جامعة الدول العربية
المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (م ع / د ٢ (١٩٧١ ـ ١٢)

مذكرة
في بشأن تنسيق وتوحيد الأنظمة الاساسية للمنظمات والهيئات العاملة في نطاق الجامعة

أصدر مجلس جامعة الدول العربية في دور انعقاده العادي الخامس والخمسين القرار رقم ٢٧٣٧ الخاص بتنسيق وتوحيد الأنظمة الاساسية للمنظمات والهيئات العاملة في نطاق الجامعة ، ومقتضى هذا القرار وافق المجلس على ما انتهت اليه اللجنة القانونية الدائمة من :

أ ـ مناشدة الدول الاعضاء في الجامعة والتي هي اعضاء في المنظمات المتخصصة ، وحث الجمعيات أو المجالس في تلك المنظمات على اتخاذ قرار تشترك وفقا له أجهزة تلك المنظمات مع جهاز الجامعة في بحث توحيد أنظمتها وتنسيق قواعد التعاون بينها وبين الجامعة عن طريق لجنة تشكل لهذا الغرض برئاسة الأمين العام للجامعة وعضوية وزراء أو رؤساء أو امناء (سكرتارية) المنظمات ومن يقع عليهم الاختيار من الخبراء القانونيين وغيرهم ـ وذلك بعد الحصول على الموافقة المبدئية لمجلس الجامعة وجمعيات أو مجالس المنظمات المذكورة على اسس وقواعد هذا التوحيد وذلك التنسيق .

وتحدد مهمة هذه اللجنة طبقا لما يأتي :

١ـ في مجال توحيد الأنظمة الأساسية للمنظمات المتخصصة :

اعداد مشروع نموذجي للمواثيق المنشئة للمنظمات المتخصصة العاملة في نطاق الجامعة .

٢ـ في مجال تنسيق التعاون بين الجامعة والمنظمات :

اعداد مشروع نموذجي لاتفاقات التعاون بين الجامعة وبين المنظمات .

٣ـ أن تسترشد اللجنة في البنود المتقدمين بالمبادىء والاسس التي أقرتها اللجنة القانونية الدائمة في هذا الشأن .

ب ـ عرض ما تعده اللجنة من مشروعات نموذجية سواء لمواثيق المنظمات أو اتفاقات التعاون على كل من مجلس الجامعة والاجهزة التشريعية للمنظمات استهدافا لما يأتي :

١ـ تعديل مواثيق انشاء المنظمات القائمة حاليا كى تتواءم قدر الامكان والمشروع النموذجى .

٢ـ التزام المشروع النموذجى المذكور فيما يتقرر انشاؤه مستقبلا من منظمات متخصصة .

٣ـ تعديل اتفاقيات التعاون القائمة حاليا بين الجامعة والمنظمات بما يتفق والمشروع النموذجى لها .

٤ـ التزام هذا المشروع النموذجى عند عقد هذه الاتفاقيات مستقبلا وقد ارسلت الامانة العامة للجامعة تطلب الى المنظمة تنفيذ هذا القرار .

وقد كان المؤتمر العام للمنظمة قد قرر فى دور انعقاده الأول دعوة المدير العام للمنظمة لاعداد دراسة تتضمن وسائل تحقيق التعاون بين المنظمة وجامعة الدول العربية وهيئاتها المتخصصة وبرامج التعاون المقترحة فى هذا الشأن ويفوض المجلس التنفيذى فى اقرار هذه البرامج والدراسة (قرار م ع / د ١ (١٩٧٠) ق ـ ١٥)

وقد أعدت الامانة العامة لجامعة الدول العربية مشروعين أولهما : بالمبادىء والاسس التى يجرى على مقتضاها توحيد الانظمة الاساسية بين المنظمات العاملة فى نطاق الجامعة وثانيهما : بالمبادىء والاسس التى يجرى على مقتضاها عقد اتفاقات الوصل بين جامعة الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة ، وهما مرفقان ، وطلبت عرض هذه الاسس على مجالس المنظمات للحصول على موافقتها المبدئية عليها قبل انعقاد اللجنة التى تشكل لوضع مشروعى الاتفاقين المشار اليهما .

