القسم الأول

الأحكام العامة للمنظمات الدولية

«النظرية العامة»

وستنقسم الدراسة فى هذا القسم على النحو التالى :

الفصل الاول : تعريف المنظمات الدولية وأنواعها .

الفصل الثانى : البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية .

الفصل الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

obeikandi.com

obeikandl.com

الفصل الأول

تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

المبحث الأول

تعريف المنظمات الدولية

يمكن تعريف المنظمة الدولية بأنها : هيئة تقوم بانشائها مجموعة من الدول لتحقيق أغراض ومصالح مشتركة بينها ، وتكون لها إرادة ذاتية مستقلة يتم التعبير عنها فى المجتمع الدولى ، وفى مواجهة الدول الأعضاء فيها ، بواسطة أجهزة دائمة خاصة بها (١) .

ويتضح من هذا التعريف أن العناصر الرئيسية للمنظمة الدولية هى :

١ ــ الأستناد فى نشأتها إلى إتفاقية دولية .

٢ ــ الإرادة الذاتية .

٣ ــ الكيان المتميز الدائم .

ويمكن تناول كل عنصر من العناصر السابقة على النحو التالى :

اولا : الأستناد إلى إتفاقية دولية :

يستند وجود المنظمة الدولية إلى إتفاقية دولية ــ قد تسمى دستورا

(١) راجع تعريفات مشابهة لكل من : د . عبد العزيز سرحان . المرجع السابق ص ٤١ ، د . حافظ غانم ــ المرجع السابق ص ٤٥ ، د . مفيد شهاب ــ المرجع السابق ص ٣٥ ، د . عائشة راتب ــ المرجع السابق ص ٣٠ ، د . إبراهيم العنانى ــ المرجع السابق ص ٢٠ ، د . الشافعى بشير ــ المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ٢٨ .

Constitution أو نظاما أساسيا Statut أو ميثاقا Charte — وتحدد هذه الإتفاقية النظام القانونى للمنظمة وأهدافها واختصاصاتها والأجهزة المختلفة المنوط بها تحقيق هذه الأهداف والقواعد التى تحكم سير العمل بها(١).

ونظرا لأن المعاهدات الدولية لا تبرم أساسا إلا بين دول ذات سيادة ، فان المنظمة الدولية لا تضم فى عضويتها غير الدول ، ومن ثم فأنها تسمى منظمة دولية حكومية تميزا لها عن المنظمة الدولية غير الحكومية التى لا تنشأ عن اتفاقية بين الحكومات ، وإنما بين أفراد هيئات خاصة أو عامة من دول مختلفة ، مثل منظمة الصليب الأحمر الدولية ، والاتحاد الدولى للنقابات ، والاتحاد البرلمانى الدولى ، والاتحاد النسائى العالمى ، واتحاد الشباب الديمقراطى العالمى .. وهذه المنظمات والاتحادات غير الحكومية لا تدخل فى دراستنا .

على أنه إذا كان المبدأ العام أن المنظمات الدولية الحكومية لا تقبل فى عضويتها إلا دول ذات سيادة ، فان البعض منها وخاصة المنظمات الفنية المتخصصة تسمح بصفة استثنائية بأنضمام بعض الجماعات التى لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة (كالأقاليم والمقاطعات — واقاليم ما وراء البحار .. إلخ) ومثال ذلك ما تسمح به منظمة اليونسكو ، ومنظمة الصحة العالمية ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومن جهة أخرى هناك منظمات متخصصة تقبل فى عضويتها مندوبين عن بعض الفئات الاجتماعية بجانب ممثلى الدول ، مثل منظمة العمل الدولية ، وهو اتجاه يهدف لإتاحة الفرصة للأتصال المباشر بين هذه المنظمات والجماعات التى تعمل فى مجال أختصاصها مما دعا البعض إلى القول بأن مثل هـــذه المنظمات تتجه نحو الاتحاد الفدرالى (٢).

---

(١) أنظر : د . سامى عبد الحميد — قانون المنظمات الدولية — الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٢٨ وما بعدها .

(٢) أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٣٨ .

ثانيا : الإرادة الذاتية : (١)

لا يكفى أن تكون المنظمة الدولية قد انشئت بمقتضى اتفاقية بين دول ذات سيادة ، ولكن لابد أن تتمتع المنظمة الدولية بارادة ذاتية ، أى تعترف الدول المنشئة لها بوجود شخصية قانونية خاصة بها يمكنها التعبير عنها وفق القواعد التى يقررها ميثاقها وفى نطاق الاختصاص المحدد لها .

ولعل هذا العنصر هو الذى يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، لأن المؤتمر ما هو إلا أسلوب أو وسيلة لتنسيق العلاقات بين الدول ، وبالتالى فان القرارات الصادرة عنه لا تستمد قوتها الملزمة إلا من خلال إرادة الدول المشتركة فيه وبالشروط والكيفية التى صدرت موافقتها عليها ، فى حين أن قرارات المنظمة الدولية تظهر منفصلة عن إرادات الدول الأعضاء ، وتلزم كل من ينتمى إليها حتى ولو كانت قد صدرت وفقا لقاعدة الأغلبية فى التصويت ، إذ أن القرارات سواء صدرت بالأغلبية المطلقة أو بالأغلبية الموصوفة أو بالإجماع ، فأنها تصدر بأسم المنظمة وينصرف آثارها إلى الدول الأعضاء فيها وبصرف النظر عن الطريقة التى تم بها التصويت .

ثالثا : الكيان المتميز الدائم : —

العنصر الثالث الواجب توافره لقيام المنظمة الدولية هو أن يكون لها كيان متميز ودائم ومستقر .. وليس معنى ذلك أن تعمل كل أجهزة المنظمة بصفة دائمة ودون توقف .. وإنما يكفى أن تكون المنظمة قادرة على ممارسة نشاطها فى أى وقت تراه مناسبا لتحقيق أهدافها .. وهذا أيضا ما يميز

---

(١) أنظر فيما يتعلق بعنصر الإرادة الذاتية على وجه العموم :
Paul Reuter; Organisations internationales et évolution du droit, article publié dans «L'Evolution du droit public» Etudes en l'honneur d'Achille Mestre, Sirey, Paris, 1956, PP. 448-449.

المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، فعلى حين أن المؤتمر الدولى ينعقد لبحث موضوع معين ثم ينفض – فان المنظمة الدولية على العكس من ذلك فهى تنشأ بصفة دائمة لتحقيق الأهداف التى تسعى إليها ، وهى أهداف تعتبر بطبيعتها مصالح مستمرة لا يجرز معها التوقيت .. ولاشك أن هذا العنصر هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة فى وجودها وفى ممارستها لنشاطها عن الدول المكونة لها (١).

المبحث الثانى

أنواع المنظمات الدولية

لم يتفق الفقهاء على معيار معين لتقسيم المنظمات الدولية .. ويرجع ذلك إلى تعدد التقسيمات بتعدد الزوايا التى يمكن أن ينظر إلى المنظمة الدولية من خلالها ، فبعض الفقهاء يتخذ من نشاط المنظمة أساسا للتقسيم ، وبعضهم يجعل الاختصاص محور التقسيم ، بينما يذهب البعض إلى تقسيم المنظمات بحسب العضوية فيها ، أو بحسب نطاقها الجغرافى (٢) .. وكيفما كان الأمر ، فان التقسيم الأسلم الذى نأخذ به هو ذلك الذى يتفق مع الأهداف التى تسعى إليها المنظمات الدولية ، وقد عرفنا أن تلك الأهداف هى تحقيق الأمن الجماعى ورفاهية الشعوب ، وإذا كان يمكن تحقيق هذه الأهداف على نطاق عالمى .. فأنه يمكن أيضا تحقيقها على نطاق اقليمى .. وإذا كان ذلك

---

(١) أنظر :
Reuter, P., Institutions Internationals, 1956, p. 289.
ويشير الدكتور سامى عبد الحميد إلى أن لفقه السوفيتى لا يشترط لقيام المنظمة الدولية توافر عنصر الكيان المتميز الدائم ، ومن ثم فان المؤتمر الدولى فى تقدير هذا الفقه يعتبر نوعا من أنواع المنظمات الدولية .. أنظر مؤلف سيادته « قانون المنظمات الدولية » الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٢٥ هامش (٨) ، والمرجع المشار إليه .

(٢) راجع هذه التقسيمات بشىء من التفصيل فى مؤلف الدكتور بطرس غالى المرجع السابق – ص ٧٧ وما بعدها .

يتم بتناول كافة نواحى النشاط الدولى ، فأنه يمكن أن يتم أيضا بالتخصص فى ناحية أو أكثر من نواحى النشاط العالمى .. وأستنادا إلى ذلك يمكن القول أن المنظمات الدولية تنقسم إلى :

(أ) منظمات دولية عامة ومنظمات دولية متخصصة (٢) :

ووفقا لهذا التقسيم تكون المنظمة الدولية منظمة عامة إذا كان الغرض من إنشائها – حسب الاتفاق الدولى المنشىء لها – يشمل كافة مظاهر النشاط الدولى من سياسى واقتصادى واجتماعى . أى أن تكون المنظمة الدولية ذات أختصاص عام وشامل .. ومن أمثلة تلك المنظمات : منظمة عصبة الأمم وحاليا منظمة الأمم المتحدة .

أما المنظمة الدولية المتخصصة فهى تلك التى يقتصر نشاطها على تحقيق أغراض محددة وفى نطاق معين .. ومن أمثلة تلك المنظمات كافة المنظمات المتخصصة التى ينحصر نشاطها فى ممارسة نشاط دولى بعينه . كمنظمة العمل الدولية التى يتحدد مجالها فى شئون العمل والعمال .. ومنظمة الصحة العالمية التى يتحدد نطاقها فى مجال الشئون الصحية فقط .. وهكذا .

(ب) منظمات دولية عالمية ومنظمات دولية اقليمية : –

المنظمة الدولية العالمية هى تلك التى يتم إنشاؤها بطريقة تسمح بأنضمام أية دولة من الدول إليها مادامت هذه الدولة تتوافر فيها الشروط التى يتطلبها ميثاق المنظمة بحيث يتم التعاون بينها على أساس عالمى .. ومثالها : منظمة الأمم المتحدة ، والمنظمات الدولية المتخصصة .

---

(١) راجع الدكتور طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .

أما المنظمة الأقليمية فهى التى تقتصر العضوية فيها على مجموعة من الدول ترتبط فيما بينها بروابط معينة ترجع للظروف الجغرافية أو السياسية أو التاريخية أو الاقتصادية .. ومثالها : جامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، ومنظمة الدول الأمريكية (١).

obeikandl.com

---

(١) لمزيد من التفاصيل بخصوص أنواع المنظمات الدولية يمكن الرجوع إلى : –

Marcel Merle; La vie International, Paris, 1970, 3éme edition, p. 65.

Vellas; Droit International Public, T.I, Les institutions internationales, Paris, (1970), p. 349.

Reuter, P; op. cit., (ed. 1972), p. 203 et seq.

الفصل الثانى

البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية

لدراسة البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية يتعين علينا التصدى للمسائل الآتية(١) :

١ ــ الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .
٢ ــ أحكام العضوية فى المنظمات الدولية
٣ ــ فكرة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية .
٤ ــ أجهزة المنظمات الدولية .
٥ ــ سلطات المنظمات الدولية .

وسوف نتناول كل مسألة من تلك المسائل فى مبحث مستقل ..

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية

تعتبر الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية بمثابة النظام الأساسى لها الذى يحدد أهدافها ، ويبين أختصاصاتها ، ويوضح أسلوب عملها .. ونظرا للأهمية الكبيرة التى تمثله هذه الوثيقة فى حياة المنظمة .. فستناول دراسة أهم المشاكل الأساسية التى تثيرها الوثيقة ، سواء عند انشائها أو خلال فترة سريانها أو عند تفسيرها .. وذلك من خلال النقاط الآتية :

أولا : التكييف القانونى للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :

تنشأ المنظمة الدولية بموجب إتفاقية دولية تبرم بين الدول .. وإذا كانت

هذه الاتفاقية تخضع لكل الأحكام الخاصة بصحة المعاهدات الدولية من حيث الشكل والموضوع .. إلا أنها تعتبر فى ذات الوقت اتفاقية دولية من نوع خاص . . إذ بموجبها ينشأ شخص قانونى جديد مما يترتب عليه عدة نتائج أهمها (١) :

١ ــ أن أحكام تلك الاتفاقية تسرى فى مواجهة كل الدول الأعضاء ، ولا يجوز بصددها اتباع ما يجرى عليه العمل أحيانا فى المعاهدات الأخرى من إبداء التحفظات على بعض نصوصها أو وثائقها كما لا يجوز ــ بالنسبة لها ــ عقد اتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة أو تقديم ما يطلق عليه الاتفاقات التفسيرية(٢).

