجمعية العامة لازمة لانضمام أى دولة جديدة ، الأمر الذى يترتب عليه استحالة الموافقة على الانضمام فى حالة اعتراض احدى الدول الخمس الكبرى ، حتى اذا وافقت على ذلك أغلبية ساحقة من أعضاء الأمم المتحدة .

وقد ادى تطبيق هذه الاحكام الى قيام خلافات كثيرة بين الدول

(١٤) راجع المادة ١١٦ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

الكبرى ، في السنوات الأولى لقيام الهيئة العالمية ، بشأن قبول دول جديدة . فقد علق الاتحاد السوفييتي موافقته على انضمام بعض الدول ، مثل ايطاليا والنمسا والبرتغال ، على قبول دول اخرى ، مثل رومانيا وبلغاريا والمجر . وظهرت آراء تنادى بترك عملية قبول الدول الجدد الى الجمعية العامة وحدها ، قياسا على ما كان عليه الحال في ظل عصبة الامم التي لم تكن تشرك مجلسها في هذا الموضوع ، وضمانا لابعاد الاهواء السياسية التي تحكم استخدام حق الاعتراض داخل مجلس الامن . واستند انصار هذا الرأي الى الحجج المنطقية الآتية :

١ - ان اعتبار توصية مجلس الامن شرطا ضروريا للقبول ، يعطيها قيمة قانونية تفوق قيمة التوصية ، في الوقت الذي حرص فيه النص على استخدام لفظ « توصية » .

٢ - ان الموضوع لا يحتمل الا احسد امرين : ان تكون توصية مجلس الامن ذات قوة الزامية ، ولم تكن هناك حاجة في مثل هذه الحالة لاشتراط موافقة الجمعية العامة ، او ألا تكون لهذه التوصية قوة الزامية ، وبالتالي تكون للجمعية العامة وحدها حرية قبول الدولة الجديدة .

وامام تعذر اتفاق الدول الكبرى ، لجأت الجمعية العامة الى طلب رأى استشاري من محكمة العدل الدولية حول مسألتين :

« ١ - هل يجوز قانونا لعضو من أعضاء الامم المتحدة عند تصديقه على طلب من طلبات العضوية ان يعلق هذا القبول على شروط لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق ؟ »

٢ - وهل يجوز له بصفة خاصة تعليق موافقته على قبول دولة معينة توافرت فيها ، في رايه ، شروط القبول ، على قبول طلبات العضوية المقدمة من دول اخرى ؟ » .

وقد اجابت المحكمة على السؤالين بالنفي في رأى استشاري صادر في ٢٨ مايو ١٩٤٨ ، مستندة في ذلك الى ان المادة ١/٤ من الميثاق ، وهي تحدد شروط الانضمام ، حددت في نفس الوقت الأسباب التي قد تؤدي الى الرقض ، بمعنى ان الدول التي تتوافر فيها شروط النص ، تملك حق الانضمام . ذلك ان هذه الشروط قد وردت على سبيل الحصر ،

وليس على سبيل المثال ، ولا يمكن ، لاعتبارات سياسية ، إضافة شروط أخرى (١٥) .

ولما ظلت بعض الدول الكبرى متمسكة بوجهة نظرها ، مستخدمة حق الفيتو للحيلولة دون انضمام بعض الدول ، لجأت الجمعية العامة الى طلب رأى استشاري آخر حول ما اذا كان « للجمعية العامة أن تصدر قرار بقبول عضو جديد في الأمم المتحدة » ، وفقاً لاحكام المادة ٢/٤ ، عندما يمتنع مجلس الأمن عن اصدار التوصية بقبوله ، سواء لعدم توافر الاغلبية المطلوبة ، أو لاعتراض إحدى الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة بمجلس الأمن على قرار المجلس بقبول العضو الجديد » .

واستناداً الى نص الميثاق وروحه ، أجابت المحكمة في فتوى صادرة في ٣ مارس ١٩٥٠ بعدم جواز ذلك ، واعتبار موافقة مجلس الأمن شرطاً لصدور قرار الجمعية العامة بالانضمام . وقد قالت المحكمة في هذا المعنى : « ان الذهاب الى أن للجمعية العامة أن تقرر قبول دولة عضواً في الهيئة رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن ، مؤداة حرمان المجلس سلطة هامة يعهد الميثاق بها اليه ، والغاء دوره في ممارسة وظيفة رئيسية

(١٥) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧ - ١٩٤٨ ، ص ٦٥ وما بعدها ؛ وراجع أيضاً :

Berlia (G.), «Admission d'un Etat aux Nations Unies», R.G.D.I.P., 1949, p. 418 et ss.; Liang (Y.L.), «Conditions of admission to membership», A.J.I.L. April 1949, p. 288.

وقد أثار رأى المحكمة المذكور اعتراضات قانونية وسياسية كثيرة . وتبنى الرأى المخالف الجماعى لأربعة من قضاة المحكمة فكرة أن قبول عضو جديد بالأمم المتحدة قرار سياسى ، وأنه يحق لكل عضو أن يعلق قبول انضمام دولة أو دول معينة ، على قبول طلبات عضوية أخرى : «Les résolutions portant recommandation ou décision en matière d'admission, sont des décisions d'ordre politique, elles comportent, de l'avis de tous, l'examen d'éléments politiques, en vue d'apprécier si les conditions requises par l'article 4, paragraphe 1er, sont remplies.»

راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية السابق الإشارة إليها ، ص ٨٥ . وراجع أيضاً الرأى المخالف للقاضى Zoricic ، ص ٩٤ وما بعدها ؛ والرأى المخالف للقاضى Krylov ص ١٠٧ وما بعدها .

من وظائف الهيئة « (١٦) » .

ورغم هذين الرايين الاستشاريين ، فقد ظلت مشكلة قبول عدد من الاعضاء الجدد معلقة في الفترة من ١٩٤٧ حتى ١٩٥٥ ، الى أن أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، نتيجة لمحاولات التسوية الودية للمشكلة ، قرارا في ديسمبر ١٩٥٥ ، توصي فيه مجلس الأمن ببحث طلبات الانضمام المعلقة على ضوء مراعاة « أن تكون العضوية في هيئة الأمم المتحدة على أوسع نطاق » .

واستجابة لذلك ، أوصى مجلس الأمن فعلا خلال نفس السنة بقبول ست عشرة دولة جديدة . وتوالت انضمامات الدول بعد ذلك الى الهيئة ، فدخلها عدد كبير من الدول الافريقية ، بعد حصوله على استقلاله ، في الفترة من ١٩٦٠ الى ١٩٦٦ (عشرون دولة) ، الى جانب عدد آخر من الدول الآسيوية التي تحررت وانضمت الى الأمم المتحدة . وتضم الهيئة حاليا ١٤٤ دولة (١٧) ، تمثل الغالبية العظمى من دول العالم ، وتجعل من الأمم المتحدة ، في الواقع ، منظمة عالمية (١٨) .

وقد نشأت داخل الأمم المتحدة تكتلات من الدول يمكن مقارنتها بالمجموعات البرلمانية التي توجد داخل المجالس النيابية الوطنية . وقد

(١٦) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ١٩٥٠ ، ص ٩ . وانظر الرأي المخالف للقاضي «Alvarez» ، ص ١٢ وما بعدها ، والرأي المخالف للقاضي «Azevedo» ، ص ٢٢ وما بعدها .

(١٧) كانت الهيئة تضم ، حتى ١٨ سبتمبر سنة ١٩٧٣ ، ١٣٢ دولة ؛ إلا أن الجمعية العامة وافقت في هذا التاريخ ، ومع بداية دورتها الثامنة والعشرين ، على انضمام كل من ألمانيا الديمقراطية (الشرقية) وألمانيا الاتحادية (الغربية) وباهاما إلى الأمم المتحدة . كما وافقت في دورتها التاسعة والعشرين والثلاثين على انضمام كل من جمهورية بنجلاديش الشعبية ، وجرينادا ، وجمهورية غينيا بيساو ، وجزر الرأس الأخضر ، وموزامبيق ، وساو تومي وبرنسيب ، وبابوا غينيا الجديدة ، وكومور ، وسورينام .

(١٨) هذا بالإضافة إلى أن للدول غير الأعضاء أن تقيم صلة مباشرة مع الهيئة عن طريق ايفاد مراقبين بتصريح من الأمين العام للأمم المتحدة بذلك . وكانت الهيئة قد قبلت ، في يناير ١٩٥٥ ، حضور مراقبين دائمين بها يمثلون ألمانيا والنمسا وفنلندا وإيطاليا واليابان وسويسرا وأستراليا . وقد قبل كأعضاء فيما بعد كل من النمسا وفنلندا وإيطاليا واليابان وأستراليا وألمانيا الديمقراطية وألمانيا الاتحادية .

تكونت هذه التكتلات نتيجة عوامل جغرافية أو تاريخية أو سياسية أو ايدولوجية أو مصالح اقتصادية مشتركة ، ومن أمثلتها الكتلة الشيوعية ، والكتلة الأفريقية ، والمجموعة العربية ، ومجموعة دول غرب أوروبا ، والمجموعة الأفريقية الآسيوية ، ومجموعة دول أمريكا اللاتينية ، ومجموعة ال (٧٧) التي اكتسبت اسمها من عدد الدول النامية عند انعقاد مؤتمر التنمية والتجارة الأول عام ١٩٦٤ (٧٧ دولة حينئذ) ، وإن كان عددها الآن قد تجاوز المائة دولة . وتشترك بعض الدول في أكثر من مجموعة ، مثال ذلك مصر وبعض الدول العربية التي تجمع بين المجموعة العربية والأفريقية والأفريقية الآسيوية .

المبحث الثاني

عوارض عضوية الأمم المتحدة

إذا كان من شأن ثبوت صفة عضوية الأمم المتحدة أن يتمتع العضو بكافة الحقوق المتعلقة بهذا الوصف ، وأن يلتزم بجميع الواجبات المترتبة عليه ، فإن العضو قد يحل بالالتزامات ، أو يرتكب من المخالفات ما يستوجب توقيع جزاءات عليه ، تختلف وفقا لجسامة المواقف والأفعال المرتكبة ، فمن مجرد عقوبة الحرمان من حق التصويت ، إلى الحرمان من كافة الحقوق لمدة مؤقتة ، إلى الفصل النهائي من الهيئة (١٩) .

وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد جعل عضوية الهيئة اختيارية ، فإنه ، على عكس موثيق أخرى ، لم يتضمن نصا خاصا بالانسحاب الاختياري من المنظمة ، مما أدى إلى اختلاف الآراء حول جواز ذلك .

(١٩) وبالإضافة إلى ذلك ، تسقط العضوية ، أعمالا للقواعد القانونية العامة ، وبمرغم عدم وجود نص صريح في ميثاق الأمم المتحدة ، عند زوال شرط من الشروط اللازمة لها . فإذا سقطت عن العضو صفة الدولة مثلا ، زالت عنه صفة العضوية . مثال ذلك فقدان كل من مصر وسوريا لصفة الدولة ، وبالتالي الشخصية القانونية الدولية ، نتيجة اندماجهما في دولة واحدة ، هي الجمهورية العربية المتحدة ، وذلك في الفترة من ١٩٥٨ إلى ١٩٦١ . وقد كانت هذه الدولة عضوا بالأمم المتحدة في الفترة المذكورة بناء على طلب انضمام تقدمت به الجمهورية العربية المتحدة منذ نشأتها . وقد ترتب على حدوث الانفصال في ١٩٦١ أن استعادت سوريا شخصيتها الدولية السابقة على الاندماج ، وسحبت لها الأمم المتحدة باستعادة مقعدها القديم دون التقدم بطلب عضوية جديدة .

١ - الحرمان من حق التصويت :

يقتصر توقيع هذا الجزاء على حالة اخلال العضو بالوفاء بالتزاماته المالية . فقد نصت المادة ١٩ على أنه : « لا يكون لعضو الامم المتحدة الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة ، حق التصويت في الجمعية العامة اذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكامنتين السابقتين ، او زائدا عنهما . وللجمعية العامة مع ذلك ان تسمح لهذا العضو بالتصويت ، اذا اقتنعت بأن عدم السداد ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

ويتضح من ذلك أنه يجوز للجمعية العامة ان تحرم من حق التصويت فيها كل عضو يتخلف عن سداد اشتراكاته عامين متتاليين ، اذا اقتنعت بأن ذلك لا يعود الى أسباب خارجة عن ارادة العضو . وهذا الجزاء قاصر على الحرمان من التصويت في الجمعية العامة دون باقى فروع الامم المتحدة .

وقد حدث خلاف حاد حول تفسير المقصود بعبارة « الاشتراكات المالية » الواردة في النص ، عندما امتنعت بعض الدول ، وعلى رأسها الاتحاد السوفييتى وفرنسا وبلجيكا ، عن سداد انصبتها في نفقات قوات الطوارئ الدولية التى انشأتها الجمعية العامة في بعض مناطق العالم (الشرق الاوسط في ١٩٥٦ ، والكونغو في ١٩٦٠) ، وتمسكت بأن هذه النفقات لا تندرج تحت بند الاشتراكات المالية ، والتي يقصد بها - في رأى هذه الدول - النفقات العادية او الادارية وحدها ، ومن ثم لا يجوز تطبيق المادة ١٩ الخاصة بحالة الامتناع عن دفع نفقات الهيئة . كما هو وارد في المادة ٢/١٧ (٢٠) .

وبناء على طلب من الجمعية العامة ، افتت محكمة العدل الدولية في رأى استشارى لها ، صادر في ٢٠ يوليو ١٩٦٢ ، بعدم التمييز بين النفقات الادارية للمنظمة ، ونفقات قوات الطوارئ الدولية ، وأنه لا فرق ، من

(٢٠) تنص المادة على أن : « يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقرها

الجمعية العامة » .

الناحية القانونية ، بين واجب الوفاء بهذه النفقات أو تلك ، لأن لفظ النفقات الواردة في المادة ٢/١٧ يشمل النوعين (٢١) .

٢ - الإيقاف :

تنص المادة ٥ من الميثاق على أنه « يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن حياله عملاً من أعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، وللمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا » (٢٢) .

ويتضح من النص أن انزال عقوبة الإيقاف بالعضو يؤدي إلى حرمانه من التمتع بحقوق العضوية ومزاياها طوال فترة الإيقاف ، مما يترتب عليه حرمانه من عضوية فروع المنظمة (٢٣) ولجانها المختلفة ، أو الاشتراك في أنشطتها ، أو الانتفاع بأى من خدماتها ، إلا أنه يبقى ملتزماً بواجبات العضوية .

(٢١) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٦٢ ، ص ١٥١ وما بعدها . واستناداً إلى هذه الفتوى ، طلبت الولايات المتحدة الأمريكية من الجمعية العامة في ١٩٦٤ ، أن تقرر حرمان الاتحاد السوفييتي من حق التصويت ، تنفيذاً لأحكام المادة ١٩ من الميثاق . إلا أن الجمعية العامة امتنعت بعد مناقشات كثيرة ، ولاعتبارات سياسية ، عن التصويت على هذا الموضوع الذي كان يهدد كيان المنظمة ، إلى أن سويت المشكلة ودياً بتخلى الولايات المتحدة عن طلبها مقابل تعهد الاتحاد السوفييتي بالاسهام في حل أزمة الأمم المتحدة المالية ، التي كانت تمر بها في ذلك الحين .

(٢٢) لم يتضمن عهد عصبة الأمم نصاً خاصاً بالإيقاف . وتشتمل غالبية مواثيق المنظمات الإقليمية والمتخصصة على نصوص تتعلق بالإيقاف ، كما جاء في المادة ٦ من اتفاقية البنك الدولي للإنشاء والتعمير التي تخول مجلس محافظي البنك سلطة اصدار قرار بإيقاف العضو الذي يقصر في تنفيذ التزاماته المالية أو غير المالية لمدة سنة .

(٢٣) على أن ذلك لا يصدق ، في رأينا ، على محكمة العدل الدولية ، رغم أنها الفرع القضائي للأمم المتحدة ، ذلك أن عضوية الدول في النظام الأساسي للمحكمة مستقلة عن عضوية الهيئة العالمية نفسها ؛ أي أنه لا تطابق بين العضويتين . فضلاً عن ذلك ، فليس من المناسب أن تكون دولة عضو ، اتخذت الأمم المتحدة ضدها جزاء الإيقاف في مركز أسوأ من مركز دولة غير عضو أصلاً في الأمم المتحدة وتم قبولها عضواً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، وفقاً لأحكام المادة ٢/٩٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٥١ .

ويشترط لتوقيع عقوبة الايقاف :

١ - أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضد العضو عملاً من أعمال المنع أو القمع ، أعمالاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق . التي لا تطبق إلا في ظروف «تهديد السلم والاخلال به ووقوع العدوان» . ففي هذه الحالة وحدها ، يجوز توقيع هذه العقوبة دون الحالات الأخرى التي قد يمتنع فيها العضو عن الوفاء بالتزاماته ، كما إذا امتنع عن سداد حصته في نفقات المنظمة ، أو رفض أن يضع تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبه ، قوات عسكرية ، تطبيقاً لأحكام المادة ٤٣ من الميثاق .

٢ - يصدر قرار الايقاف لمدة غير محدودة ، بتوصية من مجلس الأمن يعقبها قرار من الجمعية العامة . وقرار الجمعية العامة غير قابل للتظلم . ولما كان الايقاف مسألة موضوعية وهامة ، فلا بد من اجماع الدول الخمس الكبرى لصدور توصية المجلس ، وموافقة أغلبية الثلثين لصدور قرار الجمعية العامة (٢٤) .

٣ - يملك مجلس الأمن حق تقرير انتهاء الايقاف ، وإعادة حقوق العضوية عند زوال الأسباب التي أدت الى اتخاذ أعمال المنع أو القمع ، ويكون ذلك بقرار منه وحده دون الجمعية العامة (٢٥) .

وقد تقرر انفراد المجلس بهذه السلطة ، على عكس قرار الايقاف نفسه ، الذي يتطلب موافقة الجمعية العامة أيضاً ، بهدف التسهيل والسرعة في اجراءات عودة العضو الى أسرة الامم المتحدة ، خاصة وأنه لا تترتب على هذا الاجراء النتائج الخطيرة التي تترتب على الايقاف . وفي هذه التفرقة ما يفصح عن حرص الامم المتحدة على أن تجميع كافة الدول ، وأن تكون عالمية من الناحية الفعلية .

(٢٤) تتفق هذه الاشتراطات ، من حيث التناقض المنطقي مع أحكام الميثاق المتعلقة بقبول العضوية . فكما يتم قبول عضوية الدولة وفق أغلبية معينة ، فإن حرمانها من مباشرة حقوق العضوية لا بد وأن يتم استناداً الى نفس الأغلبية .

(٢٥) وكانت بعض الوفود قد اقترحت أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ، ألا تتم إعادة حقوق العضوية إلا بموافقة مجلس الأمن والجمعية العامة معاً .

٣ - الفصل :

توقع الأمم المتحدة عقوبة الفصل ضد الدولة التي يستحيل التعاون معها . وهى من أشد العقوبات التى يمكن للمنظمة الدولية أن تنزلها بأحد الاعضاء . وقد جاء النص على هذه العقوبة فى المادة ٦ من الميثاق التى تقرر أنه : « اذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادئ الميثاق . جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن » (١٦) .

وينتصح من النص أن شروط الفصل هى :

١ - أن يكون هناك إمعان ، بمعنى التكرار والاستمرار . فى ارتكاب مخالفات ضد مبادئ الميثاق . فالمخالفة العرضية أو غير المقصودة لا تجيز توقيع هذا الجزاء .

ولما كانت عقوبة الفصل أخطر أثرا من عقوبة الإيقاف . فإن قواعد التفسير المنطقى تقضى بأن تكون المخالفات الموجبة للفصل أكبر من تلك التى تجيز الإيقاف . وبناء عليه فإن المخالفات التى تؤدى الى الفصل لا يمكن أن تكون مجرد مخالفات عادية ضد الميثاق ، وإنما على العكس مخالفات تستوجب اتخاذ إجراءات المنع

(٢٦) كان عهد عصبة الأمم يحيز فصل دولة عضو ، إذا ما أدينت « بخرقها للالتزامات الناتجة عن العهد » ؛ على أن يصدر قرار الفصل بإجماع أعضاء مجلس العصبة (مادة ١٦/٤) . وقد طبق مجلس العصبة الفصل فى حالة واحدة بقرار صادر فى ١٤ ديسمبر ١٩٣٩ عند الاتحاد السوفيتى ، باعتباره قد خالف ، باعتدائه على فنلندا ، الالتزامات الواقعة عليه وفقاً لعهد العصبة . وقد كانت مشروعية هذا القرار محل شك من جانب كثير من الفقهاء . راجع على سبيل المثال :

Gross (L.), «Was the Soviet Union expelled from the League of Nations?», A.J.I.L., January, 1949, p. 35.

وتتضمن معظم مواثيق المنظمات الإقليمية والمتخصصة نصوصاً تتعلق بالفصل من العضوية ، مثال ذلك ما تقرره المادة ١٨ من ميثاق جامعة الدول العربية من أن « لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة » ، وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول المشار إليها » ، وما تخوله المادة ٢/٦ من اتفاقية البنك الدولى لإنشاء والتعمير لمجلس محافظى البنك من سلطة طرد الدولة العضو التى تنتهك مبادئه وقراراته بصفة مستمرة ، على أن ينفذ القرار ببند مرور سنة من صدوره .

أو القمع أساسا ، ويكون الاسراف فيها موجبا لتوقيع عقوبة أشد من الإيقاف (٢٧) .

٢ - يتم الفصل بنفس الاجراءات اللازمة لاصدار قرار الإيقاف ، أى بقرار من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين ، بعد توصية مجلس الأمن بذلك . وتملك الدول الخمس الكبرى حق الاعتراض لمنع صدور التوصية بالفصل .

٣ - يؤدى الفصل الى الابعاد من مختلف فروع الهيئة . الا أن ذلك لا يصدق ، فى رأينا ، على عضوية النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

٤ - لا يترتب على الفصل تحلل الدولة نهائيا من اشراف الامم المتحدة . وانما تظل ملتزمة بالسير وفق مبادئ الهيئة ، بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين ، تطبيقا للمادة ٦/٢ .

٥ - يصدر قرار الفصل فى مواجهة الدولة العضو . ومن ثم فهو لا يتأثر باحتمال تغيير حكومة الدولة المفصلة . ولا يمكن لمثل هذه الدولة أن تستعيد عضويتها الا باجراءات انضمام جديدة شأن أى دولة غير عضو .

٤ - الانسحاب :

اغفل ميثاق الامم المتحدة النص على جواز الانسحاب من الهيئة أو تحريمه ، وذلك رغم أن الأعمال التحضيرية له تخللتها خلافات حادة بين مؤيدى اقرار هذا الحق ومعارضيه . فقد ألحت بعض الوفود ، لاسيما الوفد السوفييتى ، خلال أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ، على ضرورة اقرار حق كل دولة فى الانسحاب عندما تشاء ، تأكيدا لمبدأى الديموقراطية والسيادة . بينما كانت هناك اقتراحات أخرى بتحريم الانسحاب من الهيئة العالمية ، مثل اقتراح وفد أوراجواى الذى جاء به أنه « نظرا لأن المنظمة عالمية ودائمة ، فإن الدول الاعضاء لا تستطيع الانسحاب منها » .

(٢٧) د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة إليه . ص ٤٢ ، الأعمال التحضيرية

لميثاق فى :

وإذا القينا نظرة على ما تقرره موائيق المنظمات الدولية الأخرى فيما يتعلق بالانسحاب ، وجدنا عهد عصبة الأمم يسلم صراحة ، وفقاً للمادة ٣/١ يحق الأعضاء في الانسحاب بشرط الاخطار بذلك قبل سنتين على الأقل من ترتيب آثار الانسحاب ، وبشرط أن تكون الدولة قد نفذت ، وقت انسحابها ، كل التزاماتها أزاء العصبة . وكان هذا الحكم قد تقرر بناءً على رغبة الرئيس الأمريكي ويلسون الذي أوضح أن النص على هذا الحق شرط أساسي لانضمام الولايات المتحدة الأمريكية للعصبة ، وأن دولته لا تستطيع قبول الانضمام لمنظمة دولية لا تملك حرية الانسحاب منها .

أما ميثاق جامعة الدول العربية ، فيقرر في المادة ١/١٨ أنه « إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها ، أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة » .

وأما بالنسبة لموائيق المنظمات المتخصصة ، فتتضمن نصوصاً تحيز الانسحاب (٢٨) ، وإن كانت تختلف فيما يتعلق بشروطه : فالمنظمات ذات الطابع المالي لا تشترط عادة للانسحاب وترتيب أثره الفوري سوى مجرد تقديم طلب كتابي بذلك ، في حين أن المنظمات الأخرى تفرض عدة قيود منها عدم جواز الانسحاب خلال السنوات الأولى لقيام المنظمة ، وذلك لضمان حد أدنى من الاستقرار لها (٢٩) ، ومنها اشتراط مرور فترة زمنية بين تقديم طلب الانسحاب وتاريخ سريان مفعوله ، وذلك لاتاحة الفرصة لمحاولة اقناع الدولة الراغبة في الانسحاب بالعدول عن طلبها (٣٠) ، ومنها كذلك اشتراط موائيق بعض المنظمات أن تقوم الدولة الراغبة في الانسحاب

(٢٨) مثال ذلك مادة ٩٥ من ميثاق منظمة الطيران المدني الدولية ، ومادة ١٩ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، ومادة ١٥ من ميثاق صندوق النقد الدولي ، ومادة ٦ من ميثاق البنك الدولي للإنشاء والتعمير . وكذلك ما يقرره ميثاقا اليونسكو وهيئة الصحة العالمية اعتباراً من عام ١٩٥٤ .

(٢٩) السنوات الأربع الأولى بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة (مادة ١٩) . بينما تحرم منظمة الفحم والصلب الأوروبية الانسحاب خلال الخمسين سنة الأولى لقيامها .
(٣٠) فترة سنة طبقاً لميثاق جامعة الدول العربية وميثاق منظمة الأرصاد الجوية العالمية ، وفترة سنتين طبقاً لميثاق منظمة العمل العربية .

بالوفاء بالتزامات معينة ، غالباً ما تكون الالتزامات المالية ، حتى يصير انسحابها نافذاً (٢١) .

وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد أغفل مسألة الانسحاب ، فإنه يبدو أن مؤسسيه قد تعمّدوا هذا السكوت رغبة منهم في استمرار المنظمة العالمية ، وعدم تعرضها لهزات نتيجة تيسير الخروج منها ، ومن أجل إلغاء فرص المساومة أو التهديد بالانسحاب من جانب الدول المتعنتة .

وقد اختلفت الآراء في تفسير هذا السكوت ، وما يمكن أن يرتبته من آثار (٢٢) .

فيرى البعض أن للدول الحق في الانسحاب من الأمم المتحدة ، باعتبار ذلك نتيجة طبيعية لبدأ السيادة ، وأن الدول لم تتنازل عنه صراحة أو ضمناً ، وعلى أساس أنه لا يمكن إجبار عضو على الاستمرار في التعاون داخل منظمة لم يعد يؤمن بها ، فضلاً عن أنه لما كانت العضوية تكتسب بالاختيار ، فمن البديهي أن يكون لكل عضو ، عند انتصار هذا الرأي ، حرية تركها اختياراً (٢٣) .

(٢١) مادة ٣/١ من عهد عصبة الأمم ، ومادة ٥ من دستور منظمة العمل الدولية ، ومادة ٩ من دستور منظمة الأغذية والزراعة .

(٢٢) راجع حول هذا الموضوع بصفة خاصة : د. حمد سلطان ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٧٢ وما بعدها ؛ د. زكي هاشم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٤٣ - ٤٤ ؛ د. عائشة راتب ، « التنظيم الدولى » ، الكتب الأول ، ١٩٧١ ، ص ١٠٠ - ١٠١ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٤٤ - ١٤٥ ؛ جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٥٣ وما بعدى . وراجع أيضاً :

Kelsen (H.) : «The Law of the United Nations», London, 1951, p. 122; Feinberg (N.), «Unilateral withdrawal from an international organization», B.Y.B.I.L., 1963, p. 189; Dehousse (F.), «Le droit de retrait aux Nations Unies», Revue belge de droit international, 1961, no. I.

(٢٣) يؤيد عدد كبير من الدول ، خاصة الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ، هذا التفسير على أساس أنه يتمدر ، من الذخيرة العملية ، منع الدولة من الانسحاب . ويرى البعض أن هذا المنع غير جائز ، إلا إذا كان من شأن الانسحاب دولة ما تهديد السلم والأمن الدوليين .

ويرى البعض الآخر عدم جواز الانسحاب ، لأن الميثاق ، باعتباره معاهدة جماعية غير محدودة الأجل ، لا يجوز لأى من أطرافها ، وفقاً لقواعد قانون المعاهدات ، حق فسخها بإرادة منفردة (٣٤) ، خاصة وأن الانسحاب يتعارض مع صفتين من أهم صفات الهيئة ، وهما العالمية والاستمرار . هذا بالإضافة إلى أنه ليس من المرغوب فيه أن يسمح للدول بالانسحاب من الهيئة التى جاءت بنظام أمن جماعى دائم ، من أهم دعائم نجاحه اشتراك أكبر عدد ممكن من الدول فى تحقيقه . وقد كانت اجازة الانسحاب فى عصبة الأمم من أهم عوامل فشلها ، نتيجة ترك عدد من الدول الكبيرة لها فى السنوات الأخيرة منها (٣٥) .

وهناك رأى ثالث يأخذ به ، يرى أن القواعد القانونية للتفسير لا تقبل أياً من الرايين السابقين على إطلاقه . فليس صحيحاً أن العضوية

عإذ يملك مجلس الأمن فى هذه الحالة ، ووفقاً لأحكام المادة ٣٩ من الميثاق ، أن يتدخل ليحول دون ترك هذه الدولة للأمم المتحدة . راجع :

Flory (M.), «Les organisations internationales», Juris-classeur de droit international, vol. I, fasc. 120, 1969, no. 80, p. 29; Mme Bastid (P.), «Droit international public», Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1969-1970, p. 80; Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», London, 1970, p. 350.

Feinberg (N.), «Unilateral withdrawal from an International Organization», B.Y.B.I.L., 1963, p. 215; Kelsen (H.), «Du droit de se retirer de l'O.N.U.»; R.G.D.I.P., 1948, p. 5 et ss.

ومن رأى كل من أن كل ما يمكن السماح به للدولة التى تسعى إلى الانسحاب ، هو أن تدفع بتطبيق شرط «بقاء الشئ» على حاله ، على أساس أن تغييراً جوهرياً فى الظروف قد طرأ يستدعى تحللها من الالتزامات المترتبة على الميثاق ؛ على أن هذا الدفع لا يرتب أثراً إلا بموافقة مجموعة الدول الموقعة على الميثاق . ومقتضى هذا التفسير ، من الناحية العملية ، أن يكون إقرار الانسحاب أمراً مستبعداً .

(٣٥) بلغ عدد الدول التى انسحبت من العصبة خلال فترة عملها ست عشرة دولة . وقد جاء فى تعليقات وزارة الخارجية البريطانية على مقترحات دومبرتون أوكس التى لم تتضمن أى إشارة لموضوع الانسحاب ، أن الوزارة ترى أنه ليس لأعضاء الأمم المتحدة حق الانسحاب الاختيارى منها ، وأن نية واضعى المقترحات قد انصرفت إلى أن تكون العضوية دائمة لا تنتهى إلا بالفصل . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٥٣ .

الاختيارية بالمنظمة الدولية ، تعنى بالضرورة ، وبغض النظر عن النصوص أو أعمالها التحضيرية أو أهداف المنظمة الدولية ، أن يكون الاستمرار في الهيئة أمر اختياري أيضا . كما أنه لا يمكن أن يكون أحد البواعث على قيام المنظمة الدولية هو السند الوحيد لتقرير حكم معين ، خاصة إذا كان هناك من الأعمال التحضيرية للنصوص ما يؤدي إلى نتيجة مخالفة . ذلك أن حق الانسحاب قد أثار نقاشا طويلا في مؤتمر سان فرانسيسكو ، تناول وجهات نظر مختلفة انتهت بتقرير من اللجنة الفنية للمؤتمر مقتضاه أنه لا ينبغي أن يتضمن الميثاق نصا يجيز الانسحاب من الهيئة الدولية أو يحصره ، إلا أنه « إذا أحست دولة من الدول في ظروف استثنائية أنه لا مناص لها من الانسحاب ، والقضاء عبء حفظ السلام والأمن على عاتق الأعضاء الآخرين ، فليس مما يدخل في أغراض الهيئة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار في هذا التعاون داخل الهيئة » (٢٦) .

وقد علقت مذكرة وزارة الخارجية المصرية ، سنة ١٩٤٥ ، على هذا التقرير بأنه يعني أن الانسحاب لم يعد حقا مطلقا ، كما كان الحال في عهد عصبة الأمم .

وإذا كنا نسلم بأن هذا التقرير لا يتمتع بصفة الالتزام القانوني ، إلا أنه كجزء من الأعمال التحضيرية للميثاق ، يفصح في وضوح عن أن اتحاد مؤسسي الميثاق كان ينصرف إلى أن تكون القاعدة هي عدم جواز الانسحاب من الهيئة ، وأن يكون الاستثناء أباحة ذلك في ظروف معينة . وبمعنى آخر ، فإن الانسحاب ليس حقا مطلقا بل وخصه استثنائية ، لا يجوز استخدامها إلا في أحوال معينة .

وقد أشار التقرير إلى أمثلة لهذه الأحوال ، وأهمها أن يتم تعديل بعض أحكام الميثاق ، دون موافقة بعض الدول ، فيكون من حقها الانسحاب من الهيئة ، أو إذا تمت الموافقة على التعديل دون أن يدخل حيز التنفيذ بسبب عدم توفر العدد الكافي من التصديقات ، فيكون من حق الدول التي وافقت وصمدت على التعديل أن تنسحب من الهيئة (٢٧) . كما يشير

(٢٦) راجع : U.N.C.I.O., vol. VII, p. 268 et ss.

وانظر أيضاً د. بطرس بطرس غالي ، « التنظيم الدولي » ، ١٩٥٦ ، ص ٣٥٧ .

(٢٧) كما شهدت المنظمات المتخصصة بعض حالات انسحاب استثنائية لفترات مؤقتة ، =

التقرير الى أن انسحاب الاعضاء يصبح امرا لا مفر منه اذا خيبت المنظمة آمال الانسانية ، وصارت عاجزة عن الحفاظ على السلم .

ولم يعرف تاريخ الأمم المتحدة الا حالة انسحاب واحدة . حين أعلنت اندونيسيا في ٢٠ يناير ١٩٦٥ انسحابها من الهيئة العالمية ووكالاتها المتخصصة « في هذه المرحلة وفي ظل الظروف الحالية » ، احتجاجا على انتخاب ماليزيا لعضوية مجلس الأمن ، رغم الخلافات الإقليمية التي كانت قائمة بين الدولتين ، مما كان يشكل في نظر الحكومة الاندونيسية « اهانة لها من قبل الأمم المتحدة » . وقد عادت اندونيسيا الى الهيئة العالمية ووكالاتها المتخصصة اعتبارا من ٢٨ سبتمبر ١٩٦٦ (٣٨) .

وتجدر الإشارة الى أن الأمم المتحدة قد حرصت ، وهي تسمح لاندونيسيا بالعودة اليها ، على عدم اقرار عملية الانسحاب ، ولذلك لم تعتبر هذه العودة بمثابة انضمام دولة جديدة يجب أن يتم وفق شروط المادة الرابعة ، وانما اعتبرتها استعادة لمقعدها ، وأن فترة الانقطاع عن المنظمة كانت مجرد حالة « وقف تعاون » أو « مقاطعة للجلسات » .

مثل انسحاب الدول الاشتراكية من هيئة الصحة العالمية أثناء الفترة من فبراير ١٩٤٩ إلى أغسطس ١٩٥٠ ، وانسحاب بولندا والمجر وتشيكوسلوفاكيا من هيئة اليونسكو في نهاية عام ١٩٥٢ وأوائل عام ١٩٥٣ .

(٣٨) وذلك بعد أن أعلنت بترقية بتاريخ ١٩ سبتمبر ١٩٦٦ قرارها « باستئناف التعاون الكامل مع الأمم المتحدة والمشاركة في أنشطتها » . راجع مقال د. محمد سلطان عن « انسحاب أندونيسيا من الأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٥ ، ص ٢٣ وما بعدها . راجع أيضاً :

Schweb (E.). «Withdrawal from the United Nations — The Indonesian Intermezzo», A.J.I.L., 1967: p. 661.

الفصل الرابع

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة أجهزة جماعية . او هيئات تمثيل جماعى . اتفقت الدول المنشئة للأمم المتحدة على تشكيلها لتتوب عنها فى ممارسة نوع معين من العلاقات الدولية . على أن تتسحب آثار قرارات هذه الهيئات على كل الدول الاعضاء فى المنظمة الدولية .

وقد جاء فى الفقرة الأولى من المادة السابعة من الميثاق ، أن فروع الأمم المتحدة الرئيسية ستة هى : الجمعية العامة ، مجلس الأمن ، المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، مجلس الوصاية ، محكمة العدل الدولية ، الأمانة العامة .

وكانت مقترحات دومبرتون أوكس تتضمن إنشاء أربعة فروع رئيسية هى : الجمعية العامة ، ومجلس الأمن ، ومحكمة العدل الدولية ، والأمانة العامة . إلا أنه تبين لأعضاء مؤتمر سان فرانسيسكو أن الأهمية المتزايدة التى يجب إقرارها لدور الأمم المتحدة فى المجال الاقتصادى والاجتماعى . تقتضى إضافة فرعين رئيسيين آخرين ، وهما المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية .

وباستثناء هذين المجلسين ، نلمس تشابها كبيرا بين نظام الأمم المتحدة ونظام عصبة الأمم من حيث الاختصاصات والوظائف . وبمعنى آخر ، فإن الفارق الجوهرى بين المنظمتين ، يتمثل فى أن الوظائف التنفيذية قد وزعت فى منظمة الأمم المتحدة على ثلاث مجالس : مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية . خلافا لما كان عليه الحال فى عهد عصبة الأمم حيث لم يكن هناك غير مجلس العصبة .

ومع ذلك فمن الإنصاف أن نقرر أنه لما كان المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية يخضعان لسلطة الجمعية العامة ، فإنهما

لا يعتبران ، من حيث الواقع والسلطات المستقلة الممنوحة لهما ، فرعين رئيسيين ، بل بالأحرى فرعين ثانويين ، ولكن يبدو أن الأهمية الكبرى المعلقة على انشطتهما هي التي دعت الى اعتبارهما في عداد الفروع الرئيسية للهيئة العالمية .

وسوف نتناول تباعا الفروع الرئيسية الستة للأمم المتحدة .

المبحث الأول

الجمعية العامة

تتمتع الجمعية العامة (L'Assemblée Générale) بصفتها الفرع العام الذي يضم كل الدول الاعضاء ، بأهمية كبيرة من حيث مدى تعبيرها عن رأى الجماعة الدولية ، ومدى تأثيرها في تحقيق أهداف المنظمة الدولية ، رغم أنها لا تتمتع في الأصل بسلطة اصدار قرارات ملزمة . ومن ثم لم يكن غريبا أن يأتى النص على الجمعية العامة في مقدمة الفروع الرئيسية التي حددتها المادة السابعة من الميثاق . كما كان من الطبيعي أن تقرر المادة ١٥ الزام باقى الفروع الرئيسية بتقديم تقارير عن أعمالها للجمعية العامة ، دون أن تلتزم الجمعية بتقديم تقارير عن نشاطها لتلك الفروع .

وقد زادت أهمية الجمعية العامة بسبب عجز مجلس الأمن عن اصدار قرارات في بعض الأحوال ، نتيجة استخدام الدول الخمس الكبرى لحق الاعتراض .

ونتناول دراسة الجمعية العامة من حيث تشكيلها ، واختصاصاتها وسلطانها ، واسلوب عملها .

أولا - تشكيل الجمعية العامة :

تتألف الجمعية العامة ، وفق نص المادة التاسعة من الميثاق ، من جميع الدول الاعضاء في المنظمة . وقد حددت النصوص وسيلة تمثيل الدول الاعضاء في الجمعية ، والفروع الثانوية التي تباشر الاختصاصات الموضوعية والاجرائية والفنية للجمعية العامة .

١ - تمثيل الدول الاعضاء في الجمعية العامة :

يكون تمثيل كل دولة عضو داخل الجمعية بوفد لا يزيد عن خمسة مندوبين . وقد كان من رأى بعض الدول في مؤتمر سان فرانسيسكو ، الا ينص الميثاق على تحديد عدد مندوبى كل عضو ، وأن يترك ذلك لتقدير العضو نفسه ، الا أن الدول الصغرى أصرت على هذا التحديد ، وقد كان قائما في ظل عهد عصبة الأمم ، احتراماً لقاعدة المساواة بين الدول ، وخشية أن يؤدي عدم التحديد إلى زيادة عدد مندوبى بعض الوفود . وخاصة وفود الدول الكبرى ، زيادة كبيرة .

ومع ذلك فقد أثبتت تجربة الأمم المتحدة ، ومن قبلها تجربة عصبة الأمم ، أنه يمكن للعضو زيادة عدد مندوبيه ، عن طريق تعيين مندوبين مناوبين (délégués suppléants) ، ومستشارين وخبراء (١) .

* وتلتزم الدول الاعضاء بموافاة الأمين العام بأوراق اعتماد ممثليها الصادرة عن السلطات الداخلية المختصة ، وبأسماء بقية أعضاء وفودها ، وذلك قبل التاريخ المحدد لبدء دورة الجمعية العامة بأسبوع على الأقل (٢) .

وتقوم « لجنة وثائق الاعتماد » بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول لتقديم تقريرا عنها الى الجمعية العامة ، التى تملك وحدها سلطة البت فى مدى شرعية تمثيل كل وفد فى حالة الشك فى صحة تمثيله لدولة ما (٣) .

وتظهر مشكلة تمثيل الدول الاعضاء فى الجمعية العامة عند اختلاف وجهات النظر حول الاعتراف بحكومة معينة (٤) ، كما كان الحال حتى عام ١٩٧١ ، بالنسبة لتمثيل دولة الصين .

(١) وهوما تجيزه ، دون تحديد لعدد معين ، المادة ٢٥ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة . وقد كان مشروع هذه اللائحة الذى أعدته اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة يقترح ألا يزيد عدد مندوبى وفد كل دولة عن خمسة مندوبين ، وخمسة مندوبين مناوبين ؛ على أن يضم أى عدد من المستشارين ، والمستشارين الفتيين ، والخبراء « تراه الدولة مناسبا .

(٢) مادة ٢٧ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣) مادة ٢٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤) على أنه من الثابت أن تمثيل الدول الأعضاء أمر منفصل عن مشكلة الاعتراف بالحكومة . ومن ثم يستطيع مندوب أى دولة أن يصوت بالموافقة على قبول ممثل للحكومة لا تعترف =

تمثيل الصين :

كانت الصين من الأعضاء المؤسسين للأمم المتحدة ، ومن الدول الخمس الكبرى التي اعترفت لها الميثاق بحق الفيتو في مجلس الأمن . وقد حدث ، عندما قامت الثورة في الصين في عام ١٩٤٧ ، مما أدى إلى سيطرة الشيوعيين على بكين ، أن أعلن الثوار قيام حكومة الصين الشعبية في سبتمبر ١٩٤٩ . وقد تمكنت هذه الحكومة من السيطرة على إقليم الصين كله باستثناء جزيرة قزموزا ، وبعض الجزر الصغيرة الأخرى ، التي كونت ، دون أى سند شرعى ، وانما بتأييد عسكري واقتصادي من الولايات المتحدة ، ما أصبح يطلق عليه اسم حكومة الصين الوطنية .

وقد أدى هذا الوضع إلى تنازع الحكومتين (الشيوعية والوطنية) ، منذ نهاية عام ١٩٤٩ ، على تمثيل الصين في الأمم المتحدة . وقد ظلت هذه المشكلة تثار في كل دورة من دورات الجمعية العامة أمام لجنة أوراق الاعتماد ، والجمعية العامة نفسها . وظلت الجمعية العامة ترفض ، لسنوات طويلة ، وبضغط من الولايات المتحدة ومجموعة الدول المؤيدة لها ، الاعتراف بحكومة الصين الشعبية كممثل شرعى لدولة الصين . مما أدى إلى بقاء حكومة الصين الوطنية في الأمم المتحدة رغم زوال سيطرتها على الإقليم الصينى ، وانقطاع صلتها بالشعب الصينى ، إلى أن انتهت هذه المشكلة التي كانت تمثل تدخلا في الشؤون الداخلية لدولة عضو ، وتعكس صورة غير طبيعية لتمثيل الدول داخل الأمم المتحدة ، بقرار تاريخى هام أصدرته الجمعية العامة في عام ١٩٧١ ، بقبول حكومة الصين الشعبية ممثلة لدولة الصين بالأمم المتحدة ، وطرد ممثلى الحكومة الوطنية منها (٥) .

بها دولته ، أوليست لها علاقات دبلوماسية معها. ولا يعتبر مثل هذا التصويت اعترافاً ضمنيًا بذلك الحكومة ، أو تعبيراً عن الاستعداد لإنشاء علاقات دبلوماسية معها .
راجع د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٤٧ - ٤٨ .

(٥) وكان جزء من الفقه الأمريكى قد طالب ، تحت ضغط رأى العام العالمى ، الذى استنكر موقف الولايات المتحدة ، بالاعتراف بوجود دولتين صينيتين . راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٩٦ - ٩٧ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٤٢ - ١٤٣ ، وراجع أيضاً :

٢ - فروع الجمعية العامة :

انشأت الجمعية العامة ، تطبيقا للمادة ٢٢ من الميثاق ، التي تخولها سلطة انشاء فروع ثانوية تراها ضرورية لممارسة وظائفها ، مجموعة متنوعة من اللجان الفرعية .

(أ) اللجان الموضوعية أو الرئيسية :

وهي سبع لجان تهتم بالموضوعات المتعلقة بأهداف الأمم المتحدة :

- ١ - لجنة السياسة والأمن ، ويدخل في اختصاصها تنظيم التسليح .
- اللجنة السياسية الخاصة ، وقد انشأتها الجمعية العامة تخفيفا للعبء عن اللجنة الأولى ، لتختص بالشئون السياسية التي تحيلها عليها الجمعية .
- ٢ - اللجنة الاقتصادية والمالية .
- ٣ - اللجنة الاجتماعية والثقافية والإنسانية .
- ٤ - لجنة الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي .
- ٥ - لجنة الشئون الإدارية والميزانية .
- ٦ - اللجنة القانونية ، وتختص بالمسائل القانونية وتسجيل المعاهدات وما يتعلق بمحكمة العدل الدولية ، وبامتيازات الأمم المتحدة .

(ب) اللجان الإجرائية :

وهي لجتان تختصان بمسائل إجرائية بطبيعتها :

- ١ - اللجنة العامة أو التوجيهية (أو مكتب الجمعية العامة) : وتكون من رئيس الجمعية العامة ، ونوابه السبعة عشر ، ورؤساء اللجان

Wright (Q.), «The Chinese Recognition Problem», A.J.I.L., 1955, vol. 49, p. 333; Colliard (C.A.) «Institutions Internationales» Paris, 1970, p. 364; Reuter (P.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 275-258.

الموضوعية السبع (٦) . وتختص ببحث جدول الاعمال ، واقتراح ما ترى ادراجه فيه ، أو حذفه منه ، واقتراح الموضوعات التي تحال الى كل لجنة من اللجان الموضوعية ، وصياغة قرارات الجمعية العامة . وهي تتولى بصفة عامة توجيه اعمال الجمعية العامة وتنسيقها .

٢ - لجنة وثائق الاعتماد : وتتكون من تسعة أعضاء ، تنتخبهم الجمعية العامة في بداية كل دور انعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلي الدول في المنظمة الدولية ، وتقديم تقريراً عن ذلك الى الجمعية العامة (٧) .

(ج) لجان الخبرة :

وهي لجان دائمة تتولى ابداء الرأي للجمعية العامة ، في موضوعات فنية متخصصة ، ويتم اختيار اعضائها على اساس شخصي مرجعه الكفاءة الخاصة والخبرة الذاتية ، وليس بصفتهم ممثلين للدولهم . وقد نصت اللائحة الداخلية للجمعية العامة على لجنتين :

١ - اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والادارة : وتتكون من اثني عشر عضواً من جنسيات مختلفة (٨) .

٢ - لجنة الاشتراكات : وتتكون من عشرة أعضاء من جنسيات مختلفة .

وتقوم الجمعية العامة باختيار اعضاء اللجنتين السابقتين ، مع مراعاة التوزيع الجغرافي العادل ، وذلك لمدة ثلاث سنوات (٩) .

وقد انشأت الجمعية العامة لجاناً دائمة أخرى لمساعدتها في اعمالها ، منها :

(٦) حددت الجمعية العامة في قرار لها صادر في ٧ ديسمبر ١٩٦٣ ، أسلوب توزيع هذه المناصب بين المجموعات الجغرافية المختلفة (المجموعة الافريقية الآسيوية ، دول شرق أوروبا ، دول أمريكا اللاتينية ، دول غرب أوروبا ، الدول الأخرى) ، مع مراعاة ألا يكون نائب الرئيس لأي من ممثلي الدول الخمس الكبرى .

(٧) مادة ٢٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٨) المواد ١٥٦ - ١٥٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٩) المواد ١٥٩ - ١٦١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

١ - **لجنة القانون الدولي** : وتضم خمسة وعشرين عضوا يراعى في اختيارهم تمثيل المدينيات المختلفة ، والتوزيع الجغرافي العادل ، وتختص بالنظر في تدوين قواعد القانون الدولي وتطويره .

٢ - **المحكمة الادارية للامم المتحدة** : ويلجأ اليها موظفو الامم المتحدة للطعن بالفاء قرارات الهيئة المخالفة لشروط نظام العمل ، أو بطلب التعويض عنها ، وأحكامها نهائية ، غير قابلة للطعن . وقد باشرت هذه المحكمة وظائفها اعتبارا من أول يناير ١٩٥٠ .

(د) **اللجان المؤقتة** :

وهي لجان تنشأها الجمعية العامة لمهمات خاصة ، وفترات محدودة . ومن هذه اللجان : لجنة كوريا ، ولجنة البلقان ، واللجنة الاستشارية لجنوب غرب افريقيا ، ولجنة التوفيق في فلسطين ، ولجنة النزاع العنصرى بجنوب افريقيا ، ومحكمة الامم المتحدة في ليبيا ، ومنها ايضا اللجنة التي عرفت باسم « الجمعية الصغيرة » (La Petite Assemblée) .

الجمعية الصغيرة :

حاولت الجمعية العامة ، منذ السنوات الاولى لقيام الهيئة الدولية ، تلاقى نواحي العجز في نشاط الامم المتحدة ، الذي نتج عن التعسف في استخدام الدول الكبرى لحق الفيتو . لذلك أنشأت ، في ١٣ نوفمبر ١٩٤٧ ، بناء على اقتراح من الولايات المتحدة الأمريكية ، لجنة تابعة لها ، توجد بصفة مستمرة طوال العام ، لبحث ما قد يعرض من مسائل فيما بين ادوار انعقاد الجمعية العامة ، خاصة ما يتعلق منها بالسلم والأمن الدوليين ، على أن يكون من حق هذه اللجنة دعوة الجمعية العامة الى دورات استثنائية ، اذا ما رأت ضرورة لذلك .

وتتكون الجمعية الصغيرة من مندوب عن كل دولة من الدول الاعضاء . وهي لا تجتمع اثناء انعقاد دورات الجمعية العامة .

وتسير الجمعية الصغيرة وفق القواعد المنظمة لاختصاص الجمعية العامة ، فهي لا تملك ، شأن الجمعية العامة نفسها ، سلطة اتخاذ تدابير قمع ، فهذه السلطة قاصرة على مجلس الامن وحده ، كما انه لا يجوز لها التعرض لمسائل ما زالت محل بحث مجلس الامن .

وقد استندت الجمعية العامة ، في انشائها لهذه اللجنة ، الى نص المادة ٢٢ من الميثاق الذى يخولها حق انشاء الفروع الثانوية التى تراها ضرورية للقيام بوظائفها . وقد رأت في انشائها ، تسهila لأعمالها وضمانا لاستمرار رقابتها خلال فترات عدم انعقادها .

وقد عارض الاتحاد السوفييتى ، وأيده فى ذلك ممثلو أوكرانيا وروسيا البيضاء وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا ، انشاء الجمعية الصغيرة ، على أساس أن فى ذلك تجاوزا كبيرا لسلطة انشاء الفروع الثانوية ، واضعافا لسلطة مجلس الأمن ، فضلا عما فيه من مخالفة لروح ميثاق الأمم المتحدة ، لأنه يحول الجمعية العامة الى هيئة دائمة ، فى حين أن الميثاق أراد لها أن تكون هيئة غير دائمة ، لا تجتمع الا فى أدوار الانعقاد العادية أو الطارئة . وقد قرر الاتحاد السوفييتى رفض التعاون مع الجمعية الصغيرة ، وقاطع جلساتها .

وقد قررت الجمعية العامة فى ديسمبر ١٩٤٨ ، تجديد الجمعية الصغيرة لمدة عام ، ثم جددتها فى نوفمبر ١٩٤٩ ، دون تحديد لأجل . ولذلك فهي تعتبر قائمة حتى الآن ، من الناحية النظرية ، رغم تجميد نشاطها منذ عام ١٩٥٨ (١٠) .

وفى رأينا ، أنه رغم شرعية المصالح التى يحققها انشاء هذه الجمعية الصغيرة ، فإن مدى اتفاق قيامها مع احكام الميثاق امر محل نظر .

ثانيا - اختصاصات وسلطات الجمعية العامة :

تعتبر الجمعية العامة أوسع أجهزة المنظمة الدولية اختصاصا ، وذلك بفضل ما تتمتع به من اختصاص عام يشمل كل ما يدخل فى نطاق نشاط الأمم المتحدة من مسائل وموضوعات (المادة ١٠ من الميثاق) . وقد تقرر لها هذا الاختصاص الشامل باعتبارها الجهاز المعبر عن ضمير العالم : وأكثر الأجهزة ديمقراطية فى تمثيل أعضاء الأمم المتحدة . وهى تتمتع فى سبيل تحقيق هذا الاختصاص بمجموعة سلطات :

(١٠) وقد فشلت الجمعية الصغيرة فى تحقيق أهدافها ، ولم تعرض عليها أي مسألة موضوعية منذ عام ١٩٥٠ . وكانت اجتماعاتها التالية لهذا التاريخ متعلقة ببعض المسائل الإجرائية .

١ - سلطة مناقشة أى مسألة تدخل فى إطار الميثاق ، سواء تعلقت بموضوعات حفظ السلم أو بالتعاون الدولى (الجزء الأول من المادة ١٠) . ولا يرد على هذه السلطة من قيود إلا ما وضعه الميثاق من قيود على نشاط الهيئة بصفة عامة .

٢ - سلطة إصدار توصيات للدول الاعضاء ، أو مجلس الأمن . أو كليهما فيما يتعلق بالموضوعات السابقة (الجزء الثانى من المادة ١٠) . ويرد على هذه السلطة قيد هام ورد فى المادة ١٢ من الميثاق ، يقرر لمجلس الأمن أولوية فيما يتعلق بسلطة حسم المنازعات الدولية .

٣ - سلطة إصدار قرارات ملزمة . ولم يرد النص على هذه السلطة فى أحكام المادة ١٠ ، إلا أنها تستخلص من نصوص أخرى وردت بشأن الإدارة الداخلية للهيئة . مثال ذلك سلطة اقرار الميزانية ، وقبول دول جديدة ، واختيار الاعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن . واعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، واعضاء مجلس الأمن . وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وانشاء الفروع الثانوية .

وبتطبيق هذه السلطات على مختلف المسائل الواردة بالميثاق ، نجد أن مجالات ممارسة السلطة الأخيرة قد جاءت محددة ، على عكس مجالات السلطتين الأولى والثانية (١١) . وبمعنى آخر ، فإن القاعدة العامة فيما يصدر عن الجمعية العامة من قرارات ، أن تكون توصيات غير ملزمة . أى يتوقف تنفيذها على رضا الدول المعنية بها ، باستثناء حالات معينة ، تتمتع فيها هذه القرارات بقوة الالتزام .

ونتناول ، بشئ من التفصيل ، صور ممارسة السلطات السابقة فيما يتعلق باختصاصات الجمعية العامة فى مجالات حفظ السلم والأمن الدوليين ، والتعاون الاقتصادى والاجتماعى ، والنهوض بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى أو الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ، والإدارة الداخلية للهيئة .

(١١) وذلك لأنها ، على حد قول البعض ، جهاز مناقشة ودراسة ومراقبة ، وليس جهاز تنفيذ . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٦٥ .

(١) سلطات الجمعية العامة في مجال حفظ السلام والأمن الدوليين :

١ - سلطات الجمعية العامة وفقا لنصوص الميثاق :

يأخذ ميثاق الأمم المتحدة ، على عكس عهد عصبة الأمم ، بمبدأ توزيع الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، بالنسبة لموضوعات حفظ السلام والأمن الدوليين . وهو لذلك يعترف للجمعية العامة بسلطة المناقشة وإصدار التوصيات في هذا المجال ، دون أن يخولها سلطة إصدار قرارات ملزمة :

(١) للجمعية العامة ، وفقا للمادة ١١/١ ، أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلام ، بما في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح ، وتنظيم التسليح . كما أن لها أن تقدم توصيات بشأن هذه المبادئ إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن ، أو إلى كليهما . وتتخذ الجمعية العامة من التقارير التي تلتزم القروع الأخرى بتقديمها إليها سنويا ، أساسا للتوصيات التي قد ترى إصدارها في هذا المجال .

(ب) تملك الجمعية العامة ، وفقا للمادة ١١/٢ ، في حالة وجود مسائل ذات صلة بحفظ السلام والأمن الدوليين ، يرفعها إليها أي عضو ، أو مجلس الأمن ، أو دولة ليست عضوا بها (وفقا لاحكام المادة ٣٥/٢) ، أن تقدم توصيات بشأن هذه المسائل إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن ، أو إلى كليهما . وذلك مع مراعاة أنه ينبغي عليها ، في حالة وقوع أي نزاع يتطلب القيام بعمل ما (أي إجراء من الإجراءات التي ينص عليها الفصل السابع) ، أن تحيله ، سواء قبل مناقشته أو بعدها ، إلى مجلس الأمن ، باعتباره الجهة المختصة الوحيدة باتخاذ مثل هذه الإجراءات .

على أن المادة ١٢/١ فرضت قيودا هاما على هذه السلطة العامة (١٢) ، تفاديا لازدواج الاختصاصات ، مؤداه حرمان الجمعية العامة من تقديم أي توصية في شأن نزاع أو موقف يباشر مجلس الأمن بصدد الوظائف التي يخولها له الميثاق ، إلا إذا طلب مجلس الأمن منها ذلك (١٣) .

(١٢) وذلك إلى جانب قيد الاختصاص الداخلي الذي يرد على نشاط كافة فروع هيئة الأمم المتحدة (مادة ٧/٢) .

(١٣) لم يكن عهد عصبة الأمم يتضمن مثل هذا القيد ، مما كان يؤدي إلى ازدواج الاختصاصات بين الجمعية والمجلس .

وتطبيقا لهذا الحكم - الذى يمنح مجلس الأمن فى واقع الأمر حق أولوية - (١٤) ، تقضى المادة ٢/١٢ بأن يتولى الأمين العام ، بموافقة مجلس الأمن ، أخطار الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها ، بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، التى تكون محل بحث من مجلس الأمن . كما يتولى أخطارها ، أو أخطار الأعضاء ، إذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها ، بمجرد انتهاء مجلس الأمن من دراسة تلك المسائل . وتعتبر المسألة معروضة على مجلس الأمن ، حتى أن لم تكن محل دراسته ، ما دام لم يصدر قرار بشطبها من جدول أعماله (١٥) .

على أنه يجب ملاحظة أن قيد المادة ١٢ قاصر على حرمان الجمعية العامة من حق إصدار توصيات ، دون أن يمتد الى حرمانها من حق مناقشة المنازعات أو المواقف التى تكون موضع بحث مجلس الأمن .

(ج) للجمعية العامة ، وفقا للمادة ١٤ ، ومع مراعاة القيد السابق ذكره ، أن « توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف ، مهما يكن منشأه ، تسوية سلمية ، متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة ، أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، وتدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » (١٦) .

وهناك تشابه بين نصي المادة ١٤ والمادة ٢/١١ ، ذلك أنه إذا كان اختصاص الجمعية العامة يرد ، طبقا للمادة ١٤ ، على « المواقف » (situations) ، فى حين أنه يرد ، طبقا للمادة ٢/١١ ، على « المسائل » (questions) ، فإن اللفظين متقاربان فى معنيهما ، بل ولعل من الصعب التفرقة بين مفهوم كل منهما .

(١٤) راجع :

Manin (Ph.), «L'O.N.U. et le maintien de la paix — Le respect du consentement de l'Etat», Paris, 1971, p. 2.

(١٥) على أن هناك اتجاه يدعو الى تحويل الجمعية العامة حق نظر هذه الموضوعات وإصدار توصيات بشأنها ، رغم استمرار قيدها فى جدول أعمال مجلس الأمن ، وذلك حتى لا تبقى معلقة نتيجة عجز المجلس عن حلها .

(١٦) والنص واضح من حيث أن توصيات الجمعية العامة خاصة بتوصيات الحل السلمى ، فهى لا يمكن أن تنصرف الى اقتراح تدابير قمع .

(د) تملك الجمعية العامة ، وفقاً للمادة ١١/٣ ، أن تسترعى نظر مجلس الأمن الى الأحوال التي يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (١٧) .

سلطة تشجيع التعاون السياسى وتطوير القانون الدولى :

لما كان تشجيع التعاون الدولى فى الشئون السياسية ، وتطوير القانون الدولى ، عاملين رئيسيين فى حفظ السلام ، فقد أشارت المادة ١٣/١ ب الى سلطة الجمعية العامة فى تنظيم دراسات وإصدار توصيات فى هذا الشأن .

وقد أصدرت الجمعية العامة ، فى مجال التعاون السياسى ، عدداً من القرارات ، فضلاً عما وضعت تحت تصرف الدول من مشروعات معاهدات . كذلك عهدت الجمعية العامة الى لجنة القانون الدولى بمهمة تدوين (١٨) هذا القانون وتطويره . وقد أنشأت هذه اللجنة عدداً من اللجان الخاصة ، مثل لجنة القضاء الجنائى الدولى فى ١٩٥٠ ولجان تعريف العدوان فى ١٩٥٤ ، ١٩٥٥ ، ١٩٦٧ . كما أعدت لجنة القانون الدولى بعض مشروعات معاهدات أقرتها الدول فى مؤتمرات دبلوماسية ، منها : اتفاقيات جنيف عام ١٩٥٨ وعام ١٩٦٠ بشأن قانون البحار - اتفاقيات فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية فى عامى ١٩٦١ و ١٩٦٣ - اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات فى عام ١٩٦٩ - اتفاقية فيينا بشأن ممثلى الدول فى المنظمات الدولية فى عام ١٩٧٥ .

وما زالت اللجنة بصدد إعداد مشروعات اتفاقيات بشأن التوارث الدولى ، والمسئولية الدولية ، وشرط الدولة الأولى بالرعاية .

كذلك قامت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٦ ، وبهدف إزالة العوائق القانونية من طريق التجارة الدولية ، بتكوين لجنة الأمم المتحدة الخاصة

(١٧) أضيف هذا الحكم الى المادة ١١ فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، ولم يكن اردا فى مقترحات دومبرتون أو كس .

(١٨) يمارس جانب من فقه القانون الدولى ، وخاصة الانجلوسكسونى ، تدوين قواعد هذا القانون ، على أساس أنه إذا كان يؤدى الى تحديد وتثبيت أحكامه ، فإنه يؤدى فى الوقت ذاته الى إعاقة تطوره وتمشييه مع متطلبات التطور السريع فى العلاقات الدولية .

بقانون التجارة الدولية من أجل تنسيق وتوحيد القواعد المطبقة في مجال التجارة الدولية .

ومن ناحية أخرى ، تبنت الجمعية العامة ، في عام ١٩٧٠ ، بناء على مشروع أعدته لجنة خاصة ، « اعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون الدولي وفق ميثاق الأمم المتحدة » . كما قامت ، من خلال لجنة خاصة أخرى ، بدراسة مسألة تتصل اتصالا مباشرا بتعزيز السلام والقانون الدولي ، وهي مسألة تعريف العدوان . وانتهت ، في ديسمبر عام ١٩٧٤ ، الى اقرار هذا التعريف .

٢ - تطوير سلطات الجمعية العامة :

إذا كان ميثاق الأمم المتحدة لم يخول الجمعية العامة ، في مجال حفظ السلم ، الا سلطة المناقشة واصدار التوصيات ، دون سلطة اصدار القرارات ، التي قصرها على مجلس الأمن وحده ، فان تجربة الأمم المتحدة في سنواتها الاولى ، دفعت الجمعية العامة الى ان تسمى الى تطوير سلطاتها في هذا المجال ، تفاديا لحالات عجز مجلس الأمن عن تأدية وظائفه ، بسبب التعتن في استخدام حق الفيتو .

وجاء قرار انشاء الجمعية الصغيرة بداية اتجاه للجمعية العامة الى زيادة سلطاتها ، وجاء من بعده قرار الاتحاد من أجل السلم (Union pour le maintien de la paix) محاولة جديدة لتغيير النظام الذي وضعه الميثاق بتوزيع الاختصاصات (١٩) بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، وتعبيرا عن الرغبة في مشاركة كل الدول الاعضاء في اجراءات الحفاظ على السلم .

قرار الاتحاد من أجل السلم :

اصدرت الجمعية العامة ، في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ ، بناء على اقتراح من اcheson) وزير الخارجية الأمريكية ، نتيجة عجز مجلس

(١٩) وهو ما يطلق عليه البعض نظام الفصل بين السلطات . راجع : Brugière (P.F.), «Les pouvoirs de l'Assemblée Générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité», Paris, 1955, p. 10.

الامن عن الاستمرار في العمليات العسكرية التي بدأها في كوريا ، بسبب استخدام الاتحاد السوفييتي لحق القيتو ، قرارا هاما في تاريخ الامم المتحدة ، ينص على انه « اذا أخفق مجلس الأمن ، بسبب عدم توفر الاجماع بين أعضائه الدائمين ، في القيام بمسؤولياته الاساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولي ، في الحالات التي يلوح فيها تهديد للسلم او اخلال به او عمل عدواني ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فورا لاصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية المناسبة ، بما في ذلك استخدام القوات المسلحة للمحافظة على السلم او اعادته الى نصابه » .

وقد أوصى القرار الدول الأعضاء بأن تحتفظ في جيوشها بعدد مدرب من القوات المسلحة لاستخدامها عند الحاجة كوحدات للامم المتحدة .

وانشأ القرار لجنتين : « لجنة الاجراءات الجماعية » ، مشكلة من اربعة عشر عضوا ، لتختص باجراءات المحافظة على السلم بما فيها الاجراءات العسكرية ، بدلا من لجنة اركان حرب مجلس الأمن التي تقضي المادة ٤٧ من الميثاق بتشكيلها ، و « لجنة مراقبة السلم الدولي » مشكلة من اربعة عشر عضوا ايضا ، لتراقب تطور النزاع في المناطق التي تهدد السلم والامن الدوليين .

كما يقضى القرار بتعديل اجراءات دعوة الجمعية العامة ، بحيث يجوز دعوتها الى دورة استثنائية عاجلة خلال اربع وعشرين ساعة ، لبحث تنفيذ القرار ، وذلك اذا تلقى الامين العام للامم المتحدة طلبا في هذا الشأن من مجلس الأمن بأغلبية تسعة أعضاء . ليس من بينها بالضرورة أصوات الأعضاء الدائمين ، او من الجمعية العامة ، بموافقة أغلبية أعضائها .

ورغم أن القرار قد وصف ما تصدره الجمعية العامة تنفيذا له بأنه توصيات ، الا انه جاء صريحا من حيث تخويل الجمعية العامة سلطة تقرير وجود حالات تهدد السلم ، وسلطة التوصية بما ينبغي اتخاذه حيالها ، بما في ذلك استخدام القوات المسلحة . وتلك سلطات يقصرها الميثاق ، طبقا لاحكام الفصل السابع ، على مجلس الأمن وحده .

واذا كان قرار الاتحاد من أجل السلم قد أكد ، من الناحية القانونية ، على أن الجمعية العامة شريكة لمجلس الأمن في سلطاته المتعلقة بحفظ

السلم ، فقد أدى من الناحية العملية ، الى احلال الجمعية العامة محل مجلس الامن في هذه السلطات (٢٠) .

واذا كانت الجمعية العامة قد استندت في انشائها لهذا القرار ، الى نص المادة ١٤ الذى يخولها التوصية باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية المواقف التى تعكر صفو العلاقات الودية ، والى ظروف عجز مجلس الامن عن ممارسة سلطاته ، فقد عارض الاتحاد السوفييتى مشروعية هذا القرار منذ البداية ، ووجه اليه النقد الآتى (٢١) :

١ - يخالف القرار نص المادة ١١ من الميثاق التى توجب على الجمعية العامة أن تحيل الى مجلس الامن كل المسائل التى تتطلب القيام بعمل ما ، سواء قبل بحثها أو بعده .

٢ - يعد القرار مخالفا لنص المادة ١٢ الذى يحرم الجمعية العامة من سلطة ابداء أى توصية بشأن نزاع لايزال مدرجا فى جدول أعمال المجلس ، فى حالة قيام الجمعية العامة ، تطبيقا لهذا القرار ، ببحث نزاع اخفق مجلس الامن فى حله ، ولم يحذفه ، مع ذلك ، من جدول أعماله (٢٢) .

٣ - يدخل القرار تعديلا على اختصاصات الجمعية العامة ومجلس الامن بصورة مغايرة لما قرره النصوص فى حالة الرغبة فى تعديل بعض احكام الميثاق ، واهمها اشتراط موافقة الدول الخمس الكبرى .

٤ - رغم ما يوجه لحق الاعتراض من انتقادات ، ورغم ما قد يسببه استخدامه من عجز مجلس الامن عن تأدية رسالته ، الا أنه حق مطلق لا يجوز الفاؤه ، أو تقييد حالات استعماله ، الا بتعديل توافق عليه الدول الكبرى كلها . فضلا عن أنه يمكن للدول الاعضاء اللجوء الى حق الدفاع الشرعى لمعالجة الأحوال التى يعجز فيها مجلس الامن عن مباشرة وظائفه .

(٢٠) راجع د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٩ .

(٢١) وقد أيد عدد كبير من الفقهاء هذا النقد من الوجهة القانونية .

(٢٢) ونصوص القرار توحى بجواز ذلك ، لأنها تخول الجمعية العامة حق بحث الموضوع

« فورا » ، لإصدار ما يلزم من توصيات .

ورغم هذه الانتقادات ، فقد واصلت الأمم المتحدة عملياتها العسكرية في كوريا ، استنادا الى هذا القرار ، كما استندت اليه في تدخلها في عدة مشكلات ، مثل أزمة المجر ، والعدوان على مصر في عام ١٩٥٦ ، وأزمة الكونغو في عام ١٩٦٠ .

(أ) أزمة المجر (١٩٥٦) :

فقد استخدم الاتحاد السوفييتي في آخر اكتوبر ١٩٥٦ حق الفيتو ، لمنع صدور قرار من مجلس الأمن بشأن تدخل القوات السوفييتية المسلحة في مشكلة المجر .

وبناء على طلب من الولايات المتحدة الامريكية ، قدمته الى مجلس الأمن ، بعقد دورة عاجلة للجمعية العامة ، تنفيذا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، تمت دعوة الجمعية التي اصدرت في ٤ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا يطلب من الاتحاد السوفييتي عدم التدخل في شؤون المجر ، وسحب القوات المسلحة السوفييتية منها ، ثم قررت في تاريخ لاحق أن يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الاحداث بواسطة مراقبين يوفدهم لهذا الغرض ، الا أن الحكومة المجرية رفضت دخولهم أراضيها ، على أساس أن الاحداث التي وقعت بها تعد من صميم سلطاتها الداخلي .

(ب) العدوان على مصر (١٩٥٦) :

فقد دعت يوغوسلافيا ، عند فشل مجلس الأمن في اصدار قرار بشأن عدوان فرنسا وانجلترا واسرائيل على مصر ، بسبب استعمال انجلترا وفرنسا لحق الفيتو ، الى عقد دورة عاجلة للجمعية العامة ، تنفيذا لقرار الاتحاد من أجل السلم .

وبناء على موافقة مجلس الأمن على الدعوة ، اجتمعت الجمعية العامة في اول نوفمبر ١٩٥٦ واصدرت قرارها في ٢ نوفمبر بوقف العمليات الحربية ومنع الدول المشتركة فيها من ارسال قوات أو أسلحة الى المنطقة ، وسحب قوات الدول المعتدية الى خطوط الهدنة . ثم اصدرت الجمعية العامة ، في

٥ نوفمبر ، قرارا بتشكيل قوة طوارئ دولية ، استنادا الى المادة ٢٢ من الميثاق الخاصة بحق الجمعية العامة في انشاء فروع ثانوية ، مهمتها العمل على وقف العمليات الحربية ، ومراقبة تنفيذ التوصيات التي تضمنها قرار ٢ نوفمبر .

وقد اعترض الاتحاد السوفييتي على تشكيل هذه القوات بقرار من الجمعية العامة ، استنادا الى أن ذلك يخالف أحكام المادتين ٢/١١ ، ١٢ من الميثاق ، وأن حق استخدام القوة ، طبقا لنصوص الفصل السابع ، قاصر على مجلس الأمن وحده ، إلا أن محكمة العدل الدولية اقرت ، بطريق غير مباشر ، مشروعية تشكيل هذه القوات ، في رأيها الاستشاري الصادر في ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٢ بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة .

وقد تضمن تقرير الأمين العام الذي قدمه الى الجمعية العامة ، في ٥ نوفمبر ١٩٥٧ ، بشأن قوات الطوارئ الدولية ، ما يؤكد الآتي :

١ - أن مهمة هذه القوات موقوتة بظروف العدوان ، وأنه لا دخل لها بحل النزاع . وبمعنى آخر ، فهي ليست قوة قمع موجهة ضد دولة ، وليست من قبيل القوات الحربية ، وإنما هي قوة مراقبة للتأكد من وقف القتال ، وتوقف ارسال القوات والأسلحة ، وتنفيذ الانسحاب الى خطوط الهدنة .

٢ - أن وجود هذه القوات في إقليم دولة أو استمراره فيها رهن برضاء هذه الدولة (٢٣) .

وقد تمتعت هذه القوات بالمزايا والحصانات التي تقرها اتفاقيات مزايا وحصانات الأمم المتحدة ، فضلا عما قرره لها الخطابات المتبادلة في فبراير ١٩٥٧ ، بين الأمم المتحدة ومصر ، من تسهيلات وحصانات تتضمن الاعفاء من الحصول على جوازات واجراءات التأشيرات والهجرة والرسوم الجمركية واللوائح المالية ، والتمتع بالتسهيلات البريدية وفي الموانئ والمطارات والسكك الحديدية والطرق البرية والمائية ، وعدم الخضوع للقضاء الجنائي والمدني . وتعتبر أموال الدول المساهمة في القوات في حكم

(٢٣) لمزيد من التفاصيل حول حدود هذا الرضا ، راجع :

Manin (Ph.), «L'O.N.U. et le maintien de la paix — Le respect du consentement de l'Etat», Paris, 1971, p. 185 et ss.

اموال الامم المتحدة ، فيما يتعلق بالحصانات والامتيازات . ومع ذلك فيلتزم افراد قوات الطوارئ وموظفو الامم المتحدة الذين يعملون معها ، باحترام القوانين واللوائح المصرية ، وبالابتعاد عن اى نشاط سياسى او اى تصرف لا يتفق مع واجباتهم الدولية او لا يتفق وروح المعاهدات المبرمة بين مصر والامم المتحدة .

وقد طلبت مصر في ١٨ مايو ١٩٦٧ سحب هذه القوات من اراضيها ، واستجاب الامين العام لهذا الطلب ، رغم اعتراض بعض الدول الغربية . وقد اعقب ذلك عدوان اسرائيل على مصر في ٥ يونيو ١٩٦٧ .

(ج) ازمة الكونغو (١٩٦٠) :

فقد اصدر مجلس الامن في يوليو ١٩٦٠ عدة قرارات بشأن المحافظة على وحدة الكونغو وحمايته ضد العدوان البلجيكي ، تقضى بسحب القوات البلجيكية من الكونغو ، وتشكيل قوة للامم المتحدة تتكون من وحدات عسكرية تقدمها اختيارا بعض الدول من غير الدول الكبرى .

وازاء عدم موافقة بلجيكا على سحب قواتها ، وعدم موافقة حكومة كاتانجا الانفصالية على دخول قوة الامم المتحدة اقليمها ، دعا مجلس الامن الى دورة عاجلة للجمعية العامة ، تنفيذ قرار الاتحاد من اجل السلم .

واصدرت الجمعية العامة ، في ٢١ سبتمبر ١٩٦٠ ، اقرارا بتأييد مجلس الامن والامين العام فيما اتخذه من تدابير ، وطلبت من كافة الدول الامتناع عن التدخل لصالح أحد الأطراف المتنازعة في الكونغو . وبعد فترة تردد في التنفيذ من جانب الجمعية العامة ، تفاقمت خلالها الاوضاع في الكونغو ، مما ادى الى وقوع اشتباكات بين قوات كاتانجا وقوات الامم المتحدة ، انتهت الازمة في آخر عام ١٩٦١ ، بعد هجوم عام من القوات الدولية ، وتسليم اقليم كاتانجا بوحدته الكونغو واخضاعه للحكومة المركزية .

وتجدر الاشارة الى أن تغير ميزان القوى داخل الجمعية العامة لغير صالح الولايات المتحدة الأمريكية ، بعد دخول عدد من الدول الافريقية والآسيوية الى الجمعية العامة ومناهضتها للسياسة الأمريكية ، كان من العوامل التى دفعت الاتحاد السوفييتى الى الكف عن معارضة قرار الاتحاد من اجل السلم وتطبيقاته . وقد ظهر ذلك في موافقته الصريحة على بعض القرارات التى تضمنت الاشارة في مقدماتها الى القرار ، وفي دعوته الجمعية

العامية للانعقاد في دورة طارئة لبحث مشكلة الشرق الاوسط في اعقاب
عدوان يونيو ١٩٦٧ (٢٤) .

(ب) سلطات الجمعية العامة في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي :

تنص المادة ١٣/ب على ان تنظم الجمعية العامة دراسات وتصدر
توصيات في سبيل انماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية
والثقافية والتعليمية والصحية . كذلك تشير المادة المذكورة في فقرتها
الثانية : الى ان « تبعات الجمعية العامة ووظائفها وسلطاتها الاخرى فيما
يختص بالمسائل الواردة في الفقرة السابقة (ب) مبينة في الفصلين التاسع
والعاشر من هذا الميثاق » . وهذان الفصلان يتعلقان بالتعاون الدولي في
الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، ودور المجلس الاقتصادي والاجتماعي
في تحقيق ذلك .

واذا كان ميثاق الامم المتحدة قد ربط بين الاهداف السياسية للمنظمة
واهداف التعاون الاقتصادي والاجتماعي وحقوق الانسان ، فقد كان طبيعيا
ان يكون للجمعية العامة مسؤولية رئيسية في تحقيق هذا التعاون بمعاونة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

وواقع الامر ، ان نصوص الميثاق تجعل من الجمعية العامة صاحبة
الاختصاص الاصيل في هذا المجال ، على ان يمارسه المجلس الاقتصادي
والاجتماعي نيابة عنها ، وتحت اشرافها وبتوجيه منها (٢٥) . كما يلعب
هذا المجلس دور الوسيط بين الجمعية العامة والوكالات المتخصصة ،
بواسطة اتفاقيات الوصل ، التي تعقد للربط بين الامم المتحدة وهذه
الوكالات .

**(ج) سلطات الجمعية العامة في مجال النهوض بالاقاليم غير المتمتعة
بالحكم الذاتي والاشراف على نظام الوصاية الدولية :**

**(١) سلطات الجمعية العامة في مجال النهوض بالاقاليم غير المتمتعة
بالحكم الذاتي :**

كانت تصفية الاستعمار والنهوض بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي

(٢٤) وقد فشلت الجمعية العامة في معالجة الموضوع ، فعاد مجلس الأمن الى بحثه ،
وأصدر بالإجماع القرار رقم ٢٤٢ في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ .
(٢٥) مادة ٦٠ من الميثاق .

أحد الأهداف التي من أجلها نشأ التنظيم الدولي . لذلك حرص الميثاق على أن يخول للأمم المتحدة سلطات واسعة وشاملة في هذا المجال .

ورغم أن الفصل الحادي عشر الخاص بتصريح الأمم المتحدة في شأن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، قد حدد في المادة ٧٣ واجبات الدول نحو هذه الأقاليم دون النص صراحة على سلطات الجمعية العامة في هذا المجال ، إلا أن هذه الجمعية ، استناداً إلى كونها صاحبة اختصاص عام وفقاً لأحكام المادة ١٠ ، قررت لنفسها حق مناقشة كل الأمور المتعلقة بهذه الأقاليم وإصدار توصيات بشأنها .

وقد استطاعت الجمعية العامة ، بدعم الدول الأفريقية الآسيوية ، أن تلزم الدول التي تتولى إدارة أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي ، بتقديم بيانات اقتصادية واجتماعية بل وسياسية ، عن تطور الأقاليم الخاضعة لها . كما شكلت لجنة فرعية تسمى « لجنة المعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي » مهمتها بحث البيانات التي تصلها من هذه الدول ، وتقديم تقرير عنها . تتولى الجمعية العامة في دورتها السنوية مناقشته ، وإصدار توصيات بشأنه .

(٢) سلطات الجمعية العامة في مجال الإشراف على نظام الوصاية الدولية :

وتختص الجمعية العامة بالإشراف على تطبيق نظام الوصاية الدولية ، وفقاً للمادة ١٦ من الميثاق ، التي تنص على أن « تباشر الجمعية العامة الوظائف التي رسمت لها بمقتضى الفصلين الثاني عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل في ذلك المصادقة على اتفاقات الوصاية بشأن المواقع التي لم تعتبر مواقع استراتيجية » (٢٦) .

وهكذا تتولى الجمعية العامة اختصاصات بالنسبة لكل المواقع الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ، باستثناء المواقع الاستراتيجية التي تخضع لسلطان مجلس الأمن وحده ، فيما يتعلق باقترار اتفاقات الوصاية الخاصة بها ، والإشراف على إدارتها .

ويعاون مجلس الوصاية الجمعية العامة في أداء هذه المهمة ، وذلك بإشراف منها . وهكذا تكون سلطة مجلس الوصاية في هذا المجال ، شأن سلطة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي ، نابعة من سلطات الجمعية العامة ، وتتم مباشرتها تحت إشرافها ، ووفقا لتوجيهاتها (٢٧) .

اعلان منح الاستقلال للأقطار والشعوب المستعمرة :

أصدرت الجمعية العامة عدة توصيات في مجال النهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، والأقاليم المشمولة بالوصاية ، في النواحي السياسية والاجتماعية والمتعلقة بحقوق الإنسان . على أن من أهم هذه القرارات ، القرار رقم ١٥١٤ بإعلان الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة الذي صدر بالإجماع في ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ ، والذي أكدت الجمعية العامة فيه ، إلى جانب تنديدها بالاستعمار ومطالبتها بضرورة تصفيته تصفية عاجلة (٢٨) ، على وجوب اتخاذ التدابير الفورية اللازمة في الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والأقاليم المشمولة بالوصاية ، وكل الأقاليم التي لم تنل استقلالها بعد ، من أجل نقل جميع السلطات إلى

(٢٧) مادة ٢/٨٥ من الميثاق .

(٢٨) تضمن الإعلان المبادئ الآتية :

- ١ - أن إخضاع الشعوب لاستعباد الأجنبي وسيطرته واستغلاله يشكل إنكارا لحقوق الإنسان الأساسية ، وينقض ميثاق الأمم المتحدة ، ويعيق قضية السلم والتعاون العالميين .
- ٢ - أن لجميع الشعوب الحق في تقرير مصيرها ، ولها بمقتضى هذا الحق أن تتحدد بحرية مركزها السياسي ، وتسمى بحرية إلى تحقيق انمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .
- ٣ - ينبغي ألا يتخذ أبدا نقص الاستعداد في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو التعليمي ذريعة لتأخير الاستقلال .
- ٤ - يوضع حد لجميع أنواع الأعمال المسلحة وتدابير القمع ، الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة ، وذلك لتمكينها من الممارسة الحرة السلمية لحقوقها في الاستقلال التام ، وتحترم سلامة إقليمها القوي .
- ٥ - كل محاولة تستهدف التقويض الجزئي أو الكلي للوحدة القومية والسلامة الإقليمية لأي بلد ، تكون متنافية ومقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه .
- ٦ - تلتزم جميع الدول بامانة ودقة بأحكام ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وهذا الإعلان ، على أساس المساواة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية لجميع الدول ، واحترام حقوق السيادة والسلامة الإقليمية لجميع الشعوب .

شعوب تلك الاقاليم ، دون قيد او شرط ، ووفقا لارادتها وورغبتها التى تعبر عنها بحرية ، دون تمييز بسبب الجنس او العقيدة او اللون ، لتمكينها من التمتع بالاستقلال والحرية التامين .

وقد طالبت الجمعية العامة ، فى قرار لها عام ١٩٦١ ، جميع الدول التى تدير مناطق تحت الوصاية ، او مناطق لا تتمتع بالحكم الذاتى ، بالعمل دون ابطاء ، على تنفيذ الاعلان ، وانشأت ، فى سبيل ذلك ، لجنة خاصة ، مكونة من سبعة عشر عضوا ، زيدت الى اربعة وعشرين فى عام ١٩٦٣ . لدراسة وسائل تطبيقه ، والتقدم بالمقترحات والتوصيات بشأن مدى تنفيذه ، وكذا تلقى الالتماسات والاستماع اليها (لجنة تصفية الاستعمار) .

وقد تضمن القرار مطالبة مجلس الامن ، ولجنة البيانات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والوكالات المتخصصة ، التعاون مع هذه اللجنة .

وبناء على تقارير لاحقة من هذه اللجنة ، كررت الجمعية العامة فى عامى ١٩٦٢ و ١٩٦٣ ، توجيهها للدول بتنفيذ الاعلان على كافة المناطق التى لم تحصل على استقلالها بعد ، وطالبتها ببذل جهودها من أجل التعاون الكامل مع اللجنة .

وقد ابدت اللجنة منذ عام ١٩٦٤ اهتماما بنشاط المصالح الاقتصادية الاجنبية فى الاقاليم المستعمرة ، وخاصة فى جنوب افريقيا ، واثرت هذه المصالح فى عرقلة تنفيذ اعلان منح الاستقلال . كما اهتمت اللجنة فى عامى ١٩٦٧ و ١٩٦٨ ، بآثر التدابير العسكرية للدول الاستعمارية فى عرقلة التحرر من الحكم الاستعماري .

وفى عام ١٩٦٩ ، أعادت الجمعية العامة تأكيد الاعتراف بشرعية نضال الشعوب المستعمرة ، وحركات التحرر الوطنى ، وناشدت كافة الدول تقديم العون المادى والمعنوى لهذه الشعوب والحركات ، وأعلنت أن مثل هذه الموضوعات لم تعد تدخل فى الاختصاص الداخلى للدول ، على عكس ما كانت تنادى به الدول الاستعمارية دائما ، وذلك منذ صدور قرار تصفية الاستعمار عام ١٩٦٠ . كما أصدرت فى ١٢ ديسمبر عام ١٩٦٩ قرارا تؤكد فيه أن « المصالح الاجنبية الاقتصادية وغيرها العاملة فى الاقاليم المستعمرة والمستغلة لتلك الاقاليم ، تشكل عقبة رئيسية فى سبيل الاستقلال السياسى ، وكذا فى سبيل الانتفاع بالموارد الطبيعية لهذه الاقاليم من جانب

السكان الوطنيين » : وتعلن فيه أن « الدول الاستعمارية التي تحرم الشعوب المستعمرة من ممارسة حقوقها أو التي تقدم على تلك الحقوق المصالح الاقتصادية أو المالية الأجنبية ، إنما تخرق بذلك الالتزامات التي أخذتها على نفسها بموجب الفصاين الحادى عشر والثانى عشر من ميثاق الأمم المتحدة ، وتعرق تنفيذ قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ (د) الدورة الخامسة عشرة) » .

وقد أدى إعلان منح الاستقلال ونشاط لجنة تصفية الاستعمار ، الى استقلال عدد كبير من الدول الأفريقية ، هي الآن أعضاء في الأمم المتحدة . ورغم ذلك فهناك حكومات مثل جنوب أفريقيا ، والولايات المتحدة ، وأستراليا ، ما زالت تتجاهل قرارات الجمعية العامة بشأن تصفية الاستعمار بصفة عامة ، أو المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى كل على حدة .

(د) سلطات الجمعية العامة في مجال الإدارة الداخلية للهيئة :

تباشر الجمعية العامة اختصاصات واسعة في مجال التنظيم الإدارى للهيئة ، تخولها حق إصدار قرارات ملزمة ، سواء بمفردها أو بالاشتراك مع مجلس الأمن ، أو حق إصدار توصيات للفروع الأخرى ، وذلك في مجالات العضوية وتشكيل الفروع والمراقبة الإدارية لنشاط هذه الفروع وتعديل الميثاق .

١ - سلطات الجمعية العامة في مجال عضوية الهيئة :

١ - يتم قبول الاعضاء في الأمم المتحدة ، وفقا للمادة ٢/٤ ، بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .

٢ - توقع الجمعية العامة ، وفقا للمادة ١٩ ، عقوبة الحرمان من التصويت في داخلها ، على العضو الذى يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين .

٣ - يجوز للجمعية العامة أن توقع عقوبة الوقف ، وفقا للمادة ٥ ، على العضو الذى اتخذ مجلس الأمن حياله عملا من أعمال المنع أو القمع ، أو عقوبة الفصل ، وفقا للمادة ٦ ، على العضو الذى يضمن

في انتهاك مبادئ الميثاق ، وذلك بناء على توصية مجلس الامن في كل من الحالتين .

٢ - سلطات الجمعية العامة في مجال تشكيل فروع الهيئة :

١ - تقوم الجمعية العامة ، وفقا لاحكام المادة ٢٣/١ من الميثاق (٢٩) بانتخاب عشرة دول لتكون اعضاء غير دائمة بمجلس الامن .

٢ - تقوم كل سنة ، وفقا لاحكام المادة ٢/٦١ (٣٠) ، بانتخاب تسعة اعضاء للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وذلك لمدة ثلاث سنوات .

٣ - تقوم ، وفقا للمادة ٨٦/ح (٣١) ، بانتخاب الاعضاء المختارين في مجلس الوصاية ، وذلك لمدة ثلاث سنوات .

٤ - تقوم . بالاشتراك مع مجلس الامن ، وفقا لاحكام المادة ١/٤ من النظام الاساسي لحكمة العدل الدولية (٣٢) ، بانتخاب قضاة هذه المحكمة .

٥ - تقوم ، بناء على توصية مجلس الامن ، وفقا للمادة ٩٧ من الميثاق (٣٣) ، بتعيين الامين العام للامم المتحدة .

٣ - سلطات الجمعية العامة في مجال المراقبة الادارية لنشاط فروع الهيئة :

تلتزم فروع الهيئة بتقديم تقارير عن نشاطها الى الجمعية العامة ، وفقا للمادة ١٥ التي تنص على :

(٢٩) راجع أيضاً المادة ١٤٣ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣٠) راجع أيضاً المادة ٤٦ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣١) مادة ١٤٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣٢) مادة ١٥١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٣٣) مادة ١٤٢ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

« ١ - تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن وتنظر فيها . وتتضمن هذه التقارير بياناً عن التدابير التي يكون مجلس الأمن قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولي .

٢ - تتلقى الجمعية العامة تقارير من الفروع الأخرى للأمم المتحدة وتنظر فيها » .

وهكذا تتمتع الجمعية العامة بحق تلقي تقارير من كافة الفروع ومناقشتها ، بما فيها مجلس الأمن (٢٤) . على أن هذا الحكم لا يسرى ، في رأينا ، بالنسبة لمحكمة العدل الدولية ، أعمالاً لمبدأ استقلال السلطة القضائية ، خاصة وأنه لم يرد نص في الأحكام المتعلقة بها يلزمها بذلك .

وتملك الجمعية العامة حق إصدار توصيات بشأن تقارير الفروع ، تؤدي إلى تعديلات أو تتضمن توجيهات متعلقة بها ، باستثناء التقارير التي تصدر عن مجلس الأمن ، إذ يتبين من أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عدم الاعتراف بهذا الحق بالنسبة لتقارير هذا المجلس ، والا أدى الأمر إلى تخويل الجمعية العامة سلطة الموافقة على هذه التقارير أو رفضها ، وهو ما لا يتفق ومبدأ توزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة ومجلس الأمن ، ووضع كل منهما ازاء الآخر (٣٥) .

ويخضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ومجلس الوصاية ، كما سبق أن رأينا ، للإشراف المباشر من الجمعية العامة ، التي تملك حق لفت نظرهما إلى موضوعات معينة ، أو أن تحيل اليهما بعض المسائل . بل وتتولى الجمعية العامة ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وطبقاً لأحكام المادتين ٥٧ ، ٦٣ من الميثاق ، مباشرة نوع من الإشراف على أعمال الوكالات المتخصصة ، لضمان التزامها بتوصيات الهيئة العالمية ، وتحقيق التناسق في أنشطتها المختلفة (٣٦) .

(٣٤) وتنص المادة ٣/٢٤ من الميثاق على أن « يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية ، وأخرى خاصة ، إذا اقتضت الحال ، إلى الجمعية العامة لتنظر فيها » .

(٣٥) راجع : U.N.C.I.O., vol. IX, p. 188, 440, et ss.

(٣٦) راجع ما سبق ذكره ، عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، بهدف إشراف بعضها على البعض الآخر .

كذلك تتولى الجمعية العامة الاشراف على أعمال موظفى الأمم المتحدة ، وتضع اللوائح الخاصة بنظام خدمتهم .

٤ - سلطات الجمعية العامة فى مجال اعداد ميزانية الهيئة :

تتولى الجمعية العامة وحدها ، وفقاً للمادة ١٧ ، سلطة بحث ميزانية الهيئة والتصديق عليها ، وتحديد أنصبة الدول الاعضاء فيها (٢٧) . كما تتولى النظر فى كل الترتيبات المالية او المتعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة ، وتصديق عليها (٢٨) .

وقد كان طبيعياً منح الجمعية العامة هذه السلطة ، باعتبارها الفرع الوحيد الذى يضم كافة الدول الاعضاء التى تسهم بحصصها فى تكوين ميزانية الهيئة (٢٩) .

ويتم اعداد التقديرات المبدئية لمشروع الميزانية بواسطة ادارة متخصصة فى الامانة العامة ، ثم يتولى الامين العام اعداد مشروع نهائى ، ويحيله الى احدى لجان الخبرة بالجمعية العامة (اللجنة الاستشارية لشئون الميزانية والادارة) ، التى ترفعه بدورها مشفوفاً بالتوصيات ، الى احدى اللجان الموضوعية بالجمعية العامة (لجنة الشئون الادارية والميزانية) ، حتى يتاح لكل الدول الاعضاء مناقشة المشروع من كافة جوانبه ، ثم تتولى الجمعية العامة نفسها مناقشة المشروع ، بما أدخل عليه من تعديلات ، وإقرار الميزانية .

٥ - سلطات الجمعية العامة فى مجال تعديل الميثاق :

تملك الجمعية العامة ، بشرط موافقة جميع اعضاء مجلس الامن الدائمين ، وفقاً للمادتين ١٠٨ و ١٠٩ من الميثاق ، حق ادخال تعديلات على نصوص الميثاق ، أو الدعوة لعقد مؤتمر عام ، لاعادة النظر فيه .

ثالثاً - اساليب عمل الجمعية العامة :

وضعت الجمعية العامة ، فى ١٧ نوفمبر ١٩٤٧ ، لائحة داخلية لتنظيم

(٢٧) وتنفيذاً لذلك تصدر الجمعية العامة اللائحة المالية للأمم المتحدة .

(٢٨) رغم أن للوكالات المتخصصة ميزانياتها المستقلة .

(٢٩) وهذا ما جرى عليه العمل أيضاً فى ظل عصبة الأمم ، رغم عدم وجود نصوص صريحة متعلقة بالموضوع .

أجراءات عملها . وقد تضمنت هذه اللائحة ، بالإضافة الى الاحكام الواردة في الميثاق ، القواعد الخاصة بأدوار الانعقاد ، وأعداد جدول الاعمال ، ونظام المناقشة وإدارة الجلسات ، ونظام التصويت .

١ - أدوار انعقاد الجمعية العامة :

تعقد الجمعية العامة دورة عادية مرة كل سنة ، وذلك في الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر . ويمكن عقد دورات غير عادية ، اذا دعت الحاجة الى ذلك ، بناء على قرار صادر منها في دورة سابقة ، أو بناء على طلب مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الجمعية العامة (٤٠) . ويعقد الاجتماع في الحالة الأولى في التاريخ الذي سبق أن حددته الجمعية العامة ، أما في الحالة الثانية ، فيعقد في خلال خمسة عشر يوما من وصول طلب عقد الدورة غير العادية الى الأمين العام ، الا اذا كان طلب عقدها مستندا الى قرار الاتحاد من أجل السلم ، اذ تنعقد في هذه الحالة خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عقدها الى الأمين العام (٤١) .

ويتولى رئيس الدورة السابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، التي تبدأ بانتخاب رئيس لها وسبعة عشر نائبا (٤٢) .

٢ - أعداد جدول الاعمال :

يبدأ إعداد جدول أعمال الدورة العادية بتحضير الأمين العام لجدول مؤقت يقوم بإعلانه للدول الأعضاء قبل موعد بدء الدورة بستين يوما على الأقل متضمنا المسائل الآتية (٤٣) :

(٤٠) عقدت الجمعية العامة أول دورة غير عادية لها في ٢٨ أبريل ١٩٤٧ ، بناء على طلب المملكة المتحدة ، وبموافقة أغلبية أعضاء الجمعية العامة ، بهدف تشكيل لجنة خاصة لإعداد تقرير عن مشكلة فلسطين ، ثم عقدت عدة دورات غير عادية كدورتها في يونيو ١٩٦٧ في أعقاب العدوان الإسرائيلي على الدول العربية .

(٤١) مادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٢) سبعة يمثلون الدول الأفريقية الآسيوية ، وثلاثة يمثلون أمريكا اللاتينية ، واثنان عن أوروبا الغربية ، وواحد عن أوروبا الشرقية ، إلى جانب خمسة يمثلون الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن .

(٤٣) وقد ورد تحديد هذه المسائل في المادة ١٣ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

- ١ - تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة .
 - ٢ - تقارير الفروع الرئيسية الأخرى للمنظمة ، وتقارير الفروع الثانوية للجمعية العامة ، وكذا تقارير الوكالات المتخصصة التي تنص اتفاقات الوصل بينها وبين الأمم المتحدة على تقديم مثل هذه التقارير .
 - ٣ - المسائل التي تقرر إدراجها في جداول الأعمال خلال دور انعقاد سابق .
 - ٤ - المسائل التي ترى الفروع الرئيسية إدراجها في جدول الأعمال .
 - ٥ - المسائل التي ترى إحدى الدول الأعضاء إدراجها في جدول الأعمال .
 - ٦ - المسائل المتعلقة بميزانية العام المالي المقبل ، والحسابات الختامية للسنة المنصرمة .
 - ٧ - المسائل التي يرى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة .
 - ٨ - المسائل التي تقترح دولة غير عضو عرضها على الجمعية العامة ، تطبيقاً لنص المادة ٢/٣٥ من الميثاق .
- وتملك كل دولة أو فرع رئيسي من فروع الهيئة ، أو الأمين العام ، أن يطلب إضافة مسائل تكميلية إلى الجدول المؤقت ، وذلك قبل افتتاح الدورة العادية بثلاثين يوماً على الأقل . كما يجوز اقتراح فقرات جديدة في جدول أعمال إضافي ، وذلك في الفترة ما بين انتهاء أعداد الجدول التكميلي وافتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة نفسها . ويشترط في الحالة الأخيرة أن تكون الموافقة على الإضافة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (٤٤) .
- وتتولى الجمعية العامة ، في بداية كل دورة عادية أو غير عادية بحث

جدول أعمالها المؤقت ، والجدول التكميلي ، والجدول الإضافي ، على ضوء تقرير ترفعه إليها في هذا الشأن لجنتها التوجيهية (أو هيئة المكتب) (٤٥) . وللجمعية العامة أن تقر هذه الجداول أو تعدل فيها أو تحذف منها . وتصدر قراراتها في هذا الشأن بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

٢ - نظام المناقشة وإدارة الجلسات :

يتولى رئيس الجمعية العامة ، أو أحد نوابه في حالة غيابه ، افتتاح الجلسات وانهاؤها وإدارة المناقشات (٤٦) .

ولا تناقش الجمعية إحدى المسائل المدرجة بجدول أعمالها ، إلا بعد وصول تقرير إليها عنها من إحدى لجانها الموضوعية .

ويتولى رئيس الجمعية عرض الاقتراحات على التصويت ، وإعلان القرارات ، وتساعد في هذه الشؤون هيئة المكتب .

والأصل أن تكون جلسات الجمعية العامة ولجانها علنية ، إلا إذا قررت الجمعية العامة غير ذلك (٤٧) .

ولغات العمل داخل الجمعية العامة وفروعها الثانوية خمس هي الإنجليزية والفرنسية والإسبانية ، واللغتان العربية والصينية (بناء على قرار الجمعية العامة في دورتها الثامنة والعشرين) . بمعنى أن أي خطاب يلقي يجب أن يترجم إلى هذه اللغات الخمس وأن تدون ملخصات محاضر الأعمال بها (٤٨) .

ويتولى الأمين العام ، بمساعدة موظفي الأمانة ، كل المسائل الإدارية ، من استلام وترجمة وتداول الوثائق والخطب ومحاضر الجلسات والقرارات .

(٤٥) مادة ٢١ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٦) مادة ٣٥ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٧) مادة ٢ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٤٨) أما المحاضر التفصيلية والقرارات والوثائق الهامة، فيجرى تدوينها باللغات الرسمية الخمس للأمم المتحدة ، وهي الصينية والإنجليزية والفرنسية والروسية والإسبانية .

