بحوث أعضاء هيئة
التدريس بقسم القانون الدولي

مسئولية الأمين العام عن مهامه في مواجهة الدول الأعضاء والغير

الدكتور عيسى حميد العنزي
قسم القانون الدولي
كلية الحقوق - جامعة الكويت

تمهيد وتقسيم:

يتحمل الأمناء العامون جانباً كبيراً من المهام في إدارة المنظمات الدولية وتسييرها، حيث تعتبر المهام الملقاة على عاتقهم بحق جسيمة، فمنها الإداري والسياسي والقانوني والمالي بل والعسكري. وأمام هذا الكم الضخم من المهام يصبح من الوارد أن يصيب الأمين العام في أدائها، وهنا لا تثور أي مشكلة، لكن من المتصور أيضاً أن يجانبه الصواب في أدائه لمهامه مما قد يرتب ضرراً بالغير، كما يمكن أن ترفض بعض الدول الأعضاء في المنظمة الدولية إقرار أحد تصرفاته – لأنه غير مرغوب به منها لسبب أو لآخر – وتفسيرها على أنها نوع من أنواع الخطأ، فهنا يثور التساؤل عن نوع المسئولية التي يمكن أن تترتب في مثل هذه الأحوال. هل هي مسئولية شخصية (مدنية أو جنائية)، أم أنها مسئولية دولية تتحملها المنظمة الدولية بالنيابة عنه لأنه يتصرف باسمها، أم أنها مسئولية ذات طابع خاص لا هي بالمسئولية الدولية ولا بالمسئولية الشخصية ولكن مسئولية سياسية تتناسب وأهمية شخص من تنسب إليه.

إن الإجابة عن هذا التساؤل لا تخلو من الصعوبات، فمن ناحية يتمتع الأمين العام بالسلطة، وحسب القول المأثور «حيث توجد السلطة توجد المسئولية»، ومن ناحية أخرى، فإن المجتمع الدولي لا يحبذ تحميل الأمين العام بأي نوع من أنواع المسئولية، واعتباره محصناً عن جميع أنواع المسئولية مادام أنها تتصل بأدائه لمهام عمله، وذلك تشجيعاً له للإقدام على دفع مسيرة المنظمة التي يمثلها نحو الأمام، وعدم التردد في العمل لما هو في صالحها أو صالح الدول الأعضاء، لمجرد الخوف من الوقوع تحت طائلة المسئولية.

وإن كنا نحبذ إقصاء الأمين العام عن تحمل المسئولية، إلا أننا نود التمييز في هذا المقام بين قيام المسئولية وتحققها من جهة وترتيبها لآثارها من جهة أخرى. كما نود التمييز في مسئولية الأمين العام بين الخطأ المرفقي والذي تتحمل المنظمة الدولية مسئوليتها بشأنه وفقاً لقواعد القانون

الدولي، والخطأ الشخصي للأمين العام والذي يوجب مساءلته شخصياً بعيداً عن المنظمة الدولية ووفقاً للقانون الداخلي المختص[١]، ويتمتع الأمين العام بحصانة أمام القضاء المدني والجنائي على حد سواء تحجبه عن المساءلة، فقد نصت المادة ١٨ من اتفاقية حصانات الأمم المتحدة والتي أقرتها الجمعية العامة في ١٩٤٦/٢/٣١ على أن «...يعفى موظفو الأمم المتحدة من المساءلة القانونية عما صدر عنهم من أقوال أو كتابات أو فعل بوصفهم موظفين بالأمم المتحدة...»[٢]، وكون الأمين العام هو الموظف الإداري الأعلى في الأمانة العامة فبالتالي ينطبق عليه هذا النص، كما أن المادة ١٤ من ميثاق جامعة الدول العربية تنص على أن «يتمتع أعضاء مجلس الجامعة، وأعضاء لجانها، وموظفوها الذين ينص عليهم النظام الداخلي، بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم...»، كما أن المادة ٢٠ من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية، التي وافق عليها مجلس الجامعة في ١٩٥٣/٥/١٠، نصت على الآتي: «(أولاً) يتمتع موظفو الأمانة العامة بجامعة الدولة العربية بصرف النظر عن جنسياتهم بالمزايا والحصانات الآتية: أ – الحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية...»[٣]، كما ورد في نص المادة ١٥ من اتفاقية حصانات وامتيازات مجلس التعاون لدول الخليج العربية الموقعة في ١٩٨٤/٣/١١ ما يأتي: «يتمتع موظفو الأمانة العامة بمجلس التعاون لدول الخليج العربية من تاريخ مباشرتهم العمل بصرف النظر عن جنسياتهم بالمزايا والحصانات التالية: .. ب – الحصانة القضائية عما يصدر عنهم من قول أو كتابة أو عمل بوصفهم موظفين في مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ويستمر تمتعهم بهذه الحصانة سارياً حتى بعد زوال صفتهم الرسمية وذلك بالنسبة لما صدر عنهم من قول أو كتابة أو عمل بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية...»، كما أضافت المادة ١٦ من الاتفاقية ذاتها أنه «بالإضافة إلى المزايا والحصانات المشار إليها في المادة ١٥ يتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون بصرف النظر عن جنسياتهم هم وزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يعولونهم بالوضع المعترف به لرؤساء البعثات الدبلوماسية في أقاليم الدول الأعضاء»، وهو الأمر الذي يشمل الحصانة أمام القضاءين المدني والجنائي. ولكن السؤال الذي يثور هنا، هل حصانة الأمين العام مطلقة، تنفذ حتى في ظل تقصيره في أداء واجباته؟

إننا نرى من وجهة نظرنا الخاصة، أنه على الرغم من الإعفاء القضائي الذي يتمتع به الأمين العام، مادام شغل هذا المنصب الذي يعتبر بمثابة تكليف لا تشريف، فإنه يلتزم بالقيام بجميع التكاليف الملقاة على عاتقه. ولكن هل يعني عدم ممارسة أحد الاختصاصات الموكلة للأمين العام إمكانية تحريك مسئوليته أمام المنظمة الدولية!

---

(١) د. جمال طه ندا، «**مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية**»، الهيئة المصرية العامة للكتاب، (القاهرة، ١٩٨٦)، ص ٧٢.

(٢) **Immunités et Priviléges des Nations Unies,** United Nations Conventions Series, (New York. 1946).

(٣) **مجموعة المعاهدات والاتفاقيات**، جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، (تونس ١٩٨٥)، ص ٤٤.

سوف نحاول من خلال هذه الدراسة التأكيد على أن الأمين العام وعلى الرغم من الحصانات التي يتمتع بها إلا أنه معرض لأن يكون محلا للمسئولية، وخاصة أن المهام الملقاة على عاتقه من الخطورة والحساسية بحيث تستوجب مساءلته. وفعلياً فقد أشعلت الشرارة الأولى في إثارة مسئولية الأمين العام والجهاز الذي يعتليه بمناسبة تدخل منظمة الأمم المتحدة في الكونغو، حيث بدا اصطلاح مسئولية الأمين العام من المصطلحات المألوفة في القانون الدولي العام(٤).

إلا أننا، ومن ناحية أخرى، لا نطالب بمساءلة الأمين العام بالمعنى التقليدي للمسئولية، ولكن ما ندعو إليه هو نوع آخر من المسئولية يتناسب والشخص محل المساءلة. ففي النظم البرلمانية تقتصر مساءلة أعضاء الوزارة الجماعية أو المنفردة على المساءلة السياسية(٥)، ويتم ذلك عن طريق: ١ – تقرير عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء كما هو الحال في الدستور الكويتي(٦) ٢ – طرح الثقة بأحد الوزراء(٧). وبالقياس على هذه النظم في القانون الدستوري(٨)يمكننا الحديث في ظل القانون الدولي عن مسئولية الأمين العام السياسية (الفصل الأول). ومما لا شك فيه أنه لا يوجد في مواثيق المنظمات الدولية ما يمنع صراحة هذا التطوير بقياس المسئولية السياسية في القانون الدستوري عليها في القانون الدولي العام، إلا أن المسألة في هذا الأخير في حاجة إلى نوع من التنظيم(٩)، وتظل المسئولية السياسية المقترحة محصورة في نطاق المنظمة الدولية، لتمكين الدول الأعضاء من مراقبة تصرفات الأمين العام باعتباره ممثلاً لهم في علاقاتهم المتبادلة وفي علاقاتهم مع الغير وإيقافه متى خرج عن حدود التمثيل المناط به. ومن جانب آخر فإنه من المتصور أن تثور مسئولية الأمين العام – من خلال كونه مسئولاً عن أعمال الأمانة العامة وموظفيها – أمام الغير، ولكنها تكون مسئولية مزدوجة في هذه الحالة: مسئولية الأمين العام السياسية أمام الدول الأعضاء، وهي تدخل في نطاق الفصل الأول، كما قد يسبب ضرراً للغير يستوجب التعويض، فهنا لا مناص من إثارة المسئولية الدولية للمنظمة (الفصل الثاني).

---

(٤) Michel Virally, «Les Nations Unies et les affaires du Congo en 1960», **AFDI**, (Paris, 1960), p.583.

(٥) د. عثمان عبدالملك الصالح، «**النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**»، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، (الكويت، ١٩٨٩)، ص ٧١٨ – ٧٢٧.

(٦) مادة ١٠٢ من الدستور الكويتي التي تجنبت تقرير الحق التقليدي للمجلس النيابي في إسقاط الوزارة بكاملها عن طريق سحب الثقة برئيس مجلس الوزراء، وانفرد بأسلوب خاص هو تقرير مجلس الأمة عدم إمكان التعاون معه. د. عثمان عبدالملك الصالح، **المرجع السابق**، ص ٧٢٤.

(٧) مادة ١٠١ من الدستور الكويتي التي تنص على أن «كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً...». د. عثمان عبد الملك الصالح، **المرجع السابق**، ص ٧٢٠.

(٨) Michel Virally, **Op. Cit.**, p. 583.

(٩) Ibid., p. 584.