٢ ــ أن نصوص تلك الاتفاقية تتمتع بأولوية فى التطبيق إذا تعارضت مع أحكام معاهدة أخرى تكون الدولة العضو طرفا فيها ..

وهذا ما نصت عليه صراحة مواثيق المنظمات الدولية العامة مثل ميثاق الأمم المتحدة الذى ينص فى المادة ١٠٣ منه على أنه :

« إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » ..

كما سبق أن نصت عليه أيضا عصبة الأمم حيث جاء بالمادة ٢٠ من عهد العصبة ما يلى : ــ

« يوافق أعضاء العصبة ــ كل فيما يخصه ــ على أن هذا العهد يلغى جميع الاتفاقيات الخاصة السابقة عليه والتى تتعارض أحكامها

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٧٣ وما بعدها .

(٢) إذا كان من الجائز أن تتذرع احدى الدول بفكرة السيادة الوطنية للادعاء بمشروعية أبداء تحفظ أو اكثر على نصوص الاتفاقية المنشئة للمنظمة الدولية فليس لتلك الدولة الحق فى الاحتجاج بهذا التحفظ فى مواجهة المنظمة إلا إذا كانت هذه الأخيرة سبق أن قبلته . أنظر المرجع السابق نفس الموضع .

مع أحكامه ، كما يتعهدون رسميا بالا يعقدوا فى المد مقبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد . وفى الحالة التى يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضوا فى العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد ، فأنه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التى تحرره من هذه الالتزامات » ..

ونخلص من ذلك إلى القول أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية تعتبر أتفاقا دوليا جماعيا ذا طبيعة خاصة .. وأن ما تتضمنه من أحكام تسرى فى مواجهة كافة الدول الأعضاء دون أن يكون لأى منها الحق فى ابداء تحفظ على أحد نصوصها .. وأن تلك الأحكام تسمو عند تطبيقها على أحكام المعاهدات الأخرى التى يرتبط بها الأعضاء .

ثانيا : نفاذ الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية : —

غالبا ما تتضمن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدواية ديباجة تحدد الأسباب والبواعث التى دعت إلى إنشائها ، ثم قواعد فى شكل نصوص تتضمن كل ما يتعلق بأهداف المنظمة ومبادئها أو شروط عضويتها ، وشخصيتها القانونية ، وفروعها واختصاصاتها ، والقواعد الأساسية الخاصة بنظام عمل الفروع واللجان ، وقواعد التصويت ، وطرق تنفيذ القرارات ، وكيفية تعديل الوثيقة ... إلخ .

وإذا كانت القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدولية تسرى على الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، بأعتبارها معاهدة جماعية دولية ، إلا أن هناك بعض القواعد الخاصة التى تنفرد بها الوثيقة وذلك بسبب طبيعتها القانونية الخاصة ، وطبيعة العلاقات التى تنظمها .

فمثلا تقضى القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدولية أنه لكى تصبح الاتفاقية سارية المفعول ، فيجب أن يتم تبادل التصديقات بين الدول الموقعة عليها وفقا للأحكام الدستورية الداخلية الخاصة بكل منها .

إلا أن هذا الحكم لا يؤخذ على اطلاقه بالنسبة لنفاذ الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، حيث ترد عليه بعض التيسيرات التى تهدف إلى التعجيل بنفاذ الوثيقة وهى :

١ – الإعفاء من قاعدة التصديق على الوثيقة من كافة الدول الموقعة عليها ، مع الأكتفاء بتصديق نسبة معينة من الدول يتم الأتفاق عليها ، مثال ذلك ما قررته المادة ١١٠ / ٣ من ميثاق الأمم المتحدة التى جاء بها :

« يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال إيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه » ..

٢ – إجازة الانضمام لعضوية المنظمة قبل أن تبدأ الوثيقة المنشئة لها فى النفاذ (وتكون الدولة المنضمة فى هذه الحالة عضوا مؤسسا) . كما يجوز الانضمام أثناء فترة السريان – إذا كانت العضوية مفتوحة (وتكون الدولة المنضمة فى هذه الحالة عضوا بالانضمام) .

٣ – وأخيراً .. تنص المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية عادة على إيداع تصديقات الأعضاء لدى دولة معينة أو لدى سكرتير منظمة دولية وذلك بقصد تسهيل إحاطة الأعضاء بتمام التصديقات . ومثال ذلك ما تقرره المادة ١١٠ / ٢ من ميثاق الأمم المتحدة بقولها : « تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تخطر الدول الموقعة عليه بكل إيداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام (لمنظمة الأمم المتحدة) بعد تعيينه » .

ثالثا : تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية (١) :

لما كانت الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية هى المصدر الأساسى للقانون الذى

---

(١) راجع بخصوص تفسير المعاهدات بصفة عامة : د . حامد سلطان « تفسير الاتفاقات=

يحكمها ويحدد أهدافها ومبادئها .. لذلك فأن تطبيق نصوصها يجب أن يكون متفقا مع التفسير السليم الذى لا يخرج عن نطاق ما نيط بها من وظائف وأختصاصات .

غير أنه فى بعض الأحيان قد يؤدى تطبيق النص إلى منازعات كثيرة حول المعنى الحقيقى له ، إما بسبب غموضه ، وإما بسبب تحرير الوثيقة بعدة لغات لها قوة رسمية واحدة .. وهنا تكون عملية التفسير ضرورية ولازمة لإزالة الغموض واللبس فى المعنى الحقيقى للنص ، وتحديد نطاق تطبيقه .

وكثيرا ما يقال بأن الغرض من التفسير هو الكشف عن مقاصد ونوايا أطراف الاتفاق .. ومعنى ذلك أن تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة يجب أن تقوم به الدول التى أنشأتها .. غير أن هذا القول يتعذر تنفيذه لصعوبة التقاء مجموعة الدول الأعضاء حول تفسير واحد للنص الغامض . لذلك فأن ما نادى به الفقيد كلسن يجد استحسانا لدى الفقهاء حيث يقول : « أن الغرض من التفسير الصحيح ليس الكشف عن المعنى الحقيقى للنص القانونى الذى يتم تفسيره ، ولكن إضفاء صفة الالتزام لأحد المعانى التى يمكن أن يفهم بها هذا النص من الناحية المنطقية ، وأختيار التفسيرات تحكمه اعتبارات سياسية ، ولذلك فليس المعنى المنطقى أو الحقيقى هو الذى يفضل دائما المعنى الذى يتفق مع الاعتبارات السياسية »(١) .

وعلى أى حال فقد أصبح من النادر أن يتم تفسير مواثيق المنظمات الدولية تفسيرا رسميا بواسطة الدول الأعضاء .. وإنما يميل الاتجاه إلى إيكال مهمة التفسير إلى هيئات أخرى غير تلك الدول .. ويتم ذلك إما بواسطة أحد فروع المنظمة ، أو بواسطة التحكيم ، أو اللجوء إلى محكمة

= الدولية » ، المجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٦١ ص ١ وما بعدها ، وكذا د . الغنيمى فى قانون السلام ، سنة ١٩٧٣ ص ٧١ وما بعدها .

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان – المرجع السابق – ص ١١٧ ، وأنظر أيضا المرجع المشار إليه وهو :
Kelsen; The law of United Nations, (1950) P. 15.

دولية ، ولا يعنى ذلك أطلاق سلطة هذه الهيئات فى التفسير ، وإنما يجب أن يتم التفسير فى الحدود التى تمليها طبيعة النظام القانونى للمنظمة التى ينتمى إليها النص موضوع التفسير .. وقد استنبط الفقه مجموعة من القواعد التى يمكن أن يسترشد بها المفسر ويأنس بها فى عمله ، كما جرت أحكام القضاء الدولى على تطبيق القواعد الخاصة بتفسير المعاهدات الدولية عند تصديها لتفسير المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية .. ومن بين هذه المبادىء يمكن الإشارة إلى : مبدأ تفسير الألفاظ بمعناها العادى أو الطبيعى ، ومبدأ التفسير الواقعى ، ومبدأ التفسير الضيق ، ومبدأ التفسير حسب أهداف ومبادىء المعاهدة ، ومبدأ التكامل ، ومبدأ التفسير حسبما جرى عليه تطبيق المعاهدة ، وأخيرا مبدأ الاستعانة بالأعمال التحضيرية (١) .

وإذا كنا لن نتعرض بالتفصيل للمبادىء السابقة لأنها تدخل فى الدراسة التفصيلية لنظرية المعاهدات الدولية ، فلا يجب أن نهمل دراسة تفسير مواثيق المنظمات الدولية وفقا لنظرية الاختصاصات الضمنية ، إذ أنها تعتبر قاعدة خاصة فى نطاق دراسة المنظمات الدولية ، بل وتشكل منذ قيام الأمم المتحدة عنصرا هاما من عناصر تحديد وتطوير اختصاصات المنظمة الدولية .. وبطبيعة الحال سيقتضى الأمر أن نشير إلى بعض التطبيقات التى قضت بها محكمة العدل الدولية فى هذا الصدد .

نظرية الاختصاصات الضمنية فى تفسير مواثيق المنظمات الدولية : —

يمكن تعريف الاختصاصات الضمنية للمنظمة الدولية بأنها تلك الاختصاصات التى لم تثبت لها صراحة فى الوثيقة المنشئة لها ولكن أهلية

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١١٨ .

وللمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى الدكتور حامد سلطان فى « القانون الدولى العام وقت السلم » ١٩٧٢ ص ٢٤١ ومابعدها و « أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية » المرجع السابق ص ٣٧ ومابعدها ، وأيضا :

The Interpretation of International Agreements with particular reference to the principle of Restrictive Interpretation, Press — Cairo.

المنظمة لمباشرتها تلك الاختصاصات تستفاد ضمنا من المبادىء التى تقوم عليها المنظمة والأهداف التى تسعى إلى تحقيقها(١) .

وبمعنى آخر يمكن القول أن الاختصاصات الضمنية رغم عدم ذكرها صراحة فى الوثيقة المنشئة للمنظمة إلا أنها تستخلص ضمنا من نصوص هذه الوثيقة باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها(٢) .

ومقتضى تطبيق النظرية ، الأعتراف للمنظمة بمثل هذه الاختصاصات على أساس افتراض أن الدول عندما قررت إنشاء المنظمة إنما قررت لها فى نفس الوقت كل ما يلزمها من اختصاصات تمكنها من تحقيق الأهداف بصورة فعالة .

وأهم صورة الاختصاصات التى اعترفت بها أحكام المحاكم الدولية للمنظمات الدولية بدون أن تكون هذه الاختصاصات منصوصا عليها صراحة فى مواثيقها هى :

(أ) الاختصاصات المستمدة من فكرة الضرورة « وفقا للرأى الأستشارى الخاص بتعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم (١١ ابريل سنة ١٩٤٩) » :

يتلخص موضوع هذا الرأى أن الكونت برنادوت وسيط الأمم المتحدة فى فلسطين سنة ١٩٤٨ كان قد اغتيل على يد إرهابيين من اليهود قبل أن تصبح اسرائيل عضوا فى الأمم المتحدة ، وعلى أثر ذلك توجهت الجمعية العامة بطلب الرأى الاستشارى من محكمة العدل الدولية حول ما إذا كانت

---

(١) راجع التعريف الذى يقول به الدكتور عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١١٨ – ١١٩ .

(٢) راجع التعريف الذى يقول به الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٨٣ .

الأمم المتحدة تملك حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار التى تلحق بموظفيها أثناء تأدية وظائفهم على يد حكومة معترف بها أعترافا قانونيا أو فعليا ، وما مدى أهلية المنظمة فى إتباع الوسائل العادية المعترف بها فى القانون الدولى بخصوص تقديم المطالبات الدولية ؟

وقبل أن تجيب المحكمة على المسألتين السابقتين ، بدأت باثبات الشخصية الدولية للمنظمة ، ثم أنتهت من دراستها للمشكلة المعروضة إلى تقرير أهلية المنظمة فى تقديم المطالبات الدولية للحصول على تعويض الأضرار التى تصيبها ذاتيا ، وتلك التى تصيب ممثليها . وقد جاء فى هذا الرأى قول المحكمة : « أنه يلزم الأعتراف بأن أعضاء المنظمة الدولية حينما يحددون وظائفها ، بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات ، يمنحون المنظمة فى نفس الوقت الاختصاص اللازم لأداء وظائفها ، وأن حقوق وواجبات المنظمة ترتبط إلى حد كبير بالأهداف والوظائف المعلنة فى الميثاق المؤسس لها والتطورات التى لحقتها فى العمل » . وفى فقرة أخرى من هذا الرأى تقول المحكمة : « أنه طبقا لقواعد القانون الدولى يجب الأعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص صراحة عليها فى الميثاق ، إذا كانت هذه الأختصاصات لازمة لها من أجل ممارسة وظائفها » (١).