٤ - نظام التصويت :

يقوم نظام التصويت في الجمعية العامة على أساس المساواة في السيادة بين جميع الدول الاعضاء ، وعدم منح أى عضو ميزة خاصة في التصويت . لذلك قررت المادة ١٨/١ من الميثاق أن يكون لكل عضو صوت واحد في الجمعية العامة .

وكانت قد ارتفعت عدة أصوات في الستينات ، بتأييد من الولايات المتحدة الأمريكية ، تدعو الى إيجاد نوع من التمييز بين أصوات الدول الاعضاء داخل الجمعية العامة ، أسهاما في زيادة فاعلية هذا الجهاز . بل كانت هناك عدة مشروعات شبه رسمية حول إعادة توزيع الأصوات داخل الجمعية العامة ، منها مشروع يجعل نسبة أصوات كل دولة حسب تعداد سكانها ، وآخر يضيف الى ذلك المعيار مدى المساعدات التى تقدمها الدول للأمم المتحدة ، ومنها أيضا مشروع بتقسيم الجمعية العامة الى مجلسين : مجلسي يتم التصويت فيه على أساس صوت واحد لكل دولة عضو . وآخر يأخذ بنظام التمييز بين أصوات الدول . كما كانت هناك مقترحات بتقسيم العالم الى مناطق بحيث يكون لكل منطقة عدد معين من الأصوات ، وأخرى تدعو الى تقسيم الدول الى خمس فئات متدرجة (الفئة الأولى صوت واحد والثانية صوتان وهكذا) (٤٩) .

على أنه لم يكتب النجاح لهذه الأفكار والمشروعات ، نتيجة تمسك الدول الصغرى والمتوسطة بمبدأ المساواة بين كافة الاعضاء داخل الفرع العام للمنظمة الدولية .

وتميز الفقرتان الثانية والثالثة من المادة ١٨ من الميثاق بين نوعين من المسائل :

١ - مسائل هامة : وتصدر الجمعية العامة قراراتها بشأنها ، وفقا للمادة ١٨/٢ ، « بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت » (٥٠) : وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم

(٤٩) راجع اقتراح « اميل جبرو » (E. Giraud) في مقاله عن :

« Critique du principe de l'égalité du suffrage dans l'Assemblée Générale », R.C.A.D.I., 1956, t. 90, p. 409.

(٥٠) ويعنى ذلك أغلبية من أدلوا بأصواتهم فعلا بالتأييد أو المعارضة ؛ أما الاعضاء الذين يمتنعون عن التصويت ، أو لا يحضرون الجلسات ، فلا يمتنعون ، في مفهوم المواد المتعلقة بالتصويت في الجمعية العامة ، مشتركين فيه . راجع المادة ٨٨ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

والامن الدولي (مادة ١١) - انتخاب أعضاء مجلس الامن غير الدائمين
(مادة ٢٣) - انتخاب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي (مادة ٦١) -
انتخاب أعضاء مجلس الوصاية (مادة ٨٦/١/ج) - قبول أعضاء جدد
في الامم المتحدة (مادة ٢/٤) - وقف الاعضاء عن التمتع بحقوق ومزايا
العضوية (مادة ٥) - فصل الاعضاء (مادة ٦) - المسائل المتعلقة بسير
نظام الوصاية (الفصلين ١٢ و ١٣) - المسائل الخاصة بالميزانية
(مادة ١٧) .

ويضاف الى هذه المسائل . مسألة تعديل الميثاق (مادة ١٠٨) .
الدعوة الى عقد مؤتمر لاعادة النظر فيه (مادة ١٠٩) .

٣ - مسائل غير هامة : وتصدر الجمعية العامة قراراتها بشأنها .
وفقا لنص المادة ٣/١٨ ، « بأغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين في
التصويت » . ويضيف هذا النص ان للجمعية العامة ، بقرار تصدره بهذه
الأغلبية (الأغلبية المطلقة) ، ان تعتبر مسألة اخرى من قبيل المسائل
الهامة ، التي لا يجوز اتخاذ قرار بشأنها الا بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين
المشاركين في التصويت .

ويستخلص من هذه الاحكام ان الاصل في قرارات الجمعية العامة ان
تصدر بالأغلبية المطلقة ، ما لم ينص الميثاق على اشتراط أغلبية الثلثين .
او تقرر الجمعية العامة ذلك بنفسها ، بقرار تصدره الأغلبية المطلقة
للحاضرين المشتركين في التصويت .

وتملك كل الدول الاعضاء الاشتراك في التصويت ، حتى من يكون منها
طرفا في نزاع يجرى التصويت بشأنه ، وذلك على خلاف ما يقضى به نظام
التصويت في مجلس الامن .

ويجرى التصويت على اقتراح تعديل مشروع قرار معروض على الجمعية ،
قبل التصويت على القرار نفسه (٥١) .

(٥١) مادة ٨٠ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة . وتنقضى المادة ٩٩ من اللائحة
بمنح أولوية للتصويت على الاقتراحات الخاصة بتأجيل الجلسة أو وقفها : أو وقف مناقشة
موضوع أو تأجيله .

ويتم التصويت عادة برفع الأيدي أو بالوقوف . ومع ذلك يجوز لكل دولة أن تطلب اجراءه عن طريق النداء على الأسماء (٥٢) .

وإذا كان الأصل أن يتم التصويت علنا ، إلا أن التصويت بشأن موضوعات تتعلق بانتخاب دول أو أفراد لشغل مناصب ، يتم بطريق الاقتراع السري (٥٣) .

المبحث الثاني

مجلس الأمن

يتمتع مجلس الأمن (Conseil de Sécurité) بأهمية خاصة ، بالنسبة لسائر فروع منظمة الأمم المتحدة ، باعتبارها الأداة التنفيذية للهيئة ، والمسئول بصفة أساسية عن المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، تؤكد ذلك المادة ٢٤/١ التي تنص على أنه « رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعا وفعالا ، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات » .

ويملك مجلس الأمن في هذا المجال ، دون باقي فروع الهيئة ، سلطة إصدار قرارات ملزمة ، وسلطة التدخل ، بغض النظر عن موافقة الدول المعنية أو عدم موافقتها ، أي أنه ، بمعنى آخر هو وحده الذي يملك ، في حالة إخفاق محاولات التسوية السلمية ، سلطة « البوليس الدولي » ، وهي من أهم ما استحدثته نظام الأمم المتحدة . وقد حرصت المادة ٢٥ على تأكيد اقرار الدول لهذه السلطة حينما صرحت بأن « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » (٥٤) .

(٥٢) وتحدد المادة ٨٩ من اللائحة الداخلية اجراءات التصويت بهذا الأسلوب .

(٥٣) مادة ٩٤ من اللائحة الداخلية للجمعية العامة .

(٥٤) راجع في تحليل هذه المادة :

Manin (Ph.), « L'O.N.U. et le maintien de la paix — Le respect du consentement de l'Etat », Paris, 1971, p. 12 et ss.

وحتى يتمكن المجلس من اداء هذه المهمة ، فقد تم تنظيمه بحيث يستطيع الاجتماع في اى لحظة . فهو ، على عكس الجمعية العامة ، هيئة دائمة ، ويمثل كل عضو من أعضائه في مقر الأمم المتحدة تمثيلاً دائماً . ويختلف مجلس الأمن في طبيعته عن باقى فروع الهيئة ، من حيث أنه يؤكد ، بنظام تشكيله ، وسلطات الأعضاء فيه ، سيادة « الخمس الكبار » ، وبالتالي يجعل الأمم المتحدة في صورة « حكومة وفاق خماسية » .

على أن المجلس يتبع في أدائه لمهامه أهداف الهيئة ومبادئها (مادة ٢/٢٤) .

وسنتبين من خلال دراستنا لنظام تشكيل المجلس ، واختصاصاته وسلطاته ، واسلوب عمله ، مدى المسؤوليات الخطيرة المنوطة به ، ومدى تأثير نظام عمله على دور الأمم المتحدة وفعاليتها .

أولاً - تشكيل مجلس الأمن :

يتألف المجلس ، بصفته جهازاً تنفيذياً ، من عدد محدود من الدول ، ويباشر اختصاصاته بواسطة عدة لجان متنوعة .

١ - عضوية مجلس الأمن :

تنص المادة ٢٣/١ من الميثاق على تشكيل مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً (٥٥) ، خمسة أعضاء دائمين ، معينين بالاسم ، وهم الصين ، وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، والمملكة المتحدة لبريطانيا وشمال أيرلندا ، والولايات المتحدة الأمريكية (٥٦) .

(٥٥) ويكون تمثيل كل دولة عضو ، وفقاً للمادة ٢٣/٣ ، بمندوب واحد . وكان المجلس يتألف ، حتى عام ١٩٦٥ ، من أحد عشر عضواً ، ثم أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ١/١٩٩١ ، في ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ ، بتعديل الملحق ٢٣ وزيادة عدد الأعضاء إلى خمسة عشرة ، ضمناً لتمثيل أعضاء الأمم المتحدة ، بعد أن تضاعف عددهم نتيجة انضمام عدد كبير من الدول الأفريقية والآسيوية ، بطريقة أفضل . وقد أصبح هذا التعديل سارياً اعتباراً من ٣١ أغسطس ١٩٦٥ . (٥٦) إذا كان تحديد هذه الدول كأعضاء دائمين أساسه أنها الدول الكبرى عند توقيع الميثاق ، فإن التغيرات في الوزن السياسي للدول وامكانياتها العسكرية والصناعية المستمرة ، كفيلة بأن تظهر دولاً كبرى غيرها ، أو تفقد إحدى هذه الدول الخمس ، هذه الصفة . لذلك ينتقد البعض « جمود التعريف الدستوري للدول الكبرى » . راجع :

وبعد هذا الحكم استثناء من الأصل العام في الميثاق ، الذي يجعل
النسوية في فروع الأمم المتحدة تتحدد بالانتخاب داخل الجمعية العامة .
ولما كان أى تعديل في الميثاق يتطلب ، وفقا لنص المادتين ١٠٨ و ١٠٩ ،
موافقة هذه الدول الكبرى ، فإنه من المستبعد تصور تعديل هذا
الحكم

أما الأعضاء العشر الآخرون ، فتنخبهم الجمعية العامة ، بأغلبية ثلثي
الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (لمدة سنتين ، ولا يجوز إعادة
انتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدتهم ، وذلك حتى لا يترتب على الفرض
المعكس وجود دولة أو دول بصورة شبه دائمة ، كما كان الحال في مجلس
عصبة الأمم . وحتى يتداول عضوية المجلس أكبر عدد من الدول .

ويراعى في اختيار هؤلاء الأعضاء ما يأتي :

- ١ - مدى مساهمة أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم والامن
الدوليين ، وفي تحقيق أهداف الهيئة الأخرى (٥٧) .
- ٢ - التوزيع الجغرافي العادل بما يكفل تمثيل مختلف مناطق
العالم (٥٨) .

Flory (M.), Juris-Classeur de droit international. 1970. Rec 122
no. 3, p. 3.

ويتحدث د. زكي حاشم في نفس المعنى : « ان النص على الدول الخمسة الكبرى بالتعيين ،
ربط أى تفسير عنها رضا بموافقة كل منها ، جمود مبالغ فيه ، لا يتسق مع الوصف الحركي
للمعاشير الذي تكسبه العلاقات الدولية في الوقت الحاضر » . راجع مؤلفه السابق الإشارة إليه ،
ص ٩١

وقد كان عهد عصبة الأمم يحدد الأعضاء الدائمين في المجلس بالوصف **لأبالاتم**
الدول الرتيبة المتحالفة » . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه . ص ١٩٣
(٥٧) أضيف هذا المعيار في مؤتمر سان فرانسيسكو ، أرضاء لمجموعة من الدول الوسطى ،
مثل كندا وهولندا والبرازيل ، التي كانت تطالب بمركز خاص لها بحكم امكاناتها الاقتصادية
والعسكرية

ولما كانت تقدير مدى مساهمة الدول في المحافظة على السلم أمرا نسبيا ، فإن تطبيق هذا المعيار
يقدم على كثير من التاوريات والمساومات السياسية .

(٥٨) وقد كان لبعض الوفود ، ومنها وفد مصر ، فضل إقرار هذه القاعدة ، فقد =

ويتم تطبيق هذين المعيارين بمعرفة الجمعية العامة .

ويضم مجلس الأمن ، اعتباراً من أول يناير ١٩٧٦ ، وبناء على ما قامت به الجمعية العامة في أكتوبر ١٩٧٥ من اختيار الأعضاء غير الدائمين لمدة عامين ، الدول الآتية : الصين - داهومي - فرنسا - جويانا - إيطاليا - اليابان - ليبيا - بنما - باكستان - رومانيا - السويد - الاتحاد السوفيتي - المملكة المتحدة - تنزانيا - الولايات المتحدة الأمريكية .

اشتراك دول غير أعضاء في المجلس في مناقشاته أو إصدار قراراته :

يجوز لبعض الدول غير الأعضاء في مجلس الأمن أن تشارك في مناقشاته أو إصدار قراراته ، إذا كان من شأن هذه المشاركة المعاونة في رسالة المجلس ، وذلك على النحو الآتي :

(أ) لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، من غير أعضاء مجلس الأمن أن يشترك ، بدون تصويت ، في مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس ، إذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بها بوجه خاص (مادة ٣١) .

(ب) يدعو مجلس الأمن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، من أعضاء المجلس ، وأية دولة ليست عضواً في الهيئة العالمية ، إذا كان أيهما طرفاً في نزاع معروض عليه ، إلى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع ، دون أن يكون له حق التصويت . ويضع مجلس الأمن الشروط التي

«طالب وفد مصر بأن تمثل في المجلس مناطق العالم الكبرى المختلفة، إلى جانب الدول الخمسة الكبرى، وذلك بأن « يقسم العالم إلى مناطق تكون بمثابة دوائر انتخابية حقيقية لانتخابات المجلس، وتعين الدول التي تؤلف كل منطقة مندوبيها في المجلس ، بعد أن تبرم بينها اتفاقات إقليمية » . راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة للتنظيم الدولي ، القاهرة ، ١٩٤٥ ، ص ٣٨ .

وقد حدد قرار الجمعية العامة رقم ١٩٩١/١ لسنة ١٩٦٣ ، اختيار الأعضاء غير الدائمين على الأساس الآتي : خمسة أعضاء عن الدول الأفريقية الآسيوية ، وعضوين عن دول أمريكا اللاتينية ، وعضو عن دول أوروبا الشرقية ، وعضوين عن دول غرب أوروبا والدول الأخرى . وكان هناك اتفاق ودي قد تم في الدورة الأولى للجمعية العامة ، التي عقدت في لندن عام ١٩٤٦ ، لتوزيع المقاعد غير الدائمة وعددها ستة في ذلك الوقت ، على النحو الآتي : مقعدان لدول أمريكا اللاتينية ، مقعد لدول الكومنولث ، مقعد لدول شرق أوروبا ، مقعد لدول غرب أوروبا ، ومقعد لدول الشرق الأوسط . راجع د. بطرس بطرس غالي « مبدأ التوزيع الجغرافي العادل » ، المحلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٠ ، ص ٥٣ .

يراهما عادلة ، لاشتراك الدولة التي ليست عضوا في الأمم المتحدة
(مادة ٣٢) .

(ج) اذا طلب مجلس الامن من دولة ليست عضوا به أن ترفع تحت
تصرفه ما يلزمه من قوات مسلحة ، تطبيقا للمادة ٤٣ من الميثاق فانه يجب
دعوة هذه الدولة الى حضور الجلسات والاشتراك في اصدار القرارات
المتعلقة باستخدام القوات التي طلبت منها (مادة ٤٤) .

٢ - فروع مجلس الامن :

اجازت المادة ٢٩ من الميثاق لمجلس الامن أن ينشئ من الفروع الثانوية
ما يراه ضروريا لاداء وظائفه (٥٩) . وقد أنشأ المجلس عدة لجان :

(١) لجان رئيسية :

١ - لجنة اركان الحرب :

وتتألف ، وفقا لنص المادة ٤٧ ، من رؤساء اركان حرب الدول الاعضاء
الدائمة في مجلس الامن او من يمثلهم . ويمكن للجنة أن تدعو لاجتماعاتها
دولا اخرى ليست اعضاء بها اذا كان من شأن ذلك مساعدتها في اداء
مهمتها . وتقوم اللجنة بابداء الراي لمجلس الامن ، ومساعدتها في جميع
المسائل المتصلة بالحاجات الحربية لحفظ السلم والامن الدوليين ،
واستخدام القوات الموضوعه تحت تصرف المجلس وقيادته ، وتنظيم
التسلح ، ونزع السلاح .

وتملك اللجنة أن تنشئ لجانا فرعية اقليمية ، اذا خولها ذلك مجلس
الامن ، وبعد التشاور مع المنظمات الاقليمية المعنية (مادة ٤٧/٤) .

وتعد لجنة اركان الحرب مسئولة ، تحت اشراف مجلس الامن ، عن
التوجيه الاستراتيجي لاي قوات مسلحة موضوعه تحت تصرف
المجلس .

وقد شكلت اللجنة في عام ١٩٤٦ بقرار يخولها أن « تبحث ، من وجهة
النظر العسكرية ، احكام المادة ٤٣ من الميثاق وتعرض دراساتها
وتوصياتها على المجلس في الوقت المناسب » . وقد قدمت اللجنة ، خلال
عام ١٩٤٧ ، تقريرين عن مبادئ تشكيل قوة عسكرية للامم المتحدة

(٥٩) تؤكد نفس المعنى المادة ٢٩ من اللائحة الداخلية للمجلس .

واشتراك الدول الاعضاء فيها ، الا أنها اخطرت المجلس في ٢ يوليو ١٩٤٨ بأنها غير قادرة على العمل بسبب اختلاف وجهتي النظر الامريكية والروسية داخلها ، حول تطبيق المادة ٤٣ من الميثاق ، الخاصة بتعهد الدول الاعضاء وضع وحدات عسكرية تحت تصرف مجلس الامن . وقد أصبح وجود هذه اللجنة ، منذ هذا التاريخ ، وجودا نظريا .

٢ - لجنة نزع السلاح :

وتضم كافة أعضاء مجلس الامن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم وتخفيض التسليح ، وخاصة تحريم أسلحة الدمار الجماعي والرقابة الدولية الفعالة على استخدام الأسلحة الذرية ، ومنع استخدام الطاقة الذرية في غير الأغراض السلمية .

ورغم أن اللجنة متفرعة عن مجلس الامن الذي يملك توجيهها ، فإنها تستطيع أن تضع أمام الجمعية العامة مشروعات قرارات ، لتعرضها هذه الجمعية على كافة أعضاء الامم المتحدة لاصدار قرارات بشأنها .

(ب) لجان دائمة :

١ - لجنة الخبراء :

وتتكون من قانونيين متخصصين . وتنحصر مهمتها في دراسة اللائحة الداخلية للمجلس ، وتقديم الرأي بشأنها وبشأن تفسيرات ميثاق الهيئة الى المجلس ، كما تتولى بحث ما يحيله اليها المجلس من موضوعات .

٢ - لجنة قبول الاعضاء الجدد :

وتتكون من كل الدول الاعضاء بالمجلس ، وتتولى دراسة طلبات الانضمام للهيئة التي يحيلها اليها المجلس وتقديم تقارير عنها .

(ج) لجان مؤقتة :

وهي لجان ينشئها المجلس لمهام خاصة ، وبالتالي فإنها بطبيعتها محدودة الاجل . ومن أمثلتها لجنة الامم المتحدة لاندونيسيا ، ولجنة الامم المتحدة لكشمير ، ولجنة الامم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين ، وقوات الامم المتحدة لصون السلام في الكونغو وقبرص والشرق الاوسط

ثانيا - اختصاصات وسلطات مجلس الامن :

يعد حفظ السلم والامن الدوليين الاختصاص الاساسى للمجلس ، وقد خوله الميثاق فى هذا الشأن سلطات واسعة . وهو يباشر الى جانب ذلك بعض الاختصاصات والسلطات المتعلقة بالشئون الادارية والتنفيذية للامم المتحدة .

١ - اختصاصات وسلطات مجلس الامن فى مجال حفظ السلم والامن الدوليين :

يعتبر مجلس الامن صاحب الاختصاص الاصلى او المسئول الاول فى شئون السلم ، وان كان لا يحتكر وحده هذا الاختصاص وهذه المسئولية ، حيث تتمتع الجمعية العامة ، كما سبق ان رأينا ، بحق المناقشة والتوصية فى هذا المجال ، وفق شروط معينة .

ويتمتع المجلس فى سبيل مباشرة هذا الاختصاص بسلطات تدرج من مجرد اتخاذ اجراءات تسهم فى منع قيام المنازعات الدولية ، مثل تنظيم التسليح (مادة ٢٦) ، الى سلطة التدخل المباشر فى كل مرة ينشأ فيها نزاع من شأن استمراره تعريض السلم والامن الدوليين للخطر (الفصل السادس من الميثاق) ، او يدخل فى نطاق حالات تهديد السلم او الاخلال به او وقوع العدوان (الفصل السابع) .

(١) سلطات مجلس الامن فى تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

ورد النص على هذه السلطات فى الفصل السادس من الميثاق . فقد قررت المادة ٣٨ ان « لمجلس الامن ، اذا طلب اليه ذلك جميع اطراف اى نزاع ، ان يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع سلميا ، وذلك دون اخلال باحكام المواد من ٣٣ الى ٣٧ » .

وهكذا تكون سلطة مجلس الامن فى التدخل فى تسوية المنازعات التى ليس من شأنها تهديد السلم ، ، رهنا بموافقة اطرافها .

على ان المجلس يتمتع ، طبقا لاحكام المادة ٣٤ ، بسلطة التدخل مباشرة ،

أى حتى لو لم يطلب إليه أحد ذلك (٦٠) ، في المواقف أو المنازعات ، التي وإن كانت لا تهدد السلم فعسلاً ، إلا أنه من شأن استمرارها الإخلال به . وهو صاحب الحق ، طبقاً لنص هذه المادة ، في تقرير ما إذا كان من شأن استمرار هذه المواقف أو المنازعات ، حدوث هذا الإخلال أم لا ، وبالتالي تقرير تدخله بشأنها من عدمه . وهو في سبيل ذلك يملك سلطات واسعة تخوله حق إنشاء لجان تحقيق . وقد جرى العمل داخل المجلس على الاكتفاء بادعاء أحد أطراف النزاع أن من شأن استمراره تعريض السلم للخطر .

ولكل دولة عضو أن تنبه المجلس إلى أى نزاع أو موقف يؤدي استمراره إلى تهديد السلم (مادة ٣٥ / ١) (٦١) ، بل ولكل دولة ليست عضواً في الأمم المتحدة أن تنبه المجلس إلى أى نزاع تكون طرفاً فيه ، إذا كانت تقبل مقدماً ، بشأن هذا النزاع ، التزامات الحل السلمي الواردة في الميثاق (مادة ٣٥ / ٢) .

كذلك يملك كل من الجمعية العامة والأمين العام أن ينبها المجلس إلى أى مسألة يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (ماد ٣ / ١١ ، مادة ٩٩) .

وهكذا يتضح أن ميثاق الأمم المتحدة ، حرصاً منه على تجنب استمرار المنازعات التي قد تؤدي إلى تهديد السلم ، قد فتح مجال عرضها على مجلس الأمن على أوسع نطاق .

ويأخذ تدخل مجلس الأمن ، في مواجهة مثل هذه المنازعات ، عدة صور :

١ - دعوة أطراف النزاع إلى تسويته عن طريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو باللجوء إلى المنظمات الإقليمية ، أو غيرها من الطرق السلمية التي يقع عليها اختيارها (مادة ٣٣ / ٢) .

(٦٠) مع مراعاة قيد عدم التدخل فيما يعتبر من صميم السلطان الداخلي لدولة ما (مادة ٢ / ٧) .
(٦١) والأصل أن تلجأ الدول الأعضاء إلى حل منازعاتها ، وفقاً للمادة ٣٣ / ١ ، بواسطة الطرق السلمية .

٢ - التوصية في اى مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائما من اجراءات وطرق للتسوية ، وذلك مع مراعاة ما اتخذته المتنازعون من اجراءات سابقة لحل النزاع ، وانه يتعين على اطراف النزاع ، في المنازعات القانونية ، ان يعرضوها على محكمة العدل الدولية ، وفقا لاحكام النظام الاساسى لهذه المحكمة (مادة ٣٦) .

ويؤدى تمتع المجلس بهذه السلطة في كل مراحل النزاع ، الى اهليته في اصدار التوصيات حتى قبل القيام بالتحقيق وفقا للمادة ٣٤ ، وعسدم التزامه بانتظار فشل الطرفين وفقا للمادة ١/٣٣ قبل اصدار التوصيات .

واذا اخفقت الدول في حل منازعاتها بوسائل التسوية السلمية التى لجأت اليها بدعوة من المجلس ، او بتوصية منه ، وجب عليها ان تعرضها على المجلس (مادة ١/٣٧) . واذا رأى المجلس ان استمرار هذا النزاع من شأنه في الواقع ان يعرض للخطر حفظ السلم والامن الدوليين ، جاز له ان يعرض من جديد ما يراه مناسبا من اجراءات وطرق تسوية ، او ان يوصى بما يراه ملائما من شروط حل النزاع (مادة ٢/٣٧) (٦٢) .

وتجدر الاشارة ، الى ان سلطة مجلس الامن في الحالة الاخيرة ليست الا سلطة توصية ، اقرب الى التوجيه او الوساطة ، ولا تتمتع بأى صفة الزامية (٦٢) . على انه اذا ادى عدم تنفيذ توصيات مجلس الامن الى الاخلال بالسلم او وقوع العدوان ، كان للمجلس ان يتدخل بصفة اخرى كسلطة قمع .

وقد جاء في تقرير وزارة الخارجية المصرية عن اعمال مؤتمر الامم المتحدة سنة ١٩٤٥ ، بشأن سلطات مجلس الامن ، ان « قرارات المجلس لا تكون

(٦٢) راجع :

Aréchaga (E. J. de), «Le traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité», R.C.A.D.I., 1954, t. 85, p. 5 et ss.; Delbez (L.), «L'évolution des idées en matière de règlement pacifique des conflits», R.G.D.I.P., 1951, No. 1, p. 5 et ss.

(٦٣) ويعتبر البعض سلطة المجلس في هذه الحالة ، سلطة شبه قضائية . راجع على سبيل

المثال :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», London, 1970, p. 31; Eagleton (C.), «The Jurisdiction of the Security Council over disputes», A.J.I.L., 1946, No. 3, p. 514.

ملزمة إلا إذا كانت متعلقة بمنع أعمال الإخلال بالأمن أو قمعها . أما بالنسبة للحل السلمي للمنازعات فليس للمجلس السلطة إبداء المشورة أو التوصية » .

وقد عرضت منازعات عديدة لم تصل إلى حد تهديد السلم على مجلس الأمن ، تمت بشأنها مناقشات لم تنته باتخاذ قرارات ، نتيجة عدم تقديم مشروع قرار ، أو عدم الموافقة عليه ، كما حدث بشأن حادث طائرة التجسس الأمريكية عام ١٩٦٠ والحصار الأمريكي لكوبا عام ١٩٦٢ . على أن المجلس تدخل بشأن منازعات أخرى كثيرة بقرارات من أجل تسويتها سلمياً . ومن أمثلة هذه المنازعات :

١ - النزاع بين إيران والاتحاد السوفييتي عام ١٩٤٦ بشأن الحدود بين البلدين ، وقد تمت تسويته ، بعد توصية من مجلس الأمن ، عن طريق المفاوضات بين الطرفين .

٢ - النزاع بين بريطانيا واليابان في عام ١٩٤٧ ، نتيجة الضرر الذي لحق السفن الحربية البريطانية من جراء وضع اليابان لالغام في مضيق كورفو . وقد أوصى المجلس الدولتين بعرض النزاع على محكمة العدل الدولية ، باعتباره نزاعاً قانونياً يتعلق بعدى حقوق الدولة الشاطئية على مياهها الإقليمية . وقد أصدرت المحكمة حكمها في الموضوع في ٩ أبريل ١٩٤٩ (٦٤) .

٣ - النزاع بين اندونيسيا وهولندا في عام ١٩٤٧ ، وقد شكل المجلس بشأنه لجنة مساع حميدة .

٤ - النزاع بين الهند وباكستان بشأن كشمير في عام ١٩٤٨ ، وقد شكل المجلس بشأنه لجنة وساطة ، ثم عين ممثلاً للأمم المتحدة لمساعدة المتنازعين على الوصول إلى اتفاق .

(٦٤) وقد ثار نقاش قانوني حول مدى إمكانية اعتبار توصية مجلس الأمن بأحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية ، حالة من حالات الاختصاص الإلزامي للمحكمة . ولكن الرأي الراجح هو أنها لا تحمل أى طابع إلزامي . راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٨ ، ص ١٥ وما بعدها ، ١٩٤٩ ، ص ٤ وما بعدها .

٥ - النزاع بين لبنان ومصر في عام ١٩٥٨ . وقد أوفد المجلس بشأنه لجنة مراقبين .

٦ - النزاع بين لاوس وقيتنام الشمالية في عام ١٩٥٩ . وقد شكل المجلس بشأنه لجنة تقصي الحقائق .

٧ - أزمة الشرق الاوسط . بعد العدوان الاسرائيلي في عام ١٩٦٧ . وكان من ضمن ما قرره مجلس الامن بشأنها . استنادا الى سلطاته التي يتمتع بها وفقا لاحكام الفصل السادس ، ما ورد في الفقرة الثالثة من القرار رقم ٢٤٢ الصادر في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ . من تكليف الامين العام « أن يعين ممثلا خاصا له . يوفد الى الشرق الاوسط . لاجراء ومداومة الاتصال مع الدول المعنية . بهدف تشجيع الاتفاق والمساعدة في الجهود للتوصل الى سوية سلمية ومقبولة . وفقا للنصوص والمبادئ الواردة في هذا القرار » (٦٥) .

(ب) سلطات مجلس الامن في قمع حالات تهديد السلم والعدوان :

وقد ورد النص على هذه السلطات في الفصل السابع من الميثاق . وهي سلطات خطيرة تمثل - على حد قول مقرر اللجنة الثالثة لمؤتمر سان فرانسيسكو - تطورا تاريخيا عظيما . ذلك انها تخول مجلس الامن حق اتخاذ تدابير قمع في حالات تهديد السلم (٦٦) أو الاخلال به أو وقوع العدوان . بمقتضى قرارات ملزمة . وذلك بهدف حفظ السلم أو اعادته الى نصابه . ولا تخضع سلطات المجلس في هذا المجال الى قيد الاختصاص الداخلي الوارد في المادة ٧/٢ من الميثاق . وتعتبر هذه السلطات اهم ما يميز نظام الامم المتحدة بالمقارنة بنظام عصبة الامم ، الذي لم يكن يمنح قرارات مجلس العصبة في هذا الشأن اية صفة الزامية . بل كان يجعل منها مجرد توصيات ، للدول المعنية أن تقبلها أو ترفضها .

(٦٥) راجع مقالنا بعنوان : « التكييف القانوني لمهمة السفير جوفار يرفنج » : في « دراسات في القانون الدولي » ، الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولي ، ١٩٧١ ، ص ٤٣ وما بعدها .

(٦٦) بشرط أن يكون التهديد بدرجة أكبر من حالة المنازعات التي يؤدي استمرارها الى تهديد السلم ، والتي تخول المجلس استخدام السلطات الواردة في الفصل السادس .

ويتمتع مجلس الأمن طبقا لنص المادة ٣٩ . بسلطة كاملة في تقرير ما اذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم . أو اخلاقا به أو عملا من أعمال العدواني . وسلطة المجلس التقديرية في هذا الشأن كاملة . فهو يستطيع ان يضع ما يشاء من المعايير لتحديد احوال تدخله . وان كان المجلس قد جرى على عدم وضع ضوابط معينة بشأن تكييف ما يعرض عليه من وقائع . بحيث ينظر في كل حالة على حدة لتقرير ما اذا كانت تشكل تهديدا للسلم أو اخلاقا به أو عدوانا ، ولا تملك الدول حق الطعن في قراره (٦٧) .

واذا قرر مجلس الأمن ان هناك تهديدا للسلم أو اخلاقا به أو عدوانا . جاز له أن يصدر كل ما يراه ملائما من توصيات (٦٨) أو اجراءات قمع . وتتمثل هذه الاجراءات فيما يأتي .

١ - الاجراءات المؤقتة :

يملك مجلس الأمن ، منعا لتفاقم الموقف ، وقبل ان يصدر توصياته أو قراراته المناسبة ان يدعو الأطراف المتنازعة الى الأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة . ولا تخل هذه التدابير بحقوق المتنازعين ومطالبهم ، أو بمركزهم . وعلى مجلس الأمن ان يضع في اعتباره احتمال عدم اخذ المتنازعين بهذه التدابير (مادة ٤٠) .

ويتضح من ذلك ان الميثاق قد حدد سلطات مجلس الأمن بشأن هذه الاجراءات ، بمجرد الدعوة الى الأخذ بها ، مع تنبيه أطراف الموقف أو النزاع الى ان عدم خضوعهم لها سيدخل في حساب المجلس فيما يتخذه من اجراءات لاحقة . فهي دعوة ذات وزن كبير ، نظرا لما قد يتبعها من اجراءات عسكرية وغيرها ، الا انها ليست قرارا ملزما بطبيعته .

ولا يمكن حصر صور التدابير المؤقتة . على ان الضابط الرئيسي لها هو عدم اخلالها بحقوق المتنازعين ومراكزهم ، ومن امثلتها الدعوة الى وقف

(٦٧) على عكس الحال في ظل عصبة الأمم حيث كان تقرير ذلك من حق كل دولة عضو . ويعتبر التصويت في هذه الحالة تصويتا على مسألة موضوعية يستلزم موافقة الدول الخمس الكبرى .

(٦٨) ولم تضع المادة ٣٩ ضابطا لما يجب اتخاذه من توصيات ، إنما جمعت ذلك اختصاصا تقديريا للمجلس بقولها : « يقدم في ذلك توصياته » .

إطلاق النار (٦٩) ، أو سحب القوات المتحاربة من بعض المناطق أو الى خطوط معينة ، أو التوصية بعقد هدنة ، وكذلك الدعوة الى عدم تجنيد رجال للخدمة العسكرية ، والى الامتناع عن استيراد وتصدير المعدات الحربية ..

٢ - الاجراءات غير العسكرية :

يستطيع مجلس الامن أن يقرر ما يجب اتخاذه من تدابير . لا يستلزم تنفيذها استخدام القوة (مادة ٤١) .

وقد أورد النص بعض أمثلة لهذه الاجراءات دون حصر لها ، من بينها : وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا ، وقطع العلاقات الدبلوماسية . وبمعنى آخر ، فإن مجلس الامن يملك أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية أو الاقتصادية ضد الدولة التي تهدد السلم أو قامت بالعدوان (٧٠) . وما يصدر عن المجلس في هذا الشأن يعد قرارا ملزما .

وقد وقع المجلس ، بقرارات صادرة منه في ٢٠ نوفمبر ١٩٦٥ ،

(٦٩) من أمثلة ذلك تدخل مجلس الأمن أثناء حرب فلسطين عام ١٩٤٨ بدعوة المتحاربين إلى وقف إطلاق النار ، وتدخله بشأن النزاع الهندي الباكستاني حول كشمير ودعوته المتنازعين إلى وقف إطلاق النار في عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٥ ، ودعوته لهما في عام ١٩٥٠ ، باتخاذ التدابير العاجلة لنزع سلاح الولاية المتنازع عليها والتهديد لإجراء استفتاء حول تقرير مصيرها ، وكذلك تدخله بشأن القتال الذي قام بين فرنسا وقونس حول « بنزرت » ، بقرار صادر في ٢٣ يوليو ١٩٦٢ ، يدعو إلى وقف إطلاق النار ، وقرارات المجلس في أعقاب العدوان الإسرائيلي على البلاد العربية ، في ٦ ، ٧ ، ٩ يونيو ١٩٦٧ ، بدعوة المتنازعين إلى وقف الأعمال الحربية على الفور ، وكذا قراري ٣٣٨ ، ٣٣٩ في ٢٢ ، ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٧٣ بدعوة مصر وسوريا وإسرائيل إلى وقف إطلاق النار والانهاء الفوري لكل نشاط عسكري .

(٧٠) ولما كان هذا الإجراء قد يلحق ضررا جسيما باقتصاديات دول أخرى لا علاقة لها بالعدوان ، فقد حرصت المادة ٥٠ من الميثاق على النص على أنه « إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع ، فإن لكل دولة أخرى ، سواء كانت من أعضاء الأمم المتحدة أم لم تكن ، تواجه مشكلات اقتصادية خاصة ، تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير ، الحق في أن تتذكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشكلات » .

و١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ، و ٢٩ مايو ١٩٦٨ ، جزاءات اقتصادية ضد روديسيا الجنوبية. تتضمن منع ارسال بعض المواد الأساسية لها ، وتشكيل « لجنة عقوبات » لمتابعة تنفيذ هذه الاجراءات (٧١) .

٣ - الاجراءات العسكرية :

يملك مجلس الامن اذا رأى ان التدابير غير العسكرية لا تفي بالفرض او ثبت انها لم تف به ، ان يتخذ اجراءات ذات طابع حربى بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية التى تشكلها الامم المتحدة فى سبيل المحافظة على السلم (مادة ٤٢) .

وهكذا منح الميثاق مجلس الامن سلطة توقييع عقوبات عسكرية ، ذات قوة تنفيذية ملزمة . وتعتبر هذه السلطة المستحدثة ، التى لم يكن لها نظير فى عهد عصبة الامم ، من اهم الاسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى منذ عام ١٩٤٥ .

وتجدر الاشارة الى ان تتابع المادتين ٤١ ، ٤٢ لا يفيد ان المجلس ينبغي عليه ان يلجأ اولا الى الاجراءات غير العسكرية ، فان لم يتحقق الهدف لجأ الى الاجراءات العسكرية ، بل ان للمجلس الحرية المطلقة فى تقرير الاجراءات التى يقع عليها اختياره وفقا لظروف كل حالة ، ومن ثم فقد يلجأ الى الاجراءات العسكرية مباشرة ، دون ان تسبقها اجراءات اخرى (٧٢) .

(٧١) وقد اتخذت هذه الجزاءات نتيجة اعلان الأقلية البيضاء فى روديسيا ، فى نوفمبر عام ١٩٦٥ ، الاستقلال من جانب واحد عن المملكة المتحدة ، رغم تحذيرات هذه الدولة والامم المتحدة بأن هذا الإجراء يعتبر عملا غير مشروع .
وقد أعلنت « لجنة العقوبات » فى يوليو ١٩٦٩ ، أن جنوب أفريقيا والبرتغال ودولا معينة أخرى استمرت ، رغم قرارات المجلس ، فى الاتجار مع روديسيا الجنوبية . وكانت عصبة الأمم قد فرضت جزاءات اقتصادية ضد ايطاليا عام ١٩٣٥ ، بسبب عدوانها على الحبشة ، إلا أن هذه الجزاءات لم تلبى احتراماً من الدول الأعضاء .

(٧٢) راجع د. حامد سلطان ، « ميثاق الأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٥٠ ، ص ١٣١ ، « انقانون الدولى العام فى وقت السلم » ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٢ ،

ومن ناحية أخرى يجب مراعاة أن اتخاذ المجلس إجراءات عسكرية ضد الدولة المعتدية . لا يتوقف على طلب أو موافقة الدولة المعتدى عليها . ذلك أن قمع العدوان أمر يتعلق بصالح الجماعة الدولية . فليس مبعثه رعاية حقوق هذه الدولة . وإنما حماية السلام والأمن الدوليين . وبناء على ذلك فإن اعتراض الدولة ضحية العدوان على مثل هذه الإجراءات لا يمكن أن يحول دون تنفيذها . وإن كان من الطبيعي . من الناحية العملية . أن يستنير المجلس نراى الدولة المعتدى عليها في مدى موافقة هذه الإجراءات (٧٢) .

وقد بينت النصوص الوسائل الكفيلة بحصول المجلس على قوات مسلحة ، وحددت أسلوب استخدامها وقيادتها على النحو الآتى :

(١) يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة ، في سبيل المساعدة في حفظ السلام والأمن الدوليين ، بأن يضاعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبه . وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية ، ومن ذلك حق المرور . ويجب أن تحدد هذه الاتفاقات عدد القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها ، ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم . ويتم إبرام هذه الاتفاقات بين المجلس وبين الدول الأعضاء ، أو بينه وبين مجموعات منها . وتصدق الدول الموقعة عليها وفق أوضاعها الدستورية (مادة ٤٣) . (٧٤) .

(٧٣) راجع :

Goodrich, «International Conciliation», 1953, p. 191.

(٧٤) وذلك على عكس ما كان عليه الحال في ظل عصبة الأمم من تكاليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس العصبة ، مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية .

ولما كان عقد الاتفاقات التى أشار اليها ميثاق الأمم المتحدة بشأن تشكيل القوات العسكرية ، أمراً يستغرق بطبيعته وقتاً طويلاً ، فقد حرص الميثاق على إدراج حكم انتقالي يمكن المجلس من تنفيذ ما قد يقرره من إجراءات قمع ، فنصت المادة ١٠٦ على أنه « إلى أن تصير الاتفاقات الخاصة المشار اليها في المادة الثالثة والأربعين معمولاً بها على الوجه الذى يرى معه مجلس الأمن أنه أصبح يستطيع البدء في احتمال مسئولياته وفقاً للبادة الثانية والأربعين ، تتشاور الدول التى اشتركت في تصريح الدول الأربع الموقع عليه في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ هى وفرنسا وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من ذلك التصريح ، كما تتشاور الدول الخمس مع أعضاء « الأمم المتحدة » الآخرين ، كلما اقتضت الحال ، للقيام نيابة عن الهيئة بالأعمال المشتركة التى قد تلزم لحفظ السلم والأمن الدولى » .

ولم تبزم حتى اليوم الاتفاقات المذكورة ، نتيجة الخلاف بشأنها بين الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة ، مما يحرم الامم المتحدة من تشكيل قوة تنفيذية دولية دائمة . وقد أدى ذلك الى استعانة المجلس ، كلما دعت الظروف ، بقوة مسلحة خاصة ، يطلق عليها اسم قوة الطوارئ او قوة السلام . يجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى . وينتهى وجودها بانتهاء المهمة التى شكلت من أجلها . ومن تطبيقات ذلك تشكيل قوات طوارئ دولية فى الشرق الاوسط . تنفيذا لقرار المجلس رقم ٣٤٠ . الصادر فى ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ .

وقد اقرت غالبية الفقه شرعية هذا الاجراء ، حتى لا يحرم مجلس الامن من سلطة التدخل الفعال فى حالات الخطر . كما اكدت محكمة العدل الدولية هذه الشرعية عندما اعلنت فى رأيها الاستشارى سنة ١٩٦٢ بشأن مصروفات الامم المتحدة المتعلقة بقوات الطوارئ الدولية ، انه لا يتصور قبول ميثاق الامم المتحدة ان يقف مجلس الامن عاجزا فى مواجهة موقف خطير طارئ ، بحجة غياب الاتفاقات التى اشارت اليها المادة ٤٣ (٧٥) .

(ب) رغبة فى تمكين الامم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة . يكون لدى الاعضاء وحدات جوية اهلية يمكن استخدامها فوراً لاعمال القمع الدولية المشتركة . ويتولى مجلس الامن تحديد قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها ، ويضع خطط اعمالها المشتركة ، وذلك بمساعدة لجنة اركان الحرب ، وفى الحدود الواردة فى الاتفاقات الخاصة المشار اليها فى المادة ٤٣ (مادة ٤٥) .

(ج) يضع مجلس الامن ، بمساعدة لجنة اركان الحرب ، الخطط اللازمة لاستخدام القوة الملحة (مادة ٤٦) .

وهكذا يتضح ان ميثاق الامم المتحدة لم يقر تشكيل جيش دولى ثابت للمنظمة الدولية ، وانما اقتصر على تعهد الدول بان تضع تحت تصرف

(٧٥) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٦٢ ، ص ١٦٧ .

وراجع أيضاً :

Bowett (D.W.), «United Nations Forces», London, 1964; Poirier (P.), «La force internationale d'urgence», Paris, 1962; Attia (G.E.), «Les forces armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient», Genève, 1963.

مجلس الامن بعض وحداتها الوطنية للاستخدام عند الحاجة في اجراءات القمع . وهو يملك ، وفقا للمادة ٥٣ ، ان يستخدم التنظيمات والوكالات الاقليمية في تنفيذ هذه الاجراءات ، متى رأى ذلك ملائما ، على ان يكون عمل هذه التنظيمات والوكالات تحت رقابة المجلس واشرافه ، ذلك انه من غير الجائز لهذه التنظيمات ، كقاعدة عامة ، ان تقوم بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس .

وتجدر الاشارة الى ان نصوص الميثاق لا تستخدم لفظ « جزاءات » للاشارة الى التدابير الجماعية ، بل تستخدم لفظ « اجراءات » . وذلك للايحاء بأن ما يصدر من المجلس اجراءات لا تتضمن معنى التحريم الصريح للأفعال التي أدت الى اتخاذها . وتؤكد هذا المعنى المادة ٢٩ من الميثاق ، التي تخول المجلس سلطة تحديد العمل العدواني دون تحديد المعتدى . ولا شك ان الاعتبارات السياسية والعملية قد تدعو الى تجنب استخدام لفظ « الجزاء » او « العقوبة » ، ضمانة لتنفيذ ما اتخذته المجلس من اجراءات .

واذا كان مجلس الامن لم يستخدم سلطة توقيع « جزاءات » عسكرية ، الا انه اتخذ عدة « اجراءات » عسكرية ذات طبيعة مختلفة : فقد كان بعضها في حكم العقاب في مواجهة دول خرجت على قراراته ، مثل الاجراءات العسكرية التي قام بها في كوريا عام ١٩٥٠ لاجبار قوات كوريا الشمالية على الانسحاب من كوريا الجنوبية (٧٦) ، وفي الكونغو عام ١٩٦١ لمساعدة الحكومة المركزية ضد تدخل القوات البلجيكية والمرتزقة الأجانب (٧٧) ، وكان بعضها الآخر ذا طبيعة وسط بين اجراءات التسوية السلمية للمنازعات تطبيقا للفصل السادس من الميثاق ، وبين اجراءات القمع تطبيقا للفصل السابع ، منها على سبيل المثال :

- ١ - تشكيل لجنة لمراقبة الهدنة في فلسطين عام ١٩٤٨ .
- ٢ - تشكيل لجنة المراقبين العسكريين في كشمير عام ١٩٤٩ .
- ٣ - قرار المجلس في ١١ يولية ١٩٥٨ بشأن الاضطرابات التي قامت في لبنان ، والذي يقضى بإرسال جماعة من المراقبين الدوليين الى لبنان لمنع تسلل الأشخاص والأسلحة داخل حدوده .

(٧٦) تنفيذاً لقرار صادر في ٢٧ يولية ١٩٥٠ .

(٧٧) تنفيذاً لقرار صادر في ٢١ فبراير ١٩٦١ .

٤ - قرار المجلس في ١١ يولية ١٩٦٢ ، بشأن الحرب الاهلية التي نشبت في اليمن في أواخر عام ١٩٦٢ ، والذي يقضى بإنشاء بعثة لمراقبة الحدود بين السعودية واليمن .

٥ - تدخل المجلس في الاضطرابات التي وقعت في قبرص بين القبارصة اليونانيين والقبارصة الأتراك ، بقرار صادر في ٤ مارس ١٩٦٤ ، بإنشاء قوة الأمم المتحدة للسلام في قبرص لمنع الاشتباك بين الطائفتين ، وقد كانت الفترة المقررة لهذه القوة ثلاثة أشهر ، ثم قرر المجلس مدها لعدة فترات متتالية .

٦ - تدخل المجلس عام ١٩٦٥ ، بعد غزو الولايات المتحدة لجمهورية الدومينيكان بدعوى حماية الرعايا الأمريكيين أثناء الصراع الداخلي الذي شهدته هذه الجمهورية ، بتشكيل بعثة مراقبة للأمم المتحدة . وقد اشتركت قوات عسكرية تابعة لمنظمة الدول الأمريكية في هذا الصراع .

وتجدر الإشارة الى أنه رغم أن الاجراءات السابقة كانت تتضمن تشكيل قوات عسكرية أو لجان مراقبة ، فقد تم الاتفاق عليها بموافقة الأطراف المتنازعة ، دون استخدام القوة لتنفيذها .

ويجب ملاحظة أن الاعتراف لمجلس الأمن باجراءات القمع السابقة في حالة تهديد السلم أو وقوع العدوان ، لا يحول دون ممارسة الدول المعتدى عليها ، فرادى أو جماعات (أى عن طريق منظمات أمن اقليمية) ، لحقها الطبيعي في الدفاع الشرعى عن نفسها ، دون استئذان مجلس الأمن ، وذلك الى أن يتخذ المجلس الاجراءات اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين (مادة ٥١) (٧٨) . ولا يستعمل هذا الحق الا عند وقوع اعتداء مسلح ، وخلال الفترة بين وقوع الاعتداء وتدخل المجلس .

(٧٨) لم تكن مقترحات دومبرتون أوكس تحتوي نصا خاصا بالدفاع الشرعى سواء كان فرديا أو جماعيا ، ثم أضيف نص المادة ٥١ في مؤتمر سان فرانسيسكو ، استجابة لرغبة دول أمريكا اللاتينية .

راجع ما سبق ذكره ، عن شروط ممارسة هذا الحق ، عند الحديث عن القيود التي تضعها الدول على سلطات المنظمات الدولية .

القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين :

لما كان ميثاق الأمم المتحدة قد ألقى على مجلس الأمن مسؤولية رئيسية في حفظ السلم ، ومنحه في سبيل ذلك سلطات تنطوي على إجراءات قسرية وقمع ، فقد كان طبيعياً أن يقرر كل ما يكفل نزول الأعضاء على القرارات الصادرة من المجلس . ولذلك نصت المادة ٢٥ من الميثاق على أن « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » .

وهكذا تنفرد قرارات مجلس الأمن ، دون قرارات سائر فروع الهيئة ، بهذه القوة الملزمة .

على أن الميثاق يشترط لتوافر هذه القوة الملزمة في قرارات المجلس ما يأتي :

١ - أن تكون قرارات المجلس في مجال حفظ السلم ، ذلك أن المادة ٢٥ جاءت مكتملة للمادة ٢٤ التي تنص على مسؤوليات المجلس في هذا المجال . ومن ثم فإن مجلس الأمن لا يملك اتخاذ قرارات ملزمة في مجالات لا تتصل بحفظ السلم ، مثال ذلك ما يصدر عن المجلس من قرارات بشأن قبول انضمام دول جديدة إلى الأمم المتحدة .

٢ - أن تكون قرارات المجلس متفقة وأهداف ومبادئ الهيئة .

٣ - أن تكون قرارات المجلس قد اتخذت وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة . ويختلف هذا الشرط ، الذي تضمنه نص المادة ٢٥ ، عن الشرط السابق ، ذلك أن قراراً معيناً من المجلس قد يكون متفقاً وأهداف ومبادئ الأمم المتحدة ، ومع ذلك يخالف أحكام الميثاق ، نتيجة عدم مراعاة القواعد الإجرائية أو قواعد الاختصاص .

٤ - أن يكون الأمر متعلقاً « بقرارات » بالمعنى الضيق للكلمة (٧٩) ،

(٧٩) حرص ميثاق الأمم المتحدة على التأكيد على القوة الإلزامية والتنفيذية لقرارات المجلس ، فقرر في المادة ٤٨ أن : « ١ - الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ »

وليس « بتوصيات » خاصة بتسوية سلمية للمنازعات الدولية .
فهذه الأخيرة لا تتمتع بقوة الزامية موجبة للتنفيذ (٨٠) .

٢ - اختصاصات وسلطات مجلس الأمن في مجال الشؤون الادارية والتنفيذية للهيئة :

يتولى مجلس الأمن ، بالاشتراك مع الجمعية العامة سلطات ادارية
معينة : مثل سلطة قبول الاعضاء الجدد . وإيقاف (٨١) وفصل الاعضاء .
وانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية . وتعيين الامين العام للأمم المتحدة .
وتحديد الشروط التي يجوز بموجبها لدولة غير عضو بالامم المتحدة أن
تنضم للنظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية (٨٢) . ويتولى مجلس الأمن
بمفرده تحديد الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن
تقاضى أمام المحكمة (٨٣) .

البيلم والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء ، وذلك
حسبما يقرره المجلس . ٢ - يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق
العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها .
كما تنص المادة ٤٩ على أن : « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة على تقديم المعونة المتبادرة
لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن » .

(٨٠) راجع د. زكي هاشم ، المرجع السابق . الإشارة إليه ، ص ١١١ ؛ ود. محمد
حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٢١٤ ؛ وجودريش وهامبرو ، المرجع السابق
الإشارة إليه ، ص ١٩٩ .

على أن من رأي بعض الفقهاء أن كل ما يصدر عن مجلس الأمن يتمتع بقيمة قانونية ملزمة .
وأن التفرقة بين توصيات المجلس وقراراته هي مجرد تفرقة شكلية . راجع كلسن ، المرجع السابق
الإشارة إليه ، ص ٧٦ ما بعدها .

ومن رأي الدكتور حسن الجلبى أن مناط تحديد القرارات التي تتمتع بقوة الإلزام
وفقاً لنص المادة ٢٥ وتلك التي لا تتمتع بهذه القوة ، ليس فقط بما استعمله الميثاق من تعبيرات
وصيغ للافصاح عن إرادة المجلس ، وإنما بمضمون كل ما يتخذ من القرارات أعمالاً لسلطاته .
راجع مؤلفه السابق الإشارة إليه ، ص ١٥٦ وما بعدها .

(٨١) أما سلطة إنهاء الإيقاف وإعادة حقوق العضوية فيشترط بها مجلس الأمن .

(٨٢) مادة ٩٣ من الميثاق .

(٨٣) مادة ٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة .

ويحل المجلس محل الجمعية العامة في القيام بوظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمناطق الاستراتيجية الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ، بما في ذلك الموافقة على شروط اتفاقيات الوصاية وتغييرها أو تعديلها ، مستعينا في ذلك بمجلس الوصاية (مادة ٨٣) .

وتشترط موافقة مجلس الأمن للدعوة الى مؤتمر عام لاعادة النظر في ميثاق الأمم المتحدة (مادة ١/١٠٩) ، كما تلعب الدول الخمس الدائمة بالمجلس دورا هاما في تعديل الميثاق ، اذ لا بد أن تكون جميعها ضمن اغلبيه الثلثين في الجمعية العامة ، التي تشترطها المادتان ١٠٨ ، ١٠٩/٢ للموافقة على اجراء التعديل .

ويملك مجلس الأمن ، بالنسبة للاحكام الصادرة عن محكمة العدل الدولية ، اذا رأى ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته أو يصدر قراراته باتخاذ ما يراه ملائما من اجراءات لتنفيذها ، في حالة امتناع أحد المتقاضين عن الالتزام بها (مادة ٩٤ من الميثاق) .

ثالثا - اسلوب عمل مجلس الأمن :

تتضمن اللائحة الداخلية للمجلس ، الى جانب احكام الميثاق ، قواعد اجتماعاته ، واعداد جدول أعماله ، ونظام التصويت فيه .

١ - اجتماعات المجلس :

يتم تنظيم العمل داخل مجلس الأمن ، باعتباره في حكم السلطة التنفيذية للمجتمع الدولي ، بما يسمح له بالعمل باستمرار ، على عكس الجمعية العامة التي تعقد ادوار انعقاد سنوية ، ولذلك فقد تقرر أن يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما في مقر الأمم المتحدة (مادة ١/٢٨) .

ويعقد المجلس ، وفقا للمادة ٢/٢٨ ، اجتماعات دورية ، على أنه من الناحية العملية لا يعقد مثل هذه الاجتماعات . وتنص المادة الأولى من لائحة المجلس على أنه يجب ألا تزيد الفتره بين جلستين على أربعة عشر يوما (٨٤) .

(٨٤) كانت المادة ٣/٤ من لائحة مجلس عصبة الأمم تقضى بأن يجتمع مجلس العصبة كلما دعت الظروف ، بشرط ألا يقل ذلك عن مرة في السنة . وكانت لائحة المجلس الداخلية تقرر عقد أربع دورات عادية سنويا ، مع جواز عقد دورات غير عادية .

ويعقد المجلس اجتماعاته في مقر الهيئة ، كما له ان يعقدها خارج هذا المقر ، بناء على اقتراح احد أعضائه او الامين العام اذا كان في ذلك تسهيل لأعماله (مادة ٢٨/٣) . وقد عقد المجلس اجتماعا في يناير ١٩٧٢ في اديس ابابا لبحث بعض موضوعات متعلقة بالقارة الافريقية ، كما عقد اجتماعا في مارس ١٩٧٣ في بنما ، لبحث النزاع بين جمهورية بنما والولايات المتحدة الامريكية حول قناة بنما .

وتتناوب الدول الاعضاء بالمجلس رئاسته في كل شهر ، طبقا للحروف الأبجدية لأسمائها باللغة الانجليزية (٨٥) . ويلتزم الرئيس بالتنحي عن الرئاسة عند عرض نزاع تكون دولته طرفا فيه .

ويشارك الامين العام ، بصفته هذه ، في اجتماعات مجلس الامن (مادة ٩٨) . والأصل ان تكون جلسات المجلس علنية ، الا اذا قرر عكس ذلك . على ان مناقشات المجلس بشأن اصدار توصية بتعيين الامين العام او بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، يجب ان تتم في جلسات سرية . ويجب عرض مشروعات القرارات والتعديلات عليها كتابة (٨٦) .

أما لغات العمل في المجلس ، فكانت ، في الأصل ، الانجليزية والفرنسية ، ثم اضيفت لهما الاسبانية والروسية منذ ٢٤ يناير ١٩٦٨ . وقد تقدمت الصين في يناير سنة ١٩٧٤ بطلب اعتبار اللغة الصينية لغة عمل بالمجلس .

٢ - اعداد جدول الاعمال :

يتولى الامين العام تحضير جدول أعمال مؤقت للمجلس (٨٧) ، يتم اعتماده بواسطة رئيس المجلس . ويقوم المجلس باقرار جدول الاعمال . وقراره في هذا الشأن مسألة اجرائية .

(٨٥) مادة ١٨ من اللائحة الداخلية للمجلس ؛ وذلك على عكس رئاسة الجمعية العامة التي تتم بالانتخاب . وكانت المادة ٤ من لائحة مجلس عصبة الأمم تقرر تناوب أعضاء المجلس رئاسته في الدورات العادية طبقاً للحروف الأبجدية لأسمائهم باللغة الفرنسية ، بحيث يتولى كل عضو رئاسة الدورة منذ بدايتها حتى نهايتها .

(٨٦) مادة ٣١ من اللائحة الداخلية للمجلس .

(٨٧) وتنص المادة ٦٠ من اللائحة الداخلية للمجلس على أن يرفع الأمين العام إلى علم أعضاء مجلس الأمن جميع المراسلات التي تصدر عن الدول أو فروع الأمم المتحدة أو الأمانة العامة بشأن الموضوعات المطلوب عرضها على المجلس .

واذا ما ادرجت مسألة ما في جدول الأعمال ، ظلت مقيدة فيه الى أن يتم الفصل فيها أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ، وبغض النظر عن رغبة الدولة التي قدمتها في حذفها . وقد حدث أن طلبت ايران في عام ١٩٦٦ ، سحب الشكوى المقدمة منها ضد الاتحاد السوفيتي ، الا أن المجلس لم يوافق على طلبها وظلت الشكوى مدرجة في جدول الأعمال .

٣ - نظام التصويت :

(أ) حق الاعتراض (الفيتو) :

تنص الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من الميثاق على أن يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .

وتميز الفقرتان الثانية والثالثة من هذه المادة بين المسائل الإجرائية والمسائل الموضوعية :

فاما المسائل الإجرائية فتصدر قرارات المجلس في شأنها بأغلبية تسعة من أعضائه على الأقل ، ايا كانت الدول المكونة لهذه الأغلبية .

اما المسائل الموضوعية فلا تصدر قرارات المجلس في شأنها الا بأغلبية تسعة من الاعضاء ، بشرط أن يكون من بينهم أصوات الاعضاء الدائمين متفقة (٨٨) ، أي بأغلبية موصوفة ، تستلزم اجماع الدول الخمس الكبرى ، وهو ما جرى العمل على تسميته حق الاعتراض أو الفيتو (٨٩) . على أن هذه التسمية غير دقيقة ، ذلك أن اصطلاح الفيتو يستعمل أصلا للاعتراض

(٨٨) وهذه هي الأغلبية اللازمة منذ بدء نفاذ تعديل المادة ٢٧ في أغسطس ١٩٦٥ . أما قبل التعديل ، فكان نص المادة يجعل الأغلبية اللازمة للمسائل الإجرائية سبعة أصوات على الأقل من مجموع الأعضاء البالغ عددهم حينذاك أحد عشر عضواً ، والأغلبية اللازمة للمسائل الموضوعية سبعة أصوات على الأقل . من بينها أصوات الدول الخمس الكبرى .

(٨٩) ثار خلاف حول نظام التصويت في مجلس الأمن بين الدول الأربع الكبرى اثناء إعداد مقترحات دومبرتون أوكس . وعند انعقاد مؤتمر يالطا ، اقترح الرئيس الأمريكي روزفلت فكرة حق الفيتو ، بهدف تحويل الدول الكبرى سلطات أكثر فيما يتعلق بمسؤوليات الأمن الجماعي . وحتى يقنع الكونجرس الأمريكي بأن انضمام دولته إلى الهيئة العالمية لا يرتب التزاماً على الحكومة الأمريكية بقبول قرارات أو تحميل مسؤوليات لم توافق عليها . وقد قبل الاتحاد السوفيتي وانجلترا الاقتراح الذي أصبح يعرف ، فيما بعد ، باسم « صيغة يالطا » .

على قرار صدر بالفعل . وحق الدول المذكورة يتمثل في الاعتراض على قرار ما زال في مرحلة الإعداد . وتؤدي عدم موافقتها الى عدم صدوره .

وكانت الدول الأعضاء في مؤتمر سان فرانسيسكو قد اعترضت على نظام التصويت المقترح داخل مجلس الأمن . ورات فيه مخالفة لمبدأ المساواة الذي تقوم عليه الأمم المتحدة . إلا أن الدول الكبرى الداعمة للمؤتمر أصرت على أقرار حق القيتو كشرط لانضمامها الى المنظمة الدولية . مستندة في ذلك الى دعوى أن مسئولياتها في حفظ السلام الدولي تقتضي أن يكون لها رأى متميز وحاسم في المسائل المتعلقة به . والى أنه ينبغي تنفيذ قرار في هذا المجال . تصدره أغلبية الدول الاعضاء ولا نوافق عليه إحدى الدول الكبرى .

وقد أكدت هذه الدول . أثناء مناقشات المؤتمر . أنها لن تستخدم حق القيتو إلا في أضيق الحدود . وأنه سيحدوها دائما عند كل تصيريرت الاحساس بتبعاتها نحو الدول الصغرى .

وقد حرضت الدول الكبرى على أن تضع الضمانات الكفيلة باستمرار هذا الحق . عندما اشترطت . طبقا لنص المادتين ١٠٨ . ١٠٩ من الميثاق . موافقة الدول الخمس الدائمة ضمن أغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة . لريان أى تعديل في احكام ميثاق الهيئة .

وأيا كان الأمر . فإن القيتو حق ذو طبيعة سلبية . بمعنى أنه يجيز الاعتراض على صدور قرار . ولكنه لا يخول العضو الدائم سلطة اجبار الآخرين على قبول وجهة نظره أو مشروع قراره . وهو بالتالى قد يؤدي الى هدم القرار . ولكنه لا يمكن أن يؤدي وحده الى بنائه (٩٠) .

(ب) التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يحدد ميثاق الأمم المتحدة ما هو متعلق بالموضوع . فيمكن استخدام حق القيتو بشأنه . وما هو متعلق بالاجراءات فتصدر القرارات الخاصة به بأغلبية تسعة أعضاء ، بصرف النظر عن موافقة أو عدم موافقة أعضاء المجلس الدائمين .

(٩٠) راجع :

Keetond and Schwarzenberger, «Making International Law Work»
London, 1946, p. 118.

على أن التصريح المشترك الذي أصدرته الدول الكبرى في مؤتمر سان فرانسيسكو ، يحدد صراحة أن المسائل الواردة بالمواد من ٢٨ الى ٣٢ من الميثاق ، تعد مسائل اجرائية ، وهي : تمثيل أعضاء مجلس الامن تمثيلا دائما في مقر المنظمة ، ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الامن ، وعقد اجتماعات المجلس في غير مقر المنظمة ، وإنشاء فروع ثانوية تابعة للمجلس (٩١) ، ووضع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضاء الامم المتحدة بدون تصويت في مناقشة أى مسألة تعرض على المجلس اذا كانت مصالح العضو تتأثر بها بصفة خاصة ، ودعوة أية دولة تكون طرفا في نزاع معروض على المجلس الى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان نزاع أو موقف ما محلا للنقاش في المجلس (٩٢) .

غير أن هذا التحديد لا يعد حصرا للمسائل الاجرائية بقدر ما هو سرد لبعض المسائل الاجرائية الظاهرة التي لا يثور الخلاف حول تحديد طبيعتها . ولذلك يضيف التصريح أن تكييف ماهية المسائل المعروضة على المجلس لتقرير ما اذا كانت موضوعية أو اجرائية ، أمر من سلطة المجلس نفسه ويدخل في دائرة المسائل الموضوعية ، أى لابد أن يتم التصويت بشأنه بأغلبية تسعة أعضاء ، يكون من بينها أصوات الاعضاء الدائمين .

وتؤدي هذه الاحكام الى أنه اذا أراد أحد الاعضاء الدائمين أن يمنع صدور قرار من المجلس في مسألة معينة ، دفع بأنها مسألة موضوعية ، فاذا ما عارض ذلك عضو آخر وأجرى التصويت حول تكييف طبيعة المسألة جاز للعضو الدائم استخدام حق الفيتو ، ليحول دون صدور قرار باعتبارها مسألة اجرائية . فاذا ما تم له ذلك ، استعمل حق الفيتو مرة ثانية عند طرح الموضوع نفسه على التصويت . وهذا ما يطلق عليه حق الفيتو المزدوج (double veto) (٩٣) .

على أن المادة ٣/٢٧ أوردت استثناء هاما على حرية استخدام حق الفيتو

(٩١) ومع ذلك فقد ثار الخلاف حول طبيعة مسألة حق المجلس في إنشاء فروع ثانوية تتولى التحقيق في الشكاوى المعروضة عليه .

(٩٢) راجع : U.N.C.I.O., Selected Documents, p. 752.

(٩٣) راجع روتير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٤٧ ؛ وكلين ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٤٩ .

في المسائل الموضوعية ، عندما قررت انه اذا عرض على المجلس نزاع دولي للتسوية السلمية تطبيقا لاحكام الفصل السادس والمادة ٣/٥٢ ، وكان احد اطراف النزاع عضوا بالمجلس ، سواء كان من الدائمين او المنتخبين ، وجب عليه الامتناع عن التصويت .

كما لا تملك الدول الكبرى استخدام حق الفيتو بالنسبة لانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية (٩٤) ، وبالنسبة للدعوة إلى عقد مؤتمر لتعديل الميثاق (٩٥) .

(ج) التفرقة بين النزاع والموقف :

لما كان مجلس الامن يستطيع ، وفقا لحكم المادة ٣٤ ، ان يفحص اى « نزاع » او اى « موقف » قد يؤدي الى احتكاك دولي ، لكى يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع او الموقف من شأنه ان يعرض للخطر حفظ السلم والامن الدوليين ، ولما كانت المادة ٣/٢٧ تقضى بامتناع عضو المجلس عن التصويت اذا كان طرفا في « نزاع » معروض على المجلس لحله سلميا ، طبقا لاحكام الفصل السادس والمادة ٣/٥٢ ، فقد جرى العمل على التفرقة بين النزاع والموقف فيما يتعلق بوجوب الامتناع عن التصويت ، بحيث اذا كان العضو طرفا في نزاع (différend) معين وجب عليه الامتناع عن التصويت ، احتراماً لمبدأ عدم جواز الجمع بين وصفى الخصم والقاضى ، اما اذا كان طرفا في موقف (situation) معين يؤدي الى احتكاك دولي ، فيجوز له الاشتراك في التصويت .

ورغم أهمية التفرقة السابقة فقد جاء الميثاق خلوا من وضع معيار لها . ولذلك فلا مناص من أن يتولى مجلس الامن بنفسه تكييف طبيعة الأمر المعروض عليه . ويعتبر هذا التكييف مسألة موضوعية (٩٦) .

(٩٤) تنص المادة ٢/١٠ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية على أنه « عند التصويت بمجلس الأمن لانتخاب القضاة أو لتعيين أعضاء اللجنة المنصوص عليها في المادة ١٢ ، لا يكون هناك تمييز بين الأعضاء الدائمين والأعضاء غير الدائمين بالمجلس المذكور » .

(٩٥) تنص المادة ١/١٠٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر في هذا الميثاق ، في الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها ، وبموافقة تسعة ما من أعضاء مجلس الأمن » .

(٩٦) راجع كلسن ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٣ ؛ د. حسن الجلبى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٢٥ .

ومن الثابت أنه إذا ادعت دولة ادعاء ما أنكرته عليها دولة أخرى ، كان الأمر نزاعاً يحمل معنى الخصومة ، أما الموقف فحالة عامة تنطوي على مشكلات سياسية تتعلق بمصالح عدة دول أو المجتمع الدولي ككل ، أكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات .

وكانت الجمعية الصغيرة قد قدمت تقريراً إلى الجمعية العامة في ١٥ يوليو ١٩٤٨ تعتبر فيه صفة النزاع متوفرة في الأحوال الآتية :

- ١ - حالة الاتفاق بين الأطراف المعنية على وجود نزاع .
- ٢ - حالة ادعاء دولة بأن دولة أو دولاً أخرى خرقت التزاماتها الدولية أو اتت عملاً يهدد السلم أو الأمن الدوليين ، وانكار الدولة أو الدول المشكو في حقها هذا الادعاء .
- ٣ - حالة ادعاء دولة أن دولة أخرى أخلت بحقوق دولة ثالثة ، وإقرار هذه الأخيرة لهذا الادعاء ، فتعتبر طرفاً في النزاع .

وقد جرى العمل داخل مجلس الأمن على أن يمتنع أعضاؤه اختياراً عن الاشتراك في التصويت في شأن الشكاوى المقدمة ضدهم . مثال ذلك امتناع المملكة المتحدة وفرنسا عن التصويت عند عرض شكوى لبنان وسوريا عام ١٩٤٦ بشأن جلاء القوات الأجنبية عن أراضيها ، وامتناع المملكة المتحدة عن التصويت بمناسبة شكواها ضد البانيا عام ١٩٤٦ بشأن المساس بحرية الملاحة في مضيق كورفو ، وبمناسبة شكوى مصر ضدها عام ١٩٤٧ بشأن جلاء القوات البريطانية .

(د) امتناع العضو الدائم عن التصويت وغيابه عن جلسات المجلس :

لما كان نص المادة ٢٧/٢ صريحاً وواضحاً في اشتراط أغلبية تسعة أعضاء ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين « متفقة » ، لصدور قرارات المجلس في المسائل الموضوعية ، فإن التفسير اللفظي لهذا النص يعنى

= وكانت الولايات المتحدة الأمريكية قد تقدمت باقتراح إلى « اللجنة المؤقتة » للجمعية العامة يقضى « بامتناع كل الأطراف عن التصويت في الموضوعات التي تثار أمام مجلس الأمن ، بصرف النظر عن وصفها من الناحية الفنية بأنها منازعات أو مواقف ، ويستند هذا المنع إلى المبدأ الذي يقضى ألا تكون دولة خصماً وحكماً في نفس الوقت » . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٢٠٢ وما بعدها .

ضرورة موافقة الدول الدائمة ، حيث يعتبر امتناع أى منها عن التصويت اعتراضاً عليه (٩٧) . إلا أن العمل جرى داخل المجلس ، تنفيذاً للتصريح المشترك للدول الكبرى أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ، على عدم اعتبار امتناع العضو الدائم حائلاً دون صدور القرار ، إذا ما توافرت له الأغلبية المطلوبة ، وذلك على أساس أن امتناع هذا العضو عن استخدام حق الاعتراض ، مع توافر امكانية استخدامه ، هو بمثابة موافقة ضمنية على القرار . وبمعنى آخر فكله لا يمكن استخدام حق الاعتراض بطريقة سلبية أو غير مباشرة ، بل لابد من تعبير صريح عن الرغبة في عدم صدور القرار .

وهكذا يجرى أخذ الأصوات في حالة امتناع العضو الدائم عن التصويت ، كما لو كان هذا العضو غير موجود أصلاً .

وفي تقديرنا أن ما جرى عليه عرف مجلس الأمن يعد في حكم التعديل العرفي للنصوص .

أما فيما يتعلق بمسألة غياب العضو الدائم عن جلسات المجلس ، فقد أثارت خلافاً في الرأي عندما امتنع الاتحاد السوفيتي عن حضور الجلسات الخاصة بمناقشة موضوع تدخل الأمم المتحدة في كوريا في عام ١٩٥٠ . وقد اتجه الرأي الغالب داخل الأمم المتحدة إلى اعتبار هذا الغياب امتناعاً عن التصويت ، لا يقدح في صحة قرارات المجلس ، خاصة وأن اشتراك الأعضاء الدائمين في الجلسات أمر توجبه مسؤولياتهم الأساسية في حفظ السلم ، وأن تهرب البعض من تحمل التزاماته لا يجب أن يؤثر على استمرار المجلس في أداء وظائفه (٩٨) . ولذلك لم يحل غياب الاتحاد السوفيتي عن حضور جلسات مجلس الأمن عند نظر المسألة الإيرانية عام ١٩٤٦ ، والمسألة الكورية عام ١٩٥٠ ، دون إصدار المجلس لقراراته (٩٩) .

وإذا كان هناك رأي في الفقه يساوى في الأثر بين حالة الغياب وحالة

(٩٧) قارن نص المادة ٢٧ بنص المادة ١٨ الخاصة بالتصويت في الجمعية العامة والتي تتحدث صراحة عن أغلبية ثلثي الأعضاء « الحاضرين المشتركين في التصويت » . وراجع : Fromont (M.), « L'abstention dans les votes au sein des organisations internationales », A.F.D.I., 1961, p. 492.

(٩٨) راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٤٧ ؛ د. حسن

الجلبي ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٢٩ .

(٩٩) ولكن الاتحاد السوفيتي أعلن عدم مشروعية هذه القرارات وعدم اعترافه بها .

الامتناع عن التصويت (١٠٠) ، فان رأيا آخر ينادى بعدم امكانية صدور قرار في مسألة موضوعية ، في حالة غياب أحد الاعضاء الدائمين ، على اساس انه لا يمكن القول في مثل هذه الحالة ، على عكس حالة الامتناع عن التصويت ، بوجود موافقة ضمنية .

اثر استخدام حق الاعتراض على فاعلية مجلس الامن :

لو ان الدول الخمس الكبرى ظلت متفقة فيما بينها ، على الأقل فيما يتعلق بوجهة نظرها في القضايا الاساسية ، كما كان يأمل العالم عند اعداد الميثاق ، لكان من الممكن ان يحقق مبدأ اشتراط اجماع هذه الدول صالح الجماعة الدولية ، والا يلحق اضرارا بالمصالح المشتركة والخاصة لاعضاء الهيئة العالمية . غير ان ذلك لم يتحقق نتيجة ظهور الخلافات بين المعسكرين الشرقي والغربي منذ السنوات الاولى لقيام الامم المتحدة .

وقد ادى اسراف هذه الدول في استخدام حق الاعتراض الى عجز مجلس الامن عن اداء تبعاته في كثير من الأحوال .

وقد حاولت الجمعية العامة ان تقيد استعمال هذا الحق ، فناشدت الدول الكبرى ، في قرار صادر في ١٤ ابريل ١٩٤٩ ، الا تسرف في استخدامه ، وأن تقصره على المسائل الموضوعية الهامة . واوصت الجمعية هذه الدول بأن تعتبر من المسائل الاجرائية قرارات المجلس الخاصة باحالة مسألة تتعلق بالسلم والامن الدوليين الى الجمعية العامة ، ودعوة الجمعية العامة لابتداء توصياتها في نزاع أو موقف معروض على مجلس الامن ، وانشاء اللجان وتحديد اختصاصاتها ، ودعوة اعضاء الامم المتحدة غير الاعضاء في مجلس الامن للاشتراك في مناقشاته طبقا لاحكام المادتين ٣١ ، ٣٢ من الميثاق . ولكن الاتحاد السوفييتي عارض قرار الجمعية العامة باعتباره يمثل تعديلا في ميثاق الامم المتحدة ، لم تحترم في شأنه احكام المادة ١٠٨ من

(١٠٠) راجع :

Korowicz (M.S.), «Organisations internationales et souveraineté des Etats membres», Paris, 1961, p. 196.

الميثاق . ولم يأخذ القرار سبيله الى التنفيذ ، نتيجة تمسك الدول الكبرى بالتصريح المشترك في سان فرانسيسكو الذي تضمن ان امر الفصل في تحديد طبيعة المسألة المعروضة (اجرائية او موضوعية) ، يدخل في نطاق المسائل الموضوعية التي يجب فيها اجماع الاعضاء الدائمين .

ويهاجم عدد كبير من الدول والفقهاء وجود حق الاعتراض في نظام الأمم المتحدة ، ويعتبره ، خاصة عند التعسف في استعماله ، أساس فشل نظام الامن الجماعي ، ومن ثم يطالب بإلغائه أو تقييد حالات استعماله .

على أن رأياً آخر ينادى بضرورة الإبقاء على هذا الحق كميزة للدول الكبرى ، تساعد على تحمل مسؤولياتها الكبيرة في حفظ السلام العالمي ، وكسلاح تدافع به هذه الدول عن نفسها ضد تعسف الأغلبية .

وواقع الامر أنه لما كان نظام حق الاعتراض قد نشأ استناداً لفكرة توافق الدول الكبرى التي يقوم عليها ميثاق الأمم المتحدة ، فإن حسن أدائه للأهداف المرجوة منه ، يتوقف بالدرجة الأولى على طبيعة العلاقات بين هذه الدول (١٠١) . وقد استخدمته الدول الكبرى بصورة مبالغ فيها ، خاصة في فترة الحرب الباردة بين الكتلتين الغربية

(١٠١) يقول د. حامد سلطان : «حق الاعتراض لا ينطوي على ضرر دائماً ، بل قد يكون فيه نفع في بعض الحالات . وليس في طبيعته عيب جوهري ، وإنما العيب يترتب على كيفية استعماله وعلى الظروف التي يستعمل فيها ، ولا يعيب الحق من حيث هو حق أن يسي صاحبه استعماله » . راجع مؤلفه « القانون الدولي العام في وقت السلم » ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٢ ، ص ٩٤١ وراجع أيضاً د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٤٨-١٤٩ ؛ د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٢٢٨ - ٢٢٩ ؛ ود. محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٦٢٥ . وانظر كذلك :

Liang (Y.L.), «The settlement of disputes in the Security Council: The Yalta voting formula», B.Y.B.I.L., 1947, p. 330 ff; Day (G.), «Le droit de veto aux Nations-Unies», Paris, 1952; Bourquin (M.), «L'Etat souverain et l'organisation internationale», New-York, 1959, p. 55 et ss; Bowett (D.W.), «The United Nations and the Veto», Mélanges Mc Nair, London, 1965.

والشرقية (١٠٢) ، مما ترتب عليه فشل مجلس الأمن في حل كثير من المنازعات الدولية أو قمع العدوان ، واستحالة تطبيق أحكام الفصل السابع في مواجهة عضو دائم أو دولة تتمتع بحماية هذا العضو .

وقد دعت هذه الاوضاع الجمعية العامة ، كما رأينا ، الى أن تطور من سلطاتها ، خاصة عن طريق قرار الاتحاد من أجل السلم ، في محاولة لنقل بعض سلطات مجلس الأمن ، في مجال حفظ السلم ، اليها .

وإذا كان مجلس الأمن قد فقد بالفعل أهمية دوره في هذا المجال ، خلال فترة طويلة انصرفت فيها الدول عنه الى الجمعية العامة ، او الى الاعتماد على منظماتها الاقليمية وخاصة الاحلاف العسكرية ، الا أن المجلس بدأ في السنوات الاخيرة ، وبفعل التقارب الذي يشهده المجتمع الدولي بين المعسكرين الشرقي والغربي ، يستعيد دوره وسلطاته (١٠٣) .

المبحث الثالث

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

قامت الامم المتحدة لتعنى ، بجانب تحقيق الأمن الجماعي ، بتنظيم مجالات التعاون الدولي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية . فقد نصت ديباجة الميثاق على تعهد شعوب الامم المتحدة بأن « تدفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح . . وأن تستخدم الاداة الدولية في تنمية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا » (١٠٤) . ويخصص الميثاق الفصل التاسع كله لتناول غايات ووسائل

(١٠٢) استخدم الفيتو في العشرين عاما الأولى من حياة الأمم المتحدة (أى حتى عام ١٩٦٦) ، ١١٦ مرة .

(١٠٣) وقد ظهر أثر هذا التطور الحديث فيما يتعلق بأزمة الشرق الأوسط ، إثر عدوان إسرائيل في يونيو ١٩٦٧ ، حيث نجح مجلس الأمن ، بعد فشل الجمعية العامة في معالجة الموضوع ، في إصدار قرار بشأنها ، بأجاء الأصوات ، في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ .

(١٠٤) وتؤكد المادة الأولى المتعلقة بأهداف الأمم المتحدة هذا المعنى في فقرتها الثالثة .

تحقيق التعاون الدولي الاقتصادى والاجتماعى (١٠٥) .

وتحقيقا لهذا الهدف ، انشأت الامم المتحدة المجلس الاقتصادى والاجتماعى (Conseil économique et social) كفرع رئيسى يختص ، وفق احكام الفصل العاشر ، بأنشطة الامم المتحدة المتعددة فى هذا المجال ، وبالوصل بين المنظمات الدولية المتخصصة التى تعنى أساسا بموضوعات التعاون الاقتصادى والاجتماعى ، وبين الامم المتحدة (١٠٦) .

على انه يجب ملاحظة ان الفرع الموجه والمسئول فى هذا المجال ، وفقا لاحكام المادتين ١٣ ، ٦٠ ، هو الجمعية العامة ، وليس المجلس الاقتصادى والاجتماعى الا معاونا لها ، يتبعها ويعمل تحت اشرافها وبتوجيه منها (١٠٧) .

أولا - تشكيل المجلس :

١ - عضوية المجلس :

يتكون المجلس ، وفق احكام المادة ٦١ بعد تعديلها (١٠٨) ، من اربعة وخمسين عضوا من الامم المتحدة ، تقوم الجمعية العامة بانتخابهم ، وذلك

(١٠٥) ويمتد نطاق هذا التعاون ليشمل الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، والأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولية ؛ فقد ألزمت المادة ٧٣ من الميثاق الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى بكفالة تقدم شعوب هذه الأقاليم فى شئون السياسة والاقتصاد ، والاجتماع والتعليم ، كما أكدت المادة ٧٦ أن مثل هذا التعاون هدف من الأهداف الأساسية لنظام الوصاية الدولية .

(١٠٦) لم يكن للمجلس نظير فى عهد عصبة الأمم ، وإنما كانت ديباجة العهد والمادة ٢٣ تؤكدان على الحاجة الماسة إلى التعاون الدولى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية .

(١٠٧) تنص المادة ٦٠ على أن « مقاصد الهيئة الميينة فى هذا الفصل تقع مسئولية تحقيقها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت إشراف الجمعية العامة ، ويكون لهذا المجلس من أجل ذلك السلطات الميينة فى الفصل العاشر » .

(١٠٨) ان قد صدر تعديل بقرار الجمعية العامة فى ١٧ ديسمبر ١٩٦٣ وأصبح نافذا منذ ٣١ أغسطس ١٩٦٥ ، ويقضى بزيادة أعضاء المجلس من ثمانية عشر عضوا الى سبعة وعشرين عضوا ، لاتاحة الفرصة لتمثيل أفضل للدول الافريقية والاسيويه بعد تزايد عددها فى الامم المتحدة وقد قررت الجمعية العامة ان يتم توزيع المقاعد التسعة الجديدة على النحو الاتى : سبعة مقاعد للدول الافريقية والاسيويه ، ومقعد لدول أمريكا اللاتينية ، ومقعد لغرب اوربا وغيرها من الدول . ثم صدر تعديل آخر اصبح سارى المفعول منذ ٤ سبتمبر ١٩٧٣ ، بقرار رفع عدد أعضاء المجلس الى ٥٤ عضوا .

بواقع ١٨ عضواً كل ستة ، لمدة ثلاث سنوات . وتهدف عملية الانتخاب الجزئي السنوي إلى عدم تغيير أعضاء المجلس دفعة واحدة ، ضماناً للاستقرار في أعمال المجلس .

ويجوز إعادة انتخاب العضو الذي انتهت مدته مباشرة ، على عكس الحال بالنسبة للأعضاء المنتخبين في مجلس الأمن . وقد تقرر هذا الحكم بعد مناقشات مؤتمر سان فرانسيسكو التي عبرت عن الرغبة في ضمان تمثيل الدول الصناعية الكبرى بالمجلس . وقد جرى العمل بالفعل على إعادة انتخاب الدول الكبرى ، مما يجعل لها وجوداً شبه دائم بالمجلس (١٠٩) . كما جرى العمل على ضرورة تمثيل مناطق العالم المختلفة ، وبصفة خاصة مناطق الدول النامية ، ومراعاة وجود نوع من التوزيع الجغرافي العادل ، رغم عدم ورود نص صريح في الميثاق في هذا الشأن (١١٠) .

وتمثل كل دولة عضو بالمجلس مندوب واحد (مادة ٤/٦١) ، باعتباره مجلساً تنفيذياً .

وللمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يدعو دولاً غير أعضاء به إلى حضور الجلسات والاشتراك في مناقشاتها دون حق التصويت . إذا كان بصدد بحث موضوعات تهتم هذه الدول . ولمثل هذه الدول حق التقدم بمشروعات قرارات ، على أن يتم طرحها للتصويت بناء على طلب إحدى الدول الاعضاء . كما يمكن أن يشترك رئيس مجلس الوصاية أو ممثله ، وممثلو الوكالات المتخصصة في مناقشة الموضوعات المتعلقة بأعمالهم دون أن يكون لهم حق

(١٠٩) وكانت مصر قد اقترحت أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو أن يكون للدول الكبرى مقاعد دائمة في المجلس ، واقترحت فرنسا وكندا أن تكون هناك مقاعد دائمة للدول العظيمة الشأن اقتصادياً . راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن مؤتمر سان فرانسيسكو ، القاهرة ، ١٩٤٥ ، ص ٧٢ .

(١١٠) وذلك على خلاف ما تنص به المادة ٣٣ الخاصة بتشكيل مجلس الأمن ، والمادة ٨٦ المتعلقة بتأليف مجلس الوصاية . وقد كان العمل يجري حتى ١٩٦٥ بتوزيع مقاعد المجلس على النحو الآتي : أربعة مقاعد لدول أوروبا الغربية ، وستة لدول أمريكا اللاتينية ، وثلاثة لدول أوروبا الشرقية ، وثلاثة لدول الشرق الأقصى وأفريقيا ، ومقعدين لدول الشرق الأوسط .

التصويت . كذلك يمكن لممثلى المنظمات الفنية غير الحكومية . الى اعترف لها المجلس « بالوضع الاستشارى » ، ان يحضروا الجلسات العامة للمجلس ولجانه ، بصفتهم مراقبين .

٢ - فروع المجلس :

(ا) اللجان الاقليمية :

فقد راي المجلس انه من الافضل احيانا ان يتم بحث الموضوعات الاقتصادية والاجتماعية على صعيد المناطق الاقليمية ، وليس على الصعيد العالمى ، وذلك بهدف العمل على وضع سياسة خاصة لحل المشكلات المشتركة الخاصة بكل منطقة ، فانشأ اربع لجان اقتصادية اقليمية دائمة هي :

- ١ - اللجنة الاقتصادية لاوروبا .
- ٢ - اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى .
- ٣ - اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية (١١١) .
- ٤ - اللجنة الاقتصادية لافريقيا .

وتتكون هذه اللجان من دول أعضاء بالمنظمة تنتمى للمناطق المعنية أو يكون لها فيها مصالح خاصة . على أنه يجوز لدول أخرى ليست أعضاء بالمنظمة أو منتمة لهذه المناطق أن تشارك في أعمال هذه اللجان بصفتها أعضاء منتسبين .

(ب) اللجان الموضوعية :

وهي لجان تهتم بالموضوعات الاجتماعية والاقتصادية المتخصصة ، ومنها :

(١١١) عقدت هذه اللجنة ، في منتصف يناير ١٩٧٣ ، اجتماعا لبحث الموقف في نيكاراغوا ، على أثر الزلازل المدمرة التي أصابتها في ٢٣ ديسمبر ١٩٧٢ . وقد بحثت اللجنة وسائل مساعدة هذه الدولة وتنسيق التعاون الدولي في سبيل الإسهام في إعادة البناء وإغاثة السكان .

١ - **لجنة الإحصاءات** : وتعنى بتشجيع نظام الإحصاءات وتطوير وسائلها .

٢ - **لجنة السكان** : وتقدم آراء تحليلية في مشكلات السكان والهجرة ، وتبدي آراء حول المسائل الاجتماعية بصفة عامة ، مثل الخدمات الاجتماعية ووسائل منع الجريمة ، وحول المسائل التي لا تدخل في اختصاص منظمات فنية غير حكومية بصفة خاصة .

٣ - **لجنة حقوق الإنسان** : وتعنى بالموضوعات المتعلقة بالحريات العامة ، وتفرع منها لجنة حماية الاقليات ومناهضة وسائل التمييز العنصرى على اساس الاصل أو الجنس أو الدين أو اللغة (١١٢) .

٤ - **لجنة المرأة** : وتهتم بحقوق المرأة وتحقيق مساواتها بالرجل في مختلف المجالات (١١٢) .

(ج) **لجان الخبرة** :

وهي لجان دائمة أكثر تخصصاً من اللجان السابقة ، وتلعب دور الخبير في مهمات فنية محددة . وقد نشأ معظم هذه اللجان قبل نشأة الأمم المتحدة نفسها . وهي تقدم للجمعية العامة ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعى ، تقارير عن أنشطتها . ومن هذه اللجان :

(١١٢) أعدت هذه اللجنة مشروع الإعلان العلمى لحقوق الإنسان ، الصادر عن الجمعية العامة في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ ، وعدة مشروعات اتفاقيات متعلقة بنواح معينة من مجالات حقوق الإنسان ، قامت الجمعية العامة بعرضها على الدول للتوقيع . وقد أقرت اللجنة في أول ابريل ١٩٧٣ مشروع معاهدة جديدة تعتبر التمييز العنصرى جريمة ضد القانون الدولى ، يعاقب عليها فى أى من الدول التى توقع على هذه المعاهدة . وينص مشروع المعاهدة على محاكمة الأشخاص الذين يرتكبون جريمة التمييز العنصرى سواء كانوا يعيشون فى البلد الذى ارتكبوا فيه جريمتهم أو خارجه . وقد وافقت الجمعية العامة على المشروع فى ٣٠ نوفمبر ١٩٧٣ . راجع مقالنا بعنوان : « الابطال والتمييز العنصرى فى جنوب أفريقيا » ، مجلة السياسة الدولية ، ابريل ١٩٧٣ ، ص ١٤٨ وما بعدها .

(١١٣) وكانت هناك لجان أخرى فى بدء نشاط المجلس ، ثم ضمت إلى غيرها ، مثل لجنة المسائل الاقتصادية والعمل ، ولجنة النقل والمواصلات . والمجلس ، بالإضافة إلى اللجان المذكورة ، عدد من اللجان الفرعية الأخرى ، مثل لجنة الإسكان والبناء والتخطيط ، واللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا من أجل التنمية ، ولجنة تخطيط التنمية ، ولجنة البراماج والتنسيق .

١ - مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) : ويهدف إلى تعزيز التجارة الدولية من أجل الإسراع بالتنمية الاقتصادية على أسس جديدة ، ومن أجل إبرام اتفاقيات تجارية متعددة الأطراف . وهو يعمل بوجه عام كمركز لتنسيق السياسات والجراءات الحكومية في ميدان التجارة ومشكلات التنمية المرتبطة بها .

٢ - صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (UNICEF) : وقد أنشئ في ديسمبر ١٩٤٦ بهدف مساعدة الدول النامية على النهوض بأحوال الأطفال والشباب فيها ، في مجالات الصحة والتغذية والرعاية الاجتماعية والتعليم والتدريب المهني .

٣ - برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) : وهو برنامج خاص بتقديم المساعدات الفنية اللازمة للاستثمارات في الدول المتخلفة ، أنشئ في نوفمبر ١٩٦٥ بهدف مساعدة هذه الدول على تهيئة ظروف ملائمة لتعبئة رءوس الأموال المحلية والأجنبية على أسس اقتصادية سليمة ، وتمهيد السبل لتحسين استغلال رءوس الأموال والموارد الاقتصادية والبشرية .

٤ - مكتب مندوب الأمم المتحدة السامي للأجئين : ويعمل من أجل توفير الحماية القانونية للأجئين وإيجاد حلول دائمة لمشكلاتهم الاجتماعية والإنسانية .

٥ - اللجنة المركزية الدائمة لمكافحة المخدرات : وتلعب دور المستشار للمجلس في موضوعات مكافحة عمليات الاتجار الدولية بالمخدرات ، ومن أجل قصر استعمالها على الأغراض الطبية والعلمية .

ثانيا - اختصاصات وسلطات المجلس :

يختص المجلس بالعمل باسم الأمم المتحدة لتحقيق أهداف التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي كما وردت في المادة ٥٥ من الميثاق وهي :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير وسائل العمل الدائم لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتنمية ، والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشكلات الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(ج) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للجميع ، بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ودون تفرقة بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

ويتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة ، وفقا للمادة ٥٦ ، بالقيام بكل ما يلزم لتحقيق هذه الأهداف .

ويمارس المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، فى سبيل انجاز المهام المذكورة ، عدة سلطات نصت عليها المادتان ٦٢ و ٦٦ ، تتدرج من مجرد سلطة المناقشة الى سلطة اصدار توصيات لا تتمتع بقوة الزامية (١١٤) ، وذلك على النحو الآتى :

١ - سلطة المناقشة فى كل موضوعات التعاون الدولى ومشكلاته فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والتعليمية .

٢ - سلطة اعداد الدراسات والتقارير فى المجالات السابقة .

٣ - سلطة اعداد مشروعات اتفاقيات فى المجالات السابقة ، تعرض على الجمعية العامة ، التى تدعو الدول الى توقيعها فى حالة اقرارها لها (١١٥) .

٤ - سلطة تنظيم مؤتمرات دولية فى مسألة من المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاص المجلس .

(١١٤) راجع :

Delbez (L.), «Les pouvoirs du Conseil économique et social», Mélanges G. Scelle, 1950, vol. I, p. 213.

(١١٥) لم يكن هناك ذكر لهذه السلطة فى مقترحات دومبرتون أو كس .

٥ - سلطة اصدار توصيات في هذه المسائل ، مع ضرورة عرض هذه التوصيات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٦ - سلطة القيام ، بعد موافقة الجمعية العامة ، بالخدمات الفنية اللازمة لاعضاء الامم المتحدة او الوكالات المتخصصة ، متى طلب اليه ذلك (مادة ٦٦/٢) (١١٦) .

ويتضح من النص ان المجلس لا يستطيع مباشرة هذه السلطة من تلقاء نفسه ، بل لابد ان يكون ذلك بناء على طلب المعنيين . وقد اتاحت هذه السلطة للمجلس ان يلعب دورا هاما في مجال المساعدة الفنية الدولية .

ولا يملك المجلس التدخل في المنازعات الدولية حتى ولو تعلقت بنواحي اقتصادية او اجتماعية . كما لا يملك الامر باتخاذ « عمل ما » بشأن المسائل التي تدخل في اختصاصه .

واذا كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي يعد مجلسا تنفيذيا للجمعية العامة في مجالات التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ، فهو من ناحية اخرى مركز معاومات لمجلس الامن . فقد نصت المادة ٦٥ من الميثاق على ان « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ان يمد مجلس الامن بما يلزم من المعلومات ، وعليه ان يعاونه متى طلب اليه ذلك » . ولعل من اهم الصور العملية لممارسة هذه الوظيفة ، استشارة مجلس الامن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في حالة اعتزامه توقيع جزاءات اقتصادية تطبيقا لاحكام الفصل السابع .

علاقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالوكالات المتخصصة :

يختص المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمهمة ربط الوكالات المتخصصة التي تعمل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية الدولية بالامم المتحدة

(١١٦) وتؤكد المادة ٩١ من الميثاق جواز ممارسة المجلس لهذه السلطة بالنسبة للأقاليم المشمولة بنظام الوصاية . فلقد نصت على أن « يستعين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسبا ، بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي وبالوكالات المتخصصة في كل ما يختص به كل منها من الشئون » .

والتنسيق بين أعمالها ، ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة لم يقرر ، على عكس ما كانت تقضى به المادة ٢٤ من عهد عصبة الأمم ، وضع مثل هذه الوكالات تحت سلطة الأمم المتحدة ، وإنما تركها خارج نطاق المنظمة من الناحية القانونية ، مع إمكان عقد اتفاقات خاصة مع كل منها لوصولها بالأمم المتحدة . وأداة المنظمة العالمية في ذلك هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي (١١٧) ، الذي يتمتع في مواجهة هذه الوكالات بسلطات رئيسية هي :

(١) سلطة وضع اتفاقات مع أي من هذه الوكالات ، تحدد قواعد الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، على أن تعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (مادة ١/٦٣) .

وقد أبرم المجلس اتفاقات وصل مع ثلاثة عشر وكالة متخصصة منها منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، واليونسكو ، ومنظمة الصحة العالمية ، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولي .

ويجب ملاحظة أن الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة لا تشمل بالضرورة كافة المنظمات الدولية المتخصصة . فقد لا ترغب بعض هذه المنظمات في الارتباط بالأمم المتحدة ، كما قد لا توافق الأمم المتحدة على التعاون مع البعض الآخر ، إذا كانت أهميته محدودة .

(ب) سلطة التنسيق بين أوجه نشاط الوكالات المتخصصة ، عن طريق التشاور معها وتقديم التوصيات إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة (مادة ٢/٦٣) .

(ج) سلطة الزام الوكالات المتخصصة بتقديم تقارير عن نشاطها ، والخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصيات المجلس وتوصيات الجمعية العامة . ويرسل المجلس ملاحظاته على هذه التقارير للجمعية العامة (مادة ٦٤) .

(١١٧) راجع في تفاصيل العلاقة بين المجلس وهذه الوكالات ، د. حامد سلطان ، « المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة » ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٥٢ ، المجلد ١١ ، والثالث ، ص ٤٨٦ ؛ ود. زكي هاشم « المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة » ، مجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٤٩ ، ص ٤١ وما بعدها .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات الفنية غير الحكومية :

يتمتع المجلس بسلطة تبادل الرأى والاستشارة مع المنظمات الفنية غير الحكومية التى تعمل فى الحقل الاقتصادى والاجتماعى الدولى ، مثل هيئة الصليب الاحمر الدولى ، والاتحاد الدولى لشركات الطيران والاتحاد البرلمانى الدولى ، وذلك ضمانا للتنسيق معها والاستفادة من خدماتها . وقد نصت المادة ٧١ على أن « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه . وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما أنه قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات اهلية وبعد التشاور مع عضو الامم المتحدة ذى الشأن » .

وقد أصدر المجلس قرارا فى عام ١٩٤٦ بتقسيم المنظمات الفنية غير الحكومية التى يعترف لها « بالوضع الاستشارى » الى ثلاث فئات :

فئة أ : وتضم المنظمات ذات الصلة الوثيقة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية فى المناطق التى تعمل فيها . وتتمتع هذه المنظمات بوضع متميز ، فيمكنها ارسال مراقبين لحضور الجلسات العامة للمجلس ، واستشارة اللجان الدائمة ، وطلب اضافة موضوعات الى جدول الاعمال ، وتقديم مذكرات بشأن المسائل المدرجة فيه . ومن هذه المنظمات الاتحاد الدولى للفرف التجارية ، والاتحاد العام لنقابات العمال ، والاتحاد الدولى للنقابات المسيحية ، والاتحاد البرلمانى الدولى .

فئة ب : وتضم منظمات ذات اختصاص محدود ، يعنى بمظهر معين من مظاهر أنشطة المجلس . وهى لا تدخل فى علاقات مع المجلس مباشرة ، وانما مع لجنته الفرعية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية . ويمكن لهذه المنظمات أن ترسل مراقبين لحضور جلسات المجلس ولجانه الفرعية . ولا يعرض على المجلس الا ملخص مذكرات هذه المنظمات .

فئة ج : وهى منظمات تعنى بتنمية الرأى العام ، وينشر معلومات يمكن أن تفيد المجلس . ويتم تسجيل هذه المنظمات لدى الامانة العامة للامم المتحدة ، لكى يمكن لهذه الامانة او للجان المجلس الاقتصادى والاجتماعى استشارتها ، اذا لزم الأمر ، فى الموضوعات المتعلقة بنشاطها .

ويضم المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا اجرائية يختص بعضها بالتفاوض مع المنظمات الدولية الحكومية حول شروط تحويلها الى منظمات متخصصة موصولة بالامم المتحدة ، ويختص البعض الآخر بالتفاوض مع المنظمات الفنية غير الحكومية للاعتراف لها « بالوضع الاستشارى » .

ثالثا - اسلوب عمل المجلس :

وضع المجلس لنفسه لائحة اجراءات داخلية ، وفقا للمادة ٧٢ من الميثاق ، بهدف تنظيم اجتماعاته واجتماعات لجانه . ويعقد المجلس دورتين عاديتين كل عام ، ويتم تحديد ميعاد كل دورة فى ختام الدورة السابقة ، على ان تكون احدهما قبل الأسبوع الأول من ابريل ، والثانية قبل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة . وتستمر كل دورة حوالى شهر .

وينتخب المجلس رئيسه ونائبيه الرئيس سنويا .

وبجوز دعوة المجلس لدورة غير عادية ، بقرار يصدره بناء على طلب أغلبية أعضائه أو الجمعية العامة أو مجلس الأمن (١١٨) . كما يمكن عقد دورة غير عادية اذا طلب ذلك مجلس الوصاية أو عضو من أعضاء الامم المتحدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على هذا الطلب رئيس المجلس الاقتصادى ونائباه . فاذا لم تتم موافقة رئيس المجلس ونائبيه فى الاربعة ايام التالية لتقديم الطلب ، فعلى الرئيس ان يناقش الامر مع أعضاء المجلس ، فاذا وافقت أغلبية الاعضاء عليه خلال ثمانية ايام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية فى الموعد الذى يحدده ، بشرط الا يتجاوز هذا الموعد ثلاثين يوما ، تحتسب من موعد تقديم الطلب الخاص بعقد الدورة غير العادية (١١٩) .