الفصل الأول
المسئولية السياسية للأمين العام

في محاولة منا للتوفيق بين اعتبارين غاية في الأهمية هما: أهمية شخصية الأمين العام ومكانته من ناحية والحرص على ضمان حسن قيامه بمهامه من ناحية أخرى، فقد آثرنا طرح فكرة المسئولية السياسية للأمين العام في القانون الدولي، وذلك بالقياس على المسئولية السياسية المستقرة في النظم الدستورية، ويمكننا تعريفها بأنها «فقد الأمين العام لثقة بعض أو جميع الدول الأعضاء في المنظمة الدولية متى ما أخل بأحد اختصاصاته أو مارسها على نحو لا يتماشى ومصالح غالبية الدول الأعضاء أو الدولة الأعظم في المنظمة[١٠]، مما يتسبب في إنهاء مهامه قبل أوانها بالاستقالة أو عدم التجديد»[١١].

فالمسئولية السياسية وإن لم تكن رادعة بالنسبة للشخص العادي فيما لو كان موضوعاً لها، إلا أنها رادعة بالنسبة للأمين العام انطلاقاً من حرصه على الحفاظ على سمعته الدولية، وترك بصماته الإيجابية في حياة المنظمة ورغبته في الحصول على ثقة الدول الأعضاء اللازمة لتجديد فترة ولايته، مما يحدو به إلى إنجاز مهامه على وجه يجنبه الوقوع فريسة للمسئولية السياسية.

وفي الواقع ليس الهدف من تقرير المسئولية السياسية إخضاع الأمين العام لنوع من المساءلة التقليدية، وإنما الحرص على دفعه لبذل العناية المطلوبة من أمثاله في إدارة أمور المنظمة الدولية.

وتعتبر الثقة التي منحتها الدول الأعضاء للأمين العام في توليه لمهام عمله هي السند في إثارة مسئوليته السياسية، وتبرز هذه الثقة بشكل جلي في المنظمات الدولية التي لا تتطلب من الأمين العام أداء القسم كما هو الحال في مجلس التعاون لدول الخليج العربية، حيث لا يؤدي الأمين العام القسم كنظرائه في غالبية المنظمات الدولية، وإنما يمنح الثقة من قبل الدول الأعضاء. وحتى أولئك الذين يؤدون القسم فإنه يعتبر من الإجراءات المتبعة في الوظائف ذات الحساسية التي تتطلب توافر الثقة[١٢]، حيث يعتبر هذا الأمر المعنوي – القسم بما يوحي من رسوخ الثقة – هو الموجه الوحيد للأمين العام في أدائه لواجباته.

---

(١٠) مصالح الدولة الأعظم قد تكون مصالحها المباشرة، كما قد تكون مصالحها غير المباشرة المرتبطة بالمصالح المباشرة لأحد حلفائها. فما تعرض له د. بطرس بطرس غالي أواخر العام ١٩٩٦، من هجوم الولايات المتحدة الأمريكية في أعقاب نشره لتقرير لجنة التحقيق العسكرية بخصوص قانا، إنما هو وليد المساس بالمصالح المباشرة بإسرائيل وهي أحد أهم حلفاء الولايات المتحدة الأمريكية أو الدولة الأعظم في الأمم المتحدة، مع أن تصرف الأمين العام لم يكن يشكل أي مساس بالمصالح المباشرة للولايات المتحدة الأمريكية.

(١١) فقد سبق أن قدم عدد من الأمناء العامين استقالاتهم قبل انتهاء فترة ولايتهم بسبب الضغوط التي كانوا يتعرضون لها من قبل بعض الدول الأعضاء، في نطاق الأمم المتحدة السيد/تريجفي لي ١٩٥٢، وفي جامعة الدول العربية السيد/عبدالرحمن عزام عام ١٩٥٢ والسيد/محمود رياض ١٩٧٨ والسيد/الشاذلي القليبي ١٩٩٠.

(١٢) تطبيقاً للمادتين الثانية والثالثة من لائحة شئون الموظفين في جامعة الدول العربية فإن على الأمين العام لجامعة الدولة العربية قبل مباشرته العمل أن يقوم بأداء القسم. كما يقوم الأمين العام للأمم المتحدة بأداء القسم في اجتماع عام أمام الجمعية العامة.

وعليه فيمكن إثارة مسئوليته السياسية استناداً إلى الإخلال بالثقة التي منحته إياها هذه الدول. إلا أن الصعوبة تتمثل في تحديد معيار معين لتقرير الحدود التي يعتبر تجاوزها انتهاكاً لهذه الثقة. حيث إن مدى الإخلال بالثقة الممنوحة للأمين العام أمر تقديري يختلف من دولة عضو إلى أخرى، فما يعتبر إخلالا بالثقة من وجهة نظر بعض الأعضاء ربما لا يعتبر كذلك من وجهة نظر البعض الآخر.

إذن، نخلص إلى أنه بما أن المسئولية السياسية التي تقوم بالنسبة للأمين العام قد تختلف بعض الشيء عن المسئولية التقليدية في القانون الداخلي، إلا أننا لابد أن نعرف أساس هذه المسئولية (الفرع الأول)، ومن ثم، نستعرض أثر تحققها وقيامها في مواجهة الأمين العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول
أساس المسئولية السياسية

المسئولية السياسية هي مسئولية تنبع من طبيعة الاختصاصات الموكلة للأمين العام والتي تمتاز بأن جانباً كبيراً منها يترك لسلطته التقديرية، كما أن مسألة تنفيذها وممارستها أمر يختلف من أمين عام إلى آخر بحسب ما يمتاز به من روح المبادرة، فقد كان للدكتور بطرس غالي الفضل في توسيع مهام قوات الأمم المتحدة لفرض احترام حقوق الإنسان في بقاع مختلفة من أنحاء العالم(١٣)، كما كان للسيد عبدالله بشارة الفضل في تنشيط مجلس التعاون الخليجي على المستوى العالمي وإعطائه الصورة التي يتمتع بها حالياً.

إن الاختلاف بشأن المساءلة السياسية للأمين العام أمر يعزى في البداية للصيغة الاختيارية التي ترد بشأنها بعض الاختصاصات محل الاختلاف وخاصة عندما يكون الالتزام المطلوب منه في مثل هذه الأحوال هو بذل العناية المطلوبة من أمثاله حيث لا يلتزم بتحقيق نتيجة، وفي النهاية فإن الإخلال في بذل العناية المطلوبة من أمثاله أمر محل اختلاف بالنسبة للدول الأعضاء، فمن النادر أن يجمع كافة الدول الأعضاء على نسبة التقصير إلى الأمين العام.

١ – الصيغة الاختيارية في منح الاختصاص:

فكما أوضحنا أن الأمناء العامين في المنظمات الدولية يتمتعون بالحق في ممارسة عدد من الاختصاصات التي تعود لسلطتهم التقديرية من دون غيرهم، كما هو الحال في نص المادة ٩٩ من ميثاق الأمم المتحدة والمادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الجامعة، واللتان منحتا الأمين العام اختصاصين غاية في الأهمية إلا أن نصيهما جاءا بصيغة الاختيار، فجاءت صياغة المادة ٩٩ من

(١٣) Jean-Marc SOREL, «La SOMALIE et les Nations Unies», **AFDI**, (Paris, 1992), p. 60 etc.

ميثاق الأمم المتحدة كالتالي «للأمين العام أن ينبه..»[١٤]، مما يوحي بأن لجوء الأمين العام لممارسة الاختصاص الممنوح له بموجب هذه المادة هو حق مطلق له[١٥]، كما جاءت المرونة في صياغة المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الجامعة كالتالي «للأمين العام أن يسترعي...»[١٦] مما يؤكد النهج الاختياري في هذا الاختصاص. فمادامت قد جاءت كلتا الصياغتين اختياريتين فلا يمكن الارتكاز على امتناع الأمين العام عن ممارسة هذا الاختصاص لإثارة مسئوليته أمام المنظمة الدولية، لأن الأمر يعود إليه وحده ولسلطته التقديرية للأمور في ممارسة هذا الاختيار من عدمه.

كما يمكن للأمين العام أن يقدم التقارير المطلوبة إلى أجهزة المنظمة الدولية من دون أن يضمنها أياً من آرائه الشخصية، وله أيضاً أن يشارك في اجتماعات المنظمة من دون أن يبدي أية آراء شخصية، كما أنه يستطيع أن يتجاهل المبادرة بالدعوة إلى اجتماعات طارئة بالنسبة للمنظمات التي تبيح له ذلك... إلخ.

ولا أحسبني قد أخطأت عندما أقول إن مسئولية الأمين العام قد تثور بالاستناد إلى الشوائب التي يمكن أن تمس نزاهته وحياده[١٧]. فيمكن دائماً التساؤل عن سبب قيام الأمين العام بعمل ما كان يفضل امتناعه عنه أو امتناعه عن عمل كان يحبذ قيامه به، بشأن مسألة تخص إحدى الدول الأعضاء، ولكن الأمين العام امتنع عن ممارسته إلى جانب الدول الأعضاء في الوقت نفسه. فالدول الأعضاء قد تكون لها حجة في الامتناع استناداً إلى بحثها عن مصالحها الخاصة، ولكن الأمين العام الذي يفترض أنه يبحث عن مصلحة المنظمة الدولية والدول الأعضاء فما حجته بشأن هذا الامتناع؟ لذا، تحرص الدول في أحوال كثيرة على إثبات أن هذه المواقف تشكل قرينة على عدم نزاهة الأمين العام وحياده. وبالتالي تستطيع الدولة المتضررة حشد القوى السياسية في المنظمة لإقالة الأمين العام المشار إليه بعدم النزاهة أو عدم الحياد.

٢ – طبيعة التزام الأمين العام، بذل عناية أم تحقيق نتيجة؟

إن العمل المطلوب من الأمين العام – في أغلب الأحوال – هو التزام ببذل عناية وليس التزاماً بتحقيق نتيجة، والعناية المطلوبة منه ليست العناية التي يبذلها الشخص العادي، وإنما هي عناية تتناسب

---

(١٤) تنص المادة ٩٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه «للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الدولي إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدولي».