وقد قمنا بمراجعة المشروع الأول الخاص بالمبادىء والاسس التى يجرى على مقتضاها توحيد الانظمة الاساسية بين المنظمات العاملة فى نطاق الجامعة ، وقد تضمن ان الاتفاقية تصدر باسماء جميع الدول العربية الاعضاء فى الجامعة ويشار فى ديباجتها الى ميثاق الجامعة ، وأن تكون للمنظمة شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة ، وأن تتضمن الاتفاقية النص على اغراض المنظمة ، وأن تكون عضويتها مفتوحة للدول الاعضاء فى الجامعة وفلسطين دون شروط . ولجميع الأقطار العربية الاخرى بناء على طلب يقدم الى المنظمة وأن يكون المرجع فى قبولها للجهاز التشريعى بالمنظمة ، كما نص على الأجهزة التى تتكون منها للمنظمة وهى جمعية عامة أو مؤتمر عام ومجلس تنفيذى وادارة عامة ، كما نص على أن يكون لكل دولة عضو صوت واحد ويكتفى بالاغلبية العادية بالنسبة الى اقرار المسائل فيما عدا تعديل اتفاقية المنظمة ، ونص على كيفية تكوين ميزانية المنظمة من انصبة الدول ـ وقد تضمن المشروع كيفية تحديدها ـ ومن الموارد الأخرى ، كما نص على وضع نظام موحد للمزايا والحصانات ، وقد اوضح المشروع كيف يتم

نفاذ الاتفاقية والانسحاب منها وفض الخلافات بين المنظمة وأحد الدول الاعضاء وحل المنظمة وتصفيتها .

وكل هذه النصوص لا تخرج عن تقنين المبادىء والاسس المقررة فى شأن المنظمات الدولية وقد روعيت عند انشاء المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، وليس لنا عليها الا ملحوظتين :

الاولى : أن مشروع الاتفاقية عندما تحدث عن الاجهزة التى تتألف منها المنظمة ذكر بالنسبة الى اجتماع المؤتمر العام وأو الجمعية العامة التى تتألف من ممثلى الدول والبلاد الاعضاء أنها تجتمع مرة كل عام ويجوز أن تدعى لعقد دورات غير عادية .

ونظرا لأن اجتماع الجمعية العمومية او المؤتمر العام مرة كل عام قد لا تدعو اليه طبيعة العمل بالنسبة الى بعض المنظمات مثل المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم التى تضع برامجها لمدد طويلة وقد اقتضى ذلك أن ينص فى دستورها على أن تعقد ميزانيتها عن عامين وأن يكون اجتماع مؤتمرها العام مرة كل عامين ، فيقترح أن يكون النص فى هذا الشأن اكثر مرونة بأن ينص على أن تجتمع الجمعية العمومية أو المؤتمر العام مرة كل عام أو عامين حسب طبيعة العمل بالمنظمة .

الثانية : أنه نص فى الفقرة الاخيرة من البند الثانى من المادة الخاصة بالتصويت فى الجمعية العامة ، على أنه يلزم بالنسبة الى تعديل اتفاقية المنظمة موافقة ثلثى عدد الاعضاء ومصادقة مجلس الجامعة على قرار المنظمة فى هذا الشأن حتى يكون التعديل نافذا وملزما للجميع وفى حالة رفض مجلس الجامعة المصادقة فيصير التعديل نافذا اذا وافقت المنظمة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع عدد الاعضاء .

والواقع أن تطلب مصادقة مجلس الجامعة على قرار المنظمة فى شأن تعديل اتفاقيتها فيه اطالة للاجراءات بدون مقتض ، ذلك أن أغلب الدول الاعضاء فى المنظمة اعضاء فى ذات الوقت فى مجلس الجامعة ، اما باقى اعضاء مجلس الجامعة الذين ليسوا اعضاء فى المنظمة فانهم بسبب عدم اشتراكهم فى نشاط المنظمة قد لا يلمسون الضرورات العملية التى تقتضى التعديل ، هذا على أنه بعد قيام المنظمة وتمتعها بشخصية معنوية مستقلة تصبح هى صاحبة الاختصاص فى اجراء التعديل وقد اعترف لها النص المقترح بهذا الحق فجعل المرجع هو التعديل للمنظمة فى نهاية الأمر .