ولرئيس المجلس أن يدعو المجلس ، بموافقة نائبيه ، الى الانعقاد فى دورة غير عادية فى الموعد الذى يحدده لذلك (١٢٠) .

(١١٨) راجع المواد ١ ، ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية للمجلس .

(١١٩) المادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس .

(١٢٠) المادة ٥ من اللائحة الداخلية للمجلس .

ويجتمع المجلس في مقر الأمم المتحدة أو في مكان آخر توافق عليه أغلبية أعضاء المجلس .

ويعد السكرتير العام جدول الأعمال المؤقت للمجلس ، ويعرضه عليه لإقراره . وتسرى بالنسبة لنظام المناقشة وإدارة الجلسات وعلايتها ولغات العمل القواعد الإجرائية التي تتبعها الجمعية العامة .

ويقوم نظام التصويت بالمجلس على أساس المساواة بين كافة الدول الأعضاء ، إذ يكون لكل عضو صوت واحد ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة « للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت » .

وقد أتاح نشاط المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة أن تحقق عدة إنجازات في مجال تقديم المعونة الفنية للدول المتخلفة ، وخاصة من خلال برنامج المعونة الفنية الموسع (١٩٤٩) وصندوق الأمم المتحدة الخاص (١٩٥٩) ثم من خلال برنامج الأمم المتحدة للتنمية الذي أنشئ في نوفمبر ١٩٦٥ من أجل دمج برنامج المعونة الفنية الموسع والصندوق الخاص في برنامج واحد ، وفي مجال تقديم المعونة الاقتصادية وخاصة من خلال منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (نوفمبر ١٩٦٦) وصندوق تنمية رأس المال (ديسمبر ١٩٦٦) ، وكذا في المجالات الاجتماعية المختلفة وخاصة مجال حماية حقوق الإنسان .

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

عانت شعوب المستعمرات زمنا طويلا من الاستعمار وآثاره البغيضة . ولم تخضع هذه المستعمرات قبل نشأة ميثاق الأمم المتحدة لأي نوع من الإشراف الدولي ، ذلك أن المعاهدات التي عقدها الدول الأوروبية في نهاية القرن التاسع عشر ، مثل اتفاق برلين عام ١٨٨٥ . واتفاق بروكسل عام ١٨٩٠ ، لم تكن بقصد تنظيم إدارة هذه الأقاليم . بقدر ما كانت تهدف تجنب منازعات الدول الأوروبية بشأنها . وجاءت عصبة الأمم بنظام الانتخاب ليسرى على الأقاليم التي انتزعت من دول الإعداء (تركيا والمانيا) . والتي لم يكن في مقدور دول الحلفاء المنتصرة ، لاعتبارات سياسية . أن تعين

ضمها اليها (١٢١) . ولم يكن اشراف العصبة على تطبيق هذا النظام ، في الواقع ، الا اشرافا شكليا .

وفي اثناء انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو ، ظهر الصراع واضحا بين الدول الاستعمارية والدول التي تنادى بحق المستعمرات في الحصول على استقلالها (١٢٢) . وناضلت الشعوب الحرة في سبيل اقرار حق المستعمرات في الحرية وتقرير المصير ، الا أنها لم توفق في تحقيق هذا الهدف كاملا ، وانما استطاعت ان تحصل على اعتراف ميثاق الامم المتحدة بأن شئون الاقاليم غير المستقلة لم تعد ، كما كانت تدعى الدول المستعمرة ، مسألة داخلية ، وانما أصبحت مسئولية من مسئوليات المجتمع الدولي كله ، مما يجعل ادارة الاقاليم خاضعة لمبدأ المحاسبة الدولية .

وجاء ميثاق الامم المتحدة بتصريح خاص بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، كما انشأ نظاما دوليا للوصاية على بعض هذه الاقاليم ، يفرض على الدول التي تديرها التزامات محددة تحت اشراف فرع رئيسي من فروع الهيئة ، وهو مجلس الوصاية (Consiel de Tutelle) .

ومن المناسب ، ان نتناول ، بصفة عامة ، احكام الميثاق المتعلقة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، وتلك الخاصة بالاقاليم المشمولة بنظام الوصاية الدولية .

(١٢١) قسمت المادة ٢٢ من العهد الاقاليم الخاضعة لنظام الانتداب إلى ثلاث فئات ، وفقاً لدرجة التقدم الاجتماعي والسياسي لشعوب هذه الاقاليم : الانتداب (أ) ، الانتداب (ب) ، الانتداب (ج) . وكان الهدف الرئيسي من انشاء نظام الانتداب المدول عما كانت تجرى عليه الدول المنتصرة في الحروب من ضم كل أو بعض اقاليم الدول المهزومة أو مستعمراتها اليها . وكان النظام يقضى بأن تخرج هذه الاقاليم أو المستعمرات عن سيادة الدولة المهزومة ، ولاتخضع لسيادة الدولة المنتصرة ، وإنما تتولى إدارتها ، تحت اشراف عصبة الأمم ، دولة معينة ، بهدف الرقي بشعوبها والوصول بها إلى مرحلة الحكم الذاتي أو الاستقلال .

(١٢٢) لم تتضمن مقترحات دومبرتون أو كس أي اشارة إلى موقف المنظمة الدولية المقترح قيامها من المشكلة الاستعمارية . وفي مؤتمر يكت . تقرير أن تتشاور الدول الخمس التي سيكون لها مقاعد دائمة في مجلس الأمن ، في شأن مسألة الوصاية ، قبل انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة .

اولا - الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي :

يتضمن الفصل الحادى عشر من ميثاق الامم المتحدة ، وعنوانه « تصريح خاص بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى » ، تحديد التزامات الدول القائمة بادارة هذه الاقاليم . ويعتبر بعض الفقهاء نصوص هذا الفصل فى حكم « ميثاق دولى لادارة المستعمرات » (١٢٢) (International Charter of Colonial Administration) ، تلتزم الدول وفقا له بالعمل على تقدم المستعمرات فى مختلف المجالات . وقد نصت المادة ٧٣ من الميثاق على ان « يقر أعضاء الامم المتحدة - الذين يضطلعون فى الحال او فى المستقبل بتبعات عن ادارة اقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى - المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الاقاليم لها المقام الأول ، ويقبلون امانة مقدسة فى عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الاقاليم الى اقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والامن الدولى الذى رسمه هذا الميثاق » .

وتحدد المادة ٧٣ اهم الالتزامات التى تقع على عاتق الدول القائمة بالادارة فيما ياتى :

- ١ - كفالة تقدم شعوب البلاد غير المستقلة فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، وكفالة معاملتها بانصاف وحمايتها من ضروب الاساءة ، مع الاحترام الواجب لحضارة هذه الشعوب .
- ٢ - انماء الحكم الذاتى فى هذه البلاد ، ومعاونتها على تطوير نظمها السياسية بصورة مطردة ، وفقا للظروف الخاصة بكل اقليم وشعوبه ، ومراحل تقدمه المختلفة .
- ٣ - تعزيز التدابير الانشائية للرقى والتقدم وتشجيع البحوث ، مع وجوب التعاون فيما بين هذه الدول ، ومع الهيئات الدولية المختصة .
- ٤ - ارسال بيانات دورية منتظمة للامين العام للامم المتحدة فى الشئون

(١٢٢) راجع د . عبد الله العريان ، « فكرة التنظيم الدولى ، تطورها التاريخى وخصائصها الحاضرة » ، مجلة القانون والاقتصاد ، مارس ويونيو ١٩٥٥ ، ص ٢٦٢ .

المتعلقة بمصالح هذه الاقاليم . ورغم ان النص يشير الى « البيانات الفنية المتعلقة بالاقتصاد والاجتماع والتعليم » (مادة ٧٣/هـ) ، الا ان هذه البيانات يجب ان تتضمن ايضا المسائل السياسية ، وذلك على ضوء ما تفرضه النصوص من التزام الدول التي تدير هذه الاقاليم « بكفالة تقدم شعوب تلك الاقاليم في شئون السياسة » (مادة ٧٣ / ا) ، ومعاونتها على « انماء نظمها السياسية الحرة » (مادة ٧٣ / ب) (١٢٤) .

وتملك الجمعية العامة حق مناقشة التقارير المتضمنة لهذه البيانات ، واصدار توجيهات وتوصيات بشأنها ، اعمالا لنص المادة العاشرة الذي يخول للجمعية العامة حق مناقشة أية مسألة تدخل في نطاق الميثاق . وكانت الدول المشرفة على ادارة الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي قد ادعت في السنوات الاولى لقيام الهيئة بأن الميثاق لم يأت بنص صريح يخول للامم المتحدة حق مناقشة هذه التقارير ، ولم يحدد جهة مختصة بذلك ، الا ان الجمعية العامة رفضت هذا التفسير ، بل وقررت في عام ١٩٤٧ انشاء « لجنة المعلومات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي » ، واعادت تأسيسها عام ١٩٤٩ ، ثم عام ١٩٥٥ ، وان لم تعترف لها في هذه الاعوام الا باختصاصات محدودة . وفي عام ١٩٦٠ قامت الجمعية العامة ، وهي بصدد زيادة أعضاء هذه اللجنة ، بتوسيع نطاق صلاحيتها ليشمل فحص كافة البيانات ، بما فيها البيانات السياسية والدستورية ، وتقديم ملاحظات وتوصيات بشأنها .

وتجدر الاشارة الى ان الامم المتحدة هي جهة الاختصاص في تحديد الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، التي تنطبق عليها احكام الفصل الحادى عشر . ولذلك فقد كان ادعاء الدول الاستعمارية بأنها صاحبة هذا الاختصاص ادعاء باطلا ، لان التسليم به كان يؤدى عملا الى تهرب هذه الدول من الخضوع لاية رقابة دولية في ادارتها لهذه الاقاليم .

كما تجدر الاشارة أيضا الى ان الالتزامات الواردة في الفصل الحادى عشر تتمتع بنفس القيمة القانونية لسائر اجزاء الميثاق . ولذلك فقد كان طبيعيا

(١٢٤) وكانت الدول التي تدير اقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي قد عارضت ، في السنوات الاولى لقيام الهيئة ، الالتزام بتقديم بيانات في النواحي السياسية .

أن ترفض الجمعية العامة التفسير الذي نادى به الدول الاستعمارية ، بأن أحكام هذا الفصل تقرر مجرد اتجاهات عامة ذات طابع مثالي اختياري ، ولا تتمتع الا بقيمة أدبية (١٢٥) . وقد جاءت قرارات عديدة من الجمعية العامة تسلم بالقوة القانونية الالزامية لاحكام هذا الفصل .

ثانيا - نظام الوصاية الدولية :

قررت المادة ٧٥ من الميثاق انشاء نظام دولي للوصاية على بعض الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، التي تضعها الدول القائمة بادارتها ، بمقتضى اتفاقات خاصة تحت اشراف الهيئة العالمية .

وقد قام هذا النظام ، امتدادا لنظام الانتداب الذي وضعته عصبة الامم (١٢٦) ، من أجل الاسهام في حل مشاكل بعض الاقاليم غير المستقلة على نحو يحقق الارتقاء بها من ناحية ، ويحفظ السلم الدولي من ناحية أخرى .

ونتناول دراسة نظام الوصاية من حيث أهدافه الأساسية ، والاقاليم المشمولة به ، والمجلس الذي يتولى الاشراف على تنفيذه ، وتطبيقات هذا النظام ومستقبله .

١ - الاهداف الأساسية لنظام الوصاية :

يهدف هذا النظام الى دعم السلم عن طريق الأخذ بيد الشعوب المتخلفة، والعمل على الارتقاء بها في مختلف مجالات الحياة ، والاعداد لحصولها على الحكم الذاتي أو الاستقلال .

(١٢٥) لاشك أن تفسير الدول الاستعمارية يتسم بالغرابة ولا يجد له سندا من قواعد تفسير المعاهدات الدولية ؛ ذلك أن الفصل الحادى عشر جزء لا يتجزأ من الميثاق ويتصف بوصفه القانونى . راجع د. عبد الله العريان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٥ .

(١٢٦) وان كان يختلف عنه من حيث نطاق تطبيقه وأهدافه واختصاصات الجهة التي تتولى الاشراف على التنفيذ . راجع د. زكى هاشم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢١٢ وما بعدها ؛ د. عبد الله العريان ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦١ - ٢٦٢ ؛ جودويش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٣٣ وما بعدها .

وقد حددت المادة ٧٦ من الميثاق أهداف النظام فيما يأتي :

- ١ - توطيد السلم والامن الدوليين .
- ٢ - العمل على تقدم سكان الاقاليم المشمولة بالوصاية سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وتعليميا ، وتطويرهم المطرد نحو الحكم الذاتى ، والاستقلال ، حسبما يتفق والظروف الخاصة بكل اقليم ، ورغبات شعوبه التى تعرب عنها بكل حريتها ، ووفقا لشروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

٣ - تشجيع احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للجميع .

٤ - كفالة المساواة فى المعاملة فى الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع اعضاء الامم المتحدة ومواطنيها ، والمساواة بين هؤلاء المواطنين فيما يتعلق باجراء القضاء .

٢ - الاقاليم المشمولة بالوصاية :

تنص المادة ٧٧ من الميثاق على ان نظام الوصاية يبرى على الاقاليم التى يوقع بشأنها اتفاق وصاية بين الامم المتحدة والدولة التى تتولى الادارة ، على ان تكون من الاقاليم الآتية :

- (أ) الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب .
- (ب) الاقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .
- (ج) الاقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دولة مسئولة عن ادارتها .

ويشمل اتفاق الوصاية ، طبقا لنص المادة ٨١ ، الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، وتحديد السلطة التى تباشر ادارة الاقليم . ويجوز ان تكون هذه السلطة دولة أو أكثر ، أو هيئة الامم المتحدة

ذاتياً (١٢٧) - ولا يشترط في الدولة التي تتولى سلطة ادارة الاقليم ان تكون عضواً في الامم المتحدة .

ولما كانت سرعة ابرام اتفاقات الوصاية امر اولي لبدا تنفيذ نظام الوصاية الدولية ، فقد حرص مؤتمر سان فرانسيسكو على توجيه نداء الى الدول التي تتولى ادارة اقليم ، لحثها على القيام بهذا الاجراء . وقد وقعت اتفاقات وصاية كل من استراليا وبلجيكا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة وفرنسا . أما جنوب افريقيا فقد رفضت ان توقع اتفاق وصاية بالنسبة لاقليم جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) ، الذي كان خاضعاً لاشرافها وفق احكام نظام الانتداب . وقد طالبت جنوب افريقيا بضم هذا الاقليم اليها ، بعد اجراء استفتاء شعبي به (وان لم تقدم أية تفصيلات عن كيفية اجرائه) ، الا ان الجمعية العامة رفضت هذا الطلب ، واعلنت ان الاهالي الافريقيين بالاقليم لم يحصلوا بعد على الحكم الذاتي ، ولم يصلوا الى مرحلة من التقدم السياسي تتيح لهم ابداء رأي مدروس في هذه المسألة الهامة ، وأوصت ، عوضاً عن ذلك ، بوضع الاقليم تحت نظام الوصاية الدولية . وأمام رفض جنوب افريقيا هذه الفكرة ، طلبت الجمعية العامة رأي محكمة العدل الدولية في مدى التزام هذه الدولة بوضع اقليم جنوب غرب افريقيا تحت نظام الوصاية . وافادت المحكمة في رأي استشاري ، صادر في ١١ يوليو ١٩٥٠ ، بأنه اذا لم يكن هناك الزام قانوني على جنوب افريقيا بعقد اتفاق لوضع الاقليم المذكور تحت الوصاية ، الا ان هذه الدولة لا تملك منفردة تعديل الوضع القانوني للاقليم ، وأن مثل هذا التغيير لا يجوز قانوناً الا بموافقة الامم المتحدة . وازافت المحكمة ان جنوب افريقيا تظل ملتزمة بالاحكام الخاصة بالانتداب الواردة في المادة ٢٢ من عهد عصبة الامم ، وأن الجمعية العامة للامم المتحدة تعتبر مختصة ، بحكم وظائفها العامة ، بمراقبة ادارة هذه الدولة للاقليم المذكور (١٢٨) .

(١٢٧) راجع :

Le Roy (P.), «La nature juridique des accords de tutelle», R.G.D.I.P., 1956, p. 977; Vedovato (G.), «Les accords de tutelle», R.C.A.D.I., 1950, vol. I, p. 613 et ss.

(١٢٨) راجع ماسبق ذكره بخصوص هذا الرأي الاستشاري ، عند الكلام عن نظرية الاختصاصات القضائية ، وراجع أيضاً :

وقد قبلت الجمعية العامة هذا الرأي وحثت جنوب افريقيا على العمل به . كما كررت توصيتها بوضع جنوب غرب افريقيا تحت الوصاية ، وشكلت لجنة خاصة للتباحث مع جنوب افريقيا حول تدابير تطبيق فتوى محكمة العدل الدولية . وفوضت اللجنة فحص التقارير والعرائض المتعلقة بجنوب غرب افريقيا .

غير أن جنوب افريقيا اعتبرت رأى محكمة العدل الدولية غير ملزم ، واستمرت في انكار سلطة الأمم المتحدة .

وامام اصرار جنوب افريقيا على موقفها واعلانها أن اقليم جنوب غرب افريقيا ليس في نظرها سوى جزءا من اقليمها ، أصدرت محكمة العدل الدولية فتاوى لاحقة تؤكد فتوى عام ١٩٥٠ . وأصدرت الجمعية العامة قرارا في ٢٧ أكتوبر عام ١٩٦٦ بانهاء انتداب جنوب افريقيا على الاقليم المذكور ، ووضعه تحت الاشراف المباشر للأمم المتحدة ، أكدت فيه من جديد حق شعب ناميبيا في تقرير مصيره ، واعلنت فيه أن جنوب افريقيا قد قصرت في كفالة الرفاهية المعنوية والمادية والامن للسكان الاصليين وانها في الواقع قد تنكرت لصك الانتداب . ودعا القرار جنوب افريقيا الى الامتناع عن أى عمل من شأنه تغيير الوضع الدولى لاقليم ناميبيا . ثم أصدرت الجمعية العامة قرارا آخر في ١٩ مايو ١٩٦٧ بإنشاء لجنة تسمى « مجلس الأمم المتحدة لجنوب غرب افريقيا » لتكون مسئولة عن ادارة الاقليم ، مقرررة أن هذه اللجنة « سوف تفعل كل ما في وسعها لتمكين الاقليم من الحصول على استقلاله في يونيو ١٩٦٨ » ، كما طلبت من مجلس الامن أن يتخذ « جميع التدابير المناسبة لتمكين اللجنة من أداء مهامها » ، إلا أن هذه اللجنة لم تستطع حتى اليوم ممارسة اختصاصاتها ، وذلك بسبب تحدى جنوب افريقيا لسلطة الأمم المتحدة . وقد ذكر المجلس في تقرير آخر له أنه بوصفه الهيئة المكلفة بادارة الاقليم قد سعى الى ممارسة سلطته بقدر الامكان في ظل الظروف السائدة ، إلا أنه اقتنع بأن جنوب افريقيا لن تنسحب

Nisot (J.), «La question du Sud-Ouest africain devant la Cour Internationale de Justice», Revue belge de droit international, 1967, vol. I, p. 24; United Nations, «A principle in torment. The United Nations and Namibia», New York, 1969.

ما لم تتخذ « تدابير اجبارية » ، وحذر من ان رفض تلك الدولة الانصياع لقرارات الامم المتحدة « سوف يؤدي لا محالة الى نشوب العنف والحرب العنصرية » . كذلك اقترح المجلس في عدة مناسبات اجراءات يمكن للحكومات ان تقوم بها لتأييد جهوده ، منها ان تمارس جميع الدول علاقاتها فيما يختص بناميبيا معه وحده ، وان تقوم الشركات ذات المصالح في هذا الاقليم باجراء معاملاتها عن طريقه ، وان تحول اليه عائدات عملياتها في ناميبيا .

وفي اوائل عام ١٩٦٩ استرعى مجلس الامم المتحدة لناميبيا انتباه مجلس الامن للتدهور المستمر في الموقف نتيجة الاجراءات التعسفية والتفرقة العنصرية التي تمارسها جنوب افريقيا في اقليم ناميبيا . واجتمع مجلس الامن في ٢٠ مارس ١٩٦٩ ، واتخذ قرارا يدعو جنوب افريقيا الى الانسحاب « فورا » من ناميبيا . وقال المجلس انه في حالة امتناع جنوب افريقيا عن ذلك ، فانه سوف يقرر « الخطوات او التدابير اللازمة طبقا للميثاق » . واعترف المجلس ، بصفة خاصة ، بانتهاء الجمعية العامة للانتداب ، ووصف استمرار وجود جنوب افريقيا في الاقليم بانه غير شرعي ، وضار بمصالح الشعب ، وادان رفض جنوب افريقيا الامتنال لقرارات الجمعية العامة ومجلس الامن ، ودعا جميع الدول الى بذل نفوذها من اجل الضغط على جنوب افريقيا .

وفي ١٢ اغسطس ١٩٦٩ ادان مجلس الامن جنوب افريقيا مرة اخرى « لتحديها المستمر » وقرر ان استمرار احتلالها لناميبيا « يشكل انتهاكا عدوانيا لسلطة الامم المتحدة » . وهنا حدد مجلس الامن موعدا نهائيا لانسحاب جنوب افريقيا ، هو ١ اكتوبر ١٩٦٩ ، كما اعترف بشرعية كفاح الشعب ضد الوجود غير الشرعي لسلطات جنوب افريقيا ، ودعا جميع الدول الى الامتناع عن الدخول في أية معاملة مع جنوب افريقيا تنتحل لنفسها فيها صفة النيابة عن ناميبيا .

وبعد خمسة أشهر من انتهاء الموعد المحدد لانسحاب جنوب افريقيا ، انشأ مجلس الامن لجنة فرعية لدراسة طرق ووسائل تطبيق قراراته المتعلقة بناميبيا . وقدمت اللجنة المذكورة عدة اقتراحات انعكست في مجموعة قرارات اتخذها مجلس الامن في ٢٩ يوليو ١٩٧٠ (مع امتناع فرنسا والمملكة المتحدة عن التصويت عليها) ، يدعو فيها الدول الاعضاء في الامم المتحدة الى :

١ - الامتناع عن ممارسة أية علاقات مع جنوب افريقيا تنطوي على الاعتراف بسلطانها على ناميبيا ، أو اعلان عدم الاعتراف بهذه السلطة رسميا في حالة البلاد التي لها علاقات دبلوماسية مع جنوب افريقيا .

٢ - تأمين ايقاف الشركات المملوكة للدول أو الخاضعة لاشرفها ، لجميع المعاملات المتعلقة بمشروعات تجارية أو صناعية أو بامتيازات في ناميبيا .

٣ - منع القروض والتسهيلات الائتمانية أو غيرها من اوجه المساعدة المالية التي ينوى رعاياها أو تنوى شركاتها استخدامها في تسهيل التبادل التجاري أو التجارة مع ناميبيا .

٤ - عدم تشجيع رعاياها وشركاتها على الاستثمار في ناميبيا .

٥ - الامتناع عن حماية مثل هذا الاستثمار ضد الطلبات التي قد تتقدم بها في المستقبل أية حكومة شرعية لناميبيا .

٦ - عدم تشجيع السياحة والهجرة الى ناميبيا .

كما طلب مجلس الامن من محكمة العدل الدولية رايها استشاريا حول مسألة العواقب التي تنتج بالنسبة للدول من جراء استمرار وجود جنوب افريقيا في ناميبيا ، انتهاكا لقرارات المجلس .

ورغم كل هذه الآراء والقرارات من مختلف فروع الامم المتحدة ، السياسية والقانونية ، فما زالت جنوب افريقيا تفرض سيطرتها غير الشرعية على اقليم ناميبيا وترفض الامتثال لارادة المجتمع الدولي .

وتجدر الإشارة الى ان نظام الوصاية لا يسرى ، وفقا لما قرره المادة ٧٨ ، على الاقاليم التي أصبحت أعضاء في هيئة الامم المتحدة ، اذ ان العلاقات بين أعضاء هذه الهيئة يجب ان تقوم على احترام مبدأ المساواة في السيادة .

كما تجدر الإشارة ايضا الى ان مصر كانت قد طالبت ، اثناء الاعمال التحضيرية لميثاق الهيئة العالمية ، بأن يكون هناك نص يخول للجمعية العامة وضع حد للوصاية ، وتقرير ان الاقليم المشمول بهذا النظام قد أصبح أهلا

للاستقلال الكامل ، الا ان اغلبيه الدول رأت من الافضل عدم النص على ذلك صراحة في صلب الميثاق .

٣ - مجلس الوصاية :

يتناول الفصل الثالث عشر من الميثاق احكام تشكيل مجلس الوصاية ، واختصاصاته وسلطاته ، واسلوب عمله .

(١) تشكيل المجلس :

١ - عضوية المجلس :

نصت المادة ١/٨٦ من الميثاق على ان يتم تشكيل المجلس من ثلاث فئات من الدول :

- ١ - الدول القائمة بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية (١٢٩) .
- ٢ - الدول اصحاب المراكز الدائمة في مجلس الامن ، والتي لا تتولى مثل هذه الادارة (١٣٠) .
- ٣ - عدد من الدول الاعضاء في الامم المتحدة تقوم الجمعية العامة بانتخابهم ، بحيث يكون عدد الدول الممثلة في المجلس والتي لا تقوم بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية معادلا للدول التي تقوم بهذه الادارة . وبتعبير آخر ، يتم تحديد عدد أعضاء الفئة الثالثة بحيث تشكل هي والفئة الثانية

(١٢٩) وتفقد الدولة التي كانت تدير اقليما مشمولا بالوصاية عضوية المجلس إذا استبدلت بدولة أخرى ، أو إذا حصل الإقليم على الاستقلال . ولا تضم هذه الفئة حاليا ، بعد حصول غالبية الدول المشمولة بالوصاية على استقلالها ، سوى استراليا والولايات المتحدة الأمريكية .

(١٣٠) كان النص على هذه الفئة نتيجة اصرار الاتحاد السوفيتي على تمثيل الدول الكبرى في المجلس ، حتى وإن لم تكن تتولى ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية . ومع ذلك فقد رفض الاتحاد السوفيتي الاشتراكي في نشاط المجلس حتى عام ١٩٤٨ ، على أساس ان اتفاقات الوصاية تنتهى بطلانها ، ما لم تحدد من هي الدول المعنية مباشرة التي نصت عليها المادة ٧٩ من الميثاق .

عددا متساويا مع عدد الفئة الاولى (١٢١) . ويتم انتخاب هذه الفئة لمدة ثلاث سنوات .

ويهدف التشكيل ، على هذا النحو ، الى ضمان تمثيل كل المصالح المتعارضة داخل المجلس ، وان كان يؤدي الى عدم ثبات عدد الاعضاء وزيادتهم او نقصانهم وفقا لعدد الاعضاء الذين يتولون ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية .

ويلاحظ ان الميثاق لم يلزم الجمعية العامة بأن تراعى عند انتخابها للاعضاء من الفئة الثالثة التوزيع الجغرافي العادل .

٢ - تمثيل الاعضاء :

حرص الميثاق على أن يترك لاعضاء المجلس حرية مطلقة في اختيار مندوبيهم في المجلس ، بهدف تمكينهم من اختيار الاشخاص ذوي الخبرة الفنية ، القادرين على تحمل مسؤوليات نظام الوصاية ، وخاصة متابعة الاشراف على ما يتم انجازه في الاقاليم الخاضعة له ، ولذلك نصت المادة ٨٦/٢ على أن « يعين كل عضو من أعضاء مجلس الوصاية من يراه أهلا بوجه خاص لتمثيله فيه » (١٢٢) .

(ب) اختصاصات وسلطات المجلس :

اسند الميثاق الى المجلس ، تحقيقا لاهداف نظام الوصاية ، بعض الاختصاصات والسلطات التي يباشرها بصفته معاونا للجمعية العامة ، صاحبة الاختصاص الاصلى في هذا المجال ، والتي يعمل بتوجيه منها وتحت اشرافها ورقابتها (١٢٣) ، وذلك باستثناء ما يتعلق بالاقاليم الاستراتيجية حيث يتولى مجلس الامن الاشراف عليها .

(١٣١) أرادت الدول العربية ، أثناء مؤتمر سان فرانسيسكو ادخال ، تعديل على مشروع المادة ٨٦ بحيث يكون عدد الدول المنتخبة في المجلس مساويا لعدد الدول المعينة . ورغم تأييد عدد كبير من الدول لهذا الاقتراح ، إلا أنه لم يحصل على الأغلبية اللازمة لإقراره .

(١٣٢) وقد كان يتم اختيار أعضاء لجنة الانتخاب في نظام عصبة الأمم ، من أشخاص متخصصين ذوي خبرة ، وبغض النظر عن الجنسية التي ينتمون اليها .

(١٣٣) راجع المادتين ٨٥ ، ٨٧ من الميثاق .

وتتمثل سلطات المجلس فيما يأتى :

١ - فحص الاعمال التى تقوم بها الدولة القائمة بالادارة فى جميع النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو التعليمية ، وذلك بواسطة اسئلة يوجهها المجلس الى هذه الدول ، ويتعين الاجابة عليها ، فضلا عن التزامها باعداد تقرير سنوى ترفعه للمجلس يقوم بالنظر فيه وفحصه (مادة ٨٧/١ ومادة ٨٨) (١٣٤) . ويضع المجلس ملخصا لهذا التقرير وملاحظاته وتوجيهاته بشأنه ، فى التقرير عن أعماله الذى يرفعه الى الجمعية العامة سنويا .

٢ - قبول العرائض من أى مصدر ، وفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (مادة ٨٧/ب) . ويقرر المجلس ما يراه مناسبا بشأن هذه العرائض ، مثل اصدار توصية الى السلطة القائمة بالادارة أو الامانة العامة للأمم المتحدة ، أو ايفاد لجنة تحقيق الى الاقليم المشمول بالوصاية .

٣ - تنظيم زيارات دورية للاقاليم المشمولة بالوصاية ، فى اوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (مادة ٨٧/ج) .

ويتولى المجلس تشكيل البعثة التى تقوم بالزيارة ، وتحديد مهمتها التى قد تتمثل فى مجرد متابعة مدى تقدم الاقليم ، وتحقيق أهداف نظام الوصاية ، أو تناول التحقيق فى موضوع معين .

ويتخذ المجلس هذه الاجراءات وغيرها وفقا للشروط الواردة فى اتفاقات الوصاية (مادة ٨٧/د) .

وقد خول الميثاق المجلس أن يستعين ، كلما كان ذلك مناسبا ، بالمجلس

(١٣٤) تنص المادة ٨٨ على أن « يضع مجلس الوصاية طائفة من الاسئلة عن تقدم سكان كل إقليم مشمول بالوصاية فى الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقدم السلطة القائمة بالادارة فى كل إقليم مشمول بالوصاية داخل فى اختصاص الجمعية العامة تقريراً سنوياً للجمعية المذكورة موضوعاً على أساس هذه الاسئلة .

الاقتصادي والاجتماعي وبالوكالات المتخصصة ، في المسائل التي تدخل في
انشطتها (مادة ٩١) .

وقد اتخذت الجمعية العامة قرارا في عام ١٩٥٠ ، يتعلق بتنظيم الزيارات
للاقاليم المشمولة بالوصاية على نحو يجعلها فعالة . وقام المجلس منذ
تأسيسه بعدة زيارات لمراقبة أعمال السلطات القائمة بالادارة ، والاستماع
لشكاوى اهالى الاقاليم ورغباتهم ، اعقبتها توصيات تتعلق باصلاح شئون
هذه الاقاليم .

ومن المسلم به ان ما يصدر عن المجلس في مباشرته لسلطاته ، هي توصيات
لا تتمتع بالقوة القانونية الملزمة ، بل ولا بد من عرض هذه التوصيات على
الجمعية العامة للموافقة عليها ، واصدار توصيات بشأنها في مواجهة الدول
القائمة بالادارة .

وتجدر الاشارة الى ان بعض الدول العربية كانت قد اقترحت ، اثناء
مؤتمر سان فرانسيسكو ، تخويل الجمعية العامة سلطة تغيير الدولة القائمة
بالادارة ، اذا ارتكبت مخالفات خطيرة لاحكام نظام الوصاية او فصلت من
عضوية الامم المتحدة ، الا ان معارضة بعض الدول ، وخاصة الدول الكبرى ،
حالت دون الموافقة على ادراج الاقتراح في صلب الميثاق ، اكتفاء بالاشارة
في بيان تفسيري ، قامت باصداره الولايات المتحدة وبريطانيا وادمج في تقرير
اللجنة التي قامت بوضع احكام نظام الوصاية ، الى انه اذا ارتكبت الدولة
القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها (١٣٥) .

سلطات المجلس بالنسبة للاقاليم الاستراتيجية :

نصت المادة ٨٣/١ من الميثاق على أن يباشر مجلس الامن جميع وظائف
الامم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، بما في ذلك الموافقة على شروط
اتفاقات الوصاية او تعديلها .

وهكذا استثنى الميثاق الاقاليم الاستراتيجية من اشراف الجمعية العامة

(١٣٥) راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ،
١٩٤٥ ، ص ٨٩ وما بعدها .

ليخضعها ، نظرا لأهمية اعتبارات الأمن بشأنها ، لأشراف الجهاز المسئول عن حفظ السلم والأمن الدوليين ، وهو مجلس الأمن (١٣٦) .

ولما كان ينبغي وضع أمر النهوض بهذه الاقاليم ورعايتها موضع اعتبار جوهري ، فقد حرصت الفقرة الثانية من المادة ٨٣ على التأكيد على وجوب مراعاة الاهداف الأساسية لنظام الوصاية بالنسبة لشعوب هذه الاقاليم . كما قررت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة أن يستعين مجلس الأمن بمجلس الوصاية ، مع مراعاة احكام اتفاقات الوصاية ودون اخلال بالاعتبارات المتعلقة بالأمن ، في مباشرة وظائف نظام الوصاية في مختلف الشؤون للمواقع الاستراتيجية (١٣٧) .

وقد انفردت الولايات المتحدة بالوصاية على الاقاليم التي اعتبرت استراتيجية ، وهي جزر مارشال وكارولين وماريانا (عدا جزيرة جوام) بالمحيط الهادى ، بمقتضى اتفاق عام صدق عليه مجلس الأمن في أبريل سنة ١٩٤٧ .

وقد أصدر مجلس الأمن قرارا في ٧ مارس ١٩٤٩ بتنظيم علاقته بمجلس الوصاية فيما يتعلق بالأشراف على الاقاليم الاستراتيجية ، مقتضاه أن يمارس مجلس الوصاية بالنسبة لهذه الاقاليم نفس السلطات التي يمارسها في الاقاليم غير الاستراتيجية ، مع مراعاة ما يصدر من مجلس الأمن من قرارات في شئون الأمن .

(ج) أسلوب عمل المجلس :

نصت المادة ١/٩٠ من الميثاق على أن يضع المجلس لائحة إجراءاته متضمنة طريقة اختيار رئيسه . وقد قام المجلس في عام ١٩٤٧ بوضع

(١٣٦) لم يكن عهد عصبة الأمم يفرق، فيما يتعلق بنظام الانتخاب، بين أقاليم استراتيجية وأخرى غير استراتيجية .

(١٣٧) وقد كان مشروع المادة ٢/٨٢ يحمل استعانة مجلس الأمن بمجلس الوصاية أمراً اختيارياً ، إلا أنه بناء على اقتراح مصر ، في مؤتمر سان فرانسيسكو من ضرورة التأكيد على المهمة الإنسانية لنظام الوصاية في كل الأقاليم ، بما فيها الأقاليم الاستراتيجية تم تعديل المشروع لتصبح هذه الاستعانة أمراً وجوباً .

هذه اللائحة التي قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنوياً ، وعلى جواز أن يعقد دورات استثنائية بناء على طلب أغلبية أعضائه (١٢٨) ، أو طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن .

ويقوم المجلس باختيار رئيسه ونائبين له . ويجرى التصويت داخل المجلس على أساس أن يكون لكل عضو فيه صوت واحد (مادة ١/٨٩) ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (المادة ٢/٨٩) ، وليس لممثل الدول الكثرى في المجلس حق استخدام الفيتو .

٤ - تطبيقات نظام الوصاية ومستقبله :

رغم أن تشكيل مجلس الوصاية قد تم باعتباره من فروع الأمم المتحدة الرئيسية ، فقد كان واضحاً منذ البداية أن نجاحه في أداء المهام الموكولة إليه ، سيؤدي في نهاية الأمر ، إلى تصفيته وزوال نظام الوصاية ذاته ، وذلك حين تحقق الاقاليم التي شملتها الوصاية هدف النظام ، بالحصول على الحكم الذاتي أو الاستقلال .

وكانت الجمعية العامة قد صدقت حتى نهاية عام ١٩٤٩ على أحد عشر اتفاق وصاية ، عشرة منها خاصة بالاقاليم التالية : تونجو ، وتديرها استراليا نيابة عن المملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلندا ، غينيا الجديدة ، وتديرها استراليا ، رواندا أوروغواي ، وتديرها بلجيكا ، الكاميرون وتوجولاند ، وتديرهما فرنسا ، الصومال ، وتديره إيطاليا ، سامو الغربية ، وتديرها نيوزيلندا ، الكاميرون وتنجانيقا وتوجولاند ، وتديرها المملكة المتحدة ، أما الاتفاق الحادي عشر فخاص بجزر المحيط الهادي التي كانت في الماضي تحت انتداب اليابان ، وهي جزر مارشال وكارولين وماريانا (عدا جزيرة جوام) ، والتي أصبحت منذ عام ١٩٤٩ اقليماً استراتيجياً مشمولاً بوصاية الولايات المتحدة .

(١٢٨) تنص المادة ٢/٩٠ من الميثاق على أنه " يجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه " .

وكان مجلس الوصاية يستعرض سنويا أحوال الاقاليم المذكورة ويتولى دراسة موضوعات محددة متعلقة بها ، مثل التنمية الاقتصادية الريفية ، والفاء قوانين واساليب التمييز ، واشترك اهالى الاقاليم فى اعمال مجلس الوصاية ، واعداد وتدريب قيادات مدنية من هؤلاء الاهالى .

وقد حدث تطور هام فى عام ١٩٥٢ كان جزءا من الضغط المتزايد من أجل تصفية أسرع للاستعمار ، واعتراف أكبر بالمسؤولية الدولية عنها ، ففى ذلك العام طلبت الجمعية العامة من الدول الاعضاء القائمة بإدارة اقاليم مشمولة بالوصاية أن تقدم بيانات عن الاجراءات التى اتخذت أو التى يعتزم اتخاذها ، من أجل تحقيق الحكم الذاتى أو الاستقلال للاقاليم فى أقصر مدة ممكنة ، وعن المدة التى ستصل بعدها هذه الاقاليم الى ذلك الهدف . وقد تنابع منذ ذلك التاريخ استقلال الاقاليم المشمولة بالوصاية ، حتى أنه لم تبق ، اعتبارا من عام ١٩٦٢ ، غير ثلاثة اقاليم لم تحصل على استقلالها أو

تصبح اجزاء من دول مستقلة . وهناك اليوم اقليم واحد فقط لا يزال خاضعا للوصاية ، وهو جزر المحيط الهادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية ١٣٩

ولا شك أن حصول الغالبية العظمى من الاقاليم المشمولة بالوصاية على استقلالها ، مما يجعل نظام الوصاية فى طريقه الى الزوال ، يمثل نتيجة ايجابية تختلف عما حققه نظام الانتداب ، فى ظل عصبة الأمم ، من نتائج .

المبحث الخامس

محكمة العدل الدولية

ظروف نشأة المحكمة :

تعد فكرة وجود قضاء دولى دائم ظاهرة حديثة فى العلاقات الدولية . فقد ارتبطت نشأتها بقيام عصبة الأمم فى عام ١٩١٩ ، عندما نصت المادة ١٤ من عهد هذه العصبة على تكليف مجلسها باعداد مشروع محكمة دائمة للعدل

(١٣٩) بعد أن حصلت نورو على استقلالها ١٩٦٨ وغينيا الجديدة ١٩٧٦ راجع ، فى تفاصيل الخطوات التى أدت الى استقلال الاقاليم التى كانت مشمولة بالوصاية ، مجلة الهدف ، الصادره عن الامم المتحدة ، عدد خاص عن ٢٥ عاما من تصفيه الاستعمار ، سبتمبر عام ١٩٧٠ ، ص ١٠ - ١١ (م ٢٢ - المنظمات الدوليه)

الدولى ، وعرضه على الدول الاعضاء توطئة لاقراءه . وكانت هذه المادة تشير الى اختصاص المحكمة المزمع انشاؤها بالفصل فى المنازعات التى ترفعها اليها الأطراف المتنازعة ، وتقديم آراء استشارية حول أى « نزاع » أو « نقطة » يعرضها عليها مجلس العصبة أو جمعيتها العامة . وقد دعا المجلس لجنة استشارية للمشرعين لاعداد مشروع نظام المحكمة ، الذى تم عرضه على المجلس ثم على الجمعية العامة ، التى وافقت عليه بقرار فى ٣ ديسمبر ١٩٢٠ . وقد أصبح النظام الاساسى « للمحكمة الدائمة للعدل الدولى » (La Cour Permanente de Justice Internationale) ساريا من ١٦ ديسمبر عام ١٩٢٠ ، وذلك بعد التصديق عليه من أغلبية الدول الاعضاء بالمنظمة . وقد انضم للنظام الاساسى لهذه المحكمة اثنتان وخمسون دولة . وكان مقرها مدينة لاهاى (١٤٠) .

وقد بحثت المحكمة ، فى الفترة من سنة ١٩٢٢ الى سنة ١٩٣٨ ، خمساً وسبعين مسألة ، تناولتها احدى وخمسون قضية وثمانية وعشرون رأياً استشارياً ، وتوقف نشاطها بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية ، واحتلال الالمان لهولندا .

وثناء الاعمال التحضيرية لميثاق الامم المتحدة ، كان هناك اتفاق حول ضرورة وجود محكمة دولية ، باعتبار أن من أهداف المنظمة المقترح قيامها العمل على حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولى ، مما يقتضى وجود فرع قضائى يختص باصدار احكام ملزمة على أساس احترام قواعد القانون الدولى . الا أن التساؤل ثار حول مستقبل المحكمة الدائمة للعدل الدولى : فقد قررت مقترحات دومبرتون أوكس ، على ضوء المذكرة التى قدمتها لجنة خبراء برئاسة سير « وليم مالكين » فى عام ١٩٤٣ ، أهمية وجود محكمة دولية كجهاز قضائى رئيسى للامم المتحدة ، سواء كانت المحكمة الدائمة للعدل الدولى أو محكمة جديدة ، على أن يكون نظامها الاساسى فى الحالتين جزءاً متمماً لميثاق الامم المتحدة . وقد استقر الراى على انشاء محكمة جديدة (١٤١) تحمل اسم محكمة العدل الدولية (La Cour International de Justice) تعمل وفقاً

(١٤٠) انتقلت المحكمة عند غزو هولندا ، أثناء الحرب العالمية الثانية ، إلى جنيف .

(١٤١) كان من ضمن حجج أنصار استمرار المحكمة الدائمة للعدل الدولى ، وجوب المحافظة على المبادئ القانونية التى أقرتها أحكام وفتاوى هذه المحكمة . راجع :

لقواعد النظام الاساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى . وقد عقد فى واشنطن ، قبل اجتماع مؤتمر سان فرانسيسكو ، مؤتمر من أجل وضع النظام الاساسى للمحكمة الجديدة ، وانتهى من مهمته فى ١٩ أبريل ١٩٤٥ . وتقرر الحاق هذا النظام بميثاق الأمم المتحدة كجزء لا يتجزأ منه (١٤٢) .

وقد كان قيام محكمة جديدة أمراً تحتّمه الاعتبارات السياسية والفنية ، خاصة بعد أن جاءت الأمم المتحدة كبديل لعصبة الأمم .

وقد قدم قضاة المحكمة الدائمة للعدل الدولى استقالاتهم الى امين عام عصبة الأمم فى ٣١ يناير ١٩٤٦ ، وتقرر فى ١٨ أبريل ١٩٤٦ اعتبار المحكمة منحلة ، وعقدت فى نفس اليوم الجلسة الأولى للمحكمة الجديدة .

وتعتبر محكمة العدل الدولية ، رغم شخصيتها القانونية المستقلة ، استمراراً للمحكمة السابقة ، بل أن النظام الاساسى للمحكمتين يكاد يكون واحداً . وقد اتخذت المحكمة الجديدة قصر السلام بلاهاى ، وهو نفس مقر المحكمة السابقة ، مقراً لها ، (وأن كانت تملك حق الانعقاد أو مباشرة وظائفها فى مقر آخر ، اذا رأت ذلك مناسباً) . ونصت المادة ٣٦/٥ من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية على أن المعاهدات التى تقضى بالإحالة الى المحكمة الدائمة للعدل الدولى لفض المنازعات التى تنشأ بين أطرافها ، تعتبر كأنها قد نصت على الإحالة الى محكمة العدل الدولية .

محكمة العدل الدولية فرع رئيسى للأمم المتحدة :

تذكر المادة ١/٧ من الميثاق محكمة العدل الدولية ضمن فروع الهيئة الرئيسية . كما تنص المادة ٩٢ على أن هذه المحكمة « هى الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة » . وفى ذلك تختلف محكمة العدل الدولية عن المحكمة الدائمة للعدل الدولى ، التى لم تكن فرعاً من عصبة الأمم ، والتى كان

(١٤٢) لذلك لا يجوز تعديله إلا بنفس شروط تعديل ميثاق الأمم المتحدة ، وفقاً لأحكام المادتين ١٠٨ ، ١٠٩ منه ، « على أن يراعى ما قد تتخذه الجمعية العامة » ، بناء على توصية مجلس الأمن ، من أحكام بشأن اشتراك الدول التى تكون من أطراف هذا النظام الاساسى ولا تكون من أعضاء الأمم المتحدة . (مادة ٦٩ من النظام الاساسى للمحكمة) .

نظامها الاساسى مستقلا عن عهد العصبة (١٤٣) .

ولا يمنع وجود هذه المحكمة ، بطبيعة الحال ، من قيام محاكم دولية اخرى : تكون الدول حرة في الالتجاء اليها لحل منازعاتها . ولذلك تنص المادة ٩٥ من الميثاق على انه ليس فيه « ما يمنع أعضاء الأمم المتحدة من ان يعهدوا بحل ما ينشأ بينهم من خلاف الى محاكم اخرى بمقتضى اتفاقات قائمة من قبل ، او يمكن ان تعقد بينهم في المستقبل » (١٤٤) .

وكانت الدول قد رفضت ، اثناء الاعمال التحضيرية للميثاق ، اقتراحا تقدمت به الأرجنتين بالغاء محكمة التحكيم الدولية الدائمة اكتفاء بمحكمة العدل الجديدة ، وذلك على اساس أن تلك المحكمة يمكنها ان تلعب دورا رئيسيا في حل المنازعات الدولية ، التى يكون من المناسب تسويتها بقرار تحكيم يفسع في اعتباره عناصر الواقع ، وليس بحكم يستند الى الاعتبارات القانونية البحتة .

وستتناول دراسة محكمة العدل الدولية من حيث تشكيلها ، واختصاصها ، والاجراءات المتبعة امامها ، والقواعد القانونية الواجبة التطبيق ، واحكامها .

أولا - تشكيل المحكمة :

تتألف المحكمة من خمسة عشر عضوا ، يختارون من بين الاشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ، والحائزين فى بلادهم على مؤهلات التعيين فى ارفع المناصب القضائية ، او المشرعين الكفاء فى القانون الدولى ، وبغض

(١٤٣) ولو أن هذه المحكمة كانت من الناحية العملية مرتبطة ارتباط وثيقاً بعصبة الأمم ، يجعلها فى حكم الفرع القضائى لها . راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٦٥ .

(١٤٤) وكانت المادة الأولى من النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى تقرر نفس المعنى .

(١٤٥) ومع ذلك تحدث أحيانا مشاورات وتكتلات سياسية بين الدول بشأن اختيار قضاة المحكمة .

النظر من جنسياتهم (١٤٥) . على أنه لا يجوز أن يكون بالمحكمة أكثر من قاض واحد . رعايا دولة معينة (مادة ١/٣ من النظام الاساسى للمحكمة) (١٤٦) .

وتنص المادة ٩ من النظام الاساسى على ضرورة توافر معيار آخر عند اختيار قضاة المحكمة ، حيث قررت انه لا يكفى أن يكون كل من اعضاء المحكمة حاصلًا على المؤهلات المطلوبة ، « بل ينبغى أن يكون تاليف الهيئة في جملتها كفيلا بتمثيل المدينيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم » (١٤٧) . ويتفق هذا المعيار مع ما قرره المادة ٣٨ من النظام الاساسى من اعتبار « مبادئ القانون العامة التي اقرتها الامم المتحدة » مصدرا أصليا من مصادر القانون الدولي التي تقوم المحكمة بتطبيقها ، ذلك أن تشكيل المحكمة على ضوء معيار تمثيل المدينيات المختلفة هو وحده الكفيل بحسن تطبيق المادة ٣٨ .

ويتم انتخاب قضاة المحكمة لمدة تسع سنوات (١٤٨) ، مع جواز إعادة انتخابهم . وضمانا لعدم تغير قضاة المحكمة دفعة واحدة ، فقد تقرر أن تنتهى ولاية خمسة من الذين وقع الاختيار عليهم في أول انتخاب بعد ثلاث سنوات ، وولاية خمسة آخرين بعد ست سنوات ، على أن يتم ذلك بالقرعة بعد أول انتخاب (١٤٩) .

ويقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الامن مستقلين ، بانتخاب اعضاء المحكمة ، من قائمة تتضمن أسماء المرشحين من الشعب الاهلية في محكمة التحكيم الدائمة (١٥٠) ، وهى شعب تتكون من الاشخاص الذين رشحتهم

(١٤٦) وتنص المادة ٢/٣ على أنه « إذا كان هناك شخص يمكن اعتباره - فيما يتعلق بعضوية المحكمة - متمتعًا برعوية أكثر من دولة واحدة ، فإنه يعتبر من رعايا الدولة التي باشر فيها عادة حقوقه المدنية والسياسية » .

(١٤٧) وهى النظام الانجلوسكسونى والنظام اللاتينى والشريعة الإسلامية والنظام الاشتراكي ، ونظاما أمريكا اللاتينية وآسيا .

(١٤٨) اقترح مجمع القانون الدولى في عام ١٩٥٤ رفع المدة إلى خمس عشرة سنة ضماناً لتوفير مزيد من الاستقرار للمحكمة .

(١٤٩) على عكس الحال بالنسبة لقضاة المحكمة الدائمة للعدل الدولى الذين كانت تنتهى مدة ولايتهم في وقت واحد .

(١٥٠) وتم عملية الترشيح طبقا لما تقضى به المادة ١/٥ من النظام الاساسى من أن =

دولهم في قائمة قضاة هذه المحكمة . ولا يجوز لأى شعبة أن تسمى أكثر من أربعة مرشحين ، ولا أن يكون بينهم أكثر من اثنين من جنسيتها . كما لا يجوز بأى حال أن يتجاوز عدد مرشحي شعبة ما ضعف عدد المناصب المراد شغلها (مادة ٢/٥ من النظام الاساسى) . ومن المرغوب فيه أن تقوم كل شعبة أهلية ، قبل تقديم أسماء المرشحين ، باستشارة محكمتها العليا ، وكليات الحقوق ، والمعاهد العلمية ، والجامع الوطنية ، والشعب القومية للمجامع الدولية المتفرغة لدراسة القانون .

ويعتبر المرشحون الذين ينالون الأغلبية المطلقة للاصوات في الجمعية العامة وفي مجلس الأمن منتخبين . ويتم التصويت في مجلس الأمن على أساس عدم التمييز بين اصوات الاعضاء الدائمين ، واصوات الاعضاء غير الدائمين (مادة ٢/١٠ من النظام الاساسى) . وإذا حصل أكثر من مرشح من رعايا دولة واحدة على الاكثرية المطلقة للاصوات في الجمعية العامة وفي مجلس الأمن ، اعتبر أكبرهم سنا هو وحده المنتخب (مادة ٣/١٠) . وإذا بقى منصب او أكثر خاليا بعد أول جلسة تعقد للانتخاب ، عقدت بالاسلوب ذاته ، جلسة ثانية ، ثم ثالثة عند الضرورة (مادة ١١) (١٥١) .

وينتخب القضاة من بينهم رئيسا ونائبا للرئيس لمدة ثلاث سنوات . وقد جرى العمل على شغل هذين المنصبين بالتناوب . وتنعقد المحكمة بكامل هيئتها الا في حالات استثنائية يحددها النظام الاساسى . ويكون تشكيل المحكمة صحيحا بحضور تسعة قضاة .

وللمحكمة أن تشكل من داخلها دوائر مكونة من ثلاثة قضاة على الأقل للنظر في قضايا معينة مثل قضايا العمل والمواصلات . ويجوز لها أن تشكل في أى وقت دائرة للنظر في قضية معينة ، ويتم تحديد عدد قضاة هذه الدائرة بموافقة الاطراف المتنازعة . وعلى الرئيس والسجل أن يقيما في

= على الأمين العام أن يوجه ، قبل ميعاد الانتخاب بثلاثة أشهر ، طلبا كتابيا إلى أعضاء محكمة التحكيم الدائمة التابعين للدول المشتركة في النظام الاساسى للمحكمة ، وإلى أعضاء الشعب الأهلية ، يدعوهم فيه إلى القيام في ميعاد معين بتقديم أسماء الأشخاص الذين يقبلون تحمل أعباء عضوية المحكمة .

(١٥١) وتتناول المادة ١٢ شرح أسلوب شغل المنصب الذى يبقى خاليا بعد الجلسة الانتخابية الثالثة .

مقر المحكمة . ولا ينقطع دور انعقاد المحكمة الا خلال فترة الاجازة القضائية التى تحددها المحكمة .

واجبات القضاة وحقوقهم :

يلتزم قضاة المحكمة بمجموعة من الواجبات ، كما يتمتعون بمجموعة من الحقوق والحصانات لضمان نزاهتهم المطلقة ، وحتى لا يكونوا محل شك أو شبهة . فيؤدى القاضى قسما فى جلسة علنية ، قبل مباشرة عمله ، يلتزم فيه بأداء وظائفه بكل شرف ونزاهة وحييدة غير مستوح فى ذلك الا ضميره (١٥٢) . ولا يجوز للقاضى أن يتولى مناصب سياسية أو ادارية ، كما لا يجوز له الاشتغال بمهن حرة (١٥٣) ، كذلك يتمتع عليه مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضية ، فضلا عن عدم جواز اشتراكه فى قضية سبق أن كانت له فيها صفة الوكيل أو المستشار أو المحامى لأحد الاطراف ، أو كانت له فيها صفة العضو فى محكمة اهلية أو دولية أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى (١٥٤) .

ويتمتع القضاة باستقلال كامل فى ادائهم لوظائفهم ، فلا يجوز لهم طلب أو قبول تعليمات أو توجيهات من أى حكومة ، أو حتى من فروع الامم المتحدة أو لجانها . وهم يتقاضون مرتبات عالية (١٥٥) ، الى جانب ما يتمتعون به من حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين فى مباشرة وظائفهم . وهم غير قابلين للعزل ، سواء كان ذلك بطلب من الدولة التى ينتمى القاضى

(١٥٢) مادة ٢٠ من النظام الأساسى ، ومادة ٥ من لائحة المحكمة الداخلية .

(١٥٣) مادة ١٦ من النظام الأساسى .

(١٥٤) مادة ١٧ من النظام الأساسى . وقد طبقت هذه المادة فى قضية « نوتوبوم » .

المرحلة الثانية ، عام ١٩٥٧ .

وتنص المادة ٢٤ من النظام الأساسى على أنه : « ١ - إذا رأى أحد أعضاء المحكمة ،

لسبب خاص ، وجوب امتناعه عن الاشتراك فى الفصل فى قضية معينة فعليه أن يخطر الرئيس بذلك . ٢ - إذا رأى الرئيس سبب خاص ، أنه لا يجوز أن يشترك أحد أعضاء المحكمة فى الفصل فى قضية معينة فيخطر العضو المذكور بذلك . ٣ - عند اختلاف العضو والرئيس فى مثل هذه الأحوال تقضى المحكمة فى الخلاف » .

(١٥٥) وتصرف هذه المرتبات من ميزانية المحكمة التى تتحملها الأمم المتحدة . وقد بلغت

مصرفات المحكمة خلال عام ١٩٧٣ حوالى ١,٩٠٠,٠٠٠ دولار .

لجنسيتها ، أو من فروع الأمم المتحدة ، إلا إذا أجمع سائر القضاة على أنه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة ، وهي عدم القدرة على الاستمرار في العمل لأسباب صحية أو عقلية (١٥٦) . ولا يجوز رد أحد أو بعض قضاة المحكمة .

القاضي المؤقت « Juge «ad hoc» :

لا يتعين على القاضي الذي ينتمي لجنسية دولة طرف في نزاع معروض على المحكمة ، أن يتنحى عن نظر هذه القضية ، ذلك أنه تم اختيار قضاة المحكمة على أساس شخصي . دون أن يكونوا ممثلين لدولهم . بل لقد أخذت المحكمة بما يعرف بنظام القاضي المؤقت أو المختار الذي يمارس وظيفة القاضي في نزاع معين وتنتهى مهمته بالحكم فيه . ومقتضى هذا النظام أنه من حق أطراف النزاع أن يكون في هيئة المحكمة أعضاء من جنسيتهم . فإن كان في هيئة المحكمة عضو من جنسية أحد الأطراف جاز للطرف الآخر أن يختار قاضيا مؤقتا من جنسيته ، وإن لم يكن بها قضاة من جنسية أى من الطرفين ، جاز لهما اختيار قاضيين مؤقتين (١٥٧) . وتتمتع الأطراف بحرية كاملة في عملية الاختيار . ويكون للقضاة المختارين حق الاشتراك في الحكم على وجه المساواة التامة مع القضاة الأصليين (١٥٨) ، وإن كان من الطبيعي أن ينازروا لوجهة نظر دولهم . وفي رأينا أن هذا النظام معيب ، لأنه لا يستقيم وما يجب أن يتسم به قضاة المحكمة من استقلال وحيدة كاملين .

ثانيا - اختصاصات المحكمة :

يخول النظام الاناسى للمحكمة اختصاصين ، الاول قضائى والثانى ائفسائى .

(١٥٦) مادة ١٨ من النظام الأساسى ، ومادة ٦ من لائحة المحكمة .

(١٥٧) قارن هذا الحكم بالمادتين ٣١ ، ٣٢ من الميثاق اللتين تجيزان حضور دول غير أعضاء بمجلس الأمن لمناقشاته ، دون أن يكون لها حق التصويت ، وذلك ان كانت مصالحها متعلقة بهذه المناقشات .

(١٥٨) راجع : مادة ٣١ من النظام الأساسى ، ومادتي ٣ ، ٤ من لائحة المحكمة .

(١) الاختصاص القضائي للمحكمة :

١ - المتقاضون أمام المحكمة :

تنص المادة ٣٤ من النظام الاساسى على أن « للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي ترفع للمحكمة ». وعلى هذا لا يجوز للأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة ، ولا للمنظمات الدولية ، أن يكونوا أطرافاً في منازعات معروضة على المحكمة . على أن للدول أن ترفع دعاوى أمام المحكمة ، دفاعاً عن مصلحة فرد أو هيئة خاصة أو عامة تابعين لها ، وذلك طبقاً للأحكام القانونية الخاصة بشروط ووسائل تبني الدول لمطالبات رعاياها . أما المنظمات الدولية ، فرغم شخصيتها القانونية التي اكدتها فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة في ١١ أبريل ١٩٤٩ ، إلا أنه لا يجوز لها أن تكون أطرافاً في دعاوى أمام المحكمة ، لأن نص المادة ٣٤ صريح في قصر هذا الحق على الدول وحدها . وقد سبق أن أشرنا إلى أن التفرقة بين الدول والمنظمات الدولية في هذا الصدد لم يعد لها ما يبررها ، خاصة بعد اتساع نشاط المنظمات الدولية ، وزيادة المنازعات المترتبة على ذلك ، مما يدعو إلى ضرورة إعادة النظر في المادة المذكورة ، بما يتيح فتح باب التقاضي أمام كل اشخاص القانون الدولي : الدول والمنظمات الدولية على حد سواء (١٥٩) .

ولا تملك أى دولة حق اللجوء إلى المحكمة ، وإنما يقصر النظام الاساسى هذا الحق على ثلاث فئات من الدول :

١ - الدول الاعضاء في الأمم المتحدة أو التي قد تصبح مستقبلاً عضواً فيها : فقد نصت المادة ٩٣/١ من ميثاق الأمم المتحدة على أن « يعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم أطرافاً في النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية » . وهكذا تؤدي عضوية الأمم المتحدة تلقائياً إلى عضوية النظام الاساسى للمحكمة (١٦٠) .

(١٥٩) راجع ما سبق ذكره عن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية .

(١٦٠) وذلك على عكس ما كان عليه الحال بالنسبة لعضوية النظام الاساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولي .

٢ - الدول التي تنضم للنظام الاساسى للمحكمة دون أن تكون اعضاء في الامم المتحدة : فقد نصت المادة ٢/٩٣ من ميثاق الامم المتحدة على أنه يجوز لدولة ليست عضوا في الامم المتحدة ان تنضم الى النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة ، بناء على توصية مجلس الامن (١٦١) .

وقد حددت الجمعية العامة هذه الشروط ، بقرار أصدرته في ١١ ديسمبر ١٩٤٦ ، يستلزم تعهد الدولة غير العضو بالامم المتحدة بقبول احكام النظام الاساسى للمحكمة ، والالتزامات الواردة في المادة ٩٤ من ميثاق الامم المتحدة المتعلقة باختصاص مجلس الامن في تنفيذ احكام المحكمة ، والمساهمة في نفقات المحكمة ، بالقدر الذي تحدده الجمعية العامة . وقد انضمت لعضوية النظام الاساسى للمحكمة ، تطبيقا لهذا النص ، كل من سويسرا وسان مارينو وليشنتشتاين واليابان ، (وقد قبلت الاخيرة عضوا بالنظام الاساسى للمحكمة في عام ١٩٥٤ ، أى قبل انضمامها الى عضوية الامم المتحدة بأكثر من عامين) .

٣ - الدول التي ترغب في التقاضى امام المحكمة دون أن تكون عضوا في الامم المتحدة أو عضوا في النظام الاساسى للمحكمة : فقد نصت المادة ٢/٣٥ من النظام الاساسى على أن « يحدد مجلس الامن الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الاخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » .

وقد حدد مجلس الامن هذه القواعد بقرار أصدره في ١٥ أكتوبر ١٩٤٦ ، وتمثل في ضرورة اخطار مسجل المحكمة بقبول هذه الدول اختصاص المحكمة ، وفقا لاحكام ميثاق الامم المتحدة والنظام الاساسى للمحكمة ، ولائحة اجراءاتها الداخلية ، وتعهدا بتنفيذ حكم المحكمة بحسن نية ، وقبول الالتزامات المنصوص عليها في المادة ٩٤ من الميثاق . ويجوز أن يكون اخطار الدولة بقبول اختصاص المحكمة متعلقا بنزاع معين ، أو بطائفة من المنازعات . وحينما تتقاضى مثل هذه الدول أمام المحكمة تصبغ في موقف متساو مع غيرها من الدول الاعضاء في النظام الاساسى للمحكمة . وقد

(١٦١) على عكس الحال بالنسبة للمحكمة الدائمة للعدل الدول حيث لم يكن نظامها الاساسى ز أعهد العصبية ينصان على احكام متعلقة بإمكان انضمام دول غير أعضاء بالعصبية إلى نظام المحكمة . وكان هذا الانضمام جائزاً دون أى اشراف من مجلس العصبية أو جمعيتها العامة .

قبلت كل من جمهورية ألمانيا الاتحادية (قبل تمتعها بعضوية الأمم المتحدة)
وثيتنام الجنوبية اختصاص المحكمة في مسائل معينة .

٢ - الولاية الاختيارية للمحكمة :

إذا كانت محكمة العدل الدولية هيئة دائمة تتمتع بالسلطات اللازمة
لممارسة وظائفها ، إلا أن الدول الأعضاء في نظامها الأساسي لم تعترف لها
بولاية إجبارية . فما زال قبول الدول لعرض النزاع على المحكمة شرطاً أولياً
لولايته ، وبمعنى آخر ، فإن ولاية هذه المحكمة ولاية اختيارية ، تستند
إلى رضا المتنازعين باللجوء إليها ، وتلك سمة يتصف بها القضاء الدولي
بصفة عامة ، تميزه عن القضاء الداخلي صاحب الولاية الجبرية .

وكانت لجنة المشرعين قد اقترحت ، أثناء إعداد النظام الأساسي
للمحكمة الدائمة للعدل الدولي ، أن تكون ولاية المحكمة جبرية في شأن
المنازعات القانونية ، بحيث تختص المحكمة بالنظر في هذه المنازعات إذا
رفعها إليها أحد الأطراف ، وبغض النظر عن موافقة الطرف الآخر أو عدم
موافقته . على أن هذا الاقتراح لم يلق قبولاً من غالبية أعضاء عصبة
الأمم ، التي وافقت على اقتراح آخر للبرازيل بأن تكون ولاية المحكمة في
الأصل اختيارية ، مع جواز أن تعلن الدول قبولها للولاية الجبرية في شأن
المنازعات القانونية (١٦٢) .

وقد أعيد طرح فكرة الولاية الجبرية بالنسبة لمحكمة العدل الدولية أثناء
أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ، إلا أن اعتراض بعض الدول ، وخاصة
الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي حال دون إقرارها ، وظلت ولاية
محكمة العدل ولاية اختيارية ، بحيث إذا لم يوافق أطراف النزاع جميعاً
على اللجوء إليها ، استحال عليها أن تنظر في النزاع .

حالات ولاية المحكمة :

تكون المحكمة مختصة بنظر النزاع في الأحوال الآتية :

١ - حالة حدوث اتفاق بين جميع الأطراف المتنازعة على اللجوء إلى

(١٦٢) وأن كانت معاهدات الصلح في عام ١٩١٩ - ١٩٢٠ وبعض المعاهدات الأخرى

قد فرضت - خلافاً لهذا المبدأ - الولاية الجبرية للمحكمة على حوالي ١٥ دولة .

المحكمة بمناسبة نشأة نزاع معين . فقد نصت المادة ١/٣٦ من النظام الاساسى على أن « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها » . وقبول الأطراف لولاية المحكمة قد يكون فى شكل اتفاق خاص (compromis) يرسل الى المحكمة أو مسجلها ، متضمنا اقرارهم بعرض النزاع القائم بينهم على المحكمة ، كما قد يكون فى صورة رضا ضمنى يستشف من مواقف المتنازعين ، كما لو قاموا بالترافع فى الموضوع أمام المحكمة دون اعتراض أى منهم على ولايتها .

وتشمل ولاية المحكمة فى هذه الحالة جميع أنواع المنازعات التى يعرضها عليها الأطراف سواء كانت قانونية أو سياسية ، طالما أن المتنازعين قد تراضوا على رفعها للمحكمة ، ذلك أن نص المادة ١/٣٦ يلزم المحكمة بقبول كل القضايا المعروضة عليها .

٢ - حالة وجود اتفاقيات ثنائية أو جماعية تقرر ولاية المحكمة الاجبارية بشأن المنازعات المتعلقة بتفسير هذه الاتفاقيات أو تنفيذها . ويوجد الآن عدد كبير من الاتفاقيات التى تقرر مثل هذه الولاية ، مثل اتفاقيات الوصاية والمواثيق المنشئة للوكالات المتخصصة .

وتجدر الإشارة الى أن بعض الاتفاقيات المنشئة لنظام تحكيم فى نزاعات معينة ، تخول رئيس محكمة العدل الدولية سلطة اختيار المحكمين فى حالة عدم اتفاق الأطراف على ذلك .

٣ - حالة اعلان قبول الاختصاص الالزامى للمحكمة (La clause facultative de juridiction obligatoire) ، ومقتضاه أن لاى من الدول التى تملك حق التقاضى أمام المحكمة أن تلتزم مسبقا ، أى قبل نشوء النزاع وبصفة عامة ، وليس بمناسبة نزاع معين ، بالاعتراف بالولاية الجبرية للمحكمة فى المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبل نفس الالتزام . فقد نصت المادة ٢/٣٦ من النظام الاساسى على أن « للدول الأطراف فى النظام الاساسى أن تصرح ، فى أى وقت ، بأنها بمقتضى تصريحها هذا ، ودون حاجة الى اتفاق خاص ، تقرر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية :

- (أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .
(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولي .
(ج) تحقيق واقعة من الوقائع التي اذا ثبتت كانت انتهاكا للالتزام دولي .
(د) نوع التعويض المترتب على انتهاك التزام دولي ومدى هذا التعويض » .

ويتضح من النص ان الدولة التي تقبل شرط الاختصاص الالزامي لا تلتزم به الا في مواجهة الدول التي قبلته ، بمعنى انه لا يجوز لدولة ان تقاضي دولة اخرى امام المحكمة على اساس قبول الأخيرة للشرط المذكور ، الا اذا كانت هي نفسها قد قبلت هذا الالتزام (١٦٣) . كما ان المنازعات المعروضة على المحكمة اعمالا لهذا الاعلان ، لا بد وان تكون منازعات قانونية متعلقة بمسألة من المسائل الواردة في النص .

وتقضى المادة ٣/٣٦ بأن الاعلان بقبول الاختصاص الالزامي قد يكون مطلقا دون قيود ، او بتحفظات ، كأن يطلق بشرط التبادل من جانب عدة دول او دول معينة بذاتها ، كما انه قد يقيد بمدة معينة او بالنص على انه لا يسرى بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالاختصاص الداخلي .

وكانت الولايات المتحدة الامريكية قد اخذت في اعلان قبولها الاختصاص الالزامي للمحكمة ، الصادر في ١٤ أغسطس ١٩٤٦ ، بصيغة تتنافى مع فكرة الالتزام ، تقرر ان قبول هذه الدولة الاختصاص الالزامي لا يشمل المنازعات التي تدخل في صميم سلطاتها الداخلي « وفقا لما تقررته الولايات المتحدة الامريكية نفسها » . ويطلق على هذه الصيغة اصطلاح « التحفظ التلقائي » (réservation automatique) او « حق التفسير الذاتي » (auto-interpretation) .

وقد اخذت بهذه الصيغة عدة دول منها : فرنسا في ١٨ فبراير ١٩٤٧ .

(١٦٣) راجع :

Verzijl (J.H.W.), «La clause d'acceptation bilatérale ou multilatérale de la juridiction obligatoire de la C.I.J.», Mélanges Gidel, 1960, p. 577.

وباكستان في ٢٢ يونية ١٩٤٨ ، والهند في ٧ يناير ١٩٥٦ ، والسودان في ٢ يناير ١٩٥٨ . إلا أن هذه الصيغة لاقت اعتراضات كثيرة ، باعتبار أنها تؤدي الى أن يكون اخضاع نزاع لمحكمة العدل متوقفا في النهاية على موقف طرف فيه ، مما لا يتفق وفكرة الولاية الجبرية للمحكمة ، وبمعنى آخر ، فإنه لا يمكن القول بوجود التزام إذا كان الطرف المتنازع يملك ، بمطلق ارادته ، تقرير ما إذا كانت مسألة ما تعد داخلية ، وبالتالي يحرم المحكمة من بحثها (١٦٤) .

وقد اخذت الحكومة البريطانية ، رغم انتقادات كبار الفقهاء الانجليز بصيغة قريبة من الصيغة الأمريكية ، عندما أعلنت أن قبولها اختصاص المحكمة الإلزامي لا ينصرف الى « المسائل المتعلقة بأمنها الوطني » ، وهو اصطلاح غير محدد .

هذا وقد عدلت الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا وغيرها من الدول عن هذه الصيغة ، بحيث يكون تقرير ما إذا كانت مسألة ما من الاختصاص الداخلي للدول أم لا ، من سلطة محكمة العدل الدولية نفسها .

وكان مجمع القانون الدولي قد أقر في دورته ، التي عقدها في مدينة غرناطة عام ١٩٥٦ ، نموذجا لإعلان قبول الاختصاص الإلزامي ، بشأن اتفاقية ما على النحو الآتي : « كل نزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق الاتفاقية يعد من الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية ، بحيث إذا لجأ إليها أي طرف في النزاع ، اختصت بنظره ، بناء على هذا الطلب » .

ويقضي النظام الأساسي لمحكمة العدل بأن يتم ايداع اعلان قبول الاختصاص الإلزامي للمحكمة لدى الأمين العام للأمم المتحدة ، الذي يتولى ارسال صور منه الى الدول الأطراف في النظام الأساسي وإلى مسجل المحكمة (مادة ٣٦/٤) . ومن أمثلة هذه الاعلانات اعلان مصر في ١٨ يوليو

(١٦٤) راجع في نقد هذه الصيغة :

Rousseau (Ch.), «L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international», R.C.A.D.I., 1948, t. 73, p. 247; Hudson (M.) «The Twenty-First Year of the World Court», A.J.I.L., 1947, vol. 41, p. 9-14; Visscher (Charles de), «Reflections On The Present Prospects of International Adjudication», A.J.I.L., 1956, vol. 50, p. 467-474.

عام ١٩٥٧ قبول الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدولية ، لمدة عشر سنوات ، في كل المنازعات القانونية التي تنشأ بشأن تطبيق اتفاقية القسطنطينية المبرمة في عام ١٨٨٨ ، والمتعلقة بالملاحة في قناة السويس .

وقد بلغت اعلانات قبول الاختصاص الالزامى للمحكمة ، في نهاية عام ١٩٧٣ ، ستة واربعين اعلانا ، الا انها اصبحت خمسا واربعين منذ ٢ يناير عام ١٩٧٤ ، عندما اعلنت فرنسا سحب قبولها للولاية الالزامية للمحكمة .

هل تعتبر توصية مجلس الامن باحالة نزاع على محكمة العدل الدولية حالة من حالات الولاية الاجبارية ؟

لما كان لمجلس الامن ان يوصى ، طبقا لاحكام المادة ٣٦ من ميثاق الامم المتحدة ، في اى مرحلة من مراحل نزاع معين ، بعرضه على محكمة العدل الدولية ، اذا كان نزاعا قانونيا ، فقد ثار الخلاف حول مدى الزام مثل هذه التوصية بالنسبة للاطراف المتنازعة ، وكان ذلك بشأن توصية مجلس الامن في عام ١٩٤٧ بعرض النزاع القائم بين انجلترا والبايما ، بسبب ما لحق بالسفن الانجليزية من اضرار في مضيق كورفو ، على محكمة العدل الدولية .

وكان من راي انجلترا ان توصية مجلس الامن بالالتجاء الى محكمة العدل تعد ملزمة قانونا لاطراف النزاع ، وتشكل بالتالى حالة من حالات الاختصاص الالزامى للمحكمة ، وذلك على اساس ان التوصيات التى يصدرها مجلس الامن طبقا لاحكام الفصل السادس من الميثاق ، تعتبر قرارات ملزمة .

ويعارض الفقه الغالب هذا الراي استنادا الى نص المادة ٣٦ من الميثاق الذى يتحدث عن « توصية » ، ومن ثم لا تتمتع بقيمة قانونية ملزمة ، والى احكام النظام الاساسى للمحكمة الذى يجعل اختصاصها الالزامى استثناء ، ويحدد على سبيل الحصر حالاته (١٦٥) .

(١٦٥) راجع في الرد على الآراء المختلفة التى اثيرت بصدد هذه المسألة في قضية مضيق كورفو ، مجموعة احكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٤٧-١٩٤٨ ، ص ١٧ وما بعدها .

هذا ، وتتولى المحكمة بنفسها البت في مسألة اختصاصها ، وهو ما يطلق عليه نظام « الاختصاص بنظر الاختصاص » (la compétence de la compétence). فقد نصت المادة ٦/٣٦ من النظام الاساسى على انه « في حالة قيام نزاع في شأن ولاية المحكمة تفصل المحكمة في هذا النزاع بقرار منها » (١٦٦) .

(ب) الاختصاص الافتائى للمحكمة :

تباشر محكمة العدل الدولية ، الى جانب وظيفتها الاساسية : القضاء في المنازعات ، مهمة ابداء الراى القانونى في المسائل التى يطلب فيها منها ذلك (١٦٧) . وقد خولتها المادة ١/٩٦ من ميثاق الامم المتحدة سلطة اصدار آراء استشارية (avis consultatifs) ، أى غير ملزمة ، في المسائل القانونية التى تطلب الجمعية العامة او مجلس الامن الراى فيها . كما ان لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز ان تاذن لها الجمعية العامة بذلك في أى وقت ، ان تطلب أيضا من المحكمة آراء استشارية لما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها (مادة ٢/٩٦ من الميثاق) .

ويتضح من النص ان اختصاص المحكمة الافتائى قاصر على المسائل القانونية ، وذلك بخلاف الاختصاص القضائى الذى يمتد الى كل ما يتفق الاطراف على عرضه من منازعات ، سواء كانت قانونية او سياسية . كما يتضح ان طلب الافتاء قاصر على هيئات دولية معينة ، وبشرط الترخيص لها بذلك من قبل الجمعية العامة . فليس للدول ، ولا للهيئات العامة او الخاصة ، ولا للأفراد حق طلب فتوى من المحكمة . وقد رخصت الجمعية العامة بحق طلب الآراء الاستشارية للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية واللجنة المؤقتة للجمعية العامة ولجنة النظر في احكام

(١٦٦) وتقرر المادة ٦٢ من لائحة إجراءات المحكمة نفس المعنى . راجع د. ابراهيم

شحاته :

«The Power of the International Court to determine its own jurisdiction», The Hague, 1965, p. 147.

(١٦٧) يأخذ النظام القضائى الانجلوسكسونى ، على عكس النظام القضائى اللاتينى ، بفكرة الاختصاص الافتائى لبعض المحاكم ؛ كما يأخذ نظام مجلس الدولة في فرنسا ومصر بهذه الفكرة .

المحكمة الادارية للامم المتحدة ، كما رخصت به للغالبية العظمى من الوكالات المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة (١٦٨) .

ويتم عرض المسائل المطلوب ابداء الراى فى شأنها بطلب كتابى ، مرفقة به المستندات التى تساعد على توضيحها . ويقوم مسجل المحكمة بإبلاغ طلب ابداء الراى دون ابطاء الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة والتى ترى المحكمة ، أو يرى رئيسها ، فى حالة عدم انعقادها ، أنها تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضوع (١٦٩) .

ويمكن للمحكمة أن تطلب من بعض المنظمات الدولية أو الدول المعنية بموضوع الفتوى ، تقديم مذكرات مكتوبة أو شفوية . وتقوم المحكمة ، بعد تجميع كل المعلومات اللازمة لإبداء الراى ، بالمداولة السرية . وتستغرق المداولات عادة مدة شهر ، تعلن المحكمة فى نهايتها الراى الافتئالى ، فى جلسة علنية .

والآراء الاستشارية للمحكمة لا تلزم الجهة التى طلبتها . فهى كتعبير عن الراى القانونى ، ذات قيمة أدبية كبيرة ، إلا أنها لا تتمتع بصفة الإلزام . وقد تدعو الاعتبارات السياسية الى عدم الأخذ بها . ولكن جرى العمل فى الامم المتحدة والوكالات المتخصصة على احترام هذه الآراء كما لو كانت ملزمة قانوناً ، بحيث أصبحت قيمتها تعادل ، فى الواقع ، قوة الأحكام الملزمة (١٧٠) .

(١٦٨) وهذا حكم مستحدث لم يكن له وجود فى ظل عصبة الأمم وحيث لم يكن يمكن طلب الافتاء من المحكمة الدائمة للعدل الدولى إلا مجلس العصبة والجمعية العامة . راجع قائمة هذه الوكالات فى :

United Nations, «The International Court of Justice», New York, 1975, p. 11 — 12.

(١٦٩) وتتبع المحكمة فى مباشرة وظيفة ابداء الراى الاستشارى نفس القواعد التى تجرى عليها فى شأن المنازعات القضائية — مادة ٦٨ من النظام الأساسى .

(١٧٠) راجع جودريش وهامبرو ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٣٧٥ . وراجع أيضاً :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1970, p. 252 - 259; Leland (M.), «The Nature of the Advisory Opinion of the Permanent Court of International Justice», A.J.I.L., October 1938, p. 738.

ويتعين على المحكمة ، في رأينا ، أن تصدر الفتوى إذا ما طلبت منها ، ذلك أنه رغم عدم وضوح النص حول مدى التزام المحكمة بالرد على طلب الفتوى ، وعدم تعرض الأعمال التحضيرية للنظام الاساسى لهذه النقطة ، إلا أن قواعد التفسير تقضى بهذا الالتزام ، باعتبار أن المحكمة فرع من فروع الأمم المتحدة وظيفته مد الهيئة والوكالات المتخصصة بالرأى القانونى فى المسائل الخلافية . وإذا كان لا يمكن للمحكمة أن تتخلى عن إصدار حكمها عند توافر شروط الاختصاص القضائى ، والا كانت مرتكبة لجريمة انكار العدالة ، فمن رأينا أن امتناعها عن إصدار رأى استشارى عند توافر شروط الاختصاص الافتائى ، يعد نكوصا منها عن أداء واجباتها (١٧٧) . ولم يحدث أن رفضت محكمة العدل الدولية إصدار آراء استشارية فى مسائل قانونية معروضة عليها .

وقد ثار خلاف حول اشتراط موافقة الدول على طلب رأى استشارى إذا كان موضوع هذا الطلب يمس مصالحها . فقد كان من رأى البعض أن إصدار الرأى فى هذه الحالة دون الحصول على موافقة هذه الدول إنما يعتبر وسيلة غير مباشرة لإصدار أحكام على الدول دون رضاها بالالتجاء الى المحكمة ، إلا أن المحكمة رفضت تعليق إصدار الرأى على موافقة الدول المتأثرة مصالحها به ، على أساس أن العبرة بالجهة التى طلبت ابداء الرأى . فما دام طلب الرأى صادرا عن فرع من الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة المرخص لها بذلك ، فلا عبرة بمدى تعلق الرأى المطلوب بمصالح بعض الدول .

فتاوى المحكمة وسيلة استئناف لاحكام المحكمة الادارية للأمم المتحدة :

هناك صور جديدة لطلب رأى استشارى من محكمة العدل الدولية استحدثها النظام الاساسى للمحكمة الادارية للأمم المتحدة حيث تنص

(١٧١) ولا يمكن فى هذا الشأن القياس على موقف المحكمة الدائمة للعدل الدولى التى امتنعت عن إصدار فتوى فى مسألة كاريبايا الشرقية ، ذلك أن هذه المحكمة لم تكن فرعا من فروع عصبة الأمم . انظر عكس هذا الرأى عند Bowett ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٥٤ ؛ ود. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٩٣ ؛ ود. محمد طلعت الغنيمى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٧٣٨ ، ٧٤٢ .

المادة ١١ منه على جواز الالتجاء ، وفق شروط معينة ، الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى ، اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية طبقا لاحكام النظام الاساسى لهذه المحكمة الاخيرة . اذ يملك كل من امين عام الامم المتحدة او أى دولة عضو ، او الموظف صاحب الشأن ، ان يطلب الى لجنة اعادة النظر فى احكام المحكمة الادارية احالة المسألة التى صدر بشأنها حكم المحكمة الادارية الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها (١٧٢) . ولهذه اللجنة ان تجيز أو لا تجيز عرض الموضوع على محكمة العدل ، فان وافقت على طلب الرأى الاستشارى فكانها ، فى الواقع ، تقرر استئناف حكم المحكمة الادارية امامها .

ثالثا - الاجراءات امام المحكمة :

وضعت المحكمة فى ٦ مايو ١٩٤٦ لائحة اجراءات داخلية ، تطبيقا لحكم المادة ٣٠ من النظام الاساسى للمحكمة . وتنظم هذه اللائحة ، الى جانب المواد من ٣٩ الى ٦٤ من النظام الاساسى ، قواعد الاجراءات امام المحكمة .

ولمحكمة العدل قلم كتاب يرأسه مسجل (greffier) ويتم رفع القضايا الى المحكمة اما باعلان الاتفاق الخاص الذى تم بين الدول المتنازعة حول رفعها للمحكمة ، واما بطلب كتابى اذا كان المتنازعون من الدول التى سبق ان قبلت الولاية الجبرية للمحكمة . ويجب ان يكون الاعلان او الطلب متضمنا تعيين موضوع النزاع وبيان المتنازعين . ويقوم مسجل المحكمة بابلاغ هذا الطلب فور وصوله الى المعنيين به (١٧٣) ، وكذلك الى اعضاء الامم المتحدة ، عن طريق الامين العام للهيئة ، والى اية دولة اخرى يحق لها الحضور امام المحكمة (١٧٤) .

ويمثل الدول اطراف النزاع امام المحكمة وكلاء عنهم (agents) . ويعتبر

(١٧٢) وتقرر نفس الحكم المادة ١٢ من النظام الاساسى للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل

الدولية .

(١٧٣) مادة ٣٢ من لائحة اجراءات المحكمة .

(١٧٤) مادة ٣٢ ، مادة ٣٣ من لائحة اجراءات المحكمة .

هؤلاء الوكلاء ممثلين لهذه الدول ، ومن ثم فهي تتقيد بالتصرفات الصادرة عنهم . ويستعين الوكلاء ، في الاجراءات المتعلقة بالخصومة ، بمستشارين او محامين امام المحكمة .

وتجيز المادة ٦٢ من النظام الاساسي للمحكمة حق طلب التدخل في الخصومة المعروضة عليها ، للدول صاحبة المصالح القانونية التي يمكن أن تتأثر بالحكم في القضية . واذا كانت المسألة المعروضة متعلقة بتفسير اتفاقية تضم اطرافاً غير الدول المتنازعة بشأنها ، تعين على مسجل المحكمة أن يخطر هذه الدول دون تأخير . ومن حق هذه الدول ، بعد اخطارها ، أن تتدخل في الدعوى ، وان تدخلت فان التفسير الذي تقضى به المحكمة يصبح ملزماً لها .

وتنقسم الاجراءات امام المحكمة الى اجراءات كتابية واخرى شفوية . وتشمل الاجراءات الكتابية اعلان المحكمة والخصوم بالمدكرات والردود وكافة الاوراق والمستندات . اما الاجراءات الشفوية فتشمل أقوال الشهود والخبراء والمستشارين والمحامين (١٧٥) .

وللمحكمة ، طبقاً لنص المادة ٤١ من النظام الاساسي ، أن تقرر اتخاذ تدابير مؤقتة بقصد حفظ حقوق الدول المتنازعة ، الى أن يصدر الحكم النهائي في موضوع النزاع .

وتأخذ المحكمة بمبدأ علانية الدعوى ، حيث يتم اخطار الدول والامم المتحدة بها ، كما يمكن للجمهور حضور الجلسات ، ما لم تقض المحكمة بغير ذلك . فضلاً عن انه يتم نشر المرافعات والوثائق ومحاضر الجلسات ، في مطبوعات المحكمة .

ولغات المحكمة الرسمية هي الفرنسية والانجليزية . غير أن للمحكمة أن تجيز استخدام غير هاتين اللغتين ، وتصدر احكام المحكمة باللغتين معاً ، مع تحديد النص الرسمي الذي يرجع اليه عند الخلاف في التفسير .

(١٧٥) ويجوز للمحكمة أن تعهد في أى وقت إلى فرد أو جماعة أو مكتب أو لجنة أو أية هيئة أخرى تختارها ، أن تقوم باجراء تحقيق أو أن تبدي رأياً فيها - مادة ٥٠ من النظام الاساسي .

رابعاً - القواعد القانونية الواجبة التطبيق :

تفصل المحكمة في المنازعات التي ترفع إليها وفقاً لقواعد القانون الدولي التي حددتها المادة ٣٨/١ من النظام الأساسي ، ومصادرها الأصلية ثلاث هي : الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة ، والعرف الدولي المقبول بمثابة قانون كما دل عليه تواتر الاستعمال ، ومبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتحدة . على أن هناك مصدرين احتياطيين يجوز للمحكمة الرجوع إليهما على سبيل الاستئناس لتحديد مضمون القاعدة القانونية ، دون أن تملك تأسيس الحكم عليهما ، وهما أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم .

على أن للمحكمة ، وفقاً لحكم المادة ٣٨/٢ ، أن تفصل في القضية المرفوعة أمامها بتطبيق مبادئ العدل والإنصاف (ex aequo et bono) ، وذلك دون التزام بالقواعد القانونية السابق ذكرها ، متى وافق أطراف الدعوى على ذلك . ومقتضى هذا الحكم أن للمحكمة أن تستبعد قواعد القانون الوضعي التي تعتبرها غير عادلة ، متى خولها الأطراف هذه السلطة ، ووافقت على ممارستها .

وتجدر الإشارة إلى أن محكمة العدل الدولية قد أسهمت وهي بصدد تفسير قواعد القانون الدولي الوضعية في سد بعض الثغرات في هذا القانون ، محققة بذلك هدف تشجيع تطوير القانون الدولي الذي نصت عليه المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة . وقد باشرت المحكمة هذه المهمة عن طريق آرائها الاستشارية بصفة خاصة ، وفيما يتعلق بتفسير ميثاق الأمم المتحدة بالذات ، بما يتفق ومتطلبات التطور السريع في العلاقات الدولية والتنظيم الدولي .

وقد اعتبر البعض ذلك تجاوزاً لمهمة القاضي الذي يجب أن يكون ، كما قال « مونتسكيو » مجرد لسان ينطق بالقانون ، ولا تحول إلى سلطة تشريعية .

ومن المسلم به أن محكمة العدل الدولية لا تملك أن تلعب دور المشرع ، إلا إذا خولت سلطة القضاء وفقاً لقواعد العدل والإنصاف ، وإنها لا يمكن أن تخالف قواعد قانونية وضعية أو تعدل فيها ، حتى وإن اقتضت بأنها

غير عادلة أو غير مناسبة . على أننا نعتقد أنها عندما تسد النقص في قواعد القانون الدولي ، إنما تؤدي وظيفة أساسية يتعين عليها القيام بها ، شأن أي قاض لا تسعفه القواعد الوضعية في حل المشاكل المعروضة عليه ، إذ لا يمكنها التدخل من إصدار الحكم بحجة عدم كفاية القواعد الوضعية .
والأرتكبت جريمة أنكار العدالة (١٧٦) .

خامسا - احكام المحكمة :

يعلن رئيس المحكمة عند انتهاء اجراءات المرافعة وتقديم المذكرات والوثائق ختام المرافعات وانسحاب المحكمة للمداولة السرية في الحكم .
وتصدر المحكمة حكمها بأغلبية القضاة الحاضرين ، وفي حالة تساوى الأصوات يرجح جانب الرئيس أو من يقوم مقامه .

ويجب أن يبين الحكم ، طبقا للمادة ١/٥٦ من النظام الاساسي ، الاسباب التي بنى عليها ، والتي يجب أن تستند الى القواعد القانونية الواجبة التطبيق . وتقضى المادة ٢/٥٦ بأن يبين الحكم أسماء القضاة الذين اشتركوا فيه . فإذا لم يكن الحكم صادرا كله أو بعضه باجماع القضاة ، كان من حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا بوجهة نظره الخاصة . وقد تكون وجهة النظر هذه مخالفة لحكم المحكمة (رأى مخالف) (opinion dissidente) وقد تكون متفقة في النتيجة مع ما وصل اليه الحكم وإنما مختلفة معه في اسبابها كلها أو بعضها (رأى منفرد) : (opinion individuelle) . ويتم نشر الآراء المخالفة والمنفردة لاحقة لمنطوق الحكم (١٧٧) .

ويصدر حكم المحكمة نهائيا غير قابل الاستئناف أو لأي طريق من طرق الطعن العادية ، غير أنه يجوز عند النزاع على مدلول الحكم أن تقوم المحكمة بتفسيره بناء على طلب أي طرف من أطرافه (١٧٨) . كما يمكن الطعن في

(١٧٦) راجع مؤلفنا :

«Le rôle de la Cour Internationale de Justice dans l'interprétation et la création des règles du droit international», Le Caire, 1967, p. 361 - 362.

وانظر عكس هذا الرأي عند : د. عائشة راتب، المرجع السابق الإشارة اليه، ص ١٩٦ .
(١٧٧) وقد تأثر النظام الاساسي للمحكمة في الأخذ بهذا الحكم ببعض أوضاع النظام =

الحكم عن طريق التماس إعادة النظر ، بسبب كشف واقعة حاسمة في الدعوى كانت مجهولة عند صدور الحكم من كل من المحكمة والطرف الذي يلتمس إعادة النظر ، بشرط ألا يكون جهل الطرف المذكور لهذه الواقعة ناشئا عن إهمال منه . ويجب أن يقدم التماس إعادة النظر الى المحكمة خلال ستة شهور على الأكثر من تاريخ كشف الواقعة الجديدة . ولا يجوز تقديمه ، بأي حال ، بعد انقضاء عشر سنوات من تاريخ صدور الحكم (١٧٩) . ويتحمل كل طرف في الدعوى مصاريف الاجراءات ، ما لم تقرر المحكمة غير ذلك .

تنفيذ الاحكام :

يتمتع حكم المحكمة ، طبقا للمادة ٥٩ من النظام الاساسي ، بقوة الشيء المحكوم فيه ، في مواجهة اطراف النزاع دون غيرهم ، وبخصوص النزاع الذي تم الفصل فيه فقط . وهو حكم واجب النفاذ ، فقد نصت المادة ١/٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة على أن : « يتعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بأن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية يكون طرفا فيها » . كما يضيف الميثاق حكما متعلقا بجواز التنفيذ الجبري لاحكام المحكمة ، فقد قررت المادة ٢/٩٤ منه على أنه : « اذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس ، اذا رأى ضرورة لذلك ، أن يقدم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » (١٨٠) .

وهكذا يكون التزام المتقاضين باحترام احكام محكمة العدل الدولية خاضعا لامكانية التنفيذ الجبري ، بواسطة مجلس الأمن ، شأن الاحكام التي

= القضاة الإنجليزى ؛ ذلك أن أحكام المحاكم في البلاد التي تأخذ بالنظام القانوني اللاتيني تصدر باسم المحكمة ككل ، ولا يجوز الإشارة إلى القضاة المعارضين أو يسبح بنشر وجهة نظرهم ، وذلك منعا لاحتمالات التشكيك في الحكم .

(١٧٨) مادة ٦٠ من النظام الأساسي للمحكمة .

(١٧٩) مادة ٦١ من النظام الأساسي للمحكمة .

(١٨٠) وكانت المادة ١٣/٤ من عهد عصبة الأمم تقرر أنه في حالة عدم تنفيذ حكم محكمة

تحكيم أو حكم قضائي ، يجوز لمجلس العصبة أن يقترح الوسائل التي تكفل تنفيذه .

تصدر عن القضاء الداخلى ، والتي تتولى السلطة التنفيذية تنفيذها بالقوة عند الاقتضاء . ومن البديهي أنه لا يشترط لتدخل مجلس الأمن ، أن يكون قد ترتب على عدم التنفيذ اخلال بالسلم أو تهديد له يخول المجلس التدخل طبقا لاحكام الفصل السابع ، والا لما كان قد ورد نص خاص بالتنفيذ الجبرى لاحكام المحكمة بواسطة المجلس (١٨١) .

هل نجحت محكمة العدل الدولية فى رسالتها ؟

ان محكمة العدل الدولية جهاز دولى هام فى مجتمع التنظيم الدولى ، باعتبارها الفرع الوحيد الذى يملك اصدار قرارات ملزمة للدول دون تأثر بالتكتلات والصراعات السياسية داخل الهيئة العالمية ، وباعتبارها وسيلة تسوية الزامية للمنازعات الدولية عن طريق القانون . وقد أسهمت المحكمة ، فى حدود الالتجاء اليها ، فى حل بعض المنازعات وفى توضيح قواعد القانون الدولى وتطويرها ، بل وسد بعض نواحي النقص فيها . الا أنه من الملاحظ ان حالات الالتجاء للمحكمة ، وخاصة لمباشرة اختصاصها القضائى ، حالات نادرة ، وأن اعلانات قبول الاختصاص الالزامى للمحكمة تتضمن من التحفظات ما يفرغها من قيمتها الالزامية . ويرجع ذلك الى أن الدول ، تمسكا منها بمبدأ السيادة وحرصا على مصالحها الذاتية ، ما زالت تؤثر وسائل التسوية السياسية بما تتيحه لها من فرض المساومة وعدم الالتزام بحل لا ترضى عنه ، على التسوية القضائية .

على ان محكمة العدل الدولية لعبت دورا هاما ، لاسيما عن طريق آرائها الاستشارية ، فى توضيح كثير من المسائل القانونية المتعلقة بتفسير موثيق المنظمات الدولية . وقد قدمت التفسيرات بكثير من المرونة ، مما يحقق المصلحة العامة ويؤدى الى مسايرة النصوص الدولية للتغيرات الحديثة فى المجتمع الدولى . هذا فضلا عما أدى اليه نشر آراء القضاة المخالفة او المنفردة من آراء لفق القانون الدولى ، وذلك بما تضمنته من دراسات عميقة لكثير من القواعد القانونية .

المبحث السادس

الامانة العامة

الامانة العامة فرع رئيسي من فروع الهيئة ، طبقا لنص المادة ١/٧ من الميثاق . وهي ، كجهاز ادارى وفتى دائم ، تعمل بالتنسيق مع باقى الفروع ، من أجل المصلحة الدولية المشتركة .

وتتكون الامانة من امين عام (Secrétaire général) ، وعدد من الموظفين يكفى لمواجهة حاجات الهيئة ، يعملون تحت اشرافه ورئاسته .

أولا - الامين العام :

(١) تعيينه :

الامين العام هو قمة الجهاز الادارى فى الامم المتحدة ، وهو يلعب دورا أساسيا فى نشاطها ، مما يستدعى أن يكون من يشغل هذا المنصب شخصية مرموقة ومؤثرة فى عالم العلاقات الدولية ، وأن يكون اختياره بواسطة الأجهزة الرئيسية فى المنظمة الدولية ، ولذلك نصت المادة ٩٧ على أن تقوم الجمعية العامة « بتعيينه » (١٨٢) ، بناء على توصية مجلس الامن . ويصدر قرار المجلس ، باعتباره متعلقا بمسألة موضوعية ، بأغلبية تسعة أعضاء على الأقل ، تتضمن اجماع الدول الكبرى ، أما قرار الجمعية العامة فيكون بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، لان هذا الموضوع لم يرد ضمن المسائل التى اشترطت المادة ٢/١٨ أن يتم التصويت عليها بأغلبية الثلثين .

ولم يشر ميثاق الامم المتحدة الى مدة خدمة الامين العام ولا الى جواز تجديدها من عدمه (١٨٣) ، الا أن الجمعية العامة أصدرت فى مستهل نشأتها

(١٨٢) وكان مشروع المادة فى مقترحات دومبرتون أوكس يتحدث عن « انتخاب » الأمين العام . ويبدو أن الهدف من تغيير اللفظ هو عدم الإيحاء بأن للأمين العام دور سياسى كبير .
(١٨٣) ولكن المسألة أثبتت فى سان فرانسيسكو ، وكان من رأى الدول الكبرى أن يكون التعيين لمدة ثلاث سنوات مع جواز تجديدها .

قراراً بتحديد هذه المدة بخمس سنوات مع جواز تجديدها . وقد جرى العمل داخل الأمم المتحدة على اختيار الأمين العام من الشخصيات السياسية الهامة في الدول الصغرى لضمان عدم التحيز لأحدى الدول الكبرى . وذلك على عكس عصبة الأمم التي كانت تجرى على تعيين الأمين العام بها من بين كبار الموظفين الإداريين في الدول الكبرى (بريطانيا وفرنسا) . وقد قامت الأمم المتحدة بتعيين « تريجفي لى » كأول أمين عام لها في أول فبراير ١٩٤٦ . وهو نرويجي الجنسية ، وكان وزيراً للخارجية في بلاده . وعندما بحثت في نهاية عام ١٩٥٠ تجديد مدة خدمته ، استخدم الاتحاد السوفييتي القيتو ضد التجديد ، لاتهامه الأمين العام بالتحيز للولايات المتحدة . وعندما تعذر اتفاق الدول الكبرى على مرشح ، قررت الجمعية العامة في أول نوفمبر ١٩٥٠ بقاء « تريجفي لى » مدة ثلاث سنوات أخرى . وقد كان هذا الاجراء غير القانوني محل اعتراض من الكثيرين ، لان نصوصيثاق صريحة في ضرورة موافقة مجلس الأمن على تعيين الأمين العام (١٨٤) . وجاء « داج همرشلد » في ١٠ أبريل ١٩٥٣ أميناً عاماً للأمم المتحدة ، وهو سويدي الجنسية ، وكان وزير دولة ومساعداً لوزير الخارجية في بلاده ، وقد تقرر اعاده تعيينه في منصبه في ٢٥ سبتمبر ١٩٥٧ لمدة خمس سنوات تبدأ من ١٠ أبريل ١٩٥٨ ، الا أنه لم يستكمل مدته بسبب وفاته في حادث سقوط الطائرة التي كانت تقله لزيارة الكونغرس اثناء ازمتها في عام ١٩٦١ . وقررت الأمم المتحدة في نوفمبر ١٩٦١ أن يستكمل « يوثانت » ، وهو من بورما ، وكان مندوباً لبلاده في الأمم المتحدة ، مدة الأمين العام الراحل والتي كانت تنتهى في ١٠ أبريل ١٩٦٣ ، ثم قررت تعيينه أميناً عاماً لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ تعيينه أميناً بالنيابة . وعند انتهاء مدته في عام ١٩٦٦ تقرر اعاده تعيينه لمدة خمس سنوات أخرى تنتهى في ٣١ ديسمبر ١٩٧١ (١٨٥) . وفي نهاية عام ١٩٧١ ، قررت الأمم

(١٨٤) ولو أن بعض الفقهاء حاول تبرير تصرف الجمعية العامة بالاستناد إلى مبدأ

« ضرورة استمرار نشاط المرافق العامة » - راجع على سبيل المثال :

Rousseau (Ch.), «Droit international public», Paris, 1953, p. 900.

(١٨٥) راجع في تفاصيل ظروف تعيين كل أمين عام ، د. محمد حافظ غانم ، المرجع

السابق الإشارة إليه ، ص ٢٦٣ وما بعدها .