(١٥) L'article 99 de la Charte permet au Secrétaire Général d'attirer l'attention du Conseil de Sécurite sur..... Le Secrétaire est absolument libre d'user ou non ce pouvoir.
Jurisclasseur de Droit international, Organisation des Nations Unies, l'appareil institutionnel de l'ONU, Fascicule 121-3, 3, (Paris, 1986), p. 14.

(١٦) تنص المادة ١٢ من النظام الداخلي لمجلس الجامعة على أن «للأمين العام أن يسترعي نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تسيء إلى العلاقات القائمة بين الدول العربية أو بينها وبين الدول الأخرى».

(١٧) لقد نسب إلى ثاني أمين عام لمنظمة الوحدة الأفريقية أنزوايكا نجاكي أنه حصل على رشوة من بيت الخبرة الإنجليزي (لونرهو) وكانت من بين الأسباب التي دفعته إلى تقديم استقالته.
د. محمد مصيلحي، «**المنظمات الدولية، ١– النظرية العامة للمنظمات الدولية، ٢– الأمم المتحدة، ٣– المنظمات الدولية المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة**»، دار النهضة العربية، (القاهرة، ١٩٨٩)، هامش ص ٥٢١.

والصفات والقدرات التي وضعها أعضاء المنظمة الدولية في اعتبارهم عند اختياره أميناً عاماً وتتلاءم مع من هو في مثل منصبه، من حيث الكفاءة العالية الوطنية والدولية والسمعة والخبرة... إلخ، أي كما يطلق عليها في القانون الداخلي عناية الرجل الحريص اليقظ، وعليه فإن إخلال الأمين العام في ممارسة مهامه السياسية قد يؤدي إلى إثارة مسئوليته، متى ما خرج عن حسن تقدير الموقف الدولي بصورة لا تتناسب مع صفاته. ولقد أوردت اللجنة التحضيرية لميثاق منظمة الأمم المتحدة – في تبريرها لصياغة نص المادة ٩٩ – اصطلاح مسئولية الأمين العام صراحة، إذ ذكرت بأنه «استناداً إلى المسئولية التي أوكلتها المادة ٩٩ إليه فإنه يتوجب عليه ممارسة أعلى مستوى من التقدير السياسي والفطنة والكمال»(١٨)

٣ – نسبة التقصير للأمين العام تختلف من دولة لأخرى:

كما يجب أن نؤكد أن نسبة التقصير للأمين العام هي مسألة تقديرية تختلف من دولة لأخرى، وعليه فليس من الضروري أن تتفق جميع الدول الأعضاء في المنظمة على توجيه لائمة التقصير إليه. وإن اتفقت الدول على توجيه أصابع الاتهام بالتقصير إلى الأمين العام فهي مسألة خلافية يمكنه الدفاع عن نفسه فيها. ففي الوقت الذي أثنت الدول العربية وغالبية أعضاء الأمم المتحدة على نشر د. بطرس بطرس غالي للتقرير المتعلق بمذبحة قانا، نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل أخذتا بالانتفاض إزاء هذا الإجراء معتبرتان أنه تجاوز من الأمين العام للاختصاصات الموكلة إليه.

وتبقى المسألة في النهاية تعتمد على حجم وثقل الدول التي تساند موقف الأمين العام مقارنة بتلك التي تقف في مواجهته.

وعلى الرغم من إمكانية ثبوت تقصير الأمين العام من وجهة نظر بعض الدول الأعضاء أو جميعها، إلا أن مسئولية الأمين العام السياسية هي مسئولية تفتقد إلى الأثر المباشر، فلا يترتب مثلاً عليها إلزامه بدفع تعويض فوري أو تقديم اعتذار أو إعادة الحال إلى ما كانت عليه... إلخ، وعليه يثور التساؤل الآتي: ما الأثر المترتب على المسئولية السياسية للأمين العام؟

الفرع الثاني
أثر قيام المسئولية السياسية في مواجهة الأمين العام

بما أن المسئولية السياسية تترتب نتيجة عدم توافق المواقف السياسية للأمين العام مع مواقف بعض الدول الأعضاء، فإن الأثر الذي يترتب يجب أن يتناسب وهذا النوع من المسئولية.

(١٨) «La résponsabilité qu'il confère au secrétaire général éxigera de sa part l'exercice des plus hautes qualités de jugement politique, de tact et d'intégritè».
Marie-Claude SMOUTS, «commentaire sur l'art. 99», sous la direction de Jean-Pierre COT et Alain PELLET, **«La Charte des Nations Unies, commentaire article par article»**, éd. Economica, (Paris, 1991), P. 1328.

وعليه فإنه من خلال اطلاعنا على الواقع العملي يمكننا تسجيل نوع من التدرج في أثر هذه المسئولية، وهذا التدرج ينطلق من الاقتصار على إبلاغ الأمين العام بطريق أو بآخر بوجوب تحاشي مثل هذا التقصير في مهامه مستقبلاً، وخاصة بالنسبة للتصريحات أو التصرفات التي يصدرها ولا تتناسب مع توجهات بعض الدول الأعضاء(١٩)، وصولاً إلى حشد المعارضة ضده وعدم التعاون معه لإجباره على إنهاء ولايته فوراً. فقد هوجم الأمين العام لجامعة الدول العربية السيد/الشاذلي القليبي مهاجمة شديدة من قبل بعض الدول الأعضاء – كنتيجة لأسلوبه في إدارة الأمانة العامة إبان أزمة الخليج – حيث وصل الأمر إلى حد الإهانة الشخصية له من قبل بعض الرؤساء العرب، وقد كان هذا هو السبب الرئيسي وراء تقديمه لاستقالته(٢٠). كما استخدم الاتحاد السوفيتي السابق حق النقض (الفيتو) في نهاية عام ١٩٥٠ ضد التجديد للسيد/ تريجفي لي لاتهامه إياه بالانحياز للولايات المتحدة الأمريكية وأنه لا يملك المؤهلات اللازمة لشغل هذا المنصب(٢١). وفي الواقع، فإن هذا الموقف يتضمن في فحواه محاولة سوفيتية لمعاقبة السيد/تريجفي لي نتيجة مواقفه من الحرب الكورية التي توافقت مع موقف الولايات المتحدة، ويبدو ذلك جلياً من خلال الادعاء بعدم امتلاكه للمؤهلات اللازمة لتولي هذا المنصب، وبالتالي ألم يلحظ الروس غياب هذه المؤهلات إلا عند التجديد ولم يرد لها أي ذكر عند تعيينه أميناً عاماً سنة ١٩٤٦ حين صوت بالإيجاب على تعيينه(٢٢). بل وصل الأمر برئيس الوزراء السوفيتي السيد/خروشوف أن طالب – أثناء اجتماع الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة في سبتمبر ١٩٦٠ – بإلغاء منصب الأمين العام بدعوى ثبوت عدم وجود رجال محايدين(٢٣). وتابعنا أيضاً مع بداية عام ١٩٩٦ موقف الولايات المتحدة الأمريكية من التجديد للدكتور/بطرس بطرس غالي والاتهامات التي كيلت في حقه.

---

(١٩) نسب إلى ديالوتيلي أو أمين عام لمنظمة الوحدة الأفريقية استياء بعض الدول لبعض تصريحاته أو ما ذكره في بعض تقاريره عن بعض الدول.

د. محمد مصيلحي، «**المنظمات الدولية، ١– النظرية العامة للمنظمات الدولية، ٢– الأمم المتحدة، ٣– المنظمات الدولية المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة**»، دار النهضة العربية، (القاهرة، ١٩٨٩)، هامش ص ٥٢١.

(٢٠) د. عطية حسين أفندي، «الجامعة العربية وأزمة الخليج»، **السياسة الدولية**، العدد ١٠٤، (القاهرة، أبريل ١٩٩١)، ص ٥٧.

(٢١) د. محمد مصيلحي، مرجع سابق، دار النهضة العربية، (القاهرة، ١٩٨٩)، ص ٤٩٥.

(٢٢) يجب أن ننوه في هذا المقام إلى أنه وعلى الرغم من استخدام اتحاد الدول المستقلة لحق النقض (الفيتو) ضد التجديد للسيد/تريجفي لي إلا أن دعم الولايات المتحدة له أدى إلى استصدار قرار من الجمعية العامة بالتجديد له لمدة ثلاث سنوات من دون الحصول على توصية مجلس الأمن الدولي التي أعاق فيتو اتحاد الدول المستقلة صدورها. وكان قرار الجمعية العامة بهذا الشأن محل خلاف استناداً لمخالفته لنص المادة ٩٧ من الميثاق التي تنص على أن «يكون للهيئة أمانة تشمل أميناً عاماً ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين. وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناءً على توصية مجلس الأمن. والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة».

(٢٣) محمد عبدالوهاب الساكت، «**الأمين العام لجامعة الدول العربية**»، دار الفكر العربي، (القاهرة، ١٩٧٣)، ص٣٦.

كما تستطيع الدول التي ترغب في إثارة المسئولية السياسية للأمين العام الانتظار لحين انتهاء فترة ولايته لإبراز أثرها عند التجديد له فترة ولاية ثانية من خلال العمل على عدم إعادة انتخابه بدعم مرشحين آخرين، بل من الدول من تعمل على طرح مرشحين منافسين له في مرحلة إعادة الانتخاب(٢٤)، كما حصل حين رشحت دولة قطر د. عبدالعزيز الكواري لمحاولة إنهاء انفراد دولة الكويت بتولي مواطنيها لمنصب الأمين العام(٢٥).

وفي أحيان كثيرة تنجح المسئولية السياسية في إيقاع أثرها على الأمين العام، فبسبب هذا النوع من المسئولية أقصي د. بطرس غالي عن حقه في الولاية الثانية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، كما أفلحت في إجبار أمين عام الجامعة العربية الشاذلي القليبي في تقديم استقالته، وكان لها دورها في إيقاف الانفراد الكويتي بمنصب أمين عام مجلس التعاون وترك الباب مواراباً لأقرانهم في بقية دول مجلس التعاون الخليجي.

