

المنظمتان الدولية

دراسة منهجية وتأصيلية للنظرية العامة
للتنظيم الدولي والأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية

الكتاب الأول

تأليف

دكتور

جعفر عبد السلام

أستاذ القانون الدولي

ورئيس قسم القانون العام

بجامعة الأزهر

والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة

دار النهضة العربية

٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الطبعة السادسة

هذه طبعة أخرى من كتابي المنظمات الدولية ، أقدّمها أساساً لأبنائي طلاب كليات الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، كما أقدّمها هذا العام لأول مرة لأبنائي طلاب كلية الحقوق جامعة طنطا بعد عدة سنوات قضيتها في تدريس مادة القانون الدولي بهذه الكلية .

وإذا كان جانب من هذا المؤلف سيذهب إلى المشتغلين بالشؤون الدولية والتنظيم الدولي بمصر وبالدول العربية ، الأمر الذي يقتضى توسعاً في عرض القضايا والمسائل الرئيسية والتفصيلات الخاصة بمشاكل التنظيم الدولي وهى الآن كثيرة ومتنوعة ، إلا أن التوجه به إلى الطلاب أساساً يجعلنا نفكر أكثر في ضرورة الاختصار على المبادئ والوقوف على الكليات وهو ما جعلنا نأخذ طريقاً وسطاً فنعرض الأصول والمبادئ ولا نتوسع في التفصيلات وإن عرضنا لكثير من القضايا الجديدة والتطورات التى مرت بها نظرية التنظيم الدولي .

والله يوفقنا دائماً إلى ما فيه خدمة قومنا وطلابنا .

المؤلف

خطة الدراسة :

رأينا أن تكون دراسة المنظمات الدولية من خلال ثلاثة كتب ،
نعرض في الكتاب الأول ، للنظرية العامة للمنظمات الدولية وفي الثاني
الأمم المتحدة . أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة المنظمات
الإقليمية والمتخصصة .

وبالنسبة للكتاب الأول سيسبق دراسة للنظرية العامة ، باب
تمهيدى سنقوم فيه بالتعريف لظاهرة المنظمات الدولية ونبين كيف وجدت
وكيف تطورت مع ايضاح الوضع الذى توجد عليه المنظمات فى الوقت
الحاضر ، ثم نعرض لدراسة أنواع هذه المنظمات، والشخصية
القانونية لها .

وبالنسبة للنظرية العامة للمنظمات الدولية سنقوم بدراسة البنى
الداخلية للمنظمات أو ما نسميه بالعلاقات الداخلية فى المنظمة الدولية
حيث سنتناول بالدراسة المبادئ التى تحكم الاسهام فى المنظمة الدولية
وطريقة تكوين الأجهزة وعمل الموظفين الدوليين ثم طريقة صناعة القرار
فى المنظمة وكيف ينفذ . وسنخصص لذلك الباب الثانى فى الدراسة .
أما الباب الثالث فسوف ندرس فيه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية
لنبين الروابط التى يمكن أن تقوم بين المنظمات الدولية بعضها البعض
والمنظمات الدولية والدول ، وهكذا ندرس صور العلاقات الخارجية
للمنظمات الدولية ، ومبادئ العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

وبالنسبة للأمم المتحدة ، فسوف نخصص لدراسة الكتاب الثانى
لندرس فى فصل تمهيدى نشأة المنظمة والطبيعة القانونية لها ،
وندرس فى الباب الأول منهاج تحقيق السلم والمبادئ التى تقوم
عليها الأمم المتحدة ، أما الباب الثانى فسوف نخصصه لدراسة الهيكل
التنظيمى للأمم المتحدة حيث ندرس العضوية فى المنظمة وأسلوب توزيع
الاختصاصات بين أجهزتها والمداولات فيها . . الخ .

أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة المنظمات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية ، لتتناول فى باب أول دراسة الوكالات المتخصصة
ونتناول فى باب ثان دراسة المنظمات الإقليمية .

الباب التمهيدي

في ظاهرة المنظمات الدولية

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية

المنظمة الدولية هي هيئة دائمة تنشأها الدول لممارسة اختصاصات دولية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ،

والواقع أنه بتحليل هذا التعريف يتبين أنه يشترط لقيام منظمة دولية توافر العناصر الآتية :

العنصر الأول : هو عنصر التنظيم ، فالمنظمة الدولية تعتبر عن وجود شخص قانوني له حقوق وعليه التزامات ، ولا بد لتوافر ذلك من اقامة كيان يمكنه أن يمارس هذه الحقوق وأن يلتزم بهذه الواجبات .

ويعبر الفقه الدولي عن هذا العنصر بتطلب أن يتوافر بشرط الارادة الذاتية ، والاستمرار لقيام المنظمة .

ويقصد بالارادة الذاتية أن يكون للمنظمة القدرة على التعبير عن رأى مستقل عن آراء الدول المكونة لها ، فرغم أن الذي يسهم في تكوين ارادة المنظمات الدولية هي الدول الأعضاء فيها ، إلا أنه يجب أن يكون المحصلة النهائية لما يصدر من المنظمات ، مختلفا عن رأى كل دولة على حدة .

ويترتب على ذلك أن آثار التصرفات التي تجريها المنظمات لا تنصرف الى الدول الأعضاء كل منهما على حدة ، بل الى المنظمة

نفسها باعتبارها شخصا قانونيا دوليا مستقل في حياته القانونية عن الدول التي أقامته لتحقيق من وراء أسهامها في عضويته هدفا أو أهدافا معينة .

وقد ثار خلاف في الفقه حول مدى توافر الإرادة والشخصية القانونية بالتالي للمنظمة إذا كان يلزم صدور قراراتها بالاجماع . واتجه فريق الى القول بأن الإرادة المستقلة لا تتوافر في هذه الحالة . بل نكون بصدد إرادة مستقلة لكل دولة . ولانكون بصدد منظمة دولية . وانما أقرب الى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقات تعتمد على إرادات الدول الأعضاء . وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بموافقتها الصريحة عليها . وتخضع لشروط الصحة والنفذ الخاصة بالمعاهدات . واتجه فريق آخر الى القول بأن الإرادة الذاتية توجد هنا أيضا ، لأن إرادة المنظمة تتصرف دائما الى أحداث أثر معين ، بينما لا تنصرف إرادة الدول المشتركة في التصويت الا الى مجرد واقعة التصويت ذاتها لذا فان دور إرادات الدول هنا مجرد الأسهم في تكوين إرادة المنظمة ، وتتقوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانوني مستقل .

أما عن الشرط الثاني المتطلب لوجود التنظيم فهو شرط الاستمرار أو ما يعبر عنه أحيانا بشرط الدوام . ويقصد بهذا الشرط أن توجد المنظمة لتحقيق أهداف تستغرق وقتا طويلا ، وليس مهمة تنفذ بعد تحقيقها . ويتطلب ذلك أن تعمل أجهزة المنظمة أو بعضها بشكل دائم . بوضع ذلك لا يعني ذلك أن تعمل المنظمة الى الأبد ، فإن التأييد مسألة لا تتفق مع طبيعة الحياة ، ولكن لابد أن تستمر لفترات طويلة تتفق مع وجود أهداف ومضامح ذات طبيعة مستمرة .

ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي ، فالمؤتمر يعقد عادة لمهمة خاصة ينتهي بانتهائها ، بخلاف المنظمة التي تحقق أهدافا ذات طبيعة مستمرة .

العنصر الثانى — العنصر الدولى :

ان عنصر التنظيم أمر لازم فى أى منظمة دولية أو داخلية ،
أما الذى يميز المنظمات الدولية عن الوطنية ، فهو الصفة الدولية لها ،
وتبدو هذه الصفة فى مسألتين :

(أ) الاسهام الحكومى : فلا بد أن تكون الدول هى التى أنشأت
المنظمة لذا فالصفة الحكومية فى المنظمات أساسية ، ويعبر عن ذلك بأن
المنظمات الدولية تقوم على أساس اتفاق حكومى ، أو أن المنظمة تقوم
عن طريق معاهدة دولية ، ومن المعلوم أن الدول وحدها هى التى تملك
الدخول فى المعاهدات الدولية •

المنظمات الدولية غير الحكومية :

ويميز هذا العنصر المنظمات الدولية عن العديد من الهيئات الأخرى
التي تنشأ فى المجتمع الدولى ، ولكن لا تخضع لقواعد القانون الدولى ،
ولا تنشأ على الخصوص بناء على اتفاق حكومى (١) ، وأن عملت فى
حقول متشابهة لتلك التى تعمل فيها المنظمات الدولية وهى المنظمة
الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة •

وقد سبق أن ألمحنا الى أن هذه المنظمات الخاصة هى التى
نبهت الدول الى أهمية تكوين المنظمات العامة ، وتخضع المنظمات غير
الحكومية للأنظمة الداخلية لدولة معينة أو لعدة دول ، ومع ذلك
يوجد تعاون وثيق بينها وبين المنظمات الحكومية ، اما بأنها تلعب
دورا فى تشكّل أجهزتها ، أو بوجود علاقات واسعة بشكل عام بينهما

(١) عرف المجلس الاقتصادى الاجتماعى المنظمات الدولية غير
الحكومية فى قراره الصادر فى ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ بأنها « كل منظمة دولية
لم تنشأ بطريق الاتفاقات فيما بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غير حكومية » .

في نطاق الامداد بالمعلومات أو تبادل الوثائق أو أية مهمة أخرى (١) .

وقد نظم ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين المنظمات الدولية غير الحكومية وبين الأمم المتحدة في المادة ٧١ التي نصت على أنه . « يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ التدابير اللازمة لاستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية في المسائل التي تدخل في حدود اختصاصه » . وقد أقام المجلس بالفعل نظاما للتشاور مع هذه المنظمات للاستفادة من خبراتها في مجالات اختصاصه (٢) . كما أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية تسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تساهم في أعمالها عن طريق نظام استشاري ، وبإبداء آراء غير ملزمة .

على أنه من المناسب أن نشير الى ضرورة التمييز بين المنظمات الدولية غير الحكومية ، وأنواع أخرى من الهيئات التي تتكون من الأشخاص في النطاق الدولي ، مثال ذلك الشركات والمؤسسات التي

(١) أحمد سويلم العمري ، الأمم المتحدة والهيئات غير الحكومية مجلة السياسة الدولية ، أبريل ١٩٦٨ ص ٩٤ .

(٢) وضع هذا النظام في البداية بقرارات من المجلس أصدرت في ٢١ يونيو ١٩٤٦ و ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ . وقد أصدر المجلس نظاما جديدا في ٢٥ يونيو ١٩٦٨ وبمقتضى هذا النظام الجديد وضعت شروط دقيقة لن يتعامل معهم المجلس تتصل بالممثلين وبطريقة تمويل الأمم المتحدة لها ، وبالأهداف التي تتخذها . ويقوم المجلس بالرقابة على أعمالها ، حيث يمكن أن يصل بها الى الوقف من النظام الاستشاري أو الشطب منه . كما قيد المجلس طريقة التمثيل والتعاون عن طريق التصويت الاستشاري ويبدو أن الدافع الى ذلك هو الحرص على تركيز الأنشطة المبعثرة ، وربطها بالأنشطة التي تستهدفها الأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي ، راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، ص ٢٢٤ .

يراجع في شرح أبعاد المشكلة مؤلف مارسيل ميرل السابقة الإشارة اليه ص ٣٢٥ ، ومقالا له بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٧ بعنوان :

« Firms multinationales et relations internationales » . p. 40.

تتكون في داخل الدول بقصد القيام بعمليات استثمارية في الخارج ، بل ان منها مؤسسات خاصة تسعى لتحقيق أهداف تتصل بالحياة الدولية بشكل عام مثل مؤسسة كارنيجي ، ومؤسسة فورد الأمريكيتين .

والمميز الرئيسي بين هذه المؤسسات والمنظمات الدولية غير الحكومية يتصل بالهدف ، فهو الربح أو الدفاع عن المصالح الخاصة في الأولى ، ورعاية مصالح عامة تتصل بالمجتمع الدولي في الثانية .

(ب) وظائف المنظمات الدولية :

العنصر الهام الثاني الذي يجب توافره للحكم على توافر الشخصية القانونية للمنظمات ، هو أن تمارس وظائف يحكمها القانون الدولي وترتبط الوظائف التي تقوم بها المنظمات بالأهداف التي يسعى التنظيم الدولي الى تحقيقها بشكل عام في هذه المرحلة من مراحل تطوره ، وسنبحث هذه الأهداف في البداية ، ثم نبحث بعد ذلك الصيغ المختلفة لاختصاص المنظمات الدولية .

أهداف المنظمات الدولية :

من العناصر الأساسية لقيام أية منظمة دولية أن يكون هناك هدفاً يمتنعه الأطراف من انشائها ، ويمكن أن نجد هدفين رئيسيين يقبعان وراء انشاء أية منظمة ، هما اما تحقيق السلم أو تحقيق الأمن الدولي .

هدف تحقيق السلم الدولي :

ان نظرة فاحصة لكل الجهود التي تبذل في النطاق الدولي ترينا أن المفكرين والدول يحاولون أن تتجنب ويلات الحروب التي جلبت على الانسانية هزتين خلال جيل واحد أحزاناً يعجز عنها

الوصف (١) • ويعد هذا هو الهدف الرئيسى لكل المنظمات الدولية ، بل ان من الفقهاء من يربط كل أنشطة المنظمات الدولية بهذا الهدف (٢) ، وذلك على أساس أن تحقيق الرفاهية أو الكفاية الدولية انما يستهدف فى النهاية تحقيق السلم الدولى او تجنب ظاهرة الحرب • ويبدو أن هذا المنطق هو ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة ، ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسلام ، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها ، وما دام تركيب مجتمعنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، انطلاقا من الارتيات فى صحة تصويب هدف أى امرئ نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة ، على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلام هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن تصيب الهدف ولا تطيش كل الطاقات (٣) » •

ولذلك فان الميثاق قد أخذ بعدة مناهج لتحقيق السلم الدولى هى منهج التسوية السلمية للمنازعات ، منهج الأمن الجماعى ، منهج نزع السلاح ، والمنهج الوظيفى ، على ما سوف نفصل فيما بعد •

وأساس اهتمام المنظمات الدولية بمنع ظاهرة الحرب ، هو المتطورات العديدة التى ألدنا إليها فيما سبق ، وجعلتها

(١) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة عبد الله العريلى

ص ٣٠٠ •

(٣) يراجع فى التفاصيل : كلود النظام الدولى والسلام العالمى ،

ترجمة الدكتور عبد الله العريان ، القاهرة ١٩٦٤ ، ص ٣٠ وما بعدها

الدكتور حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ،

معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٣٥ وما بعدها •

تتسم بطابعين رئيسيين هما طابع العالمية ، والشمول ، وبالنسبة لطابع العالمية ، فإن الحرب الحديثة اذا ما قامت في منطقة نجدها تمتد بسرعة الى غيرها من مناطق المعمورة ، نتيجة لاعتبارات عديدة ، ويزيدها الآن الانقسام القائم في العالم بين معسكرين شرقي وغربي ، وانضواء معظم الدول تحت حماية أحدهما . وبالنسبة للشمول ، فإن الحروب اليوم أصبحت تمس الأمة المحاربة في جميع أفرادها ، وتسخر لها كل موارد الدولة من مصانع ومناجم بحقول ووسائل نقل وقوى بشرية ، كما أن كل سكان الدولة يساهمون بوسيلة أو بأخرى في المجهود الحربي ويتعرضون بشكل واضح لأخطار الحرب خصوصا بعد أن استعملت أسلحة تدمير جماعية كالغازات السامة والقنابل الذرية والهيدروجينية ، وبعد أن تطور السلاح الجوي وسلاح الغواصات واكتشفت الصواريخ بعيدة المدى ، وظهر أثر الروح المعنوية في كسب الحروب ، وكل ذلك ينذر بعدم احترام القواعد التقليدية لقانون الحرب والتي تميز بين المحاربين وغير المحاربين ، وتضع أحكاما لحماية الآخرين (١) .

لذلك كان من الطبيعي أن يرتبط انشاء المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي بقيام ظاهرة الحرب ، وكان مطلب تحقيق السلم الدولي هو المطلب والهدف الرئيسي الذي نجده في موثيق معظم المنظمات الدولية ، حتى تلك التي لا صلة مباشرة بين اختصاصها ومنع ظاهرة الحرب .

ونجد تأثير هذا الهدف واضحا على اختصاصات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي والاقليمي على السواء فجميعها تضع مناهج لحل المشاكل بين الدول بالطرق السلمية ولقمع العدوان . أو ما يسمى منهج الأمن الجماعي .

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٧ ، ص ٢٠ — ص ٢١

مهدف الأمن الدولي :

ونقصد بالأمن الدولي هنا مفهوما خاصا ، هو تهيئة الأحوال لقيام السلم الدولي أو لمنع ظاهرة الحروب ، فبينما نرى الهدف الأول يتجه مباشرة الى ظاهرة الحرب ، نجد أن هذا الهدف يعالج المشكلة بشكل غير مباشر ، ويتجه الى تقوية التعاون بين الدول بقصد تحقيق الظروف التي تتحسن فيها العلاقات بين الدول ، على أساس أن ذلك يؤدي في النهاية الى تحقيق السلم ومنع الحرب .

وكذلك يفرق بين السلم السلبي Negative Peace والسلم الايجابي Positive Peace على أساس أن الأول يهتم بكيفية ابعاد الدول عن بعضها البعض حتى لا تتحارب . في حين أن الثاني يهتم بوضع أنظمة تقربها من بعضها البعض حتى تتعاون وهو يعتمد على دور المصالح المشتركة للمجتمع الدولي ، يركز عليها ويقويها حتى يقوم النظام الدولي على صرح متين ، لا يمكن هدمه بسهولة . ويقوم هذا الاتجاه على أساس أنه من المشكوك فيه امكان منع الحرب بأسلوب السلم السلبي ، طالما ظلت الأسباب التي أوجدتها قائمة ، لذا من الضروري أن يقوم نظام للعدالة مقبول بشكل عام من الدول (١) .

a commonly accepted order of justice

وقد استخدم الميثاق اصطلاحي السلم والأمن الدوليين بشكل لا يعنى الترادف ، وإنما ينطوى على أن الميثاق أراد بكل من هاتين العبارتين معنى متميز عن الآخر (٢) .

(١) حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٦
(٢) نلاحظ أنه في معظم النصوص التي ورد فيها السلم الدولي ، اقترن ذلك بعبارة الأمن الدولي (المواد ١ فقرة ١ ، ٢ فقرة ٦ . ١١ فقرة ١ ، ٢ ، ٣ مما يبين عن أن الميثاق قد أراد بكل من هاتين العبارتين معنى مختلف . ويراجع في التفاصيل :
J. M. Domenach, our moral involvement in development
U. N. information, New York 1971, p. 8.

والى جانب تعهد شعوب الأمم المتحدة بقبول مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، حتى لا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة « ديباجة الميثاق » ، وامتناع أعضاء الهيئة جميعا عن التهديد باستخدام القوة أو باستخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لأية دولة • أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة الثانية فقرة ٤) ، تعهدت هذه الشعوب كذلك بأن يبينوا الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى (ديباجة الميثاق) •

وهكذا ففى عالم ملئ بالمنازعات ، وممزق بالمتناقضات لا يكفى أبدا أن نعلن أن الحرب ممنوعة ، كما لا يكفى أن ننشأ جهازا تنظيميا تعرض عليه المنازعات التى تقسم بين الدول • فالى المدى الذى تظل فيه المشاكل المتصلة بالمصالح الحيوية لا تطرح ، فإن السلام لا يمكن أن يستمر • وبعبارة أخرى فإنه فى عصر يتميز بالتهديد باستخدام السلاح الذرى والفناء الشامل لا مكن أن يستمر العالم الا بازالة جذور المنازعات التى يؤدى استمرارها الى العنف ، ويفرض ذلك على المجتمع الدولى أن ينشئ أنماطا جديدة من التعاون وأن يقر مبادئ يمكنها أن تحكم الظروف الدولية المتغيرة • وعلى حشد تعبير هامبرو ، فإن على « كل دولة أن تتعلم كيف تلائم نفسها مع المصالح المشتركة للمجتمع الدولى • ان علينا أن نتحقق من أن استقلالنا المتبادل سوف يحتاج الى تضامن دولى أكبر فى المستقبل • لقد انقض البناء المتهاوى للمجتمع الدولى القديم ، وينبغى على القانون الدولى أن يعنى بشكل جدى بالنقائص الأساسية للمجتمع المعاصر والتى تقود بالأشخاص فى النهاية الى استخدام العنف » •

ويسلم جمهور الفقه الآن بأن الأمن لا يتحقق الا بحل مشكلة الفقر • فالظلم الشديد الناتج عنه — والذي يشمل معظم الدول ،

لا يمكن احتمالاه الى الأبد ، واذا ما بلغ درجة حادة في مجتمع ما ، وأحس به المستضعف ، فانه قد يسوقه الى استخدام العنف . وهذا العنف لا يمكن منعه بأية وسيلة من وسائل القهر أو القمع . كمالا يمكن حصر أضراره في نطاق الدولة التي يوجد فيها . فهو يؤثر في مصالح المجتمع الدولي ككل ويضر بها على حد سواء (١) .

ونجد هذا المعنى في عديد من موثيق المنظمات الدولية والمتخصصة . ونذكر منها تلك العبارة التي جاءت في ديباجة منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة (اليونسكو) « ولما كانت الحروب تنشأ في أذهان البشر ، فانه ينبغي أن تقوم في أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام » .

وهكذا وجدت المنظمات الدولية بمختلف أنواعها لتعبر عن حاجة أخرى ماسة للمجتمع الدولي ، حاجته الى التعاون بين مختلف الدول . بتركيز الانتباه الى نواحي الاهتمامات المشتركة للبشرية ، وبغرسها عادات التعاون التي تؤهل الكائنات الانسانية ، وتعددها للاضطلاع بتيسير نظام للعلاقات الدولية يحل فيه توقع التعاون المشترك الايجابي ، محل توقع النزاع العقيم . وأنشئت الوكالات المتخصصة بذلك نظاما من المزايا المتبادلة ، والتي تبدو ذات قيمة كبيرة جدا في نظر المستفيدين منها . الى الحد الذي يجعلهم يتجنبوا الانشقاق عنه وتقويضه بالسماح بالالتجاء الى الحرب .

ويتصل بتحقيق الأمن الدولي تخليص العالم من الظاهرة الاستعمارية التي سادت خلال القرن الماضي وأدت الى سيطرة

(١) يراجع في التفاصيل :

W. Verwey, economic development.

Peace and International law, Assen 1972, pp. 7.

القوة على الحياة ، وعملت على اخضاع شعوب عديدة لمعاملة غير انسانية • لذا نجد دوافع التحرر والاستقلال أحد الدوافع الهامة لقيام المنظمات الدولية على ما يتضح في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية الذي نصت المادة الثانية فيه على أن أهداف المنظمة :

- ١ - تنمية وحدة أفريقيا وتضامنها •
- ٢ - الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها •
- ٣ - القضاء على الاستعمار في جميع أشكاله من القارة (١) •

المبحث الثاني

نشأة المنظمات الدولية وتطورها

ينصرف اصطلاح المنظمات الدولية الى تلك الهيئات الدائمة التي تتفق مجموعة من الدول على انشائها للاضطلاع بشأن من الشؤون الدولية المشتركة ، والتي تكتسب استقلالا ذاتيا عن الدول التي أنشأتها (١) وتثير هذه الهيئات العديد من المشاكل حول شخصيتها القانونية ، والارادة الذاتية التي تتمتع بها ، والاختصاصات التي تستطيع ممارستها ... الخ . والتي ستكون لنا وقفة طويلة عندها . ولكن ما يعنينا الآن هو ايضاح الوقت الذي نشأت فيه هذه المنظمات وكيف تطورت في الحياة الدولية ، والدوافع الأساسية التي أدت الى قيامها (٢) .

نشأة المنظمات الدولية :

يمكن أن نرجع نشأة المنظمات الى فكرة المؤتمر الدولي غمى ليست في الواقع الا امتدادا لهذه المؤتمرات ، بعد اعطاء عنصر الدوام لها ، عن طريق تطورات حدثت في نطاق أمانات المؤتمرات . ومن المعروف أن المؤتمرات تعالج المسائل المشتركة للدول ، وهي نستجيب للمطالب العملية وتتخذ قراراتها بالاجماع . لذا غمى تبحث عن اتخاذ موقف مشترك أكثر من كونها تمارس سلطة فعلية ، انها تحاول الحصول على مواقف متسقة للدول ، ولكنها لا تفرض عليها ارادة خارجية . ولكن المنظمات الدولية استطاعت أن تحصل على ارادة ذاتية مستقلة عن الدول ، وسكرتارية مستقلة ، وقرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وأجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلي

(1) Abdullah El - Erian, The Legal organization of international society, sornsen, manual of public international law 1968, P. 52.

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٦ .

الدول ، وسلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقى من الدول ... الخ .
وينبغى أن نبحث عن الوقت الذى تحقق فيه هذا الوجود ، وهو
النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، والذى وجدت فيه أكثر من
منظمة دولية . وأخذت هذه المنظمات تتطور بعد ذلك لتتخذ أساليباً
وأشكالاً جديدة .

مراحل تطور المنظمات الدولية :

مرت ظاهرة المنظمات الدولية مراحل أساسية :

المرحلة الأولى : هى تلك التى تبدأ من مؤتمر فينا عام ١٨١٤-
١٨١٥ وحتى بداية الحرب العالمية الأولى ، بالرغم من أن التطور
الفعلى للمنظمات الدائمة لم يحدث حتى النصف الثانى من القرن
التاسع عشر .

والمرحلة الثانية : هى مرحلة ما بين الحربين العالميتين التى
شهدت إنشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية فى اتفاقية
غفرساي ، والننى امتدت الى إنشاء محكمة العدل الدولية الدائمة ،
اللتتهى بقيام الحرب العالمية الثانية .

أما المرحلة الثالثة : فهى تبدأ من نهاية الحرب الثانية وتمتد
حتى اللحظة الحاضرة ، وهى التى شهدت قيام منظمة الأمم المتحدة
والعديد من المنظمات الأخرى .

وكل مرحلة من هذه المراحل التاريخية قد أعطت مساهمتها فى
تطور ظاهرة المنظمات الدولية لذا يستحسن القاء الضوء على كل
مرحلة منها .

أ (أ) المنظمات الدولية فى الفترة من ١٨١٥ الى ١٩١٤ :

١ - المؤتمرات الأوربية (١) :

يحتبر مؤتمر فينا اللجنة الأولى التى سبقت ظهور المنظمات

الجيوية بمضامها الحديث خلال القرن التاسع عشر • فلقد كان الهدف من هذا المؤتمر هو إعادة الأونصاع الى ما كانت عليه في القارة الأوروبية بعد الحروب النابليونية ، وحفظ السلم من خلال النظام الأوروبي الجديد الذي كان قد ظهر منذ فترة وجيزة •

ولقد اكتسبت فكرة الوفاق الأوروبي Concert of Europe تعبيراً واقعياً على النحو الذي تضمنته اتفاقية شامو Chaumont في أول مارس عام ١٨١٤ • حقيقة لم يتضمن الاتفاق انهائى للمؤتمر نصاً صريحاً يتصل بالمؤتمرات الدولية ، ومع ذلك فان الحلف الرباعي الموقع في ٢٠ نوفمبر عام ١٨١٥ بين القوى الكبرى بعد الانهزام النهائي لنابليون ، قد وضع مبدأ عقد اجتماعات دورية لرؤساء الدول الأعضاء أو لوزرائهم يهدف الى حل الصعوبات والى استعمال القوة اذا دعت الضرورة الى ذلك • وهكذا تعتبر المؤتمرات الأوروبية المحاولات الأولى لاقامة المنظمات الدولية ، اذ ظهرت فيها فكرة اشراف الدول الأوروبية الكبرى على السلم والأمن وعلى العلاقات الدولية بشكل عام • وقد أبرمت الدول الأوروبية العديد من الاتفاقات التى تؤكد هذا الوضع ومنها التحالف المقدس Sainte alliance والحلف الرباعي • وتعتبر اتفاقات لاهاي التى عقدت عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ تنويعاً لهذه السياسة حيث حققت العديد من الانجازات المهمة فى مجال وضع وتقنين قوانين الحرب والحداد(٢) •

٢ — الاتحادات الدولية الخاصة وتطورها :

نشأت فى هذه الفترة العديد من الاتحادات الدولية الخاصة • ولقد كان سبب ظهورها هو أن بعض مصالح الأفراد أو الهيئات الخاصة اتخذت طابعاً دولياً احتاج لتحقيقه قيام هيئات دائمة

(١) يراجع مؤلف سورنس السليق الاشارة اليه من ٥٨ — ٥٩

(2) M. Waters, from dreams to reality the united nations, New York 1967, P. 7.

لها ارتباط وثيق بالأجهزة الجماعية في الدول الأخرى . وقد بدأت تتكون هذه الاتحادات الدولية الخاصة منذ عام ١٨٤٠ ، ووصل عددها حتى عام ١٩١٩ الى أكثر من ٤٠٠ مؤسسة أو شركة .

وقد تنوعت المصالح والخدمات التي تعبر عنها هذه الاتحادات أو الشركات ومن أمثلة هذه الاتصافات اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٨٦٣ ، والاتحاد البرلماني الدولي عام ١٨٨٩ ، وجماعة القانون الدولي ١٨٧٣ ، وقد بلغت هذه الاتحادات شأنًا كبيرًا جعلها تكون اتحادًا يربط بينها ويمثل مصالحها عام ١٩١٠ سمي اتحاد الجمعيات الدولية The Union of international associations تولي منه التنسيق بين مختلف أنشطة هذه الجمعيات .

ونستطيع أن نقرر مع البعض (١) ان هذه الاتحادات أو الشركات الخاصة هي البداية الحقيقية التي تطورت من عندها فكرة المنظمة الدولية العامة . ذلك أن تحديد شروط العضوية في هذه الاتحادات وكذلك ممارستها لانشطتها ، اقتضى تدخل الدول ، بل وفي كثير من الاحيان ، احتاجت اعمال بعض هذه الجمعيات الى ابرام معاهدات بين الدول مثلما وجد في حالة اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، فقد نتج عنه عقد اتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ - ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ .

وفي العديد من الحقول التي بدأت تتكون فيها اتصافات أو جماعات خاصة ، وجدنا المنظمات الدولية الأولى تقوم لتحل محلها ولتقوم الدول بالعمل فيها بدلا من الأفراد .

حقول الموازين والمقاييس فقد تكون اتحاد خاص في هذا المجال عام ١٨٩٧ تحول بعد ذلك الى اتحاد بين الدول يعمل في هذا الحقل

(1) Bowett. The law of international institutions : second edition, London 1970, P. 7.

وكذا تحولت الجمعية الدولية لحماية العمل الى منظمة العمل
الولية^(١) .

وهكذا ففى الحقول التى وجدت الحكومات ان التعاون بينها
فيها يكون مشمرا بدأت تتكون العديد من الاتحادات العامة التى
تتعاون فيها الحكومات فيما بينها لتحقيق أهداف خاصة ، وكان
ذلك فى الغالب عن طريق التطور من الاتحادات الخاصة الى
الاتحادات العامة .

٣ - الاتحادات الدولية العامة :

حقل المواصلات بين الدول واللجان النهرية :

أقام مؤتمر فينا الذى عقد عام ١٨١٥ لجنة نهر الراين ومنحها
سلطات تشريعية قوية . فقد اعطاها حق تعديل النظم الأساسى لها ،
وجعلها بمثابة محكمة استئناف لأحكام المحاكم المحلية فى التنظيم التى
تنفذ فيها هذه الاتفاقية ، وذلك بهدف تأكيد حرية الملاحة . ونفس
الوضع تقرر عندما أنشئت اللجنة الأوروبية لنهر الدانوب عام ١٨٥٦ ،
ولجنة نهر الالب ١٨٢١ ، والدور عام ١٨٣٥ ، وألبس عام ١٨٤٩
وغيرها^(٢) .

النقل بالسكك الحديدية :

وجدت شبكة المواصلات الحديدية فى أوربا منذ زمن بعيد .
وقد تبينت الدول المعنية أن هذا المرفق يقبل بطبيعته الادارة الدولية .
ولذا فلقد انعقدت عدة مؤتمرات دولية لهذا الغرض ، وتم تأسيس
الاتحاد الدولى للنقل بالسكك الحديدية عام ١٨٩٠ بعد أن تبين بوضوح

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق .

(٢) P. Reuter, institutions internationales, 1969 P. 187.

غسل الاعتماد الكامل على الادارات المحلية في نطاق هذا المرفق (١) *

الاتصالات اللاسلكية :

أدى اختراع التلغراف اللاسلكى الى نشأة مجموعة من المشاكل التى تحتاج الى الحسم فى النطاق الدولى لذا اتفقت الدول على اقامة اتحاد دولى يتولى هذه المهمة .

وقد كان الاتحاد الدولى للتلغراف International Telegraphic Union هو الذى عهد اليه بهذه المهمة . وقد تكون له مكتب ادارى دائم ، وأعطى للمؤتمر العام سلطة تغيير الأنظمة المعمول بها ، كما سمح فيه بتمثيل شركات التلغراف الخاصة دون أن تملك حق التصويت .

وبتوالى الاكتشافات فى هذا النطاق تكونت اتحادات دولية أخرى تعنى بالاتصالات السلكية واللاسلكية وان اعتبر الانصار الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية هو المنظمة الأساسية .

البريد :

بدأت هذه الحاجة تتخذ أهمية كبيرة منذ فترة طويلة ، ومن ثم تأسس اتحاد دولى لها عام ١٨٧٤ .

حقل الشؤون الاجتماعية :

كانت الحاجة التى اكتسبت أهمية فى النطاق الدولى بعد حقول المواصلات هى الحاجة الى الاهتمام بالصحة العامة فى النطاق الدولى .

(١) يقرر بويت أنه وجد نظام المكتب لهذا الاتحاد ، الا أن أجهزته لم تكن تملك سلطات تشريعية حقيقية ، فيما عدا ما تقرره المؤتمرات ، التى تنعقد دوريا وتجمع بين ممثلى الدول الأعضاء ، ويضيف أنه على الرغم من أن « المكتب » الذى يتمتع باختصاصات فنية لم تكن له سلطات قوية ، الا أنه كانت له سلطة تحكيمية فى المنازعات التى تنشأ بين الدول الأعضاء .

بحكم أن الأمراض لا تعرف الحدود ، وتم تأسيس مكتب دولي للصحة العامة في باريس عام ١٩٠٣ . وقد كان لهذا المكتب اختصاصات واسعة ، كما أن منظمة الصحة العالمية قد خلفته .

الشئون الاقتصادية :

نذكر من المصالح الاقتصادية التي أنشأت لها اتحادات دولية ، نشر التعريفات الجمركية (اتحاد بروكسل عام ١٨٩٠) ، اتحاد مصفاة السكر (٥ مارس ١٩٠٢) ، والمعهد الزراعي الدولي (عام ١٩٠٥) .

الشئون العلمية :

تكونت اتحادات لحماية الملكية الأدبية والصناعية والفنية (١٨٨٣ ، ١٨٨٩) ، المكتب الدولي للموازين والمقاييس (١٨٧٥) . وتمثل هذه الاتحادات مرحلة انتقال بين المؤتمرات الدولية وبين المنظمات الدولية بالمعنى الحديث . ونظرا لأنه كان يشترط الأجماع لمصدر القرارات في معظمها ، فلقد اعتبرت منظمات ضعيفة^(١) .

ومع ذلك فهنالك من الفقهاء من يعطون أهمية كبرى لهذه الاتحادات باعتبارها قد فتحت الباب أمام الدول لإنشاء منظمات سياسية ذات طابع عالمي ، بعد أن نجحت وحقت العديد من المنافع للدول^(٢) .

(١) بوك ريتز ، المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ١٨٩ .
محمد حافظ غاتم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢ .
(٢) ريتز ، المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ١٨٩ .

يمكن أن نفكر أيضا شكلين آخرين من أشكال المنظمات الدولية في هذه الفترة : الأولى هي الأجهزة الاستعمارية التي أنشئت لتحقيق الأغراض الاستعمارية في الشرق الأوسط وفي الشرق الأقصى ، والتي كانت تستهدف توحيد جهودات الدول الاستعمارية في بعض المسائل التي تمس مصالحها كالمسائل الصحية (لجنة الاستيطانية ، لجنة

(ب) مرحلة ما بين الحربين :

تميزت هذه المرحلة بنشأة أول منظمة سياسية دولية ذات طابع عالمي هي عصبة الأمم ، والتي أدمج ميثاقها في اتفاقيات الصالح التي عقدت بعد الحرب العالمية الأولى . ولقد تجاوزت أهميتها كافة المنظمات التي وجدت في هذه الفترة كجماعة الدول البريطانية ، والمنظمات الإقليمية الأخرى كاللحاف الصغير ، والحلف البلقاني ، وميثاق مسعد آباد ... الخ .

واستمرت الاتحادات الدولية التي وجدت في المرحلة السابقة تمارس نشاطها أيضا في هذه الفترة . وجاءت معاهدات الصلح كذلك بمنظمة دولية متخصصة ذات أهمية بالغة وهي منظمة العمل الدولية . وقد وضع عهد العصبة مبدأ اشراف العصبة على هذه المنظمات ، وعلى أية مكاتب دولية تنشأ مستقبلا .

ونظراً لتعدد المنظمات الدولية في هذه الفترة فقد بدأت مشكلة التنسيق بين أوجه نشاطها تظهر الى الوجود .

(ج) مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة :

رغم فشل عصبة الأمم في تحقيق ما هو مطلوب منها ، لم تكفر الدول بتجربة المنظمات الدولية العالمية ، وأقامت على الفور منظمة

بوخارست ، لجنة طنجة) ، أو المسائل المالية (لجان الدين العثماني والمصري واليوناني والمراكشي والصيني) ، أو المسائل المتعلقة بالاتجار بالرقيق (مكتب زنبار ومكتب بروكسل) . والثاني هو الاتحاد الأمريكي ، والذي نتج عن التقارب الثقافي والتاريخي بين دول القارة الأمريكية ، واستهدف منع التدخل الأوربي في شئون القارة الأمريكية . وقد ظهر هذا التقارب في المؤتمرات الدورية العديدة التي بدأت تنعقد منذ عام ١٨٩٩ ، والتي أقامت « مكتباً » هو بمثابة اتحاد أمريكي يقم على عاتقه التحضير للمؤتمرات الأمريكية . انظر محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣١ .

عالمية أخرى هي الأمم المتحدة • ولقد قام نظام الأمم المتحدة على التحالف بين القوى الكبرى التي انتصرت في الحرب العالمية الثانية ، وضرورة موافقتها على القيام بأى عمل هام • ولكن هذا الوفاق ما لبث أن تحلل ، وبدأ الضعف يسرى الى الأمم المتحدة ، لولا أن استقل العديد من الدول الجديدة ، واستطاعت أن تعيد الحياة الى المنظمة ولكن فى الفرع الذى لا تسيطر عليه الدول الكبرى • وأعنى به الجمعية العامة (١) • ومن ناحية أخرى فقد بدأت تنتشر منظمات اقليمية أخرى فى مختلف قارات العالم تحاول أن تتجسح فيما أخفقت فيه الأمم المتحدة •

وقد أدى التطور العلمى الى نشأة العديد من المنظمات الدولية المتخصصة كالوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ومنظمة اليونسكو وغيرها •

على أنه من الجدير بالملاحظة أن العالم يشهد شكل مستمر قيام منظمات دولية فى النطاق المتخصص على وجه الخصوص ، بل أن قد بدأت تقيم الى جوارها وكالات متخصصة على نحو ما حدث بالنسبة للأمم المتحدة •

وهكذا صارت المنظمات الدولية ظاهرة هامة وأساسية تغطى كافة وجوه النشاط البشرى فى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والعلمية حتى أمكن أن نسمى العصر الذى تعيش فيه عصر التنظيم الدولى •

(١) بدأ مجلس الأمن يمارس مسئولياته ويستعيد وضعه فى المنظمة الدولية بعد سياسة الوفاق الأمريكى السوفيتى الأخيرة ، كما تجلى بوضوح فى معالجة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى للنزاع الذى نشب فى الشرق الأوسط بعد ٦ أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية وإسرائيل •

المبحث الثالث

أنواع المنظمات الدولية

لا شك أن وجود مائتي منظمة دولية حكومية يحتاج الى مجهود كبير لمحاولة تصنيفها ووضع ضوابط التمييز بين كل منها • ونبادر الى القول بوجود العديد من التقسيمات بحسب المعيار الذي يأخذ به التقسيم ، والمعايير الأكثر أهمية بهذا الصدد هي معايير العضوية ، الاختصاصات ، السلطات •

أولاً - العضوية :

من أهم التقسيمات التي تجرى للمنظمات الدولية تقسيمها على أساس دائرة الأعضاء المسموح لهم بالانضمام اليها ، أو بعبارة أخرى على أساس الحقل الذي تمارس فيه نشاطها • وهنا نجد أن هناك منظمات عالمية ومنظمات أخرى اقليمية • وتستهدف المنظمات العالمية جمع الدول كلها فيها ، ويسط نشاطها الى كل العالم • والنموذج لها منظمة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، أما المنظمات الاقليمية - فهي على العكس - لا تهتم بغير مجموعة محددة من الدول ويقتصر نشاطها على دائرة اقليمية معينة ، ومن النماذج لهذه المنظمات منظمة الدول الأمريكية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، وجامعة الدول العربية •

(١) يراجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٥ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٧ • فيلاس ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ٢٤٩ •
ومن الفقه المصري : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤ • محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم • التنظيم الدولي ، الاسكندرية عام ١٩٧٢ ص ٢٣٠ • عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات • محمد سامي عبد الحميد • قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٨ • ص ٥٠ ، الطبعة الثالثة ١٩٧٢ ص ٤٢ •

ومن الملاحظ بهذا الصدد أن التطورات عديدة قد أضافت أبعاداً أخرى إلى هذا التقسيم : فطالما وجدنا منظمات اقليمية متعددة تنشأ في إطار منظمة اقليمية رئيسية ، لوجود روابط أشد وثوقاً بين مجموعات من الدول الأعضاء في هذه المنظمة الاقليمية ، ولعل التجربة العربية ذات دلالات واسعة في هذا المجال ، فلقد قام العديد من المنظمات والاتحادات بين جماعات من الدول العربية تشعر أن بينها روابط أوثق ، رغم أن كل الدول العربية أعضاء في الجامعة العربية . وتمثل أوروبا أيضاً حقلاً للتجارب النشطة في هذا المجال لأنه يوجد بها أكثر من ٢٠ منظمة يختلف تكوينها بحسب الايديولوجية السائدة لدى أعضائها ، والأهداف التي تتبناها .

ومن ناحية أخرى فطالما أوجدت هذه التطورات نوعاً آخر من المنظمات الاقليمية التي تجمع دولا من مناطق جغرافية متعددة ولا يسمح — مع ذلك — كافة الدول بالانضمام اليها . ويطلق البعض عليها اصطلاح *interregionales* عبر الاقاليم . والنموذج الواضح لذلك هي منظمة حلف الاطلسي حيث تضم إلى عضويتها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ومجموعة من الدول الأوروبية ، وتغطي هذه المنظمات على الخصوص المنظمات الدفاعية ، وحديثاً المنظمات التي تقوم بنشاط فني أو اقتصادي يتصل بعدد محدود من الدول مثل اتحاد منتجي الكاكو ، اتحاد الدول المصدرة للبترول ، والمجلس الدولي للسكر ... الخ » .

وسواء أكانت المنظمة عالمية أم اقليمية ، فإن هناك شروطاً لقبول الدولة تنص على عادة المواثيق المنشئة للمنظمات . أنها لا نجيد في مواثيق المنظمات العالمية شروطاً تتصل بصفة العضو في حين نجد ذلك أمراً أساسياً في المنظمات الاقليمية . فبالنسبة للانضمام إلى معظم أنواع الوكالات المتخصصة نجد مواثيقها تكتفي بإعلان الرغبة في الانضمام وقبول أحكام الميثاق ، ويشترط ميثاق الأمم

المتحدة أن تكون الدولة ممتصة للسلام ، فضلاً عن موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على قبولها ، أما في منظمة الوحدة الأفريقية فيشترط أن يكون طالب الانضمام دولة أفريقية .

ثانياً - الاختصاصات :

تنقسم المنظمات الدولية بحسب طبيعة الأنشطة التي تمارسها إلى منظمات عامة ومنظمات متخصصة . والمنظمات العامة هي التي يتناول اختصاصها كافة مظاهر العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية واجتماعية والنموذج الأمثل لهذا النوع من المنظمات هي منظمة الأمم المتحدة . ولقد أوكل ميشاق بيان غرافسيكو إلى هذه المنظمة اختصاصات متنوعة ابتداء من الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وحتى العمل على تنمية حقوق الإنسان والائتراف على إدارة تقسيم دولية . ونجد نفس الوضع في المنظمات الإقليمية الكبرى مثل منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الأفريقية .

ومع ذلك فغالبية المنظمات الدولية من النوع المتخصص ، أي الذي يقتصر نشاطها على زاوية محددة من الأنشطة الدولية . وتغطي هذه المنظمات اليوم كافة أوجه النشاط الاجتماعي تقريباً سواء في جانبه المالى أو الاقتصادى أو الاتصالى ، أو السياسى أو الثقافى ... الخ .

ولكن من الملاحظ أن الفصل الكامل بين ممارسة مختلف هذه الأنشطة يكاد أن يكون مستحيلاً . فعادة ما تتشابك فيما بينها مما يحتاج إلى جهود دولية للتقسيق بينها . بل يكاد يكون هذا الفصل مصطنعاً أو مؤقتاً في حالات أخرى . فعلى سبيل المثال لا يمكن أن تقتصر منظمة دفاعية بحسب الأصل - كمنظمة شمال الأطلسى - على بحث الخطط العسكرية لدولها مع إهمال التعاون الإقتصادي بينها . لذا فرغم أنها منظمة دفاعية أساساً ، إلا أن لها اختصاصات سياسية واقتصادية . كذلك فرغم أن المنظمات الإقليمية

«الثلاثة الفخيم والصلب والسوق الأوروبية المشتركة واليوراتوم»
منظمات ذات أهداف اقتصادية الا أن الهدف النهائي الذى تمهد له
اليوم هدف سياسى وهو قيام أوربا القوية المتحدة * وحتى لو لم
يتحقق هذا الهدف فلا شك فى التأثير السياسى الكبير الذى يمارسه
بين الدول الأعضاء وخارج دائرتهم *

ثالثا - السلطات :

يفترض قيام العلاقات الدولية كما ذكرنا من قبل وجود عدد
كبير من الوحدات الدولية المتمتعة بوصف السيادة ودخولها فى
علاقات متعددة فى النطاق الدولى * ولا يمس قيام المنظمات الدولية
هذا الوضع بحسب الأساس لذلك نجد أن سلطاتها الغالبة تقتصر على
تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنشطة الدول فى مجالات
اختصاصها * لذا نجد النوع الغالب للمنظمات الدولية يدخل من
عداد المنظمات التعاونية أو التوافقية كما يحلو للبعض أن يسميها^(١) *
وتعتبر الأمم المتحدة - على الأقل فى تنظيمها الرئيسى (جميعتها
العامة) وكذلك المنظمات الإقليمية المختلفة نموذجا لهذه المنظمات
أو على حد تعبير البعض امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى
التقليدى ، أى الذى يقوم على التعاون بين أطراف متساوين فى
السيادة *

ومع ذلك فلقد بدأت تظهر الى الوجود منظمات دولية أخرى
لا تمثل هذا الامتداد فى العلاقات الدولية وانما تمثل بدءا لمجتمع
فوق الدول وهو مجتمع ينطوى على جميع وظائف وأنشطة
تمارسها الدول بحسب الأصل ومنحها الى مؤسسات أو هيئات
دولية دائمة تتمتع باستقلال وبارادة متميزة عن الدول المؤسسة
لها * وهى تعبر عن غايات ووظائف خاصة بها وكلما زادت رسوخا

(١) تراجع رسالة الدكتور الشامي محمد بشر بعنوان نظرية الاتحاد
بين الدول ، وكتبه « المنظمات الدولية » من ٤٧ ..

وَأدَّتْ تحرراً من كل الدول أو مجموعات الدول التي أنشأتها ، واقتربت من صورة الدولة الاتحادية أو الاتحادات الدولية التي لا تسيّر عادة على منطق احترام الاختصاصات التقليدية للدولة ، وإنما تنشأ هيئة أو سلطة عليها مشتركة تمارس اختصاصاتها باستقلال تسام عن هذه الدول في المسائل المعهود إليها بها • وقد أوجد هذا التطور ظاهرة فوق القومية التي أشرنا إليها فيما سبق • ولكن نلاحظ بالنسبة للمنظمات التي تقوم على هذا الأساس :

١ - أنها لم تنشأ بكثرة حتى الآن المجتمع الدولي وأهم النماذج التي تمثلها هي المجتمعات الأوروبية (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ، السوق الأوروبية المشتركة ، اليوراتوم) • ولكن يمكن أن نضيف إليها البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولي •

٢ - أن هذه المنظمات تمهد لتنظيم المجتمع الدولي على أسس جديدة ، وسوف تؤدي إلى قيام قانون دولي يختلف عن القانون الحالي ، وعلى الخصوص في إنشاء الهيئات المشتركة التي تمارس سلطات ذاتية وبشكل مباشر داخل الدول • ولكن نلاحظ من ناحية أخرى أن هذه المنظمات لم تنقل الدول الأعضاء حتى الآن إلى شكل الاتحاد الكامل ، وذلك لسببين : الأول أن تحويل السلطات من الدول الأعضاء إلى المجتمع ينحصر في حقول معينة : وعلى الخصوص الحقول الاقتصادية • وهكذا لن يكون تحويل السلطات واسعا بل أنه فقط تحويل سلطة محدودة لتنفيذ وتطبيق وتطوير الوظائف المعينة التي نقلت إلى المجتمع بمعاهدة متعددة الجوانب • والثاني : أن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية لم تخول كلها إلى هذه الهيئات • حقيقة توجد هيئات قضائية وتنفيذية للمجتمعات الأوروبية ، ولكن السلطة التشريعية فيها لا تمثل سوى جميعه مؤلفة من ممثلين للبرلمانات القومية للدول الأعضاء وليس لها سلطات تشريعية ، بل يأخذ عملها شكل المداولات •

ولا يبدو في المرحلة الراهنة. إذن أن تأخذ العلاقات الدولية الشكل الهرمي في كل نواحيها ، كما أنها لم تعد تقف عند حد العلاقات بين متساويين ، وإنما اتخذت شكلا وسطا بين هذا وذلك . يتعطل التوحيد في نطاق بعض المسائل . وهذا بلا شك يقتضي تنظيما جديدا يستطیع أن يعبر عن حقائق هذه المرحلة من مراحل التطور الدولي . وهذا التنظيم يدخل في نطاق القانون الدولي ما لم يتم الاتحاد الكامل الذي من شأنه أن يلغى النظام الدولي الحالي ، ويجمـل التنظيم مسألة داخلية تقوم بها الهيئات الجديدة .

٣ — أن هذه المنظمات فوق القومية لا تصلح على المستوى الدولي كله في المرحلة الراهنة على الأقل ، وذلك للقبائل الايديولوجي والسياسي والجغرافي الضخم بين مختلف الدول . لذلك نرى الظاهرة في النطاق الاقليمي بحسب الأصل . أما ما وجد منها على المستوى الدولي ، فانها تمارس اختصاصاتها في نطاق محدود للغاية وفي مسائل لا تمس سيادة الدول ولا تتصل بمصالحها الحيوية .

٤ — تعتبر هذه المنظمات عن حلول هيئات جديدة محل الدولة في ممارسة نشاطها أو عن تنازل من الدولة عن بعض اختصاصاتها للمنظمة وهي أوضاع قانونية جديدة تحتاج الى التنظيم ، وتحفاج على الخصوص على تحديد العلاقة بين السلطات الأصل والسلطة الجديدة .

هذا والى جانب المنظمات التعاونية أو التوافقية والمنظمات فوق القومية أو الاتجادية ، نجد هناك منظمات لا تتمتع بغير اختصاصات استشارية أو لا تقوم الا ببعض الأعمال المادية التي لا يترتب عليها أي أثر قانوني كجمع المعلومات أو القيام بدراسات أو تبادل الوثائق والمعلومات . (المنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة الأرصاد الجوية) .

وإذا ما ألقينا نظرة فاحصة على خريطة المنظمات الدولية على ضوء هذه التقسيمات نجد الآتي (١):

١ — توجد منظمة واحدة لها صفة العالمية في العضوية والعمومية في الاختصاص وهي منظمة الأمم المتحدة . وتختلف سلطات الهيئات المختلفة للأمم المتحدة ، وإن كانت يجمعها في نطاق المنظمات التعاونية مما عدا القدامير التي يمارسها مجلس الأمن في حقله الأمن الجماعي .

٢ — توجد نسبة ليست صغيرة من المنظمات الإقليمية العامة الاختصاص ، والتي لا تتمتع إلا بسلطات محدودة . ومع ذلك فتوجد الآن طائفة كبيرة من المنظمات الإقليمية المتخصصة ، أو التي تجمع بين أكثر من منطقة جغرافية . وتستهدف تحقيق هدف مشترك بين أعضائها ، ولها سلطات محدودة . ولقد أوجدت تطورات أخرى منظمات إقليمية متخصصة ذات اختصاصات واسعة مثل السوق الأوروبية .

(١) هناك تقسيم آخر للمنظمات بحسب الأهداف أو الوظائف التي ينبغي تحقيقها إلى منظمات سيبلية (الأمم المتخصصة) ، مجلس أوروبا ، ومنظمات اقتصادية (المجتمعات الأوروبية) ، ومنظمات عسكرية (حلف الأطلسي) ، ومنظمات اجتماعية (منظمة العمل الدولية) . راجع في هذا التقسيم فيلاس ، المرجع السابق ص ٢٥٠ . وقد انطلق البعض من منطق قيام بعض فروع المنظمات بوظائف شبيهة تشريعية وأخرى بوظائف شبه قضائية وتنفيذية إلى القول بإمكان تقسيم المنظمات وفقاً لهذه الوظائف . راجع مفيد شهاب — المنظمات الدولية ١٩٧٣ ص ٥١ — ونحن نرى صعوبة إقناع بهذا التقسيم لعدم وجود منظمات متميزة يمكن القول بأنها تمارس إحدى هذه الوظائف بشكل مستقل وكامل . فمثلاً محكمة العدل الدولية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تعدان فروعاً لمنظمات أخرى — كما لا توجد منظمات متخصصة في الوظيفة التشريعية وأنما قد تقوم بعض المنظمات بوظائف شبيهة تشريعية عند ممارسة وظائفها . وبالمجمل يصعب القول بوجود منظمات تمارس عمليات تنفيذية فقط . والأصوب القول بممارسة معظم المنظمات لوظائف شبه تشريعية وشبه تنفيذية وشبه قضائية في بعض الأحيان في نفس الوقت .

المبحث الرابع

الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

أثار بالفقه القانوني الدولي منذ وجدت المنظمات الدولية ، مشكلة حولها إذا كانت هذه المنظمات تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا .

فأتجه البعض إلى نفي إسباغ الشخصية القانونية على المنظمات باعتبار أن الدول وحدها هي الشخص القانوني الذي له أهلية الالتزام بالواجبات وتحمل الحقوق في النطاق القانوني الدولي ، وأن المنظمات ليست سوى هيئات تقوم بينها ولا تؤثر في شخصيتها ولا تتحمل اختصاصاتها إليها .

ويبدو أن هذا الرأي قد ساد في وقت لم يكن للمنظمات الدولية أهمية كبيرة أو كانت - بعبارة أخرى - في بداية نشأتها ، لذا لا يستحق هذا الرأي أية مناقشة ، وإنما الذي يستحق المناقشة هو مدى توافر الشروط التي ذكرناها لقيام المنظمة وهي الشروط التي تتصل بالتنظيم والاختصاص الدولي ، فمتى توافرت ، قامت المنظمة ، والا كانت ميكلا شكليا لإ وجود له في الواقع .

وأذا ما وجدنا هذه الشروط متوافرة في المنظمة ، كان لهذا الشخصية القانونية بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

وبتطبيق ذلك على معظم المنظمات القائمة الآن نجد أن المقومات اللازمة لوجود الشخصية الدولية وهي الإدارة الذاتية ، وممارسة اختصاصات دولية ، متوافرة في المنظمات الدولية .

ولهذا الذي وصلنا إليه هو نفسه ما انتهت إليه محكمة

العدل الدولية في رأيها الاستثنائي الصادر عام ١٩٤٩ (٣) • فلقد رأت أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية • وقد أسست هذا الرأي على عدة حجج هي :

١ — أن اقرار هذه الشخصية للأمم المتحدة ، يعد أمراً أساسياً لانجاز مقاصدها وتحقيق أهدافها المنصوص عليها في الميثاق ، وأنه لا يمكن تفسير الوظائف والحقوق المقررة لها ، الا على أساس أنها تتمتع بقدر كبير من الشخصية القانونية الدولية •

٢ — « أن خمسين دولة ، تمثل الأغلبية العظمى لأعضاء المجتمع الدولي ، تملك السلطة — طبقاً للقانون الدولي — في أن تأتي الى الوجود بوحدة تملك شخصية دولية موضوعية objective international personality وليس مجرد شخصية معترف بها منهم وحدهم » •

وواضح أن الحجة الأولى التي ساقتها المحكمة تتصل بفكرة الاختصاص وأن الحجة الثانية تحل فكرة الكيان الذاتي أو الإدارة الذاتية التي تنشئها الدول • ويسلم معظم النتهاء بأن ذلك الذي قرره المحكمة ، يسرى على المنظمات الأخرى ، وذلك كلما اتضح — من النظر الى أهداف المنظمة وطبيعة وظائفها — أن الوصول الى

(١) محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٧٤ •

(2) I. C. J., Reports 1919, 174.

وقد وضحت المحكمة في هذا الرأي أن الاختصاصات الواسعة التي قررها الميثاق للمنظمة ، ووجود أجهزة معينة لها اختصاصات محددة ، والزام الميثاق الدول الاعضاء بأن يقدموا للمنظمة كل مساعدة ، وبأن يوافقوا على تنفيذ قرارات مجلس الأمن ، وبأن يعطوا المنظمة الأهلية والامتيازات والحصانات ، لا يمكن تفسيرها الا على أساس قيام شخصية قانونية واضحة للمنظمة •

الأهداف وممارسة الوظائف لا يفتأ - بصورة كاملة - إلا بالاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية (١) .

ولكن هل يشترط لتمتع المنظمة بالشخصية الدولية النص الصريح على ذلك في ميثاقها ؟

يندر أن نجد نصوا صريحة تقرر الشخصية القانونية للمنظمات الدولية في المواثيق الأساسية لها . ومع ذلك فعندما يوجد مثل هذا النص فإنه يلزم الدول الأعضاء بقبول المنظمة كشخص قانوني مستقل ، تختص باتخاذ أعمال لا يمكن - بمقتضى القواعد التقليدية للقانون الدولي - أن يقوم بها سوى الدول .

ويوضح مثل هذا النص كذلك الوضع القانوني للمنظمة تجاه الدول غير الأعضاء . فإذا ما ثار شك لدى شخص قانوني آخر في اختصاص المنظمة باتخاذ الأعمال الدولية ، فإن نصا صريحا بهذا الشكل يساعد في حل المشكلة .

ونعتقد أنه ليس من الضروري أن يوجد مثل هذا النص لكي تسلم بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية . وإذا ما اتفقت مجموعة من الدول على تأسيس منظمة وعلى منحها اختصاصات دولية ، فإن ذلك لا يمكن تفسيره إلا على أساس أنهم يريدون منحها الشخصية القانونية الدولية . والمعيار الأساسي في هذا الشأن هو المعيار المستطبق ليضاحه ، أى معيار الاختصاص الدولي (٢) .

(١) محمد سامي عبد الصمد ، قانون المنظمات الدولية ص ٥٧ .
(٢) يواجم شرمز ، قانون المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ٦٢٨ ، عبد العزيز سرحدان ، المنظمات الدولية ، الطبعة الأولى ص ١٩٢ .

وواضح أن الشخصية القانونية التي تثبت للمنظمات هنا تثبت لها في مواجهة الكافة ، وليس بالنسبة للأطراف فقط على ما يرى البعض (١) ، وهذا ما سلفته به محكمة العدل الدولية في حكمها المشار إليه .

(١) يقول الدكتور محمد حلفظ غانم في هذا المعنى أنه : « من المقرر أن شخصية المنظمات الدولية تنتج آثارها في مواجهة الدول الأعضاء ولا تنتج هذه الآثار في مواجهة الدول الأخرى . والسبب في ذلك أن الدول غير الأعضاء تعتبر من الغير بالنسبة للاتفاقية المنشئة للمنظمة الدولية ومن ثم لا تلزم بأحكامها . كما أن سريان آثار الشخصية الدولية للمنظمة في حق غير أعضائها قد يضر بمصالح هذا الغير الذي قد يجد نفسه مضطرا لقبول ممارسة المنظمة لنشاط معين مقصود على الدول فقط . » .

راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٥٦ .

وينكر الدكتور على صادق أبو هيف على المنظمات كلها الشخصية القانونية مع تسليمه بأهليتها لممارسة تصرفات معينة يراجع مؤلفه القانون الدولي العام طبعة ١٩٦٢ ص ٢٧٣ . على خلاف المآلوف في الفقه من ربط الأهلية بالشخصية القانونية . ونحن نعتقد أن المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية في مواجهة الأعضاء وغير الأعضاء على السواء ، لأنه متى توافرت الشروط اللازمة لقيام المنظمة ، فانها تعمل ، في مواجهة الأعضاء وغير الأعضاء على السواء وهذا هو ما يؤكد الواقع الدولي .

المبحث الخامس

حدود الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

إذا كان الفقه الدولي الغالب قد أعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، إلا أنه لا يسلم للمنظمات بكافة الحقوق والاختصاصات التي تتمتع بها الدول ، الشخص الدولي الأساسي .

كما أن الدول كثيرا ما تقف موقفا معارضا من توسع اختصاصات المنظمات الدولية . وسنبحث فيما يلي معيار الوظيفة كأساس لتحديد شخصية المنظمات واختصاصاتها في مبحث أول . ثم نتحدث في مبحث ثان عن نظرية الاختصاص الداخلي باعتبارها القيد الرئيسي الذي يرد على اختصاصات المنظمات الدولية .

أولا - ارتباط شخصية المنظمات بوظيفتها :

إذا كان الاتجاه الغالب في الفقه ينحو نحو الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، فإن هذا لا يعنى ، مع ذلك - المساواة بينها وبين الدول ، من حيث مدى حقوقها والتزاماتها ، بسبب وجود اختلافات جوهرية بينهما . وحينما سلمت محكمة العدل الدولية للمنظمات بالشخصية القانونية ، لم تقل أن حقوقها وواجباتها تماثل حقوق وواجبات الدول (١) . وبعبارة أخرى فالمحكمة قد رأت أن المنظمة شخص قانونى دولى ، وقابل لحيازة حقوق وواجبات دولية أما مدى هذه الحقوق والواجبات فيعتمد على أغراض ووظائف المنظمة كما حددت في ميثاقها ، وكما تطورت

(١) يراجع في تفاصيل هذه المشكلة :

Mannel Rrma - Montaldo International legal personality and implied powers of international organizations, B. Y. I. L., 1970, pp. 180.

• في العمل الدولي (١)

وعلى ذلك فإن القدر من الحقوق والالتزامات الذي ينبغي الاعتراف به للمنظمة ، إنما يتوقف أولاً وأخيراً على أهدافها ووظائفها المنصوص عليها في ميثاقها أو المفهومة ضمناً من المعاهدة المنشئة لها : منظوراً إليها على أساس صورتها المتبلورة من خلال ما جرى عليه العمل • وبذلك فإن الشخصية الدولية للمنظمات ، شخصية محدودة المجال ، ومن نوع خاص ، وذات طبيعة وظيفية de caractère fonctionnel (١) وتتوقف على مقدار وطبيعة الوظائف المنوط بالمنظمة ممارستها ، لأن الشخصية القانونية لنم يعترف بها للمنظمة إلا لتؤدي من خلالها وظائفها ، ومن ثم لا يتصور منطقياً أن تزيد في اتساعها عن القدر اللازم لهذه الوظائف .

ويرتب الثقة الدولي على هذه الحقيقة مجموعة من النتائج الهامة :

(١) يراجع شرمز ، قانون المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ٦٢٦ ، والدكتور عبد العزيز مرقان ، المنظمات الدولية ص ١٨٧ وما بعدها .

وتقول المحكمة في هذا المعنى أنه ليس نفس الشيء الذي يقال عن الدولة • لأنها ليست دولة على وجه اليقين ، أو أن شخصيتها القانونية وحقوقها وواجباتها هي نفسها الخاصة بالدولة ... وما يعنيه ذلك أنها هي شخص من أشخاص القانون الدولي ، وقادر على حيازة حقوق وواجبات دولية ، وأن لها أهلية في الاحتفاظ بحقوقها عن طريق التقاضي .

« That is not the same thing as saying that it is a state which it certainly is not, for that its legal personality and rights and duties are the same as those of state ... what it does mean is that it is a subject of international law and capable of possess, international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by bring international claims . » , I.C.J Reports 1949, 174

(٢) محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٦٠

١ — تحكم فكرة الوظيفة كافة أوجه نشاط وسلطات المنظمات، ومعنى ذلك أن المنظمة لا تملك سلطات سيادة على الدول • كما أن هذه السلطات مقيّدة بالهدف من انشاء أو بمعنى آخر بوظيفتها •

وتلزم المنظمات بممارسة هذه الاختصاصات • فممارسة الاختصاصات ليس مجرد حق للمنظمة وإنما هو واجب عرفي عريض عليها (١) •

٢ — تتمتع المنظمات الدولية بكافات الاختصاصات والسلطات التي تكفل لها أداء وظائفها المقررة في الميثاق • وحتى إذا لم يكن هناك نص صريح يتكلم عنها • وهذا يتحدث الفقه عن التفسير الوظيفي للمعاهدات • ومؤداه أن نصوص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية يطبق أن تفسر وفقاً للهدف الذي تبتغيه • ومن خلال مقتضيات وظيفتها التي تبدو من خلال التطبيق اليومي لنصوصها بصرف النظر عن ارادة الأطراف أو نياتهم • ففي نطاق المعاهدات العقدية ينبغي على المفسر أن يبحث عن نية الأطراف أو ارادتهم • أما في نطاق المعاهدات الشارعة عموماً • والمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بصفة خاصة • فإنه لا ينبغي أن تحكمها النصوص المأسوية • وإنما الحياة الآتية • فعندما تقوم المنظمات الدولية وتطرس عملها في المجتمع الدولي، تكتسب حياة ذاتية وتتطور في العمل وليس طبقاً لارادة الأطراف • وإنما وفقاً للظروف المتغيرة للحياة الاجتماعية، فهي مثل السفن عندما تترك الترسات التي بنيت فيها، تبحث بنفسها، ولا تحتاج إلى أي رباط يتسدها لهذه الترسات المنقطة • أنه ينبغي عند تفسير المعاهدات أن ننظر دائماً إلى الأمام • وليس إلى الخلف • والنصوص ينبغي أن تفسر بدون آثار • أو أن تعدل آثارها لكي تتماشى مع الهدف المبرم الذي

كان تطبيقها يؤدي إلى أضرار واضحة ، أو إلى نتائج تباين.
أهداف المنظمة التي تحكمها :

ثانية - احترام الاختصاص الداخلي للدول :

أن التوسع في تفسير موثيق المنظمات ، لا ينفى أن اختصاص المنظمة الدولية يعتبر مقيدا بطبيعته • وفضلا عن ذلك فهو يلقى مقاومة من الدول • ولعل أهم ما يثار بشأن هذه القيود هو نظرية النطاق المحتفظ به للدول أو المسائل التي تعد من صميم السلطان الداخلي للدول • فما المقصود بهذه النظرية ؟

تقوم هذه النظرية على أساس أنه إذا ما كانت الدول تعطى للمنظمات اختصاصات معينة ، فإن ممارسة هذه الاختصاصات يجب أن تتم بالمراعاة لاختصاصات الدول نفسها • ذلك أنه نادرا ما تقوم الدول بمنح المنظمات اختصاصات مفرزة أو مقصورة عليها exclusives وحدها ، وإنما على العكس تحرم المنظمة دائما من الدخول في بعض الميادين •

ولقد تم التعبير عن هذه النظرية في كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة ، فبالنسبة لعهد العصبة ، جاء نص المادة ١٥ فقرة ٨ يقول أنه : « إذا ادعى أحد أطراف النزاع ، وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخا ، وفقا للقانون الدولي في الاختصاص الداخلي البحت -الأحد طرفي النزاع ، فليس للمجلس أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » •

أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فلن نص المادة ٢ فقرة ٧ جاء يقول : « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس في-ه ما يقتضى الأعضاء أن يغضوا مثل هذه المسائل

لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة في الفصل السابع » .

ورغم أن كلا من النصين يختلف عن الآخر ، إلا أن كليهما يؤكد معنى أساسيا هو : « أنه يحرم على المنظمة الدولية أن تتدخل في الميادين التي لا يتقيد اختصاص الدول فيها عن طريق القانون الدولي » .

واستنادا الى هذا النص . أدعت العديد من الدول تمتعها بنوع من الفيتو على مداولات المنظمة ، وإن كان من الملاحظ أن الجمعية العامة للأمم المتحدة لم تلق بالآلى مثل هذه الاعتراضات .

وتقوم هذه النظرية على فكرة السيادة التي تقتضى أن تعطى لكل دولة القدرة على حل مشاكلها الداخلية ، وتقرير سياستها الخارجية على الوجه الذى تراه يتفق مع مصالحها . ونجد أساسا لنظرية الاختصاص الداخلى فى معاهدات التحكيم القديمة ، وانتهى احتوت على نصوص تحد من اختصاصات المحكمين فى المسائل التي تتصل بالمصالح الحيوية للدول ، أو تتعلق بشرفها أو استقلالها .

وكان أول نص صريح ورد فى هذا المعنى هو ذلك الذى جاء بعهد العصبة . ويختلف نص عهد العصبة عن ميثاق الأمم المتحدة : فنص عهد العصبة يجعل الأساس الذى يستند اليه فى الحكم على طبيعة المسألة هو القانون الدولي ، أما الميثاق فلم يجعل القانون الدولي هو الأساس . وبالتالي فهو يوسع من دائرة هذه المسائل أو على الأقل يترك للدول المختلفة فرصا أوسع للادعاء بدخول المسألة فى اختصاصها الداخلى .

ومع ذلك فإن العمل فى ظل الأمم المتحدة ، قد اتجه الى توسيع اختصاصات المنظمة وتفسير هذا القيد فى حدود ضيقة . والسبب فى

هذا الوضع هو تلك الاختصاصات الواسعة التي قررهما الميثاق للمنظمة في بعض المسائل مثل حقوق الانسان . فالملحوظ ان اختصاصات المنظمة قد صيغت على نحو واسع يمكنها من التدخل في كل ما يتعلق بحقوق الانسان ، ومن ثم فمن الصعب تحديد النطاق الخاص للدولة في هذه المسائل . ونفس الوضع نلاحظه بصدد المسائل الاجتماعية والاقتصادية وتلك الخاصة بالتوتر الدولي .

ويمكن أن نضع الأسس الآتية لمعرفة المسائل الداخلية :

١ — مسائل لا يثور الشك في أنها لا تدخل في النطاق الخاص للدولة : وهي تلك المسائل التي نظمت بواسطة القواعد العامة للقانون الدولي سواء العرفي أو الاتفاقي (المسائل المتعلقة بحضانات الدول وأجهزتها الدبلوماسية والمسائل المتعلقة بحرية البحار والحرب ، وقانون المعاهدات) في نطاق هذه المسائل تعمل الدولة من خلال المجتمع الدولي وتخضع لاختصاصات المنظمات الدولية بشأنها .

ويمكن أن ندخل في نطاق هذه المسائل أيضا بعض المسائل التي— وان كانت — لا تزال في منطقة مشتركة بين السياسة والقانون ، إلا أنه يجب أن ننظم بواسطة القانون الدولي لأن طبيعتها تدخلها في النطاق الدولي . ونذكر من هذه المسائل تلك المتعلقة باستخدام الأسلحة الذرية ، وكافة المسائل التي تهدد السلم الدولي .

٢ — جميع تصرفات الدولة التي لا تدخل في الطائفة الأولى تأخذ الدولة فيها الحرية الكاملة ، وتتصرف على النحو الذي تراه محققا لمصالحها ، ولا يمكن في هذه الحالة أن يتدخل القانون الدولي أو المنظمات الدولية في تصرفاتها ، ما دامت هذه الحرية لا تتعارض مع الأحكام العامة في القانون الدولي . وتنفذ الدولة ما تكون قد التزمت به دوليا في أي من هذه المسائل ، عملا بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، وهذه هي المسائل الداخلية بشكل عام .

١٣— وأخيرا هناك طائفة ثالثة من المسائل تعد بحسب الظاهر من الطابع الثاني ، ولكن لا يقوم أدنى شك في اعتبارها مسائل داخلية ، وخضوعها للنطاق الخاص للدولة . وهي مسائل لا يمكن أن نتصور تنظيم القانون الدولي لها ، وذلك كالمسائل الخاصة بنظم الحكم في الدولة وبالنظام الاجتماعي ، وتكوين الحكومة والانتخاب . . . الخ .

وعلى ذلك فالنطاق الخاص للدولة يشمل أساسا الطائفتين الثانية والثالثة ، ولكن قد تتحول مسألة أو أكثر من تلك التي تدخل في الطائفة الثانية الى النطاق الدولي ، عندما يتطور التنظيم الدولي العرفي أو الاتفاقى ، ويقوم بتنظيمها على نحو ما رأينا في بعض المسائل الاجتماعية والاقتصادية . أما الطائفة الثالثة فهي بحسب طبيعة النظام القانوني لا يمكن أن تدخل الدائرة الدولية ، وبعبارة أخرى فانها لو نظمت بالقانون الدولي وتدخلت فيها الدولة الأخرى ، فان ذلك يعنى اصدار حكم باعدام الدواعي ، ولا يمكن فيها أن نعتبر القانون الدولي أو قانون التنظيم الدولي قانونا بين الدول أو منظمات بين الدول ، وانما يتحول لكن يكون قانونا فوق الدول وتنظيمها يؤولها وينظم المسائل التي تقوم هي عليها . وواضح أن هذه المسائل هي التي نعتبرها مسائل داخلية ، أو مسائل الاختصاص القاصر للدولة ، ما عداها يمكن التدخل فيه .

الباب الثانى

العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية

ترسم موائيق المنظمات الدولية القواعد التى تعمل على أساسها أجهزتها ، والطريقة التى تمارس بها نشاطها • ولقد استقر العمل الدولى فى معظم المنظمات الدولية على قواعد متشابهة سننتولى عرضها فى هذا الباب ، مع ملاحظة وجود خلافا ت طفيفة بين منظمة وأخرى • وسنقوم بشرح العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية فى خمسة فصول ندرس فى الأول المساهمة فى المنظمات الدولية • وفى الثانى أجهزة المنظمات الدولية ، وفى الثالث الأحكام المتصلة بالعاملين بها وفى الرابع القواعد الخاصة بالمداولات فيها ، وفى الخامس القواعد الخاصة بإعادة النظر فى موائيقها •

الفصل الأول

المساهمة في المنظمات الدولية

تحكم المساهمة في المنظمات الدواية مجموعة من المادىء الهامة ، أهمها مبدأآن : الحرية ، والدولية .

المبحث الأول

حرية المساهمة في المنظمات الدولية

أولا - حرية الدول فى الاشتراك فى المنظمات الدولية :

ما زال مبدأ السيادة يشكل حجر الأساس فى بناء العلاقات الدولية . لذا من المقرر أن للدولة الحرية الكاملة فى أن تساهم فى انشاء المنظمات الدولية . وحتى اذا قررت الاشتراك فى تكوين منظمة دولية ، فان لها الحق فى أن تتسحب من المنظمة ، ويحق لها أيضا أن تمتنع عن المساهمة فى نشاط أو أنشطة معينة للمنظمة .