المتحدة تعيين « كورت فالدهايم » ، وهو نمساوى ، وكان وزيرا للخارجية في بلاده ، في منصب الامين العام اعتبارا من اول يناير ١٩٧٢ .

ويعاون الامين العام مجموعة من الامناء المساعدين ورؤساء المكاتب وهيئة استشارية .

(ب) اختصاصاته :

يمارس الامين العام اختصاصات حددها الميثاق . كما يقوم بالاعمال التي توكل اليه بموجب قرارات من فروع الامم المتحدة الاخرى . ويمكن تقسيم اختصاصات الامين العام الى نوعين : ادارية وفنية ، وسياسية .

١ - الاختصاصات الادارية والفنية :

يعد الامين العام اعلى موظف اداري في الامم المتحدة . وهو مسئول . بمعاونة الادارات المتخصصة ، عن تسير اعمال الهيئة . ويمكن حصر اهم اختصاصاته الادارية والفنية فيما يأتى :

١ - تعيين موظفى الامانة العامة وترقيتهم وتوقيع العقوبات الادارية عليهم وعزلهم .

٢ - اعداد جداول الاعمال المؤقتة لفروع الهيئة ودعوتها لاجتماعاتها غير العادية .

٣ - الاشراف على الاعمال الادارية من تلقى وترجمة وطبع وتوزيع الوثائق والتقارير والقرارات ، فى اجتماعات مجلس الامن والجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية (١٨٦) .

(١٨٦) أما فيما يتعلق بمحكمة العدل الدولية فلها سجل خاص . ومع ذلك فيخول النظام الاساسى للمحكمة الأمين العام بعض اختصاصات ادارية خاصة بنشاط المحكمة ، كما يجعل منه حلقة الاتصال بين المحكمة والامم المتحدة .

- ٤ - موافاة فروع الامم المتحدة بالمعلومات والدراسات الفنية عن المسائل التى تتولى بحثها .
 - ٥ - متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية بالهيئة .
 - ٦ - تقديم تقرير سنوى عن نشاط المنظمة الى الجمعية العامة (١٨٧) . ويحتوى التقرير عادة بيانا بالتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحقوق الانسان ، والأوضاع فى الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى والاقاليم المشمولة بالوصاية ، وكذا نشاط برامج الامم المتحدة ولجانها ، الى جانب المسائل القانونية والمالية والادارية الخاصة بالهيئة .
 - ٧ - اعداد مشروع ميزانية المنظمة وعرضه على الجمعية العامة .
 - ٨ - تلقى طلبات الانضمام الى عضوية الامم المتحدة .
 - ٩ - تلقى البيانات الخاصة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى التى تلتزم الدول القائمة بادارتها بموافاة الامم المتحدة بها .
 - ١٠ - تسجيل ونشر المعاهدات التى تبرمها الدول الاعضاء .
 - ١١ - التعاقد باسم الامم المتحدة وتمثيلها امام المحاكم الداخلية والدولية والمنظمات الدولية الكبرى .
- ومن البديهي الا يقتصر القيام بالاعمال الادارية السابقة على مجرد تطبيق حرقى لقواعد الاختصاص القانونية ، وانما يتضمن بالضرورة جانبا من السلطة التقديرية ، حسب ظروف العمل ومتطلباته .

٢ - الاختصاصات السياسية :

لم يعتبر ميثاق الامم المتحدة الامين العام مجرد موظف ادارى ، وانما اعترف له ، على عكس عهد عصبة الامم ، بنوع من الاستقلال فى التصرف وتقدير خطورة المشكلات الدولية ، مما يتيح له ممارسة سلطة

سياسية (١٨٨) . فقد نصت المادة ٩٩ على أن « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها تهدد حفظ السلم والأمن الدولي » . ومثل هذه السلطة تؤدي ، من الناحية الفعلية ، الى تدخل الأمين العام في حل المنازعات الدولية بصفة غير مباشرة ، عن طريق الاتصال بالأطراف المتنازعة ، لمعرفة مدى أهمية وخطورة النزاع لتقرير ما اذا كان يستاهل لفت نظر مجلس الأمن أم لا (١٨٩) . كما تنص المادة ٢٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن على أن للأمين العام ، بصفته هذه ، أن يقدم تقارير شفوية أو مكتوبة حول أى مسألة محل بحث أمام المجلس ، فضلاً عن أن من حق الأمين العام حضور اجتماعات فروع الأمم المتحدة المختلفة والاشتراك في مناقشاتها (١٩٠) . ولا شك أن مثل هذه السلطات تمكنه من ممارسة نفوذ سياسي داخل المنظمة وفي مواجهة الدول الاعضاء .

وبالإضافة الى ذلك ، وتطبيقاً للمادة ٩٨ من الميثاق التي تخول الأمين العام القيام بالوظائف الأخرى التي تكلفها اليه فروع الأمم المتحدة ، يجري العمل داخل مجلس الأمن والجمعية العامة على تكليفه بتنفيذ بعض المهام السياسية الحساسة ، مع ترك حرية تقدير واسعة له . مثال ذلك ما قرره الجمعية بتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٥٤ من تكليف الأمين العام بالتدخل لدى حكومة جمهورية الصين الشعبية ، والعمل « بكافة الوسائل التي يراها مناسبة » ، على اقناع هذه الحكومة بإطلاق سراح الطيارين الأمريكيين المسجونين فيها بمناسبة الحرب الكورية .

ومن جهة أخرى فليس هناك ما يمنع الأمين العام من أن يوجه النصح والمشورة الى الحكومات بصدد نزاع معين أو لدفعها الى تأييد نشاط الأمم المتحدة في مجال معين . ومن أمثلة ذلك النداء الذي وجهه « كورت

(١٨٨) ولا يمارس هذه السلطة السياسية إلا الأمين العام دون مساعديه .

(١٨٩) راجع :

Schwelb (S.M.), «The origins and development of Art. 99 of the Charter», B.Y.B.I.L., 1951, p. 371.

(١٩٠) وإذا كانت القواعد الإجرائية لا تمنحه حق تقديم مشروعات بقرارات بشأن

المسائل المعروضة ، إلا أنه قد يلجأ إلى وفود دول صديقة يطلب منها عرض مشروعات القرارات

المناسبة . راجع د. سمعان بطرس فرج الله « تطور وظيفة الأمين العام للأمم المتحدة » ، المجلة

المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٥ ، ص ١١٧ .

فالدهايم « في منتصف يناير ١٩٧٦ الى الأطراف المتنازعة في لبنان ، بمناسبة الحرب الاهلية التي اندلعت في القطر الشقيق في نهاية عام ١٩٧٥ ، بوقف إطلاق النار وتسوية الخلاف الطائفي تسوية سلمية .

وقد قام أمناء الامم المتحدة بتفسير سلطاتهم السابقة تفسيرا واسعا اتاح لهم الاشتراك في حل المنازعات الدولية ، والقيام بدور سياسى كبير ، ومن أمثلة ذلك :

١ - ما قام به « تريجفى لى » عام ١٩٥٠ من دعوة مجلس الامن لاستخدام القوة بشأن الازمة الكورية ، مع قيامه بالوساطة بين الكتلتين الشرقية والغربية بشأن هذه الازمة ، وكذا ما قام به من دور بين الكتلتين بشأن مشكلة برلين .

٢ - دور « همرشلد » الايجابى بعد العدوان الثلاثى على مصر في عام ١٩٥٦ ، فمعد هذا التاريخ بدا الدور السياسى للامين العام يبرز بصفة خاصة ، وذلك من خلال تخويل « همرشلد » ، دون قيود تفصيلية على سلطته ، مهمة تسهيل انسحاب القوات المتسدية من مصر ، وتنظيم مساعدة الامم المتحدة في اعادة فتح قناة السويس ، ودوره ايضا في الاشراف على ارسال قوة مراقبة الى لبنان عام ١٩٥٨ ، وعلى تقديم معونة عسكرية وفنية لحكومة الكونغو في عام ١٩٦٠ . وقد تولى الامين العام بنفسه ، نتيجة للخلاف بين الدول الكبرى ، تفسير قرار مجلس الامن بتدخل الامم المتحدة في الكونغو ، مما اكسب دوره طابعا سياسيا بارزا (١٩١) .

وقد كان من رأى « همرشلد » في هذا الشأن ان من مهمة الامين العام ، في حالة عجز الفرع المختص ، ان يتولى بنفسه حل المسائل التى تثير نزاعا دوليا ، في حدود اجترام القانون الدولى

(١٩١) راجع :

Langenhove (F.V.), «Le rôle proéminent du Secrétaire général dans l'opération des N.U. au Congo», La Haye, 1964, p. 53 et ss. ; Revue des Nations Unies, août 1960, p. 14 et ss.

والقرارات السابقة الصادرة عن الفروع المختصة (١٩٢) .

٣ - توسط « يوثانت » في النزاع بين كمبوديا وتايلاند عام ١٩٦٢ ،
وتدخله في نفس العام في أزمة كوبا وفي النزاع بين اندونيسيا
وهولندا بشأن مشكلة ايربان الغربية ، وتدخله في عام ١٩٦٩ ،
بناء على طلب غينيا الاستوائية واسبانيا ، في النزاع القائم بينهما ،
وكذا اعتماد مجلس الامن على الامين العام في تنفيذ قراره رقم
٢٤٢ لعام ١٩٦٧ ، وتكليفه ليارنج ، كممثل شخصي للامين العام ،
بالقيام بالاتصال مع الدول المعنية بالنزاع في الشرق الاوسط ،
بهدف الوصول الى تسوية سلمية له .

٤ - دور « فالدهايم » في النزاع العربي الاسرائيلي ، وفق ما خولته
له قرارات مجلس الامن في نهاية عام ١٩٧٣ . فقد جاء في قرار
المجلس رقم ٣٤٤ الصادر في ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ انه يعبر عن ثقته
في الدور الكامل والفعال الذي سيمارسه الامين العام في مؤتمر
السلام للشرق الاوسط ، وفي رئاسة اجراءات هذا المؤتمر اذا
رغبت الأطراف في ذلك ، كما طلب المجلس من الامين العام ان يقدم
كل المساعدات والتسهيلات اللازمة لاجراءات هذا المؤتمر .

ولا شك ان هذا الدور الجديد للامين العام في العلاقات السياسية
الدولية ، انما هو « أحد المظاهر الجديدة التي استحدثتها المنظمات
الدولية » (١٩٢) . وقد اكتسب التقرير السنوي للامين العام ، في السنوات

(١٩٢) راجع مقدمة تقرير « هرشلد » عن نشاط الأمم المتحدة في الفترة من ١٦ يونيو
١٩٦٠ إلى ١٥ يونيو ١٩٦١ في :

Revue des Nations Unies, 1961, No. 9, p. 74-94.

وانظر عكس الرأي في :

Juris-Classeur de droit international, 1958, Fasc. 125, No.
23. p. 11.

(١٩٣) راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٨٢ ؛ د. محمد
حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٦٩ وما بعدها ؛ وما سبق ذكره في القسم
الأول من الكتاب ، عند الكلام عن الموظفين الدوليين . وراجع أيضاً :

Reuter (P.), «Institutions Internationales», Paris, Thémis,

الآخيرة ، أهمية سياسية كبيرة ، بعد أن أصبح لا يقتصر على سرد نشاط الأمم المتحدة خلال عام ، وإنما أصبح يبرز أهم المشكلات الدولية ويتضمن أفكارا واتجاهات خاصة بإيجاد حلول لها (١٩٤) .

ثانيا - موظفو الامانة العامة :

يتكون جهاز الامانة العامة من عدة مكاتب وإدارات (١٩٥) ، يعمل بها عدد كبير من الموظفين يبلغ نحو ثلاثة عشر ألف موظف ، منهم حوالي خمسة آلاف يعملون بمقر الأمم المتحدة في نيويورك ، وحوالي ألف وخمسمائة يعملون بمقرها الأوروبي في جنيف .

(أ) تعيينهم :

يقوم الأمين العام بتعيين الموظفين والإشراف على أعمالهم ، وفق أحكام «لائحة مستخدمي الأمم المتحدة» التي أقرتها الجمعية العامة في ٢٠ فبراير ١٩٥٢ ، وأدخلت عليها ، فيما بعد ، بعض التعديلات . ويعاون الأمين العام في عملية اختيار الموظفين لجنة التعيينات والترقيات التي تم انشاؤها وفقا لحكم المادة ١٠٤/٩ من هذه اللائحة .

1969, p. 257-258; Virally (M.), «Le testament politique de Dag-Hammarskjöld», A.F.D.I., 1961, p. 355 et ss. ; «Le rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies», A.F.D.I., 1958, p. 360 et ss. ; Fischer (G.), «Les compétences du Secrétaire général», A.F.D.I., 1955, p. 345; Cohen (M.), «The United Nations Secretariat — Some constitutional and administrative developments», A.J.L.L., 1955, p. 295.

(١٩٤) وتتيح دراسة هذا التقرير داخل الجمعية العامة الفرصة لمناقشات كثيرة هامة .
(١٩٥) وهي : المكتب التنفيذي للأمين العام ولشئون الجمعية العامة ، ومكتب الأمناء الساعدين للشئون السياسية الخاصة ، ومكتب الشئون القانونية ، ومكتب الإدارة ، ومكتب خدمات المؤتمرات ، ومكتب شئون الاتصال مع الوكالات المتخصصة ، ومكتب المراقب ، ومكتب المستخدمين ، ومكتب الإعلام ، ومكتب الخدمات العامة ؛ وإدارة الشئون السياسية وشئون مجلس الأمن ، وإدارة الشئون الاقتصادية والاجتماعية ، وإدارة شئون الوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ؛ بالإضافة إلى المقر الأوروبي للهيئة في جنيف ، وبعض المكاتب الإقليمية .

ويراعى في اختيار موظفى الامانة أن يكونوا على مستوى عال من القدرة والكفاءة والنزاهة ، بغض النظر عن جنسيتهم أو موقف حكوماتهم منهم (١٩٦) ، ولكن مع ضرورة توفر أقصى ما يستطيع من معانى التوزيع الجغرافى العادل (مادة ١٠١/٣ من الميثاق) . وقد جرى العمل فى داخل الامم المتحدة على اجراء مسابقات لشغل الوظائف الشاغرة من التخصصات المختلفة ، وعلى أن يوضع فى الاعتبار فى نسبة الموظفين من كل جنسية مقدار مساهمة كل من الدول الاعضاء فى ميزانية المنظمة وعدد سكانها (١٩٧) . وقد كانت الغالبية الساحقة لموظفى الامانة العامة ، عند نشأة الهيئة العالمية ، من رعايا الدول الغربية ، وخاصة الولايات المتحدة الامريكية .

ورغم ما طرأ من ارتفاع فى نسبة الموظفين من افريقيا واوروبا الشرقية اعتباراً من عام ١٩٦٤ ، الا أن الغالبية العظمى من موظفى هذه الامانة لاتزال حتى اليوم من رعايا الدول الغربية .

وقد اتبعت الامانة العامة للامم المتحدة نظاماً جديداً ، فى السنوات الاخيرة ، للاعلان عن الوظائف الشاغرة ليحل محل « نشرة الشواغر السنوية وملحقاتها الدورية » ، ويقضى بالاعلان عن كل وظيفة شاغرة على حدة مع توحيد الموعد النهائى لتقديم الترشيحات . كما بذلت الامانة العامة عدة جهود لزيادة نسبة الشباب العاملين بها .

(ب) واجباتهم وحقوقهم :

يلتزم موظفو الامم المتحدة ، اعمالاً للقواعد العامة الخاصة بواجبات الموظفين الدوليين ، بالولاء للهيئة العالمية دون غيرها ، والعمل بحيدة كاملة بعيداً عن أى تأثير خارجى ، والامتناع عن القيام بأعمال تتعارض مع وظائفهم ، وضرورة اطاعة تعليمات رؤسائهم ، واحترام صفتهم الدولية ، والا تعرضوا للجزاءات الادارية (١٩٨) . وهناك تعهد رسمى يوقع عليه موظف الامم

(١٩٦) ومع ذلك فإن الدول تمارس ضغطاً أدبياً على الأمين العام ، ليكون تعيين الموظفين من رعاياها بموافقتها أو بترشيح منها .

(١٩٧) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٧٥ . وانظر أيضاً :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», London, 1970, p. 90-91.

(١٩٨) تنص المادة ١٠٠ من الميثاق : « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطالبوا أو أن يطلقوا فى تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم =

المتحدة عند استلامه العمل يحدد الواجبات التي يلتزم بها (١٩٩) . ولا يعتبر الموظف مسئولاً إلا أمام الأمم المتحدة ، وبالتحديد أمام الأمين العام . وفي ذلك تنص المادة ١/١ من لائحة مستخدمي الأمم المتحدة على أن « مسئولياتهم ليست وطنية ، وإنما هي دولية فحسب » (٢٠٠) .

وتحدد عقود العمل بين الأمم المتحدة وموظفيها حقوقهم من مرتبات ومكافآت وتأمينات ومعاشات وغيرها ، إلى جانب ما يتمتعون به من حماية وظيفية في حالة وقوع ضرر أو اعتداء عليهم أثناء تأدية وظائفهم أو بسببها (٢٠١) . وهذه الحماية قد تكون إدارية ، تتمثل في حق التنظيم الإداري لدى الأمين العام أو اللجان المختصة ، أو قضائية ، تتمثل في اللجوء للمحكمة الإدارية لموظفي الأمم المتحدة ، بهدف إلغاء القرارات الإدارية غير القانونية ، أو الحصول على تعويضات بسبب ما ترتب عليها من أضرار (٢٠٢) . واختصاص هذه المحكمة الزامي ، على عكس الحال في محكمة العدل الدولية . ولكنه ليس اختصاصاً عاماً ، إذ أنه قاصر على

= أن يتمتعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » . راجع ما سبق ذكره في القسم الأول من الكتاب ، عند الكلام عن الموظفين الدوليين . وانظر أيضاً :

Bailey (S.D.), «The Secretariat of the United Nations», New York, 1962, p. 28 ff.

(١٩٩) وصيغة التعهد كما يأتي : « أتعهد رسمياً أن أمارس بكل ولاء وحفظ لأسرار المهنة الوظائف الموكولة إلى كموظف دولي بالأمم المتحدة ، وأن أبشر هذه الوظائف وأضعها في اعتباري مصالح المنظمة دون سواها ، وألا أطلب أو أقبل توجيهات من أي حكومة أو سلطة خارجية فيما يتعلق بأداء واجباتي » . (٢٠٠) راجع :

Schwelb (S.M.), «The international character of the Secretariat of the United Nations», B.Y.B.I.L., 1953, p. 71.

(٢٠١) وفي حالة مسئولية جهة أخرى ، غير الأمم المتحدة ، عن هذا الضرر أو الاعتداء ، تتولى الهيئة العالمية مباشرة جميع وسائل المطالبة بالتعويض نيابة عن الموظفين أو مستحقيهم . (٢٠٢) راجع :

Juris-Classeur de droit international, «Les tribunaux administratifs internationaux», 1969, fasc. 230, No. 7 et ss. ; Bastid (S.), «Les tribunaux administratifs internationaux», R.C.A.D.I., 1957, vol. II. p. 383.

حالات بعينها نصت عليها لاثنتها الاساسية . وقد ارسى احكام هذه المحكمة مجموعة من المبادئ العامة المتعلقة بالوظائف الدولية ، مثل منع التعسف في استعمال السلطة والصفة اللائحة لمركز موظفى الامم المتحدة ومبدأ الشرعية .

ويملك موظفو الامانة حق الاستقالة ، بشرط اخطار الامين العام ، واتباع الاجراءات المنصوص عليها في عقود العمل .

(د) حصاناتهم وامتيازاتهم :

اقرت الجمعية العامة في ١٣ فبراير ١٩٤٦ اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة في مواجهة الدول الاعضاء ، بهدف تسهيل أعمال الهيئة وموظفيها ، وحتى يتمكن هؤلاء من أداء وظائفهم في يسر وفي جو من الثقة والطمأنينة (٢٠٢) . كما تقرر بعض التشريرات الامريكية امتيازات وحصانات معينة لمكاتب الامانة وموظفيها في الولايات المتحدة . ومن امثلة المزايا والحصانات ، الحصانة الشخصية ، والحصانة القضائية الكاملة ، والاعفاء من الضرائب ، وتسهيلات الاتصال ، وتصاريح المرور ، والاعفاء من جميع قيود الهجرة واجراءات قيد الاجانب .

ولا يتمتع جميع موظفى الامانة بالحصانات والامتيازات على قدم المساواة ، وانما يميز بينهم في مدى ما يتمتعون به منها على اساس حجم مسئولية كل فئة ، ومقدار ما تحتاجه من تيسيرات لحسن أداء وظائفها . وقد قصرت اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة التمتع بامتيازاتها على فئات الموظفين التى يحددها الامين العام .

وقد يتمتع بعض العاملين لحساب الامم المتحدة بمزايا خاصة تطبيقاً لاتفاق حصة ثنائى بين الامم المتحدة ودولة عضو ، كما كان الحال بالنسبة لما تمتعت به قوات الطوارئ الدولية في مصر من حصانات ، تطبيقاً لاتفاق خاص أبرم بين مصر والامم المتحدة في عام ١٩٥٧ .

(٢٠٣) وذلك استناداً إلى نص المادة ٢/١٠٥ من الميثاق، التى تقرر: «وكذلك يتمتع المندوبون من أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التى يتطلبها استقلالهم فى القيام بمهام وظائفهم المتعلقة بالهيئة» . راجع ما سبق ذكره ، فى القسم الأول من الكتاب، عن حصانات الموظفين الدوليين .

نظرة على انجازات الأمم المتحدة

أما وقد وصلنا في دراستنا الى نهاية القسم الثاني ، فلنا أن نتساءل عن مدى ما حقته الأمم المتحدة من الأهداف المرسومة لها ، واضعين في اعتبارنا طبيعة المنظمة الدولية ، وطبيعة المجتمع الدولي الذي تحكمه ، بما يحتويه من متناقضات وصراعات . وحتى يكون الحكم موضوعيا ، فلا بد من نظرة شاملة تذكر الايجابيات والسلبيات على السواء ، وتأخذ في الاعتبار مختلف مجالات نشاط المنظمة الدولية ، ومختلف مواقفها في كل مجال دون الاقتصار على أحدها أو بعضها . فليس من الانصاف أن نتصور للأمم المتحدة دورا مثاليا لم يسنده اليها مؤسسوها ، بل ولا يمكنها ، حتى وإن اعترف لها به ، أن تؤديه في ظل ظروف العلاقات الدولية الراهنة ، ثم نقوم بتقييمها على أساس ما أنجزته وبما لم تنجزه من هذا الدور . وليس من الانصاف أيضا أن ننطلق من موقف المنظمة أو فعاليتها تدخلها في حالة معينة ، لناخذ منه حكما عاما على مواقفها وتدخلاتها في مختلف الحالات .

وإذا كانت الأمم المتحدة قد قامت من أجل تنمية علاقات التعاون الدولي في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وحماية حقوق الانسان ، والنهوض بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، بالإضافة الى الهدف الرئيسي من قيامها ، وهو أن تكون أداة لحفظ السلم والامن الدوليين ، فإنه يمكننا أن نقيم ، من خلال نظرة عامة بعيدة عن التفاصيل ، ما حقته الهيئة العالمية في كل مجال .

أولا - في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي وحماية حقوق الانسان :

أسهمت الأمم المتحدة منذ قيامها في تقديم الحلول للمشكلات الدولية ، الاقتصادية والاجتماعية والانسانية ، باعتبار ما لهذه المشكلات من تأثير على السلم الحقيقي . ورغم الانتقادات الموجهة الى الأمم المتحدة ، وبعضها على حق ، في مجال النهوض بالدول المتخلفة ، فقد بذلت الهيئة جهودا عديدة في مواجهة الصراع الذي نشأ منذ الحرب العالمية الثانية بين التقدم والتخلف ، ولعبت دورا هاما ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وبالتعاون مع الوكالات المتخصصة ، حتى أصبحت تمثل في الوقت الحالي

أداة لا بديل عنها للتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الانسان .

١ - في المجال الاقتصادي :

فقد كانت مشكلة التنمية الاقتصادية ، وستظل لأمد بعيد ، من أهم المشكلات العالمية ، مما دعا البعض الى القول بأن الاسم الجديد للسلام هو التنمية ، ذلك ان حوالى ثلثى العالم يعيشون في أقطار متخلفة اقتصاديا . ومن ثم كان على الامم المتحدة أن تبذل جهودا عن طريق تقديم العون الفنى والمالى لهذه الاقطار ، الى جانب العمل على تنمية التجارة الدولية . وقد قدمت بالفعل لحكومات الدول المتخلفة ، معونات من أجل اعداد خطط شاملة للتنمية ، ضمانا لاستخدام الموارد البشرية والطبيعية والمالية المتاحة لها على اكمل وجه . كما بذلت جهودها لمعاونة البلاد المتخلفة من أجل الحصول على ما تحتاجه من اموال للانفاق على برامج التنمية ، بالإضافة الى انشائها لجهاز جديد يختص بشئون التجارة من حيث علاقتها بالتنمية ، وهو « برنامج الامم المتحدة للتنمية » .

ويعتبر هذا البرنامج اكبر برنامج عالمي للتعاون الفنى المتعدد الاطراف ، وهو يعمل بالاشتراك مع أكثر من دولة ، معتمدا في موارده المالية على المساهمات الاختيارية التى تقدمها كل دول العالم تقريبا .

رئاسة

وقد ساعد « برنامج الامم المتحدة للتنمية » الدول ذات الدخل المنخفض على اجتذاب رؤوس الاموال التى تحتاج اليها لدفع عجلة التقدم الاقتصادى ، وذلك بتهيئة الفرص السليمة للاستثمار على نطاق واسع . كما أنه يساعد الدول حتى تكون لديها القدرة على استخدام رؤوس الاموال هذه ، وكل الموارد المتاحة ، استخداما أكثر فعالية . وفى سبيل هذا الهدف ، يعمل البرنامج ، بالتعاون مع الوكالات المتخصصة ، مع حكومات الدول النامية ، بناء على طلبها ، فى تنفيذ المشروعات ذات الاولوية المطلقة من مشروعات « ما قبل الاستثمار » ومشروعات المعونة الفنية . وقد بلغ عدد هذه المشروعات ، التى قامت الدول النامية بتنفيذها بالتعاون مع البرنامج ، أكثر من ١٠٠٠ مشروع ، فى منتصف عام ١٩٧٠ . هذا بالإضافة الى مساهمة البرنامج فى تنفيذ أكثر من ٣٠٠ مشروع كبير ، وعشرات الآلاف من المشروعات الصغيرة .

ونظرا لاهمية الصناعة في مجال التنمية الاقتصادية ، فقد قامت الأمم المتحدة بإنشاء « منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية » ، كما أنشأت « مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية » ، وهو وكالة شبه مستقلة تعنى بزيادة التبادل التجاري بين دول العالم ، والمساهمة في التنمية الاقتصادية في البلاد المتخلفة . كذلك قامت الأمم المتحدة بوضع وتنفيذ مشروع « عقد التنمية » ، حيث خصصت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٦١ ، مدة عشر سنوات ، أى حتى عام ١٩٧٠ ، لتنفيذ برنامج تنمية تلزم بمقتضاه الدول الاعضاء بمساعدة الدول النامية على زيادة دخولها ، بحيث تصل نسبة الزيادة الى ٥ ٪ سنويا .

وتقوم الأمم المتحدة عن طريق برامج تنمية أخرى بمساعدة الحكومات على استخدام الموارد الطبيعية وموارد الطاقة الى أقصى درجة ممكنة .

وإذا كانت المشروعات السابقة وغيرها لم تحقق كل أهدافها المرجوة ، كما تدل إحصاءات الأمم المتحدة نفسها ، إلا أن جهود الأمم المتحدة ونشاطها لم يتوقفا في هذا السبيل .

وتطبيقا لذلك ، فقد عملت الأمم المتحدة على تلافى القصور الذى شاب « العقد الاول للتنمية » بغياب خطة محددة للعمل . وقد أدى العمل المركز لعدة سنوات الى الاتفاق على استراتيجية التنمية الدولية للعقد الثانى الدولى للتنمية . وتمت الموافقة عليه من جانب الجمعية العامة في عام ١٩٧٠ .

وتنص الاستراتيجية على أنه يجب على كل بلد متقدم اقتصاديا أن يبذل جهده لى يقدم (فى موعد غايته ١٩٧٥) تحويلات مالية سنوية الى الدول النامية تبلغ على الأقل ١ ٪ من مجموع انتاجها القومى ، ومن هذا المبلغ الكلى ينبغى أن يقدم ٧٠ ٪ من مصادر رسمية لا مصادر شخصية .

ولكن أهداف الاستراتيجية الدولية للتنمية أيضا لم تتحقق . وقد وضعت هذه الحقيقة أمام الضوء حقيقة أخرى بالغة الخطورة : هى أن الخلل كامن فى طبيعة النظام الاقتصادى العالمى الراهن ذاته ، وأن الحاجة ماسة الى إقامة نظام اقتصادى عالمى جديد .

وقد كانت هيئة الأمم المتحدة اطارا تنظيميا وحركيا مناسباً ، مارست من خلاله الدول النامية دورها فى صياغة أسس النظام الاقتصادى العالمى الجديد المقترح .

وبمبادرة من مؤتمر دول عدم الانحياز الذي انعقد في الجزائر في أغسطس ١٩٧٣ ، دعت الجزائر الى عقد دورة خاصة لمناقشة مسألة « المواد الخام والتنمية » . وانعقدت فعلا الدورة الاستثنائية السادسة للجمعية العامة في أبريل ومايو ١٩٧٤ تحت هذا الشعار ، في مواجهة شعار آخر حاولت بعض البلدان الفنية أن ترفعه وهو بحث « مشكلة ارتفاع أسعار البترول » فقط ، وهي المشكلة التي برزت عقب استخدام بلدان منظمة « الأوبك » - منظمة البلدان المصدرة للبترول - حقها في الحصول على عائد مناسب من البترول ورفعها أسعاره الى ثلاثة اضعاف .

وقد اقرت الجمعية العامة في اول مايو ١٩٧٤ وثيقتين بالفتى الأهمية هما : « اعلان بشأن نظام اقتصادى عالمى جديد » و « برنامج العمل » لتنفيذ هذا الاعلان .

وقد أكد الاعلان عزم الدول الاعضاء في الامم المتحدة على العمل بسرعة « لاقامة نظام اقتصادى دولى جديد يقوم على أساس ضمان العدالة ، والمساواة في السيادة ، والاعتماد المتبادل ، والمصلحة المشتركة ، والتعاون بين جميع الدول دون نظر لنظمها الاقتصادية والاجتماعية ، وتصحيح التفاوت ورفع المظالم القائمة ، والقضاء على الفجوة المتزايدة بين الدول المتقدمة والدول النامية ، وضمان قيام تنمية اقتصادية واجتماعية متزايدة باضطراد ، وتوفير السلام والعدل للأجيال الحالية والأجيال القادمة » .

وتضمن برنامج العمل خطوات محددة كثيرة منها اقتراح اقامة اتحادات المنتجين ، والقضاء التدريجى على الحواجز الجمركية وغيرها من الحواجز ، ووضع اتفاقيات للسلع كلما كان ذلك مناسباً ، واقامة مخزون غذائى خاص لمساعدة البلدان النامية المتضررة .

وفي نوفمبر ١٩٧٤ انعقد مؤتمر الغذاء العالمى للامم المتحدة ، في روما . ودعا المؤتمر الجمعية العامة للامم المتحدة الى انشاء مجلس غذاء عالمى ، وهو ما فعلته في شهر ديسمبر من العام نفسه باعلان تشكيل المجلس من ٣٤ عضواً .

وفي ١٢ ديسمبر ١٩٧٤ وافقت الجمعية العامة - في اطار الدورة العادية التاسعة والعشرين - على « ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول » . ويؤكد هذا الميثاق ان لكل الدول الحق في أن تمارس بحرية السيادة الدائمة

الكاملة على ثرواتها ومواردها الطبيعية ، وان تنظم الاستثمارات الاجنبية في اطار سلطتها الوطنية ، وان تؤم وتصدر وتنقل ملكية الممتلكات الاجنبية . كذلك يحدد الميثاق حق الدول في الاتحاد من اجل تنمية اقتصادها الوطنى .

وفي الفترة من اول الى ١٦ سبتمبر ١٩٧٥ انعقدت الدورة الخاصة السابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة لمناقشة موضوع « التنمية والتعاون الاقتصادى العالمى » . وفي نهاية المناقشة أصدرت الجمعية العامة « الوثيقة الختامية » التى أعدها لجنة خاصة ، وفقت فيها بين آراء (مجموعة ال ٧٧) ومجموعة الدول الصناعية . وقد ركزت الوثيقة على مشكلة تنمية العالم الثالث ، وعلى شروط التجارة الدولية ، وعلى المساعدات المقدمة من البلدان الغنية ، ودعت في هذا الصدد الى اجراءين هامين : ربط أسعار المنتجات الأولية للبلدان النامية بأسعار المنتجات الصناعية للدول الغنية ، ورفع المساعدة التى تقدمها الدول الغنية للبلدان النامية الى نسبة ٧٪ من الدخل القومى للمجموعة الاولى . وقد تحفظت الولايات المتحدة على هذين الاجراءين .

٢ - فى المجال الاجتماعى :

قدمت الامم المتحدة المعونة فى مجال التنمية الاجتماعية من اجل النهوض بوسائل المعيشة فى المناطق الريفية والحضرية ، ومعالجة مشروعات الشباب والانحراف والجريمة . كما نظمت مؤتمرات دولية لدراسة مشكلات اجتماعية محددة مثل :

(١) مؤتمر الامم المتحدة الرابع لمنع الجريمة ومعاملة المذنبين الذى عقد فى اليابان فى عام ١٩٧٠ ، ثم المؤتمر الخامس فى تورنتو بين ١ و ١٢ سبتمبر ١٩٧٥ ، تطبيقا لقرار الجمعية العامة فى عام ١٩٥٠ بعقد مؤتمر حول هذا الموضوع كل خمس سنوات .

(ب) مؤتمر الامم المتحدة للبيئة الانسانية الذى عقد فى ستوكهولم فى ٥ يونيو ١٩٧٢ ، وقد أدى هذا المؤتمر الى انشاء برنامج الامم المتحدة للبيئة الذى يتخذ نيردبى مقرا له . وقد قام هذا البرنامج بعدد من الأنشطة ترمى الى حماية البيئة .

(ج) مؤتمر السكان العالمى الثالث للأمم المتحدة فى بوخارست فى اغسطس ١٩٧٤ ، وتم خلاله وضع خطة عمل عالمية للسكان ، حددت المبادئ والتوصيات المتعلقة بالسياسات السكانية .

(د) مؤتمر العام الدولي للمرأة (مدينة المكسيك ١٩ يونيو الى ٢ يوليو ١٩٧٥) : وقد انعقد هذا المؤتمر تطبيقا لاعلان الجمعية العامة عام ١٩٧٥ عاما دوليا للمرأة تحت شعار « المساواة والتنمية والسلام » كما يعد تأكيدا للاعلان العالمى للقضاء على التمييز ضد المرأة الذى وافقت عليه الجمعية العامة بالاجماع فى ٧ نوفمبر ١٩٦٧ .

(هـ) مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (HABITAT) : ويعقد فى الفترة من ٣١ مايو الى ١١ يونيو عام ١٩٧٦ بمدينة فانكوفر ، لتبادل المعلومات عن حلول مشكلات المستوطنات البشرية .

وقد أعدت الامم المتحدة كثيرا من الدراسات ومشروعات اتفاقيات دولية فى موضوعات اجتماعية معينة ، كما قامت بتقديم كثير من المعونات فى بعض المناطق عن طريق اللجان الاقتصادية الاقليمية فى افريقيا وآسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية ، فضلا عما تمارسه الهيئة العالمية ، من خلال الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، من أنشطة عديدة فى مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والثقافية .

٣ - فى مجال حقوق الانسان :

فقد أصدرت الامم المتحدة فى عام ١٩٤٨ «الاعلان العالمى لحقوق الانسان» بهدف التأكيد على الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى يحق لجميع البشر أن يتمتعوا بها ، دون تمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين ، أو الرأى سياسيا كان أو غير سياسى . وقد أصدرت هذا الاعلان بوصفه « مستوى مشتركاً ينبغى تحقيقه لجميع الشعوب وجميع الامم » ، وأهابت بجميع الدول الاعضاء والشعوب كافة أن تكفل الاعتراف بالحقوق والحريات الواردة فى الاعلان ، وأن تضعها موضع التنفيذ .

وقد وافقت الجمعية العامة فى ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ ، على مشروعى اتفاقيتين خاصتين بالحقوق المنصوص عليها فى الاعلان، الأولى حول الحقوق المدنية والسياسية ، والثانية حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، بالإضافة الى بروتوكول اختيارى ملحق بالاتفاقية الأولى ويتعلق بالشكاوى المقدمة من الأفراد . على أن كلا من الاتفاقيتين لا يمكن أن تصبح موضع التنفيذ الا بعد تصديق ٣٥ دولة ، كما أن البروتوكول الاختيارى يحتاج الى تصديق أو موافقة عشر دول من تلك التى صدقت أو قبلت

الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية . وحتى مطلع عام ١٩٧٥ كان عدد الدول التي صدقت على الاتفاقية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ٣١ دولة . وعدد تلك التي صدقت على الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ٢٩ دولة . أما بالنسبة للبروتوكول الاختياري ، فرغم ان الدول التي صدقت او وافقت عليه قد بلغ عددها في مطلع عام ١٩٧٥ عشر دول ، الا ان هناك اجراءات اخرى يتحتم استكمالها قبل ان يبدأ تنفيذه .

ومن ناحية اخرى فقد اقرت الجمعية العامة في ٢١ ديسمبر ١٩٦٥ الميثاق الدولي الخاص بالقضاء على كافة اشكال التفرقة العنصرية ، والذي يدعو الى انتهاء التمييز العنصري بكل صوره ، ويشكل « لجنة التمييز العنصري » للإشراف على تحقيق أهدافه . وقد أصبح الميثاق نافذا اعتبارا من ١ يناير ١٩٦٩ . كذلك وافقت الجمعية العامة ، في ٣٠ نوفمبر ١٩٧٣ ، على مشروع اتفاقية اعدتها المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، تقرر اعتبار التفرقة العنصرية التي تتبعها حكومة جنوب أفريقيا جريمة ضد الانسانية ، وتضع جزاءات ضد مرتكبيها . وهذه الاتفاقية معدة الآن لتوقيع الدول عليها . وفي اجتماع خاص عقدته الجمعية العامة في ١٠ ديسمبر ١٩٧٣ أعلن بدء عقد العمل لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري . والغرض من هذا العقد (١٩٧٣ - ١٩٨٣) هو دعوة جميع الشعوب والحكومات الى بذل قصارى جهدها في سبيل تحقيق القضاء الشامل غير المشروط على كل صور العنصرية خلال عشر سنوات .

هذا ، وقد ادى استمرار جنوب افريقيا في تطبيق نظام التفرقة العنصرية ، وعدم احترامها لقرارات الامم المتحدة ، الى وقف اشتراكها في أعمال الجمعية العامة أثناء دورتها التاسعة والعشرين ، في عام ١٩٧٤ . وقد اتخذ هذا الاجراء يوم ١٢ نوفمبر ١٩٧٤ ، بناء على قرار أصدره رئيس الجمعية العامة وايده الاعضاء . وقد أعلن القرار انه نظرا لان الجمعية قد رفضت باصرار قبول أوراق اعتماد وفود جنوب افريقيا ، فانها سوف ترفض أوراق اعتماد أي وفد مفوض من جانب جنوب افريقيا ، وهو أمر « يرقى الى القول بعبارة واضحة ان الجمعية العامة ترفض السماح لوفد جنوب افريقيا بالمشاركة في أعمالها » .

واستجابة لدعوة الجمعية العامة شاركت حركات التحرير في جنوب افريقيا التي تعترف بها منظمة الوحدة الافريقية في مناقشة مسألة « الأبارتهيد » في اللجنة السياسية الخاصة .

وقد أولت الأمم المتحدة اهتمامها أيضا بموضوعات أخرى متعلقة بحقوق الإنسان ، مثل تعزيز مركز المرأة ، وحقوق الأطفال وحرية الاعلام .

وقد برز نشاط الأمم المتحدة في مجالات متعددة أخرى ، متعلقة بالقانون الدولي من حيث تدوينه وتطويره ، والسياحة ، واستخدام الفضاء والاشعاعات الذرية في المجالات السلمية ، مما لا يتسع المجال للدخول في تفاصيله .

ثانيا - في مجال النهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي :

لعبت الأمم المتحدة دورا كبيرا في مجال الرعاية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي . ومن التطورات الهامة التي شهدتها المجتمع الدولي منذ إنشاء الأمم المتحدة ، ظهور عدد من الدول حديثة الاستقلال التي كانت من قبل تحت حكم الاستعمار . فلقد حصل منذ تأسيس الهيئة ، نحو خمسين من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي على استقلالها التام . ويرجع دور الأمم المتحدة في هذا المجال الى المبادئ التي تضمنها ميثاقها ، والتي تقرر أن لجميع الشعوب حقوقا متساوية ولها جميعا حق تقرير المصير .

وقد نشطت حركة تصفية الاستعمار منذ عام ١٩٦٠ بالذات . بعد صدور اعلان منح الاستقلال للشعوب والبلدان المستعمرة ، بضغط من الدول الأفريقية والآسيوية داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة . وقد أصدرت الجمعية العامة في عام ١٩٦٩ قرارا يعيد تأكيد الحق الخاص بشعوب خمسة وعشرين اقليما صغيرا في تقرير المصير والاستقلال ، ويؤكد أن ظروف مساحة الاقليم أو عزلته الجغرافية أو موارده المحدودة ، لا ينبغي أن تؤخر تنفيذ الاعلان الخاص بتصفية الاستعمار في هذه الأقاليم . وقد سبق أن أشرنا ونحن بصدد استعراض احكام هذا الاعلان ، وسلطات الأمم المتحدة بالنسبة للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، والأخرى المشمولة بنظام الوصاية ، الى أهم ما قامت به الأمم المتحدة من انجازات ، أدت الى وضع قيود على الاستقلال البشع الذي كان يمارسه المستعمرون في المستعمرات قبل قيام الهيئة العالمية ، ومهدت لاستقلال عدد كبير من هذه المستعمرات ، أو انضمامها الى دول أخرى بناء على حقها في تقرير المصير . وقد سبق أن ذكرنا أن نظام الوصاية في طريقه اليوم الى الزوال ، بعد أن لم يعد خاضعا له سوى اقليمين فقط .

وحتى عام ١٩٧٣ كانت هناك عشرات الاقاليم لم يطبق عليها بعد حق تقرير المصير ، وتنتظر تصفية الاستعمار فيها ، كما هو الحال بالنسبة للشعب الفلسطيني وشعوب جنوب افريقيا وانجولا وموزامبيق وجزر الرأس الأخضر وروديسيا الجنوبية . وقد دعا هذا الوضع الجمعية العامة للأمم المتحدة الى أن تصدر عديدا من القرارات المتعلقة بحق تقرير المصير وتأييد كفاح شعوب المستعمرات ، منها على سبيل المثال ، قرارها في أول ديسمبر ١٩٧٠ ، وهو تأكيد لقرارات أخرى سابقة صدرت منذ عام ١٩٤٧ ، الذي يعترف بحق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره بأية وسيلة ، ويعلن أن الاستيلاء على الاراضي بالقوة والاحتفاظ بها يعد اعتداء على حق هذا الشعب ، ونقضا صريحا لميثاق الأمم المتحدة ، وكذلك قرارها الصادر في أول ديسمبر ١٩٧٣ الذي يدعو الى منح الاستقلال ، على وجه السرعة ، للفئات التي لا تزال مستعمرة ، ويدين حكومتى جنوب افريقيا والبرتغال لتجاهلهما قرارات الأمم المتحدة بشأن منح الشعوب حقها في الاستقلال ، كما يدين دول حلف الاطلنطي وغيرها من الدول التي تساعد هاتين الدولتين .

وقد بدأت البرتغال ، بعد تغيير حكومتها يوم ٢٥ ابريل عام ١٩٧٤ ، في السعى من أجل ايجاد حل سياسى لانهاء حروبها الاستعمارية في افريقيا . وقد اكدت هذه الدولة رسميا ، بعد الزيارة التي قام بها « كورت فالدهايم » سكرتير عام الأمم المتحدة الى لشبونة في أغسطس عام ١٩٧٣ ، التزاماتها تجاه ميثاق الأمم المتحدة ، بالنسبة للاعلان الخاص بالاقاليم التي لا تتمتع بالحكم الذاتي . كما اعادت تأكيد اعترافها بحق تقرير المصير والاستقلال لجميع اقاليم ما وراء البحار التي تخضع لادارتها . وتعهدت بتقديم المساندة الكاملة للوحدة الإقليمية ، ووحدة اراضي كل اقليم . وعارضت أية محاولات انفصالية ، أو أية محاولات لتمزيق أى جزء من أى اقليم .

وفي العاشر من ديسمبر عام ١٩٧٤ اعترفت البرتغال رسميا باستقلال غينيا بيساو ، ونقلت السلطة الى الحزب الافريقى لاستقلال غينيا وجزر الرأس الأخضر . وقد أصبحت جمهورية غينيا بيساو عضوا في الأمم المتحدة يوم ١٧ سبتمبر عام ١٩٧٤ .

وفي شهر مارس عام ١٩٧٥ ، ابلغت البرتغال الأمم المتحدة انها قد وقعت اتفاقيات تقضى بمنح الاستقلال أثناء هذا العام ، مع حركات التحرير في الاقاليم التي تخضع لادارتها ، وانها حددت المواعيد التالية لمنح الاستقلال

لهذه الاقاليم : موزامبيق ٢٥ يونيو - جزر الرأس الاخضر ٥ يوليو - ساوتومي وبرنسيب ١٢ يوليو - أنجولا ١١ نوفمبر .

وقد أصبحت الدول الثلاث الأولى أعضاء في الامم المتحدة منذ يوم ١٦ سبتمبر ١٩٧٥ . أما أنجولا فلم تنضم بعد الى الهيئة العالمية نتيجة الصراعات الدموية التي بدأت ، بعد انسحاب البرتغال ، بين حركات التحرير فيها ، بدعم من جنوب افريقيا وبعض الدول الاخرى .

ومن ناحية أخرى فقد أكدت الجمعية العامة للامم المتحدة أن المصالح الاقتصادية والاجنبية وغيرها من المصالح في الاقاليم المستعمرة التي تستغل هذه الاقاليم تشكل عقبة كبرى في سبيل الاستقلال السياسي ، وكذا تمتع الأهالي الوطنيين بالموارد الطبيعية لهذه الاقاليم ، ذلك أنها - وهي تحرم الشعوب المستعمرة من ممارسة حقوقها أو تخضعها للمصالح الاقتصادية والمالية والاجنبية - تخرق التزاماتها بمقتضى الفصلين الحادى عشر والثانى عشر من ميثاق الامم المتحدة ، وتعوق تنفيذ قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ ، بتاريخ ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ (الدورة ١٥) . وقد نددت الجمعية العامة باستغلال شعوب المستعمرات والاساليب المتبعة في الاقاليم تحت السيطرة الاستعمارية من جانب تلك المصالح الاقتصادية والمالية الاجنبية وغيرها من المصالح التي تهدف الى استمرار الحكم الاستعماري . وطلبت الجمعية من السلطات والدول المعنية القائمة بالادارة ، التي تمارس شركاتها ورعاياها مثل هذه النشاطات ، أن تتخذ فورا الاجراءات الكفيلة بوضع حد لكافة النشاطات التي تستغل الاقاليم والشعوب المستعمرة .

ثالثا - في مجال حفظ السلم والامن الدوليين :

بذلت الامم المتحدة ، من أجل تخفيف حدة التوتر ، وتوفير المناسخ الصالح للعلاقات الودية ، جهودا في مجال نزع السلاح ، كما تدخلت في عديد من المنازعات الدولية بهدف تسويتها سلميا أو قمع العدوان .

١ - نزع السلاح :

احتلت قضية نزع السلاح مكانا رئيسيا من نشاط الامم المتحدة . وقد أسهمت الهيئة ، في السنوات الخمس عشرة الأخيرة ، في تحقيق انجازات هامة في هذا الميدان . ففي عام ١٩٦١ اتفق الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على مبادئ مفاوضات نزع السلاح ، ورحبت الامم المتحدة بهذه المبادئ ، وأوصت باتخاذها أساسا للمفاوضات المتعلقة بنزع السلاح

الشامل . وفي عام ١٩٦٣ ، وقع الاتحاد السوفييتى والولايات المتحدة والمملكة المتحدة اتفاقية حظر التجارب النووية فى الجو والفضاء الخارجى وتحت سطح الماء . وقد دعت الجمعية العامة كافة الدول الى الانضمام الى هذه الاتفاقية ، فاستجابت لهذه الدعوة ثمان وتسعون دولة من أعضاء الأمم المتحدة ، وسبع دول غير أعضاء . كما وافقت الجمعية العامة فى نفس العام وبالإجماع على قرار بمنع استخدام الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الجماعى فى الفضاء الخارجى . ووقعت فى عام ١٩٦٦ اتفاقية خاصة بالفضاء الخارجى تضمنت نصوصاً كثيرة هامة بشأن نزع السلاح . كما وقعت فى عام ١٩٦٧ اتفاقية منعت استخدام الأسلحة النووية فى أمريكا اللاتينية . وأوصت الجمعية العامة فى عام ١٩٦٨ بالموافقة على اتفاقية منع انتشار الأسلحة النووية ، ودعت كافة الدول الى الانضمام إليها . وقد أصبحت الاتفاقية سارية منذ ٥ مارس ١٩٧٠ .

وقد قررت الجمعية العامة ، فى عام ١٩٦٩ ، أن تكون الفترة من عام ١٩٧٠ الى عام ١٩٨٠ عقداً لنزع السلاح ، ودعت الحكومات الى أن تبذل ، فى هذه الفترة ، جهوداً من أجل وقف سباق التسلح النووى ، وإبادة أسلحة الدمار الجماعى ، وعقد اتفاقية لنزع السلاح العام والشامل فى ظل رقابة دولية فعالة . وقد تم الاتفاق فى عام ١٩٧٠ ، على معاهدة حظر استخدام الأسلحة النووية ، وغيرها من أسلحة الدمار الجماعى فى قاع البحار والمحيطات وما تحتها (٢٠٤) .

كذلك خصص مؤتمر لجنة نزع السلاح عمله سنة ١٩٧٠ لاعداد مشروع معاهدة لعدم وضع أسلحة نووية وغيرها من أسلحة التدمير الشامل فى قيعان البحار والمحيطات والتربة التحتية لكل منها . وقد اعتمدت الجمعية هذه المعاهدة عام ١٩٧٠ ، ودخلت حيز التنفيذ فى عام ١٩٧٢ .

(٢٠٤) راجع ، لمزيد من التفاصيل ، رسالة الدكتوراة التى قدمها د. عبد الفتاح اسماعيل إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، بعنوان : « جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح » ، يونيو ١٩٧٢ ، ص ٥٥ وما بعدها ؛ ومن مطبوعات الأمم المتحدة ، « الأمم المتحدة ونزع السلاح » (١٩٤٥ - ١٩٧٠) ، « نزع السلاح تقدم نحو السلام » ، نيويورك ، ١٩٧٤ . وانظر أيضاً :

Génevey (P.) «Actualité du désarmement», Politique Etrangère, 1967, No. 2, p. 125 et ss. ; United Nations. Official Records of the Disarmament Commission and Sub-Committee.

وفي سنة ١٩٧١ وضع مؤتمر لجنة نزع السلاح تفاصيل اتفاقية حظر تطوير وتخزين وانتاج الاسلحة البكتريولوجية (البيولوجية والسامة) وتدمير هذه الاسلحة . وهذه الاتفاقية - وهي اول اتفاقية من نوعها في العصر الحديث - تقضى بالتخلص من الاسلحة الموجودة . وقد اوصت الجمعية العامة بتوقيعها واعتمادها في سنة ١٩٧١ .

وقد دعت الجمعية العامة في عدد من القرارات الى الاحترام الصارم من جانب جميع الدول لبروتوكول جنيف لعام ١٩٢٥ ، الخاص بتحريم استخدام الغازات الخائقة والسامة والغازات الاخرى في الحرب ، ومنع استخدام وسائل الحرب الجرثومية .

كذلك جددت الجمعية العامة ، منذ عام ١٩٧١ ، دعوتها الى التوصل الى اتفاق سريع بشأن تحريم تطوير وانتاج وتخزين الاسلحة الكيماوية ، والقضاء عليها . كذلك حثت الجمعية حكومات الدول المالكة للأسلحة النووية أن توقف جميع تجارب الاسلحة النووية في أقرب وقت ممكن . الا أن تجارب الاسلحة النووية في الجو وتحت سطح الارض ، ما زالت مستمرة (٢٠٥) .

وفي شهر مايو ١٩٧٢ تم التوصل الى اتفاق بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي للحد من عدد وتوزيع شبكات الصواريخ العابرة للقارات ، ووضع حد عددي أقصى للصواريخ الهجومية .

ومن ناحية أخرى فقد تم تشكيل لجنة فرعية في عام ١٩٧٣ ، لدراسة مقترحات الحكومات بشأن عقد مؤتمر عالمي لنزع السلاح ، تنفيذاً لقرار الجمعية العامة ، في عام ١٩٦٥ ، بالموافقة على عقد مثل هذا المؤتمر .

(٢٠٥) أعلنت فرنسا ، أثناء الدورة التاسعة والعشرين للجمعية العامة (١٩٧٤) ، قرارها بوقف إجراء التجارب في الجو اعتباراً من عام ١٩٧٥ . كذلك توصل الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة ، أثناء اجتماع القمة الذي عقد بين الدولتين في موسكو عام ١٩٧٤ ، إلى اتفاق للحد من إجراء التجارب النووية تحت سطح الأرض ، ووضع الاتفاق حداً أقصى لقوة هذه التجارب ، بحيث لا تتجاوز ١٥٠ كيلوطن . وفي دورة عام ١٩٧٤ لمؤتمر لجنة نزع السلاح ، أعلنت المملكة المتحدة أنها سوف تحترم نصوص هذه المعاهدة . على أن الهند أجرت في شهر مايو ١٩٧٤ ، تفجيراً لقنبلة نووية تحت سطح الأرض ، وأعلنت أنها تستهدف الأغراض السلمية فقط .

كذلك فقد اوصت الجمعية العامة في قرارها الذي أصدرته بتاريخ ٧ ديسمبر ١٩٧٣ بإجراء تخفيض قدره ١٠٪ في الميزانيات العسكرية للدول الخمس الاعضاء الدائمين في مجلس الامن ، ودعت الجمعية العامة تلك الدول الى تخصيص المبالغ المترتبة على هذا الخصم لتقديم المساعدة للدول النامية .

في عام ١٩٧٤ ، بحثت الجمعية العامة المشكلة الجديدة المتعلقة بالتغيرات البيئية للاغراض العسكرية والعدائية الاخرى ، ودعت الى عقد معاهدة دولية تحرم مثل هذه الاعمال . وكانت الجمعية العامة قد علمت بارتياح باتفاق الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي على الدخول في مفاوضات بشأن الحد من الاسلحة الاستراتيجية ، ودعت الدولتين الى بدء هذه المفاوضات في موعد مبكر . وقد بدأت المحادثات التي عرفت باسم « سولت » في عام ١٩٦٩ .

وفي نوفمبر عام ١٩٧٤ ، وقعت الدولتان الاعظم اتفاقية جديدة تضع تحديدا شاملا لعدد شبكات الاسلحة الهجومية الاستراتيجية ، على أن تدرج في معاهدة توقع في عام ١٩٧٥ . وكان « كورت فالدهايم » سكرتير عام الامم المتحدة قد أعلن في رسالة وجهها الى مؤتمر لجنة نزع السلاح يوم ٤ مارس ١٩٧٥ أن محادثات الحد من الاسلحة الاستراتيجية - سولت - « تتسم بأهمية بالغة » ، وبرهنت على أنه من الممكن تحقيق بعض التقدم .

وفي ٥ مايو ١٩٧٥ ، انعقد في جنيف « المؤتمر الاستعراضي للدول الموقعة على معاهدة حظر انتشار الاسلحة النووية » ، تنفيذا لنص في المعاهدة المذكورة ، يقضى باجتماع اطرافها بعد مضي خمس سنوات على بدء نفاذها (٥ مارس ١٩٧٠) ، وذلك « لاستعراض مدى تنفيذ هذه المعاهدة » ، بهدف التاكيد من أنه يجري تحقيق اغراضها .

ولا تزال الامم المتحدة تواصل بذل جهودها في هذا المجال ، مؤمنة بأن نزع السلاح انما هو خطوة أولى نحو السلام الدائم .

٢ - تسوية المنازعات الدولية وقمع العدوان :

سار ميثاق الامم المتحدة في اتجاه منح مزيد من الفعالية للتنظيم الدولي في شأن تسوية المنازعات سلميا ، وعند تهديد السلم أو وقوع العدوان .

وتقع على عاتق مجلس الامن ، طبقا لهذا الميثاق ، المسؤولية الاولى في المحافظة على السلم والامن الدوليين . وتتمتع الجمعية العامة بسلطة بحث

المبادئ العامة للتعاون في هذا المجال ، ومناقشة اية مسألة تتعلق بالمحافظة على السلام الدولي ، وأن تقدم التوصيات المتعلقة بهذه المسائل . وقد أكدت الجمعية العامة مرارا ، وهي تمارس هذه المسؤوليات ، المبادئ الأساسية للميثاق المتعلقة بالحفاظ على السلم وتحريم العدوان .

وقد أتمت الجمعية العامة ، في عام ١٩٧٤ ، مهمة صعبة ، كانت قد بدأت في تحقيقها منذ عام ١٩٥٠ ، بأن وافقت على تعريف العدوان ، وأوصت أن يهتدى مجلس الامن بهذا التعريف ، عندما يقرر وجود عمل عدواني .

تعريف العدوان :

يبدأ التعريف ، كما أقرته الجمعية العامة في ١٤ ديسمبر ١٩٧٤ ، ببيان أن « العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ، ضد سيادة ووحدة الاراضي الاقليمية ، أو الاستقلال السياسي لدولة أخرى ، أو بأي طريقة لا تتماشى مع ميثاق الأمم المتحدة ، كما هو محدد في هذا التعريف » . ثم يذكر التعريف بعض الاعمال التي تعتبر أعمالا عدوانية ، على النحو الآتي :

- ١ - قيام القوات المسلحة لدولة ما بغزو أو شن هجوم على اراضي دولة أخرى ، أو أى احتلال عسكري - مهما كان مؤقتا - ينجم عن مثل هذا الغزو أو الهجوم ، أو أى ضم عن طريق استخدام القوة لاراضي دولة أخرى أو أى جزء منها .
- ٢ - قيام القوات المسلحة لدولة ما بقصف اراضي دولة أخرى ، أو استخدام دولة ما لاية اسلحة ضد اراضي دولة أخرى .
- ٣ - محاصرة موانئ أو سواحل دولة ما عن طريق استخدام القوة المسلحة لدولة أخرى .
- ٤ - قيام القوات المسلحة لدولة ما بشن هجوم على القوات البرية أو البحرية أو الجوية أو الاساطيل البحرية والجوية لدولة أخرى .
- ٥ - استخدام القوات المسلحة لدولة ما ، والتي تكون متواجدة داخل اراضي دولة أخرى بموجب موافقة من جانب الدولة المستقلة ، استخداما يعسده انتهاكا للشروط المنصوص عليها في الاتفاق بين الدولتين ، أو أى مد لوجود هذه القوات في تلك الاراضي بعد انتهاء هذا الاتفاق .

٦ - قيام دولة ما بالسماح باستخدام أراضيها ، التي وضعتها تحت تصرف دولة أخرى ، من قبل هذه الدولة ، بارتكاب عمل عدواني ضد دولة ثالثة .

٧ - قيام دولة ما بارسال أو إيفاد جماعات مسلحة ، أو قوات أو جنود غير نظاميين أو مرتزقة لارتكاب أعمال بالقوة المسلحة ، ضد دولة أخرى تكون على نفس درجة خطورة الأعمال التي ورد ذكرها آنفا ، أو مشاركة تلك الدولة الفعلية في هذه الأعمال .

وتقضى بنود التعريف الأخرى بأنه عند بحث وقوع عمل عدواني من عدمه ، يجب دراسة جميع عناصر هذا العمل ، وبحث مسألة المبادأة في الالتجاء إلى القوة كقرينة مبدئية ، وبحث درجة القوة المستخدمة وخطورتها ، وكذا الطرق المستعملة والأهداف المطلوب تحقيقها ومراعاة الإجراءات الواجب اتباعها من جانب المجتمع الدولي .

ويوضح التعريف الذي اقترته الجمعية العامة ، أنه ليس هنالك اعتبار مهما كانت طبيعته - سواء أكان سياسيا أو اقتصاديا أو عسكريا أو غير ذلك - يمكن أن يستخدم كمبرر للعدوان . إلا أنه حرص على أن ينص على أنه ليس هناك في هذا التعريف ما يجحف بحق الشعوب التي تخضع لنظم الحكم الاستعمارية ، أو العنصرية ، أو أية أشكال من السيطرة الأجنبية ، في الكفاح من أجل تقرير المصير ، والحرية ، والاستقلال .

وقد استطاعت الأمم المتحدة في حالات المنازعات وعند تهديد السلم أو وقوع العدوان ، أن تلعب دورا في التقريب بين وجهات نظر الأطراف المتنازعة ، عن طريق الوساطة والتوفيق ، أو إجراء مفاوضات بينها تحت إشراف الهيئة ، كما قامت ، بصدد بعض المنازعات ، بارسال لجان مراقبة أو قوات عسكرية لحفظ السلام .

وقد سبق أن استعرضنا ، عند دراسة سلطات الجمعية العامة ومجلس الأمن ، أمثلة من حالات تدخل الأمم المتحدة في تسوية المنازعات الدولية أو إعادة السلم إلى نصابه ، يتضح منها أن الأمم المتحدة كانت تنجح في وقف الاشتباكات المسلحة ، دون أن تصل إلى حلول جذرية للمنازعات التي أدت إلى قيام هذه الاشتباكات .

وفي الواقع أن فعالية دور الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم رهن بإرادة

الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن ، ولا تتجاوز نطاق الاشتباكات بين الدول الصغيرة ، مما قد يدعو إلى التساؤل عن جدوى نظام الأمن الجماعي في ظل الهيئة ، ما دام هذا النظام عاجزا عن الحيلولة دون قيام الحرب بين الدول الكبرى (٢٠٦) . بل لقد أثبتت التجربة عدم فعاليته في بعض حالات العدوان الذي تقوم به دولة صغيرة بمساندة إحدى هذه الدول .

ورغم صحة هذا النقد ، فمن الواجب أن يكون واضحا أن تطبيق مبدأ الأمن الجماعي لا يمكن أن يفصل عن واقع المجتمع الدولي ومراكز القوة فيه ، وأن نظام الأمن الجماعي الفعال لا يتحقق بمجموعة نصوص خاصة بما يجب أن تكون عليه العلاقات الدولية ، أو بمجموعة حلول تسيطر عليها المثاليات أو اعتبارات العدل والمنطق ، وإنما هو النظام الذي يضع في اعتباره الواقع بما يتضمنه من متناقضات ، ويقرر أنسب الحلول الكفيلة بتحقيق الهدف أو الاقتراب منه .

وينبغي أن نشير في هذا الصدد ، إلى أن إعطاء مبدأ الأمن الجماعي مزيدا من الفعالية ، كان من أكثر الموضوعات التي دارت حولها المناقشات في مختلف المراحل التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة . فقد طرحت ، على سبيل المثال ، فكرة إنشاء قوة عسكرية دولية ، ولم يتم الاتفاق عليها ، وطرحت فكرة المساواة بين أعضاء مجلس الأمن ، إلا أنها قوبلت بالرفض من جانب الدول الكبرى ، التي جعلت من حق الفيتو شرطا لانضمامها إلى الهيئة . كما قام خلاف ، وصل إلى حد تهديد الولايات المتحدة بعدم توقيع الميثاق ، عند مناقشة موضوع اشتراك العضو الدائم بمجلس الأمن في التصويت في حالة نزاع يكون طرفا فيه . وهذه الوقائع لا يمكن تجاهلها ، وإذا ما أردنا الحكم على الأمم المتحدة ، تعين علينا ألا نغفلها .

ومع ذلك فقد عالجت الهيئة بعض نواحي القصور في نظام الأمن الجماعي ، التي ظهرت بالذات عند تطبيقه إبان الحرب الكورية ، بسبب الخلاف الحاد بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي بالنسبة لها ، حيث أصدرت الجمعية العامة قرار الاتحاد من أجل السلم في ٣ نوفمبر ١٩٥٠ ، الذي يمنحها حق

الحلول محل مجلس الامن عند اخفاقه في القيام بواجباته (٢٠٧) .

ولقد تعرض نظام الامن الجماعى خلال تاريخ الامم المتحدة لعدة اختبارات . سعت الهيئة بصددها ، سواء عن طريق مجلس الامن أو الجمعية العامة ، الى تجنب الصراعات الدولية أو التخفيف من حدتها ، كما تدخلت في بعضها بهدف رد العدوان .

وإذا كان النجاح قد حالقها في حالات النزاع التى كانت بمنأى عن الصراع بين الكتلتين الغربية والشرقية ، فقد كانت تفشل كلما تعلق الامر باحدى الدول الكبرى وخاصة الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى ، وذلك في الاحوال النادرة التى كان يعرض فيها عليها مثل هذه الحالات ، نظرا لان الاتجاد السائد بين هذه الدول هو تسوية منازعاتها خارج نطاق الامم المتحدة . فلا شك ان ما حققته الهيئة في عام ١٩٥٦ ، بادانتها للعدوان الثلاثى على مصر والزامها المعتدين ، ومن بينهم عضوان دائمان بمجلس الامن ، بالانسحاب ، يمثل نجاحا كبيرا للمنظمة الدولية ، على عكس الحال بالنسبة لما أسفر عنه تدخلها منذ وقوع العدوان الاسرائيلى عام ١٩٦٧ حتى اليوم .

دور الامم المتحدة ازاء العدوان الاسرائيلى على البلاد العربية :

حدث في اعقاب العدوان الاسرائيلى في ٥ يونيو ١٩٦٧ - الذى ترتب عليه احتلال اسرائيل لسيناء المصرية وهضبة الجولان السورية والضفة الغربية للاردن - ان دعيت الجمعية العامة الى دور انعقاد غير عادى ، الا انها لم تنجح في اصدار قرار يدين اسرائيل ، وذلك نتيجة للضغط الامريكى على عدد من دول امريكا اللاتينية وافريقيا . وأخذت قضية العدوان تتأرجح بعد ذلك ما بين الجمعية العامة ومجلس الامن ، حتى تمكن المجلس في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ ، أى بعد أكثر من أربعة أشهر ونصف من العدوان ، من اصدار القرار رقم ٢٤٢ الذى يطالب اسرائيل بالانسحاب من الاراضى المحتلة ، ويقرر ايفاد مبعوث الى المنطقة لبحث وسائل تنفيذ الأسس التى وضعها القرار لحل النزاع . وينص القرار :

« ان مجلس الامن اذ يعبر عن قلقه المستمر للموقف الخطير في الشرق الأوسط .

واذ يؤكد عدم مشروعية الاستيلاء على الاراضى عن طريق الحرب ،
والحاجة الى سلام عادل وذائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة في المنطقة .
واذ يؤكد أيضا أن جميع الدول الاعضاء عندما قبلت ميثاق الأمم المتحدة
قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق :

١ - يعلن أن تطبيق مبادئ الميثاق يتطلب اقامة سلام عادل وذائم في
الشرق الأوسط وهذا يقتضى تطبيق المبادئ التالية :

(١) انسحاب القوات الاسرائيلية من اراض احتلتها في النزاع
الآخر .

(ب) أن تنهى كل الدول حالة الحرب ، وأن تحترم وتقر الاستقلال
والسيادة الإقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة في المنطقة وحقوقها
في أن تعيش في سلام في نطاق حدود آمنة ومعترف بها ، متحررة من
أعمال القوة والتهديد بها .

٢ - يؤكد المجلس الحاجة الى :

(١) ضمان حرية الملاحة في الممرات المائية الدولية في المنطقة .
(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(ج) ضمان حدود كل دولة في المنطقة واستقلالها السياسى عن
طريق اجراءات من بينها إنشاء مناطق منزوعة السلاح .

٣ - يطلب من السكرتير العام أن يعين ممثلا خاصا الى الشرق الأوسط
لأقامة اتصالات مع الدول المعنية بهدف المساعدة في الجهود للوصول
الى تسوية سلمية ومقبولة على أساس النصوص والمبادئ
الواردة في هذا القرار .

٤ - يطلب من السكرتير العام أن يبلغ المجلس بمدى تقدم جهود
المبعوث الخاص في أقرب وقت ممكن .

وقد أعلنت اسرائيل رفضها لهذا القرار ، ورفضت أى تعاون مع السفير
يارنج مبعوث الأمم المتحدة ، مما أدى الى تجميد مهمته (٢٠٨) . وقد كان

(٢٠٨) راجع مقالنا بعنوان « التكيف القانونى لمهمة السفير جوفار يارنج » ، المجلة
المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧١ ، ص ٣٩ وما بعدها ، والدراسة المقدمة من « ندوة أكتوبر
العالمية » التى نظمتها جامعة القاهرة ، في الفترة من ٢٧ إلى ٣١ أكتوبر ١٩٧٥ ، بعنوان
« دور الأمم المتحدة في أزمة الشرق الأوسط بعد ٦ أكتوبر » .

التناقض الواضح بين موقفى مصر واسرائيل من تفسير مهمة ممثل السكرتير العام مؤثرا على فشل هذه المهمة : فمصر كانت ترى أن مهمة المبعوث الدولى هى تيسير التنفيذ الفورى لقرار مجلس الامن المذكور ، وأن هذا القرار من الوضوح بحيث لا يحتاج الا الى جدول زمنى للتنفيذ ولانسحاب القوات الاسرائيلية . هذا بينما أن اسرائيل قد ركزت على أن نقطة البدء هى المفاوضات المباشرة بين الطرفين وابرام صلح تعاقدى ، وبعد ذلك يبدأ الانسحاب ، على أن هذا الانسحاب لن يشمل بالقطع كل الاراضى المحتلة بعد ٥ يونيو .

وفى ٨ فبراير ١٩٧١ ، وفى محاولة لدفع مهمته ، والخروج بها من الطريق المسدود الذى وصلت اليه ، قام السفير جونار يارنج بمبادرة من جانبه ، عبارة عن مذكرة بعث بها الى كل من حكومة جمهورية مصر العربية والحكومة الاسرائيلية ، يقترح فيها على كل طرف أن يحدد موقفه ، وأن يقدم تعهدات نهائية حول استعداده لتنفيذ بنود قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ الصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧ .

ولقد كانت مبادرة السفير يارنج - كما وصفها السكرتير العيسام للامم المتحدة فى تقريره الى مجلس الامن بتاريخ ٥ مارس ١٩٧١ - تعنى أن هذه التعهدات يجب أن تصدر من الطرفين بالنسبة لكل بند من بنود القرار ، وأن تتضمن تحديدا نهائيا ومقنعا لكل الجوانب الاخرى للتسوية السلمية ، بما فى ذلك تسوية مشكلة اللاجئين بصفة خاصة .

وكانت خطوة السفير يارنج الاولى فى محاولته الجديدة هى دعوة جمهورية مصر العربية أن تقدم له تعهدا بقبول ارتباطات السلام كما وردت فى نص قرار مجلس الامن ، ودعوة اسرائيل أن تقدم له تعهدا بالانسحاب الى ما وراء خط الحدود الدولية الذى كان يفصل بين مصر وبين دولة الانتداب فى فلسطين سنة ١٩٤٨ . ولم يترك يارنج لاي من الطرفين فرصة للاجتهاد ، وانما وضع بنفسه نقلا عن نصوص قرار مجلس الامن صياغة تعهدات السلام التى يريدتها من مصر واسرائيل ، أى انه فى الواقع طلب توقيع الدولتين على ما يراه بحكم مسئوليته الخاصة وكأنه تنفيذ لقرار مجلس الامن .

وبينما بادرت حكومة جمهورية مصر العربية الى تقديم ردها فى ١٥ فبراير ١٩٧١ متضمنا التعهدات التى طلبها المبعوث الدولى ، وسجل السكرتير العام للامم المتحدة تقديره لمبادرة الحكومة المصرية بالرد ، ووصف الرد

بأنه ايجابي ، عقد مجلس الوزراء الاسرائيلي جلسة في ١١ فبراير لبحث مذكرة السفير يارنج ، أعلنت على اثره (جولدا مائير) رئيسة وزراء اسرائيل في تصريح رسمي ، ان الاسلوب الذي اتبعه يارنج يعد « خروجاً على القواعد الدبلوماسية الدولية » . وتبعها نائب رئيسة الوزراء (ايجال آلون) الذي صرح بأنه « ليس من سلطة يارنج وضع أية مقترحات ، وانه مكلف فقط بأن يعمل همزة وصل بين الاطراف وليس وسيطاً يقدم اقتراحات » .

وعلى اثر هذه التصريحات أعلن السكرتير العام للأمم المتحدة « يوثانت » على لسان متحدث باسمه في ١٣ فبراير ١٩٧١ ، بأنه يشعر بأن اتصالات يارنج الحالية مع أطراف النزاع في الشرق الاوسط « هي في حدود التفويض المسند اليه بقرار مجلس الامن » .

والواضح أن جونار يارنج ، حين قام بمبادرته ، لم يكن يستند الى نص الفقرة الثالثة من قرار مجلس الامن أو تأييد السكرتير العام فقط ، وانما كان يستند أيضاً الى واقع النزاع ومراحل تطوره ، وإلى تأييد الدول الخمس الكبرى - صانعة قرار مجلس الامن نفسه - لهذه المبادرة .

وهكذا أدت السياسة الاسرائيلية الى نفس مهمة يارنج ، وتجمدت مهمته للمرة الثالثة . وتوالت كل عام ، دون اى نتيجة ايجابية ، قرارات الجمعية العامة ، المستندة الى قرار مجلس الامن ، تؤكد عدم شرعية اكتساب الاراضى بالقوة ، وتدين استمرار احتلال اسرائيل للاراضى العربية ، وتعلن عدم شرعية الاجراءات التى تتخذها فى هذه الاراضى . ورغم هذا التحدى الصارخ ، لم يتمكن مجلس الامن من اتخاذ اجراء رادع يحمى قراراته .

وبينما قبلت مصر أكثر من مشروع للحل السلمى ، تنفيذاً للقرار رقم ٢٤٢ ، مثل مبادرة وزير الخارجية الامريكية « ويليم روجرز » عام ١٩٧٠ ، ومشروع مساعده « جوزيف سيسكو » عام ١٩٧١ ، فقد استمرت اسرائيل فى احتلالها للاراضى العربية ، وفى اتخاذ الاجراءات التعسفية ضد أهالى هذه الاراضى ، فضلاً عن الاستفزازات العسكرية المستمرة على الجبهتين المصرية والسورية .

وقد أدت هذه الظروف الى تحول هام فى الراى العام العالمى الذى أصبح ينادى بتأييد أكثر فعالية للحق العربى . كما أدانت المنظمات الاقليمية ، خاصة الاوروبية والافريقية ، وكذا العديد من المؤتمرات الدولية موقف

اسرائيل ، بل وقطعت الغالبية العظمى من الدول الافريقية علاقاتها الدبلوماسية معها (٢٠٩) .

وازاء تمادى اسرائيل في عدوانها ، وتفاقم عجز الامم المتحدة ، وخشية وقوع أزمة الشرق الاوسط في وهدة التجمد ، بفعل حالة اللاحرب واللاسلم ، قامت مصر وسوريا بعمل عسكري حاسم في ٦ أكتوبر ١٩٧٣ ، انتهى بنجاح القوات المسلحة المصرية في عبور قناة السويس الى سيناء المحتلة ، وتدمير خط « بارليف » الاسرائيلي ، كما نجحت القوات السورية في استعادة جزء من هضبة الجولان المحتلة . وقد استمرت الاشتباكات العسكرية الى أن صدر قرار مجلس الامن رقم ٣٣٨ بوقف اطلاق النار في ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ ، بناءً على مشروع مقدم من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الامريكية ، وكانت اسرائيل قد تمكنت من استعادة جزء من الاراضي العربية المحررة ، ومن فتح ثغرة نفذت منها قواتها الى غرب قناة السويس .

وقد تضمن القرار ثلاثة أسس لحل النزاع :

- ١ - دعوة الأطراف المتنازعة الى وقف اطلاق النار ، وانهاء كل نشاط عسكري فورا .
- ٢ - التنفيذ الفوري لقرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ بجميع أجزائه .
- ٣ - البدء فورا ، ومع وقف اطلاق النار ، في مفاوضات بين الأطراف المعنية ، تحت اشراف مناسب ، بهدف تحقيق سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط .

ورغم قرار وقف اطلاق النار وتأكيد مجلس الامن له بقراره رقم ٣٣٩ في ٢٣ أكتوبر ١٩٧٣ (٢١٠) ، فقد استمرت اسرائيل في عملياتها العسكرية

(٢٠٩) وكانت الدول الاشتراكية ، باستثناء رومانيا ، قد قطعت علاقاتها مع اسرائيل في أعقاب العدوان ، في يونيو سنة ١٩٦٧ .
(٢١٠) ينص القرار :

« إذ يشير مجلس الأمن إلى قراره رقم ٢٣٨ الصادر في ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ :

- ١ - يؤكد قراره بشأن الوقف الفوري لجميع أشكال اطلاق النار وكل الأعمال العسكرية ، ويدعو بالحاح إلى إعادة قوات الجانبين إلى المراكز التي كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النار .
- ٢ - يطلب إلى السكرتير العام اتخاذ التدابير لإرسال مراقبي الأمم المتحدة فوراً للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدماً لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن في الشرق الأوسط ، وفي مقدمتهم الأفراد الموجودين في القاهرة » .

واحتلال أجزاء أخرى من الأراضي العربية ، مما دعا المجلس الى أن يصدر القرار رقم ٣٤٠ في ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ يؤكد فيه ضرورة الوقف الفوري لجميع العمليات العسكرية وعودة الاطراف الى خطوط ٢٢ أكتوبر ، ويقرر تشكيل قوات طوارئ دولية (U.N.E.F.) ، تعمل تحت سيطرته ، وتتألف من قوات عسكرية من الدول الاعضاء في الامم المتحدة باستثناء الدول الدائمة في مجلس الامن ، تختص بالمحافظة على وقف اطلاق النار ومنع تجدد الاشتباكات (٢١١) .

وجدير بالاشارة أن مندوب مصر الدائم لدى الامم المتحدة قد القى بيانا امام مجلس الامن ، في اجتماعه بتاريخ ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ ، جاء فيه « ان الحكومة المصرية اذ تعطى موافقتها على دخول وتواجد قوة الطوارئ الدولية على الأراضي المصرية ، انما تمارس حقوق سيادتها من أجل تمكين الامم المتحدة للاستمرار بهذه الخطوة الاولى والاجراء المؤقت ، نحو وضع نهاية للعدوان المرتكب ضد مصر منذ يونيو ١٩٦٧ » .

وعلى ذلك فان قوات الطوارئ الدولية ليست هناك لتعتدى على السيادة المصرية الى اى مدى أو بأى صورة ، ولكن على العكس ، فانها فوق الأراضي المصرية بموافقة مصر ، ولتمكنها من انقاذ سيادتها ووحدة اقليمها ، ولتعتبر عن اصرار الامم المتحدة على اعمال ميثاقها وتطبيق قراراتها .

وتجدر الاشارة ايضا الى أن المنطقة العربية شهدت خلال هذه الفترة ، واثراً ما حققته القوات المصرية والسورية من انتصارات ، عدة مظاهر للتضامن العربي لم تشهدها في أية ظروف مضت ، تمثلت في اشتراك قوات عسكرية من مختلف الدول العربية الى جانب القوات المصرية والسورية ، واتفاق هذه الدول على خفض انتاج البترول ، وحظر تصديره الى الدول غير الصديقة (٢١٢) ، كوسيلة للضغط المؤثر في مواجهة العالم والولايات المتحدة

(٢١١) وقد نص قرار مجلس الأمن رقم ٢٤١ الصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٧٣ على أن يكون تواجد هذه القوات في المنطقة لفترة أولية مدتها ستة شهور ، يمكن للمجلس أن يقرر تجديدها ، إذا رأى أن الظروف تدعو إلى ذلك .

(٢١٢) قرر وزراء البترول العرب في ١٧ أكتوبر ١٩٧٣ خفض انتاج البترول في كل البلاد العربية بنسبة ٢٠٪ عما كان عليه الانتاج في أول سبتمبر ١٩٧٣ ، على أن يستمر الخفض بعد ذلك بنسبة ٥٪ ابتداء من شهر ديسمبر حتى تنسحب اسرائيل من الأراضي العربية المحتلة ؛ إلا أنهم تعهدوا ألا يؤثر أى تخفيض على الحصص التي كانت كل دولة صديقة تستوردها من دولة عربية مصدرة للبترول خلال الشهور التسعة الأولى من عام ١٩٧٣ . كما قرروا قطع امدادات البترول نهائياً عن الدول التي تساعد اسرائيل (الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا) .

الامريكية بصفة خاصة ، فضلا عن مختلف المعونات المادية التي قدمتها هذه الدول الى دول المواجهة .

وازاء تقاسم الموقف ، قامت الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفييتي ، بعد قبول الاطراف المتحاربة اوقف اطلاق النار ووصول قوات الطوارئ الدولية الى مناطق الاشتباكات ، باتصالات بين الاطراف لوضع القرار ٣٣٨ موضع التنفيذ . وقد تم بالفعل التوصل الى اقرار مشروع تقدمت به الولايات المتحدة يعرف باسم « اتفاق النقاط الست » ، ويتضمن خطوات الفصل بين القوات المتشابكة ، وعقد مؤتمر جنيف بهدف التسوية الدائمة للنزاع ، يحضره الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة الامريكية الى جانب الاطراف المتنازعة .

وعقد مؤتمر جنيف للسلام في الشرق الاوسط في ٢١ ديسمبر ١٩٧٣ تحت اشراف الامم المتحدة ، وبعد أن تم الاتفاق على أن تكون رئاسة جلسته الافتتاحية للأمين العام للأمم المتحدة (٢١٣) ، وأن يتناوب الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة الامريكية رئاسة الجلسات التالية .

وقد اشترك في المؤتمر وفود مصر والاردن والولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي . ولم تحضر سوريا ، التي أعلنت عدم ثقتها في نجاح المؤتمر ، وان كانت قد قبلت الاشتراك في أعماله مستقبلا في حالة نجاح خطواته الاولى . اما بالنسبة لممثلي شعب فلسطين فقد اتجه الرأي الى اشتراكهم في مرحلة تالية من المؤتمر ، عند مناقشة اسباب النزاع ، بعد الانتهاء من مشاكل الفصل بين القوات المتنازعة .

الا ان أعمال المؤتمر تعثرت منذ الايام الاولى لانعقاده ، نتيجة عدم نجاح اللجنة العسكرية المنبثقة من المؤتمر ، والتي تضم ممثلي مصر واسرائيل ، في الوصول الى اتفاق بشأن الفصل بين القوات ، مما أدى الى توقف جلسات المؤتمر وتأجيلها الى حين انتهاء الاطراف من هذه المسألة .

(٢١٣) وكان مجلس الأمن قد عبر في قراره رقم ٣٤٤ الصادر في ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ عن أمله في أن يحقق مؤتمر السلام تقدما نحو تحقيق سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط ، وعن ثقته في أن الأمين العام « سوف يلعب دورا كاملا وفعالا في هذا المؤتمر ... فضلا عن توليه رئاسة إجراءاته ، إذا رغبت الأطراف في ذلك » . كما كلف المجلس الأمين العام بأن يقدم كافة المساعدات والتسهيلات اللازمة لأعمال هذا المؤتمر .

وفي ظل هذه الظروف ، وتحت تأثير الموقف المشتعل في المنطقة واحتمال تجدد الاشتباكات ، فضلا عما أدى اليه استخدام سلاح البترول العربي من تأثير على اقتصاديات العالم ، بدأت الولايات المتحدة الامريكية تمارس دور الوسيط بين اسرائيل من ناحية ، ومصر وسوريا من ناحية اخرى ، ونجحت في الحصول على موافقة مصر واسرائيل على اتفاق فصل بين قواتهما . تم توقيعه في ١٨ يناير ١٩٧٤ ينص على :

- ١ - احترام وقف اطلاق النار في البر والبحر والجو .
- ٢ - تنفيذ الفصل بين القوات ويشمل :
 - (أ) الانسحاب الكامل للقوات الاسرائيلية من الضفة الغربية للقناة .
 - (ب) الانسحاب الاسرائيلي من شرق القناة حتى المشارف الغربية لمنطقة المرات التي تبعد حوالى ٣٨ كيلومترا داخل سيناء .
 - (ج) انشاء منطقة عازلة بين الجانبين عمقها حوالى عشرة كيلومترات تعمل فيها قوات الطوارئ الدولية .
 - (د) يكون الانسحاب الاسرائيلي طبقا لبرنامج زمنى محدد بالساعة واليوم لكل مرحلة من المراحل ، بحيث يضمن دقة التنفيذ .
- ٣ - أن تكون قوات الطوارئ الدولية جهاز الاشراف على تنفيذ الاتفاق .

وفي نفس الوقت الذى كان يتم فيه تنفيذ هذا الاتفاق ، طبقا للتوقيتات التى وضعتها اللجنة العسكرية المصرية الاسرائيلية المشتركة تحت اشراف قائد قوات الطوارئ الدولية (٢١٤) ، كانت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتى يواصلان اتصالاتهما فى سبيل تحقيق الفصل بين القوات الاسرائيلية والسورية .

وقد أعلنت مصر انها لن تعود الى مؤتمر جنيف ، المنوط به بحث كافة الجوانب السياسية للنزاع ، الا بعد الانتهاء من الفصل بين القوات السورية

(٢١٤) وقد انتهى تنفيذ هذا الاتفاق وانسحاب القوات الإسرائيلية إلى الخطوط المتفق عليها

في ٣ مارس سنة ١٩٧٤ .

والاسرائيلية . كما أكدت ضرورة اشتراك كل من سوريا ومنظمة التحرير الفلسطينية ، باعتبارها الممثل الوحيد لشعب فلسطين ، في أعمال هذا المؤتمر ، من أجل تسوية للنزاع ، تحقق الانسحاب الكامل من الاراضي العربية المحتلة ، واحترام حقوق شعب فلسطين ، تنفيذا لقرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ . وقد وقعت سوريا في ٣١ مايو ١٩٧٤ ، اتفاقية فصل بين قواتها والقوات الاسرائيلية في الجولان . وقد رحب مجلس الامن ، في نفس اليوم ، بهذه الاتفاقية ، وقرر ان ينشئ فوراً تحت اشرافه قوة لمراقبة فصل القوات تابعة للأمم المتحدة (U.N.D.O.F.) ، كما نصت على ذلك الاتفاقية .

كما تمكنت مصر من تحقيق اتفاق عسكري ثان لفض الاشتباك بينها وبين اسرائيل في اول سبتمبر ١٩٧٥ ، استعادت بمقتضاه منطقة المرات وحقول البترول في سيناء ، ثم جرت المحادثات العسكرية لوضع بروتوكول تنفيذ هذا الاتفاق في اطار اللجنة العسكرية بمؤتمر جنيف وتحت رئاسة « سيلاسفو » المنسق العام لعمليات الأمم المتحدة بالشرق الاوسط . وقد تم توقيع هذا البروتوكول في ٢٣ سبتمبر ١٩٧٥ (٢١٥) ، وفي أعقابه قامت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي بمشاورات تستهدف الاتفاق على الخطوات اللاحقة ، خاصة فيما يتعلق بتحقيق فض اشتباك ثان في الجولان ، وبشأن اشراك الفلسطينيين في أعمال مؤتمر جنيف .

وهكذا يتضح أن الأمم المتحدة ، بعد ان أصدر مجلس الامن قرار وقف اطلاق النار رقم ٣٣٨ ووصول قوات الطوارئ الدولية الى المنطقة تنفيذا للقرار رقم ٣٤٠ ، غابت عن النزاع في أدق مراحله : مرحلة التنفيذ الفعلي لحل النزاع ، والتي لم يكن لها فيها سوى مجرد وجود شكلي تمثل في رئاسة امينها العام لجلسة مؤتمر جنيف الافتتاحية ، ورئاسة قائد قوات الطوارئ الدولية لأعمال اللجنة العسكرية المصرية الاسرائيلية . كما

(٢١٥) راجع نص الاتفاقية الثانية للفصل بين القوات وملحقها والاقتراح الخاص بإدارة وصيانة محطات الإنذار المبكر ، في نشرة « السلام » ، الصادرة عن جمعية الأمم المتحدة بمصر ، العدد الأول ، أكتوبر ١٩٧٥ ، ص ٣٧ وما بعدها . وانظر بعض التعليقات العربية والأجنبية في مجلة :

«Problèmes politiques et sociaux», No. 273, 12 décembre 1975, p. 13 et ss.

يتضح أن ما تم من خطوات ايجابية سواء بالنسبة لوقف إطلاق النار ، أو الاتفاق على فك الاشتباكات بين القوات ، أو ترتيبات انعقاد مؤتمر السلام أو استئناف أعماله ، إنما يرجع الى تدخل الدولتين الأعظم اللتين حلتا محل الهيئة العالمية في هذا النزاع الخطير ، مما دفع الكثيرين الى القول بامتلاك هاتين الدولتين زمام المبادرة في كل نزاع ، والقدرة في حالة اتفاقهما على حل أى نزاع .

وفي تقديرنا أن هذا العجز من جانب الأمم المتحدة ، الذى يتناقض مع موقفها الحاسم السريع أثناء العدوان الثلاثى على مصر فى عام ١٩٥٦ إنما يرجع ، بالدرجة الاولى ، الى اختلاف ظروف العلاقات الدولية فى ذلك الوقت عنه فى الآونة الحاضرة . وفى تقديرنا أيضا أن دور الأمم المتحدة ازاء العدوان الاسرائيلى دور ضرورى ، ولكنه غير كاف لتحقيق تسوية أزمة الشرق الأوسط :

(أ) فهو دور ضرورى ، من حيث أن الأمم المتحدة هى جهاز الشرعية السياسية والقانونية فى عالمنا .

(ب) وهو دور غير كاف ، من حيث أن الأمم المتحدة فى ممارستها لهذا الدور ، إنما تعكس الإرادة السياسية للمجتمع الدولى من خارجها .

ومع ذلك فمن الانصاف أن نذكر ، أنه فى عامى ١٩٧٤ ، ١٩٧٥ حققت القضية الفلسطينية - باعتبارها جوهر الصراع العربى الاسرائيلى - انتصارات رئيسية على الساحة الدولية ، انعكست على منظمة الأمم المتحدة . ذلك أن معركة أكتوبر بأبعادها العسكرية والبتروولية والسياسية قد حققت طرحا جذريا جديدا للقضية الفلسطينية ، استطاعت به أن تكسب مواقع جديدة ، سواء على مستوى دول عدم الانحياز ، أو العالم الثالث ككل ، أو القوى الكبرى ، وكانت الأمم المتحدة هى الساحة التى تجسدت فيها هذه المتغيرات .

ففى عام ١٩٧٤ صدرت ثلاثة قرارات أساسية من الهيئة العالمية :

اولها قرار بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للاشتراك فى مداولات الجمعية العامة .

وثانيها قرار يؤكد حق الشعب الفلسطيني في تقرير مصيره ، والحق في الاستقلال والعودة الى دياره .

وثالثها يرسى حق منظمة التحرير الفلسطينية في المشاركة ، كمراقب ، في جلسات وأعمال كل المؤتمرات الدولية التي تعقد تحت اشراف الامم المتحدة .

وفي عام ١٩٧٥ شهدت الامم المتحدة تحسركا نشطا علي صعيد تأكيد الجوهر الحقيقي للقضية الفلسطينية ، وللكيان الاسرائيلي ، ولمجمل الصراع العربي الاسرائيلي ، فكان بذلك نقطة فاصلة في المسيرة السياسية للصراع ، خاصة بعد أن كانت قد تحققت منجزات عسكرية واقتصادية . وصلت بين الوطن العربي وقضايا العالم الثالث والقوى المحبة للسلام ككل .

وقد كان أهم القرارات التي أصدرتها الهيئة العالمية في عام ١٩٧٥ :

١ - قرار الجمعية العامة في ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للمشاركة في أعمال كافة المؤتمرات والجهود الدولية من أجل السلام . وقد أعرب القرار في مقدمته عن اقتناع الجمعية العامة بأن اشتراك الشعب الفلسطيني في أية جهود أو مشاورات تستهدف تحقيق سلام عادل ودائم في الشرق الاوسط أمر ضروري .

وقد صدر القرار بأغلبية ١٠١ صوتا ، بينما عارضته ٨ أصوات ، وامتنعت عن التصويت ٢٥ دولة .

٢ - قرار الجمعية العامة في ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ بتشكيل لجنة من عشرين عضوا ، تقدم تقريرا بشأن كيفية ممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه الثابتة ، وبما يضمن له الحصول على وطن مستقل .

وقد صدر القرار بأغلبية ٩٣ صوتا ، ضد ١٨ صوتا ، وامتناع ٢٧ دولة عن التصويت . وفي ١٧ ديسمبر تمت الموافقة على تشكيل اللجنة ، باجماع الجمعية العامة ، من الدول الآتية : افغانستان وقبرص وكوبا والمانيا الشرقية وجويانا والمجر والهند واندونيسيا ولاوس ومدغشقر وماليزيا ومالطة والباكستان ورومانيا والسنغال وسيراليون وتونس وتركيا وأوكرانيا ويوغوسلافيا .

٣ - قرار الجمعية العامة في ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ باعتبار الصهيونية شكلا من أشكال العنصرية . وقد صدر القرار بأغلبية ٧٢ صوتا ضد ٣٥ وامتناع ٣٢ . ولعل هذا القرار هو أهم القرارات التي أصدرتها منظمة الأمم المتحدة بخصوص القضية الفلسطينية والصراع العربي الاسرائيلي بأكمله ، ذلك انه يضع شرعية الكيان الاسرائيلي (وعلى الشرعية المستمدة من الفلسفة الصهيونية) موضع الادانة من الأصل . ويعتبر - في تقديرنا - ادانة من الأساس أيضا للوجود الاسرائيلي ، وليس لمجرد الممارسات الاسرائيلية . وهو بهذا - في الحقيقة - يمكن أن يطرح على أنه قد نسخ القرار الصادر من الأمم المتحدة بقبول اسرائيل عضوا فيها عام ١٩٤٨ ، بل ويطرح شرعية قرار تقسيم فلسطين ، الصادر عام ١٩٤٧ .

٤ - وبمناسبة قرار مجلس الأمن ، في ٣٠ نوفمبر ١٩٧٥ ، بالموافقة على مد أجل عمل قوات الطوارئ الدولية بالجلولان ، فقد تقرر اجراء مناقشة شاملة للقضية الفلسطينية بمجلس الأمن في ١٢ يناير ١٩٧٦ ، وتقرر أيضا أن تحضر منظمة التحرير الفلسطينية هذه المناقشة .

٥ - وبمناسبة مناقشة مجلس الأمن لعدوان اسرائيل على مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في لبنان ، فقد وافق في ٤ ديسمبر ١٩٧٥ على دعوة منظمة التحرير الفلسطينية لحضور مناقشات المجلس ، وذلك بأغلبية ٩ أصوات ، وعارضه مندوبو الولايات المتحدة وبريطانيا وكوستاريكا ، وامتنعت فرنسا وإيطاليا واليابان عن التصويت .

٦ - وفي ٥ ديسمبر ١٩٧٥ ، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا تناشد فيه جميع دول العالم منع المساعدات العسكرية والاقتصادية عن اسرائيل ، حتى تنسحب من جميع الاراضي العربية المحتلة . وقد تضمن القرار تنديدا باستمرار الاحتلال للاراضي العربية ، كما يدعو جميع الدول الى وضع نهاية لهذا الاحتلال ، حتى يتحقق السلام العادل والدائم في الشرق الاوسط . وقد صدر القرار بأغلبية ٨٤ صوتا ضد ١٧ صوتا مع امتناع ٢٧ دولة عن التصويت .

٧ - وفي ١٥ ديسمبر ١٩٧٥ صدرت أربعة قرارات من الجمعية العامة

للامم المتحدة ، اثر موافقتها على تقرير اللجنة الثلاثية الخاصة ،
التي كانت مكلفة بالتحقيق في انتهاكات حقوق الانبيان التي ترتكبها
اسرائيل في الاراضى العربية المحتلة ، وتنص القرارات الصادرة حول
اوجه نشاط هذه اللجنة على ما يلى :

(ا) يدين القرار الرئيسى الذى تمت الموافقة عليه بأغلبية ٨٧
صوتا ضد ١٧ أصوات وامتناع ٢٦ دولة عن التصويت ، الاعمال التى
تمارسها اسرائيل ، مثل ضم اجزاء من الاراضى المحتلة واقامة
مستعمرات اسرائيلية ، وتدمير وازالة منازل العرب ، ومصادرة
الممتلكات العربية ، وترحيل وطرده السكان العرب ، والاعتقالات
الجماعية ، ونهب التراث الاثرى والثقافى ، واعاقه الحريات
والطقوس الدينية ، والاستغلال غير المشروع للثروات الطبيعية
والموارد وسكان الارض المحتلة . ويصف القرار هذه السياسات
بانها تشكل انتهاكات خطيرة لميثاق الامم المتحدة ، وعائقا امام اقرار
سلام عادل ودائم ، ويؤكد أن جميع هذه الاجراءات لاغية ، وليس
لها أساس شرعى ، كما يطالب جميع الدول بالامتناع عن
الاعتراف بها .

(ب) وتمت الموافقة على القرار الثانى بأغلبية ١١٢ صوتا ضد
صوتين (هما اسرائيل وليبيريا) وامتناع ٧ دول عن التصويت ،
ويؤكد أن معاهدة جنيف الخاصة بحماية الاشخاص المدنيين فى زمن
الحرب تنطبق على جميع الاراضى العربية التى تحتلها اسرائيل
منذ ١٩٦٧ بما فيها القدس ، ويطلب اسرائيل بالاعتراف بأحكام
هذه المعاهدة وتطبيقها .

(ج) ويدعو القرار الثالث الذى حصل على ٨٧ صوتا ضد
صوتين وامتناع ٢٧ دولة عن التصويت ، اللجنة الخاصة ، الى
مواصلة جهودها من اجل اعداد حصر لعمليات التدمير التى تعرضت
لها القنيطرة .

(د) اما القرار الرابع - والذى حصل على ٨٢ صوتا ضد خمسة
أصوات ، فيدعو الى اعتبار كافة الاجراءات التى اتخذتها السلطات
الاسرائيلية لتغيير الاوضاع الاساسية والشعائر الدينية لسكان
القدس - والمتمثلة فى مسجد الحرم الابراهيمنى فى مدينة الخليل - لاغية

وغير مشروعة ، ويطالب إسرائيل بأن تكف فوراً عن هذه الاجراءات . وبالإضافة الى ذلك فقد طلبت الجمعية العامة ، بقرار صادر في ١٥ ديسمبر ١٩٧٥ ، من السكرتير العام للأمم المتحدة ان يقدم الى الجمعية العامة ، في دورتها القادمة ، تقريراً شاملاً عن السيطرة الدائمة على الموارد الوطنية في الأراضي العربية المحتلة .

* * *

ومن الصعب ان ننكر ، انه حتى في الحالات التي عجزت فيها الأمم المتحدة عن أن يسفر تدخلها عن نتائج حاسمة ، نتيجة لظروف الصراع الدولي ، انها قد نجحت في أن تكون مركزاً لتكوين الرأي العام العالمي (٢١٦) . فضلاً عن أن الأمم المتحدة هي أداة الاتصال بأسلوب « الدبلوماسية الجماعية » بين الدول ، وهو الأسلوب الوحيد القادر اليوم ، في ظل تشابك العلاقات الدولية ، على حل المنازعات بالطرق السلمية .

على أنه ليس من الانصاف ان نقصر نظرتنا للأمم المتحدة على انها مجرد أداة لتكوين الرأي العام ، أو لتحقيق الدبلوماسية الجماعية . فأيا كانت نواحي القصور في نظام الامن الجماعي بها ، الا انها تشكل نظاماً يعكس واقع المجتمع الدولي .

وفي اعتقادنا ان تغلب العالم على الصعوبات الخطيرة التي ثارت منذ تأسيس منظمة الأمم المتحدة وحتى الآن ، يثبت ان الهيئة العالية قد استطاعت ان تجنب العالم مخاطر أكبر ، وانها تمثل اليوم أداة لا بديل عنها للتعاون الدولي .

واذا كان البعض يرى ان التقارب الذي يشهده المجتمع الدولي اليوم

(٢١٦) راجع :

Virally (M.), «L'O.N.U. d'hier à demain», Paris, Seuil, 1961, p. 137; Secretan (J.), «Nations Unies ou fédéralisme ?», Paris, Sirey, 1958, p. 83 et ss.

في العلاقات بين الكتلتين الأعظم (٢١٧) ، وما يؤدي اليه من تخفيف حدة الصراع بينهما ، من شأنه أن يضعف دور الأمم المتحدة ، فأننا نعتقد ، على العكس ، أن هذا المناخ الجديد يكفل للأمم المتحدة أن تؤدي رسالتها بصورة أفضل وفاعلية أكبر ، ليس فقط في مجال التعاون الدولي ، بل أيضا في مجال دعم السلام الحقيقي .

(٢١٧) من أمثلة هذا التقارب الاتفاق في مجال نزع السلاح ، وعلى حل مشكلة فيتنام وحول مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي وإعلان هلسنكي الصادر عنه في أغسطس ١٩٧٥ ، والاتفاق على عدم تصعيد الموقف في الشرق الأوسط ووضع أسس إنهاء أسباب التوتر في المنطقة . وكذا التعاون الاقتصادي بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ، من ناحية ، وبين الولايات المتحدة والصين من ناحية أخرى .

القسم الثالث

المنظمات الاقليمية

مقدمة

يضم المجتمع الدولي تجمعات اقليمية ، يتكون كل منها من عدة دول ترتبط فيما بينها بروابط وثيقة ، اما بحكم التجاور الجغرافي ، او بحكم المصالح السياسية والاقتصادية المشتركة .

وتؤدي مثل هذه التجمعات ، في مجال القانون الدولي ، الى ظهور قواعد عرفية اقليمية ، وابرارام اتفاقيات اقليمية ، تتفق مع روح وطبيعة العلاقات التي تسود هذه التجمعات (دول عربية - دول افريقية - دول أمريكا اللاتينية) (١) .