وفي جميع الأحوال، فإننا نود التأكيد في هذا المقام بأن أثر المسئولية السياسية – في الواقع – لا يعتمد بشكل أساسي على مدى فداحة التقصير المنسوب إلى الأمين العام، وإنما على المكانة والأهمية اللتين تتمتع بهما الدولة التي وقع بمواجهتها تصرف الأمين العام، والموصوف من طرفها بالتقصير. بمعنى آخر، أنه إذا كان تصرف الأمين العام ضاراً أو ماساً بمصالح دولة من الدول العظام في المنظمة الدولية أو أحد حلفائها، فإن ما ينسب إليه في هذه الأحوال هو تقصير شديد قد يترتب عليه أقصى أنواع المسئولية السياسية، وهذا ما كان عندما أصر د. بطرس غالي على نشر التقرير الذي تبنته اللجنة العسكرية التي شكلها للتحقيق في مذبحة قانا في يوليو ١٩٩٦(٢٦). وكان هذا التقرير يدين إسرائيل بوضوح وهي الحليف الأساسي للولايات المتحدة، حيث ما أن أتم د. بطرس غالي فترة ولايته الأولى التي انتهت في ١٩٩٦/١٢/٣١ حتى خلفه – بتدبير من الولايات المتحدة – السيد/كوفي عنان. وهذا الأمر لا ينطبق على الأمم المتحدة فحسب وإنما يمكن قياسه على جميع المنظمات الدولية، فمعظم المنظمات الدولية تخضع بشكل أو بآخر لسياسة الدولة الأقوى، فلا يمكننا أن نتصور أن جامعة الدول العربية تتخذ قراراً ضد مصر مثلاً وبنفس الدرجة لا نتصور أن منظمة المؤتمر الإسلامي تقف موقفاً سلبياً من المملكة العربية السعودية(٢٧).

---

(٢٤) Andre LEWIN «Les Hautes Fonctions Internationales», Colloque d'AIX-EN-PROVENCE, **Les Agents Internationaux**, Société Francaise pour le Droit International, éd. A.PEDONE, (Paris, 1985), p. 78.

(٢٥) حسن أحمد عمر، «أحكام تعيين أمين عام مجلس التعاون»، **جريدة الشرق الأوسط**، عدد ٥١٣٨، (٢٢ ديسمبر ١٩٩٢)، ص٢.

(٢٦) الرسالة المؤرخة في ١٩٩٦/٥/٧ والموجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن الدولي، وثيقة ١٩٩٦/٣٣٧ الأمم المتحدة.

(٢٧) د. جورج جبور، «لماذا تعارض أمريكا تجديد ولاية الأمين العام للأمم المتحدة د. بطرس غالي؟» **الأنباء الكويتية**، العدد ٧٣٣٦، (الكويت ١٩٩٦/١٠/١٦)، ص٢٥.

وعلى العكس من ذلك، إذا كان تصرف الأمين العام ماساً بمصالح دولة بسيطة لا تتمتع بما تتمتع به الدول العظمى من ثقل، فلا شك أنه سوف يفسر على أنه من طبيعة مهام عمله، وفي أسوأ الأحوال، فإنه تقصير غير مقصود من جانبه، والمثال الذي نستدل به هو قوات الأمم المتحدة التي أرسلت بإلحاح من د. بطرس غالي عام ١٩٩٣ إلى الصومال – حينما لم يكن قد دخل في مواجهة مع الولايات المتحدة الأمريكية، حيث دخلت البلاد من دون أن تلقى قبول القوى المسيطرة هناك في ذلك الوقت مما أثار موجة كبيرة من الاستنكارات في هذا الشأن(٢٨). إلا أن هذا الإجراء كونه اتخذ في مواجهة دولة مثل الصومال لا تشكل ثقلاً في الأمم المتحدة فإنه لا يمكنه أن يثير مسئولية الأمين العام السياسية(٢٩)، إلا أن الأمر لا يمنع من إثارة مسئولية المنظمة الدولية، حيث إن ما قامت به قوات الأمم المتحدة من أعمال لا أخلاقية كانت موضوعاً للمطالبات الصومالية ضد الأمم المتحدة والدول الأعضاء التي تتبعها هذه القوات مثل كندا وإيطاليا كما سنرى في الفصل الثاني.

أخيراً نود أن نبين أننا ومن غير غفلة منا لم نتطرق في هذا النوع من المسئولية إلى الشروط الواجب توافرها لقيامها، والاكتفاء بأساس المسئولية وآثارها، وذلك يعود إلى عدم الاتفاق على هذه الشروط، إذ أنها مسئولية تقوم على اعتبارات سياسية في المقام الأول، وتختلف هذه الاعتبارات كما ذكرنا من دولة إلى أخرى.

إلا أن هناك نوعاً آخر من المسئولية، وهي مسئولية المنظمة الدولية ذات نفسها وهي مسئولية دولية، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأنشطة الأمين العام، فقد يكون الأمين العام مسئولاً بوصفه الموظف الإداري الأعلى في الأمانة العامة عن جميع التصرفات التي يرتكبها موظفوه أو مساعدوه، إلا أن مثل هذه المسئولية إذا ما رتبت ضرراً نحو الغير بسبب نشاط الأمين العام، فإنها تتحول إلى مسئولية دولية للمنظمة التي يمثلها هذا الأمين. وتكون المنظمة الدولية مسئولة عن الأعمال التي تصدر عن الأمين العام متى تمت هذه الأعمال بإذن أو تصريح من المنظمة الدولية في حدود اختصاصات الأمين العام ونطاق أعماله الوظيفية وبصفته هذه، وتتحمل المنظمة المسئولية الدولية حتى لو تجاوز الأمين العام حدود اختصاصاته(٣٠)، استناداً لنظرية مسئولية التابع عن أعمال متبوعة.

---

(٢٨) Jean-Marc SOREL, **Op. Cit.,** p. 67.

(٢٩) Ibid., p. 66 - 67.

(٣٠) د. جمال طه ندا، **مرجع سابق**، ص ١٦٧.

الفصل الثاني
مسئولية المنظمة الدولية المترتبة على مسئولية الأمين العام تجاه الغير

كما تتحمل الدولة المسئولة عن أعمال تابعيها في إطار مسئوليتها الدولية، فإن المنظمة الدولية تتحمل كذلك المسئولية عن أعمال موظفيها والتي تلحق ضرراً بالغير. فبعد أن كانت المسئولية الدولية – حتى وقت متأخر – حكراً على الدول، أصبح الأمر مختلفاً بعض الشيء بعد الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية، بموجب الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية عام ١٩٤٩ في قضية السير برنادوت(٣١)، والذي أقر للمنظمات الدولية التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات. فتمتع أي منظمة بالشخصية القانونية – كجامعة الدول العربية مثلاً – يسوغ لها، تبعاً لذلك، أن تتقدم بمطالبات دولية للحصول على تعويض عن الأضرار التي تلحق بها أو بموظفيها نتيجة الأعمال غير المشروعة التي تصدر من الدول أو من المنظمات الدولية الأخرى. وهذا الوضع يستتبع بالتبعية، مساءلتها دولياً عن الأضرار التي تصيب الدول أو المنظمات الدولية نتيجة نشاط منسوب لموظفيها أو صادر عنها نفسها(٣٢).

ولكن إذا كانت الدولة ترتكز على المواطنة (الجنسية) كأساس للحماية الدبلوماسية في الدفاع عن مواطنيها أمام أي اعتداء دولي، فإن المنظمة الدولية ترتكز على الرابطة الوظيفية (موظف دولي) كأساس للدفاع عن موظفيها أمام أي اعتداء دولي. وهو الأمر الذي يثير التساؤل بشأن الأسبقية في حق المطالبة بجبر الضرر بين المنظمة الدولية التي يعمل بها المتضرر والدولة التي يتبعها بجنسيته. وقد كان الرد في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية المؤرخ في ١٩٤٩/٤/١١ الذي يوضح، من ناحية، أنه في حالة تضارب مصالح الدولة والمنظمة الدولية بهذا الشأن فإن القواعد القانونية لا تعطي لإحداهما أولوية على الأخرى، إلا أنه، من ناحية أخرى، أكد على حق الدولة الملزمة بجبر الضرر بعدم دفع التعويض أكثر من مرة(٣٣).

فالمتضرر سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً لا يهمه من ارتكب العمل غير المشروع ضده دولة أو منظمة دولية، وإنما كل ما يهمه أنه تعرض للضرر ويرغب في جبره. لذا، كان لزاماً الإقرار

(٣١) Avis Consult. «Réparations des dommages subis au sérvice des Nations Unies», **CIJ**, 11 Avril 1949, **Réc.**, (La Haye, 1949), p. 180.

(٣٢) د. جمال طه ندا، **مرجع سابق**، ص ص ٣٤ – ٣٥.

(٣٣) «Il pouvait y avoir concurrence des competénces réspectives, aucune règle de droit n'accordant de priorité à l'une ou à l'autre... L'Etat défèndeur ne saurait être contraint de payer deux fois la réparation, un accord dévant être intérvenir à ce sujet».
Daniel Dormoy, **«Droit des organisations internationales»**, éd. DALLOZ, (Paris, 1995), p. 49.