(أ) 'نشأء المنظمة :

يتضح هذا المبدأ جليا اذا ما نظرنا الى الطريقة التى تنشأ بها المنظمة . فمن المسلم به أنه من الضرورى أن يتم ذلك عن طريق معاهدة تأسيسية traité constitutif وتجزى المعادة على عقد مؤتمر دولى تعد فيه الدراسات النحضيرية اللازمة . ثم توقع فيه 'المعاهدة المنشئة للمنظمة' . ويلزم لكى تدخل دائرة التنفيذ أن تتخذ اجراءات أخرى لاقرارها نهائيا كالقبول أو التصديق^(١) وتتطلب معظم دساتير الدول ضرورة موافقة السلطة

(1) P. Vellas : Droit International Public. Instiutions Internationales. 20 édition, Paris 1970, P. 354.

التشريعية فيها ، وأحيانا بأغلبية خاصة كثنى الأعضاء مثلا (١) مما يؤخر قيام المنظمات الدولية بعض الوقت ،

ويمكن أن يتم إنشاء منظمة دولية بواسطة قرار يصدر من منظمة دولية أخرى . ولكن ذلك لا يخل بعبء المساهمة من الدول في المنظمات لسببين :

الأول : أن المنظمات التي تنشأ بقرار من المنظمة تمدد في الغالب الأعم ، فرعاً للمنظمة يقتضى التخصص قيامها لتحقيق نشاط خاص .

(١) تنص المادة ١٥١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها . ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة » ، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل أراضى الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزائن الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها .

وقد استقر العمل في مصر على ضرورة تصديق الهيئة التشريعية على الاشتراك في المنظمات الدولية . ونشر في ذلك أنى فتوى قسم الرى بمجلس الدولة الصادرة في ٢٦/١/١٩٤٨ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى لفتاوى الرى ، الفتوى رقم ١٨ ، والتي تطلبت لاشتراك مصر في منظمة للصحة العالمية بعد أن وقع مندوب مصر على الاتفاقية المنشأة لها ، عرضي الأمر على البرلمان ، وقد استندت الفتوى في ذلك إلى أحكام المادة ٥٦ من دستور منظمة الصحة العالمية التي تقرر مساهمة الأعضاء بحصص مالية ، والمادة ٦٧ التي تقرر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمنظمة لممثليها في الدول المشتركة فيها ، فضلاً عن تطلب إصدار بعض التشريعات لقيام المنظمة بوظيفتها . وواضح أن هذه المسائل بين تلك التي تطلبت الدساتير المصرية كلها — بما في ذلك الدستور الأخير — تصديق السلطة التشريعية عليها .

يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، قواعد القانون الدولي العنصر في أحكامكم المحاكم وما جرى عليه العمل في مصر ، القاهرة

« فلقد صار من المعتقدات السائدة اليوم أن معظم المنظمات الدولية قد صارت منظمات فنية أكثر منها سياسية ، ويحقق ذلك انتشارا للمصالح وتلبية للحاجات الدولية المشتركة . مما يزيد التضامن الاجتماعي ، في النطاق الدولي ، ويساعد على تدعيم أنشطة المنظمات الدولية (١) » .

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز أن ينشأ وفقا لأحكام الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية ... » المادة ٢/٧ : كما نصبت المادة ٦٨ على أنه « ينشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجانا للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه » .

وواضح أن معظم هذه المنظمات لا تكتسب شخصية مستقلة عن المنظمة ، وان تمتعت ببعض الاستقلال الوظيفي الذي يمكنها من ممارسة النشاط المجهود به اليها بكفاءة . لذا يسميها البعض بالمنظمات الداخلية *l'organisations internes*

ويمكن أن نسميها باللجان الداخلية *commission internes* . وتأخذ هذه اللجان حياة قانونية وسياسية مستقلة في كثير من الأحيان ، مثل اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، أو منظمة التنمية الصناعية للمرأة عام ١٩٦٥ .

والثاني : أن دور المنظمات الدولية في انشاء منظمات أخرى مستقلة يقتصر في المادة على اتخاذ المبادأة في الدعوة إلى مؤتمرات دولية يعد لها بواسطة إمانتها . وتجري للتراسات التحضيرية في مقارها . وتنص المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « تدعو الهيئة عند المناسبة إلى إجراء مفاوضات بين الدول

(١) فيلاس ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٣٥٥ .

(م ٤ - المنظمات الدولية)

ذات الشأن بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تدقيق المقاصد المبينة في المادة الخامسة والخمسين » .

ومن المقرر أيضا أن حق الدولة في الانضمام الى منظمة معينة ، من الحقوق الرئيسية لها . ولا يمكن الزام أى دولة أن تعين عضوا في أية منظمة . ولها الا توقع على معاهدة تنشئة لمنظمة حتى ولو اشتركت في الأعمال التحضيرية لها . ولها أيضا أن ترفض التصديق عليها حتى وان وقعت عليها . وهذا ما رأيناه بوضوح بالنسبة لمعاهدة فرساي التي أنشأت عصبة الأمم ، فرغم أنه كان للرئيس الأمريكى ويلسون دور كبير في اقرارها ، الا أن الكونجرس رفض التوقيع عليها ، ولم تدخل الولايات المتحدة في عضوية عصبة الأمم (١) .

(ب) حق الانسحاب :

يقابل حق الدولة في الانضمام الى المنظمات حقها في الانسحاب منها . ورغم أن نصوص العديد من المنظمات الدولية تنظم هذا الحق صراحة « راجع المادة ٣ من عهد عصبة الأمم » ، الا أنه من المسلم به الاعتراف بهذا الحق للدول حتى وان لم ينص عليه صراحة . وقد انسحبت ألمانيا واليابان من عصبة الأمم كما انسحبت أندونيسيا من الأمم المتحدة ، وانسحبت اليونان من مجلس أوروبا في ديسمبر عام ١٩٦٩ بعد أن أحست أن المجلس سيقوم بطردها بسبب قيام حكم عسكري فيها ، وانسحبت فرنسا من الجناح العسكري لحلف الأطلنطي عام ١٩٦٩ .

ولكن لما كان الانسحاب يترتب آثارا ضارة بالمنظمات الدولية ، فإنه كثيرا ما يلجأ دساتير المنظمات الى تنظيمه بما يكفل وضع قيود على ارادة الدولة تجنبها الانسحاب لانفعال طارئ .

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٩

ويدل استقراء نصوص مختلف المنظمات على أربعة أنماط تتبع بهذا الشأن :

١ — اشتراط الاخطار الكتابي وهو العنصر الأساسي الذي تقررته كل النصوص .

٢ — اشتراط مرور فترة أولية يتمتع خلالها الانسحاب^(١) .

٣ — اشتراط انقضاء أجل معين يسمى بفترة التهدئة off Period ، قبل أن يصبح الانسحاب نافذا^(٢) .

٤ — تنفيذ الالتزامات القائمة قبل أن يتحقق الانسحاب . ومعظم الالتزامات التي تقصد في هذا المفهوم ، هي الالتزامات المالية ، على نحو ما نجد في المادة ٩ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، والمادة ٥ من منظمة العمل الدولية ، والمادة ٣ من عهد عصبة الأمم . ويثير هذا الشرط صعوبات كثيرة في نطاق

(١) لا يعتبر شرط فترة المنع من الشروط الذائعة الاستعمال ، وإن كنا نجده في المنظمات ذات الطبيعة العسكرية أو الادارية ، مثل المادة ١٢ من اتفاقية بروكسل سنة ١٩٤٨ ، والتي تسمح للدول الاعضاء أن تنسحب من العضوية بعد مرور عشرين عاما . كما أن منظمة الأغذية والزراعة تتطلب مرور أربع سنوات .

ولهذه الشروط في الواقع أهمية ، فهي تساعد المنظمة على مقابلة ما تلقاه من صعاب في بداية حياتها ، فضلا عن أنه إذا كان يلزم لتحقيق أهداف إحدى المنظمات استمرارها فترة معينة ، فإن شرط المنع يكون ذا فائدة ، وأخيرا فإن نص الزمن بالمنظمات يكسبها نوعا من التدبسية الأمر الذي يتوقع معه أن يكون ميل الدول الاعضاء الى التحلل من الاتفاقية أمرا أقل احتمالا .

يراجع في هذا المعنى : محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، التنظيم الدولي ، ص ٤٥٨ .

(٢) الأمد المتوسط لفترة العضوية في المنظمات الدولية هو عامان ، وإن كان يقل الى عام واحد في كثير من المنظمات « الاتحاد الدولي للمواصلات اللاسلكية ، هيئة الصحة العالمية » .

المنظمات المالية * وإذا ما أخذنا حالة البنك الدولي في الاعتبار ، فإننا نجد المادة ٦/٤ تنص على استمرار مديونية الدولة ما دامت عليها قروض * ومع ذلك فلا يقتصر الأمر على الالتزامات المالية ، بل نجد نصوصا تتكلم عن التزامات أخرى * من ذلك نص منظمة العمل الدولية الذي يقرر أن انسحاب العضو لا يؤثر في استمرار صحة الالتزامات التي تحملها من أى اتفاق عمالي « المادة ٥ » (١) * .

(ج) حق الامتناع عن المساهمة في نشاط المنظمات :

أما عن حق الدولة في الامتناع عن المساهمة في أنشطة المنظمة مع الاحتفاظ بالعضوية ، فإن الأمر يختلف فيما إذا كان الوضع يتصل بممارسة حقوق أو بتأدية التزامات : ففيما يتعلق بالحقوق ، من المسلم به أن الدولة لها الحق في الامتناع عن الحضور وعن الاشتراك في المؤتمرات وهذا ما حدث عندما تغيب الاتحاد السوفيتي عن اجتماعات مجلس الأمن منذ مايو عام ١٩٥٠ احتجاجا على احتلال فرموزا لكرسي الصين في مجلس الأمن ، ورأينا فرنسا أيضا تقاطع اجتماعات الجمعية العامة عند مناقشة المشكلة الجزائرية مرات عديدة ، وهو ما نلاحظه على جنوب أفريقيا الذي امتنع عن حضور مناقشات الجمعية العامة لمشكلة جنوب غرب أفريقيا ، ومشكلة الأبارتھيد * وأساس هذا الموقف المتسامح هو أن الدولة التي تمتنع عن المساهمة تتحمل جزءا فوريا هو استحالة الدفاع عن وجهة نظرها ورعاية حقوقها * أما إذا كان الأمر يتعلق بتأدية التزامات مفروضة على الدول الأعضاء ، فإنه يكون للمنظمة أن تطبق جزاءات على الدولة تصل إلى حد فصلها من العضوية * .

ثانيا - حق ضم الدول للمنظمة الدولية :

لا زالت المنظمات الدولية مجتمعات ارادية يحكم قبول الدول

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٦ .

فيها اعتبارات عديدة ، والعضوية المطلقة من الشروط تمثل وضعا استثنائيا . ويخضع قبول الدول الجديدة في المنظمة الدولية لتدابير تتخذ من جانب الدولة العضو ، وتوافق الدول الأعضاء على قبولها أو رفضها بمحض إرادتها .

وتوجد ثلاث طرق تنظم انضمام الأعضاء الجدد للمنظمة الدولية .

الأولى : تعتبر أشدها تقييدا وتتمثل في اشتراط الدعوة المسبقة *l'invitation Préalable* وهي طريقة النادي المغلق الذي لا يفتح أبوابه لانضمام دول أخرى الى المنظمة الا اذا اختارها جماعة الدول الأعضاء . وهذا هو النظام المعمول به في المواثيق السياسية والعسكرية « عهد بروكسل - عهد الاطلنطي » .

والطريقة الثانية : تتمثل في تطلب التصويت على العضو المرشح للتأكد من توافر شروط العضوية فيه . وتثير هذه الطريقة مشاكل جسيمة في نطاق منظمة الأمم المتحدة . ففي فترة الحرب الباردة اعترض كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على قبول الدول التي تنتمي الى الفريق المعارض لها . ولم تنفجر الأزمة الا ابتداء من عامي ١٩٥٤ - ١٩٥٥ عندما اتفقت الدولتان الكبيرتان على قبول جملة من أنصار كل منهما . ومنذ هذا التاريخ لا توجد صعوبات في القبول ، لذ تسعى الدول الكبرى الى تسهيل الدخول وعدم الاعتراض على أية دولة ترغب في الانضمام . وذلك كوسيلة لكسب الأصوات . لذا تتجه الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الى أن تصبح منظمات عالمية بالفعل تضم الى عضويتها كل الدول الأعضاء في المجتمع الدولي .

والطريقة الثالثة : هي أسهل الطرق وتتمثل في اجازة الانضمام بمجرد ابداء الرغبة . وهو ما نجده في أغلب الاتفاقات التي تنشئ منظمات عالمية وتجزى الانضمام اليها بابداء الرغبة في ذلك .

ثالثا : حق الوقف والطرء من العضوية : (١)

يتمشى مع اعطاء حق قبول الدول الجديدة للمنظمة منحها الحق في استبعاد الدول التي لا تحترم التزاماتها التي سمح لها بالدخول بعد ان قبلتها * وتنص موثيق المنظمات عادة على هذا الحق ، وان كان لم يمارس كثيرا في العمل الدولي • وقد مارست عصبة الأمم هذا الحق عام ١٩٣٩ عند ما طردت روسيا من عضويتها لدخول قواتها فنلندا • وكذلك طردت منظمة الدول الأمريكية كوبا من عضويتها عام ١٩٦١ لدخولها في دائرة النفوذ الشيوعي •

ومع ذلك يعتبر الطرد سلاحا ذا حدين • اذ هو يجرد المنظمة التي تتخذه من أية قدرة على اتخاذ عمل آخر تجاه هذه الدولة •

أما عن اجراء الوقف • فنجد النص عليه في بعض الموثيق ومنها ميثاق الأمم المتحدة الذي أعطى مجلس الأمن حق وقف أى عضو تقوم المنظمة باتخاذ عمل عقابي أو أكراهى ضده • ولا شك أن الوقف يعتبر أفضل من الفصل لأنه يحافظ على حقوق المنظمة في اتخاذ اجراءات أخرى ضد العضو مع كونه يمنع العضو في نفس الوقت من ممارسة الحقوق والامتيازات المقررة له • ومع ذلك فالعمل الدولي لم يشهد حالات وقف الدول في منظمة الأمم المتحدة ، وان مارسته بعض الوكالات المتخصصة « قام صندوق النقد الدولي بوقف تشيكوسلوفاكيا من عضويته عام ١٩٥٤ لعدم احترامها للالتزامات النظامية » •

(١) محمد طلعت الفنيمى ، الأحكام العامة في قانون الأمم ، المرجع السابق ص ٤٦٠ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٧ •

المبحث الثاني مبدأ الدولية

من المبادئ الهامة التي تحكم المساهمة في المنظمات الدولية ، مبدأ الدولية • ونعني به قصر المساهمة في أعمال المنظمات الدولية على الدول وحدها • ويعد ذلك نتيجة طبيعية لكون القانون الدولي لا يعترف أساسا بغير الدول أعضاء له ، وبغير العلاقات الدولية موضوعا له •

ويكفي أن نستطلع شروط العضوية في أية منظمة من المنظمات الدولية حتى نعرف مدى أهمية هذا المبدأ^(١) •

ويترتب على هذا المبدأ نتيجة رئيسية هي : الاحتكار الحكومي للتمثيل الدولي •

فمن النتائج التي تترتب على قصر الانتماء الى المنظمات الدولية على الدول وحدها ، أن يكون التمثيل بها مقصورا على الأجهزة المخولة في التصرف باسم الدولة ، وهي الحكومات • ويتضمن هذا المبدأ تطبيقات في غاية الأهمية ، ولا توجد له سوى استثناءات طفيفة •

(أ) فالوفود الممثلة للدول في المنظمة الدولية هم عادة ممثلون معينون من قبل الحكومات : وعلى ذلك فهم يتصرفون بناء على تعليمات من هذه الحكومات ، ويكونون مسئولين عن أعمالهم أمامها ، وتطبق هذه القاعدة على كافة الوفود المتدبة لاحتلال مقعد مخصص لأحدى الدول أيا كانت مؤهلاتهم الشخصية « برلمانيين ، موظفين ، جامعيين

(1) P. Laurent, les organisations internationales, Jrisclasseur de droit international, Face 112, P. 1.

أو فنيين » ، ولا تختلف القاعدة إلا بالنسبة للخبراء الذين يستدعون - على أساس صفتهم - للمساهمة في أعمان جهاز دولي • فهم يحتفظون في هذه الحالة بحريتهم الكاملة في الكلمة ، وإن كانوا لا يعبرون إلا عن رأي استشاري ، لا يحسب في التصويت (١) .

وتتطور صغوبات عديدة عندما تتغير حكومة إحدى الدول بالطريق الثوري • ماذا تفعل المنظمة الدولية عندما تستبعد هذه الحكومة وفندا ستجق أن أرسطته الحكومة السابقة ؟

ثارت هذه المشكلة عام ١٩٥٦ وذلك عند مناقشة مشكلة المجر في الجمعية العامة للأمم المتحدة • فلقد غيرت حكومة كادار Kadar الوفد الموالى للحكومة السابقة وعينت وفدا بدلا منه حكومة Imre Nagy ، وأثارت الوفود عدم شرعية الحكومة الجديدة ، ولكن هذا الرأي رفض واعتبرت تتبعية الوفود لحكوماتهم قبيحة كاملة • ولا تملك المنظمات الدولية بناء على ذلك - عند اجتماعها لصحة أوراق اعتماد الممثلين - أن تناقش شرعية النظام الحاكم في دولة ، لأن ذلك يعد تدخلا في الشؤون الداخلية للدول الأخرى •

(ب) على أن قاعدة اختصار التمثيل في المنظمات للحكومات لم تحد منارية في بعض المنظمات • ففي عهد من أجهزة المنظمات الأوروبية مثل مجلس أوروبا ، والمجتمعات الثلاثة ، توجد جمعية استشارية يختار أعضاؤها من برلمانات الدول الأعضاء • وهكذا نكون هنا بصندوق نوعا من

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٨ لبروتت • المنظمات الدولية ، موسوعة القانون الدولي :

التمثيل الديمقراطي غير المباشر • ويوجد خلاف في طبيعة التمثيل هنا عن التمثيل الحكومي يظهر في وضع الوفود ، فهم صاروا منذ الآن محميين في ممارسة وظائفهم • ولا يمكن بعد أن يكونوا موضع عزل في أثناء دورات انعقاد المنظمة •

(ج) أما الاستثناء الثالث فيتصل بتمثيل بعض المصالح الخاصة في بعض المنظمات الدولية • ونجد ذلك بشكل واضح في منظمة العمل الدولية • فكل الوفود تتشكل من أربعة أعضاء • اثنان منهم تعينهم الحكومات والاثنان الآخران يمثلان العمال والموظفين وتختارهم منظماتهم • وممثلوا المجموعتين يندمجون في الوفد الرسمي للدولة ويساهمون في المناقشات ، ولهم نفس الحقوق المقررة للممثلين المختارين من الحكومات ، والصفة المهنية لهؤلاء الممثلين قد تمت مناقشتها بمناسبة ما دار في نطاق منظمة العمل الدولية حول موضوع الوفد السوفيتي • فلقد رفض من يمثلون أصحاب في المنظمة أن يدخلوا بينهم ممثلي الموظفين السوفيت • لأنه في دولة لا تعترف بالملكية الفردية لأدوات الانتاج ، فلن هؤلاء الممثلين لن يكونوا سوى موظفين مختارين بواسطة الحكومات • ويظهر هذا النقاش الأهمية الرئيسية لتمثيل المصالح في منظمة العمل الدولية •

وهناك تمثيل آخر للمصالح في بعض المنظمات نذكر منها تمثيل جماعات المنتجين للفحم ، والعمال والمستقدين في المجتمعات الأوروبية • ورغم مساهمة هؤلاء الممثلين في المناقشات والمداولات إلا أن سلطاتهم استشارية •

وأخيرا نجد أن العديد من المنظمات الدولية تسمح لمنظمات

خاصة بالتعاون معها • وهذا التعاون يتحقق عن طريق نظام استشارى يسمح للممثلين لهذه الشركة أو تلك بأن تطلب تسجيل احدى المشاكل فى جدول الأعمال ، والمساهمة فى المناقشات مع تصويت استشارى • وتستفيد العديد من المنظمات غير الحكومية بالنظام الاستشارى للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، وأمام الوكالات المتخصصة وكثير من المنظمات الأوروبية •

وبعد هذا الاستعراض يمكن التساؤل حول ما اذا كان هناك احتكار حكومى للتمثيل فى المنظمات الدولية ؟

لا شك فى أن هذه الأوضاع تمثل استثناءات على القاعدة العامة خاصة وأن المصالح الحكومية ما زالت هى وحدها التى تمثل ، كما أن البرلمانين أو ممثلى الجماعات الخاصة يوضعون فى أجهزة استشارية ، عدا حالة منظمة العمل الدولية • وان كانت هذه الاستثناءات تمهد — من ناحية أخرى — لفتح الباب لتمثيل الرأى العام فيها فضلا عن الجماعات الخاصة • ولكن حتى الآن ما زالت المنظمات الدولية هى قضية الدول التى تترك بصماتها على تشكيلها وعلى مطالبها ، وما زالت سياسة المنظمات الدولية — أساسا — قضية الحكومات حتى لو تعلق الأمر بحل مشاكل فنية مثل النقل الجوى أو الاتصالات اللاسلكية •

الفصل الثانى

أجهزة المنظمات الدولية

إذا كان قد تم التسليم باعطاء المنظمات الدولية شخصية غانونية فى النطاق الدولى ، فانه من الطبيعى أن يكون لها أجهزة تعبر عن ارادتها المتميزة ، وتمارس باسمها السلطات والتصرفات القانونية^(١) . وتختلف هذه الأجهزة من منظمة الى أخرى ، من حيث العدد والسلطات ، وتوزيع الاختصاصات بينها . ومع ذلك فان استقرار واقع المنظمات الدولية حاليا يعطينا بعض النتائج بخصوص عدد الأجهزة واختصاصاتها . وسنبحث فيما يلى سبب تعدد أجهزة المنظمات فى مبحث أول ، ثم أهم هذه الأجهزة ووظائفها فى مبحث ثان .

المبحث الأول

تعدد أجهزة المنظمات الدولية

أصبح من السمات الرئيسية التى تميز المنظمات الدولية اليوم تعدد الأجهزة التى تقوم بالوظائف المعهود بها الى المنظمة . ويرجع ذلك الى أسباب عديدة^(٢) .

أولا - قاعدة التخصص :

فلقد أصبحت قاعدة التخصص تحكم مختلف أوجه النشاط البشرى ، وذلك بسبب تعقد الظواهر ، والحاجة الماسة الى إتقانها .

(١) عبد العزيز سرحان ، الأصول العامة للمنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٨ .
(٢) يراجع عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ٨٣ .

وقد بدأت تظهر أهمية هذه القاعدة منذ عهد عصبة الأمم • خلقت
شكلت العصبة لجنة عام ١٩٣٩ ، لدراسة النشاط الوظيفي للعصبة ،
ورغم أن الوقت كان مبكرا بالنسبة لقيام المنظمات العامة العالمية
بالمناشط الوظيفية ، إلا أن هذه اللجنة ، قدرت أن النجاح الذي
أحرزته اللجان الوظيفية في ظلها يعد أساسيا ، وقدرت أن تكشف
العصبة لاهكليات التعاون الدولي في نواح كانت، بعيدة عن لاهتمام
العالمى حيث كان هذا الاهتمام موجها أساسا الى النواحي السياسية ،
يعد أعظم اسهام قدمته للعصبة الى عالمنا المعاصر ، وقدر له البقاء
والحدوام •

وقد أوصت اللجنة بضرورة انتقال السلطات الوظيفية لمجلس
العصبة الى لجنة أخرى غير سياسية . وأوصت بالاهتمام بإنشاء
الوكالات الاقتصادية والاجتماعية(١) •

ثانيا - اعتبارات سياسية :

إذا كان يدخل في نشاط المنظمة وظائف ذات طبيعة متباينة ،
سياسية واجتماعية واقتصادية مثلا ، فإنه من الملائم تخصيص
لجان لها حتى لا تطغى المسائل السياسية على المسائل الأخرى ،
وتتقص من القدر الذى تستحقه •

ومن الاعتبارات التى تراعى بهذا الشأن تحقيق رغبة الدول
الكبرى فى إنشاء فروع يكون لها السيطرة عليها - كما نرى فى
مجلس الأمن - مع عدم اهدار دور الدول الأخرى بتمتعها
بالتساوى فى الفرع العام •

ثالثا - ديمقراطية الادارة :

من الأسس الهامة التى يربها المنظمون للمصالح والادارات

(1) Waters, The United Nations, New York 1967, P. 59.

في الأنظمة الإدارية الحديثة ، ديمقراطية الإدارة ، لذا تسمى المنظمات الدولية الى توزيع عادل للسلطات بين الدول الأعضاء ، وإذا كان يصعب على كل الأعضاء أن يشتركوا في الإدارة الفعلية للمنظمة ، فإنه لا مناص من إنشاء أكثر من فرع يختص بالمنافسة وإقرار التوصيات بشكل عام ، وفرع يتولى الإدارة الفعلية ، وذلك بدلا من إنشاء جهاز واحد تسيطر عليه طائفة من الدول ، ولا تملك الدول الأخرى فيه سلطة القرار .

المبحث الثاني

توزيع الاختصاصات بين أجهزة المنظمات

يميز الفقه الدولي عادة بين الأجهزة الرئيسية
Principal organs والأجهزة الثانوية
Subsidiary organs

وتتمثل الأجهزة الرئيسية في معظم المنظمات الدولية في ثلاثة :

أولا — جهاز رئيسي — صانع للسياسة يعرف باسم الجمعية assembly أو المؤتمر Congress ، تمثل فيه كل الدول الأعضاء . وله سلطة الرقابة على عمل المنظمة ، والحكم في ميزانيتها ، وسلطة إقرار الاتفاقات والتدابير والترتيبات الأخرى . وفي إصدار توصيات الى الأجهزة الوطنية في مختلف الدول . مثل جمعية منظمة الصحة العلمية .

ويختلف الوضع الذي يكون عليه هذا الجهاز من منظمة الى أخرى من حيث موعد الدورات التي ينعقد فيها ، وعدد الوفود التي تمثل كل دولة فيه ، ومدى السلطة التي يتمتع بها . . . الخ .

الثاني . عبارة عن جهاز تنفيذي أو مجلس ، يختار عادة عن طريق جهاز صناعة السياسة من بين الأعضاء ، وتمثل فيه عدد محدود من

الدول الأعضاء • وتختلف الأسس التي يختار على أساسها هذا الجهاز التنفيذي • فأحياناً يتطلب تمثيل الدول الأكثر أهمية في الفرع الذي تعمل فيه المنظمة « الطيران ، الملاحة ، أو الانتاج الصناعي مثلاً » ، وهذا ما نراه في مجلس منظمة الطيران المدني ، مجلس المنظمة الاستشارية البحرية ، منظمة العمل الدولية) ، وقد يكون المعيار هو التمثيل العادل لمختلف المناطق الجغرافية في العالم (مجلس الأمن ، المجلس التنفيذي لاتحاد البريد العالمي) •

الثالث : أمانة عامة ، أو هيئة موظفين مدنيين دوليين : وتتطلب موافق معظم المنظمات الدولية أن تكون مسؤوليات هؤلاء الموظفين دولية صرفه في طبيعتها ، ولا تسمح لهم أن يتلقوا التعليمات من أية جهة أخرى ، غير المنظمة (١) •

أما عن الأجهزة الثانوية ، فلقد وجدت نتيجة لتزايد مهام المنظمات الدولية ، ولانتشار مبدأ اللامركزية الادارية • وتمتع كل منظمة بحرية كبيرة في انشاء هذه الأجهزة • وأهم النماذج المعروفة حالياً لهذه الأجهزة هي :

١ - المؤتمرات الاقليمية : مثل اللجان الاقليمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، واللجنة الاقتصادية لأوروبا ، أو منظمة العمل الدولية •

٢ - تعيين لجان استشارية : سواء ذات اختصاص عام أو في مسائل معينة (مثل اللجان الاستشارية للاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية) •

٣ - تأسيس لجان وظيفية ، تعنى بحقول خاصة من الأنشطة

(١) يراجع المادة ١٠٠ من ميثاق الأمم المتحدة .

Starke, an Introduction to international law, seven edition, London 1972, P. 577.

(اللجان الوظيفية للمجلس الاقتصادي والاجتماعى - لجنة حقوق الانسان مثلا) •

٤ - مؤتمرات ادارية مثل مؤتمرات الاتحاد الدولى للمواصلات الملائكية ، والذي يمكن أن يلحق بها مهملين للموكالات الخاصة التى تعمل فى هذا المجال •

٥ - توجد كذلك برامج - تجمع اياها الجهود وتستهدف تحقيق أغراض معينة نذكر منها برنامج الغذاء العالمى للأمم المتحدة ، والذي خصصت له أجهزة للقيام بشئونه (١) •

ولا توجد قاعدة واحدة بالنسبة لطريقة توزيع الاختصاصات بين مختلف فروع المنظمات ، وان أمكن التمييز بين ثلاثة أنواع منها على النحو الآتى :

١ - المنظمات الأكثر قدما والأقل تعقيدا - تتمثل فى جهاز رئيسى واحد (مؤتمر أو جمعية) تساعد أمانة ، وعدة أجهزة ملحقه به . وفى هذا التنظيم ، تركز الاختصاصات فى الجهاز الرئيسى ، وتقوم الأجهزة الملحقه بوظائف الدراسة والاستشارة • أما الأمانة فهى بمثابة جهاز ادارى بسيط ، يلعب دور الموظفين فى الربط بين الأعضاء والجهاز التنفيذى للقرارات التى يتخذها المؤتمر أو الجمعية • وعلى هذا النحو نجد كل الاتحادات الادارية القديمة (٢) •

وتساهم كل الدول فى اتخاذ القرارات فى نطاق الجهاز الرئيسى • ولا شك أن مثل هذا التنظيم يحتفظ بحقوق الدول ومصالحها الى أقصى حد ممكن • وهذا مما يفسر لماذا تتخذ المنظمات الحديثة هذا الشكل عندما تريد الدول الأعضاء أن تحتفظ بسيادتها (جامعة

(١) يراجع فى التفاصيل : كوليارد ، النظم الدولية ، طبعة ١٩٧٢ ،

ص ٨٠ وما بعدها •

(٢) مارسيل ميرل ، المرجع السابق ، ص ٨١ •

الدول العربية ، منظمة الوحدة الافريقية) ومهما ازداد عدد الأجهزة المساعدة في هذه المنظمات فانه يبقى أن السلطات مركزة في "جهاز الرئيسى •

أما النموذج الثانى فهو أكثر تعقيدا ، إذ يتضمن أكثر من جهاز تمثيلى رئيسى ، ونجد مثال ذلك فى عهد عصبة الأمم وفى الأمم المتحدة ، فلقد أنشأ عهد العصبة الى جانب الجمعية العمومية ، مجلس العصبة • وأنشأ ميثاق الأمم المتحدة الى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن مجلسا للوصلية ومجلسا اقتصاديا واجتماعيا • ويستجيب هذا اللون لمنطق الحرص على التخصص • ولكن يبقى أن الفرق بين هذا اللون والاول ليس جسيما ، إذ أن كل هذه الأجهزة متباعدة من وفود تمثل الدول الأعضاء • ولا يترجم الخلاف الا بمدى التمثيل الكامل أو الجزئى للدول فى مختلف فروع المنظمة •

أما النموذج الثالث فهو يمثل تمايزا واضحا عن الصورتين السابقتين . لأنه يجعل تشكيل الأجهزة فى داخل المنظمة الواحدة يختلف : على سبيل المثال نجد لجنة الوزراء فى مجلس أوروبا تقابلها جمعية استشارية تختار البرلمانات الوطنية أعضائها • كذلك فان المجتمعات الأوروبية الثلاثة تمثل منظمات أشد تعقيدا • فنجد بداخلها جهازا يمثل الدول (مجلس الوزراء) وجمعية برلمانية ، ويوجد أيضا جهاز تنفيذى أو حكومى يعمل باستقلال عن الدول الأعضاء • ونجد أخيرا محكمة مستقلة عن الأجهزة القضائية الدولية الأخرى ولجانا ممثلة لمجموعات المصالح • وهذا التنوع فى الاختصاصات يجعل هذه المنظمات تشبه الدول من حيث وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بها — على الأقل من حيث الظاهر الخارجى (٨) •

الفصل الثالث

الموظفون الدوليون

سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، نتناول في الأول تعريف الموظف الدولي وغيره من الفئات التي تشابهه. ومعهم ثم نتكلم في الثاني عن المركز القانوني للموظف الدولي .

المبحث الأول

تعريف الموظف (الدولي)

يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة في خدمة دولية (١) . ونعتقد أن هذا التعريف يفييننا عن كثير من العناصر التي يتطلبها الفقه في الموظف الدولي ، كالعامل لتنفيذ اتفاق دولي ، بحكم كون المنظمات الدولية لا تقوم إلا عن طريق اتفاق بين الحكومات ، وكضرورة أن يؤدي العمل لصلحة المجتمع الدولي ، ذلك لأن هدف المنظمات الدولية هو تحقيق المصلحة العامة الدولية . ومع ذلك فبتدليل هذا التعريف يتضح أماننا ضرورة توافر الشروط الآتية في الموظف الدولي :

١ - يجب أن يعمل الموظف الدولي في خدمة — ليس ممثلة دولة معينة ، ولا مجموعة من المنظمات الخاصة التي تابعة لجنسيات مختلفة — وإنما إدارة دولية *administration internationale* لا تتصل بدولة معينة ، وإنما بمجموع الدول الأعضاء .

٢ - ويعمل الموظف الدولي من أجل تحقيق الأهداف التي

(1) Grand, Le Secrétariat des institutions internationales, R. d. e. Vol. 79. 1951.

أنشئت من أجلها المنظمة • ومن ثم فهو لا ينشغل بالمصالح الخاصة لدولة عضو ، وإنما بمصالح المجتمع الدولي في مجموعه •

وقد يتطور بعض الصعوبات في الحالة التي يكون العمـل المعهود التي الموظف القيام به ، ذا طابع محلي • ويتم في إقليم دولة معينة • وقد أدت تطورات عديدة الى ترايد هذا النوع من المهام • وقد اعترفت محكمة منظمة العمل الدولية للعاملين في منطقة الشرق الأوسط ، وللقائمين على رعاية شئون اللاجئين الفلسطينيين ، بصفة الموظفين الدوليين • وواضح أنه مهما كانت المهمة هنا محلية ، إلا أنها تؤدي لصالح المجتمع الدولي كله (١) •

٣ — وينبغي أخيراً أن يتفرغ الموظف الدولي للمهمة الملقاة على عاتقه • وبمعنى آخر يجب أن يكون الموظف الدولي ، موظفاً طول الوقت لدى منظمة دولية ولادة مستمرة • وتوجد عقود توصف بأنها مؤقتة ، رغم أن الموظف يعمل فيها متفرغاً لصالح منظمة دولية • وهنا نجد أن فكرة الاستمرار هي التي تسمح بتمييز الموظف الدولي عن المستخدم الدولي وهو الذي يندب لأداء عمل غير مستمر (٢) •

وعلى أساس هذه العناصر يمكننا أن نميز الموظف الدولي عن فئات أخرى تعمل في خدمة المنظمات الدولية • فالواقع أنه يقوم بالعمل لأداء المهام الموكول الى المنظمات الدولية القيام بها أكثر من عنصر ، فهناك عنصر الممثلين الدوليين ، وهم هذه الفئة التي تتشكل منها الوفود الرسمية ، والتي تعبر عن ارادة

(١) كوليتارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٧ ، بويت ، المنظمات الدولية ص ٨٩ •

(٢) محمد جافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٨٦ ، عبائشة راتب ، التنظيم الدولي ج ١ ، ص ١٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ١٤٤ •

الدول الممثلين لها ، وتتمتع بنظام قانونى خاص هو النظام الذى يحكم الدبلوماسيين فى مختلف الدول •

والى جانب فئة الممثلين الدوليين ، توجد فئة يمكن أن نطلق عليها فئة المستخدمين الدوليين ، وهم الأشخاص الذين تستعين بهم المنظمات الدولية لأداء مهام مؤقتة أو مساعدات سريعة • فالمنظمة قد تحتاج الى خبراء يؤدون لها بعض المهام فى المجال الاقتصادى مشروع اقتصادى ... الخ » •

والى جانب هاتين الطائفتين ، أدت تطورت دولية عديدة الى نشأة فئة جديدة من العاملين فى المنظمات الدولية ، هى فئة هؤلاء الذين يعملون بصفة دائمة ، فى خدمة المنظمة ، ويتولون وظائف معينة ثابتة ، ويخضعون لنظام قانونى متميز ، وهم فئة الموظفين الدوليين •

ومن الأهمية بمكان تمييز كل طائفة من هذه الطوائف عن الأخرى وبيان كيف وجدت كل طائفة ، وما هو العمل الذى تؤديه •

١ — الممثلون الدوليون والموظفون 'دوليون' :

يختلف النظام الذى يخضع له الموظف الدولى اختلافا تاما عن ذلك الذى يخضع له الممثل الدولى • ونستطيع أن نتلمس بينهم الفروق الآتية (١) :

١ — يقوم الموظف الدولى بأداء مهمة لمصلحة كل الدول أعضاء المنظمة الدولية دون أن يراعى دون دولة معينة أو ما يمكن أن تحققه

(١) يراجع فى التفرقة بين الموظف الدولى وممثلى الدول الأعضاء بشكل عام ، حافظ غانم ، ص ٨٥ • وأيضا :

Bedjaoui, les fonctions Publiques internationales et Influences Nationales, Londres 1958, P. 196 ss.

للمنظمة ، في حين أن الممثل الدولي ، يراعى مصالح دولته ، ويهتم به — مهما كان تقديره لمصلحة الدول الأعضاء كلها — مصلحة الدولة الموفدة له .

٣ = يخضع الموظف الدولي للمنظمة الدولية ، وهي التي تهينه ، وهي التي تحاسبه على أدائه لعمله ، وتدفع له أجره . أما الممثل لهيئته الدولية المعنية ، وتتولى محاسبته عن أدائه لعمله ، ويخضع للتعليمات التي تصدرها إليه دولته في أدائه لعمله .

٤ — ومن ناحية الولاء نجد أن ولاء الممثل الدبلوماسي يكون لدولته التي تحاسبه على أي تقصير في تقديره لهذه المراقبة ، أما الموظف ، فإنه وإن كان يرتبط برباطه الولاء للدولة التي ينتمي إليها بجنسيته ، إلا أن هناك ولاء للمنظمة ، وخضوعه لولاء الصالح العام الدولي .

٥ — وأخيرا فإن الممثل الدولي يعتبر دبلوماسيا ، ويعتامل في النظام الدولي على هذا الأساس فيتمتع بحصانات دبلوماسية ، في حين نجد أن الموظف الدولي يستقل بنظام خاص للحصانات تجعله يتمتع بها في مواجهة جميع الدول بما فيها دولته ، على خلاف الممثل الذي يعد شخصا عاديا في دولته . وفيما عدا ذلك تشابه الحصانات الدبلوماسية مع حصانات الموظفين الدوليين (١) .

٢ — المستخدم الدولي والموظف الدولي :

عرفت محكمة العدل الدولية العامل الدولي بأنه كل شخص يعين بواسطة أحد فروع المنظمة أو للمساعدة في ممارسة إحدى

(١) يراجع في التفاصيل : محمد حاتم غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٦ .

وظائفها ، سواء أكان يعمل بأجر أم بدون أجر • بمصفة دائمية
أم لا ، وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة باسمه (١) » •

وعلى أساس هذا التعريف يشمل اصطلاح العمال الدولي كل
طوائف العاملين في المنظمة الدولية عدا الممثلين •

ولكن النقطة يميز الآن المستخدم الدولي *l'agent international*
عن الموظف الدولي • على أساس ما سبق أن وضحناه من قيام
الفئة الثانية بتأدية وظائف دائمة ، وخضوعها لنظام قانونى خاص •
على خلاف الفئة الأولى التي تتولى أعمالا موقوتة •

هذا ، ويخضع المستخدمون الدوليون للمبادئ العامة فى قانون
المنظمات الدولية ولما يوجد فى المعاهدة المنشئة لها من نصوص تعالج
وضعهم • وواضح أن هذه النصوص لا تضع نظاما قانونيا عاما
ومتميزا لهم ، على خلاف ما تفعل بالنسبة للموظفين (٢) •

٣ - التحول من المستخدم الى الموظف الدولي :

خلال فترة تاريخية طويلة ، كانت المنظمات الدولية تستعين

(1) Cf. *Reparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif ; C.I.J., Recueil 1949, P. 177.*

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع
السابق ص ٩٧ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢٨ ،
كوليسار ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٦ •

ويرى الدكتور طلعت الفنى أن ما يميز الموظف الدولي عن المستخدم
الدولى هو أن وصف الموظف يسلم :

١ - أن تكون هناك وظيفة عامة أى وظيفة لها هذه الصفة وممولة
بهذه الصفة •

٢ - أن يكون المتعين فى الوظيفة بصفة منتظمة عن طريق السلطة
الدولية المختصة •

(٣) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ،
ص ٩٨ •

أساسا بالمستخدمين الدوليين • فلقد كانت تلجأ الى موظفى الدول المنظمة لتأدية الأعمال الادارية والفنية بها فى دورات انعقادها ، على نحو ما كان يتم فى المؤتمرات الدولية • ولكن عندما بدأت أركان المنظمات الدولية تثبت ، وتقوم بوظائف دولية دائمة ، لحماية وتنسيق العلاقات الاجتماعية الدولية • بدأت المنظمات تحس بالحاجة الماسة الى وجود أشخاص دائمين يعملون فى خدمتها ، ويتولون الوظائف التى تؤديها • وهذا التحول هو الذى نقل الوظيفة الدولية من الوصف العرضى الى الوصف الدائم ، والذى أدى الى وجود الموظف الدولى *Le fonctionnaire international* الذى يؤدى عملا دائما فى خدمة مرفق عام دولى^(١) •

لذا يقال ان ظهور الوظيفة العامة الدولية هى التى حولت المجتمع الدولى من مرحلة المؤتمرات الى مرحلة التنظيم الدولى • فعندما كانت الاحلاف هى السمة الغالبة فى التعاون الدولى ، كانت المناقشات فى المؤتمرات الدورية وغير الدورية هى وسيلة ادارة ذلك التعاون • ولكن الدول أحسست بضرورة أن لا ينقطع العمل فى الفترات التى تتعقد فيها هذه المؤتمرات • « ومن هنا بدأت الأمانة العامة للاجتماع تلعب دورا متميزا ، تجاوز بها نطاق النشاط المكتبى ، اذ امتدت جهودها الى أكثر من تسجيل الاجتماعات ورعاية المبانى وتوزيع الوثائق ، وترجمة الأعمال وتنظيم الاجتماعات ، انها لم تعد حلقة اتصال ما بين الاجتماعات فى دورة واحدة ، بل غدت حلقة تربط ما بين الدورات المتعاقبة مؤدية بذلك دورا تنفيذيا وتحضيريا لهذه الدورات • • »^(٢) •

وهكذا ، فبعد أن كانت المنظمات الدولية تتشابه مع المؤتمرات

(1) Langrod, les fonctionnaires internationaux, luxembourg, 1959, P. 1.

(٢) محمد طلعت الفنى ، الاحكام العامة فى قانون الأمم ، الجزء الثانى ص ٣٤٠ .

في أن مهتلى الدول يجتمعون فيها للدراسة والتباحث والتشاور حول مصالحهم المشتركة ، أصبحت المنظمات تتميز الآن ، بأنه بعيد أن تنفض دورات المؤتمرات والفروع التي يتباحث من خلالها ممثلو الدول ، يبقى الموظف الدولي ، وتبقى أجهزة الخدمة المدنية ، الدولية لتنفيذ وتحضر الدراسات والبحوث لهذه الأجهزة الأخرى التمثيلية ، لذلك فلقد قيل بحق انه في كل الهيئات التمثيلية تنظم الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هي العنصر الدونى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هي المنظمة (١) . ففى كل المنظمات الدولية يجتمع الممثلون وينفذون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنية المشر الرئيسى اقامة الدليل على أن المنظمة أكثر من توقع أن الحكومات سوف تجتمع مرة ثانية (٢) .

٤ - الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية :

توجد علاقة وثيقة بين الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية الوطنية نتبينها من أكثر من وجه ، فكل منهما وظيفة عامة ، الأولى فى خدمة مصالح عدد من الحكومات والثانية فى خدمة مرفعه من مرافق احدى هذه الحكومات .

كذلك فان هناك رابطة تاريخية بينهما . فالوظيفة الدولية نشأت مرتبطة بالوظيفة الوطنية ، اذ كانت المنظمات الدولية تستعين بموظفين وطنيين لتأدية مهامها قبل أن تستقل الوظيفة الدولية . وقد أحدث ذلك تأثيرات بالغة فى نطاق القانون الدولى ، اذ استعار العديد من الأحكام التى تحكم الوظيفة العامة فى المجتمعات الداخلية وأخذ يطبقها فى النطاق الدولى مما أدى الى ظهور « القانون الادارى الدولى » الذى ينظم نواحي الادارة

(١) بجاوى ، الموظف الدولى ، ص ١٦٦ .

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلم العالمى ، المرجع السابق ،

العمامة داخل المنظمات الدولية ، ويحدد العلاقة الوظيفية التي تربط بين المنظمة وبين العاملين لخدمة أهدافها . بل ان البعض يرى أن هذه القواعد لا تتصل بعلم الادارة العمامة فقط ، وانما هي من صميم القانون الإداري الداخلي ، وخاصة تلك الأحكام الخاصة بالتنظيم من القرارات الصادرة ضد الموظفين ، والني تتيج لهم التقاضي أمام محاكم إدارية دولية ... الخ (١) .

ومنع ذلك فتوجد هروق رئيسية بين الوظيفة الوطنية والوظيفة الدولية من أكثر من وجه :

١ — فالوظيفة الدولية تستهدف تنفيذ اتفاق دولي بين الحكومات ، أي أن نطاق عملها هو العلاقات الخارجية والتخائب بين مجموعة الدول الأطراف في الاتفاق . بينما نجد أن نطاق العمل في الوظيفة الوطنية هو تنفيذ القوانين واللوائح التشريعية التي تضعها السلطة الحاكمة في دولة معينة .

٢ — وتنعكس هنا الاختلافات القائمة بين المجتمع الداخلي والمجتمع الدولي في نطاق الوظيفة العمامة ، فبينما نجد أن هناك سلطات عليا حاكمة في النطاق الداخلي تؤكد حكم الثانون وتملي على الموظف القيام بتنفيذه ، لا نجد مثل هذه السلطات في المجال الدولي . ومن ثم نجد دور الموظف الدولي في رعاية وتطبيق

(1) Langrad, La fonctionnaires Internationaux, Luxemborg, 1960, P. 2.

وأيضا بحث الدكتور عز الدين فودة بعنوان « الوظيفة الدولية بمجلة المعلوم الإدارية = العدد الثاني = ١٩٦٤ ص ٩٣ . وهو يتناول في هذا المعنى أن « الادارة الدولية لا تختلف في أصولها عن الادارة الوطنية ، فكلاهما من أشكال الادارة العمامة ، والأساليب الفنية التي تصلح لتحسين أداء العمل والارتقاء بمستوى الخبرة في أحدهما هي صالحة لتطبيقها بالآخرى ، بل أنهما لا يختلفان من حيث كون كل منهما وظيفية عامة في خدمة الحكومة والمخدة أو عند من الحكومات تنفيذا للاتفاق الدولي » .

الاتفاقات الدولية لا يتجاوز حدود المفاوضة أو الاقناع أو أعمال التنسيق ، ولا يتناول التطبيق كما هو الوضع بالنسبة للموظف الوطنى الذى يتعلق واجبة الأساسى بتطبيق وتنفيذ القواعد التى وضعتها السلطة العليا فى المجتمع الوطنى(١) .

٣ - ونظرا لأن الموظف الدولى يقوم على رعاية تطبيق اتفاق دولى ويمثل مصالح مجموعة الدول الأعضاء فيه ، فإنه يجب أن تتوافر فيه بعض الشروط التى تجعله محايدا ، وتجنب ولاءه متحققا لصالح المجتمع الدولى ككل ، وليس لصالح دولة واحدة ، فى الوقت الذى يطلب فيه من الموظف الوطنى أن يبحث عن مصلحة دولته ، وأن يمثل المصلحة العامة لمجموع مواطنيه ، بصرف النظر عن مصلحة المجتمع الدولى .

المبحث الثانى

النظام القانونى للموظفين الدوليين

يختلف النظام القانونى للموظفين الدوليين من منظمة الى أخرى، ومع ذلك فتوجد بعض الأسس العامة التى يمكن أن تطبق على الوظيفة العامة بشكل عام تواترت عليها معظم المواثيق المنشئة للمنظمات ، ونص عليها فى لوائحها الداخلية . وسنتناول هنا دراسة طريقة تعيين الموظفين الدوليين ، والشروط التى يجب توافرها فىمن يشغل وظيفة دولية ، ثم حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين .

أولا - تعيين الموظفين الدوليين :

يعتبر تعيين الموظفين الدوليين من المسائل الموكول بنا الى المنظمة نفسها وليس الى الدول ، ويقول هـ. ذه السلطة الأمين

(1) Conference on the concept of a true international civil Service, carnegie endowment vevy 1958.

العام للمنظمة^(١) • وتلى هذا نجد نص المادة ١٠١/١ من ميثاق الأمم المتحدة التى ورد بها « يعين الأمين العام موظفى الأمانة العامة طبقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة » •

ومع ذلك فكثيرا ما تتدخل الدول بشكل مباشر أو غير مباشر في تعيين الموظفين الدوليين • ومع ذلك فان تدخلها المباشر لا يكون عادة الا فى المستويات الوظيفية العليا ، كقضاة محكمة العدل الدولية ، أو الأمناء العامين للمنظمة • وتتدخل عادة بشكل غير مباشر اذا ما أرادت أن يعين عدد من الأشخاص التابعين لها فى المنظمة أو أن تمنع شخصا غير مرغوب فيه منها من التعيين •

وتضع اللوائح الداخلية للمنظمات عادة الشروط الواجب توافرها فى الموظف • ومع ذلك فنجد الدساتير الرئيسية للمنظمة تضع مع بعض الشروط أحيانا • من ذلك ما قرره ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ١٠١ فقرة ٣ من أنه « ينبغى فى استخدام الموظفين رفء تحديد شروط خدمتهم أن يراعى فى المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ، كما أن من المهم أن يراعى فى اختيارهم أكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى » ونجد هذا النص يتكرر فى العديد من مواثيق المنظمات الدولية •

ولم يوضح النص المقصود بشرط الكفاية والنزاهة • ولكن من المفروض ألا يتحقق ولاء الموظف لدولة معينة ، وانما للمجتمع الدولى ككل • ومع ذلك لا يعنى هذا تجريد الموظف من ولاءه لدولته الأصلية • فهو يظل متمتعا بجنسيتها ، وانما يجب ألا يتعارض هذا الولاء مع ولاءه لعمله فى خدمة المجتمع الدولى • فيجب الا يتلقى

(١) كوليارد ، المنظمة الدولية ، ص ٥٦٩ ، عز الدين فودة ، الوظيفة

الدولية ، ص ٩٦ ، وأيضا :

M. Bedjaoul, Fonction Publique internationale et influences nationales. London 1958, p. 60.

الموظف تعليمات من حكومته أو من أية حكومة أخرى تتصل بأدائه لعمله .

ولكن قد يتعارض شرط الكفاية مع شرط مراعاة التوزيع الجغرافي العادل ، وذلك بحكم أن العديد من الدول الجديدة لم يتكون فيها كادر وظيفي مناسب . هنا استقر الرأي على التضحية بقدر محدود بشرط الكفاية في سبيل أن يتحقق التوزيع الجغرافي العادل . فمن مصلحة المجتمع الدولي أن تتمثل في منظماته ومن خلال أجهزته الوظيفية مختلف الجنسيات ، ومختلف المستويات الموجودة في العالم حتى يكون قريبا من الواقع ، ومتفهما لأوضاع من يكونون وحداته . وبعبارة أخرى ليس من الضروري اعتبار الكيف البحث ، لأنه من وجهة نظر إدارية هناك قيمة إيجابية في ضمان توزيع جغرافي قومي واسع حتى على حساب الكيف البحث ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية إلى حد ما قد تجعله أكثر نائذة لبعض الأغراض من موظف مدني آخر أكثر صلاحية وخبرة (١) .

وفي العمل حسمت المشكلة بشكل مرن ، وذلك بجعل نسبة الموظفين من كل دولة متمشية مع الحصة التي تساهم بها في ميزانية المنظمة الدولية .

هذا ، وعادة ما يكون تعيين الموظف الدولي بناء على مسابقات مفتوحة لمواطني كافة الدول الأعضاء ، وتقرر لجان تحددها سكرتارية المنظمة مدى صلاحية المتقدمين على أساس تطبيق شرمي الكفاية والتمثيل الجغرافي كما وضعنا .

وقد تطلب المنظمة من الدول الأعضاء في بعض الأحيان ترشيح بعض مواطنيها لتولي وظائف دولية ، كما أن الدول الأعضاء قد

(1) W. Jenks, some problems of an international civil service, Public administration Review, 1943. p. 95.

تستخدم نفوذها للضغط على الأمين العام للمنظمة لتعيين من ترشحهم من رعاياها^(١) ولاشك أن ذلك يعد عملا غير مشروع دوليا ، اذ يجب أن يترك للمنظمة سلطة تعيين الموظفين الدوليين ، بالشكل الذي يلبي احتياجات الوظيفة العامة الدولية .

على أنه بالنسبة للموظائف الرئيسية الكبرى -- كوظائف الأمناء العاملين -- تستطيع الدول أن تتدخل بشكل رسمي • فميثاق الأمم المتحدة ينص على أنه « تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن » •

هذا « ولا يعتبر ما يجري بين أعضاء المنظمة في هذه الحالة من مساومات وضغوط بالأمر غير المشروع نظرا لما تتصف به وظيفة الأمين العام في معظم المنظمات من طابع مزدوج لا يقل جانبه السياسى أهمية عن الجانب الإدارى البحت^(٢) » •

ثانيا - واجبات الموظف الدولى :

ينبغى على الموظف الدولى أن ينجز المهام الموكولة اليه بأمانة وحيدة ونزاهة • وقد لا تحتوى النصوص المنشئة للمنظمات الدولية على تفاصيل كافية في هذا الخصوص • ومع ذلك فهناك مبادئ عامة يمكن استخراجها من المواثيق جملة • من ذلك أنها تحظر على الموظف أن يمارس أى نشاط مهنى له صلة بوظيفته الدولية •

ويلزم الموظف الدولى بالمحافظة على أسرار مهنته ، وأن يئدى عمله بروح دولية تقود الى تحقيق أهداف المنظمة التي يخدمها ،

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ١٤٨ .

مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٤٧ .

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٠١ ،

ويجب على الموظف الدولي أن يعرف كيف يتصرف بحكمة وحسن
تقدير •

وفي النطاق السياسي فإن الموظف الدولي يظل مالياً لدولته
الأصلية ولكنه يلتزم بالامتناع عن أى نشاط سياسى • ونجد هذا
الالتزام واضحاً في المادة ١٧ من نظام موظفى الأمم المتحدة
التي قررت أنه « يمكن للموظفين ممارسة حق التصويت ، ولكنهم
يمتنعون عن ممارسة أى نشاط سياسى يكون غير متفق مع الحيادة
والاستقلال المتطلبين في صفتهم كموظفين دوليين » •

ومن الالتزامات التي تأخذ في الاعتبار في النطاق الدولي ، ضرورة
عدم ظهور الولاء تجاه دولة معينة • ونجد بهذا السدد
نصوص ميثاق الأمم المتحدة واضحة في مطلبها الحيادة والاستقلال
عن دولة الموظف الأصلية • فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس
للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا في تأدية واجبهم تعليمات من
أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة • وعليهم أن يمتنعوا
عن القيام بأى عمل قد يسيء الى مركزهم بوصفهم موظفين
دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها » كما ألقت على عاتق كل عضو
من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام المصنفة الدولية لمسؤوليات
الأمين العام والموظفين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم
بمسؤولياتهم » •

وتأكيداً لذلك نصت اللوائح الداخلية للمنظمة على ضرورة تأدية
الموظف الدولي لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف دولي
مدنى يعمل في خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما
يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل
بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة » (١) •

(١) W. Jenks, Some problems of an international civil Service,
public administration Review, 1943, P. 95

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولي أية صلات قومية ؟ نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول : « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة دولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح حيال كل المسائل ، والناجم من التصرر من التعصب او التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولي قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالعادة ، بحاجات وانهالات وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة صحيفة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ، ومساس به » (١) .

ثالثا — حقوق الموظفين الدوليين :

فى مقابل الأعباء الجسيمة الملقاة على عاتق الموظفين الدوليين ، نجد المنظمات الدولية تحرص على منحهم حقوقا مجزية تكفل تعويضهم عما يكابدونه فى تأدية أعمالهم من مشاق . وهم يوضعون بشكل عام فى مركز متميز ، بالنسبة لموظفى الدولة التى بها مقر المنظمة من ناحية ، وبالنسبة لموظفى الدولة التى ينتمون اليها بجنسيتهم من ناحية أخرى . وهكذا نجدهم يتقاضون مميزات مجزية ومكافآت ومعاشات وأجازات سنوية بأجر . ولا تخضع هذه التعويضات للضرائب التى تفرضها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف بجنسيته (٢) .

(١) نقلا عن بيمان فى مقاله السابق الاشارة اليه عن نظام السكرتارية العامة ، ص ١٤٠ .

(٢) انظر بدجاوى « الموظف الدولي » المرجع السابق ص ١٦٣ ، وراجع ايضا مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٥١ . وهذا ولا يتوقف تعيين الموظف الدولي على موافقة الدولة التى يتبعها

ولحماية هذه الحقوق يوجد أمام الموظف الدولي وسيلتان :

الأولى : هي أن للموظفين الدوليين حق تكوين الجمعيات والانقابات التي تدافع عن مصالحهم ، ويوجد الآن اتحاد دولي يجمع بينهم •

الثانية : هي حق التظلم : وإلى جانب التظلم الرئاسي إلى جهة الادارة الدولية العليا ، نجد أن للموظف الدولي حق التظلم أمام جهة قضائية محايدة • ونجد الآن لدى العديد من المنظمات الدولية محاكم ادارية تختص بدعاوى الغاء القرارات الادارية الصادرة ضد الموظفين الدوليين ، وتختص أيضا بدعاوى التعويض المرفوعة منهم ضد الادارة •

ولقد لعبت المحكمة الادارية التابعة للأمم المتحدة ، دورا هاما في حماية الموظفين الدوليين في المنظمة ، وفي وضع ضوابط تحكم في حماية الموظفين الدوليين • واختصاص هذه المحاكم الزامي ، كما أن قراراتها تلزم المنظمة بتنفيذها •

الموظف بجنسيته ومع ذلك فمن الشائع أن تبذل الدول بعض الضغط على المنظمات الدولية لكي تمنع تعيين رعاياها في وظائف دولية بدون موافقتها ويتمثل هذا الضغط في صورتين :

١ — أن تمنع الدولة رعاياها بتشريع وطني من الاشتغال في خدمة منظمة دولية دون الحصول على موافقتها •

٢ — أن تقوم الدولة بالضغط الشخصي على رؤساء الادارات الدولية لكي يخضعوا لتوجيهاتها ولنصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها في الادارات الدولية • يراجع محمد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٧٦ •

الفصل الرابع

المداولات فى المنظمات الدولية

من أهم الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيم نوعا
موصولا من المناقشة الكبرى بين ممثلى الوحديات المكونة للمجتمع
الدولى • وأيا كان التنظيم الدولى فهو منصة ، وقاعة عمومية الخطاب
أو الاجتماع ، ومحاور منظمة ، وورشة مكاملة •

ورغم ان للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتها ، الا أن تقدير
قيمتها بالكامل يرجع فى جزء كبير منه الى ما يمكن ان تنتهى اليه •
لذا سنبدأ بالحدوث عن أنواع للقرارات التى تصدر من المنظمات
الدولية ، ثم نرى بعد ذلك المراحل التى تمر بها صناعة القرار فى
المنظمات الدولية ، ثم كيف تنفذ القرارات •

المبحث الأول

أنواع القرارات التى تصدر من المنظمات الدولية

لا شك فى أنه من المهام الرئيسية التى تقع على عاتق المنظمات
الدولية ، ان تصدر قرارات تمتد خارج النطاق الوظيفى المحدد للمنظمة
ذاتها • ومن الواجبات الملقة على عاتق المنظمة المساهمة فى تنظيم قطاع
من المجتمع الدولى •

ونستطيع أن نميز بين أربع طوائف من القرارات التى تصدر عن
المنظمات الدولية : التوصيات Recommendations الاعلانات Declarations
الاتفاقيات Conventions والقواعد الملزمة binding rules
أو القرارات Decisions ثم اللوائح أو التعليمات العامة General
Regulations

أولاً - التوصيات :

١ - فكرة التوصية :

ان عبارة التوصية تستخدم عادة لتصفه الاقتراحات غير الملزمة للأجهزة الدولية • وتتمتع كل المنظمات بحق اتخاذ التوصيات • وتوجه هذه التوصيات عادة الى الدول الأعضاء • ومع ذلك فيمكن أن توجه الى جهاز آخر من أجهزة المنظمة أو الى منظمة أخرى • وفي ذلك نرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي يوجه توصياته الى الوكالات المتخصصة • وتقسم الجمعية العامة للأمم المتحدة ي توجيه العديد من توصياتها الى الفروع الأخرى للأمم المتحدة ، وإلى الوكالات المتخصصة (١) •

٢ - بعض العناصر التي تدعم التوصيات •

ان التوصيات - كما ذكرنا - لا تلزم الدول الأعضاء قانوناً • ولكن ذلك لا يعنى أنها مجردة من القيمة القانونية بالنسبة لهم • فالإلزام القانوني لا يعدو أن يكون أحد العوامل التي تدعو لاتباع القاعدة ولكنه لا يمثل كل هذه العوامل • وبالأدات ، لا يمكن أن نجد عنصر الإلزام القانوني هو للعامل الحاسم في اتباع القاعدة في المجال الدولي • ويتوافر للعديد من العوامل الأخرى على اعطاء التوصيات قوة مؤثرة •

(أ) التصوص الدستورية :

نجد في كثير من الأحيان ، نصوصاً دستورية تلزم الدول الأعضاء بالتصرف وفقاً للتوصيات الصادرة من أجهزتها • وهكذا نجد منظمتي الأغذية والزراعة واليونسكو تلزم الدول الأعضاء

(١) Yung - Yun - Kim, La Validité des résolutions de l'assemblée générale des Nations Unies, RGDI, 1971, pp. 92 - 104.

ويراجع نص المادة ٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

(م ٦ - المنظمات الدولية)

بأن يقدموا تقارير عن تنفيذهم لتوصيات فروعهما ، كما يجسد منظمة العمل الدولية^(١) ، ومنظمة اليونسكو^(٢) . تلزم الدول الأعضاء بإحالة التوصيات إلى أجهزتها المختصة . ويمثل هذا الالتزام ، الالتزام بتطبيق التوصيات .

(ب) هيكل المنظمة :

تحدث التوصيات تأثيرها على عمليات صناعة القرار اللاحقة في نطاق المنظمة . ولذا فإن المناقشات اللاحقة تجري في صف التزام الحساسية التي صنعتها المنظمة عن طريق توصياتها السابقة . وهذا ما نراه في نطاق ما تتخذه الأجهزة العليا للمنظمات في المسائل القانونية على الخصوص .

وتلزم التوصيات الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ومن المجلس الإقتصادي والاجتماعي ، الوكالات المتخصصة وفقا لما تقرره اتفاقات الوصل .

(ج) طريقة صدور التوصية :

لا شك في أنه من العناصر التي تدعم قوة التوصية عدد الأصوات التي قبلتها ، ونوع الدول التي صوتت لصالحها : فلا شك أن صدور توصية بأغلبية كبيرة يجعلها أقوى من توصية صادرة بأغلبية بسيطة . وفي منظمة عالمية — مثل الأمم المتحدة — يعد مساهمة كل الدول تقريبا فيها — من العوامل التي تعطى وزنا كبيرا للتوصيات الصادرة منها . فهذه التوصيات تمثل رأيا عاما دوليا . وقد يجعلها ذلك بمثابة قواعد عامة مقبولة لا يسهل مخالفتها .

(١) يراجع نص المادة ١٩ فقرة ٦ من ميثاق منظمة العمل الدولية .
والمادة ٤ فقرة ٤ من اليونسكو .

(٢) يراجع شارمرز ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق

ومن الأهمية بمكان النظر كذلك الى الدول التي صوتت لصالح التوصية ، فلا شك أن توصية أقرتها الدول الكبرى في الأمم المتحدة ، يكون لها وزن أكبر من تلك التي لم تقرها . كذلك تميل الدول الى قبول التوصية التي تساندها حكومات متشابهة معها في نظام الحكم ، عن تلك التي تساندها حكومات تختلف عنها .

وكثيرا ما يكون لصفة الأشخاص دور كبير في تنفيذ التوصية ففي نطاق منظمة فنية — كمنظمة الأرصاد الجوية مثلا — يمثل الدول عادة فنيون تابعون لمؤسسات وظيفية مشابهة ، وهم يتولون تنفيذ توصيات المنظمات في دولهم ، وعادة يقومون بالتنفيذ بصرف النظر عن بحث مدى القوة الالزامية للقرارات .

(د) مدى الحاجة الى القاعدة :

من أهم العوامل التي تدعو الى تطبيق قاعدة دولية ، حاجة الدول الى تنظيم عام في حقل معين . وعلى سبيل المثال ، فان الدول تتبع التنظيمات التي يضعها خبراء في الأرصاد الجوية أو في الاتصالات اللاسلكية ، لأنها تحس بحاجتها الماسة الى الاستفادة من هذه الحقول ، والاتصال بالدول الأخرى لهذا الغرض ، مما يعطى للقواعد الموضوعية أهمية كبيرة . ولا شك أن ذلك يزيد في أهميته كثيرا عن مجرد فكرة أن اتفاقهم في هذا المجال قد اتخذ شكل توصية غير ملزمة . مثل هذه التوصيات سوف تنفذها الدول بأي طريقة لأنه لا يوجد بديل أفضل منها . وتصدق هذه القاعدة بالنسبة لمعظم القرارات التي تتعلق بالمسائل التي تحتاج الى معايير مشتركة أو تنظيمات مشتركة . ويقال بهذا الصدد أن القواعد هنا تتمتع بجزاء طبيعي أو تجاوز قوة ذاتية .

« The legal rules may be considered to be self - enforcing or as strengthened by natural sanctions » (1)

(1) Fawcett, The international monetary Fund and International Law, BYIL 1964 p. 34.

وينبغي أن تكون القاعدة هنا ضرورية حتى يمكن اتباعها وإذا فقدت هذا الشرط ، أو صارت مختلفة عن متطلبات الأوضاع المتغيرة ، فإنها تفقد قوتها ، بصرف النظر عن صفتها الناتجة عن كونها توصية .

(هـ) تنفيذ التوصية من دول أخرى :

يمكن أن تصبح توصية غير ملزمة قانونا ، مطبقة في العمل على أحد الأعضاء ، إذا ما قام أعضاء آخرون بتطبيقها . وقد قرر اتحاد البريد العالمي عام ١٩٥٢ أن الخطابات سوف تستفيد من تنظيمات بريدية على النطاق الدولي إذا ما كانت أحجامها تتجاوز قدرًا معينًا . ولقد أدى احتمال أن دولاً أعضاء قد لا تتعامل بأحجام أصغر إلى التزام كل الدول الأعضاء بإدخال ترتيبات اتحاد البريد في اعتبارهم .

(و) الشرعية الدولية :

يزداد عنصر اقرار شرعية القرارات الصادرة من المنظمات الدولية في الآونة الحاضرة ، وذلك لفتنه الساسة إلى الحاجة إلى الموافقة على سياستهم الخارجية من أكبر قدر من الدول الأخرى كلما كان ذلك ممكناً . وعادة ما تبحث الدول اقرار شرعية التصرفات الوطنية بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مؤتمرات المنظمات الإقليمية .

ويعد اقرار الشرعية من المسائل ذات الأهمية الفائقة :

١ — فلا شك أن الرأي العام في الهند وخارجه كان سيعارض موقف الحكومة الهندية من مشكلة جويلا عام ١٩٦١ لولا أن الأمم المتحدة كانت قد شجبت صراحة من قبل الموقف الاستعماري للبرتغال عام ١٩٥٠ . وعندما قررت الولايات المتحدة الأمريكية التدخل لمساعدة كوريا الجنوبية ، لم يكن يمكنها أن تحصل على التسهيلات التي حصلت عليها إلا بعد أن أصدر مجلس الأمن

قراراً بمساعدة الدول الأعضاء لها في التدخل : فلم يكن من البسيط على الفيلين أن تسمح لها باستخدام قواعدها العسكرية قبل صدور هذا القرار .

كما أن تبرير التدخل الأمريكي من منظمة الدول الأمريكية عام ١٩٦٥ — ١٩٦٦ قوى موقف الحكومة الأمريكية ضده من يهازمها في داخل القارة وخارجها (١) .

ولكن هل يبرر صدور توصية من منظمة دولية مخالفة إحدى الدول لاتفاقية مرتبطة بها من قبل ؟

يرى البعض أن صدور مثل هذه التوصية لا يحل الدول من التزاماتها الاتفاقية لأن التوصية بطبيعتها غير ملزمة (٢) .

ويتجه رأى آخر الى اقرار شرعية التحلل من التزامات اتفاقية اذا ما صدرت توصية من الأمم المتحدة تبرر هذا الموقف ، مما يجعل تصرف الدولة التي تقدم على خرق التزام اتفاقى في هذه الظروف يحظى بتأييد نسبة كبيرة من رأى العام الدولى .

٣ — الآثار الداخلية للتوصيات :

ان التوصيات الموجهة الى الأجهزة الأخرى للمنظمة ليس لها قوة ملزمة . وعندما يريد جهاز أعلى أن يلزم جهاز أدنى بقرار معين ، فانه يجب أن ينقل ذلك عن طريق التعليمات أو القرارات . وتتطوى التوصيات التي توجه الى الدول الأعضاء على عناصر مقرر أو مشرعة . وعندما تحتوى توصية صادرة من جهاز أعلى في المنظمة

(1) J. Slater, The limits of legitimization in international organization, International organization 1969, p. 48.

(2) Gerald Fitzmaurice The law and procedure of International court of justice 1951, BYIL 1958 p. 5.

ما يفيد وجوب التطبيق على الدول الأعضاء ، فإنه يوجد في هذه الحالة سبب قوى للاعتقاد بأن كل الأجهزة الدنيا في المنظمة تلتزم بتطبيق هذه التوصية . وعلى سبيل المثال فإن التنظيمات والأسس التي وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية في حقل الصحة والأمان ، موجهة أصلا إلى الدول الأعضاء ، ومع ذلك فهي تلزم مختلف أجهزتها عند ممارستها لعملها »

ثانيا - الاعلانات : Declarations

(أ) فكرة الاعلان :

تستهدف الاعلانات عادة تأكيد أو توصيح قواعد أو مبادئ موجودة سلفا ، ولكن محتواها قد لا يكون مؤكدا أو محل مناقشة وقد تستهدف الاعلانات وضع قواعد جديدة .

وتنطوي كل قاعدة قانونية على عنصرين : عنصر واقعي legal fact ، وعنصر قانوني legal rule ويجوز للمنظمات الدولية أن تصدر تصريحات تتصل بكل من هذين العنصرين . والاعلانات التي تتضمن وجود عنصر واقعي معين ، ينبغي أن تستتبع بتطبيق العنصر القانوني . لذا فقد يكون لها أهمية فائقة في نطاق التطبيق القانوني .

ولعل الأمثلة توضح ما نقول :

١ - اعتبار أن موقفا ما يعد تهديدا للسلم من أجل تطبيق الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة .

٢ - اعتبارا أن اقليما معيناً لا يحكم نفسه حكما ذاتيا يخضع للباب الحادي عشر من الميثاق ، وتلتزم الدولة التي تقوم على إدارته بتقديم تقارير عنه إلى الأمم المتحدة .

٣ - اعتبار أن أحد الأمور يعد من المسائل المتصلة بالاختصاص الداخلي للدولة ويؤثر على ذلك ، على اختصاص الأمم المتحدة بنظره .

٤ - اعتبار مسألة ما من المسائل الهامة التي تؤثر على الأغلبية اللازمة للتصويت عليها •

٥ - اعتبار أن أحد الوفود هو الذى يمثل دولة ما عندها يدعى وفد آخر نفس الادعاء •

٦ - اعتبار أن حكومة جنوب أفريقيا قد خالفت التزامات الانتداب على اقليم جنوب غرب افريقيا ، مما يترتب انتهاء هذا الانتداب •

ومن ناحية ثانية ، فان الاعلان عن أن قاعدة خاصة ملزمة قانونا ، يماثل اتخاذ قرار ملزم • ولعل الفارق الوحيد بين الوضعين هو الاعلان لا يستهدف أبدا تغيير القانون الوضعى ، فى حين أن القرارات قد تستهدف هذا التغيير •

ونلاحظ أخيرا ، أن مواثيق المنظمات الدولية لا تعتبر الاعلانات من بين مقررات المنظمات الدولية ، ولا نجد دستورا يعطى للمنظمة سلطة اصدار الاعلانات ولكن ذلك لا يمنع بالضرورة الأجهزة من اصدارها • ونجد ثغرات فى معظم قوائم القرارات فى الدساتير تستغلها الأجهزة • ويتجلى ذلك على الخصوص فى عدم ذكر السلطات الداخلية فى الدساتير ، فى حين لا تستغنى عنها أية منظمة دولية فى العمل •

(ب) الأثر القانونى :

ليس للاعلان فى حد ذاته قوة ملزمة تزيد عن ذلك المقررة بخصوص التوصية • ومع ذلك فقد ينطوى التصريح على تقنين لقاعدة قانونية عرفية • ولما كانت القاعدة العرفية ملزمة أساسا ، فانها تبقى كذلك بعد التقنين • حقيقة أن القاعدة العرفية عادة ما تكون مبهمه وغير

محددة ، في حين أن الاعلان يكون محددًا ، ولكنه على أى الأحوال لا يغير القانون (١) .

ومن ناحية أخرى ، فنظرا للمعنى الهام الذى قد يعبر عنه الاعلان ، فإنه قد يتضمن • من جانب الجهاز الذى يتخذه — توقعا كبيرا فى أن تسير الدول وفقا له • ونتيجة لذلك فاذا ما سارت عليه الدول فى حياتها العملية ، فإنه قد يصبح قاعدة عرفية على اعتبار أنه ينضم قواعد ملزمة للدولة (٢) .

وللاعلان — مع ذلك — قيمة كبيرة تتجاوز قيمة التوصية ، حتى اذا لم تكن له قوة ملزمة • فالاهتمام الكبير الذى يصدر به ينبىء عن رغبة قوية من المنظمة فى أن تسير الدول وفقا له •

ويعد عدم اتباع الاعلان من الدول بمثابة رفضها الاتصياح لقرار ملزم أصدرته المنظمة • كما أن الاعلانات تحدث أثارا لاحقة على التطور اللاحق للقانون سواء العرفى أم المقتن • فالاعلان الصالى لحقوق الانسان قد ترك آثاره الكبيرة على العديد من التدساتير الوطنية ، كما أثار العديد من المنازعات أمام المحاكم الوطنية ، وأشير اليه فى العديد من الاعلانات اللاحقة الصادرة من الأمم المتحدة وكذلك نرى الاعلان الذى صدر من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٠ بشأن منح الاستقلال للأراضي المحتلة ، ونصفية الاستعمار

(١) شارمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٠١ .

(٢) جاء فى دراسة للأمم المتحدة بتاريخ ١٢ ابريل عام ١٩٦٢ ما يلى :

« In view of the greater solemnity and significance of a declaration, it may be considered to import, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that members of the international community will abide by it. Consequently, in so far as the expectation is gradually justified by state practice, a declaration may be custom become recognized as laying down rules binding upon states » .