اما على صعيد التنظيم الدولي ، فقد دفعت هذه التجمعات أعضائها الى السعى نحو مزيد من الترابط ، وذلك عن طريق انشاء أجهزة حكومية مستقلة يطلق عليها اسم « المنظمات الاقليمية » ، تعكس مصالح دول هذه التجمعات ، وتهدف الى تحقيق نوع من الوحدة الاقليمية ، او التكامل الاقليمي .

ولا تعمل مثل هذه المنظمات بعيدا عن الامم المتحدة او في تعارض معها ، بل انها ، على العكس من ذلك ، تعمل بتنسيق مع انشطتها ، وبالتزام من اعضائها باحترام أهداف ومبادئ المنظمة العالمية .

وقد انقسم الفقه بين مؤيد ومعارض فيما يتعلق بجدوى قيام منظمات اقليمية ، الى جانب الهيئة العالمية التي تضم كافة الدول .

(١) أكدت محكمة العدل الدولية ، في حكمها الصادر في ٢٠ نوفمبر ١٩٥٠ ، بشأن قضية اللجوء السياسي الذي منحه كولومبيا لأحد رعايا بيرو ، مبدأ وجود القواعد العرفية الإقليمية بين دولتين أو مجموعة من الدول ، إذا توافرت هذه القواعد ركناتها المادي والمعنوي . راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ، ١٩٥٠ ، ص ٢٦٦ . وانظر كتابنا « القانون الدولي العام » ، ١٩٧٥ ، ص ٦٨ - ٦٩ .

فترى غالبية الفقه ان قيام هذه المنظمات امر حتمى ، باعتبارها انعكاسا لواقع ملموس ، يتمثل فى وجود طبيعة متميزة لعلاقات بعض الدول فيما بينها ، وتعبيرا عن تضامن قوى ومصالح مشتركة خاصة بهم . ويضيف هؤلاء ان وجود مثل هذه المنظمات لا ينال من وحدة الاسرة الدولية ، ولا يتنافى مع وجود هيئة عالمية واحدة ، يمكن لهذه المنظمات ان تكون اداة تنفيذية لها ، وان تعمل تحت اشرافها ، او على الاقل بتنسيق معها . فضلا عن ان حل كثير من المنازعات السياسية ، وهو ما يسعى اليه التنظيم الدولى فى مجموعه ، قد يكون ايسر اذا تم على مستوى مجموعة اقليمية تحس بانتماء قوى فيما بينها ، وتعرف نفسية اعضائها ، منه اذا قام فى اطار عالمى يضم مجموعات متباينة ، بل ومتعارضة احيانا .

على ان فريقا آخر من الفقه يعتبر قيام هذه المنظمات عاملا من عوامل تفتيت الجماعة الدولية ، وزيادة حدة التناقض بين المجتمعات الصغيرة المكونة لها . فبينما يسعى التنظيم الدولى العالمى الى اذابة الفوارق ، والتقريب بين الشعوب ، تقوم هذه المنظمات لابرار هذه الفوارق واصفاء الصبغة الرسمية عليها ، وتؤدى بالتالى الى المباعدة بين شعوب العالم وتفتيت وحدتها . وهم يضيفون الى ذلك انه حتى مع افتراض عدم حدوث هذه الآثار الضارة ، وهو ما قد يتحقق اذا مارست هذه المنظمات انشطتها تحت اشراف الامم المتحدة ووفق تعليماتها ، فانه من الصعب تصور تحقيق جدوى من قيامها ، خاصة فى مواجهة المنازعات السياسية والحروب المحلية . ذلك لان هذه المنازعات والحروب لم تعد ، بعد تطور العلاقات الدولية ، ذات اثر محلى ، بل اصبحت تؤثر فى امن المجتمع الدولى كله ، مما يقتضى ان يكون حلها فى اطار عالمى .

وايا كان الراى ، فقد شهد القرن التاسع عشر بعض التجمعات الاقليمية ، وشهد القرن العشرون قيام بعض المنظمات الاقليمية ، التى اخذت فى الانتشار منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية ، حتى اصبحت مختلف قارات العالم تضم اليوم عدة منظمات اقليمية ، تلعب دورا هاما وحيويا فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، من ناحية ، وفى المجالات العسكرية والدفاع المشترك ، من ناحية اخرى .

وقد اصبح للمنظمات الاقليمية اليوم نظرية عامة تعطى مفهوما محددا للمنظمة الاقليمية ، وتلعب دورا واضحا فى تحقيق اهداف التنظيم الدولى ، وهو ما سيتضح عند دراسة اهم المنظمات الاقليمية السياسية والاقتصادية

التي تجمع دول مناطق جغرافية واحدة على المستوى العربي والافريقي والاوروبي والامريكي ، وكذا الأحلاف العسكرية التي لا تضم مجموعات من الدول يجمعها التجاور الجغرافي ، وإنما تنشأ انعكاسا للصراع الايديولوجي . وما يسفر عنه من تكتلات سياسية وعسكرية .

وبناء على ذلك ، نتناول دراسة تعريف المنظمات الاقليمية ودورها ، وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الافريقية ، والاتحادات الاوروبية، ومنظمة الدول الامريكية ، والأحلاف العسكرية .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الاقليمية ودورها

المبحث الاول

تعريف المنظمات الاقليمية

اذا كانت المنظمات الاقليمية تعكس وجود تجمعات اقليمية متجاورة جغرافيا ، تربط دولها مصالح مشتركة ، وتهدف الى تنمية التضامن بين هذه الدول في مختلف المجالات ، الا أنه لابد من تعريفها ، واستخلاص عناصر تكوينها ، حتى لا تختلط بمفهومها تجمعات أخرى قد تتشابه معها في المظهر ، رغم اختلافها الكبير معها في المضمون .

ولم تقدم مواثيق المنظمات الدولية تعريفا للمنظمات الاقليمية ، مما أدى الى اختلاف الفقه في هذا الشأن ، بحيث أصبح اصطلاح المنظمة الاقليمية اصطلاحا غير محدد .

١ - تعريف المنظمات الاقليمية في عهد عصبة الامم :

نصت المادة ٢١ من عهد عصبة الامم ، بعد تعديلها في عام ١٩٢٢ ، على ان « الاتفاقات الدولية التي تضمن استتباب السلام ، مثل معاهدات التحكيم والاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرر ، لا تعتبر منافية لاي نص من نصوص العهد » .

وقد أدرج هذا النص لتأكيد ان الاتحاد الأمريكي الذي قام في عام ١٩٠١ لتنسيق التعاون بين الدول الأمريكية في المجالات التجارية والثقافية والاجتماعية ، لا يتعارض مع قيام عصبة الامم ، وذلك بهدف تشجيع الولايات المتحدة الأمريكية على الانضمام الى العصبة . فقد كانت

تخشى أن يؤدي الانضمام الى تخليها عن مبدأ مونرو ، الذى أعلنه الرئيس الأمريكى فى عام ١٨٢٣ ، والذى يقضى برفض التدخل الاوروبى فى شئون القارة الأمريكية .

وقد اكتفت المادة ٢١ باقرار شرعية قيام الاتفاقات الاقليمية ، دون أن تحدد معنى الاتفاق الاقليمى او عناصره . كما فشلت لجنة التحكيم والامن التابعة للمعصبة فى تحديد هذا المعنى فى عام ١٩٢٨ .

٢ - تعريف المنظمات الاقليمية فى ميثاق الأمم المتحدة :

يقرر ميثاق الأمم المتحدة مبدأ قيام المنظمات الاقليمية ، ولا يرى فيه تعارضاً مع نظام الامن الجماعى الذى أتت به الهيئة العالمية . فتتص المادة ١/٥٢ على أنه : « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات او وكالات اقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحاً فيها ومناسباً ، ما دامت هذه التنظيمات او الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » (١) ، بل لقد خصص الفصل الثامن كله لشرح دور هذه المنظمات فى حفظ السلم والامن الدوليين ، وعلاقتها بالهيئة العالمية .

غير أن الميثاق لم يتضمن مع ذلك تعريفاً لهذه المنظمات ، رغم ما اثارته هذه المسألة خلال أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو من مناقشات ، وما قدمته بعض الوفود بشأنها من اقتراحات . فكان وقد مصر قد اقترح تعريف الاتفاق الاقليمى على النحو الآتى : « تعتبر اتفاقات اقليمية الهيئات الدائمة التى تضم فى منطقة جغرافية معينة عدداً من الدول التى تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافى واللغوى والروحى ، وتتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ من منازعات حلاً سلمياً وعلى حفظ السلم والامن فى منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية » (٢) .

(١) وكان ممثلو الدول العربية ودول أمريكا اللاتينية قد حاولوا ، أثناء انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو ، تضمين هذا النص اعتراف الأمم المتحدة الرسمى بوجود كل من الاتحاد الأمريكى وجامعة الدول العربية كمنظمتين إقليميتين ، إلا أن غالبية أعضاء المؤتمر أثرت أن يظل النص عاماً .

(٢) راجع تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو ، ١٩٤٥ ، ص ٦٣ - ٦٤ . وراجع أيضاً :

وقد رفضت اللجنة التي عهد اليها بصياغة الفصل الثامن من الميثاق الاقتراح المصرى ، على أساس انه اذا كانت الصيغة المقترحة تحدد بوضوح بعض عناصر مبررة ومعقولة تساعد على فهم الاتفاق الاقليمى ، الا انه « من الجائز الا تشمل هذه العناصر جميع الحالات التي يمكن ان تعترض الاتفاقات الاقليمية مستقبلا » .

ويرى بعض الفقهاء انه من الأفضل عدم وضع تعريف للمنظمات الاقليمية، حتى يظل مفهومها عاما يشمل كافة أنواع التكتلات أو الاتفاقات الاقليمية ، سواء تلك التي تضم دول منطقة جغرافية محددة ، أو التي تجمع دولاً ذات مصالح مشتركة ، وأن ضمتها مناطق جغرافية مختلفة ، أى بغض النظر عن شرط التجاور . ويؤدى هذا الرأى الى اعتبار الأحلاف العسكرية، سواء كانت فى شكل ميثاق عدم اعتداء أو معاهدة دفاع مشترك أو حتى معاهدات تكتل ، صوراً من المنظمات الاقليمية (٢) .

على ان غالبية الفقه ترى ضرورة تحديد ماهية المنظمات الاقليمية ، وان اختلفت حول العنصر الاساسى لقيامها :

فيرى البعض ان اساس المنظمة الاقليمية هو التجاور الجغرافى بين الدول الاعضاء ، ذلك ان كلمة « الاقليمية » تعنى التواجد فى نفس الاقليم ، فضلاً عن ان هدف التعاون والدفاع المشترك الذى تسعى مثل هذه المنظمة الى بلوغه ، لا يمكن ان يتحقق على الوجه الاكمل الا بين مجموعة دول متجاورة . وبناء على هذا الرأى ، تعتبر من المنظمات الاقليمية منظمة الدول الامريكية ومنظمة الوحدة الافريقية .

ويرى البعض الآخر ان معيار « الاقليمية » يكمن فى التضامن السياسى العسكرى الذى يرجع الى عوامل الاصل ، والحضارة ، والتاريخ ، والايديولوجية ، والمصالح المشتركة بين مجموعة من الدول ، سواء كانت تنتمى الى منطقة جغرافية واحدة ، أو الى عدة مناطق متفرقة . وعلى ذلك فان من رأيهم انه قد توجد منظمات اقليمية لا تضم كل الدول التى تقع فى منطقة جغرافية معينة ، كجامعة الدول العربية ، كما قد توجد منظمات اقليمية أخرى تضم دولاً تتبع مناطق جغرافية متباعدة ، كمنظمة حلف شمال الأطلسى التى تضم دولاً أمريكية وأخرى من غرب أوروبا .

(٢) راجع د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٠٩ .

وفي تقديرنا أنه رغم سكوت ميثاق الأمم المتحدة عن هذا التعريف ، حيث لم يشترط توافر عنصر الجوار الجغرافي بين أعضاء المنظمة أو الترابط الاجتماعي بينهم ، فإنه يمكننا ، على ضوء ما جاء في المادة ٥٢ من الميثاق ، تعريف هذه المنظمات بأنها تجمعات اقليمية تضم مجموعة من الدول المتجاورة المتضامنة ، التي تعمل من أجل حفظ السلم والامن الدوليين ، ودعم التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، على هدى أهداف ومبادئ الأمم المتحدة وبتنسيق معها (٤) .

وبناء على ذلك تكون العناصر التي لا بد من توافرها لقيام المنظمة الاقليمية هي :

١ - التجاور بين الدول الاعضاء في المنظمة ، أي انتمائهم الى منطقة جغرافية واحدة . ولذلك فإننا لا نقر اعتبار الاحلاف العسكرية نوعاً من المنظمات الاقليمية ، اذ أنها تضم دولاً من مناطق جغرافية متفرقة ، فضلاً عن استنادها الى اعتبارات سياسية وايدولوجية متغيرة تتنافى وشرط الاستمرار اللازم لقيام المنظمات الاقليمية . بل انها تتعارض ، رغم كل الصور المستترة التي تظهر فيها ، مع مبدأ تحريم استخدام القوة والسعى نحو تحقيق نظام امن جماعي شامل . يؤكد ذلك ما أدت اليه الاحلاف العسكرية ، التي سبقت الحربين العالميتين الأولى والثانية ، من توتر وتمهيد للحرب .

٢ - التضامن بين هذه الدول ، فلا بد أن تتكون المنظمة من دول متكاملة تجمعها وحدة المصالح السياسية والعسكرية ، ووحدة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

٣ - العمل من أجل الحفاظ على السلم والامن الدوليين . وذلك عن طريق المبادئ والاجهزة التي تكفل منع قيام العدوان ، والالتزام

(٤) راجع د. محمد حناظ غانم ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣١٣ ؛ د. عائشة راتب ، « التنظيم الدولي » - الكتاب الثاني - « التنظيم الإقليمي والمتخصص » ، ١٩٧١ ، ص ٩-١١ .

بالتعاون على رد العدوان الخارجى ، وفى تنظيم الاجراءات الجماعية .

٤ - اتفاق اهداف المنظمة الاقليمية ومبادئها مع اهداف ومبادئ الامم المتحدة ، والتعاون بينها وبين الهيئة العالمية ، على النحو الذى سيوضحه الحديث عن دور المنظمات الاقليمية .

المبحث الثانى

دور المنظمات الاقليمية

اذا كانت المنظمات الاقليمية قد قامت بهدف ممارسة ودعم العلاقات على صعيد المجتمعات المحلية أو الاقليمية ، فان تحقيق التعاون والتنسيق كفىل بخدمة قضايا السلم والامن الدوليين بصفة عامة ، وعلى المستوى الاقليمى بصفة خاصة . من هنا حرص ميثاق الامم المتحدة على انشاء رابطة بين الهيئة العالمية والمنظمات الاقليمية ، فقد اشترطت المادة ١/٥٢ ، وهى اولى المواد فى الفصل الثامن من الميثاق الخاص بالمنظمات الاقليمية ، ضرورة تمشى اهداف المنظمة الاقليمية ومبادئها مع اهداف ومبادئ الامم المتحدة ، ثم تناولت المواد التالية لها احكام التعاون بين الهيئة العالمية والمنظمات الاقليمية وأهمها :

١ - أن على الدول الاعضاء فى المنظمات أن تبذل جهودها لتدبير الحل السلمى لمنازعاتها المحلية بواسطة هذه المنظمات ، وذلك قبل عرضها على مجلس الامن (مادة ٢/٥٢) .

٢ - أن على مجلس الامن أن يشجع حل المنازعات المحلية بواسطة هذه المنظمات ، سواء كان ذلك بناء على طلب من الدول المعنية ، أو عن طريق الاحالة اليها من المجلس نفسه (مادة ٣/٥٢) .

٣ - أن على مجلس الامن أن يستعين بهذه المنظمات فى اعمال القمع ، كلما رأى ذلك مناسباً ، على أن يكون عملها حينئذ تحت مراقبة المجلس واشرافه ، باعتباره صاحب الاختصاص الاصلى فى هذه المسائل . ولا يجوز لهذه المنظمات أن تقوم من تلقاء نفسها ، وبغير

اذن المجلس ، بمباشرة هذه الأعمال الا في حالة الدفاع الشرعى (٥) ، وبشرط احاطة المجلس علما بما يجرى من أعمال لحفظ السلم والامن الدوليين ، أو ما يزمع اجراؤه منها (٦) .

على انه يجب ملاحظة انه اذا كان الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة قد اقتصر على الحديث عن دور المنظمات الاقليمية ، فيما يتعلق بحل المنازعات الدولية ، فان ذلك لا يحول دون ممارسة هذه المنظمات لاختصاصات في مجال العلاقات الاقتصادية والاجتماعية ، وقيام تعاون بين الهيئة العالمية وبينها في هذه المجالات .

اما بالنسبة للأحلاف العسكرية ، فلا تنشأ تطبيقا لاحكام الفصل الثامن من الميثاق ، وإنما يزعم مؤيدوها انها منظمات دفاعية وقائية تنشأ اعمالا لحق الدفاع الشرعى الجماعى الذى تجيزه المادة ٥١ من الميثاق حينما تنص على انه « ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص من الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، في الدفاع عن انفسها ، اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الامم المتحدة ، وذلك الى أن يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدوليين » .

ومثل هذه الأحلاف التى تمارس نشاطا عسكريا بحتا ، تختلف في طبيعتها عن المنظمات الاقليمية التى تقوم بهدف توثيق الروابط بين مجموعة دول متجاورة متضامنة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية (٧) . وبديهي الا يسرى في مواجهة هذه الأحلاف العسكرية شرط الحصول على اذن مجلس الامن قبل اتخاذ اجراءات القمع ، كما هو الحال بالنسبة للمنظمات الاقليمية الاخرى ، ذلك أن ما تقوم به هذه الأحلاف من اجراءات يستلزم بطبيعته ، ونتيجة توافر شروط الدفاع الشرعى ، أن يكون عاجلا وفوريا .

(٥) وكذا ، وفق ما تضيفه المادة ١/٥٣ من الميثاق ، في حالة التدابير التى تتخذ ضد أية دولة من دول الأعداء في الحرب العالمية الثانية ، والى يكون الهدف منها منع تجدد سياسة العدوان من جانب هذه الدول .

(٦) مادة ٥٤ من الميثاق .

(٧) وان كانت التفرقة بين النوعين تصعب أحيانا ، نتيجة امتداد نشاط المنظمات الإقليمية إلى الناحية العسكرية ، وامتداد نشاط الأحلاف العسكرية ، خاصة في السنوات الأخيرة ، إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

وقد عارض جزء كبير من الفقه شرعية تكوين مثل هذه المنظمات العسكرية ، نظرا لما تؤدي اليه من القيام باستعدادات عسكرية وقائية قبل وقوع العدوان المسلح ، في حين أن من الشروط اللازمة لقيام حالة الدفاع الشرعى ، وفقا للمادة ٥١ ، وقوع العدوان فعلا . ومع ذلك فقد جرى العمل الدولى على تشكيل منظمات أو أحلاف عسكرية هدفها رد الهجوم المسلح الذى قد يقع ضد أحد أعضائها ، وبالتالي تحقيق نظم أمن جزئية . ومن أمثلة هذه الأحلاف ، حلف شمال الاطلسي وحلف وارسو .

وفى تقديرنا ، وكما سبق أن أوضحنا ، أن مثل هذه الأحلاف الموجهة فى واقع الأمر ضد دولة معينة أو كتلة معينة من الدول ، لا تتفق ونظام الامن الجماعى الذى قامت الامم المتحدة لتحقيقه ، بل انها تتناقض معه . ولا يمكن ، أيا كان التوسع فى التفسير ، إسناد شرعية قيامها الى المادة ٥١ من الميثاق ، هذا فضلا عن أنها عامل من عوامل التوتر الدولى وتهديد السلم . وأنه لمن الخطورة بمكان أن تقوم هذه الأحلاف وتعمل ، وهى مزودة بأحدث وأخطر ما وصل اليه العلم فى مجال التسليح ، مستقلة عن مجلس الامن ، الجهاز المسئول عن حفظ السلم والامن الدوليين .

الفصل الثاني

جامعة الدول العربية

ظروف نشأة جامعة الدول العربية :

إذا كانت القومية تعبيراً عن انتماء مجموعات من الناس تربطها عناصر الأمة الواحدة ، فإن القومية العربية تعد من أقوى صور القوميات ، لأنها تتعلق بأمة تجمعها وحدة الفكر واللغة والحضارة والدين والمصالح المشتركة ، وتقع في نطاق جغرافي متصل ، من المحيط الاطلسي الى الخليج العربي ، وتتكامل اقتصاديا في مجالات الزراعة والصناعة والتجارة والثروات الطبيعية .

ولأن هذه الأمة تملك امكانات بشرية ومادية يمكن أن تحقق لأبنائها الأمن والرخاء ، وتمكنهم من المشاركة في بناء الحضارة الانسانية ، فقد سعت دائما نحو بناء وطن عربي كبير ، قادر على مواجهة تحديات العصر ، وتحقيق مقتضيات التقدم .

وقد كانت هناك دولة واحدة تظل الأمة العربية ، منذ عهد الخلفاء الراشدين حتى نهاية عهد العباسيين ، عندما زالت دولتهم بفزو التتار . فبعد ذلك التاريخ ، تمزقت الأمة العربية ، واستمر هذا الوضع الى أن استولت الدولة العثمانية على اراضيها ، فجمع الاستعمار العثماني هذه الأمة في وحدة دامت اربعة قرون ، لم يتمكن هذا الاستعمار خلالها من القضاء على عناصر القومية العربية . واستمرت هذه الوحدة الى أن تعرضت البلاد العربية ، نتيجة ما اصاب الدولة العثمانية من ضعف ، الى التدخل الاوربي في شئونها : فقد احتلت فرنسا الجزائر عام ١٨٣٠ ، وتونس عام ١٨٨١ ، ومراكش عام ١٩١٢ ، واحتلت بريطانيا مصر عام ١٨٨٢ ، واحتلت إيطاليا ليبيا عام ١٩١٢ . وبعد الحرب العالمية الاولى ، اقسمت فرنسا وانجلترا الدول العربية الآسيوية ، فتم وضع سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسي ، والعراق وفلسطين وشرق الاردن تحت الانتداب

البريطاني . اما البلاد العربية في جنوب الجزيرة العربية ، والبلاد الواقعة على الخليج العربي ، فقد قامت بريطانيا بوضعها تحت حمايتها الاستعمارية ، بمقتضى اتفاقيات حماية بينها وبين مشايخ وسلاطين هذه البلاد ، منذ اوائل القرن التاسع عشر . وهكذا تمكن الاستعمار الاوروى من تحطيم وحدة الامة العربية ، وتمزيقها الى عدة دول يتولى السيطرة عليها .

وناضلت اجيال بعد اجيال من الامة العربية في سبيل استرداد الحرية ، وتثبيت الاستقلال ، واعادة الوحدة . وانفعلت الثورة في شبه الجزيرة العربية عام ١٩١٦ بزعمامة الشريف حسين بن على أمير مكة المكرمة ضد الاستعمار العثماني . ووقف العرب أثناء الحرب العالمية الأولى الى جانب الحلفاء ، لقاء ضمانات ووعود منهم بمنح الشعوب العربية استقلالها فور انتهاء الحرب (١) .

وقد تحقق كذب هذه الضمانات والوعود عندما كشفت الثورة الروسية في عام ١٩١٧ عن وثائق وزارة الخارجية السرية أثناء الحكم القيصرى ، ومنها اتفاق « سايكس - بيكو » الذي تضمن تأمر بريطانيا وفرنسا على اقتسامهما أسلاب تركية الامبراطورية العثمانية بعد هزيمتها في الحرب ، بحيث تنحصر السيادة العثمانية عن العالم العربى لتحل محلها الدولتان الاورويتان . وقد أثارت هذه الأحداث ونشر أنباء وعقد « بلفور » لليهود عام ١٩١٧ بحقهم في أن يكون لهم وطن قومى في فلسطين ، -ثائرة العرب ، ودفعتهم الى نضال مستمر ضد الاستعمار والغزو الصهيونى .

وقد شهدت فترة ما بين الحربين تفتحا في الوعى العربى ، ونضجا سياسيا كبيرا ، أدى الى قيام عدة ثورات تنادى في مختلف البلاد العربية بالاستقلال (٢) ، وتعلن سخطها على الاستعمار ومحاولات تقسيم الامة

(١) اطمأن العرب إلى مراسلات الشريف حسين بن على مع «مكاهون» المندوب السامى البريطانى في القاهرة في عامى ١٩١٥ و ١٩١٦ ، والتي تؤكد كلها ، كما جاء في واحدة منها ، مؤرخة في ٢٤ أكتوبر ١٩١٥ ، ان « بريطانيا مستعدة للاعتراف باستقلال العرب وتأييده » .

(٢) فعلى سبيل المثال قامت ثورة مصر الشعبية ضد الاحتلال البريطانى سنة ١٩١٩ ، و ثورة العراق ضد الانتداب البريطانى عام ١٩٢٠ ، و ثورة سوريا ولبنان ضد الانتداب الفرنسى عام ١٩٢٥ ، و ثورة فلسطين الأولى عام ١٩٢٠ ، وثورتها الثانية عام ١٩٣٦ ضد =

العربية ، خاصة ما قرره معاهدة لوزان ، عام ١٩٢٣ ، من توزيع الممتلكات العثمانية العربية بين مناطق نفوذ فرنسية ، ومناطق نفوذ بريطانية .

وكانت قضية فلسطين محورا لعديد من اللقاءات والثورات التي اتاحت الفرصة لتجسيد وحدة مصر الامة العربية ، وتبادل الراى فى المصالح المشتركة ، واهمية العمل العربى الموحد .

وزاد الشعور بالروح القومية عى اندلاع الحرب العالمية الثانية فى سبتمبر عام ١٩٣٩ ، مما دفع البعض الى التفكير فى اقامة نوع من الاتحاد بين الشعوب العربية ، يعقب حصولها على الاستقلال . وشهد العالم العربى خلال هذه الحرب دعايات دول المحور بتأييد الامانى العربية فى التحرر من النفوذ الاجنبى ، وتصريحات الحلفاء المضادة التى تبشر العرب بتحقيق آمالهم فى قيام وحدة أوثق بين شعوبهم .

ودفعت الأحداث بريطانيا ، الى أن تصدر فى ٢٩ مايو عام ١٩٤١ ، على لسان وزير خارجيتها « أنطونى ايدن » ، تصريحات تعلن فيه تأييدها لامانى بعض المفكرين العرب فى قيام وحدة بين شعوبهم ، وأنها لذلك ستؤيد تأييدا كاملا أى مشروع ينال اجماع العرب فى هذا الشأن . وفى ٢٤ فبراير عام ١٩٤٣ أكد « أنطونى ايدن » أمام مجلس العموم البريطانى مرة أخرى أن دولته تنظر بعين العطف الى أى حركة تعزيز للروابط الاقتصادية والثقافية بل والسياسية بين العرب ، على أنها ترى أن الخطوة الأولى لتحقيق أى مشروع فى هذا الشأن يجب أن تصدر عن العرب أنفسهم .

واذا كان تأييد بريطانيا ، وهى الدولة الاستعمارية ، لقيام اتحاد بين الدول العربية ، يبدو غريبا ، فلا شك أنها قامت بهذه الخطوة ادراكا منها للتطور التاريخى الحتمى للامة العربية ، وفى محاولة منها لارضاء العرب وكسب ودهم من ناحية ، وعلى أمل السيطرة على مثل هذا الاتحاد أو توجيهه مستقبلا ، من ناحية أخرى .

وظهرت عدة اتجاهات بين حركات الاستقلال فى البلاد العربية حول

= سياسة الانتداب البريطانى لتهويد فلسطين ، وثورات المغرب ضد الحكم الفرنسى والحكم الاسبانى ، وثورة ليبيا ضد الاستعمار الإيطالى سنة ١٩٢٣ .

الصورة التي سيكون عليها الاتحاد المقبل ، أهمها مشروع سوريا الكبرى بتكوين وحدة تضم سوريا ولبنان وشرق الأردن وفلسطين ، ومشروع الهلال الخصيب بتكوين وحدة تضم سوريا والعراق وشرق الأردن وفلسطين ، ومشروع اتحاد شامل يجمع كل الدول العربية بحيث يضم ، الى جانب الدول السابقة ، مصر والسعودية واليمن . وبينما كانت تتصارع الاتجاهات الثلاث بين الحركات السياسية العربية ، وتشغل الرأي العام العربى بها ، سارعت حكومة مصر ، في عام ١٩٤٣ ، الى دعوة الدول العربية الى اجراء مشاورات مع كل منها على حدة حول كيفية قيام اتحاد او وحدة بين الدول العربية ، واطلق على هذه المشاورات « مشاورات الوحدة العربية » (٣) .

وفي نهاية هذه الاتصالات ، ورغم ما كشفت عنه من اختلاف في وجهات النظر حول مشروعات سوريا الكبرى والهلال الخصيب ، وصور التعاون المشترك بين الدول العربية بصفة عامة ، قامت مصر بتوجيه الدعوة الى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربى العام ، تم انعقادها في مدينة الاسكندرية في الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ٧ اكتوبر ١٩٤٤ ، بحضور ممثلين عن مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية واليمن (٤) ، فضلا عن ممثل لعرب فلسطين .

وقد استبعدت اللجنة مشروعى «سوريا الكبرى» و «الهلال الخصيب»، كما استبعدت فكرة انشاء حكومة مركزية واحدة تضم كل الدول العربية في شكل دولة بسيطة موحدة ، او في شكل دولة فدرالية ، وفضلت على ذلك قيام اتحاد تتمتع جميع الدول داخله باستقلالها ، وتكون فيه على

(٣) أعلن رئيس وزراء مصر أمام مجلس الشيوخ المصرى ، في ٢٠ مارس ١٩٤٣ ، رداً على سؤال وجه اليه بشأن دور مصر في تحقيق الوحدة العربية بأن تصريحات بريطانيا تأييدا لقيام وحدة بين العرب ليست هي المحرك إلى تزعم حركة الاتحاد العربى ، وأن مصر معنية منذ القدم بأحوال الأمة العربية ، كما تؤمن بتحقيق آمال هذه الأمة في الحرية والاستقلال ، وأنها لذلك ستبادر إلى اتصالات رسمية ثنائية مع الحكومات العربية المختلفة ، تستطلع فيها الرأى حول شكل التجمع العربى المناسب ، توطئة لدعوة الدول العربية كلها إلى مؤتمر عام لهذا الغرض . راجع د. محمد طلعت الغنيمى ، « جامعة الدول العربية ، دراسة قانونية سياسية » ، ١٩٧٤ ، ص ٩ هامش ١ .

(٤) وكان اشترك اليمن عن طريق مراقب .

قدم المساواة ، على أن يكون هناك مجلس تنفيذى مشترك تسرى قراراته على الدول التي توافق عليها صراحة .

وعندما تدارت أمام اللجنة التحضيرية مناقشة اسم « المنظمة » المزمع انشاؤها ، واسم « الهيئة » التي ستمثلها ، انتهت اللجنة الى الأخذ باقتراح مصر الذي جاء فيه : « تؤلف جامعة الدول العربية » من الدول العربية المستقلة التي تقبل الانضمام اليها . ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى « مجلس جامعة الدول العربية » تمثل فيه الدول الاعضاء على قدم المساواة ... وتكون قرارات المجلس ملزمة لمن يقبلها » (٥) . وقد انتهت أعمال اللجنة التحضيرية بتوقيع « بروتوكول الاسكندرية » ، في ٧ أكتوبر ١٩٤٤ ، الذي تضمن الاسس التي يجب مراعاتها في انشاء جامعة الدول العربية ، وأهمها :

- ١ - قيام الجامعة على أساس التعاون الاختياري بين الدول
- ٢ - التأكيد على التعاون بين هذه الدول في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها .
- ٣ - عدم التجاء الدول العربية الى القوة لفض المنازعات التي تنشأ بينها .
- ٤ - تشكيل مجلس للجامعة ، يتم تمثيل الدول الاعضاء فيه على قدم المساواة .
- ٥ - تخويل مجلس الجامعة سلطة الاشتراك في حل المنازعات بين الدول الاعضاء .
- ٦ - عدم تعارض الاتفاقيات الخاصة التي تبرمها دولة عضو مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها مع نصوص أحكام ميثاق الجامعة أو روحها .
- ٧ - عدم جواز اتباع دولة عضو لسياسة خارجية تضر بسياسة الجامعة ، أو بأية دولة من دولها .

(٥) رفضت اللجنة اقتراح سوريا باستخدام لفظ « حلف » بدلا من لفظ « جامعة » .

وقد اشتمل البروتوكول أيضا على قرار خاص باحترام استقلال لبنان وسيادته (٦) ، وقرار آخر خاص بفلسطين (٧) ، فضلا عما نص عليه من تشكيل لجنة فرعية سياسية من أعضاء اللجنة التحضيرية ، تتولى إعداد مشروع نظام أساسي للجامعة العربية ، على ضوء الأسس والمبادئ سالفة الذكر .

وقد اجتمعت اللجنة الفرعية السياسية بالاسكندرية ، خلال الفترة من ١٧ فبراير الى ٣ مارس ١٩٤٥ ، أنهت خلالها إعداد مشروع الميثاق ، وتم عرضه بعد ذلك على اللجنة التحضيرية التي عقدت « المؤتمر العربي العام » ، في يومي ١٧ و ١٩ مارس ١٩٤٥ ، لمناقشة وإقرار المشروع .

وفي ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، وقع ممثلو الدول العربية الست : سوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر ، ميثاق الجامعة (٨) ، ثم وقعت اليمن ، التي لم تحضر المؤتمر العربي العام ، الميثاق

(٦) يقول القرار : « تؤيد الدول العربية المبثلة في اللجنة التحضيرية حينئذ استقلال لبنان وسيادته بحدوده الحاضرة ، وهو ما سبق لحكومات هذه الدول أن أعترفت به ، بعد أن انتهج سياسة استقلالية ، أعلنتها حكومتها في بيئاتها الوزاري الذي نالت عليه موافقة المجلس النيابي اللبناني بالإجماع ، في ٧ أكتوبر ١٩٤٣ » .

(٧) يقول القرار : « ترى اللجنة أن فلسطين ركن هام من أركان البلاد العربية ، وأن حقوق العرب لا يمكن المساس بها من غير اضرار بالسلم والاستقرار في العالم العربي . كما ترى اللجنة أن التعهدات التي ارتبطت بها الدولة البريطانية ، والتي تقف بوقف الهجرة اليهودية ، والحفاظ على الأراضي العربية ، والوصول إلى استقلال فلسطين ، هي من حقوق العرب الثابتة التي تكون المبادرة إلى تنفيذها خطوة نحو الهدف المطلوب ونحو استتباب السلم وتحقيق الاستقرار .

وتعلن اللجنة تأييدها لقضية عرب فلسطين بالعمل على تحقيق أمانهم المشروعة وصون حقوقهم العادلة .

وتصرح اللجنة أنها ليست أقل تألما من أي أحد آخر لما أصاب اليهود في أوروبا من ويلات وآلام على يد بعض الدول الأوروبية الدكتاتورية ، ولكن يجب ألا يخلط بين مسألة هؤلاء اليهود وبين الصهيونية . إذ ليس أشدظما وعدوانا من أن تحل مسألة يهود أوروبا بظلم آخر يقع على عرب فلسطين ، على اختلاف أديانهم ومذاهبهم .

(٨) رغم أن توقيع ميثاق الجامعة قد سبق توقيع ميثاق الأمم المتحدة (٢٦ يونيو عام ١٩٤٥) بحوالي ثلاثة شهور ، إلا أن اللجنة التحضيرية لميثاق الجامعة درست مقترحات =

في ٥ مايو ١٩٤٥ ، في صنعاء . وقد أصبح ميثاق جامعة الدول العربية نافذا اعتباراً من ١١ مايو ١٩٤٥ ، بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الأمين العام للجامعة وثائق التصديق عليه من أربع دول ، وفقاً لما نصت عليه المادة العشرون من الميثاق (٩) .

ويتألف ميثاق الجامعة من ديباجة وعشرين مادة ، وثلاثة ملاحق خاصة بفلسطين ، وبالتعاون بين الجامعة والدول العربية غير الاعضاء ، وتعيين أول أمين عام للجامعة .

وستتناول دراسة جامعة الدول العربية ، كمنظمة اقليمية ، من حيث أهدافها ومبادئها ، والعضوية فيها ، واختصاصاتها ، وقرونها ، وشخصيتها القانونية الدولية ، لنلقى نظرة بعد ذلك على المنظمات المتخصصة التي تعمل في نطاقها .

المبحث الأول

أهداف جامعة الدول العربية ومبادئها

أولاً - أهداف الجامعة :

قامت جامعة الدول العربية من أجل تحقيق مزيد من التعاون والترابط بين مختلف الدول العربية ، ومن أجل الدفاع عن مصالح شعوب هذه الدول في مواجهة باقى الدول والتكتلات (١٠) .

= دومبرتون أوكس ، ووضعت في اعتبارها كثيراً من المبادئ التي تضمنتها هذه المقترحات ؛ كما أنها تأثرت إلى حد كبير بأحكام عهد عصبة الأمم .

(٩) صدقت الدول على الميثاق ، وأودعت وثائق تصديقها لدى الأمانة العامة للجامعة العربية في التواريخ التالية : شرق الأردن : ١٠ أبريل ١٩٤٥ ، مصر : ١٢ أبريل ١٩٤٥ ، المملكة العربية السعودية : ١٦ أبريل ١٩٤٥ ، العراق : ٢٥ لبريل ١٩٤٥ ، لبنان : ١٦ مايو ١٩٤٥ ، اليمن : ١٩ مايو ١٩٤٥ ، سوريا : ٩ فبراير ١٩٤٦ .

(١٠) جاء في ديباجة الميثاق : « تثبتنا للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة ، التي تربط بين الدول العربية ، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها ، وتوجيها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد قاطبة - وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانها وآمالها ، واستجابة للرأى العام العربى - في جميع الأقطار العربية .. » .

وقد شرحت ديباجة الميثاق والمادة الثانية منه أهداف الجامعة السياسية وغير السياسية على النحو الآتى :

(أ) صيانة استقلال الدول الاعضاء :

فقد اكدت ديباجة الميثاق والمادة ١/٢ ، أن من مقاصد الجامعة صيانة استقلال اعضائها ضد أى عدوان خارجي .

(ب) حل المنازعات العربية بالطرق الودية :

ونصت المادتان الخامسة والسادسة من الميثاق على دور الجامعة في منع قيام الحروب بين الدول العربية ، والعمل على حل منازعاتها بالطرق الودية .

(ج) توثيق الصلات السياسية بين الدول الاعضاء :

ونصت المادة الثانية من الميثاق على تنسيق الخطط السياسية بين الدول الاعضاء ضمانا لتحقيق التعاون فيما بينها .

(د) توثيق أوجه التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

فمن أغراض الجامعة أن تكفل تعاون اعضائها تعاوناً وثيقاً ، بحسب نظم كل منها ، في المجالات الآتية :

- ١ - الشؤون الاقتصادية والمالية ، ويدخل في ذلك التبادل التجارى والجمارك والنقد وأمور الزراعة والصناعة .
- ٢ - شؤون المواصلات ، ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .
- ٣ - شؤون الثقافة .
- ٤ - شؤون الجنسية ، والجوازات والتأشيرات ، وتنفيذ الاحكام ، وتسليم المجرمين .
- ٥ - الشؤون الاجتماعية .
- ٦ - الشؤون الصحية .

ويجب ملاحظة أن مجالات التعاون السابقة قد وردت في المادة الثانية من الميثاق ، على سبيل المثال لا الحصر ، ذلك أن الجامعة العربية منظمة اقليمية ذات أغراض عامة .

(هـ) انظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها :

اذ يتعين على الجامعة ، التي لم تضم عند قيامها كل الدول العربية ، أن تنظر ، باعتبارها رمزا لوحدة العالم العربي بأسره ، على حد تعبير ميثاقها ، نظرة شاملة لاحوال البلاد العربية كلها ، سواء الاعضاء فيها ، أو من لم تنضم اليها بعد من الدول لعدم حصولها على الاستقلال ، وأن تعمل من أجل صالح كل هذه الدول وبالتعاون معها .

لقد قامت الجامعة انعكاسا للاتجاه الذي كان ينادى بقيام منظمة تجمع كافة الدول العربية ، وليس بعضها ، ومن هنا كان طبيعيا أن تكلف برعاية مصالح كل هذه الدول وأن تتعاون معها الى أبعد مدى ، وأن تساعد شعوبها ، وتسعى الى استقلال من لم يستقل منها بعد ، تمهيدا لانضمامه اليها .

واعمالا لهذا الاتجاه ، حرص الميثاق على أن يقرر ، في الفقرة الثانية من المادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الاعضاء في اللجان المشار اليها في هذه المادة ، وفق ما يحدده مجلس الجامعة لحالات هذا الاشتراك ، وقواعد التمثيل . بل لقد أفرد الميثاق ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة العربية والبلاد غير الاعضاء ، من أجل العمل على صلاح هذه البلاد وتأمين مستقبلها .

ثانيا - مبادئ الجامعة :

تعمل جامعة الدول العربية ، تحقيقا لاهدافها ، طبقا لعدة مبادئ تحكم نشاط المنظمات الدولية السياسية بصفة عامة ، نصت عليها ديباجة الميثاق والواد ٥ و ٦ و ٨ . وتتلخص هذه المبادئ فيما يلي :

(أ) المساواة في السيادة بين الدول الاعضاء :

تتمتع الدول الاعضاء داخل الجامعة بسيادتها ، ولذا تلتزم الجامعة بالمحافظة عليها ، وبعدم مباشرة غير الاختصاصات المنوطة لها وفقا للميثاق . ذلك ان الجامعة منظمة تقوم على اساس التعاون الاختياري بين الدول ، وليست سلطة سياسية تعلو حكومات الدول الاعضاء .

وأعضاء الجامعة متساوون في السيادة (١١) ، ولذا يتمتعون داخل قروعهما ولجانها بحقوق متساوية . ويترتب على ذلك أن يكون الاجماع شرطا ، كقاعدة عامة ، لصدور القرارات الملزمة للاعضاء ، والا يكون هناك تمييز بين الاعضاء في التصويت ، وانما يكون لكل دولة صوت واحد .

(ب) تحريم اللجوء الى القوة ، وضرورة فض المنازعات بالطرق السلمية :

تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه يمتنع على الاعضاء اللجوء الى القوة لحل المنازعات التي قد تنشأ بينهم ، وأن عليهم أن يلجأوا الى الوسائل السلمية ، وأهمها التحكيم والوساطة .

(ج) الدفاع المشترك :

تنص المادة السادسة من الميثاق على أن لمجلس الجامعة أن يتخذ التدابير التي يراها لازمة لدفع العدوان الذي يقع على أحد الاعضاء . ولا شك أن تنفيذ هذه التدابير ، سياسية كانت أم عسكرية أم اقتصادية ، انما يتطلب اشتراك الدول الاعضاء في تقديم المعونات اللازمة .

وقد أكدت هذا المبدأ المادة الثانية من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي ، التي وافق عليها مجلس الجامعة في ١٣ أبريل ١٩٥٠ .

(١١) لم ينص الميثاق على هذا المبدأ صراحة ، ولكنه يستخلص ضمنا من أحكامه المختلفة .

(د) عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاعضاء :

فاذا كان من المبادئ العامة المسلم بها في قانون المنظمات الدولية ، عدم تدخل هذه الهيئات فيما يعد من الاختصاصات الداخلية للدول الاعضاء ، فقد حرصت المادة الثامنة من ميثاق جامعة الدول العربية على تأكيد التزام الاعضاء بعدم تدخل أى منهم في المسائل الداخلية الخاصة بالآخرين ، الامر الذى يعنى الالتزام باحترام أنظمة الحكم المختلفة في الدول العربية ، وكذلك الالتزام بعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة .

وهكذا يتضح ان المبادئ التى تضمنها الميثاق تعبر عن مدى تمسك الدول الاعضاء بسيادتها ، ورغبتها في الاحتفاظ بكامل استقلالها ، والا تجعل من الجامعة سلطة عليا للمجتمع العربى ، وهى بذلك تعكس ظروف هذا المجتمع في أعقاب الحرب العالمية الثانية . بل لقد جاءت هذه المبادئ أضعف مما كان قد استقر عليه الرأى من اتجاهات في « بروتوكول الاسكندرية » . فقد استبعد الميثاق ، على سبيل المثال ، استجابة لرغبات الحريصين على تأكيد استقلال كل دولة ، ما كان يتضمنه البروتوكول من مبدأ عدم جواز أن تنتهج دولة عربية سياسة تخالف سياسة الجامعة ، أو سياسة عربية أخرى ، كما استبعد ما كانت تنص عليه المادة الثالثة من البروتوكول من الرغبة في « أن توفق البلاد العربية في المستقبل الى تدعيم (الوحدة) بخطوات أخرى ، وبخاصة اذا أسفرت الاوضاع العالمية بعد الحرب القائمة عن نظم تربط بين الدول العربية بروابط امتن واثق » .

المبحث الثانى

العضوية في جامعة الدول العربية

أولا - اكتساب العضوية :

تنقسم العضوية في جامعة الدول العربية الى عضوية أصلية ، وعضوية بالانضمام .

(أ) **العضوية الأصلية :** وهى التى ثبتت للدول المستقلة التى وقعت الميثاق عند إبرامه ، ثم صدقت عليه ، وهى سوريا ، وشرق الاردن ،

والعراق ، والمملكة العربية السعودية ، ولبنان ، ومصر ، واليمن (١٢) .

(ب) **العضوية بالانضمام** : وهى التى تثبت للدول الراغبة فى الانضمام الى الجامعة بعد نشأتها . فقد نصت المادة الاولى من الميثاق على أن « لكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم الى الجامعة ، فاذا رغبت فى الانضمام ، قدمت طلبا بذلك يودع لدى الامانة العامة الدائمة ، ويعرض على المجلس فى اول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب » .

ويتضح من هذا النص أنه يجب أن تتوافر عدة شروط فى الدولة الراغبة فى الانضمام هى :

١ - أن تكون دولة : فلا تكتسب عضوية الجامعة الا الوحدات السياسية التى تتوافر فيها عناصر الدولة .

٢ - أن تكون عربية : فعضوية الجامعة قاصرة على الدول العربية أى الدول التى تنتمى شعوبها الى الامة العربية ، دون غيرها . ذلك أن الجامعة لم تقم استنادا الى توافر عنصر التجاور الجغرافى ، وانما استنادا الى عنصر القومية العربية .

ولما كان الميثاق لم يتضمن تعريفا للعروبة ، او تحديدا لعناصرها او مقوماتها ، فان مجلس الجامعة هو الذى يتولى بحث مدى توافر هذا الشرط عند بحث طلبات الانضمام (١٣) .

(١٢) يلاحظ أنها كانت جميعا دولاً آسيوية ، باستثناء مصر التى كانت الدولة الافريقية الوحيدة حينذاك .

أما فيما يتعلق بفلسطين فقد تضمن الميثاق ملحقاً جاء فيه « منذ نهاية الحرب العظمى الماضية سقطت عن البلاد العربية ، المنسلخة من الدولة العثمانية ، ومنها فلسطين ، ولاية تلك الدولة ، وأصبحت مستقلة بنفسها غير تابعة لأية دولة أخرى . وأعلنت معاهدة أوزان أن أمرها لأصحاب الشأن فيها ، وإذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها فان ميثاق العصبة (عصبة الأمم) فى ١٩١٩ لم يقر النظام الذى وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها ، فوجودها واستقلالها الدول من الناحية الشرعية أمر لا شك فيه ، كما أنه لا شك فى استقلال البلاد العربية الأخرى ، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة لأسباب قاهرة فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة » .

(١٣) راجع د. محمد حافظ غانم ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية » ، معهد البحوث =

٣ - أن تكون دولة مستقلة : ذلك أن المنظمات الدولية بصفة عامة ، لا تقبل في عضويتها إلا الدول كاملة السيادة ، باعتبار أن هذه الدول هي وحدها القادرة على تنفيذ التزامات موثيق المنظمات الدولية وقراراتها (١٤) .

وانما يلاحظ أن العمل قد جرى على الاخذ بتفسير واسع لمعنى الدولة المستقلة ، بحيث يكون المقصود به هو تمتع الدولة بقدر من الحكم الذاتي ، ودخولها في علاقات خارجية مع عدد كبير من الدول .

٤ - أن تقدم الدولة رغبة الانضمام طلبا للأمانة العامة : فلا بد من طلب كتابي تعبر فيه الدولة عن رغبتها في الانضمام ، وتتعهد فيه بقبولها أحكام ميثاق الجامعة دون قيد ولا شرط ، والوفاء بالتزامات العضوية ، ثم يتولى أمين الجامعة العربية عرض رغبتها على مجلس الجامعة في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب ، بل يجوز عرض الطلب في اجتماع استثنائي لمجلس الجامعة .

٥ - أن يوافق مجلس الجامعة على الانضمام : فلا يعتبر الميثاق انضمام الدولة العربية المستقلة حقا يشبث لها تلقائيا ، وانما لا بد من الحصول على موافقة مجلس الجامعة على هذا الانضمام .

وقد سكت ميثاق الجامعة عن بيان الأغلبية اللازمة لموافقة المجلس ، مما دفع البعض الى القول باشتراط الاجماع ، باعتبار أنه القاعدة العامة للتصويت في الجامعة (١٥) .

والدراسات العربية، ١٩٦٦، ص ٤١ . وانظر عكس هذا الرأي عند د. محمد سمي عبد الحميد، « قانون المنظمات الدولية - الكتاب الثاني » ، ١٩٦٩ ، ص ١٣ . وقد ثار بعض الجدل حول مدى توافر هذا العنصر قبيل تقرير انضمام موريتانيا عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ . (١٤) أدى عدم توافر هذا الشرط إلى رفض مجلس الجامعة طلب إقامة عمان التي كانت قد تقدمت به في ٢٥ يناير ١٩٥٤ ، للانضمام للجامعة . فقد رأيت غالبية أعضاء المجلس أن هذه الدولة لم تكن مستوفية ، في ذلك الحين ، لمقومات الدولة المستقلة .

(١٥) انظر في تأييد هذا الرأي : د. عائشة راتب ، « التنظيم الدولي » - الكتاب الثاني - « التنظيم الإقليمي والمتخصص » ، ١٩٧١ ، ص ٢٩ ؛ د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » . ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ؛ د. محمد طلعت الفهسي ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ٨٣ .

وفي تقديرنا أن تصويت المجلس بشأن قبول عضو جديد يخضع لقاعدة الأغلبية . ذلك أن الإجماع أمر لازم إذا تعلق القرار بسيادة الدول الاعضاء (١٦) ، وهو مالا يتحقق في حالة انضمام دولة جديدة للجامعة ، باعتبار أنه لا يمس سيادة أى دولة من الاعضاء ، ولا يرتب أى التزام في مواجهة أى عضو بالاعتراف بالدولة الجديدة . ويؤيد ذلك أن مجلس الجامعة وافق على انضمام دولة الكويت في ٢٠ يوليو عام ١٩٦١ ، رغم اعتراض العراق ، الذي قاطع جلسات المجلس فترة ، احتجاجا على هذا القرار .

وإذا كان للمجلس سلطة تقديرية في شأن الانضمام ، إلا أنه من غير المتصور أن يرفض المجلس طلب انضمام دولة عربية توافرت فيها الشروط ، ذلك أن من أهداف الجامعة جمع كافة الدول العربية تحت لواء التضامن العربي ورعاية المصالح المشتركة (١٧) .

وقد تم انضمام ثلاث عشرة دولة في جامعة الدول العربية الى جانب مؤسسيها (١٨) ، وهى ليبيا في ٢٨ ديسمبر ١٩٥٣ ، والسودان في ١٩ يناير ١٩٥٦ ، والمملكة المغربية وتونس في أول أكتوبر ١٩٥٨ ، والكويت في ٢٠ يوليو ١٩٦١ ، والجزائر في ١٦ أغسطس ١٩٦٢ (١٩) ، واليمن الديمقراطية وسلطنة عمان في ٢٩ سبتمبر ١٩٧١ ، واتحاد الامارات العربية في ٦ ديسمبر ١٩٧١ ، والجمهورية الاسلامية الموريتانية في ٢٦ نوفمبر ١٩٧٣ ، وجمهورية الصومال الديمقراطية في ١٤ فبراير ١٩٧٤ .

(١٦) وهو ما أكدته قرار مجلس الجامعة التفسيري الصادر في ٢٤ مارس ١٩٧١ بشأن تحديد الحالات التي يشترط فيها التصويت بالإجماع .

(١٧) ولذلك يستخدم ميثاق الجامعة عبارة « لكل دولة عربية مستقلة » الحق في أن تنضم ، على عكس ميثاق الأمم المتحدة ، الذي ينص في المادة ١/٤ على أن « العضوية في الأمم المتحدة » مباحة « لجميع الدول الأخرى » . راجع د. أحمد موسى ، « على هامش العضوية في جامعة الدول العربية » ، دراسات في القانون الدولي ، الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولي ، المجلد الثاني ، ١٩٧٠ ، ص ٦٠ - ٦١ .

(١٨) وبذلك يكون عدد أعضاء الجامعة عشرين عضوا .

(١٩) وكان مجلس الجامعة قد قرر في ٧ سبتمبر ١٩٥٩ قبول حكومة الجزائر المؤقتة عضوا مراقبا في الجامعة بصفة دائمة ، استناداً إلى أحكام الملحق الثاني من ميثاق الجامعة الخاص بالتعاون مع الدول العربية غير الأعضاء .

ثانيا - فقد العضوية :

نص ميثاق جامعة الدول العربية في المادتين ١٨ و ١٩ على الانسحاب :
والانسحاب بسبب تعديل الميثاق ، والفصل ، كأسباب لفقد العضوية (٢٠) .

(١) الانسحاب :

تبيح الجامعة لأعضائها حق الانسحاب ، إلا أنها تلزم العضو بأن يبلغ مجلس الجامعة بعزمه على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (مادة ١٨/١) (٢١) .
وترجع علة تقرير فترة الانتظار الى اعطاء المجلس فرصة بحث الأسباب التي دعت الدولة الى طلب الانسحاب ومحاولة اقناعها بالعدول عنه .
هذا وتظل الدولة ملتزمة بكافة التزامات العضوية الى حين انتهاء هذه الفترة .

ولم يحدث منذ قيام الجامعة ، رغم كثرة الخلافات بين أعضائها ، أن انسحب أحد الأعضاء ، وإن كانت الجامعة قد شهدت مقاطعة بعض الدول لجلسات مجلسها ، مثال ذلك مقاطعة الاردن في يونيو ١٩٥٠ ، ومقاطعة تونس في أكتوبر ١٩٥٨ ، ومقاطعة العراق والاردن وتونس في ديسمبر ١٩٥٩ ، ومقاطعة العراق في يوليو وأكتوبر ١٩٦١ وفبراير ١٩٦٢ ، ومقاطعة مصر في سبتمبر ١٩٦٢ .

(٢٠) على عكس ميثاق الأمم المتحدة الذي تناول وقف العضوية والفصل ، دون أن يتكلم عن الانسحاب .

وينتقد البعض نص ميثاق الجامعة على حالات فقد العضوية ويرى أنه كان من الأوفق أن يكتفى بالوقف ، أو أن يكون أكثر تشددا في اجازة فقد العضوية . راجع : د. محمد طلعت الغنيمي ، « الأحكام العامة في قانون الأمم - التنظيم الدولي » ، ١٩٧٢ ، ص ١٠١٤ .
وانظر أيضاً د. بطرس بطرس غالي ، « فقدان العضوية في جامعة الدول العربية » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٥٥ ، ص ١٢٣ وما بعدها .

(٢١) كان عهد عصبة الأمم يحدد هذه الفترة بستين . أما ميثاق الأمم المتحدة ، فلم يشر أصلا إلى حق الانسحاب .

(ب) الانسحاب بسبب تعديل الميثاق :

لما كان ميثاق الجامعة قد أجاز في المادة ١٩/١ ادخال تعديلات عليه بموافقة ثلثي أعضائه (٢٢) ، فقد أعطى الدول التي لا تقبل التعديلات المقررة حق الانسحاب عند تنفيذ هذه التعديلات . ولا تلزم الدول في مثل هذه الحالة ، على عكس الحالة السابقة ، بالتقيد بأي فترة انتظار ، بل انها تملك حق الانسحاب في أى وقت (مادة ١٩/٢) (٢٣) .

(ج) الفصل :

تقرر المادة ٢/١٨ أن لمجلس الجامعة ان يعتبر أية دولة لا تقوم بتنفيذ الالتزامات التي يفرضها الميثاق منفصلة عن الجامعة . ويصدر المجلس قرار الفصل باجماع الاعضاء ، عدا العضو المقرر فصله (٢٤) .

وتجدر الإشارة الى ان هذا النص لم يطبق ضد أى دولة منذ انشاء الجامعة ، وان كان قد اثير اعماله في بعض الحالات . مثال ذلك ما اقترحه وقد مصر في الدورة الاستثنائية لمجلس الجامعة التي عقدت في مايو ١٩٥٠ لبحث موضوع ضم الضفة الغربية للاردن الى مملكة شرق الاردن ، من وجوب فصل هذه المملكة من الجامعة لمخالفتها ميثاق الجامعة ، الذي كفل في ملحق خاص به كيانا مستقلا لفلسطين . وقد رأى مجلس الجامعة أن

(٢٢) ولا يبت في التعديل ، وفقاً لهذه المادة ، إلا في دور الانعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب . وقد أشارت المادة إلى حالات معينة اعتبرتها مبررة بوجه خاص لإجراء التعديل ، وهي حالات طلب التعديل « لجعل الروابط بين دول الجامعة امن وأوثق ، أو لإنشاء محكمة عدل عربية ، أو لتنظيم صلات الجامعة بالهيئات والمنظمات الدولية الأخرى المعنية بكفالة الأمن والسلام » . وقد جاء ذكر هذه الحالات على سبيل المثال والتفضيل ، وليس على سبيل الحصر . (٢٣) وهذا يتيح للدولة أن تقف موقف الصمت فترة طويلة أو قصيرة ، وأن تحتفظ بالتعديل كذريعة للانسحاب عندما تشاء . وكان من الأوفق أن يحدد الميثاق مدة معينة بعد سريان التعديل ، يجوز للدولة أن تنسحب خلالها . راجع د. محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١٠١٦ .

(٢٤) راجع ، في مقارنة هذا النص بنص المادة ١٦/٤ من عهد عصبة الأمم ، د. بطرس بطرس غالى ، المقال السابق الإشارة اليه ، ص ١٢٦ - ١٢٧ .

الاقتراح المصرى لم يعد له محل ، بعد ان قرر اعتبار ضم الضفة الغربية مجرد اجراء مؤقت فرضته الظروف ، ولا يمس الكيان الفلسطينى فى المستقبل ، وان الضفة الغربية أصبحت امانة فى يد الملكة الاردنية الهاشمية ، الى حين التوصل الى حل نهائى لقضية فلسطين . ومثال ذلك ايضا ، ما اثير فى جلسة مجلس الجامعة فى فبراير ١٩٦٠ من اقتراح فصل تونس والعراق لمقاطعتهم المستمرة لجلسات المجلس ، الا ان المجلس لم يتخذ قرارا بذلك .

ويترتب على فقد العضوية حرمان الدولة من الحقوق التى يقررها اياها الميثاق وتحللها من التزاماتها . ولا يمكن للدولة التى فقدت عضويتها ان تستعيدھا الا بطلب انضمام جديد .

المبحث الثالث

اختصاصات جامعة الدول العربية

تباشر جامعة الدول العربية مجموعة من الاختصاصات التى تتفق ودورها كمنظمة اقليمية ، وفق احكام الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة . وتمثل هذه الاختصاصات فيما يلى :

١ - حل المنازعات بين الدول العربية بالطرق السلمية :

لما كانت المادة الخامسة من ميثاق الجامعة تفرض على الدول الاعضاء التزاما بتحريم استخدام القوة ، ووجوب فض منازعاتها بالطرق السلمية ، فقد وضعت تحت تصرف الدول المتنازعة وسيلتين من وسائل فض المنازعات وديا ، يجوز لها اذا شاءت ، ان تلجأ اليهما ، وهما الوساطة والتحكيم .

(ا) الوساطة :

يجوز لمجلس الجامعة ان يتوسط فى حل خلاف يخشى منه وقوع حرب بين عضوين ، او دولة عضو بالجامعة ودولة اخرى ليست عضوا بها ، فى محاولة للتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة . ولا يجوز لاطراف النزاع رفض هذه الوساطة اذا ما تقدم بها المجلس خشية وقوع حرب بين الدول المتنازعة . وتصدر القرارات الخاصة بالتوسط ، اعمالا للمادة ٥/٤ ،

بأغلبية الآراء ، دون أن تحسب فيها أصوات الدول المتنازعة . ولا يعتبر
الجل الذى يقترحه المجلس ملزما ، ذلك أنه يتدخل بصفته وسيطا .

(ب) التحكيم :

يجوز لمجلس الجامعة أن يتدخل بوصفه محكمة تحكيم ، إذا ما لجأت
إليه دولتان أو أكثر من دول الجامعة ، بشأن نزاع لا يتعلق باستقلال الدولة
أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، وتتولى الدول نفسها سلطة تقدير ما إذا
كان النزاع له هذه الصفة .

ويجب ملاحظة أن التجاء الدول الى مجلس الجامعة فى هذا الصدد
أمر اختياري ، فلا يجوز للمجلس أن يتدخل إلا بموافقة كل الدول
المتنازعة .

وهكذا يتضح أن جامعة الدول العربية لم تأخذ بفكرة التحكيم الإجباري،
التي كان قد اقترحها البعض أثناء الأعمال التحضيرية لميثاقها .

وتصدر قرارات المجلس فى التحكيم بالأغلبية ، دون أن يكون للدول
المتنازعة حق الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته . ويكون قرار المجلس
فى هذه الحالة ، عملا للمادة ١/٥ ، وعلى خلاف الحالة السابقة ، قرارا
نافذا وملزما .

ويتبين مما تقدم، ضعف الوسائل التى وضعها ميثاق جامعة الدول العربية
لحل المنازعات بالطرق الودية ، حيث لا يوجد جهاز متخصص يتعين اللجوء
إليه ، ويملك إصدار قرارات ملزمة فى شأن هذه المنازعات .

وتجدر الإشارة الى أن ميثاق الجامعة لم يقرر ، على عكس ميثاق الأمم
المتحدة ، إنشاء هيئة قضائية ، وإن كان قد أشار فى المادة ١٩ الى أن قيام
محكمة عدل عربية أمر له الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة . ورغم
عدة دراسات تمهيدية أجرتها الجامعة بشأن هذه المحكمة ، وبعض
المشروعات المحددة التى تم وضعها خاصة فى الأعوام ١٩٥١ و ١٩٦٥ و ١٩٧٣ ،
إلا أن الجامعة ما زالت تفتقر الى هيئة قضائية قانونية ، تختص بفض المنازعات
بين الدول العربية ، وإصدار الآراء الاستشارية القانونية ، على غرار محكمة

المعدل الدولية (٢٥) .

٢ - قمع العدوان على دولة عربية :

تنص المادة ١/٦ من الميثاق على أنه « إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة ، أو خشي وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة مجلس الجامعة العربية للانعقاد فوراً » .

ولم يوضح الميثاق معنى العدوان ، وترك تقدير ذلك في كل حالة لمجلس الجامعة . ولما كان لا بد من الاجماع لصدور قرار المجلس بوقوع العدوان أو بتحديد المعتدى ، فإن أى خلاف بين أعضاء المجلس حول هذه النقطة الأولية ، كفيل بأن يشمل أى دور للجامعة في هذه الحالات .

وإذا قرر المجلس أن هناك عدواناً ، فإنه يملك تقرير اتخاذ التدابير اللازمة لدفع هذا العدوان . ويصدر قراره في هذا الشأن بالاجماع أيضاً ، إلا إذا وقع العدوان من إحدى دول الجامعة ، فلا يدخل في هذه الحالة ، في حساب الاجماع ، رأى الدولة المعتدية (مادة ٢/٦) .

ويجب ملاحظة أنه لا يمكن للمجلس التدخل من تلقاء نفسه لمجرد وقوع العدوان ، بل يجب أن تلجأ إليه في ذلك الدولة ضحية العدوان ، ودون هذا اللجوء لا يجوز للمجلس أن يتدخل لمساعدة هذه الدولة ، أو لتوقيع جزاءات ضد المعتدى . على أنه إذا كان من شأن العدوان أن يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فإنه يمكن لممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده . وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة ، كان لأي دولة من الأعضاء أن تطلب انعقاده (مادة ٣/٦) .

وهكذا يتضح أن نظام الدفاع المشترك في ميثاق الجامعة العربية نظام

(٢٥) انظر « مشروع النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية » الذي أعده المؤلف ، بناء على طلب الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ، في ديسمبر ١٩٧٣ . وأنظر أيضاً رسالة د. عز الدين فودة بعنوان : «The Projected Arab Court of Justice»
The Hague, 1957.

تعوزه الفاعلية ، اذ يشل من حركته كثير من القيود التي تجعله غير قادر على ممارسة أى دور فى حماية دول الجامعة فى حالة العدوان . ولذلك لم يكن غريبا أن تقف الجامعة عاجزة عند وقوع العدوان على فلسطين فى عام ١٩٤٨ ، والعدوان الثلاثى على مصر فى ١٩٥٦ ، والعدوان الاسرائيلى على البلاد العربية فى ١٩٦٧ .

على انه يجب ملاحظة أن الدول الاعضاء تحتفظ ، اعمالا للمبادئ العامة فى التنظيم الدولى ، بحقها الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن نفسها دون الالتزام بانتظار تدخل مجلس الجامعة لرد العدوان الواقع عليها .

٣ - تحقيق التعاون العربى :

تعمل جامعة الدول العربية على تحقيق التعاون العربى فى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ففى المجال السياسى تعمل الجامعة على التنسيق بين سياسات الدول الاعضاء ، بهدف مواجهة العالم والتكتلات الاخرى بسياسة خارجية موحدة . ويتولى مجلس الجامعة اصدار القرارات اللازمة فى هذا الشأن .

ويثير موضوع التنسيق بين سياسات الدول الاعضاء التساؤل حول مدى حرية هذه الدول فى ابرام معاهدات فيما بينها ، أو مع الدول الاجنبية .

والقاعدة العامة هى أن انضمام الدول الى منظمات اقليمية يؤدى الى تقييد حريتها فى ابرام مثل هذه المعاهدات ، والتزامها بعدم الخروج على اهداف المنظمات وقراراتها . ولذلك كان طبيعيا أن يشير « بروتوكول الاسكندرية » الى ضرورة احترام احكام ميثاق الجامعة ، فيقرر أن « لكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الاحكام أو روحها » .

ودون النص الصريح على هذه المبادئ العامة ، أعلنت المادة التاسعة من ميثاق الجامعة أن « لدول الجامعة العربية الرغبة فى تعاون أوثق أو روابط أقوى فيما بينها ، مما نص عليه فى هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض . والمعاهدات والاتفاقات التى سبق أن

عقدتها أو تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع اية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الاعضاء الآخرين » .

وقد اختلف الراى حول تفسير حدود ما تخوله هذه المادة للدول الاعضاء من حرية فى ابرام المعاهدات :

فيرى البعض أن النص قد جاء صريحا ، على عكس ما قرره بروتوكول الاسكندرية ، فى منح الدول حرية مطلقة فى ابرام هذه المعاهدات ، كما أن الميثاق لم يمنح الجامعة اختصاصات تنفرد بمباشرتها أو تمارسها بالاشتراك مع الدول الاعضاء ، فضلا عن أنه لم يتضمن نصا مماثلا للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التى تقرر أنه « اذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة ، وفقا لاحكام هذا الميثاق ، مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » (٢٦) .

ويرى البعض الآخر أن ميثاق الجامعة يخول مجلسها حق الرقابة على المعاهدات التى تعقدها الدول الاعضاء ، لمنعها من اتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة أو مبادئها ، أو تضر باحدى الدول الاعضاء (٢٧) .

ونحن نميل الى هذا الراى الأخير ، فاذا كنا نسلم بأن عقد المعاهدات بين الدول الاعضاء ، أو بينها وبين غيرها ، لا يتوقف على موافقة مجلس الجامعة ، الا أن هذا المجلس يملك بحكم طبيعة ودور التنظيم الاقليمى الذى يمثلته ، وباعتباره الهيئة العليا المشرفة على هذا التنظيم ، أن يتحقق من عدم تعارض هذه المعاهدات مع مبادئ الجامعة ومصالح الاعضاء ، والا كان لهؤلاء الاعضاء أن يتحللوا من التزاماتهم ازاء الجامعة عن طريق معاهدات

(٢٦) من أنصار هذا الراى د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٣٥ - ٣٦ .

(٢٧) من أنصار هذا الراى د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ، ١٩٦٠ ،

ص ٢٠٥ - ٢٠٦ ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية » ، معهد البحوث والدراسات

العربية ، ١٩٦٦ ، ص ٥٣ ؛ د. وحيد رأفت ، « شؤون الجامعة العربية كمنظمة إقليمية » ،

دراسات فى القانون الدولى ، الصادرة عن الجمعية المصرية للقانون الدولى ، المجلد الثانى ،

١٩٧٠ ، ص ٣٠ - ٣١ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « جامعة الدول العربية - دراسة قانونية

سياسية » ، ١٩٧٤ ص ٢٧ .

ثنائية أو جماعية (٢٨) . يؤكد ذلك ما قرره المادة ١٧ من ميثاق الجامعة من الزام الدول الاعضاء ان تودع لدى الامانة العامة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التي عقدها مع أية دولة أخرى (٢٩) . ومثل هذا الايداع وسيلة لاطلاع مجلس الجامعة على هذه المعاهدات ، ومراقبة عدم مخالفتها لاحكام الميثاق . وفي تقديرنا ان عدم وجود نص صريح على مثل هذه الرقابة ، او على عدم نفاذ المعاهدات المخالفة للميثاق لا يغير من الامر شيئا ، لانها قاعدة من القواعد العامة في قانون المنظمات الدولية . على انه لا يجب لهذه الرقابة ان تتجاوز حدود التأكد من عدم وجود تعارض بين هذه المعاهدات ، ومبادئ الميثاق ، ومصالح أعضائه . ويؤكد هذا الرأي أيضا ما أعلنته صراحة المادة ١٠ من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي المبرمة سنة ١٩٥٠ ، استكمالا لاحكام ميثاق الجامعة ، من أن « تتعهد كل من الدول المتعاقدة بالألا تعقد أى اتفاق دولي يناقض هذه المعاهدة وبالألا تسلك في علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع اغراض هذه المعاهدة » .

ولا شك أن إبرام الدول الاعضاء لمعاهدات بهدف دعم التعاون ، وفقا لما جاء في المادة التاسعة ، أمر لا يخالف أهداف الجامعة ، وإنما هو ، على العكس ، تطبيق صادق لها . وبناء على ذلك ، فإن قيام الاتحادات التعاهدية أو الفدرالية بين أعضاء الجامعة ، وهو ما حدث بالفعل عدة مرات بين مجموعات من الدول الاعضاء في الجامعة ، لا يتعارض والرأي الذي نميل اليه .

ولا يقتصر التعاون العربي على المجالات السياسية ، بل يمتد الى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . والواقع أن نجاح الجامعة في تحقيق مزيد من التكامل بين الدول الاعضاء في هذه المجالات هو وحده الكفيل بتحقيق الاتحاد السياسي على اسس متينة ، خاصة وأن مقومات القومية العربية ، وطبيعة الثروات والامكانات الاقتصادية لدى الدول العربية ، تجعل فرص النجاح في هذه المجالات أكبر منها في المجال السياسي .

(٢٨) لذلك هاجمت مصر ودول عربية أخرى انضمام العراق إلى حلف بغداد في فبراير ١٩٥٥ ، على أساس أنه يحجر الدول العربية إلى الصراعات العسكرية بين الكتلتين الشرقية والغربية ، ويلحق أضرارا بمصالح الجامعة ، ويتناقض مع سياستها العربية المستقلة .

(٢٩) ويؤدي ذلك إلى تحريم عقد معاهدات سرية مع دولة أو دول أخرى من دول الجامعة أو غيرها .

٤ - تحقيق التعاون مع الهيئات الدولية :

نصت المادة ٣/٣ من الميثاق على أن « يدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، وتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

ولعل النص قد ورد بهذه الصيغة ، ودون الإشارة الصريحة الى ميثاق الأمم المتحدة وضرورة احترام أهدافه ومبادئه ، نتيجة أن ميثاق الجامعة قد تم إبرامه قبل نشأة الأمم المتحدة .

وتتعاون الجامعة العربية فعلا ، اعمالا لهذا النص ، مع الأمم المتحدة التي اعترفت رسميا بالجامعة العربية كمنظمة اقليمية طبقا لاحكام الفصل الثامن من الميثاق ، في دورة مارس ١٩٥٠ (٣٠) . ويحضر الأمين العام لجامعة الدول العربية في احيان كثيرة اجتماعات الجمعية العامة للهيئة العالمية بصفته عضوا مراقبا .

وتتعاون الجامعة العربية مع عديد من الوكالات المتخصصة التي أبرمت مع بعضها عدة اتفاقات دولية (٣١) ، وقامت بنشاط مشترك مع البعض الآخر (٣٢) . كما تدخل الجامعة في علاقات مع باقى المنظمات الإقليمية ، وقد عنيت في السنوات الأخيرة بدعم علاقاتها مع منظمة الوحدة الإفريقية والسوق الأوروبية المشتركة ، تقديرا منها للأهداف والمصالح ومجالات التعاون المشتركة . وقد عقدت الجامعة ، في يناير ١٩٧٤ ، مؤتمرا للتعاون العربى الإفريقى لبحث وسائل دعم العلاقات بينها وبين منظمة الوحدة الإفريقية ، كما عقدت ، خلال عام ١٩٧٥ ثلاثة لقاءات « للحوار العربى

(٣٠) لذلك أحال مجلس الأمن على الجامعة شكوى لبنان ضد مصر في عام ١٩٥٨ ، بشأن ادعائها تدخل مصر في شئونها الداخلية .

(٣١) مثال ذلك اتفاقيات الجامعة العربية مع منظمة العمل الدولية ، وهيئة الصحة العالمية ، واليونسكو .

(٣٢) مثال ذلك تنظيم الجامعة ، بالاشتراك مع هيئة الطيران المدنى الدولية ، حلقات تدريبية في الدول العربية ، وإنشاؤها لمركز تدريب إقليمى فى القاهرة ، فى عام ١٩٦٢ ، بالاشتراك مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

الاوروبى « بهدف مزيد من التفاهم والتعاون مع دول السوق الاوروبية المشتركة .

وقد جاء نص المادة ٣/٣ عاما ، لا يقصر علاقات الجامعة العربية على المنظمات الدولية الحكومية ، مما يتيح لها ان تدخل في علاقات مع المنظمات الفنية غير الحكومية .

المبحث الرابع

فروع جامعة الدول العربية

تتكون الجامعة من ثلاثة فروع رئيسية : مجلس الجامعة - اللجان الفنية الدائمة - الامانة العامة (٢٢) .

على ان هناك اجهزة اخرى تم انشاؤها بمقتضى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية ، التى وافق عليها مجلس الجامعة فى ١٣ ابريل ١٩٥٠ ، استكمالا لاحكام الميثاق .

وفضلا عن ذلك ، فقد تم انشاء اجهزة ثانوية للجامعة بمقتضى قرارات من مجلسها .

أولا - فروع الجامعة الرئيسية وفقا للميثاق :

(١) مجلس الجامعة :

١ - تشكيل المجلس :

يعتبر المجلس اعلى هيئة بالجامعة . وهو يتكون من ممثلين للدول

(٣٣) لم يقرر الميثاق انشاء محكمة عدل عربية ، على غرار محكمة العدل الدولية ، تكون الاداة القانونية والقضائية الرئيسية لجامعة الدول العربية ، وإن كان قد اعتبر انشاء هذه المحكمة ، فى المادة ١٩ منه ، من الموضوعات ذات الاولوية عند تعديل الميثاق .

المشتركة فيها ، ويكون لكل منها صوت واحد أيا كان عدد ممثليها (٢٤) ، ومن مندوب عن فلسطين يتولى المجلس اختياره (٢٥) ، ويكون له حق حضور اجتماعات ومداولات المجلس ، والاشتراك في المناقشات دون أن يكون له حق التصويت .

٢ - اختصاصات المجلس :

يتمتع المجلس ، وفقا للمادة ٣ من الميثاق ، باختصاص عام شامل يخول له اتخاذ كل الإجراءات والتوصيات والقرارات اللازمة لتحقيق أهداف الجامعة بوجه عام . وهو يتولى على وجه الخصوص الاختصاصات الآتية :

١ - القيام بكل ما من شأنه دعم التعاون بين الدول العربية في مختلف المجالات .

٢ - مراعاة ما تبرمه الدول المشتركة في الجامعة من اتفاقات في الشؤون الاقتصادية ، والثقافية ، والاجتماعية ، وشئون المواصلات ، والشئون القانونية .

٣ - فض المنازعات التي قد تنشأ بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة عن طريق الوساطة أو التحكيم .

٤ - اتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على إحدى دول الجامعة من عدوان .

٥ - تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية المعنية بحفظ الأمن والسلام الدوليين ، أو بتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول .

٦ - تعيين أمين عام الجامعة (٢٦) .

(٢٤) مادة ١/٣ من الميثاق - ونص المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الجامعة على أن «تختار الدول الأعضاء في الجامعة ممثليها الذين يتألف منهم المجلس ، ويزودون بوثائق اعتماد نيابتهم ، كما يزودون بوثائق تفويضهم كلما اقتضى الحال ، وتبلغ أسماؤهم للأمين العام » .

(٢٥) تقوم منظمة التحرير الفلسطينية حاليا بتمثيل فلسطين لدى جامعة الدول العربية .

(٢٦) مادة ١٢ من الميثاق .

٧ - الموافقة على ميزانية الجامعة ، وتحديد نصيب كل عضو في النفقات (٢٧) .

٨ - وضع نظام داخلي لكل من المجلس ، واللجان الدائمة ، والامانة العامة (٢٨) .

٣ - اسلوب عمل المجلس :

يعقد مجلس الجامعة اجتماعين عاديين في شهري مارس وسبتمبر من كل عام (٢٩) . ويجوز له أن يعقد دورات غير عادية كلما دعت الحاجة الى ذلك ، بناء على طلب دولتين من دول الجامعة (٤٠) ، أو بناء على طلب إحدى الدول الاعضاء في حالة الاعتداء عليها (٤١) .

(٣٧) مادة ١٦/ب ومادة ١٣ من الميثاق . وجدير بالذكر أن نفقات الجامعة كانت تغطي ، في السنوات الأولى لقيامها ، على النحو التالي : ٤٢٪ تقدمها مصر ، ٢٠٪ تقدمها العراق ، ١٦٪ تقدمها سوريا ، ٢٢٪ تقدمها باقي الدول الأعضاء . أما في موازنة عام ١٩٧٦ ، فقد تم توزيع أنصبة الدول الأعضاء ، على النحو الآتي : المملكة الأردنية الهاشمية ١٠,٢٧٪ ، دولة الإمارات العربية ٥,٨٨٪ ، دولة البحرين ١٪ ، الجمهورية التونسية ٢,٩٤٪ ، جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية ٥,٨٨٪ ، المملكة العربية السعودية ١١,٢٦٪ ، جمهورية السودان الديمقراطية ٣,٧٢٪ ، الجمهورية العربية السورية ٢,٤٥٪ ، جمهورية الصومال الديمقراطية ١٪ ، الجمهورية العراقية ٩,٧٩٪ ، سلطنة عمان ١٪ ، دولة قطر ٣,٩٢٪ ، دولة الكويت ١٣,٧٪ ، الجمهورية اللبنانية ٢,٤٥٪ ، الجمهورية العربية الليبية ١٠,٧٧٪ ، جمهورية مصر العربية ١٣,٧٪ ، المملكة المغربية ٦,٢٧٪ ، الجمهورية الموريتانية الإسلامية ١٪ ، الجمهورية العربية اليمنية ١٪ ، جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ١٪ .

(٣٨) مادة ١٦/ج من الميثاق .

(٣٩) وكان موعد الدورة الثانية ، وفقاً لأحكام الميثاق عند نشأته ، شهر أكتوبر من كل عام ؛ إلا أنه تم تقديم هذا الموعد إلى شهر سبتمبر ، بمقتضى قرار المجلس الجامعة في ١٧ أكتوبر ١٩٥٨ ، حتى يتسع الوقت أمام مجلس الجامعة لدراسة جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة . وهذا التعديل الشكلي هو التعديل الوحيد الذي أدخل على الميثاق ، منذ نشأته حتى الآن .

(٤٠) مادة ١١ من الميثاق . وينعقد المجلس في وقت لا يتجاوز شهراً من تاريخ وصول طلب الانعقاد إلى الأمين العام .

(٤١) مادة ٦ من الميثاق . وينعقد المجلس في وقت لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ وصول طلب الانعقاد إلى الأمين العام .

ويجتمع المجلس كقاعدة عامة في القاهرة ، باعتبارها المقر الدائم للجامعة ،
وان كان يجوز له أن يجتمع في أى مكان آخر يختاره (٤٢) . ويكون انعقاد
المجلس صحيحا بحضور ممثلى أغلبية الدول الاعضاء (٤٣) ، ويتولى أمين
عام الجامعة توجيه الدعوة للاجتماع ، ويحضر ، أو من ينوب عنه من
مساعديه ، جلسات المجلس .

ويتناوب ممثلو الدول الاعضاء رئاسة المجلس في كل دور انعقاد
عادى (٤٤) ، وذلك على أساس الترتيب الأبجدي لاسماء الدول (٤٥) .

ويقعد المجلس اجتماعاته أساسا على مستوى وزراء الخارجية ، الا أنه
يعقدها أحيانا على مستوى الملوك والرؤساء العرب فيما جرى العمل على
تسميتها « بمؤتمر الملوك والرؤساء العرب » ، أو « مؤتمر القمة
العربى » (٤٦) .

ويقرر المجلس في بداية كل دورة سرية الجلسات أو علانيتها . ثم يبدأ أعماله
بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ويقوم بتوزيع الموضوعات المدرجة فيه
على لجان مؤقتة من أعضائه تنظر في الموضوعات السياسية ، أو الاقتصادية ،
أو الاجتماعية ، أو الثقافية ، أو المالية ، أو القانونية ، أو غيرها ، طبقا
لحاجة المجلس . وتتولى هذه اللجان دراسة المسائل المحالة إليها ، وتقديم
تقارير عنها للمجلس متضمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (٤٧) .

أما فيما يتعلق بنظام التصويت ، فالأصل ، وفقا لنص المادة ٧ من
الميثاق ، ضرورة توافق الاجماع كى تكون قرارات المجلس نافذة وملزمة

(٤٢) مادة ١٠ من الميثاق .

(٤٣) مادة ٦ من النظام الداخلى للمجلس .

(٤٤) مادة ١٥ من الميثاق .

(٤٥) مادة ٨ من النظام الداخلى للمجلس .

(٤٦) ويرى البعض أن « مؤتمر القمة العربى » يعتبر جهازا مستحدثا وليس مجرد

اجتماع لمجلس الجامعة على مستوى الملوك والرؤساء . انظر د. بطرس بطرس غالى ، « العمل
العربى المشترك فى الجامعة العربية » مجلة السياسة الدولية ، أبريل ١٩٧٠ ، ص ٢٤ .

(٤٧) مادة ١١ من النظام الداخلى للمجلس .

للجميع . أما اذا صدرت بالاكثرية ، فهي لا تلزم الا من يقبلها (٤٨) .

وتجدر الاشارة الى أن مجلس الجامعة قد أصدر قرارا تفسيريا للمادة ٧ .
هو القرار رقم ٢٧٣٨ بتاريخ ٢٤ مارس ١٩٧١ ، يقضى بأن قاعدة الاجماع
المنصوص عليها يقتصر تطبيقها على المسائل التي تتعلق بسيادة الدول
الاعضاء فحسب .

وقد جاء النص على قاعدة الاجماع صريحا في احوال معينة ، كما هو
الحال بالنسبة لاتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان على احدى دول
الجامعة (٤٩) ، وبالنسبة لاعتبار الدولة التي تخل بواجباتها منفصلة عن
الجامعة (٥٠) .

على ان ميثاق الجامعة يأخذ في حالات معينة بأغلبية الثلثين ، كما هو
الحال بالنسبة لتعيين الأمين العام وتعديل الميثاق .

وفي حالات أخرى محددة ، يكتفى الميثاق بالأغلبية العادية ، كما هو
الحال بالنسبة لشئون الموظفين ، و اقرار الميزانية ، وفرض دورات الانعقاد،
واقرار اللوائح الداخلية للمجلس واللجان ، وفي قرارات الوساطة
والتحكيم .

وتذكر المادة ٣/١٧ من النظام الداخلي للمجلس انه « عند تساوى
الاصوات يعتبر الاقتراح مرفوضا » .

ويجب ملاحظة أن الاغلبية التي تصدر بها قرارات المجلس تكون منسوبة
الى عدد الدول الاعضاء جميعا ، وليس الى عدد الدول الحاضرة
فقط (٥١) .

(٤٨) وفي الحالتين يتم تنفيذ قرارات المجلس ، في كل دولة عضو ، وفقاً لنظمها الدستورية .
راجع في تحليل نظام التصويت داخل المجلس ، د. محمد طلعت الفنيحي ، المرجع السابق الإشارة
إليه ، ص ٧٥ وما بعدها .

(٤٩) مادة ٦ من الميثاق .

(٥٠) مادة ١٨ من الميثاق .

(٥١) مادة ٦ من النظام الداخلي للمجلس . وذلك على عكس ما جرى عليه العمل بالنسبة
للتصويت في مجلس الأمن ، وما تقرره المادة ١٨ من ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة للتصويت في
الجمعية العامة .

(ب) اللجان الدائمة :

نصت المادة ٤ من الميثاق على أن « تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومذاه ، وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة » .

وتطبيقا لذلك ، تم تشكيل اللجان الدائمة الآتية : اللجنة السياسية (٥٢) - لجنة الشؤون الاقتصادية - لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية - لجنة المواصلات - اللجنة القانونية (٥٣) - لجنة الاعلام - لجنة خبراء البترول - لجنة الارصاد الجوية - اللجنة الصحية - لجنة الشؤون المالية والادارية - لجنة حقوق الانسان - مؤتمر ضباط اتصال المكاتب الاقليمية لمقاطعة اسرائيل (٥٤) .

وتتولى هذه اللجان الاعمال الفنية والتحضيرية لقواعد التعاون بين الدول الاعضاء ، وتقوم بصياغة نتائج دراساتها في شكل مشروعات قرارات او توصيات او اتفاقيات يتم عرضها على المجلس لاقرارها .

ويتم تمثيل دول الجامعة وفلسطين بمندوب او اكثر في كل لجنة ، ويجوز ، بقرار من مجلس الجامعة ، أن يشترك فيها ممثلون عن الدول العربية الأخرى . ويعين مجلس الجامعة لكل لجنة رئيسا لمدة سنتين قابلة للتجديد (٥٥) . وتعقد اللجان الدائمة اجتماعاتها في مقر الجامعة (٥٦) ، ويكون انعقادها صحيحا بحضور ممثلين لأغلبية الدول الاعضاء . وتصدر اللجان

(٥٢) وتتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء .

(٥٣) وتختص بدراسة المسائل ذات الصلة القانونية ، كتوحيد التشريعات الوطنية في شؤون الجنسية والجوازات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين .

(٥٤) ويمكن اعتباره بمثابة لجنة دائمة ، وإن كان يختلف عن اللجان الدائمة الأخرى في أن المفوض العام لمقاطعة اسرائيل الذي يتولى رئاسة هذا المؤتمر هو أحد موظفي الأمانة العامة ، في حين أن رؤساء اللجان الدائمة الأخرى يتم تعيينهم بواسطة مجلس الجامعة .

(٥٥) مادة ٥ من النظام الداخلي للجان .

(٥٦) مادة ٧ من النظام الداخلي للجان .

قراراتها بأغلبية الاصوات . وتعد أعمالها في المهام المحددة لها في الميثاق أعمالاً تحضيرية ، لابد من عرضها على مجلس الجامعة لاتخاذ قرارات فيها . ولهذه اللجان أن تتقدم للمجلس بما يعرض لها في أبحاثها من توصيات واقتراحات (٥٧) .

وتتولى الأمانة العامة للجامعة العربية معاونته اللجان الدائمة في قيامها بأعمالها ، حتى تمكنها من الإلمام بالموضوعات المعنية ببحثها (٥٨) .

وقد كانت أعمال اللجان الدائمة المحور الأساسي لنشاط الجامعة العربية ، فقد عقدت عدة مؤتمرات ، وأعدت مشروعات اتفاقيات أقرها مجلس الجامعة وأبرمتها الدول الأعضاء . ومن أمثلة هذه الاتفاقيات : اتفاقية اتحاد البريد العربى (٩ ديسمبر ١٩٤٦) (٥٩) - اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية (١٣ أبريل ١٩٥٠) - اتفاقية الاعلانات والانابات القضائية واتفاقية تنفيذ الاحكام واتفاقية تسليم المجرمين (١٤ سبتمبر ١٩٥٢) - اتفاقية الجنسية (٥ أبريل ١٩٥٤) - اتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٣ مارس ١٩٦٠) - بروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية (١٣ سبتمبر ١٩٦٥) (٦٠) .

(ج) الامانة العامة :

١ - تشكيلها :

تتألف الامانة العامة ، بوصفها الجهاز الادارى للجامعة ، من امين عام ، وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين . ويكون تعيين الامين بقرار من مجلس الجامعة بأغلبية الثلثين . أما الأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون فيعينهم الامين العام بعد موافقة المجلس (٦١) . ويكون تعيين الامين العام

(٥٧) مادة ١٢ من النظام الداخلى للجان .

(٥٨) مادة ٤ من النظام الداخلى للجان .

(٥٩) عدلت الاتفاقية عدة مرات كان آخرها عام ١٩٧١ .

(٦٠) وافق مجلس الجامعة على هذا البروتوكول في اجتماع له على مستوى القمة في الرباط .

(٦١) مادة ١٢ من الميثاق - ويكون الامين العام بدرجة سفير ، والأمناء المساعدون بدرجة وزراء مفوضين . وفي تقديرنا أنه مع تزايد الدور السياسى للأمين العام ، تحتاج هذه الأوضاع إلى إعادة النظر فيها .

لمدة خمس سنوات ، قابلة للتجديد (٦٢) :

٢ - اختصاصاتها :

(أ) الاختصاصات الادارية :

يتولى الامين العام ، بمقتضى احكام الميثاق واللوائح الداخلية ، عدة اختصاصات تتعلق بتنظيم أعمال الجامعة أهمها :

- ١ - تحديد تاريخ دورات انعقاد مجلس الجامعة (٦٣) .
- ٢ - توجيه الدعوة لعقد اجتماعات مجلس الجامعة واللجان (٦٤) .
- ٣ - تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجان التي يؤلفها المجلس واللجان الدائمة (٦٥) .
- ٤ - اعداد مشروع ميزانية الجامعة (٦٦) .
- ٥ - متابعة تنفيذ قرارات المجلس واللجان .

ويكون الأمين العام ، بوصفه الرئيس الإداري الأعلى ، مسئولا أمام مجلس الجامعة عن كافة أعمال الامانة العامة والأجهزة الملحقة ، وعن سير العمل في ادارتها واقسامها التي تقوم بمباشرة وظائفها تحت اشرافه وبموافقته .

وفضلا عن ذلك ، فان الامين العام هو المتحدث الرسمي باسم الجامعة أو ضابط الاتصال الرسمي مع الدول غير الاعضاء والمنظمات الدولية .

(٦٢) مادة ٣ من النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة . كان عبد الرحمن عزام أول من شغل منصب الأمين العام سنة ١٩٤٥ ، إلى أن استقال سنة ١٩٥٢ فخلفه عبد الخالق حسونة حتى سنة ١٩٧٢ ، ثم محمود رياض الذي يشغل المنصب حاليا .

(٦٣) مادة ٢/٥ أ من النظام الداخلي للمجلس .

(٦٤) مادة ١٥ من الميثاق ، ومادة ٢/٥ ب من النظام الداخلي للمجلس .

(٦٥) مادة ١٢ من النظام الداخلي للمجلس ، ومادة ٦ من النظام الداخلي للجان .

(٦٦) مادة ١٣ من الميثاق - وتساهم كل دولة عضو بحصة في الميزانية حسب ما يقرره .

مجلس الجامعة .

(ب) الاختصاصات السياسية :

يمكن للأمين العام أن يمارس دوراً سياسياً عن طريق بعض الاختصاصات التي خولتها له النصوص وأهمها :

١ - حق حضور اجتماعات مجلس الجامعة ، والاشتراك في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه .

٢ - حق تقديم تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يبحثها المجلس (٦٧) .

٣ - حق توجيه نظر المجلس أو الدول الأعضاء الى أية مسألة يرى أنها قد تسيء الى العلاقات القائمة بين الدول الاعضاء ، أو بينها وبين الدول الاخرى (٦٨) .

وجدير بالذكر أن الدور السياسي لأمين عام الجامعة قد تزايد بصورة ملحوظة في السنوات الأخيرة (٦٩) .

٣ - أسلوب عملها :

يسير العمل في الأمانة العامة وفقاً لاحكام نظام داخلي تم وضعه على أساس مراعاة جانب التخصص وحسن انتظام العمل . وهي تتألف من :

١ - مكتب الأمين العام : ويشولى شئون مجلس الجامعة - شئون المتابعة والتنسيق - التنسيق مع المنظمات المتخصصة والأجهزة الملحقه - متابعة نشاط المنظمات غير الحكومية - شئون المراسم والاتصال - السكرتارية الخاصة .

(٦٧) مادة ١٢/١ من النظام الداخلى للمجلس .

(٦٨) مادة ١٢/٢ من النظام الداخلى للمجلس .

(٦٩) مثال ذلك ، الدراسات التي أعدها الأمين العام بشأن تعديل ميثاق الجامعة وتطوير نظام العمل بها على ضوء التطورات الجديدة في العالم العربي ، ويهدف زيادة فاعلية المنظمة . ومثال ذلك أيضاً ، الدور الذي لعبه الأمين العام في اجتماع مجلس الجامعة ، على مستوى الملوك والرؤساء العرب ، في الجزائر ، في نوفمبر ١٩٧٣ .

- ٢ - **أمانة الشؤون العسكرية :** وتتولى الشؤون العسكرية طبقاً لاحكام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة .
- ٣ - **الإدارة العامة للشؤون السياسية :** وتتولى الشؤون السياسية في المجالين العربي والدولي .
- ٤ - **الإدارة العامة لشؤون فلسطين :** وتتولى معالجة الأمور المتصلة بالقضية الفلسطينية في المجالات المختلفة .
- ٥ - **الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية .**
- ٦ - **الإدارة العامة للشؤون الاجتماعية والثقافية .**
- ٧ - **الإدارة العامة للإعلام :** وتتولى التعريف بقضايا الوطن العربي (وخاصة القضية الفلسطينية) ، وأوجه تطوير الإعلام وتقديمه ، وتعريف الرأي العام العربي بنشاطات الجامعة ومنظماتها المتخصصة ، ومهام العلاقات العامة .
- ٨ - **الإدارة العامة للشؤون القانونية :** وتتولى الشؤون القانونية بصفة عامة (ومنها ابداء الرأي) ، والشؤون القانونية الخاصة بقضايا التعاون العربي ، ومساعدة المجلس واللجان في الشؤون القانونية المتعلقة بأعمالها ، وأمانة المحكمة الإدارية للجامعة .
- ٩ - **الإدارة العامة للتنظيم والشؤون الإدارية والمالية :** وتتولى شؤون التنظيم والإدارة ، وشؤون الموظفين ، وشؤون الميزانية والمسائل المالية ، والخدمات العامة ، وشؤون المؤتمرات والمكتبة .
- ١٠ - **المكتب الرئيسي لمقاطعة إسرائيل :** ويختص بالشؤون المتعلقة بالمقاطعة طبقاً لاحكام قانون المقاطعة الموحد وقرارات المجلس .
- ١١ - **الوحدات الرئيسية الأخرى** التي يقرر مجلس الجامعة انشاءها .
وتجدر الإشارة الى أن من حق الأمين العام ، بموافقة مجلس الجامعة ، أن ينشئ مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة ، خارج دولة المقر الدائم (٧٠) .

(٧٠) يتولى الأمين العام ، وفقاً لنص المادة السادسة من النظام الداخلي للأمم المتحدة ، =

ثانياً - هيئات الجامعة المنشأة بمقتضى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي :

دعا مجلس جامعة الدول العربية الدول الاعضاء في عام ١٩٥٠ ، وبعد انقضاء خمس سنوات على قيام الجامعة ، الى عقد معاهدة بشأن الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي فيما بينها ، استكمالا لميثاق الجامعة . وقد وافق مجلس الجامعة على هذه المعاهدة في ١٣ أبريل ١٩٥٠ ، ووقعت عليها الدول الاعضاء في ١٧ يولية ١٩٥٠ .

وقد تضمنت الاتفاقية الشاء الأجهزة التالية :

(١) مجلس الدفاع المشترك :

ويتألف من وزراء الخارجية ووزراء الدفاع في الدول الأطراف ، او من ينوبون عنهم (٧١) . ويختص المجلس باتخاذ التدابير اللازمة لرد أى اعتداء يقع على دولة عضو ، والعمل على توحيد الخطط الدفاعية ، والتنسيق لدعم القومات العسكرية بين الدول (٧٢) . وهو يمارس اختصاصاته تحت اشراف مجلس الجامعة .

= تنظيم هذه المكاتب وأسلوب العمل فيها . وتوجد للجامعة حالياً مكاتب في المدن الآتية : نيويورك ، شيكاغو ، سان فرانسيسكو ، دالاس ، واشنطن ، أوتاوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، بون ، روما ، طوكيو ، نيودلهي ، نيروبي ، داكار ، لاجوس ، ريودي جانيرو ، بيونس آيرس ، مدريد .

(٧١) مادة ٦ من الاتفاقية .

(٧٢) تنص المادة ٢ من الاتفاقية : « تعتبر الدول المتعاقدة ، كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أراكثر منها ، أو على قواتها ، اعتداء عليها جميعاً . ولذلك فإنها ، عملاً بحق الدفاع الشرعى - الفردى والجماعى - عن كيانها ، تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدول الممتدى عليها ، وبأن تتخذ على الفور ، منفردة ومجموعة ، جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى فصاهما . وتطبيقاً لأحكام المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم =

ويصدر مجلس الدفاع المشترك قراراته بأغلبية ثلثى الدول الاعضاء .
وتكون قراراته ملزمة لكل الدول (٧٢) .

(٢) الهيئة الاستشارية العسكرية :

وتؤلف الهيئة ، التى انشئت بمقتضى احكام البروتوكول الاضافى لمعاهدة الدفاع المشترك ، من رؤساء اركان حرب جيوش الدول الاطراف .
وتختص بالاشراف على اللجنة العسكرية الدائمة وتوجيهها فى جميع اختصاصاتها ، والنظر فى تقاريرها ومقترحاتها واقرارها ، قبل رفعها الى مجلس الدفاع المشترك .

(٣) اللجنة العسكرية الدائمة :

وتختص بتنظيم خطط الدفاع المشترك بين دول الجامعة ، وتهيئة وسائله واساليبه ، وتقوم باعداد تقارير عن الامور الداخلة فى دائرة اعمالها ، وترفعها الى مجلس الدفاع المشترك (٧٤) .

(٤) القيادة العربية الموحدة :

يقضى البند الخامس من الملحق العسكرى لمعاهدة الدفاع المشترك بإنشاء

=المتحدة ، يخطر على الفور مجلس الجامعة ومجلس الأمن بوقوع الاعتداء وما اتخذ فى حدوده من تدابير وإجراءات .

وتنص المادة ٣ من الاتفاقية : « تتشاور الدول المتعاقدة فيما بينها ، بناء على طلب إحداها كلما هددت سلامة أراضي أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنها .

وفى حالة خطر حرب داهم أو قيام حالة دولية مفاجئة يحشى خطرها ، تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعدتها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف » .

وتنص المادة ٤ من الاتفاقية : « رغبة فى تنفيذ الالتزامات السالفة الذكر على أكل وجه تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها . وتشترك ، بحسب مواردها ، وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أى اعتداء مسلح » .

(٧٣) مادة ٦ من الاتفاقية .

(٧٤) مادة ٥ من الاتفاقية .

قيادة عامة للقوات المشتركة في الميدان تبند رئاستها للدولة التي تكون قواتها المشتركة في العمليات أكثر عددا وعدة ، ما لم تجمع حكومات الدول الاعضاء على غير ذلك . ويعاون القائد العام في ادارة العمليات الحربية هيئة اركان مشتركة .

وقد وافق مجلس الجامعة ، بتاريخ ١٧ يناير ١٩٦٤ ، وكان منعقدا على مستوى الملوك والرؤساء العرب ، على انشاء قيادة عربية موحدة لجيوش جميع الدول العربية الاعضاء .

(٥) المجلس الاقتصادي :

ويتألف من وزراء الدول الاعضاء المختصين بالشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم ، ومن مندوبي البلاد العربية التي يوافق المجلس نفسه على قبول عضويتها فيه . وهو يختص بتنسيق التعاون الاقتصادي بين الدول الاعضاء ، لرفع مستوى المعيشة في البلاد العربية والنهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية ، وابرام الاتفاقيات اللازمة لتحقيق هذه الاهداف .

وللمجلس أن يشكل في بداية كل دور انعقاد عادي لجانا لشئون الزراعة ، والصناعة ، والتجارة ، والمواصلات ، والسياحة ، والشئون المالية ، وغيرها ، وتعمل هذه اللجان بالتعاون مع لجان الهيئة الاستشارية العسكرية ، لتبادل المعلومات ودراسة الموضوعات المشتركة المعروضة للبحث .

ويكون انعقاد المجلس الاقتصادي صحيحا اذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الاعضاء (٧٥) . والأصل في اجتماعاته أن تكون سرية (٧٦) . ولكل عضو صوت واحد . وتصدر قرارات المجلس بأغلبية عدد الدول الاعضاء (٧٧) .

(٧٥) مادة ٨ من النظام الداخلي للمجلس .

(٧٦) مادة ٩ من النظام الداخلي للمجلس .

(٧٧) مادة ٨ من النظام الداخلي للمجلس .

ثالثا - أجهزة ثانوية انشئت بقرارات من مجلس جامعة الدول العربية :

١ - هيئة استغلال مياه نهر الاردن وروافده :

انشئت الهيئة بهدف تخطيط المشروعات العربية الخاصة باستغلال مياه نهر الاردن وروافده ، والتنسيق بين هذه المشروعات ، وتمويلها ، ومراقبة تنفيذها . وكانت تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، وباستقلال فنى ومالى وإدارى .