كما قمنا بمراجعة المشروع الثانى الخاص بالمبادىء الاساسية التى يجرى على مقتضاها عقد اتفاقات الوصل بين جامعة الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة ، وقد تضمن الاعتراف للوكالة المتخصصة بحرية عملها فى مجال اختصاصها ، وبحق جامعة الدول العربية

فى ممارسة رقابة غير مباشرة على نشاط الوكالة عن طريق توصيات يصدرها مجلس الجامعة وعن طريق تقديم المنظمة تقريرا سنويا عن اعمالها ونشاطها ومشروع ميزانيتها الى مجلس الجامعة لدراستهما واصدار ما تراه من توصيات بشأنها ، كما نص على تبادل الجامعة والمنظمة التمثيل فى هيئاتها المختصة وواجب المنظمات فى تقديم ما تطلبه هيئات الجامعة ومخاصة مجلس الجامعة ، كما نص المشروع على تشاور الجامعة والوكالة المتخصصة فى شتى المسائل ذات الاهمية المتبادلة وتشاورهما كذلك فى شأن تعاون المنظمة مع الوكالة الدولية المناظرة ، وقد تضمن الاتفاق النص على أن للجامعة والمنظمة المتخصصة الاتفاق معا على القيام بمشروع مشترك بقصد تحقيق اهداف ذات فائدة مشتركة ، كما نص على أن على الوكالة المتخصصة أن تضع شروط استخدام موظفيها مع مراعاة انسجامها مع شروط الاستخدام المعمول بها فى الجامعة وعلى الالتجاء الى هيئة تحكيم اجبارى لفض المخلافات الناشئة عن تفسير او تطبيق الاتفاق ، واشتراك المنظمة فى اللجنة الاستشارية التى يرأسها الأمين العام للجامعة والتى تعمل على التنسيق والتعاون بين المنظمات العربية المتخصصة ، وأخيرا فقد تضمن مشروع الاتفاق النص على كيفية تعديله ونفاذه .

ولنا على هذا المشروع الملاحظات الآتية :

أولا أنه نص فى البند الثانى على حق جامعة الدول العربية فى ممارسة رقابة غير مباشرة على نشاط الوكالة عن طريق توصيات يصدرها مجلس الجامعة اليها وواجب الوكالة فى تقديم بيان بما اتخذته من اجراءات لتنفيذ هذه التوصيات ، كما نص فى البند الثالث على أن لمجلس الجامعة أن يصدر الى المنظمات توصيات فى شئون معينة وعلى المنظمة تقديم بيان بما اتخذته من اجراءات لتنفيذ هذه التوصيات .

والواقع ان ما ورد فى البند الثالث لا يعدو ان يكون ترديدا لما نص عليه فى البند الثانى ، وليس هناك من خلاف سوى أن عبارة التوصيات وردت فى البند الثانى عامة وفى البند الثالث مخصصة بشئون معينة .

ونرى الاكتفاء بما نص عليه فى البند الثالث مع تعميمه ليشمل التوصيات فى شتى المسائل ، كما نرى أنه لا داعى لعبارة حق جامعة الدول العربية فى ممارسة رقابة غير مباشرة على نشاط الوكالة عن طريق توصيات يصدرها مجلس الجامعة "اكتفاء بتقرير حق مجلس الجامعة فى اصدار توصيات الى المنظمات تقوم بدراستها وتقديم بيان الى مجلس الجامعة بما يتم فى شأنها .

ثانيا — أنه نص فى البند السابع على أن تتشاور الجامعة والمنظمة بشأن تعاونهما مع الوكالة الدولية المتخصصة المناظرة والتمثيل العربى فيها ويصدق مجلس جامعة الدول العربية على اى اتفاق تعقده المنظمة المتخصصة العربية مع نظيرتها الدولية .

والواقع أنه لا محل لتطلب تصديق مجلس الجامعة على الاتفاقات التي تعقدها المنظمة المتخصصة العربية مع نظيرتها الدولية طالما أن للمنظمة شخصية معنوية مستقلة تخولها الحق في عقد مثل هذه الاتفاقات في مجال تخصصها وقد اعترف لها مشروع الاتفاقية بحرية عملها في هذا المجال .

ثالثا — أن هناك بعض مسائل أغفلت الإتفاقية النص عليها ويجب أن يتضمنها مشروعها ، وهذه المسائل هي :

أ — تبادل الجامعة والمنظمات القرارات التي تصدرها هيئاتهما المختلفة من مؤتمرات ومجالس ولجان .

ب — عدم الاكتفاء بما نص عليه في البند العاشر من أن الوكالة المتخصصة تضع شروط استخدام موظفيها مع مراعاة انسجامها مع شروط الاستخدام المعمول بها في الجامعة ، بل يتعين أن يكون النص شاملا وجوب توحيد نظم الموظفين والنظم المالية ونظم العلاج الطبي وصندوق الادخار بما يكفل التنسيق الكامل بين الجامعة والمنظمات حتى يتيسر ندب ونقل العاملين وتبادل الخبرات بين الجامعة والمنظمات .