مراجع :

قد أشير إليه فيما بعد في أكثر من سائة قرار لاحق • كما أن الأمم المتحدة قد أنشأت لجنة خاصة — هي لجنة تصفية الاستعمار — لتنفيذ •

ثالثاً — الاتفاقات :

(١) فكرة الاتفاق :

ان المعاهدة هي الأداء التقليدية التي تنشأ بها القواعد القانونية في النطاق الدولي • والأصل أن المعاهدة يمكن أن تعد فقط عن طريق مندوبي الدول المحددين لهذا الغرض بالذات • ومع ذلك ، فمنذ قيام منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ ، صار من المتفق عليه أن اعداد الاتفاقات الدولية يمكن أن يجرى من خلال المنظمات الدولية (١) •

والسبب الرئيسي الذي يجعل المنظمات الدولية تلجأ الى الاتفاق هو الاستفادة بقوتها الملزمة التقليدية ، ذلك أن الاتفاقات معاهدات لذا تستفيد من القواعد التقليدية للقانون الدولي حول القوة الملزمة للمعاهدات • ومع ذلك فالاتفاقات تشارك المعاهدات في المساوىء العديدة التي تكمن فيها : البطء في الدخول في دائرة التنفيذ ، صعوبة التعديل ، خاصة بعد المتطلبات الفنية التي ندعو الى الملاممة بين التصوص والتطورات اللاحقة في الظروف •

وتقوم المنظمات الدولية — في كثير من الأحيان — باقرار بعض القواعد وتعرضها على الأعضاء لقبولها دون اتباع وسيلة الاتفاق التقليدية أي بتوافق الأصوات Censensus (بدون أن تطلب القبول بالطريقة الرسمية للاتفاقات والتصديق) • وتريد المنظمات في مثل هذه الأحوال أن تحصل على موافقة صريحة وفردية لقواعدها من كل

(١) يقصر بعض الفقهاء استخدام لفظ الاتفاق convention على المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف • ويراجع شارمرز قانون المنظمات الدولية ، ص ٥٠٧ •

دوله • ولكن مثل هذا القبول بعد أقل في قيمته القانونية من طريقة الاتفاقات^(١) •

ومع ذلك فانه من الصعب التسوية بين الاتفاقات الشارعة العادية وتلك التي تعقد من خلال المنظمات الدولية • فهذه الاتفاقات لا يمكن أن تعتبر مجرد عقود بين الدول ، وانما تحوز خاصية القوانين التي تسنها المنظمة • وحتى قبل أن تصدق عليها الدول ، تعد بمثابة الصياغة النهائية لقواعد قد تم اعتبارها من المنظمة ، ولهذا قيمته الكبيرة بدون شك •

(ب) اختصاص المنظمات الدولية في اعداد الاتفاقات :

تملك منظمة العمل الدولية سلطة صريحة في اعداد الاتفاقات في نطاق قانون العمل الدولي • وتعد تجربة هذه المنظمة تجربة ناجحة تماما في هذا المجال •

ولقد أثرت مشكلة ما اذا كان يمكن اعطاء اختصاص اعداد الاتفاقيات للجمعية العامة للأمم المتحدة في المناقشات التي تم فيها اعداد الميثاق في سان فرانسيسكو • ولقد حذف نص كان يعطيها هذا الاختصاص استنادا الى أن مثل هذه السلطة ليست في حاجة

(١) تتبع لجنة القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها احدى طريقتين : الأولى هي الطريقة التقليدية التي تتمثل في اعداد مشروعات واتفاقات تعرض على الدول في مؤتمرات تناقشها وتقرها وتصدق عليها • وهو الأسلوب الذي اتبع في اعداد اتفاقيات فيا عام ١٩٦١ للحصانات الدبلوماسية ، وجنيف عام ١٩٥٨ ، ١٩٦٠ لقانون البحر ، وفيينا عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات •

والثانية : هي الاكتفاء بوضع القواعد ودراستها وعرضها على الجمعية العامة لقرارها • وواضح أن هذه الطريقة هي المعينة في المتر يراجع في التفاصيل تعليقا لنا بعنوان « وظيفة لجنة القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها » ، الجلسة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٩ ص ١٨٩ •

الى نص صريح (١) •

ولذا رأينا الجمعية العامة تقر العديد من الاتفاقات مثل اتفاقية منع اباداة الجنس (٢) ، اتفاقية حول البعثات الخاصة (٣) . اتفاقيتى حقوق الانسان (٤) • ولقد قبلت هذه الاتفاقيات من عديد من الدول •

وتملك الأجهزة الرئيسية للمنظمات الدولية مثل هذه السلطات •

(ج) التصديق على الاتفاقات :

لا تدخل الاتفاقات التى تعد بواسطة المنظمات الدولية دائرة التنفيذ الا بعد التصديق عليها ، وفقا للقواعد العامة فى قانون المعاهدات • وتنص كل اتفاقية على العدد اللازم من التصديقات التى يلزم توافرها قبل أن تدخل دائرة التنفيذ • وهناك بعض الاتفاقات تجعل التنفيذ يتم اذا ما صدقت عليها دولتان فقط (مثل الاتفاقيات المتعلقة بحسم المنازعات) ، بينما تتطلب الأخرى عددا كبيرا ، (مثل المعاهدات الخاصة بقانون البحر) •

وهناك عيبان رئيسيان يحيطان باشتراط التصديق لنفاذ هذا النوع من الاتفاقات •

الأول : ان التصديق من العمليات الطويلة والذي ينطوى على صعوبات عديدة فى بعض الأحيان ، مما يجعل من مثل هذه الاتفاقات أدوات غير مناسبة لمن التشريع الدولى العاجل •

(١) كان النص يتضمن تقرير حق اعداد الاتفاقيات للجمعية العامة وعرضها على الأعضاء للانضمام اليها ، ولقد روى أن الاختصاصات الواسعة التى قررها الميثاق للجمعية العامة تغنى عن هذا النص •

راجع : UNCTO, pp. 206 — 210.

(2) GA resolution 260 III.

(3) CA resolution 2530 (XXXIV).

(4) GA resolution 2200 (XXI).

والثانى : أن التصديق يعطل التطوير الموحد للهيكل القانونى ،
اذ من النادر أن تصدق كافة الدول على الاتفاقية ، ومن ثم يصبح
من الصعب قيام « هيكل قانونى تكملى فيه كل اتفاقية
الاتفاقيات الأخرى » .

ومع ذلك فان بعض المنظمات تمارس وسائل ضغط عديدة على
الدول للتصديق على المعاهدات ، من ذلك ما تطلبه نصوص منظمة
الأغذية والزراعة من ضرورة تقديم تقارير دورية من الدول الأعضاء
حول الأعمال التى اتخذتها لتنفيذ الاتفاقية التى تصدر من المؤتمر
العام (تراجع المادة ١١ فقرة ١ من ميثاق هذه المنظمة) . ونجد
نصوصا مشابهة فى ميثاق اليونسكو (المادة ٤) . وتضع منظمة
العمل الدولية على عاتق الدول الأعضاء التزاما بضرورة عرض
الاتفاقيات للتصديق وتقديم تقارير دورية عن الوضع الذى توجد
عليه تشريعاتها بصدد المسائل المتفق عليها .

رابعاً : القرارات الملزمة :

يمكن القول بأن المنظمات الدولية ليس لها أن تصدر قرارات
خارجية External decision ملزمة ما لم تكن مواثيقها قد خولتها
هذه السلطة صراحة ، وان كان لها أن تصدر قرارات ملزمة فى
الشئون الداخلية للمنظمة كما نرى فى المسائل المتصلة بالانتخابات
وبالميزانية ، وبقبول الدول ... الخ .

أنواع القرارات الملزمة :

(أ) القرارات الموجهة الى الحكومات :

تستطيع بعض المنظمات أن تتخذ قرارات تكون ملزمة لحكومات
الدول الأعضاء ، وهى قد تفعل ذلك بالنسبة لكل أوجه نشاطها ،
وقد تفعله فى حالات أخرى ، بالنسبة لبعض المسائل فقط . وعادة
ما تنص مواثيق المنظمات على جعل الالتزام ساريا على كافة الأعضاء

وعلى قدم المساواة • ومع ذلك ، ففى العمل لا يعنى ذلك استبعاد
أى قرار موجه الى عضو خاص • ففى معظم الحالات ، نجد أن
محتوى القرار يمكن أن يقف تطبيقه على واحد أو أكثر من
الأعضاء •

ومن الأمثلة على القرارات الملزمة ، حق الأمم المتحدة فى أن تصدر
قرارات ملزمة فى حقل حفظ السلم الدولى (يراجع الباب السابع
من الميثاق) •

(ب) القرارات التى توجه للأفراد :

قلة من المنظمات الدولية هى التى تملك الحق فى اتخاذ قرارات
توجه الى مواطنى الدول الأعضاء فيها ، بدون صدور أعمال تشريعية
أو تنفيذية من سلطات الدولة تلزمهم بها • وأهم المنظمات التى تملك
هذه السلطة هى أجهزة المجتمعات الأوروبية • وعلى الخصوص تملك
اللجنة أن تصدر قرارات للمشروعات التى تعمل من خلال السوق
المشتركة • كذلك نلاحظ فى اختلاصات بعض الأسواق المشتركة للصيد
فى البحر الأسود مثل هذه السلطات •

وتسير غالبية المنظمات على توجيه توصيات أو قرارات الحكومات
المعنية لتنفيذها على الأفراد •

٣ — التنظيمات العامة أو اللوائح General Regulations

تستطيع المجتمعات الأوروبية أن تصدر تنظيمات عامة تفيد
التطبيق العام على كل الدول الأعضاء بشكل ملزم (١) •

وتملك منظمات أخرى أيضا هذه السلطة مثل منظمة الطيران
المدنى التى تصدر تعليمات تطبقها كل الطائرات •

(١) تراجع المادة ١٨٩ من اتفاقية السوق المشترك على سبيل المثال.

وتعمل التنظيمات وسائل قانونية دولية ، وبواسطتها تملك المنظمة أن تلزم مباشرة مواطنى الدول ، لذا يعتبرها البعض بمثابة قوانين فوقية *supranational laws* وتعتبرها محكمة العدل للمجتمعات الأوربية بمثابة أعمال شبه تشريعية *quasi - Legislative acts* (١) وتلزم المحاكم الداخلية بتطبيق هذه التنظيمات بصرف النظر عن موقف الحكومات . لذا تمثل عملية صناعة القرارات عن طريق التنظيمات . الطريقة الوحيدة لعمل قواعد عامة دولية ، تطبق بشكل فوري ومباشر في داخل كل الدول الأعضاء .

المبحث الثالث

طريقة صناعة قرارات المنظمات الدولية

لا تختلف عملية صناعة قرارات المنظمات الدولية من شكل لآخر . بل يتبع نفس الأسلوب فيها جميعا . وعادة ما تكون القرارات متداخلة فالمناقشات في أحد الأجهزة قد تقود الى صدور توصية لجهاز آخر ، على أساسه قد يعد الجهاز الثانى توصية تصدر الى جهاز ثالث ، أو الى الدول الأعضاء . وقد يوصل هذا التسلسل الى أن تقوم الدولة باتخاذ قرار آخر . مما قد يؤدي الى قيام قاعدة قانونية جديدة تلزم مواطنى الدول الأعضاء ، متابعيها . ومن منطق شكلى قد نعتبر هذه الحلقة الأخيرة فقط هي مرحلة اصدار القرار ، اذ أن الخطوات الأخرى السابقة لها تعد بمثابة أعمال تحضيرية . ويؤدي هذا المنطق الى اعتبار كل مقررات المنظمات الدولية التى أشرنا اليها ، وأيا كانت قوتها الملزمة ، مجرد أعمال تحضيرية ، اذ هي لا تفعل الا أن توصى حكومات الدول الأعضاء باتخاذ أفعال معينة .

(1) Court of justice of the European communities, case 8155, 2 jur. 1955 - 56).

وسواء قبلنا هذه النظرية أم لم نقبلها ، فان ذلك لا ينفى قيمة الأعمال السابقة على صدور القرار النهائي . اذ لا يسع على حكومة دولة واحدة أن تحسم المشاكل الدولية بمفردها ، خاصة اذا علمنا مدى الجهود التي تبذل في اعداد هذه القرارات من أخذ الآراء الاستشارية ، واستعراض مختلف الحلول الممكنة للمشكلة واختيار أحدها . لذا من الأهمية بمكان أن نستعرض بسرعة المراحل المختلفة التي يمر بها القرار .

أولا - مرحلة المبادأة (١) :

تبدأ كل القرارات بمبادأة ، قد لا تكون دائما دعوة لاتخاذ قرار معين ، وانما قد تقتصر على اثاره مناقشة حول الموضوع المعنى .

ورغم أنه توجد أكثر من وسيلة لاتخاذ المبادأة في اصدار قرارات المنظمات الدولية الا أنه لا يوجد ضمان في اتخاذ المبادأة دائما عند الحاجة . وعادة ما تشغل المنظمات والحكومات المعنية أمور أخرى ، أو يمنعها تركيبها المعقد من اتخاذ زمام المبادأة عند الحاجة ، لذا أصبح من الضروري أن لا تعتمد المبادأة في اتخاذ القرارات على الحوادث العارضة ، وانما يجب أن تكون عملية مستمرة . ويمكن أن يتم ذلك ضمن المبادأة الى اتخاذ عمل مستقبل في قرارات سابقة . من ذلك نص المادة ٣٤ من المنظمة الأوروبية الاقتصادية التي تتضمن ضرورة الدعوة الى عقد مؤتمر زراعي في يوليو عام ١٩٥٨ .

ويمكن أن تتخذ المبادأة لاتخاذ المقررات من الحكومات أو من أجهزة المنظمة ، أو من الجماعات المهتمة بنشاط المنظمة أو حتى من الأفراد على التفصيل الآتي :

(١) يراجع في التفاصيل

S. M. Schiwebel, The effectiveness of international decisions, Leyden 1971, p. 366 FF.

١ — المبادرة من جانب الحكومات :

فيما عدا المجتمعات الأوروبية التي تملك سلطة الدعوة لاتخاذ القرارات فيها اللجنة ، نجد أن للدول الحق الكامل في الدعوة لاتخاذ القرار في كافة المنظمات الدولية . ولا يحد من اختصاص الدول في هذا الشأن إلا الاختصاصات التي يرسمها الميثاق للمنظمة .

ولما كانت الدول حريصة على ألا تشمل مقترحاتها فانها عادة ما تجرى مشاورات جانبية مع الدول الأخرى قبل تقديم مقترحاتها .

٢ — المبادرة من جانب أجهزة المنظمة :

الأمانة العامة : تملك معظم أمانات المنظمات الدولية سلطات في أن تدعو لاتخاذ قرارات ، خاصة تلك التي تتصل بتنظيم وضعها ، مثل القرارات المتصلة بالحصانات والامتيازات الخاصة بالموظفين الدوليين . ومع ذلك فكثيراً ما تعطي مواثيق المنظمات للأمانات اختصاصات أكثر عمومية تدخل في مجالات عديدة من مجالات أنشطة المنظمات . من ذلك أن للسكرتير العام للأمم المتحدة الحق في أن يقترح مواداً في جدول أعمال الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة . ولقد استخدم هذا الحق في بعض الأزمات الدولية الهامة مثل الأزمة الكورية عام ١٩٥٠ ، وأزمة الكونغو عام ١٩٦٠ .

ولا تسير المنظمات الدولية على وتيرة واحدة في هذا الخصوص . فلا تملك بعض الأمانات أية اختصاصات في مجال اقتراح القرارات « منظمة العمل الدولية ، منظمة الطيران المدني » ، والبعض الآخر له الحق في أن يعقد اتفاقات مع الدول الأعضاء أو مع المنظمات الدولية الأخرى « الصحة العالمية » ، كما أن بعض الأمانات لها الحق في أن تعد جدول الأعمال ، أو أن تجرى تعديلات على جدول معد سلفاً « اليونسكو » .

٣ — المبادأة من لجان خبراء مستقلة :

قد تملك بعض الأجهزة المشكلة من خبراء مستقلين الحق في الدعوة لاقتراحات معينة ، بصرف النظر عن أى تدخل حكومى فى هذا المجال .

فمن خلال الأمم المتحدة توجد العديد من الأجهزة المشكلة من خبراء ، والتي تملك حق المبادأة فى اتخاذ قرارات هامة . من ذلك اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا فى مجال التنمية والتي شكلت بقرار من المجلس الاقتصادى والاجتماعى عام ١٩٦٣ . وبالنظر الى المهام المحدودة لهذه الأجهزة فان مقترحاتها لا تقود الا الى قرارات ذات أهمية ضئيلة أو الى مقترحات تعرض على الأجهزة ذات التمثيل الحكومى .

وتحوز الوكالات المتخصصة بعض الأجهزة المكونة من ممثلين غير حكوميين والتي لا تتبع قراراتها بالتبعية من الحكومات . وأهم هذه الأجهزة هى أجهزة منظمة العمل الدولية اذ يجعل التمثيل للعمال والموظفين فيها فرصا للمبادرات غير الحكومية . ونجد كذلك أن اللجنة التنفيذية لمنظمة الأرصاد الجوية مكونة من مديرى مصالح الأرصاد فى الدول المعنية ، ومن خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لهذه اللجنة يستطيع المديرون أن يضعوا مبادرات لا تعتبر أى حكومة مسئولة عنها .

وهناك بعض المنظمات الإقليمية الأوربية تحوز أجهزة برلمانية فنجد أن الجهاز البرلمانى لمجلس أوروبا يملك قدرة تعطية حق وضع اقتراحات ، لذا فعلى خلاف المنظمات العالمية الأخرى التي نجد حق الاقتراحات موكولا فيها لأجهزة حكومية نجد هنا كمية لا بأس بها من الاقتراحات غير الحكومية ، فمجلس أوروبا يتخذ معظم قراراته بناء على اقتراحات من الجهاز البرلمانى .

٤ — المبادأة من جماعات المصالح :

تملك بعض جماعات المصالح حقوقا في الاقتراح في بعض المنظمات التي بها نظام استشاري • ومثل هذا الحق يمد المنظمة الدولية بضمان هو أن الموضوعات الخاصة بالمصالح الحيوية للجماعات سوف تجد دائما من يدافع عنها ، ويضع الاقتراحات اللازمة لرعايتها •

وهكذا نجد أن الجماعات الخاصة في الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية تملك سلطة كبيرة في صناعة القرارات التي تصدر من أجهزته •

• — المبادأة من الأفراد العاديين :

قد يمارس الأفراد العاديون نفوذا كبيرا على تأسيس وسبر العمل في المنظمات الدولية ومع ذلك فإن نفوذهم على اتخاذ القرارات في المنظمات عادة ما يكون غير مباشر : فإذا ما أراد الأفراد أن يقوم منظمة دولية بعمل ما فإسهم يجب أن يلجأوا الى واحدة من المؤسسات التي يمكنها أن تأخذ زمام المبادأة كالحكومات المحلية والمنظمات الخاصة الممثلة في المنظمة العامة والأجهزة الدولية إذا ما كان الأمر يقع في نطاق اختصاصها •

تعطى بعض الأجهزة الدولية اهتماما خاصا للشكاوى التي تقدم من الأفراد تخص في مجملها خرق التزامات دولية ولذا تتناقش هذه الشكاوى في بعض الأجهزة الدولية وكثيرا ما تؤدي الى صدور قرارات في أجهزة دولية • ولعل التطبيقات العديدة لهذه الفكرة نراها بوضوح في مجال نظام الوصاية الدولي ولجان المعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي واللجنة الأوروبية لحقوق الانسان •

ثانياً - مرحلة الصياغة :

يجب أن يصاغ القرار بعناية من الجهاز المختص • وإذا ما كان من شأن صدور القرار أحداث تغيير في القوانين المحلية ، فإنه من اللازم أن تستشأر مختلف السلطات المعنية في داخل كل دولة فيه ، وحتى إذا ما كانت التغييرات التي يتوقع أن يحدث نتيجة للقرار طفيفة ، فإنه لا يمكن أن يعرض على التصويت على الفور ، إذ يتطلب عادة الرجوع الى الحكومة المعنية ، أو اجراء مشاورات مع الدول الحليفة •

ويوجد العديد من القواعد الاجرائية التي تنظم مناقشة الاقتراح كتلك التي تتضمن ضرورة أن يعرض على الأعضاء قبل المناقشة بيوم واحد على الأقل ، وكالمناقشة على مرحلتين في بعض الأحيان •

ويقتصر الحق في تقديم الاقتراحات على أعضاء الجهاز المختص ، وان كان المراقبون يحاولون أن يدفعوا أحد الأعضاء الى تبني ما يريدونه من قرارات • وقد تسمح الاتفاقات التي عقدت مع المراقب له بتقديم اقتراحات الى الجهاز (١) •

ويلاحظ أنه نادرا ما يعرض العضو الذي يطلب مناقشة مسألة معينة ، اقتراحات تفصيلية بخصوص ما يطلبه • وعادة ما يطلب دراسة عنه من لجنة وظيفية إذا كان يتصل بمسألة فنية ويطلب الرأي من لجنة القانون الدولي في المسائل القانونية •

ويمكن الحصول على قدر مفصل في مرحلة متأخرة من المناقشات ، على أساس النصيحة المعطاة • وإذا ما أراد العضو الذي اقترح

(١) تسمح قواعد الاجراءات أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي للوكالات المتخصصة بتقديم اقتراحات في جدول الاعمال في المسائل التي تقتضيها ..

القرار أن يرسى نتائج ايجابية فعلية أن يبذل جهودا في انحصوله على موافقة الوفود والحكومات قبل التصويت على القرار ، وذلك حتى يحصل القرار على الأغلبية •

ثالثا - مرحلة المناقشة :

ان على الدولة أن تعتنى تماما بالاقتراحات الهامة قبل افتتاح دورة المناقشات اذا ما كانت تريد أن تحدد موقفها بوضوح • ويتطلب العديد من المواثيق نشر بعض أنواع المقترحات قبل افتتاح الدورة كما هو الحال بالنسبة للاقتراحات المتصلة بتعديلات النظام الأساسى فى ميثاق اليونسكو (المادة ١٣) ، فيجب نشرها قبل المناقشة ستة شهور على الأقل ، كما تتطلب منظمة الوحدة الأفريقية مدة سنة •

وبالنسبة للاقتراحات التى يطلب عرضها على الجمعية العامة للأمم المتحدة فانه توجد استثناءات ضيقة على هذا المبدأ تسمح بتقديم اقتراحات قبل بدء الدورة بيوم واحد ، وبعد انعقادها بما لا يتجاوز تسعة أيام (١) •

وعادة يتولى صاحب الاقتراح تقديمه والرد على المناقشات التى قد تدور بصدد • ومع ذلك فكثيرا ما تتطلب الحكمة أن يقوم بعرضه عضو آخر ، وتراعى الدولة المعنية الاعتبارات السياسية العديدة التى قد تحيط بالمسألة • وقد ترى بعض الدول ادخال تعديلات على الاقتراح • وهنا فان التعديل ينبغى أن يعرض على الأعضاء قبل مناقشته حتى يمكن دراسته ، وان كان العمل قد شهد حالات عديدة أدخلت فيها تعديلات أثناء المناقشة •

وتعرف أروقة المنظمات الدولية بصدد القرارات التى تتخذ فيها العديد من وسائل الضغوط من دول على أخرى لقبول قرارات أو

(١) تراجع قواعد النظام الداخلى للجمعية العامة ١٤ ، ٢٤ ، ٨٠

• يرفضها ، وتلعب الآراء السياسية دورا أساسيا في هذا الصدد .
• وتستمر المناقشات عادة حتى يتم التوصل الى اتفاق بين الوفود ،
• وخاصة في الفروع البسيطة وعلى أى الأحوال يعرض القرار على
• التصويت بين الدول الأعضاء .

رابعاً — التصويت :

١ — قاعدة الاجماع :

تختلف المنظمات حول الأغلبية اللازمة لاقرار المقترحات التى
تقدم لها . ونجد أن القاعدة القديمة في هذا الشأن تقضى بتطلب
الاجماع ، وذلك لأسباب عديدة :

١ — أن هذه القاعدة هى التى تتفق مع اعتبارات السيادة التى
ما زالت حجر الأساس في النظام القانونى الدولى .

٢ — أن الدول تحجم عن الدخول في منظمات اذا علمت أن ارادتها
سوف تنتهك . ويبدو ذلك على الخصوص بالنسبة للدوله التى تتوقع
أن تناصرها أقلية من الدول الأعضاء .

٣ — أن قاعدة الاجماع تجعل من السهل اتخاذ قرارات منمزمة من
المنظمات كما تسهل تنفيذها (١) .

(١) يراجع شارمز قانون المنظمات الدولية ، ص ٣٢٧ .
ولقد عبر رئيس مؤتمر لاهاى عام ١٩٠٧ عن أهمية هذا المبدأ
في عبارات قوية جاء فيها « أن المبدأ الال في كل مؤتمر هو مبدأ
الاجماع ، وليس هذا اجراء شكليا فارغا ، ولكنه أساس أى تفاهم
سياسى . . ففي المؤتمر الدولى يمثل كل وفد دولا مختلفة تتساوى في
السيادة مع غيرها . وليس من حق أى وفد أن يوافق على قرار يتخذ
الأغلبية اذا كان هذا القرار يتعارض مع رغبة حكومته . نقلا عن :

وهكذا رأينا عهد عصبة الأمم يأخذ بمبدأ الاجماع ، ويستقرطه لاتخاذ كافة القرارات الخارجية للعصبة .

ومع ذلك فلقد نعى الناعون على عصبة الأمم أنها قررت هذا المبدأ التقليدى . وقالوا انها دخلت مقبرتها بسبب اعلانه . وقال آخرون أن تاريخ التنظيم الدولى هو قصة المحاولات المبذولة للدفع قدما بحركة التحرر من هذه القاعدة التقليدية ، فهي قاعدة تجافى الواقع بوصفها نقابا يخفى وراءه الاختلافات الهائلة بين الدول فى القدرات ، والموارد والمصالح والالتزامات والتعهدات ، وتمنح الدول الصغرى نفوذا لا يتناسب مع قدراتها ولا مركزها فى المنظمات الدولية، الأمر الذى يثبط همة الدول الكبرى التى تقلل من شأنها على هذا النحو المفتعل ، ويهبط بالدور الذى تؤديه الى الحد الأدنى . كما أنها تتجاهل حقيقة رئيسية ، هى أن الخلافات فى المصالح ، وتقديرات الأحكام تجعل الموافقة الاجماعية الشاملة ظاهرة نادرة الحدوث فى أى مجتمع ، سواء كان مجتمع دول أم مجتمع أفراد . فاذا فرضنا المبدأ القاضى بأنه يتعين اتخاذ كل قرار هام بالاجماع فى أى منظمة دولية ... فان معنى ذلك الاقرار باستحالة قيام تنظيم حقيقى بين الدول ، لأن معنى ذلك أنه لاتوجد ارادة ذاتية للمنظمة الدولية ولأن معنى ذلك فى النهاية هو الشلل والفوضى (١) .

٢ — التحول الى الاغلبية :

وهكذا استطاع ميثاق الأمم المتحدة فى النهاية أن يسجل انتصارا كبيرا ، وأن يهجر الى الأبد مبدأ الاجماع . وسجلت المادة ١٨ بشأن التصويت فى الجمعية العامة (٢) . والمادة ٢٧ بشأن التصويت فى

(١) N. politics, The New aspects of International law washington 1928, p. 10.

(٢) تنص هذه المادة على : (١) يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة . (٢) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء للحاضرين المشتركين .

المسائل الاجرائية في مجلس الأمن^(١) والمادة ٦٧ في التصويت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي^(٢) . والمادة ٨٩ بشأن التصويت في مجلس الوصاية^(٣) مبدأ صدور القرارات بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة .

وقد عد ذلك تقدما كبيرا أدخله تنظيم ما بعد الحرب الثانية ، وأصبح الآن قاعدة الأساس في كافة المنظمات الدولية ، وغدت قاعدة الاجماع تمثل استثناء لا نقابله الا في القليل من الحالات . ومع ذلك فلا ينبغي أن نكتفى بالشكل دون أن نلقى نظرة أعمق على مضمون النصوص المقررة للأغلبية وما يجرى عليه العمل بين الدول ، ولا بد أيضا من أن نعرف أن المصادر الدستورية الاضافية لتقرير السياسة الدولية كثيرا ما تجعل قاعده الأغلبية مجرد اجراء شكلي خال من المضمون الحقيقي .

فأولا : من الملاحظ أن مبدأ الأغلبية صادف النجاح في المسائل التي لا تتعدى مجرد التوضيحية ، أو المسائل الخاصة بالموافقة على اتفاقيات تخضع بعد ذلك لشرط التصديق . أما المسائل المتصلة باصدار قرارات لها طابع الالتزام فان شرط الاجماع هو الذي

في التصويت . (٣) القرارات في المسائل الأخرى — ويدخل في ذلك تحديد طوائف المسائل الاضافية التي تتطلب لقرارها أغلبية الثلثين — تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

(١) تنص هذه المادة على ١ — يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد ٢ — تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الاجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

(٢) تنص المادة ١ — أن يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي صوت واحد . ٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين في التصويت .

(٣) تنص هذه المادة على أن تصدر قرارات مجلس الوصاية بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

يطبق في العادة • كما أن الأمر يتوقف كذلك على أهمية المسألة المعروضة ، فالأغلبية لا تصدر بها القرارات أو التوصيات في المسائل السياسية الهامة أو تلك تتصل عموما بسيادة الدولة^(١) •

وثانيا : تستطيع الدول الكبرى أن تكتل جماعات كبيرة من الدول الصغرى لصالحها (فالاتحاد السوفيتي يمكنه الاعتماد على أصوات الدول الموالية له) ، كما أن الولايات المتحدة لها طرقها الخاصة في حمل دول جمهوريات أمريكا اللاتينية على التصويت في صفها (انفييتو الضمني) ، وتوجد الآن جماعات أخرى في الجمعية العامة « الدول الآسيوية والأفريقية والدول غير المنحازة » لها تأثيرها في طريقة التصويت^(٢) •

ثالثا — تعطى الامكانيات المالية والعسكرية الضخمة لبعض الدول نفوذا كبيرا على المنظمة ، فمثلا عدم الاستغناء عن التأييد الأمريكي المالى للأمم المتحدة يعطى الولايات المتحدة صوتا يستطيع — وغالبا ما يفعل — أن يقضى على ارادة الأغلبية في معظم الوكالات التي يشملها نظام الأمم المتحدة^(٣) •

رابعا — لم ترض الدول الكبرى أن تخضع لقاعدة الأغلبية في مجلس الأمن ومن ثم احتفظت بما يمكنها أن نسمة بالفيتو الخاص • وقد ظهر ذلك جليا في الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ التي جاءت تقول : « تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة تسعة أصوات من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥٢ يتمتع

(١) موردرف ، القانون الدولي والأمم المتحدة ، المرجع السابق : ص ١٢٥ •

(٢) عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ •

(٣) كلود النظام الدولي والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٨٨

من كان طرفا في النزاع عن التصويت « وهذا هو حق الفيتو الشهير الذي يعد من أكثر المسائل التي جرت بصددتها المناشطات والاعتراضات في نظام الأمم المتحدة كله • فالدول الكبرى • لم ترد الاكتفاء بتمثيلها الدائم في المجلس دون غيرها ، بل أرادت أن تستفيد من هذا التمثيل الى أقصى مدى • فقرنته بموافقتها مجتمعة على أى قرار يصدر من المجلس ، والا امتنع صدوره ، أو زأله ما له من أثر (٢) •

٣ — الأغلبية المطلوبة :

تختلف أحكام المنظمات الدولية بخصوص الأغلبية المطلوبة لصدور القرارات فيها بين حلين رئيسيين : الأول الأغلبية البسيطة ، وهي التي يصدر بها القرار اذا حصل على أكثر من نصف الأصوات ولو بصوت واحد •

والثانى : هو الذى يتطلب أغلبية موصوفة ، وعادة ما تكون على أساس أن يحوز القرار على ثلثي الأصوات حتى يصدر •

وتحسب الأصوات على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت • ومع ذلك قد تتطلب موثيق بعض المنظمات أن تكون الأغلبية العادية أو الموصوفة على أساس أعضاء المنظمة وليس الأعضاء الحاضرين فقط • وهنا يعتبر الممتنع عن التصويت رافضا •

(١) يرجع في نظام التصويت بمجلس الأمن :

C. A. Colliard, Institutions Internationales Paris 1970 p. 34 sa, stephen. S. Goodspeed, The Nature and Function of international organization, New York 1959, p. 139, M. The united Nations and world Realities, 1965 Morozov International law and The U. N. Mosco 1969, p. 118, waters, The united nations p. 101.

وأیضا بوهينا • المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٣ ومابعدھا % ريتز ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٠ .

وقد تطلب ميثاق الأمم المتحدة أن يتم التصويت على أساس أغلبية أعضاء الأمم المتحدة ، وليس الأعضاء الحاضرين فقط في بعض المسائل هي :

١ — تعديل ميثاق الأمم المتحدة : فالمادة ١٠٨ من الميثاق تتطلب لسريان التعديلات على الميثاق أن تصدر بموافقة ثلثي أعضاء الأمم المتحدة .

٢ — كذلك تطلبت المادة ١٠٩ من الميثاق نفس الأغلبية لجواز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر في الميثاق .

٣ — في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، أذ جرى العمل على ضرورة تطلب توافر أغلبية أعضاء كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن لانتخاب القضاة (١) .

ونجد العديد من أحكام المنظمات الأخرى تسير على نفس النهج .

٤ — الامتناع عن التصويت :

كثيرا ما لا يرغب عضو أو أكثر في اعطاء صوته لصالح أحد الاقتراحات أو ضده ، فيمتنع عن التصويت . لذا ففي حالة الامتناع عن التصويت نجد أن العضو يشترك في التصويت ، ولكن صوته لا يحسب . ومع ذلك يختلف الامتناع عن التصويت عن الغياب عن الحضور ، اذ لا يؤثر في النصاب اللازم لانعقاد الاجتماع صحيحا على خلاف الغياب . ولا يحول الامتناع عن التصويت في معظم المنظمات الدولية الحديثة دون تحقق التصويت بالاجماع . اذا كان الميثاق يتطلب هذا الشرط لصدور القرارات من المنظمة .

(1) Ralph Zacklin, The amendment of the Constitutive Instruments of the united Nations and Specilized Agencies, leyden 1968, p. 113.

ولا يوجد — بشكل عام — حد لعدد الأعضاء الذين يمكن أن يمتنعوا عن التصويت على قرار معين • فيمكن أن تتخذ القرارات بأغلبية صوت واحد أو صوتين ، ولو امتنع عن التصويت عدد كبير من الأعضاء ، ما دام المؤيدون للقرار أكثر من المعارضين له • ونجد أن مؤتمر التجارة الحرة الأمريكي يتخذ قراراته بالاجماع ، ولا تأثير للممتنعين عن التصويت •

ولا تأثير للامتناع عن التصويت على صحة القرار ، ولا على نطاق تطبيقه • ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ • من ذلك ما ينص عليه ميثاق جامعة الدول العربية • من أن القرارات التي تصدر بالأغلبية تلزم فقط الأعضاء الذين قبلوها (المادة ٢٧) • وفي هذه الحالة لا يلتزم الأعضاء الرافضون للقرار أو الممتنعون عن التصويت عليه بكل الآثار التي يمكن أن تترتب عليه • ولا شك أن مثل هذا الحل يمثل عملية صناعة القرار في المنظمات التي تتطلب الاجماع لصدور قراراتها ، لا شك أن معارضة الأعضاء لقرار ما ، تقل إذا ما علموا أن امتناعهم عن التصويت عليه يحلهم من نتائجه • ومع ذلك فإن من العيوب التي تقترن بهذا النظام أن قاعدة معينة لا تنطبق على كافة الأعضاء • مما يجعل قرارات المنظمات أشبه بالاتفاقات التي لا تسرى إلا إذا صدق عليها الأعضاء •

٥ - الغياب :

إذا ما كان ميثاق المنظمة يتطلب أغلبية أعضاء المنظمة لصدور قرار معين ، فإن الغياب وكذلك الامتناع عن التصويت ، يعتبران بمثابة أصوات معارضة ، ويعتبر هذا الأثر السلبي للغياب في حالة القرارات الهامة ، التي لها أو لبعضها قوة ملزمة ، إذ لا يمكن إلزام الأعضاء الغائبين بسهولة • لذا فإن مثل هذا الشرط يعرقل عملية صناعة القرارات في المنظمة •

ويختلف الغياب عن الامتناع عن التصويت كما سبق أن ذكرنا ،
من حيث أن العضو الممتنع يساهم في اتخاذ القرار •

وقد استقر العمل كذلك في المنظمة الدولية على أن الغياب
لا يحول دون توافر الاجماع أو أغلبية موصوفة اذا كان الميثاق
يطلبها • وهذا ما قرره مجلس الأمن عام ١٩٥٠ عندما رفضت
روسيا المساهمة في أعمال المجلس ، احتجاجا على عدم تمثيل
الصين الشعبية بالمجلس • فقد اعتبر الغياب مساويا للامتناع عن
التصويت ، ومن ثم أجاز اتخاذ القرارات حتى اذا لم يكن كل الأعضاء
الدائمين قد صوتوا لصالحها •

٦ - أثر القرار :

اذا كان القرار غير ملزم ، فان الدول تقرر بنفسها أى أثر يمكن
أن ترتبه عليه • وما دامت غير ملتزمة بالقرار ، فانها لا تبدي
إلا اعتراضات بسيطة عليه • وكذلك لا تعترض الدول بقوة على
القرارات التى تتخذها أجهزة دنيا اذا ما كان يلزم اقرارها من
جهاز أعلى ، اذ لديها فرصة الاعتراض أمام هذا الجهاز •

ولا يمكن اتخاذ القرارات الملزمة بأغلبية الأصوات الا اذا كانت
المنظمات على درجة كبيرة من التكامل ، والا فانه من المحتمل أن
تخلق توترا بين الأعضاء ، بل قد تعرض وجود المنظمة نفسه
للخطر • ونجد مثالا لذلك فى نطاق منظمة الأمم المتحدة • فمن
المسائل القليلة التى يجوز للمنظمة أن تتخذ قرارات ملزمة فيها
بالأغلبية ، المسائل المتصلة بالميزانية ، وتحديد حصة الدول فيها ،
ولقد خلقت أزمة قوية فى المنظمة عام ١٩٤٦ عندما رفضت روسيا
وفرنسا ودول أخرى ، دفع حصص قررتها المنظمة عليهم (١) •

(1) Norman padolford, Financing Peacakeeping, International
organization 1965, p. 444.

المبحث الرابع

تنفيذ قرارات المنظمات الدولية

لا تملك المنظمات الدولية قوات بوليسية لتنفيذ قراراتها • بل إن معظم ما تقرر به يأخذ شكل التوصيات التي لا تلزم الدول الأعضاء بشكل قانوني • فكيف تحاول المنظمات تنفيذ قراراتها ؟ لا تحاول المنظمات أن تفعل شيئاً تماماً في كثير من الأحيان ، ومن ثم فإن كثيراً من قرارات المنظمات تهوت بعد إقرارها ، وهذا يجعل الطريقة التي قد يتم بها اتخاذ القرار في بعض الأحيان • أكثر أهمية من جوهر القرار نفسه (١) • وفي حالات أخرى ، يكون الهدف الرئيسي للقرار زيادة المؤيدين بين المواطنين أو الحافاء أو الجماعات الأخرى • فالامتثال من المنظمة أو الدولة الموجه إليها القرار ، قد لا يكون الهدف الرئيسي للقرار (٢) • أما في الظروف العادية ، فإن القواعد القانونية للمنظمات الدولية يستهدف بها التطبيق •

ومع ذلك فينبغي التمييز بين تطبيق القرارات وآثارها • فقد تظل القواعد بدون فاعلية ، حتى عندما تطبق تطبيقاً كاملاً • وهنا يكون محتوى القاعدة غير ملائم للرجبة المستهدفة • وفي العمل — ومع ذلك — يعتمد الامتثال للقاعدة على فاعليتها • ولا يكون الأعضاء مستعدين لتطبيق قواعد استهدف بها ألا تطبق •

وتوجد عدة طرق للضغط على الأنساء لتنفيذ القواعد • فعند استعمال لفظ « تنفيذ enforcement » فإننا ندخل فيه كل الطرق

(1) J. G. Hadwen and John Kaufman, How united Nation decisions are made, leyden 1962, p. 41.

(2) Oacar Schachter, The effectivoness of international Decisions, Papors of a conference of the American Society of international law, leyden 1971, p. 487.

التي تساعد على تنفيذ القواعد القانونية التي تضعها المنظمات الدولية فضلا عن الجزاءات ، فان الأعضاء قد يشجعون على التنفيذ اذا ما كان هناك بعض صيغ الاشراف أو احتمال الاعتراف بالمخالفة بشكل رسمى .

على أن التنفيذ ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فقط . فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة العلاقات بين الأعضاء والرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وقد تساعد هذه العناصر على تنفيذ القواعد القانونية . بل قد تجعل تدابير التنفيذ غير ضرورية .

على أن تنفيذ القرارات ليس بذى أهمية فقط بالنسبة للمنظمات ، وانما بالنسبة للأعضاء أيضا ، اذ أن كل عضو من أعضاء المنظمة يهتم بأن ينفذ الأعضاء الآخرون القرارات . كذلك فان مواطنى الدولة يتأثرون بتطبيق دولهم للقواعد الدولية وكذلك بتطبيق الحكومات والمواطنين فى الدول الأخرى لها . وكل هذه المصالح الأطراف فى المسألة ، يمارسون دورا فى تنفيذ النظام القانونى للمنظمات الدولية .

وقد يحتاج تنفيذ قرار ما الى معاونة المنظمة الدولية لدولة عضو وذلك عندما تكون الدولة غير قادرة على التنفيذ أكثر منها غير مستعدة له ، وهو ما يكون اذا ما كان الأمر يتصل ببعض الأسس الفنية التى تتطلبها بعض المنظمات كمنظمة الطيران المدنية . ويفسر ذلك جزئيا الاتجاه النامى فى الاعتماد على وسائل غير رسمية لمتابعة تنفيذ القرارات أكثر من الاعتماد على وسائل رسمية لاجبار الدول على التنفيذ وتحول بعض المنظمات نشاطها الرئيسى من صياغة القواعد التى تحتوى على بعض انجزاءات المعنوية ، الى صياغة التوصيات التى تتضمن مساعدة الدول من المنظمات على تنفيذ القرارات .

٢ - الإشراف على تنفيذ القواعد :

ان المدى الذى يمكن الاشراف على تنفيذ القواعد فيه ذو أهمية كبيرة . فالمخالفات التى تلتفت الأنظار من الصعب ارتكابها عن تلك التى لا يسهل اكتشافها فى العمل . ولكى يمكن اطاعة القواعد فان قدرا من الاشراف يعتبر أمرا ضروريا . كما أن الاشراف يعد شرطا مسبقا للاعتراف الرسمى بمخالفة القواعد وهذا الاعتراف يعد أمرا ضروريا لامكان اتخاذ جزاء ضد المخالف .

وسائل الاشراف :

(أ) الاشراف عن طريق أعضاء آخرين :

تقوم دساتير المنظمات الدولية على معاهدات بين الدول . وكل طرف فى المعاهدة يتحمل بالتزامات فى مواجهه الطرف الآخر . وهكذا فالالتزامات المقررة للمنظمة تعتبر فى نفس الوقت واجبات مستحقة على الأعضاء الآخرين . وهذا يعطى لكل عضو الحق فى مراقبة تنفيذ القرارات من كل الأعضاء .

وفى العمل يقوم العضو بالمراقبة عندما يمس الأمر مصالحه ، والا فانه لن يرغب فى بذل مجهود لممارسة الرقابة بما يتضمنه من خطورة افساد علاقاته بالطرف الآخر .

لذا وجدنا الاتفاقية المنشئة لمنظمة العمل الدولية . وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان تحتوى على نصوص تتضمن حقوقا لمواطنى الدول الأعضاء ، ولكنها لا تعد حقوقا مباشرة للدول نفسها . وفى كلا الاتفاقيتين وضعت تدابير يمكن من خلالها أن تتخذ الدول اجراءات اذا ما خالفت دول أخرى التزاماتها . وقد أقرت محكمة العدل الدولية بهذا الالتزام والذى قررت أن أعضاء عصبة الأمم كان لهم الحق فى الاشراف على تطبيق الأعضاء الآخرين فيها لنظام الانتداب . وان تفسير المادة ٧ من عهد العصبة

يشير الى « ان أعضاء العصبة لهم حق قانونى أو مصلحة فى تنفيذ التزاماتهم بمقتضى نظام الانتخاب ، سواء تجاه سكان الأقاليم الخاضعة للانتداب ، أو تجاه العصبة وأعضائها » (١) .

٢ — الاشراف من جانب المنظمة :

كثيرا ما لا تكون الرقابة من جانب الأعضاء الآخرين فعالة ، لذا فان المنظمات المختصة تنشئ أجهزة للمتابعة داخلها • وتتنوع الصور التى يمكن أن تتم بها هذه المتابعة على النحو الآتى :

١ — المتابعة عن طريق تقارير تقدم من الدول الأعضاء :

تلزم العديد من المنظمات الدول الأعضاء بأن تقدم تقارير عن التدابير التى اتخذتها لى تنفذ بها التزاماتها • ولقد تطورت هذه الطريقة على يد منظمة العمل الدولية تطورا كبيرا (٢) .

ولعل من أهم المنظمات الدولية التى تتبع هذا النظام منظمة للطيران المدنى (تراجع المادة ٣٨ من ميثاق هذه المنظمة ، منظمة الأرصاد الجوية (المادة ٩) • وتتعدد وسائل هذه التقارير ، اذ نجد أن بعض المنظمات تتطلب من الدول أن تبين الفروق بين التنظيمات التى تتخذها ، وتلك التى قررتتها المنظمة ، ونجد بعضها الآخر يكتفى بارسال التشريعات المتصلة بالموضوع الى المنظمة • كما نجد أن لتقارير

(1) ICJ Reports 1962 343.

« For the manifest scope and purport of the provisions of this article (Article 1 of the covenant) indicate that members of the league were understood to have a legal right or interest in observance by the mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the mandated territory, and toward the league of Nations and its members ».

(٢) يراجع فى التفاصيل :

Landy, The effectiveness of international supervision, Thirty years of ILO Experience, London 1966, p. 9.

تتصب على الالتزامات الخاصة أو على التقدم الذى حدث تجاه
تحقيق أهداف المنظمة بشكل عام .

ويجب أن نلاحظ أن واجب الأعضاء فى تقديم التقارير حول
سلوكهم لا يحقق بذاته الرقابة المطلوبة ، بله يتبقى تنظيم وسيلة
لتجميع ومناقشة التقارير . ويمكن أن تزداد فاعلية هذه التقارير
بإتباع الوسائل الآتية :

١ — إرسال التقارير فى مواعيد دورية منتظمة ، فذلك يسمح
بمقارنة التقارير الواردة من العضو ، وبذلك يمكن ملاحظة مدى
التقدم الذى يحرزه فى تنفيذ القرارات . ومع ذلك فالتقارير
الكثيرة تجعل الدراسة الواعية لها مستحيلة . لذا نجد منظمة
العمل الدولية تهتم كثيرا بالتصديق على الاتفاقات أكثر من
اهتمامها بالتقارير . ويختار مكتب العمل كل عام مجموعة من
الاتفاقات والتوصيات التى تعنى بالوسائل الجارية ويطلب من
الأعضاء أن يقدموا تقارير عنها .

٢ — تسهيل دراسة التقارير بتنسيق طريقة اعدادها . فالمنظمة
عادة ما تشير الى الأسس الرئيسية التى تطالبها ، أو تعد نماذج
موحدة لتسهيل التقرير حولها . وهذا ما تتبعه على الخصوص
منظمة العمل الدولية .

٣ — تنسيق طريقة عرض التقارير . فلا يمكن لأى مؤتمر فى
منظمة دولية أن يدرس مسائل كثيرة مرة واحدة ، وبدون دراسة
مسبقة لها . لذا يقع على عاتق الامانة العامة أن تلخص وأن
تحسن عرض التقارير .

٢ — التقارير المبينة على معلومات تجمعها المنظمة -

قد لا تكون التقارير التى ترسل من الدول من الكفاية بحيث
تعطى صورة واضحة عن المركز الفعلى . وترى التجربة أن تقارير

الدول الأعضاء تكون ذات فاعلية إذا ما شجعت من المنظمة .
وعادة ما تلعب الأمانة دورا نشطاً في هذا المجال ، وأحيانا تؤدي
هذا الدور لجنة فنية (كلجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية) .

وتلزم بعض مواثيق المنظمات أجهزتها بأن تجمع المعلومات حول
الطريقة التي تفي بها الحكومات بالتزاماتها ، من مصادر أخرى غير
الدول الأعضاء . من ذلك ما تنص عليه المادة ٣٦ من ميثاق الأمم
المتحدة من حق مجلس الأمن في بحث أى نزاع أو موقف قد يؤدي
الى نزاع دولي . كذلك فإن اللجنة الفرعية للأمم المتحدة حول
منع التمييز وجمامية الأقليات ، وكذلك لجنة حقوق الإنسان من حقها
أن تجمع الوقائع من مصادر متعددة كالاتفاقات ، الأمانة العامة
للأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، المنظمات الدولية الخاصة ،
وكتابات العلماء والفقهاء المعترف بهم .

وكذلك قد تعترف المواثيق للمنظمات بالحق في أن ترسل لجانا
لتقصي الحقائق حول موضوع معين .

٣ - الاشراف عن طريق الافراد .

يعد من أهم صور الاشراف تلك التي تمارس بواسطة
الأفراد ، وخاصة هؤلاء الذين يكون لهم مصلحة خاصة في تنفيذ
قرار معين . فأحسن وسيلة لمعرفة أى خرق لالتزام دولي ، هي
السماح للأفراد المعنيين في أن يتقدموا بشكاواهم ضد مثل هذه
المخالفات . لذا ففي المسائل التي تكون للأطراف فيها مصلحة ،
يكون تقرير الرقابة عن طريقهم هو أجدى أسلوب للمتابعة . ومع
ذلك فتقرير الرقابة للأفراد العاديين على دولهم ، يخالف التقه
الدولي التقليدي الذي يعتبر معاملة الدولة للأفراد التابعين لها
من صميم سلطانها الداخلي ، الذي لا يجوز للمنظمات الدولية
أن تتدخل فيه .

ولا يمكن السماح بمثل هذه الرقابة إلا اذا وافقت الدولة المعنية على تقييد حقوقها في هذا المجال عن طريق قاعدة دولية اتفاقية أو عرفية ، كما أنه « في القانون الدولي الحديث » ، نجد عددا كبيرا من القواعد تخص الأفراد مباشرة • ولعله من المناسب بالنسبة لها أن يمنح هؤلاء الأفراد دورا معينا في الاشراف على تطبيق هذه القواعد • ونجد تطبيقا لهذا النظام في اطار خطة تقديم النكاح لسكان الأقاليم الخاضعة للصاية •

ب — المنظمات الدولية وفكرة الجزاء في القانون الدولي :

٤٥ — من العناصر الأساسية للقاعدة القانونية ، أن يكون هناك جزاء يترتب على مخالفة قواعد • ويقوم بتطبيق هذا الجزاء في الدول الحديثة هيئات منظمة تستطيع أن تمارس اختصاصها رغما عن الأفراد ، ولكن القانون الدولي تنقصه هذه السلطات التأسيسية مما أدى الى التشكيك في مدى تمتع قواعد بوصف الالتزام (١) • وتبدو المنظمات الدولية ذات أثر هام في تطوير فكرة الجزاء في القانون الدولي • فهي قد طورت جزاءات ادارية مثل الرقف أو الفصل من العضوية ، بما يترتب عليه من الحرمان من المزايا التي توفرها المنظمة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى تملك المنظمة الدولية الأم — الأمم المتحدة — سلطة تطبيق جزاءات عن طريق استخدام القوة المسلحة ، ويقرر الميثاق هنا التدابير اللازمة لانشاء هذه القوات واستخدامها (٢) •

ولدى المنظمات الدولية وسائل عديدة تستطيع أن تضغط بها على الدول الأعضاء ، ونذكر على الخصوص أن وجود بعض صيغ

(١) راجع على سبيل المثال مؤلف الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، ص ٢ والدكتور محمد حافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ص ٣٧ •

(٢) يراجع الباب السادس من ميثاق الأمم المتحدة •

الأطراف أو بحشية الحملان مخالفة للقرار رسمياً ، قد يشجع الدول على التنفيذ .

والأهم من ذلك أن تنفيذ القرار ليس دأماً مسألة قانونية أو مسألة قانونية فحسب ، فالهوامم السياسية تلعب دوراً هاماً ، وخاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول الأعضاء ، ومدى الرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وتوجد عناصر أخرى تقض على إعطاء القواعد الدولية فاعلية كبيرة نتيجة لقيام المنظمات ، ونقصد بها تعدد الأطراف الذين قد يهتمون بالقرار وضغطهم لتنفيذه ، فضلاً عن المنظمات ذاتها والأجهزة الإدارية بها ، يهتم كل عضو بتنفيذ الأعضاء الآخرين للقرارات ، ويقف الزأى الضلم داخل الدول طرفاً آخر ذو أهمية كبيرة . كل هذم الأطراف تملوس دوراً في تنفيذ النظام القانونى للمنظمات الدولية (١) .

(١) يراجع فى التفاصيل

P. Reuter. Droit international Public Paris 1958, P. 9, H. schermers, international institutional law, leiden 1972 P. P. 58.

ويعدد شيرمرس الجزاءات التى يمكن للمنظمة أن تمارسها على الدول الأعضاء على النحو الآتى : وقف حقوق التصويت - وقف التمثيل - وقف الاستفادة من خدمات المنظمة ، وقف حقوق ومزايا العضوية ، الاستبعاد من بعض الأجهزة - الفصل من المنظمة ، جزاءات تمارس بواسطة المنظمات الأخرى ، فضلاً عن الجزاءات العيسيرية ، والجزاءات التى توقع عن طريق الدول الأخرى ، جزاءات توقع على الأفراد ، جزاءات تنفذ عن طريق الأنظمة الداخلية للدول .

الباب الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نعرض في هذا الباب للعلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وهي تلك التي تخرج عن دائرة العلاقات الداخلية للمنظمات التي عرضناها في الباب الثاني . وسوف نقسم هذا الباب الى فصلين ، نبء في الأول صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وفي الثاني وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصل الأول

صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

المبحث الأول

العلاقات مع الدول

١ - الدول غير الأعضاء (١) :

تعد العلاقات بين المنظمة والدول غير الأعضاء فيها نادرة ، فمعظم المنظمات الدولية تقتصر علاقاتها على الدول الأعضاء فقط . وإذا مما احتاجت إلى التأثير في سياسة الدول غير الأعضاء ، فإنها تفعل ذلك من خلال الدول الأعضاء . وإذا ما كانت الدول غير الأعضاء مهتمة بنشاط المنظمة فإنها يمكن أن تصبح عضواً فعلياً أو منتسباً فيها .

..... ومع ذلك فتوجد حالات يعيد هيام علاقات بين المنظمات الدولية ودولة غير عضو ، مسألة ضرورية .

١ - فالدول غير المؤهلة لأية صورة من صور العضوية يمكن أن تقبل كمراقب observer في اجتماعات المنظمة : ويسمح هذا النظام لهذه الدولة بالمساهمة في أعمال المنظمة . ومع ذلك فإن أهمية حضور الدولة كمراقب تختلف من حالة إلى أخرى . فحضور الدولة التي تمنع من العضوية لأسباب سياسية مثل حضور ألمانيا في الماضي كمراقب في الأمم المتحدة أهم بكثير من

(١) يراجع شارمز ، القانون التنظيمي الدولي ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢١٢

حضور دولة كموناكو تمنع من العضوية بسبب صغر حجمها (١) .

٢ — ويمكن أن تتأثر الدولة غير العضو بنشاط المنظمات الدولية . وعلى سبيل المثال نجد الدول غير الأعضاء في بعض المنظمات الفنية — كاتحاد البريد العالمي أو الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، تطبق نفس القواعد التي تطبقها الدول الأعضاء ، فهي لا تستخدم أنظمة مختلفة لملاحقتها الجوية أو لاتصالاتها اللاسلكية . ففي مثل هذه الحالات ، نجد الدول غير الأعضاء تضار من عدم قدرتها على المساهمة في خلق القواعد التي تطبق عليها ، وان كانت المنظمات الدولية تحاول ما أمكن أن تعالج المشاكل الخاصة التي تنشأ من للدول غير الأعضاء من أجل تأكيد التطبيق العملي للقواعد التي تضعها .

٣ — وتستطيع الدول غير الأعضاء أن تتفاوض مع المنظمات الدولية . وكثيراً ما أبرمت اتفاقات بين المنظمات ودول غير أعضاء فيها . والعلاقات التي تنشأ عن مثل هذه الاتفاقات تشبه إلى حد كبير تلك التي تنشأ من مثل هذه الاتفاقات إذا ما أبرمت بين الدول . وفي هذه الحالات تتصرف المنظمة الدولية كما لو كانت دولة .

٢ — القول المختصر :

قد تكون العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء داخلية أو خارجية : فالدول تمثل عناصر للمنظمة وبهذا المعنى فإن "نشاطها يمكن أن تكون داخلية" وهي أيضاً قد تكون طرفاً مقابلاً للمنظمة

(١) دخلت كل من ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية عضوية الأمم المتحدة في بداية الدورة الثامنة والعشرون للأمم المتحدة عام ١٩٧٣ وقد تم ذلك في إطار سياسة التقارب بين الشرق والغرب واعتراف كل من الجانبين بالجانب الآخر .

في التعامل معها ، وهنا تكون العلاقة خارجية • ويمكن أن يقوم التمييز بين العلاقات الداخلية والعلاقات الخارجية على معيار شكلي • فالتزامات التي تنتج عن الميثاق أو النظام الأساسي أو عن قرارات المنظمة ، والتي تفسر عادة على كل الدول الأعضاء على وجه المساواة تعد علاقات داخلية • أما الالتزامات التي تنشأ عن طريق اتفاقية خاصة بين المنظمة وأعضائها فهي تعد علاقة خارجية • وهكذا فإن الالتزام بدفع الحصة المالية المفروضة على الدولة يعد التزاما داخليا ، تتحمله كل دولة عضو بحسب قدرتها ، كعنصر من عناصر المنظمة • أما الاتفاق الخاص الذي تبرمه المنظمة الدولية مع أعضائها بشأن المساعدة الفنية مثلا ، فإنه يدخل في نطاق العلاقات الخارجية • ويمكن أن نعتبر دفع دولة لمساهمات مالية غير القدر المفروض عليها للمنظمة بمثابة علاقة خارجية •

٣ - الدول المضيفة :

توجد علاقة خارجية خاصة بين المنظمة والدولة المضيفة ، والتي تكون عادة إحدى الدول الأعضاء • ومع ذلك فهناك حالة فريدة نجد فيها دولة غير عضو تضيف منظمة دولية « سويسرا » وترسم اتفاقات المقر *headquarters agreement* العلاقات بين المنظمة والدولة المضيفة ، وحتى في حالة غياب مثل هذه الاتفاقات ، فإن المنظمة تكون ملتزمة باحترام قوانين الدولة المضيفة ، وتلتزم الدولة المضيفة — من ناحية أخرى — بتسهيل عمل المنظمة الى أكبر حد ممكن ، باحترام حصانة مقرها ، وباعطائها الامتيازات المالية والاعفاءات الضريبية اللازمة • وتلتزم دولة المقر أيضا بأن تدخل في اقليمها ممثلي الدول الأعضاء ، وبأن تمنحهم الامتيازات والحصانات اللازمة لتأدية وظائفهم •

وبالرغم من أن الالتزام بقبول ممثلي الدول الأعضاء ينتج منطقيا ، من المضيفة التي تعطيها الدولة للمنظمة ، فإن الالتزام

بقبول المراقبين من الدول غير الأعضاء لا يمكن أن يؤسسه على الضيافة • وتعالج بعض اتفاقات المقر المشكك بتقريرها السماح للمراقبين بالحضور • وقد جاء بمشروع الاتفاقية التي أعدتها لجنة القانون الدولي حول تمثيل الدول في المنظمات الدولية ، ما يلزم الدولة المضيئة بمنح طائفة من التسهيلات للممثلين والملاحظين المرسلين من الدول الى المنظمة المعنية (١) •

المبحث الثانى

العلاقات مع المنظمات الدولية الأخرى

١ — أسرة المنظمات الدولية :

ان العلاقات بين المنظمات الدولية قد تكون أقوى من مجرد التبادل العرضى للمعلومات ، أو ارسال المراقبين ففى أسرة المنظمات الدولية نجد تقسيما للأعمال ، وكل منظمة تلعب دورا من خلال الوحدة الكبرى التى تمثلها الأسرة • وهنا ينبغى أن تقوم علاقات تنظيمية ، قد تأخذ صورة الأجهزة المشتركة ، ووحدة العضوية •

(٢) أسرة الأمم المتحدة :

ان مؤسسى الأمم المتحدة قد ترددوا بين أن يعتمدوا منظمة مركزية أساسية تحتوى كل الأنشطة ، أو منظمة سياسية فقط ، تاركين التعاون المنظم لمنظمات منفصلة ومستقلة • وقد اختلفوا أخيرا فكرة التركيز الوظيفى ، على أساس أن تكون وظائف الأمم المتحدة محدودة ، وتنشأ منظمات أخرى مسئولة عن دقول محددة التعاون الدولي ، على أن يتم الوصل بين هذه المنظمات

(1) R. Gey, L'accès au siège des organisations internationales, RGDIP, 1962. 357.

• المتخصصة والمنظمة الأمم (١) •

وهكذا تم تأسيس شبكة مترابطة من المنظمة الدولية هي أسرة الأمم المتحدة أو نظام الأمم المتحدة •

ولقد برر هذا الوضع بالأسباب الآتية :

١ — اعتبارات تتصل بالتخصص :

أظهر التقدم العلمى الحديث أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات ، ومنها المنظمات الدولية • ونظرا لوجود حقول فنية تماما ، فمن الأفضل أن تخصص لها منظمة مستقلة • فضلا عن أن الأنشطة الفنية تتطلب أن يقوم التعاون بين الدول فيها من خلال المنظمات : الهيئات الحكومية التى تقوم بالأعمال المماثلة فى داخل الدولة ، وهو ما لا يتسنى تحقيقه ان لم تتم منظمات لا تقتصر على التمثيل السياسى وحده •

٢ — اعتبارات سياسية :

من المفضل ابعاد التعاون الاقتصادى والاجتماعى والفنى عن النشاط السياسى لعدة أسباب :

(١) لا شك أن تركيز كل الأنشطة فى منظمة واحدة • قد يترتب عليه أن يستحوذ النشاط السياسى على الاهتمام الأكبر وعلى الأموال •

(٢) قد لا تنجح المنظمة الأمم فى القيام بوظيفتها على النحو الأكمل ، وهنا يجب ألا يعتمد التعاون الدولى على نجاح أو عدم نجاح منظمة واحدة • ان دولة كبرى قد لا ترغب لسبب أو لآخر فى

(1) Jacques Dagory, Les rapports entre les institutions Spécialisées et l'ONU, RGDIP, 1969, —. 285.

الاستمرار في عضوية المنظمة السياسية ، وقد أظهرت تجربة مسببة الأمم أن فشل المنظمة قد يستتبع مثل هذا الحرف ، وهنا يجب انقاذ المنظمات الأخرى من هذه التأثيرات .

(٣) يسمح هذا النظام بدخول دول ليست أعضاء في المنظمة الأم في عضوية المنظمات المتخصصة ، عند تحول الأسباب السياسية دون دخول دولة في المنظمة الأم (سويسرا) ، ولكنها لا تمنع تعاونها مع المنظمات الأخرى .

ومع ذلك يثير البعض (١) الشك فيما إذا كان هذا التوزيع الوظيفي بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة لا يزال هو النموذج الأحسن ، بعد أن تزايدت مهام المنظمات الدولية ، خاصة في حقول التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، في الحقل الأخير قد يكون من الأفضل والأكثر فاعلية أن تتولاه منظمة واحدة . وعلى أية حاله فمن الصعب تغيير الهيكل الحالي لأسرة الأمم المتحدة (٢) .

هذا ويوجد ثلاثة أنواع من المنظمات التي تكون أسرة الأمم المتحدة : الأولى الوكالات المتخصصة وهي : منظمة العمل الدولية (ILO) International Labour Organization

منظمة الأغذية والزراعة

(FAO) Food and Agriculture Organization

منظمة الأمم المتحدة للتعليم والثقافة والعلوم
United Nations educational Scientific and cultural organization (UNESCO)

منظمة الصحة العالمية
(WHO) World Health Organization

منظمة الطيران المدني
(ICAO) International Civil Aviation organization

(١) شارمن ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ٦٧٤ .

(٢) رأينا أن نفس هذه الأسباب هي التي بررت توزيع العمل في داخل المنظمة الواحدة ، يراجع ما سبق ص ١٢٤ وما بعدها .

منظمة الأرصاد الجوية

(WMO) World Meteorological Organization

اتحاد البريد العالمي

(URU) Universal Postal Union

الاتحاد الدولي للمواصلات التلغرافية واللاسلكية

(ITU) International Telecommunications Union

صندوق النقد الدولي

(IMF or FUND) international Monetary Fund

البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD or Bank)
Bank for Reconstruction and Development

المؤسسة المالية الدولية

(IFC) International Finance Corporation

هيئة التنمية الدولية

(IDA) International Development Association

والنوع الثاني يدخل في باب الوكالات المتخصصة ، وإن كانت
لم تنشأ بنفس الطريقة ، ونجد هنا منظمين : الأولى هي الوكالة
لدولية للطاقة الذرية

The International Atomic Energy Agency (IAEA)

وقد أبرمت اتفاقاً مع الجمعية العامة للأمم المتحدة وليس
مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي . لذا فقد يثير الشك في
استيفائها — فنياً — للشروط اللازمة لكي تصبح وكالة متخصصة
ولكن لعدد من الاعتبارات العملية تعد في مركز مماثل (١) . والثانية

(١) تشترط المادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحدة لقيام الوكالة
المتخصصة أن يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، ممثلة في مجلسها
الاقتصادي والاجتماعي . وتوجد بالفعل اتفاقات بين كل الوكالات المتخصصة
والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وذلك باعتباره الجهاز المتخصص
في هذه الشؤون . ومع ذلك فنحن نرى أن إبرام الجمعية العامة
للأمم المتحدة للاتفاق بدلا من المجلس ، لا يسلبها صفة الوكالة

هي الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة
The general Agreement on Tariffs and trade (GATT)

وقد أنشئت لكي تكون تنظيماً مؤقتاً حتى تقوم منظمة التجارة الدولية . لذا لم يكن لها أجهزة مستقلة . ولكنها تطورت مع الزمن وتحولت الى منظمة دولية تشبه الوكالات المتخصصة بدون أن يكون لها نظام أساسي .

والطائفة الثالثة من المنظمات التي تدخل في أسرة الأمم المتحدة هي الهيئات الصغرى والتي وان تمتعت في أداء أعمالها بقدر من الاستقلال يقل أو يكثر ، إلا أنها لا تتمتع بشخصية قانونية . فهي من الناحية الشكلية تعد أجهزة ، ولكنها تتمتع باستقلال كاف لكي تعمل كمنظمات منفصلة . بل قد يكون لها أعضاءها المتميزون .

ولقد أنشئت هذه الهيئات كأجهزة للجمعية العامة كنوع من التوفيق السياسي . فبعض الدول تريد أن تنشأ للأنشطة التي تقوم بها ، منظمات دولية مستقلة ، وبعضها لا تريد إلا مروعاً ثانوية للأمم المتحدة . وتحت خشية ألا تصدق هذه الدول على اتفاقات تنشئ منظمات مستقلة في هذه التخصصات - مع أن مساهمتها فيها أساسية - فإن أفضل الحل هو إنشاء جهاز مستقل

independence organ

والهيئات الصغرى في الأمم المتحدة هي :

المتخصصة ، وذلك بحكم أن الجمعية العامة هي الجهاز العام للمنظمة والذي تعمل تحت إشرافه الأجهزة الأخرى ، وعلى الخصوص المجلس الاقتصادي ومجلس الوصاية . فضلاً عن أنه لا خوف من ممارسة هذه الوكالات لاختصاصات مماثلة لغيرها ، وبشكل لا يختلف عنها . ولا نعتبر هذا الفارق الشكلي أساساً لاستبعادها من طائفة الوكالات ، لأن العبرة بالمعنى لا بالأشكال والمباني .

برنامج الأمم المتحدة للتنمية
The United Nations Development Programme (UNDP)
، صندوق الأمم المتحدة للمطفولة
The United Nations Children's Fund (Unicef)

لجنة الأمم المتحدة العليا للاجئين
The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
The United Nations Institute for Training and Research

معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث (Unitar) وكالة الأمم
المتحدة لأعمال العون ولاغثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق
الأوسط
The United Nations Relief and works
Agency for Palestine Refugees in the Near east (UNRWA)

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
United Nations Industrial Development Organization
(UNIDO)

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
The United Nations conference on Trade and Development
(Unctad)

صندوق الأمم المتحدة للتنمية
U. Nations Capital Development Fund (UNCDF)

برنامج الغذاء العالمي
World food Programme (WFD)

وفيما عدا برنامج الغذاء العالمي الذي تتقاسم المسؤولية فيه
الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، نجد أن كل الهيئات الأخرى
تخضع لاختصاص الأمم المتحدة (١) .

ومعظم الاتفاقات التي تبرمها الأمم المتحدة مع الوكالات
المتخصصة متشابهة . وتتفق فيها الوكالات على أن تنفذ كافة
التوصيات التي توجه إليها من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن .

(1) George Fischer, L'accord entre l'ONU et l'Agence internationale de l'Energie atomique, AFDI 1957, P. 375.

وعليها أن تساعد مجلس الأمن إذا ما اتخذ قرارات لحفظ السلم والأمن . وتتفق أيضا على تنسيق أنشطتها من أجل منع الازدواج والتداخل في الأجهزة الإدارية ، ولتكوين خلية مدنية ، ولية موحدة . وتتفق أخيرا على التبادل الكامل للوثائق والمعلومات مع الأمم المتحدة .

وتتشاور الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة عند اعداد ميزانياتها ، وعلى أنه تتطابق ما أمكن مع المستويات الموصى بها من الأمم المتحدة .

هذا وبالإضافة الى هذه العلاقات بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة نجد الوكالات تقيم روابط فيما بين بعضها البعض . وهناك اتصالات عديدة قد أبرمت بين الوكالات المتخصصة لتقوية العلاقات المتبادلة .

(ب) أسر المنظمات الإقليمية :

هذا ونجد على المستويات الإقليمية أسرا متعددة المنظمات الدولية تقوم بينها روابط عديدة على نحو ما رأينا في نطاق الأمم المتحدة ، فهناك أسرة المجتمعات الأوروبية ، وأسرة الجامعة العربية ، وأسرة منظمة الدول الأمريكية ... الخ .

الفصل الثاني

وسائل المداخل الخارجية للمنظمات

ما هي الوسائل التي تمارس بها المنظمات الدولية علاقاتها الخارجية مع الدول والمنظمات الأخرى ؟

سننتهي الإجابة على هذا السؤال في الفقرات التالية •

المبحث الأول

الاتفاقات الدولية

١ - فكرة الاتفاق :

يذهب بعض الفقهاء الى تخصيص لفظ اتفاق agreement للمعاهدات التي تبرم بواسطة المنظمات الدولية ، وان كان يشترط كأي نوع من أنواع المعاهدات أن يعمل بمقتضى قواعد القانون الدولي ... وهذا يميزه عن الترتيبات arrangement ذات القيمة الأقل الزاماً ، كأي عقود تبرمها المنظمات الدولية بمقتضى قانون الدولة التي توجد عليها (١) •

ومن المنتزح بشكل عام أن أشخاص القانون الدولي وحدهم

(١) لا يوجد فارق حاسم في نظر أصحاب هذا الاتجاه بين الاتفاقات والعقود . فالاتفاقات مثل تلك التي تتعلق باتفاقات المقامر مع الدولة المضيفة ، قد تشير الى القانون الوطني لتنفيذ بعض النصوص ، أما العقود (مثل عقود ايجار المباني) ، فقد تؤدي في النهاية الى تسوية المنازعات التي قد تنور بشأنها بمقتضى قواعد القانون الدولي . ويمكن أن نصنف إحدى الوسائل بأنها « اتفاقات » أو عقود بمقتضى أحكام القانون الدولي ، على ما يظهر من السياق والهدف الذي تبتغيه هذه الاداة •

يراجع شارمز، القانون التنظيمي الدولي ، المرجع السابق ص ٦٩٧ .

هم الذين لهم أهلية صناعة المعاهدات • ولكن أشخاص هذه الروابط ليست وحدها المعيار الفاصل لتحديد طبيعتها • والأهم من ذلك هو هدف وموضوع العلاقة • ففي كثير من الحالات أبرمت اتفاقات مع وحدات لم يعترف بها كأشخاص قانونية دولية • فالأمم المتحدة قد أبرمت اتفاقات مع سلطات كاتنجا بشأن مناطق الدفاع في هذه المقاطعة لزائير ، وكذلك اتفاقا بوئف اطلاق النار (١) فالاتفاقات يقصد بها أن تحكم بواسطة القانون الدولي • وقد تقبل هذه الوحدات كأشخاص قانونية دولية فعليه *de facts* *Subjects of international law* من أجل الهدف الخاص الذي جعل هذه الاتفاقات تبرم معهم • وفي حالات أخرى يكون الاعتراف بالمعاهدات على أساس أنها اتفاقات دولية على أساس مضمونها وهدفها - وبدون النظر إلى أطرافها - وان لزم أن تطبق عليها قواعد القانون الدولي •

أما العقود بين الدول والأشخاص الدولية الخاصة « الشركات الخاصة على الخصوص » فرغم أنها لها قيمة عملية كبيرة إلا أنها ذات طبيعة مختلفة (٢) •

ويمكن أن تأخذ الاتفاقات بين المنظمات الدولية صوراً مختلفة • هي الاتفاقات الشكلية *formal agreements* ، تبادل المذكرات *exchange of notes* والمعاهدات الشفوية *oral agreement*

٢ - الاختصاص بإبرام المعاهدات :

(١) أهلية المنظمات الدولية في إبرام المعاهدات :

من المسائل التي تترتب على تقرير الشخصية القانونية للمنظمات

(1) UN Doc. S14557, Para 19.

(٢) راجع مقال مالك الشيشيني عن العقود شبه الدولية بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، عام ١٩٦٨ ص ٨١ ، بالفرنسية .

أهليتها في إبرام المعاهدات • ولقد صارت هذه القاعدة من القواعد القانونية العرفية • ويكفى أن نذكر أنه في الفترة من ١٩٤٤ حتى ١٩٦٠ ، أبرمت المنظمات الدولية أكثر من ألف اتفاقية ، وبين ١٩٦٠ — ١٩٦٥ أبرمت المنظمات سبعمئة اتفاقية أخرى (١) •

وتقرر موثيق بعض المنظمات صراحة حق المنظمة في إبرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى •

فالمادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة تتكلم مثلاً عن إبرام معاهدات خاصة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحة عن طريق مجلس الأمن • وتتطلب المواد ٧٥ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٨٥ من ميثاق الأمم المتحدة عقد اتفاقات لتنظيم نظام الوصاية الدولى • ولقد أبرمت العديد من الاتفاقات لهذا الغرض مع أعضاء الأمم المتحدة • ولقد ثار خلاف حول ما إذا كانت الأمم المتحدة تعد طرفاً في اتفاقات الوصاية • ولما كانت كل اتفاقات الوصاية تد ووفق عليها صراحة عن طريق أحد أجهزة الأمم المتحدة ، كما أنها تعطى حقوقاً وترتب التزامات للامم المتحدة ، كما أن العديد منها تقرر أنها لن تنفذ إلا إذا وافق عليها مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، فلقد اتفق على أن الأمم المتحدة تعد طرفاً في مثل هذه الاتفاقات •

كما أنه في مجال المعاهدات بين المنظمات والدول غير الأعضاء نجد بعض النصوص في موثيق بعض المنظمات تحكمها • ونجد مثلاً لذلك في موثيق المجتمعات الأوربية التى تعطى لها حق إبرام الاتفاقيات التجارية واتفاقيات الانتساب الى المجتمعات ، مع الدول غير الأعضاء •

{1} Hungdah chiu, The capacity of international organization to conclude treaties, and the Special aspects of the treaties so concluded, The Hauge, 1966, p. 50.