وهكذا نجد أن المحكمة أعترفت فى هذا الرأى الاستشارى بوجود أختصاصات ضمنية للمنظمة الدولية مستمدة من فكرة الضرورة .

(ب) الاختصاصات التى تستفاد من الصفة القانونية الدولية « وفقا للرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية فى ١١ يوليه سنة ١٩٥٠ الخاص بوضع اقليم جنوب غرب أفريقيا (أقليم ناميبيا) » :

يرجع الأساس الذى تبنى عليه الأختصاصات الضمنية فى هذه الصورة

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية (١٩٤٩) ، ص ١٧٧ – ١٨٣ .

إلى أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ذات أثر مزدوج .. فهى من ناحية تؤدى إلى إنشاء المنظمة كشخص قانونى جديد ، ومن ناحية أخرى تكل إلى هذا الشخص مباشرة أختصاصات محددة .. وتدور هذه الاختصاصات حول تحقيق فكرة قانونية معينة . ومن ثم يجب الأعتراف للمنظمة بكافة الحقوق والالتزامات التى تكون أساسية بالنسبة للفكرة التى تقوم عليها .. ولا يعنى هذا ضرورة النص على كل كبيرة وصغيرة لتحقيق تلك الفكرة فى صلب الوثيقة المنشئة للمنظمة ، وإنما تكفى الإشارة إلى الأختصاصات بصفة عامة أو مطلقة ، بينما تترك الجزئيات لتستخلص ضمنيا .

وهذا ما أخذت به محكمة العدل الدولية فى الرأى الاستشارى الخاص بوضع اقليم جنوب غرب أفريقيا والصادر بتاريخ ١٩ يولية سنة ١٩٥٠ . ويتلخص موضوع هذا الرأى فى أن أقليم جنوب غرب أفريقيا كان خاضعا لنظام الإنتداب أيام عصبة الأمم .. وقد عهد إلى اتحاد جنوب أفريقيا – طبقا للمادة ١٢ من عهد عصبة الأمم – بمهمة الأنتداب على هذا الأقليم .. ولما كان عهد عصبة الأمم قد أختفى بدون أن ينظم بطريقة صريحة الخلافة بخصوص هذه المسألة .. فقد رفضت اتحاد جنوب أفريقيا تحويل إدارتها لهذا الأقليم وفقا لنظام الوصاية الذى أتى به ميثاق الأمم المتحدة .

ومن أجل ذلك تم عرض الأمر على محكمة العدل الدولية لإصدار رأيها الاستشارى حول هذا الموقف .. ومدى الالتزامات الدولية التى تقع على عاتق اتحاد جنوب أفريقيا والهيئة التى تعتبر ملتزمة بعد حل عصبة الأمم .. ورغم خلو ميثاق الأمم المتحدة من الأعتراف لمنظمة الأمم المتحدة بوظائف المراقبة التى كان يقوم بها مجلس عصبة الأمم ، إلا أن المحكمة أعلنت « إختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة فى مباشرة هذه الرقابة . وتلقى ودراسة التقارير يستفاد من العبارات العامة للمادة العاشرة من الميثاق ،

التى تعطى الجمعية العامة سلطة مناقشة جميع المسائل التى تدخل فى نطاق الميثاق » (١).

معنى ذلك أن المحكمة عولت على طبيعة نظام الأنتداب والعلاقة التى تربطه بنظام الوصاية .. ثم استندت إلى أن الإدارة الدولية لأى أقليم تهم بصورة مؤكدة منظمة الأمم المتحدة بوصفها الهيئة العالمية التى تهيمن على شئون العالم .. وبالتالى فقد استنبطت الأختصاص الضمنى استنادا إلى الصفة القانونية الدولية التى تتمتع بها منظمة الأمم المتحدة .

(ج) الأختصاصات المفترضة وفقا للرأى الأستشارى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ١٣ يولية سنة ١٩٥٤ والخاص بأثر أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة :

بحثت المحكمة بصدد هذا الرأى سؤالا مفاده : ما إذا كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة تملك سلطة إنشاء محكمة لها ولاية إصدار أحكاما نهائية فى المنازعات التى تثور بينها وبين موظفيها أم لا ؟ وقد رأت المحكمة أنه إذا كان الميثاق لم يعط صراحة الأمم المتحدة أختصاص إنشاء محكمة إدارية ، فان ذلك لا يعنى عدم أختصاصها بانشاء هذه المحكمة أو ترك موظفيها دون حماية قضائية الإمر الذى لا يتفق مع الغايات الصريحة للميثاق .. التى تهدف إلى حرية الأفراد ونشر العدالة .. وبناء عليه قررت المحكمة فى رأيها الأستشارى أن الأختصاص بانشاء محكمة إدارية تسهر على أن تسود العدالة فى علاقات المنظمة بموظفيها يعتبر إختصاصا ضمنيا مفترضا لتحقيق أهداف المنظمة ووظائفها(٢) .

---

(١) راجع مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية سنة ١٩٥٩ ص ١٣٧ .

(٢) جاء فى هذا الرأى الاستشارى قول المحكمة :

نخرج من ذلك إلى القول أن نظرية الأختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية تفترض وجود إختصاصات معترف بها للمنظمات الدولية دون أن ينص عليها فى المواثيق المنشئة لها .. والصور المختلفة لهذه الأختصاصات يجمعها رباط واحد وهو ثبوت أهميتها للمنظمة الدولية .. مما يقتضى معه الأخذ بمبدأ التفسير الواسع للوثيقة المنشئة لها (١) .

المبحث الثانى
أحكام العضوية فى المنظمات الدولية

تقوم المنظمة الدولية – أساسا – بناء على رغبة الدول ، فهى ليست حكومة عالمية ، كما أنها ليست دولة فوق الدول ، وإنما هى رابطة أختيارية تنتج عن اتحاد إرادات مجموعة من الدول لتحقيق مصالحها المشتركة ، من هنا أصبح التفاوت فى حجم العضوية من منظمة لأخرى أمرا طبيعيا .. ويتوقف عدد الدول الأعضاء فى كل منظمة على مبدأين هما العالمية والحرية .

(أ) مبدأ العالمية فى عضوية المنظمات الدولية (١) : –

يعنى مبدأ العالمية أن المنظمة الدولية تكون عضويتها مفتوحة لكل دول

«La Cour estime que le pouvoir de créér 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.»

أنظر مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية سنة ١٩٥٤ ص ٧٥ .

(١) راجع بخصوص العلة فى الأخذ بالتفسير الواسع لاختصاصات المنظمات الدولية د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١٢٧ – ١٢٨ .
وراجع عكس هذا الرأى د . سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ١١١ .

(٢) راجع مبدأ العالمية بشىء من التفصيل فى مؤلف أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان ، مبادىء التنظيم الدولى – طبعة سنة ١٩٧٥ ، ص ١٧٦ وما بعدها .

العالم .. وهذا لا يتحقق إلا إذا كان هناك نص فى الوثيقة المنشئة للمنظمة يسمح لكافة دول العالم بالإنضمام للمنظمة .. على أنه يجب التميز بين حالتين :

الأولى : حالة ما إذا كانت العضوية مفروضة جبرا على دول العالم وهنا نكون أمام مبدأ العالمية المطلقة أو الإلزامية .. أى العضوية الدائمة والمؤبدة والتى لا تسمح بالانسحاب أو الطرد من المنظمة ، وهذه الحالة غير مطبقة فى الوقت الحالى ، بل ومن الصعب تطبيقها فى المستقبل القريب .

الثانية : حالة ما إذا كانت العضوية مفتوحة أمام دول العالم للإنضمام الاختيارى بدون شروط .. أى يكون لكل دولة لم تشترك فى تأسيس المنظمة الحق فى الانضمام إلى عضويتها بمجرد أبداء رغبتها فى ذلك ، ودون أن يكون هذا الأنضمام متوقفا على موافقة المنظمة .. وفى هذه الحالة نكون أمام مبدأ العالمية التى تقوم على أساس الانضمام التلقائى غير المشروط . بينما هناك حالة ثالثة يطلق عليها بالعالمية النسبية أى العالمية التى تقوم على فتح باب العضوية لكل دول العالم بشرط أن تتوافر فى تلك الدول شروط محددة ويكون من حق المنظمة التحقق من توافر تلك الشروط .. وهنا يصبح الأنضمام إلى عضوية المنظمة معلقا على شرط .. وهذه الحالة الأخيرة هى السائدة حاليا .. ويكفى أن نستطلع شروط العضوية فى أية منظمة عالمة لنعرف إلى أى مدى يسود مبدأ العالمية النسبية .. فعلى سبيل المثال نجد الأعمال التحضيرية لمنظمة عصبة الأمم تقطع بتوافر هذا المبدأ عندما أشارت إلى ذلك اللجنة المشكلة لصياغة ميثاق العصبة بقولها : « أن العصبة تنفق مع الفكرة الأساسية للمجتمع الدولى وذلك عن طريق فتح أبوابها بأوسع ما يمكن أمام الدول » وعندما وافق الرئيس ويلسن على قبول الدول المحايدة (بصفة أعضاء أصلية فى العصبة) برر ذلك بالرغبة فى تفادى إعطاء العصبة طابع التحالف بين المحاربين المنتصرين ، لأن الأمر كان يتعلق فى المقام

الأول بانشاء منظمة عالمية وذلك على الرغم من أن الدول التى أنشأت عصبة الأمم لم تكن راغبة فى أن تشترك معها ، بصفة فورية وعلى قدم المساواة ، الدول التى كانت أعداء لها فى الحرب العالمية الأولى ، ولكن الجميع كانوا على إتفاق بأن هذه الدول يجب قبولها فى الوقت المناسب » (١) .. كما نجد ميثاق منظمة الأمم المتحدة يأخذ بالعالمية النسبية حيث نصت المادة الرابعة على أن « العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام ، والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق والتى ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه » أى أن العضوية مفتوحة فى منظمة الأمم المتحدة لكافة دول العالم إذا توافرت بالنسبة للدولة راغبة الانضمام الشروط المشار إليها ووافقت المنظمة على قبولها .

ويقابل مبدأ العالمية مبدأ آخر يطلق عليه الأقليمية ، وهو مبدأ يتناقض مع مبدأ العالمية نظرا لأنه يحصر عضوية المنظمة الدولية بين دول أما متجاورة جغرافيا ، أو يجمع بينها بعض مظاهر التضامن السياسى كوحدة الأصل والحضارة والتاريخ والأيديولوجية والمصالح المشتركة .. وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الأقليمية قد تتعارض مع مبدأ العالمية فى عضوية المنظمات الدولية . والواقع أن أغلب فقهاء القانون الدولى راعهم انتشار مبدأ الاقليمية فى عضوية المنظمات الدولية خاصة تلك التى تهدف إلى تحقيق أغراض عسكرية ، وهى التى يطلق عليها اصطلاح الأحلاف العسكرية ، وساور هؤلاء الفقهاء الشك فى أن مثل هذه التكتلات الاقليمية قد تتناقض فى رسالتها مع مبادىء المنظمات العالمية ، كما أنها يمكن أن تؤدى إلى كثير من الصراعات داخل هذه المنظمات عن طريق تغليب المصلحة الاقليمية على حساب المصلحة العامة للمجتمع الدولى(٢) . وقد حاولت المنظمات العالمية

---

(١) نقلا عن الدكتور عبد العزيز سرحان – المرجع السابق – ص ١٧٧ – ١٧٨ .

(٢) أنظر الدكتور مفيد شهاب – المرجع السابق – ص ٤٥ .

التصدى لهذه الظاهرة عن طريق تضييق نطاق التناقض بين مبدأ العالمية والاقليمية ، فأوجدت نوعا من التنسيق بين المنظمات العالمية والتكتلات الاقليمية .. من هنا جاءت المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم تنص على أن : « التعهدات والاتفاقيات الدولية التى تتضمن حفظ السلام كمعاهدات التحكيم وتصريح مونرو لا تعتبر منافية لنصوص العهد » ، كما أقامت منظمة الأمم المتحدة نوعا من الإشراف على المنظمات الاقليمية حيث نصت المادة ٥٣ من الميثاق على أن : « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى بذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه ، أما التنظيمات والوكالات نفسها فأنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس .. » .