وكان للهيئة مجلس ادارة يضم الامين العام لجامعة الدول العربية رئيسا ، وعضوية ممثلين عن المملكة الاردنية الهاشمية ، والجمهورية العربية السورية ، وجمهورية مصر العربية ، ولبنان .

ولما كان العدوان الاسرائيلى على البلاد العربية فى يونيو ١٩٦٧ قد ادى الى احتلال اسرائيل لمواقع مشروعات الاستغلال فى كل من سوريا والاردن ، فقد اصدر مجلس الجامعة قراره رقم ٢٨٣٨ ، فى ١٦/٩/١٩٧١ ، بتصفية مشروعات استغلال مياه نهر الاردن وروافده ، وتشكيل لجنة من خبراء الدول اعضاء مجلس ادارة الهيئة ، لتقدير قيمة الآلات ومباشرة بيعها .

٢ - مركز التنمية الصناعية للدول العربية :

يسعى المركز الى دفع عجلة التصنيع فى الدول العربية ، والعمل على تطويره ، وتنسيق الجهود فى هذا السبيل .

وللمركز لجنة استشارية يختار مجلس الجامعة اعضاءها ، لمدد محددة ، من بين الاشخاص المعنيين بالتنمية الصناعية والاقتصادية .

ويمارس المركز نشاطه وفق نظام اساسى ، تتفق احكامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمالية المعمول بها فى الامانة العامة .

ومقر المركز مدينة القاهرة .

٣ - معهد الغابات العربى :

يعمل المعهد على تخريج جيل عربى من الفنيين فى شئون الغابات ، وما يتصل بها من نواح زراعية وحيوانية وآلية وغيرها .

ويقع مقر المركز فى مدينة اللاذقية ، بالجمهورية العربية السورية .

٤ - المحكمة الادارية لجامعة الدول العربية :

وتتألف من خمسة قضاة ينتخبهم مجلس الجامعة ، بالاقتراع السرى ، من بين من ترشحهم الدول الاعضاء . ويكون تعيينهم لمدة ثلاث سنوات ، قابلة للتجديد .

وتختص المحكمة بالنظر والفصل فى المنازعات المتعلقة بأحكام النظام الاساسى لشئون موظفى الجامعة وعقود العمل .
ومقر المحكمة مدينة القاهرة .

المبحث الخامس

الشخصية القانونية الدولية لجامعة الدول العربية

تمتع الجامعة العربية بالشخصية القانونية الدولية ، ذلك أنها ، رغم عدم تخويلها اختصاصات قوية ، واشتراط الاجماع ، كقاعدة عامة ، فى صدور قراراتها ، تملك ارادة ذاتية منفصلة عن ارادات الاعضاء . وبالتالي ، تملك الجامعة اهلية اكتساب الاموال الثابتة والمنقولة ، والتصرف فيها ، كما تملك اهلية التعاقد والتقاضى بالنسبة لما يدخل فى اختصاصها طبقا للميثاق (٧٨) .

وتتمثل شخصية الجامعة ، على صعيد العلاقات الخارجية مع الدول الاجنبية والمنظمات الدولية التى تعترف بها ، فى تمتعها بالسلطات التالية :

١ - أبرام المعاهدات الدولية :

اذا كان ميثاق الجامعة لم يشر الى هذه السلطة صراحة ، واقتصر على النص فى المادة ٩ على حق الدول الاعضاء فى عقد المعاهدات ، فى سبيل تعاون أوثق وروابط أقوى مما ينص عليه الميثاق ، الا أنها سلطة ضمنية للجامعة

(٧٨) وقد نصت على ذلك صراحة المادة الأولى من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية ، التى وافق عليها مجلس الجامعة فى ١٠ مايو ١٩٥٢ .

بحكم ما قامت من أجل تحقيقه من أهداف ، وما منحته في سبيل ذلك من اختصاصات . يؤكد ذلك أن نص المادة ٢/٣ جاء صريحا في تحويل مجلس الجامعة سلطة تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي تنشأ في المستقبل لكفالة الامن والسلام ، وتنظيم العلاقات الاقتصادية ، ولا شك أن أداة تحقيق ذلك هي المعاهدات الدولية التي تعقدها الجامعة مع الامم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة .

٢ - التمثيل الدبلوماسي :

تملك الجامعة حق تيسادل التمثيل الدبلوماسي بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاصها ، ولهذا التمثيل صور متعددة ، منها الوفود المؤقتة أو المراقبون الدائمون للجامعة لدى المنظمات الدولية ، ومنها مكاتب الجامعة الدائمة لدى الدول الاجنبية .

٣ - المسؤولية الدولية :

يمكن للجامعة العربية ، اعمالا لقواعد المسؤولية القانونية للمنظمات الدولية ، أن تطالب بالتعويض عن الاضرار التي تلحقها أو تلحق موظفيها نتيجة أعمال غير مشروعة ، كما أنها تتحمل في مواجهة المنظمات الدولية والدول ، مسؤولية ما يسببه نشاطها في مواجهتهم من اضرار .

٤ - المزايا والحصانات :

تتمتع الجامعة بوصفها شخصا قانونيا دوليا ، بمزايا وحصانات المنظمات الدولية . وقد نصت المادة ١٤ من ميثاق الجامعة على تمتع أعضاء مجلس الجامعة ولجانها وموظفيها الذين ينص عليهم النظام الداخلي بالمزايا والحصانات الدبلوماسية ، أثناء قيامهم بأعمالهم . وأشار النص كذلك الى أن تكون حرمة المباني التي تشغلها هيئات الجامعة مصونة .

وفي سبيل تأكيد وتفصيل هذه المزايا والحصانات ، وافق مجلس الجامعة في ١٠ مايو ١٩٥٣ على اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية وتتضمن :

(١) الحصانة القضائية لاموال الجامعة الثابتة والمنقولة ، أينما كانت وأيا كان حائزها . وللمباني التي تشغلها الجامعة وأموالها ومحفوظاتها حرمة بحيث لا تخضع لاجراءات الحجز أو التفتيش أو المصادرة (٧٩) .

(ب) اعفاء أموال الجامعة من الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية ، باستثناء رسوم الانتاج أو نقل الملكية (٨٠) .

(ج) الحصانات والاعفاءات الدبلوماسية لمثلى الدول لدى الجامعة ، باستثناء الاعفاء من رسوم الانتاج والرسوم الجمركية ، فيما عدا امتعتهم الشخصية (٨١) .

ويتمتع ممثلو الدول بهذه الحصانات ، اعمالا للقواعد العامة فى قانون للمنظمات الدولية ، فى مواجهة الحكومات التى يمثلونها أو التى يكونون من رعاياها (٨٢) .

(د) الحصانات والاعفاءات الدبلوماسية لموظفى الامانة العامة بالجامعة ، بصرف النظر عن جنسياتهم ، وذلك فى حدود ما يوجبها صالح الجامعة العربية .

وقد ميزت اتفاقية المزايا والحصانات ، فى هذا الشأن ، بين ثلاث فئات هى :

١ - الامين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون : ويتمتعون بهم وزوجاتهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التى يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون (٨٣) .

٢ - باقى موظفى الامانة : ويتمتعون بالحصانات القضائية بالنسبة لما يصدر عنهم بصفقتهم الرسمية ، وبالاعفاء من الضريبة على مكافآتهم

(٧٩) المواد ٣ ، ٤ ، ٥ من اتفاقية الحصانات .

(٨٠) مادة ٧ من الاتفاقية .

(٨١) مادة ١١ من الاتفاقية .

(٨٢) أكدت هذا المعنى المادة ١٥ من اتفاقية الحصانات .

(٨٣) مادة ٢٣ من الاتفاقية .

ومرتباتهم التى يتقاضونها من الجامعة (٨٤) . كما لا يلتزمون بأداء الخدمة العسكرية (٨٥) .

وفضلا عن ذلك يتمتع هؤلاء الموظفون ، من غير رعايا دولة المقر ، بالاعفاء من قيود الهجرة واجراءات قيد الاجانب ، وبالتسهيلات التى تمنح لرجال السلك الدبلوماسى فيما يتعلق بالنقد ، وبالاغفاء ، خلال سنة من تاريخ تسلمهم العمل ، من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من اثاث ومتاع بمناسبة أول توطن فى الدولة .

ولا يجوز رفع الحصانة عن الامين العام والامناء المساعدين الا بقرار من مجلس الجامعة . أما باقى الموظفين ، فيتم رفع الحصانة عنهم بواسطة الامين العام (٨٦) .

٣ - الخبراء المنتدبون لهم مؤقتة : ويتمتعون ببعض الحصانات فقط ، أهمها الحصانة الشخصية ، والحصانة القضائية بالنسبة لما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية (٨٧) .

المبحث السادس

المنظمات العربية المتخصصة

لما كانت جامعة الدول العربية منظمة اقليمية ذات أهداف عامة ومتعددة ، وكانت مباشرة الاختصاصات الفنية التى عهد بها اليها ، طبقا للمادة الثانية من الميثاق ، تقتضى التخصص الدقيق ، فقد تطلب الامر انشاء منظمات عربية متخصصة تعمل فى نطاق الجامعة ، وتتوخى تحقيق بعض الاغراض المنصوص عليها فى الميثاق ، وتعتبر وكالات متخصصة للجامعة . وقد انشئت هذه المنظمات بموجب اتفاقيات مستقلة وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعاتها ، ودعا الدول الاعضاء الى الارتباط بها .

وفيما يلى بيان موجز عن هذه المنظمات :

(٨٤) مادة ٢٠ من الاتفاقية .

(٨٥) مادة ٢١ من الاتفاقية .

(٨٦) مادة ٢٣ من الاتفاقية .

(٨٧) مادة ٢٥ من الاتفاقية .

١ - اتحاد البريد العربى :

انشىء بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٤٦/١٢/٩ . ويهدف الى تنمية التعاون وتوثيق الروابط بين دول الاتحاد فى العلاقات البريدية المتبادلة بينها ، ووضع احكام أكثر فائدة للجتهور من تلك التى وردت فى الاتفاقية البريدية العالمية .

ومقر الاتحاد مدينة القاهرة .

٢ - الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

انشىء هذا الاتحاد بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٥٣/٤/٩ . ويهدف الى التعاون على تنظيم المواصلات السلكية واللاسلكية ، وتعميمها بين الدول والبلاد أعضاء الاتحاد، والعمل على تنمية وتحسين وتعميم وسائل الاتصال بينها ، وتيسير استخدامها الى اقصى حد ممكن .

ومقر الاتحاد مدينة القاهرة .

٣ - اتحاد اذاعات الدول العربية :

انشىء بموجب اتفاقية وافق مجلس الجامعة على مشروعها بتاريخ ١٩٥٥/١٠/١٥ . ويهدف الى وضع خطة منسقة تسير عليها اذاعات الدول العربية فى برامجها ، وتعريف جميع شعوب العالم بواقع الامة العربية وامكاناتها وآمالها وأمانها وقضاياها ، وتنمية وتنسيق ودراسة جميع المسائل المتعلقة بالاذاعة ، والعمل على تبادل الخبرات والمعلومات والمواد عن كل المسائل التى تعود بالنفع العام على جميع اذاعات الدول العربية الاعضاء ، والعمل على زيادة امكانياتها فى الحقل الاذاعى والنهوض به .

ومقر الاتحاد مدينة القاهرة .

٤ - مجلس الوحدة الاقتصادية العربية :

انشئ بموجب اتفاقية وافق المجلس الاقتصادي لدول الجامعة العربية على مشروعاتها بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣ . ويهدف الى العمل على تحقيق حرية انتقال الاشخاص ورعوس الأموال والتملك والايصساء والارث بين دول الجامعة ، وحرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية والاجنبية ، وحرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادي وحرية النقل والترانزيت ، واستعمال وسائل النقل والموانئ والمطارات المدنية . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٥ - المنظمة الدولية العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة :

انشئت بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦٠/٤/١٠ ، وتهدف الى العمل على دراسة اسباب الجريمة ومكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية في البلاد العربية، ومكافحة المخدرات .

ويتفرع عن هذه المنظمة مكاتب ثلاثة : المكتب الدولي العربي لمكافحة الجريمة ببغداد ، والمكتب الدولي العربي للشرطة الجنائية بدمشق ، والمكتب الدولي العربي لشئون المخدرات بالقاهرة . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٦ - المنظمة العربية للعلوم الادارية :

انشئت بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦١/٤/١ . وتهدف الى العمل على تقدم العلوم الادارية وتحسين الجهاز الاداري في الدول والبلاد العربية ، والعناية بالعلوم المالية المتعلقة بالادارة ، وترقية وسائل الادارة العامة ، والتقريب بين النظم الادارية في الدول والبلاد العربية تمهيدا لتوحيدها ، والتقريب بين الدراسات الادارية في الجامعات العربية وتيسير الانتفاع بها فيما بين الدول والبلاد العربية . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٧ - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

وافق مجلس جامعة الدول العربية ، في ١٩٦٤/٥/٢١ على مشروع ميثاق الوحدة الثقافية العربية ودستور المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم اللذين أنشئت بموجبهما هذه المنظمة . وهى تهدف الى دعم الوحدة الفكرية بين أجزاء الوطن العربى ، عن طريق التربية والثقافة والعلوم ، ورفع المستوى الثقافى فى هذا الوطن ، حتى يقوم بواجبه فى متابعة الحضارة العالمية والمشاركة الايجابية فيها (٨٨) .

وقد ألحقت بهذه المنظمة بعض الأجهزة التى كانت تابعة لجامعة الدول العربية ، لاتصال نشاطها باختصاصات المنظمة وهى :

- (أ) معهد البحوث والدراسات العربية بالقاهرة .
 - (ب) الجهاز الاقليمى العربى لمحو الأمية بالقاهرة .
 - (ج) مكتب تنسيق التعريب فى الوطن العربى بالرباط .
- ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٨ - منظمة العمل العربية :

وافق مجلس جامعة الدول العربية ، فى ١٩٦٥/٣/٢١ على مشروع الميثاق العربى ودستور منظمة العمل العربية اللذين يقضيان بانشاء هذه المنظمة ، التى تهدف الى تحسين ظروف العمل وشروطه للقوى العاملة ، بما يتفق مع كرامة الانسان العربى ، والسعى الى رفاهيته المادية والروحية وتحقيق تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

٩ - المجلس العلمى العربى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

أنشئ بموجب اتفاقية « التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية » التى وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها

(٨٨) والمنظمة مندوب دائم لدى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) ،

بتاريخ ١٩٦٥/٣/٢١ . ويهدف المجلس الى الاسهام فى تنمية المجتمع العربى باستخدام العلوم والبحوث والصناعات الذرية فى الأغراض السلمية ، بما يؤدى الى رفع مستوى المعيشة للشعوب العربية ، ومسايرة التقدم العلمى فى ميدان الطاقة .
ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٠ - المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

أنشئت بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٢ . وتهدف الى العمل على انشاء مؤسسات أو أجهزة خاصة للمقاييس والمواصفات فى الدول العربية ، وتوحيد المصطلحات الفنية ، وطرق الفحص والتحليل والقياس بين هذه الدول ، وتنسيق وتوحيد المواصفات بينها .
ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١١ - مجلس الطيران المدنى للدول العربية :

أنشئ بموجب اتفاقية وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروعها بتاريخ ١٩٦٥/٣/٢١ . ويهدف الى العمل على تقديم المبادئ والقواعد الفنية والاقتصادية المتعلقة بالنقل الجوى وتشجيعه ، فى الحقلين العربى والدولى .
ومقر المجلس مدينة القاهرة .

١٢ - الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى :

وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقية قيام هذا الصندوق فى ١٩٦٨/٥/١٦ . ويهدف الى الاسهام فى تمويل مشروعات الانماء الاقتصادى والاجتماعى فى الدول والبلاد العربية ، وتشجيع توظيف الاموال العامة والخاصة بما يكفل تطوير وتنمية الاقتصاد العربى ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية الاقتصادية .
ومقر الصندوق مدينة الكويت .

١٣ - منظمة الاقطار العربية المصدرة للبتروال :

نشأت المنظمة باتفاقية وقعتها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا في ١٩٦٨/١/٩ ، على أن تظل مفتوحة لباقي الدول العربية المصدرة للبتروال . وتهدف المنظمة الى تحقيق تعاون الدول الاعضاء في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي في صناعة البتروال ، واتخاذ الاجراءات الكفيلة بالتوفيق بين الانظمة القانونية المعمول بها في الاقطار الاعضاء ، الى الحد الذي يمكن المنظمة من ممارسة نشاطها ، ومساعدة الاعضاء في تبادل المعلومات والخبرات ، واتاحة فرص التدريب والعمل لمواطنيهم في الاقطار التي تتوفر فيها امكانات لذلك ، وتعاون الاعضاء على حل ما يعترضهم من مشكلات في صناعة البتروال ، والافادة من مواردهم وامكاناتهم في انشاء مشروعات مشتركة في مختلف أوجه النشاط في صناعة البتروال ، يقوم بها جميع الاعضاء ، او من يرغب منهم في ذلك .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

١٤ - المنظمة العربية للصحة :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على مشروع اتفاقية باتشاء هذه المنظمة بتاريخ ١٩٧٠/٣/١١ . وهي تهدف الى رفع المستوى الصحي لشعوب الدول والبلاد العربية سواء من حيث الوقاية من الامراض والابوثة او علاجها ، او من حيث سياسة الدواء والتعرف على المشكلات الصحية في الدول والبلاد العربية ، ودراستها واقتراح الحلول المناسبة لها .

على ان المنظمة لم تخرج بعد الى حيز الوجود .

١٥ - المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

وافق مجلس الجامعة على مشروع اتفاقية انشاء هذه المنظمة بتاريخ ١٩٧٠/٣/١١ . وهي تهدف الى الاسهام في تنمية الموارد الطبيعية والبشرية المتوفرة في القطاع الزراعي ، وتنسيق وسائل وطرق استثمارها على أسس علمية ، ورفع الكفاية الانتاجية الزراعية ، والعمل على زيادة الانتاج الزراعي

لتحقيق الاكتفاء الذاتى فى الدول والبلاد العربية ، وتسهيل تبادل المنتجات الزراعية بينها ، ودعم اقامة المشروعات والصناعات الزراعية فيها .

ومقر المنظمة مدينة الخرطوم .

١٦ - مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية :

وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقية انشاء هذه المؤسسة فى ١٧/٤/١٩٦١ . وهى تهدف الى توحيد جهود البلاد العربية فى ميدان الطيران المدنى التجارى ، والعمل على ازدهار صناعة الطيران على الصعيدين العربى والعالمى ، وزيادة التعاون الاقتصادى بين تلك البلاد والبلاد الأخرى .

على أن المؤسسة لم تخرج بعد الى حيز الوجود .

١٧ - المعهد العربى لبحوث البترول :

وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقية انشاء هذا المعهد فى ٣/١٢/١٩٦٦ . ويهدف الى العمل على دعم البحوث المتعلقة بشئون البترول فى البلاد العربية ، على النحو الذى يكفل تطوير وتحسين طرق التنقيب والانتاج والتصنيع والنقل والتسويق ، بقصد المحافظة على الثروة البترولية ، بما فيها الغاز الطبيعى ، وزيادة العائد منها .

ولم يخرج المعهد بعد الى حيز الوجود .

١٨ - المركز العربى لدراسة المناطق الجافة والاراضى القاحلة :

وافق مجلس الجامعة على مشروع اتفاقية هذا المعهد فى ٣/٩/١٩٦٨ . وهو يهدف الى القيام بدراسات اقليمية تتعلق بالمناطق الجافة والمصادر المائية ووسائل استغلالها ، ودراسة النواحي الجيولوجية للمناطق المختلفة ، واقتصاديات استغلال الاراضى القاحلة ، ورسم الخرائط ومدى تعرض التربة للانجراف بواسطة الرياح ، ومياه السيول والرى والأمطار ، وأفضل

طرق الري والصرف ، وحسن استثمار التربة والمياه ، وأثر الملوحة على التربة والنباتات ، ووسائل علاجها ، ودراسة بيئة وأقلية النبات والحيوان .

ومقر المركز مدينة دمشق .

١٩ - الهيئة السينمائية العربية المشتركة :

وافق مجلس الجامعة على مشروع اتفاقية انشاء هذه الهيئة في ١٥/١/١٩٦٨ . وهي تهدف الى العمل على خدمة القضايا العربية ، والاعلام بنهضة الوطن العربي وتقدمه ، في شتى المجالات ، وذلك عن طريق العرض السينمائي أو التلفزيوني .

ومقر الهيئة مدينة دمشق .

٢٠ - المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في افريقيا :

تنفيذا لقرارات مؤتمر القمة العربي السادس بالجزائر ، في اجتماعه يوم ٢٨/١١/١٩٧٣ ، وتوصيات المجلس الاقتصادي ، في اجتماعه يوم ٥/١٢/١٩٧٣ ، تم انشاء هذا المصرف ، بهدف دعم التعاون الاقتصادي والمالي والفني بين الدول الافريقية والعالم العربي . وتحقيقا لهذا الهدف يقوم المصرف بالاسهام في تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية في افريقيا ، وتشجيع مشاركة رءوس الاموال العربية في هذه المشروعات ، وكذا الاسهام في توفير المعونة الفنية اللازمة للتنمية في افريقيا .

ومقر المصرف مدينة الخرطوم .

مستقبل جامعة الدول العربية :

مارست الجامعة اختصاصاتها على مدى أكثر من ثلاثين عاما ، كانت فيها رمزا للتضامن العربي . وقد حالفها التوفيق في بعض أوجه النشاط ، الا أنها عجزت عن أن تكون أداة فعالة في حل كثير من المنازعات السياسية ،

أو في التنسيق ، حتى بالنسبة للقضايا المصرية ، بين السياسات الخارجية للدول العربية . كما أنها لم تنجح ، رغم العديد من اللجان والمنظمات المتخصصة التي أنشأتها ، في أن تحقق خطوات ايجابية نحو التكامل الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين الدول العربية .

وإذا كان صحيحا أن الجامعة قد أبرمت عدیدا من الاتفاقيات السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، خاصة في أعقاب الحروب مع إسرائيل ، فإن الأمانة تقتضي أن تقرر :

١ - أن الدول الموقعة لهذه الاتفاقيات لم تكن جادة في تنفيذ أحكامها ، بل كانت تعلم مسبقا أنها لن تنفذ الالتزامات المترتبة عليها ، أو أنه لن يكون هناك ، على الأقل ، أي رد فعل في حالة عدم تنفيذها .

٢ - أن الاتفاقيات التي تقتصر على المبادئ العامة دون أن تمس نشاط الدول الاعضاء كانت تلقى موافقة من الكثيرين ، وكانت تسمح ، نظرا لعموميتها ، بالمرونة وبالتفسيرات المختلفة . أما الاتفاقيات التي حققت خطوات بناءة نحو التضامن الاقتصادي العربي ، كتلك التي أقامت السوق العربية المشتركة ، والصندوق العربي للائتماء الاقتصادي والاجتماعي ، ومنظمة الدول العربية المصدرة للبترول ، فلم تنل سوى موافقة وتصديق عدد قليل من الدول الاعضاء ، وذلك خشية ما ترتبه هذه الاتفاقيات من التزامات محددة ، مع أن هذه الالتزامات لا تكفي في الواقع لتحقيق الوحدة الاقتصادية العربية .

وفي ظل هذه الظروف ، يرى الكثيرون أن جامعة الدول العربية فشلت في تحقيق رسالتها ، فينادي البعض بالفائها ، ويدعو البعض الآخر إلى تطويرها تطويرا جذريا .

وواقع الأمر أنه إذا كانت هذه الجامعة قد جمعت الدول الاعضاء تحت لواء منظمة اقليمية ، إلا أن مؤسسيها حرصوا على تأكيد سيادة الدول الاعضاء وعدم المساس بها ، فلم يمنحوها من الاختصاصات الذاتية ، أو الأجهزة القوية ، ما يمكنها من تحقيق أهدافها . وهكذا قامت المنظمة منذ نشأتها ضعيفة التكوين ، كمجرد رمز للتضامن العربي وليس جهازا لدعم هذا التعاون .

وقد واجهت المنظمة خلال عملها كثيرا من الصعاب والمعوقات ، التي حرمتها التصدى بفعالية للمشاكل السياسية الهامة ، مثل مشكلة فلسطين وتحرير البلاد العربية من الاستعمار ، والمشكلات الاقتصادية الحيوية ، المتعلقة بتحقيق التنمية الاقتصادية والتكامل الاقتصادي بين الدول الاعضاء . وقد كان التوتر الذى ساد علاقات الدول الاعضاء ، فى كثير من الفترات ، عاملا من عوامل اضعاف دور الجامعة ، جعل قراراتها ، فى كثير من الأحيان ، اقرب الى الشعارات العامة ، منها الى القرارات المحددة الملزمة . ولذلك لم يكن غريبا الا تتدخل فى حل كثير من المنازعات ، وان تتم تصفية الخلافات خارج اطارها . وقد تجلّى هذا الضعف فيما شهده العالم العربى خلال النصف الثانى من عام ١٩٧٥ وأوائل عام ١٩٧٦ ، من أحداث مؤسفة فى لبنان تطورت الى حرب أهلية شاملة ، ومن خلافات حادة بين الجزائر والمغرب وموريتانيا بشأن مستقبل الصحراء بعد خلاء القوات الاسبانية عنها ، دفعت الى استخدام القوة المسلحة بين هذه الدول .

ورغم اننا نسلم بنواحى القصور فى ميثاق الجامعة العربية ، وبحتمية تعديله بما يتفق وتطور العلاقات العربية ، والقدرة على التصدى للتكتلات الاخرى ، الا اننا نرى أنها كانت ، وفى أصعب فترات الخلافات السياسية بين الدول العربية ، عاملا من عوامل تذكرتهم بالوحدة التى تجمعهم ، وهى لذلك يجب أن تبقى ، وأن تعالج نواحى القصور فيها ، وأن تتدعم بكافة الامكانيات المادية والمعنوية .

وقد كان الميثاق الوطنى المصرى ، الصادر فى مايو ١٩٦٢ ، على حق حين قرر ، فى الفصل التاسع منه الخاص بالوحدة العربية ، انه « اذا كانت الجامعة العربية غير قادرة على أن تحمل الشوط العربى الى غايته العظيمة البعيدة فانها تقدر على السير به خطوات .

ان الشعوب تريد املها كاملا . والجامعة العربية - بحكم كونها جامعة للحكومات - لا تقدر على الوصول الى ابعد من الممكن .

لهذا فان الجامعة العربية تستحق كل التأييد ، على الا يكون هناك - تحت أى ظرف من الظروف - وهم تحميلها أكثر من طاقتها العملية التى تحدها ظروف قيامها وطبيعتها » .

ولا يجب الا يغيب عن الذهن ان الجامعة العربية نشأت انعكاسا لما كانت

عليه العلاقات العربية في عام ١٩٤٥ . وان طبيعة هذه العلاقات في الآونة الحاضرة ، بعد التجارب التي مرت بها الجامعة العربية ، والتحديات التي عاصرتها الامة العربية ، تحتم بلا شك صورة أقوى لهذا التنظيم الاقليمي القومي .

واذا كان تعديل الميثاق قد أصبح اليوم إلزام من أى وقت مضى ، فان روحا جديدة ، تستند الى الايمان الحقيقي بوحدة المصير العربى وحتمية الوحدة العربية ، يجب أن تسود العلاقات العربية ، وأن تحول النصوص والمبادئ والشعارات الى واقع حقيقى ملموس ..

الفصل الثالث

منظمة الوحدة الأفريقية

نشأة المنظمة :

قاست أفريقيا طوال عدة قرون من ويلات الاستعمار ، وما أدى اليه من حرمان شعوبها حقها في الاستقلال وفي استغلال ثروات أراضيها . وقد عمل الاستعمار على تقسيم القارة الأفريقية تقسيما لا يستند الى أسس جغرافية ، أو اجتماعية سليمة ، وانما وفقا لما يحقق مصالحه الخاصة ، ويمكنه من السيطرة على القارة ، ونهب امكاناتها ، وتسخير الأيدي العاملة الرخيصة لخدمته .

وفقدت معظم الشعوب الأفريقية استقلالها ، وقامت اقتصادياتها على أساس التنافس بدلا من التكامل .

على أن الرغبة في التحرر دعت الأفريقيين الى محاربة التدخل الاجنبى . وبرز مفهوم « الأفريقية » ليعنى في بادئ الامر تحرير الزجل الأسود من سيطرة واستغلال الرجل الأبيض ، ثم تطور ليكون رمزا لمحاربة الدول الاستعمارية ، واستقلال دول القارة .

وقد كان طبيعيا ، بعد أن حصل عدد من الدول الأفريقية على استقلاله ، في مرحلة الستينات ، أن يتجه تفكير قادتها الى التمهيد لقيام وحدة أفريقية ، تسعى الى الحصول على استقلال باقى اقاليم القارة ، وتعمل من أجل القضاء على آثار التخلف التى تركها الاستعمار ، ولحماية الدول حديثة الاستقلال من صور الاستعمار الجديد .

وبدا ظهور حركة الوحدة الأفريقية فى عدة مؤتمرات أهمها (١) :

(١) فضلا عن محاولات قيام اتحادات جزئية بين بعض الدول ، مثل « اتحاد مالي » -

١ - مؤتمر الدول الإفريقية المستقلة في أكرا (من ١٥ الى ٢٤ ابريل عام ١٩٥٨) : وكان يضم ليبيا وتونس والمغرب والسودان واثيوبيا وليبيريا وغانا ومصر . وقد بحث المؤتمر مستقبل الدول غير المستقلة ، ومشكلة التمييز العنصري ، ووسائل تأكيد استقلال الدول المتحررة . وقررت الدول الاعضاء أن يكون مندوبوها في الامم المتحدة جهازا دائما للتشاور فيما بينها (٢) .

٢ - مؤتمر الدار البيضاء في يناير ١٩٦١ : وكان يضم غانا وغينيا ومالي ومصر والمغرب وليبيا وحكومة الجزائر المؤقتة . وقد انتهى المؤتمر باقرار ميثاق الدار البيضاء ، الذي يؤكد توحيد السياسة الخارجية للدول المشتركة واتباع سياسة عدم الانحياز ، ويقرر تقديم العونات للاقاليم الإفريقية غير المستقلة ، ويضع أسس اقامة تعاون دولي وثيق بين الدول الاعضاء ، في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، تمهيدا لتحقيق الوحدة الإفريقية (٣) ، كما قرر الميثاق انشاء لجان دائمة للتعاون والاتصال بين الاعضاء .

٣ - مؤتمر مونرويفيا في مايو ١٩٦١ : وكان يضم عشرين دولة هي :

(١) مجموعة دول برازافيل « وهي الدول التي كانت خاضعة

= الذي قام في ١٧ يناير ١٩٥٩ بين السنغال والسودان (الفرنسي) وداهومى وفولتا العليا ؛ و« مجلس الوفاق » الذي قام في ٢٩ مايو ١٩٥٩ ليضم ساحل العاج وداهومى وفولتا العليا والنيجر ؛ و« الاتحاد الأفريقى الملجائى » الذى كان يضم في نهاية عام ١٩٦٠ كل من جمهورية أفريقيا الوسطى ، والكونغو برازافيل والسنغال وجابون وتشاد والكرون ومدغشقر . وقد كان التنظيمان الأخيران أقرب إلى الاتحادات الجمركية منها إلى الاتحادات السياسية .

ومن هذه المحاولات أيضاً ، « اتحاد الدول الإفريقية » الذى قام في ٢٩ أبريل ١٩٦١ ليضم جمهوريات مالي وغينيا وغانا . راجع د. بطرس بطرس غالى «منظمة الوحدة الإفريقية» ، ١٩٦٤ ، ص ١٤ وما بعدها ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، «الأحكام العامة في قانون الأمم - التنظيم الدولى» ، ١٩٧٢ ، ص ١٩٠٣ - ١٩٠٤ .

(٢) وقد تأكدت هذه المبادئ في مؤتمر لاحق عقد في يونيو ١٩٦٠ بأديس أبابا .

(٣) جاء في البند الأول من ديباجة الميثاق : « نحن رؤساء الدول الإفريقية المجتمعة في الدار البيضاء ... إدراكا منا لمسئولياتنا نحو القارة الإفريقية نعلن تصنيفنا على العمل على نصرة الحرية في جميع أرجاء أفريقيا ، وتحقيق وحدتها » .

للاستعمار الفرنسى « ، وتتكون من الكمرون وافريقيا الوسطى
وتشاد والكونغو برازافيل وداهومى وجابون وساحل العاج
وجمهورية ملجاش وموريتانيا والنيجر والسنغال وفولتا العليا .

(ب) ليبيريا ونيجيريا والصومال وتوجو .

(ج) اثيوبيا وليبيا وتونس (٤) .

وقرر المؤتمر بعض الاجراءات الخاصة بالتعاون السياسى والاقتصادى
بين الدول الاعضاء ، ونادى بأهمية قيام منظمة اقليمية افريقية (٥) .

ورغم أن مثل هذه المؤتمرات كانت تعكس الاتجاهات المتباينة التى كانت
تسود دول افريقيا فى هذه الفترة ، فبعضها تقدمى (دول الدار البيضاء) ،
وبعضها غربى (مجموعة برازافيل) ، وبعضها الآخر ذو نزعة توفيقية
(مجموعة مونروفا) ، إلا أن هذه الاتجاهات لم تحل دون انتصار الرأى
العام الافريقى الذى كان ينادى بوحدة افريقية شاملة ، تجمع كل الدول
الافريقية ، بغض النظر عن اتجاهاتها السياسية ، او نظمها الاقتصادية
او نوع الاستعمار القديم الذى ارتبطت به هذه الدول .

وكاد مؤتمر لاجوس ، فى ديسمبر ١٩٦٢ ، أن يحقق هذا الهدف ، إلا أن
عدم توجيه سكرتارية المؤتمر الدعوة الى حكومة الجزائر المؤقتة ، بحجة
عدم استقلالها بعد ، أدى الى امتناع مجموعة الدار البيضاء كلها عن
الاشتراك فى أعماله ، وبالتالي الى فشل المؤتمر .

ثم قامت اتصالات بين بعض رؤساء الدول الافريقية ، انتهت بالاتفاق
على عقد مؤتمر عام تدعى اليه دول المجموعات الثلاث . وتم بالفعل انعقاد
مؤتمر تمهيدى لوزراء خارجية الدول الافريقية ، فى اديس أبابا ، من ١٥ الى
٢٢ مايو ١٩٦٣ ، أعقبه مؤتمر القمة الافريقى ، فى الفترة بين ٢٣ و ٢٥ مايو

(٤) ولم يكن تمثيلها عن طريق رؤسائها ، وإنما بوفود على مستوى عال فقط .

(٥) جاء فى البيان المشترك الصادر عن المؤتمر أن « الوحدة المنشودة فى الوقت الحاضر
ليست هى الوحدة السياسية للدول الافريقية ذات السيادة ، ولكنها وحدة الآمال ووحدة السعى
لتحقيق التضامن الاجتماعى والسياسى الافريقى » .

١٩٦٢ ، وبحضور اثنتين وثلاثين دولة إفريقية . وقد أصدر المؤتمر عدة قرارات تتعلق بتنمية التعاون بين الدول الإفريقية في كافة الميادين ، وضرورة القضاء على الاستعمار (٦) ، ومناهضة التفرقة العنصرية (٧) ، وأهمية العمل على نزع السلاح . على أن أهم قرارات هذا المؤتمر كان ، دون شك ، قرار إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية .

وقد تم توقيع ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية في ٢٥ مايو ١٩٦٣ ، وأصبح ساريا ، وفقا لأحكام المادة ٢٥ منه ، بعد أن تسلمت حكومة أثيوبيا مستندات التصديق من ثلثي الدول الموقعة (٨) .

ويتكون الميثاق من ديباجة وثلاث وثلاثين مادة . ولغاته الرسمية هي اللغتان الإفريقيتان العربية والأمهرية ، واللغتان الانجليزية والفرنسية . ومقر المنظمة أديس أبابا حيث توجد سكرتارية المنظمة .

وستتناول أحكام ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية (٩) ، من حيث أهدافها ومبادئها ، ونظام العضوية فيها ، وفروعها .

(٦) يشير قرار التحرر من الاستعمار إلى اقتناع الزعماء بالحاجة الملحة إلى تنسيق جهودهم ، في سبيل حصول كافة الأقاليم الإفريقية على الاستقلال غير المشروط ، ويؤكد التزام الدول الإفريقية المستقلة بتقديم كافة المعونات لشعوب أفريقيا المناضلة . كما يدعو الدول الكبرى إلى إنهاء حكمها الاستعماري ، ووقف تأييدها ومعاونتها لحكومتى البرتغال وجنوب أفريقيا .

وفضلا عن ذلك فقد تضمن القرار قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية والتجارية ، بين الدول الإفريقية وبين حكومتى البرتغال وجنوب أفريقيا ، وتشكيل لجنة لتنسيق معاونة الدول الإفريقية ، وإدارة صندوق خاص لهذا الغرض .

(٧) يشير قرار محاربة التفرقة العنصرية إلى ضرورة تعاون الدول الإفريقية في مكافحة التفرقة العنصرية ، ويعبر عن تأييد هذه الدول لقرارات الأمم المتحدة ضد سياسة حكومة جنوب أفريقيا العنصرية . كما يدعو القرار الحكومات التي لازالت ترتبط بحكومة جنوب أفريقيا إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية والتجارية معها .

(٨) وتصيف المادة ٢٥ أن الميثاق يدخل في دور التنفيذ ، بعد توقيعه بستة شهور . سواء تم تصديق الدول الموقعة له أم لم يتم . ونصت المادة ٢٦ من الميثاق على ضرورة تسجيله بعد التصديق عليه ، لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة ، عن طريق حكومة أثيوبيا .

(٩) راجع مختلف الاتجاهات التي سادت خلال المؤتمر التمهيدى لوزراء خارجية الدول الإفريقية حول شكل المنظمة الإفريقية الجديدة ، في مؤلف د. بطرس بطرس غالى السابق الإشارة إليه ، ص ٧٢ وما بعدها .

أولا - أهداف المنظمة ومبادئها :

١ - أهداف المنظمة :

نصت ديباجة الميثاق ومادته الثانية على أهداف المنظمة وهي :

- ١ - تشجيع وحدة دول افريقيا وتضامنها (١٠) .
- ٢ - تنسيق ودعم التعاون الافريقي وخاصة في المجالات التالية :
 - (أ) التعاون السياسي والدبلوماسي .
 - (ب) التعاون الاقتصادي ، بما في ذلك النقل والمواصلات .
 - (ج) التعاون التربوي والثقافي .
 - (د) التعاون الصحي والرعاية الصحية والتغذية .
 - (هـ) التعاون العلمي والفني .
 - (و) التعاون في ميادين الدفاع والامن .
- ٣ - الدفاع عن سيادة الدول الاعضاء وسلامة أراضيها واستقلالها (١١) .
- ٤ - محاربة الاستعمار في جميع صوره ، بما في ذلك الاستعمار الجديد .
- ٥ - تشجيع التعاون الدولي (١٢) .

(١٠) جاء في ديباجة الميثاق : « مدفوعين بإرادة مشتركة لتوطيد التفاهم بين شعوبنا والتعاون بين دولنا واستجابة منا لآمال شعوبنا في تدعيم الأخوة والتضامن في نطاق وحدة أكبر تتخطى كافة الاختلافات القومية والاقليمية » .

(١١) جاء في ديباجة الميثاق : « ومصممين على المحافظة على الاستقلال الذي حصلنا عليه بمشقة ، وعلى تدعيمه ، وكذلك المحافظة على سيادة دولنا وسلامة أراضيها » .

(١٢) تقول الديباجة : « مؤمنين بأن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان اللذين تؤكد هنا من جديد التزامنا بما تضمناه من مبادئ ، يهيئان أساسا متينا لتعاون سلمي مشمر بين دولنا » . كما تنص المادة ٢/٢ هـ على « تشجيع التعاون الدولي مع الاخذ في الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان » .

٢ - مبادئ المنظمة :

يمكن تقسيم مبادئ المنظمة الى مجموعتين ترتبطان مع ذلك ارتباطا وثيقا :

(أ) المبادئ التي تحكم العلاقات بين الدول الافريقية :

١ - المساواة في السيادة :

يقوم ميثاق المنظمة على أساس المساواة بين جميع الدول الاعضاء ، بغض النظر عن مساحة الأرض ، أو تعداد السكان ، أو الامكانيات الاقتصادية والعسكرية . وتؤكد المادة الخامسة من الميثاق هذا المعنى حين تعلن : « تتمتع جميع الدول الاعضاء بحقوق وواجبات متساوية » . ولذلك فمن حق كل دولة عضو أن تمثل في كافة الاجهزة الرئيسية واللجان المؤقتة للمنظمة ، ويكون لكل دولة صوت واحد في كل من هذه الاجهزة واللجان .

٢ - عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاعضاء :

يحكم هذا المبدأ ، الذي تنص عليه المادة ٢/٣ من الميثاق ، علاقات الدول الاعضاء في المنظمة ، باعتباره قاعدة عامة في قانون المنظمات الدولية (١٢) .

٣ - احترام سيادة كل دولة وسلامة اراضيها واستقلالها :

ورد ذكر هذا المبدأ في ديباجة الميثاق ، وفي المادتين الثانية والثالثة . وهو اذا كان من القواعد العامة في قانون المنظمات الدولية ، الا انه يتسم بأهمية خاصة في منظمة الوحدة الافريقية لارتباطه بمشكلة تعاني منها القارة ، وهي مشكلة الحدود السياسية بين الدول الاعضاء ، ذلك أن

(١٣) حرص الرؤساء الافريقيون خلال بياناتهم في مؤتمر القمة المؤسس للمنظمة على التأكيد على هذا المبدأ . راجع مضابط مؤتمر القمة الافريقي ، مايو ١٩٦٣ ، المجلد الثاني رقم ٣١ ص ٨-٩ ، ورقم ٣٥ ص ٣ .

الاستعمار أقام حدودا مصطنعة بين الدول الأفريقية ، دون النظر الى الاعتبارات الجغرافية أو الاقتصادية أو القومية . فضلا عن أنه لم يحرص على تعيين هذه الحدود بدقة .

وقد ساد الاتجاه الى ابقاء حدود الدول الأفريقية على ما هي عليه ، اثناء أعمال مؤتمر أديس أبابا في عام ١٩٦٣ ، حرصا على استقرار الأوضاع في القارة ، ولعدم فتح باب المنازعات بين الدول المتجاورة (١٤) . ولم يتعرض ميثاق المنظمة لهذه المشكلة .

٤ - فض المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية :

تنص المادة ٤/٣ على وجوب تسوية المنازعات التي تنشأ بين الدول بالطرق السلمية التي أشار اليها الميثاق ، وهي التفاوض والتوفيق والوساطة والتحكيم .

وجدير بالذكر أن المنظمة لم تنشئ هيئة قضائية لحل المنازعات بين الدول الاعضاء ، على غرار محكمة العدل الدولية . كما لم يشر ميثاقها الى لجوء اعضائها في منازعاتهم الى هذه المحكمة .

٥ - استنكار أعمال الاغتيال السياسي بجميع صوره ، وتحريم ألوان النشاط الهدام من جانب أى دولة :

ورد ذكر هذا المبدأ في المادة ٥/٣ . وهو ينبثق عن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية . وترجع علة النص الصريح على هذه الفكرة الى تخوف الدول الاعضاء ، وهي حديثة العهد بالاستقلال ، من تشجيع عناصر اجنبية لحركات مناهضة لنظام الحكم في هذه الدول .

ولم يقرر ميثاق المنظمة ، بعكس ما نص عليه ميثاق منظمة الدول

(١٤) وكان ذلك واضحا ، بصفة خاصة ، في كلمات رئيس مالي ، ورئيس مدغشقر ، ووزير خارجية الجزائر . راجع د. بطرس بطرس غالى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٨٨ - ٨٩ .

الامريكية ، عدم الاعتراف بالحكومات غير الوطنية التي تقوم نتيجة انقلابات .
وقد عانت بعض الدول الافريقية في السنوات الاولى لاستقلالها من قيام مثل
هذه الحكومات ، بتأييد من الدول الاستعمارية .

(ب) المبادئ التي تحكم علاقات الدول الافريقية بغيرها من الدول :

١ - التعاون مع كافة الدول في اطار ميثاق الامم المتحدة :

تتمتع الدول الاعضاء في المنظمة ، وفقا لما تقرره الديباجة والمادة ٥/٢ ،
بالحرية الكاملة في التعاون مع مختلف الدول في اطار الامم المتحدة ، ووفقا
لاحكام ومبادئ ميثاق الهيئة العالمية .

ويتضح من نصوص ميثاق منظمة الوحدة الافريقية انه لا يكتفى بمجرد
التأكيد على توافق مبادئه مع احكام ميثاق الامم المتحدة ، وانما ينظر اليها
ايضا على انها الاطار المناسب لتنظيم علاقات الدول الافريقية بباقي الدول .

٢ - تكتيل الجهود لاستقلال الدول الافريقية :

تنص المادة ٦/٣ على ضرورة « تكريس جميع الجهود الى اقصى حد من
اجل تحقيق الاستقلال التام لجميع الاراضى الافريقية التابعة » . وهكذا
يلتزم اعضاء المنظمة ببذل قصارى جهدهم من اجل قضية التحرير التام
للاقاليم التي لم تحصل على استقلالها بعد . وقد اكد مؤتمر اديس ابابا في
عام ١٩٦٣ اهمية هذا المبدأ حين وضع برنامجا شاملا لمحاربة الاستعمار
يتضمن مقاطعة البرتغال واتحاد جنوب افريقيا ، وضرورة تنظيم الحركات
التحريرية بالقارة ، ومدتها بالمال والسلاح .

٣ - تأكيد سياسة عدم الانحياز :

تلتزم الدول الاعضاء ، اعمالا للمادة ٧/٣ ، بعدم الانحياز الى اى تكتلات،
وبعدم الاوتباط ، عسكريا او اقتصاديا ، بأى تنظيمات تعكس الصراع بين
مختلف الكتل .

اما بالنسبة للاعضاء الذين ارتبطوا قبل ابرام ميثاق اديس ابابا باحلاف

عسكرية أو تكتلات اقليمية ، فان عليهم ، طبقا للقواعد العامة ، ان يعملوا على انهاء هذه الارتباطات .

ثانيا - العضوية في المنظمة :

١ - اكتساب العضوية :

تقتصر عضوية منظمة الوحدة الافريقية على الدول الافريقية المستقلة ذات السيادة . وهناك نوعان من العضوية : عضوية اصلية ، وعضوية بالانضمام .

(أ) العضوية الأصلية :

وتشمل الدول التي اشتركت في مؤتمر اديس ابابا ، ووافقت على ميثاق المنظمة في ٢٥ مايو ١٩٦٣ ، وصدقت عليه .

وقد نصت المادة ١/٢٤ من ميثاق المنظمة على ان يتم تصديق الدول وفقا للاجراءات الدستورية لكل دولة من الدول الموقعة له . ونصت المادة ٢/٢٤ على ان تودع المستندات الاصلية للميثاق ، التي يتم تحريرها باللغات الافريقية ان امكن ، او باحدى اللغتين الفرنسية او الانجليزية - وتعتبر بذلك ذات صفة رسمية - لدى حكومة اثيوبيا ، التي تقوم بارسال نسخ معتمدة منها الى جميع دول افريقيا وملجاش المستقلة ذات السيادة . كما نصت المادة ٣/٢٤ على ان تودع مستندات التصديق لدى حكومة اثيوبيا ، التي تخطر بدورها جميع الدول الموقعة للميثاق .

وكان عدد الاعضاء الاصليين اثنتين وثلاثين دولة ، وهي : الجزائر - بوروندي - الكامرون - افريقيا الوسطى - تشاد - الكونغو (برازافيل) - الكونغو (ليوبولدفيل) - داهومي - اثيوبيا - جابون - غانا - غينيا - ساحل العاج - ليبيريا - ليبيا - مدغشقر - مالي - موريتانيا - المغرب - النيجر - نيجيريا - رواندا - السنغال - سيراليون - الصومال - السودان - تنجانيقا - توجو - تونس - اوغندا - مصر - فولتا العليا .

(ب) العضوية بالانضمام :

يجب ان تتوافر فيمن يرغب الانضمام الى المنظمة الشروط الآتية :

١ - ان تكون دولة : فلا يمكن قبول وحدات لا تتوافر لها عناصر الدولة .

٢ - أن تكون دولة افريقية : وقد تم تحديد مفهوم «الافريقية» تحديدا جغرافيا بأنها الدول الواقعة داخل القارة الافريقية ومدغشقر والجزر المجاورة للقارة (١٥) .

٣ - أن تكون دولة مستقلة : فلا يمكن قبول المستعمرات ولا الدول المحمية أو التابعة . وقد جرى العمل على تفسير الاستقلال بمعناه الواسع ، أى تمتع الدولة بالحكم الذاتى ، واعتراف عدد كبير من الدول بها .

٤ - موافقة الدول الاعضاء : فاكسحاب عضوية المنظمة لا يتم تلقائيا بمجرد حصول الدولة الافريقية على استقلالها ، بل لا بد من أن تخطر السكرتير العام الادارى برغبتها فى الانضمام وعزمها على احترام ميثاق المنظمة (١٦) .

ويتولى السكرتير العام الادارى ارسال نسخ من هذا الاخطار الى كافة الدول الاعضاء ، لتبدى كل منها رأيها فيه . وتقوم كل دولة بابلاغ قرارها الى السكرتير العام الادارى ، الذى يتولى اخطار الدولة صاحبة الطلب بقرار الدول الاعضاء .

ويكتفى الميثاق بموافقة الاغلبية البسيطة لقبول دولة جديدة ، حرصا منه على أن تضم المنظمة الدول الافريقية جميعها .

وقد انضمت الى المنظمة منذ قيامها خمس عشرة دولة فأصبح عدد اعضائها الآن سبعا وأربعين دولة - آخرها الاقاليم التى كانت خاضعة للاستعمار البرتغالى وهى غينيا بيساو ، وموزمبيق ، وساو تومي وبرنسيب ، وجزر الراس الاخضر وكذا جزر كومور التى كانت خاضعة للاستعمار الفرنسى ، فضلا عن جمهورية انجولا الشعبية التى كانت خاضعة للاستعمار البرتغالى ، والتى انضمت للمنظمة فى ١١ فبراير ١٩٧٦ (١٧) .

(١٥) يبلغ عدد هذه الجزر ٢٤ ، مازال بعضها خاضعا للسيطرة الاستعمارية .

(١٦) مادة ٢٨/١ .

(١٧) حست المنظمة بقرار قبول حكومة الحركة الشعبية لتحرير انجولا كمثل لجمهورية انجولا الحلاف الشديد الذى قام بين أعضائها حول هذا الموضوع ، وذلك بسبب تنازع ثلاث حركات انجولية على السلطة ، إثر انتهاء الاستعمار البرتغالى .
وقد ذكر بيان المنظمة فى ١١ فبراير ١٩٧٦ أن حكومة الحركة الشعبية لتحرير انجولا =

أما الاقاليم الافريقية التي لم تستقل بعد فهي روديسيا (زيمبابوى) —
نامبيا (جنوب غرب افريقيا) — رينيون — جزر كناريا — جزر سيشل —
كما تقع جنوب افريقيا تحت الحكم العنصرى .

يضاف الى ذلك أن ساحل الصومال الفرنسى — المسمى أيضا ساحل
عفار وعيسى — قد وافقت فرنسا ، من حيث المبدأ ، على التسليم له
بالاستقلال . كذلك فقد انسحبت اسبانيا من أرض الصحراء — التى كانت
تسمى بالصحراء الاسبانية — ووضع الاقليم مؤقتا تحت ادارة مشتركة
من المغرب وموريتانيا .

٢ - فقد العضوية :

يجوز ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، وفقا للمادة ٣٢ ، حق الانسحاب
من يرغب من الدول فى إنهاء علاقته بالمنظمة . وعلى مثل هذه الدولة أن
تقدم اخطارا مكتوبا للسكرتير العام الادارى . ويصبح الميثاق غير نافذ
بالنسبة لها بعد انقضاء عام من تاريخ الاخطار ، ما لم تعدل عن طلبها خلال
هذه الفترة .

ولم يتضمن الميثاق نصوصا متعلقة بانقضاء العضوية عن طريق الفصل .
ولعل ذلك يرجع الى شدة حرص مؤسسى المنظمة على أن تكون جامعة لكل
الدول الافريقية ، بحيث لا تبقى خارجها دولة افريقية مستقلة ، تعتنق
المبادئ الاليدولوجية التى يقوم عليها الميثاق .

ثالثا - فروع المنظمة :

تضم منظمة الوحدة الافريقية الفروع الرئيسية الآتية : مؤتمر رؤساء
الدول والحكومات — المجلس الوزارى — السكرتارية العامة — لجنة

أصبحت العضو رقم ٧١ بالمنظمة ، وأنه تم توجيه رسالة إلى « أجوستينو نيتو » رئيس الحكومة
لاطلاع على موافقة المنظمة بأغلبية أعضائها ، على قبول طلب العضوية الذى كانت قد تقدمت به
حكومته فى اجتماع القمة للمنظمة ، فى شهر يناير ١٩٧٦ .

الوساطة والتوفيق والتحكيم . كما تضم عددا من اللجان المتخصصة التي
أجاز الميثاق لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات انشاءها .

١ - مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

(أ) تشكيكه :

يتكون من رؤساء الدول والحكومات أو من ممثليهم المعتمدين .

(ب) اختصاصاته :

تنص المادة الثامنة من ميثاق اديس أبابا على أن هذا المؤتمر هو الجهاز
الاعلى للمنظمة . وهو يباشر الاختصاصات التي ورد النص عليها في الميثاق ،
وبصفة خاصة :

١ - مناقشة الأمور ذات الاهمية المشتركة لافريقيا بهدف تنسيق
وتنظيم السياسة العامة للمنظمة .

٢ - وضع الخطوط العريضة التي يجب أن يسير عليها المجلس
الوزارى .

٣ - التصديق على قرارات المجلس الوزارى .

٤ - الاشراف على اعمال اية لجان أو وكالات متخصصة تابعة للمنظمة
يتم انشاؤها وفقا للميثاق .

٥ - الفصل فى اية مسألة خاصة بتفسير ميثاق المنظمة .

٦ - اعادة النظر فى تكوين المنظمة واختصاصاتها ولوائحها ، وكذلك
اية وكالات متخصصة يتم انشاؤها وفقا للميثاق .

وقد نصت المادة ٣٣ على أنه يجوز لمؤتمر الرؤساء النظر فى تعديل الميثاق ،
إذا تقدمت أية دولة عضو بطلب مكتوب الى السكرتير العام الادارى ، بشرط
الا يعرض التعديل المقترح على المؤتمر ، الا بعد اخطار كافة الدول ، وانقضاء
عام على هذا الاخطار .

(ج) اسلوب عمله :

يجتمع المؤتمر مرة على الاقل كل عام . ويمكن أن يجتمع فى دورات

طارئة بناء على طلب أية دولة عضو ، وموافقة أغلبية الدول الاعضاء .
ولم يحدد الميثاق مكان الاجتماع ، فتحديده من اختصاص المؤتمر نفسه .

وللمؤتمر سلطة تحديد نظام الاجراءات فيه ، عن طريق لائحة داخلية (١٨) . وتكون اجتماعات المؤتمر صحيحة متى حضرها ثلثا عدد الدول الاعضاء (١٩) .

اما بالنسبة لنظام التصويت ، فلكل دولة عضو صوت واحد ، ويجب ان تتم الموافقة على جميع القرارات بأغلبية ثلثي الاعضاء (٢٠) ، باستثناء القرارات المتصلة بالمسائل الاجرائية التي تتم الموافقة عليها بالاغلبية البسيطة . ويتم التصويت على ما اذا كانت مسألة ذات صيغة اجرائية أم لا بالاغلبية البسيطة (٢١) .

٢ - المجلس الوزارى :

(أ) تشكيله :

يتكون المجلس ، وفقا للمادة ١٢ من الميثاق ، من وزراء خارجية الدول الاعضاء ، أو أى وزراء تحددهم حكومات هذه الدول .

(ب) اختصاصاته :

- ١ - يتولى مسئولية الاعداد لاجتماعات مؤتمر الرؤساء .
- ٢ - يعمل على تنسيق التعاون بين الدول الاعضاء وفقا لتعليمات مؤتمر الرؤساء .
- ٣ - يتولى تنفيذ قرارات مؤتمر الرؤساء ، ويباشر المهام التي يحيلها اليه هذا المؤتمر .

(١٨) مادة ١١ من الميثاق .

(١٩) مادة ١٠/٤ من الميثاق .

(٢٠) مادة ١٠/٢ من الميثاق .

(٢١) مادة ١٠/٣ من الميثاق .

- ٤ - يتولى التصديق على ميزانية المنظمة التي يعدها السكرتير العام الإداري ، والتي يتم تمويلها بحصص من الدول الاعضاء طبقا لجدول الانصبة المعمول به في الامم المتحدة ، بشرط الا تتجاوز حصة أى دولة ٢٠٪ من الميزانية السنوية العادية للمنظمة (٢٢) .
- ٥ - يقرر المزايا والحصانات التي تمنح لموظفي السكرتارية العامة في اقاليم الدول الاعضاء .

ويكون المجلس الوزاري مسئولا في مباشرته لاختصاصاته امام مؤتمر الرؤساء .

وجدير بالذكر انه نظرا لصعوبة اجتماع الرؤساء ، فان المجلس الوزاري هو الذى يتحمل المسئولية الرئيسية في نشاط المنظمة .

(ج) اسلوب عمله :

يعقد المجلس دورتين في كل عام على الاقل ، كما يمكن ان يدعى للانعقاد في دورة غير عادية ، بناء على طلب دولة عضو وموافقة ثلثي الاعضاء (٢٣) . ومع ذلك فقد جرى العمل ، تسهيلا لدعوة المجلس ، على عدم التقيد بشرط موافقة أغلبية ثلثي الاعضاء .

ويضع المجلس لائحة داخلية لتنظيم العمل به (٢٤) . ويعتبر انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الاعضاء . اما قراراته ، فتصدر بالاغلبية البسيطة (٢٥) .

٢ - السكرتارية العامة :

هي الاداة الادارية للمنظمة ، وتتكون من السكرتير العام الاداري الذي يتم تعيينه بواسطة مؤتمر الرؤساء (٢٦) ، وعدد من الموظفين .

(٢٢) مادة ٢٣ من الميثاق .

(٢٣) مثال ذلك دورتان عقدهما المجلس عام ١٩٦٤ ، واحدة بناء على طلب الجزائر ، والثانية بناء على طلب تنجانيقا .

(٢٤) مادة ١٥ من الميثاق .

(٢٥) مادة ١٤ من الميثاق .

(٢٦) مادة ١٧ من الميثاق .

ويتولى السكرتير العام كافة الاختصاصات الادارية للمنظمة ، من تعيين الموظفين وتنظيم اعمالهم ، والاعداد لاجتماعات الفروع واللجان ، وتقديم تقارير للمجلس الوزاري عن نشاط اللجان المتخصصة ، وتقرير سنوى لمؤتمر الرؤساء عن نشاط المنظمة . كما يتلقى طلبات العضوية الجديدة والانسحاب ، ويقوم باعداد مشروع الميزانية .

ويعاون السكرتير العام (٢٧) سكرتير مساعد أو أكثر ، يعينهم مؤتمر الرؤساء (٢٨) .

وتخضع أعمال السكرتير العام ، والسكرتيرين المساعدين ، وموظفى السكرتارية ، لأحكام الميثاق والتنظيمات التى يقررها مؤتمر الرؤساء (٢٩) . ويتمتع موظفو السكرتارية بالمزايا والحصانات التى يقررها المجلس الوزاري داخل اراضى الدول الاعضاء (٣٠) .

٤ - لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم :

نصت المادة ١٩ من ميثاق المنظمة على أن « تتعهد الدول الاعضاء بتسوية جميع المنازعات التى تنشأ فيما بينها بالوسائل السلمية ، وقررت تحقيقا لهذه الغاية ، انشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم . ويكون تشكيل هذه اللجنة وتحديد شروط الخدمة فيها بمقتضى بروتوكول يوافق عليه

(٢٧) السكرتير العام الحالى للمنظمة ، منذ أول سبتمبر ١٩٧٤ ، هو « وليم اتيكى مبيوما » من الكرون ، الذى شغل هذا المنصب بعد « افزو ايكاجياكى » من الكرون . وكان هذا الأخير قد عين بعد انتهاء مدة « دبالوتيللى » ، أول سكرتير عام للمنظمة ، وكان من غينيا . (٢٨) عين المؤتمر أربعة سكرتيرين مساعدين من الجزائر وكينيا ونيجيريا وداهومى .

(٢٩) تنص المادة ١٨/١ من ميثاق المنظمة على أنه : « على السكرتير العام الإدارى وهيئة السكرتارية ألا يطلبوا أو يتلقوا فى قيامهم بواجباتهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن المنظمة ؛ وعليهم الامتناع عن القيام بأى عمل قد يمس مراكزهم باعتبارهم موظفين دوليين ممثلين أمام المنظمة وحدها » .

(٣٠) تنص المادة ١٨/٢ من الميثاق على أنه « يلتزم كل عضو فى المنظمة باحترام الصفة المستقلة لمسؤوليات السكرتير العام الإدارى وهيئة الموظفين ، وأن يمتنع عن التأثير عليهم فى قيامهم بمسؤولياتهم » .

مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . ويعتبر هذا البروتوكول جزءا لا يتجزأ من الميثاق » .

وقد وافق مؤتمر الرؤساء على مشروع بروتوكول هذه اللجنة في دورته التي عقدت بالقاهرة في ١٩٦٤ ، وتم تشكيل اللجنة خلال اجتماع مؤتمر الرؤساء في أكرا في ١٩٦٥ . على أن هذه اللجنة لم تباشر حتى اليوم أى اختصاص ، إذ لم تعرض الدول عليها أى منازعة ، مؤثرة أن يبقى حل منازعاتها بالطرق السياسية ، بدلا من اللجوء الى الحلول القانونية التي تطبقها الاجهزة القضائية ، أو شبه القضائية (٢١) .

٥ - اللجان المتخصصة :

أجاز الميثاق لمؤتمر الرؤساء انشاء اللجان المتخصصة التي يرى حاجة العمل اليها ، فضلا عن خمس لجان حددتها المادة ٢٠ منه وهي : اللجنة الاقتصادية والاجتماعية - لجنة التربية والثقافة - لجنة الصحة والرعاية الصحية والتغذية - لجنة الدفاع - اللجنة العلمية .

ونصت المادة ٢١ على أن تتألف هذه اللجان من الوزراء المعنيين ، أو من وزراء آخرين ، أو من مفوضين تعينهم حكومات الدول الاعضاء .

وقد قرر مؤتمر الرؤساء في دورته التي انعقدت بالقاهرة في عام ١٩٦٤ ، انشاء لجنة أخرى هي لجنة النقل والمواصلات ، ثم قرر هذا المؤتمر في عام ١٩٦٦ ادماج بعض اللجان ، بحيث أصبحت على الوجه الآتى :

(١) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والنقل والمواصلات : وتهدف الى دعم التعاون الاقتصادي ، وتنفيذ خطة التنمية ، والعمل على ازالة الحواجز الجمركية بين الدول الافريقية ، ودفعها نحو تحرير تجارتها .

(٢١) راجع :

Bipoun-Woum (J.M.), «Le droit international africain», Paris, 1970, p. 231 — 236.

وجدير بالذكر أن لجنة المشرعين التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية أوصت ، في ابريل ١٩٦٤ ، بضرورة تشكيل محكمة عدل افريقية ، على غرار محكمة العدل الدولية ، واقترحت اللجنة أن تضم المحكمة خمسة قضاة : ثلاثة منهم دائمون ، واثنان تختارهما الدولتان المتنازعتان . كما اقترحت اللجنة الأخذ بنظام الولاية القضائية الاختيارية .

(م ٣١ - المنظمات الدولية)

(ب) شئون التعليم والثقافة : وتهدف الى دعم الروابط التعليمية والثقافية بين شعوب القارة .

(ج) لجنة الشئون العلمية والابحاث : وتعمل على تحقيق التعاون في مجالات العلوم والتكنولوجيا .

(د) لجنة شئون الصحة والعلاج والتغذية : وتعمل على توحيد نظم الصحة والرعاية الصحية ، وحل مشكلات التغذية .

(هـ) لجنة الدفاع : وتعمل على تنسيق تعاون الدول الافريقية في مجال الشئون العسكرية ، وتكون مسؤولة عن تنفيذ اى تعليمات يصدرها مؤتمر الرؤساء في حالات الاعتداء أو التهديد به .

والى جانب هذه اللجان المتخصصة ، تم انشاء لجان أخرى أهمها :-

(١) لجنة التحرير : وقد انشئت بمقتضى قرار من مؤتمر الرؤساء الذى عقد فى اديس ابابا فى ١٩٦٣ . وهى تتكون من تسعة أعضاء ، ومهمتها تقديم المساعدات الى حركات التحرير التى تناضل من اجل الاستقلال عن طريق صندوق خاص تموله الدول الاعضاء فى المنظمة ، والتنسيق بين المعونات التى تقدم لهذه الحركات (٣٢) . ولهذه اللجنة ان تطلب من الدول الاعضاء مرور المتطوعين والمقاتلين الافريقيين فى اراضيها ، وتسهيل دخولهم الاراضى التى لم تتحرر بعد .

وتتفرع عن لجنة التحرير لجان فرعية هى : اللجنة السياسية العامة - لجنة الدفاع - اللجنة المالية - السكرتارية التنفيذية .

(ب) اللجنة الاستشارية للميزانية والشئون الادارية : وتتكون من عشرة أعضاء ، ومهمتها اعداد مشروع الميزانية لعرضه على المجلس الوزارى ، فضلا عن اختصاصها بالشئون المالية والادارية والتنظيمية الأخرى .

(ج) لجنة المراجعين الخارجيين : وتتكون من ستة أعضاء ، ومهمتها مراجعة حسابات المنظمة .

(د) لجنة اللاجئين : وتتكون من عشرة أعضاء ، ومهمتها بحث اوضاع اللاجئين في القارة ، وتوجيه المساعدات العملية التى تقدمها الدول الاعضاء بهدف توطين اللاجئين أو اعادتهم الى اوطانهم .

(هـ) لجنة المشرعين الافريقيين : وتهدف الى النهوض بدراسة وتقنين قواعد القانون الافريقى ، ودعم العلاقات مع الهيئات القانونية الدولية .

وقد أعدت اللجنة مشروعات اتفاقيات ، منها مشروع اتفاقية تسليم المجرمين ، ومشروع اتفاقية بشأن اللاجئين الافريقيين .

(و) لجنة خبراء قانون البحار : وتهتم بدراسة النظام القانونى للبحار ، على ضوء مصالح الدول الافريقية . وقد أعدت هذه اللجان عدة دراسات حول اتفاقيات جنيف للبحار لعامى ١٩٥٨ و ١٩٦٠ ، كما درست مشروع كينيا بإنشاء منطقة اقتصادية خالصة تلى البحر الاقليمى ، وتكون بديلا عن نظامى المنطقة الملاصقة والامتداد القارى فى البحار . وقد أعدت هذه اللجنة عدة توصيات تتضمن موقفا افريقيا موحدًا ازاء الاتفاقية الدولية الجديدة للبحار المزمع ابرامها ، تبناها مؤتمر الرؤساء اللذين عقدا فى اديس أبابا عام ١٩٧٣ ، ومقديشيو عام ١٩٧٤ .

(ز) لجنة خبراء الاعلام : وقد بحثت موضوع انشاء وكالة افريقية للانباء .

وجدير بالذكر أن منظمة الوحدة الافريقية تعقد مؤتمرات دولية ، اما تحت رعايتها مباشرة ، أو بالاشتراك مع منظمات دولية أخرى ، لا سيما الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وقد جرى العمل فى المنظمة على أن تعقد مؤتمرات بين وزراء العمل الافريقيين ، ووزراء الاقتصاد الافريقيين ، فضلا عن مؤتمرات فنية فى مجالات أخرى .

وقد عقدت المنظمة عدة اتفاقيات لدعم التعاون بينها وبين المنظمات الدولية والاقليمية . مثال ذلك اتفاقياتها مع اللجنة الاقتصادية الافريقية التابعة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للامم المتحدة (٣٣) ، ومع اليونسكو ، ومنظمة العمل الدولية ، وهيئة الصحة العالمية ، ومع جامعة الدول العربية .

(٣٣) قرر المجلس الوزارى للمنظمة ، فى سبتمبر ١٩٦٧ ، أن على منظمة الوحدة الافريقية أن تمنى فى علاقاتها بالأمم المتحدة بالحصول على أقصى الفوائد من الهيئة العالمية ووكالاتها المتخصصة ، لصالح كل دولة افريقية على حدة ، ولصالح المشروعات الافريقية الجماعية .

مستقبل منظمة الوحدة الافريقية :

يتضح من استعراض تاريخ المنظمة خلال اثني عشر عاما ، انها نجحت في تجسيد وحدة افريقيا ، وفي دعم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين دول القارة ، وفي الدفاع عن حقوق الانسان الافريقى ومناهضة التفرقة العنصرية في جنوب افريقيا وروديسيا ، والدفاع عن قضايا الدول المتخلفة ، بصفة عامة ، في الامم المتحدة والمؤتمرات الدولية . كما قامت بدور هام في فض كثير من المنازعات التى نشأت بين اعضائها ، ومن امثلتها النزاع بين المغرب والجزائر ، والنزاع بين اثيوبيا والصومال ، والنزاع بين غينيا والسنغال ، والنزاع بين زائير والكونغو وبوروندى . فضلا عن ذلك ، فقد قامت بدعم حركات التحرير الافريقية ماديا ومعنويا ، وساندت الدول الافريقية التى تعرضت للعدوان ، كمساندتها لغينيا ضد العدوان البرتغالى ، ولمصر والدول العربية ضد العدوان الاسرائيلى .

وجدير بالذكر انه كانت لمنظمة الوحدة الافريقية مواقف حاسمة ازاء قضية العدوان على البلاد العربية . فمنذ عام ١٩٦٨ ، تتوالى قرارات مؤتمر الرؤساء والمجلس الوزارى ، تدعو لانسحاب القوات الاسرائيلية وتنفيذ قرارات مجلس الامن .

كما قرر مؤتمر الرؤساء في عام ١٩٧١ ، تشكيل لجنة حكماء من عشرة رؤساء افريقيين لدراسة قضية العدوان على الطبيعة ، وقدمت اللجنة تقريراً عن ملاحظاتها لمنظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الامم المتحدة ، تؤكد فيه خطورة استمرار الاحتلال الاسرائيلى .

وقد اتخذ المجلس الوزارى للمنظمة قراراً تاريخياً في ٢١ نوفمبر ١٩٧٣ ، يوصى فيه الدول الاعضاء بالابقاء على قطع العلاقات الدبلوماسية مع اسرائيل ، الى ان يتم انسحابها من كافة الاراضى العربية المحتلة ، واستعادة الشعب الفلسطينى حقوقه القومية المشروعة (٢٤) . كما يدعو القرار

(٢٤) قامت سبع وعشرون دولة افريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل تضامنا مع الدول العربية ، فضلا عن الدول التى لم تقم أصلا علاقات دبلوماسية مع اسرائيل . راجع في تفاصيل التطور التاريخى للعلاقات بين اسرائيل والدول الافريقية ، د. عبد الملك عودة ، « اسرائيل و افريقيا » ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ .

دول المنظمة الى النهوض بالاجراءات الفردية او الجماعية بنية تأكيد عزلة اسرائيل في المجالات السياسية والاقتصادية والعسكرية والثقافية .

واذا كانت السنوات الاولى من عمر المنظمة قد تخللها بعض التعثر وارتفاع صيحات التفرقة بين افريقيا البيضاء وافريقيا السوداء ، الا أن الأعوام الاخيرة قد شهدت ، على العكس من ذلك ، واقع وحدة القارة الافريقية ، شمالها وجنوبها ، ورفض دعاوى التفرقة بين الزنجية والعربية ، وانطلاق المنظمة في مختلف مجالات نشاطها ، مما يجعلنا نأمل أن تكون السنوات المقبلة عهد نشاط اكبر ، ودور أعظم ، على الصعيدين الافريقي والعالمي .

الفصل الرابع

الاتحادات الأوروبية

سعت القارة الأوروبية ، منذ قديم الزمان ، الى تحقيق وحدة تدعم التعاون بين دولها ، وتحفظ الامن الأوروبي . وقد كان للدمار الذي عانتها أوروبا في أعقاب الحربين العالميتين ، وخاصة منذ عام ١٩٤٥ ، أثر في دفع الدول الأوروبية نحو اقامة اتحادات أوروبية تعمل على تحقيق هذه الاهداف ، وتتجاوز اختلاف القوميات ، وآثار التنافس السياسى والاقتصادى ، وما خلفه من حروب وعداوات بين دول القارة .

وقد أدى الصراع الذى نشأ بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية ، فى السنوات الأولى من قيام الأمم المتحدة ، الى فقد الثقة فيما يمكن أن تحققه الهيئة لعالمية ، وبالتالي الى تحمس انصار الوحدة الأوروبية . لخلق كيان لقارتهم ، لا يجعلها تدور فى فلك أى من القوتين الأعظم ، وانما يضعها على قدم المساواة معهما .

وقامت عدة تنظيمات أوروبية ، ذات أهداف اقتصادية وسياسية ، أهمها مجلس أوروبا ، والمنظمة الأوروبية للتجارة الحرة ، مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية ، الى جانب جماعات أوروبية ثلاث تتكامل فيما بينها ، وتضم مجموعة معينة من دول غرب أوروبا ، وهى : جماعة الفحم والصلب الأوروبية ، والجماعة الاقتصادية الأوروبية ، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (١) .

١ - مجلس أوروبا : (Conseil de l'Europe)

(١) نشأة المجلس :

رأت الدول الأوروبية أنه من الأهمية بمكان أن ينشأ اتحاد يضم

(١) وذلك بالإضافة إلى الأحلاف العسكرية التى انشأتها موائيق الدفاع المشترك بين بعض الدول الأوروبية ، والتى سنبينها بالدراسة فى الفصل السادس الخاص بالأحلاف العسكرية .

ممثلى الاجهزة الشعبية فيها ، الى جانب التنظيمات التى تمثل الحكومات .

وتقدمت فرنسا وبلجيكا فى اغسطس ١٩٤٨ . باقتراح تكوين مجلس اوروبى استشارى . وكان من رأى فرنسا أن يكون هذا المجلس فى شكل « جمعية برلمانية » ذات اختصاصات قوية تجعله أقرب الى الاتحاد الفدرالى ، بينما دافعت بريطانيا عن ضرورة احتفاظ الدول داخل المجلس المقترح بكامل سيادتها واستقلالها .

وقامت عشر دول أوروبية ، هى بريطانيا ، فرنسا ، وإيطاليا ، وبلجيكا ، وهولندا ، ولوكسمبورج ، والنرويج ، والسويد ، والدنمرك وإيرلندا ، فى ٥ مايو ١٩٤٩ ، بتوقيع معاهدة إنشاء مجلس أوروبا . وقد أصبحت هذه المعاهدة سارية المفعول ، بعد اكتمال إجراءات التصديق فى ١٣ أغسطس من نفس العام . وتتكون المعاهدة من ديباجة واثنتين وأربعين مادة (٢) .

وقد تم انضمام كل من اليونان ، وتركيا ، وإيسلندا ، وألمانيا الغربية ، والنمسا ، وقبرص ، وسويسرا ، ومالطة ، فى الفترة ما بين عامى ١٩٥٥ و ١٩٦٣ ليصبح عدد أعضاء المجلس ثمانية عشر عضوا . إلا أن اليونان فصلت من المجلس فى ١٢ ديسمبر ١٩٦٩ ، فأصبح المجلس يضم سبعة عشر عضوا .

وتجيز اتفاقية المجلس حق الانسحاب للدول الاعضاء اذا اخطرت الامين العام برغبتها فى ذلك ، على أن الانسحاب لا يصبح ساريا الا منذ نهاية السنة المالية التى يتم خلالها الاخطار .

ومقر المجلس مدينة ستراسبورج .

(ب) أهداف المجلس ومبادئه :

١ - تحقيق اتحاد وثيق بين الدول الاعضاء التى تسودها ايدولوجية الديمقراطية الغربية .

- ٢ - احترام سيادة القانون وحماية حقوق الانسان وحرياته الاساسية (٣) . والمقصود بذلك الحريات وفقا للمفهوم الغربى ، ولذلك تنص اتفاقية المجلس على عدم جواز انضمام دول الديموقراطيات الشعبية والانظمة الديكتاتورية الى المجلس .
- ٣ - اتخاذ كافة الوسائل ، من أعمال واتفاقيات مشتركة ، لدعم التعاون فى الشؤون السياسية والاقتصادية والثقافية (٤) .

(ج) فروع المجلس :

١ - لجنة الوزراء :

هى الهيئة الرئيسية للمجلس ، وتتكون من وزراء خارجية الدول الاعضاء . وهى المسئولة عن تنفيذ أهداف المجلس عن طريق ما تصدره من توصيات ، وما تقترحه على الدول من مشروعات اتفاقيات . وتتولى اللجنة اعداد جدول أعمال الجمعية الاستشارية التى تكون اللجنة مسئولة أمامها .

وللجنة دورات انعقاد عادية ، ولكن أعمالها تستمر فيما بين هذه الدورات بواسطة مندوبين تعينهم الحكومات الاعضاء .

وجلسات اللجنة سرية ، وتصدر قراراتها بأغلبية الثلثين ، باستثناء المسائل الهامة التى يلزم فيها الاجماع (٥) .

ويعاون اللجنة بعض المجالس المتخصصة فى المسائل الثقافية ، والقانونية ، والصحية ، وغيرها . وهى تتكون من خبراء من الدول الاعضاء ، وترفع توصياتها الى لجنة الوزراء .

(٣) ولما كانت المادة ٨ من اتفاقية المجلس تجيز فصل العضو الذى يخالف هذا الالتزام ، فقد طبقت الدول الأعضاء هذا الجزاء بالفعل على اليونان ، فى ديسمبر ١٩٦٩ .

(٤) استثنيت الشؤون العسكرية من اختصاص المجلس صراحة ، حيث جاء فى المادة الأولى من الاتفاقية أن « المسائل المتعلقة بالدفاع الوطنى لا تدخل فى اختصاص المجلس » .

(٥) مادة ٢٠ من الاتفاقية .

٢ - الجمعية الاستشارية :

وتتكون من مائة وسبعة وأربعين مندوبا من البرلمانات الوطنية ، تتولى هذه البرلمانات ، دون الحكومات ، اختيارهم . ويختلف عدد مندوبى كل دولة وفقا لتعداد سكانها ، فلكل من بريطانيا والمانيا الغربية وفرنسا وإيطاليا ثمانية عشر مندوبا ، وتركيا عشر مندوبين ، ولكل من هولندا وبلجيكا واليونان سبعة مندوبين ، ولكل من السويد والنمسا وسويسرا ستة مندوبين ، ولكل من الدنمرك والترويج خمسة مندوبين ، ولايرلندا أربعة مندوبين ، ولكل من قبرص ومالطة ولوكسمبورج وإيسلندا ثلاثة مندوبين .

ويجب ملاحظة أن مندوبى كل دولة لا يشكلون وفدا وطنيا ، وإنما يتمتع كل مندوب بحرية مطلقة فى التصويت .

وتعد الجمعية الاستشارية هيئة تداول ومناقشة ، ويؤدى نشاطها الى خلق رأى عام أوروبى موحد . وقد كان أنشاؤها ، بوصفها برلمانا أوروبيا ، حدثا جديدا فى التنظيم الدولى ، قامت على شاكلته فيما بعد ، هيئات أخرى فى بعض التنظيمات الأوروبية .

وتختص الجمعية بمناقشة جميع الموضوعات التى تدخل فى اختصاص المجلس . وهى تعقد دورة عادية مرة كل سنة ، ويجوز للجنة الوزراء أن تدعوها الى دورة غير عادية بالاتفاق مع رئيسها . كما يمكن لرئيس الجمعية ، بالاتفاق مع لجنة الوزراء ، دعوة الجمعية الى مثل هذه الدورات .

وتمارس الجمعية أعمالها عن طريق لجان متخصصة تنشئها . وتتولى هذه اللجان دراسة الموضوعات المحالة اليها ، وتقديم المقترحات بشأنها . وتقدم الجمعية الاستشارية توصياتها ، التى تصدر بالأغلبية ، الى لجنة الوزراء . ورغم أن هذه التوصيات ليست ملزمة ، إلا أنها ذات قيمة أدبية كبيرة باعتبارها تعبر عن الرأى العام الاوروبى .

وهناك لجنة دائمة للجمعية ، تجتمع فيما بين دورات الانعقاد ، وتقوم بالتحضير لهذه الدورات وتنسيق العمل بين اللجان .

٣ - الامانة العامة :

وتتولى الاعمال الادارية . ويوجد على رأسها أمين عام ، وأمين عام مساعد تقوم بتعيينهما الجمعية الاستشارية ، بناء على توصية مجلس الوزراء . كما يعين مسجل ، بدرجة أمين عام مساعد ، بنفس الاسلوب أيضا .

وتنقسم الامانة الى عدة مكاتب ادارية وفنية ، يعمل فيها اكثر من خمسمائة موظف من مختلف الجنسيات (٦) . وتنص المادة ٤٠ من اتفاقية المجلس على تمتع مندوبى الدول وموظفى الامانة العامة فى اقاليم الدول الاعضاء بالامتيازات والحصانات اللازمة لأداء وظائفهم .

وتجدر الإشارة الى أن مجلس أوروبا ، الذى تقتصر سلطاته على مجرد التوصية باتخاذ اجراءات مشتركة ، أو اعداد مشروعات اتفاقيات دولية ، لم يرق الا بنشاط محدود تمثل فى تصديق دوله الاعضاء على بعض اتفاقيات دولية ، تعد نواة لقانون أوروبى موحد (٧) ، وذلك فى مجالات حقوق الانسان (٨) (اللجنة الأوروبية لحقوق الانسان - المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان) ، والقانون (اللجنة الأوروبية للتعاون القانونى - اللجنة الأوروبية للمسائل الجنائية - المجلس العلمى الجنائى) ، وباقى نواحي التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

ومن ناحية أخرى ، فقد نظم المجلس علاقات مع بعض المنظمات الدولية ، بهدف تنسيق التعاون معها ، وابرم فى سبيل ذلك اتفاقيات دولية مع الامم المتحدة ، ومنظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، واليونسكو ، ومنظمة الاغذية والزراعة .

(٦) راجع د. الشافعى محمد بشير « المنظمات الدولية » ، ١٩٧٠ ، ص ٢٧٨ ؛ د. محمد طلعت الغنيمى ، « الأحكام العامة فى قانون الأمم - التنظيم الدولى » عام ١٩٧٢ ، ص ١١٥٣ .

(٧) راجع د. الشافعى محمد بشير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٧٩ .
(٨) وتقتصر الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان ، التى أبرمت فى نوفمبر ١٩٥٠ ، وأصبحت سارية المفعول منذ سبتمبر ١٩٥٣ ، على الحقوق الشخصية والسياسية دون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية .

(٢) المنظمة الأوروبية للتجارة الحرة :

(Association Européenne de Libre-Echange)

(أ) نشأة المنظمة :

وجهت بريطانيا ، عام ١٩٥٢ ، الدعوة الى انشاء منطقة تجارة حرة . بعد أن رفضت الجماعة الاقتصادية الأوروبية (السوق الأوروبية المشتركة) أن تضم اليها دولا أخرى غير أعضائها الستة . وفي ١٤ يناير ١٩٦٠ ، تم التوقيع في ستوكهولم لاتفاقية بانشاء منظمة أوروبية للتجارة الحرة ، تضم النمسا والدنمرك والنرويج والبرتغال والسويد وسويسرا وبريطانيا . ثم أصبحت الاتفاقية سارية المفعول اعتبارا من ٣ مايو ١٩٦٠ (٩) . وقد استوحت الاتفاقية في كثير من أحكامها قواعد معاهدة روما المنشئة للسوق الأوروبية المشتركة .

ويقع مقر المنظمة في جنيف .

(ب) أهداف المنظمة ومبادئها :

لم تقم المنظمة من أجل ايجاد سوق أوروبية مشتركة ، تتولى التخطيط والتنسيق بين السياسات التجارية والاقتصادية للدول الاعضاء ، وانما يقتصر الهدف منها على خلق نظام جمركي ، يتبادل الاعضاء بمقتضاه اعفاء وارداتهم من الرسوم الجمركية والرسوم الداخلية . وتحقيقا لهذا الهدف ، وضعت الاتفاقية توقيتا زمنيا لعدة مراحل يتم خلالها تخفيف الحواجز الجمركية تدريجيا ، وينتهي في أول يناير ١٩٧٠ بالالغاء التام للرسوم الجمركية فيما بين الدول الاعضاء ، بالنسبة لمنتجاتها الأصلية (١٠) .

ومن أهداف المنظمة أيضا ، تسهيل التبادل التجاري بين الدول الاعضاء ، وذلك برفع القيود تدريجيا عن الاستيراد والتصدير فيما بينها ، وأن كانت الاتفاقية لم تتضمن تنظيمات محددة بالنسبة لهذا الغرض .

(٩) وقد انضمت فنلندا كعضو منتسب في ٩ أبريل ١٩٦٤ .

(١٠) تم بالفعل الغاء الرسوم الجمركية على واردات الدول الأعضاء في أول يناير

(ج) فروع المنظمة :

انشأت الاتفاقية فرعاً تنفيذياً ، وهو المجلس ، تعاونه لجان الفحص ، وأمانة عامة .

١ - المجلس :

يتكون المجلس من ممثلى كل الدول الاعضاء ، وهو المسئول عن تنفيذ الاتفاقية ، وعن دراسة توثيق حدود التبادل التجارى بين الدول الاعضاء ، أو بينها وبين غيرها من الدول والاتحادات ، ويتولى الفصل فى المنازعات التى تنشأ بين دول المنظمة بشأن تنفيذ الاتفاقية .

ويصدر المجلس لذلك الغرض توصيات وقرارات ملزمة . ويشترط ، كقاعدة عامة ، اجماع أعضائه لإصدار هذه التوصيات والقرارات ، باستثناء بعض المسائل الادارية التى يتم التصويت عليها بالاغلبية .

٢ - لجان الفحص :

وهى لجان معاونة للمجلس ، تتولى بحث الموضوعات التى يحيلها اليها ، مثل لجنة التنمية الاقتصادية ، ولجنة الخبراء ، واللجنة الجمركية .

٣ - الامانة العامة :

وهى الهيئة الادارية للجماعة ، وتنقسم الى عدة ادارات متخصصة . ولم تحقق المنظمة الاوروبية للتجارة الحرة ، على عكس ما سئرى بالنسبة للسوق الاوروبية المشتركة ، نجاحاً ذا بال ، الا فى مجال رفع الحواجز الجمركية .

(٣) مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية : (Comecon)

(١) نشأة المجلس :

عندما أعلن « مارشال » وزير خارجية الولايات المتحدة الامريكية فى عام ١٩٤٧ ، مشروعه الخاص باشتراك بلاده فى المعاونة على تنفيذ خطة تنمية وانهاش اقتصادى لاوروبا ، بهدف اعادة تعمير القارة فى اعقاب

الحرب العالمية الثانية ، استجابت غالبية دول أوروبا الغربية لهذا المشروع ، إلا أن الاتحاد السوفييتي ودول أوروبا الشرقية رفضت الاشتراك فيه . واعتبرته محاولة لسيطرة الولايات المتحدة اقتصاديا على أوروبا .

وعندما قررت دول أوروبا الغربية البدء في تنفيذ مشروع مارشال في عام ١٩٤٨ ، عن طريق إنشاء « منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي » قام الاتحاد السوفييتي في يناير ١٩٤٩ ، بإنشاء منظمة للتكامل الاقتصادي ، بالاشتراك مع المجر وبولندا ورومانيا وتشيكوسلوفاكيا وبلغاريا وألمانيا الشرقية وألبانيا (١١) ، أطلق عليها اسم « مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية » (الكوميكون) . وقد أعلن البيان الصادر عن المؤتمر التأسيسي للمجلس بأن من بواعث قيامه « التصدي للتمييز الذي تمارسه الدول الغربية ضد دول أوروبا الاشتراكية » .

(ب) أهداف المجلس ومبادئه :

- ١ - تنسيق سياسات التجارة الخارجية للدول الاعضاء .
- ٢ - تبادل المعلومات الخاصة باقتصاديات الدول الاعضاء ، وتجاربها في هذا المجال .
- ٣ - تنمية التعاون العلمي والفني .
- ٤ - تحقيق التكامل الاقتصادي في مجال الصناعة على أساس التخصص في الإنتاج بين مختلف الدول (١٢) .

(١١) ثم انضمت منغوليا ، وهي دولة غير أوروبية ، إلى عضوية المنظمة في عام ١٩٦٢ ؛ كما انضمت يوغوسلافيا عام ١٩٥٨ . وقد امتنعت البانيا ، منذ آخر عام ١٩٦١ ، عن حضور جلسات المنظمة .

(١٢) حقق المجلس خطوات إيجابية بالنسبة لفكرة التخصص في الإنتاج . وقد كان لقراراته التي صدرت في وارسو عام ١٩٦١ آثار هامة في مجال التكامل الاقتصادي بين دول أوروبا الشرقية ، وتنشيط التجارة الخارجية بين هذه الدول فضلا عما قرره من إنشاء بنك للتعاون الاقتصادي بين أعضائه .

(ج) فروع المجلس :

١ - المؤتمر :

ويتكون من مندوبى كل الدول الاعضاء . ويتمتع بسلطة اصدار التوصيات والقرارات فى مختلف الشئون الواردة بالاتفاقية ، وينظر فى تقارير اللجان الدائمة والامانة العامة .

وليس للمؤتمر مقر ثابت ، وانما يجوز ان ينعقد فى اقليم أية دولة عضو . وتكون رئاسة اجتماعاته لرئيس الدولة المضيقة .

ولكل دولة عضو صوت واحد ، وتصدر القرارات بالاجماع .

٢ - اللجنة التنفيذية :

وتتألف من مندوبين دائمين ومتفرغين للدول الاعضاء ، يتناوبون رئاستها . ومهمتها تنفيذ قرارات المؤتمر وتوصياته ، وتنسيق الخطط الاقتصادية للدول الاعضاء .

٣ - اللجان الفنية الدائمة :

وتتألف من خبراء فنيين من الدول الاعضاء ، يتولون وضع البرامج التفصيلية فى الموضوعات المتخصصة التى تحيلها اليها اللجنة التنفيذية . وترفع اللجان مقترحاتها وتوصياتها للمؤتمر وللجنة التنفيذية .

٤ - الامانة العامة :

وتتولى الاعمال الادارية للمنظمة ، والاعداد لاجتماعات المؤتمر واللجنة التنفيذية واللجان الفنية الدائمة . ومقرها موسكو .

(٤) الجماعات الاوروبية : (Les Communautés Européennes)

انشأت ست دول من غرب أوروبا ، هى فرنسا والمانيا وايطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج ، فى عامى ١٩٥١ و ١٩٥٧ ، ثلاث جماعات : الجماعة

الاوروبية للفحم والصلب - الجماعة الاقتصادية الاوروبية - الجماعة
الاوروبية للطاقة الذرية .

وتهدف هذه الجماعات الى خلق وحدة اقتصادية اوروبية حقيقية ،
وليس مجرد تكامل اقتصادى بين الدول الاعضاء . وقد حدث تغير
جوهري فى اول يوليو من عام ١٩٦٧ فى هيكل هذه التنظيمات ، عندما تقرر
ادماج الفروع المتناظرة وتوحيدها بين الجماعات الثلاث .

واذا كانت هذه الجماعات تقدم اليوم نموذجا خاصا للمنظمات الدولية
ذات السلطات الواسعة ، التى تجعلها اقرب الى صورة الاتحادات
الفدرالية (١٢) ، منها الى صورة المنظمات التى تكتفى بالتنسيق بين سلطات
الدول الاعضاء ، فقد جعلت من مجموعة الدول التى تضمها كيانا ذاتيا
مستقلا ، ونجحت فى تكوين كتلة اقتصادية قوية تقف فى مواجهة الاتحاد
السوفييتى والولايات المتحدة .

اولا - الجماعة الاوروبية للفحم والصلب :

(La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier —
C.E.C.A.)

(ا) نشأة الجماعة :

كانت هذه الجماعة نواة قيام الاتحاد الاقتصادي بين دول أوروبا
الست ، او ما اطلق عليه « أوروبا الصغرى » . ففى ٩ مايو ١٩٥٠ ، وجه
« روبير شومان » وزير خارجية فرنسا اقتراحا بان تضع فرنسا والمانيا
انتاجهما من الفحم والصلب تحت تصرف سلطة عليا مشتركة فى منظمة
دولية ، يسمح للدول الاوروبية بالانضمام اليها . وتمت اتصالات بين
الدول المعنية أسفرت عن عدم موافقة بريطانيا على الانضمام للمنظمة
المقترحة ، اشارا منها لعلاقاتها مع دول الكومنولث على أى التزامات ازاء

(١٢) راجع :

Constantinesco (V.), «Compétences et pouvoir dans les Commu-
nautés Européennes», Paris 1974, p. 49 et ss.; Soto (J.de),
«Les relations internationales des communautés Européennes»,
Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris,
1964-1965.

القارة الأوروبية (١٤) ، في حين أعلنت فرنسا والمانيا وإيطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج موافقتها . وفي ١٨ أبريل ١٩٥١ ، تم توقيع اتفاقية في باريس بين هذه الدول بإنشاء جماعة للفحم والصلب ، وأصبحت نافذة في ٢٥ يوليو ١٩٥٢ (١٥) .

(ب) أهداف الجماعة ومبادئها :

تهدف الجماعة ، وفقا لاحكام المادة الأولى من اتفاقية باريس ، الى ايجاد سوق مشتركة لمنتجات الفحم والصلب (١٦) ، تضم كل المستهلكين في البلاد الاعضاء .

وقد حرصت الجماعة على ان يتم تكوين هذه السوق على مراحل تدريجية ، طبقا للاسس الآتية :

- ١ - إلغاء رسوم الصادر والوارد أو الرسوم التي لها نفس الأثر .
- ٢ - عدم التمييز بين المنتجين أو المشترين أو المتفعين ، سواء بالنسبة للأسعار ، أو شروط التسليم ، أو أجرة النقل .
- ٣ - تحريم المعونات التي تمنحها الدول اخلايا بمبدأ تكافؤ الفرص .
- ٤ - تعهد الدول الاعضاء بأن تكون تعريفاتها الجمركية في نطاق الحدين الأدنى والأعلى اللذين تحددهما الجماعة .

(ج) فروع الجماعة :

كانت الفروع ، قبل ادماجها في الفروع المناظرة لها في الجماعتين الأوروبيتين الآخرين ، على النحو الآتي :

(١٤) عادت إنجلترا فعدلت عن موقفها ، وقبلت ، بمقتضى اتفاقية في ٢١ ديسمبر ١٩٥٤ ، أن تقوم بينها وبين الجماعة « صلة تشاور » .

(١٥) راجع :

Reuter (P.), «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier», Paris, 1953; Raymond (P.), «La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier — Activité et Evolution,» Paris, 1962.

١- السلطة العليا : (La Haute Autorité)

تتكون من تسعة أعضاء يعينون لمدة ست سنوات ، بشرط الا يكون هناك أكثر من عضوين من جنسية واحدة (١٧) . وتقوم الدول باختيار ثمانية أعضاء ، أما العضو التاسع فيقوم هؤلاء الاعضاء انفسهم باختياره . ويكون « للسلطة العليا » رئيس ونائب للرئيس يتم تعيينهما لمدة سنتين .

ويعمل أعضاء السلطة العليا في استقلال عن دولهم ، ولا يكونون مسئولين الا امام الجمعية الاستشارية للجماعة .

وتباشر السلطة العليا عملها باعتبارها الأداة التنفيذية للجماعة بعد التشاور مع باقى الفروع . وهى تملك سلطة اصدار قرارات ملزمة فى جميع عناصرها ، تسرى فى اقاليم الدول الاعضاء (١٨) (أى قرارات ذات صفة تنفيذية مباشرة) ، وسلطة فرض الغرامات على المنشآت التى تخالف أحكام اتفاقية الجماعة ، أو لا تلتزم بقراراتها ، كما أن لها حق فرض الضرائب على منشآت الفحم والصلب .

كذلك تستطيع السلطة العليا أن تصدر توصيات الى الحكومات ، أو المؤسسات العامة أو الخاصة ، تكون ملزمة من حيث أهدافها دون وسائل تحقيقها .

وتملك السلطة العليا ، فضلا عن ذلك ، اصدار آراء (Avis) الى مجلس الوزراء (بالنسبة لحالة انضمام دولة جديدة للجماعة) ، أو الى الدول الاعضاء (بالنسبة لمشروعات الاتفاقيات بينها وبين الدول الأخرى) ، أو الى المؤسسات العامة والخاصة (بالنسبة لنظام تمويل مشروعاتها) . وإذا كانت آراء السلطة العليا لا تعدو أن تكون مجرد نصائح ، فإن عدم الأخذ

(١٦) ويحدد الملحق الأول للاتفاقية مختلف المنتجات التى تقوم عليها هذه السوق .

(١٧) مادة ٩ من اتفاقية الجماعة . ويكون لكل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا عضوان فى السلطة العليا ، أما دول « البنلوكس » (Bénélux) وهى بلجيكا وهولندا ولوكسمبورج ، فيكون لكل منها عضو واحد .

(١٨) مادة ٢/١٤ من اتفاقية الجماعة .

بها يلقي على من يخالفها ، على حد قول محكمة العدل الأوروبية ، مسئولية النتائج المترتبة على تجاهلها (١٩) .

٢ - مجلس الوزراء :

وتمثل فيه كل دولة عضو بوزير ، تقوم حكومته بتعيينه ، ويكون مسئولا امامها .

ويتولى كل وزير التنسيق بين السلطة العليا وحكومته . ويملك المجلس ان يصدر ، بالاغلبية ، قرارات ملزمة ، او توصيات او آراء .

٣ - الجمعية الاستشارية :

هي الهيئة العليا للجماعة ، وتتكون من ممثلين تعينهم البرلمانات الوطنية . وتتولى الجمعية وضع السياسة العامة للجماعة ، ومراقبة نشاطها ، وفحص التقارير السنوية . وتكون السلطة العليا مسئولة امامها ، وهي تملك طرح الثقة بأعضاء هذه السلطة .

وتجتمع الجمعية الاستشارية في دورة عادية مرة كل سنة (الثلاثاء الثاني من شهر مايو) ، ويكون دعوتها لدورة غير عادية ، بناء على طلب اقلية اعضائها ، او طلب السلطة العليا .

٤ - محكمة العدل الأوروبية :

وتختص بنظر دعاوى الالغاء او التعويض المرفوعة من الدول الاعضاء ، او المؤسسات التابعة لها ضد قرارات الفروع الثلاثة السابقة . وتكون احكامها واجبة التنفيذ بواسطة السلطات الوطنية في الدول الاعضاء .

وجدير بالذكر ان الجمعية الاستشارية ومحكمة العدل الأوروبية قد أصبحتا ، منذ نشأة السوق الأوروبية المشتركة والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية في أول يناير ١٩٥٨ ، هيئتين مشتركيتين للجماعات الأوروبية الثلاث (٢٠) .

(١٩) راجع د. الشافعي محمد بشير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٩١ .

(٢٠) وأصبح يطلق على الجمعية الاستشارية اسم « البرلمان الأوروبي » ، منذ ٢٩ مارس

بل ان جماعة الفحم والصلب نفسها ، اصبحت تعمل في اطار السوق الاوروبية المشتركة منذ هذا التاريخ .

وتعتبر جماعة الفحم والصلب ، من حيث نظام فروعها ، وما تتمتع به من سلطات ، نموذجا فريدا من المنظمات الدولية ذات الاختصاصات الواسعة ، التي تجعلها اقرب الى الاتحاد الفدرالى ، او منظمة فوق الدول (Supra-nationale) .

وقد حققت الجماعة عدة نتائج ايجابية تمثلت في الغاء الحواجز الجمركية بالنسبة لمنتجات الجماعة بين الدول الاعضاء ، والغاء نظام الحصص ، والقيود الاخرى التي كانت مفروضة على تحديد العمل بين هذه الدول فيما يتعلق بهذه المنتجات ، وكذلك الغاء ازدواج هذه المنتجات ، بما كان يترتب عليه من منافسة بين انتاج دول الجماعة وانتاج الدول الاخرى . وقد دفع هذا النجاح دول أوروبا الست الى التفكير في انشاء جماعات مماثلة للزراعة والنقل والصحة ، ثم الى اتخاذ مزيد من الخطوات الايجابية نحو الوحدة الاقتصادية الاوروبية ، في مختلف مجالات الانتاج والتنمية والتجارة ، بل ونحو ما ترنو اليه أوروبا من وحدة سياسية .

ثانيا - الجماعة الاقتصادية الاوروبية (السوق الاوروبية المشتركة) :
(La Communauté Economique Européenne — C.E.E.).

(١) نشأة الجماعة :

تقدم « هنرى سباك » وزير خارجية بلجيكا ، في اول يونيو ١٩٥٥ ، باقتراح الى مؤتمر وزراء خارجية الدول الست الذى عقد في مدينة «مستينا» ، بمشروع اتفاقية لسوق اوروبية مشتركة ، وجماعة اوروبية للطاقة الذرية ، جاء فيه انه « يجب متابعة اقامة أوروبا موحدة ، عن طريق تطوير الاجهزة المشتركة والدمج التدريجى للاقتصاديات القومية ، وخلق سوق مشتركة ، وتنسيق السياسات الاجتماعية تدريجيا » . ووافق الوزراء على هذا المشروع بصفة مبدئية في مايو ١٩٥٦ ، في مدينة فينسيا ، وقرروا الدعوة لعقد مؤتمر في روما لمناقشته واقراره . وقد تم توقيع الاتفاقية في

روما في ٢٥ مارس ١٩٥٧ ، من جانب ممثلى فرنسا والمانيا وإيطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج . ثم أصبحت الاتفاقية سارية المفعول اعتبارا من أول يناير ١٩٥٨ (٢١) . وقد قررت هذه الاتفاقية توحيد أجهزة الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية فى الجماعات الثلاث ، وذلك بإنشاء برلمان أوروبى موحد ومحكمة عدل واحدة .

(ب) أهداف الجماعة ومبادئها :

- ١ - إزالة الحواجز الجمركية بين الدول الاعضاء ، وتوحيد التعريفات التى وضعتها هذه الدول فى مواجهة باقى دول العالم .
- ٢ - السماح بحرية انتقال رؤوس الأموال والقوى العاملة والبضائع .
- ٣ - تنسيق الإنتاج ، وإلغاء القيود المفروضة على إنشاء الشركات فى أقاليم الدول الاعضاء .
- ٤ - وضع سياسة موحدة فى مجال الزراعة .
- ٥ - وضع سياسة تجارية موحدة .
- ٦ - تنسيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدول الاعضاء .
- ٧ - إنشاء بنك أوروبى للاستثمار .
- ٨ - انتساب دول وأقاليم ما وراء البحار للسوق بقصد زيادة التبادل والمعاونة فى جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ويستخلص من نصوص معاهدة روما أنها أقامت أربع حريات أساسية فى أقاليم الدول الاعضاء وهى : حرية مرور البضائع - حرية مرور الأشخاص - حرية مرور الخدمات - حرية مرور رؤوس الأموال ، فضلا عما قرره من أسس وضع تعريف جمركية مشتركة ، وسياسة تجارية مشتركة فى مواجهة الدول الأخرى ، وقواعد مشتركة فى تنظيم النقل والمسائل المالية والاجتماعية ، بقدر ما تتطلبه الوحدة الاقتصادية .

(٢١) رفضت إنجلترا الاشتراك فى السوق عند نشأتها ، خشية أن يضر ذلك بملاقاتها بدول الكومنولث . ثم سعت إلى هذا الانضمام فى مرحلة لاحقة ، حتى تحقق لها ذلك مع الدامرك وأيرلندا فى عام ١٩٧٢ .

على أن من أهم ما تتميز به نشأة السوق الأوروبية انه تقرر أن تتم على ثلاث مراحل متساوية على مدى اثنتى عشر سنة ، تنتهى فى آخر ١٩٧٠ ، وان كان من الممكن ان تمتد حتى ١٩٧٣ . وقد حددت لكل مرحلة اغراض معينة ، بحيث لا يتم الانتقال الى المرحلة التالية الا بعد تحقيق اغراض المرحلة الاولى وتقييمها .

وجدير بالذكر أن ازالة الحواجز الجمركية قد تمت بمعدلات اسرع من تلك التى كانت قد قررتها معاهدة روما . فقد وصلت نسبة تخفيض الرسوم الجمركية ، مثلا ، الى ٥٠ ٪ ، فى اول يناير ١٩٦٣ ، فى حين كان مقررا بلوغ هذه النسبة فى اول يناير ١٩٦٥ ، كما تم الفاء هذه الرسوم نهائيا فى اول يناير ١٩٦٧ ، قبل ثلاث سنوات من التاريخ المحدد فى المعاهدة .

(ج) فروع الجماعة :

كانت فروع السوق الأوروبية ، قبل ان يتم ادماجها مع الفروع المناظرة فى الجماعتين الاخرتين ، على النحو التالى :

١ - مجلس الوزراء :

هو الاداة التنفيذية للسوق . ويتكون من مندوب عن كل دولة وتصدر قراراته فى الاصل بالاجماع ، باستثناء موضوعات معينة يكتفى فيها بالاجلبية .

٢ - الجمعية العامة :

وتتكون من مائة واثنين واربعين نائبا من برلمانات الدول الاعضاء ، تتولى هذه البرلمانات اختيارهم . ولا تتساوى الدول فى عدد ممثليها ، ذلك ان لكل من فرنسا والمانيا وايطاليا ستة وثلاثون نائبا ، ولكل من بلجيكا وهولندا اربعة عشر نائبا ، ولوكسمبورج ستة نواب .

وتتولى الجمعية مناقشة التقرير السنوى الذى يرفع اليها من «اللجنة» عن اعمال السوق ، وتراقب نشاط مختلف الفروع وتقدم توصياتها لها .

وقد اصبحت هذه الجمعية العامة منذ اول يناير ١٩٥٨ هيئة برلمانية مشتركة للجماعات الأوروبية الثلاث ..

٣ - اللجنة : (La Commission)

هي الفرع الفنى الدائم . وتتألف من تسعة أعضاء ، تعين حكومات الدول ثمانية منهم ، ويختار هؤلاء الاعضاء انفسهم العضو التاسع . ويشترط الا يكون هناك اكثر من عضوين عن كل دولة . ويكون لكل دولة من الدول الكبرى فى السوق (فرنسا والمانيا وايطاليا) عضوان ، اما الدول الاخرى (بلجيكا وهولندا ولوكسمبورج) فيكون لكل منها عضو واحد . ومدة عضوية اللجنة اربع سنوات .

وتتمتع اللجنة باختصاصات تنفيذية كبيرة ، اذ تقوم باصدار قرارات ملزمة للدول الاعضاء ورعاياها ، وباصدار لوائح (règlements) يتم تطبيقها بصفة مباشرة داخل كل دولة عضو ، وبأثر الزامى فى مواجهة اصحاب الشأن . وتعد هذه اللوائح تشريعات للسوق الاوروبية المشتركة تكون لها اولوية عند التنازع مع تشريعات الدول . كما تصدر اللجنة توجيهات (directives) للدول الاعضاء ، تلزمهم من حيث اهدافها دون وسائل تحقيقها .

٤ - محكمة العدل الاوروبية :

وتتألف من سبعة قضاة واثنين من المحامين العامين يعينون لمدة ست سنوات . وهى ذات اختصاص الزامى بالنسبة للمنازعات التى تنشأ بين الدول الاعضاء ، او بين دولة عضو واجهزة المنظمة ، او بين احدى الافراد والمنظمة بشأن قرار يريد الغاءه او يطالب بالتعويض عنه .

بل ان المحكمة تملك فى حالات معينة سلطة توقيع الجزاء . فضلا عن امكانية قيامها بدور هيئة تحكيم ، اذا ما خولها عقد من عقود القانون العام او الخاص هذا الاختصاص .

وقد اصبحت هذه المحكمة ، منذ اول يناير ١٩٥٨ ، هيئة قضائية مشتركة للجماعات الثلاث (٢٢) .

(٢٢) راجع :

Colin (J.P.), «Le Gouvernement des juges dans les Communautés Européennes», Paris, 1966; Wall (E.H.), «Judicial Control of the European Communities», London, 1966.

٥ - اللجان المتخصصة :

وهي لجان فنية ، أنشأتها الاتفاقية كهيئات استشارية لمجلس الوزراء واللجنة لابتداء الرأي حول الموضوعات المتخصصة قبل اتخاذ قرار بشأنها ، ومن أمثلتها اللجنة النقدية ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية .

نجاح السوق الأوروبية المشتركة واتساع عضويتها :

ان السوق الأوروبية مجرد هيئة للتعاون بين الدول ، فهي ليست ، على عكس الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ، سلطة أعلى من الدول . وإذا كانت فروع السوق لا تتمتع بمثل السلطات القوية التي تتمتع بها السلطة العليا في جماعة الفحم والصلب ، إلا ان هذه السوق حققت من النجاح ما لم تحققه أى تنظيمات اقليمية اخرى . فقد تفوقت على كل الكتل الاقتصادية والتجارية في العالم ، ونمت تجارتها وتطورت خلال عشر سنوات كما لم يحدث لاية مجموعة أخرى من الدول ، فإذا كان حجم صادرات السوق ، على سبيل المثال ، قد وصل في عام ١٩٧٠ الى ثلاثة أمثال ما كان عليه في عام ١٩٦٠ ، فلا توجد اية مجموعة أخرى من الدول استطاعت ان تحقق نفس النسبة في هذه الفترة . كذلك زاد حجم واردات دول السوق بين بعضها البعض في عام ١٩٧٠ بما يعادل ستة أمثال ما كان عليه في عام ١٩٥٨ ، في حين لم تكد وارداتها من الدول الاخرى تصل الى ثلاثة أمثال ما كانت عليه عام ١٩٥٨ .

ولعل هذا النجاح هو الذي دفع بريطانيا الى السعى الى الانضمام للسوق ، رغم معارضة فرنسا لهذا الانضمام فترة طويلة (٢٢) . كما طالبت

وانظر أيضا مقالة (J.F. McMahon) بعنوان :

«The Court of the european communities» في كتاب :
«International Organization Law in Movement,» London, 1974,
p. 1 ff; Bowett (D.W.), «The Law of International Institu-
tions», 1975, p. 270 ff.

(٢٣) كانت بريطانيا قد قدمت في ٩ أغسطس ١٩٦١ طلبا بالانضمام إلى السوق ، =

دول أوروبية أخرى بالانضمام ، أو بالعضوية المنتسبة (٢٤) (association) أو بأن تكون لها معاهدات أفضلية (accords préférenciels) مع السوق .

وقد تم توقيع اتفاقيات انتساب عديد من الدول الى السوق ، كانت أولها مع اليونان في أول يوليو ١٩٦١ ، ثم اعقبتها اتفاقية «ياوندى» المبرمة في يوليو ١٩٦٣ ، والتي ترتب عليها انتساب ثمانى عشرة دولة أفريقية للسوق . وتنظم هذه الاتفاقية التبادل بين هذه الدول الافريقية والسوق، ومنحها مزايا اقتصادية . كما تم توقيع معاهدات افضلية لصالح بعض الدول ، تخولها الحصول على ميزات جمركية وتفضيلية ، وزيادة حجم التجارة مع دول السوق ، ومن أمثلتها اتفاقية تركيا مع السوق في ١٢ سبتمبر ١٩٦٣ ، واتفاقية اسرائيل مع السوق في ٤ يونيو ١٩٦٤ (٢٥) ، واتفاقية يوغوسلافيا مع السوق في فبراير ١٩٧٠ ، واتفاقية مصر مع السوق في ديسمبر ١٩٧٢ (٢٦) .

وقد طرأ تطور هام على السوق عندما اتسع حجم عضويتها ، بالتوقيع في ٢٢ يناير ١٩٧٢ لاتفاقية انضمام كل من بريطانيا وايرلندا الجنوبية والدنمرك والنرويج الى السوق ، على أن يسرى هذا الانضمام اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ .

وبدأت بينها وبين دول السوق مفاوضات من أجل تسوية المشاكل التي يمكن أن تنشأ عن هذا الانضمام . إلا أنه لم يتيسر تذليل الصعوبات في حياة الرئيس ديغول الذي عارض بشدة هذا الانضمام . وعندما تول حزب المحافظين السلطة في بريطانيا في عام ١٩٧٠ ، سعى حثيثا ، بمساعدة «فيل برايث» مستشار ألمانيا الغربية لتحقيق الانضمام .

(٢٤) وذلك إعمالا للادة ٢٣٨ من اتفاقية روما . وتختلف العضوية بالانتساب ، عن العضوية الأصلية ، أو العضوية بالانضمام ، في أن العضو المنتسب لا يتمتع ولا يلتزم إلا بامتيازات والتزامات محددة ينص عليها اتفاق الانتساب المبرم بينه وبين السوق .

(٢٥) استطاعت اسرائيل بمقتضى هذه الاتفاقية أن تنمى صادراتها لدول السوق بأكثر من ٥٠٪ .

(٢٦) تقضى الاتفاقية بخفض التعريفية في دول السوق على الواردات المصرية بنسبة ٤٥٪ عند بدء تنفيذ الاتفاقية، وتزاد إلى ٥٥٪ في أول يناير ١٩٧٤ . وبالنسبة للمنتجات الزراعية تخفض دول السوق تعريفاتها على الواردات المصرية بنسبة تتراوح بين ٢٥ و ٥٠٪ ، أما المواد فتخفض التعريفية عليها بنسبة ٦٠٪ . وفي مقابل ذلك تخفض مصر التعريفية على وارداتها من المنتجات الصناعية من دول السوق بنسبة تتراوح بين ٣٠ و ٥٠٪ .

وقد صدقت بريطانيا وايرلندا الجنوبية والدنمرك على اتفاقية الانضمام ، وأصبحت بالتالى أعضاء فى السوق ، وصارت الدول الاعضاء بذلك ، اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ ، تسع دول . أما النرويج ، فلم تصدق على الاتفاقية ، نتيجة ما أسفر عنه الاستفتاء الشعبى من رفض الانضمام (٢٧) .

ثالثا - الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية :

(La Communauté Européenne de l'Energie Atomique — Euratom)

(أ) نشأة الجماعة :

قامت هذه الجماعة بمقتضى اتفاقية روما عام ١٩٥٧ ، التى انشأت السوق الأوروبية المشتركة . ويرجع انشاؤها الى احساس دول أوروبا الست بأهمية الطاقة فى زيادة الانتاج ، وحتمية تعاونها فى اقامة صناعة ذرية .

وتتطابق كثير من احكام اتفاقية هذه الجماعة ، لا سيما المتعلقة بالعضوية والانضمام والانتساب ، مع احكام اتفاقية السوق الأوروبية المشتركة .

(ب) اهداف الجماعة ومبادئها :

١ - تشجيع البحوث المتعلقة بالطاقة الذرية ، وتبادل المعلومات الخاصة بها .

٢ - تنفيذ مشروعات مشتركة خاصة بالاستخدام السلمى للذرة .

٣ - الاشتراك فى استخراج الخامات والوقود النووى .

٤ - وضع قواعد ونظم لمنع انتشار الاسلحة الذرية .

٥ - التعاون مع الدول الاجنبية ، والمنظمات الدولية الاخرى فى مجال ابحاث الذرة ومشروعات استغلالها .

(٢٧) تقضى الأحكام الدستورية فى الدنمرك والنرويج باجراء استفتاء شعبى حتى تصبح مثل هذه الاتفاقية نافذة . وقد وافق الشعب الدنمركى فى ١٣ أكتوبر ١٩٧٢ ، على الانضمام بأغلبية ٥٧% ، فى حين رفض الشعب النرويجى هذا الانضمام ، بأغلبية ٥٣,٦% .

(ج) فروع الجماعة :

كانت هذه الفروع ، قبل أن تتم عملية ادماج فروع الجماعات الثلاث ، على النحو الآتى :

١ - مجلس الوزراء :

ويتكون من مندوب عن كل دولة ، وتصدر قراراته بالاجماع باستثناء بعض المسائل التى يكتفى فيها بالأغلبية .

٢ - الجمعية العامة :

طبقا لاتفاقية روما ، فان للسوق الأوروبية المشتركة وجماعة الطاقة الذرية جمعية واحدة . وقد سبق الكلام عن نظامها .

٣ - اللجنة :

وتشكل من خمسة أعضاء من جنسيات مختلفة ، يتم اختيارهم من بين أشهر الخبراء فى مجال الطاقة الذرية . ويشبه نظام عمل هذه اللجنة نظام عمل لجنة السوق الأوروبية المشتركة . ويتبع اللجنة « مكتب علمى وفنى » ، ذو طابع استشارى .

٤ - محكمة العدل الأوروبية :

طبقا لاتفاقية روما ، فان السوق الأوروبية المشتركة وجماعة الطاقة الذرية تكون لهما محكمة عدل واحدة ، وقد سبق الكلام عن تشكيلها واختصاصاتها .

تعديل نظام الجماعات الأوروبية الثلاث اعتبارا من أول يوليو ١٩٦٧ :

كانت صور الفروع القائمة فى الجماعات الأوروبية الثلاث ، بعد إبرام اتفاقية روما فى عام ١٩٥٧ ، على النحو الآتى :

١ - ثلاث هيئات تنفيذية ، هى « السلطة العليا » لجماعة الفحم والصلب ، و « لجنة » السوق الأوروبية المشتركة ، و « لجنة »

جماعة الطاقة الذرية ، مع اختلاف هذه الهيئات من حيث تكوينها ، ومدى اختصاصاتها .

٢ - ثلاثة مجالس للوزراء ، تتكون من ممثلين تعينهم الدول ، مع احتمال أن يكون بعضهم ممثلاً لدولته في أكثر من جماعة . ويمارس مجلس كل جماعة اختصاصات متميزة .

٣ - جمعية واحدة ، يطلق عليها اسم الجمعية البرلمانية الأوروبية .

٤ - محكمة عدل واحدة ، يطلق عليها اسم محكمة العدل للجمهورية الأوروبية .

وقد رأت الدول الأعضاء ، على ضوء الممارسة الفعلية ، وفي محاولة للاقتراب من الوحدة الأوروبية الحقيقية ، توحيد جميع الأجهزة المتناظرة داخل الجماعات الثلاث . وتم توقيع اتفاقية في ١٨ أبريل ١٩٦٥ ، أصبحت سارية المفعول اعتباراً من أول يوليو ١٩٦٧ (٢٨) ، لتوحيد الأجهزة التنفيذية الثلاث في لجنة واحدة ، وتوحيد مجالس الوزراء الثلاث في مجلس واحد .

وقد نصت المادة ١٠ من الاتفاقية على أن تتشكل اللجنة الموحدة من تسعة أعضاء (٢٩) ، تعينهم الدول الأعضاء باتفاقها المشترك لمدة أربع سنوات . كما نصت المادة ٢ على أن يكون مجلس الوزراء من ممثلي الدول الأعضاء ، وأن تكون رئاسته بالتناوب بين أعضائه لمدة ستة شهور لكل منهم . وقررت المادة ٣ أن تتشكل لجنة من ممثلين دائمين للدول الأعضاء ، تتولى تحضير أعمال المجلس ، وتنفيذ ما يوكل إليها .

(٢٨) كان من المقرر أن تصبح الاتفاقية سارية اعتباراً من أول يناير ١٩٦٦ ، لولا تأخير بعض الدول في التصديق . راجع د. محمد طلعت الغنيمي ، المرجع السابق الإشارة إليه ، ص ١١٨٣ ، هامش ١ .

(٢٩) وكان قد اتفق أثناء توقيع الاتفاقية على أن تتكون اللجنة بعد الإدماج من أربعة عشر عضواً بصفة مؤقتة ، وذلك إلى حين بدء سريان المعاهدة .

الفصل الخامس

منظمة الدول الامريكية

نشأة المنظمة :

يجمع الدول الامريكية (الولايات المتحدة ودول امريكا اللاتينية) عدد من عوامل الوحدة ، أهمها عوامل التجاور الجغرافي والتاريخ المشترك في محاربة الاستعمار الانجليزى والاسبانى والبرتغالى ، والرغبة في التعاون السياسى والاقتصادى بعيدا عن تدخل القارة الاوروبية . وقد كان تصريح الرئيس الأمريكى « مونرو » فى ٢ ديسمبر ١٨٢٣ ، أحد الدوافع الرئيسية لحركة الوحدة بين هذه الدول . فقد أعلن أن لامريكا كيانا ذاتيا مستقلا يقتضى رفض التدخل الاوروبى فى شئون القارة الامريكية وضرورة استقلال المستعمرات الاسبانية بها .

ولعب « سيمون بوليفار » - المعروف باسم محرر امريكا اللاتينية - دورا كبيرا فى التقارب بين دول العالم الجديد ، عندما كان على رأس دولة كولومبيا الكبرى ، التى كانت تضم ، خلال القرن التاسع عشر ، كولومبيا واكوادور وبنما وفنزويلا . فقد قام بابرارام معاهدات ثنائية بين كل من كولومبيا الكبرى وبيرو والمكسيك وشيلي والارجنتين وامريكا الوسطى ، ثم دعا الى عقد مؤتمر لبحث انشاء اتحاد تعاهدى عام يضم الدول الامريكية . ورغم انعقاد المؤتمر فى بنما عام ١٨٢٦ ، الا أن عسدم حضور البرازيل والارجنتين ، استجابة لضغوط انجلترا ، وتأخر وصول مندوبى الولايات المتحدة ، أدى الى فشل المؤتمر فى تحقيق أهدافه ، رغم توقيع الاعضاء المشتركين فيه - وهم بوليفيا وبيرو والمكسيك وكولومبيا الكبرى وامريكا الوسطى - لاتفاقية دولية ، تعتبر فى واقع الامر ، الاساس الذى استمد منه عهد عصبة الامم أحكامه .

وحاولت المكسيك من جديد ، خلال السنوات ١٨٣١ ، ١٨٣٨ ، ١٨٤٠ ، بعث فكرة قيام اتحاد أمريكى ، الا انها لم تنجح فى تحقيق ذلك نتيجة انشغال الدول فى عمليات البناء الداخلى .

على أن يبرو عاودت الدعوة الى الفكرة ، اثر ظهور تهديدات اسبانية بالتدخل خلال عامي ١٨٤٧ و ١٨٤٨ ، وتم عقد مؤتمرين في ليما : الاول في عام ١٨٤٧ - ١٨٤٨ ، وتم في نهايته التوقيع على معاهدة تقضى بانشاء اتحاد تعاهدى ، والثانى في عام ١٨٦٤ ، وتم في نهايته التوقيع على معاهدة تحالف . الا ان المعاهدتين لم تخرجا الى حيز التنفيذ الحقيقى .

وفي السنوات الاخيرة من القرن التاسع عشر بدأت الدول الامريكية تعقد مؤتمرات بهدف دعم التعاون فيما بينها ، لعبت الولايات المتحدة الامريكية فيها دورا رئيسيا ، وحملت لواء الدعوة الى اقامة اتحاد امريكى . وتم عقد مؤتمر للدول الامريكية في واشنطن عام ١٨٨٩ ، قرر انشاء مكتب تجارى ، تحول فيما بعد الى هيئة دائمة للتعاون التجارى تعقد اجتماعات دورية .

وتوالى المؤتمرات الامريكية بهدف تنسيق اوجه التعاون الاقتصادى والاجتماعى ، ودعم الاتحاد الامريكى ، وأسفرت هذه المؤتمرات عن ابرام عديد من الاتفاقيات الدولية .

ثم شعرت الدول الامريكية ، بعد انتهاء الحرب العالمية الاولى ، بضرورة انشاء تنظيم اقوى لا يكون مجرد اتحاد في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وانما يحقق نظام امن مشترك للقارة الامريكية (١) . وعقدت بعض مؤتمرات دولية كان اهمها :

١ - مؤتمر بوينس ايرس ، في عام ١٩٣٦ ، الذى اسفر عن اتفاقية تضامن لصيانة السلام فى القارة الامريكية (٢) .

٢ - مؤتمر ليما ، فى عام ١٩٣٨ ، الذى اسفر عن تصريحين ، أحدهما يتعلق بالمبادئ الامريكية التى يتعين على الدول مراعاتها فى تصرفاتها ، والآخر خاص بالتضامن الامريكى والعمل المشترك ، ويقرر تشكيل مجلس يضم وزراء خارجية الدول الامريكية .

(١) وقد حرصت الولايات المتحدة ، فى مواجهة مخاوف دول أمريكا اللاتينية ، على أن تؤكد عدم سعيها إلى السيطرة على هذه الدول ، فأعلنت فى مؤتمر مونتهفيديو فى عام ١٩٣٣ ، أنها ستتبع سياسة حسن الجوار ، وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى .
(٢) تقضى الاتفاقية بتبادل الدول الأمريكية المشورة فى حالة وقوع حرب مع دولة أجنبية ، يكون من شأنها تهديد أمن القارة .

٣ - مؤتمر هافانا ، في عام ١٩٤٠ ، الذي أكد اعتبار أى تهديد لدولة أمريكية تهديداً لسنائر الدول الأمريكية .

٤ - مؤتمر شابالتيك في عام ١٩٤٥ ، وريو دي جانيرو في عام ١٩٤٧ ، اللذان وضعاً أسس إعادة تنظيم الاتحاد الأمريكى ، وقرراً عدم تعارضه مع أهداف ومبادئ هيئة الأمم المتحدة . وقد أسفر مؤتمر ريو دي جانيرو عن توقيع اتفاقية دولية في ٢ سبتمبر ١٩٤٧ ، تقضى باعتبار أى اعتداء مسلح من دولة غير أمريكية على دولة أمريكية اعتداء على القارة كلها .

وجدير بالذكر ، انه عندما نشأ ميثاق الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥ ، لم يكن الاتحاد الأمريكى قد تحول بعد الى شكل منظمة اقليمية ، رغم أن الفصل الثامن من هذا الميثاق الخاص بالتنظيمات الإقليمية ، قد وضع خصيصاً من أجل التنظيم الإقليمى الذى يمكن أن يجمع الدول الأمريكية .

وعندما عقد المؤتمر الدورى للاتحاد الأمريكى ، في بوجوتا ، بحضور احدى وعشرين جمهورية أمريكية (٣) ، من ٣ مارس الى ٢ مايو ١٩٤٨ ، قامت الدول الاعضاء بتوقيع ميثاق جديد عدلت به الاتفاقيات السابقة ، وقررت انشاء منظمة اقليمية ، وفقاً لمفهوم ميثاق الأمم المتحدة للمنظمات الإقليمية ، تحل محل الاتحاد الأمريكى ، وتعرف باسم منظمة الدول الأمريكية (٤) .

على أن ميثاق المنظمة الجديد لم يصبح نافذاً إلا اعتباراً من ١٣ ديسمبر ١٩٥١ ، بعد اكتمال اجراءات التصديق عليه ، وذلك عندما أودعت كولومبيا التصديق الرابع عشر على الميثاق (٥) .

(٣) وهذه الدول ، التى أصبحت أعضاء منظمة الدول الأمريكية ، هى : الأرجنتين - بوليفيا - البرازيل - شيلي - كولومبيا - كوستاريكا - الدومنيكان - اكوادور - سلفادور - جواتيمالا - هايتى - هندوراس - المكسيك - نيكاراغوا - بنما - باراجواى - بيرو - الولايات المتحدة الأمريكية - أوراجواى - فنزويلا - كوبا .
وقد استبعدت المنظمة كوبا في ٣١ يناير ١٩٦٢ ، بدعوى أن نظام «فيدل كاسترو» لا يتفق وأهدافها ومبادئها .

(٤) كما تم توقيع اتفاقية أخرى خاصة بطرق التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الأمريكية .

(٥) تم تسجيل الميثاق لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة في ١٦ يناير ١٩٥٢ .

ويتضمن الميثاق ديباجة ومائة واثنى عشرة مادة .

غير أن الممارسة العملية ما لبثت أن كشفت عن بعض نواحي القصور في الميثاق ، وضرورة تقوية المؤسسات التي أنشأها ، مما دعا إلى عقد مؤتمر في ريودي جانيرو ، في مايو ١٩٦٥ ، من أجل تطوير المنظمة ، ولكنه لم يحقق أى نتائج . ثم عقد مؤتمر آخر في هذه المدينة ، في نوفمبر من نفس العام ، تمكن من اعداد وثيقة تحدد أسس تعديل هيكل المنظمة ، وشكلت لجنة خاصة لوضع هذه الاسس موضع التنفيذ . وفي ٢٧ فبراير ١٩٦٧ ، أقر مؤتمر بوينس آيرس بروتوكول اصلاح منظمة الدول الامريكية . ليس بوصفه ميثاقاً جديداً ، وإنما كمراجعة لبعض احكام ميثاق بوجوتا (٣) . ويتضمن الميثاق المعدل مائة وخمسين مادة .

(١) أهداف المنظمة ومبادئها :

تنص للمادة الأولى من ميثاق بوجوتا على أن منظمة الدول الامريكية تنظم اقليمى يعمل في إطار أهداف ومبادئ الأمم المتحدة (٧) . وهى بهذه الطبيعة تهدف الى دعم التضامن في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، بين الجمهوريات الامريكية الاعضاء .

ويحدد الفصل الثانى من الميثاق مبادئ المنظمة فيما يلى :

(أ) احترام شخصية وسيادة واستقلال الدول الاعضاء .

(ب) التزام الدول بتنفيذ التزاماتها المترتبة على المعاهدات وباقى مصادر القانون الدولى .

(ج) مراعاة الالتزامات المترتبة على مبدأ حسن النية فى العلاقات الدولية .

(د) قيام النظم السياسية للدول الاعضاء مستندة الى مبادئ الديمقراطية .

(٦) وتقرر أن يصبح بروتوكول بوينس آيرس نافذاً بعد تصديق ثلثى الدول الأعضاء بالمنظمة . وهو ما لم يتحقق حتى الآن .

(٧) ولذلك تنص المادة ١٠٢ من الميثاق على عدم جواز تعارض أحكامه مع حقوق وواجبات الدول ، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة .

(هـ) تحريم الحروب العدوانية ، وفرض المنازعات بالطرق السلمية (٨) .

(و) اعتبار أى اعتداء ضد دولة أمريكية اعتداء على جميع الدول الأمريكية (٩) .

(ز) مراعاة العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى كأساسين للسلام الدائم .

(ح) احترام الحقوق الأساسية للإنسان ، دون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو العقيدة أو الجنس .

(ط) احترام القيم الثقافية ، وتوجيه ثقافة الشعوب نحو العدالة والحرية والسلام .

(٢) فروع المنظمة :

(أ) المؤتمر :

هو الجهاز الأعلى للمنظمة ، ويتكون من ممثلين لكافة الدول الأعضاء . ويختص بتحديد سياسة المنظمة ، واختصاصات ووظائف أجهزتها ، ويملك مناقشة أى موضوع يتعلق بالجمهوريات الأمريكية .

وينعقد المؤتمر كل خمس سنوات فى دورة عادية ، كما يجوز دعواته الى دورة غير عادية ، بناء على طلب ثلثى الأعضاء . ولكل دولة عضو فى المؤتمر صوت واحد .

(ب) مجلس وزراء الخارجية :

وينعقد اذا دعت الحاجة الى ذلك ، وخاصة عند وقوع اعتداء مسلح على دولة عضو . وتعاون المجلس لجنة استشارية للدفاع ، تضم أعلى السلطات العسكرية فى الدول الأعضاء .

(٨) ويحدد الفصل الرابع من الميثاق هذه الطرق ، ويلزم الدول الأعضاء بالالتجاء اليها قبل عرض أى نزاع على مجلس الأمن بالأمم المتحدة .
(٩) ويحدد الفصل الخامس وسائل الدفاع المشترك .

(ج) مجلس المنظمة :

هو مجلس تنفيذى دائم ، يتكون من المندوبين الذين تعينهم الدول الاعضاء . وينتخب المجلس رئيسه ونائبه لمدة عام ، ولا يجوز اعادة انتخاب أى منهما .

ويختص المجلس بالتحضير لاجتماع المؤتمر ، وتقديم المقترحات له وللدول الاعضاء ، لانشاء الاجهزة المتخصصة . ويقوم بالتشاور ، لحين اجتماع مجلس وزراء الخارجية ، فى حالة وقوع عدوان على دولة امريكية ، كما يتولى سلطة الاشراف على اعمال المكتب الأمريكى ، واجهزة التعاون الفنى المختلفة التابعة للمنظمة (١٠) .

(د) المكتب (الاتحادى الأمريكى) :

هو الجهاز الادارى الدائم للمنظمة ، ويرأسه أمين عام يعينه مجلس المنظمة لمدة عشر سنوات (١١) . ولا يجوز اعادة انتخابه ، أو انتخاب شخص آخر من نفس الجنسية .

ويعمل المكتب ، تحت اشراف مجلس المنظمة ، على تعزيز العلاقات بين الدول الاعضاء . وينقسم العمل داخله بين عدة ادارات متخصصة .

وبالإضافة الى الفروع الرئيسية الدائمة ، تنعقد مؤتمرات متخصصة ، بدعوة من المؤتمر الأمريكى ، أو مجلس وزراء الخارجية ، أو مجلس المنظمة ، لدراسة بعض المسائل الفنية التى تهم الدول الأمريكية .

(٣) بروتوكول بوينس آيرس :

ادخل البروتوكول بعض التعديلات على الفصل السابع من ميثاق

(١٠) والمجلس ثلاثة فروع فنية هى : المجلس الاقتصادى والاجتماعى (ومقره واشنطن) ، ومجلس القانونيين الأمريكيين (ومقره ريودى جانيرو) ، والمجلس الثقافى الأمريكى (ومقره مكسيكو) .

(١١) كما يعين أميناً مساعداً لنفس المدة .

بوجوتا ، بهدف تطوير الاقتصاد الأمريكى ، ودعم التعاون الاقتصادى ، وتعديلات أخرى على الفصل الثامن الخاص بالشئون الاجتماعية ، بهدف التنسيق بين التشريعات الاجتماعية . كما أدخل تعديلات على الفصل التاسع الخاص بمسائل التربية والعلوم والثقافة ، بهدف جعل التعليم اجباريا ومجانيا وتطوير نظم التعليم .

على ان أهم ما جاء به البروتوكول من تعديل ، هو ما يتناول احكام نظام العمل فى الفروع ، ويتمثل فى :

(ا) المؤتمر : فيعقد مرة كل عام بدلا من كل خمس سنوات .

(ب) المجالس : فتصبح ثلاثة على مستوى واحد . وهى المجلس الدائم ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس التربية والعلوم والثقافة .

(ج) اللجان المتخصصة : فتكون هناك لجنتان هما اللجنة القانونية ، واللجنة الأمريكية لحقوق الانسان .

(د) الامانة العامة : فقد أدخلت عدة تعديلات على أسلوب عملها ، ولم يعد يطلق عليها اسم الاتحاد الأمريكى .

مستقبل منظمة الدول الأمريكية :

واجهت المنظمة منذ نشأتها كثيرا من الصعوبات التى ترجع الى تمسك الدول الاعضاء فيها بسيادتها ، وعدم تصديقها على كثير من الاتفاقيات التى وضعتها المنظمة ، الامر الذى أدى الى ضعف نشاط المنظمة .

وقد كان لازمة كوبا عام ١٩٦٢ ، وطردها من المنظمة - بأغلبية أربعة عشر صوتا ضد صوت واحد (كوبا) مع امتناع ستة أعضاء عن التصويت - تأثير على فاعلية المنظمة ، واحساس عدد من الدول الاعضاء بأن المنظمة أصبحت اداة لتنفيذ سياسة الولايات المتحدة الأمريكية ، وتأکید سيطرتها على دول القارة .

ورغم محاولات الولايات المتحدة الأمريكية من أجل زيادة فاعلية المنظمة ،

عن طريق برامج المساعدات الاقتصادية ، أو الدعوة لتطوير المنظمة وانشاء
قوة مسلحة دائمة تابعة لها ، فان ما قامت به من حصار بحرى لكوبا
عام ١٩٦٢ ، وموقفها من أزمة الدومينيكان عام ١٩٦٥ ، ومن حكومة
الانقلاب فى شيلي عام ١٩٧٣ ، ساعد على تفكك التضامن الأمريكى ،
واضعاف دور المنظمة الأمريكية ، التى لم تحقق من الانجازات السياسية
والاقتصادية ، ما يمكن مقارنته بما انجزته الجماعات الأوروبية (١٢) .

(١٢) راجع :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions»,
1975, p. 200.

الفصل السادس

الأحلاف العسكرية

إن الأحلاف العسكرية ، التي تعد مظهراً لتنظيم التعاون الثنائي أو الجماعي في الشؤون الحربية ، ظاهرة ترجع إلى عصور قديمة من التاريخ (١) . وقد شهد العالم على مر الأزمنة صوراً مختلفة من الأحلاف والمواثيق العسكرية . ورغم قيام نظام أمن جماعي عالمي في ظل عصبة الأمم ، وبالذات بعد نشأة الأمم المتحدة ، فإن ظاهرة الأحلاف العسكرية ، وما يترتب عليها من قيام نظم أمن جزئية لم تختف ، بل زاد انتشارها واتسع نطاق الدول التي تشترك فيها ، بحيث أصبحت أحد المعالم الرئيسية لسياسة توازن القوى المعاصرة . ويرجع ذلك إلى زيادة حدة الصراعات العقائدية بعد الحرب العالمية الثانية ، بين المعسكر الشرقي بزعامة الاتحاد السوفييتي ، والمعسكر الغربي بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية ، كما يرجع ذلك إلى عدم ثقة كثير من الدول في مدى فاعلية نظام الأمن الجماعي الذي وضعتة الأمم المتحدة .

وتكون الأحلاف العسكرية ثنائية أو جماعية . وقد لجأ الاتحاد السوفييتي والولايات المتحدة إلى الأسلوبين ، فقد أنشأ كل منهما حلفاً جماعياً يضم مجموعة من الدول المؤيدة له (حلف وارسو - حلف الأطلسي) ، كما أبرما في الوقت نفسه عدة اتفاقيات ثنائية مع بعض الدول التي لا يمكن ، لسبب آخر ، أن تكون -عضواً في الحلف الجماعي . مثال ذلك أن جمهورية فنلندا لم تنضم إلى حلف وارسو الجماعي ، باعتبارها دولة تتبع سياسة أقرب إلى الحياد ، وظلت مرتبطة مع الاتحاد السوفييتي بمقتضى اتفاقية عسكرية ثنائية أبرمت في ٦ أبريل ١٩٤٨ ، ثم تم تجديدها في ١٨ سبتمبر

(١) في عام ١٢٩٤ ق.م ، عقد حلف عسكري بين الملك رمسيس الثاني وحاتوسيليس ملك الحيثيين . راجع د. بطرس بطرس غالي «الأحلاف العسكرية» ، ملحق الأهرام الاقتصادي ، أول نوفمبر ١٩٦٥ ، ص ٦ ؛ وانظر أيضاً مؤلفه باللغة الفرنسية : «Contribution à une théorie générale des alliances», Paris 1963.

١٩٥٥ لمدة عشرين سنة . ومثال ذلك أيضا ، أن كوريا الجنوبية عقدت مع الولايات المتحدة اتفاقية عسكرية ثنائية في أول أكتوبر ١٩٥٣ ، ولم تنضم الى حلف جنوب شرقى آسيا الجماعى ، حتى لا تتحمل بقية الدول الاعضاء فى هذا الحلف اعباء الدفاع عنها ، وهى اعباء ثقيلة .

وقد تكون الأحلاف العسكرية احلafa مؤقتة او احلafa دائمة . وغالبا ما تكون الأحلاف الثنائية احلafa مؤقتة ، فى حين تكون الأحلاف الجماعية احلafa دائمة . ومن امثلة الأحلاف المؤقتة المعاهدات السوفيتية التى ادت الى انشاء الكتلة الشرقية فى أوروبا ، وكانت مدتها عشرين سنة ، والمعاهدة المصرية الانجليزية المبرمة فى ١٨ نوفمبر ١٩٥٤ ، بشأن قاعدة قناة السويس ، وكانت مدتها سبع سنوات (٢) . أما الأحلاف الدائمة التى لا يحدد تاريخ لانتهائها ، فتأخذ صفة الدوام والاستمرار ، ومن امثلتها حلف الاطلنطى وحلف وارسو .

وايا كانت انواع الأحلاف العسكرية ، فقد سبق ان اوضحنا ما تؤدى اليه من توتر وتهديد للسلام العالمى ، وعدم اتفاقها مع نظام الامن الجماعى ، وأنه رغم الزعم بأنها تنظميات دفاعية ، فهى قد تؤدى الى شن حروب عدوانية (٣) .

وستتناول دراسة الأحلاف العسكرية فى العسكريين الغربى والشرقى .

أولا - الأحلاف العسكرية فى المعسكر الغربى :

ابرم المعسكر الغربى ، والدول التى تدور فى فلكه ، عدة اتفاقيات عسكرية ثنائية فى أمريكا وأوروبا وآسيا وأفريقيا ، كما اقام عدة أحلاف عسكرية جماعية ، بهدف التكتل فى مواجهة المعسكر الشرقى ، وتعاون الدول الاعضاء فى هذه الأحلاف فى صد أى هجوم من جانب الاتحاد السوفيتى أو احدى دول أوروبا الشرقية .

(٢) ألغت مصر هذه المعاهدة فى أعقاب العدوان الثلاثى عليها ، فى عام ١٩٥٦ .

(٣) راجع الآراء المختلفة حول الأحلاف العسكرية وأنواعها فى مقال د. بطرس

بطرس غالى بعنوان « الأحلاف العسكرية والأمم المتحدة » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ،

واهم الأحلاف العسكرية الغربية : اتحاد أوروبا الغربية — حلف شمال
الاطلنطى — حلف البلقان — حلف جنوب شرقى آسيا — الحلف المركزى .

(١) اتحاد أوروبا الغربية :

(Union de l'Europe Occidentale — U.E.O.).

(أ) نشأة الاتحاد :

وقعت كل من فرنسا وبريطانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج ، فى
١٧ مارس ١٩٤٨ ، اتفاقية بروكسل بهدف انشاء تحالف عسكرى بين هذه
الدول ، ويكون من أغراضه أيضا التنسيق بين أعضائه فى المجالات
الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وقد أطلق على التحالف اسم
« الاتحاد الغربى » .

وكان هذا الحلف موجها عند نشأته ضد المانيا الغربية ، الا انه على
اثر توتر العلاقات بين الاتحاد السوفيتى والكتلة الغربية ، فى اعقاب أزمة
حصار برلين والحرب الكورية ، رأت الدول الخمس المتحالفة ضرورة
تعديل هدف الاتحاد ونظام العضوية فيه ، فتم توقيع اتفاقيات باريس
فى ٢٣ اكتوبر ١٩٥٤ ، التى قررت فتح عضوية الاتحاد لاطاليا والمانيا
الغربية ، الدولتين العدوتين فى الحرب العالمية الثانية ، وليصبح اسمه
« اتحاد أوروبا الغربية » . وقد تقرر أن تكون لندن مقر الاتحاد ، (على
أن تكون باريس مقرا لبعض الإدارات) ، وأن تكون مدة سريانه
خمسین سنة .

(ب) أهداف ومبادئ الاتحاد :

- ١ — الدفاع عن المبادئ الديمقراطية ، والحريات الفردية (٤) .
- ٢ — التعاون الاقتصادى والتجارى بين الدول الاعضاء .
- ٣ — تنمية العلاقات الثقافية بين الاعضاء ، وابرام اتفاقيات الضمان
الاجتماعى .

(٤) تم تفسير ذلك على أنه يعنى مناهضة النازية والشيوعية .

٤ - التزام الأطراف بتقديم العون ، والمساعدة العسكرية وغير العسكرية ، اذا وقع اعتداء على عضو منهم .

٥ - أن يكون اتخاذ هذه التدابير بصفة مؤقتة ، لحين تدخل مجلس الأمن ، واتخاذ الاجراءات الضرورية لحفظ السلم (٥) .

٦ - يضع الحلف ، على عكس سائر الأحلاف الأخرى ، قيودا على التسليح بالنسبة لأحد أعضائه ، وهي ألمانيا الغربية ، وذلك خشية عودتها الى العدوان . وقد تعهدت ألمانيا بعدم انتاج أسلحة ذرية أو بيولوجية أو كيمياوية ، الا بتصريح من مجلس الاتحاد . بل ان الاتحاد يتولى مهمة الرقابة على انتاج أسلحة معينة بالنسبة لباقي الدول الاعضاء .

(ج) فروع الاتحاد :

١ - مجلس الاتحاد :

ويتكون من وزراء خارجية الدول الاعضاء . ويختص بالتشاور بشأن أى موقف يهدد السلم او الاستقرار الاقتصادى .

ويعقد المجلس اجتماعات دورية ، ويمكن دعوته للانعقاد بصفة طارئة . وتصدر قراراته ، فى الأصل ، بالإجماع ، الا بالنسبة لبعض القرارات الخاصة بقوات الاتحاد ورقابة التسليح ، حيث يكتفى فيها بالأغلبية .

وللمجلس مكتب دائم ، مقره لندن ، ويتكون من السفراء الدائمين للدول السبع الاعضاء فى العاصمة البريطانية ، وممثل عن وزارة الخارجية البريطانية . ويجتمع مرة كل شهر على الأقل ، فيما بين ادوار انعقاد مجلس الاتحاد .

٢ - جمعية الاتحاد :

تعد بمثابة برلمان الاتحاد . وتتكون من ممثلى الدول الاعضاء فى الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا . ومهمتها استشارية ، تتلخص فى النظر فى

نشاط المجلس ، الذى يقدم اليها تقريراً سنوياً عن نشاط الاتحاد ، خاصة فيما يتعلق بموضوع الرقابة على التسلح .

٣ - لجنة الدفاع :

وتتكون من وزراء الحربية ، وتختص بالبحث فى مسائل الدفاع المشترك ، بمعاونة رؤساء أركان حرب الدول الاعضاء .

٤ - اللجنة الدائمة للتسلح ولجنة رقابة التسلح :

وهما ليجنتان فنيتان متخصصتان ، تهدف الأولى الى معاونة الدول الاعضاء فى انتاج السلاح ، وتختص الثانية بمراقبة مدى احترام الدول الاعضاء لتعهداتها فى مجال انتاج أسلحة معينة .

٥ - أمانة عامة :

وهى الهيئة الادارية للاتحاد ، ويرأسها أمين عام .

(٢) حلف شمال الاطلسي : (O.T.A.N.)

(١) نشأة الحلف :

لقى الرئيس الأمريكى « ترومان » ، فى ١٢ مارس ١٩٤٧ ، خطاباً أمام الكونجرس ، يعد المصدر السياسى الاول لحلف شمال الاطلسي ، اذ جاء فيه أنه ينبغي أن يكون من مبادئ السياسة الأمريكية مساعدة كل شعب حر ، ضد أى قوة تحاول التسلط عليه ، سواء كانت أقليات مسلحة أو حكومات اجنبية . وكان يقصد بالأقليات المسلحة الاحزاب الشيوعية ، وبالحكومات الاجنبية الدول الشيوعية (١) .

ثم تبلورت فكرة انشاء حلف عسكرى يضم دول غرب أوروبا (بما فيها الدول الاعضاء فى اتحاد أوروبا الغربية) ، والولايات المتحدة الأمريكية ،

(٦) راجع د. بطرس بطرس غالى « حلف الأطلسي » ، سلسلة كتب سياسية ،

١٩٧٠ ، ص ٨ ؛ « ميثاق الأطلسي الشمالى » ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٥١ ،

على أثر قيام الاتحاد السوفييتى بتشديد حصاره على برلين فى أبريل ١٩٤٨ . وقد تم انشاء الحلف بموجب ميثاق تم توقيعـه فى واشنطن فى ٤ أبريل ١٩٤٩ (٧) . وقد وقعت على ميثاق الحلف اثنتا عشرة دولة هى بلجيكا وكندا والدنمرك وفرنسا وايسلندا وايطاليا ولوكسمبورج وهولندا والنرويج والبرتغال والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية . وقد أصبح الميثاق نافذا اعتبارا من ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ .

ثم انضمت تركيا واليونان الى الحلف فى ٢٢ أكتوبر ١٩٥١ ، والمانيما الغربية فى ٢٣ أكتوبر ١٩٥٥ .

ويتكون الميثاق من ديباجة ، وأربع عشرة مادة . ولم يحدد أجل لانتهاء الميثاق ، وان كان قد تضمن نصا يجيز للاطراف حق طلب الانسحاب بعد مضى عشرين سنة من تاريخ نفاذه ، على أن يتم تنفيذ الانسحاب بعد سنة من اخطار حكومة الولايات المتحدة بذلك (٨) . كما تضمن الميثاق نصا يجيز تشاور الاطراف فى امسر تعديل الميثاق بعد مضى عشر سنوات على نفاذه (٩) . وقد تم بالفعل ادخال بعض تعديلات على الميثاق ، كما تم نقل مقره الرئيسى من لندن الى باريس فى عام ١٩٥١ . ثم الى بروكسل فى عام ١٩٦٧ .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

أهداف الحلف كما جاءت فى ميثاقه هى : (١٠)

- ١ - تأكيد ايمان الدول الاعضاء بأهداف ومبادئ الأمم المتحدة .
- ٢ - تأكيد رغبة هذه الدول فى العيش فى سلام مع جميع الشعوب

(٧) تم نشر نصوص الميثاق ، على خلاف ما تقتضى به التقاليد الدبلوماسية ، فى ١٨ مارس ١٩٤٩ ، وذلك قبل توقيعـه ، بهدف جذب اهتمام الرأى العام إلى أهمية الحلف . راجع د. الشافعى محمد بشير ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٢٤٧ .

(٨) مادة ١٣ من الميثاق .

(٩) مادة ١٢ من الميثاق .

(١٠) تقول ديباجة الميثاق : « يؤكد أطراف هذه المعاهدة إيمانهم بمقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه ، كما يؤكدون رغبتهم فى العيش فى وئام مع جميع الشعوب وجميع الحكومات . وقد عقدوا العزم على المحافظة على حرية شعوبهم وتراثهم المشترك ومدنيتهم ، وفقاً لمبادئ الديمقراطية وحرية الفرد وسلطان القانون . وهم يسعون لاستقرار الأحوال ونشر الرفاهية فى شمال الأطلسنى ، وقد صمموا على توحيد جهودهم للدفاع المشترك والمحافظة على السلم والأمن » .

والحكومات ، لصيانة الحرية والتراث المشترك ، والحضارة القائمة على مبادئ الديمقراطية ، والحرية الفردية ، وقواعد القانون .

٣ - تشجيع الاستقرار والرفاهية في منطقة شمال الأطلنطي (١١) .

٤ - توحيد جهود المنطقة من أجل الدفاع الجماعي ، والمحافظة على السلم والأمن .

م - فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية والامتناع عن استعمال القوة .

ورغم تعدد الاهداف التي ذكرها ميثاق الحلف ، فان الهدف العسكري هو السبب الرئيسى لقيام هذا الحلف . فواقع الامر أن هذا الميثاق قد نشأ ليجمع في منظمة عسكرية دول غرب أوروبا التي تشكل خط الدفاع الاول عن القارة الامريكية في حالة أى هجوم يقوم به المعسكر الشرقى . وقد وضع الميثاق القواعد اللازمة لتنفيذ هذا الهدف . فقد نصت المادة الثالثة منه على أن يعمل الاعضاء على تقوية امكاناتهم الفردية والجماعية ، لمقاومة أى هجوم مسلح ، وذكرت المادة الرابعة أن عليهم التشاور فيما بينهم ، كلما حدث تهديد لسلامة اراضي أو استقلال أو أمن احدى الدول الاعضاء . كما قررت المادة الخامسة اتفاق الاعضاء على اعتبار أى هجوم مسلح يقع على احدهم ، في أوروبا أو أمريكا الشمالية ، هجوما عليهم جميعا ، يقتضى أن يقوموا فرادى أو جماعات بمساعدة من وقع عليه الهجوم ، اعمالا لحق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى الذى نصت عليه المادة ٥٥ من ميثاق الامم المتحدة .

ورغم أن الميثاق يستخدم اصطلاح « الهجوم المسلح » ، وليس اصطلاح « الاعتداء » الذى يستخدمه ميثاق الامم المتحدة ، الا أن دول الحلف فسرت الاصطلاح بأنه يعنى الهجوم الحقيقى ، وليس مجرد التهديد به الذى يقع من خارج الدولة (١٢) .

(١١) مع أن الميثاق يجمع في عضويته دولاً لا تدخل في منطقة الأطلنطي ولا تطل عليه ، وهى إيطاليا وتركيا واليونان وألمانيا الغربية .

(١٢) ولذلك لا تعد الثورة الداخلية هجوما مسلحا .

وقد قام ميثاق الاطلنطى ، كما يتضح من نصوصه ، استنادا الى المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة الخاصة بحق الدفاع عن النفس ، ولذا لم تشر نصوص الميثاق الى الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة المتعلق بالتنظيمات الاقليمية . ومع ذلك ، فلم يشأ مؤسسو ميثاق الاطلنطى أن يقطعوا كل صلة بينه وبين الهيئة العالمية ، إذ اشارت ديباجة الميثاق الى ايمان الدول الاعضاء بأهداف ومبادئ الامم المتحدة ، كما نصت المادة الخامسة منه على وجوب اخطار مجلس الامن بأى هجوم مسلح ، وكافة التدابير التى تتخذ لمقاومته ، وضرورة العدول عن هذه التدابير ، عند اتخاذ مجلس الامن اجراءاته الخاصة بالمحافظة على السلم والامن الدوليين . بل لقد اعلنت المادة السابعة من الميثاق صراحة : « لا تؤثر هذه المعاهدة ولا يجوز ان تفسر بأنها تؤثر بأى كيفية على حقوق الاطراف والتزاماتهم المنصوص عليها فى ميثاق الامم المتحدة لانهم من اعضائها ، ولا تعفى مجلس الامن من اهم مسؤولياته وهى مسؤولية المحافظة على السلم والامن الدولى » .

(ج) فروع الحلف :

١ - مجلس الاطلنطى :

ويتألف من ممثلى الدول الخمسة عشر الاعضاء ، فى شكل هيئة دولية دائمة تمثل فيها الحكومات بوزراء الخارجية ووزراء الدفاع ، أو الوزراء الآخرين طبقا لنوع الموضوعات المدرجة فى جدول الاعمال .

ويختص المجلس ببحث المسائل الخاصة بتنفيذ الميثاق ، وبصفة خاصة ما نصت عليه المادة الخامسة المتعلقة بالتعاون لصد الهجوم المسلح . ويتم تنظيم المجلس بطريقة تسمح بانعقاده فى كل لحظة ، وعلى وجه السرعة . وهو يجتمع سنويا فى دورة عادية ، فضلا عن الدورات غير العادية التى يعقدها بناء على طلب أغلبية الاعضاء . وتكون رئاسة المجلس بالتناوب بين ممثلى الدول وبحسب الترتيب الابجدي لاسماء الدول باللغة الانجليزية (على أن يتولى أول رئاسة وزير خارجية الولايات المتحدة) .

وجدير بالذكر أن المجلس قرر فى أعقاب فشل مغامرة العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ ، الذى اشترك فيه عضوان من اعضاء الحلف (المملكة المتحدة وفرنسا) ، دون رجوع الى باقى الاعضاء ، تشكيل لجنة

« المستشارين السياسيين » ، ضمانا لمزيد من التشاور في المشكلات السياسية ، قبل اتخاذ مواقف في مواجهتها .

وتصدر قرارات المجلس بالاجماع .

٢ - اللجنة العسكرية :

هى الهيئة العسكرية العليا للحلف ، وتتألف من رؤساء اركان حرب الدول الاعضاء ، عدا ايسلندا ، التى يمثلها أحد المدنيين .

وتختص اللجنة بالاشراف على الوحدات المسلحة التى تضعها الدول الاعضاء تحت تصرف الحلف . كما تصدر توصيات للمجلس . وهى تجتمع مرتين فى السنة عادة .

٣ - اللجنة التنفيذية الدائمة :

وتتكون من رؤساء اركان حرب الولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا (١٢) ، او من مندوبيهم . وهى مسئولة عن الادارة الاستراتيجية للحلف ، وتتولى توحيد الخطط التى تضعها القيادات العسكرية للمناطق . وتكون هذه القيادات مسئولة امام هذه اللجنة . ويوجد ضابط اتصال بين اللجنة التنفيذية والمجلس .

٤ - قيادات المناطق :

هى القيادات العسكرية لمناطق الاطلنطى ، وأوروبا ، والمانش ، ويتفرع عنها قيادات اخرى لمناطق وسط أوروبا ، وشمالها ، وجنوبها ، والبحر الابيض المتوسط .

وتختص هذه القيادات باعداد وتنفيذ خطط الدفاع عن مناطقها ، وتحديد وتوزيع وتدريب القوات العسكرية الموضوعة تحت تصرف الحلف فى وقت السلم . وتكون قيادات المناطق مسئولة امام اللجنة العسكرية واللجنة التنفيذية الدائمة .

(١٣) انسحبت فرنسا فى عام ١٩٦٦ من هذه اللجنة ، ومن كافة الهيئات العسكرية للحلف .

٥ - المؤتمر البرلماني :

وهو هيئة غير رسمية ، لم يرد النص على انشائها في ميثاق الحلف ،
وانما انعقدت لأول مرة عام ١٩٥٥ ، ثم جرى العمل على انعقادها سنويا ،
للتداول في شئون الحلف ، واصدار توصيات بشأن نشاطه الى المجلس .

ويتكون المؤتمر من ممثلين عن برلمانات الدول الاعضاء في الحلف .

٦ - الامانة العامة :

هي ادارة مدنية تتكون من امين عام ، وامناء مساعدين ، وعدد من
الموظفين ، يعملون في ادارات متخصصة . ويوجد الى جانب هذه الامانة
ادارات مدنية اخرى ، مثل منظمة شمال الاطلسي للصيانة والتموين .

وتكون اجتماعات كل الفروع السابقة . كقاعدة عامة ، مغلقة . اما لغات
العمل ، فهي الانجليزية والفرنسية .

ورغم ان التعاون العسكري هو الهدف الرئيسي لحلف شمال الاطلسي ،
الا انه اصدر مجموعة قرارات متعلقة بالتعاون الاقتصادي والعلمي والفني ،
واخرى متعلقة بوسائل حل المنازعات بالطرق السلمية من وساطة وتوفيق
وتحكيم .

على ان الكثير من قرارات الحلف لم يلق نجاحا عند التنفيذ ، وانما
على العكس عانى الحلف من خلافات شديدة بين اعضائه ، بسبب اختلاف
وجهات نظرهم في بعض المشكلات العالمية والاوروبية .

وقد كان لقرار فرنسا ، في ١٠ مارس ١٩٦٦ ، بالانسحاب من المنظمات
العسكرية للحلف (١٤) ، وتحللها من التزاماتها العسكرية ، وطلبها نقل قيادة
الحلف ووحداته خارج اراضيها (١٥) ، اثر كبير في اضعاف الحلف (١٦) .

(١٤) مع استمرارها في باقي مجالات النشاط .

(١٥) وقد تم بالفعل انسحاب القوات التابعة للحلف ونقل القيادة العامة العسكرية الى مقرها
الجديد في بلجيكا ، في اول ابريل ١٩٦٧ .

(١٦) يرجع انسحاب فرنسا من المنظمات العسكرية الى رغبتها ، منذ عام ١٩٥٨ =

كما ترتب على قيام حرب ٦ أكتوبر ١٩٧٣ ، بين القوات المصرية والسورية ، من ناحية ، والقوات الاسرائيلية ، من ناحية أخرى ، وعلان الولايات المتحدة ، على اثرها ، حالة التأهب في قواعد الحلف في أوروبا ، ان ثارت الخلافات داخل الحلف نتيجة عدم تأييد دول السوق الأوروبية المشتركة الاعضاء في الحلف لهذا الاجراء ، ورفض بعض الاعضاء الآخرين أن تستخدم قواعد الحلف الموجودة في أراضيهم ، في نقل السلاح الى القوات الاسرائيلية .^١ و جدير بالذكر ان هذه الدول تسعى ، منذ حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، الى مزيد من التقارب مع الدول العربية ، مما ساعد في زيادة حدة التوتر داخل الحلف .

(٣) حلف البلقان :

(أ) نشأة الحلف :

يرجع بدء التفكير في انشاء هذا الحلف الى فترة احتدام الخلافات بين الاتحاد السوفييتي ويوغوسلافيا ، بعد عام ١٩٤٨ . فقد سعت الولايات المتحدة الامريكية منذ هذا التاريخ الى ربط يوغوسلافيا بحلف الاطلنطي ، بطريق غير مباشر ، وذلك بضمها الى حلف يجمع بعض الدول الموالية لها ، الاعضاء في حلف الاطلنطي . وتم توقيع معاهدة انشاء حلف البلقان بين كل من تركيا واليونان ويوغوسلافيا ، في ٢٨ فبراير ١٩٥٣ ، بمدينة انقرة . ويتكون ميثاق حلف البلقان من ديباجة وتسع مواد . وقد نص على أن مدة سريانه خمس سنوات .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

١ - احترام الاعضاء لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة .

= في أن يكون لها مركز ممتاز داخل الحلف ، وبصفة خاصة في مسائل الطاقة الذرية ، ومعارضة الولايات المتحدة الأمريكية لهذه الرغبة . وقد حرصت فرنسا على أن تؤكد ، في مذكرة الانسحاب ، أن الاجراء الذي قامت به « لا يتعارض مع عضويتها في الحلف ، أو مع استعدادها للاشتراك في العمليات العسكرية جنباً الى جنب مع حلفائها ، إذا اقتضت الظروف ذلك في المستقبل » . راجع د. عائشة راتب ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ١٤٥ ؛ د. محمد حافظ غانم ، « المنظمات الدولية » ١٩٦٧ ، ص ٣٥٢ ؛ د. محمد طلعت الغنيمي ، « الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي - النظرية العامة » ، ١٩٧٥ ، ص ٩٣ هامش ١ . وانظر أيضاً :

Colliard (C.A.), «Institutions Internationales», Paris, 1967, p. 454.

- ٢ - تشاورهم في جميع القضايا التي تمس المصالح المشتركة (١٧) .
- ٣ - فض المنازعات بالطرق السلمية .
- ٤ - عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاعضاء (١٨) .
- ٥ - القيام بجهود مشتركة لحفظ السلم والامن في المنطقة والاشتراك في نظر القضايا المتعلقة بأمن الدول الاعضاء ، ومنها اتخاذ وسائل الدفاع المشترك في حالة وقوع أى اعتداء على أحد الأطراف ، ولا يكون هذا الطرف سببا له (١٩) .
- وقد وقع أعضاء الحلف معاهدة دفاع جديدة ، في ٩ أغسطس ١٩٥٤ ، تدعمت بمقتضاها رابطة التحالف ، حيث نصت هذه المعاهدة على أن أى عدوان مسلح يقع على أحد الاعضاء أو بعضهم ، أو على أى جزء من أقاليمهم (٢٠) ، يعتبر اعتداء على جميع الاعضاء ، ويستتبع اتخاذ الاجراءات اللازمة للدفاع الجماعى . وقد تقررت أن تكون مدة سريان المعاهدة الجديدة عشرين سنة .
- ٦ - التعاون الثقافى والاقتصادى والفنى .

(ج) فروع الحلف :

١ - المجلس الدائم :

ويضم وزراء خارجية الدول الثلاث الاعضاء ، وينعقد مرتين في السنة ،

(١٧) المادة الأولى من الميثاق .

(١٨) المادة الخامسة من الميثاق .

(١٩) المادتان الثانية والثالثة من الميثاق . وقد أنشأت المادة السادسة من الميثاق علاقة بين هذا الحلف وحلف الأطلسى ، عندما قررت أن الدول الأعضاء قد وافقت على التشاور فوراً فيما بينها ، كلما تعرضت دولة حليفة لأى منهم - في حلف دفاع مشترك - لعدوان مسلح .

(٢٠) مقتضى ذلك أن المعاهدة الجديدة لم تعن بأمن الدول المتعاقدة فحسب ، وإنما بأمن دول المنطقة ، بصفة عامة .

كما يجوز عقد جلسات استثنائية ، اذا رأت حكومات الدول الاعضاء ضرورة لذلك . وتصدر قرارات المجلس بالاجماع .

٢ - السكرتارية الدائمة :

وهي تباشر العمل في حالة انقضاء اجتماعات المجلس .

واذا كان لحلف البلقان أهمية كبيرة ، نظرا للقواعد البحرية والجوية الاستراتيجية الهامة التي تملكها تركيا واليونان ، وباعتباره يقيم سدا حاجزا في طريق بعض الدول الشيوعية (بلغاريا ورومانيا والبنانيا) ، الا أن ضعف التعاون الاقتصادي بين الدول الاعضاء ، واختلاف نظمها السياسية والاجتماعية ، الى جانب العداوات التاريخية ، القديمة منها والحديثة ، بين هذه الدول ، أدى الى جمود الحلف منذ نشأته . ثم تعرض الحلف للانحيار عندما أعلنت يوغوسلافيا منذ عام ١٩٥٥ نية سياسة الاحلاف ، واتباع سياسة الحياد الايجابي ، في حين استمرت تركيا واليونان عضوين في حلف الاطلنطي . ولم يباشر حلف البلقان نشاطا ذا بال ، بل ان اجتماعات المجلس الدائم والسكرتارية كانت نادرة .

(٤) حلف جنوب شرقي آسيا (مانيل) :

(أ) نشأة الحلف :

تم توقيع ميثاق الحلف في مانيل ، في ٢ سبتمبر ١٩٥٤ ، بين الولايات المتحدة وباكستان والفلبين وتايلاند وأستراليا ونيوزيلندا وفرنسا والمملكة المتحدة . وأصبح الميثاق نافذا اعتبارا من ١٩ فبراير ١٩٥٥ ، بعد اكتمال اجراءات التصديق .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

يعتبر الحلف ميثاق دفاع مشترك . وقد حرصت المادة ٦ منه على أن تؤكد عدم تعارضه مع ميثاق الامم المتحدة ، ووظائف الهيئة العالمية في حفظ السلام والامن الدوليين . وأهم المبادئ التي يقوم عليها الحلف هي :

- ١ - التزام الدول الاعضاء بمنع استخدام القوة ، أو التهديد بها ، ونقض منازعاتهم الدولية بالطرق السلمية .

- ٢ - التزام الدول الاعضاء بالمحافظة على القدرات الفردية والجماعية ،
للتصدى لآى هجوم مسلح ، والعمل على زيادة هذه القدرات .
- ٣ - التصدى لآى نشاط تخريبى موجبه من الخارج ضد السلامة
الاقليمية والاستقرار السياسى (٢١) .

- ٣ - اعتبار اى هجوم مسلح يقع على دولة عضو ، هجوما على الاعضاء
جميعا ، ويقتضى مساعدة الدولة التى وقع عليها الهجوم .

(ج) فروع الحلف :

١ - المجلس :

ويتكون من ممثلى الدول الاعضاء ، ومهمته الاشراف على تنفيذ الميثاق ،
والتشاور فى الاحوال العسكرية الخاصة بمنطقة جنوب شرقى آسيا .
ويجتمع المجلس عادة مرة كل عام .

٢ - المستشارون العسكريون :

وهم فريق من كبار الضباط فى الدول الاعضاء ، ويتولون وضع خطط
تنسيق الاعمال الدفاعية . كما يقومون بتقديم تقارير الى المجلس بشأن
المسائل العسكرية .

٣ - اللجان المتخصصة :

وتتكون من خبراء ، تتم دعوتهم من وقت لآخر ، لابداء الراى فى مسائل
التنمية الاجتماعية والثقافية والتربية والاقتصاد والاعلام والعمل
والامن (٢٢) .

وتكون اجتماعات الفروع السابقة مغلقة ، ولغة العمل بها هى اللغة
الانجليزية .

(٢١) ويقصد مؤسسو الميثاق بذلك مناهضة النشاط الشيوعى .

(٢٢) أنشأ الحلف لجنة لشئون الأمن تضم خبراء متخصصين فى مقاومة الانقلابات .

وقد كان لسياسة الولايات المتحدة ، وتدخلها في حرب فيتنام ، أثر كبير في حدوث انقسام بين صفوف الدول الاعضاء في الحلف . وقد واجه الحلف ازمة خطيرة ، عقب اجتماع مجلسه في لندن ، في ٧ مايو ١٩٦٥ ، عندما قررت فرنسا مقاطعة جلساته ، ثم أعلنت في ٢٨ مايو سنة ١٩٦٥ عزمها على الانسحاب النهائي منه ، وقد شاركت باكستان في هذا الموقف (٢٣) . وفي ١٤ يوليو ١٩٧٢ ، أعلنت الاخيرة انسحابها من الحلف ، مما جعل أمر استمرار الحلف محل شك .

٤ - الحلف المركزي : (Cento)

(١) نشأة الحلف :

حاول المعسكر الغربي اقامة حلف عسكري ، للدفاع المشترك عن منطقة الشرق الاوسط . غير أن معارضة مصر الشديدة لقيام الاحلاف الاجنبية ، في المنطقة ، جعلت تفكير الولايات المتحدة يتجه الى التركيز على ما يسمى « بالنطاق الشمالي » ، أي سلسلة البلاد الممتدة بين تركيا وباكستان ، التي تقبل الدخول في اتفاقيات عسكرية ثنائية أو جماعية ، بدعوى قربها أكثر من غيرها من الخطر السوفييتي (٢٤) .

وفي عام ١٩٥٤ ، تم توقيع اتفاقيات عسكرية ثنائية بين تركيا وكل من باكستان وايران . ثم تم توقيع ميثاق دفاع مشترك ، في ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٥ ، بين تركيا والعراق ، أطلق عليه اسم « حلف بغداد » . ويتكون الميثاق من ديباجة وثمانى مواد .

وقد نصت المادة السابعة من الميثاق على أن تكون مدة سريانه خمس سنوات ، قابلة للتجديد ، ونصت المادة الخامسة منه على أن يكون مفتوحا لانضمام « أية دولة من دول الجامعة العربية ، وغيرها من الدول التي يهمها أمر السلم والأمن في هذه المنطقة » .

(٢٣) ولم تشترك فرنسا وباكستان في المناورات العسكرية للحلف ، التي تمت في

١٩ مايو ١٩٦٦ .

(٢٤) راجع :

Wilson (D.), «Asia awakes, a continent in transition», 1970, p. 246-249.

وقد سارعت إنجلترا الى الانضمام الى الحلف في ٣٠ مارس ١٩٥٥ ،
ثم انضمت اليه باكستان في يونيو ١٩٥٥ ، وايران في اكتوبر من نفس
العام (٢٥) .

وعقد الحلف اول اجتماع له في ٢٠ نوفمبر ١٩٥٥ في بغداد ، تقرر فيه
تشكيل سكرتارية دائمة للحلف مقرها عاصمة العراق (٢٦) .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

١ - العمل وفق مبادئ الامم المتحدة ، وميثاق جامعة الدول
العربية .

٢ - فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية (٢٧) .

٣ - عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاعضاء .

٤ - تعاون الدول لصيانة سلامتها والدفاع عن كيانها (٢٨) .

(ج) فروع الحلف :

للحلف مجلس دائم يتكون من وزراء يمثلون الدول الاعضاء ، ويعمل
وفق لائحة نظام داخلي يقوم بوضعها (٢٩) . وتوجد فروع أخرى أهمها
اللجنة العسكرية واللجنة الاقتصادية . ويتبع اللجنة الأخيرة أربع لجان

(٢٥) وكان من المحتمل أن تنضم إلى الحلف دول أخرى عربية ، نتيجة الضغط الشديد
عليها من الولايات المتحدة وبريطانيا ، لولا معارضة مصر لمثل هذا الانضمام ، ومهاجمتها له ،
والمشروعات المماثلة اللاحقة مثل مشروع « تمبلر » عام ١٩٥٥ ، ومشروع « ايزنهاور » عام ١٩٥٧
(٢٦) وتقرر في الاجتماع اختيار عوفى الخالدي ، العراقي الجنسية ، أميناً عاماً للحلف .
راجع د. أحمد سويلم العمري ، « أصول العلاقات السياسية الدولية » ، ١٩٥٧ ، ص ٥٨٣ .
(٢٧) مادة ٣ من الميثاق .

(٢٨) المادتان الأولى والثانية من الميثاق .

(٢٩) تنص المادة ٦ من الميثاق على أن « يشكل مجلس دائم من الوزراء للعمل ضمن
نطاق أهداف هذا الميثاق ، وذلك عندما يبلغ عدد الدول الأعضاء ما لا يقل عن أربعة . ويتقوم
المجلس بوضع لائحة نظامه الداخلية » .

فرعية ومجلس علمي يتولى الاشراف ، الى جانب اختصاصات اخرى ، على مركز الابحاث النووية الذي انشئ في طهران .

وجدير بالذكر ان الولايات المتحدة قد اتضمت ، في عام ١٩٥٧ ، الى اللجان الفرعية في حلف بغداد ، رغم عدم اشتراكها رسميا في الحلف .

وقد فشل حلف بغداد في تحقيق اهدافه ، نتيجة عدم استجابة الدول العربية له ، ثم لخروج العراق منه بعد قيام ثورته في ١٣ يوليو سنة ١٩٥٨ . وقد اصبح الحلف يعرف منذ ذلك التاريخ ، باسم « الحلف المركزي » ، كما تم نقل مقره من بغداد الى انقره .

ثانيا - الاحلاف العسكرية في المعسكر الشرقي :

ظلت نظم الدفاع المشترك في المعسكر الشرقي مستندة ، بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ، ولعدة سنوات ، الى مجموعة من الاتفاقيات الثنائية بين دول هذا المعسكر ، حتى شعرت بحتمية ابرام حلف جماعي مشترك في مواجهة حلف الاطلنطي ، فانشأت حلف وارسو في عام ١٩٥٥ .

١ - الاتفاقيات العسكرية الثنائية :

نشأت منذ عام ١٩٤٣ مجموعة اتفاقيات ثنائية عسكرية بين مختلف دول المعسكر الشرقي ، بهدف الدفاع المشترك ضد العدوان ، والتشاور في المسائل السياسية ، ودعم التعاون في الشؤون الاقتصادية .

وقام الاتحاد السوفييتي ، قبل ان تضع الحرب العالمية الثانية اوزارها ، بعقد اتفاقيات تحالف مع تشيكوسلوفاكيا في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٤٣ ، ومع يوغوسلافيا في ١١ ابريل ١٩٤٥ ، ومع بولندا في ٢١ ابريل ١٩٤٥ .

واتبعت يوغوسلافيا سياسة الاحلاف مع الدول المجاورة لها ، فأبرمت اتفاقيات تحالف مع بولندا في ١٨ مارس ١٩٤٦ ، ومع تشيكوسلوفاكيا في ٩ مايو ١٩٤٦ ، ومع بلغاريا في ١٤ نوفمبر ١٩٤٧ ، ومع المجر في ٨ ديسمبر ١٩٤٧ ، ومع رومانيا في ١٩ ديسمبر ١٩٤٧ (٣٠) .

(٣٠) إلا أن يوغوسلافيا قررت في عام ١٩٤٨ الانسحاب من المعاهدات السابقة ، بسبب خلافاتها مع الاتحاد السوفييتي .

وانتهجت سائر دول المعسكر الشرقى سياسة الاحلاف ، دعما للدفاع المشترك فيما بينها ، فعقدت ، على سبيل المثال ، اتفاقيات تحالف بين بلغاريا واليابان في ١٦ ديسمبر ١٩٤٧ ، وبين رومانيا والمجر في ٢٤ يناير ١٩٤٨ ، وبين تشيكوسلوفاكيا وبلغاريا في ٢٣ أبريل ١٩٤٨ ، وبين المجر وتشيكوسلوفاكيا في ١٦ أبريل ١٩٤٩ . وكانت مدة سريان هذه الاتفاقيات عشرين سنة ، قابلة للتجديد .

كما أبرم الاتحاد السوفييتى اتفاقيات عسكرية اخرى مع رومانيا في ٤ فبراير ١٩٤٨ ، ومع المجر في ١٨ فبراير ١٩٤٨ ، ومع بلغاريا في ١٨ مارس ١٩٤٨ .

وكانت هذه الاتفاقيات الثنائية تتضمن الاسس الآتية :

- ١ - التعاون بين اطرافها في الشؤون الثقافية والاقتصادية .
- ٢ - تشاور الأطراف في كل ما يتعلق بالمصالح المشتركة .
- ٣ - التزام كل طرف بعدم عقد أى تحالف أو الانضمام لاي كتلة يضر بالطرف الثانى .
- ٤ - المعونة العسكرية المتبادلة في حالة وقوع عدوان من جانب المانيا الغربية أو احدى الدول المتحالفة معها (أى الولايات المتحدة وباقي دول حلف شمال الاطلسي) .

كذلك أبرم الاتحاد السوفييتى اتفاقية تحالف مع الصين ، في ١٤ فبراير عام ١٩٥٠ ، الا انها كانت مختلفة عن الاتفاقيات السابقة من حيث انها خاصة بصد العدوان الذى يمكن ان تقوم به اليابان ، أو أى دولة اخرى متحالفة معها (الولايات المتحدة) ، كما ان مدة سريانها كانت ثلاثين سنة . على ان الانشقاق الذى حدث بين القطبين الشيوعيين ، أدى الى تجميد هذه الاتفاقية .

٢ - حلف وارسو :

(١) نشأة الحلف :

حاول الاتحاد السوفييتي ، على أثر قيام حلف شمال الاطلسي ، انشاء مشروع امن قاصر على دول أوروبا وحدها ، بهدف اضعاف هذا الحلف . فتقدم بعدة اقتراحات ، الا انها لم تلق استجابة من المعسكر الغربي .

وفي نوفمبر ١٩٥٤ ، وجه الاتحاد السوفييتي الدعوة الى ثلاث وعشرين دولة أوروبية يتبادل معها التمثيل الدبلوماسي ، لعقد مؤتمر تدعى الى حضوره الولايات المتحدة ، لبحث مقتضيات الدفاع المشترك الاوربي على ضوء توقيع اتفاقية باريس في ٢٣ أكتوبر ١٩٥٤ ، وما ترتب عليها من اعادة تسليح ألمانيا الغربية ، وانضمامها لاتحاد أوروبا الغربية ، ودخولها بالتالي في دائرة حلف شمال الاطلسي .

وقد استجابت الدول الاوروبية في المعسكر الشرقي لهذه الدعوة ، وتم عقد المؤتمر في موسكو ، في الفترة من ٢٩ نوفمبر الى ٢ ديسمبر ١٩٥٤ . وفي ١٤ مايو ١٩٥٥ ، وقعت البانيا (٣١) وبلغاريا وتشيكوسلوفاكيا والمجر وألمانيا الديمقراطية وبولندا ورومانيا والاتحاد السوفييتي ميثاق حلف وارسو ، تحت اسم « معاهدة الصداقة والتعاون والمعونة المتبادلة » (٣٢) .

وكان اشترك ألمانيا الديمقراطية في الحلف ، على قدم المساواة مع باقي الدول الاخرى ، ردا على ادخال ألمانيا الغربية عضوا في حلف الاطلسي .

ونص ميثاق حلف وارسو على أن يكون مفتوحا لانضمام كافة الدول المحبة للسلام ، بغض النظر عن نظمها السياسية والاجتماعية ، متى أعلنت استعدادها للاشتراك في جهود المحافظة على امن وسلام الشعوب . ويشترط الاجماع لقبول عضوية الدولة الجديدة .

(٣١) انسحبت البانيا من الحلف ، في سبتمبر ١٩٦٨ ، نتيجة لخلافاتها مع الاتحاد السوفييتي .

(٣٢) لم يلغ الحلف الجديد الاتفاقيات العسكرية الثنائية ، وإنما جاء مكلا لها .

وجدير بالذكر أن ميثاق وارسو يشبه ، من حيث مضمون أحكامه بل وصياغة مواده وترتيبها ، ميثاق الاطلنطي . كما أن مدة سريان كل من الميثاقين عشرون سنة ، وأن كانت المادة ١٢ من ميثاق وارسو قد نصت على انتهاء الحلف ، في حالة الاتفاق على معاهدة عامة للأمن الجماعي الأوروبي .

(ب) أهداف الحلف ومبادئه :

- ١ - التزام الدول الاعضاء بحل المنازعات بالطرق السلمية (٢٢) .
- ٢ - عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاعضاء (٢٤) .
- ٣ - الالتزام بالتشاور في المسائل الهامة المتصلة بصالح الأمن (سواء كانت أوروبية أو غير أوروبية) ، وتشجيع ميثاق عدم الاعتداء .
- ٤ - الالتزام بتقديم المساعدة ، إذا ما وقع هجوم مسلح في أوروبا على أحد الاعضاء ، على أن يتم إبلاغ مجلس الأمن بالتدابير التي يجري اتخاذها (٢٥) .
- ٥ - العمل على دعم التعاون الاقتصادي والثقافي (٢٦) .

(ج) فروع الحلف :

١ - قيادة عسكرية مشتركة :

وتتولى الاشراف على القوات المسلحة التي تضعها الدول الاعضاء تحت تصرفها (٢٧) .

(٣٣) مادة أولى من الميثاق .

(٣٤) مادة ٨ من الميثاق .

(٣٥) مادة ٤ من الميثاق .

(٣٦) وقد قامت منظمة « الكوميكون » ، كمسوق شيوعية مشتركة ، لربط اقتصاديات الدول الشيوعية بعضها ببعض ، من ناحية ، وبالاتحاد السوفيتي ، من ناحية أخرى ، قبل قيام حلف وارسو العسكري .

(٣٧) مادة ٥ من الميثاق .

٢ - اللجنة السياسية الاستشارية :

وتجتمع مرتين سنوياً على الأقل ، برئاسة ممثل كل دولة من الدول الأعضاء بالتناوب .

٣ - اللجنة الدائمة :

ومهمتها متابعة الشؤون السياسية فيما بين ادوار انعقاد اللجنة السياسية الاستشارية ، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها .

٤ - السكرتارية :

وتمثل فيها كل الدول الاعضاء ، ويرأسها سكرتير عام ، ومقرها موسكو .

القسم الرابع

المنظمات المتخصصة

مقدمة

سعت الدول منذ القرن التاسع عشر ، وقبل التفكير في قيام تنظيم دولي يعنى بالمسائل السياسية ، الى انشاء تجمعات دولية تختص بدعم التعاون فيما بينها ، في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفنية .

ونشأت ، قبل قيام عصبة الأمم ، اتحادات دولية ، تتولى الاشراف على تنظيم الخدمات العامة الدولية ، وتحقيق التعاون الدولي في المجالات الفنية . ومن أمثلة هذه الاتحادات : اتحاد التلغراف الدولي (اتفاقية باريس في ١٧ مايو ١٨٦٥) ، واتحاد البريد العالمي (اتفاقية برن في ١٠ أكتوبر ١٨٧٤) ، والاتحاد الدولي للتعريفات الجمركية (اتفاقية بروكسل في ٥ يونيو ١٨٩٠) ، ومكتب الصحة الدولي (اتفاقية باريس في ٩ ديسمبر ١٩٠٧) . وبلغ عدد هذه الاتحادات الدولية ، عند قيام الحرب العالمية الأولى ، أكثر من خمسين اتحاداً .

على أن هذه الاتحادات لم تكن متماثلة من حيث ما تشتمع به من سلطات في مواجهة الدول الاعضاء . فبينما كان معظمها يقوم بدور مكتب الاتصال بين مختلف الإدارات الفنية المتخصصة في الدول الاعضاء (١) ، بحيث يقتصر عملها على تقديم توصيات يوكل أمر تنفيذها الى هذه الإدارات الوطنية نفسها ، أو اعداد مشروعات اتفاقيات ، لا تكتسب قوة الزامية الا بعد توقيع الاعضاء ، وتصديقها عليها ، كانت هناك بعض الاتحادات تتولى بنفسها مباشرة خدمات عامة ، نيابة عن الدول الاعضاء ، وتتمتع في مباشرتها لوظائفها بسلطات كبيرة . ومن أمثلة هذه الاتحادات الأخيرة ، اللجان النهرية الدولية ، واللجان الصحية الدولية ، واللجان المالية الدولية .

وفي أوائل القرن العشرين تأكدت أهمية دور الاتحادات الدولية ، وأنه : مع نشأة المنظمات السياسية العامة ، لابد من دعم هذه الاتحادات ، من

(١) مع اختلاف نظام العمل في كل اتحاد دولي عن الآخر .

ناحية ، وإيجاد صلة بينها وبين المنظمات السياسية ، من ناحية أخرى .
ذلك أن الأحداث ، وخاصة الحرب العالمية الأولى ، قد أثبتت أن الدعامة
الأولى للسلام الحقيقي هي التعاون الدولي ، وبالتالي فإن إفراده يتوقف
على مدى النجاح في حل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، أي
أنه بمعنى آخر ، كلما زاد الاتصال بين أعضاء الأسرة الدولية في المجالات
غير السياسية ، كلما زادت فرص حل المشكلات السياسية .

وقد حرص عهد عصبة الأمم على أن يؤكد دور العصبة في التعاون
الاقتصادي والاجتماعي بين الدول ، وفي الإشراف على الاتحادات الدولية
القائمة فعلا ، أو التي سيتم أنشاؤها مستقبلا (٢) .

وجاء ميثاق الأمم المتحدة ، فحدد بدوره التزامات على الدول ، بالتعاون
مع الهيئة العالمية ، في دعم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (٣) ،
وأنشأ فرعا متخصصا مسئولاً عن هذا التعاون ، هو المجلس الاقتصادي
والاجتماعي . فضلا عن ذلك ، فقد منح الميثاق الهيئة سلطة الإشراف
على الاتحادات الدولية ، التي أصبح يطلق عليها ، عند توافر عناصر
معينة ، « المنظمات المتخصصة » أو « الوكالات المتخصصة » المرتبطة بالأمم
المتحدة . وقد صار لهذه المنظمات دور محدد في التنظيم الدولي ، دعامة
علاقة قوية بالهيئة العالمية ، تسمى علاقة الوصل (٤) .

وتوجد الآن ثلاث عشرة وكالة متخصصة ، مرتبطة بالأمم المتحدة ،
تلقب دورا متزايدا في مختلف نواحي النشاط الاقتصادي والاجتماعي
والفني .

وستتناول في فصل أول ، تعريف المنظمات المتخصصة المرتبطة
بالأمم المتحدة والعلاقة بينها وبين الهيئة العالمية ، وفي فصل ثان ، دراسة
النظام القانوني لهذه المنظمات .

(٢) راجع المادتين ٢٣ و ٢٤ من عهد العصبة .

(٣) نصت المادة ٥٦ من الميثاق على أن « يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا ، منفردين
أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة
الخامسة والخمسين .

(٤) خصص الميثاق الفصلين التاسع والعاشر لأحكام التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ،
وحدد فيهما تعريف الوكالات المتخصصة ، مؤكدا ضرورة الوصل بين هذه الوكالات والهيئة
العالمية ، وطرق هذا الوصل .

الفصل الأول

تعريف المنظمات المتخصصة والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة

المبحث الأول

تعريف المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة

المنظمات الدولية المتخصصة ، بصفة عامة ، هيئات تنشأ عن اتحاد ارادات عدة دول ، وتعمل على دعم التعاون الدولي في مجال متخصص من المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الفنية ، أو تتولى تنظيم أداء خدمات دولية ، تمس المصالح المشتركة للدول الاعضاء فيها (١) .

أما المنظمات الدولية المتخصصة ، المرتبطة بالأمم المتحدة ، فقد عرفتها المادة ١/٥٧ من ميثاق الأمم المتحدة ، عندما ذكرت أن « الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من الشؤون ، يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وفقا لأحكام المادة ٦٣ » .

ويتبين من هذا التعريف ، أنه لابد من توافر عناصر معينة في المنظمة المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة هي :

١ - أن تنشأ بمقتضى اتفاق دولي حكومي :

فهذه المنظمات لا تنشأ إلا بمقتضى اتفاقيات بين الدول (٢) ، وبحيث يتم التمثيل فيها على مستوى مندوبي الحكومات (٣) . ولذلك فإنه يجب عدم الخلط بين المنظمات الدولية المتخصصة ، والمنظمات غير الحكومية التي

(١) مثل اللجان النهرية الدولية .

(٢) ومع ذلك فهناك منظمات تسمح بعضويتها الكاملة أو الناقصة (المنتجة) وحدات إقليمية لم تنوافر لها بعد عناصر الدولة ، مثل اليونسكو وهيئة الصحة العالمية .

تمثل تجمعات افراد او هيئات خاصة او عامة . كما لا يجب الخلط بين هذه المنظمات ومنظمات اخرى تنشئها الامم المتحدة نفسها (الجمعية العامة في معظم الاحوال) ، وتمنحها استقلالا نسبيا ، مثل منظمة الامم المتحدة للاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين ، وصندوق الامم المتحدة لرعاية الطفولة .

وتجدر الاشارة الى أن الاتفاقيات الدولية المنشئة للمنظمات المتخصصة اتفاقيات مرنة فيما يتعلق بتعديلها . فعلى سبيل المثال ، تقرر المادة ٢٩/٢ من دستور منظمة الأغذية والزراعة أن أى تعديل في الميثاق لا ينشئ التزامات جديدة على عاتق الدول الاعضاء ، يعد ساريا ونافذاً فور صدوره ، ما لم ينص على غير ذلك في قرار التعديل ، كما تقرر المادة ١٣ من دستور اليونسكو أن التعديلات التي ترد عليه ، دون أن تحدث تغييرا جوهريا في اهداف المنظمة او تنشئ التزامات جديدة على عاتق الدول الاعضاء ، تسرى فور موافقة ثلثي اعضاء المؤتمر العام ، دون حاجة لاشتراط تصديقات معينة .

٢ - أن تقوم بتبعات دولية واسعة في الميادين غير السياسية (٤) :

فلا بد أن يكون اختصاص المنظمة اختصاصا واسعا شاملا ، يتيح لها الاشراف على التعاون الدولي ، في أحد مجالات الاقتصاد أو الاجتماع أو الثقافة أو التعليم أو الصحة ، أو غير ذلك من الشئون غير السياسية . ويتقضى ذلك أن تضم المنظمة المتخصصة عددا كبيرا من الدول يتيح لها مباشرة وظائفها على مستوى المجتمع الدولي كله .

وبناء على ذلك ، لا تعتبر من المنظمات المتخصصة ، المكاتب الدولية ذات الاختصاص الإداري المحدود ، أو المنظمات الإقليمية المتخصصة التي تقتصر عضويتها على عدد معين من الدول .

(٣) إلا أن هناك منظمات يتم فيها تمثيل مندوبى نشأت اجتماعية إلى جانب مندوبى الحكومات ، مثل منظمة العمل الدولية .

(٤) لم تظهر عبارة « التي تضطلع بمتتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة » ، الواردة في المادة ٥٧ ، في مقترحات دومبرتون أوكس ، وإنما تقرر اضافتها أثناء أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو .

٣ - ان يتم الوصل بينها وبين الامم المتحدة :

فقد جعلت الامم المتحدة من نفسها ، طبقا لاحكام الفقرة الرابعة من المادة الاولى من الميثاق ، مركزا لتنسيق نشاط الدول . ولما كانت المنظمات المتخصصة تباشر وظائف على مستوى كافة الدول ، كان طبيعيا ان ينص ميثاق الامم المتحدة على الوصل بين هذه المنظمات والهيئة العالمية ، بواسطة اتفاقات دولية ، يبرمها معها المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وتوافق عليها الجمعية العامة .

الشخصية القانونية الدولية للمنظمات المتخصصة :

تتمتع المنظمات المتخصصة بالشخصية القانونية الدولية ، طالما كانت لها ارادة ذاتية مستقلة عن ارادات الدول الاعضاء ، وذلك سواء اعترفت لها موثيقها بهذه الشخصية ، وهو ما جرى عليه العمل في غالب الأحوال ، أو لم تنص عليها صراحة .

وبناء على ذلك ، تتمتع هذه المنظمات بسلطة التصرف والتكلم ، كما تستطيع إبرام الاتفاقيات الدولية ، والدخول في علاقات خارجية مع الدول والمنظمات الدولية الاخرى ، فيما يتعلق بممارسة وظائفها . فضلا عن ذلك ، فانها تتحمل مسؤولية تصرفاتها الضارة التي قد تصيب الغير ، كما يمكنها ان تتقدم بمطالب دولية عما يلحقها ، او يلحق موظفيها ، من ضرر نتيجة تصرفات اشخاص قانونية دولية .

وتتمتع المنظمات المتخصصة كذلك بالحصانات والامتيازات التي تتمتع بها المنظمات الدولية بصفة عامة . وهناك اتفاقية خاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة ، اقرتها الجمعية العامة للامم المتحدة في ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ . كما عقدت الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، في اول يونيو ١٩٥٩ ، اتفاقية خاصة بحصاناتها وامتيازاتها ، لا تختلف في مضمونها عن الاتفاقية العامة للوكالات المتخصصة . فضلا عن ذلك فان اتفاقات المقر بين الوكالات المتخصصة ودول المقر ، تنص على عدة مزايا وحصانات ، تتعلق بحجرة دور الوكالات ومكاتبها ، وعدم جواز دخولها الا باذن ، وتمتعها بالحصانات القضائية والمزايا المالية . ومن امثلة هذه الاتفاقات ، اتفاق المقر بين منظمة

الطيران المدني الدولية وكندا ، واتفاق المقر بين الوكالة الدولية للطاقة الذرية والنمسا ، واتفاق المقر بين منظمة الصحة العالمية وسويسرا .

المبحث الثاني

العلاقة بين المنظمات المتخصصة والامم المتحدة

إذا كان تطور العلاقات الدولية قد أدى إلى تزايد دور المنظمات المتخصصة ، فقد دفع هذا الوضع المنظمات السياسية إلى ضرورة ربط المنظمات المتخصصة بها ، والإشراف على أنشطتها .

وعندما قررت المادة ٢٣ من عهد عصبة الأمم إشراف العصبة على الاتحادات الدولية السابقة عليها وتلك التي قد تنشأ في المستقبل ، أبدى البعض تخوفه من أن يؤدي ذلك إلى امتداد الصراعات السياسية داخل هذه الهيئات ، مما قد يؤثر على فاعليتها . ولكن العصبة حرصت على ألا يتجاوز حق الإشراف حدود التعاون المثمر مع الاتحادات الدولية ، وضمان التنسيق فيما بينها ، دون محاولة المساس باستقلالها . وقد لعبت الاتحادات الدولية السابقة على إنشاء العصبة ، وتلك التي نشأت بعدها ، مثل مكتب العمل الدولي (١٩١٩) ، وبنك التسويات الدولية (١٩٢٩) ، دوراً ملحوظاً في فترة ما بين الحربين .

وإثناء الأعمال التحضيرية للأمم المتحدة ، وحرصاً من مؤسسي الهيئة العالمية على أن يجعلوا منها محوراً لمختلف مجالات التعاون الدولي ، تؤكد الإحساس بأهمية دور المنظمات المتخصصة ومسئولياتها الواسعة في مجالات التعاون غير السياسية ، وبالتالي حتمية الربط الوثيق بينها وبين الهيئة العالمية . وأنشأ ميثاق الأمم المتحدة علاقة الوصل ، بهدف تحقيق نوع من الإشراف للهيئة العالمية على نشاط الوكالات المتخصصة ، مع عدم المساس ، في نفس الوقت ، باستقلال هذه الوكالات حتى ينأى بها عن الصراعات السياسية ، ويهيئ فرصة اتساع مجال العضوية فيها لكل دول العالم ، حتى الدول غير الأعضاء بالهيئة العالمية .

ولما كانت المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على قيام الهيئة العالمية ، إذا ما دعت الحاجة ، بالدعوة إلى إجراء مفاوضات بين الدول المعنية بهدف إنشاء أية وكالة متخصصة ، تحقيقاً لأهداف التعاون الدولي

الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، فقد قامت الامم المتحدة بالفعل بانشاء وكالات متخصصة ، لم تكن موجودة قبل قيام الهيئة العالمية . كما قامت الامم المتحدة ، منذ عام ١٩٤٦ ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، بعقد اتفاقات وصل بينها وبين هذه الوكالات الجديدة ، وغيرها من الوكالات السابقة على وجودها ، اعمالا للمادة ٦٣ من الميثاق ، التي تقرر :

« ١ - للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ان يضع اتفاقات مع اى وكالة من الوكالات المشار اليها في المادة السابعة والخمسين ، تحدد الشروط التي بمقتضاها يوصل بينها وبين الامم المتحدة ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها .

٢ - وله ان ينسق بين اوجه نشاط الوكالات المتخصصة ، عن طريق التشاور معها ، وتقديم توصياته اليها والى الجمعية العامة ، واعضاء الامم المتحدة » .

وقد وافقت الجمعية العامة ، بقرارها رقم ٥٠ ، في ديسمبر ١٩٤٦ ، على اتفاقات الوصل مع منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الأغذية والزراعة واليونسكو ، ومنظمة الطيران المدني الدولية ، ووافقت بقرارها رقم ١٢٤ ، في نوفمبر ١٩٤٧ ، على اتفاقات الوصل مع منظمة الصحة العالمية ، واتحاد البريد العالمي ، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ، والبنك الدولي للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولي ، ووافقت بقرارها رقم ٢٠٤ ، في عام ١٩٤٨ ، على اتفاق الوصل مع المنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية .

قد جاءت هذه الاتفاقات متشابهة لكافة الوكالات ، باستثناء البنك الدولي للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولي ، اللذين وضعت لهما احكام مختلفة ، مراعاة لوضعهما الخاص .

ولا تنال اتفاقات الوصل من الشخصية القانونية المستقلة للوكالات المتخصصة (٥) . وهي سند العلاقة التي يمكن ان تنشأ بين الامم المتحدة

وهذه الوكالات ، بمعنى أن هذه العلاقة لا تنشأ الا بمقتضى هذه الاتفاقات ،
وفى الحدود التى تقرها .

وتتضمن اتفاقات الوصل ، بصفة عامة ، القواعد الآتية :

١ - يكون المجلس الاقتصادى والاجتماعى الجهاز المسئول عن
ربط الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة ، وعن التنسيق بين أنشطة
هذه الوكالات ، لتجنب التعارض والمنافسة فيما بينها ، وذلك عن
طريق تقديم التوصيات لهذه الوكالات ، وللجمعية العامة ، ولأعضاء
الامم المتحدة .

٢ - يكون للامم المتحدة حق اصدار توصيات للوكالات المتخصصة
بشأن مجالات نشاطها ، ونظام عملها ، ولوائحها المالية .

٣ - يكون لكل من الوكالات المتخصصة والامم المتحدة حق تبادل
الممثلين (المراقبين) ، الذين يكون لهم حق حضور الاجتماعات
والمناقشة وتبادل الوثائق والمعلومات ، وتقديم المقترحات ، دون
حق التصويت .

٤ - يستعين مجلس الوصاية ، كلما كان ذلك مناسباً ، بالوكالات
المتخصصة فى كل ما يضطلع به من مهام (٦) .

٥ - تلتزم الوكالات المتخصصة ، بمغاونة مجلس الامن ، فى تنفيذ
الجزاءات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، التى يمكن أن يقررها
المجلس فى حالات الاخلال بالسلم ووقوع العدوان (٧) .

٦ - تلتزم الوكالات المتخصصة بتقديم تقارير دورية الى المجلس

(٥) لذلك تختلف العضوية بهذه الوكالات عن العضوية فى الأمم المتحدة . وهناك بالفعل
وكالات تضم دولاً ليست أعضاء بالأمم المتحدة ، مثال ذلك فيتنام الجنوبية فهى عضو فى
منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية واليونسكو ، وامارة موناكو العضو فى منظمة
الصحة العالمية واليونسكو واتحاد البريد العالمى .

(٦) مادة ٩١ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٧) مادة ٢/٤٨ من الميثاق .

الاقتصادي والاجتماعي ، بشأن نشاطها والخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصيات المجلس والجمعية العامة (٨) . كما تلتزم بتقديم تقارير الى مجلس الامن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، كلما كان ذلك ملائما .

٧ - تلتزم الوكالات المتخصصة بعرض مبادراتها على الجمعية العامة لدراستها وابداء الملاحظات عليها (٩) .

٨ - تملك الوكالات المتخصصة ، اذا اذنت لها الجمعية العامة ، ان تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فيما يعرض لها من مسائل قانونية ، بشأن مباشرتها لوظائفها (١٠) .

واذا كان تطبيق اتفاقات الوصل لا يشير عادة كثيرا من الصعوبات ، الا ان من الظواهر الحديثة لنتائج العلاقة بين الامم المتحدة والوكالات المتخصصة ، رغبة هذه الوكالات في تأكيد استقلالها ، وعدم خضوعها للاعتبارات السياسية التي تؤثر في نشاط الامم المتحدة . كما ان الممارسة العملية قد ابرزت بعض نواحي التعارض بين مشروعات الوكالات المتخصصة وبعض فروع الامم المتحدة ، او بين مشروعات الوكالات نفسها ، مما دفع الهيئة العالمية الى انشاء لجنة ادارية للتنسيق ، تتألف من الامين العام للامم المتحدة ومديري الوكالات المتخصصة ، بهدف التوفيق بين مختلف المشروعات . وتقدم هذه اللجنة تقارير عن نشاط هذه الوكالات ، وأوضاعها المالية ، ونظمها الادارية ، مرفقة بها التقارير السنوية للوكالات ، الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

(٨) باستثناء الوكالة الدولية للطاقة الذرية التي تقدم تقاريرها الدورية للجمعية العامة .

(٩) لا يسرى هذا الالتزام بالنسبة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي .

(١٠) مادة ٢/٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

الفصل الثاني

النظام القانوني للمنظمات المتخصصة

المرتبطة بالأمم المتحدة

تعددت ، منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية ، الوكالات المتخصصة ، المرتبطة بالأمم المتحدة بواسطة اتفاقات وصل ، والتي امتد نشاطها الى مختلف مجالات التعاون الدولي غير السياسية . كما نشأت الوكالة الدولية للطاقة الذرية تحت رعاية الأمم المتحدة ، في عام ١٩٥٧ (١) . وتتمتع هذه الوكالة بوضع خاص ، لأنها على عكس باقى الوكالات ، لا تخضع ، في علاقاتها بالأمم المتحدة ، لقاعدة الوصل عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعى ، وإنما ترتبط مباشرة بالجمعية العامة ، وتقدم تقارير سنوية اليها ، أو الى مجلس الأمن ، أو المجلس الاقتصادي والاجتماعى حسب الأحوال .

ويختلف النظام القانوني للوكالات المتخصصة من حيث أسلوب نشأتها ، ونظام العضوية فيها ، واختصاصاتها ، وفروعها الرئيسية والثانوية ، وقواعد التصويت فيها ، ونظام تعديل الاتفاقيات المنشئة لها ، وفقاً لما يقرره ميثاق كل منظمة ، إلا أنها تخضع ، شأنها في ذلك شأن كافة المنظمات الدولية ، فيما لم يرد فيه نص خاص في ميثاقها ، لاحكام النظرية العامة للمنظمات الدولية .

وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتى وغالبية دول الكتلة الشرقية قد رفضت الانضمام إلى عضوية الوكالات المتخصصة ، ذات الطابع الاقتصادي

(١) وذلك إلى جانب أربع هيئات جديدة تفرعت عن الجمعية العامة ، ولكنها تتمتع بإدارة منفصلة وميزانية مستقلة ، تسهم الدول في تكوينها ، وهى البرنامج الموسع للمعونة الفنية (EPTA) ، وصندوق الأمم المتحدة الخاص (UNSF) ، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (UNICEF) ، والبرنامج العالمى للأغذية (WFP) .

أو المالى . وذلك بسبب طبيعة نظم هذه البلاد الاقتصادية والنقدية . التى لا تتفق مع نظام هذه الوكالات (٢) .

وستتناول ، بإيجاز ، عرض النظام القانونى لمختلف الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة .

(١) منظمة العمل الدولية :

Organisation Internationale du Travail (OIT — ILO)

(أ) نشأة المنظمة :

بدأت المحاولات الأولى لإنشاء تنظيم دولى للعمل ، فى أوائل القرن التاسع عشر ، فى شكل محاولات غير رسمية يقوم بها الأفراد ، مثل مقترحات « روبرت أوين » (Robert Owen) عام ١٨١٨ ، ومقترحات « أدولف بلانكى » (Adolphe Blanqui) عام ١٨٣٩ ، وما قسام به ، فى ١٨٤١ ، « دانييل لوجران » (Daniel Le grand) حماية لصغار العمال ، من توجيه الدعوة الى الحكومات لتطبيق قانون موحد بشأن تحديد ساعات عمل الأطفال . ثم تلا الجهود الفردية مجهودات جماعية ، مثل مؤتمر بروكسل الذى انعقد عام ١٨٥٦ لبحث وسائل تحسين ظروف العمل فى مختلف الدول ، ومؤتمر جنيف عام ١٨٦٦ الذى عقدته الجمعية الدولية التى أنشأها العمال لرعاية مصالحهم .