وأخيرا ففى مجال الاتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى نجد العديد من النصوص ، من ذلك الاتفاقات التي تمنح بها الأمم المتحدة أنظمة الوكالات المتخصصة لعدد من المنظمات الدولية ذات الصلة العالمية (المادة ٦٣ من الميثاق) •

وقد لا تحتوى المواثيق على أية نصوص بهذا الخصوص ولكن ذلك لا يحول دون ممارستها لهذا الاختصاص • وفى كلتا الحالتين تبرم المنظمات اتفاقات فى ميادين الاختصاصات الممنوحة لها ، ونجد أن معظم المنظمات الدولية قد أبرمت اتفاقات المقرر بدور تخويل صريح من المواثيق المنشئة لها •

كذلك فإنه من المسلم به أن أهلية التعاقد للمنظمات الدولية لا تعتمد فقط على النص عليها من جانب المواثيق المنشئة لها ، ولكنها تقوم أيضا على قرارات وقواعد أجهزتها المختصة ، وعلى تطور القانون التنظيمى الدولى • ولعل ذلك هو الذى يفسر إبرام المنظمات الدولية المنشئة قبل الحرب الثانية للعديد من الاتفاقات بعد عام ١٩٤٥ مع أنها لم تكن تفعل من قبل ، ولم تحتو مواثيقها على أية نصوص بهذا الخصوص •

(ب) مدى السلطة التعاقدية :

هل تملك كل المنظمات سلطة إبرام الاتفاقات أو البعض منها فقط ؟ وفى أى الموضوعات تملك المنظمات إبرام الاتفاقات ؟

من المسلم به الآن أن كل المنظمات الدولية لها سلطة إبرام المعاهدات • ومع ذلك فهذا الحق مقصور على الحقول التى للمنظمات اختصاصات العمل فيها وليس من السهل الفصل بين السلطات الخارجية ، وتلك الداخلية للمنظمات • وعندما تكون المنظمة مختصة بتنظيم حقل معين ، فإنها تعبد بالتبعية بمختصة بعمل اتفاقات فى نطاق هذا الحقل • وفى العمل الدولى ، تستطيع العديد من المنظمات

الدولية إبرام عدد قليل من الاتفاقات ليس بسبب أن المنظمة ليس لها الحق في إبرام المعاهدة ، ولكن لأن حقل عملها مقيد .

على أنه من الملاحظ أن الأهلية التعاقدية للمنظمات لم تمارس إلا بالنسبة للاتفاقات التعاقدية التي نجد أن لكل من المنظمة والطرف الآخر فيها مصلحة معتبرة . ولا توجد منظمة دوائية طرفا في معاهدات شائعة ، من النوع المتعدد الأطراف . ويجب أن يتغير ذلك في المستقبل . ويجب أن تكون المنظمات العسكرية أطرافا في المعاهدات المتعلقة بقانون الحرب ، كذلك فإن المنظمات التي تستخدم اذاعات أو سفنًا أو طائرات ، ينبغي أن تكون أطرافا في المعاهدات المتعلقة بالاتصالات أو الملاحة . وترغب جماعة السوق الأوروبية المشتركة في أن تصبح طرفا في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان . ولقد أثير هذا الخلاف عام ١٩٦٨ في مؤتمر الأمم المتحدة للسكر . فلقد أصر ممثل السوق الأوروبية المشتركة على أن منظماته لا يمكنها إلا أن توقع اتفاقا كوحدة مستقلة ، بينما عارضت ذلك روسيا على أساس أن الدول وحدها هي التي يمكن أن تكون أطرافا في المعاهدات . وعند التصديق على المعاهدات التي نتجت عن المؤتمر أعلنت روسيا صراحة أن مساهمتها المحتملة مع السوق الأوروبية المشتركة في الاتفاقية لا تتضمن الاعتراف بها . ولم تفعل ذلك دول أخرى كالمجر وبولندا اللتان صدقتا على الاتفاقية بدون تحفظ . وهكذا أصبحت السوق الأوروبية عضوا في هذه الاتفاقية ، وساهمت بعدها في العديد من الاتفاقات والمؤتمرات الأخرى (١) .

(ج) الجهاز المختص :

مع أن اختصاص المنظمات الدولية في إبرام الاتفاقات من خلال أجهزتها ، وليس من خلال مجموعة الدول التي تتكون منها — أصبح

أمرا مسلما به ، الا أنه لا يوجد اتفاق حول أى من هذه الأجهزة هو المختص بإبرام الاتفاقات • والرأى الأكثر قبولا بهذا الشأن هو الذى يتجه الى أن « الأهلية لإبرام المعاهدات فى حقل معين ، تعتبر جزءا من سلطة تنظيم هذا الحقل • والجهاز المسمى فى الحقل المعنى سوف يكون — لهذا السبب — هو المختص بإبرام الاتفاقات — ويكون ذلك فى العادة هو المؤتمر العام (١) » •

وتعطى بعض المنظمات — مع ذلك — مهام خاصة لأجهزة نمارسها بشكل قاصر ، وهنا فان هذه الأجهزة هى التى تملك التعاقد فى نطاق هذه المهام « مجلس الأمن فى مسائل السلم والأمن الدوليين » • كما أنه فى العمل ، فوض سكرتارى المنظمات — بالتعاقد فى الشؤون الادارية مثل تبادل الوثائق ، استخدام صالات المؤتمر • الخ • ومع ذلك فان هذا التفويض لا يمس سلطة المؤتمر العام فى التعاقد ، ومن ثم فمن حقه أن ينهى أى تعاقد أبرم بواسطة السكرتير العام دون أن يحصل على موافقة المؤتمر عليه •

٣ — أنواع الاتفاقات :

(أ) تقسيم المعاهدات وفقا لحقوقها :

لا تملك المنظمات سلطة إبرام المعاهدات الا فى الحقول المختصة فيها • ونجد أن بعض هذه الحقول عامة بالنسبة لكل المنظمات ، وبعضها الآخر يأتى من المهمة الخاصة التى عهد بها الى المنظمة .

(١) يراجع شرمر ، القسانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٥ •

وقد اقترح بريرلى فى تقريره المقدم للجنة القانون الدولى أن يتولى هذه المهمة جهاز التمثيل الكامل فى المنظمة its plenary organ يراجع الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى عام ١٩٥٠ الجزء الثانى • ص ٢٢٢ •

١ — اتفاقات حول الأنظمة الأساسية للمنظمات ، والعلاقات مع المنظمات الأخرى •

لكل منظمة دولية اختصاص إبرام معاهدات حول أنظمتها الأساسية • وقد تتعلق هذه المعاهدات بوضعها في أراضى الدولة المضيفة (اتفاقات المقر) أو في دولة سوف تعقد فيها أحد المؤتمرات ، وقد تتعلق بالامتيازات والحصانات المقررة للمنظمة ولهيئاتها العاملة ، وتملك كل المنظمات حقاً طبيعياً في الدخول في اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى حول علاقاتها المتبادلة ، وللتسيق بين أنشطتها (التمثيل المتبادل ، تبادل الوثائق ، الاقتراحات المتبادلة في جدول الأعمال) وتشير التطورات الحديثة الى أن كل المنظمات الدولية تستطيع أن تبرم اتفاقات حين المساعدات التي تقدمها للدول الأعضاء •

٢ — اتفاقات تتصل بالحقل الذي تعمل فيه المنظمة :

أما المعاهدات التي تستهدف الوظائف الخاصة بالمنظمة الدولية فهي ليست كثيرة • وقلة من المنظمات هي التي تستخدم الاتفاقات كوسائل هامة لانجاز مهامها ، مثل « اتفاقات القروض التي يبرمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، اتفاقات الانتساب الخاصة بالسوق الأوربية المشتركة ، الاتفاقات بين الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والدول الأعضاء ... الخ » • كما أن منظمة الأمم المتحدة قد أبرمت العديد من الاتفاقات مع الدول الأعضاء « اتفاقات الوصاية — اتفاقات مع مصر وقبرص ولبنان والكونغو بشأن الوضع القانوني لقوات الطوارئ الدولية فيها ، أو المراقبين الذين ترسلهم تحت إشرافها » •

٣ — اتفاقات تنشئ منظمات دولية جديدة :

تلقى أهلية المنظمات الدولية لإنشاء منظمات أخرى معارضة في العلاقات الدولية • ولكن الرأي الغالب يتجه الى جواز ذلك •

فما دما قد قبلنا المنظمات الدولية كأحد -خاص قانونية دولية ،
فانه من اللازم أن نسمح لها بأن تنجز كل الوظائف التي أنشئت من
أجلها . ويعرف العمل أمثلة قليلة لحالات ساهمت فيها منظمات
دولية قائمة في انشاء منظمات أخرى (أنشأت الأمم المتحدة ومنظمة
الغذية والزراعة ، برنامج الغذاء العالمي الذي بدأ في العمل
منذ عام ١٩٦٣ ، وأنشأت السوق الأوروبية المشتركة منظمات
عديدة ، وأن كانت ليست بالشكل الذي تتخذه المنظمات الأخرى
رسمياً ما يقتصرون على إنشاء مناطق حرة) .

(ب) تقسيم الاتفاقات بحسب الأطراف :

قد تبرم الاتفاقات مع دول أعضاء ودول غير أعضاء ومنظمات
دولية أخرى . كما قد تكون ثنائية أو متعددة الأطراف .

وقد تنشئ بعض الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف
علاقة بين منظمة دولية ومجموعة من الدول ، مثل الاتفاقية المبرمة
بين البنك الدولي للانشاء والتعمير وسبع دول نامية والمسممة
indus Basin Development fund agreement.

وعلى العكس فقد تقوم اتفاقيات بين دولة واحدة وعدة منظمات
دولية . مثل الاتفاقات القياسية في مسائل المساعدة الفنية .

ويمكن تصنيف المعاهدة المبرمة حول امتيازات وحاصلات الأمم
المتحدة على أساس أنها معاهدة متعددة الأطراف ، وبالرغم من
أن الأمر قد يكون بصدد منظمة واحدة ، فإن الأطراف قد لا تكون
كذلك واحدة ، فقد تختلف مصالحهم وقد تنشئ الاتفاقية حقوقاً
وواجبات متبادلة بينهم .

(ج) التقسيم بحسب شكل الاتفاقية :

قد تأخذ الاتفاقية شكلاً رسمياً وقد لا تتخذ هذا الشكل .
ففي حالات عملية عديدة ، قد أبرمت العديد من الاتفاقات بدون
شكل رسمي وعادة ما توافق الأمانات على تبادل الوثائق بدون

إبرام أى اتفاق رسمى • وبحسب المبدأ يمكن القول بأن مثل هذه الاتفاقات غير الرسمية يكون ملزما قانونا كما لو كان اتفاقا رسميا • فإى اتفاقية ، تدخل فى حوزة المنظمة تكون ملزمة لهذه المنظمة بصرف النظر عن شكلها •

ومع ذلك فقد تدل الظروف على أن القصد من جعل الاتفاق غير رسمى هو استبعاد قوته الملزمة أو السماح بالانسحاب منه بالإرادة المنفردة ، وهنا تقل القيمة القانونية له •

المبحث الثانى

العلاقات الدبلوماسية

أولا : فكرة العلاقات الدبلوماسية :

تقوم البعثات الدبلوماسية المتبادلة بين الدول بمجموعة من الوظائف الهامة أهمها : تمثيل الدولة المرسله لدى الدول المرسل اليها وحماية مصالحها ومصالح رعاياها لديها ، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة ، تتبع التطورات والحوادث فى الدولة المستقبلة وارسالها بالوسائل المشروعة الى الدولة المرسله ، تدعيم العلاقات الودية بين الدولتين المرسله والمستقبلة (١) •

ولا يمكن أن تقوم المنظمات الدولية بكثير من هذه الوظائف ، نظرا لاختلاف طبيعة علاقات المنظمات الدولية عن علاقات الدول ، فمن المعروف أن مصالح المنظمات الدولية مقصورة على نطاق معين من الأعمال ، وأن سلطاتها تختلف عن سلطات الدول • وينبغى لذلك أن نحسب حساب هذا الفارق عند مناقشة الفكرة •

(١) راجع المادة الثالثة من اتفاقية فينا للحصانات الدبلوماسية المبرمة عام ١٩٦١ •

ان العلاقات الدبلوماسية بين الدول قد تكون سلبية أو ايجابية. فعندما ترسل احدى الدول بعثة دبلوماسية الى دولة أخرى ، فانها تمارس حقها في الايفاد الايجابي ، بينما الدولة التي تستقبل بعثة دبلوماسية تستخدم حقها السلبي في الايفاد . ومع ذلك فالفارق ليس جوهريا فالحق الايجابي بالنسبة لاحدى الدول يعتبر سلبيا بالنسبة للآخرى . ولكن في العلاقة بين الدولة والمنظمة الدولية قد يكون الفارق أكثر أهمية . فالإيفاد السلبي لمنظمة دولية يعنى أن ممثلى الدول سوف يقيمون بمقر المنظمة في اقليم الدولة المضيفة . أما الإيفاد الايجابي لمنظمة دولية فيتطلب بعثات خاصة للمنظمة تستقر بالخارج . فالمشكلة في كل من الحالتين تختلف عن الأخرى^(١) .

(١) الايفاد السلبي Passive legation :

هل تستطيع المنظمات الدولية أن تستقبل بعثات دبلوماسية من الدول ؟ ان عدم وجود اقليم للمنظمة تسقبل فيه الممثلين ليس بمشكلة ، فالعديد من البعثات الدبلوماسية الموفدة الى دول صغيرة تتخذ مقارها في الدول المجاورة . عندما تخصص بعثة لأكثر من حكومة^(٢) .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولي بمبدأ أن الدول الأعضاء يمكنها أن تؤسس بعثات دائمة للمنظمات الدولية ذات الصفة المالية^(٣) .

ولقد وجد تقليد ارسال البعثات الدائمة للمنظمات الدولية منذ

(١) شارمرز ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٦ .

(٢) تراجع المادة السادسة من اتفاقية فيينا للحصانات

الدبلوماسية .

(3) Report of the ILC on the work of its 20 the session
GA Official Records 33rd session, supplement No.9 (A) 7209/Rev.1)
p. 8 Art. 6.

الأيام الأولى لقيام عصبة الأمم • ولما كان مجلس الأمن جهازاً دائماً الانعقاد ، فقد استتبع ذلك أن يكون لأعضاء المجلس بعثات دائمة •

ولقد تطور العمل الدولي منذ عام ١٩٤٨ نحو تأسيس بعثات دائمة لأعضاء المنظمة في مقر الأمم المتحدة • لذا فلقد بدأت الجمعية العامة تهتم بالمسألة وأصدرت قراراً — في دورتها الثالثة — أوصت فيه بأن اعتماد الممثلين الدائمين للأمم المتحدة يتخذ من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ويجب أن يرفع للسكرتير العام للمنظمة^(١) • وينبغي أن يكون عدد أعضاء البعثة مناسباً^(٢) •

وترسل بعض الدول غير الأعضاء في المنظمة بعثات دائمة لها يسمون المراقبين الدائمين Permanent observers وان كان وضعهم يختلف عن ممثلي الأعضاء • فعادة يكون لهم حق الحضور بدون الاشتراك في المداولات •

وتحقق البعثات الدائمة فوائد كبيرة للمنظمة • فما دام التعاون بينها مستمراً ، فإن الثقة المتبادلة بين الممثلين الدائمين تتجه الى أن تكون أفضل عن طريق ارسال وفود من الدول الأعضاء • فعندما يعرف الممثلون الدائمون بعضهم بعضاً فإن التعاون بينهم يصبح وثيقاً ، ويسهل عملية اتخاذ القرارات •

على أن البعثات الدائمة ، والمراقبين الدائمين أو الممثلين لغير الأعضاء يشبهون الى حد كبير البعثات الدبلوماسية فيما بين الدول • فكل منها يتكون من دبلوماسيين ، وكل منها يرتب الممثلين

(1) GA Resolution 257 (III) of 3 December 1948.

(٢) أرسل للاتحاد السوفيتي بعثته الدائمة الى الأمم المتحدة في عام ١٩٦٩ من ٦٤ عضواً • نقلاً عن شارمز ، القانون التنظيمي ، ص ٧٢٧ •

بدرجات ووظائف معينة ، ليس فقط بالنسبة للمنظمة ، بل فيما بين بعضهم والبعض الآخر . وكثيرا ما يتم التفاوض لإبرام المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف عن طريق البعثات الدائمة للدول في نيويورك . وكثيرا ما تتصل البعثة الدائمة بالسفارات . فقد تستخدم بعثة واحدة كبعثة دبلوماسية لدولة وبعثة دائمة لمنظمة . كما أن بعثة واحدة قد تخدم عدة منظمات .

وتمنح دولة المقر للبعثات الدائمة امتيازات وحصانات مماثلة لتلك التي تمنحها للبعثات الممثلة للدول . والأساس القانوني لذلك يوجد عادة في اتفاقات المقر . وتناقش هذه المشكلة الآن في لجنة القانوني الدولي . ولكن هل يوجد فارق في العلاقة بين المنظمين والبعثات الدائمة ، عن العلاقة بين الدول في مسائل التمثيل الدبلوماسي ؟ .

نستطيع أن نحدد الفوارق الآتية :

١ — تختلف مهمة البعثات الدائمة في العديد من المسائل عن البعثات الدبلوماسية للدول . فمن أهم الوظائف التي تستقل بها البعثات الدائمة تنسيق التمثيل الوطني في مختلف أجهزة المنظمة . وتستخدم البعثة الدائمة كمركز لكل الأنشطة الوطنية التي تجري في المنظمة .

٢ — بعض النقاط الخاصة للعلاقات الدبلوماسية تختلف في البعثات الدائمة . مثل قواعد الأسبقية والتقدم ، فالنظام المتبع بشأنها غير كاف في نطاق البعثات . لذا نجد أنه في الأمم المتحدة توجد لقاءات غير مقصورة على الدبلوماسيين ولكن تشمل أيضا رؤساء الدول ، والحكومات والوفود بالإضافة إلى رؤساء الأجهزة . ويقوم السكرتير العام للأمم المتحدة بوضع نظام للأسبقية أكثر تفصيلا ، ومختلفا في بعض النواحي عن ذلك المعروف بالنسبة للدبلوماسيين .

٣ - نجد العلاقات بين البعثات والمنظمة أشد وثوقا مما نراها في نطاق العلاقة بين الدول . نعلى الرغم من أن البعثة قد تتصرف باعتبارها أحد عملاء المنظمة كما نرى خلال المفاوضات حول المساعدة الفنية مثلا لكي تتم الموافقة عليها من جانب المنظمة . فانه كثيرا ما يتم التصرف من جانب العضو على أساس أنه عنصر من عناصر المنظمة . وكثيرا ما تتصرف البعثة كما ممارسة لوظائف من خلال ديكل المنظمة ، فالبعثات الدائمة تشبه أجهزة المنظمة . ونجد الممثلين الدائمين للأعضاء في المجتمعات الأوروبية يجتمعون في لجان لانجاز أعمال المنظمة . وهنا مار الأعضاء يتصرفون كعناصر للمنظمة الى الحد الذي يجعل تقابل المصالح مسألة ثانوية .

٤ - وأخيرا نان العلاقة متعددة الجوانب في كل المسائل المتصلة بوضع البعثة . فهذا الوضع أو النظام الأساسى يتضمن الدولة المضيفة والدولة المرسله والدولة المستقبلة . لذا فان الحصانات والامتيازات ينبغى أن تتفاوت . ومن المفهوم أن الدول تحرص على اعطاء الامتيازات والحصانات لمواطنيها الذين يعملون في البعثات الخارجية للمنظمات الدولية . لذا فعندما رفضت الولايات المتحدة أن تمنح الحصانات لمواطنى إحدى الدول الذين يعملون فى إحدى بعثات الولايات المتحدة ، واستنادا الى تقاليد واشنطن ، اعترضت سكرتارية الأمم المتحدة . ولقد كانت مستعدة لكي تتحمل أن تضع الحكومة الأمريكية شرطا تتصل بجنسية الدبلوماسيين المعتمدين ما دامت سوف تسبغ اهتماما على هؤلاء الأشخاص . ولكن الولايات المتحدة لا يمكن أن تدعى أن لها مصلحة فى جنسية أشخاص يتعاملون فقط مع الأمم المتحدة والبعثات الدبلوماسية للدول الأخرى .

٣ - الايفاد الايجابى Active legation

١ - حق الايفاد الايجابى :

يسلم الفقه بحق المنظمات فى أن ترسل بعثات لها فى الدول الأخرى • وليس محل شك أن المنظمات لا تحتاج الى مواطنين لها لكى يؤدوا هذه المهمة ، فلقد اعترفت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية بامكانية تمثيل أشخاص لدولة ولو لم يحملوا جنسيتها^(١) •

ولقد اعترف للمنظمات الدولية بهذا الحق منذ عهد عصبة الأمم • كما أن البرلمان الأوروبى أصدر قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦٠ أعلن فيه أن المجتمعات الأوروبية تتمتع بالحق فى الايفاد الايجابى والسلبى بالنظر الى كونها تتمتع بالشخصية القانونية^(٢) •

ومن المعروف أن العلاقات الدبلوماسية تعد رابطة ثنائية ، لذا ففى مؤتمر فينا الذى صيغت فيه اتفاقية الحصانات الدبلوماسية تقدم وفد تشيكوسلوفاكيا باقتراح اضافة مادة تنص على حق كل دولة فى الايفاد بوجهيه السلبى والايجابى • ولكن الاقتراح لم يلق قبولا فتم سحبه^(٣) • فمعظم الدول ترى أن الدول وحدها هى التى تستطيع أن تقيم العلاقات الدبلوماسية بالرضاء المتبادل • ونفس الشئ يصدق بالنسبة للايفاد الايجابى للمنظمات الدولية • فلكى يمكن للمنظمة أن ترسل بعثة دبلوماسية فانها تحتاج :

أولا - موافقة الجهة المستقبلية •

وثانيا - قرارا من الجهاز المختص فى داخل المنظمة باقامة مثل هذه العلاقات •

(١) راجع المادتين ٦ ، ٧ من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية •

(٢) القرار رقم ١٤٩٦/٦٠ فى ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٠ •

(٣) UN. document A/conf. 20/c. 1/L. 7 of 6 March 1961.

وقد لا يثير الشرط الأول صعوبات تذكر • وانما الصعوبات العملية تكمن بالنسبة للشرط الثانى • فقلة من مواثيق المنظمات الدولية هى التى تعطى صراحة الحق فى ارسال بعثات دبلوماسية الى الدول • لذا ينبغى استخلاص هذا الحق من السلطات العامة ومن مهمة المنظمة الدولية • ويقال انه لا تقوم ضرورة كبيرة بالنسبة للمنظمة فى أن ترسل البعثات ، على عكس ضرورة استقبالها ، لها ، فقد تتحدى الدولة فى ضرورة ارسال البعثات اليها • وما دام الأعضاء يمارسون حقهم فى تعيين بعثات دبلوماسية للمنظمات الأكثر أهمية ، فان الأخيرة تستطيع أن تتصل بأعضائها من خلال هذه البعثات • لذا ففى العمل نادرا ما يكون هناك إغداد ايجابى بالنسبة للمنظمات • ونجد أن المجتمعات الأوروبية تملك تمثيلا فى بعض الدول غير الأعضاء • كما أن بعض المنظمات قد أسست بعثات دائمة فى دولة عضو أو فى مجموعة من الدول الأعضاء • وإذا ما شبهنا هذه البعثات ببعثات الدول فاننا نجد بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الخلاف • ويعتمد مدى التماثل بين النوعين من البعثات على المهام الملقاة على عاتق المنظمات الدولية •

٤ — البعثات الدائمة للأعضاء :

١ — بعثات التنمية :

منذ عام ١٩٥٠ أصبحت التنمية — بالتدريج — واحدة من الحقوق الرئيسية لعمل مختلف المنظمات الدولية • وما دامت برامج المساعدة الفنية يجب أن تنفذ ، وأن تخطط بشكل واسع خلال الدول النامية ، تجد المنظمات المعطية للمساعدات أنه من الضرورى أن ترسل مندوبين لها فى المنطقة التى تحتاج الى التنمية لتحقيق هدفين :

١ — مساعدة الحكومات فى تخطيط وتنسيق المشروعات •

٢ — الاشراف على تنفيذها •

ولقد بدأت الأمم المتحدة هذه البعثات عام ١٩٥٠ عندما أرسلت ممثلاً لسكرتيرها العام إلى هايتي لمساعدة حكومة هذه الدولة ، ولتحديد مطالبها بوضوح ، لتمكين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة من الإجابة على مطالبها (١) . وفي نفس السنة أرسلت الأمم المتحدة بالتشاور مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة مندوباً لها إلى باكستان .

وتوسعت في إرسال المندوبين بعد ذلك إلى مختلف الدول النامية (٢) .

وتجرى معظم الوكالات المتخصصة في شئون التنمية على تعيين ممثلين لها في مختلف الدول مما أدى إلى التضارب بين مختلف آراء الممثلين المقيمين لمختلف المنظمات ، وأدى إلى ضرورة التنسيق بينهم . وتوسعت في إرسال المندوبين بعد ذلك إلى مختلف الدول النامية (٣) . ويقترح البعض أن يكون هناك ممثل مقيم واحد لكل أسرة الأمم المتحدة لبرامج التنمية جميعاً (٣) .

وتختلف السلطات التي تتمتع بها بعثات الأمم المتحدة . وتعتبر السلطات التي يتمتع بها المندوب المقيم متواضعة ، وإن كان يلعب دوراً ما باعتباره يمثل حلقة اتصال بين الحكومة المعنية والصندوق الخاص .

(١) Mangone, UN administration of Economic and social Programs, Cobunibia univ, Press, 1966, p. 161.

(٢) Jean Aumé stoll, le statut juridique de represent resident du Bureau de l'assistance technique des N. U. dans l'Etat ou il est accredite, AFDI. 1964, p. 514.

(٣) يراجع منجون ، إدارة الأمم المتحدة للبرنامج الاقتصادي والاجتماعي سابق الإشارة إليه ص ١٦٢ .

ويمكن أن نعتبر الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية كبعثة دبلوماسية للأمم المتحدة • وعليه — كما تفصّل البعثات الدبلوماسية — أن يدعم العلاقات بين الحكومة المستقبلية والمنظمة • وهو يرسل التقارير عن التنمية في الدولة المستقبلية إلى المنظمة ، ويتخذ الخطوات اللازمة ، لكي تفي هذه الحكومة بالتزاماتها تجاه المنظمة •

ويعتبر المندوب المقيم بمثابة رجل الأمم المتحدة • ويجب أن يعتبر بمثابة « رئيس البعثة » من الدولة المضيفة • وتستشار الدولة المضيفة قبل أن يعين لديها • وتختلف المدة التي يقيم فيها بين أسابيع قليلة إلى أربعة أشهر أو أكثر (١) •

ويقدم المندوب المقيم أوراق اعتماد إلى الوزير المختص وليس إلى رئيس الدولة كما هو متبع بالنسبة للبعثات الدبلوماسية ، ومع ذلك فمركز المندوب يشبه إلى حد كبير مركز الدبلوماسيين ، فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفقاً لاتفاقية فيينا ، وأحياناً وفقاً لاتفاق خاص • وتضاف أسماء هؤلاء المندوبين في قائمة الدبلوماسيين التي تنشرها وزارات الخارجية ، ويدعون إلى الحفلات التي تقام للدبلوماسيين • بل إنه قد يتمتع بامتيازات أكثر من تلك التي يتمتع بها الدبلوماسي العادي •

على أن جنسية المندوب المقيم ذات أهمية خاصة ، وتثير مشاكل أكثر مما يثار عادة بالنسبة لشخصية مبعوثي الدول ، الذين هم عادة من جنسيتها • فقد طالبت بعض الدول بتعيين المندوب من بين مواطنيها على أساس أنه يعلم أكثر عن بلده ، ويمكن أن يقدم معلومات أوفر للمنظمة في حين رأت دول أخرى ضرورة أن يعين من مواطني دولة أخرى حتى يمكن أن يكون له استقلال عن دولته • وفي العدل ، عادة ما يكون المندوب من مواطني إحدى الدول المكتملة النمو •

(١) تقرير جاكسون ، السابق الإشارة إليه ج ٢ ص ٣٥٢ •

ويلاحظ أن هناك بعض المهام التي يقوم بها المندوب المقيم تجعله يشبه القنصل ، ذلك أنه يهتم بمصالح الخبراء المرسلين من المنظمة ، ويقوم باستقبالهم ، ويقدم لهم مساعدات في تغيير العملة وتأمين منازلهم ، والمعاملة الضريبية والمالية لهم ... الخ .

ومع ذلك فهناك فروق جوهرية بين طبيعة عمله وطبيعة عمل القنصل :

١ - فطبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وأحد أعضائها ، تختلف عن تلك القائمة بين دولتين ، وعلى الرغم من أنه في حالة التنمية يمثل المندوب المنظمة لدى عضو لا يعمل باعتباره عنصر في المنظمة وإنما كمتعامل معها ، إلا أنه لا يمكن أنه يعتبر أجنبيا تماما عنها .

٢ - تقتصر مهمة المندوب على الحقل الذي تعمل فيه المنظمة . مع ذلك فهذا الحقل لا يقف عند حد مسائل التنمية . وكثيرا ما استفادت الأمم المتحدة من المندوبين واستعملتهم كمديرين لمكاتب الاعلام التابعة لها في الدولة المستقبلة ، وكثيرا ما تستخدمه في أعمال أخرى خاصة بالمنظمة .

٣ - والعمل في هذا الحقل الخاص يعتبر مفضلا . فالديبلوماسيون والقناصل عليهم مسؤولية تسيار العلاقات الطيبة بين دولهم والدولة الأخرى . أما المندوب فإن مهمته - رغم أنها محدودة - إلا أنها أوسع ، انه يعمل في حقله ، انه يساهم في الخطة ويشرف على تنفيذها . واذا كان الديبلوماسيون هم آذان حكومتهم في الخارج ، فإن المندوب المقيم هو يد المنظمة ، يؤدي عملا خاصا لها (١) .

(١) يراجع في التفاصيل منجون ، المرجع السابق ص ٢٠٧ ، شرمر
المرجع السابق ص ٧٣٧ .

ب — بعثات لأغراض أخرى :

تملك الأمم المتحدة خمسين مركزا اعلاميا في الدول الأعضاء •
وتقتصر مهمتها على توزيع المعلومات عن الأمم المتحدة • فهم
لا يدعمون ، ولا يحمون مصالح المنظمة في الدولة المستقبلة بل لا يمثلونها
فيها • ومع ذلك تتمتع مكاتب الاعلام بالامتيازات والحصانات ، مع
أن سلطاتهم محدودة •

وقد ترسل المنظمات الدولية بعثات أخرى الى الدول الأعضاء
لأغراض غير التنمية والاعلام • وتأخذ هذه البعثات صفة « مؤقتة »
وتأدية مهمة خاصة ، مثل مراقبة وقف اطلاق النار •

الشعب القومية :

أنشأ العديد من المنظمات الدولية شعبا أو لجانا قومية
national committees تعمل كممثلة للمنظمة ، تحمي مصالحها
فاللجان القومية لمنظمة اليونسكو تعمل كهيئات استشارية تجاه
وفودها للمؤتمر العام وتجاه حكوماتها • وهي قد تستخدم كذلك
من خلال الدول الأعضاء • وتختلف مهام هذه اللجان القومية •
لتدعيم مصالح المنظمة في الدولة المعنية •

وتستخدم الشعب القومية في منظمة الأغذية والزراعة وسائل
لتنسيق مساهمة الأعضاء في مختلف أنشطة المنظمة ، بالتعاون مع
الحكومات المعنية ، وبناء على الشروط التي تحددها •

بعثات خاصة للدول الأعضاء :

ان البعثات الخاصة بين الدول تتمثل في بعثة مؤقتة تمثل الدولة ،
وترسل من دولة الى أخرى بموافقة الأخيرة من أجل العناية بها في
مسائل معينة أو لكي تؤدي مهمة خاصة في علاقاتها بالدولة الأخرى
وتتحدد وظيفة البعثة الخاصة عن طريق الاتفاق المتبادل بين الدولة
المستقبلة وتلك المرسل •

وترسل المنظمات الدولية في مناسبات عديدة بعثات سلمية للدول الأعضاء • ولمثل هذه البعثات مهام مختلفة • فبعضها يرسل بناء على طلب دولة أو أكثر لكي تساعد في حل نزاع بينها • وتقوم بعثات أخرى بمهمة سلمية للمنظمة نفسها • ومثال ذلك تلك البعثة التي أرسلتها منظمة الدول الأمريكية إلى جمهورية الدومينيكان في أبريل عام ١٩٦٥ ، وكان قرار إرسال هذه البعثة قد اتخذ في اجتماع مجلس المنظمة الذي ناقش فيه مشاكل هذه الجمهورية • ومثال ذلك أيضا إرسال منظمة الوحدة الأفريقية لستة رؤساء إلى نيجيريا أثناء النزاع الذي نشب فيها حول مشكلة بيافرا •

وعادة ما ترسل البعثات الخاصة للمنظمات الدولية إلى الدول النامية • فالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة كثيرا ما تستخدم هذه البعثات من أجل تخطيط البرامج ، ووضع الأهداف للمشروعات •

وقد ترسل البعثات الخاصة للدول الأعضاء لطلب دعم مالي للمنظمة ، أو لتجميع معلومات ، أو للمناقشة في شأن السياسة المستقبلية للمنظمات •

وتخضع هذه البعثات الخاصة التي ترسلها المنظمات لنفس الأحكام التي تخضع لها البعثات الخاصة للدول ، ومن ثم يمكن — مع بعض التغييرات — إخضاعها لاتفاقية الأمم المتحدة حول البعثات الخاصة للدول ، ومن الأمثلة الشهيرة لهذه البعثات ، بعثة الأمم المتحدة للكونغو • فهذه البعثة تكونت من أشخاص مدنيين وعسكريين • ولقد أرسلت بهدف تقديم المساعدة المدنية والعسكرية لحكومة الكونغو حتى يمكن لقواتها الخاصة أن تتولى هذه المهمة • وقد تم إنشاؤها بقرار مجلس الأمن رقم ٥١٤٣٨ الصادر في ١٤ يوليو عام ١٩٦٠ • ولقد اعتبرت عملية الأمم المتحدة في الكونغو جهازا تابعا للأمم المتحدة يساعد على تثبيت القانون والنظام في هذه الدولة •

البعثات لغير الأعضاء :

تسمح اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لدولتين أو أكثر بأن تعتمد شخصا واحدا — كرئيس لبعثة في دولة أخرى — ما لم تعترض على ذلك الدولة المستقبلة (١) . وتسمح هذه المادة لأعضاء المنظمات الدولية المرتبطة مع بعضها البعض مثل السوق المشترك لشرق أفريقيا ، والمجتمعات الأوربية بأن تستخدم سفارة واحدة في الخارج ، كبعثة للمنظمتين معا .

وللمجتمعات الأوربية بعثات في الولايات المتحدة الأمريكية تدار بأشخاص من درجة السفراء ، وهذه البعثات تقترب كثيرا من السفارات .

البعثات للمنظمات الدولية الأخرى :

قد ترسل المنظمات الدولية بعثة خاصة لمنظمة دولية أخرى وهي تعمل في العادة بصفتها مراقبة في اجتماعات أجهزتها العامة وتحفظ بعض المنظمات بمندوبين دائمين في مقر المنظمات الدولية الأخرى . ويتوقف مركز هذه البعثات على ما تقرره اتفاقات المقر للمنظمات المستقبلية بهذا الخصوص ، ولكنهم يتمتعون بشكل عام بالحصانات والامتيازات التي تعطى للمراقبين . ولا شك في أهمية الدور الذي تمارسه هذه البعثات الخاصة في العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، يماثل ذلك الدور الذي تلعبه البعثات الخاصة بالدول .

الوفود الى المؤتمرات الدولية :

تمثل المنظمات الدولية عادة في المؤتمرات الدولية عن طريق وفود بنفس مركز المراقبين في المؤتمر ، ومثل هذه الوفود تقوم بدور

(١) المادة ٦ من الاتفاقية .

تمثيل المنظمة والتحدث باسمها ، ومن هنا فان مهمتها تتصل بالعلاقات الخارجية للمنظمة •

على أنه قليلا ما تساهم المنظمات الدولية في مؤتمر دولي على نفس الأسس التي تساهم بها الوفود الوطنية • ومع ذلك ففي عام ١٩٦٨ اشتركت السوق الأوروبية المشتركة في مؤتمر الأمم المتحدة للسكركر ، واعترضت بعض الدول على هذا التمثيل ، وتم التوفيق بين وجهات النظر تلك على أساس أن يشترك مندوب عن السوق في المناقشات دون أن يكون له الحق في التصويت •

على أن الوفود والبعثات الخاصة بالمنظمات الدولية تعين عادة من السكرتير العام للمنظمة وتتشكل من طاقم من السكرتارية • وفي بعض الأحيان ترسل الأجهزة التمثيلية ممثلين للمنظمات في الخارج •

المبحث الثالث

الاعتراف بالأشخاص القانونية الأخرى

ازاء ممارسة المنظمات الدولية لعملها في نطاق العلاقات الدولية ، فانها عادة ما تقابل أشخاصا قانونية دولية أخرى ، وأشخاصا تدعى هذه الصفة • ولتقرير سياستها ازاء هؤلاء الأشخاص فان المنظمة قد تتعترف لهم أو تنكر عليهم هذه الشخصية • وقد نعترف كذلك بشرعية تمثيل حكومات لدولهم • ويتم هذا الاعتراف ضمنا عن طريق قبول الدولة عضوا في المنظمة ، أو بالدخول في اتفاقية معها، أو دعوتها لحضور لقاء أو مؤتمر •

ويكون للاعتراف قيمة تقل أو تكثر بحسب الأهمية التي تمثلها المنظمة في المجتمع الدولي • فلا شك أن اعتراف منظمة الأمم المتحدة بدولة أو بمنظمة أهم بكثير من اعتراف أية دولة بها • ويلعب نظام

الأمم المتحدة دورا هاما في هذا الصدد • فاعتراف هذه المنظمة باحدى الوحدات ، يعنى أن هذه الوحدة سوف تدعى الى المؤتمرات الدولية الهامة ، وسوف يسمح لها بأن تكون طرفا في العديد من المعاهدات الدولية الجماعية ، وعضوا في منظمات دولية أخرى • ولهذا السبب ، فان المنظمات الدولية لا تسمح لأجهزتها الدنيا باتخاذ أى عمل في مسائل الاعتراف (١) •

على أن الاعتراف من المنظمة باحدى الدول لا يعنى اعتراف كل أعضائها بها ، فاسرائيل عضو في الأمم المتحدة ، ولا تعترف الدول العربية بها مع ذلك ، كما لا يعنى قبول تمثيل حكومة لاحدى الدول في المنظمة ، اعتراف سائر الأعضاء بشرعية تمثيلها للدولة (٢) •

المبحث الرابع

الأعمال القانونية والمسئولية

الاختصاص برفع الدعاوى والمثول أمام المحاكم الدولية :

اعترفت محكمة العدل الدولية بأهلية رفع الدعاوى للأمم المتحدة في فتواها الصادرة في ١١ أبريل عام ١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التي تحدث في أثناء الخدمة في الأمم المتحدة (٣) • كما أكدت أن

(١) Blix, contemporary aspects of recognition, R.D.C 1970, II, p. 652 ff.

(٢) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، ص ١١٩ •

(٣) قالت المحكمة في فتواها المنوه عنها « ان الاختصاص في رفع الدعاوى يعنى لهؤلاء الذين يملكونه ، أهليته اللجوء الى الوسائل العرفية المعترف بها من القانون الدولي من أجل تأسيس وتمثيل وحل المنازعات • وينبغى أن نذكر من بين هذه الوسائل الاحتجاج طلب التحقيق ، المفاوضات ، وطلب الخضوع لهيئة تحكيم لحكمة .. » •

بإمكان المنظمة أن تدعى تجاء: ضرر حدث لأحد ممثليها أو لأشخاص يعملون في خدمتها •

ولقد أسست المحكمة هذه الأهلية على فكرة الاختصاصات

الضمنية للمنظمة The implied Powers of the Organization
فالأهلية مطلوبة لأنه يستحيل على المنظمة أن تحصل على تعويض ما لم يكن في إمكانها أن تستخدم حق التقاضي • والمنظمة تحتاج أيضا لحماية ممثليها كشرط لأداء وظائفها • ولقد رأت المحكمة أنه لتأكيد استقلال الممثل ، الضروري لتأدية أعماله على خير وجه ، والذي يعد شرطاً أساسياً لاستقلال أعمال المنظمة ، ينبغي ألا يعتمد الممثل على أية حماية غير تلك التي تضافى عليه من المنظمة •

وهذه الأهلية تثبت لكافة المنظمات العالمية والاقليمية • ويترتب على ذلك أن المنظمة الدولية تستطيع أن تقيم دعاوى ضد أعضائها ولقد أكدت المحكمة أيضا إمكان المنظمة مقاضاة الدول غير الأعضاء فيها • ويمكن أيضا مقاضاة المنظمات الدولية أمام المحاكم الدولية •

إمكانية عرض نزاع دولي على محكمة العدل الدولية :

تملك بعض المنظمات الدولية محكمة خاصة تختص بقبول الدعاوى ضد الدول الأعضاء • على أن هذه المحاكم غير متوافرة بالنسبة لمعظم المنظمات • والدول وحدها هي التي يمكنها أن تكون طرفا في دعوى أمام محكمة العدل الدولية • ولقد أثر أن هذا الحكم لا يمنع أن تكون المنظمات طرفا في الدعاوى الدولية ، ولكن الرأي الراجح يتجه الى حرمان المنظمات من هذا الحق لأن هناك نصا صريحا في النظام الأساسي للمحكمة يمنع غير الدول من المشول أمامها • لذا لا نجد منظمة حاولت أن تقيم دعوى أمام المحكمة • وبالتالي فاختصاص المحكمة بالنسبة للمنظمات الدولية مقصور على إصدار الفتاوى •

عقد المؤتمرات الدولية (١) :

ان العلاقات الدولية تحكم اليوم بشكل واسع عن طريق المؤتمرات الدولية • ولقد أدت نشأة العديد من الدول الجديدة والترابط بين العديد من الدول ، الى تشجيع احلال العلاقات الدولية — الذى كان من الاختصاصات الأساسية للدول — من المسائل الجماعية محل العلاقات الثنائية • ولقد صار عقد المؤتمرات التى تكاد تكون متروكة تماما للمنظمات الدولية فى هذه الآونة لأكثر من سبب :

١ — فهناك العديد من التسهيلات التى نستطيع أن تقدمها سواء عن طريق الطاقم الوظيفى الضخم لها ، أو عن طريق مبانيتها •

وفى العديد من الحقول ، نجد أن المنظمات المتخصصة مؤهلة بالشكل الذى يستطيع أن يغطى الزوايا الادارية للمؤتمر •

٢ — ومن ناحية ثانية فان عقد المؤتمرات الخاصة فى نطاق الجمعية العامة يجعل نطاق اختصاص وفودها متسعا • ويستطيع الأعضاء أن يرسلوا خبراء للمؤتمر الخاص وهؤلاء الخبراء يمكنهم أن يركزوا اهتمامهم للمؤتمر •

(١) عقد العديد من المؤتمرات فى نطاق الأمم المتحدة وأهمها تلك التى ساهمت فى صياغة تشريعات دولية وهى :

١ — مؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحر من ٢٤ فبراير الى ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٨ ، وعقد فى جنيف •

٢ — مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية من ٢ مارس حتى ١٤ ابريل سنة ١٩٦١ • وقد عقد فى مدينة فينا •

٣ — مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية ، من ٤ مارس حتى ٢٢ ابريل سنة ١٩٦٣ ، والذى عقد فى فينا أيضا •

٤ — وأخيرا ، مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات الذى عقد فى الفترة من ٢٦ مارس حتى ٢٤ مايو سنة ١٩٦٨ ، ومن ٩ ابريل حتى ٢١ مايو سنة ١٩٦٩ • وعقد بدوره فى فينا •

٣ — وهناك ميزة ثالثة للمؤتمرات الخاصة ، هي تأكيد التعاون مع الدول غير الأعضاء •

استخراج جوازات السفر :

تعطى بعض المنظمات لطاقمها جوازات مرور *Passez Passport* وهي بمثابة وثائق رسمية تذكر أن حاملها من العاملين في المنظمة وتطلب من السلطات المختصة أن تعطى لهم كل التسهيلات المطلوبة لأداء واجبهم الرسمي •

ومنظمة الأمم المتحدة هي أهم المنظمات التى تعطى هذه الجوازات والتى تستخدم أيضا من جانب الوكالات المتخصصة •

تسجيل المعاهدات :

من الأنشطة الهامة التى تمارسها المنظمات الدولية اليوم ، العمل كجهاز ايداع للاتفاقات الهامة المتعددة الأطراف • وليست هذه العملية من العمليات الادارية المحضة • فجهة الايداع تفصل فى بعض المشاكل الهامة كالتحفظات التى يمكن أن تبدى ، والدول التى يمكن أن تتضمن •

تسجيل السفن والطائرات :

ان عملية تسجيل السفن والطائرات من الاختصاصات التى تمارسها الدول • ويسمح القانون الدولى كذلك للمنظمات بالقيام بهذه المهمة • ولكن التسجيل من جانب المنظمات الدولية لا يمكن أن يكون اختصاصا مقصورا عليها • فما دام القانون الذى يطبق على السفينة فى البحر العالى ، يتوقف على المكان الذى سجلت فيه ، فان التسجيل فى احدى الدول يكون ضروريا بالاضافة الى التسجيل لدى المنظمات الدولية •

ويبدو قابلا للشك ما اذا كان دستور منظمة الطيران المدنية يسمح بتسجيل الطائرات بواسطة المنظمة الدولية • ولقد رفض مجلس الخبراء تسجيل طائرات الخطوط العربية الذي تأسس من أعضاء جامعة الدول العربية عام ١٩٦٠ •

وأخيرا فاننا نجد أن العديد من المنظمات قد اتخذت لها أعلاما وشعارات • ويطلب الأعضاء عادة منع استخدامها عن طريق أشخاص غير رسميين • وأصدرت العديد من الدول قوانين لتحقيق هذا الهدف ، بينما استندت أخرى الى اتفاقية باريس بشأن حماية الملكية الصناعية كما طالب البعض الآخر ، المنظمة بتسجيل شعارها بمقتضى التدابير التي تقررها قوانينها الداخلية •

(١) يراجع في التفاصيل :

Venkatramiah, Dees the chicago convention
permit joint or international registration of air craft ? AJ!L.
1971, p. 8435.

تمهيد :

تعتبر ظاهرة المنظمات العالمية من أهم الظواهر التي تميز العلاقات الدولية في المرحلة الراهنة لأكثر من سبب ، فهي أولا تعبر عن تطور العلاقات الدولية من المرحلة الفوضوية الى المرحلة المنظمة ، وهي ثانيا تجمع بين كل الدول الأعضاء في الجماعة الدولية ، وتربطهم بها . ومن ثم يجدون اطارا يتعاملون فيه ويتناقشون ويحلون مشاكلهم المشتركة ، ثم هي أخيرا ممتدة الاختصاص بحيث يعالج في اطارها كافة المسائل التي تهم كافة الدول . فرغم ايمان المجتمع الدولي بالتخصص وأقامته منظمات متخصصة الى جانب المنظمات العامة الاختصاص ، نجد أن المنظمات العالمية العامة الاختصاص عادة ما تملك سلطات اشراف ورقابة وتنسيق على المنظمات المتخصصة .

وسنقسم هذا الكتاب الى قسمين ، سنتناول في الأول المنظمات العالمية عامة الاختصاص ، وفي الثاني المنظمات العالمية المتخصصة .

القسم الأول

المنظمات العامة العالمية

لم يعرف المجتمع الدولي منظمتين عامتين في اختصاصهما وعاليتين في عضويتهما سوى عصبة الأمم والأمم المتحدة . ويجمع بين المنظمتين أنهما وجدتا في أعقاب حرب عالمية طاحنة . كما أنهما تتشابهان في الأغراض وفي الاختصاصات ، بل وفي الأجهزة . نعم لقد فشلت المنظمة الأولى في تحقيق ما هو مطلوب منها ، وحلتها الدول التي أوجدتها ، ولكن دراستها تلقي أضواء هامة على المنظمة الثانية ، فمن المهم أن نعرف أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بينهما ، كما أنه من المهم أن نعرف أسباب فشل الأولى لنحكم على الثانية على أساس مدى تجنبها لأخطائها . لذلك سنخصص دراسة عصبة الأمم باباً تمهيدياً ، وبعد ذلك نتناول دراسة الأمم المتحدة في فرع ثانٍ نقسمه إلى ثلاثة أبواب نتناول في الباب الأول مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة ، ونتناول في الباب الثاني المبادئ التي تقوم عليها المنظمة ثم نتناول في باب ثالث الهيكل التنظيمي للمنظمة .

باب تمهيدى

عصبة الأمم

سنقولى دراسة عصبة الأمم فى ثلاثة فصول نتناول فى الأول قيام العصبة وفى الثانى أهداف العصبة والمبادئ التى قامت عايتها ، وفى الثالث أجهزة العصبة ثم نتحدث عن قيمة هذه التجربة ، ونختم الدراسة ببيان كيف انحلت العصبة .

الفصل الأول

قيام عصبة الأمم

التفكير فى انشاء العصبة :

ان التفكير فى انشاء « عصبة » تضم اليها مختلف دول العالم ، وتحتص بحفظ السلم والأمن الدولى فى المجتمع الدولى ، تفكير قديم ، وجد فى كتابات العديد من الفلاسفة والمنكرين قبل قيام الحرب الأولى عام ١٩١٤ (١) .

(١) يراجع فى الارهاصات التى مهدت لقيام عصبة للأمم مؤلف ،
ايجالتون الحكومة الدولية

Eagleton, International Government, Third edition New York

York 1948, p. 239.

ولعل من أولى المحاولات التى قيلت فى هذا الشأن هو ما كتبه
Iordare of Seville عام ٥٦٠ عن رغبته فى قيام مجتمع للأمم
وقيام عالم يكون كل مكان فيه موطناً لجميع الأفراد ، كما قال
Pierre Dubois عام ١٣٢١ أهمية قيام اتفاق بين كل حكام
أوربا يجمع بين الدول الأوربية ، ويكون فيه مجلس ومحاكمة . ونكر
مارنى عام ١٤٦١ فى اتحاد يجمع بين فرنسا ويوهيديا وفينيسيا ضد
الأعداء الأتراك ، وخطط لقيام وحدة دولية فى ذاك الوقت .

ومع ذلك فيمكن أن نعزو التفكير المباشر في اقامة عصبة الأمم الى تلك الاجتهادات التي بذلت من جانب العديد من المفكرين والكتاب أثناء الحرب العالمية الأولى وبعدها . نذكر من ذلك تلك اللجنة التي تكونت في سويسرا عام ١٩١٤ بقيادة الأستاذ Nippold وفي فرنسا تكونت جماعة لتحقيق السلام عن طريق القانون باقامة جماعة لها سلطات قوية . وقامت في انجلترا جماعة الاتحاد من أجل الحكم الديمقراطي ، والجمعية الفابية ، ومجموعة غابمور ، وجمعية عصبة الأمم عام ١٩١٥ .

وتكونت في الولايات المتحدة الأمريكية جمعية بقيادة William H. Taft عام ١٩١٥ ، ووضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هي :
١ — ضرورة عرض المنازعات ذات الطابع القانوني على محكمة دولية .

٢ — المنازعات الأخرى يجب أن تعرض على مجلس التحقيق والتوصية .

٣ — يستخدم السلاح العسكري والاقتصادي معا ضد الدول التي تخوض الحرب قبل أن تعرض نزاعها التسوية السلمية .

٤ — ينبغي عقد مؤتمرات دولية لتقنين القواعد الدولية (١) .

ويصعب في الحقيقة تقصى كل المحاولات الفكرية التي بذلت أثناء الحرب للتفكير في اقامة العصبة .

= ومن الجدير بالذكر أن التفكير الأوربي في الوحدة في هذه الآونة لم يكن يعنى سوى وحدة الشعوب الأوربية في مواجهة الأعداء المسلمين . لذا من الأهمية أن نقرر هنا بأن الشريعة الإسلامية كانت تجعل من كل العالم الإسلامي دولة واحدة خاضعة لامرة رجل واحد (الخليفة) ، ومحكومة بنظام قانوني واحد .

(١) يراجع في التفاصيل : ايجالتون ، الحكومة العالمية ، المرجع السابق ص ٢٤٧ .

ولم يتخلف القادة عن رجال الحكم كثيرا في هذا المضمار ، بل وجدنا العديد منهم يتسابقون في سبيل وضع اللبنيات الأولى لقيام العصبة ، فقد درس اللورد روبرت سيسيل R. Cecil نفسه للدعوة في مجلس الوزراء البريطاني الى اقامة منظمة دولية عقب الحرب ، وأثمرت جهوده عن تأليف لجنة برياسة اللورد نيلهور لوضع مقترحات محددة في هذا الصدد . وأيد Briand في فرنسا الفكرة . ومنح ويلسون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، يمينه انرسمي لانشاء العصبة في بيان ألقاه في أبريل عام ١٩١٧ أمام الكونجرس الأمريكي ، عندما طلب موافقته على اعلان الحرب ضد ألمانيا ، وقال ان الهدف من ذلك هو تحقيق السيادة المالية ونوافق الشعوب الحرة على نحو من شأنه أن يحقق السلام والأمن للأمم كافة ، ويجعل العالم عالما حرا ، والتزم بالسعى لاقامة رابطة عامة من الأمم ، عندما أعلن مبادئه الأربعة عشر الشهيرة (١) .

مؤتمر السلام واقامة العصبة :

لم تكن العصبة في الواقع الا تنقيحاً للأفكار والسياسات التي أرهست لها كما قدمنا ، ونرى في حقيقتها ليست الا امتدادا لنظام المؤتمرات الدولية التي سادت طوال القرن التاسع عشر ، فالعصبة على حد تعبير البعض — ليست الا محاولة للاعتراف بأن المؤتمرات الدولية قد أصبحت أسلوبا منظما ، يجب ان تلجأ اليه الدول في علاقاتها الدولية .

ومع ذلك تعد العصبة من ناحية أخرى نقطة تحول في تطور العالم نحو المنظمة العالمية : قبلها كان يتم التطور بطريقة غير

(١) من أهم الرجال الذين بذلوا جهدا كبيرا مع ويلسون في الاعداد لقيام العصبة Colonel House . وكذلك ظهر في هذه الحقبة كتاب هام للجنرال سبسطس وهي بريطاني عنوانه « عصبة الأمم » : اقتراح عملي Smuts, The League of Nations : Practical Suggestion.

واعية ، ولا منظمة ، وبعدها أصبح التطور مقصودا أو راعيا • والسبب الرئيسى فى ذلك هو أن الحرب أصبحت عالمية ، اذا ما قامت فى مكان يصعب منع انتشارها الى الأماكن الأخرى فى العالم ، لذا قامت العصبة كبديل ملج للخراب والدمار اللذين ينتظران العالم من جراء الحرب • وهكذا يمكن القول بأنه ولو أن الرئيس الأمريكى ويلسون هو الذى بلور فكرة العصبة وقدمها فى مؤتمر فرساي للسلام الذى عقد لوضع التسويات بين الدول فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، الا أنه ليس مبتدعا للفكرة ، وإنما دوره يقتصر على تجميع الأفكار التى أبديت قبل الحرب وأثناء قيامها •

وقد أعدت فى عهد العصبة لجنة عمل شكلها هذا المؤتمر ، وبدأت اجتماعاتها فى يناير عام ١٩١٩ ، وتألقت من مندوبين عن الدول الخمس الكبرى « بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا واليابان » • ومثل الدول الصغرى تسع دول • وقد رأس اللجنة الرئيس الأمريكى ويلسون ، وسيطرت الدول الكبرى على مناقشاتها سيطرة تامة •

الأسس التى قامت عليها عصبة الأمم :

وتعتبر العصبة بالشكل الذى ظهرت عليه فى مؤتمر السلام نتاج أنجلو — أمريكى (١) فقد حاولت انجلترا فرص نظريتها الفرعية عن توازن القوى وتطويرها فى نظام دولى يأخذ شكل المؤتمر أو اتحاد الدول وظهر ذلك فى فكر وزير خارجيتها آنذاك الذى قال : « أن التنافس على التسليح سوف يقود اما الى الثورة أو الى الحرب ، وأن الطريق الوحيد للتخلص من هذا الموقف هو القضاء

(١) دارت المناقشة فى اللجنة على أساس مشروع هيرست — ميلر Hurst - Miller
والذى كان مزيجا من المشروعات البريطانىة-
الأمريكىة . راجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة
عبد الله العريان ، ص ٧٥ .

على نظام التحالفات المتعادية والمتنافسة : واقامة نوع من المؤتمرات أو اللجان أو الهيئات التى تضم الدول » • وباعد ذلك بين الفكرة المقترحة وفكرة قيام حكومة أو اتحاد قوى بين دول العالم فى اطار العصبة • ويمكن أن نلخص الأسس الرئيسية التى استندت اليها العصبة فيما يلى :

١ — أن العصبة استندت الى الفكر الأمريكى التقليدى ، واورت مبدأ منرو الذى وضعه بالنسبة للقارة الأمريكية ، وجعلته بمتد الى بقية دول العالم ، وهو ذلك الخاص بالاعتراف بسيادة الدول ، وحظر التدخل فى شئونها • ولقد عبر ويلسون عن ذلك بوضوح عندما قال : « لابد من تكوين منظمة عالمية للدول وفقا لقواعد مناسبة تتفق عليها فيما بينها ، بغرض تحمل التزامات متبادلة لضمان الانحلال السياسى والتكامل الاقليمى للدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء » • ولقد ساعد ذلك الى اعتبار مبدأ الضمان المتبادل الذى نص عليه فى المادة العاشرة من عهد العصبة ، حجر الأساس الذى قامت عليه العلاقات الدولية فى تلك الفترة (١) •

٢ — ان التفكير الانجليزى سيطر أيضا على زاوية أخرى مهمة ، وهى أن الحرب العالمية الأولى قد نتجت على حين غرة ، نظرا لعدم وجود أى التزام دولى على القوى الكبرى بضرورة الالتقاء والاجتماع لمناقشة خلافاتهم ومعالجة منازعاتهم ، قبل استخدام القوة • ولقد قال فى ذلك السير ادوارد جراى gray وزير خارجية بريطانيا عام ١٩١٤ « لقد نشبت الحرب بسبب التقصير الى حد كبير ، لأن قوى التفاوض والتسوية السلمية التى عبئت ضدها انهضت

(١) تنص المادة العاشرة من عهد العصبة على ما يلى : « يتعهد أعضاء العصبة باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة ، واستقلالها السياسى القائم ، والمحافظة عليه ضد أى عدوان خارجى • وفى حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، أو فى حالة وقوع تهديد أو حار خطر هذا العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » •

فجأة... فزج العالم بنفسه سنة ١٩١٤ في متاعاة عمياء انتهت الى طريق مسدود وأوصدت من دونه كل الأبواب ما عدا باب الحرب ، ودممت الكارثة العالم بدون عقد مؤتمر واحد • وخاضت الأمم الحرب ، وجرفها تيارها العارم ببضع برقيات تعد على أصابع اليد ، صيغت في عبارات رسمية تحمل من النذر ما لم يمكن فهمه أو تفسيره تفسيراً وافياً حتى اليوم ، وأدت كل خطوة خاطئة الى خطوة أخرى تلتها حتى اكتملت دائرة مفرغة رهيبية ، ولم تكن هناك نقطة التقاء تبدو في الأفق ، أو التزام قائم من قبل الأطراف المتنازعة لحسم الخلاف القائم بالمناقشة... » • لذا أسست عصبة الأمم كرد فعل ضد الطريقة العمياء الباطلة التي أخطأ ان رأى العام في الدول المختلفة بسببها فانزلق الى القتل عام ١٩١٤ (١) • ففكرة انشاء وسيلة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية على أساس أن الحرب عرض يرجع الى ظروف معينة ، ومن ثم ينبغي أن توفر للشعوب الضمانات التي من شأنها تزويدهم بالثرص التي ينبغي دون منها في تهدئة الخواطر النائرة بمواجهة الحقائق والوصول الى تسويات معقولة لأية أزمات تعرض في المستقبل ، من أهم الأسس التي قامت عليها العصبة •

٣ — أظهرت الحرب أهمية التعاون الذي يمكن أن يتم بين الدول الأعضاء في المجتمع الدولي بشكل منظم ، ومن ثم أرسى التحالف في الحرب الأسس النفسية للتعاون من أجل السلام ، وأهمها التخلي عن بعض السيادة ، وحرية القيام بالعمل المنفرد ، والعمل المشترك من أجل المصلحة المشتركة ، والذي كان ثمرته الانتصار •

وقد أسهم تنظيم جهود الحرب — من ناحية أخرى — بنصيب ملموس في الخبرة في مسائل انشاء وإدارة الهيئات الدولية ، فلقد أنشأت انجلترا وفرنسا وإيطاليا وانضمت اليها الولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد ، شبكة هائلة من الهيئات المشتركة ، كالمجلس الأعلى

(١) نقلاً عن : Yorle The Llague of Nations at work, New York 1920, p. 5.

للحرب ، ولجنة اعادة التموين ، ومجلس الحلفاء للنقل البحري
لكسر الحصار البحري . وقد كان لكل ذلك أهميته الكبيرة في كسب
انتصار الحلفاء (١) .

وهكذا اهتمت العصبة بوضع أسس التعارن السياسى وانه كرى
بين الدول الأعضاء ، ولم تهتم بفكرة التخلّى عن السيادة لسلطة عليا
فوق الدول (٢) .

٤ — خلقت تجربة الاستخدام المشترك المنسق للسلح
الاقتصادى ضد ألمانيا ابان الحرب العالمية الأولى في عقول ساسة
الحلفاء فكرة السلاح الاقتصادى والجزاءات غير العسكرية بشكل
عام ، وتم نقلها الى اطار عهد العصبة .

٥ — من الأسس الهامة التى أضعفت عصبة الأمم ، قيامها
في أعقاب حرب سعى فيها الحلفاء الى جنى ثمار النصر ، ومن ثم
وضع على عاتق العصبة أن تحمى السلام لصالحهم ، وأن تخلع
الشرعية ، وتمنح الاستقرار لتسوية دولية معينة أساسها الانتصار .
ومن ناحية أخرى فقد حرصت العصبة على تأكيد سيطرة
هذه الدول على العالم . وقد انعكس ذلك في نصوص العهد التى
تقضى بالعضوية الدائمة لدول خمس كبرى في المجلس المؤلف من تسعة
أعضاء . وأكدت هذه الدول لنفسها الحق في وضع أحكام التسوية
السياسية ، وعهدت لنفسها بمسئولية التحكم في مجرى أحداث
المستقبل .

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى — المرجع السابق
ص ٨٣ .

(٢) أودت هذه الفكرة بالاتجاه الفرنسى الذى ظهر في مؤتمر
السلام . فلقد عانت فرنسا أكثر من غيرها من الحرب ، لذلك اتحه
اليمن فيها الى ضرورة أن تكون العصبة بمثابة تحالف عسكرى
يضمن ممتلكات فرنسا ، وتساعد في طلب المعونة لتثبيت ممتلكاتها .
أما اليسار فقد أعرب عن رغبته في قيام منظمة فيدرالية أو كونفدرالية
أوربية تقضى على السيادة الوطنية للدول .

الفصل الثانى

أهداف عصبة الأمم والمبادئ التى قامت عليها

أهداف العصبة :

لم تخرج العصبة فى الأهداف التى ابتغت تحقيقها عن الأهداف التى أدت الى ظهور المنظمات الدولية العالمية ، وهى تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وائتماء التعاون بين الدول فى مختلف المجالات غير السياسية • لذلك نصت ديباجة العهد على « أن الأطراف الماعدة السامية : راغبة فى الدفع قدما بالتعاون الدولى ، وتحقيق السلام والأمن الدوليين بقبول التزامات بعدم اللجوء الى الحرب ، مأساء علاقات علنية وعادلة وشريفة بين الأمم » •

والى جانب ذلك نجد الديباجة تؤكد أهمية احترام القانون الدولى ، والالتزامات التعاهدية بشكل عام عندما تؤكد « على الارساء البراسخ لتفهم القانون الدولى بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل واحترام الالتزامات التعاهدية احتراماً تاماً فى معاملات الشعوب المضممة الواحد بالآخر » •

ونجد العهد قد نص على عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن ، نستعرضها فيما يلى :

نزع السلاح :

اختتم عهد العصبة بنزع السلاح اهتماما كبيرا ، وربطه مباشرة بمشكلة الأمن الدولى • ويبدو أن العهد كان خياليا الى حد كبير عندما تطلب تخفيض الأسلحة « الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتففيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل

مشترك « فليس للدولة أن تحتفظ بأسلحة ، غير تلك التى تلزم لحماية أمنها القومى ، ولتقديم ما يلزم 'المجتمع الدولى منها اذا ما اعتدت دولة على أخرى (١) » .

التسوية السلمية للمنازعات :

من أهم الأفكار التى قام عليها العهد كما أسلفنا أن الحرب تنتج من انعدام التفاهم بين الأطراف المتحاربة ، ومن نقص 'لوسائل التى يمكن الالتجاء اليها لفض المنازعات المحتمل نشوبها بين الدول . لذا قدم العهد منهاجاً واضحاً لحل المنازعات بالطرق السلمية ، وعلق جواز اللجوء الى القوة على ضرورة الالتجاء الى احدى هذه الوسائل ، وبعد مضى ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أن احكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة .

وميز العهد بين المنازعات القانونية وغير القانونية ، وألزم الأعضاء بعرض الطائفة الأولى على التحكيم أو التسوية القضائية ، أما بالنسبة للنوع الثانى فتطلب حله بالوسائل الدبلوماسية .

وعلى كل الأحوال أجاز العهد للأعضاء أن يعرضوا منازعاتهم على مجلس العصبة الذى يأخذ صفة الموفق فى هذه الحالة ، (تراجع المادة ١٥ من العهد) .

(١) يراجع نص المادة الثامنة من الميثاق . وقد تناولت الفقرة الثانية من هذه المادة قيام مجلس العصبة باعداد مشروعات خاصة بالتخفيض لتنفيذها الحكومات ، بل لقد نصت الفقرة { من هذه المادة على أنه « لا يجوز تجاوز نسب الاسلحة التى حددت وفقاً للمشروعات التى أقرتها الحكومات ، الا بموافقة المجلس » .

وتندد العهد بتجارة الأسلحة ، ومنع صنعها بواسطة الشركات الخاصة .

الامن الجماعى :

أخذ عهد العصبة بفكرة التكافل الدولى لمنع العدوان ، رغم أنه لم يحرم الحرب تحريماً تاماً . وفى ذلك تنص المادة ١١ على أنه « يعلن أعضاء العصبة بأن أى حرب أو تهديد بها سواء أكان أم لم يكن له تأثير مباشر فى أى عضو من أعضاء العصبة يعتبر مسألة تهم العصبة جميعها... » . ووضعت المادة ١٦ مبدأ فرض الجزاءات غير العسكرية فى الحالة التى يلجأ فيها أى عضو من الأعضاء الى الحرب مخالفاً تعهداته وفقاً للعهد ، وتعهد أعضاء العصبة بأن يبادروا بقطع العلاقات التجارية والمالية معه ، وبمنع أى اتصال مالى ، أو تجارى أو شخصى بين رعاياهم ورعايا الدولة الخالفة للعهد ورعايا أية دولة أخرى ، سواء أكانت عضواً فى العصبة أم لم تكن .

ووضعت المادة ١٧ مبدأ فرض التدبير العسكرى بحماية التعهدات التى يفرضها عهد العصبة .

ومع ذلك فمن العيوب الرئيسية التى شُبِّت نظام الأمن الجماعى فى العهد ، أنه ترك لكل عضو أن يقرر ما اذا كان قد وقع عمل من أعمال الحرب ، وأى اجراء يمكنه القيام به ، حتى ولو كان جزاء اقتصادياً . أما بالنسبة للجزاء العسكرى ، فان مجلس العصبة هو الذى يوصى به ، ولكن التطبيق يتوقف على ارادة الأطراف المعنية .

التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية :

وقد نص عهد العصبة على وجوب أن تتخذ العصبة الاجراءات اللازمة لتدعيم وتوثيق الروابط المادية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول . وبذلت جهوداً كبيرة فى هذا المجال اذ وجهت جهودها نحو تنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية الدوائية ، وأمكن للعصبة عن طريق هيئتها الخاصة بالمواصلات والمرور

العناية بهذه المسائل ، كما دعت الى عقد مؤتمرات لتنظيم حرية المرور ، ولفرضها على الدول الأعضاء (١) .

وقد عوض نجاح العصبة في هذه المجالات الفشل الذى لقيته في المجال السياسى .

المبادئ التى قامت عليها العصبة :

١ — دعت عصبة الأمم الى مبدأ السيادة بشكل كبير ، ليس فقط لأنه كان — ولا يزال — حجر الزاوية فى نظم العلاقات الدولية فحسب ، ولكن أيضا لأن واضعى العهد كانوا يريدون أن يثبتوا التعديلات الاقليمية التى تمت لصالحهم ، وضد ألمانيا ومن معها فى الحرب العالمية الأولى . لذا نجد عهد العصبة يقيم مبدأ الضمان المتبادل لوحدة وسلامة الأقاليم (٢) .

٢ — كما اهتمت العصبة بمنع سرية المعاهدات ، نظرا للأخطار العديدة التى كانت تترتب عليها فى الماضى . وهكذا نص "عهد صراحة على وجوب أن تتم العلاقات بين الدول علانية . وأوجب أن يسجل فى سكرتارية العصبة كل معاهدة أو التزام دولى يبرم مستقبلا بمعرفة أى دولة عضو فى العصبة ، كما أوجب أن تنشر بأسرع ما يمكن ، ونص على أن هذه المعاهدات لا تكون ملزمة الا بعد التسجيل « المادة ١٨ » .

٣ — واهتم عهد العصبة كذلك باعادة النظر فى المعاهدات ،

(١) يراجع محمود سامى جنينة ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٣٨ ، ص ٤٥٦ .

(٢) نصت المادة العاشرة من عهد العصبة على أنه « يتعهد أعضاء العصبة باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالها السياسى القائم والمحافظة عليه ضد أى عدوان خارجى . وفى حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، أو فى حالة تهديد أو حلول خطر ضد العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » .

ونص على جواز أن تدعو الجمعية — من وقت لآخر — الدول الأعضاء إلى إعادة النظر في المعاهدات غير القابلة للتطبيق وفي المراكز الدولية التي يهدد بقاءها سلم العالم « المادة ١٩ » •

وقد أثارت هذه المادة مناقشات واسعة بين الفقه الدولي ، وفي الممارسة الفعلية أمام أجهزة العصبة ، وعد عدم إيراد قاعدة مماثلة في ميثاق الأمم المتحدة من العيوب التي تشوبه — في رأي البعض (١) •

٤ — حماية الأقليات : أقر عهد العصبة مبدأ حماية الأقليات ، وألزم الدول التي توجد بها حماية أرواحهم وحررياتهم وحقوقهم في مباشرة شؤون دينهم وفي استعمال لغتهم الأصلية ، والتعلم بها إذا لزم الأمر • وتطلب مساواتهم مع غيرهم من السكان في الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتعون بها •

ونص العهد على أنه في حالة حصول إخلال أو محاولة إخلال من الدولة بهذه الواجبات ، تقوم أي دولة عضو في المجلس بإبلاغ الأمر إليه ، وله الحق في أن يتخذ ما يلزم من الإجراءات لمنع ذلك الإخلال ورد الحق لأصحابه ، بل سوغ للأقلية نفسها أن تشكو لالعصبة من إساءة معاملتها •

٥ — وأخيرا قامت العصبة على احترام قواعد القانون الدولي وعلى الإرساء الراسخ لفهم القانون الدولي بوصفه قاعدة السلوك المتبعة في الوقت الحاضر بين الحكومات ، والمحافظة على العدل واحترام الالتزامات التعاهدية احتراماً تاماً في معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر •

(١) يراجع في التفاصيل ، رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ، ص ٣٣ وما بعدها •

الفصل الثالث

أجهزة العصبة

الجمعية والمجلس :

التشكيل :

أخذ عهد العصبة بنظام توزيع الاختصاصات التي أعطاها للعصبة بين أكثر من جهاز ، ووضع لنا إطارا استوحاه واضعوا ميثاق الأمم المتحدة في مجمله مع حلافات بسيطة . قد أنشأ العهد الجمعية العمومية وهي الجهاز التمثيلي العام والذي يضم مندوبين عن كل الدول الأعضاء ، والمجلس ، وهو الجهاز التنفيذي الأكثر نشاطا ، والأهم في الاختصاصات التي يمارسها .

ويتشكل المجلس من خمسة أعضاء دائمين وأربعة أعضاء غير دائمين . والأعضاء الدائمون كانوا : إنجلترا ، وفرنسا ، وإيطاليا ، واليابان ، والولايات المتحدة الأمريكية . أما الأعضاء غير الدائمين فينتخبون بواسطة الجمعية العمومية (١) .

الاختصاصات :

يدخل في اختصاصات كل من الجمعية والمجلس جميع المسائل التي تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة ، وكذلك جميع ما يمس سلم العالم « المادة ٣/٣ » . كما يدخل في اختصاصها النظر في أى حالة حرب أو أى حالة دولية تهدد بالحرب ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولي ، وفحص المنازعات الدولية ، واتخاذ الإجراءات اللازمة فيها « المادة ١١ ، ١٥/٩ ، ١٠ » .

(١) زادت الكراسي غير الدائمة بعد ذلك وصارت تسعة . وتغيرت الدول الدائمة بإضافة البعض إليها كالمانيا وروسيا ، وبانسحاب دول أخرى من العضوية كإيطاليا واليابان ، ثم ألمانيا .

وتتشارك مع المجلس أيضا في ممارسة مجموعة من الاختصاصات الادارية : كالموافقة على قرارات المجلس الخاصة بزيادة عدد الكراسي الدائمة فيه وتعيين من يشغلها ، وزيادة عدد الكراسي غير الدائمة وعلى قراراته الخاصة بتعيين السكرتير العام للعصبة ، وبإدخال التعديلات على العهد ، وتتشارك معه أيضا في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية .

وتتفرد الجمعية عن المجلس بممارسة المسائل الآتية : انتخاب الأعضاء الجدد في العصبة ، وضع القواعد الخاصة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في المجلس ومدة شغلهم لكراسيهم وشروط اماكن اعادة انتخابهم ، وانتخاب الدول غير الدائمة .

اقرار الميزانية واعادة النظر في المعاهدات :

وينفرد المجلس بممارسة الاختصاصات الآتية : الموافقة على تعيين موظفي السكرتارية العامة ، وضع خطط تخفيض السلاح الدولي ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع النتائج الضارة المترتبة على صنع السلاح بمعرفة الأفراد ، واتخاذ ما يلزم من الاجراءات لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه في العهد ، وطرد الدول الأعضاء ان هي أخلت بواجباتها ، ووضع صكوك الانتخاب ، واستلام التقارير السنوية من الدول المنتدبة ، واستشارة لجنة الانتدابات الدولية الدائمة في هذه التقارير وفي جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الانتدابات .

وأعطى للمجلس اختصاصات أخرى تتعلق بإدارة بعض الأقاليم هي حوض السار ، ومدينة دانترج الحرة : كما أعطى اختصاص حماية الأقليات .