بتحمل المنظمات للمسئولية الدولية، وخاصة في ظل الظروف التي بدأت هذه المنظمات بموجبها تحل محل الدول الأعضاء في كثير من الاختصاصات، الاقتصادية، والعسكرية، والتعليمية، والسياسية... إلخ. فلم يعد من المستبعد أن نرى موظفي المنظمات الدولية يمارسون اختصاصاتهم في أقاليم الدول الأعضاء[٣٤]، مثل ما نرى في الكويت الآن بين الفينة والفينة قوات اليونيكوم الذين يمارسون مهام عملهم في شمال دولة الكويت والتي يشرف عليها أمين عام الأمم المتحدة. وفي عام ١٩٦١ دخلت قوات جامعة الدول العربية لدولة الكويت[٣٥] لمنع العراق من إنجاز مخططاته التوسعية بضم الكويت والتي كانت تعمل تحت رئاسة الأمين العام للجامعة، إلا أنه وعلى الرغم من تمركز قوات درع الجزيرة التابعة لمجلس التعاون الخليجي في المملكة العربية السعودية فإنها تخرج عن إشراف أمين عام المجلس. أما في الأحوال التي تخضع لسلطة الأمين العام (رئاسية أو إشرافية) فمن المتصور أن تصدر عن هذه القوات بعض الأعمال غير المشروعة التي قد تسبب ضرراً للغير، وبالتالي لا مناص من الحديث عن مسئولية الأمين العام أمام الدول الأعضاء، كما ورد في الفصل الأول، أما مسئوليته تجاه الغير، فمادام أنها تمت في حدود اختصاصاته فهي مسئولية المنظمة الدولية. لكن يثور لدينا التساؤل عن الأساس الذي يجعل المنظمة الدولية تتحمل أخطاء موظفيها (أولاً)، وشروط قيام مسئولية المنظمة الدولية (ثانياً)، وآثارها (ثالثاً).

الفرع الأول
أساس المسئولية الدولية للمنظمة الدولية

يقصد بالأساس القانوني لمسئولية المنظمة الدولية الإجابة عن التساؤل فيما إذا كانت تقوم على الخطأ أم الضرر، أي هل يشترط العمل المخالف لقواعد القانون الدولي حتى تلتزم المنظمة الدولية بالتعويض (مسئولية خطئية)، أم يكتفى بحدوث الضرر فقط (المسئولية غير الخطيئة).

بالنسبة للمسئولية الدولية التي تتحملها الدول ليس من السهل القبول بغلبة أي من النظريتين على الأخرى في القانون الدولي، ففي قضايا دولية كثيرة اشترط لقيام المسئولية الدولية توافر قدر من الخطأ، كما هو الحال بالنسبة لقضية Home Missionary Society التي عرضت عام ١٩٢٠ أمام هيئة التحكيم الأمريكية البريطانية[٣٦]، بينما في قضايا أخرى أثيرت المسئولية الدولية بالاستناد إلى

---

(٣٤) الإشراف على العمليات الانتخابية كما تقوم به الأمم المتحدة في الصحراء الغربية، الإشراف على التطعيمات الصحية كما تقوم به منظمة الصحة العالمية، القيام بحفظ السلام كما تقوم به قوات الأمم المتحدة في مختلف أنحاء العالم... إلخ.

(٣٥) رسالتنا في الدكتوراة:
«Le réglement pacifique des différends aux plans international (ONU) et régional (LEA et CCG)»
Thèse de Doctorat, (Univ. de Rennes I, 1995). pp. 205 - 205.

(٣٦) في قضية Home Missionary Society Claim، قال المحكمون إن من القواعد الأساسية في المسئولية الدولية ضرورة توافر عنصر الخطأ أو الإهمال من قبل الدولة، وقد ذهبت محكمة التحكيم لتبين بصورة دقيقة شرط الخطأ في المسئولية حينما قالت:

المخاطر دون النظر إلى الخطأ[٣٧]، كما هو الحال في قضية التحكيم Caire Claim لعام ١٩٢٩ بين فرنسا والمكسيك[٣٨]، وفي أحوال أخرى تختلط النظريتان، كما حدث في قضية التحكيم Janes Claim بين الولايات المتحدة والمكسيك عام ١٩٢٦[٣٩].

It is a well - established principle of international law that no gouvernement can be held responsible for the act of rebellious bodies itself of men committed in violation of its authority, where it is gilty of no breach of good faith, or of no negligence in suppressing in surrection.

د. رشيد حمد العنزي، «القانون الدولي العام، دراسات خاصة عن موقف القانون الدولي من الاحتلال العراقي لدولة الكويت»، حقوق الطبع والنشر للمؤلف، الطبعة الأولى، (الكويت، ١٩٩٧)، ص ٥٥٦ – ٥٥٨.

(٣٧) لا يشترط – كما هو الحال في المسئولية الدولية للدول – أن يكون العمل المنسوب إلى المنظمة غير مشروع، فقد يكون عملاً مشروعاً، ومع ذلك يرتب ضرراً للغير مما يستوجب مساءلة المنظمة وفقاً لنظرية تحمل الأخطار (أو تحمل التبعة). فقد ثبت وتأكد في القانون الدولي قيام المسئولية على الرغم من عدم توافر العمل غير المشروع، وذلك في المجالات التالية:

أ) الاستعمال السلمي للطاقة الذرية: وذلك ما أكدته اتفاقية باريس المؤرخة في ١٩٦٠/٧/٢٩ المتعلقة بالمسئولية المدنية في الاستخدام النووي، اتفاقية فينا المؤرخة في ١٩٦٣/٥/١٩ وبروتوكولها الجماعي الصادر في ١٩٨٨/٩/٢١ حول الموضوع نفسه، وكذلك اتفاقية بروكسل حول المسئولية المدنية في مجال النقل البحري للمواد الذرية والمؤرخة في ١٩٦٢/٥/٢٥.

ب) تلوث البحار والمياه الجارية بالهيدروكربونات والمواد الملوثة: وهو ما أكدته اتفاقيتا بروكسل، المؤرخة في ١٩٦٩/١١/٢٩ بشأن المسئولية المدنية عن الأضرار الناشئة عن التلوث بالنفط، والمؤرخة في ١٩٧١/١٢/١٧ والخاصة بإنشاء صندوق دولي للتعويض عن الضرر الناجم عن التلوث بالنفط، واتفاقية هلسنكي لعام ١٩٩٢ بشأن حماية المياه الجارية عبر الحدود والبحيرات الدولية وحماية البيئة البحرية في منطقة بحر البلطيق، والمعاهدة التي وقعت تحت رعاية المنظمة الدولية للغذاء عام ١٩٩٣ لتحسين احترام السفن للإجراءات الدولية للمحافظة والتنظيم في استغلال مصادر أعالي البحار.

ج) المراكب الفضائية: كما ورد في الاتفاقية الثلاثية بين لندن وموسكو وواشنطن في ١٩٧٢/٣/٢٩، بشأن المسئولية الدولية الناجمة عن الاشياء الفضائية.

ومن الاستعراض السريع يمكننا أن نلاحظ أن جميع الموضوعات سالفة الذكر هي موضوعات حديثة الدخول – نسبياً – في نطاق القانون الدولي، البترول، الذرة، الفضاء الخارجي، وقد وردت على سبيل المثال لا الحصر. وبالتالي يمكننا قياساً على ذلك القبول بإدراج موضوع مسئولية المنظمات الدولية ضمن المسائل التي تقوم على أساس تحمل الأخطار، وخاصة أن المنظمات الدولية حديثة الحلول محل الدول في ممارستها لاختصاصاتها، لذا، لابد من القول بقبول فكرة قيام المنظمات بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن أنشطتها ولو كانت مشروعة.

(٣٨) ذهب المحكم Verzigl إلى أن مسئولية المكسيك في مقتل مواطن فرنسي على أيدي رجال من الجيش المكسيكي تقوم حتى ولو أن هؤلاء الأشخاص قد قاموا بعملهم بالمخالفة للأوامر الصريحة الصادرة لهم بعدم التعرض للأجانب.
د. رشيد العنزي، **المرجع السابق**، ص٥٥٩.

(٣٩) فقد ذهبت هيئة التحكيم الدولية إلى تثبيت مسئولية المكسيك عن إهمالها في محاكمة قاتل السيد/جينز ويدعى كارباجال، وكان شخصية معروفة في المنطقة، وقد شهد حادث القتل مجموعة من الأشخاص وتم إبلاغ الشرطة في الحال، إلا أنها لم تتدخل للقبض على المتهم ومحاكمته.
د. رشيد العنزي، **المرجع السابق**، ص ٥٦٠ – ٥٦١.

فإذا كانت المسئولية الدولية في مواجهة الدول، والتي تعتبر الشخص القانوني التقليدي للقانون الدولي، متأرجحة بين نظريتي الخطأ والضرر، فإننا نؤكد على انسحاب هذا الوضع بالنسبة لمسئولية المنظمة الدولية. وسندنا في تبني وجهة النظر هذه هو الامتداد الذي تميزت به أنشطة المنظمة الدولية، مقابل انحسار اختصاص الدول الأعضاء، والذي يعتبر نوعاً من الغنم الذي تتمتع به المنظمات في وقتنا المعاصر. وأقل الضمانات التي يتوجب على المنظمات الدولية تقديمها لهذه الدول – مقابل ما تنازلت لها عنه من اختصاصات – هو تحملها لكامل المسئولية الناجمة عن أنشطتها حتى لو لم تتسم بالخطأ. فإطلاق النظرية غير الخطيئة، أي التي لا تقوم على الخطأ في حال تعذر ثبوته، كأساس لمسئولية المنظمات الدولية يشكل بوليصة التأمين للدول في ضمان إنجاز المنظمات الدولية لاختصاصاتها على أكمل وجه، وذلك تحت خشية هذه المنظمات من تحمل المسئولية الدولية.

وعملياً فقد تحملت منظمة الأمم المتحدة تعويض بعض الأفراد نتيجة الأضرار التي سببتها لهم قوات حفظ السلام في الكونغو O.N.U.C، وكانت هذه التعويضات محل اعتراض من اتحاد الدول المستقلة، إلا أن الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك رد على هذه الاعتراضات بأن «الأمم المتحدة قد درجت على الدوام على تعويض ضحايا الأضرار التي تثير المسئولية القانونية للمنظمة، وهي سياسة تتماشى مع المبادئ العامة للقانون ومع اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة»(٤٠).