إذن يمكن القول أن مبدأ العالمية النسبية فى عضوية المنظمات الدولية مأخوذ به بالنسبة للمنظمات العالمية كعصبة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة .. ويرجع ذلك بطبيعة الحال — إلى جوهر هذه المنظمات وما تقوم به من أغراض . فالأولى والثانية قامتا فى الأصل للمحافظة على السلام العالمى وتحقيق رفاهية الشعوب ، وكان لا يمكن لأى منها القيام بهذه المهمة إلا إذا كانت كل منها تأخذ بمبدأ العالمية أساسا لعضويتها حتى تحشد أكبر عدد ممكن من دول العالم فى عضويتها لتكون جديرة بتحقيق أهدافها على مستوى العالم كله .. ومن جهة أخرى فإن المنظمات المتخصصة منوط بها القيام بتحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والفنية ، وهذا النشاط يمتد على مستوى العالم كله ومن ثم كان من الضرورى أن تأخذ أيضا بمبدأ العالمية ، أما المنظمات التى تقتصر عضويتها على بعض الدول فقط .. وتكون عضويتها مغلقة على عدد محدود من الدول ، والتى تسمى فى غالب الأحيان بالمنظمات الاقليمية ، فأنها جاءت كتعبير عن التضامن السياسى بين مجموعة من الدول ، أو كنتيجة للتجاور الجغرافى بينها ، وفى

كافة الأحوال فلا تؤثر هذه الاقليمية على وحدة الجماعة الدولية .. بعد الصيغة التى نص عليها ميثاق الأمم المتحدة ، للتنسيق بينها وبين المنظمة العالمية ، وبعد أن تم وضعها تحت مراقبة وإشراف التنظيم العالمى فى كل ما يمس مصلحة المجتمع الدولى فى مسائل السلم والأمن الدولى .

(ب) مبدأ حرية الدول فى الاشتراك فى المنظمات الدولية : —

يأتى هذا المبدأ كنتيجة طبيعية لفكرة السيادة .. تلك الفكرة التى مازالت تشكل حجر الأساس فى العلاقات الدولية .. وهذا يعنى أن الدول حرة فى أن تشارك فى تأسيس المنظمات الدولية أو أن ترفض المشاركة ، كما لها الحرية فى الانضمام إلى عضوية المنظمات الدولية القائمة أو عدم الانضمام .. وحرية الدولة فى هذا الصدد تعتبر من الحقوق الرئيسية التى لا نزاع عليها .

ويرتبط بمبدأ حرية الدولة فى الانضمام للمنظمة الدولية حقها فى الانسحاب منها ، ونظرا لأن الانسحاب من المنظمات الدولية يرتب آثارا ضارة لها .. لذلك نجد كثيرا من الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية تضع بعض القيود عند انسحاب الأعضاء منها بهدف تنظيم ممارسة هذا الحق للأرتفاع بمستوى العمل الدولى بعيدا عن مظنة الانفعالات السياسية الطارئة .. وتتردد هذه القيود بين أربعة شرط هى : (١)

— اشتراط قيام الدولة العضو باخطار المنظمة كتابيا بنية انسحابها .

— اشتراط أنقضاء فترة معينة — تسمى بفترة التهدئة — قبل أن يصير الانسحاب نافذا .

---

(١) أنظر الدكتور جعفر عبد السلام — المرجع السابق — ص ١٠٦ — ١٠٧ ، وراجع أيضا :

Bowett; The law of International Institutions, London, 1970, p. 316.

– اشتراط تنفيذ كافة التزامات الدولة العضو قبل أن يتحقق الانسحاب
– وأخيرا يمكن أن يرد نص فى النظام الأساسى للمنظمة لا يسمح للأعضاء بالانسحاب منها إلا بعد فترة معينة .

المبحث الثالث

فكرة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

الشخصية القانونية تعبير يقصد به – فى مجال النظم القانونية المختلفة – أهلية الشخص فى أكتسابه الحقوق وتحمل الالتزامات والقيام بالتصرفات القانونية فى ظل هذا النظام .

وإذا كان كل نظام قانونى هو الذى يتولى تحديد المخاطبين بأحكامه ، فأنه يترتب على ذلك أن يكون كل نظام قانونى هو صاحب الحق فى تعيين من يكتسب صفة الشخصية القانونية ، ومن ثم يكون القانون الدولى هو صاحب الأختصاص فى تعيين أشخاص القانون الدولى .

ولتحديد الشخصية القانونية الدولية – فى نطاق العلاقات الدولية – فلابد من اجتماع وصفين (١) :

١ – القدرة على إنشاء قواعد قانونية دولية عن طريق التراضى مع غيرها من الأشخاص المماثلة ، أو بمعنى آخر القدرة على التعبير عن إرادة ذاتية فى ميدان العلاقات الدولية .

٢ – القدرة على ممارسة بعض الحقوق والالتزام بالواجبات طبقا لأحكام القانون الدولى .

وقد كان من المتفق عليه عموما فى فقه القانون الدولى التقليدى ، أن

---

(١) راجع د . حامد سلطان – القانون الدولى العام وقت السلم – ١٩٦٨ ، ص ٨٧ .

الشخصية القانونية الدولية بهذا المعنى لا تثبت إلا للدول .. أما بالنسبة للمنظمات الدولية فقد كان الاعتراف لها بالشخصية القانونية محل جدل كبير بين الفقهاء ، وخاصة فى عام ١٩٤٥ بمناسبة إنشاء منظمة الأمم المتحدة(١) .

إلا أن القضاء الدولى حسم هذا الخلاف ، وأعترف فى صراحة تامة ووضوح بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية حيث جاء فى الرأى الافتائى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ١١ أبريل سنة ١٩٤٩ (السابق الإشارة إليه) أن :

« الدول ليست وحدها أشخاص القانون الدولى العام إذ قد تتمتع بالشخصية الدولية كائنات أخرى غير الدول إذا ما أقتضت ظروف نشأتها وطبيعة الأهداف المنوط بها تحقيقها ، الاعتراف لها بهذه الشخصية » . وعلى ضوء ذلك أفتت المحكمة بأن الأمم المتحدة شخص من أشخاص القانون الدولى .. وفى ذلك المعنى تقول : « أنه يجب الإقرار بأن أعضاء الأمم المتحدة وهم يكلفونها ببعض الوظائف وما يصاحبها من واجبات ومسئولية ، قد خرلوها من الاختصاص ما يمكنها من مباشرة هذه الوظائف بصفة فعالة » .

وأضافت المحكمة فى موقع آخر أن « مثل هذه الشخصية القانونية أمر لازم لتحقيق أهداف ومبادىء الميثاق ، وأن وظائف وحقوق المنظمة لا يمكن فهمها إلا على أساس تمتع الهيئة بقدر وافر من الشخصية القانونية(٢) »

---

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص ما ثار بين الفقهاء من جدل حول الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية راجع كل من :-
- د. الغنيمى فى التنظيم الدولى - المرجع السابق - ص ٢٣٧ وما بعدها .
- د. على صادق أبو هيف - القانون الدولى العام - (١٩٧٥) ص ٢٧٣ .
- د. عبد العزيز سرحان - المنظمات الدولية - طبعة سنة ١٩٧٣ ، ص ٥٣ وما بعدها .
- د. سامى عبد الحميد - المرجع السابق - ص ٤٥ وما بعدها .

(٢) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية (١٩٤٩) ص ١٧٩ .

وقد استخلص الفقهاء من هذا الرأى الاستشارى نتيجة هامة مقتضاها ضرورة الاعتراف للمنظمات الدولية عموما – وليست الأمم المتحدة فقط – بالشخصية القانونية الدولية بالقدر اللازم لممارستها لوظائفها على النحو الذى استهدفته الدول الأعضاء من وراء إنشائها (١) .

وغالبا ما تتعرض المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية للشخصية القانونية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فتعترف لها بشخصية القانون الداخلى فى أقاليم الدول الأعضاء ، مثال ذلك ما نصت عليه المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة بقولها : « تتمتع المنظمة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها »

ويترتب على تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية حقها فى مباشرة بعض الاختصاصات على النحو الآتى :–

١ – تستطيع المنظمة الدولية المساهمة فى خلق قواعد القانون الدولى عن طريق اشتراكها فى تكوين القواعد العرفية الدولية أو عن طريق إبرام المعاهدات الدولية (٢) .

٢ – يكون للمنظمة الدولية الحق فى التقدم بمطالبات دولية حماية لمصالحها ومصالح موظفيها وإثارة المسئولية الدولية فى مواجهة من يحدث ضررا بتلك المصالح ، ولها فى سبيل ذلك أن تسلك الطرق العادية فى القانون الدولى كالاحتجاج ، وطلب التحقيق ، والمفاوضات ، وطلب عرض

---

(١) أنظر : د. سامى عبد الحميد – المرجع السابق ، ص ٥١ وما بعدها .

(٢) راجع رسالة الدكتور محمد السيد عبد الجواد وموضوعها النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية – جامعة الاسكندرية سنة ١٩٧٣ – ص ٢٠١ وما بعدها .

وأنظر كل من :–

– د. حافظ غانم – المرجع السابق ص ٦٠ .

– د. عائشة راتب – المرجع السابق – ص ٤٥ .

القضية على التحكيم . أما حق رفع الدعاوى أمام محكمة العدل الدولية فلأنه يقتصر على الدول وحدها .. فليس للمنظمة الدولية هذا الحق .. وإن كان لها فقط حق طلب رأى استشارى من المحكمة .

ومن جهة أخرى فان المنظمة الدولية تتحمل تبعة المسئولية الدولية عن أية أعمال تصدر منها أو من موظفيها يترتب عليها ضررا للغير .

٣ ــ يكون للمنظمة الدولية الحق فى التعاقد وتملك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها وحق التقاضى أمام المحاكم الداخلية .

٤ ــ تتمتع المنظمة الدولية بالحصانات والمزايا الدبلوماسية اللازمة لممارسة وظائفها وتتضمن الوثائق المنشئة للنظمات الدولية ــ فى أغلب الأحيان ــ نصوصا خاصة بذلك . وعلى سبيل المثال ما جاء فى المادة ١٠٥ فقرة (١) من ميثاق الأمم المتحدة من أن « تتمتع المنظمة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والأعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها » .

كما قد ترد تلك المزايا والحصانات فى إتفاقية جماعية تعقد فيما بين المنظمة والدول الأعضاء فيها ، مثل إتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة التى وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ .. وكذا الاتفاقية الخاصة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التى أقرت فى ٢١ فبراير سنة ١٩٤٧ . وبالإضافة إلى ما سبق يمكن أن يتم تنظيم هذه المزايا والحصانات بموجب إتفاقية ثنائية خاصة تبرمها المنظمة مع إحدى الدول .. وغالبا ما تعقد مثل هذه الاتفاقات فيما بين المنظمة والدول المضيفة لها وتسمى اتفاقات المقر ، مثال ذلك اتفاقية المقر التى عقدت بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٤٧ . وفى كل الأحوال فأن الحقوق المترتبة على حصانات وامتيازات المنظمة تختلف بأختلاف ما تقرره الوثيقة المنشئة للمنظمة ، أو الاتفاق الجماعى

أو الاتفاق الثنائى المبرم فى هذا الخصوص .. ومع ذلك يمكن القول أن الحصانات والمزايا الدبلوماسية المقررة للمنظمة الدولية وموظفيها تتمثل عادة فى : كفالة حرية مقارها ، وعدم جواز التعرض لها وأحترام وثائقها ومحفوظاتها ، وإعفائها من الخضوع للقضاء ، وكفالة حرية الأتصال لها ، وتقرير الإعفاءات المالية اللازمة بقيامها بوظائفها (١).

٥ – وكنتيجة طبيعية لأستقلال المنظمة وتمتعها بالشخصية القانونية فى مواجهة أعضائها .. يكون لها ميزانية خاصة مستقلة عن الدول الأعضاء لتواجه الأتفاق على أنشطتها الفنية والإدارية المختلفة ، ويتم إعداد هذه الميزانية والتصديق عليها والانفاق منها وفقا للقواعد المالية المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة ، أو عملا باللوائح التى تصدرها المنظمة فى هذا الشأن ، على أن يكون هناك جهاز من الخبراء لمراقبة عملية الانفاق . وتجدر الإشارة إلى أن تمويل هذه الميزانية يتم عن طريق موارد عادية وموارد استثنائية ..

فبالنسبة للموارد العادية فهى تتمثل أساسا فى الأنصبة السنوية للدول الأعضاء والتى يتحدد مقدارها وفق نسب تحددها الوثيقة أو الجمعية العامة للمنظمة ، أما الموارد الاستثنائية فتتكون من الهبات والمعونات التى ترد كمنحة للمنظمة من الحكومات أو المنظمات الدولية الأخرى أو الهيئات أو الأفراد .. ويشترط فى هذه الحالة موافقة المجلس التنفيذى أو الجمعية العامة للمنظمة على قبول هذه المنحة (٢).