العلاقة بين المجلس والجمعية :

لم يضع عهد العصبة حدا فاصلا لاختصاص كل من الجهتين عن الأخرى ، وخاصة في المسائل الرئيسية ، مما أدى الى نتائج سيئة

فى نطاق العصبة ، حاول ميثاق الأمم المتحدة أن يتلافها ، ولا نجد أساسا منطقيا لتحديد اختصاصات كل منهما فى المسائل التى بمستقل بها • ولعل السبب المنطقى الرئيسى لتعدد الأجهزة بهذا الشكل فى العصبة هو التوفيق بين مطالب الدول الكبرى فى اتخاذ دعوى أكبر فى نطاق العصبة ، ورغبات المساواة التى تدفع الدول الصغرى الى التمتع بأى حق يعطى للدول الكبرى ، فتم حل المشكلة على أساس إعطاء الدول الكبرى مقاعد دائمة فى المجلس •

هذا ولقد جرت العادة على اللجوء الى المجلس لنقض المنازعات أكثر من اللجوء الى الجمعية ، كما أن المجلس ينفذ السياسة العامة التى ترسمها الجمعية • ويتابعها •

التصويت :

أخذ عهد العصبة بقاعدة الاجماع فى د من الجمعية والمجلس وان أجاز اتخاذ بعض القرارات فى المسائل الاجرائية أو غير الهامة بالأغلبية ، وتعين لجان تحقيق ، وقبول الدول فى العضوية () •

ومن النظم التى استحدثها العهد أنه قد جعل من حق الجمعية أن تصدر بدلا من القرارات رغبة باتخاذ إجراء معين ، وفى هذه الحالة يكتفى بالأغلبية •

ويجب موافقة جميع الدول الأعضاء فى مجلس العصبة ، وأغلبية باقى الدول الأعضاء فى العصبة لصدور قرار من الجمعية العمومية بصدد نزاع دولى ، دون حساب أصوات الأطراف فى النزاع •

(١) من الجدير بالذكر أن العهد اكتفى لصدور بعض القرارات الهامة بالأغلبية البسيطة كما نرى فى حالات تعديل العهد ، زياده عدد الكراسى الدائمة وغير الدائمة فى المجلس -- يراجع محمود سامى جنية ، القانون الدولى العام ص ٤٤٨ •

دورات الانعقاد :

تتعقد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا مرة كل سنة • وتجتمع اجتماعا غير عادى بناء على طلب دولة أو دول أعضاء في العصبة بشرط أن توافق على طلب الاجتماع أغلبية الدول الأعضاء في العصبة • وتتعدد أيضا في أى موعد تحدده لاجتماعها في اجتماع سابق ، أو بناء على طلب المجلس بقرار يصدر بأغلبية الآراء •

أما المجلس فإنه يجتمع كلما تطلبت الظروف اجتماعه ، أى يمكن عقده في أى وقت ، ويجب أن يجتمع مرة واحدة على الأقل كل سنة • ويجتمع اجتماعا غير عادى بناء على طلب أى عضو فيه ، وفي حالة قيام حرب أو تهديد بالحرب •

اللجان الفنية :

تساعد الجمعية في القيام بعملها ست لجان دائمة . تختص الأولى بالمسائل القانونية والدستورية (تعديل الميثاق ، المسائل الاجرائية ، وسائل حل المنازعات بالطرق السلمية) • تختص اللجنة الثانية بالمسائل الاقتصادية والمالية والفنية (الصحة ، المواصلات والقرانزيت ... الخ) • وتختص اللجنة الثالثة بخفض السلاح والأمن ، والعقوبات • وتختص اللجنة الرابعة بالمسائل الخاصة بالميزانية والتعويضات • وتختص اللجنة الخامسة بالمسائل الانسانية والاجتماعية (رعاية الطفولة والمرأة واللاجئين والمتعاون الفكرى) • وتختص اللجنة السادسة أخيرا بالمسائل السياسية ، وبالمسائل الخاصة بالأقليات والانتدابات ، والمنازعات السياسية •

وتعين كل بعثة من بعثات الدول المشتركة في العصبة واحدا من أعضائها لكل لجنة وبذلك تعتبر اللجان صورا مصغرة من الجمعية العمومية •

الأمانة العامة :

تنظيم الأمانة العامة :

برز رأيين في مؤتمرات السلام بشأن الوصع الذي يمتحن تحت
أساسه إقامة الأمانة العامة : الأول يرى أن يتدب للقيام بعملها
الإدارية ، ممثلون عن الدول الأعضاء ، ويتكفل كل دولة بدفع
تفقاتهم ، ويكون كل وفد مسئولاً أمام دولته . ويقتصر دور الأمين
العام هنا على التنسيق بين أعمال مختلف الوفود .

أما الرأي الثاني والذي كتب له الغلبة ، وأدى أعظم الخدمات
للتنظيم الدولي ، فهو ذلك الذي رأى ضرورة إنشاء خدمة دولية
دولية ، ولختيار أشخاص يعملون لدى المنظمة ، ويكونون مسئولين
أمامها ، وليس أمام دولهم .

وقد دافع آريك دراموند Eric Drummond أول أمين عام
للعصبة عن هذا الاتجاه بقوة ، واستطاع أن يقنع به لجنة
التنظيم ، وهي تلك اللجنة التي أقامها مؤتمر للسلام للبحث
تكوين الأمانة .

وهكذا تشكلت الأمانة العامة من عدد من الموظفين بلغ حوالي
٦٠٠ موظف اختيروا من خمسين دولة . ويقوم على رأسهم الأمين
العام ، وكان من يشغل هذا المكان عادة انجليزيا ، وله نائب مدني ،
وثلاثة مساعدين أحدهم ايطالي والثاني ألماني والآخر ياباني ، فضلا
عن عدة مستشارين في الشؤون المختلفة (١) .

(١) سيطر العنصر الانجليزي على وظائف العصبة وخاصة في
مجال الترجمة ، أما في المجالات الأخرى ، فقد روعي التوزيع الجغرافي
المتكاف . وكان يتطلب في الموظفين اجادة اللغة الانجليزية أو الفرنسية .
هذا وقد اختيرت جنيف مقرا للعصبة لأكثر من سبب ، أولها
موقعها الجغرافي المتوسط بين الدول الأوروبية ، والدور الهام الذي أداه
الصليب الأحمر أثناء الحرب الأولى ، والذي كان مقره بها ، كما

اختصاصات الأمانة :

غلب الطابع الإداري والفني على عمل أمانة العصبية ، فقد قامت بإعداد كافة الدراسات والبحوث اللازمة لقيام الأجهزة السياسية بعملها ، وأصبحت بعد فترة مركزا للمعلومات في كافة ما يتصل بالمسائل الدولية سواء في المجال السياسي أو الفني أو الإنساني . بل إن مجالات متخصصة في مختلف هذه الشؤون كانت تصدر من العصبية .

وتقوم الأمانة العامة كذلك بالتحضير للاجتماعات وتسجيلها وتنفيذ قرارات أجهزة العصبية السياسية .
ومن أهم الوظائف التي قامت بها أمانة العصبية تسجيل المعاهدات .

هيئات تعمل مستقلة عن العصبية :

أنشأت هيئات تعمل بشكل مستقل عن العصبية ، وإن دضعت لإشرافها العام ، وهي محكمة العدل الدولي الدائمة ، وهيئة العمل الدولية ، والأولى حلت محلها محكمة العدل الدولية ، والثانية ما زالت مستمرة منذ قيام العصبية حتى الآن ، وإن خضعت لإشراف منظمة الأمم المتحدة .

تقدير تجربة عصبية الأمم :

أخذ على عهد عصبية الأمم عدة عيوب نستطيع أن نجعلها في الآتي :

١ - أن العهد قد وضع خلال أربع اتفاقيات (اتفاقيات

أن لديها تاريخا عريقا باعتبارها جمهورية حرة ، وأخيرا فهي توجد في دولة محايدة ، ولا يسيطر عليها أي مناخ قومي قد يحدث تأثيرا على عمل المنظمة .

السلم) مما أدى الى بعض الصعوبات القانونية ، وجعل العصبة أكثر ارتباطا بالدول المنتصرة في الحرب • وقد ظهر ذلك في استبعاد الدول المنهزمة من عضوية العصبة ، وان سمح لها فيما بعد بالانضمام اليها •

٢ — قاعدة الاجماع التى تطلبها العهد لصنادور معظم قراراته سواء فى المجلس أو الجمعية ، وان اتجهت العصبة الى التفتيد من حدة هذه القاعدة بالاكثفاء بالأغلبية فى حالات عديدة •

٣ — تداخل الاختصاصات بين الجمعية والمجلس فى أهم المسائل التى يمكن أن تعرض على العصبة ، وهى تلك الخاصة بحفظ السلم والأمن • وقد تختلف طريقة معالجة المشكلة بين الجهازين •

٤ — عدم انشاء أجهزة مستقلة للقيام بالأعباء الادارية والفنية التى ألقيت على عاتق العصبة • وكان من شأن ذلك طغيان النشاط السياسى على سائر الأنشطة الأخرى •

وبالاضافة الى ذلك وجدت العديد من العيوب المتصلة بممارسية العصبة لعملها أهمها (١) :

١ — أن العصبة لم يكن لها صفة العالمية ، فلم تدخل الولايات المتحدة الأمريكية عضوية العصبة بسبب عدم تصديق المجلس التشريعى بها على معاهدات الصلح ، وصارت العصبة منظمة أوروبية أساسا لم يتجاوز عدد الأعضاء فيها تسعا وخمسين دولة • ولقد انسحبت الدول المذنبة كاليابان وألمانيا وإيطاليا من العصبة لى تحقق أهدافها العدوانية بعيدا عن العصبة •

٢ — أن كثيرا من الدول الأعضاء فيها لم تكن على استعداد

(١) يراجع فى ذلك : Potter, Introduction to the study of International Organization, 1948, p. 257.

لتنفيذ التزاماتها المترتبة على العهد . بل إن البعض يرى أن فشل العصبة لا يرجع إلى العيوب التنظيمية بقدر ما يرجع إلى هذا السبب (١) .

والحقيقة أن هذه العيوب لا ينبغي أن تحجب عن أعيننا نجاح الذي أحرزته العصبة في كثير من المجالات : فلقد استطاعت أن تضع حداً للنزاع الذي نشب بين بولونيا ولتوانيا (١٩٢٠) ، وبين السويد وفنلندا حول جزر آلاند (عام ١٩٢١) ، والخلاف بين بولونيا وبلغاريا (١٩٢٥) ، وبين ألمانيا وبولينا بسبب سيليزيا العليا (عام ١٩٢١) ، وبين إنجلترا وتركيا عام ١٩٢٤ بسبب قضية الموصل .

ويرى بعض الكتاب أن عصبة الأمم قد أدت دورا هاما بالنسبة للسلام الدولي ، وأظهرت أنه لا يمكن أن يتحقق إلا بالمشكل الذي تناولته به . لقد نجحت في المجالات الاقتصادية والمالية وفي مجال النقل ، الاتصالات والعمل والصحة ومختلف المشاكل الاجتماعية ، وبذلك ، فلقد أعطت مساهمة ضخمة في تقدم التنظيم الدولي عن أي منظمة أخرى عرفها التاريخ (٢) .

حل عصبة الأمم :

استمرت عصبة الأمم تعمل منذ ١٠ يناير عام ١٩٢٠ حتى ٣١ يوليو عام ١٩٤٧ حيث انتهى من تصفية أوضاعها المالية - قررت

(١) تراجع فؤاد شيباط ، الحقوق الدولية العامة ، دمشق ١٩٦٥ ، ص ٣١٣ . وهو يقول أن أسباب فشل العصبة يرجع إلى عدم تمكنها من حل القضايا الهامة مثل النزاع الإيطالي اليوغاني ١٩٢٣ ، والنزاع الصيني الياباني ١٩٣١ ، والنزاع الإيطالي الحبشي ١٩٣٥ ، وذلك بسبب الموقف العدواني الذي وقفت الدول الدكتورية منها ، وضعف الدول الديمقراطية ، وعدم اتفاقها على نهج سياسي موحد ، وعدم اشتراك الولايات المتحدة في عضويتها .

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، للطبعة الثانية ص ١٩ .

الجمعية العمومية للعصبة حلها في ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ » • ومع ذلك فقد توقفت عن العمل فعلا منذ عام ١٩٤٠ (١) •

ولقد ثار خلاف حول الأداة التي يمكن أن تنهى بها العصبة ، لعدم وجود نص في العهد يحكم المشكاة ، واستقر الرأي على الاكتفاء بصدور قرار من الجمعية العمومية ، حتى لا يتطلب الأمر عقد اتفاقية جديدة ، وتصديق الدول الأعضاء عليها •

وقد وضعت العصبة سابقة هامة في هذا الشأن بتحويل أموالها إلى الأمم المتحدة •

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥ Bhuinya,
Internationals Organizations, New Delhi 1970, p. 42 F. F.

الفرع الثانى

الأمم المتحدة

تمهيد وخطة البحث :

وجدت الأمم المتحدة كمنظمة دولية عالمية فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وهى تشبه عصبه الأمم فى أكثر من زاوية ، فقد وجدت عصبه الأمم فى أعقاب حرب ضروس ذاقت الانسانية فيها آلام شديدة ، هى الحرب العالمية ومحاولة لتنظيم المجتمع الدولى لمنع نشوب حرب جديدة • ومع ذلك لم تمنع الجهود الكبيرة التى بذلت من خلالها نشوب حرب عالمية بعد قيام العصبة بعشرين سنة تقريبا • لذا تمثل الأمم المتحدة اضرارا أكبر على تلافى الأسباب التى قد تؤدى الى نشوب حرب جديدة •

نهى تنجح المنظمة فى هذه المهمة الكبرى التى صارت مرتبطة باستمرار وجود الانسان وثقافته وحضارته التى بناها على مر السنين أم أن قوى الشر ستتغلب يوما وتهدم هذا الصرح ؟

ومن ناحية أخرى نجد أن الأمم المتحدة تمثل نتاجا للفكر الأمريكى والانجلو سكونى الذى يرفض اقامة قوالب قوية للاتحاد بين الدول ويكتفى باقامة المنظمات التنسيقية التى لا تملك سلطات قوية حقيقية ، وهو ما سيطر على مؤتمر فرساي الذى تم من خلاله اقامة عصبه الأمم المتحدة والعصبة ، بل ان هذا التشابه من يكون تطابقا تاما فيما يتعلق بالأجهزة وأساليب العمل •

على أن سقوط عصبه الأمم أدى الى التفكير فى تلافى أوجه الخطأ التى أدت الى ذلك ، ورأينا خصوصا عديدة تستهدف التغلب على العيوب التى شابته نصوص عهد العصبة • نذكر من ذلك تنظيم

الاختصاص بين الجمعية العامة والمجلس ، والاهتمام بالجوانب الفنية أو الوظيفية بقدر يصل الى درجة الاهتمام بالمسائل السياسية حتى تظل الانجازات في هذه المجالات حتى لو فشلت المنظمة في التغلب على المشاكل السياسية ، وسنتناول دراسة الأمم المتحدة في ثلاثة أبواب ، نخصص الباب الأول ، دراسة مظهر تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة ، وندرس في الباب الثاني المبادئ التي تقوم عليها الأمم المتحدة ، وتتناول في الباب الثالث انشاء التنظيمي للأمم المتحدة ، وسيسبق ذلك باب تمهيدى نعرض فيه لنشأة المنظمة وطبيعة الميثاق .

باب تمهيدى

نشأة المنظمة والطبيعة القانونية للميثاق

أولاً - نشأة منظمة الأمم المتحدة :

لم ينكر المجتمع الدولى أهمية التنظيم الدولى رغم فشلت عصبة الأمم ، ومن ثم فإن أفكار الساسة والمعلقين لم تتوقف عن التفكير فى تنظيم دولى لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية (١) . وظهرت الخطوات العملية من جانب دول الحلفاء التى اشتركت فى الحرب ضد المحور وبدأت بمجموعة من التصريحات هى على التوالى : تصريح الأطلنطى فى ١٤ أغسطس عام ١٩٤١ (٢) ، تصريح الأمم المتحدة فى يناير عام ١٩٤٢ (٣) ، اعلان موسكو فى ٣٠ أكتوبر

(١) اهتم الرئيس الأمريكى روزفلت بهذه المسألة ، وبذل جهداً كبيراً فى توجيه رأى العام الأمريكى الى دراسة مشاكل عالم ما بعد الحرب والتحضير للتنظيم الدولى الجديد . وقد تكونت لجنة خاصة بوزارة الخارجية الأمريكية لدراسة المشكلة وتطورت بعد ذلك لتصبح قسمها قائماً بذاته . وفعلت دول أخرى مثل ذلك على رأسها المملكة المتحدة وروسيا ، واهتمت مصر أيضاً بالمسألة فأنشأت وكالة وزارة لشئون ما بعد الحرب (يراجع فى التفاصيل محاضرة الدكتور حامد سلطان المنشورة بالمجلة المصرية للقانون الدولى المجلد (٧) عام ١٩٥٠ ومؤلفه القانون الدولى العلم فى وقت السلم فقرة ٩٨٣) .

(٢) صدر هذا التصريح عن الرئيس الأمريكى روزفلت وتشرشل رئيس الحكومة البريطانية ، وقد أعرب فيه العاهلان عن أملهما فى أن تتحرر الأمم من الخوف والعوز ، وأعلنت الفقرة السادسة من التصريح عزمها على إنشاء منظمة دولية تضم مختلف الشعوب ، وتستهدف تحقيق هذا الهدف .

(٣) السبب المباشر لإصدار هذا الصريح هو الهجوم اليابانى على ميناء بيرل هاربور ، وقد أعدته إدارة شئون ما بعد الحرب ، بوزارة الخارجية الأمريكية ، ووقع عليه ممثلو ٢٦ دولة تعهدت فيه ببذل الجهود لهزيمة العدو المشترك ، وتحقيق المبادئ التى وردت بتصريح الأطلنطى .

عام ١٩٤٣ (١) .

ولقد وضعت هذه التصريحات والاعلانات للبحث في دومبارتون أوكس في أكتوبر عام ١٩٤٤ (٢) . ثم بحثت ثانية في مؤتمر يالطا في فبراير ١٩٤٥ (٣) ، والتقى ممثلوا الدول المنقشة ما تم انجازه في هذه المؤتمرات في سان فرانسيسكو في أبريل عام ١٩٤٥ (٤)

(١) أصدرته كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي والصين . وقد أكد هذا التصريح ضرورة التعجيل بإنشاء هيئة عالمية تقوم على أساس المساواة في السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام (راجع في كل ذلك مؤلف Goodrich بعنوان From League of Nations to United Nations ص ٣ — ص ٣١) .

(٢) تعتبر مقترحات دومبارتون أوكس من أهم المراحل التي مرت بها منظمة الأمم المتحدة فلقد انتقل العمل بها من مرحلة الاتجاهات العامة والدعوات إلى مرحلة بلورة الأسس والمبادئ التي تقوم عليها المنظمة الدولية . ولقد اجتمعت الدول الكبرى في هذا المؤتمر على مرحلتين ، الأولى ضمت ممثلي الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي ، وضمت الثانية المملكة المتحدة والولايات المتحدة والصين ، والسبب في ذلك هو تحاشي اجتماع الصين بالاتحاد السوفيتي لعدم رضا الاتحاد السوفيتي عن حكومة الصين الوطنية . وقد استطاعت هذه الدول أن تقدم للعالم معظم الأسس والنصوص التي قامت عليها المنظمة الدولية .

(٣) اجتمع في يالطا ممثلو الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة لبحث المسائل التي لم يتم الاتفاق عليها في مؤتمر دومبارتون أوكس ، وأهمها طريقة التصويت وحقوق الاعتراض . وقد تم الاتفاق في هذا المؤتمر على اشتراط أجماع الدول الكبرى في التصويت في مجلس الأمن .

(٤) وجهت حكومة الولايات المتحدة الدعوى باسمها ونيابة عن حكومات المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي والصين دعوة إلى الدول التي سبق أن وقعت على تصريح الأمم المتحدة عام ١٩٤٢ وهي الدول التي أعلنت الحرب على دول المحور . وقد بلغ عدد الدول التي اشتركت في هذا المؤتمر خمسين دولة . وقد أمكن لهذا المؤتمر أن يخرج النظام الدولي الجديد . ويجب أن ننسب إلى الدور الكبير الذي لعبته الدول الكبرى في هذا المؤتمر . فهي — بصفتها الدول الداعية — حددت

حيث شهدت هذه المدينة الأمريكية مولد المنظمة الدولية الجديدة ،
التي دخلت مرحلة العمل في ٢٤ أكتوبر عام ١٩٤٥ بعد ايداع الحد
الأدنى من التصادقات من جانب الدول الأعضاء^(١) .

ثانيا - طبيعة ميثاق الأمم المتحدة :

رغم الأهمية الفائقة التي يمثلها ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة
لمختلف الشعوب المكونة للمجتمع الدولي ، ورغم أن المنظمة الدولية
تتمتع الآن بصفة العالمية ، وتستهدف تحقيق أهداف تهم مختلف
الأفراد ، إلا أنه لم يكن هناك بد من اللجوء الى الوسائل المعروفة
في النظام القانوني الدولي لتأسيس المنظمات الدولية ، وهو الاتفاق .
وعلى ذلك فميثاق الأمم المتحدة معاهدة جماعية أنشأت بها الدول
منظمة دولية^(٢) . وعلى ذلك يمثل ميثاق الأمم المتحدة وثيقة ذات

الشروط التي يجب أن تتوافر في الدول المدعوة . ومن ناحية أخرى
أعدت جدول أعمال المؤتمر ، وقدمت اليه معظم أحكام الميثاق . وقد
تكونت من هذه الدول - فضلا عن ذلك - جبهة متحدة لتتولى مهمة
فرض وجهة نظرها على الدول المجتمعة ، وإن كان ذلك لم يمنع من
اختلاف وجهات النظر ، وأدخلت التعديلات على كثير من الأحكام .
وقد رأى المؤتمر - عقب اعلان مولد المنظمة العالمية - تكوين لجنة
تحضيرية لادخال الميثاق في دور التنفيذ تتكون من ممثل لكل دولة .
(١) تنص المادة ١١ من الميثاق على أنه « ١ - تصدق على هذا
الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضاعها الدستورية .
٢ - تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية . .
٣ - يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية
الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية ، والمملكة
المتحدة ، والولايات المتحدة وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه . . » .
وقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول اجتماعاتها بلندن في
١٠ يناير عام ١٩٤٦ .

يراجع تفصيلات وافية عن مختلف هذه المراحل في مؤلف Haviland
organizing for peace, New York 1959 p. 10. f. بعنوان :

(٢) أول عبارة جاءت بالميثاق هي : نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد
أثار ذلك اللبس حول ما إذا كان الميثاق اتفاقا دوليا عاديا أو وثيقه

خصائص ثلاثة ، فهو اتفلق ، وككل الاتفاقيات له أطرافه وموضوعه . وتنطبق عليه القواعد العامة التي تسرى على الاتفاقيات من حيث شروط صحتها وآثارها وتفسيرها وتعديلها وانهاؤها . وهو الى جانب ذلك ليس اتفاقا عاديا بل هو ميثاق أو تصريح ، بمعنى أن له خصائص تميزه عن الاتفاقات الأخرى ، وتضفى عليه طابع التقديس ، ويبدو ذلك فى الأهداف العديدة التى نص عليها الميثاق وتتصل بمصلحة البشرية وتحقيق السلم والأمن الدوليين ، والمبادئ التى نعهدت الدول باحترامها فى تعاملها معا سواء فى داخل المنظمة أو خارجها . وأخيرا يتخذ الميثاق صفة أنه دستور ينشئ هيئة دولية ويضع القواعد التى تحكم العلاقات الداخلية بين أعضائها المختلفة .

وتؤثر كل صفة من هذه الصفات على الصفة الأخرى ، ويحدث تعارض بينها فى بعض الأحيان (١) ويمكن التوفيق بين هذه الصفات

شعبية تنشئها الشعوب بنفسها ، ولكن استقر الرأى على أن الميثاق اتفاقية دولية . اذ جاء فى آخر الديباجة أن الحكومات المختلفة التى ارتضت الميثاق وأنشئت بمقتضاه هيئة دولية تسمى « الأمم المتحدة » . يراجع فى هذا المعنى حافظ غانم . المنظمات الدولية ، ص ٨٨ ، عائشة راتب . المرجع السابق ص ٧٣ .

(١) يقول Stettinius رئيس الوفد الأمريكى فى مؤتمر سان فرانسيسكو فى بيان هذه الصفة : « أن الخصيصة الرئيسية والمفتاح الذى يظهر طريقة تأسيس المنظمة ، إنما هو صفتها المزدوجة كاعلان يمثل اقلية ملتزمة بتعهد الأطراف الموقعة عليها بالعمل معا من أجل الأهداف السلمية — وبأن يراعوا مستوى معين من الأخلاق الدولية . وهى كنسور تنشئ أربعة أجهزة لكى تحقق بها هذه الأهداف فى العمل . وهذ المستويات التى ذكرت قبلا :

Its outstanding Characteristic and the 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 and to adhere to certain standards of international morality, as constitution it creates four over-all instruments by which these ends may

على أساس تفضيل أنه ميثاق على سائر الصفات الأخرى • ويترتب
على ذلك أنه :

١ — اذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم
المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون
به ، فالعبرة بالالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق (المادة ١٠٣) •
ويخرج هذا الحكم عن القواعد العامة التي تحكم المعاهدات •
فهذه القواعد تقضى بأن الاتفاقات الدولية الملاحقة تلغى ما سبقها
من الاتفاقات المتنافية معها متى كانت منعقدة بين الأطراف أنفسهم •
ومن ثم فإذا كانت الاتفاقات المتعارضة مع الميثاق منعقدة بين دولة
طرف وأخرى غير طرف فى الميثاق فإن نص المادة ١٠٣ يضع حكما
جديدا ولا يتفق مع هذه القواعد العامة • ولا يمكننا تبريره الا
على أساس أن « ما للميثاق — بوصفه لعلتنا جمعائيا يضع تنظيمها
دستوريا للجماعة الدولية — من قوة تفوق ما للاتفاقات الأخرى
من قوة الترامية (١) » •

٢ — لا يمكن أن يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء ،

=

be achieved in Practice and these standards actually main-
tained : » .

نقلا عن Watars ، فى مؤلفه The united nations ص ١٥
ويعترف الفقه السوفيتى للميثاق بهذه الصفة فيقول موزوف « ان
الميثاق يوصف عادة بأنه اتفاق دولى • ولكن هذه الصفة تحتاج بدو
شك الى بعض التحفظات لأن الميثاق اتفاق من نوع خاص sui generis
وتظهر هذه الصفة طبيعة الميثاق والذي يفترض سلفا توافق الدول
الأعضاء على المبادئ الرئيسية لمنظمتهم ، وعلى المؤسسات المنفذة
للمبادئ والأهداف المنصوص عليها • وعلى انشاء هيئات متعددة
لهذا الغرض . يراجع مقالنا عن القانون الدولى والأمم المتحدة ،
ضمن مجموعة المقالات التى أصدرها الفقيه السوفيتى تونكن بعنوان :
« القانون الدولى المعاصر » سابق الإشارة اليه ص ١٢١ — وفى نفس
المعنى حامد سلطان ، القانون العولى العلم فى وقت السلم ، فقرة ٩٧١ •
(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ،
المرجع السابق فقرة ١٠٥٧ •

بل انه يمتد الى الدول غير الأعضاء خلافا للقواعد العامة التي تحكم المعاهدات . وقد وضع ذلك بايراد المادة ٦/٢ في الميثاق ، وهي تنص على أنه « تعمل الهيئة على أن تسيّر الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي » . « ومعنى هذا النص ومقتضاه أن تعمل الهيئة على توجيه سلوك هذه الدول في العلاقات الدولية ، ان اقتضى الأمر على نمط من الأنماط التي تتسجم من المبادئ المذكورة » (١) بالرغم من أنها ليست أطرافا في ميثاقها ، ولا يمكن تفسير ذلك الا على أساس الخاصية الذاتية للميثاق باعتبار أنه « نوع من التشريع الدولي ، لأنه تعبير عن مشيئة سلطة دولية عامة ذات اختصاص بوضع القرارات واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على السلام والأمن في المجتمع الدولي ، وهي بهذا الاختصاص تملك الزام الأطراف المعنية في المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق بهذه القرارات والتدابير وتكليفها باتباعها والسير على مقتضاها (٢) » .

(١) ويذهب الفقه الحديث الى ان العديد من المبادئ التي قررها الميثاق تتخذ صفة المبادئ القانونية الملزمة . ويدعونا ذلك للتساؤل عما اذا كانت هذه القواعد تخالف في طبيعتها القواعد الأخرى ، وبعبارة أخرى هل يمكن القول بأن هذه المبادئ تمثل قواعد آمرة للنظام العام بالدول الذي أقرته الدول في اتفاقية فينا لقانون المعاهدات في المادة ٦٤ التي تقول بأنه « اذا نشأ مبدأ جديد من مبادئ القانون الدولي الشامل فان أية معاهدة قائمة تتعارض مع ذلك المبدأ تعتبر باطلة ومنقضية » نستطيع ان نقول ان كثيرا من هذه المبادئ يشكل أسس النظام الدولي ، بشرط أن تكون قد تحددت بصورة كافية في العمل أو القضاء أو المعاهدات الدولية حتى يمكن أن تتحول الى قاعدة . ونستطيع ان نقول بأن مبدأ عدم جواز استخدام القوة في العلاقات الدولية على النحو الذي حددته مختلف نصوص الميثاق ، ومبدأ ضرورة حل المنازعات حلا سلميا قد اكتسبا هذه الصفة .

(٢) الدكتور حسن الجبلى ، مركز الامم المتحدة بالنسبة للدول غير الاعضاء فيها ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٢ عام ١٩٦٦ ص ٦٨ .

٤ - ينبغي التوسع في تفسير النصوص التي تحكم المنظمة بما يكفل تحقيقها لوظائفها • ويتم ذلك بتقرير الاختصاصات والسلطات الضمنية التي تحقق وظائفها المحددة في المعاهدة لأن تحديد أهداف منظمة معينة بمقتضى الميثاق المنشئ لها ، يتضمن الاتفاق الضمني من جانب الدول أعضاء المنظمة على أن تبأثر كافة الاختصاصات والسلطات التي تكون في حدود تحقيق هذه الأهداف بل ان البعض يقر بإمكان الخروج الصريح على نصوص المعاهدة اذا اقتضى ذلك تحقيق الوظيفة (١) ولا يسوغ اتباع هذه الطريقة في تفسير المعاهدات الأخرى (٢) •

(١) تراجع مقالنا بالمجلة المصرية للقانون الدولي عام ١٩٦٩ بعنوان التفسير الوظيفي للمعاهدات ص ١٦٦ • ويراجع تفصيلات أوفى في رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ص ٤٦٤ •

(٢) تراجع في الاتجاهات الحديثة للتفسير مؤلف Alvarez

بعنوان :

Le droit International nouveau dans ses rapports avec la vie de Peuples, p. 1959 ص ٤٦٠ وما بعدها ، ويراجع كذلك مؤلف Khan

بعنوان :

Implied Powers of the United Nations, New Delhi 1970 p. ١١٠

الباب الأول

مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة

قلنا انه بالامكان أن ننظر الى الميثاق باعتباره تصريحاً دولياً ،
أى وثيقة تلزم الدول الموقعة عليها بتحقيق أهداف معينة ، وبمراعاة
مبادئ خاصة في تعاملها . ونظرة تحليلية الى مختلف نصوص
الميثاق نجدها تبتغى هدفاً موحداً هو حفظ السلم والأمن الدوليين .

فلقد رأينا أن الدوافع الأولى لإنشاء هذا الميثاق انما هو نبذ
ظاهرة الحرب ، تلك الظاهرة الخطرة التي لم تستطع البشرية أن
تتخلص منها حتى اليوم . والحرب اليوم غيرها بالأمس فلقد تحول
للعالم الى قمرسنة مسلحة بأسلحة الفتك والدمار ، ولقد شهد
تجربة جديدة لدى ما يمكن أن تحدثه هذه الأسلحة له في هيروشيما
ونجازاكي (١) . ومن ثم فان خطورة الحرب القادمة جعلت التفكير
يتجه الى ضرورة مواجهتها بجدية وحزم . ولذا نجد عناية واضع
ميثاق الأمم المتحدة بمشكلة الحرب (٢) . وحرصهم على تحريم كل
صور استخدام القوة ، ثم اجتهادهم في مواجهتها بأكثر من طريقة .
وبمناهج متعددة .

والحقيقة أن ظاهرة الحرب من أشد ظواهر حياتنا تعقيداً ، وقد
ذهب المفكرون في تفسيرها مذاهب مختلفة ، فأرجعها بعضهم الى
عوامل سياسية ورأى آخرون أن سببها اقتصادى فقط ، واتجه
فريق ثالث الى أنها وظيفة دائمة من وظائف الوجود الانسانى ترجع

(١) يراجع فى ذلك : Marc lee, The United Nations and World
Realities, Pergaman press, London 1965, p. 1.

(٢) يراجع ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمبادئ الأولى والثانية .

الى طبيعة التكوين الانسانى ... الخ (١) • ولذا كان من الضرورى اتباع أكثر من منهج لمعالجتها ، ولتحقيق السلم والأمن الدوليين • ولقد حاول واضعوا عهد العصبة أن يواجهوا المشكلة من قبل ، وقدموا ثلاثة مناهج متكاملة لمواجهة الحرب ، هى : تخفيض التسليح ، الحل السلمى للمنازعات ، ثم الضمان المتبادل • ولقد أخذت الدول المؤتمرة بسان فرانسيسكو بهذه المناهج مجتمعة وأضافت اليها • ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة ذابوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمن فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسلم ، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها • أن تركيب تنظيمنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، ذلك أنه يعكس الارتياح الواضح فى صحة تصويب هدف أى امرئ نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطّاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة • على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلم هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن نصيب الهدف ، ولا تطيش كل الطلقات ... » (٢) • ولكن ينبغى أن نلاحظ أن التنظيم الدولى ينكر تفسير الحرب على أساس أنها ثىء مفيد أو أنها التمرين الصحى الذى يفيد فى تطور الشعوب • كما ينكر تفسيرها على أساس أنها ضرورة لا مفر منها ترجع الى حقيقة تكوين الأفراد أو التكوين الاجتماعى • فالتنظيم الدولى يفترض أن الحرب ينبغى أن تمنع ،

(١) يراجع فى التفاصيل :

Quincy wright : a Study of war, Illions 1942.

واستاذنا الدكتور حامد سلطان ، الحرب فى نطاق القانون الدولى •
المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٨ ص ٢ وما بعدها •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ص ٣٠٠ وما بعدها •

وأن في وسع المجتمع الدولي أن يمنحها (١) .

وعلى هذا الأساس جاء الميثاق يحرم على الدول الأعضاء استخدام القوة في أكثر من موضع (٢) . وتبع ذلك بتقديم المناهج الكفيلة بتدقيق هذا الهدف عمليا . نص الميثاق على مبدأ حل المنازعات بالطرق السلمية في المادة الأولى بقرة ١ « وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .. » وفي المادة ٣/٢ التي جاءت تقول : « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » ويفترض هذا المنهج أن الحرب إجراء لتسوية المنازعات التي تنشب بين الأمم ، فهي لبست جريمة يرتكبها قادة الأمم ، ولا مرضا من أمراض المجتمع الدولي ، وإنما هي مجرد طريقة تقليدية لحسم المنازعات التي لا مناص من نشوبها في المجتمعات الدولية . وإذا كانت الحرب مقبولة من قبل على هذا الأساس ، فإنها لا يمكن أن تقبل اليوم لأنها صارت ثقيلة باهظة التكاليف بعد أن عرفت ظاهرتا الحرب العالمية والنشاملة ويجب

J. Zadorozhy, Peaceful coexistence, Mosco 1968, p. 62. (١)

وهو يوضح أنه بالرغم من كل الاختلافات الموجودة في العالم الآن — في الأنظمة والأيدولوجية وغيرها — فإن الجميع لديهم الرغبة في حفظ السلم وفي تجنب الحرب الذرية

« For all the differences between the states and for all the ideological and other contradiction between the nations, they are all in substance desirous of maintaining peace and averting nuclear-missile war. ».

(٢) جاء بديباجة الميثاق نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا : أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف كما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لاية دولة .. » .

من ثم البحث عن بدائل مناسبة لها تحل المنازعات بين الدول .
على أن وسيلة التسوية السلمية قد لا تنجح دائما ، ومن ثم يقدم
الميثاق وسيلة تكميلية هامة أخرى هي منهج الأمن الجماعى . كما
أن وجود الأمن الجماعى يزيد من احتمال نجاح التسوية السلمية ،
ولذلك فلقد حاول واضعو الميثاق أن يجمعوا بين طريقتى الاقتناع
الأدبى والتهديد القسرى ممثلا فى الأمن الجماعى من أجل حفظ
السلام (١) ونجد نصوص الأمن الجماعى فى ديباجة الميثاق ، وفى
العديد من نصوصه ، فالديباجة تقول « أن نضم قوانا كى نحفظ
بالسلم والأمن الدوليين .. وأن نكفل بقبولنا مبادئ معية ورسم
الخطط اللازمة لها ألا نستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة
المشتركة » ، كما جاء بالمادة الأولى « تتخذ الهيئة التدابير
المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولائتها . وتقمع
أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاختلال بالسلم » .. والتمرت
الدول بمقتضى المادة الثانية فقرة ٥ بأن تقدم « كل ما فى وسعهم
من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ،
كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا
من أعمال المنع أو القمع » . على أنه إذا كان منهج التسوية السلمية
يستهدف ترك الدول بلا شىء يحاربون من أجله ، ومنهج الأمن
الجماعى يتجه نحو دجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ،
فان الميثاق قد عنى بنفديم منهج ثالث هو منهج نزع السلاح ، وهو
ينبج الى حرمان الدول من أى شىء يحاربون به ، فنزع السلاح
يستهدف الغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا
وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا . وقد جاء الفصل
عن ذلك فى المادة ١١ فقرة ١ التى أعطت للجمعية العامة اختصاص
النظر « فى المبادئ العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدولى ،

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى . مشاكل التنظيم
الدولى وتطوره ، المرجع السابق ص ١٧٠ وما بعدها .

وَيَدْخُلُ فِي ذَلِكَ الْمَبَادِيءُ الْمَتَعَلِّقَةُ بِنَزْعِ السِّلَاحِ وَتَنْظِيمِ التَّسْلِيحِ . .
كَمَا أَنَّنَا نَجِدُ نَصًّا آخَرَ هُوَ نَصُّ الْمَادَّةِ ٢٦ الَّتِي جَاءَ بِهَا « أَنْ مَجْلِسَ
الْأَمْنِ يَكُونُ مَسْئُولًا بِمُسَاعَدَةِ لَجْنَةِ أَرْكَانِ الْحَرْبِ عَنْ وَضْعِ خُطَطٍ
تَعْرِضُ عَلَى أَعْضَاءِ الْأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ لَوْضْعِ مِنْهَا لِنُظْمِ التَّسْلِيحِ » .
وَلَمْ يَقِفْ وَاضَعُوا الْمِيثَاقَ عِنْدَ هَذَا الْحَدِّ ، بَلْ قَدَمُوا مِنْهَا آخَرَ
تَرْدَادَ أَهْمِيَّتِهِ يَوْمًا بَعْدَ يَوْمٍ ، وَيَسْتَجِيبُ لِلْكَرَاءِ الَّتِي تَفْسِرُ ظَاهِرَةَ
الْحَرْبِ بِعَوَامِلٍ اقْتِصَادِيَّةٍ أَوْ اجْتِمَاعِيَّةٍ . وَنَعْنَى بِذَلِكَ الْمَنْهَجَ الْوُظُفِيَّ ،
وَالَّذِي يَقُومُ عَلَى أَنْ اِنْمَاءَ التَّعَاوُنِ الدَّوْلِيِّ الْاِقْتِصَادِيِّ وَالْاجْتِمَاعِيِّ
هُوَ أَهَمُّ الْأَسَاسِ الَّذِي يُمْكِنُ الْقَضَاءُ عَلَى الْحَرْبِ بِوَاسِطَتِهِ ، ذَلِكَ أَنَّ
مَشْكَلَةَ زَمَانِنَا لَيْسَتْ فِي كَيْفِيَّةِ اِبْعَادِ الْأُمَمِ بَعْضَهَا عَنْ بَعْضٍ بِسَلَامٍ ،
وَلَكِنْ فِي كَيْفِيَّةِ ضَمِّ شَمْلِهِمْ عَلَى نَحْوِ اِيجَابِيٍّ . وَلَقَدْ وَجَدَ هَذَا
الْمَنْهَجَ تَعْبِيرًا وَاضِحًا عَنْهُ فِي الدِّيْبَاجَةِ الَّتِي جَاءَ بِهَا « وَأَنْ نُدْفِعَ
بِالرَّقْيِ الْاجْتِمَاعِيِّ قَدَمًا ، وَأَنْ نَرْفَعَ مَسْتَوَى الْحَيَاةِ فِي جَوْ مِنْ
الْحُرِّيَةِ أَفْصَحَ » وَأَيْضًا « وَأَنْ نَسْتَخْدِمَ الْأَدَاةَ الدَّوْلِيَّةَ فِي تَرْقِيَةِ
الشُّوْنِ الْاِقْتِصَادِيَّةِ وَالْاجْتِمَاعِيَّةِ لِلشُّعُوبِ جَمِيعِهَا » . كَمَا وَضَعَتْ
الْمَادَّةُ الْأُولَى فُقْرَةَ ٣ تَحْقِيقَ التَّعَاوُنِ عَلَى حُلِّ الْمَسَائِلِ الدَّوْلِيَّةِ ذَاتِ
الصَّبْغَةِ الْاِقْتِصَادِيَّةِ وَالْاجْتِمَاعِيَّةِ وَالثَّقَافِيَّةِ وَالْإِنْسَانِيَّةِ عَلَى أَنَّهُ أَحَدُ
أَهْدَافِ الْأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ .

وَالْآنَ مَا هُوَ الْأَسَاسُ الَّذِي يَقُومُ عَلَيْهِ كُلُّ مَنْهَجٍ مِنْ هَذِهِ الْمَنْاهِجِ ،
وَكَيْفَ اسْتُخْدِمَتْهُ الْأُمَمُ الْمُتَّحِدَةُ ، وَالْيَ أَى مَدَى تَحَقُّقِ نَجَاحِ الْمَنْظُمَةِ
فِي هَذَا الْاِسْتِخْدَامِ ؟ ذَلِكَ مَا سَنَتَوَلَّى الْاِجَابَةَ عَلَيْهِ فِي الْفُقَرَاتِ
التَّالِيَةِ .

الفصل الأول

منهج التسوية السلمية للمنازعات

يقوم هذا المنهج كما ذكرنا من قبل على أن المنازعات الدولية مرتبطة بوجود المجتمع الدولي — تماماً كما هو الحال في النطاق الداخلي — وذلك نتيجة لاختلاف المشارب والاتجاهات والمصالح والسياسيات . ومن ثم فقد عرفت كافة الأنظمة القانونية وسائل معينة لتسوية المنازعات التي تتوهم بين أفرادها تسوية سلمية ^(١) .

عرّف المجتمع الدولي بدوره هذه الحقيقة منذ زمن بعيد ^(٢) .

أذن شهد المنهج بفرض أن الدول تلجأ إلى الحرب كوسيلة لتسوية المنازعات بينها ، بسبب عدم وجود وسائل أخرى كافية لحسم المنازعات التي قد تنشأ بينها . وإذا ما أمكن صياغة أسس مناسبة لتسوية مثل هذه المنازعات ، فمن الممكن تجنب الحرب . « أن الحرب لا يمكن حذفها أو محوها إلا بإيجاد بديل لها ، بديل وظيفي ينلها . ومهمة التنظيم الدولي هي توفير مجموعة متنوعة من البدائل السلمية تحل محل طريقة العنف ، وتشجيع استعمالها من قبل أطراف المنازعات » ^(٣) . ولذا فقد رأينا كيف جعلت الأمم المتحدة من أهدافها التسوية السلمية للمنازعات .

(١) حسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٦٣ يقوم القضاء بهذه المهمة بنجاح في مختلف الأنظمة الداخلية منذ زمن بعيد .

(٢) وجدت اتفاقية قامت بين المدن اليونانية جاء فيها أنه « في حالة نشوب أى نزاع . حول الحدود أو أى شيء آخر فيفصل في النزاع قضائياً ، ولكن إذا نشب خصام بين مدينة وأخرى من المدن المتحالفة . فتتعمدان برفع الأمر إلى إحدى المدن التي يرى كلا الطرفين أنها غير متحيزة .

Scott : Law, State and the International Community, New York, 1939, p. 264.

(٣) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٣٠٤ . وفي نفس المعنى ريتز ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٢٦٠ .

المبحث الأول

وسائل التسوية السلمية للمنازعات

ولقد عرف المجتمع الدولي وسائل التسوية السلمية منذ زمن بعيد . وتم اقرار الدول لها في مؤتمر لاهاي عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ . وجاء النص عليها في عهد عصبة الأمم ، وجاءت المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة أخيرا تذكر تعدادا لها . ويمكن تقسيم هذه الوسائل — بحسب طبيعة المنازعات — الى وسائل سياسية ووسائل قانونية .

أولا : الوسائل السياسية لحسم المنازعات :

تقوم هذه الوسائل على استدعاء طرف ثالث للتدخل في النزاع . ويقوم هو بحسمه غير آخذ في اعتباره بشكل أساسى الحجج القانونية التى يثيرها الأطراف ، كما أن آراء أو اقتراحات الغير ، لا تلزم الدول الأطراف أبدا . وهنا نجد وسيلتى المساعى الحميدة والوساطة .

تفترق المساعى الحميدة Bons offices . عن الوساطة Mediation فى مدى الدور الموكل للطرف الثالث القيام به فى النزاع : فى نطاق المساعى الحميدة يدخل الغير ليلعب دورا غير شخصى ، يساعد على تقريب الأطراف من بعضهم البعض ويتركهم بعد ذلك لحل خلافهم ، دون أن يقترح عليهم مباشرة حلا للنزاع . أما فى نطاق الوساطة ، فان تدخل الغير يكون بشكل أكثر فاعلية : فهو يشترك فى المفاوضات ، وقد يضع اقتراحه بشأن طريقة حسم النزاع (تراجع المادة ٥ من اتفاقية لاهاي ١٩٠٧) .

ومع ذلك ففى العمل الدولى لا نلاحظ بسهولة هذا التمايز اندقيين بين المساعى الحميدة والوساطة . والأهم من ذلك أن تميز

الوسيط يرجع الى الكفاءة الشخصية لهذا الذي يمارسه ، وللضمان الذي تمارسه الدولة المكلفة بالوساطة • لذا جرت عادة الدول حديثا على اختيار أفراد وليس دول • ونجد أن اتفاقية الدول الأمريكية الموقعة في ٢٣ ديسمبر عام ١٩٣٦ ، قد أقامت نظاما للوساطة بينها عن طريق شخص مستقل يختار من قائمة من الأشخاص تسمى كل دولة من الدول الأعضاء اثنين منهما •

وتتفق المساعي الحميدة مع الوساطة في أنهما وسيلتان اختياريتان سواء في اللجوء اليها ، أو في الالتزام بنتيجتهما •

ولقد لقيت هاتان الوسيلتان تفصيلا واضحا في مؤتمرى لاهاي اللذين عقدا في عامي ١٨٩٩ — ١٩٠٧ حيث خصص لهما سبع موا • في الاتفاقية الأولى • ومن أهم ما جاء بهذه الاتفاقية أن المساعي الحميدة والوساطة لا يمكن اعتبارهما عملا عدائيا ، كما أنه لا يحول نشوب نزاع مسلح بين الأطراف من استمرار قيام الوسيط بمهمة • وتنتهى مهمة الوسيط عندما يشعره أحد الطرفين بأنه لا يريده ، أو عندما يتكد من نفسه أن وسائل التوفيق التى اقترحها لم تصادف قبولا (المسادة ٥ من اتفاقية لاهاي ١٩٠٧) •

ومن أحدث تطبيقات الوساطة • ما قامت به مصر عام ١٩٧٠ في التوسط لحسم النزاع الدموي الذى قام فى الأردن بين السلطات الحاكمة وبين منظمات المقاومة الفلسطينية ، وقد عملت مصر فى هذا المجال بالاتفاق مع الدول العربية ، كذلك وساطة الولايات الأمريكية فى الاتفاق بين مصر واسرائيل والتى انتهت بمعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ •

التحقيق : Enquête

يستهدف التحقيق فى الأصل تحديد الوقائع المادية فى نزاع معين • وتطجأ اليه الدول عادة اذا حدث خلاف بينها

حول حقائق النزاع • ويختار المحققون من الأشخاص المستقلين ،
وينحصر دور الغير ، أو الطرف الثالث هنا في التوصل الى حقيقة
الوضع المادى ، تاركين للدول المتنازعة استخلاص النتائج التى
تتربط عليه •

وقد شكل مؤتمر لاهى الأول والثانى لجان للتحقيق ،
جعل الالتجاء اليها اختياريا ، كما حصر هذا الالتجاء فى المنازعات
التي لا تمس شرف الدول ولا مصالحها الحيوية والتي تكون مرتكزة
على وجهات نظر مختلفة فى تقدير الوقائع •

وقد مارست الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الأسلوب فى
قضية فلسطين واستندت الجمعية العامة الى التقرير الذى تقدمته
لجنة التحقيق لها عام ١٩٤٧ ، واعتمدت تقسيم فلسطين على
أساسه (١) •

التوفيق :

لم يعرف التوفيق كوسيلة لحسم المنازعات الدولية الا بعد
الحرب العالمية الأولى • وقد نص عليه فى العديد من الاتفاقيات
أهمها اتفاقية لوكارنو عام ١٩٢٥ • ويقتصر دور الطرف الثالث
هنا على التدخل فى المنازعات ذات الصفة السياسية ، كما يتضمن
التوفيق فى العادة اتخاذ أكثر من اجراء فى نفس الوقت ، فقد
يتضمن تحقيقا ، ومحاولة لاقناع الأطراف بقبول حلول معينة
للمنازعات • ومثال ذلك أن وسيط الأمم المتحدة فى قضية فلسطين
اقترح تأليف لجنة توفيق لفلسطين للإشراف على تنفيذ التوصيات
التي اقترحها ومنها إعادة اللاجئين الى وطنهم وتعويضهم عن
ممتلكاتهم ورعاية مصالحهم وايوائهم والاهتمام بمشاكلهم الاجتماعية
والاقتصادية •

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العامة ، المرجع السابق
ص ٥٧٣ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٦٩ •
ص ٤٣٠ وما بعدها •

ثانيا : الوسائل القضائية لحسم المنازعات :

يبدو دور الطرف الثالث واضحا في حل المنازعات القانونية ، بل أنه يكون أقوى أثرا وأحسم نتيجة من الوسائل السياسية وذلك بسبب أنه ينحصر في التحكيم وفي التسوية القضائية ، وكلاهما يتمخض عن حكم واجب التنفيذ . وللأطراف المتنازعة دور أقوى في اختيار الطرف الثالث الذي يحكم بينهم في التحكيم ، أما أمام القضاء فالأمر يختلف اذ القضاة معينون سلفا ، ولا يتوقف اختيارهم على ارادة الدول المتنازعة (١) .

المبحث الثانى

تطوير وسائل التسوية في ظل التنظيم الدولى

حفظت المنظمات الدولية تقدما كبيرا في مجال التسوية السلمية للمنازعات ، يمكن أن نتبينه من أكثر من وجه : فقد غيرت الخاصية الرئيسية التى يقوم عليها في كثير من الأحيان ، وهى خاصية اللجوء الاختيارى اليها . كما تطورت هذه الأساليب ، وتميزت حنيقة الدور الذى يلعبه الطرف الثالث تجاهها .

فمنع تعقد العلاقات الدولية ، ونشأة أنواع من المنازعات لا يعرف فيها الحل القانونى أولا يوجد بسبب نقص القواعد الدولية ، وبسبب وجود منازعات دولية من النوع الثورى *Conflits revolutionnaires* التى تحتاج الى تغيير القانون ، بدأت الحاجة الى وجود وسيلة لحسم المنازعات أكثر تنظيما ودائمية من تلك التى كانت معروفة من قبل . وقام التحكيم الدولى بهذه المهمة في نطاق المنازعات القانونية ، اذ أكمل النقص الذى قد يوجد فيها ، وخفف الشدة التى قد يؤدى اليها التطبيق الحر في بعضها . ولأن دور التحكيم كان محدودا ويكفى أنه لا يتمتع بسلطة سياسية .

(١) في هذا المعنى ابراهيم العناني ، اللجوء الى التحكيم الدولى . رسالة ، القاهرة ١٩٧٣ ص ٩ وما بعدها .

وهكذا بدت الحاجة الى تنظيم اللجوء الى الحل التفضائى فى اطار أكثر وسعاً لحسم المنازعات الدولية كلها ، وهذا يتطلب أطرافاً أخرى أو ثالثة لها فى نفس الوقت السلطة والاستمرار لمواجهة الحاجات الأكثر عمومية والأكثر عمقا للمجتمع الدولى : والحل الكامل لكل المنازعات الدولية لا يمكن أن يكون شاملاً الا فى اطار المنظمات الدولية .

استطاعت المنظمات الدولية أن تحقق طابع الاستقلال عن ارادة الأطراف ، وطابع الاستمرار . وبالرغم من أنها لم تبكر كلية وسائل جديدة لفض المنازعات ، الا أنها أضفت عليها تغيرات يمكن أن نعتبرها تحولات ضخمة فى هذا النطاق . فلم يكن من الممكن اقامة نظام قضائى دولى حقيقى الا فى اطار منظمة شاملة ، اذ قد اثبتت التجربة فشل المحاولات التى بذلت لتحقيق هذا الهدف بدون اقامة منظمة شاملة . وكذلك الحلول السياسية للمنازعات الأكثر صعوبة ، وخطر تقدير ملائمة اللجوء الى القوة المسلحة ، والضمان ضد العدوان يمكن أن يعتبر — مع بعض النجاح — بفضل المنظمات الجديدة ، وعن طريق عملها المتطور فى نطاق حماية حقوق الانسان ، والتوزيع الأفضل للثروة ، أصبحت المنظمات الدولية الأدوات الوحيدة التى يمكنها أن تستبعد ببطء الأسباب البعيدة للمنازعات الدولية ، والتى يؤدى اهمالها فى مجتمع غير منظم الى اللجوء الى الحرب .

تنظيم المنازعات فى عهد عصبة الأمم :

وقد بدأ عنصر تنظيم الالتجاء الى الوسائل السلمية فى عهد عصبة الأمم ، اذ قد ألزم العهد الدول التى تقوم بينها منازعات الى الاستعانة بالغير فى حسمها ، فقد ألزمها بالاتجاه الى التحكيم أو التسوية القضائية ، أو بعرض الأمر على مجلس العصبة (٢) .

(١) بول ريتز ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص .

(٢) نصت المواد من ١٢ الى ١٥ على قواعد حل المنازعات بالطرق

وقد جرت في فترة قيام عصبة الأمم العديد من المحاولات التي تداول اجبار الدول على عرض كافة منازعاتها اما على المحكمة الدائمة للعدل الدولي اذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق أو التحكيم اذا كانت المنازعة سياسية . ونذكر من ذلك بروتوكول جنيف الذي عقد عام ١٩٢٤ ، وألزم الدول بقبول الاختصاص الالزامي لمحكمة العدل الدولية ، ووضع نظاما آخر لكي يعرض على التحكيم أو مجلس العصبة كل نزاع لا يخضع للمحكمة (١) ، وكذلك اتفاقات لوكارنو ، والتي احتوت على نماذج لأربعة اتفاقات تتصل بالتوفيق والتحكيم ، وافقت عليها بعض الدول ، وأوصت العصبة الأعضاء باختيار احداها . وتستهدف هذه المحاولات

السلمية فقررت المادة ١٢ أن أعضاء العصبة يوافقون على أنه اذا نشأ أي نزاع دولي من شأن استمراره أن يؤدي الى احتكاك دولي على أن يعرضوا الأمر على التحكيم أو التسوية القضائية أو التحقيق بواسطة المجلس ، ويوافقون على عدم اللجوء الى الحرب بأي حال قبل انقضاء ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أو الحل القضائي أو تقرير المجلس ، وتكلمت المادة ١٣ عن المنازعات القانونية وأنواعها وقررت ضرورة عرضها على محكمة العدل الدولية . وتحدث المادة ١٤ عن تنظيم المحكمة وولايتها .

اما المادة ١٥ فهي تتحدث عن اختصاص مجلس العصبة وجميعيتها العمومية في نظر المنازعات الدولية ، وقد جاء بالفقرة ٣ منها أن المجلس يبذل قصارى جهده للوصول الى تسوية للنزاع ، واذا لم تكلل هذه الجهود بالنجاح ، ينشر بيان يشتمل على الواقع والتفسيرات المتعلقة بالنزاع وشروط التسوية التي يرى المجلس أنها عادلة . وقد فرقت المادة بعد ذلك بين حالة موافقة أعضاء المجلس على تقريره (فيما عدا اطراف النزاع) بالاجماع أو بالأغلبية : وفي الحالة الاولى يوافق الأعضاء على عدم اللجوء الى الحرب ضد أي طرف في النزاع يكون قد نزل على التوصيات الواردة في التقرير . أما في الحالة الثانية فيحتفظ أعضاء العصبة لأنفسهم بالحق في اتخاذ أي عمل يرونه ضروريا لحفظ الحق والعدل .

(١) لم يلق هذا البروتوكول نجاحا وسقط بعد أن انضمت اليه العديد من الدول . يراجع محمود سامي جنينة ، القانون الدولي العام . ص ٤٨ .

جميعها تلافى العيوب التي وردت بمهد العصبية ، والتي تبرز في حالة عدم الموافقة بالاجماع على ما يراه مناسبا للتسوية ، اذ ترك الأمر للدول لتتصرف حسبما تشاء بعد ذلك ، بما في ذلك اللجوء الى الحروب .

حسم المنازعات في ميثاق الأمم المتحدة :

أما ميثاق الأمم المتحدة فقد كان حاسما في موقفه من حل المنازعات بالطرق السلمية . فقد جاء ببنود الميثاق ما يفيد اعتباره أحد أهداف المنظمة الدولية (١) . كما جاء بالمادة ٢٠ فقرة ٣ من الميثاق « أن جميع أعضاء الهيئة يفضون منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » .

وجاءت المادة ٣٣ بحكم خاص بالمنازعات التي من شأنها تعريض السلم والأمن الدولي للخطر ، فأوجبت على أطراف النزاع — حتى لو لم يكونوا أعضاء في الأمم المتحدة — أن يلتزموا حله بآديء ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو بالالتجاء الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها .

ويؤكد هذا النص دور الغير في حل المنازعات الدولية ، ويطلب من أطراف أى نزاع أن يلجأوا الى وسيلة من وسائله قبل عرض الأمر على المنظمة الدولية . وإذا أخفقوا في ذلك ، يجب عليهم أن يعرضوا الأمر على مجلس الأمن « المادة ٣٧ » . ولقد أعطى الميثاق مجلس الأمن من السلطات ما يمكنه من مواجهة المنازعات كوسيط بين الأطراف .

(١) مقاصد الأمم المتحدة هي : حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ الهيئة ، وتتفرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي ، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم او لتسويتها .

وهكذا طور التنظيم الدولي الالتجاء الى الغير لفض المنازعات وجعل الدول الأخرى مسئولة ، سواء من خلال المنظمة الدولية أو من خارجها عن المنازعات التي تعرض السلم الدولي للخطر ، وألزمها بالتدخل فيها . ووضع — بمعنى آخر — مبدأ وجوب د.ل.ل المنازعات بالطرق السلمية .

وهكذا لم يعد يجادل أحد الآن في أن الالتزام بمحاولة التسوية السلمية للنزاع ، صارت مبدأ قانونيا ملزما . فضلا عن هذا الالتزام الذي فرضته نصوص الميثاق على كافة الدول (١) ، نجد اعتمادا كبيرا به في العمل الدولي . وتجعل النظرية السوفيتية منه ركنا جوهريا في نظريتها عن التعايش السلمي : ويقول الفقهاء السوفيتي في جملة بالزامية مبدأ التسوية السلمية للمنازعات (٢) . كما أن الدول الجديدة قد جعلته من الأسس التي تلتزم بها في عاقلاتها الدولية (٣) . ونجد الكثير من المعاهدات الدولية تقدر بالالتزام الدول الموقعة عليها بحل المنازعات التي تنجم ، بالطرق السلمية . وقد طورت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات هذا المبدأ

(١) اعطى ميثاق الأمم المتحدة للدول غير الأعضاء في المادة ٢/٣٥ الحق في أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما التزامات التحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق كما اعطى الميثاق للجمعية العامة في المادة ١٤ حق الايصاء بتسوية أى موقف قد يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر ، تسوية سلمية . ذلك بالاضافة الى نص المادة ٦/٢ التي نصت على أنه تعمل الهيئة على أن تيسر الدول غير الأعضاء فيها على هدى هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين .

(٢) يراجع في ذلك Tunkin ، في بحث له بعنوان

Peaceful Coexistences and International Law, Mosco 1969, Zadorozhny, peaceful Coexistence, Mosco 1969,

(٣) ورد هذا المبدأ ضمن المبادئ التي قررها مؤتمر باندونج

عام ١٩٥٥ .

وفرقت بين نوعين من المنازعات التى تنتج من تطبيق المعاهدات وفرضت على الدول فى النوع الأول اللجوء الى محكمة العدل الدولية لغض النزاع ، وعينت بتنظيم هيئة للتسوية ألحققتها بمنظمة الأمم المتحدة . وجعلت للسكترير العام دورا فى تشكيلها ، وأعطتها الاختصاص بالنظر فى النوع الثانى من المنازعات . وكل ذلك يحملنا على تأكيد الزامية هذا المبدأ — مبدأ اللجوء — وان كان الالتزام بالنتيجة التى تنتهى اليها هذه الوسائل لا يدخل دائرة الالتزام القانونى فى كثير من الحالات (١) كما أن الدول قد لا تتجح دائما فى الوصول الى حل عن هذا الطريق .

اختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى حسم المنازعات :

فى مثل هذه الأحوال يبدو دور التنظيم الدولى الواضح فى حل المنازعات بالطرق السلمية . وينبغى أن نؤكد أن الدول لا تلجأ الى الأمم المتحدة الا فى حالة استنفاد وسائل التسوية السلمية خارجها (٢) .

(١) يراجع فى هذا المعنى دراسة لنا عن مؤتمر فيينا وتسوية المنازعات بالطرق السلمية بالمجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ص ٢٤٩ وما بعدها .

(٢) يقوم هذا الحكم على اساس أن الدول ينبغى عليها أن تختار الوسيلة المناسبة لحل منازعاتها بالطرق السلمية . فهناك العديد من المنازعات التى قد تنشعب بين الدول وتستمر سنوات طويلة دون أن يكون فيها تهديد للسلم بصفة جوهرية ، ومثل تلك المعاهدات ينبغى أن تبعد عن المنظمة الدولية . فالى المدى الذى نكون فيه هذه الدول مستعدة لحل منازعاتها عن طريق الدبلوماسية المباشرة ، أو باخضاعها للوساطة أو التحكيم ، فان المنظمة لن تحتاج الى التدخل . اما اذا كانت الدول غير مستعدة أو غير قادرة على أن تحل منازعاتها بهذه الطريقة ، فانها تلتزم فى هذه الحالة بأن تحيل النزاع الى المنظمة الدولية .

وقد أعطى الميثاق لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن اختصاصات في هذا الشأن ، وأساس توزيع الاختصاص بينهما هو أهمية النزاع وصلته بالسلم والأمن الدوليين فإذا كان النزاع على نحو من الأهمية ، بحيث كان من الواضح تعريضه للسلم الدولي للخطر ، فإن الاختصاص ينعقد فيه لمجلس الأمن ، أما المنازعات الأقل أهمية ، فتتظرها الجمعية العامة . فالجمعية العامة — رغم أن لها أن تنظر في أية مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين — إلا أنه إذا كانت المسألة تحتاج إلى اتخاذ عمل ما ، فإنها تحيلها إلى مجلس الأمن (المادة ١١/٢) كما أن الجمعية تسترعى نظر المجلس إلى الأحوال التي يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (١١/٣) . وليس لها عندما يباشر مجلس الأمن الوظائف التي رسمت في الميثاق — أن تقدم أية توصية في شأن النزاع ، إلا إذا طلب منها ذلك مجلس الأمن (م ١٢) (١) أما المجلس فقد أوجبت نصوص الميثاق على الدول عرض المنازعات الخطرة عليه (م ٣٣/١) ، كما أعطته الحق في أن يفحص أى نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين (م ٣٤) . وللأمين العام وللجمعية العامة كما أن الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أن ينبهوا مجلس الأمن إلى أية مسألة قد

Russell في مؤلفه

A History of the United Nations Washington 1958, p. 279.

وأيضا كلود ، النظام الدولي والسلم العالمي ، ص ٢١٦ وما بعدها .
(١) لا يمنع هذا الحظر الجمعية العامة من مناقشة المسألة على ألا تتخذ قرارا بشأنها .

(٢) راسل ، تاريخ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٧٠ . وهناك اختصاص عام للجمعية العامة في حل المنازعات بالطرق السلمية نصت عليه المادة ١٤ من الميثاق عندما قررت أنه « . . للجمعية العامة أن توصي باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو

تهدد حفظ السلم والأمن الدولى (يراجع المواد ٩٩ ، ١١ ، ٣٧ ، ٣٥ من الميثاق) • فمجلس الأمن لا يتدخل بصفة توثيقية إلا في المنازعات التى توصف بأنها تهدد السلم والأمن الدوليين ، وهو يملك اختصاصا كبيرا فى هذا الشأن فهو يملك المبادأة بفحص المنازعات لتقرير توافر هذه النصفة فيها • وللجهات التى ذكرناها أن تنبه الى هذه الأحوال (١) •

ولقد أعطت المادة ٣٦ من الميثاق لمجلس الأمن — فى أية مرحلة من مراحل النزاع الموصوف بما ذكر « أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات » أى أن له أن يوصى بحل موضوعى للنزاع •

وتضع المادة (٣/٣٥) التزاما على مجلس الأمن مؤداه أن يلتزم — وهو يقدم توصياته لحل النزاع بين الأطراف — بأن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع بصفة عامة — أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا للنظام الأساسى لهذه المحكمة •

ونلاحظ فى النهاية أن التوصيات التى تصدر من مجلس الأمن

العلاقات الودية بين الأمم .. » والهدف من هذه المادة تمكين الجمعية العامة من المشاركة فى تسوية بعض المواقف الدولية التى تجد الدول صعوبة فى حلها • وهى مواقف لا يمكن اعتبارها منازعات دولية أو تهدد السلم والأمن الدوليين ، ومع ذلك فإن تركها بدون حل سسلى قد يضر بالعلاقات الودية بين الدول • يراجع مؤلف حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، السابق ص ١٤٥ •

(١) هذا مع ملاحظة أن لمجلس الأمن أن يعمل بصفة أخرى كوسيط بين الأطراف « اذا طلب جميع أطراف نزاع دولى أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا م (٣٨) • ولا يشترط فى هذه الحالة أن يكون من شأن النزاع تعريض السلم أو الأمن للخطر ، وذلك لأن توسط المجلس لتقديم توصية لأطراف النزاع نتج عن اتفاق جميع المتنازعين على رفع النزاع اليه • حافظ غانم ، المرجع السابق ص ١٨١ •

أو من الجمعية العامة ليس لها قـوة الزامية ، بل هى مجرد توجيه أو وساطة ، لا تلتزم الدول بتنفيذها • ومع ذلك فاذا استمر النزاع وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن للخطر ، فان المجلس يتدخل بصورة أخرى ، تتخذ قراراته فيها صفة الالتزام على ما سنوضح بعد قليل فى اطار منهج الأمن الجماعى :

تـقـديـر :

نستطيع أن نصف هذا المنهج بأنه منهج يعتمد أساسا على سياسة تهدئة التوترات التى تخلقها المنازعات ، فى بدايتها ، واعطاء فرصة للدول لكى ترى الحقائق بنظرة واقعية ، وبعد فترة من التمهّل ، والتحقق •

نستطيع أن نقول أنه وسيلة ناجحة فى معظم الأحيان ، فنحن نحتاج الى تطوير الوسائل واصطناع السبل القادرة على التثبيت بحل الخلافات . والمعينة على حل المنازعات التى تهدد باحداث حروب لا ضرورة لها ، وبالتالى يمكن تلافيها •

ولكن يعيب هذه الوسيلة أنها لا تصاح وحدها لمواجهة مشكلة الحرب ، فالحرب ليست مجرد أداة من أدوات التسوية تصطنع ، لأن الناس الغاضبين تبلغ بهم الاثارة والكبر حدا كبيرا بحيث لا يستطيعون البحث عن مخرج آخر • ان نوع الحرب الذى يتحدى بشكل خطير غريزة البقاء عند الانسان هى تلك التى تمثل خطـة سياسية مقصودة عامدة أو هجوم مدبرا ومحسوبا على أساس النظام الدولى الراهن • هنا لا تكون المشكلة عرضا بسيطا لعداوة أساسية ، ولا يمكن تحديدها أو وصفها على أنها مجموعة منازعات ، كما لا يمكن ازالتها أو محوها بحل المنازعات • كما أن هذا المنهج جعل الأمم المتحدة تفترض أنه بالنسبة للمشكلات الشائعة التى لا حل لها ، من المفيد أن تحل الى أجل غير مسمى شرعية التدابير السلمية المرونة • فالمنظمة تترك لجان التحقيق والتوفيق معلقة الى

أجل غير مسمى ، وتدعها تعمل في ميدان النزاع ، وهي لا تحرز شيئاً الا أن ترمز الى عزم الأمم المتحدة وتصميمها على وجوب عدم خرق النظام ، وذلك وفقاً للفكرة التي أعلن عنها هنري كابتوت لودج عندما قال لأعضاء الأمم المتحدة « ان بعض الأشياء لا يمكن أن تحلها الآن ، ربما بعد عشر سنوات يكون في وسعكم حلها ، ولتكن لا تستطيعون ذلك الآن ، وأحسن ما في وسعكم هو أن تمطوها مطاً وتمدوها مداً وتجروها جراً ، وتداوروها وتسايروها ، وبهذه الطريقة لا يطلقون النار على بعضهم البعض الآخر ، وهذا هو الكسب الكثير الواضح » .

وأقرب مثال يوضح لنا ذلك مشكلة فلسطين ، والشرق الأوسط . فأساس المشكلة الفلسطينية هو أن إسرائيل تعد خطة مدبرة للتوسع على حساب الدول العربية ، ومن ثم فهي كلما تجد الفرصة سانحة لها ، تدبر الهجوم وتخرق الأمن وتكتفى الأمم المتحدة بالأمر بوقف إطلاق النار ، وتحاول أن تسوى النزاع بالطرق السلمية ، وتطيل أمد النزاع . وقد أرسلت يارنج وسيطها الذي جاب منطقة النزاع مرات عديدة بين الدول المتنازعة ، ثم قدم تقاريره الى الأمم المتحدة ، ولكن شيئاً لم يحدث . وقد ظل وقف إطلاق النار مستمراً ، وكلما هم طرف بخرقه حتى الآن تدخلت الأمم المتحدة لتأمر بوقف إطلاق النار . ولم يكن ذلك يستمر طويلاً . فقد كانت الدول العربية تشعر بالظلم وتتحين الفرص للثأر عليه . ولذا انطلقت في السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ لتطرد المعتدى من أراضيها ، واستخدم العرب أسلحة متعددة ضد عدوهم وتدخلت الأمم المتحدة من جديد ولكن لم تنجح حتى الآن في وضع حل نهائي للمشكلة ، بل لعل موقفها السلبي من هذه المشكلة هو الذي أدى الى تعقد الموقف أكثر في الشرق الأوسط وجعل مصر وإسرائيل والولايات المتحدة تلجأ الى حل المشكلة خارج نطاق الأمم المتحدة بل وتم تشكيل قوات متعددة الجنسيات لا تتبع الأمم المتحدة بما يمثله ذلك من خطر على الموقف المصري .

والمواقع أن نجاح الأمم المتحدة في حل أية مشكلة أو فشلها ، يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ - مدى التفاهم القائم بين الدول الكبرى بصدد المنازعة القائمة ، ومدى علاقتها بأطراف النزاع . فالأمم المتحدة قد نجحت دائما في حل المشاكل التي وقفت الدول الكبرى منها ، موقف الحياد . مبدية استعدادها للتفاهم من أجل الوصول الى حل للمشكلة (١) . أما انحياز دولة من الدول الكبرى الى أحد جانبي النزاع ، فمعناه فشل الأمم المتحدة في حل هذا النزاع . ولعل وقوف الولايات المتحدة الأمريكية في صف الجانب الاسرائيلي هو السبب في عدم الوصول الى حل عادل لمشكلة الشرق الأوسط حتى الآن .

٢ - مدى ارتباط النزاع بالمصالح الحيوية للدول ، فكلما اتصل النزاع بمسائل تحرص عليها الدول ، وترتبط بسيادتها كما لو كان متضيقا بالحدود ، أو الاختصاص ، صعب حل النزاع ، والعكس صحيح .

٣ - مدى معرفة الرأي العام العالمي بابعاد النزاع وبوجه الحق فيه ، ويتوقف ذلك على مدى قدرة أصحاب النزاع على التعبير عنه ، وكسب المؤيدين له .

٤ - مدى استعداد الطرفين المتنازعين لحسم نزاعهما بالطرق السلمية ، اذ قد لا يكون لدى الطرفين أو أحدهما رغبة في حسم النزاع إما خوفا من القوى الضاغطة في شعبها أو لرغبتها في استمرار النزاع للكسب السياسي أو المادي على حسابها .

(١) محمد سليم عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٧٢ ،
ويضرب مثلا لذلك بمشكلة ايرلان الغريسة .

الفصل الثانى

منهج الأمن الجماعى

قلنا ان الدول عندما وضعت ميثاق الأمم المتحدة — ومن قبله عهد عصبة الأمم — كانت تستهدف منع الكوارث المحققة التى نجبها من ظاهرة الحرب • ولقد كان المنهج الأول الذى قصد به واضعو الميثاق تفادى هذه الظاهرة الخطيرة هو منهج التسوية السلمية للنزاع، وهو منهج يعتمد — على حد تعبير البعض — على الاقتناع والاستمالة الى تحكيم العقل لتلافي الخسائر المهددة للمصلحة القومية الذاتية وهى تفترض — على الأقل لأسباب تكتيكية — الالتباس فى شديرو الصواب فى موقف معين ، وتتلافى من ثم الحكم الابتدائى على القيم الأدبية لموقف كل من الفريقين المتنازعين ، ومن ثم تمارس الضغط عن طريق هذه الوسائل السلمية — على الفريقين على السواء — لاتخاذ مواقف أخلاقية تفضى الى حل يرتضيانه • وقد سبق أن قلنا أن هذه الوسيلة لا تواجه بكافة أنواع المنازعات وأن الأمور قد لا تكون دائما بهذه البساطة ، ومن ثم كثيرا ما تفشل وسيلة حسم المنازعات بالطرق السلمية • وهنا لم يثنأ واضعو الميثاق أن يتركوا الأمر بدون حل ، وأخذوا بمنهج الأمن الجماعى • فما هو مفهوم هذا المنهج ؟

فى المجتمعات الداخلية يقوم تنظيم سلطة الحكم على أساس أن تتولى السلطة القضائية النظر فى المنازعات التى تدور بين الأفراد ، وتحسمها بحكم ملزم يستطيع الطرف المضرور أن يعتمد على السلطة التنفيذية فى تنفيذه ، وبالتالي يتحقق له حسم النزاع • كما أن السلطة التنفيذية تنظم على النحو الذى يحمى الأمن الداخلى للفرد وللأسرة من أى شخص آخر قد تسول له نفسه الاعتداء على حقوق الغير • ومن المتصور أن نجد نفس الظاهرة فى المجتمع الدولى • قد تكون هناك دولة رغبة — لسبب أو لآخر — فى التوسع

واحتلال الأراضي الخاصة بالدول المجاورة ، وقد تعتدى على حقوق رعايا الدول الأخرى في أرضها ، وقد تستخدم نفوذها للضغط على الشعوب الأخرى . الخ . فماذا يفعل المجتمع الدولي حيال هذا النزوع ؟ من الواضح أن أية وسيلة سلمية قد لا تتجح في وقف الرغبات التوسعية لهذه الدولة . ومن ثم فلا بد من أن يتضامن المجتمع الدولي في كبح جماح هذه الدولة المعتدية ، ولو باستخدام القوة العسكرية للدولة المضرومة ، وللمجتمع الدولي بالتعبئة ، فكيف يمكن أن نتصور صورة هذا التضامن ؟ ان المجتمع الدولي لم يصل بعد الى مرحلة الدولة العالمية ، ولم يصل الى ذلك لأمكن القول بأن السلطة العليا التي تعلوه بإمكانها أن تفرض العقاب على المعتدى ، بما لها من قوة وسلطان ، ومن ثم فمفهوم الأمن الدولي ينتعد عن فكرة الدولة العالمية ، ولذلك فلقد قيل بأن الأمن الجماعي « نزل في منتصف الطريق بين النقطتين الطرفيتين للفوضى الدولية وبين الحكومة العالمية » . فاذا سلمنا بأن الفوضى الدولية أصبحت أمرا لا يحتمل ، وأن الحكومة العالمية ما زالت - على الأقل في المستقبل القريب - أمرا بعيد المنال ، أمكننا أن نتصور الأمن الجماعي كبديل بعيد بعدا كافيا عن الفوضى ، ثم أنه بعيد بعدا كافيا عن فكرة الحكومة العالمية بحيث يمكن تحقيقه (١) .