كما تحملت جامعة الدول العربية المسئولية الدولية وقامت بتعويض الموظفين العاملين في مقرها المؤقت في تونس والذين يقدرون بخمسمائة موظف تقريباً(٤١)، إثر الضرر الذي لحقهم بعد عودتها إلى المقر الدائم في القاهرة(٤٢). ويمكننا الملاحظة هنا بأن المقر الدائم لجامعة الدول العربية في القاهرة، وما تم الانتقال إلى المقر المؤقت في تونس إلا لظروف استثنائية، نتيجة تعليق عضوية مصر في الجامعة عام ١٩٧٨، وبزوال هذه الظروف عادت الجامعة إلى مقرها الدائم في القاهرة، وهو ما لا يعتبر مخالفة لقواعد القانون الدولي، وإنما ممارسة لحق من حقوق جامعة الدول العربية، وهو العودة إلى مقرها الدائم، إلا أنها مع ذلك تحملت المسئولية الدولية. مما يؤكد على أن أساس المسئولية بالنسبة للمنظمات الدولية – بخلاف الدول – هو تحمل المخاطر إذا استحال إثبات الخطأ في التصرف المنسوب إليها.

والآن بعد الإقرار بنظريتي الخطأ والضرر في إثارة المسئولية الدولية للمنظمات، فهل تختلف بقية الشروط اللازم توافرها لقيام مسئولية المنظمة الدولية عن تلك اللازمة لقيام مسئولية الدولة؟

---

(٤٠) «L'ONU a toujours eu pour politique d'indémniser les victimes des dommages éngagèant la résponsabilité juridique de l'Organisation... cette politique est conforme aux principes généralement réconnus du droit, ainsi qu'à la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies».
Nguyen Quoc Dinh et autres, **«Droit international public»**, LGDJ, 5ème éd., (paris, 1994), P. 590.

(٤١) د. عطية حسين أفندي، مرجع سابق، ص ٤٥.

(٤٢) RYM Brahimi, «L'impact de la crise du Golfe sur la Ligue Des Etats Arabes», **Les Cahieres de l'Orient**, 1ère et 2ème trimestre, No. 25 - 26, (Paris, 1992), p 39 etc.

الفرع الثاني
شروط قيام مسئولية المنظمة الدولية

لا تختلف الشروط اللازمة لقيام مسئولية المنظمة الدولية عموماً – والمترتبة بسبب تصرف منسوب إلى الأمين العام خصوصاً – عن تلك اللازمة لقيام مسئولية الدول، وهي أن يكون العمل المولد للمسئولية منسوباً إلى المنظمة الدولية (أولاً)، وأن يكون قد ألحق ضرراً بالغير (ثانياً).

(أولاً) يكون تصرف الأمين العام الموجب للمسئولية منسوباً إلى المنظمة الدولية:

تعتبر المنظمة الدولية أحد أشخاص القانون الدولي، شأنها شأن الدولة – فهما شخصان اعتباريان – وعليه، فمن غير المتصور قيام المنظمة الدولية بذاتها بارتكاب عمل يوجب تحملها المسئولية، وإنما هناك عدد من الأشخاص الطبيعيين الذين يتولون التصرف باسمها وبالنيابة عنها، وتولد المسئولية عن تصرفات هؤلاء الأشخاص الذين نطلق عليهم في القانون الداخلي الممثلين القانونيين، وعلى رأسهم الأمين العام.

فالمنظمة الدولية تمارس مهامها عن طريق عدد من الأجهزة والموظفين، ويعتبر الأمين العام – بوصفه الموظف الأعلى للمنظمة – مسئولاً عما يقوم به هؤلاء الموظفين من تصرفات، كما يعتبر مسئولاً عما ينسب إلى جهاز الأمانة العامة من أعمال. وبالتالي ينسب إلى الأمين العام جميع الأعمال التي يقوم بها موظفو الأمانة العامة، كما يعزى إليه، بوصفه القائد الأعلى لقوات حفظ السلام، ما تتسبب فيه هذه القوات من أضرار.

ولمساءلة الأمين العام لابد من استمرارية الرابطة الوظيفية بينه والمنظمة الدولية التي يمثلها، فلا يمكن أن ننسب إلى الأمم المتحدة ما يقوم به السيد بطرس غالي حالياً من تصرفات. كما لا يمكننا أن ننسب – في الوقت الحالي – لجامعة الدول العربية أي تصرف من تصرفات السيد الشاذلي القليبي. وبالتأكيد أيضاً لا يمكننا أن ننسب لمجلس التعاون لدول الخليج العربية أي تصرف من تصرفات السادة عبدالله بشارة أو فاهم القاسمي، بعد انقطاع الرابطة الوظيفية.

إلا أننا يجب ألا أن نتجاهل التزام الأمين العام – دون غيره من موظفي المنظمة الدولية – بوجوب المحافظة على أسرارها، فقد ورد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ١٩٤٦/١/٢٤ والمتعلق بشروط تعيين الامين العام ألا يتولى أي منصب حكومي بعد انتهاء ولايته مباشرة، كونه على اطلاع بجميع أسرار المنظمة الدولية ومدى علاقتها بأعضائها[٤٣]. فهنا يظل الأمين العام مسئولاً على الرغم

(٤٣) The resolution adopted on 24 January 1946, Terms of appointment of the Secretary-General: «....1- The terms of appointment of the Secretary-General shall be such as to enable a man of eminence and high attainment to accept and maintain the position... (b) Because a Secretary-General is a confident fo many governments, it is desirable that no Member should offer him, at any rate immediately on retirement, any governmental position in which his confidential information might be a source of embarrassment to other Members, and on his part a Secretary-General should refrain from accepting any such position...».

من انقطاع الرابطة الوظيفية بوجوب استمرار الولاء بالمحافظة على أسرار العمل الذي كان يقوم به[٤٤].

إلا أن ممثلي الدول الأعضاء، على الرغم من مشاركتهم في أعمال الأجهزة المختلفة للمنظمة الدولية، شأنهم كشأن الموظفين الدوليين، فإن المنظمة الدولية لا تكون مسئولة عن تصرفاتهم إلا إذا تمت باسمها[٤٥]، أما إذا تمت باسم دولهم فهنا تثور المسئولية الدولية للدولة التي يتبعها هذا الممثل، كما أن القرارات التي تتخذها أجهزة المنظمة الدولية وتسبب ضرراً للغير تتحمل المنظمة نتائجها، وهي أمور تخرج عن نطاق مسئولية الأمين العام.

فما يتمتع به الأمين العام من اختصاصات، تختلف سعتها من منظمة دولية إلى أخرى، ويستطيع القيام بها بنفسه أو ينيب فيها أحد مساعديه أو موظفيه، إنما يستمدها من مواثيق المنظمة التي تنص عليها صراحة أو ضمنا، لذا، فهي تنسب للمنظمة الدولية، إلا أن الأمين العام يتحمل المسئولية السياسية في مواجهة الدول الأعضاء، وتتحمل هذه الأخيرة المسئولية الدولية في مواجهة الغير.

(ثانياً) أن يسبب تصرف الأمين العام المنسوب للمنظمة ضرراً للغير:

من غير المتصور قيام المسئولية في حق المنظمة الدولية ما لم تستند المطالبة إلى وقوع الضرر، فالضرر هو قوام المسئولية وعنصر أساسي من عناصرها[٤٦]، وعليه تلتزم المنظمة بجبر الضرر الذي تعرض له الغير من جراء ممارستها لنشاطها.

يقصد بالضرر، المساس بمصلحة مشروعة لأحد أشخاص القانون الدولي العام، وهذا المساس قد يتم بشكل مباشر بأن تتعرض مصالح الدولة ومرافقها للضرر بسبب تصرف منسوب إلى الأمين العام، أو بشكل غير مباشر كأن يتضرر أحد المواطنين أو بعضهم من جراء تصرف منسوب إلى الأمين العام في أداء مهامه، وبتوافر شروط معينة[٤٧] تضفي الدول الحماية الدبلوماسية على مواطنيها لمطالبة المنظمة الدولية عن الأضرار التي تعرض لها مواطنوها بسبب تصرف منسوب إلى تابعها، الأمين العام. ولابد أن ننوه بأن منح المواطن للحصانة الدبلوماسية هو حق للدولة، إن

---

(٤٤) كما قررت الجماعة الأوروبية للفحم والصلب أنه من غير المسموح به قيام كبار موظفيها خلال ثلاث سنوات من تاريخ تركهم لأعمالهم بممارسة أي نشاط آخر في الصناعات الداخلة تحت اختصاص الجماعة.
انظر:
د. محمد مصيلحي، «**المنظمات الدولية**»، مرجع سابق، ص ٥٣٠.

(٤٥) كأن يصدر قرار بتكليفهم للقيام بإحدى المهام باسم المنظمة الدولية كالوساطة أو التحقيق أو المساعي الحميدة... إلخ.

(٤٦) د. جمال طه ندا، **مرجع سابق**، ص ١٧٧.

(٤٧) يلزم لتمتع أي مواطن بالحماية الدبلوماسية لدولته شروط أربعة:
أ – التمتع بالجنسية الفعلية لبلاده، ب– أن يتعرض للضرر بسبب تصرف غير مشروع، ج– أن يكون نظيف اليد، د – أن يطرق أبواب التقاضي الوطنية المعتادة.

شاءت منحته إياه، وإن شاءت حجبته عنه، وفي الغالب تعرض الدول عن منح مواطنيها الحماية الدبلوماسية لتحاشي المواجهة مع المنظمات الدولية، وخاصة إذا كانت تتمتع بعضويتها، وهذا الأمر يبرر ندرة حالات المسئولية الدولية للمنظمات على الساحة الدولية.

كما قد يكون الضرر مادياً يلحق بالأملاك والمنشآت التابعة للشخص الدولي أو تابعيه من موظفين ومواطنين، فإنه قد يكون معنوياً أيضاً عندما يكون هناك مساس بالكرامة والسيادة والمكانة الدولية التي يتمتع بها شخص من أشخاص القانون الدولي. ومن صور الأضرار المادية التي تحملتها المنظمة الدولية ما نتج عن تصرفات القوات المتدخلة في الكونغو من أضرار لحقت بعض المواطنين واستوجبت التعويض، ويعتبر هذا النوع من الضرر منسوباً إلى الأمين العام باعتباره المسئول عن إرسال وتجديد وإنهاء مهام هذه القوات. كما أن من صور الأضرار المعنوية التي تحملتها المنظمة الدولية عدم الاحترام لما تتمتع به مباني الأمم المتحدة من حصانات حين قصفت إسرائيل المبنى الذي لجأ إليه المدينون في قانا في جنوب لبنان، وبالفعل قدمت إسرائيل اعتذاراً عن هذا التصرف كما دفعت التعويضات المقررة بهذا الخصوص. كما قد يترتب كلا الضررين كنتيجة لفعل واحد، كما هو الحال في القضية الأخيرة.