---

(١) أنظر : د. عبد العزيز سرحان – المرجع السابق ص ١٩٩ ، د. مفيد شهاب المرجع السابق ص ١٠١ – ١٠٢ .

(٢) راجع بخصوص النظام المالى للمنظمات الدولية كل من :

د. عبد العزيز سرحان – المرجع السابق ص ١٥٣ وما بعدها ، د. مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٠٤ ، د. إبراهيم العنانى – المرجع السابق ص ٩٥ وما بعدها ، د. سامى عبد الحميد المرجع السابق ص ٩٤ وما بعدها .

Colliard, C.A., Finances publiques internationales, Revue de Sciences financière, 1958, P. 237.

المبحث الرابع
أجهزة المنظمة الدولية

لما كانت المنظمة الدولية تعتبر شخصا من أشخاص القانون الدولى ، وتتميز بارادة ذاتية مستقلة عن ارادات الدول الأعضاء .. لذلك كان من الضرورى أن تباشر المنظمة اختصاصاتها . وتقوم بمهام وظائفها عن طريق مجموعة خاصة من الأجهزة تشكل فيما بينها الهيكل الداخلى لها ويطلق عليها عادة اصطلاح « فروع المنظمة » (Organs) .

وتستعين هذه الفروع فى القيام بوظائفها بمجموعة من العاملين يطلق عليهم اسم الموظفين الدوليين .

فروع المنظمة الدولية :

يقصد بفروع المنظمة الدولية الأجهزة التى تشرف على مباشرة الاختصاصات والوظائف الممنوحة للمنظمة .. ويندر أن تقوم المنظمة على جهاز واحد .. بل الغالب فى العمل هو توزيع وظائفها على أجهزة متعددة يتخصص كل منها فى مجال معين من مجالات نشاط المنظمة .

وتتمثل الصورة العادية للمنظمات الدولية فى وجود ثلاثة فروع رئيسية لها :

- فرع عام وهو الجمعية العامة . ويعتبر الجهاز التشريعى أو شبه التشريعى للمنظمة (إذا جار لنا القياس على البنيان الداخلى للدولة) .
- فرع خاص وهو ما اصطلح على تسميته بالمجلس أو المجلس التنفيذى ، أو مجلس الإدارة .
- وفرع إدارى وهو ما يطلق عليه عادة اصطلاح « الأمانة العامة » .

وبجانب تلك الفروع الرئيسية فان مواثيق المنظمات الدولية تترك لهذه الفروع نفسها سلطة إنشاء ما قد تحتاج إليه من فروع ثانوية تعاونها فى عملها على أساس من التخصص . وهذه السلطة حق للفروع الرئيسية ، حتى ولو لم يوجد نص صريح عليها فى الميثاق .

ويرجع السبب فى تعدد فروع المنظمة الدولية إلى عدة اعتبارات فنية وعملية وسياسية . (١)

- فالاعتبارات الفنية ترجع إلى ضرورة تقسيم أعمال المنظمة على أساس من التخصص ضمانا لكفاءة التنفيذ .

- أما الاعتبارات العملية فمقتضاها الرغبة فى أن يكون للمنظمة فرع تشريعى أو شبه تشريعى يختص بالمناقشة والمداولة وإصدار القرارات ويضم كل الدول الأعضاء ويكون صاحب الاختصاص الأصلى الذى يتولى وضع السياسة العامة للمنظمة . غير أنه بسبب صعوبة اجتماع هذا الفرع بصفة مستمرة ، وتعذر إصدار قرارات سريعة فى الأمور العاجلة ، فقد اقتضى الأمر وجود فرع تنفيذى يضم عددا محددا من الدول ، وينعقد بصفة مستمرة تسمح له باتخاذ القرارات السريعة المناسبة . وكان لابد فى نفس الوقت من وجود أمانة عامة تتولى الأعمال الإدارية للمنظمة ، وتقوم بتحضير جداول أعمال الفرعين العام والخاص .

- أما الاعتبارات السياسية فتتمثل فى محاولة التوفيق بين رغبات الدول الكبرى ورغبات الدول الصغرى . فالأولى ترغب فى أن يكون لها

---

(١) أنظر :
- د . حافظ غانم - المرجع السابق ص ٦٥ .
- د . مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٣٤ .
- د . محمد سامى عبد الحميد - المرجع السابق ص ٧٢ .

وضع متميز داخل المنظمات الدولية على أساس أن مصالحها الخاصة وإمكانياتها وما تتحمله من مسئوليات أكبر فى تحقيق أهداف المنظمة تبرر حصولها على وضع متميز فى المنظمة وقدر أكبر من الحقوق .. أما الدول الصغرى فتنادى بالمساواة بين الدول كبيرها وصغيرها دون أن يكون للمصالح الخاصة أو الامكانيات ما يميزها عن بعض .(١)

ومن ثم كان لابد من إيجاد صيغة للتوفيق بين هذه الرغبات حتى لاتصطدم ظاهرة التنظيم الدولى بهذين الموقفين المتعارضين ، من هنا أصبح الفرع العام فى المنظمة وسيلة لتحقيق مبدأ المساواة القانونية بين كل الدول الأعضاء .. بحيث يكون لكل دولة عضو صوت واحد يتساوى فى قيمته مع الأصوات الأخرى .. أما الفرع الخاص فانه يحقق رغبة الدول الكبرى حيث يقتصر التمثيل فيه على بعض الدول فقط بصفة دائمة ، أو تتمتع فيه الدول الكبرى بمركز قانونى متميز ، يتمثل فى طريقة التصويت على القرارات . ومن أمثلة ذلك ما يقرره ميثاق الأمم المتحدة من اشتراط موافقة الدول الخمس الكبرى على القرارات التى تصدر من مجلس الأمن فى المسائل الموضوعية (حق الفيتو) (٢)

قواعد تشكيل فروع المنظمة الدولية :

يخضع تشكيل فروع المنظمة الدولية – كمبدأ عام – للقواعد الخاصة التى يقررها قانون كل منظمة ، إلا أن هناك بعض المبادىء التى تحكم هذا التشكيل أهمها :

---

(١) أنظر :

Boutros Ghali; Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales, R.C.A.D. I, (1960), Vol II, p. 9 et seq.

(٢) راجع العديد من الأمثلة : د . مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٣٦ .

١ – تتكون فروع المنظمات الدولية من ممثلين لحكومات الدول الأعضاء ومن حق كل حكومة أن تختار ممثليها ، ولها فى ذلك حرية كاملة ومطلقة فى اختيار هؤلاء الممثلين .. إلا أنه قد يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات .. ففى بعض الأحوال يتكون الفرع من أشخاص يختارون بصفتهم الشخصية ولكفاياتهم الخاصة ، كما هو الحال فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وأيضا كما هو متبع فى تشكيل بعض فروع منظمة الصحة العالمية ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .. وقد يجمع الفرع ممثلين عن الحكومات بجانب آخرين عن النقابات والأفراد ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية والمؤتمر العام . والحكمة من وجود هذه الاستثناءات جعل تلك الفروع أقدر على مقاومة التيارات السياسية وأقل تأثرا بالمصالح الوطنية .

٢ – بالنسبة للفروع المحدودة العضوية فى المنظمات العالمية فانه يتعين عند اختيار الدول الأعضاء فيها مراعاة الآتى(١) :

(أ) مدى قدرة الدولة على الاسهام فى تحقيق مقاصد المنظمة .

(ب) التوزيع الجغرافى العادل لضمان تمثيل كل مناطق العالم ومدنياته المختلفة فى هذه الفروع .

ومع الأخذ فى الاعتبار هذه المبادىء الأساسية والاستثناء عليها فاننا نتناول القواعد الخاصة بتشكيل كل فرع من فروع المنظمة واختصاصه فيما يلى :

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم – المرجع السابق ص٦٦ .
وراجع المادة ٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة والمادة التاسعة من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية.

(أولا) الفرع العام للمنظمة الدولية (الفرع التشريعى) (١)

يعتبر هذا الفرع – بحكم أنه يضم كل الدول الأعضاء – صاحب الاختصاص الأصلى الذى يملك مناقشة كل الأمور التى تدخل فى اختصاصات المنظمة أو تتعلق بسلطات الفروع الأخرى ، إلا إذا كان هناك نص فى الوثيقة المنشئة للمنظمة بتقييد هذا الاختصاص . . ويطلق على هذا الفرع صفة الجهاز التشريعى أو شبه التشريعى تشبيها له بالجهاز النيابى داخل الدولة .

ويقوم هذا الفرع باعداد لائحة داخلية تعد بمثابة قانونه الداخلى ، وتحدد هذه اللائحة أشكال المناقشات وتضمن حرية التعبير عن الآراء وحرية التصويت وتهتم ببعض المسائل الفنية مثل كيفية إعداد جدول الأعمال ، وطريقة التصويت على الاقتراحات والتعديلات ، وقواعد احترام النظام أثناء المناقشة والتصويت .

ويشكل نظام الدورات القاعدة العامة لاجتماع هذا الفرع العام ، ففى خلال فترة أو عدة فترات من السنة الواحدة يدعى للاجتماع والمداولة فى جلسة عامة .

والدورات قد تكون عادية – أى تبدأ فى تاريخ يحدد سلفا – وقد تكون دورات غير عادية أو استثنائية – أى تدعى استثنائيا لظروف غير متوقعة .

وكمبدأ عام فان جلسات هذا الفرع تعقد علانية ، ولكن إذا وجدت بعض الظروف الاستثنائية فمن حق الفرع أن يقرر سرية الجلسات . ويضم هذا الفرع – عادة – مجموعة لجان رئيسية (فروع ثانوية) تتولى دراسة

---

(١) راجع القواعد التى تحكم هذا الفرع بشىء من التفصيل فى :
د . عبد العزيز سرحان – المرجع السابق ص ٨٠ وما بعدها .. وأيضا راجع :
Marcel Prélot : le Droit des Assemblées international, Hague Recueil, 3 (1961), PP. 475-524.

الموضوعات التى تدخل فى اختصاصها .. كما قد تنشىء بعض هذه اللجان الرئيسية لجانا فرعية محدودة العدد تراعى فى تشكيلها الاعتبارات الفنية دون الاعتبارات السياسية .

ونظام التصويت على القرارات داخل هذا الفرع تحكمه — كقاعدة عامة — مبدأ أن لكل دولة صوت واحد ، وأن أصوات الدول الأعضاء متساوية من حيث قيمتها القانونية مهما اختلفت الأهمية النسبية الخاصة بكل دولة . وتجد هذه القاعدة تطبيقا لها فى الأمم المتحدة حيث ينص ميثاقها على أن لكل عضو فى المنظمة صوت واحد فى الجمعية العامة ، وأيضا فى منظمة الوحدة الأفريقية حيث قرر ميثاقها أن لكل دولة عضو صوت واحد فى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . (١)

إلا أنه يوجد استثناء من تلك القاعدة فى بعض الفروع العامة للمنظمات ذات الطابع الاقتصادى والمالى .. حيث تطبق هذه المنظمات ما يعرف بنظام وزن الأصوات . ومفاده أن يكون لكل دولة عضو عدد من الأصوات يتعادل مع أهميتها داخل المنظمة ، أى أن يكون تقدير الأصوات متفقا مع مدى ما تساهم به الدولة فى النشاط المالى والاقتصادى للمنظمة .. ومن أمثلة ذلك نظام التصويت الذى أخذت به الوثائق المنشئة لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير والتى تقضى باعطاء كل دولة عضو ٢٥٠ صوتا يضاف إليها صوت واحد عن كل حصة إضافية تملكها الدولة فى رأس مال المنظمة عند التصويت فى مجلس المحافظين الذى يعتبر الجهاز العام للمنظمة .

أما فيما يتعلق بالعدد اللازم من الأصوات لصدور قرارات الجهاز العام للمنظمة ، فالقاعدة المعمول بها حاليا هى ضرورة حصول القرار على أغلبية

---

(١) راجع : د. إبراهيم العنانى — المرجع السابق ص ٦٩ .

الأصوات ، أى أن قرارات وتوصيات المنظمة تصدر بمجرد حصولها على أغلبية أعضاء المنظمة وتصبح ملزمة للجميع . غير أن هذه الأغلبية غير متفق عليها بين المنظمات .