المبحث الأول

الحالات التي يعمل فيها المنهج

يعتبر نظام الأمن الجماعي - على نحو ما أوضحنا - أداة متخصصة من أدوات السياسة الدولية ، يقصد به فقط تحريم الاستعمال التعسفي والعدواني للقوة ، وعلى ذلك فلا يتدخل مجلس الأمن بمقتضى الفصل السابع ، الا في حالات تهديد السلم ، أو الاخلال به ، أو وقوع العدوان . فلا يمكن استخدام تدابير الأمن الجماعي

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٣٤٧

لضمان احترام كل الالتزامات القانونية التي يفرضها الميثاق، على الدول ، وانما يقتصر ذلك على مواجهة الاجراءات العسكرية التي قد تلجأ اليها الدول مخالفة للالتزامات التي يفرضها عليها الميثاق .
الميثاق .

ومع ذلك فمن المسلم به أن حالات تهديد السلم أو الاخلال به لم تعد تقتصر على استخدام القوة المسلحة بالمعنى التقليدي ، بل تعدت ذلك الى حالات أخرى . فالفقه يسلم اليوم بأن استعمار استعمار أقاليم أخرى ، وعدم السماح لأهلها بحق تقرير المصير وكذلك حالات التفارقة العنصرية التي تمارسها بعض الدول الاستعمارية أو الامعان في مخالفة حقوق الانسان ، اعتبر ذلك كانه الآن من الحالات التي تهدد السلم ، بل اعتبرت جرائم ضد الانسانية . ولعل ما يوضح لنا ذلك القرار الذي أصدره مجلس الأمن في ٢٠ نوفمبر عام ١٩٦٥ ملزماً فيه الدول الأعضاء بقطع المواصلات الجوية والعلاقات الاقتصادية مع روديسيا الجنوبية ، وذلك لاقامتها حكومة عنصرية من جانب واحد . وكذلك أصدرت الجمعية العامة عدة قرارات توصي فيها باتخاذ تدابير غير عسكرية لمواجهة حالات اعتبرتها تهديداً للسلم مثل القرار الصادر منها في ١٢ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذي أوصت فيه الدول الأعضاء بأن تسحب سفراءها من مدريد ، وأقرت فيه مبدأ ابعاد أسبانيا تحت حكم فرانكو من المساهمة في المنظمة الدولية ، وكذلك في المؤتمرات وفي مختلف الأنشطة الدولية الأخرى . وكذلك التوصية التي أصدرتها في عام ١٩٦٢ وأوصت فيها الدول الأعضاء بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اتحاد جنوب أفريقيا وبغلق أقاليمها في وجه سفن وطائرات هذه الدولة ، وبمقاطعة بضائعها وأية صورة من صور التعامل معها (١) .

(١) راجع في التفاصيل ، شارمرز ، قانون التنظيم الدولي ج ٢ ص ٥٨١ .

ومن ناحية أخرى فقد تطور معنى العدوان على نحو جعله لا يقتصر على الاستخدام المباشر للقوة ، بل جعله يشمل أيضا التدابير التي لا تتضمن القوة المسلحة ، أو ما يطلق عليه في النقه الدولي « العدوان غير المباشر » indirect aggression وقد عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العدوان بأنه « كل عدوان يرتكب بصورة غير علنية ومهما تكن الأسلحة المستخدمة فيه ، أو يأخذ شكل التحريض على حرب أهلية في دولة أجنبية ، أو يرتكب بأي شكل آخر ، يعتبر جريمة من الجرائم العظمى المرتكبة ضد سلم وأمن البشرية (١) » .

كما يعترف العديد من الفقهاء الآن بأن العدوان الاقتصادي يعد بدوره صورة من صور العدوان المحرمة . وينصرف هذا العدوان الى التدابير الاقتصادية المتخذة من قبل دولة من الدول ضد الاستقلال السياسي لدولة أخرى بغرض السيطرة عليها وحرمانها من منابع ثرواتها الاقتصادية ، وبشكل يؤثر على التبادل التجاري الدولي ، ويعرض أمن وسلامة الدولة للخطر (٢) .

ومكذا نرى أن مفهوم الأمن الجماعي لم يعد يقتصر على مالات مواجهة القوة بمعناها المباشر ، وانما أصبح يشمل أيضا صور انتهاك الالتزامات الدولية الأخرى ذات التأثير المهدد للسلم أو المخل به . والواقع أن هذا التطور يرتبط بتطور آخر حدث حول معنى استخدام القوة المحظور قانونا . فالى جانب تسليم الفقه بأن المادة ٢ فقرة ٤ تصرف الى حظر كل صور استخدام القوة بشكل مطلق ، يسلم جانب كبير منه الآن بأن المحظر يشمل

(١) اقرار رقم ٥/٣٨٠ والصادر في ١٧ نوفمبر عام ١٩٥٠ .

(٢) A. Tomas, The concept of aggression in international law, Southern Methodist University Press, 1972, p. 3 F.

أيضا كل صور الضغط بما في ذلك تلك التي لها خاصية سياسية أو اقتصادية •

المبحث الثاني

السلطات المخولة لمجلس الأمن وللجمعية العامة لتنفيذ المنهج

يعطى نظام الأمن الجماعي سلطات فعالة لمجلس الأمن لكفالة حماية النظام الدولي ، ومنع أية محاولة لمخاللة به أو لتهديد السلم •

وقد جاءت المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة تقرر هذه السلطات بقولها « يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به ، أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان • ويقدم في ذلك توصياته ، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق لحفظ السلم والأمن أو اعادته الى نصابه » •

وعلى ذلك فهذا النص يعطى لمجلس الأمن في حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان أن يختار أحد التدابير الآتية :

١ — التدابير الوقتية :

تحدثت المادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحدة عن هذه التدابير بقولها « منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن — قبل أن يقدم توصياته — أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين ، للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم •

وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه » .

وتستهدف هذه التدابير المؤقتة — على ذلك — منع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم .

كما تتعدد صور هذه التدابير ، فقد يامر مجلس الأمن بوقف إطلاق النار ، على نحو ما رأينا في القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ في مشكلة الشرق الأوسط ، حيث دعا المجلس الأطراف الى وقف كل الأعمال القتالية . وقد يكون أمرا بانسحاب قوات أجنبية من إحدى مناطق النزاع ، وقد يحظر على الدول ادخال مواد حربية في منطقة نزاع ... الخ .

الفصل بين القوات : تطبيقه في منطقة الشرق الأوسط :

ويمكن أن ندخل في هذا القبيل الأمر بالفصل بين القوات المتحاربة على نحو ما تحقق في حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية واسرائيل ، فقد أقر مجلس الأمن في القرارين رقمي ٣٣٩ ، ٣٤٠ مبدأ وجود قوات طوارئ دولية في منطقة الشرق الأوسط ، وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة . ويعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقائية التي تحدث في ميدان القتال لأغراض إنسانية ، وقد يتفق عليها الأطراف ، ويمكن أن يأمر بها مجلس الأمن أو الجمعية العامة .

وقد تم الفصل بين القوات المصرية والإسرائيلية في أعقاب حرب السادس من أكتوبر بمقتضى قرار من مجلس الأمن كما ذكرنا ، كما وضعت التفاصيل من جانب الأطراف وبمرسوط الدول الكبرى ، وتحت إشراف مجلس الأمن ، وتم إبرام اتفاقية حول هذه الأسس وقع عليها الأطراف المتحاربة عن طريق ممثلهم العسكريين .

٢ — التدابير غير العسكرية :

خولت المادة ٣٩ من الميثاق لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً للأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه .

ولقد تحدثت المادة ٤١ عن التدابير غير العسكرية ، وقد جاءت تقول : « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب الى أعضاء « الأمم المتحدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية » .

وواضح أن هذه المادة تضرب أمثلة فقط لما يمكن أن يعتبر تدابير غير عسكرية ، ولا تحصرها بالتالى .

والواقع أن وسيلة التدابير غير العسكرية ، تعتبر من الوسائل المستحدثة فى القانون الدولى . وربما طبقت لأول مرة من جانب الصين ضد الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٥ حيث قاطعت البضائع الأمريكية ردا على قفل اقليم الولايات المتحدة الأمريكية فى وجه المهاجرين الصينيين . وقد أثبتت الحربان العالميتان أهمية هذا السلاح — وخاصة فى الزاوية الاقتصادية — وانه ما من دولة مهما عظم شأنها وكثرت مواردها ، يمكنها أن تقاوم : قاطعة اقتصادية منظمة تشترك فيها عدة دول . وأجاز القانون الدولى التقليدى اتخاذ هذه التدابير اذا كان القصد منها الرد على عمل غير ودى أو غير مشروع .

ولقد أثر التنظيم الدولى فى فكرة المقاطعة الاقتصادية من ناحية أخرى ، هى أنه تنبّه الى خطورتها وجعلها من بين تدابير الأمن

الجماعى الذى يمكن الالتجاء اليها لفرض عقوبات على الدول المتعدية .

وقد جاء النص على هذه التدابير فى المادة ١٦ من عهد العصبة التى قررت أن الدولة التى تلجأ الى الحرب اخلايا بالتزاماتها فى العهد ، الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية تعتبر كأنها قامت بعمل حربى ضد الدول الأعضاء فى العصبة وتعهدت الدول الأعضاء أنه فى حالة حصول الاخلال المذكور تقوم .

(أ) بقطع كل علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة .

(ب) بتحريم كل اتصال بين رعاياها ورعايا الدولة المخلة .

(ج) بمنع كل اتصال مالى أو تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة

المخلة وبين رعايا الدول الأخرى سواء أكانت أعضاء

فى العصبة أم غير أعضاء .

وواضح من هذه الفقرة أن الاشتراك فى الجزاء الاقتصادى واجب على كل دولة عضو فى العصبة — بمجرد أن يثبت لها حصول الاخلال ، وفى هذا يختلف الجزاء الاقتصادى عن الجزاء الحربى الذى يجب أن تأمر به المنظمة ، الدول .

والواقع أن الجزاء الاقتصادى من أهم الجزاءات التى يمكن أن توقع على دولة مخلة ، ومن أمضى الأسلحة التى يمكن أن توجه ضدها . كما ذكرنا . لهذا وجه واضعو عهد العصبة اهتمامهم الى هذا الجزاء وحددوا أشكاله وجعلوا القيام به واجبا على الدول الأعضاء لحمل الدولة المخلة على احترام التزاماتها . وقد جعلوه الجزاء الأسمى ، وجعلوا العمل العسكرى جزاء ثانويا غير محتمل توقيمه ، وغير مؤكدة نتيجته .

ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالجزاء الاقتصادى ، نجد الدول الأعضاء

في العصابة هي صاحبة الشأن ، كل فيما يخصها ، في تقدير ما اذا كان قد وقع أم لم يقع اخلال يستدعى توقيعه ، وذلك على خلاف الجزاء الحربي ، الذي يجب أن يأذن المجلس به . وقد ثبت من المناقشات المختلفة التي دارت أمام المجلس وأمام الجمعية ، اتفاق كلمة الدول على أن المادة تعطى لكل دولة عضو في العصابة الحق في أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتطبيق الجزاء الاقتصادي ضد دولة مخلة أم لا ، ومع عدم وجود سلطة عليا لها الحق في أن تقرر ذلك نيابة عن الدول التي تملئ قرارها عليها ، وتلتزمها بالاشتراك في توقيع الجزاء . وتبين بجانب هذا ، رغبة الدول ، في حالة قيام ما يدعو الى تطبيق الجزاء ، الى تبادل الرأي ومناقشة الوقائع — وكثيرا ما يكون مختلفا — مستعينة في ذلك بهيئات العصابة . وقد اتفق على أن يدعى المجلس للاعتقاد بمعرفة أي دولة أو دول أعضاء في العصابة اذا ظهر لها احتمال تطبيق الجزاء ضد دول مخلة ، وأن يدعى مع المجلس مندوبون عن الدول التي يهمها أمر المقاطعة بصفة خاصة ، كجيران الدولة المخلة أو الدول التي تربطها بها علاقات اقتصادية أو تجارية هامة . فاذا رأى المجلس ، باتفاق الآراء ، محلا لتطبيق الجزاء ، أعلن المقاطعة ونظمها ، وضمن بذلك تضامن الدول جميعا في تنفيذها ضد الدولة المخلة . أما اذا لم ير المجلس محلا لتوقيع الجزاء أو اختلفت الآراء داخله ، استتردت الدول الأعضاء في العصابة حريتها في التصرف ، وحققا في أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتوقيع الجزاء أولا .

واتفق كذلك على أن يقوم المجلس بتحديد التاريخ الذي تبدأ منه المقاطعة ، وبوضع خطط المقاطعة ونظيمها ، على أن تشترك فيها الدول جميعا كل بقدر ماله من القوة ، وما تملكه من الوسائل .

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٦ على وجوب التعاون

بين الدول الأعضاء في توقيع الجزاء الاقتصادي والمالي المنصوص عليه تخفيفا للخسائر والمضايقات التي يمكن ان تقترب عليها وتفرض عليها واجب تقديم المساعدة لأي دولة منها توجه ضدها الدولة المخلة اجراءات ضغط خاصة ، كما تفرض عليها واجب السماح بمرور القوات الحربية الأجنبية الموجهة ضد هذه الدولة الزاما لها بتنفيذ واجباتها قبل العصبة (١) .

وقد وقعت العصبة الجزاء الاقتصادي ضد ايطاليا عام ١٩٣٥ لاخلالها بالتزاماتها فيما أبرمتها من معاهدات وبواجباتها في العهد . ولقد صدر الاذن بتوقيع الجزاء الاقتصادي في قرار من الجمعية العامة . وقد اشتركت فيه ٥٠ دولة عضو في العصبة ، وبعض الدول غير الأعضاء التي دعيت للاشتراك فيه ومن بينها مصر ، حيث لم تكن بعد عضوا فيها . ولقد طبق الجزاء ببطء ، فلم يفلح في منع ايطاليا من تحقيق هدفها ، ومن ضم الحبشة اليها ، ومن ثم رفع الجزاء عام ١٩٣٦ على أساس أنه لا فائدة من الاستمرار فيه .

ونخلص من ذلك الى أن عهد عصبة الأمم اعتبر التدابير العسكرية اجراء من اجراءات الأمن الجماعي وان قيد استخدامها بمواجهة حالة حرب ، وأعطى للدول منفردة أو مجتمعة الحق في اللجوء اليها ضد الدولة المعتدية . وقد تطور هذا الاجراء في العمل من خلال العصبة ، نحو مزيد من التنظيم ، وتطلب الجماعية في اتخاذها ، وقنن على هذا النحو في ميثاق الأمم المتحدة ، على النحو الذي ورد في المادتين ٤١ ، ٥٠ من الميثاق (٢) .

(١) يراجع في فكرة الجزاء بشكل عام مؤلف شارمرز عن القانون التنظيمي الدولي . المرجع السابق ص ٥٨٣ ، ويراجع مؤلف الدكتور محمود سامي جنيبة القانون الدولي العام ص ٥١٥ .

(٢) تحدثت المادة ٥٠ عن حق الدول التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة من جراء تدابير منع أو قمع يتخذها مجلس الأمن ضد دولة معينة ، أن تتذكر مع المجلس بصدد حل هذه المشاكل .

ويشير نص المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة العدي من المشكلات • فواضح أن عهد العصبة كان يعطى للدول أن تتخذ فرادى هذه التدابير ، وهذا ما لم يقره الميثاق الذى ذكر صراحة أن مجلس الأمن هو الذى يأمر باتخاذ هذه التدابير ، فاذا ما ذكرنا أن نظام العضوية فى مجلس الأمن قد يحول دون اتخاذ أى قرار من هذا القبيل فى مواجهة أية دولة ، فإن الصعوبة تبرز حول ما اذا كان من حق الدول منفردة أو فى نطاق منظماتها الاقليمية أن تتخذ هذه التدابير أم لا ؟

والذى نراه أن شلل مجلس الأمن ، يؤدى الى غياب السلطة المركزية التى خولت اتخاذ هذه التدابير ، وذلك يجعل الدول تعود الى الوضع الطبيعى الذى يخولها أن تدافع عن حقوقها بكافة الوسائل ، بشرط أن تنتهك بالأوضاع المقررة قانونا •

٣ - اتخاذ تدابير عسكرية :

أوردت المادة ٣٩ حق مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير وفقا للمادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق • وقد جاءت المادة ٤٢ تقول انه « ا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لا تفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لاعادته الى نصابه • ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصار والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » •

وقد أخذ عهد عصبة الأمم قبل ميثاق الأمم المتحدة بفكرة الأمن الجماعى ، وقبل الأعضاء ، بمقتضى نص المادة ١٦ من العهد ، مبدأ أن اللجوء الى الحرب من قبل أية دولة منها ، على نحو ميه انتهاك للالتزامات القانونية الواردة فى الفصول الخاصة بالتسوية

السلمية في العهد ، ينبغي أن ينظر إليه بداته على أنه عمل من أعمال الحرب موجه ضدهم جميعا ، وقررت هذه المادة امكان فرض الجزاءات العسكرية الجماعية بناء على توصية مجلس العصبة ، وأن احتفظ الأعضاء بحق الامتناع عن الدخول في هذه الاجراءات العسكرية (١) . والواقع أن الجزاءات العسكرية لم تأخذ سوى أهمية ثانوية في ظل عهد العصبة .

ونلاحظ أن مجلس الأمن لا يلتزم بالبداية باتخاذ التدابير غير العسكرية كشرط لاتخاذ التدابير العسكرية ، بل له أن يقرر منذ البداية أى تدبير منهما هو الملائم للحالة المعروضة أمامه (٢) .

القوات المقاتلة :

من الطبيعي وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية ، أن ينظم طريقة تكوين هذه القوات ، ونظام عملها ، وقد بحث هذا الوضع في مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث تردد فيه الأخذ بواحد من هذه الحلول :

الأول : انشاء جيش دولي يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليها .

(١) محمود سامي جنية ، القانون الدولي العام ، ص ٥١٦ . ويراجع مع ذلك الدكتور زكى هاشم الأمم المتحدة ص ١٢٩ والدكتور مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٢٨٥ حيث ذكر كل منهما أنه لم يرد بعهد العصبة حكم مماثل .

وواضح أن عهد العصبة قد عرف نظام التدابير العسكرية ، وأن لم يهتم بها الاهتمام الكافي ، لذا لا نرى أن حكم الميثاق جديد تماما ، وإنما هو تطوير لنظام ورد في عهد العصبة .

(٢) حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم طبعه ١٩٦٠ ص ٩٥٥ ، وزكى هاشم ، المرجع السابق ص ١٢٩ .

الثانى : وضع وحدات من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولى
حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة •

الثالث : تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على
تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه
الجيوش بقيادته الوطنية (١) •

وقد وقع الاختيار على الحل الثانى ، ونصت المادة ٤٣ على
تعهد الدول الأعضاء بأن « يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء
على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ، ما يلزم من القوات
المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن
الدوليين ، ومن ذلك حق المرور » •

وواضح أن النص قد قيد الالتزام بتقديم القوات باتفاقات
تعقد بين المجلس والأعضاء ، ولم يتم عقد أى منها حتى الآن •

فالدول الأعضاء تلتزم بحكم الميثاق بقبول مبدأ تزويد المجلس
بالقوات المسلحة والمساعدات وما إليها • أما شروط تقديمها
فمترك الى ما يترضى عليه فى تلك الاتفاقات ، فهى التى تحدّد على
ما جاء فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها « عدد هذه القوات وأنواعها
ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات
التي تقدم » فنص المادة الثالثة والأربعين انما يقتصر فى الواقع
على تقرير مبدأ الالتزام بتقديم القوات ومنح التسهيلات تاركا
اعمال هذا المبدأ ووضع موضع التنفيذ انى ما يعقد من اتفاق
أو اتفاقات خاصة لهذا الغرض •

ومجلس الأمن هو الذى يبادر بالدعوة الى عقد مثل تلك
الاتفاقات ويكون كذلك أحد طرفيها • فالفقرة الثالثة تقضى بأنه :

(١) حامد سلطان ، المرجع السابق ص ١٦٠ •

« ٣ — تجرى المفاوضة في الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأمْر ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة أو بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية » ، وعلى الدول الأعضاء — كما يتضح من هذا النص — التزام بالدخول في مفاوضات مع المجلس لعقد الاتفاقات المنشودة ولكن ليس عليها على الأرجح أن تخضع لأية أوضاع أو شروط يتمسك المجلس بالنص عليها في هذه الاتفاقات . وتصر الدول ذات الشأن على رفضها . فالمسألة هنا ليست من جانب المجلس قرارا يتخذه بمقتضى سلطته الإلزامية فيتعين على الدولة أن تصدع له ، بل المسألة هي تعاقد دولي يلزم لانعقاده تلافى إرادة الطرفين على موضوعه بدون إكراه أو تهديد . ولعل الإضافة الخاصة بتصديق الدول ذات الشأن على هذه الاتفاقات وفقا لأوضاعها الدستورية تؤكد من قبيل التزديد لهذه الحقيقة .

وواضح من نصوص الميثاق في شأن القوات العسكرية أن وضعها تحت تصرف مجلس الأمن لا يؤدي الى تجريفها من وضعها بقوات قومية تابعة لدول معينة .

ومجلس الأمن هو الذي يقرر في كل حالة على حدة ما اذا كانت القرارات التي أصدرها يتولى تنفيذها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعضها ، بل أن له أكثر من ذلك أن يحدد لكل دولة أو مجموعة من الدول التدابير التي تقوم بتنفيذها ، كأن يعهد الى دولة أو دول معينة بالقيام بأعمال عسكرية في حين يقصر دور دولة أخرى أو دول أخرى على اتخاذ تدابير اقتصادية أو سياسية . ذلك هو مفهوم المادة الثامنة والأربعين التي تنص على أنه (١) :

(١) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٠ ، زكى هاشم الأمم المتحدة ، ص ١٣٥ .

١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولى 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 فى الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها •

ويضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء التزاما بالتعاون المتبادل فى تطبيق ما يقرره المجلس من تدابير ، اذ تقضى المادة التاسعة والأربعون بأن « يتضافر أعضاء الأمم المتحدة فى تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن » •

لجنة أركان الحرب

لم ينب عن واضعى الميثاق أن ينشئوا الى جانب مجلس الأمن الجهاز الفنى الذى يساعد على التفاوض بمقتضيات التبعات العسكرية المنوعة التى عهد اليه بها ، ولذا نصت المادة السابعة والأربعون على انشاء « لجنة أركان الحرب » فأصبحت بهذا اللجنة الوحيدة التى يستند كيانها القانونى الى نص الميثاق عليها بالذات وبيانه لتشكيلها وتنظيمه لوظائفها وسير أعمالها • وتؤلف هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من ينوب عنهم ، فهى مقصورة على الدول الخمس الكبرى ولا تضم رؤساء أركان حرب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ، على أن للجنة أن تدعو أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة سواء كان عضواً بمجلس الأمن أو لو يكن للاشتراك فى عملها اذا اقتضى الأمر ذلك حسب أدائها لوظائفها • والغالب أن يكون المقصود بذلك اشتراك مثل هذا العضو فى عمل اللجنة الخاص بمسألة أو مسائل بالذات تكون مساهمته فيها مما يعين اللجنة على النهوض بمسؤولياتها ، لا أن يتقرر لعضو أو أعضاء بالذات الاشتراك فى جميع أعمالها على

نحو مستمر ، اذ يكون هذا اخلالا بالوضع الخاص الذى روعى
فى تشكيلا .

ولجنة أركان الحرب تابعة لمجلس الأمن وخاضعة لتوجيهاته
ومسئولة أمامه فى تأدية وظائفها ، ومهمتها بوجه عام كما نقرر
المادة السابعة والأربعون « أن تسدى المشورة والمعونة الى
مجلس الأمن وتعاوننه فى جمع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات
حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ولاستخدام القرارات الموضوعة
تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر
المستطاع . واللجنة كذلك مسؤولة تحت إشراف مجلس الأمن عن
التوجيه الاستراتيجى لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف
المجلس » وتخص المادة السادسة والأربعون بالذكر جزئية من
جزئيات هذه الوظيفة اذ تنص على أن « الخطط اللازمة لاستخدام
القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب » .

٤ — عمليات حفظ السلام :

لم يتمكن مجلس الأمن من تكوين القوات التابعة له ولم يوقع مع
أية اتفاقات بهذا الشأن مع الدول الأعضاء ، نظرا لعدم الاتفاق
بين الدول الكبرى بهذا الشأن .

وقد استدعت الظروف الدولية فى حالات كثيرة أن تتدخل الأمم
المتحدة عن طريق قوات تابعة لها فى المشاكل الدولية . وقد دعاها
ذلك الى أن تنشئ قوات الطوارئ الدولية ، وأن تحدد لها المهمة
الموكولة اليها فى كل مرة تقوم الحاجة الى قيامها . ولقد اختلفت
الآراء فى الطبيعة القانونية لهذه القوات — فالبعض يعتبرها من
تدابير الأمن الجماعى ، ويدخلها فى نطاق المادة ٣٩ من الميثاق ،
على الخصوص فى فقرتها التى ذكرت « ويقدم فى ذلك توصياته »
فالمادة تكلمت عن التدابير العسكرية وغير العسكرية بقولها
« يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير » ، وتحدثت عن التوصيات .

وهي تعنى عند هــذا الفريق عمليات حفظ السلام بالمعنى الواسع • ويمكن — على ذلك — لمجلس الأمن أن يوصى الأطراف بأن يستخدموا قواتهم المسلحة في نطاق عمليات بتخذونها بشكل فردي كما حدث في كوريا عام ١٩٥٠ (١) •

وهناك رأى آخر يتجه الى القول بأن ميثاق الأمم المتحدة لم يتحدث عن عمليات حفظ السلام ، وانما استحدثتها المنظمة في العمل •

وعلى أى الأحوال ، فان عمليات حفظ السلام صارت من أهم الانجازات التي تمت في نظام الأمم المتحدة ، فلقد أدت مهام متعددة ومختلفة ، وقامت بأدوار انسانية ، وحضارية ، فضلا عن المهام السلمية المتعددة •

ولا تقتصر سلطة انشاء قوات الطوارئ الدولية على مجلس الأمن ، وانما أصبح من المسلم به ، امكان اتخاذ الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارات بانشاء عمليات حفظ السلم ، وذلك طبقا لقرار الاتحاد من أجل السلم • ولا شك أن نصوص الميثاق الصريحة لا تتحدث عن عمليات حفظ السلام ، وانما هي مهمة طورها العمل في الأمم المتحدة •

(١) في هذا المعنى : Skubiszewski, Use of Force by States

ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولي ص ٧٨٧ • ومن الفقهاء من يرون أن هذا القرار يعد صورة من صور ممارسة تدابير التمسع ، أو هي التطبيق الوحيد لها في حياة الأمم المتحدة • يراجع بويت ، المنظمات الدولية ص ٧٨ •

المبحث الثالث

ضرورة تضامن الدول في اتخاذ تدابير الأمن الجماعي

يتطلب نظام الأمن الجماعي توافر قدر كبير من التضامن بين الدول أعضاء المجتمع الدولي ، تضامنا يقترن بايمان بقضية أساسية هي أن السلام لا يتجزأ • ولا شك أن ذلك يتوقف على الاعتقاد بأن نسيج المجتمع الانساني أصبح مندمجا وملتحما بدرجة وثيقة محكمة التماسك بحيث أن أى خرق أو ثلم في جزء يهدد بفكه وحله وانتهاكه في سائر الأجزاء • ولذلك كان جوهر نظام الأمن الجماعي هو امكان تحقيق السلم عن طريق ترابط القوى بين جميع الدول فيما عدا المعتدى ، وهو من ثم يعتمد على توافر رضا الدول بتحديد مسائل ثلاث ، أولاها تحديد من هو المعتدى ، وثانيها وقف العدوان • وثالثها القدرة على الاشتراك في عمل واحد ضد المعتدى (١) •

(١) يراجع في هذا المعنى

Organski : world Politics, Calcutta 1964 P. 369, N. Bhuinya.
International organisation, India, 1970, 121 Redee Androsen. introduction to Political Science. Tokyo 1970.

ويعلق P. h. Macin على أهمية عنصر الرضا في كل نظام الأمم المتحدة • ويراه حدا موضوعا على كافة أعمالها فالرضا المتمثل في قبول الأحكام التي يتضمنها الميثاق بالنسبة للأمم المتحدة — عنده — هو أساس منح المنظمة الدولية الاختصاص •

du point de vue de fondement des compétences en effet,
L'organisation ne dispose que de celles qui lui ont été consenties
par les etats consentement exprime par l'acceptation de la charte
constitutive de l'organisation.

كما انه فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات فان الرضا كقييد على أعمال المنظمة يبدو بصورة أكثر وضوحا ، لأن المنظمة الدولية لا تقتصر — الا استثناء — كسلطة ضد ارادة الدولة ، كما أن تحقيق الهدف المنشود لا يتأتى الا بالحصول على رضا الدولة •

ومع ذلك فلا بد من أن نشير الى التقسيم الهام الذى أحرزه ميثاق الأمم المتحدة عن عهد عصبة الأمم فى هذا الشأن • فالدول — فى ظل نظام العصبة هى التى كانت تقرر بصفة منفردة ما اذا كان قد حدث خرق للعهد وفقا للتفسير الذى أعطى لنص المادة ٤ من العهد • أما فى ظل الأمم المتحدة ، فقد سبق أن رأينا أن مجلس الأمن هو الذى يقرر « ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع من أعمال العدوان ، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصابهما » [المادة ٣٩ من الميثاق] • ويعلق أحد الفقهاء على ذلك بقوله أنه « بدلا من مطالبة الدول بفرض عقوبات اقترأ ادية اذا كان الاعتراف من جانب واحد بوجود العدوان ، على نحو يتيح لها بحبوحه الاسهام الاختيارى فى الجزاءات العسكرية ، فان الميثاق يضع كل الأعمال العسكرية تحت اشراف مجلس الأمن • مانحا هذه الهيئة سلطة تحديد المعتدى ، وسلطة اصدار الأمر للأعضاء بفرض الضغط غير العسكرى • وللمجلس الأمن نفسه تحريضا وتعبئة القوي العسكرية التى من المفروض أن يضمها أعضاء المنظمة تحت تصرفه صفة دائمة (١) » •

على أن ذلك لا ينفى أن الميثاق قد استبعد عنصر رضاء الدول
اذ تعلق الأمر باتخاذ تدابير القمع • فهذا الرضاء ما زان أمرا

L'organisation internationale ne dispose qu, exceptionnellement du Pouvoir d'agir contre la volonté de l'état et que la plupart du temps, la réalisation de l'objectif recherche suppose l'obtention du Consentement de E'tats. ».

يراجع مؤلفه

L'Organisation des Nations Unies et la Mantien de la paix,
Paris 1961. p.

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٢٦٩ •

ضروريا لتنفيذ هذه القرارات • لذلك حرص الميثاق على أن ينص في المادة ٢٥ على تعهد « أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » • وتبدو ضرورة رضا الدول أعضاء الجماعة الدولية أو معظم الأعضاء الذين يحوزون أكبر قدر من القوة منها على الأقل في التصور الممكن لتنفيذ القرار • فهذا التنفيذ لا يتأتى الا اذا ارتضت الدول بالتزامين :

الأول : ايجابى ورد النص عليه في المادة ٥/٢ ، ٤٣ ، بالنص على تقديم الأطراف كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق وبتعهدهم بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن حق المرور ، على نحو ما ذكرنا من قبل •

والثانى : سلبى : ويتطلب هذا الالتزام من الدول الأعضاء الامتناع عن تقديم أى مساعدة لأى دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال القمع (١) •

ويثير هذا الالتزام على الخصوص العديد من المشاكل فى العمل الدولى •

فالى أى مدى تلتزم الدول بمساعدة مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ؟ وهل يجوز للدول الأعضاء غير لأطراف فى نزاع معين أن تتخذ موقف الحياد ؟

يجب فى الواقع التفرقة بين وضعين رئيسيين لهما تأثيرهما فى تحديد الموقف القانونى للدول الغير فى نزاع معين :

(١) جاء بالمادة ٥/٢ « كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع والقمع » •

الوضع الأول : هو حالة توصل مجلس الأمن الى تحديد من هو المعتدى أو اذا اتخذ تدابير لا يتطرق الشك بمطالعتها في معرفة من هو المعتدى ، فهنا يقع على الدول الأعضاء واجب التمييز لصالح هذه الدولة . كما يقع على الدول الأعضاء واجب مساعدة مجلس الأمن بكافة الوسائل في تنفيذ التدابير التي يصدرها حتى ولو لم تشترك في أعمال القتال ، وهنا لا يمكن أن تظل على الحياد .

الوضع الثانى : يكون في الحالة التي لا يتوصل فيها مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى تحديد من هو المعتدى . وهنا يثور الشك فيما اذا كان بمكنة الدول الأخرى — الثالثة — أن تحدد من هو المعتدى ، وما هي حقوقها وواجباتها حيال الدول المتحاربة .

يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن الدول الثالثة لا تستطيع — حتى في هذه الحالة — أن تتخذ موقف الحياد ، فهي تظل ملزمة بموجب أحكام الميثاق بمساعدة مجلس الأمن في العثور على حل للنزاع ولأنها ملزمة على وجه التأكيد بعدم مساعدة الدول التي تدمغ بالمعدوان .

واتجه البعض الآخر الى القول بإمكان اتخاذ موقف الحياد (١) في هذه الحالة مادام المجلس قد فشل في تحديد من هو المعتدى ، وان ذلك قد يكون مرغوبا فيه لتمكين مجلس الأمن من تحديد من هو المعتدى ، ولمساعدته في اتخاذ التدابير اللازمة .

ويقول لوثر باخت ان للدول الأعضاء في حالة الهجوم المسلح أن تتخذ استنادا الى حق الدفاع الجماعى عن النفس عملا بأحكام المادة ٥١ من الميثاق من الاجراءات ما تراه مناسبا ، بما في ذلك ،

(١) الدكتور عائشة راتب ، النظرية المعاصرة للحياد ، القاهرة ١٩٧٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، دروس المنظمات الدولية ، الجزء الثانى من ٢٤٨ وما بعدها .

فضلا عن حق اللجوء الى الحرب ، انكار الفوائد المادية للحياد ، واجراءات التمييز ضد المعتدى . الا أنه اذا كان ذلك لا يتعارض مع أحكام القانون ، فان الصعوبة الحقيقية تنشأ عندما تقوم الدول التي لا تتمتع بحق الدفاع الفردي أو الجماعي بالتمييز ضد طرف من أطراف النزاع ، قبل اتخاذ قرار بشأن النزاع في أحد أجهزة الأمم المتحدة المختصة .

ويتجه البعض الى القول بأن للدول الأعضاء — فرادى ومجموعة في حالة فشل جهاز مختص من أجهزة الأمم المتحدة في اتخاذ اجراء ملزم أو نشرير وفوق العادى — صلاحية تقرير وقرع العـددوان خلافا لأهداف الميثاق ومبادئه المنصوص عليها في الفصل الأول منه ، وأن تتصرف تبعا لقرارها هذا دون أن يصل تمييزها لصالح الفريق الذى ترى أنه يمارس حق الدفاع عن النفس الى درجة الدعم الفعلى عن طريق القوة . ويعتبر هذا التمييز حقا لها وليس واجبا عليها أى أن لها اذا شاءت أن تقتيد بمواجبات الحياد التام ، ولكنها غير ملتزمة باتخاذ هذا الموقف . ان ذلك يعنى أن بإمكان الدولة العضو في مثل هذه الحالة أن تميز لصالح أحد أطراف الحرب اذا رأت أنه يمارس حق الدفاع عن النفس : أى أن تمييزها يكون مبررا فقط في حالة استناده الى قرار يعتبر فيه أحد أطراف النزاع في حالة الدفاع عن النفس (١) .

وعلى أساس هذه الأحكام نستطيع أن نفسر موقف الدول

(١) يراجع في التفاصيل : منزر عنبتاوى ، واجبات الأطراف الثالثة في الحروب المعاصرة ، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركز الأبحاث ١٩٧١ ص ١١٢ .
وايضا :

Brownlie, International law and the use of force by States
oxford 1968, p. 328 FF, Bowett, The Research for Peace, London
1972, p. 95.

العربية من قطع البترول العربى عن كل من الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا ، وذلك على أساس موقفهما العدائى من القضية العربية قبل وبعد السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ (١) .

ويمكن كذلك أن نبرر اجراءات خفض انتاج البترول العربى عن الدول الأخرى لحثها على الوقوف مع القضية العربية على أساس أن واجبها أن تقف ضد المعتدى ، وأن تسارع بايجاد حل للقضية العربية وخاصة بعد أن أصدرت الأمم المتحدة العديد من القرارات التى تدين اسرائيل، وقد وقفت الولايات المتحدة ضد صدور أى قرار بتوقيع جزاء عليها من قبل مجلس الأمن ، الا أنه يكفى أن نطالع هذه القرارات لنعرف أى طرف هو المعتدى ، وهذا

(١) قدمت الولايات المتحدة لاسرائيل كل المساعدات الممكنة ، وايدتها على ما يقولون بكل شئ من لقمة العيش الى طائرة الفاتنوم . ١٠ ١٠ هولندا فقد استدعى وزير خارجيتها سفراء الدول العربية ، غداة وقوع الحرب الأخيرة ، وطلب منهم ابلاغ حكوماتهم بأنها تعتبرها معادية ، وطالب بانسحاب القوات المصرية الى خطوط ما قبل السادس من أكتوبر . واشترك مسئولون هولنديون فى مظاهرات احتجاج ضد العرب فى هولندا كما سهلت جمع المتطوعين والمعدات العسكرية لاسرائيل، وعلى ذلك فصفة العداء لديهما واضحة ، ويمكن بالتالى اتخاذ أى تدابير للتمييز فى المعاملة ضدهما ليس من جانب العرب الذين يدافعون عن موقفهم العادل وعن اراضيهم فقط ، بل ومن جانب الدول الأخرى الأعضاء فى المجتمع الدولى .

(٢) اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قرارها الصادر فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٢ للدول بأن تتخذ تدابير تشمل التساميم ونزع الملكية وكامة صور التصرفات الأخرى فى مواردنا الطبيعية بالزيادة أو النقصان اذا كان ذلك لازما للمنفعة العامة أو المسلم العام أو المصالح الوطنية والتى تعتبر ذات أهمية تفوق المصالح الخاصة أو الشخصية ، سواء أكانت محلية أو اجنبية . تراجع قرار الجمعية رقم ١٨٠٣ (١٧) بشأن السيادة الدائمة للدول على مصادرها الطبيعية . ويراجع للمؤلف بحث استخدام سلاح البترول فى المعركة وموقف القانون الدولى ، مجلة السياسة الدولية يناير ١٩٧٤ ص ٤٤ .

وحده يكفى لاتخاذ اجراءات تمهيرية ضد هذه الدولة المعتية ،
ويقرر للدول المعتدى عليها أن تتخذ الاجراءات الكفيلة لحثها الى
واجبها ، خاصة وأن هذه التدابير — خفض البترول — تدابير
مشروعة أساسا .

تقدير :

قيل في تقدير نظام الأمن الجماعى أنه نظام فاشل ، لقيامه
على افتراض متناقض : هو أن الدول — فى وقت واحد — عندها
من الشعور بعدم المسئولية قدر كاف لخلق مشكلة الحرب .
ثم لديها القدرة على حل المشكلة . ان ظروف العالم لم تصل الى
الوضع الذى يجعل الحكمة والنضج يسودان تصرفات الدول الى
الحد الذى يجعلها تكتل قواها لمنع الحرب على النحو الذى افترضه
نظام الأمن الجماعى لى يقوم ، والا لما كان هناك أى داع
لقيام المنظمات الدولية العالمية ، وبعبارة أخرى ان الأداء الناجح
لعمل المنظمة يتوقف على ظروف لو أنها وجدت ، لجعلت المنظمة
لا ضرورة لها . وعلى ذلك فنحن نرى أنه من اللازم أن يحدث
تغيير فى نظام العلاقات الدولية حتى يمكن أن ينجح الامن الجماعى
بوضعه الحالى . من اللازم أن تتغير موازين القوى فى العالم
وان تخفف الدول — وخاصة الكبرى — من التشبث بفكرة السيادة ،
فنجاح نظام الأمن الجماعى لا يتطلب هجر الاستقلال أو الذاتية ،
وانما يتطلب اخضاع ارادة الدولة المنفردة للقرارات الجماعية التى
تتخذ وفقا للميثاق ، ولكى يكون نظاما فعالا ، فهذا يتطلب بدوره
التحكم الدولى فى القوى المسلحة وفى الأسلحة الجوهرية ، وبمعنى
آخر يحتاج نجاح منهج الأمن الجماعى الى تحقيق بعض النجاح فى
تحقيق تنظيم التسليح على ما سنرى بعد قليل .

ومع ذلك تبقى قيمة نظرية لمنهج الأمن الجماعى هى « الاعتراف
المتزايد ، والادراك النامى » بأن الحرب فى أى مكان هى تهديد

للنظام في كل مكان ، كما أنه أسهم في توكيد وصيانة الوعي الواقعي بأن الدول نفسها هي العناصر الفعالة في موكب المجتمع الدولي ، وأنها بناء على ذلك هي المآرب اللازمة لنظام هادف للتحكم في الاخلال بالنظام الدولي . ثم ان هذا المنهج قد أذكى انماء بدائيا بالشعور بالمسؤولية حيال مجتمع عالمي من قبل الحكومات والشعوب . أنه بذلك يمتن أن يدفع الدول الى تحسين ظروف حياتها في المجتمع لكي تهيب الظروف والأحوال المواتية للسلام بواسطة التنظيم الدولي .

كما أن عمل الأمم المتحدة قد تطور الى ايجاد أشكال تؤدي خدمات بيئية للمجتمع الدولي في هذا النطاق .

المبحث الرابع

ممارسة الأمن الجماعي في عمل الأمم المتحدة

أولا — استخدام تدابير للردع العسكري :

كانت أول تجربة مارس فيها مجلس الأمن وظيفته الأم-ن الجماعي هي مشكلة كوريا التي جرت عام ١٩٥٠ . ويرجع أساس هذه المشكلة الى عام ١٩٥٠ عندما أخطرت الولايات المتحدة الأمريكية الأمم المتحدة بأن قوات كوريا الشمالية قد هاجمت جمهورية كوريا الجنوبية . واجتمع مجلس الأمن وأعلن أن هذا الهجوم المسلح هو انتهاك للسلام . ودعا المجلس الى وقف القتال ، وإلى انسحاب قوات كوريا الشمالية الى خط عرض ٣٨ وطلب معاونة الدول الأعضاء في تنفيذ القرار . وأوصى مجلس الأمن بعد ذلك ، ونظرا لاستمرار القتال ، بإمداد جمهورية كوريا بما يلزمها من معاونة لرد الهجوم العسكري ، ولاستعادة السلام والأمن الدوليين الى المنطقة . وصرحت الولايات المتحدة في ٢٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، بأنها قد أصدرت أوامرها لقواتها البحرية والجوية

بأن تقوم بحماية الحكومة الكورية ومعاونتها (١) .

وفي مايو عام ١٩٥٠ اقترح مجلس الأمن على قرار بأن تقدم الدول قوات تابعة لها لتنفيذ لقراره السابق . وقد استجابت ست عشرة دولة (٢) لهذا القرار ووضعت هذه القوات تحت قيادة الأمم المتحدة .

وقد غاب الاتحاد السوفيتي عن مجلس الأمن لمدة ستة شهور ، احتجاجا على شغل الصين الوطنية لمقعد الصين في مجلس الأمن ، ومن ثم صدرت هذه القرارات في غيابه ، وقد رفض هذه القرارات واعتبرها غير شرعية بعد أن حضر اجتماعات المجلس .

هذا وقد وافق مجلس الأمن في ٣١ يناير عام ١٩٥١ بالاجماع على حذف مشكلة كوريا من جدول أعماله . أما الجمعية العامة فقد أدانت الصين الشيوعية بالعدوان على كوريا . ولا زالت جهود الأمم المتحدة تبذل حتى الآن لاقامة حكومة واحدة في كوريا .

ثانيا - عمليات حفظ السلم :

رأينا في الحالة السابقة توصية للدول بالتدخل العسكري في كوريا . وهي السابقة الوحيدة التي استخدمت فيها القوة لمحاربة

(١) يراجع في التفاصيل : حقائق أساسية عن الأمم المتحدة ، منشورات الأمم المتحدة 12 - Sales No 66.

(٢) هذه الدول هي : ١ - استراليا . ٢ - بلجيكا . ٣ - كندا . ٤ - كولومبيا . ٥ - اثيوبيا . ٦ - فرنسا . ٧ - اليونان . ٨ - لوكسمبرج . ٩ - هولندا . ١٠ - نيوزيلندا . ١١ - الفلبين . ١٢ - تايلاند . ١٣ - تركيا . ١٤ - اتحاد جنوب افريقيا . ١٥ - المملكة المتحدة . ١٦ - الولايات المتحدة الأمريكية . وقدمت خمس دول أخرى هي : الدانمرك . الهند . ايطاليا . الفروبيج ، السويد وحدات طبية .

جيوش دول أخرى ، أما معظم السوابق الأخرى فنراها تقتصر على ممارسة عمليات لحفظ السلم بعدة طرق من أهمها :

انشاء قوات عسكرية مكونة من عناصر لا تدخل فيها الدول الكبرى ، وتكلف بالعمل على اقرار السازم في منطقة معينة عن طريق ممارسة مهام معينة يحددها لها قرار انشائها . وهي التي أطلق عليها في العمل قوات الطوارئ الدولية .

قوات الطوارئ الدولية في منطقة قناة السويس عام ١٩٥٦ .

انشاء القوات ونظامها القانوني :

كانت تجربة السويس هي بداية معرفة المجتمع الدولي لفكرة قوات الطوارئ الدولية . فبعد التدخل العسكري البريطاني والفرنسي والاسرائيلي في مصر عام ١٩٥٦ ، وفشل مجلس الأمن في حل المشكلة ، عرضت على الجمعية العامة التي قررت انسحاب القوات المعتدية ، وانشاء قوة طوارئ تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام في المنطقة . ولقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة في تقريرين أعدهما في ٤ ، ٦ نوفمبر عام ١٩٥٦ النظام القانوني لهذه القوات (١) ، وتم الاتفاق . عن طريق الرسائل المتبادلة بينه وبين الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر — على الأوضاع المتصلة بها . وهذه المبادئ هي باختصار :

١ — لا تجوز مساهمة الدول الكبرى في هذه القوات ، ولا أية دولة أخرى لها مصلحة في النزاع فيه .

وأساس هذا المبدأ هو ضرورة تحييد المنازعات ، وجعلها في أضيق الحدود .

٢ — لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضى أية دولة إلا برضاها ، وقد أثار هذا الشرط جدلا طويلا في أعقاب تيسام مصر في مايو عام ١٩٦٧ بطلب سحب قوات الطوارئ الدولية . واستجابة السكرتير العام للأمم المتحدة لطلبها • واتجه رأى إلى القول بأن وضع القوات فقط هو الذى يلزم فيه اتخاذ رأى الدولة الموجودة على اقليمها ، أما سحبها ، فتطلب موافقة الجهاز الذى أصدر قرار وضع قوات الطوارئ ، سواء مجلس الأمن أم الجمعية العامة •

والواقع أن هذا الرأى مردود عليه ، إذ من الثابت أن استمرار تواجد هذه القوات فى الأراضى المصرية كان معلقا من الناحية القانونية على استمرار رضاء مصر عنها continuous consent وفى اللحظة التى ينقطع فيها هذا الرضاء ، ينعدم الأساس القانونى لاستمرار تواجد القوات • ويعتبر عدم الاستجابة لطلب مصر فى سحب هذه القوات ، بمثابة تبديل فى الطبيعة القانونية للقوة ، واحالتها إلى قوة قمع^(١) •

٣ — لا يجوز استخدام هذه القوات فى التأثير على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع •

والواقع أن لهذا الشرط أهميته البالغة • فدور القوات يقتصر على مهمة منع أعمال العنف أو الفصل بين المتنازعين أو رقابة وتنفيذ إطلاق النار ، إلى غير ذلك من المهام التى لا تؤثر على موضوع النزاع نفسه ، الذى يترك للمؤسسات الأخرى مهمة حله •

(١) يراجع مقال الأستاذ أحمد توفيق خليل عن قوات الأمم المتحدة ، ودورها فى حفظ السلام ، دراسات فى القانون الدولى ، المجلد الثالث ، الأمم المتحدة وحفظ السلام فى الشرق الأوسط ، الجمعية المصرية للقانون الدولى ١٩٧١ ، ص ٣٥ •

٤ — وأخيرا لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة الا دفاعا عن نفسها •

وظائف قوات الطوارئ الدولية :

حددت الجمعية العامة للأمم المتحدة وظيفة قوات الطوارئ الدولية عام ١٩٥٦ في تسهيل انسحاب المعتدين على مصر ، وحفظ الحد الأدنى من النظام خلال فترة الانتقال من الحرب الى السلام ، والحفاظ على خطوط وقف القتال بين مصر واسرائيل (١) • وبذلك كان عنصر استخدام القوة محدودا جدا ، لعله مقصور على تكوينها من عسكريين ، وحملها لأسلحة بسيطة ، مما دعا البعض الى القول بأن وظائفها كانت أقل من جهاز البوليس المدني البسيط : فالبوليس يقوم بواجب منع الجرائم وتطبيق القانون والحفاظ على الأمن ، ولكن قوات الطوارئ الدولية ليس لها الا دور سلبي وسلمي •

دور قوات السلام في الكونغو عام ١٩٦٠

كانت أزمة الكونغو ، هي المناسبة الثانية التي استخدمت فيها قوات طوارئ دولية • وترجع المشكلة الى الوقت الذي أعلن فيه استقلال الكونغو في ٣٠ يونيو عام ١٩٦٠ ، فقد أرسلت بلجيكا بقرات لها الى هناك بدعوى حماية الأوروبيين واجلائهم •

وطلبت حكومة الكونغو في ١٢ يوليو من ذلك العام معونة عسكرية لحماية وحدة الكونغو القومية ضد العدوان الخارجي ، وأخطر الأمن العام مجلس الأمن بهذا الطلب • وأصدر المجلس

(١) يراجع مقال للأستاذ هيربرت نيقولاس H. Nicolas بعنوان :
UN Peace Forces and the Changing globe : The Lessons of
Suez and Congo, International Organization, Vol. 17, 1963,
p. 32 FF.

قراراً في ١٤ يوليو يدعو فيه بلجيكا الى سحب قواتها من الكونغو ، ويخول الأمين العام ، بالمشاورة مع الحكومة الكونغولية ، أن يتخذ الخطوات التي من شأنها أن تزود تلك الحكومة بما يلزمها من معونة عسكرية ، الى أن ترى الحكومة أن قوات الأمن القومية في وضع يمكنها من القيام بمواجباتها على أتم وجه ، عن طريق الجهود التي تبذلها الحكومة ، وبمعمونة الأمم المتحدة الفنية . وفي أقل من ثمان وأربعين ساعة بدأت قوات الأمم المتحدة تصل الى الكونغو ، كما ذهب العديد من خبراء الأمم المتحدة الى الكونغو ليكفلوا استمرار القيام بالخدمات الضرورية . ولقد كانت المهمة الأساسية لقوات الطوارئ وتابعة المدنية هي مساعدة الحكومة الكونغولية في استرجاع استقلالها السياسي والحفاظ عليه ، وفي المحافظة على النظام واستتباب القانون في أرجاء البلاد ، وتنفيذ برنامج واسع وطويل المدى للتدريب والمعمونة الفنية .

وقد أمكن أن تتوحد الكونغو عام ١٩٦٣ بعد سقوط سومبي وانضم التليم كاتنجا الى الدولة الأم ، لذلك انسحبت القوات نهائياً في ٣٠ يونيو عام ١٩٦٤ ، وان بقيت المعمونة الفنية في نطاق برنامج من أوسع برامج المعمونة التي تولته المنظمة العالمية (وصل عدد خبراء الأمم المتحدة في الكونغو الى ٢٠٠٠ خبير) ، وظلت طائفة كبيرة منهم يعملون في مختلف مجالات الحياة في هذه الدولة حتى وقت قريب .

وقد تولت العملية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وصندوق الكونغو الخاص للأمم المتحدة انذى أنشئ بواسطة التبرعات الاختيارية للحكومات .

هذا ، وبينما أثارت عملية السويس مشكلة كبيرة خاصة بمدى اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار قرارات من هذا القبيل « رفض الاتحاد السوفيتي وفرنسا أن يدفع ما يخصهما في نفقات هذه القوات بدعوى أن مجلس الأمن هو المختص وحده ،

باتخاذ هذه العمليات » ، وجدنا أن ذلك ساعد الأمم المتحدة على أن تخطو بخطوات أخرى ، نحو تنفيذ عمليات السلام في الكونغو • ويمكن أن نقارن بين العمليتين من النواحي الآتية :

١ — مهمة القوات : تركزت مهمة القوة الخاصة بالشرق الأوسط في الحفاظ على السلام وتسهيل انسحاب القوات المعتدية أما الهدف من عمليات الكونغو فقد كان مزدوجا ، فهو وضع حد للتدخل الأجنبي من ناحية ، وإنشاء جهاز قادر على الحكم في الدولة من ناحية أخرى •

٢ — صلتها بالأوضاع الداخلية : وجدنا عملية السويس في منطقة صحراوية لا توجد فيها مصالح مادية معتدة كما لم تقم عزاء قوية بينها وبين المواطنين ، بينما لم تستطع قوة الكونغو أن تتجنب التدخل مع الحياة والناس في الكونغو •

٣ — من حيث دور الأطراف الدولية في المشكلة : كان من الأهل نسبيا تحييد مشكلة السويس عام ١٩٥٦ ، بينما لم يكن ذلك ممكنا في الكونغو •

٤ — من حيث الجهاز الذي أصدر القرار : الجمعية العامة في مشكلة الشرق الأوسط ، ومجلس الأمن في مشكلة الكونغو •

قوات السلام الدولية في قبرص :

بدأت المشكلة القبرصية عندما تقدمت الحكومة القبرصية بشكوى الى مجلس الأمن في ٢٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ اتهمت فيها الحكومة التركية بالتدخل في شؤونها الداخلية ، وبشن عدوان عليها ، وردت الحكومة التركية على هذا الاتهام بأن زعماء القبارصة اليرفانيين قد حاولوا زهاء أكثر من عامين أن يلغوا حقوق طائفة القبارصة الأتراك ، وأنهم عمدوا أخيرا الى معاملة الأتراك مذبحة تنسى على الأتراك •

وعندما تجددت أعمال العنف مرة أخرى عام ١٩٦٤ قرر مجلس الأمن تكوين قوة للأمم المتحدة في قبرص ، وضع على عاتقها أن تبذل جهداً للحيلولة دون عودة الفئصال ، وبأن تشارك في الحفاظ على القانون والنظام ، وعلى عودة الأحوال العادية . وعين الأمين العام وسيطا للأمم المتحدة ليعمل على إيجاد حل سلمي للمشكلة .

هذا وقد مد مجلس الأمن مدة بقاء القوة فترة بعد أخرى ، وما زالت في الجزيرة حتى الآن بعض هذه القوات ، وإن كان إعلان دولة قبرص التركية قد طور المشكلة القبرصية وجعل بقاء القوات الدولية في قبرص أمراً ضرورياً حتى تتمكن الأمم المتحدة من حل المشكلة بطريق التفاوض .

قوات الأمم المتحدة في الشرق الأوسط بعد حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ :

تجددت أعمال العنف بين العرب وإسرائيل في السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بعد أن احتلت إسرائيل أجزاء من الأراضي العربية من مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، وبعد أن بذلت هذه الدول جهوداً كبيرة لتسوية المشكلة بالطريق السلمي بدون جدوى بسبب تعنت إسرائيل ورفضها التخلي عن الأراضي التي احتلتها في يونيو عام ١٩٦٧

وقد تدخل مجلس الأمن في المشكلة - بناء على طلب كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي - وأصدر قراراً بتاريخ ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣ (القرار ٣٣٨) دعا فيه « جميع الأطراف في القتال الدائر إلى وقف كل إطلاق للنيران والانهاء الفوري لكل نشاط عسكري في مدة لا تتجاوز ١٢ ساعة بعد لحظة اقرار المجلس لهذا القرار .. » .

وفي ٢٣ أكتوبر عاد مجلس الأمن ليؤكد قراره السابق ، وطلب من السكرتير العام ، أن يتخذ التدابير اللازمة لارسال مراقبي الأمم المتحدة فوراً للاشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدماً لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن في الشرق الأوسط ، وأولهم هؤلاء الموجودون بالقاهرة (القرار رقم ٣٣٩) ونص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن ، وفوض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور الى المنطقة .

وحد القرار رقم ٣٤١ الموضع القانوني لهذه القوات على النحو الآتي :

مهام قوة الطوارئ :

١ — مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الاشراف على وقف اطلاق النار الفوري والكامل ، وعودة الأطراف الى مواقعها التي كانت عليها في الساعة ١٦٥٠ يوم ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣

٢ — بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجدد القتال والتعاون مع الصليب الأحمر الدولي في مباشرة مهامه الانسانية في المنطقة .

٣ — التعاون مع مراقبي الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنة في فلسطين في انجاز مهامها .

مدة عمل القوة :

حددت المدة التي تتردد فيها القوة في المنطقة بسنة شهرين ، وان جاز مدتها اذا تطلب الأمر بقرار من مجلس الأمن ، ونعتقد أنه ازاء تحديد مدة وجود القوات من المجلس فإنه لا يجوز طلب سحبها قبل فوات هذه المدة . ولعل ذلك يقيّد بعض الشيء من الاعتبار الجوهري الذي تقوم عليه عمليات الأمم المتحدة ، وعمل قوات الطوارئ على الخصوص ، والخاضع بضرورة استمرار رضا الدولة عن القوة حتى يمكن أن تستمر في تطبيقها .

العلاقة بين القوة والأمم المتحدة والدول المعنية :

١ — تعمل القوة تحت امرة الأمم المتحدة ، وتحت رياسة الأمين العام ويعين الأمين العام قائدا عاما بموافقة مجلس الأمن ، يكون مسئولا أمامه .

٢ — تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصال ، وكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لتسييرها بعمليها . كما تمنح الحصانات والامتيازات المنصوص عليها في اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة .

٣ — يجب أن تعمل القوة باستمرار بشكل مستقل ، وفي مناطق منفصلة عن قوات الدول المتحاربة . لذا تبرم اتفاقيات مع الدول المعنية بشأن تحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها .

٤ — تزود القوة بأسلحة دفاعية فقط ، ولا تستعمل القوة الأسلحة إلا في الدفاع عن النفس . ويشمل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها ، وفقا لتفويض مجلس الأمن .

٥ — تعمل القوة عند أدائها لوظائفها بانصاف كادل ، وتتجنب

الأعمال التي يمكن أن تخل بحقوق أو ادعاءات أو أوضاع الأطراف المعنية •

٦ — تشكل القوة من عدد من الفرق العسكرية مقدمة من دول مختارة ، بناء على طلب الأمين العام • ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية ، مع وضع مبدأ التمثيل الجغرافي المتساوي المسلم به موضع الاعتبار ، هذا وقد استثنى القرار رقم ٣٤٠ صراحة الأعضاء الدائمين من إمكان إرسال قوات لها في المنطقة •

تمويل القوات :

ينص القرار على اعتبار نفقات القوات جزءا من نفقات الهيئة ينحملها الأعضاء وفقا للفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق (١) •

ويحق لنا أن نقسم الآن عن مدى التغيير الذي أحدثته هذا القرار في النظام القانوني لقوات الطوارئ الدولية •

ونجد أن القرار قد أكد بعض الأسس التي كان متفعا عليها من قبل وهي عدم مساهمة الدول الكبرى في القوات ، وعدم تأثيرها في مواقف الأطراف من النزاع وفي طريقة التمويل •

ولكن هناك بعض الأسس التي كان مسلما بها لم تضمن في القرار أو ضمنت بشكل مغاير •

فلم ينص القرار الجديد على عدم جواز وجود هذه القوات على أراضي الدولة الا برضاها • ووجدنا في القرار الجديد متصلا

(١) تنص هذه المادة على أنه « يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة » .

بهذا الوضع ، نصا يقول « ان هناك مصفات جوهرية يجب أن تتوافر لقوة الطوارئ لضمان فاعليتها هي ، التأييد والثقة الكاملان من المجلس في جميع الأوقات - والتعاون التام من جانب الأطراف المعنية » . فضلا عن تحديد مدة القوة بسنة أشهر يجوز مدها بقرار من مجلس الأمن . وهكذا أغفل القرار الجديد شرط رضا الدولة عن وجود القوات على أراضيها . واستعاض عنه بوجوب تمتعها بالتأييد الكامل في جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة إصداره قرارات بمددها . ومن هنا نرى أن هذا الوضع يجعل هذه القوات أشبه بقوات التجمع ، التي يستخدمها مجلس الأمن كرها عن الأطراف لتحقيق الأمن الجماعي . وواضح أنه لا يجوز سحب هذه القوات قبل نهاية مدتها أو حتى بعد نهاية هذه المدة اذا ما رأى مجلس الأمن ضرورة لاستمرارها في عملها .

وأخيرا نجد أن القرار الجديد - وان أقر شرط حمل الأسلحة دفاعية فقط - اعتبر من قبيل الدفاع عن النفس مقاومة أي محاولة تستهدف منعها من القيام بواجباتها ، وعلى ذلك فيمكن للقوة أن تستخدم القوة للردع ، ولحمل الأطراف على التزام مهمة القوة ، وضمان قيامها بعملها . ويعتبر ذلك تطورا له أهميته في مضمون وهدف وأسلوب عمل قوات السلام الدولية .

ولأسف انتهى دور هذه القوات عام ١٩٧٩ بعد توقيع اتفاقية السلام المصرية الاسرائيلية ولجأت الدول الى انشاء قوات متعددة الجنسيات تحت اشراف الولايات المتحدة الأمريكية لا زالت موجودة في المنطقة المنزوعة السلاح بين الطرفين في سيناء .

ثالثا - ارسال مراقبين لمناطق النزاع :

- ويمكن أن نذكر من عمليات السلام التي اتخذتها الأمم المتحدة ، ارسال مراقبين لمناطق النزاع ، تنحصر مهمتهم في مراقبة

مدى التزام الدول المعنية بالقرصية الصادرة لهم ، وإبلاغ الأمم المتحدة بما قد يحدث من إخلال بها • ومن أمثلة ذلك إرسال مراقبين للأمم المتحدة لمراقبة تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لعام ١٩٦٧ بشأن منطقة الشرق الأوسط (١) • وكذلك إرسال مراقبين على خطوط وقف إطلاق النار بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ . وعلى خطوط الهدنة المصرية الاسرائيلية عام ١٩٤٩ •

وواضح أن مهمة المراقبين تختلف عن مهمة قوات السلام إذ تقتصر الأولى على مراقبة خطوط وقف إطلاق النار الذي يقرره مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، بينما تتسع مهام قوات السلام الى نطاق أوسع كما قدمنا •

ومن الملاحظ أن قوات السلام الدواية — بالتطور الذي رأيناه — تتجه لى تأخذ مكان قوات القمع التى نص عليها الميثاق • — كما أن منزع الأمن الجماعى — رغم نصوص الميثاق الواضحة فى تخويله لمجلس الأمن — قد قامت الجمعية العامة بممارسة بعض الاختصاصات المتصلة به — سواء بإصدار تدابير غير عسكرية « يراجع نظر الجمعية العامة لنظام حذم فرانكو فى إسبانيا والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٦ ، والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٨ » ، أو بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلام (مشكلة السويس عام ١٩٥٦) ، وإن كان من الملاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، وبعد انتهاء الحرب الباردة ، بدأت الحيوية تعود الى مجلس الأمن ، وبدأت العلاقات الدولية بشكل عام تنحو الى اتجاهات أخرى بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحاد السوفيتى عام ١٩٨٥ وفتحه أوسع الجسور مع الغرب وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية •

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ص ٢٨٧ •

الفصل الثالث

منهج نزع السلاح

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يستخدم تعبير نزع السلاح Disarmament اسنادا واسعا يشمل تحديد وخفض ومراقبة الأدوات البشرية والمادية للحرب ، ليصل الى هدف نهائى هو الغاء هذه الأدوات بشكل مطلق (١) .

ولهذا المنهج مصلته الوثيقة بمسألة حفظ السلم والأمن الدولى : فعندما نتجه التسوية السلمية الى ترك الدول بلا شيء يحاربون من أجله ، وبينما يستهدف الأمن الجماعى مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ، نجد أن أهداف نزع السلاح ترتضى حرمان الدول من أى شيء يحاربون به . وهكذا يؤدى منهج نزع السلاح الى الغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا (٢) .

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٩٩ .
(٢) يقول كولارت فى هذا المعنى : « ان مشكلة نزع السلاح لا يمكن أن تنفصل عن مشكلة السلم ، ويستحيل طرح احدهما دون التعرض للآخرى ، ذلك أنه من المنطقى لكى يمكن التخلص من التهديد بالحرب وهو داء قديم قدم العالم نفسه — فان على الانسان أن يحاول أن يتخذ عملا ضد الوسائل التى تسمح للدول بشن الحرب .

Yves Collart, Disarmament, The Hague 1958, p. 3

« The problem of disarmament is inseparable from the problem of peace and cannot be solved without the other. It is the Form

والواقع أن قيام الحرب — من وجهة نظر هذا التفسير — يرتبط ارتباطا كبيرا بجهود السلاح في يد الدول • فأى دولة تنشئ جيشا قويا وتزوده بأحدث الأسلحة وتنفق عليه بسخاء ، ترى أنها يجب أن تستفيد من هذا الجيش ، وأن تجنب بعض الثمار من وجوده • ولا شك أن الاستخدام الوحيد الممكن للجيش هو استخدامها في الحروب (١) •

وبالإضافة الى ذلك ، فإن حيازة القوة الكبيرة الفتاكة ينشئ ترقرا غرق طاقته احتمال الكائنات البشرية • الناس ليسوا آلهة ، وعندما يجمعون في أيديهم قوة كبيرة ، فانهم يسلكون مسلك الوحوش • الأمة التي تنمى لديها قوة عسكرية مفرطة نادرا ما تستطيع أن تتجنب فقدان ضبط النفس • أو تتلافى الجرح الى تحقيق غاياتها بالقسر ونبذ قيم التوفيق والملاءمة السلمية •

ومن ناحية أخرى • فإن اسراع دولة الى التسليح ، والحصول على التقدم الحربى ، يدعو جيرانها الى أن يفعلوا مثلها خوفا من مباغتتها لهم ، حتى لو كانت نوايا الدولة الأولى سلمية ، ولا شك أن من شأن السباق بين الدول فى التسليح على هذا النحو ، أن ييث بذور التوتر الدولى فى العالم ويجعل العالم معرضا للحرب ، سريع الاستجابة لها •

والواقع أن من أهم أسباب التسليح ، اتباع الدول الحكمة الإيمانية

logical that, in order to do away with the threat of war, which is as old as the world itself, man should have tried to take action against the means that permit nations to wage war ».

Bogdanov, The Disarmament problem in international law, contemporary international law, mosco 1969, p. 141.

وفى نفس المعنى يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام انعالى • المرجع السابق ص ٤٠١ •

القائلة بأنه « اذا أردت السلام ، فاستعد للحرب » ، من شأن ذلك وجود سباق التسلح بين الدول ، وتحويل حالة السلم . الى حالة تربص قد تخلق الحرب . ولقد عبر اللورد جراى عن هذه الفكرة عندما قال : « ان التسلح يخلق الخوف ، والحوث يخلق التسليح ، مع النتائج الخطيرة التى تنعكس على الأمن القومى الذى تهتم به الشعوب ، من جراء ذلك » .

وهكذا فلكى يمكن أن نلغى الحرب ، وأن ننهى الاضطراب فى العلاقات الدولية ، ينبغى أن نبذل أكبر الجهود لتنظيم السلاح وللحد منه ، ثم نزعها .

وتترداد هذه الضرورة اليوم ، وتبرز من زاوية أخرى خطيرة . فالتدأدى المتقدم العلمى الى تطورات ضخمة فى مجال الأسلحة ، لاند أصبحت أكثر فتكا ، وأشد ضراوة ، وذات أذى وخيم على كل التراث الانسانى ، ولقد وعى العالم ذلك فى أثناء الحرب العالمية الثانية ، التى أفقدته ملايين عديدة من البشر ، وسببت له آلاما يعجز عنها الوصف ، كما انتهت بتلك المفاجأة الضارية عندما ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بقنبلتها الذرية الأولى على هيروشيما وبدأ العالم من وقتها يحسب حسابا لهذا السلاح الجديد . ويخشى الهوائل التى يمكن أن تترتب عليه .

ولقد أظهرت العديد من الدراسات والتقارير التى قدمت الى الأمم المتحدة ضخامة أعباء التسليح ، ونشرت الأمم المتحدة العديد من التقارير حول المشكلة بدءا من عام ١٩٦٢ بعنوان الآثار الاقتصادية والاجتماعية لنزع السلاح ، وفى عام ١٩٧١ نشرت تقريرا بعنوان : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسباق التسلح والانفاقات الحربية . ولقد تضمنت هذه التقارير مدى الانفاق الذى تنفقه الدول على الأسلحة ، وكونه يكلف أموالا طائلة لو حولت الى الانفاق على التنمية الاقتصادية ، لعم الرخاء العالم ، وبمعنى آخر يبتلع

التسليح موارد الدول — وخاصة الصغيرة ، الأمر الذى يهدد استقرار العالم الاقتصادى ، ويعرقل التركيز على العمل الإيجابى لتحسين الظروف الانسانية وترقيتها •

ولعل ذلك هو السبب الذى دعا الأمم المتحدة الى أن تجعل من الستينات ، عقدا للتنمية ، ولزرع السلاح فى نفس الوقت . حتى تتاح الفرصة للعالم ليقارن بين ما ينفقه فى هذا المجال وذاك الآخر ، لعله يتبصر ويتجه الى ما يحقق الخير للانسانية (١) •

المبحث الثانى

محاولات الدول لنزع السلاح

بدأ العالم يتجه الى نزع السلاح منذ وقت بعيد • ومن أولى المحاولات التى عرفت بهذا الشأن ، تلك التى وضحتها « كانت » فى مشروعه للسلام الدائم بين الدول والتى تقضى بالغناء الجيوثر. الدائمة • ورأت الفكرة أول تطبيق لها فى اتفاقية Rush - Begot التى أبرمت عام ١٨١٧ بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة واتفقتا فيها على تجريد الحدود الفاصلة بين كندا والولايات المتحدة من القوة العسكرية •

كما أن القيصر نيقولا الثانى قد جعل من مبدأ نزع السلاح هدفا رئيسيا من أهداف مؤتمر لاهاى عام ١٨٩٨ (٢) •

(١) أظهرت هذه التقارير أن أكثر من ٢٠٠ بليون دولار قد أنفقت فى أغراض التسليح خلال عام ١٩٦٩ وحده • وهذا يمثل ما قيمته ٥٦ دولارا لكل فرد يعيش على الأرض ، وهو مبلغ يرتفع كثيرا عن دخل الفرد بالنسبة لملايين من البشر •

يراجع دراسة للأمم المتحدة عن نزع السلاح ، نشرت عام ١٩٧٠ :
Sales No : 70. 1. 27. P. 2.

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق

وقد بدأت الدول تولى المشكلة اهتماماً أكبر بعد الحرب العالمية الأولى • وجاء نص صريح في عهد عصبة الأمم — المادة ٨ — يقرر أن « حفظ السلام يتطلب تخفيض الأسلحة الوطنية الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومي والتنفيذ الجبري للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل مشترك » • وبينت فقرات المادة الآمال والوسائل التي ابتغاها واضعوا العهد لتنفيذ هذا الهدف •

وذكرت الفقرة الثانية من المادة أن مجلس العصبة يقوم باعداد المشروعات الخاصة بتخفيض السلاح ويعرضها على الحكومات للنظر فيها واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها • وحظرت الفقرة ٤ من هذه المادة على الدول أن تحوز أسلحه تتجاوز النسب التي حددت وفقاً للمشروعات التي أقرتها الحكومات إلا بموافقة المجلس •

واهتم عهد العصبة — من ناحية أخرى — بتحريم تجارة الأسلحة واعتبر قيام الأشخاص بصناعة الأسلحة من الشرور الدولية التي يجب على الدول أن تعمل على تجنبها (١) واتزمت الدول الأعضاء في النهاية بتبادل البيانات الكاملة والمربحة عن نسبة أسلحتهم ، وبرامجهم الحربية ، والبحرية والجوية وحالة صناعاتهم القابلة للتحويل للأغراض الحربية •

ولم تستطع العصبة أن تضع برامج لتخفيض السلاح أو الرقابة عليه عن طريق تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء عن تسليحهم •

(١) جاء بالفقرة الخامسة من المادة ٨ أن أعضاء العصبة موافقون على أن صنع الذخائر وأدوات الحروب بواسطة الشركات الخاصة يثير اعتراضات شديدة ، ويقوم المجلس ببحث الوسائل الكفيلة بالقضاء على الشرور التي تصاحب هذه الصناعة ، مع الأخذ بعين الاعتبار لمطالب أعضاء العصبة الذين ليسوا في وضع يسمح لهم بصنع الذخائر وأدوات الحرب الضرورية لسلامتهم •

ولعل ذلك راجع الى أن العهد « لم يلزم الأعضاء بالامتناع عن استخدام القوة في علاقاتهم الدولية ، ولم يحرم الحرب العدوانية ، ومن ثم لم يكن هناك أساس قانونى قوى لتنفيذ تدابير نزع السلاح » . وواضح أنه لم يمنع الدول من التوسع في التسلح ، وفي الاعداد للحرب العالمية الثانية من النازى ، والدول العدوانية الأخرى .

المبحث الثالث

نزع السلاح في عمل الأمم المتحدة

أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح :

عالج ميثاق الأمم المتحدة المشكلة بصورة أخرى . فلقد رأينا تحريمه لكل صور استخدام القوة من ناحية ، ومن ناحية أخرى تلاحظ الطابع العملى والموجز لنصوص الميثاق في مجال نزع السلاح .

فقد وردت المادة ١١ من الميثاق تقول بأن « للجمعية العامة أن تتظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادئ الى الأعضاء أو مجلس الأمن أو الى كليهما » .

وأشارت المادة ٢٦ الى مسئولية مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح ، وذلك لاقامة السلم والأمن الدوليين وتوطيدها بأقل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحية التسليح (١) .

(١) أورد الميثاق في تنظيمه للجنة أركان الحرب فقرة مماثلة تتصل بنزع السلاح ، هي الفقرة الأولى من المادة ٤٧ التى نصت

وقد تظهر المقارنة السريعة بين نصوص عهد العصبة ونصوص ميثاق الأمم المتحدة ، أن العهد قد اهتم أكثر بالمشكلة ، ولكن الواقع غير ذلك ، فلقد كان واضعو الميثاق عمليين أكثر من واضعي العهد ، وتبينوا استحالة نزع السلاح ، لذلك ركزوا أكثر على محاولة تنظيمه ، ومنع المخاطر التي تنجم عنه ، وخاصة بعد تطوره ، وظهور الأسلحة الذرية (١) .

والواقع أنه كان لظهور الأسلحة الذرية ، واستخدامها في الحرب بالقائها على جزيرتي هيروشيما ونجازاكي بعد توقيع ميثاق الأمم المتحدة بأسابيع قليلة ، ثم ظهور أنواع أخرى من أسلحة التدمير الجماعي mass destruction كالأسلحة البيولوجية والبكتريولوجية والكيميائية ، أثره الهام في اهتمام الأمم المتحدة بمشكلة نزع السلاح (٢) .

على أن مهمة اللجنة هي « أن تسدى المشورة والمعونة الى مجلس الأمن ، وأن تساعد في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولإستخدام القوات الموضوعات تحت تصرفه وقيادتها ، ولتنظيم ونزع السلاح بالقدر المستطاع » .

(١) يرى بعض الفقهاء أن الأعمدة الثلاثة لنظام الأمم المتحدة هي التسوية السلمية ، الأمن الجماعي ، الرفاهية . أما نزع السلاح ، فقد أعطى دورا محدودا الى حد كبير في ميثاق الأمم المتحدة ، على خلاف عهد العصبة . يراجع :

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nations, commentary and documents, Boston -1949, P. 91.

(٢) أشار يوثانت الى خطورة هذه الأسلحة على الأمن الدولي

وعلى الحياة الإنسانية بذكر أن :

The armaments race poses a threat to the Security, indeed to the very survival of mankind"

Disarmament : Imperative of Peace achievements of the United Nations, New York 1970, p. 2.

ثانيا : وجوه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة :

يلاحظ بادية ذى بدء أن المسؤولية الرئيسية في مجال نزع السلاح تقع على الدول الكبرى . كما أن نجاح الأمم المتحدة في أى تدابير تتخذها في هذا المجال تعتمد الى حد كبير على السياسة التى تتبعها هذه الدول تجاهها . ومع ذلك يمكن أن نمسدد مجهودات الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح في المسائل الآتية :

١ — قامت الأمم المتحدة بتحقيق تسهيل المفاوضات وتقديم الوسائل اللازمة لنجاحها .

٢ — لعبت الأمم المتحدة دورا كبيرا كجهاز دائم لمناقشات نزع السلاح والمفاوضات المتصلة به ، وكملتى لكل الجهود التى تستهدف نزع السلاح وكمصدر للتوصيات والتوجيهات المتصلة بالمشكلة .

٣ — تعتبر الأمم المتحدة — بالإضافة الى ذلك — أكر مساهم في الدراسات المتصلة بنزع السلاح ، وأعباء التسليح ، والآثار الاقتصادية المترتبة عليه الى غير ذلك من الوجوه المتصلة بالمشكلة .

والمواقع أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد بدأت تهتم بالمشكلة منذ أول دورات انعقادها ، فلقد أصدرت قرارا في ٢٤ يناير عام ١٩٤٦ اعترفت فيه بالحاجة الى وضع مبادئ عامة لتنظيم التسليح ، واستمر العمل في هذا المجال في طليعة أهداف الأمم المتحدة .

وأنشأت الجمعية أول هيئتين لدراسة المشكلة هما لجنة الثغامة الذرية ولجنة الأسلحة التقليدية ، واستبدلت بهما عام ١٩٥٢ لجنة واحدة هي لجنة نزع السلاح ، تتبع مجلس الأمن . وعهدت

اليها الجمعية العامة باعداد مقترحات تتضمنها معاهدة أو معاهدات دولية لتحقيق الأغراض الآتية :

١ — تخفيض القوات المسلحة كافة وجميع أنواع الأسلحة والعمل
على الحد منها وخفضها خفضاً متوازناً .

٢ — تدمير كافة الأسلحة الهامة التي تؤدي الى تخريب واسع
النطاق .

٣ — إقامة رقابة دولية فعالة على استخدام الطاقة الذرية لمنع
استعمال الأسلحة الذرية واستخدام الطاقة الذرية الا في
الأغراض السلمية .

ويعتبر عام ١٩٦١ من الأعوام الهامة في مجال نزع السلاح
فقد اتفقت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي على بعض
المبادئ تفصل بنزع السلاح وعرضت بيانها المشترك في هذا
المجال على الجمعية العامة التي أبدت ترحيباً كبيراً به وأقامت وفقاً
له لجنة جديدة تكونت من ثماني عشرة دولة (١) ، اتخذت مقراً لها
جنيف ، وبدأت تنعقد ابتداء من مارس عام ١٩٦٢ وحتى الآن .

وتتجه المبادئ التي اتفقت عليها الدولتان الكبيرتان وأقرتها
الجمعية العامة الى الوصول الى برنامج يحقق نزع السلاح نزعاً
عاماً وكاملاً . ويقتضى ذلك « تسريح القوات المسلحة ، وحل
المؤسسات العسكرية بما فيها القواعد » والامتناع عن انتاج
الأسلحة ، والاستغناء عن المخزون من كافة أنواعها مع استبعاد كل

(١) - هذه الدول هي : البرازيل ، بلغاريا ، بورما ، كندا ،
تشيكوسلوفاكيا ، اثيوبيا ، فرنسا ، الهند ، ايطاليا ، المكسيك ،
نيجيريا ، بولنده ، رومانيا ، السويد ، الاتحاد السوفيتي ، جمهورية
مصر العربية ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنووية • ويمكن الاحتفاظ بالقوات والأسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلى وتلبية احتياجات الأمم المتحدة •

ويتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتفق عليها ، وعلى أن يكون النزع بالتوازي مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول الموقعة على الاتفاق ، ويكون ذلك تحت اشراف منظمة توضع تحت اشراف الأمم المتحدة •

وأخيرا يجب أن يصاحب التقدم فى نزع السلاح تقوية المنظمات الدولية المسؤولة عن حفظ السلام والأمن الدوليين وتسوية كافة المنازعات بالطرق السلمية طبقا لميثاق الأمم المتحدة ، ويجب على الخصوص أن تنشأ قوة أمن دولية توضع تحت اشراف الأمم المتحدة تكون مهمتها المحافظة على كيان المنظمة الدولية ، وضمان تنفيذ قراراتها ، ومنع أى تهديد من جانب الدول ضد ميثاقها (١) •

ثالثا : أهم انجازات الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح :

نلاحظ أن لجنة نزع السلاح لم تصل الى تحقيق الأهداف المخطط بها ولا حتى اقتربت كثيرا منها ، إلا أن لها بعض الانجازات الهامة هي :

١ — معاهدة تحريم التجارب الذرية :

كانت الهند أولى الدول التى دعت الى ابرام معاهدة تحظر التجارب النووية عام ١٩٥٤ ، وأظهر ممثلها فى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٦ المخاطر التى تنجم عن ذلك على الانسان

(١) يراجع مؤلف الدكتور حسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق — ص ٧٠ •

وصحته وبيئته من جراء الاشعاعات الذرية • وأعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرار لها أصدرته في نوفمبر عام ١٩٦٢ عن أسفها العميق لاستمرار التجارب الذرية وطالبت بضرورة عقد اتفاق يحظرها بأقصى سرعة ممكنة • ودعت الجمعية لجنة نزع السلاح الى اعداد هذه الاتفاقات •

وفي عام ١٩٦٣ ، أعلن أن الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتي وبريطانيا وافقت على اجراء محادثات بهذا الشأن في موسكو • وفي يوليو من نفس العام تم التوصل الى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب النووية (٢) •

وقد صدقت عليها أغلبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، والدول الذرية عدا فرنسا والصين ، كما أن اسرائيل لم تصدق على هذه الاتفاقية •

وقد ورد بديباجة المعاهدة أن الهدف الرئيسي الذي ابتغاه الأطراف منها هو : « الاسراع الى أقصى حد ممكن للوصول الى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل ، تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التي تتطلب وضع حد لسباق التسلح • وتجنب التكاليف على انتاج وتجربة عمل أنواع الأسلحة ، بما فيها الأسلحة النووية • وأوضحوا أيضا عن رغبتهم في الوصول الى وقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الانسانية بالاشعاعات الذرية • هذا وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن : « كل طرف من أطراف هذه

(٢) وقعت هذه الاتفاقية في ٥ أغسطس عام ١٩٦٣ عن طريق وزراء خارجية الدول الثلاث ، وفي حضور السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقد دخلت المعاهدة دائرة التنفيذ في ١٠ أكتوبر عام ١٩٦٣ ، عندما صدقت عليها الدول الأصلية بالإضافة الى ٩٨ دولة أخرى عضواً بالأمم المتحدة وسبع دول أخرى غير أعضاء •

الاتفاقية يتعهد بأن يمنع ، وأن يحظر ألا يقوم بأي تجارب ذرية ، أو أى تفجيرات ذرية ، فى أى مكان يقع فى اختصاصه أو تحت رقابته :

(أ) فى الجو ، فيما وراء حدوده ، بما فى ذلك الفضاء الجوى ، أو تحت المياه متضمنا الاقليم المائى أو البحار العالية •

(ب) فى أى جزء آخر من البيئة اذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب اشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة الذى يخضع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها •

وقد تضمنت هذه المادة أن الحكم الوارد فى هذه الفقرة لا يمنع الدول من ابرام معاهدة فى المستقبل تحرم كل صور التجارب الذرية وفى كافة أبعاد الاقليم ، بما فى ذلك باطن الأرض ، الأمر الذى بينت ديباجة الاتفاقية أن الدول تبحث عن تحقيقه •

وتعهد الأطراف فى الاتفاقية بالامتناع عن أن يتسببوا أو يشجعوا أن أن يساهموا بأى شكل فى احداث أى تفجير ذرى فى أى مكان من تلك الأماكن التى حددتها المعاهدة (١) •

وواضح أن العيب الرئيسى الذى يمكن أن يوجه الى هذه المعاهدة ، هى أنها لم تحظر بشكل مطلق اجراء التجارب فى باطن الأرض • لذا ملقد استؤنفت المفاوضات بين الدول لتغطية هذه المسألة من خلال لجنة نزع السلاح ، وان لم يتم الوصول الى نتائج ايجابية حتى الآن بهذا الخصوص •

(١) نصت المادة الرابعة من هذه الاتفاقية على أن هذه المعاهدة ستكون دائمة ، ولم تجز الانسحاب منها الا اذا رأت الدولة أن هناك حوادث استثنائية ، تتعلق بجوهر المعاهدة ، من شأنها أن تهدد المصالح العليا للدولة :

« Extraordinary events, related to the subject matter of this treaty, have jeopardized the supreme interests of its country ».

٢ - معاهدة منع انتشار الأسلحة الذرية :

تمكنت لجنة نزع السلاح من التوصل الى ابرام اتفاق بخصوص نزع السلاح النووي ، وقع عام ١٩٦٨ بمجهودات استمرت أكثر من عشر سنوات . ولقد وصفت هذه الاتفاقية بأنها : « أهم اتفاق دولي في ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووي ، وبأنها تمثل نصرا كبيرا لتضحية السلم (١) » . وقد تضمنت هذه الاتفاقية المبادئ الآتية :

١ - منع انتشار الأسلحة النووية بين البلدان التي لا تحوزها :

فقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن الدول الذرية سوف تمتنع عن اعطاء أسلحة ذرية الى أى شخص أو دولة أو جماعة ، وكذا أية تسهيلات تقتل بالأسلحة الذرية . وتعهد الدول غير الذرية في المادة الثانية بألا تستفيد أو تصنع أو تنقل بأي شكل الأسلحة الذرية .

٢ - انشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار : ورد ذلك بالمادة الثالثة من هذه المعاهدة ، وقد تعهدت الدول غير الذرية الواقعة على الاتفاقية بأن تقبل الحماية التي سرف يتم التفاوض بشأنها فيما بعد مع المنظمة الدولية للطاقة الذرية ، المهدف الرقابة على انجاز الالتزامات التي قررتها المعاهدة (٢) .

(١) يراجع مقدمة التقرير السنوي للأمن العام عن أعمال المنظمة عام ١٩٦٨ .

(٢) « Each non - nuclear » weapon state party to the treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the international atomic Energy Agency for the Exclusive puprose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under the treaty ».

٣ — تسهيل استخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية : تضمنت المادتان ٤ ، ٥ حق الدول الأطراف في تنمية أبحاث الطاقة النووية وانقاذها واستخدامها في الأغراض السلمية ، وكذا أوجبت على جميع الأطراف بتيسير أوفى تبادل ممكن للمعدات والمواد والمعلومات العلمية والتكنولوجية اللازمة لاستخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية ، وعلى حقهم في الاشتراك في هذا التبادل .

كما تنص على جعل الفوائد التي يحتمل أن تجنى من كل للتطبيقات السلمية للطاقة في متناول الدول غير الحائزة للأسلحة الذرية ، بدون تمييز بينها ، وبدون لشراكها في نفقات البحوث الذرية ، على تفصيلات تبحث في معاهدة أخرى .

٤ — مواصلة الجهود لنزع السلاح الذري ، وغير الذري : اعتبرت المادة السادسة هذه المعاهدة خطوة أولية لتحقيق غاية رئيسية أخرى هي نزع السلاح العام والشامل ، إذ أوصت الدول بمواصلة بذل الجهود لتحقيق هذا الغرض . وهذا هو نص المادة :

« Each of the parties to the treaty undertakes to pursue negotiation in good faith on effective measures relating to the cessation of the clear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control ».

ولا شك أن لهذه الاتفاقية قيمتها الكبيرة ، فقد أظهرت الخدمة الكبيرة التي يمكن أن يقدمها نزع السلاح لتحقيق السلم الدولي ، وخاصة إذا ما نجحت الاتفاقية في أن تخلق الظروف المناسبة لانماء التعاون الدولي في مجال الاستخدام السلمي للطاقة (١) .

(١) دخلت هذه الاتفاقية في دور التنفيذ في ٥ مارس عام ١٩٧٠ م

هذا وقت دار العديد من المناقشات في مجلس الأمن بعد توثيق هذه المعاهدة ، وأصدرت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وبريطانيا تصريحاً ذكرت فيه أنها ستقدم المساعدة المباشرة ، أو تدعم تقديمها ، وفقاً للميثاق ، الى أى دولة غير ذرية طرف في المعاهدة ، تتعرض لعمل من أعمال العدوان تستخدم فيه الأسلحة النووية ، أو للتهديد بمثل هذا العدوان ، كما أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٢٥٥ في عام ١٩٦٨ ، وضع فيه مبدأ حماية الدول غير الذرية (١) .

٣ - انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية :

نوقشت فكرة انشاء منطقة خالية من السلاح النووي في الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٧ ، عندما قدم « راباكي » مشروع الذى عرف باسمه ، لانشاء منطقة في وسط أوروبا مجردة من الأسلحة النووية ، ثم أعيدت مناقشتها عام ١٩٦٠ عندما تقدمت بعض الدول الأفريقية باقتراح جعل أفريقيا منطقة منزوعة السلاح النووي ، ولكن لم يسفر هذا الاقتراح عن نتيجة ايجابية ، وأخيراً تقدمت دول أمريكا اللاتينية باقتراح مماثل عام ١٩٦٢ أدى الى ابرام معاهدة توصلت فيها الى جعلها منطقة مجردة من السلاح النووي . ويسوقنا ذلك الى بحث مدى قيمة انشاء المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام ، والنووى بشكل خاص .

لقد وجدت فكرة المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام لتحقيق هدف معين هو خلق مناطق أمن جزئية ، بناء على موافقة

(١) يراجع في التفاصيل مقال للأستاذ الدكتور حسين خلاف بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٧٤ ص ٢٦ وما بعدها .

وتراضى الدول المعنية لتحقيق مصالحها ، وذلك بمنع الأعمال العسكرية على اقليم معين ، سواء كانت هذه الأعمال هجومية أم دفاعية (١) ، وعلى ذلك فان انشاء المناطق المنزوعة السلاح يكون دائما عن طريق معاهدات ، ومعاهدات صلح في معظم الأحيان (٢) .

ولقد اختلف في أهمية انشاء مناطق منزوعة السلاح النووي . ورأت العديد من الدول — وعلى رأسها دول أمريكا اللاتينية — ان انشاء مثل هذه المناطق في جهات مختلفة من العالم ، يساهم كثيرا على منع زيادة انتشار الأسلحة النووية ، ويقلل من خطر الحرب النووية . كما قررت الدول أن انشاء مثل هذه المناطق يعتبر ملحا في المناطق التي تكون الدول الحائزة للأسلحة النووية قريبة من بعضها البعض ، لتقليل الخطر ، وتجنب الحوادث التي قد تنتج بالمصادفة . وأخيرا فان تحقيق نزع السلاح ، لا يمكن أن يتم دفعة واحدة ، بل يكون باتخاذ خطوات تدريجية ، بايقاف منع التجارب النووية ، وانشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية ، مما يكون من شأنه تيسير الاتفاق نحو الوصول الى نزع السلاح الذرى بشكل عام في النهاية (٣) .

(١) عائشة راتب ، دراسات في المناطق المنزوعة السلاح ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٩ .

(٢) نذعت معاهدة صلح فرساي عام ١٩١٩ سلاح الضفة الغربية لنهر الراين ، ومنطقة حوض تسار . وبعد الحرب العالمية الثانية أنشأت معاهدة الصلح التي أبرمت مع إيطاليا منطقة منزوعة السلاح على الحدود الإيطالية اليوغوسلافية ، وبعض الجزر في بحر الادرياتيک .
راجع :

Alexander Bramson, International Law and denuclearisation, contribution to the study of the problems of Disarmament p. 18.

(٣) يراجع في هذا المعنى عبد الفتاح اسماعيل ، جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح — المرجع السابق — ص ٣٥٣ .

ويتجه آخرون الى القول بأن مدى الأسلحة والصواريخ النووية الحديثة ، والقنابل المدارية ، قد أصبح بغير حدود ، ومن ثم فان انشاء المناطق الخالية من الأسلحة ، لن يوقف أية دولة كبرى من شن الحرب الذرية في النهاية .

ولا شك أنه في اقامة مناطق منزوعة السلاح سواء الذرى أم غير الذرى ، فائدة كبرى للمجتمع الدولى ، خاصة في المناطق المتوترة ، اذ يقلل من خطر الحرب ، ويمنع قيامها لأوهم الأسباب وهذا ما أخذت به الدول في الواقع .

اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى (١) :

تم التوصل الى اتفاقية مكسيكو لاعتبار أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى في ١٤ فبراير عام ١٩٦٧ ، بعد جهود كبيرة بذلت من خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ولجنة نزع السلاح .

وقد تعهد أطراف هذه الاتفاقية بالا يستخدموا المـوارد والتسهيلات الذرية في غير الأغراض السلمية ، كما تعهدوا بأن يمتنعوا في أقاليمهم :

١ - تجربة أو صناعة أو استخدام ، كذلك انتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء أكان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة أو بشكل غير مباشر ، من جانب أى شخص آخر ، وبأى طريقة .

٢ - قبول أو تخزين أو تأسيس أو توظيف أو أى وسيلة أخرى

(٢) راجع في التفاصيل :

M. F. F. Furet, le Desarmement nucleaire
Paris, 1978, p. 100 ss.

من وسائل الحياة لأى سلاح ذرى ، مباشرة أو بطريق غير مباشر •

وقد حددت المادة ٥ من الاتفاقية المقصود بالأسلحة الذرية بأنها « أى اختراع من شأنه أن يحدث طاقة ذرية بشكل غير مراقب والذي له مجموعة من الصفات التى تجعله ملائما لأهداف حربية » (١) •

وقد أنشأت الاتفاقية منظمة سميتها « وكالة منع الأسلحة الذرية فى أمريكا اللاتينية » (٢) ومهمة هذه الوكالة القيام بمهمة الرقابة ، لتطبيق أحكام الاتفاقية ، وعهدت بهذه المهمة الى فرنسا ، وهولندا والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة الأمريكية (يراجع البروتوكول رقم ١ لهذه الاتفاقية) وتعهدت القوى الذرية فى العالم — بمقتضى بروتوكول الاتفاقية الثانى — بأن تحترم نظام نزع السلاح الذرى الذى قرره الاتفاقية •

وقد رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوقيع هذه الاتفاقية ، رحبت الدول الأعضاء ، وكذا الدول التى ذكرت فى البروتوكولات الى سرعة التصديق عليها • وقد صدقت عليها الدول الأعضاء ، وأقيمت الوكالة التى قررتها عام ١٩٦٩ •

وقد علق السكرتير العام للأمم المتحدة على توقيع هذه الاتفاقية بقوله : « ان هذه المعاهدة تعتبر الوحيدة فى كونها منعت مباق التسليح فى منطقة سكانية هامة من الكرة الأرضية ، وفى

« Any device which is capable of releasing nuclear energy in an uncontrolled manner and which has a group of characteristics that are appropriate for war like purposes. » (١)

« Agency for prohibition of Nuclear weapons in Latin America » (٢)

اقامتها لجهاز دائم وفعال للمراقبة » (١) .

منع وضع الأسلحة النووية في الجو والفضاء :

نجح الاتحاد السوفيتي في أن يغزو الفضاء لأول مرة عام ١٩٥٨ بإطلاق القمر الصناعي الأول « Sputnik 1 » وأعقب ذلك إطلاق أعداد أخرى من الأقمار الصناعية ، ثم إطلاق مركبات فضائية جعلت الانسان يصل الى القمر عام ١٩٦٨ . وهنا بدأ التفكير في الأحكام التي تسرى على هذا المجال الجديد ، واستقر الرأي على ابعاد التوتر الذي ملأ الأرض عن نطاق الفضاء . وأقرت الجمعية العامة المبدأ في العديد من قراراتها ، وأقرته الدول الأخرى في اتفاقية وقعت عام ١٩٦٧ ، وجاء بالمادة الرابعة منها أن الدول الأطراف تتعهد « بعدم وضع أية أجسام تحمل أسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل ، في أى مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو في

(١) دخلت المعاهدة في دور التنفيذ في يونيو عام ١٩٦٩ بعد أن صدق عليها العدد اللازم من الدول الأعضاء .

(٢) جاء في التقرير السنوي الذي قدمه يوثانت الى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٩ أن أقطار دول أمريكا اللاتينية قد اتخذت خطوات أولية هامة تجاه نزع السلاح ، والتوسع في الاستخدام السلمي للطاقة الذرية كما أعطت العالم بذلك أفكارا جديدة في نطاق الرقابة

The latin american countries has « Successfully taken a first important towards disarmament and the expansion of peaceful uses of nuclear energy and have given the world some novel ideas in the field of control ».

ويراجع في شرح هذه الاتفاقية والتعليق عليها مقال الدكتور أحمد عثمان بمجلة السياسة الدولية بعنوان « معاهدة مكسيكو لتحريم التجارب النووية » أكتوبر ١٩٦٧ ص ١٢٤ وما بعدها .

المجال الجوي بأية طريقة أخرى » (١) .

منع وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل في قاع البحر والمحيطات :

رأينا تطورا كبيرا في مجال استخدام البحار في أغراض شتى ، استلزم أن تنشئ الأمم المتحدة لجنة للاستخدام السلمي لقاع البحر عام ١٩٦٨ . وقد بحثت الجمعية العامة بعد ذلك ضرورة الاحتفاظ بقاع البحر والمحيط - خارج نطاق الولاية الإقليمية للدولة - للأغراض السلمية فقط . وتم وضع اتفاقية بهذا الشأن ، أعدت للثوقيع عليها في ١١ فبراير عام ١٩٧١ ، ووقع عليها عدد كبير من الدول .

منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية :

بدأ الاهتمام بمسألة منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية في نطق الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ ، حيث أصدرت الجمعية العامة في هذا العام قرارا دعت فيه الدول الأعضاء الى احترام بروتوكول جنيف الصادر في ١٧ يونيو عام ١٩٢٤ والذي يقضى بتحريم كل أنواع الأسلحة السامة ، بكافة أنواعها الكيماوية والبكتريولوجية .

وفي عام ١٩٦٨ ، طلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للأمم المتحدة أن يعد تقريرا عن هذه الأسلحة ، وعن الآثار التي تقترب على استخدامها في الحروب . وقد أعد التقرير فريق من الخبراء . وأقرته الجمعية العامة في أول يوليو عام ١٩٦٩ . وقد أورد هذا التقرير أنه بينما أن كل الأسلحة تدمر الحياة الانسانية ، إلا أن الأسلحة الكيماوية والبيولوجية تقف في مرتبة متقدمة من الأيذاء

(١) يراجع رسالة محمد وفيق أبو اتله بعنوان تنظيم استخدام الفضاء ، ١٩٧٢ ، ص ٤٩١ وما بعدها .

تحتتم تحريمها بالكامل ، اذ يقتصر أثرها على الاضرار بالحياة •
ففكرة أن استخدام هذه الأسلحة يتجه لنشر الأمراض ، يسبب
ربعا للبشرية ، كما أنه ليس لهذه الأسلحة آثار محددة ، في الزمان
والمكان على السواء ، كما أنها تؤدي الى عدم التوازن في الطبيعة
دما يخلق قوترا حادا للجنس البشرى • وأشارت اللجنة كذلك
الى اذرهاق المادى الضخم الذى يسببه انتشار هذه الأسلحة
بين الدول النامية على ميزانياتها الضعيفة بدون أن تحقق أى مزيد
من الأمن لها • وأخيرا ذكرت اللجنة أن تطور هذه الأسلحة سوف
يؤرض تهديدا جديدا ومستمرا لمستقبل الأمن الدولى •

وقد بذلت عدة جهود للتوصل الى اتفاقية تحرم هذه
الأسلحة ، انتهت بتبنى الجمعية العامة بتاريخ ١٩ ديسمبر عام ١٩٧١
لحظر انتاج وتطوير وتخزين هذه الأسلحة ، فضلا عن
تدميرها • ودعت الجمعية حكومات الولايات المتحدة الأمريكية ،
والاتحاد السوفيتى وبريطانيا الى فتح الباب للتوقيع وللتصديق
على هذه الاتفاقية فى أقرب فترة ممكنة •

القيمة القانونية لمبدأ نزع السلاح :

نبحث بهذا الصدد ما اذا كانت الدول تلتزم قانونا بخفض
سلاحها ونزعه أم أن هذا يخرج عن دائرة القانون • ولا نجد
اتفاقا فى الفقه حول هذه القضية •

فهنالك من يرون أن مبدأ نزع السلاح يعتبر بعيدا عن الدائرة
القانونية ، فميثاق الأمم المتحدة لم يفرض أى التزام على الدول
الأعضاء يتصل بنزع السلاح أو تخفيضه ، بل على العكس نص
على تدابير الأمن الجماعى ، والتي تفترض تجميع قوى الدول من
أجل حفظ السلم والأمن الدوليين • ونصوص الميثاق التى
استعرضناها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر فى مبادئ تنظيم
التسليح كجزء من اختصاصها العام فى اعتبار مبادئ التعاون

الدولى • كما انتتطلب من مجلس الأمن أن يقيم نظاما انتتظيـم التسليـح يعرض على الدول الأعضاء لتقرره • ولا تقره • ونساء عليه « لا تحتفظ الأمم المتحدة لنفسها بالحق فى أن تعتبر أو تنذ أو تشرف على تسليـح الدول بشكل عام ، وكل ما تستطيع أن تفعله هو أن توصى وأن تعد برامج للتحديد أو الخفض ، بينما الذلـمة الأخيرة متروكة للدول » (١) •

ويتقدمس الفقه الشيوعى الى أن مبدأ نزع السـلاح فى دور الدخول فى دائرة الالزام • ويستند فى ذلك الى العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التى أكدت أن مشكلة نزع السلاح المـام والشامل ، تعد أهم مشكلة تواجه العالم اليوم ، والتى دعت كل الدول الى بذل كل الجهود الكفيلة بوضع حل سليم للمشكلة (٢) • كما أن الجمعية العامة قد اتخذت قرارا فى ٢٧ نوفمبر عام ١٩٦٣ تستحث فيه الدول على سرعة التفاوض لنزع السلاح الشامل ، وفى معظم الأعوام التالية ، وقد أكدت هذا المبدأ — نزع السلاح الشامل — فى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب الذرية عام ١٩٦٣ ، وفى اتفاقية منع انتشار الأسلحة الذرية التى أشرنا اليها فيما سبق • ووجود هذا المبدأ فى اتفاقية موقع عليها من أكثر من مائة دولة ، يرى بوضوح — فى نظر هذا الفريق — أن هناك الآن التزاما دوليا على الدول فى أن تحقق نزعا عاما وشاملا للسلاح • ويقول فى ذلك بوجدانوف :

Bogdan Babovi, Disarmament and International (١) community, Yugoslave Review for international law. 7, 1960, P. 233 F.

ومن هذا الراى أيضا : Oppenhiem, International law vol. II, 7 th ed, p. 127, Schwarzenberger, A manual of international law, vol. I, London, 1980, p. 312.

(٢) يراجع على سبيل المثال القرارات 1378, 808 (IX), 502 (VI) (XIV).

This Statement in a treaty undersigned by more than 100 States clearly shows that in now an international law obligation of the States to help a chivev general and complete disarmament».

ولعل الأقرب الى الصواب أن نقول انه ولو أنه لا توجد قاعدة تلزم الدول بنزع السلاح ، فإنه توجد بعض المبادئ المنصوص عليها في الميثاق ترشد الى منع المفعالة في التسليح على خلاف ما يتطلبه الميثاق . ويبدو أن الربط بين منهجى الأمن الجماعى والتصوية السلمية للمنازعات يوضح أبعاد مشكلة نزع السلاح . وأى نجاح لهذين المبدأين يرتبط بتقليل التسليح ، ولا يمكن السماح بمسباق السلاح ، ثم القول بإمكان التدكم فى منع الحرب (١) .

Bogdanov, The Disarmament problem in international law, Mosco 1969, p. 150. (١)

الفصل الرابع المنهج الوظيفي

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يقصد بالمنهج الوظيفي ، ذلك القطاع من التنظيم الدولي الذى يرتبط مباشرة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية والفنية والانسانية ، أى بالمسائل التى يمكن أن نحققها بالمسائل غير السياسية .

فلقد وجد تفسير للحرب يقر بأننا نتاج ظروف موضوعية للمجتمع الانساني ، وهى أشبه بمرض يصيب المجتمع العنصرى بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيئة التى يعيش فيها القطاع الأكبر من المجتمع الدولي .

« فالفقر والبؤس ، والمرض والأمية ، وفقدان الأمن الاقتصادي والنظام الاجتماعي والاستغلال والتمييز العنصرى ، عوامل تخلق اليأس وبلادة الأحساس والملا بمبالاة ، والخوف والجشع والكراهية التى تجعل العالم عرضة للحرب سريع الاستجابة لها » فهذا المنهج يقوم على أن الحرب يمكن اقتفاء أثرها فى أسباب وعلل ترتد الى أساس النظام الاقتصادي والاجتماعى . ومن هنا تنطلق الوظيفة لتعالج العلة والأسباب التى تؤدى الى هذه الأحوال وما شابهها من مواقف الاضطراب الدولي ومواجهة آثارها لإقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار ، أو على حد تعبير البعض الأمن الدولي (١) .

(١) رغم أن هذا التفسير يتفق مع المنهج انتمى للشيوعية التى ترجع الحرب الى المشكلة الاقتصادية ، الا أننا نجد العديد من فقهاء المدرسة الغربية ينادى بها . وقد أسهب فى عرض هذا المنهج والدفاع عنه

ولقد أخذ واضعوا عهد العصبة بهذا المنطق ، وان نم يتوسعوا فيه كثيرا • ويتجلى ذلك في نصوص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من العهد التي حرصت على النص على تحسين أحوال العمال في العالم وتنشيط التعاون في الشؤون الصحية (١) •

D. Mitrans ولقد كتب Goodspeed في شرح مضمون هذا المنهج يقول « انه يوجد اعتقاد راسخ بأن السخط الاجتماعي في دولة يحدث تأثيرا كبيرا على الدول الأخرى ، هذا فضلا عن أن الشعوب التي تعتقد أنها تقاسى من مظالم اقتصادية أو التي تحس نقصا في مستوى معيشتها ، أو ترتبط بمجموعة من العاطلين ، ستصبح فريسة سهلة لهؤلاء الذين يستغلونهم لأغراضهم الخاصة . ان الظروف الاقتصادية السيئة ، والانحلال الاجتماعي من شأنها أن نشجع الحكومة على شن الحرب كوسيلة لشحذ الانتماء بعيدا عن البؤس الى الشرف والفخر الناتج عن البوادر العدوانية » ومن ثم فإن الفقر Poverty ، والجوع Hunger والأمراض diseases والتأخر الاقتصادي ، يمكن تخفيفها عن طريق الجهود المرتبطة بالدول . يراجع مقاله بعنوان :

Political considerations in the United Nations Economic and social Council, The yearbook of the world affairs 1964, p. 135.

ويراجع بالإضافة الى ذلك كلود ، النظام الدولي والسلام العالمى . ص ٥٠٠ ، حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة ، ص ٨٧ .
(١) نصت المادة ٢٣ على تعهد أعضاء العصبة (١) بالسعى الى توفير وضمان ظروف عادلة للعمل وإنسانية للرجال والنساء والأطفال :
في بلادهم ، وفي جميع البلاد التي تمتد اليها علاقاتهم التجارية والصناعية ، وتحقيقا لهذا الغرض يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها . (ب) بالعمل على توفير المعاملة العادلة للسكان الوطنيين للأقاليم المشمولة برقابتهم . (ج) بأن يعهدوا الى العصبة بالاشراف العام على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بالاتجار في النساء والأطفال ، والاتجار بالخدوات وغيرها . والسعى الى اتخاذ الخطوات اللازمة في المسائل ذات الأهمية الدولية كمنع الأمراض ورقابتها .

وقد وضعت المادة ٢٤ كافة الاتحادات الدولية المنشأة والتي تنشأ تحت اشراف العصبة .

أما في ميثاق الأمم المتحدة فقد جاء حفظ السلم ومسؤولا بالتعاون الدولي في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بصورة أعم وأشمل وأدعى الى الاهتمام والعناية .

فلقد اعتبر الميثاق في ديباجته أن ترقية الشؤون الاجتماعية والاقتصادية أحد الحوافز والدواعى التى أدت الى قيام المنظمة (١) .

ومن قبيل هذا الاهتمام أن الميثاق قد خصص الفصل التاسع للتعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعى ، كما أنشأ جهازا رئيسيا من أجهزته ، هو المجلس الاقتصادي والاجتماعى الذى أوكل اليه مهمة تحقيق الوظائف التى أشار اليها الميثاق بوضع هذا المنهج . « ومما لا شك فيه أن انشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعى ، دليل على ايمان الميثاق بأنه لا يمكن تحقيق السلام فى العالم الا اذا ارتفع مستوى معيشة كافة الشعوب وانتشرت العدالة الاجتماعية فى كافة الميادين » .

وقد حدد واضعو الميثاق أهداف المنهج الوظيفى فى النقاط التالية (٢) :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي فى أمور الثقافة والتعليم .

(١) نصت الديباجة على أنه « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آيينا على أنفسنا ... أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح ... » .
(٢) راجع المادة ٥٥ من الميثاق .

(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 فعلا .

وقد تعهدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بموجب المادة ٥٦ من الميثاق بأن تقوم منفردة أو مشفركة مع غيرها من الدول بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الأمم المتحدة لتحقيق الأهداف السابقة .

المبحث الثاني

تطور المنهج من خلال العمل في الأمم المتحدة

الواقع أن المنهج الوظيفي — أو العناية بالشئون الاقتصادية الاجتماعية من خلال الأمم المتحدة — تطور تطورا واسعا ، وتغير شكله كثيرا عما كان منوقعا عام ١٩٤٥ عندما تم التوقيع في الأمم المتحدة . فلقد استهدف الميثاق أن يركز الى اعادة البناء والتشييد لما خربته الحرب العالمية الثانية ، واقامة نظام اقتصادي سليم بين الدول الصناعية أساسا . ولقد تجلى ذلك بوصف مؤتمري بريتون وودز الذي كان يناقش المشاكل الاقتصادية للعالم ، والذي أقام البنك الدولي للإنشاء والتعمير . ولكن بعد فترة من قيام الأمم المتحدة ، ونتيجة لعدة تطورات أهمها استمرار العديد من الدول التي كانت مستعمرة ورقيةما الى مرتبة الدول كاملة الاستقلال ، بدأ هذا الاتجاه يتعدل . فقد وضح الانقسام الكبير بين تلك الدول الفقيرة والدول الغنية ، بين من يملكون ومن لا يملكون ، تلك المشكلة التي شغلت البشرية خلال الدول منذ وقت طويل وبدأت تبرز بشدة في النطاق الدولي الآن .

وقد بذلت الأمم المتحدة سواء عن طريق المجلس الاقتصادي

والاجتماعى التابع لها ، أو عن طريق مختلف الوكالات المتخصصة التى تعمل بالتنسيق معه ، جهودا كبيرة فى سبيل تقليل أهمية بين الدول الخنية والدول الفقيرة ، ورفع شمار التنمية الاقتصادية والعمل على تحقيقه فى النطاق الدولى . ولعل من أبرز المنجزات التى حققتها فى هذا المجال ، عقد التنمية الأول (١٩٦٠ — ١٩٧٠) ، وعقد التنمية الثانى (١٩٧٠ — ١٩٨٠) وعقد التنمية الثالث (١٩٨٠ — ١٩٩٠) من عقود التنمية هو تجميع كافة الجهود الدولية لمواجهة مشكلة التنمية فى اطار استراتيجية دولية شاملة يتحدد فيها دور لكل من الدول الخنية . وللدول النامية ، وللأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وقد حددت الجمعية هدف العقد الأول للتنمية فى ضرورة تدفق المساعدة ورأس المال الى الدول النامية بما قيمته ١٪ على الأقل من الدخل القومى للدول المتقدمة ، بالإضافة الى ضرورة أن ينمو الدخل القومى فى الدول المتخلفة فى نهاية العقد بنسبة لا تقل عن ٥٪ (١) .

ولا شك أن تنفيذ هذا القرار يقتضى تعديلا أساسيا فى الهيكل الاقتصادى الدولى ، وخاصة فى نطاق التجارة مع الدول النامية ، وضرورة رفع أسعار المواد الأولية التى تصدرها ، وتخفيف القيود والحواجز الجمركية على هذه المنتجات ، مع مساعدتها فنيا ، وعن طريق تدفق المساعدات المالية كما أوضح القرار ، الأمر الذى لم يتحقق فى نهاية العقد الأول ، مما جعل الأمم المتحدة تنتبه الى ضرورة وضع استراتيجية شاملة للعمل فى هذا المجال من خلال عقد التنمية الثانى .

ولقد تحدد الهدف الأساسى لعقد التنمية الثانى فى ضرورة زيادة الانتاج الاجمالى لكل الدول المتخلفة بنسبة ٦٪ ، وإن حدد القرار

(١) يراجع القرار رقم ١١٨٠ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩ ديسمبر عام ١٩٦١ .

السياسات التي يجب العمل فيها ، والتي تمثل عناصر الدخل القومي ، حتى يمكن تحقيق هذا الهدف • ونص قرار الجمعية الذي حدد هذه الأهداف على تحقيق تغييرات اجتماعية تستهدف تحسين ظروف الحياة ، للقطاع الأكبر من السكان باعادة توزيع الدخل والثروات على أسس أكثر عدالة • ولم يهمل انعقد الثاني ضرورة أن تنفذ الدول المتقدمة تعهداتها في العقد الأول بتدفق المساعدات المالية منها الى الدول النامية بنسبة لا تقل عن ١٪ من دخلها القومي الإجمالي •

المبحث الثاني

حل المشكلة الاستعمارية

يتصل اتصالا وثيقا بالمنهج الوظيفي ، ما أورده ميثاق الأمم المتحدة خاضا بحل المشكلة الاستعمارية • فانواق أنه لتحقيق الأمن الدولي وجعله يقوم على أساس متين ، كان من اللازم أن توجه الأمم المتحدة نظرها الى القطاعات الواسعة من المجتمع البشرى التي تعيش في حالة سيئة ، نتيجة للسيطرة الاستعمارية عليها ، تلك السيطرة التي حرمت شعوبها من الحياة كآدميين ، ومارست ضدهم كافة ألوان الاضطهاد والتفرقة العنصرية ، لذا وضع الميثاق أسس تصفية الاستعمار في العالم ، ووضع الحلول التفضيلة بتحرير العالم كله ، وبالارتقاء بأهله الى مرتبة الحكم الذاتي أو الاستقلال •

ويلاحظ في البداية أن الميثاق قد هجر تعبير الاستعمار نهائيا ، ووضع الأقاليم غير المستقلة في العالم تحت نظامين قانونيين يجمع بينهما اعتبار الدول المستعمرة تدير وليست تستعمر هذه الأقاليم

(١) يراجع في التفاصيل بحثا لنا — الاطار القانوني الدولي —
التنمية الاقتصادية — مطبوعات مركز البحوث والتنمية — جدة ، عام ١٩٧٧
ص ٢٠ وما بعدها •

تحت إشراف المجتمع الدولي ومنظمتها الدولية ، وتخضع للحساب أمام هيئات محددة في المنظمة الدولية ، وهكذا أدى تطبيق المنهج الوظيفي في نطاق المناطق المستعمرة الى خلق مبدأ جديد في النطاق الدولي ، هو مبدأ محاسبة الدول المستعمرة عن تنفيذ التزامات معينة في ادارتها لتلك الأقاليم ، بعد أن كانت هذه المسائل من الأمور الداخلية البحتة التي تستقل بتقريرها الدول 'المستعمرة' .

ولقد قسم الميثاق هذه الأقاليم غير المستقلة الى قسمين بحسب درجة تقدمها الدولي ، هي الأقاليم الخاضعة للوصاية ، والثانية هي الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، ووضع لكل منهما نظاما متميزا .

وبالنسبة للأقاليم الخاضعة للوصاية ، فقد حددتها الميثاق بثلاثة هي :

١ — الأقاليم التي كانت مشمولة بالانتداب . والانتداب نظام قرره عهد العصبة بالنسبة للأقاليم التي انتزعت من تركيا وألمانيا ، وتمتعت العصبة بسلطات اسمية بالنسبة لها . ولم يكن سوى نظام لصياغة رغبات الدول المنتصرة في السيطرة على هذه الأقاليم ، التي لم تكن الاعتبارات السياسية تسمح لها بضمها .

٢ — الأقاليم التي قد تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

٣ — الأقاليم التي تضعها في الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها .

وأهداف الوصاية هي ذات أهداف المنهج الوظيفي ، وهي ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في شئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصاد ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعب ،

وتشجيع احترام حقوق الانسان وحرياته الأساسية ، وأخيرا كفالة المساواة في المعاملة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأقاليمها والمساواة بين هؤلاء أيضا فيما يتعلق بإجراء القضاء (تراجع المادة ٧٦) •

ولتحقيق هذه الأهداف أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذي يرتبط بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي اذ له الحق في أن يلجأ فيما يحتاج اليه من معونة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من المسائل الفنية الى معونة هذا المجلس أو الى انوكالات المتخصصة في المسائل التي تدخل في اختصاصها (المادة ١١ من الميثاق) •

كما نصت المادة ٨٨ على أن مجلس الوصاية يضع طائفة من الأسئلة عن تقدم السكان في كل اقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية ، وتقدم البيانات القائمة بالادارة في كل اقليم مشمول بالوصاية تقريراً شفوياً للجمعية العامة موضوعاً على أساس هذه الأسئلة •

وقد خضع لهذا النظام احدى عشرة دولة (١) ، استقلت جميعها وصارت أعضاء في الأمم المتحدة ، عدا اقليم واحد هو اقليم جزر المحيط الهادى •

أما عن النظام الثانى ، فهو ذلك الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى • وقد خصص لها الميثاق الفصل الحادى عشر • ، وأخضع الدول التي تديرها لمبدأ المحاسبة الدولية ، وان لم يحددها

(١) هذه الدول هي نورو ، وتديرها استراليا نيابة عن المملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلاندا ، غينيا الجديدة ، وتديرها استراليا ، رواندا أورندى ، وتديرها بلجيكا ، الكاميرون وتولاند ، وتديرها فرنسا ، الصومال ، وتديره ايطاليا ، سامو الغربية وتديرها نيوزلندا ، الكامرون وتجانيقا وتوجالاند وتديرهما المملكة المتحدة ، وجزر المحيط الهادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية •

على سبيل الحصر • كما فعل بالنسبة للدول الخاضعة للوصاية ، كما لم ينشئ لها جهازا مستقلا كما هو الحال بالنسبة للدول التي أخضعها للوصاية وأنشأ لها مجلسا للوصاية •

وقد أدى ذلك بالدول المستعمرة الى أن ترفض في بداية قيام الأمم المتحدة مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على ادارتها لهذه الأقاليم ، كما ذكرت أن أحكام الميثاق في هذا الصدد تقتصر على تقرير اتجاهات عامة ذات طابع اختياري ، ليس لها قيمة قانونية معادل أحكام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العامة أصدرت العديد من القرارات التي أكدت الطابع الملزم لهذه الأحكام ، والتي جعلت نفسها بمقتضاها الجهة المختصة بالمحاسبة الدولية عن هذه الأقاليم ، وأنشأت لجنة بها لهذا الغرض ، هي لجنة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي •

ويتضح الارتباط بين أهداف نظام الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والمنهج الوظيفي اذا ما طالعنا نص المادة ٧٣ التي جاءت تقول « يقر أعضاء الأمم المتحدة — الذين يضطلعون في الحائ أو في الاستقبال بقبعات عن ادارة أقاليم لم تتل نسوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتي — المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ويقبلون أمانة مقدسة في عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم الى أقصى حد مستطاع في نطاق السلم والأمن الدولي الذي رسمه الميثاق ، ولهذا الغرض :

(أ) يكفلون تقدم هذه الشعوب في شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمائتها من ضروب الاساءة كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب •

(ب) ينمون الحكم الذاتي ويقدررون الأمنى السياسية لهذه الشعوب حق قدرها ، ويعاونونها على انماء نظمها السياسية

الحرية نموًا مطردًا وفقًا للظروف الخاصة لكل إقليم وسعوبه،
ومراحل تقدمها المختلفة •

(ج) يوطدون السلم والأمن الدوليين •

(د) يعززون التدابير الانشائية للرقى والتقدم ، ويشجعون
البحوث ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية
والاقتصادية والعلمية المفصلة في هذه المادة تحقيقًا عمليًا ،
كما يتعاونون أيضًا لهذا الغرض مع الهيئات الدولية
المتخصصة كلما تراءت لهم ملائمة ذلك •

(هـ) يرسلون تقارير إلى الأمين العام بانتظام يحيط به علما
بالبينات الاحصائية وغيرها من البيانات الفنية المتعلقة
بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم في الأقاليم التي
يكونون مسئولين عنها ... » •

وهكذا قررت هذه المادة أهمية الارتفاع بمستوى الحياة للأقاليم
التي عانت من الاستعمار على وجه الخصوص ، ومارست الجمعية
العامة للأمم المتحدة اختصاصاتها في هذا المجال •

وقد تغير تطبيق هذا التصريح في العمل ، مما دعا الدول الأفريقية
والآسيوية إلى أن تجتهد في سبيل سرعة تنفيذه ، ونجحت في أن
تصدر قرارًا تاريخيًا في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ قررت فيه تصفية
الاستعمار بجميع صورته ومظاهره تصفية عاجلة ، وأنشأت في نوفمبر
عام ١٩٦١ لجنة خاصة لهذا الغرض ، قامت بزيارات عديدة للمناطق
المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل إقليم على ضوء
ظروفه ، ودرجة التقدم الذي يوجد عليها • وقد نجحت اللجنة
في تحرير العديد من الأقاليم • ونيلها استقلالها ، وإن لم تصل إلى
تحرير كافة المناطق المستعمرة • إذ ما زال هناك أكثر من ١٥ إقليمًا
أفريقيًا مستعمرًا •

تقدير :

نستطيع أن نقول بثوق أن هذا المجال — مجال تنمية التعاون الاقتصادي والاجتماعى — يعد من أنجح المجالات التى أثبتت الأمم المتحدة وجودها فيه (١) ، والتى تدفع العديد من الدول الى الانضمام الى الأمم المتحدة أو الاستمرار فى عضويتها . ويكفى فى هذا الصدد أن نشير الى النشاط الذى بذلته فى ميدان التنمية الاقتصادية والمؤونة الفنية . والصندوق الخاص ، وشئون اللاجئين ، وصندوق الأمم المتحدة للأطفال ، والتجارة الدولية ... الخ .

لذا يعطى الكثير من الفقهاء أهمية ضخمة لهذا المنهج ، ويرون أن النشاطات التى تمارسها الأمم المتحدة فى ظله — ليست ذات تأثير مهم على مستقبل الأمم المتحدة فحسب — بل وأيضا على مستقبل العالم كله . أن ثلاثة أرباع العالم اليوم فى ثورة عنيفة ضد معاملة قبول الفقر والجهل وسوء الصحة ، لقد عانى آباؤهم وأجدادهم كثيرا وبصبر من شرور الفقر والجهل إذ لم يكن لديهم مجرد أساس لتصور حياة أفضل ، ولكن موجة العلم والتكنولوجيا الحديثة قد غيرت كل ذلك ، وبدأ المحرومون يؤمنون بأنه فى الامكان توفير حياة أفضل لهم (٢) .

ويزيد البعض فى تقدير قيمة هذا المنهج ، اذ يرون أنه هو الكفيل بتحقيق أمل العالم فى الحكومة الواحدة . ذلك أنه من الملاحظ أنه

(١) يراجع فى نشاط الأمم المتحدة فى هذه الميادين : مارك لى ، الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ١٥٧ وما بعدها ، ريتز ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٤٦ وما بعدها ، ومؤلفات الدكتور حافظ غانم ، ص ٢١٥ وما بعدها ، والدكتورة عائشة راتب ، ص ٢٣٥ وما بعدها .

(٢) هاووين وكوفمان ، ترجمة محمد سعيد الناعم ، اتخاذ القرارات فى الأمم المتحدة ، القاهرة عام ١٩٧٠ ، ص ٥ .

مما يتعلق بالمشاكل السياسية ، تبدى الدول تديدا كبيرا فى قبول أى
مساس بسيادتها ، وترفض الخضوع لأية سلطة عليا • أما فى المسائل
الاقتصادية والاجتماعية ، فانه تتوافر الى حد كبير مصلحة مشتركة
لمختلف الدول فى معالجتها على النطاق الدولى ، كما أنها لا تمس
مسائل السيادة الحساسة ، لذلك أعرب مؤيدوا المنهج الوظيفى عن
أن الطريق الى علاج مشكلة السلام ، انما هو القرب من نطاق
التبادل واشتراك المنفعة ، ولضم تلك المصالح المشتركة حينما تكون
مشتركة وبالقدر الذى تكون عليه مشتركة • فالوظيفة تنشأ دعم
السلام بالقضاء على الأحوال الموضوعية التى يرتأى أنها تفضى الى
الحرب ، وبإدخال أنماط جديدة من التنظيم الذى قد يحول النظام
التأسيسى العالمى ، والشروع فى انماء اتجاهات ذاتية قد تسبب تآكل
السيادة ، ومن ثم تعين على الدول أن تعمل معا ، وأن تنمى فيها
بالتدريج شعورا بالجماعة الدولية يجعل من الصعب نفسيا الضغط
والإلحاح بدعوى السيادة بطرق مضادة لمصلحة المجتمع (١) •

ويقابل هذا الاتجاه ، اتجاه مضاد يقول صاحبه « لاريب فى وجوب
انصاف الفقراء ، والمرضى ، والذين سلبوا حقوقهم • ولكن أدتراس
أن السلام سيسود عندما تتوافر لكل انسان السعادة المادية والراحة
المادية محض هراء • كما أن الفقيه كلسن Kelson يقول بأنه ليس
صحيحا أن الحرب نتيجة للأحوال الاقتصادية المزعجة ، بل على
العكس ، فان حالة العالم الاقتصادية المزعجة هى نتيجة الحرب (٢) •
والتاريخ يثبت أنه لا توجد علاقة بين التذلف الاقتصادى ونشوء
الحرب ، فلقد صدر العدوان عن الألمان الذين بلغوا شأوا بعيدا
فى التقدم ، ولم يصدر عن الأفريقيين •

(١) يراجع فى هذا المعنى :

Brierly, The covenant and the charter, B. Y. I. L. 1964, p. 93.

(٢) نقلا عن كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥١٢ •

والحقيقة وسط بين هذا وذاك ، فمن ناحية لم تتجح الوظيفة كثيرا في تقليل التوتر السياسى بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة . ومن ناحية أخرى لا نشك في صدق القائل بأن حالة الجنس البشرى أحسن بعض الشيء مما كان من الممكن أن تكون عليه اذا لم تتوافر لها الجهود المضنية والمحاولات الكبرى التى بذلت خلال السنين الماضية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للانسان . ان التجربة الوظيفية تمثل ارساء الأساس لأول هجوم عالمى منظم على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية . وقد ببرهن في المستقبل على أنها احدى الوسائل المفضية الى تطوير وبناء نظام يتمكن الانسان بمقتضاه أن يتحكم في مناخه السياسى (١) .

(١) جاء في بيانات الأمم المتحدة في الذكرى السادسة والعشرين لقيامها بأن نشاط المنظمة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية يصل الى ٨٥٪ من مجموع نشاط المنظمة مقاسا باعتبار المال والمستخدمين . ولقد أعلن أن فترة السبعينات ستكون عقد التنمية الدولية الثانى ، ويستهدف تقليل الفجوة الضخمة بين الدول المتقدمة وثلاثى سكان العالم الذين يعانون من الجوع . ولقد قبل العالم الآن فكرة أن هذا التفاوت لا ينبغى السماح بالاستمرار به . وأنه على الدول الغنية والفقيرة أن تتعاون لتحسين حياة الناس جميعا .

الباب الثانى

المبادئ التى تسير عليها المنظمة الدولية

قلنا أن الدول التى اجتمعت لتنظيم عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية فى سان فرانسيسكو حرصت على تأكيد بعض الأهداف ، وعلى وضع بعض المناهج التى تكفل تحقيق السلم والأمن الدوليين . ولقد عرضنا المناهج الأربعة التى قدمها الميثاق فى هذا الشأن . ومن السهل أن نتبين من خلالها أنها تفترض جميعا أننا لسنا فى ظل حكومة عالمية ، بل نحرص على مواجهة السلم فى مجتمع يقوم على وجود جماعات مستقلة تتمتع كل منها بالسيادة ولا تخضع بأى شكل للأخرى ، وهذا هو المبدأ الأول الذى أعلنته نصوص الميثاق عندما قررت فى المادة الثانية : « تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الأولى ونقا للمبادئ الآتية :

١ - تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

ومن ناحية أخرى ، رأى المؤتمر التأكيد على بعض المبادئ الرئيسية التى تقوم عليها الجماعة الدولية فى الوقت الحاضر ، انطلاقا من مفهومين مختلفين ، المفهوم الأول أن تميل الدول الى استغلال المنظمة الدولية فى الاخلال بمبدأ السيادة خاصة وأن الميثاق أورد الكثير من القيود على الصفة الكاملة للسيادة ، ومنح المنظمة العديد من الاختصاصات التى كانت تمارسها الدول بصفة منفردة » . لذلك أكمل مبدأ السيادة بالنص فى الفقرة ٧ من هذه المادة على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون » التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا

الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق دابير القمع الواردة في الفصل السابع » . والمفهوم الثانى ، هو أن فكرة الجماعة التى يقوم عليها التنظيم الدولى الآن ، تفرض على الدول أن تراعى حسن الجوار بينها ، حتى تدعم الامكانيات التى يوفرها لها التنظيم الدولى . لذلك جاء بديباجة الميثاق تعهد الدول بأن تأخذ أنفسها بالتسامح . وبأن تعيش معا فى سلام وحسن جوار . وهناك ضرورة كبيرة لاحترام القواعد التى تنظم العلاقات الدولية ، ويلزم أن تتضافر الجهود للعمل على تنميتها وتطويرها حتى تساير أحوال الجماعة ، وتدفعها . لذلك نص الميثاق فى ديباجته على « ... وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة من المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » . ولقد رأى المؤتمر أن فى مقدمة الاعتبارات الواجب مراعاتها فى العلاقات الدولية ، مبدأ حسن النية . لذا ورد به نص يقول : « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » . وأخيرا أتى الميثاق بمبدأ جديد ، وساهمت المنظمة الدولية فى دفعه وتحويله الى دائرة الالتزام القانونى ونعنى به المساواة والتسوية فى الحقوق بين الشعوب وحققها فى تقرير مصيرها .

على أن جوهر نظام الأمم المتحدة يتمثل فى القضاء على الحروب نهائيا ، لذا فلقد أتى بمبدأ حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بالفعل فى الشئون الدولية . وإلى جانب ذلك انهم الميثاق بالتعاون الايجابى بين الدول ، ووضع على عاتقها واجب أن تتعاون مع بعضها البعض فى سبيل المصلحة المشتركة ووفقا لميثاق الأمم المتحدة .

هذا وقد اهتمت الجمعية العامة للأمم بتقنين هذه المبادئ الرئيسية وأنشأت لجنة عام ١٩٦٤ لدراسة المبادئ القانونية لتعيش بين الدول . وقد قامت هذه اللجنة بدراسات متصلة أنهتها عام ١٩٧٠ وأقرتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ فى دورتها الخامسة

والعشرين (١) معلنه تصريحاً بمبادئ القانون الدولي المتعلقة
بالعلاقات الدولية والتعاون بين الدول وفقاً للميثاق (٢) .

Declaration on principles of international law concerning
friendly Relations and cooperation among states . . ».

وسوف نعتمد على مناقشات هذه اللجنة ، ونوضح المضمون
الذي رأيت اعطائه لكل مبدأ من هذه المبادئ .

(١) U. N. Doc. commemorative session of the general
assembly, AIL. 600. p. 7.

(٢) القرار رقم ٢٦٢٥ الدورة ٢٥ .

الفصل الأول

مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء

المبحث الأول

المفهوم التقليدي للسيادة

يعنى مبدأ السيادة أن كل دولة تمارس سلطانها الكامل وحقوقها العامة التشريعية والتنفيذية والقضائية داخل اقليمها ، على هذا الاقليم وعلى ما يوجد عليه من أشخاص أو منظمات أو أشياء ، مما يستبعد أى تدخل لدولة أخرى في هذا النطاق . ويترتب على هذا المدلول أن السيادة لا يمكن أن تكون الا واحدة في داخل الدولة الواحدة ، أى أن السيادة واحدة وغير قابلة للجزئة .

وبالمقابلة لذلك المفهوم الداخلى للسيادة تعنى السيادة — من وجهة نظر دولية — أنه لا يوجد أى سلطة فوق الدولة في النطاق الدولى . فالدولة مستقلة عن الدول الأخرى ، وهى لذلك تمارس وظائفها الداخلية والخارجية ، وتحدد اختصاصها وترسم سياستها الخارجية (١) .

ويهتم الفقه التقليدى بالمساواة القانونية بين الدول أمام القانون الدولى ، ويقرر الفقه أن هذا المبدأ يوجد بصرف النظر عن أى اختلافات حقيقية بين هذه الدول في حجم أقاليمها ، أو في عدد

(١) Ushakov : International law and Sovereignty

ضمّن مجموعة مقالات اختواها كتاب القانون الدولى المعاصر ، ص ٩٧ ومة بتعدّها . ويعزز أوبنهايم في هذا المعنى أنه نتيجة للاستقلال الداخلى والسيادة الاقليمية تستطيع الدولة أن تضع لنفسها أى دستور تشاء ، وتدبر مبادئها وفقا لاي أسلوب تراه ملائما لها .

سكانها ، أو في قوتها الاقتصادية أو السياسية أو العسكرية • وعلى ذلك فقاعدة السيادة هي أساس المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات • وتعد مع ذلك عنصر الثبات في القانون الدولي (١) •

على أن هذه المساواة القانونية لا تحجب عدم المساواة الفعلية بين الدول • ولا تتضمن — على الخصوص — مساواتها في المقدرة القانونية وهي — على سبيل التأكيد — ليست متساوية في قدرتها على ممارسة الحقوق والواجبات (٢) •

لذا يقول البعض أن المساواة في السيادة ليست الا تقرير الحق لكل الدول — صغيرها وكبيرها — في الحصول على نفس الحماية القانونية • واتباع نفس الاجراءات أمام أجهزة العدالة الدولية (٣) كما يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن المساواة في السيادة بين الدول ليست الا مساواتها في الحصانات الدبلوماسية والقانونية ، وعلى أقاليمها •

(١) راجع :

Milan Sahovic, principles of international law concerning friendly relations and cooperation, Belgrade 1972, p. 175.

(٢) Dickinson, The equality of states in international Law, Combridge, 1920, p. 335.

(٣) يراجع في هذا المعنى : Verdross, idées directrices de l'organisation des Nations Unies, Recueil des cours, vol. 83, p. 9. صاغت اللجنة مبدأ السيادة على النحو الآتي : « تتمتع كل الدول بالمساواة في السيادة • وتحوز حقوقا وواجبات متساوية ، كما تعتبر أعضاء متساوية في المجتمع الدولي ، بصرف النظر عن الاختلافات بينها في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي أو أي مجال آخر » . يراجع تقرير اللجنة الخاصة وثائق الأمم المتحدة A/2018

المبحث الثانى

مدلول مبدأ السيادة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة

ولقد أثارت مناقشات واسعة فى اللجنة الخاصة التى عهد اليها بتقنين مبادئ القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول حول مدلول فكرة السيادة ، ومن أهم ما أثار ممثلو الدول فى هذا الخصوص اظهار الأوجه السياسية والاقتصادية المتمثلة فى فكرة السيادة ، وضرورة مساهمة كل الدول — صغيرها وكبيرها — فى العلاقات الدولية ، وعلى الخصوص الدول الجديدة والنامية . ولقد خلصت هذه المناقشات الى أن مبدأ السيادة لا يزال حجر الزاوية فى القانون الدولى المعاصر ، كما أنه يعلو على غيره من المبادئ التى تضمنها الميثاق . كما انتهت اللجنة الى أن مبدأ السيادة كما هو منصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة يتضمن عدة عناصر هى :

- ١ — ان الدول متساوية قانونا .
- ٢ — تتمتع كل دولة بالحقوق المرتبطة بالسيادة الكاملة .
- ٣ — ان شخصية الدول تتمتع بالاحترام بالاضافة الى وحدة أراضيها واستقلالها السياسى .
- ٤ — تتمتع الدول — فى النظام الدولى — بحقوقها الدولية ، وتفرض عليها التزامات القانون الدولى .
- ٥ — لكل دولة الحق فى أن تختار أنظمتها بحرية وفى أن تطور ، أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- ٦ — على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نية التزاماتها الدولية ، وفى أن تعيش فى سلام مع الدول الأخرى .

والواقع أن هذه العناصر قد وردت بميثاق الأمم المتحدة ، انما يبقى أن نبين الى أى مدى تمثل اضافات الى ما جاء به .

فالمادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة نصت على أن الهيئة تعمل وأعضائها في سعيها وراء ادراك المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقا للمبادئ الآتية :

- ١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها .
- ٢ — لكل يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون في حسن نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

كما جاء بالمادة الأولى أن من مقاصد الأمم المتحدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها .. » .

كما حددت ديباجة الميثاق رغبة شعوب الأمم المتحدة في أن تأخذ نفسها بالتسامح ، وأن تعيش معا في سلام وحسن جوار .

والواقع أن هذه النصوص تغطي كل العناصر التي قننتها اللجنة ، فكون الدول جميعا متساوية ، هذا ما عبرت عنه بوضوح المادة الثانية فقرة ١ من الميثاق ، وواجب احترام كل دولة لشخصية الأخرى منصوص عليه في الفقرة الثانية من نفس المادة ، كذلك ألفت ديباجة الميثاق على الدول واجب العيش معا في سلام وفي حسن جوار .

بقى أن اللجنة قد ربطت بوضوح بين فكرة السيادة ، وبين حق تقرير المصير ، فجعلت من عناصر السيادة ، الحق في أن تختار الدول أنظمتها بحرية وفي أن تطور أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ويعتبر ذلك اقرارا للعديد من قرارات الجمعية العامة التي اعترفت للدول بسيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية ، بما يدخل فيه من حقها في نزع ملكية الأجانب وتأميم مصادر ثروتها الوطنية كلما استدعت ذلك ضرورة تنميتها الاقتصادية . ومع ذلك

فلقد ورد نص صريح من الميثاق « المادة الأولى » يقرر حق الشعوب في تقرير مصيرها •

المبحث الثالث

الآثار الدولية لمبدأ السيادة

يترتب على المساواة بين الدول في السيادة عدة نتائج هامة هي :

١ — المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات في المؤتمرات والمنظمات الدولية • ومع ذلك فلم تستطع الدول المؤتمرة بلسان فرانسيسكو أن تتمشى مع هذا المنطق النهائية • وانعكس الاختلاف الفعلي بين الدول في تمييز مجموعة من الدول الكبرى بحقوق أكثر عند التصويت بمجلس الأمن ، فلا بد لصدور القرارات الهامة من اجماع الدول الخمس الكبرى عليها (١) • وفي نطاق المنظمات فوق القومية ، نجد تمييزا في كثير من الحقوق والواجبات بحسب حجم الدول، ومدى قدرتها على المساهمة في المنظمات الدولية •

٢ — عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول • وقد أورد الميثاق نصا صريحا يقرر 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 تدخل بحكم هذا الميثاق » • ومع ذلك فلقد خضع مدلول الاختصاص الداخلي لتطور كبير • فهو يفسر على ضوء ما ارتضته الدول من الترامات في النطاق الدولي ، وخاصة مسائل حقوق الانسان . وقبول فرض تدابير الأمن الجماعي الوارد بالميثاق (٢) •

(١) حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم ، القاهرة ١٩٦٩ ، بند ٩٣١ •

(٢) يراجع في شرح مدلول قيد الاختصاص الداخلي المنصوص عليه في الميثاق تعليقا لنا على مؤلف جان تومكو ، عن الاختصاص الداخلي Domestic Jurisdiction والميثاق ، بالمجلد ٢٥ من المجلة المصرية للقانون الدولي عام ١٩٦٩ ص ٢٨٣ •

٣ — انه لا توجد سلطة فوق الدولة تستطيع أن تلزمها بقبول حلول لا تريضاها • ذلك أنه لو أن قوة الدولة اعتمدت على غيرها ، فإنها لا يمكن أن تكون لها سيادة ، وانما يتوقف تكون السيادة للدول الأخرى (١) • وعليه فإن منظمة الأمم المتحدة لا تكون سلطة منسقة الدول ، وانما هي « نظام للتعاون الاختياري بين الدول » أنشأته برادتها لكي تنسق جهودها في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية (٢) •

تطور مبدأ السيادة :

على أن تطورات عديدة جرت في الحياة الدولية ، وجعلت من اللازم أن يعاد النظر في فكرة السيادة • فلقد كان الأساس النظري الذي اعتمد عليه القائلون بالسيادة هو الربط بينها وبين أماكن الحياة • فالسند النظري لفكرة السيادة هو سيطرة الدولة على إقليم معين وقدرتها على التحكم فيه • ولكن العلم الحديث جعل من المستحيل على الدولة أن تتحكم بصفة مطلقة في إقليمها • فالأقمار الصناعية ، والمركبات الفضائية تدور حول الأرض وتنتهك مجالات للسيادة الحيوية لدول عديدة • ومع ذلك لا تستطيع الدول أن تفعل شيئاً تجاهها • كذلك تدخل الموجات الهوائية حدود أى دولة من الدول الأخرى دون استئذان • ودون أن يتمكن حرس الحدود من وقفها ، وأحيانا تحمل هجوما صارخا على نظام الحكم أو السلطة فيها ، ولا تقدر السلطة على أن تتدخل شيئا سوى إطلاق الموجات الهوائية التي لا تحول دون سماع الموجة في حالات كثيرة (٣) • وأكثر من ذلك فلقد بات اعتماد كل دولة على غيرها في المجال الخارجى أمراً ضرورياً ،

(١) بوشاكوف ، القانون الدولى والسيادة ، المقال السابق الإشارة إليه ص ١٠٣ •

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٦٥

(٣) يراجع فى ذلك مقالنا عن سيادة الدولة على الأشهر ، بوجلة مصر المعاصرة ، عدد أكتوبر ١٩٧١ ص ٢١٠ •

وأصبح العالم يتطلب وسائل ووكالات كافية لكي تؤدي — على المستوى العالمي — الوظائف التي اعتادت الحكومات الوطنية أن تؤديها من قبل • ان ادارة الأنهار الدولية بلجان مشتركة والتعاون العلمى فى اكتشاف المناطق الجديدة • وتنظيم استخدام الفضاء ، أصبحت من الأمور التي لا يمكن أن تترك للدولة الواحدة • فما تأثير ذلك على نظرية السيادة ؟

نستطيع أن نميز بين اتجاهين رئيسيين فى هذا الشأن ، اتجاه يدافع عن الإبقاء على السيادة ، وعلى أن التنظيم الدولى الحالى يمكنه أن يغطى الثغرات التي وجدت فى نطاق السيادة ، ويتزعمه الفقه الشيوعى^(١) •

والاتجاه الثانى : يميل إليه معظم فقهاء الحرب ، وينحون نحو ضرورة إلغاء السيادة والتقدم نحو الحكومة العالمية • ان مشكلة الانسان الحديث فى نظر هذا الاتجاه ، ليست فى أن يصحح العيوب الصغيرة أو أن يعالج البقع أو الفتوات الطافية على سطح المجتمع الدولى • أو يستبعد الأشرار أو الحمقى من مجلس ادارة هذا النظام ، وإنما فى أن يدرك ويعترف بنواحي القصور ولعجز الفطرية فيه ، والملازمة له فى حد ذاته • وأن يتخذ خطوة فعالة قوية فى تقويض البناء السخيف للعالم بوضعه الراهن • وتجريد حصونه من آلات دفاعه (٢) •

على أنه لا يمكن لمنصف أن يدافع عن نظام الدولة ذات السيادة بشكله الحاد • وحتى الفقه الشيوعى يدافع عنه بصفة مرحلية ، ذلك أن النظرية الشيوعية ترى أن الطبقة التي تملك القوى

(١) يراجع فى شرح معالم هذا الاتجاه Jean Tomoko فى مؤلفه Domestic Jurisdiction ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) The city. of Man, A declaration on world democracy. (٢)
New York, 1941, p. 27.

المادية الكبرى في المجتمع هي التي تستطيع أن تسيطر عليه ، وهي تعترف أن المالك الأعظم لهذه القوى الآن هو الغرب ، وهو اذ يدعو الى الدولة العالمية ، والغناء للسيادة الوطنية ، انما يسمى الى اقامة ديكتاتورية رأس المال الطاغى ، والتحكم البرجوازي على العالم أجمع ، انها لن تكون سوى دولة الرأسمالية القوية . وحتى تتغير الأحوال ، وتصبح الشيوعية هي الاتجاه الغالب . في هذه الحالة تبشر الشيوعية بانهياء نظام الدولة تلقائيا وأن التصالح سيسود المصالح ، وسيعيش المجتمع الدولي في أخوة واحدة (١) .

ولكننا لا نستطيع أن نسلم بدعوى الدولة العالمية الآن . ذلك أن حقائق الحياة في العصر الذي نعيش فيه تباعد بينها وبين امكان التحقق ، فالملاحظ النمو المتزايد للدول المستقلة ، والحرص على تدعيم الاستقلال . وقد تتحسن الظروف فيما بعد ، ويقرب التكوين المادى السياسى والاقتصادى لمختلف دول العالم من بعضه البعض . في هذه الأحوال قد يمكن القول بأن الدولة الفيدرالية ستقوم (٢) .

(١) جان تومكو ، الاختصاص الداخلى ، المرجع السابق ص ٩٠ .
(٢) اعتقد أن هذا التفكير سيتغير بعد سقوط حصون الشيوعية في أوروبا الشرقية نتيجة التغيرات في التفكير والسلطة التي تحكم الاتحاد السوفيتى الآن ، فلقد فتح جورباتشوف الباب واسعا أمام تغيرات هيكلية في الاتحاد السوفيتى نفسه عندما سمح بتعدد الأحزاب فيها ، وعدم تركيز السلطة في يد الحزب الشيوعى مما يعنى أن مبادئ الشيوعية في الصراع الطبقي وضرورة زوال الدول القومية بشكلها الحالى سيخضع لتغيرات أخرى لم تتضح معالمها حتى الآن .

الفصل الثانى

مبدأ الامتناع عن استخدام القوة

المبحث الأول

مضمون المبدأ

من أهم المبادئ التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة ، مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحياة الدولية . ومما يؤكد ذلك أن أول عبارة كتبت فى ميثاق الأمم المتحدة هى : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا . أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى — فى خلال جيل واحد — جلبت على الإنسانية مرتين أذرا فانا يعجز عنها الوصف » .

ومع ذلك فلقد ورد هذا المبدأ فى العديد من النصوص الأخرى . من ذلك ما جاء فى الديباجة أيضا على لسان شعوب الأمم المتحدة « وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، التى تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » وما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ من أنه يتمتع 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 الأمم المتحدة » .

وتثير هذه النصوص العديد من المشاكل القانونية التى نتصدى لبحثها الآن . فأولا ما مدى تحريم الميثاق لاستخدام القوة ؟ هذا ما تعرضت له اللجنة التى عينتها الأمم المتحدة لتقنين مبادئ القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول . ولقد أثار الأعضاء مشكلة ما اذا كان هذا الحظر يمتد الى

كل صور استخدام القوة أم أن ذلك مقصوراً على بعض الحالات فقط . والواقع أن صيغة نص المادة الثانية فقرة ٤ من الميثاق واضحة في حظر الاستخدام ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة . ولقد فسر ذلك بأن أهداف الميثاق ، وروح النص ونحوه ، يقضيان بأن « الحظر يتجه الى العموم والاصلاق ، بمعنى أن الدول ينبغي ألا تستخدم القوة أو تهدد باستخدامها في علاقاتها العادية ، أى في السير الطبيعي للحياة . This Prohibition aspires to be absolute. which means that states must not use force or threaten with force in their normal relations, in the normal course of international life ».

المبحث الثانى

القيود على المبدأ

رغم أن هذا المبدأ من المبادئ الرئيسية لعلاقات الدولية وتعدده الأمم المتحدة في سياساتها وقراراتها ، إلا أن الميثاق قد أورد قيدين على اطلاقه . الأول يتصل بحق الدفاع الشرعى والثانى يتصل بالأمن الجماعى .

أولاً : حق الدفاع الشرعى :

يتصل حق الدفاع الشرعى بحالة ما اذا حدث خرق للالتزام بحظر استخدام القوة من طرف دولى آخر ، هنا لا يعقل أن يقف المعتدى عليه مكتوف اليد . وهكذا راعى الميثاق في نص المادة ٥١ منه ، أن يخول حق الدفاع الشرعى — الذى تكفله الشرائع الداخلية لأي فرد

(١) يراجع مقال K. obradovic عن حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية ضمن مؤلف M. Sahovic السابق الاشارة اليه ص ٥٤ .

يقع عليه اعتداء — الدول كذلك اذا ما وقع اعتداء عليها (١) .

على أن الدفاع الشرعى لا يقوم الا كرد فعل لعدوان مسلح وقع فعلا — وذلك واضح من صريح النص الذى يقول « اذا اعتدت قوة مسلحة » ، وبالتالى فان ما سمي بالحروب الوقائية التى ادعت بعض الدول أنها تمارسها لنمنع احتمالات وقوع عدوان عليها ، لا تدخل فى نطاق الدفاع الشرعى ، وتعد من قبيل أعمال العدوان .

ولكن هل يعد التهديد باستخدام القوة فقط مكونا لحالة اعتداء يحق تجاهها اتخاذ تدابير للدفاع الشرعى ؟ يتجه المذهب الى القول بضرورة أن يكون هذا التهديد حالا بحيث يكون العدوان على وشك الوقوع ، ولا يمكن تفاديه بأية وسيلة أخرى غير استخدام القوة (٢) .