وقامت أول محاولة دبلوماسية لاقامة تنظيم دولى للعمل ، عندما وجهت سويسرا فى عام ١٨٨١ الدعوة لعقد مؤتمر تحضره الدول الصناعية الكبرى بهدف إنشاء تشريع موحد للعمل ، الا أن دعوتها لم تلق أى استجابة . ثم انعقد فى برلين فى عام ١٨٩٠ مؤتمر دولى حكومى ، حضره مندوبو اثنتى

(٢) وقد أعلن الاتحاد السوفيتى ، عند رفضه الانضمام إلى البنك الدولى للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى ، أن هاتين الوكالتين تعتبران وسيلتين من وسائل الاحتكار الغربية . كما يرد عدم الانضمام إلى الاتفاق العام الخاص بالتعريفات الجمركية والتجارة (الجات) ، بأنه لا يعدو أن يكون ، من وجهة نظر الكتلة الشرقية ، وسيلة لتوسيع نطاق التجارة الأمريكية .

عشرة دولة اوروبية ، واصصدر عدة توصيات متعلقة بالراحة الاسبوعية ونظام عمل الأطفال والنساء والعمل في المناجم . كما قرر مؤتمر دولي آخر عقد في باريس في عام ١٩٠٠ انشاء الاتحاد الدولي للحماية القانونية للعمال (٢) ، وأن يكون لهذا الاتحاد جهاز تنفيذي هو المكتب الدولي للعمل . ورغم أن الاتحاد كان منظمة غير حكومية إلا أنه كان للحكومات أن تعين ممثلين لها فيه . وقد حظى هذا الاتحاد بتأييد الحكومات ونقابات العمال في مختلف الدول (٤) .

وفي ٢٥ يناير ١٩١٩ قرر مؤتمر السلام التمهيدى تشكيل لجنة « التشريع الدولي للعمل » ، مكونة من خمسة عشر عضوا ، تختص بدراسة وسائل حماية العمل والعمال وشكل التنظيم الدولي المقترح . وقد شارك في أعمال اللجنة ، لأول مرة في تاريخ العلاقات السياسية الدولية المعاصرة ، ممثلون عن العمال . وقدمت اللجنة الى مؤتمر السلام مشروع انشاء منظمة دولية للعمل ، وافق المؤتمر عليه في ١٩ أبريل ١٩١٩ ، بعد تغييرات طفيفة ، ليصبح القسم الثالث عشر من اتفاقيات فرساي (المواد من ٣٨٧ الى ٤٢٧) ، تحت عنوان « العمل » . وتقرر أن تكون جنيف المقر الرئيسى للمنظمة ، وأن يتم عقد مؤتمر دولي للعمل في واشنطن ، في ٢٩ أكتوبر ١٩١٩ (٥) .

ورغم أن نصوص ميثاق منظمة العمل الدولية جاءت في أحد أقسام اتفاقيات فرساي للسلام ، باعتبار أن هذه المنظمة وكذا المحكمة الدائمة للعدل الدولي ترتبطان بعصبة الأمم (٦) ، إلا أن منظمة العمل الدولية بدأت حياتها قبل أن تخرج عصبة الأمم نفسها الى حيز الوجود ، حيث لم يكن

(٢) «L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs».

(٤) كانت مدينة بازل بسويسرا مقر هذا الاتحاد - راجع د. محمد طلعت النيسى ، المرجع السابق الإشارة اليه ، ص ٩٢٦ .
(٥) راجع :

Scelle (G.), «L'Organisation internationale du travail et le Bureau international du travail», Paris, 1930; Courtin (R.), «L'Organisation permanente du travail», Paris, 1923.

(٦) دون أن نكونان فرعين لها . وقد تضمنت البنود ٣٩١ ، ٣٩٢ ، ٣٩٨ ، ٣٩٩ من اتفاقيات فرساي أساس الربط بين العصبة ومنظمة العمل الدولية .

قد تم التصديق بعد على ميثاقها ، بل ان مؤتمر العمل الدولي انعقد للمرة الأولى - في واشنطن - في الوقت الذي كان فيه عهد العصبة محل جدل داخل الكونجرس الأمريكى . كما ان عضوية العصبة لم تكن شرطاً للانضمام للمنظمة . وقد استمرت الصين والبرازيل وهايتى وبيرو وفنزويلا والمجر في عضوية المنظمة ، بعد انسحابهم من عصبة الأمم . كما انضمت الولايات المتحدة - التى لم تدخل العصبة أصلاً - الى منظمة العمل الدولية في عام ١٩٣٤ . وفضلاً عن ذلك فان المنظمة لم تخضع ، على عكس الاتحادات الدولية القائمة حينذاك ، لسلطات عصبة الأمم .

وعند انهيار العصبة في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، استمرت المنظمة في مباشرة نشاطها ، حيث قرر مؤتمر مونتريال عام ١٩٤٦ ، اعتبار نصوص القسم الثالث عشر من اتفاقيات قرساي منفصلة عن عهد العصبة .

وبعد قيام الأمم المتحدة ، تم إبرام اتفاق بين منظمة العمل الدولية والبيئة العالمية في عام ١٩٤٦ اعترفت بمقتضاه الأمم المتحدة بمنظمة العمل الدولية كوكالة متخصصة ، تتولى مسئولية تحقيق أهدافها المبينة في دستورها . وكانت منظمة العمل الدولية بهذا الاتفاق أول وكالة متخصصة ترتبط بالأمم المتحدة (٧) .

واذا لم يكن قد طرأ على دستور منظمة العمل الدولية ، كما ورد في اتفاقيات قرساي للسلام سوى بعض التعديلات الطفيفة ، فان من أهم التطورات اللاحقة لهذا الدستور ، صدور ما يسمى « بإعلان فيلادلفيا » في ١٠ مايو ١٩٤٤ ، الذى حل محل المادة ٤٢٧ في اتفاقيات السلام ، وتم ادماجه في النص الاصلى للدستور للمنظمة ، ليصبح جزءاً منه . وقد صدر هذا الاعلان عن المؤتمر العام للعمل الدولي الذى انعقد في « فيلادلفيا » عام ١٩٤٤ ، مؤكداً ان العمل ليس سلعة ، وانه لا بد من كفالة حرية التعبير ، وتأليف الجمعيات ، والعمل من أجل رفاهية البشر ، بغض النظر عن ألوانهم أو معتقداتهم أو جنسياتهم .

(٧) راجع :

Touscoz (J.), Juris-Classeur de droit international, Fasc, 145, 1972, p. 4-5.

(ب) أهداف المنظمة :

لم يرد في دستور منظمة العمل الدولية تحديد لأهدافها ، إلا أنه يمكن استخلاص هذه الأهداف من ديباجة الدستور التي قررت في عبارات عامة أن السلام العالمي والدائم لا يمكن أن يقوم إلا على أساس العدالة الاجتماعية ، وأنه لا بد من العمل على رفع مستوى معيشة العمال ، واستقرار الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وتعمل المنظمة ، تحقيقاً لذلك ، على أن تشارك الحكومات والعمال وأصحاب الأعمال في اقرار مقترحات لوضع حد أدنى للمستويات الدولية للعمل ، وفي اعداد اتفاقيات دولية خاصة بأجور العمال ، وساعات العمل ، والحد الأدنى لسن العامل ، وسلامة العمال وتوفيقهم عن اصابات العمل . وحرية الاجتماعات والتنظيم النقابي ، والتأمين الاجتماعي (٨) . كما تقوم المنظمة بجمع البيانات والاحصاءات الخاصة بالعمل وتطور مشكلات العمال . وتقدم المعونة الفنية لأعضائها في شكل دراسات وتقديم خبراء ومنح دراسية وانشاء مراكز تدريب في شئون العمل .

(ج) العضوية في المنظمة :

كان عدد الدول الأصلية في منظمة العمل الدولية تسعاً وعشرين دولة ، هي الدول الاعضاء الأصلية في عصبة الأمم (٩) . ثم توالى الانضمام الى المنظمة من الدول الاعضاء في العصبة (١٠) أو غير الاعضاء بها (١١) ، حتى بلغ عدد اعضاء المنظمة عام ١٩٣٤ ، اثنتين وستين دولة .

وقد تمت الموافقة في عام ١٩٤٥ على تعديل المادة الأولى من دستور

-
- (٨) وقد أوردت ديباجة الدستور ، على سبيل المثال لا الحصر ، بعض المبادئ التي يجب مراعاتها تحقيقاً لهذه الأهداف ، ومنها مبدأ تنظيم ساعات العمل اليومية والأسبوعية ، والقضاء على البطالة ، وحماية الأطفال والنساء ، والأجر المتكافئ ، عن العمل المتكافئ .
- (٩) تم قبول ألمانيا عضواً في المنظمة رغم عدم عضويتها في العصبة ، بمقتضى قرار مؤتمر العمل الدولي في واشنطن في ٢٩ أكتوبر ١٩١٩ .
- (١٠) مثال ذلك الاتحاد السوفيتي في عام ١٩٣٤ .
- (١١) مثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٩٣٤ ، ومصر في عام ١٩٣٦ .

المنظمة الخاصة بالعضوية ، بحيث تتكون من الدول التي كانت لها هذه الصفة في نوفمبر ١٩٤٥ ، والدول الاعضاء في الامم المتحدة ، اذا ما اخطرت المدير العام لمكتب العمل الدولي بقبولها الصريح لدستور المنظمة ، فضلا عن اى دولة يقرر المؤتمر العام للمنظمة قبولها بأغلبية ثلثي الحاضرين . وقد زاد عدد الدول الاعضاء منذ هذا التعديل زيادة كبيرة ، نتيجة استغلال عدد كبير من الدول الافريقية والاسيوية (١٢) .

ويجيز دستور المنظمة للدول الاعضاء حق الانسحاب منها ، بشرط ان يتم اخطار المنظمة بذلك قبل سنتين من تاريخ التنفيذ ، وأن يكون العضو قد أوفى بجميع التزاماته المترتبة على عضويته خلال هذه المدة (١٣) .

ولم يكن دستور المنظمة يتضمن ، عند نشأته ، نصوصا خاصة بالايقاف أو الفصل من العضوية ، الا أنه أجرى تعديل عليه في ٩ يوليو ١٩٦٤ . وأصبح نافذا في سبتمبر ١٩٦٧ ، تضمن اضافة نص ، هو الفقرة السادسة من المادة الاولى ، يقضى بأنه يجوز للمؤتمر العام بأغلبية ثلثي المندوبين الذين حضروا الدورة ، على أن يكون من بينهم ثلثا مندوبي الحكومات الحاضرين والمشاركين في التصويت ، أن يطرد من عضوية المنظمة اى عضو في الامم المتحدة ، يكون قد حرم من ممارسة حقوق ومزايا عضوية الهيئة العالمية . كما يجوز للمؤتمر العام أن يوقف عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية اى عضو تكون الامم المتحدة قد اتخذت حياله اجراء مماثلا .

(د) فروع المنظمة :

١ - المؤتمر العام :

هو السلطة العليا في المنظمة . ويتم تشكيله بطريقة فريدة من نوعها في المنظمات الدولية ، ذلك أنه رغم الصفة الحكومية لهذه المنظمة ، فان هذا

(١٢) بلغ عدد الدول الأعضاء في عام ١٩٧٠ ، مائة وعشرين دولة ، من بينها الاتحاد السوفيتي والدول الاشتراكية . وقد عاد الاتحاد السوفيتي إلى عضوية المنظمة عام ١٩٥٤ ، بعد أن كان قد انسحب منها في عام ١٩٣٩ . راجع :

Valtios (N.), «Droit international du travail», Paris, 1970, p. 93.

(١٣) مادة ٥/١ .

المؤتمر يتكون من مندوبين عن العمال وآخرين عن أصحاب الأعمال ، الى جانب مندوبي الحكومات (١٤) ، وذلك على أساس أن يمثل كل دولة عضو مندوبان عن الحكومة ، ومندوب عن العمال ، ومندوب عن أصحاب الأعمال (١٥) .

ويعين المؤتمر رئيسه وثلاثة نواب له ، وينشئ اللجان المتخصصة اللازمة لدراسة الموضوعات المعروضة عليه ، كما يقوم بوضع لوائح العمل الداخلية .

ويختص المؤتمر العام بانتخاب أعضاء مجلس الإدارة ، وقرار الميزانية ، ومناقشة السياسة العامة للمنظمة ومختلف أوجه نشاطها ، الا أن وظيفته الرئيسية هي مناقشة مشروعات « اتفاقيات » و « توصيات » العمل الدولية ، والاقتراع عليها بأغلبية الثلثين . ولا تعتبر الاتفاقيات والتوصيات ملزمة للدول الاعضاء بمجرد اقرارها ، وانما تكون هذه الدول ملزمة بعرضها على السلطات الداخلية المختصة . ولذلك فإنه لا يمكن التسليم بما ينادى به البعض من اعتبار النصوص الصادرة عن المؤتمر في حد ذاتها « تشريعا دوليا » ، اذ ان تدخل الدول يظل ضروريا لتحويلها الى نصوص قانونية وضعية .

ويجتمع المؤتمر العام مرة ، على الأقل ، كل سنة (١٦) .

٢ - مجلس الإدارة :

ويتكون من ثمانية وأربعين عضوا ، منهم أربعة وعشرون يمثلون الحكومات (على أن يكون من بينهم عشرة أعضاء يمثلون أهم الدول الصناعية وعضوان يمثلان أهم الدول الزراعية) ، واثنان عشر يمثلون

(١٤) ولا يتقيد مندوبو العمال أو مندوبو أصحاب الأعمال برأي مندوبي الحكومة .

(١٥) ويتم انتخاب ممثلي العمال وأصحاب الأعمال بواسطة التنظيمات المهنية الأكثر تمثيلا للعمال وأصحاب الأعمال داخل كل دولة ، وبالاتفاق مع الحكومات المعنية .

(١٦) خلال شهر يوليو عادة ، ولمدة ثلاثة أسابيع .

العمال ، وأثنا عشر يمثلون أصحاب الأعمال (١٧) . ومدة العضوية ثلاث سنوات .

ويختار مجلس الإدارة رئيساً له ، عادة ما يكون من بين ممثلي الحكومات ، كما يختار نائبين للرئيس أحدهما يمثل العمال ، والآخر يمثل أصحاب الأعمال .

ويتولى المجلس الاشراف على مكتب العمل الدولي وأعمال اللجان الرئيسية والفرعية المختلفة . وهو الذي يتولى اعداد جدول أعمال المؤتمر العام ومتابعة تنفيذ قراراته ، فضلاً عن متابعته للدول في تطبيقها لاتفاقيات وتوصيات العمل المختلفة .

٣ - مكتب العمل الدولي :

هو سكرتارية المنظمة الدائمة ، ويرأسه مدير عام يتم تعيينه بواسطة مجلس الإدارة .

ويختص المكتب بالاعداد الفني لاجتماعات المؤتمر العام ومجلس الإدارة . كما يتولى جمع المعلومات الخاصة بموضوعات العمل ونشرها ، ويعاون الحكومات الاعضاء ، بناء على طلبها ، في وضع مشروعات القوانين على اساس قرارات المؤتمر ، ويدير برامج التعاون الفني للمنظمة ، فضلاً عن تقديمه المساعدات اللازمة لتنفيذ اتفاقيات العمل الدولية .

فيكون مكتب العمل الدولي مسئولاً عن اعماله امام مجلس الإدارة .

وقد انشأت منظمة العمل الدولية عدداً من اللجان الدائمة والمؤقتة لممارسة أنشطة محدودة مثل اللجنة الاستشارية الافريقية ، واللجنة الاستشارية الآسيوية ، ولجنة خبراء الضمان الاجتماعي .

وقد لعبت منظمة العمل الدولية دوراً هاماً في اصدار العديد من

(١٧) ويتم انتخاب ممثلي العمال وأصحاب الأعمال بواسطة ممثلي كل فئة منهما في المؤتمر العام .

اتفاقيات وتوصيات العمل الدولية التي تتناول مختلف شؤون العمل والعمال ، وتشكل ما جرى العرف على تسميته « بالقانون الدولي للعمل » ، ومن أمثلة ذلك الاتفاقيات والتوصيات الخاصة بالمساواة في الأجر وفرس العمل ، والاتفاقيات والتوصيات الخاصة بتحريم العمل الجبرى ، وإلغاء جميع صور السخرة ، ونظام عمل النساء ليلا ، والأمراض المهنية (١٨) .

(٢) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة :

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA — FAO)

(أ) نشأة المنظمة :

برزت فكرة إنشاء منظمة دولية تعنى بمسائل النهوض بالإنتاج الغذائى ، خلال مؤتمر الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الذى عقد فى قرچينيا ، فى مايو ١٩٤٣ . وأعدت لجنة مؤقتة مشروع المنظمة الجديدة الذى تمت الموافقة والتصديق عليه ، فى ١٦ أكتوبر ١٩٤٥ ، فى مدينة كوبيك بكندا ، فكانت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بذلك أول منظمة دولية تنشأ بعد الحرب العالمية الثانية ، وقبل قيام الأمم المتحدة نفسها . ومقر المنظمة روما .

(ب) أهداف المنظمة :

تسعى الهيئة الى ضمان زيادة الكفاءة الانتاجية وحسن توزيع المواد الغذائية والزراعية التى تنتجها المزارع والغابات ومصائد الأسماك ، والى الارتقاء بأحوال سكان الريف ، والإسهام بهذه الوسائل فى النهوض بالشئون الاقتصادية فى العالم . وهى تعمل ، فى سبيل تحقيق ذلك ، على تنمية موارد الدول الأساسية فى الماء والتربة ، وتشجيع نشر وتبادل الأنواع

(١٨) انضمت مصر إلى بعض الاتفاقيات التى أعدها منظمة العمل الدولية . كما تلقت عدة معونات من المنظمة فى مشروعات رفع الكفاية الإنتاجية ، والتدريب المهنى ، ومعاهد إعداد المدربين والصناعات الصغيرة ، والتدريب على القوى الكهربائية ، والتدريب المهنى للسلك الحديدية ، والمركز القومى لدراسات الأمن الصناعى .

الجديدة من النباتات التى تؤدى الى زيادة الانتاج الزراعى ، ونشر البحوث العلمية الخاصة بمقاومة ومنع تآكل التربة وضمان جودتها ، كما تعمل على تنمية وتحسين وسائل استخراج ثروات البحر .

(ج) فروع المنظمة :

١ - المؤتمر :

يتألف من ممثلى الدول الاعضاء ، بواقع ممثل لكل دولة (١٩) . ويختص بوضع السياسة العامة للمنظمة ومناقشة وتقييم عملها واقرار ميزانيتها ، ويعد مشروعات اتفاقيات دولية ، يعرضها على الدول للتوقيع ، ويصدر بأغلبية الثلثين ، توصيات فى مسائل الاغذية والزراعة . وينعقد المؤتمر مرة كل عامين .

٢ - المجلس :

ويتكون من مندوبى اربع وثلاثين دولة ينتخبهم المؤتمر . ويتولى تنفيذ البرامج والتوصيات التى يضعها هذا المؤتمر ، ويصدر قراراته بالأغلبية العادية . وهو مسئول عن اداء واجباته ، التى يمارسها نيابة عن كل الدول الاعضاء ، امام المؤتمر .

وقد انشا المجلس خمس لجان دائمة متخصصة : لجنة برنامج العمل - اللجنة المالية - لجنة المنتجات - لجنة الصيد - لجنة المسائل الدستورية والقانونية ، الى جانب عدد كبير من الفروع الثانوية المتخصصة .

٣ - الامانة العامة :

وتتكون من مدير عام ، يختاره المؤتمر ، تعاونه مجموعة من الموظفين الدوليين .

(١٩) ويجوز للمؤتمر ، بأغلبية الثلثين التى يجب أن تضم أغلبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أن يقبل إقليما غير متبع بالشخصية القانونية الدولية ، كمفوض منتسب ، لا يتمتع بحق التصويت . ويجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتى رفض الانضمام إلى المنظمة ، رغم اشتراكه فى الأعمال التحضيرية لها ، بدعوى أنها تركز على مبادئ الليبرالية الغربية .

وتوجد للمنظمة مكاتب اقليمية في القاهرة واكرا وبنكوك ومكسيكو
وسانتياجو .

وقد بدأت منظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة ، في اول يناير ١٩٦٠
« حملة عالمية للتحرر من الجوع » ، وساندت الجمعية العامة للامم المتحدة
هذه الحملة بقرارها الصادر في ٢٧ نوفمبر ١٩٦٠ ، الذي دعت فيه المنظمة
الى التعاون مع الامم المتحدة والوكالات المتخصصة ، وحكومات الدول
الأعضاء ، والمنظمات غير الحكومية ، ليجاد حل لمشكلة النقص الخطير في
الاغذية ، واتخاذ التدابير الضرورية للتخفيف عن الامم الشعوب المحتاجة
للغذاء ووضع الاجراءات الكفيلة بتوفير اكبر الكميات من الاغذية الفائضة
لهذه الشعوب ، على أن تتخذ التدابير اللازمة لتحقيق التنمية الزراعية
المنشودة في الدول المتخلفة (٢٠) .

وكان من المقرر أصلا أن تستمر الحملة فترة خمسين سنوات ، ولكن
تقرر فيما بعد أن تمتد الى فترة غير محدودة . وتقوم « لجان وطنية
للتغذية والزراعة » ، في نحو سبع وثمانين دولة ، بأوجه نشاط مختلفة
تحقيقا لاهداف هذه الحملة ، وبصفة خاصة العمل على جمع الفائض من
لدى بعض الدول وتوزيعه على المناطق التي تحتاجه ، وخلق وعي عالمي
بمشكلات الجوع ونقص الاغذية .

(٣) منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) :

Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science
et la Culture (UNESCO)

(١) نشأة المنظمة :

نادت بعض الدول ، وبصفة خاصة فرنسا ، أثناء الأعمال التحضيرية
لميثاق الامم المتحدة ، بأهمية انشاء هيئة دولية للثقافة والعلوم تتبع الهيئة

(٢٠) راجع :

Touscoz (J.), «Les pays en voie de développement et les organes
subsidiaries de la F.A.O.», R.G.D.I.P., 1968, p. 1 et ss.

العالمية (٢١) . وتلبية لهذه الدعوة قام مؤتمر لندن ، بحضور اربع واربعين دولة ، في نوفمبر ١٩٤٥ ، بمناقشة مشروع ميثاق لإنشاء هذه الهيئة أعدته وزراء التعليم في دول الحلفاء . وافر المؤتمر ميثاق « منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة » (اليونسكو) ، الذي أصبح نافذ المفعول في ٤ نوفمبر ١٩٤٦ ، عندما اكتمل ايداع تصديقات عشرين دولة عليه لدى حكومة المملكة المتحدة . ومقر اليونسكو باريس .

(ب) أهداف المنظمة :

تأخذ المنظمة على عاتقها ، وفقا لما جاء في المادة الأولى من ميثاقها أن تعمل على صيانة السلم ، والأمن الدوليين عن طريق توثيق التعاون بين الدول في المجالات التربوية والعلمية والثقافية . وهي بذلك تعمل على توطيد احترام مبادئ العدالة ، وتأكيد حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، التي تضمنها ميثاق الأمم المتحدة ، بصفتها حقوقا قانونية ، تتمتع بها كافة شعوب العالم ، دون تمييز بسبب الأصل أو اللغة أو الدين .

وتحقيقا لهذه الأهداف تعمل « اليونسكو » على تعزيز التعليم الشعبي ونشر الثقافة ، وصيانة المعرفة ورقيها وانتشارها . وتضع في سبيل ذلك برنامجا أساسيا ، الى جانب برامج سنوية .

وتتلخص مهام « اليونسكو » في مجالات التربية ، والعلوم البحتة والطبيعية ، والعلوم الاجتماعية والانسانية والثقافية ، فيما يلي :

١ - التربية :

(أ) نشر التعليم عن طريق مكافحة الأمية والتربية الأساسية ، وتعليم الكبار والأطفال والمعوقين .

(ب) الارتفاع بمستوى مناهج التعليم عن طريق تبادل رجال التربية .

(٢١) رغم أن عهد عصبة الأمم لم يكن يتضمن نصوصا متعلقة بالتعاون العلمي والثقافي بين الدول الأعضاء ، إلا أن الجمعية العامة ومجلس العصبة قررا ، في عام ١٩٢١ ، إنشاء لجنة دولية خاصة بهذا التعاون . وكانت اللجنة تضم ثمانية عشر عضوا ، قام مجلس العصبة باختيارهم بصفته الشخصية لأكثروين عن حكوماتهم . وقد أصبح يطلق على هذه اللجنة عندما اتسع نشاطها وتعددت فروعها ، في عام ١٩٣٠ ، اسم « منظمة عصبة الأمم للتعاون الثقافي » .

٢ - العلوم البحتة والطبيعية :

(١) تعزيز التعاون العلمى الدولى ، بتيسير الاتصال بين العلماء ودعم الهيئات العلمية .

(ب) المساهمة فى نشر العلوم وتشجيع البحث العلمى .

٣ - العلوم الاجتماعية والانسانية والثقافية :

(١) تشجيع التعاون الدولى فى ميادين العلوم والفنون والآداب .

(ب) تشجيع نشر وسائل الثقافة وتبادلها .

(ج) حماية المؤلفين والمخترعين .

(د) تنفيذ بعض المشروعات الخاصة بحماية الآثار (٢٢) ونشر الثقافة .

(هـ) تحسين وسائل الاتصال الفنية ، عن طريق الصحافة والاذاعة والسينما .

(و) اعداد الخبراء وإيفاد البعثات وتنظيم الدورات الدراسية واجراء التجارب النموذجية ، لتحسين النواحي التربوية المختلفة .

(ز) تسهيل حصول الافراد والهيئات على الكتب والمجلات العلمية او

الالتحاق بجامعةات اجنبية ، عن طريق تحويل العملات المحلية الى

« كوبونات يونسكو » ، يمكن صرفها فى الخارج .

(٢٢) قامت المنظمة منذ عام ١٩٦٠ بحملة من أجل تقديم المعونات الفنية والمادية لمصر لإنقاذ آثار النوبة التى كانت مهددة بالغرق بدء تشغيل السد العالى . وأبرمت مع الحكومة المصرية اتفاقا بهذا الخصوص فى عام ١٩٦٣ . راجع :

Salmon (J.), «De certains aspects juridiques et financiers de la campagne internationale pour la sauvegarde des temples de Nubie», A.F.D.I., 1963, p. 639-669.

(ج) فروع المنظمة :

١ - المؤتمر العام :

ويتكون من مندوبين عن كافة الدول الاعضاء (٢٣) . ويختص بوضع سياسة المنظمة وبرامجها . ويتولى ، بصفة خاصة ، انتخاب أعضاء المجلس التنفيذي ، وتعيين المدير العام ، والنظر في قبول أعضاء جديد ، والتصويت على ميزانية المنظمة ، والموافقة على اللوائح المالية والإدارية . فضلا عن الاتفاقيات والتوصيات التي يعرضها على الدول الاعضاء . وينعقد المؤتمر مرة كل عامين . ويمكن أن يدعى الى دورات غير عادية بناء على طلب ثلثي أعضائه أو بدعوة من المجلس التنفيذي .

٢ - المجلس التنفيذي :

ويتكون من أربعة وثلاثين عضوا ينتخبهم المؤتمر العام لمدة أربع سنوات ، على أن يقوم بتجديد نصف أعضائه كل سنتين (٢٤) .

ويقوم المجلس بأعداد جدول أعمال المؤتمر العام ، ومراقبة تنفيذ برامج المنظمة ، وإصدار التوصية بقبول الاعضاء الجدد ، والترشيح لمنصب المدير العام .

(٢٣) يشترك الاتحاد السوفييتي وبعض الدول الاشتراكية في اليونسكو - وثبتت عضوية المنظمة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة بمجرد تقديمهم طلبا بذلك ؛ ويفقدون هذه العضوية تلقائيا ، إذا فصلوا من الهيئة العالمية . أما الدول غير الأعضاء بالأمم المتحدة فلا تقبل إلا بموافقة أغلبية ثلثي المؤتمر العام لليونسكو ، بناء على توصية من المجلس التنفيذي . وكان انضمام هذه الدول يستلزم ، في بادئ الأمر ، ضرورة الموافقة المسبقة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ، إلا أنه تقرر في الدورة الثانية عشرة للمؤتمر العام لليونسكو ، في نوفمبر - ديسمبر ١٩٦٢ ، إلغاء هذا الشرط ، وعدم استشارة المجلس المذكور في أمر الانضمام .

ويمكن للمؤتمر العام أن يمنح بأغلبية الثلثين ، عضوية « منتسبة » لأقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي أو لا تدير شئونها الخارجية بنفسها ، إذا قدمت طلب الانضمام بهذه الصفة دولة عضو أو السلطة الدولية التي تباشر العلاقات الخارجية لإحدى الدول .

(٢٤) ولرئيس المؤتمر العام حق حضور جلسات المجلس ، ويكون رأيه استشاريا .

ويجتمع المجلس مرتين ، على الأقل ، في السنة ، بين دورات المؤتمر العام .

٣ - الامانة العامة :

وتتكون من مدير عام وعدد من الموظفين في مختلف الأقسام والادارات .

ويتم اختيار المدير العام بواسطة المؤتمر العام ، لمدة ست سنوات . ويتولى هذا المدير عرض مشروعات برامج عمل المنظمة والميزانية على المجلس التنفيذي ، وتعيين موظفي الامانة العامة والاشراف عليهم ، وارسال التقارير الدورية عن النشاط للدول الاعضاء والمجلس التنفيذي . ولغات اليونسكو الرسمية ثمان : الانجليزية والعربية والصينية والاسبانية والفرنسية والهندية والايطالية والروسية .

وقد اشار ميشاق اليونسكو الى تشكيل لجان وطنية تتولى تنفيذ برامجها في مختلف الدول ، وتحقيق الاتصال بين الهيئات الوطنية المختصة داخل كل دولة بمسائل التربية والعلوم والثقافة وبين اليونسكو . وقد تم تشكيل هذه اللجان في الغالبية العظمى من الدول الاعضاء (٢٥) .

وجدير بالذكر ان اليونسكو تتعاون مع عديد من الهيئات الدولية غير الحكومية التي تعمل في حقول التربية والعلوم والثقافة .

(٤) منظمة الصحة العالمية :

Organisation Mondiale de la Santé (OMS — WHO)

(١) نشأة المنظمة :

ظهرت فكرة الدعوة الى مؤتمر دولي لانشاء منظمة دولية للصحة ، خلال اعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ . وفي ١٥ فبراير ١٩٤٦ قرر

(٢٥) فضلا عن المكاتب الإقليمية للمنظمة مثل «مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط» ، ومقره مدينة القاهرة .

المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في أول اجتماع له ، تشكيل لجنة تحضيرية من الخبراء في مسائل الصحة لاعداد مشروع هذه المنظمة . واقرت اللجنة مشروعا خلال اجتماعاتها في باريس ، في الفترة من ١٨ مارس الى ٥ ابريل ١٩٤٦ . ثم تم توقيع الاتفاقية المنشئة للمنظمة ، في ٢٢ يوليو ١٩٤٦ (٢٦) ، بمدينة نيويورك . على انها لم تخرج الى حيز الوجود الا في ٧ ابريل ١٩٤٨ ، عندما اكتمل ابداع تصديقات ست وعشرين دولة من الدول الاعضاء في الامم المتحدة على الاتفاقية . وعقدت المنظمة أول دور انعقاد لاجتماعاتها في ٢٤ يونيو ١٩٤٨ ، بمقرها في جنيف .

(ب) أهداف المنظمة :

تهدف المنظمة ، كما جاء في المادة الأولى من ميثاقها ، الى بلوغ كافة الشعوب أعلى مستوى صحى . وتقدم ، في سبيل تحقيق ذلك ، الخدمات الآتية :

- ١ - **خدمات استشارية :** وتتمثل في تبادل المعلومات والبحوث الطبية ، واعداد الخبراء في مكافحة الامراض والابوثة ، والعمل على نشر الوسائل الطبية الحديثة ، بقصد تحسين الظروف الصحية للانتاج الزراعى والصناعى .
- ٢ - **خدمات فنية :** وتتمثل في توحيد دساتير الادوية ، والقيام بالابحاث الطبية وبالدراسات المتعلقة بالامراض والامصال والادوية المختلفة ، وتقديم المنح للدراسة في الخارج ، والمعاونة في النهوض بالخدمات الخاصة ، مثل تلك المتعلقة بالصحة العقلية .

(ج) فروع المنظمة :

١ - الجمعية :

وتتكون من ممثلى كل الدول الاعضاء (٢٧) . وتختص بوضع السياسة

-
- (٢٦) كان أول تنظيم دولى في مجال الصحة ماقرره مؤتمر روما ، في عام ١٩٠٧ . من إنشاء ما كان يسمى « بالمكتب الدولى للصحة العامة » ، وكان مقره باريس . وعندما قامت عصبة الأمم أنشأت إعمالا للمادة ٣٣ من عهدها ، لجنة متخصصة في المسائل الصحية . وكان هناك تعاون بين المكتب ولجنة عصبة الأمم خلال فترة ما بين الحربين .
- (٢٧) وعصبة المنظمة ليست قاصرة على الدول ذات السيادة ، إذ يمكن قبول أقاليم =

العامّة للمنظمة ، وتقييم نشاطها ، كما تقوم ، بأغلبية الثلثين ، باعتماد اتفاقيات دولية . إلا أن هذه الاتفاقيات لا تصبح نافذة داخل كل دولة إلا وفقا للقواعد الدستورية بها . ويتعين على كل دولة أن تحدد موقفها من هذه الاتفاقيات خلال ثمانية عشر شهرا .

وفضلا عن ذلك فللجمعية أن تقوم بإصدار لوائح صحية دولية ، خاصة بالأجراءات الصحية والحجر الصحي ومصطلحات الأمراض . وتعتبر هذه اللوائح نافذة بمجرد اقرار الجمعية لها واطار الاعضاء بذلك ، إلا اذا أبلغت إحدى الدول المدير العام - خلال الفترة المحددة لها في الاخطار - رفضها للائحة أو تحفظها عليها .

وتعقد الجمعية دورات سنوية . كما يمكنها أن تعقد دورات استثنائية ، إذا دعت الحاجة الى ذلك .

٢ - المجلس التنفيذي :

ويتألف من أربعة وعشرين عضوا من ذوي المؤهلات الفنية في مجال الصحة تنتخبهم أربع وعشرون دولة تعينها الجمعية ، مع مراعاة التوزيع الجغرافي العادل . ولا يعتبر الاعضاء ممثلين لدولهم ، ولا يتلقون تعليمات منها . ومدة العضوية ثلاث سنوات .

ويتولى المجلس الوظيفة التنفيذية للمنظمة ، ويكون مسئولا أمام الجمعية . وهو يجتمع مرتين ، على الأقل ، في السنة .

٣ - الامانة العامة :

وتتكون من مدير عام وعدد من الموظفين والاختصاصيين ، وتتولى الاعمال الادارية والفنية .

= غير متمتع بالسيادة الخارجية كأعضاء منتسبين لا يتمتعون بحق التصويت ، إذا ما قدمت السلطات المسئولة في هذه الأقاليم طلبات انضمام ووافقت الجمعية ، بالأغلبية العادية ، على ذلك .

ويتم تعيين المدير العام بواسطة الجمعية العامة ، بناء على ترشيح المجلس التنفيذي ، ويكون ، بحكم منصبه ، امينا للجمعية والمجلس التنفيذي ولتختلف اللجان والمؤتمرات .

وقد انشأت المنظمة ، لتنشيط التعاون الاقليمي في المسائل الصحية ، بعض المكاتب الاقليمية في برازافيل وواشنطن وجنيف ونيودلهي ومانيلا والاسكندرية (٢٨) .

(٥) البنك الدولي للإنشاء والتعمير :

Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD — IBRD)

(١) نشأة البنك :

اجتمع ممثلو اربع واربعين دولة في « بريتون وودز » بالولايات المتحدة الامريكية ، في الفترة من اول الى ٢٢ يوليو ١٩٤٤ لبحث أسس نظام النقد العالمى بعد الحرب ، وقواعد التعاون الاقتصادى بين الدول . وأسفرت أعمال المؤتمر عن توقيع اتفاقيات « بريتون وودز » في ٢٢ يوليو ١٩٤٤ ، متضمنة إنشاء بنك دولى للإنشاء والتعمير ، وصندوق نقد دولى .

وقد أصبحت اتفاقية البنك نافذة ، بعد تصديق ثمان وعشرين دولة ، اعتبارا من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ . وبدأ البنك مباشرة أعماله ، من مقره في واشنطن ، اعتبارا من ٢٥ يناير ١٩٤٦ . وقد تم ربط البنك بالامم المتحدة بمقتضى اتفاق في ١٥ نوفمبر ١٩٤٧ .

(ب) أهداف البنك :

١ - المساعدة في تنمية وتعمير اقاليم الدول الاعضاء ، بتيسير استثمار رؤوس الأموال في اغراض انتاجية .

(٢٨) المكتب الإقليمى بالاسكندرية خاص بمنطقة شرق البحر الأبيض المتوسط . وقد أسهم في تنفيذ عدة مشروعات في مصر مثل مشروعات مكافحة الأمراض المستوطنة (الملاريا والبلهارسيا والانكلستوما) ، وإنشاء المعهد العالى للتمريض بالاسكندرية ، وتقديم الخبراء والفنيين للمعهد العالى للصحة العامة .

٢ - تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة ، عن طريق الضمانات التي يقدمها البنك ، أو اشتراكه بنسبة في القروض المقدمة منها .

٣ - تقديم القروض من رأسماله ، عندما لا يكون الاستثمار الخاص متاحا ، أو لا يمكن للمقترض الحصول على القروض اللازمة بشروط معقولة من مصادر أخرى .

٤ - العمل على تنمية التجارة الدولية ، والمحافظة على استقرار موازين المدفوعات ، بتشجيع الاستثمارات الدولية ، لتنمية الموارد الانتاجية للدول الاعضاء .

٥ - تقديم المساعدات الفنية في اعداد وتنفيذ برامج القروض ، وفي تنفيذ برامج استثمار طويلة الأجل .

وهكذا لا يقتصر البنك على دوره المالي ، بل يمارس مهاماً فنية (٢٩) .

ويقدم البنك قروضه الى الدول الاعضاء (٣٠) ، او الى الاقاليم التابعة لها ، او الى المؤسسات الاقتصادية الخاصة في هذه الاقاليم ، بشرط ان تكون لأغراض انتاجية ، وحيث تتوفر الاحتمالات المعقولة للوفاء . ولا بد من ضمان الحكومة العضو المعنية اذا لم يكن المقترض حكومة . وتسدد قروض البنك على مدار ٢٠ سنة تقريبا ، بفائدة سعرها حوالي ١/٧ ٪ . وباستثناء بعض الظروف الخاصة ، لا تمنح القروض الا مرتبطة بمشروعات محددة . وعلى البنك أن يستوثق من أن الاعتمادات اللازمة لا يتسنى تدبيرها من مصادر أخرى بشروط مناسبة .

(٢٩) مثال ذلك اللجنة الفنية التي شكلها البنك لتقديم المساعدات الفنية والمالية لتطوير وتنمية موارد حوض نهر الهندوس ، واللجنة الفنية الاستشارية لكل من السودان وتونس والمغرب وغانا ونيجيريا وكولومبيا وغيرها ، ومعهد التنمية الاقتصادية « الذي يعمل تحت رعاية البنك ، بهدف تدريب موظفي الدول النامية على الأصول الفنية للتنمية .

(٣٠) وعضوية البنك مفتوحة للدول التي كانت أعضاء في صندوق النقد الدولي قبل ٣١ ديسمبر ١٩٤٥ . كما يجوز قبول دول أخرى أعضاء في الصندوق ، إذا وافق مجلس محافظي البنك ، بالأغلبية العادية ، على ذلك . وقد انضمت إلى البنك ١٢٢ دولة .

ويفقد أعضاء البنك عضويتهم إذا زالت عنهم صفة العضوية في الصندوق ، ما لم يقرر مجلس المحافظين ، بأغلبية ثلاثة الأرباع ، غير ذلك .

ولا يجوز قصر استخدام القروض على الشراء من دولة معينة دون سواها من الدول الاعضاء ، او من عدة دول على وجه التحديد .

وقد تحدد رأسمال البنك ، عند نشأته ، بمبلغ عشرة بلايين دولار ، تم تقسيمها على مائة ألف سهم ، قيمة كل منها مائة ألف دولار ، الا ان مجلس محافظى البنك اصدر عدة قرارات متتالية بزيادة رأس المال ، حتى أصبح فى عام ١٩٦٩ ، سبعة وعشرين بليون دولار . ويتكون رأس المال من حصص الدول الاعضاء التى يحددها مجلس محافظى البنك ، ويتم سدادها وفقا للنسب الآتية : ٢٪ تسدد بالذهب أو الدولارات ، ١٨٪ تسدد بعملة الدولة العضو ، ٨٠٪ تمثل احتياطي رأس المال الذى يبقى تحت الطلب ، اذا اضطر البنك الى الوفاء بالتزامات ضرورية .

وينفرد البنك كهيئة تتعامل مع سائر الحكومات بملح مميز يتمثل فى اعتماده فى موارده المالية على المستثمرين الأفراد ، واغلب عمليات القروض التى يمنحها مستمدة من قروض يعقدها هو لحسابه فى مختلف أسواق المال الرئيسية .

(ج) فروع البنك :

١ - مجلس المحافظين :

تقوم كل دولة عضو بتعيين محافظ ، ومناوب له ، لمدة خمس سنوات . ويتكون المجلس من هؤلاء المحافظين .

وتتركز جميع سلطات البنك فى هذا المجلس . الا ان المجلس عهد بكثير من هذه السلطات الى المديرين التنفيذيين . على أن هناك مسائل لا يملك المجلس التفويض فيها ، مثل قبول الاعضاء الجدد وزيادة رأس المال .

ويجتمع المجلس عادة مرة كل سنة . ويتم التصويت داخله على أساس نظام « التمييز بين الأصوات » ، فلكل دولة مائتان وخمسون صوتا ، يضاف اليها صوت عن كل سهم لها فى رأس مال البنك .

٢ - المديرون التنفيذيون :

وعددهم حاليا عشرون ، تقوم الدول الاعضاء التي تملك أكبر حصص في رأس المال (٢١) ، بتعيين خمسة منهم ، أما الخمسة عشر الآخرون فيتم انتخابهم بواسطة الحافظين الممثلين للاعضاء الباقين .

٣ - الرئيس :

ويرأس مجلس المديرين التنفيذيين وهيئة الموظفين بالبنك . ويتم انتخابه بواسطة هذا المجلس . ورغم أنه يتلقى توجيهات من مجلس المديرين التنفيذيين في الشؤون المتعلقة بسياسة البنك ، إلا أنه مسؤول عن سير العمل في البنك وعن تعيين موظفيه وفصلهم .

وقد بلغ مجموع القروض التي أصدرها البنك منذ إنشائه حتى ٣٠ يونيو ١٩٧٤ ، نحو ثلاثة وعشرين ألف مليون دولار . وهو يباشر عمليات استثمار لرأس ماله بهدف تحقيق أرباح تساعد على تنفيذ التزاماته .

وجدير بالذكر أنه ، تشجعا لاستثمار ودوس الأموال الأجنبية في البلاد المختلفة ، قام البنك بدوافعات من أجل إشاعة جو من الثقة بين المستثمرين الأجانب والحكومات المضيفة ، انتهت بالتوقيع على اتفاقية خاصة بتسوية منازعات الاستثمار في ١٨ مارس ١٩٦٥ ، وأصبحت نافذة اعتبارا من ١٤ أكتوبر ١٩٦٦ .

وقد لعب البنك دورا في حل بعض المشكلات المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية ، مثل توسطه في تحديد أسس التعويضات المترتبة على تأميم مصر لشركة قناة السويس . ولكنه كان يخضع في بعض الحالات لتأثير الدول ذات الحصص الكبيرة . كما حدث عندما قام بسحب عرصة تمويل مشروع إنشاء السد العالي ، نتيجة الضغوط التي مارستها عليه الولايات المتحدة الأمريكية .

(٢١) وهذه الدول هي : الولايات المتحدة الأمريكية ، والمملكة المتحدة ، وفرنسا ، وألمانيا ، واليابان (التي عادت من الغد منذ عام ١٩٧١) .

وجدير بالذكر أيضا أن « لجنة التنمية » ، وهي لجنة قرر مجلس محافظي البنك انشاؤها في أكتوبر عام ١٩٧٤ ، قد طلبت في اجتماع لها ، في يناير ١٩٧٥ ، أن يفحص البنك امكانية انشاء « نافذة ثالثة » لتقديم مساعدات للتنمية ، بشروط وسط بين تلك التي يقدمها البنك وتلك التي تقدمها « الهيئة الدولية للتنمية » (AID) . وكان البنك قد شرع بالفعل ، حتى قبل هذا الاجتماع ، في دراسة امكانية تقديم مثل هذه التسهيلات . وجاء رد فعل البنك على هذا الاقتراح ايجابيا ، ثقة منه أن « النافذة الثالثة » يمكن أن تكون مصدرا له قيمة بالنسبة لتوفير موارد مالية للدول النامية .

وقد أيدت « لجنة التنمية » بالاجماع في اجتماعها ، في شهر يونيو ١٩٧٥ بباريس ، تقديم التسهيلات المذكورة لمدة عام ، وحثت البنك على بدء ذلك اعتبارا من أول يوليو ١٩٧٥ ، بحيث تستطيع اقراض الدول النامية خلال عام بمبالغ تصل إلى ألف مليون دولار ، في شكل مساعدات منفصلة عن تلك التي يقدمها البنك في عملياته الأخرى .

و « النافذة الثالثة » هي بالدرجة الأولى نوع من تيسير تقديم القروض ، التي تتم بشروط سهلة عن طريق تيسير فوائدها . ولابد للبنك من إقراض المبالغ التي يحتاجها لتمويل ما يقدمه من قروض طبقا لشروط « النافذة الثالثة » على مدى عام واحد . ويتوقف حجم الموارد المالية السهلة الشروط ، التي سيحتاجها البنك لتمويل مساعدات القروض ذات الفائدة ، على حجم ما سيحصل عليه البنك من قروض من ناحية ، وعلى الشروط التي سيحصل بها البنك عليها من مصادر فردية من ناحية أخرى . ويمكن أن أهم المستفيدين من عمليات « النافذة الثالثة » ، الدول التي يقل معدل دخل الفرد في مجمل إنتاجها القومي عن ٣٧٥ دولار في السنة ، وعلى الأشخاص تلك المتخففة الدخل منها (٢٢) .

وتعتبر « النافذة الثالثة » إحدى مظاهر استجابة المجتمع الدولي لتسويات التي تعارضها الدول الفقيرة ، خاصة في السنوات الأخيرة ، بهدف إعادة التوازن في الاقتصاد العالمي المعاصر .

(٢٢) وتجدر الإشارة أن البنك الدولي والهيئة الدولية للتنمية قد قدما لمصر خلال السنة الماضية ١٩٧٥ مائتين وستين مليون دولار ، وهو ما يعادل أربعة أضعاف مجموع أية مساعدات تقدمت بها أي من دول العالم .

(٦) المؤسسة المالية الدولية :

Société Financière Internationale (SFI — IFC)

(أ) نشأة المؤسسة :

قام البنك الدولي للإنشاء والتعمير بإنشاء هذه المؤسسة في ٢٤ يوليو عام ١٩٥٦ . ثم أصبحت وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة بمقتضى اتفاق في ٢٠ فبراير ١٩٥٧ .

وهي هيئة مستقلة قانونا عن البنك ، وأموالها منفصلة عن أمواله ، رغم أنها تكمل مهمة البنك وترتبط به ارتباطا وثيقا . ومقر المؤسسة واشنطن .

(ب) أهداف المؤسسة :

تعمل المؤسسة على تشجيع قيام المشروعات الانتاجية الخاصة في اقاليم الدول الاعضاء ، وخاصة الدول التي لم تستكمل بعد اسباب نهضتها الاقتصادية . وهي تقوم باستثمار أموالها في المشروعات الخاصة في اقاليم الدول الاعضاء ، حينما يكون هناك نقص في رؤوس الاموال ، وذلك دون أن تطلب ضمانات من الحكومات المعنية . وتتركز استثمارات المؤسسة في مجالات الصناعة والتعدين .

وقد تحدد رأس مال المؤسسة ، عند نشأتها ، بمائة مليون دولار ، ثم اتخذ مجلس المحافظين قرارا ، في ٣ سبتمبر ١٩٦٣ ، بزيادته الى مائة وستين مليون دولار . وقد بلغ رأس المال في ١٩٦٩ خمسمائة وأربعين مليون دولار .

ولما كانت المادة ٣٠ قسم ٦ من ميثاق المؤسسة تعطيها حق الاقتراض من البنك الدولي في حدود أربعة أضعاف رأس مالها ، فقد اقتضت منه ، خلال الفترة من ١٩٧٠ الى ١٩٧٣ ، اربعمائة مليون دولار .

(ج) فروع المؤسسة :

١ - مجلس المحافظين :

ويتكون من محافظى البنك الدولى للانشاء والتعمير الذين تشترك دولهم فى المؤسسة .

٢ - مجلس المديرين :

ويتكون من المديرين التنفيذيين للبنك الدولى ، الذين تشترك دولهم فى المؤسسة .

٣ - الرئيس :

وهو الرئيس الادارى للمؤسسة . ويتولى مجلس الادارة تعيينه . ويعاونه جهاز ادارى ، يشغل الوظائف الرئيسية فيه موظفون من البنك الدولى .

وجرت المؤسسة فى تمويلها للمشروعات الخاصة على الا تشترك باكثر من نصف نفقات المشروع . وقد بلغت قيمة ما ساهمت به حتى نهاية عام ١٩٧١ حوالى ستمائة واربعه ملايين دولار ، فى مائة وسبعة وخمسين مشروعا ، فى سبع واربعين دولة .

(٧) الهيئة الدولية للتنمية :

Association Internationale de Développement (AID — IDA)

(١) نشأة الهيئة :

تم انشاؤها ، كهيئة اقراض جديدة ، عن طريق البنك الدولى للانشاء والتعمير ، الذى يتولى الاشراف عليها .

وقد ظهرت فكرة قيام هذه الهيئة ، بهدف تقديم القروض للدول الفقيرة بشروط اكثر سخاء من تلك التى يعرضها البنك الدولى ، خلال اجتماع مجلس محافظى البنك الدولى الذى عقد فى نيودلهى عام ١٩٥٩ ، ثم وقعت

الدول الميثاق المنشئ لها في يناير ١٩٦٠ . وأصبح الميثاق نافذ المفعول اعتباراً من ٢٤ سبتمبر عام ١٩٦٠ . ومقر الهيئة واشنطن .

وعضوية الهيئة مفتوحة لكل الدول الاعضاء في البنك الدولي . وهي تضم مجموعتين من الدول : مجموعة تشمل الدول الغنية ، وعددها إحدى وعشرون دولة ، وتملك ٩٦.٥٦٪ من رأس مال الهيئة ، ومجموعة تضم باقى الدول وعددها ثلاث وتسعون ، وتملك باقى رأس المال ، وتدفع ١٠٪ من حصتها فيه بالذهب أو الدولارات ، و ٩٠٪ بالعملة الوطنية (٣٣) .

(ب) أهداف الهيئة :

تعمل الهيئة على دعم نشاط البنك الدولي وتكاملته في مجال تحقيق التنمية الاقتصادية ورفع مستوى المعيشة في الدول المتخلفة ، وذلك بتمويل المشروعات الأساسية مثل انشاء الطرق والسكك الحديدية والمشروعات في مجال الصناعة والزراعة والتعليم .

وتختلف الهيئة عن البنك الدولي في طبيعة الموارد ، فهي تحصل على كل أرصدها في شكل مساهمات ، مما يمكنها من معاونة الدول التي يحول فقرها دون الاقتراض من البنك .

وتقوم الهيئة ، في سبيل ذلك ، بمنح القروض للدول الاعضاء بشروط أكثر مرونة وأقل عبثاً على ميزان المدفوعات من شروط القروض العادية . فعلى سبيل المثال يقدم القرض لمدة تتراوح بين عشر سنوات وخمسين سنة وبدون فائدة . وتكتفى الهيئة بتحصيل نسبة ٧٥٪ كمصروفات إدارية . ولا يبدأ تسديد أصل الاعتماد أو القرض قبل مضي عشر سنوات « سماح » . وقد زادت المبالغ السنوية التي تستطيع الهيئة أن تقرضها بأكثر من ٤٠٠٪ ، عما كانت عليه على مدى السنوات الخمس الأخيرة . إذ لم يكن في مقدورها خلال الفترة من ١٩٦٤ حتى ١٩٦٨ أن تمنح قروضا يتجاوز معدلها ٢٦٧ مليوناً من الدولارات في السنة ، في حين أن اعتماداتها قاربت في جملتها ، عند نهاية السنة المالية ١٩٧٣ ، ١٣٦٠ مليون دولار .

(٣٣) ساهمت سويسرا ، رغم أنها ليست عضواً في الهيئة ولا في البنك الدولي ، بمبلغ ٦٢ مليون دولار ، معفاة من الفائدة لمدة خمسين سنة .

ويتم توزيع الاعتمادات بحيث تخدم الدول الأكثر فقرا ، وفق معايير رئيسية يتحتم توافرها في الدولة التي ترغب في الاقتراض :

- ١ - أن تكون فقيرة جدا . ويختلف حد الفقر من وقت الى آخر ، وهو الآن نحو من ٣٧٥ دولارا فما دون ، دخلا سنويا للفرد .
- ٢ - أن تتمتع بقدر كاف من الاستقرار الاقتصادي والمالى والسياسي ، يسمح لها الاقتراض للتنمية على مدى طويل .
- ٣ - أن تعاني مشكلة اضطراب عنيف وغير عادى في ميزان مدفوعاتها .
- ٤ - أن يكون استعدادها للتنمية حقيقيا ، ينعكس واضحا في سياستها الدولية .

وقد بلغ عدد الدول التي اقترضت من الهيئة وحدها خمسا وعشرين ، بينما تمتعت خمس وثلاثون دولة بقروض من الهيئة والبنك الدولى معا .

(ج) فروع الهيئة :

ليس للهيئة أجهزة خاصة بها . وإنما ترتبط هذه الأجهزة ارتباطا وثيقا بالبنك الدولى . إذ يتكون مجلس محافظى الهيئة ومديروها التنفيذيون من الأشخاص الذين يشغلون هذه المناصب فى البنك . كما أن رئيس البنك يكون ، بحكم منصبه ، رئيسا للهيئة وللمجلس مديريها التنفيذيين .

وليس للهيئة جهاز إدارى مستقل ، وإنما تم تعيين بعض موظفى البنك الدولى للعمل فى الهيئة ، الى جانب أعمالهم الأصلية .

وقد بلغ مجموع الأموال التى ساهمت بها الهيئة فى مشروعات التنمية حتى عام ١٩٧٣ ، حوالى ثلاثة آلاف وأربعمائة وخمسين مليون دولار .

(٨) صندوق النقد الدولى :

Fonds Monétaire International (FMI — IMF)

(١) نشأة الصندوق :

تم توقيع اتفاقية الصندوق فى « بريتون وودز » ، فى ٢٢ يوليو عام ١٩٤٤ . وأصبحت الاتفاقية نافذة اعتبارا من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ ، حينما اكتمل تصديق الدول التى بلغت أنصبتها ٨٠٪ من موارد الصندوق . وقد بدأ الصندوق أعماله ، من مقره فى واشنطن ، فى مارس عام ١٩٤٧ .

(ب) أهداف الصندوق :

- ١ - تشجيع التعاون النقدي الدولي وتنسيق حل مشاكل النقد العالمية .
- ٢ - تيسير نمو التجارة الدولية نموا متوازنا ، والعمل على إلغاء القيود على العملات الأجنبية في العمليات التجارية .
- ٣ - تحقيق استقرار أسعار الصرف ، ومكافحة عمليات تخفيضها بقصد المنافسة .
- ٤ - وضع موارد الصندوق في خدمة تصحيح الاختلال في موازين مدفوعات الدول الاعضاء .

ويتكون رأس مال الصندوق من أنصبة تكتتب بها الدول الاعضاء ، يتم تحديدها بالاتفاق بينهم ، ويجوز إعادة النظر فيها كل خمس سنوات . وتقوم كل دولة بدفع جانب من حصتها بالذهب والباقي بعملتها الوطنية .

وقد تم إنشاء صندوق للعملات الأجنبية يتولى بيعها للدول الاعضاء بعملاتهم الوطنية ، على أن يكون لها حق إعادة شراء عملاتها بعد فترة من الزمن .

وقد بلغت مسحوبات الصندوق حتى نهاية عام ١٩٧١ حوالي أربعة وعشرين ألف مليون دولار . وقضلا عن ذلك فقد قام الصندوق بتزويد بعض الحكومات بالخبراء الفنيين ، لدراسة مشاكلها المالية ووسائل علاجها .

(ج) فروع الصندوق :

١ - مجلس المحافظين :

ويتم تمثيل كل دولة عضو فيه (٢٤) بواسطة محافظ ومناوب له . وهو يباشر كل اختصاصات الصندوق . ويمكنه تفويض المديرين التنفيذيين في

(٣٤) وأعضاء الصندوق نوعان : الأعضاء الأصليون ، وهم الدول التي حضرت مؤتمر الأمم المتحدة النقدي والمالي في يوليو ١٩٤٤ ، والتي قبلت حكوماتها الانضمام إلى الصندوق =

بعض الاختصاصات ، ما عدا المسائل الهامة مثل قبول الاعضاء الجدد ووقف عضويتهم ، والموافقة على تغيير انصبتهم أو تعديل قيمة عملاتهم . ويعقد المجلس اجتماعات سنوية .

٢ - المديرون التنفيذيون :

وعدهم حاليا عشرون ، تقوم الدول الاعضاء صاحبة اكبر الانصبة (٢٥) بتعيين خمسة منهم . ويقوم المحافظون المثلون لباقي الاعضاء باختبار الباقين .

ويتولى مجلس المديرين التنفيذيين مباشرة الاختصاصات التي يفوضه مجلس المحافظين فيها . وهو مسئول عن ادارة العمليات المالية التي يقوم بها الصندوق .

٣ - المدير الادارى :

ويتولى المديرون التنفيذيون انتخابه . ويكون بحكم منصبه رئيسا لهؤلاء المديرين ولهيئة الموظفين بالصندوق .

(٩) منظمة الطيران المدني الدولية :

Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI-ICAO)

(١) نشأة المنظمة :

اجتمع ممثلو اثنتين وخمسين دولة في اول نوفمبر عام ١٩٤٤ بمدينة شيكاغو بهدف دراسة تنظيم الملاحة الجوية الدولية . وفي ٧ ديسمبر عام ١٩٤٤ تم توقيع اتفاقية بانشاء منظمة الطيران المدني الدولية . وقد اصبحت الاتفاقية سارية المفعول في ٤ ابريل عام ١٩٧٤ ، بعد ان صدقت عليها ست وعشرون دولة . وقد تم الوصل بين المنظمة والامم المتحدة بمقتضى اتفاق في عام ١٩٤٧ . كما اجريت بعض التعديلات على الاتفاقية في الاغوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ . ومقر المنظمة مدينة مونتريال بكندا .

قبل اول يناير ١٩٤٧ ، والأعضاء الآخرون الذين تقبل عضويتهم في الصندوق طبقاً للشروط التي يتم تحديدها لكل دولة تريد الانضمام على حدة .

(٣٥) وهي حاليا الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة ، وفرنسا ، وألمانيا ،

واليابان .

(ب) أهداف المنظمة :

١ - دراسة المشاكل التي تواجه حركة الملاحة الجوية الدولية ، وبصفة خاصة المخاطر التي تتعرض لها ووسائل القضاء عليها ؛ وتشجيع الوسائل والمعدات الحديثة .

٢ - اقرار النظم واللوائح الدولية الخاصة بالطيران المدني ، وتوحيدها في مختلف أنحاء العالم ، وتبسيط الاجراءات الادارية التي تواجه الطائرات عند الحدود الدولية ، وبصفة خاصة اجراءات الجمارك ولوائح الصحة العامة . كما تقوم باعداد مشروعات الاتفاقيات الدولية الخاصة بالطيران المدني .

٣ - العمل على تعزيز وتنمية تطور النقل الجوي الدولي ، ووضع الدراسات الخاصة بالنواحي الاقتصادية ذات العلاقة بهذا النقل .

(ج) فروع المنظمة :

١ - الجمعية العامة :

وتتألف من مندوبي الدول الاعضاء (٣٦) . وتتولى وضع السياسة العامة للمنظمة ، واية مسألة يحيلها اليها المجلس ، ويختار الدول الاعضاء في المجلس ، ويعتمد الميزانية .

وتعقد الجمعية اجتماعاتها مرة على الاقل كل ثلاثة اعوام . ويجوز ان تعقد دورات استثنائية .

ويتم التصويت داخل الجمعية بأغلبية اصوات الحاضرين المشتركين في التصويت ما لم يوجد نص صريح يقضى بغير ذلك .

(٣٦) بلغ عدد الاعضاء ، في عام ١٩٧٣ ، ١٢٢ دولة . ولم يشترك الاتحاد السوفيتي وبعض الدول الاشتراكية في المنظمة .

٢ - المجلس :

هو الجهاز التنفيذي للمنظمة . ويتكون من مندوبين سبع وعشرين دولة . تنتخبها الجمعية العامة ، لمدة ثلاث سنوات ، بشرط مراعاة التمثيل الجغرافي العادل ، وتمثيل الدول التي تملك امكانيات كبيرة في مجال الطيران المدني . وينتخب المجلس رئيسه .

وبتولى المجلس تنفيذ توجيهات الجمعية العامة . وينشئ المعايير الخاصة بالملاحة الجوية الدولية ، وينشر كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بهذا الملاحة . كما يقوم المجلس ، بناء على طلب من الدول الاعضاء المعنية ، بالفصل في المنازعات المتعلقة بالملاحة الجوية المدنية ، ويكون قراره ملزماً (٢٧) .

وتساعد المجلس في عمله بعض اللجان الفرعية المتخصصة التي يقوم بإنشائها ، مثل لجنة النقل الجوي واللجنة القانونية .

٣ - لجنة الملاحة الجوية :

وتتكون من اثني عشر عضوا يختارهم المجلس من بين الاشخاص الذين تعينهم الدول الاعضاء . وتختص بالمسائل الفنية المتعلقة بالطيران ، وخاصة دراسة التعديلات الواجب ادخالها على ملاحق اتفاقية شيكاغو ، واقتراح تكوين مجموعات عمل فنية في موضوعات معينة ، وتزويد الاعضاء بالمعلومات المفيدة في تقدم الملاحة الجوية .

٤ - الامين العام :

ويقوم المجلس بتعيينه . وهو مسئول عن العمل الاداري بالمنظمة . ويعاونه عدد من الموظفين الاداريين والخبراء الفنيين .

(٢٧) ويمكن استئناف قرارات المجلس أمام محكمة العدل الدولية أو محكمة تحكيم خاصة .

راجع :

Yemin (E.), «Legislative powers in the United Nations and Specialized Agencies», Leyden, 1969, p. 116; Manin (A), «Le pouvoir de décision de l'O.A.C.I.», thèse Paris, 1967.

وقد نجحت المنظمة ، بالتعاون مع الدول الاعضاء ، في انشاء أنظمة خدمات موحدة للأرصاد الجوية ، وفي الإشراف على حركة الطيران المدني والمواصلات الدولية وتأمين سلامة الملاحة الجوية وتبسيط الإجراءات التي تطبق على الطائرات وملاحيتها ، فضلا عن المعونات الفنية التي قدمتها للدول المتخلفة في مجال النقل الجوي .

وقد أنشأت المنظمة بعض المكاتب الإقليمية منها المكتب الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشرقي أفريقيا ، ومقره القاهرة .

(١٠) اتحاد البريد العالمي : Union Postale Universelle (UPU)

(أ) نشأة الاتحاد :

أنشئ بمقتضى اتفاقية البريد الدولية التي وقعت في ٩ أكتوبر ١٨٧٤ ، في برن ، كل دول أوروبا والولايات المتحدة ومصر ، والتي أصبحت سارية المفعول ، بعد تصديق اثنتين وعشرين دولة عليها اعتبارا من أول يوليو ١٨٧٥ . وتم الوصل بين الاتحاد والأمم المتحدة اعتبارا من أول يوليو ١٩٤٨ . ومقر الاتحاد مدينة برن ، بسويسرا .

(ب) أهداف الاتحاد :

١ - تنظيم وسائل الخدمة البريدية وفق مبادئ ونظم متساوية وتقوية أواصر التعاون الدولي في هذا الميدان ، بحيث يجمع الدول الاعضاء إقليم بريدي واحد .

٢ - تقديم المعونة الفنية البريدية اذا طلبتها الدول الاعضاء .

٣ - الإشراف على قيام كل دولة عضو بنقل البريد الخاص بالدول الاعضاء الأخرى بنفس العناية التي تنقل بها بريدها الوطني ، وعلى مدى التزامها بالتعريفات البريدية الدولية الموحدة .

(ج) فروع الاتحاد :

١ - المؤتمر :

ويتكون من ممثلين عن جميع الاعضاء (٢٨) . وهو السلطة العليا للاتحاد التى تتولى وضع سياسته العامة وتشرف على نشاطه . وله حق تعديل اتفاقية البريد الدولية والاتفاقيات الفرعية .
ويعقد المؤتمر دورة عادية مرة كل خمس سنوات ، ويجوز أن يعقد دورات غير عادية ، بناء على طلب ثلثي الاعضاء على الاقل .

٢ - المجلس التنفيذي :

ويتألف من واحد وثلاثين عضوا ينتخبهم المؤتمر ، مع مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافى العادل .
ويتصل المجلس اتصالا وثيقا بادارات البريد الوطنية ، ويجرى الدراسات ويرفعها الى المؤتمر . ويتولى الاشراف على المكتب الدولى ، وتنظيم علاقة الاتحاد بالامم المتحدة والوكالات المتخصصة .
ويجتمع المجلس مرة كل عام .

٣ - المجلس الاستشارى للبحوث البريدية :

ويتكون من ثلاثين عضوا ينتخبهم المؤتمر . ويختص باعداد الدراسات وتقديم الآراء بشأن المشكلات الفنية المتعلقة بالخدمة البريدية . ويدرس بصفة خاصة صور التعاون الفنى الواجب تقديمها للدول النامية . وهو يجتمع مرة ، على الاقل ، كل عام .

٤ - المكتب الدولى :

وهو السكرتارية الادارية الدائمة للاتحاد . ويتولى أيضا تقديم خدمات

(٣٨) يعتبر اتحاد البريد العالمى أكثر المنظمات الدولية اتساعا فى العضوية ، إذ يضم كل دول العالم .

مالية للادارات البريدية ، ومعاونة الدول على تنسيق أوجه التعاون الفنى بينها ، فى مجال الخدمة البريدية . كما يقوم المكتب بمهمة الاتصال والاعلام فيما يخص أنشطة الاتحاد .

(١١) الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

Union Internationale de Télécommunications (UIT-ITU).

(أ) نشأة الاتحاد :

تأسس الاتحاد بمقتضى اتفاقية باريس فى ١٧ مايو ١٨٦٥ ، تحت اسم اتحاد التلغراف الدولى . وعندما حلت اتفاقية مدريد للمواصلات السلكية واللاسلكية المبرمة فى عام ١٩٣٢ محل اتفاقات التلغراف والراديو التى كانت قائمة آنذاك ، أصبح يطلق عليه اسم الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية . وقد أعيد تنظيم الاتحاد فى الاعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٢ ، ١٩٥٩ ، ١٩٦٥ ، وتم ابرام اتفاق وصل بينه وبين الامم المتحدة ، عام ١٩٤٧ . ومقره مدينة جنيف .

(ب) أهداف الاتحاد :

- ١ - وضع تنظيم دولى لكافة انماط المواصلات السلكية واللاسلكية الدولية ، بما فى ذلك اتصالات الفضاء اللاسلكية .
- ٢ - تحسين خدمات الاتصالات (٣٩) وتوسيع نطاقها والعمل على توفيرها لكافة الدول .
- ٣ - توزيع الموجات اللاسلكية وتسجيلها .
- ٤ - تطوير الأساليب الجديدة فى الاتصالات ، مثل اتصالات الفضاء ، ومنع التداخل الضار بين محطات الاذاعة .

(٣٩) وتشمل التليفون والتلغراف والإذاعة والتليفزيون واتصالات الفضاء ، والاتصالات فى الجو والبحر .

(ج) فروع الاتحاد :

١ - المؤتمر المفوض :

وهو الهيئة العليا في الاتحاد . ويتكون من ممثلى كل الدول الاعضاء (٤٠) . ويقوم بدراسة التقارير المقدمة من مجلس الادارة ، ويختار اعضاء هذا المجلس ، ويعقد الميزانية ، ويرم ويعدل الاتفاقات الدولية بين الاتحاد والمنظمات الدولية الاخرى . ويجتمع مرة كل خمس سنوات .

٢ - مجلس الادارة :

ويتألف من تسعة وعشرين عضوا ينتخبهم المؤتمر المفوض ، مع مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافى العادل . ويتولى الاشراف على المسائل المالية والادارية ، ويعد مشروع الميزانية ، كما يضع مشروعات علاقة الاتحاد بالمنظمات الدولية الاخرى . ويجتمع مرة كل عام ، وإن كان يمكن عودته الى دورات استثنائية .

٣ - اللجان الفنية :

وهى لجان متخصصة معاونة للمجلس الادارى ومنها لجنة تسجيل الذبذبات ، واللجنة الاستشارية للإذاعة ، واللجنة الاستشارية للتلفراف والتليفون .

ويعقد الاتحاد مؤتمرات ادارية عالمية ليبحث التعديلات الخاصة بالتعليمات الادارية (تعليمات التلفراف والتليفون والراديو والإذاعة) ، ومؤتمرات ادارية اقليمية ليبحث المسائل الخاصة بالاتصالات السلكية واللاسلكية ذات الطابع الإقليمى .

(٤٠) توجد ، إلى جانب العضوية الكاملة التى تمنح الدولة بحق التصويت ، عضوية منتسبة ، يمكن أن تكتسبها مناطق غير كاملة السيادة ، فتعطىها كافة حقوق وواجبات الأعضاء ، باستثناء حق التصويت .

(١٢) منظمة الارصاد الجوية العالمية :

Organisation Météorologique Mondiale (OMM-WMO).

(أ) نشأة المنظمة :

نشأت المنظمة بمقتضى اتفاقية الارصاد الجوية الدولية التى تم توقيعها فى ١١ اكتوبر ١٩٤٧ ، فى واشنطن ، والتى أصبحت سارية المفعول ، باكتمال اجراءات التصديق ، فى ٢٣ مارس ١٩٥٠ . وقد تم وصلها بالامم المتحدة بمقتضى اتفاق ، أصبح ساريا فى ٢٠ ديسمبر ١٩٥١ . ومقر المنظمة مدينة جنيف .

(ب) أهداف المنظمة :

- ١ - تسهيل التعاون الدولى فى ميدان الارصاد الجوية ، وتشجيع اقامة مراكز لاداء خدمات الارصاد الجوية .
- ٢ - تشجيع اقامة وسائل تبادل المعلومات عن الاحوال الجوية على وجه السرعة .
- ٣ - العمل على توحيد نشرات الارصاد الجوية ، وضمان اذاعة هذه النشرات بطريقة منتظمة .
- ٤ - تشجيع استخدام علم الارصاد الجوية فى ميادين الطيران والملاحة البحرية والزراعة ومظاهر النشاط الاخرى .
- ٥ - تشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجوية ، وتبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى .

(ج) فروع المنظمة :

١ - المؤتمر العالمى :

ويتكون من ممثلين عن جميع الدول الاعضاء . وتمثل كل دولة فيه بواسطة رئيس ادارة الارصاد الجوية بها .

ويتولى المؤتمر وضع السياسة العامة للمنظمة ، وإقرار اللوائح الفنية المتعلقة بالارصاد الجوية . وتصدر قراراته بأغلبية ثلثي الحاضرين المشتركين في التصويت ، باستثناء بعض المسائل التي تكفى فيها الأغلبية العادية ، مثل انتخاب أعضاء اللجنة التنفيذية ، والدعوة لعقد دورة غير عادية للمؤتمر . ويجتمع المؤتمر مرة كل أربع سنوات .

٢ - اللجنة التنفيذية :

وتتألف من أربعة وعشرين عضواً . وتتولى الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمر وتوجيهاته . كما تعد الدراسات حول المسائل ذات المصلحة الدولية المشتركة ، وتزود الدول الاعضاء بالمعلومات الفنية . وتجتمع اللجنة مرة ، على الاقل ، كل عام .

٣ - اللجان الاقليمية :

توجد ست لجان اقليمية للمنظمة تعمل تحت اشراف اللجنة التنفيذية وهي : لجنة افريقيا - لجنة آسيا - لجنة أمريكا الجنوبية - لجنة أمريكا الشمالية والوسطى - لجنة أوروبا - لجنة غرب المحيط الهادى .

٤ - اللجان الفنية :

هناك ثمان لجان تقوم باعداد دراسات حول مشكلات الارصاد الجوية والتطورات الحديثة في الميادين المتخصصة ، وهي لجان المجموعات الاساسية وادوات المراقبة واساليبها والعلوم الجوية وعلوم الارصاد الجوية المتعلقة بالملاحة وعلم الظواهر الجوية المائية والتطبيقات المتعلقة بعلمى الارصاد والمناخ .

٥ - الامانة العامة :

ويرأسها امين عام : تعاونه مجموعة من الموظفين الذين يتولون الاعمال الادارية للمنظمة .

وقد قامت المنظمة بعدة دراسات خاصة باستخدام الأقمار الصناعية ، كما أوصت حديثاً بإنشاء « ساعة الطقس العالمية » ، على أساس الأقمار الصناعية ، وبإنشاء شبكة من المراكز العالمية والاقليمية ، كما أعدت برنامجاً دولياً للبحوث الخاصة بارصاد الجوية على ضوء التطورات في الفضاء الخارجى .

(١٣) المنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية :

Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation Maritime (OMCI-IMCO)

(أ) نشأة المنظمة :

تم إنشاء المنظمة فى نهاية مؤتمر الأمم المتحدة البحرى الذى عقد فى جنيف ، بمقتضى اتفاق وقعت عليه خمس وثلاثون دولة ، فى ٦ مارس ١٩٤٨ . وقد أصبح الاتفاق نافذ المفعول فى ١٧ مارس ١٩٥٨ ، حين تم التصديق عليه من احدى وعشرين دولة ، من بينها سبع دول تبلغ حمولة سفن كل منها مليون طن على الأقل . ومقر المنظمة لندن .

(ب) أهداف المنظمة :

١ - دعم التعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتعلق بالمسائل الفنية الخاصة بالشحن فى مجال التجارة الدولية .

٢ - اتخاذ أفضل الوسائل العالمية لتأمين سلامة الملاحة فى البحار وضمان كفاءتها .

٣ - توحيد الأنظمة واللوائح فى مجال الملاحة البحرية .

٤ - العمل على ازالة صور التمييز فى المعاملة ومختلف القيود التى تعوق الملاحة البحرية .

٥ - بحث كل الأمور المتعلقة بالملاحة البحرية التى تحملها اليها الأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة .

٦ - اعداد مشروعات الاتفاقيات واللوائح وعقد المؤتمرات الدولية في شئون الملاحة (٤١) .

وتبأشر المنظمة اختصاصاتها ، تحقيقا للاهداف السابقة ، بصفة استشارية ، ودون أن تملك اصدار قرارات ملزمة . بل أن كثيرا من الموضوعات الهامة في نطاق الملاحة البحرية ، مثل تحسديد الرسوم وعقود النقل البحري والتأمين ، لا تدخل في اختصاصات المنظمة أصلا .

(ج) فروع المنظمة :

١ - الجمعية العامة :

وتتكون من ممثلى جميع الدول الاعضاء ، وتختص برسم السياسة العامة للمنظمة ، وتقر الميزانية ، وتختار أعضاء المجلس وأعضاء لجنة تأمين الملاحة .

وتجتمع الجمعية مرة كل سنتين .

٢ - المجلس :

ويتألف من ثمانية عشر عضوا ، ستة منهم يمثلون الدول التى يكون لها أكبر مصلحة فى توفير خدمات النقل البحرى ، وستة يمثلون الدول التى يكون لها أكبر مصلحة فى التجارة البحرية الدولية ، وستة يمثلون الدول التى لا تدخل فى أى من المجموعتين السابقتين ، وإنما يكون لها ، مع ذلك ، مصلحة خاصة فى الملاحة والشحن البحرى ، ويؤدى انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى فى العالم .

ويتولى المجلس متابعة تنفيذ برامج العمل . وهو يجتمع مرتين كل عام .

(٤١) لعبت المنظمة دورا هاما فى إعداد وتعديل الاتفاقيات الدولية المتعلقة بتأمين الملاحة البحرية ومنع تلوث البحار .

٣ - لجنة تأمين الملاحة :

وتتضمن ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يتم اختيارهم من بين أكبر عشر دول في مجال ملكية السفن ، وأربعة يمثلون المناطق الآتية : أفريقيا - الأمريكيتين - آسيا ومنطقة جزر المحيط الهادئ - أوروبا . أما الأعضاء الأربعة الآخرين فيمثلون الدول ذات المصلحة في تأمين الملاحة ، والتي لا تدخل في أي من المجموعتين السابقتين .

وتباشر اللجنة اختصاصات المنظمة بالنسبة لما يتعلق بتأمين وسلامة الملاحة البحرية ، عن طريق التوصيات التي توجهها للدول الأعضاء .

٤ - اللجنة القانونية :

وقد أنشأها المجلس عام ١٩٦٧ ، وعضويتها مفتوحة لكل الدول الأعضاء . وتختص بدراسة المسائل القانونية التي تهم المنظمة .

٥ - الامانة العامة :

وتتألف من أمين عام وامين عام مساعد وسكرتير لجنة تأمين الملاحة ، وعدد من الموظفين . وتتولى الاعمال الادارية للمنظمة .

(١٤) الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارية (الجات) :

Accord Général sur les Tarifs Douaniers et de Commerce (GATT)

(١) نشأة الاتفاق :

كانت قيود التجارة في الثلاثينات من هذا القرن من الاسباب الرئيسية للأزمة الاقتصادية العالمية . وقد دفعت هذه الظروف الى المناداة بمبدأ حرية التجارة وعدم التفرقة ، والتفكير في انشاء منظمة دولية ، بهدف توسيع التجارة العالمية وتخفيف القيود عليها . وفي ٢٤ مارس ١٩٤٨ تم ، في هاغنا ، توقيع اتفاقية بانشاء منظمة التجارة الدولية ، الا انه لم يتم التصديق عليها من الاغلبية المنصوص عليها (٢٧ دولة) ، وبالتالي لم تخرج الى حيز التنفيذ .

على أنه تم الاتفاق ، بين الدول المسؤولة عما يزيد على أربعة أخماس التجارة العالمية ، على مجموعة اتفاقيات سميت « الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة » (الجات) (٤٢) . وقد أصبح الاتفاق نافذا اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٤٨ . وفي عام ١٩٥٥ أدخلت بعض التعديلات على هذا الاتفاق . ومقر الجات لمدينة جنيف .

(ب) أهداف الاتفاق :

- ١ - العمل على عدم التمييز بين الدول في مجال التجارة الدولية .
- ٢ - العمل على خفض الرسوم الجمركية عن طريق المفاوضات بين الدول .
- ٣ - العمل على القضاء على الإجراءات المعوقة لزيادة الصادرات والواردات ، مع العناية بصفة خاصة بالتوسع في صادرات الدول النامية (٤٣) .
- ٤ - العمل على أن تكون حماية الصناعات المحلية عن طريق التعريفات الجمركية ، وليس على أساس أي قيود أخرى .
- ٥ - تشجيع التعاون والتشاور بين الدول لحل مشاكل التجارة الدولية .

(٤٢) وترى غالبية الفقه أن (الجات) ليست منظمة دولية أو وكالة متخصصة . وإنما مجرد مجموعة اتفاقيات دولية . راجع :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1975, p. 106.

أنظر عكس هذا الرأي عند :

Touscoz (J.), Juris — Classeur de droit international, fasc. 131, 1971, p. 4.

(٤٣) أنشأت الجات في عام ١٩٦٤ « المركز التجاري الدولي » لتحقيق هذا الهدف . وهو يقدم المعلومات والتوصيات بالنسبة لأسواق التصدير . ويساعد في إنشاء خدمات تصديرية ، وتدريب الأفراد في هذا المجال .

ويعتبر شئون (الجات) سكرتارية .

وتنظم (الجات) حاليا ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، حوالي ٨٠٪ من التجارة الدولية .

وقد عقدت ستة مؤتمرات دولية لعضائها ، تحققت من خلالها تخفيضات بعيدة المدى في التعريفات الجمركية ، وأدت الى ازالة كثير من الحواجز التي تعوق نمو التجارة الدولية ، الا انها لم تنجح في تحقيق رغبات الدول المتخلفة في دعم خطوات التنمية بها (٤٤) .

(١٥) الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA-IAEA)

(أ) نشأة الوكالة :

تم توقيع الاتفاقية المنشئة لهذه الوكالة في ٢٦ أكتوبر ١٩٥٦ ، في مؤتمر دولي عقد في مقر الأمم المتحدة ، بحضور اثنين وثمانين دولة ، في الفترة من ٢٠ سبتمبر الى ٢٦ أكتوبر ١٩٥٦ . واصبحت الاتفاقية سارية المفعول منذ ٢٩ يوليو ١٩٥٧ ، بالتصديق عليها من ثمان عشرة دولة من الدول الموقعة لها ، ثلاث منها على الاقل من الدول الآتية : كندا وفرنسا والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية . ومقر الوكالة مدينة فيينا .

والوكالة الدولية للطاقة الذرية ليست وكالة متخصصة بالمعنى الفني ، ولكنها تعمل تحت رعاية الأمم المتحدة ، دون أن تفقد شخصيتها الدولية المستقلة .

وقد تم تحديد صلات العمل بين الوكالة والأمم المتحدة بمقتضى اتفاقية ، وافق عليها المؤتمر العام للوكالة في ٢٣ أكتوبر ١٩٥٧ ، والجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٤ نوفمبر ١٩٥٧ . وتقضى المادة الاولى من هذه الاتفاقية

(٤٤) ولذلك دفعت هذه الدول الجمعية العامة للأمم المتحدة الى انشاء « لجنة الأمم المتحدة للتجارة

والتنمية » (UNCTAD) ، في عام ١٩٦٤ . راجع :

Bowett (D.W.), «The Law of International Institutions», 1975, p. 106.

بان الوكالة تقرر اختصاصات الامم المتحدة ، كما وردت في ميثاقها ، في مجال السلم والامن الجماعى ، ومجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى . وان الوكالة ستمارس مسؤولياتها « دون اخلال بحقوق ومسؤوليات الامم المتحدة في مجال استخدام الطاقة الذرية ، ومن اجل اهداف سلمية » .

وتلتزم الوكالة بتقديم تقرير سنوى للجمعية العامة ، الى جانب تقارير اخرى لمجلس الامن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى وباقى فروع الامم المتحدة ، فيما يتعلق بالموضوعات التى تدخل في اختصاصاتهم . ويملك الامين العام للامم المتحدة حق الاشتراك في مداولات فرعى الوكالة (المؤتمر العام ومجلس المحافظين) ، المتعلقة بمسائل ذات طابع عام ، دون أن يكون له حق التصويت ، كما يملك مدير عام الوكالة حق حضور جلسات الجمعية العامة ولجانها المختلفة وكذا جلسات المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية وفروعهما ، دون حق التصويت .

وتقضى الاتفاقية أيضا بتبادل الوثائق والمعلومات بين المنظمين ، باستثناء ما قد تراه أى منهما ذا طابع سرى .

وقد اختلف الفقه في تكييف طبيعة العلاقة بين الوكالة والامم المتحدة . فعلى حين يرى البعض انها رابطة تفوق بكثير ما يقوم بين الهيئة العالمية وباقى الوكالات المتخصصة ، وتجعل الوكالة في حكم فرع ثانوى لمجلس الامن ، يرى البعض الآخر أن طبيعة العلاقتين واحدة ، وان اختلفت في الدرجة .

(ب) اهداف الوكالة :

١ - تشجيع اسهام الطاقة الذرية في خدمة قضايا السلام والصحة والرخاء .

٢ - تقديم الخدمات والمعدات والمنشآت اللازمة للأبحاث الخاصة باستخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية (٤٥) .

(٤٥) اشتركت الوكالة مع مصر في انشاء مركز الشرق الأوسط الإقليمى للنظائر المشعة بالقاهرة ، في عام ١٩٦٣ .

- ٣ - ضمان عدم استخدام أى معونة تقدمها الوكالة أو تقديم بناء على طلبها أو تحت إشرافها فى الأغراض الحربية .
- ٤ - تشجيع تبادل الخبرات العلمية والفنية وتدريب العلماء فى مجال الطاقة الذرية .
- ٥ - التعاون مع الهيئات الدولية المعنية فى وضع قواعد الوقاية الصحية من أضرار الإشعاعات الذرية ، وحماية الأرواح والأموال أثناء نقل المواد المشعة .

(ج) فروع الوكالة :

١ - المؤتمر العام :

ويتكون من ممثلى جميع الدول الاعضاء . ويضع سياسة الوكالة وله ان يناقش أى موضوع يدخل فى اختصاصها ، وأن يصدر توصيات بشأنه . كما يتولى إبرام الاتفاقات مع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والدول . ويعقد دورة عادية كل سنة ، وله أن يعقد دورات غير عادية اذا اقتضى الأمر .

٢ - مجلس المحافظين :

ويتكون من خمسة وعشرين عضوا يتم اختيارهم على النحو الآتى : يقوم المجلس القائم بتعيين أكثر خمس دول تقدما فى مجال الطاقة الذرية ، كما يقوم بتعيين الدولة التى تكون أكثر تقدما فى هذا المجال فى المناطق التالية : أمريكا الشمالية ، أمريكا اللاتينية ، أوروبا الغربية ، أوروبا الشرقية ، أفريقيا والشرق الأوسط ، آسيا الجنوبية ، آسيا الجنوبية الشرقية ، الشرق الأقصى . وفضلا عن ذلك يختار المجلس دولتين من الدول المنتجة للمواد الخام (٤٦) ، ودولة أخرى من بين الدول التى تقدم المعونة الفنية .

وبالإضافة الى هؤلاء يقوم المؤتمر العام بانتخاب النى عتر عضوا . مع
مراعاة التوزيع الجغرافى العادل .

ويتولى المجلس تنفيذ المهام المنوطة بالوكالة . ويكون مسئولاً أمام
المؤتمر العام .

٢ - المدير العام :

هو الرئيس الإدارى للوكالة . ويتم تعيينه بواسطة مجلس المحافظين ،
بعد موافقة المؤتمر العام ، ولدة أربع سنوات .

وتلتزم الوكالة ، فى ممارسة وظائفها بأن تمتنع عن أى ضغوط سياسية
أو اقتصادية أو عسكرية ، ضد الدول التى تقدم لها المساعدات .

وقد أبرمت الوكالة عدة اتفاقيات دولية مع منظمات دولية ووكالات
متخصصة ، مثل منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الاغذية والزراعة ،
ومنظمة الصحة العالمية .

محتويات الكتاب

صفحة

تمهيد

٦	التطور التاريخي لنشأة القانون الدولي العام
٩	خصائص ووظائف القانون الدولي العام
١٢	نشأة التنظيم الدولي
١٤	خصائص ووظائف التنظيم الدولي
٢٦	الصعوبات التي تعترض التنظيم الدولي
٢٩	منهج البحث

القسم الأول

النظرية العامة للمنظمات الدولية

الفصل الأول

تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

٣٥	المبحث الأول - تعريف المنظمات الدولية
٣٦	الصفة الدولية
٣٨	اتحاد إرادات الدول
٣٩	الاستمرار
٤٠	الإرادة الذاتية
٤٣	المبحث الثاني - أنواع المنظمات الدولية
٤٤	العضوية
٤٧	الاختصاص
٤٩	السلطات

الفصل الثاني

التطور التاريخي لنشأة المنظمات الدولية

٥٢	المبحث الأول - عصر ما قبل عصبة الأمم
٥٣	أولا - المؤتمرات الدولية

صفحة	
٥٦	ثانياً — اللجان الدولية
٥٧	ثالثاً — الاتحادات الدولية الإدارية
٥٩	عصبة الأمم
٥٨	المبحث الثاني — عصر عصبة الأمم
٥٩	عصبة الأمم
٦٦	المنظمات الإقليمية
٦٦	المنظمات واللجان الدولية المتخصصة
٦٧	المبحث الثالث — عصر الأمم المتحدة

الفصل الثالث

النظام القانوني للمنظمات الدولية

٧١	المبحث الأول — المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية
٧٢	أولاً — نشأة الميثاق
٧٣	ثانياً — الطبيعة القانونية للميثاق
٧٤	ثالثاً — مضمون الميثاق
٧٥	رابعاً — نفاذ الميثاق وتفسيره
٨٨	خامساً — تعديل الميثاق
٩١	المبحث الثاني — الشخصية القانونية للمنظمات الدولية
٩٢	مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية
٩٥	طبيعة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية
٩٦	أولاً — ميزانية المنظمة الدولية
١٠١	ثانياً — حصانات وامتيازات المنظمة الدولية
١٠٢	الأساس الاتفاقي لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية
١٠٣	الحقوق المترتبة على حصانات وامتيازات المنظمة الدولية
١٠٤	ثالثاً — المسؤولية القانونية للمنظمات الدولية
١٠٥	تقرير مسؤولية المنظمة الدولية
١٠٦	أحكام مسؤولية المنظمة الدولية
١٠٩	المبحث الثالث — سلطات المنظمات الدولية
١٠٩	أولاً — أشكال سلطات المنظمات الدولية
١٠٩	سلطة البحث والدراسة

صفحة	
١١٠	سلطة إصدار قرارات غير ملزمة
١١٢	سلطة إصدار قرارات ملزمة
١١٧	سلطة الرقابة
١١٨	سلطة العمل المباشر
١١٩	ثانياً - القيود التي ترد على سلطات المنظمات الدولية
١١٩	قصر سلطة المنظمات الدولية على إصدار توصيات
	حرمان المنظمات الدولية من التدخل في المسائل المتعلقة
١٢٠	بالاختصاص الداخلي
١٢٣	حق الدفاع الشرعي
١٢٩	الأخذ بقاعدة الإجماع
	عدم تطبيق قرارات المنظمات الدولية إلا إذا صدرت
١٢٩	في صورة تشريعات وطنية
١٣٠	المبحث الرابع - فروع المنظمات الدولية
١٣١	الفروع الرئيسية
١٣١	الفروع الثانوية
١٣٤	أسباب تعدد فروع المنظمات الدولية
١٣٦	تشكيل فروع المنظمات الدولية
١٣٩	الفرع العام للمنظمة الدولية
١٤١	الفرع الخاص للمنظمة الدولية
١٤٣	الفرع الإداري للمنظمة الدولية
١٤٧	المبحث الخامس - الموظفون الدوليون
١٤٧	تعريف الموظف الدولي
١٥١	المركز القانوني للموظفين الدوليين
١٥١	طبيعة علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية
١٥٣	شروط تعيين الموظف الدولي
١٥٤	واجبات الموظف الدولي
١٥٦	حقوق الموظف الدولي
١٥٩	حصانات وامتيازات الموظف الدولي

صفحة

- ١٦١ المبحث السادس - العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية
أولاً - العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مع غيرها من
١٦٢ المنظمات
١٦٣ علاقات خارجية بهدف تنسيق العمل بين المنظمات
١٦٤ أشد الاتصال بين المنظمات الدولية
١٦٨ أشكال العمل المشترك بين المنظمات الدولية
علاقات خارجية بهدف إشراف بعض المنظمات على البعض
١٧٠ الآخر
١٧٢ ثانياً : العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مع الدول

القسم الثاني

الأمم المتحدة

الفصل الأول

ميثاق الأمم المتحدة.

- ١٨٢ المبحث الأول - الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة
١٨٣ أولاً - مرحلة التصريحات الدولية
١٨٨ ثانياً - مرحلة المؤتمرات الدولية
١٩٤ المبحث الثاني - الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة
١٩٥ أولاً - ميثاق الأمم المتحدة معاهدة دولية جماعية
١٩٧ ثانياً - ميثاق الأمم المتحدة ذو قيمة دستورية

الفصل الثاني

أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

- ٢٠٢ المبحث الأول - أهداف الأمم المتحدة
٢٠٢ أولاً - حفظ السلم والأمن الدولي
٢٠٤ ثانياً - تنمية العلاقات الودية بين الدول
ثالثاً - تحقيق التعاون الدولي لحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية
٢٠٥

صفحة

- ٢٠٧ رابعا - أن تكون الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول
- ٢٠٨ **المبحث الثاني - مبادئ الأمم المتحدة**
- ٢٠٨ أولا - مبادئ متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين
- ٢٠٨ حل المنازعات بالطرق السلمية وتحريم استخدام القوة
- ٢٠٨ في العلاقات الدولية
- ٢١١ سلطة الأمم المتحدة في اتخاذ تدابير عقابية
- ٢١٣ معاونة الأمم المتحدة في الأعمال التي تتخذها وفقا للميثاق
- ٢١٣ العمل على مراعاة الدول غير الأعضاء لمبادئ الأمم المتحدة
- ٢١٦ ثانيا - مبادئ أساسية في القانون الدولي
- ٢١٦ احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وباقي مصادر القانون الدولي
- ٢١٧ المساواة في السيادة بين الدول
- ٢٢٠ تنفيذ الالتزامات المترتبة على الميثاق بحسن نية
- ٢٢٠ عدم تدخل الأمم المتحدة في المسائل المتعلقة بالاختصاص الداخلي للدول

الفصل الثالث

العضوية في الأمم المتحدة

- ٢٢٧ **المبحث الأول - اكتساب عضوية الأمم المتحدة**
- ٢٢٨ أولا - العضوية الأصلية
- ٢٢٩ ثانيا - العضوية بالانضمام
- ٢٢٩ الشروط الموضوعية
- ٢٣٣ الشروط الإجرائية
- ٢٣٨ **المبحث الثاني - عوارض عضوية الأمم المتحدة**
- ٢٣٩ الحرمان من حق التصويت

صفحة	
٢٤٠	الايقاف
٢٤٢	الفصل
٢٤٣	الانسحاب

الفصل الرابع

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

٢٥٠	المبحث الأول - الجمعية العامة
٢٥٠	أولاً - تشكيل الجمعية العامة
٢٥١	تمثيل الدول الأعضاء في الجمعية العامة
٢٥٣	فروع الجمعية العامة
٢٥٦	ثانياً - اختصاصات وسلطات الجمعية العامة
	سلطات الجمعية العامة في مجال حفظ السلم والأمن
٢٥٨	الدوليين
٢٥٨	سلطات الجمعية العامة وفقاً لنصوص الميثاق
٢٦١	تطور سلطات الجمعية العامة
	سلطات الجمعية العامة في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي
٢٦٧	سلطات الجمعية العامة في مجال النهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والإشراف على نظام الوصاية الدولية
٢٦٧	سلطات الجمعية العامة في مجال الإدارة الداخلية للهيئة
٢٧١	ثالثاً - أسلوب عمل الجمعية
٢٧٤	ادوار اعتماد الجمعية العامة
٢٧٥	اعداد جدول الأعمال
٢٧٧	نظام المناقشة وإدارة الجلسات
٢٧٨	نظام التصويت

صفحة

٢٨٠

المبحث الثانى - مجلس الأمن

٢٨١

أولا - تشكيل مجلس الأمن

٢٨١

عضوية مجلس الأمن

٢٨٤

فروع مجلس الأمن

٢٨٦

ثانيا - اختصاصات وسلطات مجلس الأمن

اختصاصات وسلطات مجلس الأمن فى مجال حفظ السلم

٢٨٦

والأمن الدوليين

سلطات مجلس الأمن فى تسوية المنازعات الدولية

٢٨٦

بالطرق السلمية

سلطات مجلس الأمن فى قمع حالات تهديد السلم

٢٩٠

والعدوان

اختصاصات وسلطات مجلس الأمن فى مجال الشئون

٢٩٩

الإدارية والتنفيذية للهيئة

٣٠٠

ثالثا - أسلوب عمل مجلس الأمن

٣٠٠

اجتماعات المجلس

٣٠١

إعداد جدول الأعمال

٣٠٢

نظام التصويت

٣١٠

المبحث الثالث - المجلس الاقتصادى والاجتماعى

٣١١

أولا - تشكيل المجلس

٣١١

عضوية المجلس

٣١٣

فروع المجلس

٣١٥

ثانيا - اختصاصات وسلطات المجلس

٣٢٠

ثالثا - أسلوب عمل المجلس

٣٢١

المبحث الرابع - مجلس الوصاية

٣٢٣

أولا - الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى

صفحة	
٣٢٥	ثانيا - نظام الوصاية الدولية
٣٢٥	الأهداف الأساسية لنظام الوصاية
٣٢٦	الأقاليم المشمولة بالوصاية
٣٣١	مجلس الوصاية
٣٣١	تشكيل المجلس
٣٣٢	اختصاصات وسلطات المجلس
٣٣٥	أسلوب عمل المجلس
٣٣٦	تطبيقات نظام الوصاية ومستقبله
٣٣٧	المبحث الخامس - محكمة العدل الدولية
٣٤٠	أولا - تشكيل المحكمة
٣٤٤	ثانيا - اختصاصات المحكمة
٣٤٥	الاختصاص القضائي للمحكمة
٣٤٥	المتقاضون أمام المحكمة
٣٤٧	الولاية الاختيارية للمحكمة
٣٥٢	الاختصاص الافتائي للمحكمة
٣٥٥	ثالثا - الإجراءات أمام المحكمة
٣٥٧	رابعا - القواعد القانونية الواجبة التطبيق
٣٥٨	خامسا - أحكام المحكمة
٣٦١	المبحث السادس - الأمانة العامة
٣٦١	أولا - الأمين العام
٣٦١	تعيينه
٣٦٣	اختصاصاته
٣٦٨	ثانيا - موظفو الأمانة العامة
٣٦٨	تعيينهم
٣٦٩	واجباتهم وحقوقهم
٣٧١	حصاناتهم وامتيازاتهم

٣٧٢

نظرة على إنجازات الأمم المتحدة

أولاً - في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي وحماية حقوق الإنسان

٣٧٢

٣٧٩

ثانياً - في مجال النهوض بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي

٣٨١

ثالثاً - في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

٣٨١

نزع السلاح

٣٨٤

تسوية المنازعات الدولية وقمع العدوان

٣٨٥

تعريف العدوان

٣٨٨

دور الأمم المتحدة ازاء العدو ان الإسرائيلي على البلاد العربية

القسم الثالث

المنظمات الإقليمية

الفصل الأول

تعريف المنظمات الإقليمية ودورها

٤٠٨

المبحث الأول - تعريف المنظمات الإقليمية

٤٠٨

تعريف المنظمات الإقليمية في عهد عصبة الأمم

٤٠٩

تعريف المنظمات الإقليمية في ميثاق الأمم المتحدة

٤١٢

المبحث الثاني - دور المنظمات الإقليمية

الفصل الثاني

جامعة الدول العربية

٤٢١

المبحث الأول - اهداف جامعة الدول العربية ومبادئها

٤٢١

أولاً - أهداف الجامعة

٤٢٣

ثانياً - مبادئ الجامعة

صفحة

٤٢٥ المبحث الثانى - العضوية فى جامعة الدول العربية

٤٢٥ أولا - اكتساب العضوية

٤٢٩ ثانيا - فقد العضوية

٤٣١ المبحث الثالث - اختصاصات جامعة الدول العربية

٤٣٨ المبحث الرابع - فروع جامعة الدول العربية

٤٣٨ أولا - فروع الجامعة الرئيسية وفقا للميثاق

ثانيا - هيئات الجامعة المنشأة بمقتضى معاهدة الدفاع المشترك

٤٤٨ والتعاون الاقتصادى

ثالثا - أجهزة ثانوية أنشئت بقرارات من مجلس جامعة

٤٥١ الدول العربية

٤٥٢ المبحث الخامس - الشخصية القانونية الدولية لجامعة الدول العربية

٤٥٥ المبحث السادس - المنظمات العربية المتخصصة

الفصل الثالث

منظمة الوحدة الافريقية

٤٧٠ أولا - أهداف المنظمة ومبادئها

٤٧٤ ثانيا - العضوية فى المنظمة

٤٧٦ ثالثا - فروع المنظمة

الفصل الرابع

الاتحادات الأوروبية

٤٨٦ مجلس أوروبا

٤٩١ المنظمة الأوروبية للتجارة الحرة

٤٩٢ مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية

٤٩٤ الجماعات الأوروبية

٤٩٥ أولا - الجماعة الأوروبية للفحم والصلب

ثانيا - الجماعة الاقتصادية الأوروبية (السوق الأوروبية

٤٩٩ المشتركة)

٥٠٥ ثالثا - الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية

الفصل الخامس منظمة الدول الأمريكية

- أهداف المنظمة ومبادئها ٥١١
فروع المنظمة ٥١٢
بروتوكول بوينس آيرس ٥١٣

الفصل السادس الأحلاف العسكرية

- أولا - الأحلاف العسكرية في المعسكر الغربي ٥١٧
اتحاد أوروبا الغربية ٥١٨
حلف شمال الأطلسي ٥٢٠
حلف البلقان ٥٢٦
حلف جنوب شرقي آسيا (مانيل) ٥٢٨
الحلف المركزي ٥٣٠
ثانيا - الأحلاف العسكرية في المعسكر الشرقي ٥٣٢
الأحلاف العسكرية الثنائية ٥٣٢
حلف وارسو ٥٣٤

القسم الرابع المنظمات المتخصصة الفصل الأول

- تعريف المنظمات المتخصصة والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة
المبحث الأول - تعريف المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة ٥٤١
المبحث الثاني - العلاقة بين المنظمات المتخصصة والأمم المتحدة ٥٤٤

النصل الثاني

المنظم القانوني للمنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة	
منظمة العمل الدولية	٥٤٩
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة	٥٥٦
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)	٥٥٨
منظمة الصحة العالمية	٥٦٢
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٥٦٥
المؤسسة المالية الدولية	٥٧٠
الهيئة الدولية للتنمية	٥٧١
صندوق النقد الدولي	٥٧٣
منظمة الطيران المدني الدولية	٥٧٥
اتحاد البريد العالمي	٥٧٨
الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية	٥٧٨
منظمة الأرصاد الجوية العالمية	٥٨٠
المنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية	٥٨٤
الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات)	٥٨٦
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٥٨٨

اسم الكتاب
 اسم المؤلف
 رقم اليومية
 رقم التصنيف

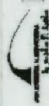
المنظمات الدولية

مفيد محمود شعبان

٢١٠٩

٤٣١١١

رقم الاستعارة	تاريخ الاستعارة	تاريخ الإعادة	ملاحظات

 Bibliotheca Alexandrina



1523240