فبعض المنظمات تأخذ بالأغلبية البسيطة(أى أغلبية نصف الأصوات مضافا إليها صوت واحد (والبعض الآخر يأخذ بالأغلبية الخاصة (أى أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع ... الخ) . (١)

ويتم التصويت برفع اليد أو النداء ... ويمكن أن يصحب التصويت بشرح وجهة النظر . وهذا لا يمنع أن يتم التصويت بطريقة سرية فى بعض المسائل التى تتطلب ذلك ... كمسائل الانتخابات فيما بين الأعضاء .

(ثانيا) الفرع الخاص للمنظمة الدولية (الفرع التنفيذى) :

يعتبر هذا الفرع بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة .. ولذا فانه يتمتع بمجموعة كاملة من السلطات اللازمة لتحقيق هذا الهدف .. مما يؤدى عمله بصفته نائبا عن الدول الأعضاء ، ويكون انعقاده بصفة مستمرة وهو بذلك يدير أعمال المنظمة الدولية فى الفترة التى تقع ما بين أدوار انعقاد الجهاز العام .. ومن ثم فانه من الناحية العملية — يعتبر من أهم أجهزة المنظمة الدولية ، كما هو الوضع بالنسبة لمجلس الأمن داخل الأمم المتحدة .

والعضوية فى هذا الفرع محدودة ، أى أنها مقتصرة على عدد محدود من الدول الأعضاء يتم اختيارها وفقا لنظام خاص تضعه الوثيقة المنشئة

---

(١) من الملاحظ أن ميثاق الأمم المتحدة يأخذ بقاعدة الأغلبية إلا أنه يفرق بين المسائل الهامة وغيرها من المسائل .. فبالنسبة للأولى تصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما الثانية فان قرارات الجمعية العامة تصدر بشأنها بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .. أنظر : المادة ١٨ من الميثاق .

للمنظمة . وغالبا ما يكون هذا النظام بطريقة تؤدى إلى توزيع عدد المقاعد الموجودة به توزيعا عادلا بين مجموعات الدول .

وقد جرى العمل على أن تكون العضوية فى هذا الفرع قصيرة الأجل حتى تتاح الفرصة لعدد كبير من الدول الأعضاء للاشتراك فى أعماله(١).

ويضع الفرع التنفيذى لائحته الداخلية بنفسه يحدد فيها أسلوب عمله ونظام جلساته وطريقة التصويت على القرارات . وينطبق على صدور القرارات قاعدة الأغلبية المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة سواء كانت الأغلبية العادية ، أو أغلبية الثلثين أو أغلبية الثلاثة أرباع .. ولا يخلو الأمر من وجود امتيازات معينة لبعض الدول (كما هو الحال بالنسبة لمنح الدول الخمس الكبرى حق الفيتو فى مجلس الأمن) .

وتحسب الأغلبية وفقا لعدد الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت بالموافقة أو الرفض وعلى ذلك لا يدخل فى حساب الأغلبية الأعضاء الغائبون أو الممتنعون عن التصويت ، إلا إذا كان هناك نص يقضى بغير ذلك .

ثالثا : الفرع الإدارى للمنظمة الدولية (الأمانة العامة) :

يطلق على الفرع الإدارى للمنظمة الدولية اسم « الأمانة العامة » وهى جهاز مستقل عن أجهزة المنظمة الأخرى ، بل ويختلف عنها من حيث أنه يتألف من أشخاص يعملون كموظفين لدى المنظمة لا كممثلين عن الدول الأعضاء .

ويتولى رئاسة هذا الجهاز أمين عام أو سكرتير عام — حسب التسمية

---

(١) راجع نص المادة ٢٣ / ٢ من ميثاق الأمم المتحدة التى تحدد مدة عضوية الأعضاء غير الدائمين بسنتين ، والعضو الذى تنتهى مدته لا يجوز انتخابه على الفور .

المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة – يتم اختياره بمعرفة الجهاز التشريعى أو الجهاز التنفيذى للمنظمة أو بمعرفة الجهازين مشتركين .. ويقوم الأمين العام بمسئوليات معينة ، وأحيانا يتلقى التعليمات من أجهزة المنظمة الأخرى ولكنه – فى كافة الأحوال – يحتفظ بحرية التقدير ويملك سلطة المبادرة .. وهو بذلك يتمتع بنفوذ أكثر فاعلية ، وقد يكون أعظم تأثيرا ، من الأجهزة الأخرى فى تحقيق أهداف المنظمة ومقاصدها . (١)

وغالبا يتم تحديد اختصاصات الفرع الإدارى للمنظمة فى الوثيقة المنشئة لها .. وتختلف هذه الاختصاصات – بطبيعة الحال – من منظمة إلى أخرى بحسب طبيعة المنظمة والأهداف التى تسعى إليها .. إلا أنه يمكن القول أن الجهاز الإدارى بصفة عامة – يقوم بمهمة تسيير الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة ويعمل على وصل نشاطات الأجهزة الأخرى بعضها ببعض على النحو التالى : (٢)

(أ) إجراء الاتصالات الإدارية فيما بين أجهزة المنظمة ، وكذلك بين المنظمة والأعضاء ، وبين المنظمة وغيرها من المنظمات الأخرى .

(ب) الأعداد لدورات وجلسات الفروع الأخرى ، وتحضير جدول الأعمال وتقارير النشاط ومحاضر الجلسات وتجهيز وثائق العمل والقيام بأعمال الترجمة .

(جـ) متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية الأخرى ، وقد يعهد إلى الأمين العام بدور تنفيذى لتطبيق قرارات هذه الأجهزة ، كما قد يعهد إليه المشاركة فى اجتماعات أجهزة المنظمة وإبداء وجهة نظره فيما تبحثه من مسائل .

---

(١) أنظر : د. عبد العزيز سرحان – المرجع السابق ص ١٠٠ .
(٢) راجع : د. مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٤٤ .
– د. إبراهيم العنانى – المرجع السابق ص ٧٧ .

ولما كان الأمين العام يستعين بمجموعة متنوعة من العاملين لأداء الاختصاصات والوظائف الموكولة للأمانة العامة، وهؤلاء العاملون بعضهم إدارى والآخر فنى ، وبعضهم يعمل بصفة دائمة ، والبعض الآخر بصفة مؤقتة ، فقد درج الفقه على أن يطلق على هؤلاء العاملين جميعا اصطلاح « الموظفين الدوليين » ... ونظرا للدور الهام الذى يقوم به هؤلاء الموظفون فى المجتمع الدولى من خلال المنظمات الدولية التى يعملون بها ، لذلك سنعرض فيما يلى للنظام القانونى الذى يسرى عليهم .

الموظفون الدوليون : (Fonctionnaires internationaux)

عرفت محكمة العدل الدولية مستخدمى المنظمات الدولية بأنهم « كل موظف بأجر أو بدون أجر ، يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة ، يكلف من قبل أحد أجهزة المنظمة لمباشرة إحدى وظائف المنظمة أو المساعدة فى مباشرتها . وباختصار كل شخص تؤدى المنظمة أعمالها بواسطته ؛» .(١)

ووفقا لهذا التعرف — فان العناصر الواجب توافرها لتحقق صفة الموظف الدولى هى :

١ — أن يكون الموظف الدولى فى خدمة منظمة دولية أو فرع من فروعها وبالتالى يستبعد من عداد الموظفين الدوليين من يعمل فى خدمة دولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية .

---

(١) راجع الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الخاص بحق الأمم المتحدة فى المطالبة بالتعويض عن الاضرار التى تلحق بهم أثناء تأدية واجباتهم « مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية (١٩٤٩) ص ١٧٧ » وينص التعريف على الآتى :

«Quiconque fonctionnaire remunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organ de l'organisation d'exerecer ou d'aider à exercer d'une des fonctions de celle ci. Bref. toute personne par qui l'organisation agit.»

٢ – أن يكون الهدف الذى يسعى إليه الموظف الدولى هو تحقيق مقاصد المنظمة التى يعمل فى خدمتها ، وليس صالح دولة معينة ، ولا يؤثر فى توافر هذا العنصر قيام الموظف الدولى بتأدية نشاطه فى نطاق إقليمى طالما أن ممارسة هذا النشاط تم لصالح المنظمة الدولية .

٣ – أن يكون خاضعا فى أداء عمله إلى المنظمة الدولية .. ويتلقى التعليمات والأوامر من رؤسائه فيها وحدهم .. وبالتالى لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع فى أدائه لوظيفته لقوانين دولته أو يتلقى الأوامر والتعليمات منها

٤ – وأخيرا يفترض فى الموظف الدولى أن يكون متفرغا فى أداء عمله بالمنظمة ، مكرسا لها كل جهده ووقته ونشاطه ، ولا يعنى ذلك أن يكون عمله على سبيل الاستمرار والدوام ، وأنما المقصود بهذا الشرط أن يتفرغ الموظف الدولى كلية لخدمة المنظمة طوال فترة خدمته المحددة فى العقد المبرم بينه وبينها . (١)

وعلى ضوء تلك الشروط ، يجب عدم الخلط بين الموظفين الدوليين وممثلى الدول الأعضاء لدى المنظمات الدولية وفروعها المختلفة .. إذ أن المركز القانونى لكل منهم يختلف عن الآخر من عدة نواح أهمها :

(أ) من حيث التبعية : فالموظف الدولى يتبع المنظمة التى يعمل بها .. ويكون تعيينه بمعرفتها – أما مباشرة أو بناء على ترشيح حكومته – ويكون مسئولا مسئولية مباشرة أمام تلك المنظمة .

بينما ممثل الدولة فى المنظمة الدولية يتم تعيينه بمعرفة دولته ، ويظل تابعاً لها ، ويكون مسئولا مسئولية مباشرة أمامها بوصفه مندوبا عنها أمام تلك المنظمة .

(١) راجع الدكتور محمد حافظ غانم – المرجع السابق ص ٨٦ ، والدكتوره عائشة راتب « التنظيم الدولى » الكتاب الأول ص ١٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان « التنظيم الدولى » طبعة ١٩٧٥ ، ص ١٠١ وما بعدها .

(ب) من حيث آثار التصرفات : فى الوقت الذى تنصرف فيه آثار التصرفات التى يقوم بها الموظف الدولى إلى المنظمة التى يعمل بها .. فان آثار تصرفات مندوب الدولة بالمنظمة ينصرف إلى دولته .

(ج) من حيث الحصانات والامتيازات : يتمتع الموظفون الدوليون بحصانات وامتيازات مطلقة ، فى مواجهة كل الدول ، بما فى ذلك الدولة التى ينتمون إليها ... وهذه الحصانات والامتيازات مقررة لصالح الوظيفة الدولية ذاتها وليست للشخص ذاته .. بينما لا يتمتع مندوبو الدول بالحصانات والامتيازات فى مواجهة دولهم ، وإنما يتمتعون بها فى مواجهة غيرها من الدول لأن تلك الحصانات والامتيازات مقررة لصالح الدولة التى يمثلونها وليس لأشخاصهم .

طبيعة العلاقة التى تربط بين الموظف الدولى والمنظمة الدولية :

اختلف الفقه الدولى فى تكييف طبيعة هذه العلاقة :

- فيرى البعض أن الوظيفة الدولية والوضع القانونى للموظف الدولى يقومان على أساس تعاقدى ، أى أن أساس الرابطة بين الموظف الدولى والمنظمة الدولية هى عقد العمل الذى يتم إبرامه بين المنظمة ممثلة فى أمينها العام أو مساعديه من جهة وبين الموظف الدولى من جهة أخرى.. ويقتضى فى هذه الحالة تطبيق قاعدة « العقد شريعة المتعاقدين » فيما يتعلق بصحة قيام العلاقة التعاقدية ، وحقوق الطرفين ، وحالات انقضائها .

- ويرى البعض الآخر أن الموظف الدولى يوجد فى مركز تنظيمى يجعله خاضعا كلية للمنظمة الدولية التى يعمل بها . بحيث يكون وضعه الوظيفى مشابها من كل الوجوه ، لوضع الموظف العام فى الأنظمة

القانونية الداخلية . . ومن ثم فهو بالإضافة إلى خضوعه للأحكام المفروضة عليه فى عقد العمل ، فانه يخضع أيضا لكل الأحكام المنصوص عليها فى وثيقة إنشاء المنظمة وكذا لوائحها وقراراتها الإدارية التنفيذية ، وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدولية .

— بينما يأخذ الرأى الغالب فى الفقه الدولى بنظرية مختلطة تضع الموظف الدولى فى مركز وسط بين التكيفين السابقين وتجعل علاقته بالمنظمة علاقة « تنظيمية وتعاقدية » فى نفس الوقت ، بحيث يعتبر خاضعا — بموجب الاتفاق المبرم بينه وبين المنظمة — لنظام عمل قانونى مرن ، قابل للتغير طبقـــا لاحتياجات المنظمة ، وفى نفس الوقت يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف . (١)

حقوق وواجبات الموظفين الدوليين :

تشير إلى هذه الحقوق والواجبات مواثيق المنظمات الدولية ، واللوائح الداخلية ، وعقود العمل ، واتفاقيات المقر .. ويمكن حصرها فيما يلى :

١ — للموظف الدولى أن يتقاضى تعويضا ماليا من قبل المنظمة التى يعمل بها مقابل الخدمات التى يؤديها ، ويشمل ذلك ، المرتبات والمعاشات ، والأجازات السنوية بأجر . . وتكون تلك التعويضات معفاة من الضرائب التى تقررها القوانين الداخلية لدولة المقر ، أو تلك التى يؤدى فيها الموظف الدولى عمله .

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص ١٠٣ — ١٠٤ ، د . مفيد شهاب — المرجع السابق ص ١٥٢ .

Reuter, op. cit., PP. 328 et seq.

Weil, P. La nature de lien de la fonction publique dans les organisations internationales, R.G.D.I.P, 1963, P. 273 et seq.

٢ – للموظف الدولى حرية الرأى والفكر السياسى ، وذلك فى حدود مالا يمس استقلاله وحيدته أو يجعلها محل شك ، كما له – بالاشتراك مع الموظفين الدوليين الآخرين – حق تكوين الجمعيات والنقابات دفاعا عن مصالحهم .

٣ – لايفقد الموظف الدولى جنسيته ، بل يظل متمتعا بجنسية دولته ، غير أن علاقته مع دولته يجب ألا تؤثر فى وضعه القانونى كموظف دولى ، ما دامت هذه العلاقة لا تمت بصلة إلى وظيفته ولا تمس أهليته للقيام بها .

٤ – يكون الموظف الدولى تحت حماية المنظمة الدولية ضد كل ما يمكن أن يقع عليه من ضرر أو اعتداء بسبب تأدية وظيفته ، وعلى المنظمة الدولية فى سبيل ذلك أن تباشر جميع وسائل المطالبة بالتعويض نيابة عنه وعن المستحقين له .. وبمعنى آخر يكون الموظف الدولى ممتعا بنوع من الحماية الوظيفية مثل تلك التى يتمتع بها الموظف العام فى النظم القانونية الداخلية بالنسبة لكل ما يقع من ضرر أثناء تأدية وظيفته أو بسببها .

٥ – يتمتع الموظف الدولى بحماية إدارية وقضائية فى حالة المساس بحقوقه ، أو مخالفة الإدارة لشروط الخدمة الوظيفية .. وتكفل المنظمة الدولية هذه الحماية عن طريق إعطاء الموظف الدولى حق التظلم الإدارى أمام الأمين العام أو اللجان المختصة ، كما أنها تنشىء محاكم إدارية لهذا الغرض للفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الموظفين الدوليين والمنظمة .

٦ – يتمتع الموظف الدولى بطائفة من الحصانات والامتيازات من أهمها الحصانة القضائية – مدنية وجنائية – وحرية الإقامة والانتقال ، وحرية الاتصال بالمنظمة عن طريق استخدام الشفرة والبريد الدبلوماسى ،

والحقيبة الدبلوماسية . إلى جانب عددمن التسهيلات الماليةوالاعفاءات الجمركية والضريبية، غير أن هذه الحصانات مرتبطة بدرجة الموظف الدولى وطبيعة نشاطه ، وبحيث لا يتمتع بها إلا من يشغل وضع وظيفى معين فى المنظمة. وقد استقر الأمر على أن الموظفين الدوليين فى الدرجات القيادية يتمتعون بما يتمتع به المبعوث الدبلوماسى من مزايا ، أما الموظفون المهنيون فانهم يتمتعون بجزء من الحصانات والامتيازات فى الحدود اللازمة لمباشرة وظائفهم ، أما صغار الموظفين الإداريين فلا يتمتعون بهذه الحصانات والامتيازات . وفى كافة الأحوال فان المنظمة الدولية تقوم برفع الحصانات عن موظفيها إذا وجد ما يبرر ذلك .. أوكان الإبقاء عليها لايعد ضروريا لقيام الموظف الدولى بأعماله . (١)

٧ — وأخيرا يقابل هذه الحقوق جميعها واجبات يتعين على الموظف الدولى مراعاتها ... وهذه الواجبات مقررة لصالح الوظيفة الدولية ولا تخرج عما هو مقرر فى الأنظمة الداخلية بالنسبة للوظيفة العامةو أهمها : ضرورة تفرغ الموظف الدولى لعمله وعدم قيامه بأى عمل آخر .. وتأدية هذا العمل باخلاص وأمانة مع التجرد كلية من كل ما من شأنه التأثير على استقلاله وعدم تحيزه .. والتغلب على العواطف السياسية التى قد تؤدى به إلى مواقف الشك والريبة .

---

(١) أنظر لمواد من ١٦ — ١٨ من إتفاقية المزايا والحصانات الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة التى صدرت بقرار من الجمعية العامة والمنشورة فى :
O.U.N, Vol. I, P. 15 et seq.

المبحث الخامس
سلطات المنظمات الدولية

تختلف السلطات التى تتمتع بها المنظمات الدولية بحسب طبيعة الوظائف التى تقوم بها كل منظمة ، والغرض الذى أنشئت من أجله ، ووفق ما تقرره الوثيقة المنشئة لكل منها .. وتتدرج تلك السلطات من مجرد سلطة البحث والدراسة إلى سلطة اتخاذ القرارات ، إلى إبرام الاتفاقيات ، وإن كان يحد من تلك السلطات بعض القيود التى وضعتها الدول الأعضاء .

أولا : سلطة البحث والدراسة : (Pouvoir d'information)

تملك المنظمة الدولية سلطة بحث ودراسة ومناقشة كافة المسائل التى تدخل فى مجال اختصاصات .. أما بواسطتها مباشرة وأما عن طريق فرع من فروعها .. وقد يقتضى الأمر أن تتم تلك الدراسة بواسطة الدول الأعضاء عن طريق مؤتمر دولى تدعو إليه المنظمة ، أو عن طريق تقارير وأبحاث تقدمها هذه الدول بناء على طلب المنظمة ، وفى هذه الحالة لا تلتزم الدول بتقديم مثل هذه التقارير والأبحاث إلا إذا تضمنت الوثيقة المنشئة للمنظمة نصا صريحا يلزمها بذلك ، وغالبا ما يتم ذلك فى المسائل غير السياسية .

ثانيا : سلطة إصدار القرارات :

سلطة إصدار القرارات هى التعبير الفعلى لاستقلال المنظمة الدولية وقدرتها على مباشرة مهامها الوظيفية لتحقيق الأهداف التى أنشئت من أجلها والقرار بمعناه الواسع يشمل « كل تعبير عن الإرادة يصدر عن المنظمة الدولية ؛» (١) .. ومن الممكن التميز بين مختلف أنواع التعبير عن الإرادة

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم – المرجع السابق ص ٧٢ .

بحسب طبيعة القرار الصادر عن المنظمة ومدى قوته الإلزامية .. فقد تصدر المنظمة قرارات غير ملزمة من الناحية القانونية ، أى لا يترتب على مخالفتها أية مسئولية قانونية « وأنما مجرد مسئولية أدبية » وتأخذ مثل هذه القرارات إحدى صور ثلاث :

(أ) الرغبات : (Les voeux)

وهى مجرد إبداء المنظمة لوجهة نظرها فى مسألة هامة ليست من اختصاصها ومع ذلك ترى من واجبها الأدبى أن تلفت نظر الدول المعينة إلى أهمية هذه المسألة وما تراه نحوها .

(ب) الآراء : (Les avis)

وهى إجابات عن أسئلة تطرح على المنظمة فى مسائل تدخل فى اختصاصها وتستشار فيها على سبيل الاستئناس بالرأى .. ومثال ذلك الآراء الافتائية التى تصدر من محكمة العدل الدولية التابعة للأمم المتحدة أو المنظمات الدولية المتخصصة حول مسائل قانونية تدخل فى نطاق أعمال هذه المنظمات .

(ج) التوصيات : (Les recommandations)

هى مجرد نصائح أو دعوة لاتخاذ قرار أو موقف معين توجهها المنظمة إلى الدول الأعضاء أو إحدى تلك الدول أو إلى منظمة دولية أخرى .. وإذا كانت تلك التوصيات لاتتمتع بأية قوة إلزامية . . كما أنها لاترتب المسئولية الدولية على عاتق الدولة التى لا تأخذ بها ، فليس معنى ذلك أنها مجردة من كل قيمة ، إذ أن قيمتها الأدبية والسياسية كبيرة بحيث تعتبر مظهرا لإرادة جماعة معينة إزاء موضوع معين ، الأمر الذى يكون له أثر كبير فى تنفيذها وإلا تعرضت الدولة التى لا تأخذ بها لاستهجان باقى الدول .

وقد تكون القرارات الصادرة عن المنظمة ملزمة أى ترتب آثارا قانونية

دولية ، وفى هذه الحالة يستمد هذا الإلزام مصدره من الوثيقة المنشئة للمنظمة بما تتضمنه من اتفاق الأطراف على قبول واحترام ما تصدره من قرارات فى المسائل التى نصت عليها هذه الوثيقة .. وهذه المسائل قد تكون ذات طابع تشريعى كاللوائح الداخلية أو الدولية ، وقد تكون ذات طابع قضائى كالأحكام الصادرة عن محكمة العدل الدولية ، وقد يكون لها طابع تنفيذى كاتخاذ إجراء أو القيام بعمل معين مثل القرارات الصادرة من مجلس الأمن باتخاذ تدابير عسكرية لتنفيذ قراراته المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين .

والصورة السائدة حتى الآن هى مجرد تمتع المنظمات الدولية بسلطة إصدار توصيات غير ملزمة .. وهى صورة ارتضتها مجموعة الدول كى تحفظ لنفسها بحرية عدم الالتزام بالتوصية التى تخالف مصالحها .. أما سلطة إصدار القرارات الملزمة فتعتبر سلطة استثنائية خاصة بالنسبة للمنظمات التى تعمل على حل المنازعات السياسية وتحقيق الأمن الدولى .. ولم تتحقق هذه السلطة بصورة مطلقة حتى الآن إلا بالنسبة لبعض المنظمات الدولية المتخصصة وبعض المنظمات الاقليمية التى تتجه نحو التكامل الاقتصادى بين أعضائها.(١)

ثالثا : سلطة تعديل الوثيقة المنشئة للمنظمة :

تعتبر سلطة المنظمة فى تعديل الوثيقة المنشئة لها من أهم وأدق القرارات التى تصدرها، خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار أن هذا التعديل لا يتم إلا إذا

---

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص القرارات الملزمة وغير الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية ، راجع رسالة الدكتور محمد السعيد عبد الجواد السابق الإشارة إليها ص ١٣٤ وما بعدها .. وراجع أيضا تفاصيل أكثر بالنسبة للتوصيات الدكتور جعفر عبد السلام – المرجع السابق ص ١٣٨ وما بعدها .

كانت هناك ضرورة ملحة تقتضى إجراء هذا التعديل وفقا للحاجات العملية .

ورغم أن مواثيق المنظمات الدولية يجب أن تتمتع بنوع من الاستقرار لتتمكن تلك المنظمات من القيام بأعمالها دون أن تتعرض للمتغيرات النفسية للدول الأعضاء .. إلا أننا نجد معظم هذه المواثيق تشترط أغلبية الثلثين لإجراء التعديل، على أن يكون للدول التى لم توافق عليه حق الانسحاب من المنظمة ، وذلك أعمالا للقواعد العامة التى تقضى بضرورة الموافقة على أحكام المعاهدة من كل الأطراف . مثال ذلك مواثيق منظمات اليونسكو ، والصحة العالمية ، والطيران المدنى الدولية وجامعة الدول العربية .

ومن جهة أخرى نجد بعض المواثيق تتشدد فى التعديل فتستلزم الاجماع ، مثل معاهدة حلف شمال الأطلنطى عام سنة ١٩٤٩ ، ومعاهدة حلف وارسو عام ١٩٥٥ .. أو تستلزم أغلبية 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 إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين وفقاً للأوضاع الدستورية فى كل دولة». ويتضح من ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة ولو أنه يبدو من الناحية النظرية مرنا إلا أنه من الناحية العملية يعتبر جامدا لأن اعتراض أى من الدول الخمس الدائمة يحول دون إجراء التعديل المطلوب .

الفصل الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نتيجة للاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية ، واعتبارها أحد أشخاص القانون الدولى ، فقد أصبح لها أهلية الدخول فى علاقات خارجية مع أشخاص القانون الدولى الأخرى ، دولا كانت أو منظمات دولية .. وهذه العلاقات الخارجية تخرج — بطبيعة الحال — عن دائرة العلاقات الداخلية السابق تناولها . إذ أنها المظهر الآخر من مظاهر استقلال المنظمة الدولية بذاتيتها ... وصلاحيتها للدخول فى علاقات متبادلة مع أشخاص القانون الدولى الأخرى بهدف تنظيم ما يهمها من المسائل المرتبطة بوظائفها .. وبغرض تحقيق التعاون والتنسيق بينها للوصول بظاهرة التنظيم الدولى إلى الغرض المنشود .

وتتخذ العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مظهرين :

— المظهر الأول : علاقات خارجية مع الدول .

— المظهر الثانى : علاقات خارجية مع المنظمات الدولية .

ونتناول كل مظهر من هذين المظهرين فى مبحث مستقل

المبحث الأول

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول

تتمثل العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول المختلفة فى ثلاث صور هى :

(أ) إبرام الاتفاقات الدولية .

(ب) تبادل الممثلين لتنظيم المصالح المشتركة ورعايتها .
(ج) تحمل تبعة المسئولية الدولية .

(أ) إبرام المعاهدات الدولية :

سبق أن ذكرنا أنه يترتب على الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية أهليتها فى إبرام المعاهدات .. وقد صارت هذه القاعدة من القواعد العرفية ، أى أن المنظمة تملك الحق فى إبرام المعاهدات مع الدول فى إطار الأهداف التى أنشئت من أجلها حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة فى الوثيقة المنشئة لها .

وتقرر بعض مواثيق المنظمات صراحة حق المنظمة فى إبرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى ، من ذلك ما تنص عليه المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة من حق الأمم المتحدة فى إبرام أتفاقات مع الدول الأعضاء خاصة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحة عن طريق مجلس الأمن ، وأيضا ما تنص عليه المادتين ٧٠ ، ٧١ من ميثاق منظمة الطيران المدنى الدولية بالنسبة للمعاهدات المتعلقة بتسهيلات الطيران الجوى التى تعقد بين المنظمة والدول الأعضاء .

غير أنه من المسلم به أن أهلية المنظمات الدولية لإبرام الاتفاقات الدولية لا تتوقف على النص عليها من جانب المواثيق المنشئة لها — كما سبقت الإشارة — وإنما ينشأ هذا الحق للمنظمة فى إطار الأهداف التى أنشئت من أجلها . والاختصاصات الممنوحة لها .. وهذا ما يفسر أقدام المنظمات الدولية التى أنشئت قبل سنة ١٩٤٥ على إبرام اتفاقات دولية عديدة بعد عام ١٩٤٥ دون أن تحتو المواثيق المنشئة لها ، على أية نصوص بهذا الخصوص .

ومن المتفق عليه أن شروط وصحة ابرام هذه الاتفاقيات تخضع

بصفة عامة لقواعد القانون الدولى وبصفة خاصة لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات « الصادرة فى ٢٣ مايو سنة ١٩٦٩ » على أن يراعى عند التنطبيق أيضا المبادىء المنصوص عليها فى أنظمة المنظمات الدولية[١] .

(ب) تبادل التمثيل : —

يحق للمنظمات الدولية أن تتبادل مع الدول علاقات تمثيلية تشبه العلاقات الدبلوماسية التى يتم تبادلها فيما بين الدول [٢] .

وتتخذ العلاقات التمثيلية مظهرين :

الأول سلبى : وهو قبول ممثلى الدول لدى المنظمة (Passive legation) ؛

والثانى ايجابى : وهو إرسال ممثلين عن المنظمة إلى الدول . (Active legation)

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بامكانية قيام الدول الأعضاء فى المنظمات العالمية بتأسيس بعثات دبلوماسية لها فى مقار تلك المنظمات [٣] كما كان هذا التقليد متبعا أيضا منذ الأيام الأولى لعصبة الأمم .. ثم تطورت العلاقات فى عصر الأمم المتحدة حيث نصت المادة ٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة على ضرورة أن يمثل كل عضو من أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة .. ولم يقتصر التمثيل على أعضاء مجلس الأمن ، وإنما أمتد هذا الأسلوب إلى باقى أعضاء المنظمة ، حيث قامت الدول الأعضاء بانشاء مكاتب دائمة لها فى مقر المنظمة ، بينما ترسل الدول غير الأعضاء بعثات دائمة لها يسمون بالملاحظين الدائمين Permanent observers وإن كان

---

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : دكتور جعفر عبد السلام – المرجع السابق ص ٢٠٠ وما بعدها .

(٢) راجع : د . بطرس غالى – المرجع السابق ص ٢١٩ وما بعدها .

(٣) أنظر : Report of the ILC on the work of its 20 the session CA official Records 33rd session, suplement No. 9 (A) (7209/Rev. I) ; P. 8, Art 6.

وضعهم يختلف عن ممثلى الأعضاء ، إذ أن لهم حق الحضور فقط دون الأشتراك فى المناقشات .

وبالنسبة للأمم المتحدة فقد مارست حق التمثيل الإيجابى ، وقامت بانشاء مكاتب إعلام لها فى جميع أنحاء العام ، مهمتها الأساسية نشر أنباء نشاطات المنظمة فى المجالات المختلفة . والعمل على تجميع المعلومات التى تحتاجها الأمم المتحدة .. وتقديم التسهيلات الضرورية التى يحتاجها موظفو الأمم المتحدة لمباشرة مهامهم الرسمية . وواضح أن هذه الاختصاصات جميعها تماثل إلى حد ما الاختصاصات التى يقوم بها المبعوثون الدبلوماسيون .

ولم يقتصر نظام التمثيل السلبى والايجابى على الأمم المتحدة فقط ، ولكن أمتد هذا النظام إلى كافة المنظمات الدولية المتخصصة والاقليمية .. بحيث يمكن القول أنه أصبح سمة من سمات العلاقات الدولية التى تتميز بها ظاهرة التنظيم الدولى فى وقتنا الحالى .

(ج) تحمل تبعة المسئولية الدولية : —

الصورة الثالثة من صور العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية ، هى تحمل الدولة — سواء أكانت عضوا أو غير عضو — تبعة المسئولية الدولية عن مخالفتها للإلتزامات الدولية تجاه المنظمة الدولية .

فقد يحدث أن يقع على المنظمة الدولية أو أحد موظفيها ضرر نتيجة اخلال احدى الدول بالتزاماتها الدولية ، وهنا يحق للمنظمة الدولية إثارة المسئولية الدولية ضد هذه الدولة للمطالبة بتعويض الأضرار التى تسببت فيها حتى ولو لم تكن هذه الدولة عضوا فى المنظمة .

وبالمثل قد يحدث أن ترتكب المنظمة (أو أحد موظفيها) عملا مخالفا للقانون الدولى ، كأن تخالف مثلا نصوص إتفاق المقر الذى أبرمته مع احدى الدول ، أو تكون قد أصابت الدولة بأضرار غير مشروعة نتيجة

مباشرتها لأعمالها .. ففى مثل هذه الحالات يمكن للدولة التى أضيرت من التصرف غير المشروع أن تثير المسئولية الدولية ضد المنظمة الدولية .. وهناك سابقة لذلك عندما أثيرت مسئولية الأمم المتحدة بسبب بعض التصرفات التى وقعت من موظفيها بالكونغو [1] .

المبحث الثانى

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمة الدولية والمنظمات الأخرى

تشكل المنظمات الدولية فيما بينها أسرة مترابطة تعمل ، فى نطاق من التخصص والتوزيع الوظيفى ، على حفظ السلم والأمن الدولى وإنماء العلاقات الودية بين الأمم .. وقد كان لهذا الترابط – بين المنظمات الدولية – أثره الكبير فى العمل على التنسيق فيما بينها تجنبا للازدواج وتحقيقا للعمل فى وفاق من أجل صالح الشعوب . ومن هنا قامت العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية على مستويين :

أحدهما بهدف تنسيق العمل فيما بينها – والآخر بهدف تحقيق نوع من الإشراف من بعضها على البعض الآخر [2] .

(أ) العلاقات الخارجية بهدف تنسيق الأنشطة بين المنظمات : –

نظرا لأن هناك الآن ما يربو على ١٧٦ منظمة حكومية تخدم ما يزيد على ١٤٩ دولة ، ولأن كل منظمة لها وظائفها الخاصة وأعضاؤها .. فان

---

(١) راجع : د . مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٧٣ . د . إبراهيم العنانى – المرجع السابق ص ١٠٣ .

Eagleton, C; International organization and the Law of responsability, R.C.A.D.I, (1950), Vol. I, t. 76, p. 323

(٢) راجع : د . جعفر عبد السلام – المرجع السابق ص ١٨٤ وما بعدها .
وأيضا الدكتور مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٦٢ وما بعدها .

العلاقات فيما بينها تحتاج إلى التنسيق تلافيا للتداخل والتضارب فيما تقوم به من أنشطة ، ومنعا للازدواج الذى ليس له من فائدة .

ويتم التنسيق بين المنظمات الدولية بطرق متعددة أهمها إبرام المعاهدات الدولية ، وتبادل الاتصالات ، وايفاد المراقبين ، وإنشاء أجهزة مشتركة .

وإبرام الاتفاقات فيما بين المنظمات يعتبر الصورة الأساسية للعلاقات الخارجية فيما بينها ، حيث تتضمن تلك الاتفاقات — غالبا — تنظيم تبادل الرأى والمعلومات ، أو تبادل التمثيل بواسطة المراقبين ، أو إقامة لجان توثيق صلات ، أو عقد مؤتمرات مشتركة ، أو الاشتراك فى الدعوة إلى مؤتمرات دولية ، أو تنفيذ برامج عمل مشتركة ، أو غير ذلك من صور التعاون .. ويتولى إبرام هذه الاتفاقات الجهاز المختص بذلك وفقا للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .

ويمكن الإشارة إلى نوعين من الاتفاقات التى تبرم فيما بين المنظمات الدولية وهما :

- اتفاقات تقليدية : وهى تلك التى يتبع بشأنها الاجراءات الشكلية المنصوص عليها فى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات وهى : المفاوضات ، وإقرار النص ، واعتماده ثم التصديق عليه .
- اتفاقات ذات شكل بسيط : وهى تلك التى لا تتطلب أتباع ذات الاجراءات الشكلية السابقة .. وإنما تصبح نافذة بمجرد التوقيع عليها (كالخطابات أو المذكرات المتبادلة) .

(ب) العلاقات الخارجية بهدف الإشراف والرقابة من بعض المنظمات على الأخرى :—

رغم أن كل منظمة دولية لها شخصيتها القانونية على قدم المساواة مع المنظمات الأخرى ، إلى أن تحقيق الأهداف التى تسعى إليها ظاهرة التنظيم

الدولى ، وضرورة التعاون المشترك فيما بين المنظمات الدولية .. قد يتطلب أن يكون هناك نوع من الإشراف والرقابة من بعض المنظمات على البعض الآخر .. وأبرز مثل لذلك هو العلاقة القائمة بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المتخصصة ، فاذا كان التقدم العلمى الحديث قد أظهر أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات مما أدى إلى إنشاء منظمات دولية متخصصة ومستقلة عن منظمة الأمم المتحدة ، إلا أنه لابد من ضمان وجود صلة وثيقة تربط بين هذه المنظمات والمنظمة العالمية .. ومن ثم فقد وجدت صيغة مناسبة لهذه الصلة عن طريق « اتفاقات الوصل » التى قام بابرامها المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة مع هذه المنظمات . وبموجب اتفاقات الوصل هذه فقد تم وضع هذه المنظمات تحت إشراف ورقابة منظمة الأمم المتحدة .. ويترتب على هذا الوضع التزام المنظمات المتخصصة بتنفيذ توصيات منظمة الأمم المتحدة من جهة ، ومن جهة أخرى تحقيق التناسق فيما بين أنشطتها. فضلا عن تحقيق ما يأتى[1] :

١ — تبسيط وتوحيد النظم الإدارية التى تسير عليها المنظمات المتخصصة .

٢ — تلافى الأزدواج فى التخصص بين المنظمات ذات الاختصاصات المتشابهة ، عن طريق توزيع تلك الاختصاصات للقضاء على التنافس فيما بينها .

٣ — اشتراك عدة منظمات متخصصة فى برامج المعونة الفنية المشتركة . بحيث يؤدى هذا الجهد المشترك إلى تحديد الأولويات وبالتالى العمل على تحقيق الأهداف التى تسعى إليها تلك المنظمات فى الأوقات والظروف الملائمة .

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب — المرجع السابق ص ١٧١ .