(١) جاءت المادة ٥١ من الميثاق تقول : « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة » ، وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين . والتدابير التى اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فبا للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئوليته المستمدة من أحكام هذا الميثاق من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذها من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه .

(٢) ويراجع عكس هذا الراى لدى :

Bowett, collective self - defence under the charter of the United Nations, BYIL, 1955, p. 32.

فهذا الكاتب يرى أن الدفاع الشرعى يستخدم لحماية الحقوق الأساسية للدول . لذا فالجرائم التى تخرق الحقوق الأساسية للدول تبرر استخدام الدفاع الشرعى ، حتى وان لم تتضمن هذه الجرائم استخدامها فعليا للقوة . لذا يمكن استخدام الدفاع الشرعى للرد على

هذا ويقوم حق الدفاع الشرعى على مبدأ أساسى مدلم به فى القانون الدولى ، وهو حق البقاء ، والذي يعتبر من الحقوق الأساسية للدول وهو يعطى للدولة الحق فى أن تستخدم اوسائل التى تكفل لها الدفاع عن وجودها وكيانها • وبعبارة أخرى ، فان القانون الدولى يعطى للدول الحق فى اتخاذ الوسائل التى تكفل حماية حقوقها الأساسية •

حق الدفاع الجماعى :

يقرر الميثاق أنه لا ينتقص من الحق الطبيعى للدول « فرادى أو جماعات » فى الدفاع عن أنفسهم فما هو المقصود بحق اندفاع الشرعى الجماعى ؟

هناك خلاف فقهى بهذا الشأن : فقد اتجه رأى الى القول بأن الدفاع الجماعى هو ممارسة للدفاع الشرعى الفردى من خلال مجموعة ، أو بتعبير آخر ، هو ممارسة للدفاع الفردى فى نطاق جماعى • ولذا فلا يوجد فى منطق هذا رأى فارق فى الطبيعة بين الدفاع الفردى والجماعى •

ويميز هذا التفسير بين الدفاع الشرعى الجماعى ، والأمن الجماعى : فالأول يركز ممارسة حقوق الدفاع الشرعى الفردى من قبل دولتين أو أكثر ، بينما يتجه الأمن الجماعى — اذا ما تمت ممارسته فى نطاق اقليمى الى حفظ السلم الدولى فى منطقة معينة •

خرق حق التكامل الاقليمى ، أو الاستقلال السياسى ، حق حماية الدول لمواطنيها فى الخارج ، الحماية الدبلوماسية ، وكذلك بعض الحقوق الاقتصادية • ويستجيب هذا المنطق للتوسع فى معنى العدوان الذى يجمعه البعض يشمل العدوان الأيدلوجى والاقتصادى ، أو العدوان غير المباشر بالجملة • المرجع السابق لبويت ص ٢٤ •

فتدابير الأمن الجماعى تعتبر تدابير قانونية كما أسلفنا الحديث عنها ولكنها تخضع لقواعد تختلف عن تلك التى تحكم الدفاع الشرعى .

وهذا رأى يوسع من نطاق المقصود بالطرق التى يمارس الدفاع الشرعى لحمايتها ، وطالما أشير بهذا الصدد الى انقراط بين الأمن « والتهديد من الدول الأخرى » كأسس تبرر اتخاذ الدفاع الشرعى الجماعى .

أما رأى الثانى فهو يتجه الى القول بأن نص المادة ٥١ من الميثاق يذهب الى أكثر من مجرد تطبيق للدفاع الفردى فى نطاق جماعى . ويستند الى الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، وإلى العمل اللاحق لأعضاء الأمم المتحدة . فهو لا يقصر اتخاذ تدابير الدفاع الشرعى على وقوع العدوان بالفعل ، وإنما يعطى للدول الحق فى أن تبرم الأحلاف وأن تجهز الجيوش وتمدها للاستعمال فى حالة وقوع عدوان تستقل هى بتقريره . وهذا ما نراه الآن فى نطاق الأحلاف العسكرية ، إذ نتحدث كلها عن مساعدة كل دولة لأى دولة أخرى تتعرض لعدوان مسلح . وهذه المساعدة تقوم بصرف النظر عما إذا كان المعتدى يقصر عدوانه على طرف واحد فقط ، ولا يكون لديه أى نوايا عدوانية تجاه الأعضاء الآخرين ، وتستند كل الأحلاف العسكرية الى المادة ٥١ من الميثاق .

وسواء أكانت الدول تقوم بحق الدفاع الشرعى الفردى أم الجماعى ، فهى تقيد بمراعاة عدة قيود حتى تكون تدابيرها فى حدود الدفاع الشرعى ولا تتجاوز به الى العدوان : فيجب أن يكون استخدام القوة ضروريا للدفاع « شرط اللزوم » ، بحيث لا يمكن أن يدفع العدوان بأية وسيلة أخرى . ويجب من ناحية أخرى أن تخطر الدولة دجاس الأمن بما اتخذته من تدابير للدفاع ، وأن تخضع لتعليماته بخصوص الاستمرار فى استخدام القوة ، فلمجلس الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة فى أى وقت ، ووفقا لما يراه مناسبا . وهذا

يؤدي الى القول بأن استخدام القوة للدفاع ، يكون مؤقتا حتى يقوم مجلس الأمن بممارسة اختصاصاته ، وأخيرا فيجب أن تكون القوة المستخدمة في الدفاع متناسبة مع قوة الهجوم « شرط التناسب » .

ثانيا : قيد الأمن الجماعي :

يتصل القيد الثاني بحالة الأمن الجماعي . والواقع أن استخدام القوة في حالة الأمن الجماعي لا يعد استثناء على فكرة المنع وإنما هو نظام مقرر لاعادة السلم الدولي في حالة الاخلال به أو وقوع عدوان . وهو يتميز عن حالة الدفاع الشرعي ، حتى في شكله الجماعي من عدة وجوه :

— فهو يتم بواسطة المنظمة الدولية العالمية والعامة الاختصاص ، وهي الأمم المتحدة ، وعلى الخصوص مجلس الأمن ، الذي جعل له الهيمنة على تنفيذ تدابير الأمن الجماعي كما سبق أن ذكرنا .

— وهو من ناحية أخرى لا يتقيد بقيود الدفاع الشرعي من حيث التناسب والضرورة ، إذ هو بمثابة إجراء بوليسي تقوم به الأمم المتحدة لرد العدوان أو لصيانة السلم .

— وهو نظام اجباري تشترك فيه الدول التي يدعوها مجلس الأمن لهذا الغرض بوحدة من جيشها ، ولا يتوقف — كاللجوء الشرعي — على قبول الدولة باتخاذ التدابير .

— وثالثا : توجد عدة حالات استقر الرأي فيها على جواز استخدام القوة حديثا — من ذلك استخدام القوة لـتخليص الأراضي المحتلة من الاستعمار الأجنبي وقد أقرته الجمعية العامة

لأنهم المتحدة في العديد من القرارات التي أصدرتها (١) ، ويقال بهذا الصدد أن حظر استخدام القوة أو التهديد ، إنما هو خطاب موجه الى الدول وليس الى الأفراد أو الشعوب ، ومن ثم فللشعوب أن تستخدم القوة ضد السلطات المحتلة أو المستعمرة (٢) .

وهكذا يعطى القانون الدولي للشعوب المحتلة حق الكفاح لتحرير اقليمها المحتل ويجعل ذلك أحد فروع الدفاع عن النفس ، وان كان يحيط ذلك ببعض الضوابط التي قررتها اتفاقية جنيف الرابعة عام ١٩٤٩ .

ومن ذلك أيضا حق السفن الحربية في البحار العالية ، في أن تستخدم القوة ضد السفن التي تشكل في قيامها بتجارة الرقيق ، أو القيام بعمليات قرصنة ، وتبدي مقاومة ضد السفن الحربية . ونذكر في هذا الصدد كذلك حق الدول في استخدام القوة ضد توغل طائرات أو سفن الدول الأخرى في مجالها الجوي أو المائي . بدون تصريح منها ، وحق الدول في استخدام القوة كذلك في حالة وجود فرق مسلحة أجنبية في اقليمها . وفي حالة خرق الحياد ، أو الكوارث الطبيعية (٣) .

المبحث الثالث

نطاق سريان المبدأ

وعلى ذلك فإننا نخلص الى نتيجة رئيسية مؤداها أن كل استخدام للقوة يخالف التنظيم الذي وضعه الميثاق يعد غير مشروع .

UN Doc. A/5746, p. 42.

(١)

(٢) يراجع دراسة Skubrszewski عن استخدام القوة في النطاق الدولي ضمن مؤلف سورنش ، موجز انقانون الدولي ص ٧٧ وما بعدها .

(٣) مؤلف سورنش ، موجز القانون الدولي ، المرجع السابق ص ٧٢٧ وما بعدها .

أما عبارة المادة ٢ فقرة ١ التي نصت في جزئها الأول على تحريم استخدام القوة ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة ، فإن المقصود بها ، إنما هو التأكيد على أهمية هذين الوضعين ، والذي بدونهما تفقد الدولة الاختصاصات الرئيسية التي تجعل منها شخصا قانونيا دوليا ، ولابد من الأخذ في الاعتبار الجزء الثاني الذي يحرم — بشكل أساسي — كل استخدام للقوة على أي وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

أما المشكلة الثانية فهي تتصل بتحديد نطاق سريان قاعدة حظر استخدام القوة هل يشمل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فقط ، أم أنها تشمل كل الدول الأخرى ، حتى ولو لم تكن أعضاء في الأمم المتحدة ؟ استقر الرأي على أنها تسري على كافة الدول ، وذلك تأسيسا على أن ميثاق الأمم المتحدة ليس مجرد معاهدة عادية ، وإنما هو تصريح يضع تنظيميا عاما للمجتمع الدولي ، وأي خرق في أحكامه الجوهرية يهدد هذا النظام الدولي كله . وهذا ما قرره المادة الثانية فقرة ٦ بوضوح عندما ذكرت أنه : « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وفي النهاية لا يفوتنا أن نذكر أن مبدأ حظر استخدام لقوة في العلاقات الدولية يعد من أهم المبادئ التي وردت في الميثاق ، أن لم يكن أهمها ، وما لم يتم احترامه من الدول ، لا يسهل عليها أن تنفذ المبادئ الأخرى التي وردت في الميثاق . لذا من المستحسن أن نورد هذه النصوص التي صاغت بها لجنة تقنين مبادئ القانون الدولي هذا المبدأ . يقول النص :

(١) يراجع في التفاصيل مقالنا عن دور المعاهدات الشارعة في حكم العلاقات الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، عدد ١٩٧١ ص ٧٢ وما بعدها .

ويراجع ما سبق أن قررناه عن طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ، ص ٢٥٧ .

« على كل دولة واجب أن تمتنع - في علاقاتها الدولية - عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأي دولة ، أو أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة . ومثل هذا التهديد أو الاستخدام للقوة يمثل خرقا للقانون الدولي ، ولييثاق الأمم المتحدة ، ولا يمكن أن يستخدم كوسيلة لحسم المواقف الدولية^(١) .

والواقع أن هذا النص يحدد بشكل أوضح فكرة التزام كل دولة بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها عندما يقول أن ذلك واجبا على كل دولة . وقد أضاف جديدا على النص الوارد بالميثاق عندما اعتبر مخالفة هذا الالتزام جريمة دولية . وعندما قرر طريحة رفض أية آثار قد تنتج عن استخدام القوة ، كاحتلال الأراضي أو فرض مغازات بين الدول . . الخ .

ومع ذلك فلم تتقدم اللجنة كثيرا في تبني آراء الدول الجديدة بخصوص مدلول القوة ، والتي كانت تريد أن تجعلها تشمل كد صور الضغوط السياسية أو الاقتصادية أو الأيدلوجية . واقتصرت على إعادة ترديد عبارة الميثاق مما يترك مجالا للشك حول قيمة هذه الجزر الجديدة من صور استخدام القوة ، مبدأ عدم التدخل في شئون الدول الأخرى .

(١) Every state has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any states or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, Such threat or use of force constitutes a violation of international law and the charter of the United Nations and shall never be employed as a means of settling international issues ».

الفصل الثالث

مبدأ حظر التدخل في شئون الدول الأخرى

المبحث الأول

مضمون المبدأ

ذكرنا أن من أهم النتائج التي تترتب على تقرير مبدأ سيادة الدولة في العلاقات الدولية عدم جواز تدخل أية دولة في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصات الدول الأخرى . وقد جاء عهد عصبة الأمم ، وكذلك ميثاق الأمم المتحدة ليحظر على المنظمة الدولية العالمية ، التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى . وقد كان مبدأ عدم التدخل من المسائل التي قامت بتقنينها اللجنة التي عهدت إليها الجمعية العامة بصياغة مبادئ القانون الدولي المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول . وقد أقرت اللجنة النص التالي :

« ليس لأية دولة ، أو مجموعة من الدول ، الحق في التدخل ، مباشرة ، أو عن طريق غير مباشر ، لأي سبب كان في الشؤون الداخلية أو الخارجية لأي دولة أخرى . ولذا فإن التدخل المسلح ، وكافة أشكال التدخل أو المحاولات التي تهدد شخصية الدولة أو ناصرها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية ، تعتبر خرقاً للقانون الدولي العام .

ولا يجوز لأي دولة أن تستخدم ، أو تشجع استخدام التهديد الاقتصادي أو السياسي أو أي تدابير أخرى ، لأكراه دولة أخرى للحصول على وضع تبعية لها في ممارسة حقوقها في السيادة ، أو لكي تحصل منها على أية ميزة أخرى . كما لا يجوز لأية دولة أخرى أن تنظم أو أن تساعد أو أن تحرض أو أن تمول ، أو أن تتساهل في الرقابة لعوامل اضطرابات أو أية أنشطة مسلحة خارج

ضد نظام دولة أخرى ، أو للتدخل في سير الحياة المدنية لدولة أخرى . كما أن استخدام القوة لتجريد شعب من وحدته الوطنية يمثل خرقاً لحقوقه المقدسة ، ولابدأ عدم التدخل .

ولكل دولة الحق المطلق في أن تختار نظامها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي ، بدون تدخل من أي نوع من أية دولة أخرى . على أنه لا يوجد في الفقرات السابقة ما يؤثر في النصوص التي وردت في الميثاق متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وهكذا تحاول اللجنة الخاصة أن تضع نظرية لعدم التدخل في شئون الدول الأخرى وسنجه إلى استخلاص هذه النظرية الآن (٢) .

No state or group of states has the right to intervene (١) directly or indirectly., for any reason whatever. in the internal or external affairs of any other State. Consequently armed intervention and all forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law. "

No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce other State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention.

Every State has an inalienable right to choose its Political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as affecting the relevant provisions of the charter relating to the maintenance of international peace and security ».

المبحث الثاني التدخل المحظور

والواقع أن الفقه التقليدي كان ينظر إلى التدخل في معنى مساو لفكرة الحرب ، أو استخدام القوة المسلحة ضد إرادة الدولة ، ولم يكن أي تدخل آخر محظورا . من ذلك نذكر كتابات أوبنهايم الذي عرف التدخل بأنه كل تدخل دكتاتوري من دولة في شؤون دولة أخرى بهدف تغيير أو تثبيت الحالة الحاضرة للأمر . ووافق أن أي تدخل دكتاتوري ، يستهدف الإبقاء أو التغيير لا يد أن ينطوي على عناصر القوة . وهذه هي النظرية الضيقة للتدخل ، والتي سادت طوال القرن الماضي . ولقد تمسك بهذه النظرية التقليدية العديد من الدول أمام اللجنة الخاصة ، نجد في مقدمتهم الولايات المتحدة الأمريكية ، والدول الغربية ، التي رأت أن التدخل هو نفسه ما نصت عليه المادة ٤/٢ ، والتي حظرت على الدول التهديد باستخدام القوة ضد الدول الأخرى . ونظرا لأنها تجمع على أن انتصود بالقوة في هذا النص ، هو القوة المسلحة ، فقد تمسكت بتصوير التدخل على أنه التدخل بالقوة العسكرية فقط .

ومع ذلك نجد تفسيراً واسعاً لدى الفقه الدولي في فترة ما بين الحربين ، وبعد الحرب العالمية الثانية للمقصود بالتدخل ، بحيث يدخل فيه أعمال الإكراه ذات الطبيعة غير المسلحة foricble. acts of nonarmed nature مثل إمداد جماعات ثورية بالأسلحة ، رفض الاعتراف الدولي ، الضغط المالي والاقتصادي . الخ . وذلك بالإضافة إلى استخدام القوة المسلحة^(١) . كما وسعت بعض الآراء في معنى التدخل لكي يشمل الحرب النفسية ، مثل حرب الإذاعات . حرمان بعض الدول من مزايا اقتصادية والخصتار الاقتصادي . الخ^(٢) .

U. N. Doc. A/C/6 SR. 825,

(١)

(٢) في هذا المعنى : Jessup, A modern law of Nations,

New York 1949, p. 221.

ويقوم عدم التدخل في مفهوم نظرية التفسير الواسع على أن واجب الدول في الامتناع عن التدخل ، لا يقوم فقط على مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في الحياة الدولية ، سواء أكانت القوة المسلحة أو غير المسلحة ، وعلى ضرورة احترام سيادة الدول ، وإنما يقوم أكثر من ذلك على مبدأ الحق في تقرير المصير وما يستتبعه من ضرورة حماية الدول والشعوب .

وقد انحازت اللجنة الى هـ- هذه الفكرة الأخيرة ، وتضمنت الفقرة الأولى منها حظرا لكل صور التدخل المباشر أو غير المباشر ، في المسائل الداخلة أو الخارجية للدول . ولا يتطلب أن يكون هذا التدخل مسلحا وإنما يحظر أى تدخل آخر (١) .

وحظرت الفقرة الثانية من المادة صورا واضحة من التدخل هي تلك التي تحرض على أعمال العنف ، أو تستخدم حرب الاذاعات أو التهديدات الاقتصادية أو السياسية ضد الدول .

وجاءت الفقرة الثالثة لتحمي الشعوب أيضا — الى جانب حماية الدول في الفقرات السابقة — فاعتبرت من تبيل التدخل غير القانوني ، محاولة التأثير في الوحدة الوطنية للشعوب (٢) .

وتبرز الفقرة الرابعة من المادة فكرة حق تقرير المصير ، وحق الدول في التحديد الذاتي لنظمها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية . هذا وقد صوتت معظم الدول في صالح هذه الأحكام ، مما

(١) في هذا المعنى : Friedmann, The changing Structure of international law, london 1964, p. 270.

(٢) Tomislav Mitrovic, Non - intervention in internal affairs of States,

ضمن مؤلف Sahovic السابق الإشارة اليه ، ص ٢١٩ وما بعدها.

ينبىء من طبيعتها الكاشفة : وعن كونها تمثل مبادئ للقانون
الدولى .

المسائل التى لا يجوز التدخل فيها :

أقر ميثاق الأمم المتحدة ما كان سائدا من قبل من تحديد المسائل
التى لا يجوز التدخل فيها بتلك التى « تكون من صميم السلطان
الداخلى لدولة ما » . وقد حظر الميثاق على الأنظمة أن تتدخل
فى هذه المسائل ، وان قرر أن احترام هذا المبدأ لا يخل بنطبق
الأمن الجماعى المنصوص عليه فى الميثاق .

وقد سبق أن تعرضنا لهذه المسألة عند بحثنا لضرورة احترام
الاختصاص الداخلى للدول كقيد على اختصاصات المنظمات الدولية ،
وانتهينا الى القول بأنه يحرم على المنظمات الدولية — وكذلك على
الدول الأخرى — أن تتدخل فى الميادين التى لا يتقيد اختصاص
الدول فيها عن طريق القانون الدولى « (١) » .

ورغم عدم الوضوح الكافى لهذا المعيار — إذ أن الفهم
مختلف حول حقيقة فحواه — إلا أن اللجنة لم تقسمه : ولذا
لا زال هناك مجال للاجتهاد حول بعض صور التدخل ، وما إذا
كانت مشروعة أم غير مشروعة .

المبحث الثالث

التدخل المشروع

يرى البعض أن هناك حالات يكون التدخل فيها مشروعاً ، يذكر
منها حالة اساءة معاملة رعايا دولة معينة لدى دولة أخرى ، أو خرق

(١) . يراجع ما سبق ص ٢٨ وما بعدها من هذا المؤلف .

الدولة للأحكام المسلم بها في القانون الدولي ، كما لو عمدت دولة محاربة الى انتهاك حقوق دول محايدة خلال نزاع ما • ولكن الأمثلة التي تساق في هذا الصدد • حدثت قبل عام ١٩٤٥ ، وقبل وضع ميثاق الأمم المتحدة (١) •

ولعل الحالات التي تثور بشأنها بعض الصعوبات هي تلك التي يحدث التدخل فيها بناء على دعوة صريحة من الحكومة الشرعية في اقليم من الأقاليم : والأمثلة على ذلك كثيرة ، فقد تدخلت الولايات المتحدة في لبنان عام ١٩٥٨ بأن أنزلت قوات من مشاة البحرية الأمريكية فيها بناء على دعوة من حكومتها ، بعد أن اتهمت الجمهورية العربية المتحدة بالتدخل في شؤونها ، ونفس الوضع رأيناه عام ١٩٥٦ عندما تدخلت الحكومة السوفيتية في المجر بدعوة من حكومتها ، وأخيرا ما حدث من تدخل الولايات المتحدة في الحرب النيتنامية • والواقع أنه لا يمكن أن نقر بشرعية التدخل في كل هذه الحالات ، فهناك من يرى ضرورة اعتبار مصالح الشعوب للحكم على شرعية التدخل ، وعدم الاقتصار على تقرير شرعية التدخل بمجرد أن تطلبه حكومة من الحكومات • وهو ما نراه صحيحا • لذا فإذا ما كانت هناك حكومة عملية في دولة معينة موجودة على الرغم من ارادة شعبها ، واستعانت بقوى أجنبية للتدخل ضد حركات شعبية ضدها ، فإنه لا يمكن القول بشرعية التدخل في هذه الحالة على نحو ما نرى في تدخل الولايات المتحدة في فيننام ، وتدخل روسيا في المجر عام ١٩٥٦ ، وفي تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٥ •

(١) يساق بهذا الشأن تدخل الولايات المتحدة في نيكاراغوا عام ١٩٨٦ بحجة صاية المصالح الأمريكية الخاصة والرعاية الأمريكية في تلك الدولة ، والتدخل الجماعي ضد الصين عام ١٩٠٠ من قبل بريطانيا والماتيا وفرنسا • يراجع مؤلف Glahn بعنوان :
Law among Nations, T. 1. p. 154.

التدخل لاعتبارات انسانية :

أثار الفقه مشكلة مدى شرعية التدخل في شئون دولة أخرى إذا ما عاملت دولة شمسبها بطريقة تنكر عليه حقوقه الانسانية ، وتهز ضمير البشرية ، فقال ان الاعتبارات الانسانية تسمو على مبدأ التدخل ، بشرط ثبوت وجود اجماع على أن ما يحدث في الدولة : انما يثير ضمير البشرية •

والواقع اننا نرى ان تدخل الدول في هذه الحالة غير مشروع ، اذ أن مشاكل كثيرة سوف تتور حول ثبوت سوء المعاملة من ناحية ، ودوافع التدخل من ناحية أخرى (١) • وعلى خلاف ذلك نرى شرعية تدخل الأمم المتحدة في مثل هذه الحالات ، خاصة وأن الميثاق يعطيها اختصاصات واسعة في مجال احترام حقوق الانسان ورعايتها •

(١) تدخلت الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٦٥ في جمهورية الدومنيكان ، بحجة حماية المواطنين الأمريكيين فيها ، على أساس أنهم معرضون للخطر نتيجة لقتال محلي • وقد برر الرئيس الأمريكي جونسون هذا التدخل بأنه تم على أساس الدفاع عن النفس ، وبعد ذلك بعدة أيام زعمت الولايات المتحدة أنها تدخلت انتظاراً لتصرف منظمة الدول الأمريكية في أحداث الدومنيكان • وفي جميع الأحوال تطلبت الاعتبارات الانسانية للتدخل ، على أسباب دنيوية تقوم كخريفة للتدخل المسلح » يراجع مؤلف فان غلان ، القانون بين الأمم ، سبقت الإشارة إليه ، الجزء الأول ص ١٦٤ • كما تدخلت بصورة صارخة في بداية عام ١٩٩٠ في بنما وقبضت على رئيسها نرويغا بحجة أنه يتاجر بالمخدرات وعمو الان يقدم للمحاكمة أمام محكمة أمريكية •

الفصل الرابع

مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية

المبدأ :

وضع ميثاق الأمم المتحدة على عاتق الأعضاء راجباً بالوفاء ،
بالالتزامات التي تحملوها — بمقتضى الميثاق — بحسن نية . ومع
ذلك فيعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية للقانون الدولي ،
كما يراه بعض الفقهاء مقترحاً ضرورياً لأي علاقة دولية . لد
لم يثر هذا المبدأ أية صعوبة في إقراره ، وكان — هو ومبدأ ضرورة
احترام أحكام القانون الدولي بين الدول — أوز المبادئ التي تم
إقرارها من لجنة صياغة المبادئ الأساسية للتعاون بين الدول .

ومن وجهة نظر اجتماعية يمثل هذا المبدأ ، مقياساً عالمياً
للسلوك البشرى لمجتمعات عديدة ، حتى تلك الجماعات القديمة ،
وتم التعبير عنه في العديد من قواعد السلوك البشرى . كقواعد
الدين والأخلاق والقانون ، ثم انتقل بعد ذلك إلى النطاق
الدولي (١) حيث تم التعبير عنه من خلال مبدأ العقد شريعة المتعاقدين
باعتبار أن المحال الطبيعي للتحمل بالالتزامات في النطاق الدولي
يكون في مجال المعاهدات .

٢ — مضمون المبدأ في أجهزة الأمم المتحدة :

عبرت شعوب الأمم المتحدة عن عزمها — من خلال ديباجة
الميثاق — على احترام الالتزامات الناتجة من المعاهدات وغيرها ،

(١) يراجع مقال : M. Markovic بعنوان Fulfilment

in good faith of obligations assumed in accordance with the charter.

ضمن مؤلف سوفاك عن مبادئ القسطنطين الدولي الخاصة بعلاقات
الود والتعاون ، السابق الإشارة إليه ص ٣٧٨ .

من مصادر القانون الدولي ، كما جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ التزام الأعضاء بالوفاء بحسن نية بالتزاماتهم الدولية •

وقد ربطت لجنة التقنين الفقرتين ببعضهما البعض على أساس أنه بدون حسن النية ، يتعذر قيام أية علاقات ودية أو تساهم بين الدول •

وقد أثارت الدول الجديدة في المناقشات مسألة أن يتقيد تنفيذ هذا المبدأ بضرورة أن تكون هذه الالتزامات قد تم غشوها بحرية تامة ، وعلى أساس التكافؤ ، عملاً بأحكام الميثاق وضرورة إبطال أية تعهدات يتم بالمخالفة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة^(١) وقد رأى — مع ذلك — أن التعهدات التي لا تقبل بحرية لا تكون قانونية • وبالتالي فليس هناك صعوبة في تقرير هذا الحكم •

أما بخصوص إبطال المعاهدات المتعارضة مع الميثاق فقد غلبت اللجنة وجهة النظر تلك • وتم التعبير عنها في الفقرة الرابعة من صياغة اللجنة لمبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية ، حيث ورد بها :

« ٤ — عندما تكون الالتزامات الناتجة من اتفاقات دولية متعارضة مع التزامات أعضاء الأمم المتحدة بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه تفصل تلك التي يفرضها الميثاق (٢) » •

(١) راجع المشروع التشكوسلوفاكى A/AC. 125/L. 16 part VIII والمشروع الذي تقدمت به جمهورية مصر العربية والجزائر ومجموعة من الدول غير المنحازة •

(٢) Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of member of the United Nations under the charter of the United Nations, the obligations under the charter Shall prevail ».

يراجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ٢٧ أغسطس عام ١٩٧٠ رقم ٢٦٢٥ •

ومن ناحية أخرى كان على اللجنة أن تحدد مصادر الالتزامات التي ينبغي على الدول أن تفي بها بحسن نية ، وهل تقتصر على المعاهدات ، أى الالتزامات التعاهدية ، أم تشمل سائر أنواع الالتزامات القانونية .

وقد انحازت اللجنة الى جانب ضرورة الوفاء بكل الالتزامات الدولية التي تلزم بها الدول بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة ، وعبرت عن ذلك في الفقرة الأولى التي جاء بها : « على كل دولة أن تفي بحسن نية بالالتزامات التي تحملتها وفقا لميثاق الأمم المتحدة » .

Every state has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the charter of the United Nations ».

وعددت فقرات المادة بعد ذلك مصادر هذه الالتزامات . فجاء في الفقرة الثانية أن على كل دولة واجب أن تفي بحسن نية بالالتزامات بمقتضى المبادئ العامة المعترف بها ، وقواعد القانون الدولي .

« the generally recognized Principles and rules of international law ».

وواضح أن حكم هذه الفقرة ينصرف الى القواعد العرفية والمبادئ العامة المعترف بها من الأمم المتعددة ، والمتصوص عليها في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في الفقرتين الثانية والثالثة .

وأخيرا نصت الفقرة الثالثة على الالتزام بتنفيذ الالتزامات الناتجة عن المعاهدات بحسن نية . ولعل تخصيص بند مستقل لها يمتشى مع أهمية انجاز هذه الالتزامات بالذات من أعضاء

الأمم المتحدة • ولقد جاء نص هذه الفقرة يقول : « ان على كل دولة واجب أن تنفذ في حسن نية التزاماتها بمقتضى الاتفاقات الدولية الصحيحة ، بمقتضى المبادئ العامة المعترف بها ، وقواعد القانون الدولي » •

وواضح أن اللجنة أقرت وجهة نظر دول العالم الثالث في ضرورة أن تكون المعاهدات قد انعقدت صحيحة ، وفقا لقواعد القانون الدولي ، حتى تصل الى رفض المعاهدات التي يشوبها عيب من عيوب الرضا كغلط أو التدليس أو الاكراه •

الفصل الخامس

مبدأ حسن الجوار

جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلبنا على أنفسنا أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معاً في سلام وحسن جوار » . كما جاء بالمادة ٧٤ من الميثاق : « يوافق أعضاء الأمم المتحدة على أن سياستهم إزاء الأقالييم التي ينطبق عليها هذا الفصل • كسياستهم في بلادهم نفسها يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار » .

وهكذا يضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء ، أن يكون حسن الجوار هو الأساس الذي يستهدون به في معاملتهم • وحسن الجوار يفترض أن هناك جماعات متميزة ومستقلة من الدول ولكنها تعيش في مجتمع واحد . وتتقضى رابطة القرب هذه أنه مهما اختلفت الأنظمة ، وتباينت المصالح غانه ينبغي أن تحترم كل منها اقليم الأخرى وسياستها ومصالحها • وعلى حد تعبير الرئيس كينيدي « بأن حسن الجوار لا يعنى أن على شخص أن يحب جاره ، وانما يتطلب أن يعيش الناس معاً في جو من التسامح المتبادل • وان يخضعوا منازعاتهم لحل عادل وسلمي » ، وذلك لكي يسود السلام العالمي (١) •

ونستطيع أن نقرر ببساطة أن هذا المبدأ هو الأساس الذي تدور حوله معظم القواعد القانونية الدولية الحديثة • ويمكننا أن نفرد تطبيقات له في أكثر من ميدان •

« World Peace Like community peace does not (١) require that each man love neighbour - it requires only that they Live together with mutual tolerance submitting their disputes to a Just and peaceful settlement » .

خطاب لجون كينيدي القاه في إحدى الجامعات الأمريكية بتاريخ ١٠ يونية ١٩٦٣ ، نقل عن :

Georgy Zadorozhny, peaceful coexistence Mosco 1960, p. 17.

فهناك أولا القواعد الدولية التى تنظم مسائل الحدود سواء أكانت برية أم بحرية أم جوية ، ويراعى فيها دائما توفير الانتفاع المتبادل بما قد يوجد عليها من منافع مشتركة كالانتفاع بالأنهار الدولية فى شئون الملاحة وغيرها ، وتوزيع الثروات الطبيعية الممتدة فى نطاق أكثر من دولة الخ . ويوجد العديد من المعاهدات التى تنظم هذه المسائل بين الدول المتجاورة . نذكر منها الاتفاقية المنعقدة عام ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتنظيم الانتفاع بنهر النيل .

وهناك ثانيا القواعد التى تعنى بتنظيم المواصلات والوسائل المختلفة للاتصال بين الدول . وقد وجد العديد من المعاهدات والاتفاقات التى أنشأت مجموعة من المنظمات الدولية التى تتولى إدارة هذه المرافق الدولية المتعددة .

وهناك ثالثا العديد من القواعد التى تدعم قيام حسن الجوار بين الدول على أسس الأسس ، وتمنع أى تعكير له ، والتى احتواها ميثاق الأمم المتحدة ونقصد بها قواعد الأمن الجماعى والتسوية السلمية ونزع السلاح^(١) .

وهناك أخيرا التزام حديث يفرضه حسن الجوار ، وأوجده التقدم العلمى ، هو أن تتعهد كل دولة بعدم وجود ما يؤدى الى تلوث مياه دولة مجاورة لها أو أجوائها . وقد عقدت عدة اتفاقيات بين دول عديدة بهذا الشأن ، منها اتفاقية عقدت عام ١٩٥٤ بشأن منع تلويث البحار بالنفط . والتى عدلت عام ١٩٦٢ ، ومع ذلك فالتطورات المستمرة فى هذا المجال تجعل هذا الاتفاق لا يضمن حماية كافية ضد التلوث . ويدخل فى هذا النطاق كذلك ضرورة منع تسرب الغبار الذرى الناتج عن التجارب النووية^(٢) .

(١) الدكتور حسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٨٦ . ويراجع المبحث السابق .
(٢) فان علان ، القانون بين الأمم ، الجزء الأول ، ص ١٧٦ ، سبقت الإشارة اليه .

الفصل السادس

مبدأ حق تقرير المصير

نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا الحق في العديد من نصوصه ، من بينها نص المادة الأولى التي تكلمت عن مقاصد الأمم المتحدة . وقد جاء بالفقرة الثانية من هذه المادة أن من بين هذه المقاصد ، انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها . وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعريف السلم العام » .

ولقد كانت هذه المسألة من بين المسائل التي أحييت الى لجنة تقنين مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالصدقة والتعاون بين الشعوب .

ونرى لأول وهلة خلافا كبيرا بين الدول ، وبين الفقه الدولي حول مضمون هذا المبدأ ، والقوة الملزمة له .

المبحث الأول

الأشخاص المقرر لهم حق تقرير المصير

ثار خلاف في الفقه الدولي حول الأشخاص المقرر لهم هذا الحق ، فهل هم الدول أم الشعوب أم الأمم ؟ فلقد استخدم ميثاق الأمم المتحدة كل هذه التعبيرات ، وإن لم يحدد مدلول كل منها بدقة ، لذا رأينا فقيها دوليا هو « كلسن kelsen » يقول بأن المقصود بهذا الحق هم الدول ، فتعبير الشعوب المنصوص عليه في المادة الأولى من الميثاق يعنى فيما يتعلق بالحقوق المتساوية التي نصت عليها هذه المادة — الدول — لأن الدول وحدها هي التي تملك حقوقا وفقا للقواعد العامة للقانون الدولي^(١) .

Kelsen, The Law of The United Nations 1951, (١)
p. 51 — 53.

وهكذا نرى كل من ولقاء آخرين يعطون حق تقرير المصير للدولة وحدها ويقررون ان مدلول نص المادة الأولى لا يعقل الا ان يعلن سيادة الدول أعضاء الأمم المتحدة • وإلى جانب هذا الرأي انجاز أنصار العديد من الدول في اللجنة الخاصة (١) •

وعلى عكس هذه الآراء ، وجدنا من يقول بأن حق تقرير المصير يشير الى الدول ، بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالاً أم لا • ووجدنا من يقول ان هذا الحق ينصرف الى الأمة • ووجدنا آخرين يجمعون بين الأمم والشعوب ، ويرون أن كليهما له الحق في تقرير المصير •

واتجه رأي قوى في اللجنة الخاصة الى أن تعبير « الشعوب » المنصوص في المادتين الأولى والثانية من الميثاق ، إنما ينصرف الى الشعوب الموجودة تحت سيطرة أجنبية أو حكم استعماري • في حين عارضه رأي آخر ، قائلاً أنه لا يمكن تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة بما يجعلها تضيق من تطبيق مبدأ تقرير المصير الى هذا الحد ، وإنما يجب أن نسمح بتطبيقه بالنسبة لكافة الشعوب (٢) •

وقد أخذت اللجنة برأي توفيقى ، انتهى الى أن الحق في تقرير المصير له صفة عالمية ، وان كافة الشعوب تتمتع به بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالاً أم لم تكتسب • ومع ذلك فلقد اتفق أيضاً على التركيز على الصفة المعادية للاستعمار ، مضمون مبدأ تقرير المصير • وجاء النص بهذا الصدد يقول :

« ان على كل دولة واجبة أن تعمل من خلال أفعال منفصلة أم

(١) من هذا الرأي Bentwich and Martin, a Commentary on the charter of The United Nations, London 1951, p. 6.

(٢) يراجع في التفاصيل مجموعة المقالات التي أخرجها Sahovic عن مبادئ القانون الدولي الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون من ١٩٤١ وما بعدها •

متصلة — على تحقيق مبدأ المساواة في الحقوق وحق تقرير المصير لكل الشعوب ، وفقاً لنصوص الميثاق ، وفي أن تقدم مساعدات للأمم المتحدة ، لكي تؤدي المهام الملقاة عليها بمقتضى الميثاق تجاه تنفيذ هذا المبدأ وذلك من أجل :

- ١ — أن تنشئ علاقات الصداقة والتعاون بين الدول .
 - ٢ — أن تعمل على وضع نهـاية سريعة للاستعمار ، وأن تعطى اعتباراً للارادة الحرة المعلنة للشعوب المعنية .
- وأن تضع في الازهان أن خضوع الشعوب للسيطرة ، بـلتحكم وللإستغلال الأجنبي يمثل خرقاً لهذا المبدأ ، وانكاراً للحقوق الأساسية للإنسان ومخالفة لميثاق الأمم المتحدة^(٢) .

المبحث الثاني مضمون مبدأ تقرير المصير

أما عن مضمون هذا المبدأ ، فقد اختلف أيضاً بشأنه . فرأى :

(١) يراجع وثائق الأمم المتحدة :

A/AC. 124, 125, A/AC 125. SR. 41.

Every State has the duty to promote through (٢)
joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self - determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order :

- a) To promote friendly relations and cooperation among States : and.
- b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned ;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, is well as denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

البعض أن هذا المبدأ لا يعنى أكثر من الحق فى تكوين الحكومة الذاتية self government ويشترطون لمنح هذا المبدأ ، وصول الأمة الى درجة معينة من التقدم فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والثقافى (١) .

بينما رأى آخرون أنه يقترن بفكرة السيادة • وازاء اختلاف الآراء بهذا الشأن فى اللجنة الخاصة اقترح بعض المندوبين أن تتولى لجنة القانون الدولى تحديد مضمون المبدأ أولاً • ولكن القوى المعارضة للاستعمار رأت أن تأخذ بالتحديد الذى وضعته الجمعية العامة للأمم المتحدة لمضمون هذا الحق ، فى اتفاقيتى حقوق الانسان اللتين أقرتهما عام ١٩٦٦ •

وقد أخذت اللجنة بالفعل فى النهاية بصيغة متاربة لتلك التى وردت باتفاقيتى حقوق الانسان وان عدلت من مضمون المبدأ بعض الشيء عنهما ، وبالتالى فقد حددت اللجنة مضمون المبدأ بأنه يتضمن : « حق الشعوب فى أن تحدد بحرية — وبدون تدخل خارجى — نظامها السياسى ، وأن تواصل نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى » ، وبالتالى فلم تتحدث المادة عن حق تقرير المصير الاقتصادى صراحة كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات التى أوردت له الفقرة الثانية من المادة الأولى (٢) •

(١) واضح أن من يربطون المبدأ بفكرة الحكم الذاتى ، ويقتصره على الأمة فقط ، يرون مبدأ تقرير المصير — مطبقاً فقط على مجموعة الشعب التى تتوافر فيها خصائص الأمة ، وتكون فى نفس الوقت خاضعة لحكم استعمارى ، سواء تحت نظام الوصاية ، أو فى اقليم من الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، يراجع فى هذا :

Kaplan and Katzenbach, The Political foundation of international Law New York 1961. p. 96.

(٢) عرفت المادة الأولى من كل من هاتى الاتفاقيتين هذا الحق بقولهما :

١ — لكافة الشعوب الحق فى تقرير المصير ، ولها ، استناداً الى هذا الحق ، أن تقرر بحرية كيانها السياسى ، وأن تواصل بحرية نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى •

المبحث الثالث

تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية لكفالاته

وسائل تنفيذ حق تقرير المصير :

أعطت اللجنة تصورها لوسائل تنفيذ مبدأ تقرير المصير .
فيما يلي :

« إقامة دول مستقلة وذات سيادة ، الاتحاد الحر أو الاندماج مع دولة مستقلة ، أو الانبثاق تحت أى شكل آخر بمصده الشعب بحرية . »

The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into and other political status freely determined by a people . . . ».

الضمانات المتعلقة بتطبيق المبدأ :

يرى بعض أعضاء الأمم المتحدة أن هناك عدة ضمانات لازمة لتطبيق المبدأ :

٢ — ولجميع الشعوب تحقيقا لغاياتها الخاصة ، أن تتصرف بحرية في ثروتها ومواردها الطبيعية دون اخلال بأى من الالتزامات الناشئة من التعاون الاقتصادي الدولى القائم على مبادئ المصلحة المشتركة ، والقانون الدولى . ولا يجوز بحال من الأحوال حرمان شعب من وسائل المعيشة الخاصة .

٣ — على جميع الدول الأطراف فى الاتفاقية الحالية ، بما فيها المسئولة عن ادارة الاقاليم التى لا تحكم نفسها بنفسها أو الموضوعة تحت الوصاية ، أن تعمل من أجل تحقيق حق تقرير المصير وأن تحترم ذلك الحق تمشيا مع نصوص ميثاق الأمم المتحدة .

٤ — تتعهد كل دولة طرف فى الاتفاقية الحالية أن تقوم ، منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين ، باتخاذ الخطوات ، خاصة الاقتصادية والفنية ولاقصى ما تسمح به مواردها المتوافرة ، من أجل التوصل تدريجيا للتحقق الكامل للحقوق المعترف بها فى الاتفاقية الحالية بكافة الطرق المناسبة بما فى ذلك على وجه الخصوص تبنى الاجراءات التشريعية .

الأولى : النص على أن خضوع الشعوب للسيطرة الأجنبية

يعد مخالفاً لمبدأ حق تقرير المصير .

« The Subjection of peoples to alien Subjugation a violation of the principle .. ».

الثانية : النص على الحرص على الوحدة الوطنية ، والتكامل

الإقليمي للدول ، حتى لا يتخذ المبدأ ذريعة للاقتصاص

على الدول وتفتيتها . ولقد قررت المادة في هذا

الحد أنه لا يوجد في الفقرات السابقة ما يمكن

تصويره على أنه يخول ، أو يشجع أى عمل من شأنه

التأثير على التكامل الإقليمي أو الوحدة السياسية

للدول المستقلة ذات السيادة^(١) .

الثالثة : النص على أن الأقاليم المستعمرة ، والأقاليم غير

المتمتعة بالحكم الذاتي ، تملك وضعاً قانونياً منفصلاً

عن إقليم الدولة التي تقوم بإدارته^(٢) . والهدف من

هذا النص هو حماية هذه الأقاليم ضد أى انتهاك

محتمل من الدول التي تدير هذه الأقاليم .

« Nothing in the foregoing paragraphs shall be (١)
construed as authorizing or encouraging any action which
would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity, or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour» ,

(٢) هذا هو نص الإعلان :
other non self : governing territory has under the charter a status separate and distinct from the territory of the state administering it, and such separate and distinct status under the charter shall exist until the people of the colony or non-self-governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the charter of the United Nations, and particularly its purposes and principles ».

المبحث الرابع الطبيعة القانونية لمبدأ المصير

ثار خلاف في الفقه الدولي حول الطبيعة القانونية لحق تقرير المصير ، وتنقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة :
الأول : يرى المبدأ مجرد مبدأ سياسى ، لا يدخل في الدائرة القانونية الملزمة •

والثانى : يرى فيه مبدأ قانونيا • وهناك من اتجه الى القول بأنه قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولي الملزم •

فبالنسبة للاتجاه الأول : نرى أن البعض قد زعم أن نصوص ميثاق الأمم المتحدة التى تحدثت عن حق تقرير المصير ، وكذلك القرارات العديدة التى صدرت من الجمعية العامة للأمم المتحدة وأكدت هذا المبدأ ، ليست الا تعبيراً عن اعتقاد سياسى ، يملك بالطبع قوة معنوية ، ولكن ليس له طبيعة قانونية (١) •

أما أنصار الرأى الثانى ، فيرون أن حق تقرير المصير معترف به كواحد من المبادئ الرئيسية للقانون الدولي • وأنه قد أقر من العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة • واعتبر فى العديد من المناسبات ، على هذا الأساس (٢) •

(١) ويردد أنصار هذا الاتجاه أن ميثاق الأمم المتحدة لم يخول الجمعية العامة الحق فى أن تصدر قرارات ملزمة فى مثل هذه المجالات ، فضلا عن أن عدم الموافقة الإجماعية عليها ، وصدورها بالأغلبية ، ينبىء عن عدم تحول ما تضمنته من أحكام الى قواعد دولية ملزمة • تراجع أقوال مندوبى كندا ، والمملكة المتحدة وأستراليا ، والولايات المتحدة الأمريكية بالجنة الخاصة ، وثائق الأمم المتحدة
A/AC. 125/SR. 44 and SR. 69 p. 70.

(٢) يذهب أنصار هذا الاتجاه الى أن هذا المبدأ يعد حجز الأساس فى علاقات الصداقة والتعاون بين الشعوب ، ولا يمكن حدوث أى تطویر فيها ، ما لم يحترم حق الشعوب فى تقرير مصيرها • ويضيفون أن هذا المبدأ يأتى فى المرتبة الثانية من بين أهداف الأمم المتحدة ، اذ ورد فى

وهناك فريق ثالث يتجه الى القول بأن حق تقرير المصير قد صار قاعدة قانونية دولية ملزمة ومن أنصار هذا الاتجاه المقيمه الفرنسي جورج سنل الذى ذهب يقول : « ان الحق فى تقرير المصير قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولى الوضعى ، يستند الى نفس الأسس التى تستند اليها قواعد مثل منع أعمال الاعتداء ، منع التدخل ، احترام حقوق الانسان .. الخ » . فتضمن هذه القواعد فى ميثاق الأمم المتحدة يعبر عن كونها قواعد قانونية ملزمة مقبولة من الأغلبية التى تمثل الأسرة الدولية (١) .

ونحن نرى أن حق تقرير المصير صار قاعدة قانونية دولية . ذلك أن الفرق بين المبدأ القانونى ، والقاعدة القانونية ، يكمن فى أن القاعدة تكون أكثر تحديدا وبلورة من المبدأ . فعندما يتصور تنظيم قانونيا لعلاقة معينة على أساس منطوق مقبول ، وتقبله الارادة الشارعة فى الجماعة على أساس أنه ملزم ، يصبح ذلك التصور مبدأ قانونيا . ويتحول الى قاعدة ، عندما يتبلور فى العمل الدولى . وبالتطبيق المستمر له (٢) . وعلى هذا الأساس نستطيع أن نحكم على حق تقرير المصير . والواقع أن المجتمع الدولى الذى يقبل فى جملته ميثاق الأمم المتحدة اليوم . قد عبر عن اعترافه

الفقرة الثانية من المادة الأولى ، وبعد مبدأ حفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة . يراجع تعليقات الوفود اليوغوسلافية والسورية ، والهندية ، والغانيسية والتشييكوسلوفاكية باللجنة . وثائق الأمم المتحدة A/AC.125/SR.69 and SR.87, 69, 93.

G. Scelle, quelques réflexions sur le droit des peuples (١)
à disposer d'eux mêmes, Cited in H. The Right of Self. Determination from the western Raschofer, viewpoint, international Recht and Diplomatie, 1963, p. 26. olga Sukovic

ومن هذا الراى الفقه السوفيتى فى جملته . يراجع مقال عن حق تقرير المصير ، السابق الاشارة اليه ص ٣٣٥ .

(٢) يراجع فى التفرقة بين المبدأ والقاعدة ، رسالتنا ، نظرية تفصيل الظروف فى القانون الدولى ، القاهرة عام ١٩٧٠ من ٣١ وما بعدها .

بحق تقرير المصير كمبدأ قانوني في المواد الأولى فقرة ٢ . ٥٥ ،
٥٦ (١) . بل تضمنت المادة الأخيرة تعهدا من جانب شعوب الأمم
المتحدة بتنفيذ هذا الحق . وهو ما قامت به الهيئة في العمل .
فلقد ساندت حق الشعوب في تقرير مصيرها : أولا - بإصدار
العديد من القرارات التي بطورته ووضعت تدديدا كافيا له . من بينها
إعلان منح الاستقلال إلى الأقاليم المستعمرة . وتصفية الاستعمار (٢)
والاتفاقيتان الدوليتان لحقوق الإنسان التي سبق أن أشرنا إليهما ،
ثم تقنين اللجنة الخاصة بصياغة مبادئ العلاقات الودية والتعاون
بين الدول .

وقد أنشأت الجمعية العامة بمقتضى قرار تصفية الاستعمار
لجنة تقوم بتنفيذه . وقد نجحت بالفعل في تحقيق استقلال العديد
من المناطق سواء في أفريقيا ، أو في بعض الأقاليم العربية في القارة
الآسيوية منها البحرين وعدن . وقد أجرت اللجنة استفتاء رسميا
بهما على أساس مبدأ تقرير المصير . وأصبح الاستفتاء هو
الأسلوب الأكثر اتباعا لتقرير استقلال الشعوب . وعلى ذلك نرى
أن حق تقرير المصير قد تبلور في العمل الدولي ، وصار قاعدة
قانونية ملزمة .

(١) نصت المادة الأولى على أن من أهداف الأمم المتحدة « إنهاء
العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية
في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها .
» أما المادة ٥٥ فقد ذكرت أنه « رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية
الضرورية لقيام علاقات سلمية وودية بين الأمم ، مؤسسة على احترام المبدأ
الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها
تقرير مصيرها ... » .

أما المادة ٥٦ فقد نصت على أنه « يتعهد جميع الأعضاء بأن
يقوموا بمنع أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع
الهيئة لأدراك المقاصد المتصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين » .
(٢) صدر هذا الإعلان : في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ ، قرار الجمعية
العامة رقم ١٥٩٢ الدورة ٢٥ .

تقرير المصير وحقوق الانسان :

وضعت اتفاقيتا حقوق الانسان اللتين أفرتهما الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ تقرير المصير من بين حقوق الانسان • ولذا ثار التساؤل عما اذا كان يمثل بالفعل هذه الصفة • والواقع أن لهذا الحق خاصية جماعية collective character عندما يعترف بالشعب كمجموعة متميزة من الناس ، وليس لكل فرد منه بشكل مستقل . على ما هو موجه في حقوق الانسان • ولكن من ناحية أخرى • يعبر هذا الحق منفردا أساسيا prerequisite للتمتع بحقوق الانسان • ولذا فقد أمرت بعض الدول في اللجنة الخاصة ، على أن يتضمن التقنين « ان 'خضاع الشعوب للسيطرة الأجنبية يعد انكارا للحقوق الأساسية للانسان » • كما تضمن التقنين واجب كل دولة في أن تعمل خلال تدابير « متركزة أو منفردة على الاحترام العالمي لحقوق الانسان وحياته السياسية ، وفقا للميثاق وأن تعمل على تنفيذها •

الفصل السابع

حماية حقوق الانسان وحياته

أصبحت قضية حقوق الانسان من القضايا التي تشغل المجتمع الدولي في وقتنا الحاضر . ومما لا شك فيه أن ميثاق الأمم المتحدة من أهم الوثائق — ان لم يكن أهمها — التي أنارت هذه القضية على الصعيد الدولي . وأوجد حولها العديد من الدراسات والمناقشات التي لا تزال تدور رحاها في أروقة الأمم المتحدة ، وفي العديد من النجان القانونية التابعة للأمم المتحدة ، وفي نطاق الوكالات المتخصصة ، والمنظمات الاقليمية ، ولا شك أن ذلك يتطلب منا أن نولى دراسة هذا المبدأ أهمية كافية .

وسنبداً دراسة هذا المبدأ ببحث تطور الاهتمام بحقوق الانسان وحياته ، ثم نتعرض بعد ذلك لموقف ميثاق الأمم المتحدة من هذا المبدأ . حيث نبين الى أى مدى كفل حماية حقوق الانسان وحياته الأساسية .

وسنتعرض في هذا الصدد لدراسة القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، وبعد ذلك سندرس تطور حقوق الانسان من خلال العمل في أجهزة الأمم المتحدة .

المبحث الأول

تطور الاهتمام الدولى بحقوق الانسان وحياته

يعد الاهتمام الدولى بحقوق الانسان من المسائل الحديثة العهد نسبيا . فحتى وقت قريب لم يكن القانون الدولى يهتم بغير العلاقات بين الدول كأشخاص مستقلة ذات سيادة ، وهو بالتالى لا يعتبر الفرد شخصا دوليا ، ولا يخاطبه بحقوق ولا يترتب عليه التزامات والنتيجة المنطقية التى تترتب على ذلك هى أن معاملة الدولة للفرد تعتبر من المسائل الداخلية التى لا يجوز للدول ولا للمنظمات الدولية أن تتدخل فيها (١) .

ومع ذلك لم يستطع المجتمع الدولى أن يصبر طويلا على هذا الوضع وخاصة بعد الجرائم الجسيمة التى ارتدتها العديد من الدول ضد الفرد وانسانيته . ان الانسان على كل حال هو غاية كل الأنظمة وما وجدت الدول ولا المجتمعات والمنظمات المختلفة الا لتتحقق له انسانيته ، ولتكفل له أحسن سبل للعيش .

لقد بدأت انتفاضة المجتمع الدولى ضد المعاملة السيئة التى تلقاها جماعات عديدة من دولها أو من الدول الأخرى بتلك المعاهدات العديدة التى طالما أبرمتها بعض الدول الأوروبية لحماية الأقليات الدينية التى تحدد عقيدتها والتى تقطن الدول الأخرى وقد شكلت لجبا دولية مختلطة لتحكم فى أية مخالفات لهذه المعاهدات ، وأعقب

(١) يراجع فى التفاصيل ، الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٦ وما بعدها .

ذلك عقد عدة معاهدات حرمت تجارة الرقيق • والقرصنة (١) •

ولقد كان لقيام منظمة العمل الدولية أثره الهام في الاهتمام الدولي برعاية الانسان وحمايتها في النطاق الدولي عن طريق مشروعات المعاهدات التي تعدها وتصدق عليها الدول الأعضاء • ولقد أدى هذا العمل الى قيام هيكل من الحقوق الانسانية المحترمة من الدول مثل تحريم السخرة ، وحظر التمييز بين الأشخاص في العمل والتوظيف ، وحرية تكوين الجمعيات ، ومنها أيضا الحق في الضمان الاجتماعي والحق في الراحة ، وفي الإجازات الأسبوعية والسبوعية الى غير ذلك • واحتوى عهد عصبة الأمم على نصوص عديدة تقرر حقوق الانسان • وتحميها له في النطاق الدولي • فلقد نصت المادة ٢٢ من العهد على أن تتحمل الدول الأعضاء مسؤولية تطوير وحسين أحوال الشعوب الخاضعة للانتداب • وألقت على عاتق الدول المنتدبة مسؤولية أن تتوفر للشعوب التي تدير اقليمها حرية الاعتقاد والدين بصرف النظر عما اذا كانت قد قامت بما نص عليه عهد عصبة الأمم أم تجاوزه •

ونلفت الانتباه أيضا الى قوانين وأعراف الحرب التي بدأت تتكون من عام ١٨٠٩ في مؤتمر لاهاي وتطورت بعد ذلك في القوانين والأعراف التي تضمنت تخفيف ويلات الحرب وصبغها بالطابع الانساني واتفاقيات جنيف عام ١٩٤٩ • ثم ذلك العرف الذي تكون بعد محاكمات نورمبرج وطوكيو وأقر مبدأ العقاب على جرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية • أما ميثاق الأمم المتحدة فقد اعتبر حماية حقوق الانسان من مبادئ المنظمة الرئيسية على ما سنرى الآن •

(١) Jaques Rochette, L'individu devant le droit international, Paris 1956, p. 1055.

المبحث الثانى

حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحدة

يعتبر ميثاق الأمم المتحدة الوثيقة الدولية الأولى التى تولى حقوق الانسان اهتماما دوليا بالغنا ، وتجعلها فى مقدمة المتاحد والأهداف التى تسعى شعوب العالم الى تحقيقها ورعايتها ، والتى يقع على مختلف أجهزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية عبء اشاعة احترامها فى كل مكان . فهذه ديباجة الميثاق تعلن عزم شعوب الأمم المتحدة على أن تؤكد من جديد ايمانها « بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية » .

وجعلت المادة الأولى من الميثاق من مقامد منظمة الأمم المتحدة « تحقيق التعاون الدولى على حل كل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية وتمعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » . ولكى يضع الميثاق هذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيذه ، أنشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعى ووضع على عاتقه أن يعمل على « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والشعوب بعوامل التطور الاقتصادي والاجتماعى » وعلى أن يشجع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء (١) .

(١) نصت المادة ٥٥ من الميثاق كذلك على أن الأمم المتحدة تعمل على « أن يشجع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » . كما جعلت المادة ٧٦ من الميثاق من أهداف نظام الوصاية : « ح - التشجيع على احترام

ويباشر المجلس هذه الوظائف عن طريق العديد من اللجان التي أنشأها ، ومن أهمها لجنة حقوق الإنسان — والوكالات المتخصصة العديدة التي ترتبط جميعها بالأمم المتحدة بشكل أو بآخر . كما يتحمل مجلس الوصاية هذه التبعات في نطاق الأقاليم الخاضعة للوصاية .

وتثور مشكلة حول القيمة القانونية لهذه النصوص ، ومدى الالتزام الذي تفرضه على الدول وعلى المنظمة الدولية ، حدود حقوق الإنسان . ولا نجد اتفاقا في الفقه بهذا الشأن .

فهناك فريق يقوده كلسن يرى أن هذه النصوص ليست لها قيمة قانونية . فالميثاق لم يفرض على الأعضاء التزاما محددا بأن يمنحوا لرعاياهم الحقوق والحريات المذكورة في ديباجة الميثاق أو في مختلف نصوصه . واللغة التي استخدمها الميثاق بهذا الشأن لا تسمح للقول بأن الأعضاء واقعون تحت التزام قانوني بشأن حقوق وحريات رعاياهم . وكل الصياغات المعنية إنما تشرح أهدافا أو وظائف للمنظمة وليس التزامات على الأعضاء . إنما أن المنظمة ليس لها السلطة بمقتضى الميثاق لكي تفرض على الحكومات الدول الأعضاء الالتزام بأن تضمن للرعايا الحقوق المشار إليها في الميثاق . وحتى كون أن الميثاق — كمعاهدة — يشير إلى أحد الأمور ، ليس في ذاته سببا كافيا للافتراض القائل بأن الميثاق ينرض

حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع : والتشجيع على ادراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم ببعض » ، ونجد أحكاما مماثلة في الفصل الحادي عشر من الميثاق ، والذي تضمن تصريحاً يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، تعهدت فيه الدول التي تضطلع بتبعات عن إدارة هذه الأقاليم ، بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم ، وكفالة تقدمها في مختلف الشؤون ، مع احترام حقوق الإنسان فيها .

التزامات بصدد هذا الأمر • على الأطراف المتعاقدة (١) •

كما يتجه فقهاء آخرون الى القول بأن الميثاق لم يحدد حقوق الانسان التي تحدث عنها • كما أن المنظمة لا تملك التدخل لضمان حقوق الانسان عند خرقها الا اذا حددت المشكلة : لم والأمن الدوليين • وأخيرا فان الميثاق لم ينظم وسائل لحماية حقوق الانسان • ولم يجز للأفراد أو للجماعات أن يتظلما من أى مساس يحدث بحقوقهم (٢) •

(١) كتب الأستاذ مانلى هيدسون فى هذا المعنى يقول : « ان الدول الأعضاء لم يتحملوا بتوقيعهم الميثاق — التزاما قانونيا بمعاملة الأشخاص فى اقليمهم على أساس الاحترام بدون التمييز بينهم على أساس الجنس ، أو اللغة أو الدين ، ان كل ما وافقوا عليه هو ان ينموا التعاون الدولى لهذه الغاية • وتراجع آراء كلسن فى مؤلفه :

Hans Kelsen, The Law of the United Nations London 1956.

p. 29.

« ... the charter does not impose upon the members a strict obligation to grant to their subjects the rights and freedoms mentioned in the preamble or in the text of the charter. The language used by the charter in this respect does not allow the interpretation that the members are under legal obligation regarding the rights, freedoms of their subjects, all the formulates concerned establish purposes or functions of the organization. not obligations of the members, and the organization is not empowered by the charter to impose upon the governments of the members states the obligation to guarantee their subjects the rights referred to in the charter. The fact that the charter, a treaty, refers to a matter is in itself not a sufficient reason for the assumption that the charter imposes obligations with respect to this matter upon contracting parties ».

(٢) يراجع فى التفاصيل :

René Cassin, La Déclaration Universelle

et la mise en œuvre des droits de l'homme, R. D. C., La Haye 1951, p. 79, 249.

ويتجه رأى آخر الى القول بأن احترام حقوق الانسان يأخذ قوته باعتباره أحد المبادئ العامة التى تشكل سياسة المنظمة الدولية . فرغم أنها غير ملزمة قانونا ، إلا أنه لا يمكن تجريدها من أية فائدة ، انه بمعنى آخر يضع سياسة الأمم المتحدة تجاه بعض المسائل ، ويلزمها باتخاذ تدابير معينة قامت بالعديد منها على مدى سنوات عملها (١) .

ويذهب معظم الفقه الدولى الى الاقرار بالصفة القانونية الملزمة لهذه النصوص ، فهذه النصوص تعنى ضمنا أن الدول ملتزمة بأن تعطى لرعاياها حقوقهم الجوهرية . وهذا الالتزام لا يمكن أن يقلل من قيمته ، بالرغم من أن قوته الملزمة قد ضعفت بسبب عدم التحديد الكافى لما يعرف « بحقوق الانسان » . وعدم تنفيذ قائمة هذه الحقوق (٢) . وعلى حد تعبير لوترباخ ، فإنه مما لا شك فيه أنه يوجد التزام ضمنى فى نص المادة ٥٥ من الميثاق التى تقضى بأن الأمم المتحدة سوف تعمل على أن يثبىح فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية ، يحقق هذه الحقوق والحريات فعلا ، وفى نص المادة ١٣ التى تقضى بأن الجمعية العامة ستتشىء دراسات وتصدر توصيات فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية . . . والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع . . . » .

كما أن هناك تحديدا لواجب قانونى نراه فى التعهد الوارد فى المادة ٥٦ (٣) . ويستند هذا رأى كذلك الى الأعمال

والدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوروبية ، المرجع السابق ص ٢٥ .

(١) نقلا عن فرواى ، التنمية الاقتصادية و لقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٧ .

(٢) Guggenheim, *Traité de droit international Public* (٢)

Vol I, geneve 1967, p. 301.

(٣) Lauterpacht, *international law and Human rights*, (٣)

1950. p. 148.

التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، فلقد جاء في تقرير اللجنة ٣/١١ « باضافة التعهد بالتعاون ، نجد أن التعهد يضيف عملا منفصلا يعنى شيئا أكثر من مجرد التعاون . ان مثل هذه الاضافة تعنى أن المنظمة الدولية تستطيع أن تتدخل في المسائل الداخلية . . . أن تعهدا من هذا القبيل . . . من شأنه أن يجعل «مسائل داخلية تدخل في الشؤون الدولية (١) » .

ولهذا المعنى أهمية خاصة ركر عليها العديد من الفقهاء . فالسبب الرئيسي لايراد المادة ٥٦ في الميثاق من الوفد الاسترالى انما هو جعل قيام وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية « من المسائل الدولية » وأبعادها بذلك عن المسائل التي تمتد من هيميم المسلطان الداخلى للدول الأعضاء . ولذا فلقد كتب الأستاذ Brunet تعليقا على النص يقول : « أنه يؤدي الى التفكير بأنه - في المادة ٥٦ ، قد تنازلت الدول الأعضاء - بصدد كل المشاكل التي يثيرها تطبيق المادة ٥٦ - عن اللجوء الى الدفع بدخول المسألة في الاختصاص القومى (٢) » .

ومع ذلك فلا يمكننا أن ننكر أن عدم التجديد الكافي لما يعتبر حقوق الانسان من ناحية ، وعدم وجود طريقة ضد انتهاكات حقوق الانسان في ميثاق الأمم المتحدة . قد أضعفا من القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، لذا نرى في سجل عمل الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥ وحتى الآن ، محاولات متعددة لسد هاتين الثغرتين . وسنرى الى أي مدى أمكن للأمم المتحدة ذلك .

U. N. C. I. D., Doc, 924, 11/12, vol 8, p. 82. (١)

Ren, Brunet, La Garantie international des droits de l'homme, Genève, 1974, p. 167.

(٢) يراجع اقتراح بنه بمؤتمر سان فرانسيسكو .

U. N. C. I. O., Doc, 215, 1/1/10 :

vol 6, p. 545-549.

المبحث الثالث

المقصود بالحقوق الأساسية للإنسان

من العناصر اللازمة لتكوين القاعدة القانونية ، أن يحدد محتواها ومضمونها تحديدا واضحا ، لأنه قبل هذا التحديد ، لا يمكن القول بوجود التزام قانوني محدد على شخص قانوني معين . ولذا كان من اللازم أن تبذل جهود كبيرة لتحديد مضمون حقوق الإنسان وحرياته الأساسية .

ولعل محاولة تحديد حقوق الإنسان وحرياته ، ترجع إلى وقت وضع ميثاق سان فرانسيسكو . فلقد أدخلت عدة اقتراحات استهدفت هذا الغرض ، ووضع « إعلان للحقوق الأساسية للإنسان » ، وذكر اقتراح بنما — طائفة من الحقوق والحريات الأساسية . ولكن اللجنة المعنية رفضت هذا الاقتراح لعدة أسباب ، من بينها ضيق الوقت ، وعدم ملاءمة إدراج قائمة بحقوق الإنسان في الميثاق الدولي ، بسبب أن الصياغة قد لا تتماشى مع التطورات المتقبلة لهذه الحقوق والحريات . ولذلك فلقد أوصت اللجنة ، الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بالنظر في هذا الاقتراح ، وترتيب الآثار المناسبة عليه .

ولذا فلقد شكلت الجمعية العامة منذ بدء عملها لجنة عهدت إليها بصياغة حقوق الإنسان ، وأعدت هذه اللجنة مشروع إعلان عالميا بهذه الحقوق صدر في شكل توصية من الجمعية العامة عام ١٩٤٨ ، وتضمن بالفعل قائمة كاملة بمختلف الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية للإنسان .

وقد جادل البعض في القيمة القانونية لهذا الإعلان ، باعتبار أنه صدر في شكل توصية ، والتوصيات ليس لها بطبيعتها قيمة كاهلة . ولكن العمل الدولي أثبت القيمة الكبيرة لهذا الإعلان ، ورأينا العديد من الدول تضمينه بالكامل في نصوص دساتيرها ،

كما عرضت العديد من المسائل التي انتهكت فيها حقوق من تذا، التي نص عليها الاعلان على الأمم المتحدة .

ومن أهم الخطوات التي اتبعت لتحديد حقوق الانسان ، اعداد الأمم المتحدة لاتفاقيتين ، احدهما تتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للانسان ، والثانية تتضمن حقوقه المدنية والسياسية . ورغم موافقة الجمعية العامة على هاتين الاتفاقيتين منذ عام ١٩٦٦ ، الا أن عددا كبيرا من الدول لم تصدق عليها حتى الآن . ويمثل الاعلان العالمى لحقوق الانسان والعهدين الدوليين المنسار اليهما ، ما يطلنى عليه الآن « الوثيقة الدولية لحقوق الانسان » .

وباستطلاع مضمون هاتين الاتفاقيتين ، نجدهما قد تضمنتا مجموعات الحقوق الأساسية الآتية :

حق تقرير المصير — الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل حق العمل بأجر عادل وفي ظروف ملائمة — حق تكوين النقابات — حقوق تتصل بالأسرة وفي ضمان مستوى معيشى مناسب لها — طائفة من الحقوق الصحية — حقوق تتصل بالتعليم والثقافة — الحقوق السياسية والمدنية مثل، حق الحياة — الحصانة الشخصية للفرد فى جسمه وماله — حرية العقيدة — حق الانتقال — حقوق تتصل بالمحاكمة العادلة — حق تكوين الجمعيات ، وغيرها (١) .

المبحث الرابع

الحماية الدولية لحقوق الانسان

تعتبر هذه المسألة ، من المسائل البالغة الأهمية فى النطاق الدولى . فالى أى مدى يعترف النظام الدولى الحالى بالفرد ،

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا — القانون الدولى لحقوق الانسان، القاهرة ١٩٩٠ ص ٩٠ — دار الكتاب الجامعى .

والى أى مدى يستطيع الفرد أن يدافع عن حقوقه فى المجتمع
الدولى ؟

هذا ما لم نجد اتفاقا عليه فى الفقه . ويمكن أن نقسم الآراء
بهذا الشأن الى ثلاثة آراء :

يتجه رأى الى القول بأن النصوص التى تهتم بحقوق الانسان
تعنى أن هناك قاعدة قانونية جديدة قد ظهرت الى الوجود ،
وهذه القاعدة تلزم كافة الدول باحترامها ، وتقضى بضرورة احترام
حقوق الانسان وحرياته ، ولكن يبقى أن هذه القاعدة تقتصر على
الزام الدول بتنفيذها فى نطاق قوانينها الداخلية فقط (١) . يترتب
على هذا الرأى أن الفرد ليس شخصا دوليا ، ولا تخاطبه قواعد
الدولية بشكل مباشر ، وانما عن طريق دولته ، وعلى هذا الرأى
المدرسة الوضعية فى جملتها .

وهناك رأى آخر يرى أن الفرد هو المخاطب الحقيقى الوحيد
بكل قواعد القانون الداخلية كان أو دوليا ، والى أنه الشخص القانونى
الوحيد المتصور وجوده فى أى نظام قانونى . فالدولة ليست ألا خيالا
قانونيا وبالتالي فهى ليست شخصا دوليا انما هى وسيلة فنية
لادارة المصالح الجماعية (٢) . ويترتب على ذلك أن الشخص يستطيع

(١) فى هذا المعنى : أوبنهايم ، القانون الدولى ج ١ ، ص ٥٨٠
حيث يقول : « بالرغم من أن هذه المعاهدات تتحدث عن حقوق تنقرر للأفراد
مباشرة من أحكامها ، إلا أن ذلك ليس إلا عدم حقسه فى التعبير . فمثل
هذه المعاهدات ليس من شأنها أن تنشئ هذه الحقوق ، وانما تضع واجبا
على الدول فى أن تنفذها عن طريق قوانينها الداخلية ، ومفشيان ،
مقالة السابق الاشارة اليه ، ص ٢٢٤ . ومن هذا الرأى الفقه الشيوعى
فى معظمه . راجع فى هذا الاتجاه المدرسة الواقعية التى يتزعمها جورج سارل
(٢) يمثل هذا الاتجاه المدرسة الواقعية التى يتزعمها جورج سارل
راجع فى شرح هذا الذى مؤلف الدكتور سارل ، عبد الحميد ، القانون
الدولى العام ص ٢٤٠ .

أن يتمسك بحقوقه أمام الهيئات الدولية ، وتمتص هذه الحقوق بالحماية الدولية .

أما الاتجاه الوسط الذي يمثله العديد من الكتاب في فرنسا وغيرها ، فيتجه إلى القول بأن الفرد • ولو أنه ليس شخصاً قائماً نياً مباشراً ، بمعنى أنه لا يجوز له الاتجاه إلى المقيضاء الدولي أو الأجهزة الدولية الأخرى للدفاع عن حقوقه ، إلا أن القانون الدولي قد يهتم به اهتماماً مباشراً ، ويعترف له من ثم بحقوق دولية ، أو يحمله التزامات دولية ، من ذلك حق الأفراد في الدول الأوروبية المشتركة في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان في التظلم إلى اللجنة الأوروبية التي شكلتها الاتفاقية • كذلك حق الأفراد في الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولي في التظلم إلى مجلس الوصاية من انتهاك الدول المستولة عن الإدارة لحقوقها (١) •

ومما لا شك فيه أن الدول لم تعد تستطيع أن تدعى أن لها دلتها للأفراد المقيمين داخلها ، سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، يدخل في نطاق اختصاصها المطلق ، ولا يجوز من ثم مناقشته في الهيئات الدولية • بل إن تقرير حقوق بهذا التوسع للفرد في العديد من المواثيق الدولية • إنما يحمل معنى الالتزام الدولي ، الذي يخرج بطبيعته عن الدائرة الداخلية (٢) •

ومع ذلك لابد من التسليم بأن حماية الفرد في النطاق الدولي لا تزال قاصرة ، إذ يبقى أن المنظمة ليس لها سلطات كافية • تطيع بها أن تسمع شكاوى الأفراد من معاملة دولهم لهم ، وتتخذ الاجراءات القانونية اللازمة ، في كافة الأحوال • ولعل ذلك هو سر

(١) يراجع ، محمد سامي عبد الحميد ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٢٤٤ •

(٢) Kelsen, The Law of the United Nations, York

1950, p. 744.

اهتمام الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة عام ١٩٦٦ ، بهذه المسألة ، وتنظيمها لطريقة تظلم الأفراد من المظالم التي ترتكب ضدهم ، أمام لجنة حقوق الانسان التي أنشأتها الاتفاقية ، ونظم البروتوكول الملحق بها طريقة تظلم الأفراد أمامها والاجراءات التي يمكنها أن تتخذها بصود هذا التظلم (١) .

(١) جاء في هذا البروتوكول : « أن الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية حيث أنه من المناسب من أجل المساعدة على تحقيق أهداف الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ، وتطبيق نصوصها ، أن تمك لجنة الحقوق الانسانية المنصوص عليها في القسم الرابع من الاتفاقية ، وطبقا لما هو منصوص عليه في البروتوكول الحالي ، من استلام ودراسة تبليغات الأفراد الذين يدعون بأنهم ضحايا الاعتداء على أى من الحقوق المبينة في الاتفاقية » ويقضى هذا النظام بجواز أن يتظلم الأفراد من دولهم إذا انتهكت الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية الى اللجنة وبعد استنفاد الدّول المحلية ، وعلى اللجنة أن تفت نظر الدولة الى تبليغات التي تقدم ضدها ، حيث تقوم الأخيرة بتقديم تفسيرات كافية خلال شهرين ، وبعد بحث اللجنة للتظلم على ضوء هذه التفسيرات ، ترسل وجهة نظرها الى الدولة المعنية ، والى الشخص المعنى .

وقد نص البروتوكول صراحة على أنه لا يجوز للجنة استلام أى تبليغ إذا كان يتصل بدولة طرف في الاتفاقية ولكنها ليست طرفا في البروتوكول (المادة ١) .

كما تضمن نصا هاما يقول بأنه « لا تحد نصوص البروتوكول الحالي بأى شكل من الأشكال ولحين تحقيق أهداف قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ (١٥) الصادر في ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ بخصوص الاعلان بمنح الاستقلال للأقطار والشعوب المستعمرة من حق تقديم العرائض الذي يمنحه لهذه الشعوب ميثاق الأمم المتحدة والاتفاقات والمستندات الدولية الأخرى الصادرة في ظل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (المادة ٧) .