الفرع الثالث
آثار المسئولية الدولية للمنظمة الدولية

يتفق كتاب القانون الدولي على أن الأثر المترتب على المسئولية الدولية هو التعويض، بنوعيه المادي والمعنوي – والمساءلة الجنائية الدولية بعيدة المنال، وذلك لأن المسئولية إما أن تكون مدنية يترتب عليها التعويض، وإما أن تكون جنائية ويترتب عليها في هذه الحالة العقاب، إلا أنه في ظل غياب السلطة المركزية الواحدة التي تتولى العقاب فمن الصعب تصور المسئولية الجنائية(٤٨).

ولكننا لا نتفق ووجهة النظر هذه لأنه أصبح من الثابت في وقتنا الحالي إمكانية معاقبة الدول المخطئة متى ما تمادت هذه الدول في انتهاك قواعد القانون الدولي ورفضت الانصياع لما يفرضه عليها المجتمع الدولي من تعويضات كفيلة بجبر الضرر. وعملياً فقد تمت معاقبة العراق بسبب رفضه الانصياع لقرارات مجلس الأمن الدولي المتعلقة بحرب تحرير الكويت حيث مازال يرزح تحت الحصار الدولي الذي تشرف عليه الأمم المتحدة، كما تمت معاقبة الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية بسبب رفضها تسليم اثنين من المواطنين الليبيين المتهمين بالتسبب في انفجار الطائرة الأمريكية التي سقطت فوق لوكيربي في اسكتلندا حيث مازالت الأمم المتحدة تمنع الرحلات الجوية من وإلى ليبيا وتمنع كذلك شراء المنتجات البترولية الليبية، كما تمت معاقبة الصرب بسبب إصرارهم على حرب الإبادة ضد المسلمين في البوسنة والهرسك. وبالتالي لا يمكننا أن نتجاهل العقاب الذي

(٤٨) د. علي إبراهيم، «**الحقوق والواجبات الدولية في عالم متغير**»، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، (القاهرة، ١٩٩٥)، ص ٥٧٥.

يمكن أن يلحق الدول، وإنما يمكننا القول بأن الأثر المترتب في الغالب هو التعويض، ولكن في حال التمادي ورفض أداء هذا التعويض قد يدفع المجتمع الدولي إلى التضافر من أجل إيقاع العقوبة للضغط على المخطئ(٤٩).

فإذا تصورنا ما ينسب إلى الأمين العام من تقصير يمكن أن يوصف انتهاكاً فاحشاً لقواعد القانون الدولي الإنساني، فهي فرضية يمكن أن ترتب المسئولية الجنائية الدولية للأمين العام، فكما يمكن أن يعاقب مسئولو الدول كمجرمي حرب، كما حصل بالنسبة لمجرمي الحرب النازيين واليابانيين، ومجرمي الحرب من القادة والجنود الصرب وأخيراً في رواندا، فلا بأس من تصور خضوع الأمين العام لنفس السبب محلاً للمسئولية الجنائية الدولية، كأن يتجاهل طلب قوات إحدى الدول بوقف العمليات القتالية المقررة بموجب الفصل السابع لميثاق الأمم المتحدة، أو يتجاهل طلب أحد الأطراف المتقاتلة بنقل رغبته بالاستسلام للطرف الآخر في نزاع متبادل، أو يتجاهل طلب ممثل إحدى الدول بطلب عقد دورة استثنائية لأحد الأجهزة لبحث الوضع الإنساني المتدهور في بلاده مما يسبب المزيد من الضحايا... إلخ. ففي جميع هذه الأحوال لا مناص من الحديث عن رفع الحصانة التي يتمتع بها الأمين العام عن طريق الجهة التي منحته إياها – المجلس الأعلى بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي ومجلس الجامعة بالنسبة لجامعة الدول العربية والجمعية العامة بناءً على توصية مجلس الأمن بالنسبة للأمم المتحدة – تمهيداً لمحاكمته كمجرم حرب بشأن التقصير في مهامه بحيث يتسبب في انتهاكات صارخة للقانون الدولي الإنساني، وإن كانت هذه المسئولية الجنائية، كما ذكرنا، أمراً بعيد المنال.

ولكن الأثر المترتب عادة على المسئولية التي تتحملها المنظمة الدولية عن التصرفات التي تبدر عن أمينها العام في حدود تأديته لمهامه ينحصر في التعويض الذي يتكفل بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر، إلا أن هناك من الأضرار التي يتحملها شخص القانون الدولي ولا يعتد إلا بالتعويض المعنوي المتمثل في تقديم الاعتذار، أو التصريح بأن التصرف المنسوب للشخص الدولي لم يكن مقصوداً... إلخ، وبالفعل فقد طالب زعماء صوماليون الأمم المتحدة بدفع تعويضات، والاعتذار عن أعمال عنف ارتكبتها في الصومال قوات تابعة للمنظمة الدولية خلال مهمة السلام بين عام ١٩٩٢ – ١٩٩٤ على أساس أن قوات الأمم المتحدة قامت بأعمال عنف مثل القتل والاغتصاب والتعذيب والإهانة والسجن، مشيرين إلى ما كشفت عنه كندا وبلجيكا وإيطاليا من تورط جنود لهم في هذه الممارسات(٥٠).

---

(٤٩) ولا يشترط دائماً أن يتم العقاب تحت مظلة الأمم المتحدة، فقد قامت جامعة الدول العربية بالعمل على مقاطعة إسرائيل نتيجة احتلالها للأراضي العربية المحتلة حيث كانت دولة الكويت من ضمن الدول التي كانت تقاطع إسرائيل بالتنسيق مع ما تتخذه الجامعة العربية من قرارات. كما قاطعت الدول العربية جمهورية مصر العربية إثر توقيعها لاتفاق كامب ديفيد مع إسرائيل عام ١٩٧٨.

(٥٠) الأنباء الكويتية، العدد ٧٥٩٦، الكويت، ١٩٩٧/٧/١٢، ص١.

ولكي تتحقق آثار المسؤولية لابد أن يلجأ المتضرر – متى ما توافرت الشروط اللازمة لقيام مسئولية المنظمة الدولية – إلى الوسائل المعروفة في القانون الدولي لحل المنازعات الدولية سلمياً وهي، المفاوضة(٥١)، والوساطة، والمساعي الحميدة، والتحقيق والتوفيق(٥٢)، والتحكيم(٥٣) والقضاء الدولي.

إلا أننا يجب أن نضع في اعتبارنا أن بعض محاكم العدل في المنظمات الدولية، مثل محكمة العدل الدولية ليس من اختصاصها الفصل في المنازعات التي يكون أحد أطرافها المنظمات الدولية(٥٤)، وذلك وفقاً لما ورد في نص المادة ٣٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية(٥٥)، ويقتصر دور المنظمات الدولية – المصرح لها بذلك من قبل الجمعية العامة – على طلب الرأي الإفتائي للمحكمة(٥٦)، إلا أنه في الإمكان أن تتولى الدول ترسيخ دعائم المسئولية الدولية من خلال اتفاق الدول المعنية مع المنظمة الدولية على أن تتولى المنظمة طلب الرأي الاستشاري للمحكمة حول أحد التصرفات محل الخلاف والقبول مقدما بالتزام الطرفين بالرأي الاستشاري كحكم ملزم، وهو الموقف الذي اتبعته اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦(٥٧). إلا أنه من الضروري أن نضع في اعتبارنا أن تعدد وسائل تسوية المنازعات الدولية يعفينا من محاولة التحايل على نصوص النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وذلك باختيار سبيل آخر للتسوية.

---

(٥١) «L'ONU inclut dans tous ses baux et contrats une clause standard d'arbitrage pour le règlement de tous différends, recommandant de tenter d'abord de les résoudre par la négociation».
Ralph ZACKLIN, **«Résponsabilité des organisations internationales»,** Colloque sur La résponsabilité dans le système internationale, organisé par la Société Francaise pour le Droit International. éd. A. Pedone, (Paris, 1991), pp. 93 - 94.

(٥٢) انظر رسالتنا في الدكتوراة **Op, Cit..**

(٥٣) اتفاقية المقر الموقعة عام ١٩٦٠ بين منظمة الصحة العالمية والحكومة السويسرية والتي نصت على أن المنازعات المتعلقة بهذا الشأن تفض عن طريق التحكيم.

(٥٤) En fait les organisations n'ont pas toujours accès aux organismes internationaux apte a résoudre les diffèrends qui peuvent les opposer aux Etats.
Daniel Dormoy, **«Droit des organisations internationales»**, éd. DALLOZ, (Paris, 1995), p. 47.

(٥٥) تنص المادة ٣٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن:
«١– للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي ترفع للمحكمة.
٢ – للمحكمة أن تطلب من الهيئات الدولية العامة المعلومات بالقضايا التي تنظر فيها. وتتلقى المحكمة ما تبتدرها به هذه الهيئات من المعلومات. كل ذلك مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في لائحتها الداخلية ووفقاً لها.
٣ – إذا أثير في قضية معروضة على المحكمة البحث في تأويل وثيقة تأسيسية أنشئت بمقتضاها هيئة دولية عامة أو في تأويل اتفاق دولي عقد على أساس هذه الوثيقة، فعلى المسجل أن يخطر بذلك هذه الهيئة وأن يرسل إليها صوراً من المحاضر والأعمال المكتوبة».

(٥٦) انظر:
Daniel Dormoy, **Op. Cit.**, p. 47.

(٥٧) د. مفيد محمود شهاب، «**المنظمات الدولية**»، الطبعة العاشرة، دار النهضة العربية، (القاهرة، ١٩٩٠)، ص ١٠٧.

وبالفعل فقد أدت منظمة الأمم المتحدة مبلغاً من التعويض، بسبب الأضرار التي لحقت بالأملاك والأشخاص نتيجة لمخالفة قواتها في الكونغو لقواعد النزاعات المسلحة، ومن خلال الحماية الدبلوماسية لدول هؤلاء الضحايا. وتمت تسوية هذه المسألة عن طريق الاتفاقيات، وخاصة تلك التي عقدت بين بلجيكا والأمم المتحدة في ١٩٦٥/٢/٢٠ وبموجبها دفعت الأخيرة تعويضاً للأولى يقدر بـ ١,٥ مليون دولار أمريكي(٥٨).

وقد اتضح من خلال عودة بعض أفراد الوحدات الكندية المشاركة في قوات الأمم المتحدة في الصومال تحت مسمى (إعادة الأمل)، أن اثنين من الجنود الكنديين، وأثناء خضوعهما للتفتيش في مطار مونتريال الكندي، كانا يخفيان بين أمتعتهما شريط فيديو يفضح الممارسات اللاإنسانية التي كانا يمارسانها خلال وجودهما في الصومال(٥٩). وعلى الرغم من خضوعهما للقضاء الجنائي في كندا، إلا أن جمهورية الصومال تستطيع منح المواطنين المتضررين من مثل هذه الاعتداءات الحماية الدبلوماسية، وتقوم بتمثيلهم في مطالبة الأمم المتحدة بجبر الضرر الذي تعرضوا له. وفي إطار العملية نفسها فقد اعترف عدد من الجنود الإيطاليين بممارستهم لعدد من الانتهاكات لحقوق الإنسان أثناء مشاركتهم في إعادة الأمل(٦٠). كما حدث أن انتهك قائد كندي لقوات حفظ السلام في سراييفو قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان عندما احتجز لنفسه ثلاث فتيات مسلمات بوسنيات لتحقيق رغباته غير المشروعة(٦١).

وننوه إلى أنه على الرغم من إقرار قواعد القانون الدولي لمسئولية المنظمة الدولية، إلا أن حالاتها في الواقع العملي نادرة، وذلك أما لأن الدول ترفض – كما ذكرنا – منح مواطنيها الحماية الدبلوماسية لتحريك المسئولية الدولية للمنظمة التي يدخلون في عضويتها، أو بسبب تنظيم مسألة جبر الضرر من خلال معاهدات دولية بين المنظمات الدولية والدولة التي تمارس فيها أحد أنشطتها(٦٢) كما أوضحنا أعلاه.

كما أن الأمر لا ينقضي بعد تسوية آثار المسئولية بين الغير والمنظمة الدولية، فلهذه الأخيرة

---

(٥٨) Daniel Dormoy, Op. Cit., P. 48.

(٥٩) راديو كندا الدولي، أخبار الساعة التاسعة مساءً بتوقيت الكويت، ١٩٩٣/٣/٢٥.

(٦٠) مقال للكاتب فيصل الزامل في جريدة الأنباء الكويتية ١٩٩٧/٦/٢٤، ص ٣٢.

(٦١) د. نبيل بشر، «المسئولية الدولية في عالم متغير»، الطبعة الأولى، مطبعة عبير، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٧٩.
وقد أصدرت بالفعل المحكمة المشكلة لمحاكمة مجرمي الحرب في يوغسلافيا السابقة بشأنه حكماً بالسجن مدى الحياة، في منتصف مارس ١٩٩٨.

(٦٢) «Il est plus fréquent, par contre, que la résponsabilité de l'organisation soit dégagée à priori: soit par une rénonciation de tel Etat à exércer sa protection diplomatique à l'encontre de l'organisation internationale soit par la prise en charge par l'Etat ou l'organisation exérce une activité, des dommages qui pourraient être causés à ses réssortissants».
Nguyen Quoc Dinh, Partick Daillier et Alain Pellet, **«Droit International public», éd. LGDJ, Paris 1994,** P. 744.

أن تعود على الأمين العام لاسترجاع ما أدته من تعويضات لصالح الغير، إلا إذا أثبت الأمين العام أن تصرفه تم من دون خروج على الاختصاصات والحدود المرسومة له، فهنا لا يمكن للمنظمة الرجوع عليه، أما إذا أثبت المسئولية المشتركة بينه وبين المنظمة فيتحمل جزءاً من التعويض الممنوح للمتضرر وتتحمل المنظمة الجزء الباقي كل بحسب حجم مشاركته في المسئولية. إلا أننا نرى بأن تشجيع روح المبادرة لدى الأمين العام يتطلب تحمل المنظمة الدولية للمسئولية كاملة من دون الرجوع للأمين العام متى تمت تصرفاته في حدود المواثيق الأساسية واللاحقة ووفقاً للقرارات الصادرة من أجهزة المنظمة وتحقيقاً لصالح المنظمة وعموم أعضائها.

الخاتمة

إن القانون الدولي من أكثر القوانين تطوراً، حيث يتضح ذلك جلياً بعد أن كانت المسئولية الدولية حكراً على الدول دون غيرها من أشخاص القانون الدولي، أصبحت المنظمات الدولية تنافس الدول في خضوعها للمسئولية الدولية. إلا أن المسألة الأكثر حساسية هي تلك المسئولية التي تثور بسبب الموظف الإداري الأعلى في المنظمة الدولية، الأمين العام، حيث يعتبر بما يتمتع به من سلطات – في بعض المنظمات الدولية – في ممارسته لاختصاصه أشبه ما يكون بالدول الأعضاء. وهذه السلطات قد يصيب الأمين العام في أدائها، كما قد يخيب في ذلك، كما يمكن للأمين العام بموجب اختصاصه إحراج بعض الدول الأعضاء أحياناً بكشف انتهاكاتها ومخالفاتها للنصوص، مما يفقده دعمها، بل في بعض الأحيان تحشد هذه الدول جهودها ضده، مما يثير في كثير من الأحيان السؤال فيما إذا كان من حق الأمين العام القيام بعمل ما؟ أو كان من حقه الامتناع عن عمل ما؟

كل ذلك يفتح لنا الحديث عن مساءلة الامين العام، وهذه المساءلة تنقسم إلى ثلاثة أقسام.

أولاَ: مساءلته عن الأعمال الخارجة عن نطاق اختصاصه فهي تخضع للقضاءين الجنائي والمدني واللذين لا يمكنهما مساءلته بسبب الحصانة التي يتمتع بها، ويمكن لمن منحه إياها أن يصدر قراراً برفعها عنه، وهي مساءلة لا تدخل في اختصاصنا لأنها خارج النطاق الوظيفي للأمين العام. كما يخرج عن نطاق دراستنا أيضاً مثول الأمين العام أمام جهات قضائية باعتباره ممثلاً عن المنظمة الدولية، حيث لا يثير هذا المثول مساءلة الأمين العام.

ثانياً: مساءلته من قبل الدول الأعضاء بسبب خروجه عن الحِمى المقررة لاختصاصه. إلا أن حدود اختصاص الأمين العام وإن كانت محددة في عدد من النصوص، فطبيعة مهامه ومصلحة المنظمة الدولية وعموم الدول الأعضاء تفرض عليه في أحيان كثيرة تجاوز هذه الحدود. لكن هذا التجاوز قد يلقى قبولاً من بعض الأعضاء، إلا أن البعض الآخر قد يرفض هذا التجاوز، مما يفتح باب المواجهة بين الأمين العام ومعارضيه من الدول الأعضاء، الذين يبدأون بتنشيط جميع النصوص التي من شأنها أن تشكل سلاحاً لمواجهة الأمين العام، وهو ما آثرنا أن نطلق عليه مسمى المساءلة السياسية – اشتقاقاً من مساءلة الوزراء في القانون الدستوري – التي تنحصر بين عدم التعاون معه لإظهار فشل مهامه مروراً بمعارضة التجديد له وانتهاءً بترشيح منافسين لحرمانه من تولي منصبه لولاية تالية.

ثالثاً: يمكن لتصرف الأمين العام وفقاً لاختصاصه أن يسبب ضرراً للغير، وهو ما يتوافر فيه شروط مسئولية المنظمة الدولية، إلا أننا نضيف إلى الشروط التقليدية (عمل غير مشروع يسبب ضرراً والعلاقة السببية) وجوب أن يكون العمل غير المشروع صادراً من الأمين العام، وبالتالي ينسب إلى المنظمة الدولية استناداً لمسئولية التابع عن أعمال متبوعه، وتلتزم المنظمة بتسوية آثار

الضرر الذي وقع على الغير، ويمكنها الرجوع بالتالي على الأمين ما لم يكن الأمين العام ملتزماً بحدود اختصاصه وفقاً للنصوص الأساسية أو التكميلية للمنظمة الدولية.

على الرغم مما ذكر بشأن مسئولية الأمين العام، إلا أن الواقع العملي سجل حالات محدودة من المساءلة السياسية بهدف تشجيع الأمين العام على المبادرة حتى خارج حدود اختصاصه، مادامت تحقق مصلحة المنظمة وعموم الدول الأعضاء، فكما تتعرض جهود الدول الأعضاء للإصابة بالفشل، فكذلك الأمين العام. كما أن هناك ندرة لحالات المسئولية الدولية للمنظمات، ويعود ذلك بسبب رفض الدول منح مواطنيها للحماية الدبلوماسية التي تخول مساءلة المنظمة، والمنظمات الدولية تحجم عن مساءلة بعضها بعضاً بسبب بعض الأخطاء في العمل، لأن من شأن هذه المساءلة أن تؤثر عكسياً في توطيد عرى التعاون بين المنظمات الدولية. كما أن الوسائل القضائية مقفلة عموماً وبشكل أولي أمام مساءلة المنظمات الدولية كما هو الوضع في نظام محكمة العدل الدولية. إلا أن بقية وسائل التسوية السلمية للمنازعات الدولية مازالت مفتوحة.

ونرجو في ختام هذه الدراسة أن تكون لبنة أولى في سبيل بنيان النظام القانوني لمسئولية الأمناء العامين للمنظمات الدولية عن حسن أداء مهامهم.

ملخصات البحوث
باللغة الإنجليزية