جـ — أن يضاف الى ما نص عليه في البند ١٢ من مشروع الاتفاقية من اشتراك المنظمة المتخصصة في اللجنة الاستشارية التي يرأسها الأمين العام لجامعة الدول العربية والتي تعمل على التنسيق والتعاون بين المنظمات والجامعة وضرورة اجتماع هذه اللجنة مرة على الأقل كل ستة شهور ووجوب عرض توصياتها على مجلس الجامعة ومجالس المنظمات لاتخاذ ما تراه من قرارات بشأنها .

ونرى في ضوء هذه الملاحظات أن تكون الاسس التي يجرى على مقتضاها التعاون بين جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم على النحو الآتي :

١ — المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم وكالة متخصصة تعمل على تحقيق الاهداف الواردة في ميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الوحدة الثقافية العربية ودستورها .

٢ — تتشاور الجامعة والمنظمة في شتى المسائل ذات الأهمية المتبادلة لتدعيم جهودهما بغية تحقيق الاغراض المشتركة ويدخل في ذلك حق كل منهما في اقتراح مواد تتدرج في جدول أعمال مجالسهما وهيئاتهما المعنية .

٣ — تتبادل الجامعة والمنظمة التمثيل في هيئاتهما المختصة فتدعو الجامعة المنظمة لارسال مندوبين عنها يشاركون في اعمال مجلسها ولجانها بدون حق التصويت ، وتدعو المنظمة الجامعة لارسال مندوبين عنها يشاركون في اعمال هيئاتها بدون حق التصويت .

٤ — تتبادل الجامعة والمنظمة القرارات التي تصدرها هيئاتهما المختلفة من مؤتمرات ومجالس ولجان .

٥ — تقدم المنظمة الى جامعة الدول العربية ما تطلبه هيئاتها والمنظمات التي تعمل في نطاقها من مشورة أو خبرة أو احصاءات أو بيانات فيما يتصل بمجال عملها وفقا لما يقضي به دستورها .

٦ — لمجلس الجامعة أن يصدر توصيات الى المنظمة تقوم بدراستها وتقدم البيانات مما يترخص في شأنها .

٧ — تقدم المنظمة تقريرا سنويا الى مجلس الجامعة على أعمالها ونشاطها لدراسة وابداء ما يرى من ملاحظات تعرض على مجلسها التنفيذي ومؤتمرها العام .

٨ — تعنى المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم في عقد اتفاقات مع المنظمات الدولية المناظرة في مجالات تخصصها .

٩ — العمل على توحيد نظم الموظفين والنظم المالية ونظم العلاج الطبي وصندوق الادخار ومكافأة ترك الخدمة ويكون لكل من العلاج الطبي وصندوق الادخار وترك الخدمة هيئة واحدة للجامعة والمنظمات وتؤدي المنظمة لهذه الهيئات نصيبها المستحق عن الموظفين التابعين لها وذلك تحقيقا للتنسيق الكامل حتى يتيسر تدريب ونقل العاملين وتبادل الخبرات بين الجامعة والمنظمات .

١٠ — انشاء لجنة برئاسة الأمين العام وعضوية مديري المنظمات للعمل على التنسيق والتعاون بين المنظمات وبينها وبين الجامعة ، وتنعقد هذه اللجنة مرة على الاقل كل ستة أشهر وتعرض توصياتها على مجلس الجامعة ومجالس المنظمات لاتخاذ ما تراه من قرارات بشأنها .

١١ — الالتجاء الى هيئة تحكيم لفض الخلافات الناشئة عن تفسير أو تطبيق هذا الاتفاق تشكل من عضو يختاره كل من الطرفين ويختار الطرفان في اختيار العضو الثالث وذلك الى حين قيام محكمة العدل العربية .

١٢ — يصبح هذا الاتفاق نافذا بعد اقراره من مجلس الجامعة والمؤتمر العام للمنظمة ، ويتم تعديله بالرضاء المتبادل وذلك بعد ستة اشهر من اعلان احد الطرفين الآخر برغبته في التعديل .

والأمر معروض على المؤتمر العام رجاء الموافقة على الاسس والوسائل المقترحة لتحقيق التعاون بين جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم .