جـــامعة الـــوادي

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

السنة الثانية ليسانس

محاضـــرات فـي المنـظمات الـدولية

الأستاذ: د.علي شتيوي----------السنة الجامعية: 2021/2020

مقدمـــة

لقد ارتبطت فكرة التنظيم الدولي بظهور الحاجة إلى تنظيم مجتمع الدول، الذي تحول من مجرد مجتمع يضم عدد من الدول، تسعى كل منها بمفردها إلى تحقيق مصالحها ولو على حساب باقي الدول، إلى مجتمع دولي منظم مزود بهيئات ترعى مصالحه المشتركة، وقد كان الدافع إلى هذا التحول هو رغبة الدول للعيش في سلام دائم، هذا من جهة، ومن جهة ثانية زيادة حاجة الشعوب والأمم إلى التعاون وتكاتف الجهود في شتى المجالات لخدمة الإنسانية، فكان للقانون الدولي التقليدي أن يواكب هذا التحول بدوره، ليتطور من قانون يهتم بتنظيم العلاقات فيما بين الدول فقط، إلى قانون يتسع لتنظيم علاقات المجتمع الدولي في مجموعه وبمتغيراته المتلاحقة.

وقد أسفر هذا التطور عن ظهور أشخاص دولية أخرى إلى جانب الدول، لتتولى بدورها القيام بشؤون المجتمع الدولي المشتركة، سواء كان ذلك للتكفل بكافة أوجه التعاون أو التخصص في مجال معين، وقد سميت هذه الأشخاص الوليدة في المجتمع الدولي بـ: "**المنظمات الدولية**"، التي كانت بداية ظهورها متواضعة ثم انتشرت وتطورت حتى أصبح لها الآن من المبادئ والأسس الراسخة والمتميزة، ما جعلها تشكل فرعاً جديداً للقانون الدولي يسمى: "**قانون التنظيم الدولي**"، بل الأكثر من ذلك يجزم بعض فقهاء القانون الدولي أن هذا العصر هو عصر المنظمات الدولية، وقد يأتي يوم –في نظرهم– تتحول فيه المنظمة إلى حكومة فدرالية عالمية أو إقليمية.

ولعل تشعب وتنوع المصالح المشتركة بين الدول وخصوصيتها في بعض الأحيان والتي تتولى المنظمات الدولية رعايتها، كان له الأثر الواضح في تحديد طبيعة وهدف المنظمة في حد ذاتها، فنهاك المنظمات العالمية التي ترعى شؤون المجتمع الدولي برمته، وهناك المنظمات الإقليمية التي ترعى شؤون عدد من الدول تجمع بينها عوامل جغرافية أو دينية أو لغوية أو تاريخية، ونتيجة لحاجة المجتمع الدولي لتنظيم العلاقات فيما بين أعضائه في مجالات محددة، ظهرت الوكالات أو المنظمات المتخصصة التي تُعنى بمسائل فنية معينة.

وبغرض بيان كل تلك المسائل سنقسم هذه المحاضرات إلى أربعة فصول، نتناول في الأول النظرية العامة للمنظمات الدولية، وفي الثاني المنظمات الدولية العالمية، ونفرد الفصل الثالث للحديث عن المنظمات الدولية الإقليمية، على أن نخصص الفصل الأخير للمنظمات الدولية المتخصصة.

الفصل الأول

النظرية العامة للمنظمات الدولية

تحتل دراسة النظرية العامة للمنظمات الدولية أهمية كبيرة، باعتبارها تتضمن مجموعة القواعد والمبادئ العامة التي تحكم نشأة هذه المنظمات ونشاطاتها، بغض النظر عن الأحكام الخاصة بكل منظمة دولية على حدة، لأنها تختلف من منظمة إلى أخرى حسب الوثيقة المنشئة لكل منها.

وسوف نحاول ضمن هذا الفصل أن نلقي نظرة على أهم المفاهيم الأساسية التي تحدد الإطار المعرفي والنظري للمنظمات الدولية، حيث نستهل ذلك بمفهوم المنظمات الدولية، ثم نعرج عن الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، كما تلقي إطلالة سريعة على نظام العضوية في المنظمات الدولية، مروراً بالتطرق لأجهزة المنظمات الدولية، فاختصاصات المنظمات الدولية، وصولاً لموارد المنظمات الدولية.

المبحث الأول

مفهوم المنظمات الدولية

يقر جانب كبير من الفقه الدولي أن "التنظيم الدولي" و"المنظمات الدولية" مصطلحين مترادفين، وذلك انطلاقاً من الترابط والتلازم الدائم بين قانون التنظيم الدولي وقانون المنظمات الدولية، غير أن البعض يذهب إلى أن مصطلح المنظمات الدولية مستقل عن التنظيم الدولي، على اعتبار أن هذا الأخير سابق في وجوده عن المنظمات الدولية، لأن التنظيم الدولي عرف أنماطاً متعاقبة من التنظيمات كالأحلاف والتكتلات والاتحادات، وما المنظمات الدولية إلا أسلوب مستحدث من أساليب التنظيم الدولي، وهو ما يستدعي منا تعريف المنظمات الدولية في مطلب أول، وبيان أنواعها في مطلب ثاني.

المطلب الأول: تعريف المنظمات الدولية

لقد اختلف فقهاء القانون الدولي حول وضع تعريف جامع مانع للمنظمات الدولية، ولعل مرد ذلك الخلاف هو تباين طبيعة وأهداف واختصاصات وعدد الدول الأعضاء في المنظمات الدولية العاملة في الساحة الدولية، الأمر الذي نتج عنه تعدد التعريفات والاختلاف حول حصر الخصائص المميزة للمنظمات الدولية، وهو ما سنتولى بيانه في فرعين مستقلين كما يلي:

الفرع الأول: تعدد تعريفات المنظمات الدولية

لما كانت المنظمات الدولية تُنشأ لتحقيق أغراض مختلفة، فقد اختلفت نظرة الفقهاء في تعريف هذه الكيانات، فقد عرفها الأستاذ/ محمد طلعت الغنيمي بأنها: "مؤتمر دولي يكون على مستوى الحكومات، مزود بأجهزة لها صفة الدوام، ومُكنة التعبير عن إرادتها"، أما الأستاذ/ علي صادق أبو هيف فقد عرفها بأنها: "تلك المؤسسة المختلفة التي تنشئها مجموعة من الدول للاضطلاع بشأن من الشؤون الدولية العامة المشتركة"، وهي في نظر الأستاذ/ صلاح الدين عامر: "هيئة تتفق مجموعة من الدول على إنشائها ككيان مستقل، للعمل على تحقيق مجموعة من الأهداف، وتمنحها من أجل ذلك بعض السلطات والاختصاصات التي يتكفل الميثاق المنشئ للمنظمة ببيانها وتحديدها"، وعرفها الأستاذ

علي يوسف الشكري بأنها: "كيان قانوني دولي مستمر تنشئه مجموعة من الدول، تجمع بينها مصالح مشتركة تسعى إلى تحقيقها، ويتمتع هذا الكيان بإرادة ذاتية مستقلة يتم التعبير عنها بأجهزة خاصة ينشئها ميثاق المنظمة".

ما يلاحظ على التعريفات السابقة أنها اتفقت في ذكر خاصيتين من الخصائص التي تتميز بها المنظمة الدولية، وهي إنشاء المنظمة من طرف مجموعة من الدول، لرعاية أهدافها المشتركة، أما الخصائص الباقية فقد ذكرت في بعض التعريفات دون الأخرى، وهي صفة الدوام والاستمرار، وضرورة تمتع المنظمة بالإرادة الذاتية المستقلة عن إرادة أعضائها، وأن تنشأ المنظمة بموجب اتفاق دولي.

لذلك يمكن أن نقترح تعريفاً للمنظمة الدولية نحاول فيه التقريب بين وجهات النظر المختلفة، ويضم في نفس الوقت كل تلك الخصائص، وهو أنها: ("هيئة دولية دائمة تتمتع بإرادة مستقلة تنشئها مجموعة من الدول بموجب اتفاق دولي، لرعاية مصالح مشتركة للدول الأعضاء".)

من خلال ما سبق نخلص إلى القول بأن المنظمات الدولية على اختلاف أنواعها تشترك في مجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها من المفاهيم، وهي خاصية الدولية والدوام والإرادة الذاتية والاتفاق الدولي والأهداف المشتركة ، وهو الأمر الذي سنتناوله بشيء من التفصيل في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: خصائص المنظمات الدولية

إن العناصر الأساسية المميزة للمنظمة الدولية يمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: عنصر الدولية

ونقصد بذلك أنه يشترط كقاعدة عامة في أعضاء المنظمات الدولية أن يكونوا دولاً كاملة السيادة والاستقلال، وتُمثل فيها بمندوبين عنها لهم الصفة الرسمية الحكومية، ولهذا يُطلق على هذه المنظمات في هيئة الأمم المتحدة اسم: "**المنظمات الدولية الحكومية**"، وهي التسمية التي تشير من جهة إلى الدور الأساسي الذي تقوم به الحكومات في إنشاء هذه المنظمات، ومن جهة ثانية تميزها عن "**المنظمات الدولية غير الحكومية**" التي لا تنشأ بموجب اتفاقيات بين الحكومات أو الدول، وإنما ينشئها الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة ليس بموجب معاهدات دولية، بل بوثائق قانونية تخضع للقانون الداخلي لدولة المنشأ أو لعدة دول، وإن حملها لوصف الدولية ليس لكونها تخضع لقواعد القانون الدولي، وإنما لانتشار نشاطها في أكثر من دولة، وأن الأشخاص الذين ينتمون إليها من جنسيات مختلفة.

إلا أن هناك بعض الاستثناءات على هذه القاعدة قُرِّرت إما لإعطاء دفع معنوي لبعض حركات التحرر التي تناضل من أجل استقلال بلدانها، مثل قبول منظمة التحرير الفلسطينية عضواً في جامعة الدول العربية، وتمتعها بصفة مراقب ثم العضوية في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، أو بغرض استفادة المجتمع الدولي من خبرات واختصاصات بعض المنظمات غير الحكومية، حيث توكل لبعض المنظمات الدولية غير الحكومية اختصاصات محددة بموجب بعض الاتفاقيات الدولية، وقد تتمتع بصفة العضو المراقب في بعض المنظمات الدولية الحكومية، كما هو الحال بالنسبة للجنة الدولية للصليب الأحمر، التي منحتها اتفاقيات جنيف الأربعة الخاصة بحماية ضحايا النزاعات المسلحة صفة الحارس على تنفيذ القانون الدولي الإنساني، وتتمتع بصفة العضو المراقب في منظمة الأمم المتحدة.

ثانياً: عنصر الدوام

يُعد الوجود المستمر شرطاً أساسياً لقيام المنظمة الدولية، ولعل السبب في اشتراط الدوام في هذه الأخيرة مرده إلى طبيعة المصالح المشتركة التي ترعاها المنظمات الدولية، فهي مصالح مستمرة، ومن ثم فيشترط في الهيئة التي تباشر هذه المصالح أن تكون مستمرة. ولا يُقصد بصفة الدوام أن تعمل أجهزة المنظمة كلها بصفة دائمة ومن دون توقف، أو أن تظل تلك الأجهزة ثابتة جامدة، وإنما على العكس من ذلك يكفي أن تكون المنظمة قادرة على ممارسة نشاطها في أي وقت تراه مناسباً لتحقيق أهدافها، كما لا يخل بوصف الدوام إحداث أجهزة جديدة لم تكن موجودة عند إنشاء المنظمة أو إيقاف أجهزة عن العمل لفترة معينة لأسباب تختلف من منظمة لأخرى.

كما أن استمرارية المنظمة الدولية وديمومتها لا تتعارض ولا تحول دون إمكانية زوالها بعد زمن قد يطول أو يقصر، فإذا ما طرأت ظروف تستدعي إنهاء المنظمة الدولية تثور حينئذ إشكالية التوارث بين المنظمات الدولية، كما حدث لعصبة الأمم التي أنشئت عام 1919، وانقضت في عام 1945 لتخلفها منظمة الأمم المتحدة، ونفس الشيء بالنسبة لحلف وارسو الذي أنشئ عام 1955، وزال بتفكك الاتحاد السوفييتي في أوائل التسعينيات من القرن العشرين.

وعنصر الدوام هو الذي يميز المنظمة الدولية عن بعض وسائل التنظيم الدولي الأخرى، كالمؤتمرات الدولية التي تنعقد للتباحث في مسائل محددة ثم تنتهي بانتهاء المهمة التي عُقد من أجلها، كما أن هذا العنصر هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة في وجودها وفي ممارستها لنشاطها عن الدول المكونة لها، مما يعني تمتعها بإرادة وشخصية قانونية مستقلة عن إرادة وشخصية الأعضاء فيها.

ثالثاً: عنصر الإرادة الذاتية

حتى يُوصف الكيان الذي تنشئه الدول بوصف منظمة دولية يجب أن يتمتع هذا الكيان بإرادة ذاتية مستقلة عن إرادة الدول المكونة له، ويعني ذلك أن القرارات أو التوصيات أو المواقف التي تصدر عن المنظمة تنسب إليها وتتحمل مسؤوليتها، ولا تنسب إلى الدول الأعضاء فيها بالرغم من اشتراك مندوبيها في تلك الأعمال، مما يعني أن المنظمة الدولية تتمتع بشخصية قانونية دولية في الحدود التي ترسمها الوثيقة المنشئة لها.

وقد أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في: 1949/04/11، بشأن تعويض الأضرار التي أصابت موظفي الأمم المتحدة، أهمية عنصر الإرادة الذاتية للمنظمات الدولية، حيث أقر هذا الرأي الإرادة الذاتية لمنظمة الأمم المتحدة بقوله: "لم يقتصر الميثاق على جعل المنظمة التي نشأت بمقتضاه مركزاً لتنسيق جهود الأمم أو الأهداف المشتركة التي حددها فحسب، بل أنه زودها بأجهزة ورسم لها مهمة خاصة بها، وحدد وضع الدول الأعضاء في المنظمة"، مما يعني أن هذه المنظمة تتمتع بإرادة ذاتية ومسؤولة عن الأعمال التي تقوم بها، وهو ما يميزها كذلك عن المؤتمر الدولي الذي لا يتمتع بإرادة مستقلة عن إرادة الدول المشاركة فيه، ومن ثم فإن القرارات التي تصدر عنه تنسب إلى الدول.

ويترتب على تمتع المنظمة الدولية بإرادة ذاتية مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء فيها النتائج التالية:

- أن الأعمال القانونية الصادرة عن المنظمة تنسب لها وليس إلى الدول المكونة لها، فمثلاً إذا أبرمت المنظمة معاهدة مع دولة أو منظمة دولية أخرى، يقع عليها وحدها الالتزام أو المطالبة بتنفيذها.

- أن المنظمة الدولية تتمتع بهذه الإرادة الذاتية في مواجهة الدول غير الأعضاء والمنظمات الدولية الأخرى.
- تحمل المنظمة للمسؤولية الدولية عن أعمالها المشروعة وغير المشروعة وفقاً لأحكام القانون الدولي.
- يرتب هذا العنصر بعض الآثار داخل المنظمة، إذ يمكن لها أن تصدر قراراتها بالأغلبية وليس بالإجماع.

رابعاً: الاتفاق الدولي

إذا كانت الدول لا تحتاج إلى اتفاق دولي لينشئها، فهي توجد بمجرد اكتمال الأركان الأساسية لقيامها وهي: الإقليم والشعب وسلطة ذات سيادة، فإنه لا بد لظهور المنظمة الدولية ودخولها دائرة الوجود القانوني من اتفاق دولي ينشئها، ويحدد نظامها القانوني وأهدافها واختصاصاتها والأجهزة المختلفة المنوط بها تحقيق تلك الأهداف.

ولما كانت المنظمة الدولية تنشأ بموجب اتفاق بين الدول يفرغ في وثيقة دولية، فهو بذلك يعد معاهدة دولية جماعية تخضع للقانون الدولي وللقواعد العامة المقررة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، بمعنى أنها يجب أن تبرم بين أشخاص القانون الدولي، وتكون في وثيقة مكتوبة، وتمر بمراحل إبرام المعاهدات الدولية من مفاوضات وتوقيع وتصديق أو انضمام وتسجيل ونشر المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، ومهما كانت التسمية التي تطلق عليها سواء كانت ميثاقاً أو اتفاقيةً أو معاهدةً أو نظاماً أساسياً أو دستوراً، وإن كان المشهور إطلاق مصطلح "ميثاق" على وثيقة إنشاء المنظمة لإضفاء صفة القدسية عليها.

وكون المنظمة وليدة الاتفاق الحر للدول الأعضاء فيها، يجعل من المنظمة الدولية رابطة بين الدول وليست تنظيماً فوق هذه الدول، تلتزم الدول بالانضمام إليه أو بالخضوع لأحكامه دون إرادتها، كما هو الحال بالنسبة لخضوع الأفراد لسلطان وقوانين الدول التي ينتمون إليها.

خامساً: تحقيق أهداف مشتركة

تهدف الدول الأعضاء من وراء إنشاء منظمة دولية ما إلى تخويل هذه المنظمة تحقيق أهداف ومصالح مشتركة تهم كافة الدول المكونة لها، وقد ترعى أهدافاً عامة وشاملة كالأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية كما هو الشأن في منظمة الأمم المتحدة، أو ترعى أهدافاً محددة وخاصة كأن تكون أهدافاً اقتصادية كما هو الأمر بالنسبة لمنظمة التجارة العالمية، أو ثقافية كما هو الشأن في منظمة اليونيسكو، أو اجتماعية كما هو الحال في منظمة العمل الدولية، أو صحية كمنظمة الصحة العالمية.

والمهام الموكلة للمنظمة يحددها الميثاق المنشئ لها، وبذلك تكون هذه الأخيرة في مجموعها آلية مشتركة للدول الأعضاء للتشاور وتنسيق السياسات فيما بينها، في المجال أو المجالات التي يحددها ميثاق إنشاء المنظمة للتكفل بالأهداف المنوطة بها والتي تختلف من منظمة لأخرى، الأمر الذي جعل المنظمات الدولية تتعدد وتتنوع حسب معايير مختلفة، وهو ما سنوضحه الآن.

المطلب الثاني: أنواع المنظمات الدولية

إن تزايد وتشعب وتشابك العلاقات الدولية في المجتمع الدولي المعاصر، أدى بالضرورة إلى تعدد وتنوع المنظمات الدولية، الأمر الذي جعل فقهاء القانون الدولي يبحثون عن معايير لتصنيف هذه المنظمات، وقد اتفقوا على

ثلاثة معايير يمكن على أساسها تصنيف المنظمات الدولية، وهي معيار العضوية والاختصاص والسلطات، ونوضح ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: أنواع المنظمات الدولية من حيث العضوية

تنقسم المنظمات الدولية حسب معيار العضوية فيها إلى منظمات عالمية ومنظمات قارية ومنظمات إقليمية، وبيان ذلك كما يلي:

أولاً: المنظمات العالمية

تتصف المنظمة بالعالمية إذا كانت تسمح بالعضوية فيها لأية دولة في المجتمع الدولي تتوافر فيها شروط العضوية، ولا تقتصر العضوية فيها على نطاق جغرافي معين، ومثال ذلك منظمة الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية والمنظمات العالمية المتخصصة كمنظمة الصحة العالمية.

ثانياً: المنظمات القارية

تكون المنظمة قارية إذا كانت العضوية فيها تقتصر على دول متجاورة جغرافياً وتنتمي إلى قارة واحدة، ومن أهم الأمثلة لهذا النوع من المنظمات نجد الاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوربي ومنظمة الدول الأمريكية.

ثالثاً: المنظمات الإقليمية

تعتبر المنظمة إقليمية إذا اقتصرت العضوية فيها على عدد من الدول توجد بينها عوامل مشتركة انطلاقاً من اعتبارات محددة، قد تكون لغوية كجامعة الدول العربية، وقد تكون دينية كمنظمة المؤتمر الإسلامي، أو اعتبارات سياسية مذهبية كحلف شمال الأطلسي، أو اقتصادية مثل منظمة الدول المصدرة للنفط.

الفرع الثاني: أنواع المنظمات الدولية من حيث الاختصاص

تنقسم المنظمات الدولية حسب معيار الاختصاص الذي تمارسه والأهداف المرسومة لها طبقاً لميثاق إنشائها إلى منظمات عامة ومنظمات متخصصة، وتفصيل ذلك كما يلي:

أولاً: المنظمات العامة

هي التي تمارس كافة أوجه النشاط في مختلف مجالات العلاقات الدولية، فيكون للمنظمة اختصاصات في مجال حفظ السلم والأمن الدولي، وتدعيم التعاون السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، ومثال ذلك منظمة الأمم المتحدة.

ثانياً: المنظمات المتخصصة

هي التي يقتصر نشاطها على تحقيق أغراض معينة محددة طبقاً لميثاقها، كتحقيق التعاون بين أعضائها في الميدان الاقتصادي مثل السوق الأوربية المشتركة، أو العسكري كمنظمة حلف شمال الأطلسي، أو الاجتماعي كمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، أو المالي كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، أو الثقافي مثل منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة واتحاد جامعات العالم الإسلامي، أو القضائي كمحكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية، أو المجال التقني كالوكالة الدولية للطاقة الذرية.

الفرع الثالث: أنواع المنظمات الدولية من حيث السلطات

يعتبر تقسيم المنظمات الدولية وفق معيار السلطات التي تتمتع بها من أهم التصنيفات وأكثرها صعوبة، لأن غالبية المنظمات الدولية لا تتمتع في الحقيقة بسلطات قوية إزاء الدول الأعضاء بسبب إصرار الدول على التشبث بالسيادة المطلقة، وتتفاوت السلطات التي تتمتع بها المنظمات في مواجهة الدول الأعضاء من منظمة إلى أخرى حسب ميثاق كل منظمة، إذ تتدرج هذه السلطات من الضعف إلى القوة تبعاً للأهداف التي تنشأ من أجلها المنظمة، حيث يميز هذا المعيار بين المنظمات الاستشارية والمنظمات بين الدول والمنظمات فوق الدول، وتوضيح ذلك كما يلي:

أولاً: منظمات استشارية

وهي منظمات تهتم بتنسيق نشاط الدول الأعضاء، تقتصر سلطاتها على تبادل المعلومات ونشرها وإجراء البحوث والدراسات، ثم تقديم الاقتراحات والتوصيات دون أن يكون لها أي أثر قانوني ملزم في مواجهة الدول الأعضاء، ومن المنظمات التي ينطبق عليها هذا الوصف منظمة الأرصاد الجوية والمنظمة الدولية للملاحة البحرية.

ثانياً: منظمات بين الدول

يتمتع هذا النوع من المنظمات بسلطات ذاتية تستطيع أن تمارسها دون أن تحل محل الأجهزة المختصة في الدول الأعضاء، وتقتصر سلطاتها على تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنشطة الدول في مجالات اختصاصاتها، والنوع الغالب من المنظمات يندرج تحت هذه الطائفة التي يطلق عليها البعض اسم المنظمات التعاونية أو التوافقية، ومثالها منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، وتتميز السلطات التي تتمتع بها هذه المنظمات أنها لا تمس بسيادة الدول الأعضاء وغير ملزمة لها إلا بإرادتها.

ثالثاً: منظمات فوق الدول

هذا النوع من المنظمات يتمتع بسلطات ذاتية قوية واسعة في مواجهة الدول الأعضاء في المجالات التشريعية والقضائية والتنفيذية، تحل بها محل الأجهزة المختصة في الدول الأعضاء، والأعمال القانونية الصادرة عن هذه المنظمات تنفذ مباشرة في الدول الأعضاء دون حاجة لقبول هذه الدول ودون تدخل من جانب الأجهزة المختصة في هذه الدول لصياغتها في قالب تشريعي داخلي.

وهذه المنظمات لا تخاطب الدول فحسب بل تتعداهم إلى رعاياهم، فيمكن للأفراد أن يستفيدوا مباشرة من أعمال هذه المنظمات، وهي طائفة من المنظمات حديثة النشأة يكاد يقتصر وجودها على الجماعات الأوربية الموجودة في إطار الاتحاد الأوربي (الجماعة الأوربية للفحم والصلب، والجماعة الاقتصادية الأوربية، والجماعة الأوربية للطاقة الذرية).

مما سبق نخلص إلى القول أن المجتمع الدولي يشهد تزايد ملفت للانتباه للمنظمات الدولية على اختلاف أنواعها، مما جعل بعض الفقهاء يطلق على هذا العصر بعصر المنظمات الدولية، لما تقوم به من تأطير لمختلف مجالات التعاون الدولي، الأمر الذي يفرض علينا البحث في مدى تمتع هذه الكيانات بالشخصية القانونية الدولية.

المبحث الثاني

الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

تنشأ المنظمات الدولية بمقتضى معاهدات دولية جماعية بين مجموعة من الدول المتمتعة بالشخصية القانونية الدولية، لرعاية بعض من مصالحها المشتركة المحددة في معاهدة إنشاء المنظمة، فتكون بذلك كيان قانوني من كيانات القانون الدولي العام، ومن هنا يثور التساؤل حول ما إذا كانت تلك الكيانات تتمتع بالشخصية القانونية؟، وإذا كان الأمر كذلك فهل تلك الشخصية تماثل الشخصية القانونية الدولية للدول، وإذا سلمنا بتمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية فما هي النتائج المترتبة عن الاعتراف لها بذلك؟.

إن الإجابة على هذه الأسئلة تقتضي منا تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، نتناول في الأول مدى تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية، وفي الثاني طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية، في حين نخصص المطلب الثالث للتعرف على النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية.

المطلب الأول: مدى تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية

من المتفق عليه في الفقه القانوني الداخلي والدولي أن الشخصية القانونية هي صلاحية الشخص لإكساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، والقيام بالتصرفات القانونية واللجوء إلى القضاء، فالمخاطبون بأحكام كل قانون يُعدون أشخاصاً قانونية له، لكونه صاحب الحق في تحديد من يثبت لهم وصف الشخصية القانونية، وتأسيساً على ما سبق تتولى القوانين الداخلية تحديد المخاطبين بأحكامها سواء كانوا أشخاصاً طبيعية أو أشخاصاً معنوية، كما يتولى القانون الدولي العام تحديد المخاطبين بأحكامه، فهو صاحب الاختصاص في تعيين الأشخاص القانونية الدولية التي يضفي عليها صفة الشخصية القانونية.

ويتحدد معيار الشخصية القانونية الدولية وفق الرأي الراجح في فقه القانون الدولي باجتماع شرطين يلزم توافرهما في أي كيان قانوني حتى يثبت له وصف الشخصية القانونية الدولية وهما:

- أن يكون الكيان قادراً على إنشاء قواعد قانونية عن طريق التراضي مع غيره من الكيانات المماثلة.
- أن يكون الكيان من المخاطبين بأحكام القانون الدولي، بمعنى أن يتمتع بأهلية الوجوب (التمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات) وأهلية الأداء (القيام بالتصرفات القانونية).

ولئن أجمع الفقه الدولي على توافر هذين الشرطين في الدول، فقد تردد في ثبوتها لكيانات أخرى مثل المنظمات الدولية، الأمر الذي جعله لا يتشجع في إضفاء وصف الشخصية القانونية عليها، واعتبر الدول وحدها هي التي تتمتع بالشخصية القانونية الدولية؛ لأنها وحدها القادرة على إنشاء قواعد قانونية دولية بالتراضي مع غيرها من الدول، هذا من جهة، ومن جهة ثانية هي وحدها التي تخاطبها أحكام القانون الدولي فتقرر لها حقوقاً وتوجب عليها التزامات.

ولما أصبحت المنظمات الدولية -مع تطور العلاقات الدولية وتشعبها- تؤدي دوراً هاماً ورئيسياً في الساحة الدولية في شتى المجالات، وتباشر العديد من التصرفات القانونية التي تقوم بها الدول -لتحقيق مقاصدها التي نشأت من أجلها- كإبرام المعاهدات، والتقدم بمطالبات دولية، والدخول في علاقات مع الدول والمنظمات الدولية الأخرى،

فضلاً عن مساهمتها في إنشاء قواعد قانونية دولية جديدة، وجميعها مظاهر وملامح للتمتع بالشخصية القانونية على المستوى الدولي، لذلك كله فإنه يلزم البحث في إمكانية الاعتراف بوجود شخص قانوني آخر للقانون الدولي بالإضافة إلى الدول وهو المنظمة الدولية والتسليم لها بالشخصية القانونية.

إن التردد والجدل الفقهي حول مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية لم يبق على حاله، وإنما حسمه القضاء الدولي بعد إنشاء منظمة الأمم المتحدة عام 1945، الذي اعترف في صراحة تامة ووضوح بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية، وهذا عندما طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة فتوى من محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بإمكانية تعويض الأضرار التي أصابت بعض موظفي الأمم المتحدة في فلسطين سنة 1948 وأهمها مقتل "**الكونت برنادوت**" وسيط الأمم المتحدة لتسوية القضية الفلسطينية وذلك على يد العصابات اليهودية – ولم تكن إسرائيل آنذاك عضواً في منظمة الأمم المتحدة – لأن حدوث تلك الأضرار أثار التساؤل حول حق منظمة الأمم المتحدة في رفع دعوى المسؤولية في مواجهة الدولة المسؤولة عن هذه الأضرار.

ولما تصدت محكمة العدل الدولية لهذه القضية أصدرت فتواها الشهيرة بتاريخ: 1949/04/11، والتي اعترفت فيها بالشخصية القانونية للأمم المتحدة مؤكدة على أن: "الدول لا تمثل وحدها أشخاص القانون الدولي العام، بل توجد المنظمات الدولية أيضاً ضمن نطاق أشخاص القانون الدولي العام، وتعد مسألة الاعتراف لها بالشخصية القانونية أمراً ضرورياً لتحقيق الأهداف المنوطة بها، والتي تقتضي بحكم الضرورة الاعتراف لها بالحق في تحريك دعوى المسؤولية في حالة إصابة أحد العاملين بها بالضرر بسبب قيامه بخدمتها".

وقد استخلص فقهاء القانون الدولي من هذه الفتوى نتيجة هامة مفادها أن الفتوى التي انتهت إليها المحكمة وإن كانت متعلقة أساساً بهيئة الأمم المتحدة، إلا أنها تنطبق على غيرها من المنظمات الدولية، لأن الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية كان بهدف تمكين المنظمة من اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بالقدر الذي يسمح لها بممارسة وظائفها على النحو الذي استهدفته الدول الأعضاء من وراء إنشائها.

ولما كانت الأهداف والمصالح المعهودة للمنظمة الدولية برعايتها تقتضي دخول هذه الأخيرة في علاقات قانونية سواء مع الدول الأعضاء فيها أو مع الدول والمنظمات الأخرى، كان لابد للمنظمة أن تتمتع بإرادة ذاتية وشخصية قانونية مستقلة في مواجهة الكافة، فلها أن تبرم اتفاقاً بمقتضاه تنشئ مقراً لها على إقليم دولة عضو، وتتمتع بأهلية اكتساب وبيع الأموال المنقولة والعقارية داخل الدول الأعضاء، كما لها أن تتعاقد مع الأشخاص الطبيعية والاعتبارية سواء من الدول الأعضاء أو غيرها لتأمين أداء خدماتها، مما يعني تمتعها بشخصية قانونية على المستويين الداخلي بين الدول الأعضاء والدولي في مواجهة الأشخاص الدولية الأخرى.

وإذا انتهينا إلى أن المنظمة الدولية تتمتع بالشخصية القانونية سواء في داخل الدول الأعضاء أو في مواجهة المجتمع الدولي، فإنه يبقى أن نبحث في ما إذا كانت الشخصية القانونية التي تتمتع بها المنظمة الدولية متماثلة في كل تلك المنظمات ومماثلة للشخصية القانونية التي تتمتع بها الدول، هذا ما سنعرفه الآن من خلال الحديث عن طبيعة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية.

المطلب الثاني: طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

يذهب الرأي الغالب في الفقه الدولي المعاصر إلى التسليم بوصف الشخصية القانونية الدولية للمنظمة الدولية، على أنها شخصية قانونية من نوع خاص يمكن أن توصف بأنها وظيفية، أو أنها محددة في نطاق طبيعة الوظائف التي تؤديها المنظمة وليست الشخصية القانونية ذاتها التي تتمتع بها الدول، لذلك يرى بعض الفقهاء أنه إذا كان من الممكن استعارة تلك التفرقة التي يقر بها فقهاء القانون الخاص الداخلي بين الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتبارية، لأمكن القول بأن الدول هي أشخاص القانون الدولي الطبيعية المتمتعة أساساً بكافة الحقوق والالتزامات، وأن المنظمات الدولية هي أشخاصه الاعتبارية ذات المجال الوظيفي المحدد.

وهذا ما أكدته محكمة العدل الدولية في فتواها سالفة الذكر، حيث أقرت المحكمة أن الشخصية القانونية التي تتمتع بها المنظمات الدولية جد مختلفة عن الشخصية القانونية التي تتمتع بها الدول، ففي حين تتمتع الدول -باعتبارها الأشخاص الرئيسية للقانون الدولي العام- بكافة الحقوق والالتزامات التي يقررها هذا القانون، فإن مقدار الحقوق والالتزامات التي تتمتع بها المنظمات الدولية إنما يتوقف على مدى أهدافها وطبيعة وظائفها، كما تبينها صراحة أو ضمناً الوثيقة المنشئة لها وما جرت عليه المنظمة في حياتها الواقعية، وبعبارة أخرى يمكن القول أن الشخصية القانونية التي تكتسبها المنظمة الدولية، إنما تكون بالقدر اللازم لممارسة وظائفها وتحقيق أهدافها.

ولكن نظراً لتنوع أهداف المنظمة الدولية واختلاف وظائفها، فإن الشخصية القانونية التي تتمتع بها منظمة ما تختلف عن تلك التي تتمتع بها منظمة أخرى، حيث يتفاوت مجال هذه الشخصيات ضيقاً واتساعاً تبعاً لاختلاف وظائف وأهداف كل منها، بينما تكون الشخصية القانونية للدول بالضرورة متماثلة ومحتواها واحد، وذلك مرده أن الدول جميعها على قدم المساواة تتمتع بكافة الحقوق والالتزامات التي يرتبها القانون الدولي العام.

مما سبق نخلص إلى القول أن المنظمات الدولية تتمتع بشخصية قانونية على المستوى الدولي سواء في مواجهة الدول الأعضاء أو المنظمات الأخرى والدول غير الأعضاء، غير أن هذه الشخصية ليست عامة بل هي وظيفية، مجالها تحقيق الأهداف المنصوص عنها في الميثاق المنشئ للمنظمة، ومناطها صلاحية اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات في نطاق الأهداف المرسومة لها، لذلك فهي تختلف من منظمة إلى أخرى وتختلف عن الشخصية القانونية المقررة للدول، وما دام الأمر كذلك فما هي النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية؟.

المطلب الثالث: النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية

يترتب على تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية نتائج قانونية تجاه الدول الأعضاء فيها بصفة خاصة وتجاه الدول الأخرى والمنظمات التي اعترفت بها وقبلت التعامل معها، وفيما يلي نشير إلى أهم هذه النتائج وهي:

1- الحق في التعاقد: للمنظمات الدولية كامل الحق في إبرام المعاهدات الدولية سواء كان ذلك مع غيرها من المنظمات الدولية الأخرى أو حتى الدول الأعضاء أو غير الأعضاء، كما لها الحق في التعاقد مع الشركات الخاصة وحتى الأفراد العاديين، وذلك في الحدود اللازمة لتحقيق أهدافها.

2- المساهمة في إنشاء قواعد القانون الدولي: وذلك بالاشتراك في تكوين قواعد العرف الدولي من خلال الاستمرار في انتهاج سلوك واحد إزاء وقائع متشابهة، أو عن طريق ما تصدره من قرارات تجاه الدول الأعضاء تحمل الطابع التشريعي.

3- حق التقاضي: بهدف حماية مصالحها أو مصالح موظفيها يحق للمنظمة تحريك الدعاوى الرامية إلى حفظ حقوقها وحقوق العاملين بها، وذلك من خلال اللجوء إلى القضاء الدولي سواء كان ممثلاً في التحكيم أو المحاكم الدولية، وعادة ما تحدد المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية الإجراءات التي تتبعها في التقاضي أمام هيئات التحكيم أو المحاكم الدولية، كما تنشئ بعض المنظمات الدولية محاكم دولية ملحقة بها، كمحكمة العدل الدولية التابعة للأمم المتحدة.

4- التمتع بالحصانات الدبلوماسية: تتمتع المنظمات الدولية بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية بالنسبة لأموالها وممثلي الدول وموظفيها، وتشمل هذه الحصانة حرمة مقر المنظمة وحرمة أموالها والمباني التي تشغلها وتملكها، والحصانة القضائية المدنية والجنائية لأعضائها، والإعفاء من الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية.

5- الحق في التمثيل الدبلوماسي: كان التمثيل الدبلوماسي حتى عهد قريب مقتصراً على الدول المستقلة فحسب، إلا أنه بدأ يشمل المنظمات الدولية بعد الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية، وكانت عصبة الأمم أول منظمة دولية حققت فكرة التمثيل الدبلوماسي بطريقة محتشمة من خلال إنشاء مكاتب دائمة لها في عواصم الدول الكبرى، ثم جاءت منظمة الأمم المتحدة لتجسد الفكرة على نطاق واسع فكان لها مكاتب مهمة في جميع دول العالم تقريباً.

من جماع ما تقدم فيما يتعلق بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية نخلص إلى أن كل منظمة دولية تتمتع بشخصية قانونية تثبت لها منذ ميلادها ومتميزة في نطاقها ومناطها ومقررة لتحقيق أهداف محددة، الأمر الذي يترتب عليه آثار قانونية معينة تسري على الدول الأعضاء في المنظمة، كما تسري على الدول الأخرى والمنظمات التي قبلت التعامل معها.

المبحث الثالث

نظام العضوية في المنظمات الدولية

يضم نظام العضوية في المنظمات الدولية مجموعة القواعد القانونية التي تحدد البناء العضوي للمنظمة الدولية، وذلك من حيث شروط العضوية في المنظمات الدولية وبيان أنواعها وفقدانها، وهو ما سنتناوله تباعاً في ثلاث مطالب كما يلي:

المطلب الأول: شروط العضوية في المنظمات الدولية

إن العضوية في المنظمة الدولية لا تتم بشكل تلقائي بمجرد توافر الشروط اللازمة في الراغب في الانضمام لها، بل لا بد لهذا الأخير من القيام بعمل إرادي يفصح به عن رغبته في الانضمام، وهو ما يعني وجوب توافر شروط موضوعية وأخرى شكلية في طالب العضوية. وطبعاً نوع وطبيعة هذه الشروط يختلف من منظمة لأخرى، غير أن هناك شروطاً عامة تسري على المنظمات الدولية جميعها، مما يفهم منه أن نطاق العضوية في المنظمات الدولية قد يتفاوت ضيقاً واتساعاً من منظمة لأخرى حسب ما إذا كانت المنظمة عالمية أو إقليمية، وعموماً سوف نتناول تلك الشروط في فرعين مستقلين كما يلي:

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

تختلف الشروط اللازم توافرها في الدولة التي ترغب في الانضمام إلى عضوية منظمة ما من منظمة إلى أخرى من حيث طبيعتها، فهناك شروط يغلب عليها الطابع السياسي، مثل ميثاق الأمم المتحدة الذي اشترط في المادة الرابعة منه على الدولة الراغبة في الانضمام أن تكون محبة للسلام وتتعهد بالقيام بالالتزامات التي يفرضها هذا الميثاق، وهو شرط يتفق مع مقاصد وأهداف هذه المنظمة، وهذا الشرط وإن كان يُعد من أهم شروط العضوية في هذه المنظمة إلا أنه من الصعب الاتفاق على تحديد مدلوله بدقة، مما يؤدي إلى تمتع الأجهزة المختصة في المنظمة بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال وخاصة مجلس الأمن.

ومن المواثيق ما يتضمن شروطاً ذات طابع جغرافي، ومن ذلك القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي الذي اشترط أن تكون الدولة الراغبة في الانضمام إلى عضوية الاتحاد دولة إفريقية، أو شروطاً ذات طابع لغوي مثل جامعة الدول العربية التي تقتصر العضوية فيها على الدول العربية، أو شروطاً عقائدية كما هو الحال في منظمة المؤتمر الإسلامي الذي يضم الدول الإسلامية فقط.

من خلال ما تقدم يتضح لنا بأن الشروط الموضوعية لعضوية المنظمة تختلف بحسب ما إذا كانت المنظمة إقليمية أو عالمية، ففي المنظمات الإقليمية تعكس الشروط الموضوعية وجود عامل مشترك يربط بين أعضاء المنظمة، أما في المنظمات العالمية حيث لا توجد رابطة تضامن بالصورة المتعارف عليها في المنظمات الإقليمية، فيكفي فقط وضع شروط ذات طابع سياسي.

ومهما يكن عليه الحال فيما يتعلق بنوع وطبيعة الشروط الموضوعية اللازم توافرها للانضمام للمنظمة الدولية، فإن الاتجاه الغالب في مواثيق المنظمات الدولية المشهورة يقر بأن العضوية الكاملة في المنظمات الدولية لا تتمتع بها إلا الدول المستقلة، وإن كانت نفس تلك المواثيق تفتح باب العضوية في المنظمة الدولية لكيانات أخرى غير الدول، لكنها عضوية من نوع خاص كما سنراها عند الحديث عن أنواع العضوية في المنظمات الدولية.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

وتتلخص عموماً في الإجراءات الواجب إتباعها لثبوت عضوية الدولة الراغبة في الانضمام إلى المنظمة العالمية أو الإقليمية، وهي لا تخرج عن الشرطين التاليين.

أولاً: التقدم بطلب العضوية

لما كان الانضمام إلى المنظمات الدولية يرتب على الدولة العضو التزامات قانونية ومالية قد لا تكون قادرة على تحملها، كان من الضروري جعل العضوية اختيارية وليست إجبارية، وبالتالي لا بد للدولة التي ترغب في الانضمام إلى عضوية المنظمة الدولية أن تعبر عن إرادتها تلك من خلال التقدم بطلب الانضمام إلى الجهاز المختص في المنظمة.

ورغم أن القاعدة العامة تقضي بأن الانضمام إلى المنظمات الدولية عمل إرادي يتوقف على إبداء الرغبة في ذلك، إلا أن العمل الدولي يشهد انحرافاً عن هذا المبدأ، إذ أصبح الانضمام لبعض المنظمات الدولية يتم بالقوة والإكراه، كما حدث في انضمام العراق إلى الوكالة الدولية للطاقة النووية الذي تم بموجب قرار من مجلس الأمن

بغرض جعل منطقة الشرق الأوسط خالية من أسلحة الدمار الشامل، أو أن يتم التعسف في حق بعض الدول لمنعها من الانضمام لمنظمات بعينها، مثل منظمة التجارة العالمية التي تضع شروطاً ذات طابع سياسي لا علاقة لها بعمل المنظمة، بالرغم من أن هذه الأخيرة ذات طابع عالمي يفترض فيها أن تشمل كل دول العالم.

ثانياً: موافقة الجهاز المختص في المنظمة

يجري العمل في مختلف المنظمات الدولية بصفة تكاد تكون مضطردة على عرض طلب الانضمام إلى عضوية المنظمة على بعض أجهزتها للنظر فيه، بيد أنه لا توجد قاعدة واحدة في مختلف مواثيق المنظمات الدولية بشأن الجهاز المختص بالموافقة على انضمام الدولة طالبة العضوية، فبعض المواثيق تعهد بهذا الاختصاص إلى الجهاز العام للمنظمة مثل الاتحاد الإفريقي، والبعض الآخر يعهد بهذا الاختصاص إلى الجهاز التنفيذي للمنظمة كما هو الحال في جامعة الدول العربية، في حين تفضل منظمات أخرى توزيع الاختصاص في ذلك بين الجهاز التنفيذي والجهاز العام للمنظمة، وهو ما قررته منظمة الأمم المتحدة في المادة الرابعة من ميثاقها، الذي جعل الموافقة على انضمام الدولة الراغبة في عضوية المنظمة من اختصاص الجمعية العامة للمنظمة بناء على توصية من مجلس الأمن.

وهناك بعض المنظمات المتخصصة ونظراً لطبيعة أهدافها التي تقتضي انضمام أكبر عدد ممكن من الدول، لا تشترط عرض طلب الانضمام على بعض أجهزتها للنظر في الموافقة على انضمام الدولة الطالبة للعضوية، فالانضمام إليها يتم تلقائياً بمجرد تقديم الطلب وإيداعه لدى الجهة المختصة وفقاً للميثاق، كما هو الحال في المنظمة الدولية للطيران المدني، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة اليونيسكو.

وفيما يتعلق بالنصاب القانوني اللازم للموافقة على طلب الانضمام من الجهاز المختص، فهو يختلف من منظمة إلى أخرى، بحيث يأخذ البعض منها بالأغلبية المطلقة للدول الأعضاء مثل منظمة الأمم المتحدة، في حين يشترط البعض الآخر منها إجماع كافة الدول الأعضاء كما هو الحال في جامعة الدول العربية.

المطلب الثاني: أنواع العضوية في المنظمات الدولية

تتخذ العضوية في المنظمات الدولية إحدى صورتين هما: العضوية الأصلية والعضوية بالانضمام، لكن مع ذلك فإن الدول غير الأعضاء وبعض الكيانات تتمتع بعلاقات متميزة مع المنظمات الدولية، لدرجة أن بعضها قد تكتسب مركزاً خاصاً في بعض المنظمات الدولية، سواء بصيغة العضوية بالانتساب أو بصفة مراقب، وهو ما سنتولى بيانه في الفروع التالية:

الفرع الأول: العضوية الأصلية

تثبت هذه العضوية للدول المؤسسة للمنظمة وهي التي شاركت في المؤتمر الذي ناقش وأقر ميثاق إنشاء المنظمة الدولية، ووقعت وصادقت عليه طبقاً لأوضاعها الدستورية الداخلية وذلك قبل دخوله حيز النفاذ، ويتمتع الأعضاء الأصليون بالقبول المباشر في المنظمة دون إيداع طلب الانضمام ودون موافقة المنظمة على قبولهم بسبب عدم قيام المنظمة وعدم وجود جهاز يقرر مثل هذا الانضمام.

وعادة ما تحدد المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية الأعضاء الأصليين، فعلى سبيل المثال نصت المادة (03) من ميثاق الأمم المتحدة على أن: "الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التي اشتركت في مؤتمر الأمم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد في سان فرانسيسكو، والتي تُوقِّع هذا الميثاق وتُصدِّق عليه طبقاً للمادة 110، وكذلك الدول التي وقَّعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر في أول يناير 1942، وتُوقِّع هذا الميثاق وتُصدِّق عليه"، وكذلك المادة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية التي نصت على: "تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقِّعة على هذا الميثاق، ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة...".

الفرع الثاني: العضوية بالانضمام

تثبت هذه الصفة للدول التي تنضم لعضوية المنظمة بعد دخول معاهدة إنشائها دائرة الوجود القانوني وممارسة نشاطها بصورة فعلية، بغض النظر عما إذا كانوا قد اشتركوا في مناقشة معاهدة إنشاء المنظمة أم لا، طبعاً بعد أن تتوفر فيها شروط الانضمام المنصوص عليها في ميثاق المنظمة. فوصف العضو المنضم يطلق على الدول التي تلتحق بالمنظمة بعد نفاذ معاهدة إنشائها، تمييزاً له عن العضو الأصلي المؤسس للمنظمة الذي يطلق على الدول التي تكتسب صفة العضوية قبل دخول معاهدة إنشاء المنظمة حيز النفاذ.

ومن الناحية العملية لا تترتب على إطلاق الوصفين أي آثار قانونية من حيث التمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات، كل ما في الأمر أن ذلك التمييز شكلي يجد مبرِّرَه في طريقة الالتحاق بالمنظمة الدولية، حيث يلتحق الأعضاء الأصليون بطريقة مباشرة دون تقديم طلب بالانضمام ودون انتظار موافقة الجهاز المختص بالمنظمة، بينما الأعضاء المنضمون يخضعون لتلك الإجراءات الشكلية. ففي كلا النوعين تتمتع الدول الأعضاء بالعضوية الكاملة في المنظمة، تمييزاً لها عن العضوية المحدودة التي تكون بالانتساب.

الفرع الثالث: العضوية بالانتساب

قد لا تتمكن بعض الدول أو الوحدات الإقليمية من الحصول على العضوية الكاملة في المنظمة الدولية ومن ثم لا يمكنها أن تساهم في نشاط تلك المنظمة، لذا فإن بعض المنظمات الدولية تتيح في ميثاقها فرصة لهذه الكيانات للحصول على مركز قانوني يخولها الإسهام في نشاطها من خلال العضوية بالانتساب.

والانتماء إلى منظمة دولية بواسطة العضوية بالانتساب هو نظام وسط بين صفة العضوية والغير غالباً ما ينتهي باكتساب المنتسب العضوية الكاملة؛ بمعنى أن الدولة أو الوحدة الإقليمية المنتسبة إلى عضوية منظمة دولية لا تكون عضواً كاملاً في المنظمة كما لا تكون أيضاً من غير الأعضاء، فهي تتمتع بحقوق والتزامات منتقصة، فلا تتحمل ذات التزامات الدول كاملة العضوية مثل الالتزامات المالية، ولا تكتسب كافة حقوقها لا سيما الحق في التصويت، ومع ذلك فهي تشارك بصفة فعلية في أنشطة المنظمة من خلال التواجد في بعض أجهزتها.

وتأخذ بهذا النظام منظمات أوربية عديدة على الرغم من أن مواثيقها لا تنص صراحة على ذلك، فقد اكتسبت كندا والولايات المتحدة الأمريكية عضوية الانتساب إلى المنظمة الأوربية للتعاون الاقتصادي (OECE) منذ العام 1950، واكتسبت اسبانيا هذه الصفة في العام 1957، كما انتسبت إلى عضوية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) دول غير أوربية كاليابان واستراليا ونيوزيلندا، ولكنها أصبحت فيما بعد دولاً كاملة العضوية فيها، ونفس

الشيء بالنسبة لألمانيا الاتحادية التي كانت عضواً منتسباً في الاتحاد الأوربي سنتي 1950-1951 قبل أن تصبح عضواً كاملاً فيه.

وإذا كانت بعض المنظمات المتخصصة تأخذ بنظام العضوية بالانتساب، فإن الأمم المتحدة لم تعرف إلا نظامي العضوية الأصلية والعضوية بالانضمام، لأن ميثاقها لم يتضمن ما يشير إلى إمكان الدول أو الكيانات الإقليمية التي لا تستطيع اكتساب العضوية الكاملة، الانتساب إليها واكتساب بعض المزايا المترتبة على ذلك، وإن كانت الجمعية العامة للمنظمة الأممية قد أوجدت نوعاً آخراً من الانتساب وهو منح صفة "**مراقب**" لبعض الكيانات التي لم ترق بعد إلى مرتبة الدول.

الفرع الرابع: صفة المراقب

إذا كان نظام الانتساب للمنظمة الدولية يشكل درجة من درجات العضوية، فإن وضع المراقب يمثل أحد أوجه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية؛ إذ تسمح هذه الأخيرة للمراقبين بحضور اجتماعات بعض أجهزتها والمشاركة في المناقشات والرد على ممثلي الدول الأعضاء دون أن يكون لهم حق التصويت، وتمنح صفة المراقب للدول والمنظمات الدولية الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية ولبعض حركات التحرر، لتمكينها من المساهمة في نشاط المنظمة دون أن تتمتع بحق العضوية الكاملة فيها.

وصفة المراقب في المنظمة الدولية قد يتمتع بها الكيان المستفيد بصفة دائمة، مثل تمتع منظمة التحرير الفلسطينية بهذه الصفة في بعض المنظمات الدولية، منها منظمة المؤتمر الإسلامي، وكذلك منظمة الأمم المتحدة منذ تاريخ: 1974/11/22 بموجب قرار الجمعية العامة رقم: 3237، والتي بدأت ترتقي تدريجياً نحو العضوية الكاملة حيث تبنت منظمة اليونيسكو في: 2011/10/31 قراراً يقضي بقبول عضوية دولة فلسطين فيها، وكذلك الأمر بالنسبة للجنة الدولية للصليب الأحمر في منظمة الأمم المتحدة، كما قد تتمتع بها الدول والمنظمات بشكل عرضي لحضور اجتماع أو المشاركة في نشاط معين للمنظمة، كما حصل في: 2009/03/27 عندما حضر رئيس جمهورية إيران مؤتمر القمة العربي المنعقد في قطر.

وتختلف العضوية بالانتساب في المنظمة الدولية عن صفة المراقب فيها، من حيث أن الصيغة الأولى تعد درجة من درجات العضوية وغالباً ما ترتقي إلى درجة العضوية الكاملة، بينما الثانية تعد أحد أوجه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية ولا تهدف في الغالب إلى حصول المراقب على العضوية الكاملة في المنظمة.

مما سبق يتضح بأن العضوية الكاملة في المنظمات الدولية قاصرة -كأصل عام- على الدول أساساً؛ إذ يشترط في أعضاء المنظمة الدولية أن يكونوا دولاً كاملة السيادة والاستقلال ويتعلق الأمر بالعضوية الأصلية والعضوية بالانضمام، غير أن هناك استثناءات على هذا الأصل، حيث تسمح بعض المنظمات الدولية بالعضوية فيها لبعض الكيانات التي لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة، وذلك بغرض تأهيلها للعضوية في المنظمة أو تمكينها من الاستفادة من نشاطها، ويتعلق الأمر بالعضوية بالانتساب وصفة العضو المراقب.

المطلب الثالث: فقدان العضوية في المنظمات الدولية

إذا كان الأصل العام يقضي باستمرار العضوية في المنظمة الدولية طالما ظلت هذه الأخيرة قائمة، فإن شرط الاستمرار يفقد مبرر بقائه إذا أصبح يتعارض مع مصالح الدولة العضو أو مصالح المنظمة ذاتها، ويتم ذلك إما بعمل إرادي تقوم به الدولة العضو ذاتها (الانسحاب)، وإما بقرار تتخذه المنظمة الدولية للتعامل مع وضع قانوني جديد (فقد شروط العضوية) أو كجزاء للدولة المخالفة (التعليق والفصل)، وهو ما سنوضحه في الفروع التالية:

الفرع الأول: الانسحاب من المنظمة الدولية

تختلف قواعد وشروط الانسحاب من المنظمة الدولية من منظمة إلى أخرى، ومع ذلك توجد مجموعة من القواعد المشتركة يمكن تسميتها بالشروط العامة للانسحاب وهي:

- قيام الدولة بإخطار الجهاز المختص بالمنظمة كتابياً بالانسحاب.
- اشتراط انقضاء فترة مناسبة بعد الإخطار لكي يكون الانسحاب ساري المفعول، وهي فترة مقررة لمصلحة الدولة الراغبة في الانسحاب لكي تراجع فيها قرارها.
- أن تكون الدولة الراغبة في الانسحاب قد وفّت بالتزاماتها المالية خاصة، من تاريخ الانضمام إلى تاريخ سريان الانسحاب.

وقد تضيف بعض المنظمات شروطاً خاصة للانسحاب، نظراً لتأثير هذا الأخير على بقاء المنظمة ذاتها إذا حدث في وقت مبكر أو قلة عدد أعضاء المنظمة، ومن ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة (18) من اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية لعام 1957، التي تنص على: "يجوز لأي من الأطراف المتعاقدة الانسحاب من هذه الاتفاقية بعد مرور خمس سنوات من انقضاء فترة الانتقال على أن يصبح الانسحاب نافذاً بعد مرور سنة من تاريخ إعلان الرغبة في الانسحاب...".

ما يلاحظ عن الشروط السالفة الذكر أنها لم تتضمن الإشارة إلى الأسباب التي تؤدي بالدولة إلى الانسحاب من المنظمة الدولية، ما يعني أن الدولة غير مقيدة بسبب محدد لتبرير انسحابها من المنظمة الدولية، فالأمر إذن متوقف على مدى تحقق مصالح الدولة من خلال بقائها في المنظمة من عدمه.

وإذا ما نص ميثاق المنظمة على حق الانسحاب فلا إشكال في ذلك، حيث يتعين على العضو الراغب في ذلك إتباع الإجراءات التي تسمح بالانسحاب، لكن الإشكال يثور في حال صمت المعاهدة المنشئة للمنظمة عن بيان حكم الانسحاب، كما هو الأمر في الميثاق المنشئ لمنظمة الأمم المتحدة، فهل نفهم من ذلك عدم جواز الانسحاب من المنظمة أم العكس؟.

إذا كان بعض الفقهاء قد اعتبر أن عدم وجود نص يقضي بالانسحاب من المنظمة يفيد عدم جواز الانسحاب منها والتحلل بالتالي من معاهدة جماعية تُبرم لمدة غير محدودة بالإرادة المنفردة، فإن غالبية الفقه ترى أنه من الصعب تبني هذا الاتجاه لسببين: أحدهما أنه لا يُعقل إجبار دولة ما على البقاء في منظمة دولية انحرفت عن مبادئها أو أدخلت تعديلات على ميثاقها لم تحظ بقبول الدولة العضو، وثانيهما أن حظر الانسحاب يتنافى مع فلسفة التنظيم الدولي القائمة على اعتبار الانخراط في المنظمات الدولية وسيلة للتعاون الطوعي بين الدول.

الفرع الثاني: زوال الشخصية القانونية للدولة

إذا فقدت الدولة سيادتها واستقلالها بسبب اندماجها في دولة أخرى، فإنها تفقد شرطاً من الشروط اللازمة لاكتساب العضوية في المنظمة الدولية، مما يترتب عنه فقدان عضويتها في المنظمة، ومع ذلك إذا عاد للدولة كيانها كان من حقها استعادة عضويتها القديمة التي فقدتها، ومثال ذلك ما حدث لمصر وسوريا عند اندماجهما في كيان واحد وهو الجمهورية العربية المتحدة سنة 1958، حيث قررت الأمم المتحدة بأن يصبح لهما مقعد واحد بدلاً من المقعدين الذين كانا يتمتعان بهما، وظل هذا الوضع على حاله إلى غاية 1961 أين أعلنت سوريا انفصالها عن مصر، وبذلك استعادت كل منهما شخصيتها الدولية وقد ترتب عن ذلك استعادة عضويتهما في الأمم المتحدة دون ما حاجة إلى التقدم بطلب عضوية جديدة، وقد حدث نفس الشيء بالنسبة لعضويتهما في جامعة الدول العربية.

الفرع الثالث: تعليق (تجميد) العضوية في المنظمة الدولية

التعليق في الحقيقة هو فقد مؤقت للعضوية في المنظمة، وهو نوع من الجزاء يوقع على الدولة التي تُخل بالتزاماتها المنصوص عليها في الوثيقة المنشئة للمنظمة، وذلك بهدف حرمان الدولة المعلقة عضويتها من ممارسة حقوق العضوية المقررة في ميثاق المنظمة لفترة زمنية يحددها الجهاز المختص في المنظمة، أو إلى غاية زوال الأسباب التي أدت إلى الوقف أيهما أقرب.

وقد أخذ ميثاق الأمم المتحدة بآلية تعليق العضوية في المادة (05) منه التي نصت على: "يجوز للجمعية العامة أن توقف أي عضو اتخذ مجلس الأمن قِبَله عملاً من أعمال المنع أو القمع، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا"، وعلى الرغم من محدودية فاعلية هذه الآلية إلا أن الأمم المتحدة لم تستخدمها ضد إسرائيل التي تمادت في خرق مبادئ القانون الدولي وأحكام ميثاق الأمم المتحدة، وإن كانت قد استعملتها بشكل جزئي حيث علقت جمعيتها العامة حقوق الجماهرية العربية الليبية في عضوية مجلس حقوق الإنسان بموجب القرار رقم: 65/265 بتاريخ: 2011/03/01.

أما ميثاق جامعة الدول العربية فقد جاء خالياً من أي إشارة لعقوبة الإيقاف أو التعليق، ولكن مع ذلك قرر مجلس الجامعة اتخاذ هذه العقوبة في حالتين، الأولى تتعلق بتعليق عضوية مصر في الجامعة سنة 1979، وذلك على إثر توقيعها لاتفاقية كامب ديفيد مع الكيان الإسرائيلي في: 1979/03/26، وفي نفس الوقت تقرر نقل مقر الجامعة إلى تونس، ولكن بعد مرور عشر سنوات تقرر إلغاء العقوبة، والثانية تتعلق بتعليق عضوية سوريا ابتداء من تاريخ: 2011/11/16 إلى حين قيامها بالتنفيذ الكامل بتعهداتها التي وافقت عليها بموجب خطة العمل العربية لحل الأزمة السورية، فيما يتعلق باستعمال القوة المفرطة ضد المتظاهرين المطالبين بإسقاط النظام السوري، الأمر الذي يطرح التساؤل عن مدى شرعية هذه العقوبة، ومدى صلاحية مجلس الجامعة في تقدير الأسباب المؤدية إليها.

ويترتب على إيقاف العضوية في المنظمة النتائج التالية:

- إن إيقاف العضوية لا تعفي العضو الموقوف من التزامات العضوية كدفع اشتراكاته المالية للمنظمة.
- يحرم العضو الموقوف من كافة الخدمات التي تقدمها المنظمة للأعضاء سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو ثقافية.

– الحرمان من مباشرة حقوق وامتيازات العضوية، والتي من بينها الاشتراك في الجلسات وحق التصويت في كل هياكل المنظمة.

يتضح من خلال هذه النتائج أن تعليق العضوية يحرم الدولة المعلقة عضويتها من التمتع بمزايا العضوية طيلة فترة التعليق، وبالمقابل لا يعفيها ذلك من التزاماتها القانونية والمالية.

الفرع الرابع: الفصل من العضوية في المنظمة الدولية

إذا كان تعليق العضوية في المنظمة لا يترتب عليه فقد العضوية بصفة نهائية، فإن الفصل من المنظمة يؤدي إلى قطع العلاقة القانونية التي تربط بين الدولة والمنظمة بشكل نهائي وإسقاط عضويتها من المنظمة، وهو بذلك يعد أشد الجزاءات التي يمكن توقيعها على الدولة العضو نتيجة تماديها في الإخلال بأحكام ميثاق المنظمة.

ونظراً للآثار السلبية التي قد يحدثها إجراء الفصل من المنظمة الدولية، فإن مواثيق المنظمات التي نصت عليه قد أحاطته بضمانات وقيود تجعل تطبيقه على الدول الأعضاء نادراً، ومن ذلك مثلاً المادة (06) من ميثاق الأمم المتحدة التي أوكلت سلطة توقيعه للجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن شريطة أن يكون العضو المعني قد أمعن في انتهاك مبادئ الميثاق، كما تشدد بعض المواثيق في القيود المفروضة على صدور قرار الفصل، إذ يجب أن يتم التصويت عنه من قِبل جميع الدول الأعضاء في المنظمة، وهو ما أخذ به ميثاق جامعة الدول العربية في المادة (18) منه التي نصت على: "لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة، وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول على الدولة المشار إليها".

وإن كان هذا الإجراء يتمتع بالفاعلية عندما يتعلق الأمر بالفصل من المنظمات الاقتصادية أو المالية، إلا أنه ليس كذلك بالنسبة للمنظمات العالمية أو الإقليمية التي يغلب عليها الطابع الحقوقي، فهو بالنسبة إليها إجراء معيب يضر بها أكثر مما ينفعها، لأنه سيوفر للدولة المطرودة فرصة أكبر لتتمادى في انتهاك دستور المنظمة وهي خارجة عن دائرته، وهذا ما قصده السيد يوثانت الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة في عام 1969 عندما قال: "إن غياب أي عضو من أعضاء المجتمع الدولي عن مجلسنا سيؤدي إلى إضعاف نظامنا وتحديد جهودنا المؤثرة".

مما سبق نخلص إلى القول أن العضوية في المنظمة الدولية يختلف مداها ضيقاً واتساعاً من حيث التمتع بالحقوق والتحمل بالالتزامات باختلاف الكيانات التي تصلح لعضوية المنظمة، إذ تثبت كاملة وفي أوسع مداها للدول المستقلة فقط، وهي إذا ما تمتعت بها تصبح مؤهلة للتمثيل في كافة أجهزة المنظمة.

المبحث الرابع

أجهزة المنظمات الدولية

لما كانت المنظمة الدولية –بوصفها شخصاً اعتبارياً من أشخاص القانون الدولي العام– تتمتع بإرادة ذاتية متميزة ومستقلة عن إرادة الدول الأعضاء، كان لا بد من البحث عن وسيلة يعبر بها هذا الكائن المفترض عن إرادته ويباشر بواسطتها الاختصاصات والوظائف المعهود بها إليه، فتم الاهتداء إلى إيجاد أجهزة ومؤسسات تمارس المنظمة من خلالها سلطاتها، وفي نفس الوقت يتم من خلالها تمثيل الدول الأعضاء في المنظمة كي يتسنى لها المساهمة في أنشطتها.

وحاجة المنظمة إلى أجهزة متعددة أضحى اليوم في حكم الضرورة، ولعل مرد ذلك أن المنظمات الدولية أصبحت تباشر اختصاصات متعددة ومتباينة ومن ثم فإن مبدأ تقسيم العمل والتخصص يقتضي توزيع تلك الاختصاصات على عدة أجهزة، بحيث يباشر كل منها وظائف معينة حسبما ينص عليه ميثاق المنظمة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن المنظمات الدولية تضم في عضويتها دولاً وإن كانت متساوية من الناحية القانونية إلا أنها متباينة من حيث أهميتها في المنظمة بالنظر للدور الذي تلعبه أو الالتزامات المتميزة الملقاة على عاتقها، كل ذلك يبرر ضرورة أن تضم المنظمة جهازاً عاماً تمثل فيه كل الدول الأعضاء تحقيقاً لمبدأ المساواة القانونية، وجهازاً آخراً محدود العضوية تمثل فيه تلك الدول المتميزة تحقيقاً لمقتضى الضرورة الواقعية.

وعلى أي حال فعدد الأجهزة وطبيعتها وطريقة التصويت فيها تختلف من منظمة لأخرى باختلاف طبيعة وأهداف كل منها، غير أن هناك أجهزة عامة أساسية تشترك فيها غالبية المنظمات الدولية، لا تخرج عن وجود أجهزة رئيسية وأخرى ثانوية، وأحكام عامة في التصويت، نتناولها تباعاً كما يلي:

المطلب الأول: الأجهزة الرئيسية في المنظمة الدولية

القاعدة العامة بشأن الأجهزة الرئيسية للمنظمات الدولية، أنها تتكون من ثلاث أجهزة هي: الجهاز العام والجهاز التنفيذي والجهاز الإداري، غير أن الحاجة قد تستدعي إنشاء أجهزة رئيسية أخرى إذا كانت طبيعة الوظائف المعهود بها للمنظمة تقتضي ذلك، وهو حال بعض المنظمات كما سنرى في موضع لاحق.

الفرع الأول: الجهاز العام

لا تخلو أية منظمة دولية من جهاز عام يتجسد فيه مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء؛ بحيث تكون كل الدول الأعضاء ممثلة فيه ويكون لكل دولة صوت واحد متساوٍ مع صوت كل دولة أخرى عضو في المنظمة، وقد تختلف التسمية التي تطلق على هذا الجهاز من منظمة لأخرى، فيطلق عليه في منظمة الأمم المتحدة "الجمعية العامة"، وفي جامعة الدول العربية "مجلس الجامعة"، وفي منظمة العمل الدولية "المؤتمر العام"، وهو بمثابة السلطة التشريعية في المنظمة الدولية.

ويختص الجهاز العام -كأصل عام- بمناقشة أية مسألة تدخل في دائرة اختصاص المنظمة أو تتصل بسير نشاطها، ومثال ذلك ما تنص عليه المادة (10) من ميثاق الأمم المتحدة من أن: "للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثاق..."، وذلك ما لم تنص الوثيقة المنشئة للمنظمة على خلاف ذلك، مما يستلزم أن يكون لهذا الجهاز إشراف ورقابة على باقي أجهزة المنظمة، وفي هذا الشأن يقرر ميثاق الأمم المتحدة في المادة (15) منه أن الجمعية العامة تتلقى تقارير سنوية وخاصة من مجلس الأمن عما يكون قد قام به من تدابير لحفظ السلم والأمن الدوليين، وتقارير أخرى من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية بخصوص أعمالهما، في حين لا يُلزم الميثاق الجمعية العامة بتقديم تقارير عن نشاطها إلى أي من الأجهزة الرئيسية الأخرى.

هذا، وينعقد الجهاز العام في دوارات انعقاد قد تكون عادية بمعنى أن مواعيدها محددة سلفاً، أو غير عادية بدعوة من جهاز آخر في المنظمة أو بعدد معين من الأعضاء في الظروف الاستثنائية التي قد تحدث بين دورات الانعقاد العادية، بحيث تختلف دورية الانعقاد من منظمة لأخرى، من ذلك مثلاً ما ينص عليه ميثاق الأمم المتحدة في

المادة (20) منه من أن الجمعية العامة تنعقد في دورة عادية سنوية، وتعقد عند الحاجة دورات استثنائية يدعو إليها الأمين العام بناء على طلب من مجلس الأمن أو أغلبية أعضاء الأمم المتحدة، كما قد تعقد الدورات العادية كل سنتين كما هو عليه الأمر في منظمة الفاو واليونيسكو، أو كل ثلاث سنوات كما هو عليه الحال بالنسبة للجمعية العمومية لمنظمة الطيران المدني.

والقاعدة العامة أن دورات الجهاز العام تنعقد في المقر الرئيسي للمنظمة الدولية، لكن لا يوجد ما يمنع من انعقادها في أماكن أخرى إذا توافرت المبررات الداعية إلى ذلك، ومثال ذلك انعقاد الدورة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة في باريس عام 1951، وعادة ما يُسيِّر جلسات الجهاز العام رئيس له نواب يُنتخبون من بين الدول الأعضاء في بداية كل دورة، وتنتهي الدورة بالخروج بتوصيات وقرارات توكل للجهاز التنفيذي وبعض الأجهزة الأخرى مهمة تنفيذها.

الفرع الثاني: الجهاز التنفيذي

إذا كان الجهاز العام يضم كل الدول الأعضاء في المنظمة كما أسلفنا، فإن الجهاز التنفيذي يجب أن يكون جهاز محدود ودائم العضوية حتى يتسنى له الاستجابة للأمور المستعجلة التي تتطلب السرعة في اتخاذ القرار، وهذا الأسلوب يُعمل به في المنظمات ذات العدد الكبير من الأعضاء، حيث لا يستجيب الجهاز العام لمقتضيات السرعة.

ولما كان الجهاز التنفيذي لا يضم كل الدول الأعضاء في المنظمة، فقد أُثيرت مشكلة المعيار الذي يتم على أساسه اختيار الأعضاء، مما قد يخل بمبدأ المساواة بين الدول الأعضاء في المنظمة، ففي هذا الشأن جرى العمل على ضرورة مراعاة ضوابط معينة يجب أخذها في الاعتبار عند تشكيل هذا الجهاز، نذكر منها مدى قدرة الدولة على المساهمة في تحقيق أهداف المنظمة، أو معيار التوزيع الجغرافي العادل الذي يضمن تمثيل الدول المختلفة تمثيلاً عادلاً، أو الجمع بين المعيارين كما هو الحال في تشكيل مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، حيث أخذ بمعيار التوزيع الجغرافي العادل بالنسبة للأعضاء العشرة غير الدائمين، ومعيار مدى إسهام الدولة في تحقيق أهداف المنظمة بالنسبة للأعضاء الخمسة الدائمين.

هذا، ويتميز الجهاز التنفيذي بمجال اختصاص محدود مقارنة بالاختصاصات الممنوحة للجهاز العام، إلا أنه مع ذلك يتمتع بصلاحيات واسعة وفعالة تجعله قادراً على التحرك الفوري لمواجهة المشكلات المستعجلة التي تواجهها المنظمة، الأمر الذي يجعل من هذا الجهاز القلب النابض في المنظمة، لذا تحدد الوثيقة المنشئة للمنظمة بدقة السلطات المخولة لهذا الجهاز منعاً لأي تداخل في الصلاحيات بينه وبين الجهاز العام، ونظراً للطبيعة الخاصة لهذا الجهاز فإن عمله يتطلب الاستمرار وليس من خلال عقد دورات محددة، ومن ثم فإن كل عضو فيه يمثل تمثيلاً دائماً في مقر المنظمة.

وإذا كانت طريقة التصويت في أجهزة المنظمات الدولية تحكمها قواعد مشتركة -كما سنرى- ، إلا أن هناك بعض القواعد الخاصة في الجهاز التنفيذي تقرر امتيازات خاصة لبعض الدول الأعضاء فيه، ومنها ما يعرف بحق الاعتراض (الفيتو) المقرر للدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن.

الفرع الثالث: الجهاز الإداري

لما كان الجهاز العام في أي منظمة دولية لا يمكنه الانعقاد بصفة دائمة، ولما كانت المنظمة الدولية تتمتع بصفة الدوام والاستمرار، فقد تعيّن لتحقيق تلك الصفة أن يوجد بجانب الأجهزة الرئيسية للمنظمة، جهاز آخر يمكن أن يستمر في حالة انعقاد دائم، وهو الجهاز الإداري الذي يرأسه موظف إداري يعاونه عدد من الموظفين الدوليين.

وتختلف التسمية التي تطلق على هذا الجهاز من منظمة إلى أخرى حسب الوثيقة المنشئة لها، فقد يطلق عليه "**الأمانة العامة**" كما هو الشأن في الجامعة العربية ومنظمة الأمم المتحدة، وقد يسمى بـ: "**اللجنة**" كما عليه الأمر في منظمة الإتحاد الإفريقي، أو "**الإدارة العامة**" كما هو الحال في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة اليونسكو، فممَّ يتكون هذا الجهاز؟، وما هي اختصاصاته؟.

أولاً: تكوين الجهاز الإداري

يتكون الجهاز الإداري على عكس الجهازين السابقين، من موظفين يشتغلون في المنظمة بشكل دائم، وهم ليسوا ممثلين للدول الأعضاء أو مندوبين عنها، ويختلف عددهم من منظمة إلى أخرى وفقاً لطبيعة المنظمة واختصاصاتها وفروعها وقدراتها المالية.

ويتولى تسيير هذا الجهاز رئيس يسمى عادة بـ: "**الأمين العام**"، يتم اختياره بواسطة الجهاز العام أو الجهاز التنفيذي، أو بمشاركة الجهازين معاً، وهذه الطريقة الأخيرة يأخذ بها ميثاق الأمم المتحدة، فالمادة (97) منه تنص على أن: "...تعيّن الجمعية العامة الأمين العام بناءً على توصية من مجلس الأمن"، ويعتمد ميثاق الاتحاد الإفريقي نفس الطريقة، في حين يتم اختيار أمين عام جامعة الدول العربية بواسطة أغلبية ثلثي الجهاز العام فقط وهو مجلس الجامعة الذي يتكون من جميع الدول الأعضاء، ويعيّن الأمين العام لمدة محددة، وقابلة عادة للتجديد. وهو الذي يقوم باختيار نوابه ومساعديه وموظفي الأمانة العامة.

ثانياً: اختصاصات الجهاز الإداري

الاختصاصات المخولة للجهاز الإداري ليست واحدة في مختلف المنظمات الدولية، ولكن حدُّها الأدنى المشترك بين سائر المنظمات يتمثل في:

- إجراء الاتصالات الإدارية سواء الداخلية فيما بين أجهزة المنظمة الرئيسية منها والثانوية، أو الخارجية فيما بين المنظمة والدول الأعضاء وبين المنظمة والمنظمات الدولية الأخرى.
- الإعداد والتحضير لدورات واجتماعات الأجهزة الأخرى للمنظمة، مثل إعداد التقارير ووثائق العمل وتحضير جداول الأعمال وتوزيعها.
- إعداد ودراسة بعض المشروعات التي ستعرض على أجهزة المنظمة، مثل مشروع الميزانية.
- متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن أجهزة المنظمة، وقد يكلف الأمين العام للمنظمة بالقيام بدور تنفيذي فيما يتعلق ببعض تلك القرارات.
- مشاركة الأمين العام للمنظمة في اجتماعات أجهزة المنظمة الأخرى، لكي يتمكن من تقديم تقارير عن المهام التي كُلّف بها وكذا الإفادة ببعض المقترحات.

هذا ونشير في الأخير إلى أن كل جهاز رئيسي من أجهزة المنظمة يقوم بوضع لائحة داخلية تحدد سير العمل داخله تعد بمثابة القانون الداخلي لهذا الجهاز.

المطلب الثاني: الأجهزة الثانوية في المنظمة الدولية

قد تنص بعض المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية على إنشاء أجهزة ثانوية أو فرعية تكون تابعة للأجهزة الرئيسية لتساعدها في القيام بالوظائف المعهودة إليها، وذلك نزولاً عند ضرورات التخصص وتقسيم العمل، وضمان فعالية نشاط المنظمة، لأن حسن أداء العمل يتطلب توزيعه بين أجهزة متخصصة، بحيث يُعهد إلى كل منها بوظيفة محددة، بدلاً من تكليف جهاز واحد بأداء مجموعة من الأهداف والوظائف.

وانطلاقاً من ذلك نص ميثاق الأمم المتحدة في المواد (22) و(29) و(68) على التوالي على أحقية الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في إنشاء الفروع الثانوية الضرورية لقيام هذه الأجهزة الرئيسية بوظائفها، واستناداً إلى ذلك أنشأت الأمانة العامة العديد من اللجان المتخصصة منها لجنة القانون الدولي، لجنة نزع السلاح، ولجنة الاستخدام السلمي للفضاء الخارجي، وأنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنة المنظمات غير الحكومية، لجنة التنمية الاجتماعية، ولجنة حقوق الإنسان التي تطورت سنة 2006 إلى مجلس لحقوق الإنسان.

ومما يلاحظ في السنوات الأخيرة أن الأجهزة الرئيسية لكثير من المنظمات الدولية قد دأبت على إنشاء العديد من الأجهزة الفرعية سواء الدائمة أو المؤقتة، بحيث أصبح من النادر الآن وجود جهاز رئيسي في منظمة دولية لا تتفرع عنه أجهزة ولجان متخصصة، ولكن هذه الأجهزة الفرعية مهما تعددت ومهما كانت المهام التي تضطلع بها فإنها تبقى تابعة وخاضعة للجهاز الرئيسي الذي أنشأها وهذا ما يجعلها تختلف عن الوكالات المتخصصة التي تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

وتتمتع هذه الأجهزة بسلطات يمكن تصنيفها إلى ثلاث فئات رئيسية هي:

- أجهزة ثانوية للبحث والدراسة، مثل اللجان القانونية ولجان الخبراء.
- أجهزة ثانوية لحل المنازعات الدولية، مثل لجان التحقيق والوساطة والتحكيم.
- أجهزة ثانوية تملك سلطة إدارة المشروعات، تباشر نشاطها في نطاق المعونات الفنية التي تقدّمها الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة.

ونشير في الأخير أن وصف هذه الطائفة من الأجهزة بأنها ثانوية يعد تمييزاً لها عن الطائفة الأولى من الأجهزة، التي يُنص عليها في مواثيق المنظمات الدولية باعتبارها أجهزة أصلية، وهي واردة على سبيل الحصر، ولا يمكن تغيير عددها زيادة أو نقصاناً إلا بتعديل الميثاق، أما الأجهزة الفرعية فلا يُنص عليها في المعاهدة المنشئة للمنظمة، وكل ما يمكن النص عليه هو رخصة إنشائها فحسب بموجب قرار من الجهاز المعني، وطبيعي إذن ألاّ يمكن حصرها مسبقاً، وإنما يكون إنشاؤها رهناً بما تكشف عنه الظروف من حاجات، ومن ناحية أخرى فإن طبيعة الأجهزة الرئيسية تأبى طابع التأقيت، فهي تدوم ما دامت المنظمة، بينما تنشأ الأجهزة الفرعية إما لأداء مهمة محددة لمدة مؤقتة، كما قد يُناط بها ممارسة اختصاصات تتسم بطابع الدوام.

المطلب الثالث: أحكام التصويت داخل أجهزة المنظمات الدولية

تتخذ المنظمات الدولية قراراتها التي ترتبط بصلاحياتها وتحقيق أهدافها من خلال التصويت، غير أن طريقة التصويت تختلف من منظمة إلى أخرى، كما تختلف في المنظمة ذاتها باختلاف موضوع القرار المراد التصويت عليه، وقد تطورت قواعد التصويت في المنظمات الدولية انطلاقاً من الطريقة التقليدية المعروفة بقاعدة الإجماع، إلى قاعدة الأغلبية، ثم قاعدة التراضي أو توافق الآراء، وتفصيل ذلك كما يلي:

الفرع الأول: قاعدة الإجماع

يتخذ القرار في المنظمة الدولية بموجب هذه القاعدة بموافقة جميع الدول الأعضاء، أي أن يقع إجماع بينها دون اعتراض من أي طرف، وتبني هذه الطريقة في التصويت يستند إلى أساس المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء دون تمييز بينها على أي معيار، وبالتالي فصدور أي قرار دون موافقة أي عضو يعد مساساً بسيادته. لذلك فإن طريقة التصويت بالإجماع تعد صعبة التطبيق خاصة بالنسبة للتصويت الذي ينصب على قضايا تكون محل خلاف بين أعضاء المنظمة الدولية، مما يعيق عمل المنظمة في إصدار القرارات اللازمة لتحقيق أهدافها.

ولما اتضح من التجربة العملية أن عجز عدد من المنظمات الدولية عن تحقيق أهدافها يعود بصفة أساسية إلى تبني قاعدة الإجماع في التصويت، فقد تم التخلي عنها تدريجياً، والاتجاه نحو تبني قاعدة الأغلبية سواء أكانت بسيطة أو موصوفة، ولم يعد من المنظمات الدولية من يشترط الإجماع في التصويت سوى قلة نادرة، مثل جامعة الدول العربية، وبعض الهيئات في مجلس أوربا.

الفرع الثاني: قاعدة الأغلبية

بغرض إضفاء نوع من المرونة في اتخاذ القرارات داخل المنظمة الدولية ومن أجل تسهيل عملها، فقد يشترط الميثاق المنشئ لها توافر الأغلبية فقط في عملية التصويت بدلاً من الإجماع، ويقصد بقاعدة الأغلبية أن تصدر القرارات من المنظمة الدولية بعد موافقة أغلبية الأعضاء لكي تكون ملزمة لجميع دول المنظمة، سواء الموافقة أو غير الموافقة، وهذا لا يتعارض مع مفهوم السيادة على أساس أن الدولة التي رفضت التصويت تعلم عند المصادقة على ميثاق المنظمة أن قراراتها تصدر بالأغلبية، ومن ثم تكون ملزمة بتنفيذ القرارات الصادرة عن المنظمة رغم عدم قبولها.

وتتخذ قاعدة الأغلبية صوراً متعددة، فقد يقصد بها أغلبية عدد الأعضاء، أو أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في جلسة التصويت، أو أغلبية الدول المشاركة في عملية التصويت، كما أن نسبة التصويت المعتد بها كأغلبية إما أن تكون بسيطة أو موصوفة، فبالنسبة للأغلبية البسيطة فيقصد بها أن يزيد عدد المصوتين عن النصف بصوت واحد أي (50% + 1) لكي يعتبر القرار ساري المفعول، أما بالنسبة للأغلبية الموصوفة فيقصد بها اشتراط نسبة معينة تزيد عن نصف عدد الأعضاء تكون محددة مسبقاً لكي يكون القرار محل التصويت واجب النفاذ، ومثال ذلك اشتراط الثلثين أو الثلاثة أرباع في إصدار بعض القرارات.

الفرع الثالث: قاعدة التراضي (توافق الآراء)

نظراً للعيوب التي لحقت بقاعدة الإجماع، والانتقادات التي يمكن أن توجه إلى قاعدة الأغلبية التي تؤدي إلى وجود تكتلات للدول داخل المنظمة الدولية على حساب دول أخرى، بحيث تكون هذه الأخيرة ملزمة بتنفيذ القرارات

الصادرة عن المنظمة بدعم من تلك التكتلات، اتجه الفكر القانوني إلى استبعاد هاتين الطريقتين من طرق التصويت أو الحد من استخدامها، والاعتماد على قاعدة جديدة تتمثل في قاعدة التراضي.

هذه القاعدة مفادها أنه وقبل القيام بعملية التصويت، ومن أجل تحقيق نوع من التوافق في الآراء بين الدول الأعضاء التي تعتبر مصالحها متباينة، تُقام نقاشات من خلال تقديم مقترحات من كل طرف للتوصل إلى حل وسط، بحيث يتم إسناد هذه المهمة إلى لجنة توفيق تقوم بالتوصل إلى الحل الذي يرضي جميع الأطراف، بحيث يكون مشروع القرار المعروض للتصويت مقبولاً بصفة مبدئية، حتى إذا ما طرح لعملية التصويت يكون مقبولاً بصفة نهائية، وقد انتخب مدعي عام المحكمة الجنائية الدولية السيد: موريس مورينو أوكامبو سنة 2003 بطريقة توافق الآراء.

المبحث الخامس

سلطات المنظمات الدولية

تتمتع المنظمات الدولية على وجه العموم بالعديد من السلطات أو الاختصاصات، التي تمارسها من أجل تحقيق أهدافها وغاياتها، وذلك في الحدود التي يخلعها ميثاق كل منظمة عليها سواء صراحةً أو ضمناً، هذا، وتختلف السلطات التي تتمتع بها المنظمات الدولية من منظمة إلى أخرى، وذلك وفق ما يقرره دستور كل منها، فهي تتدرج من مجرد سلطة البحث والدراسة والمناقشة التي تجعل من المنظمة مجرد هيئة للتعاون والتنسيق بين الدول الأعضاء –وهو الوضع الغالب–، إلى سلطة اتخاذ قرارات ملزمة لا يتوقف نفاذها على قبول الدول الأعضاء، وهو ما يضفي على المنظمة شكل السلطة التي تعلو على إرادات الدول.

لكن وبغض النظر عن ضعف أو قوة السلطات التي تتمتع بها المنظمات الدولية، فإن الدول الأعضاء تلجأ عادةً إلى وضع قيود في الوثيقة المنشئة للمنظمة للحد من هذه السلطات حفاظاً على سيادتها واستقلالها، وعليه نعالج في هذا المبحث صور ممارسة السلطات في المنظمات الدولية في المطلب الأول، والقيود التي ترد على سلطات المنظمات الدولية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: صور ممارسة السلطات في المنظمات الدولية

تتدرج سلطات المنظمات الدولية من سلطة البحث والمناقشة إلى سلطة اتخاذ قرارات ملزمة في مواجهة الدول الأعضاء، وعموماً تمارس المنظمات الدولية تلك السلطات في إحدى الصور التالية:

الفرع الأول: سلطة البحث والدراسة والمناقشة

وهي السلطة الأساسية أو الأولية للمنظمات الدولية، وتتمتع بها بالنسبة للمسائل التي تدخل في نطاق نشاط المنظمة فحسب، وتباشر المنظمات الدولية هذه السلطة بإحدى طرق ثلاث هي:

– قد تباشر المنظمة الدولية سلطة البحث والدراسة بواسطتها مباشرة، إما عن طريق خبرائها مثل الدراسات التي تقوم بها منظمة اليونسكو حول الأمية، والدراسات التي تقوم بها منظمة الصحة العالمية حول الأوبئة، أو عن طريق أجهزتها، ومثال ذلك ما تقرره المادة (13) من ميثاق الأمم المتحدة من سلطة الجمعية العامة في القيام بالدراسات بقصد إنماء التعاون الدولي في مختلف الميادين.

– أو عن طريق الدعوة إلى عقد مؤتمرات دولية تحت إشراف المنظمة، لبحث موضوع من الموضوعات التي تدخل في نطاق عملها، ومثال ذلك ما تقرره الفقرة الرابعة من المادة (62) من ميثاق الأمم المتحدة من تخويل المجلس الاقتصادي والاجتماعي سلطة الدعوة إلى "عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه، وفقاً للقواعد التي تضعها الأمم المتحدة".

– وقد تباشر المنظمة الدولية سلطة البحث والدراسة عن طريق الدول الأعضاء، فتقوم تلك الدول بإجراء الأبحاث والدراسات حول أحد الموضوعات، ثم تزود المنظمة بتقارير عمّا قامت به من دراسات، ومثال ذلك ما تقرره المادة (88) من ميثاق الأمم المتحدة التي تلزم الدول التي تقوم بإدارة أقاليم مشمولة بنظام الوصاية بتقديم تقارير سنوية إلى الجمعية العامة حول مدى تنفيذها لالتزاماتها حول هذه الأقاليم.

الفرع الثاني: سلطة إصدار القرارات

تملك المنظمات الدولية سلطة إصدار قرارات، تعبر بمقتضاها عن إرادتها، بحيث ترتب هذه القرارات آثاراً قانونية بذاتها، كما يترتب على مخالفتها قيام المسؤولية الدولية، ولما كانت القاعدة العامة في المنظمات الدولية هي عدم إصدارها لأعمال قانونية ملزمة، فإن العمل بخلاف هذه القاعدة يتطلب وجود سند قانوني يبرره، الأمر الذي يعني أن المنظمات الدولية لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة إلا إذا نص على ذلك دستور المنظمة ذاته.

وإن كان جانب من الفقه الدولي التقليدي شكك في إلزامية القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، على أساس أن المجتمع الدولي يفتقر إلى وجود أجهزة تقوم بالمهام التشريعية، ويستعيض أنصار هذا الاتجاه عن الأجهزة التشريعية بوجود الاتفاقات الشارعة التي تنتج عنها حقوق والتزامات متبادلة، فإن الفقه الحديث يتجه نحو منح سلطة وضع القواعد القانونية التشريعية لأجهزة المنظمات الدولية، ومن ثم تستطيع أجهزة المنظمات الدولية أن تنشئ التزامات مباشرة على عاتق الدول، والقيمة القانونية لهذه القرارات وإن اختلف حولها الفقهاء، فإن للمنظمة الدولية أجهزة تقوم بالدور التشريعي مستخدمة في ذلك اللوائح التي تنص عليها الوثيقة المنشئة لها، ومع ذلك تبقى سلطة المنظمة في اتخاذ القرارات مقيدة بثلاث شروط هي:

– أن تقتصر على الأمور المذكورة صراحةً في ميثاق المنظمة.

– أن تكون متفقة مع أهداف المنظمة ومبادئها.

– وأخيراً أن تُتخذ وفقاً لأحكام الميثاق.

وفي حالة الإخلال بأي شرط من هذه الشروط، فإن القرارات تفقد قوتها الإلزامية وتصبح الدول الأعضاء في حِل من عدم الخضوع لها.

الفرع الثالث: سلطة إصدار التوصيات

وتختلف التوصيات عن القرارات في فقدانها لعنصر الإلزام، وهي تتضمن إبداء المنظمة لرغبة أو نصيحة أو اقتراح أو دعوة في موضوع معين توجهها إلى الدول الأعضاء أو غير الأعضاء، أو إلى المنظمات الدولية الأخرى، أو إلى أجهزة أخرى في نفس المنظمة، وقد اختلف الفقه الدولي حول التكييف القانوني للتوصيات من حيث مدى تمتعها بالقوة الإلزامية إلى ثلاث اتجاهات كما يلي:

أولاً: التوصية ذات قيمة أدبية وسياسية

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن التوصية عبارة عن "نصيحة أو رغبة أو دعوة توجهها المنظمة حول موضوع معين"، وهي لا تتمتع بأي قوة إلزامية كما أنها لا ترتب المسؤولية الدولية على عاتق الدولة التي لا تأخذ بها، غير أن ذلك لا يعني تجريد التوصية من كل قيمة، فالتوصية لها قيمة أدبية وسياسية كبيرة.

ثانياً: التوصية تتمتع بوصف الشرعية الدولية

يتجه مؤيدي هذا الرأي إلى القول بأن التوصية تخلق ما يمكن تسميته بالشرعية الدولية، على اعتبار أن الاقتضاء الذي تتطلبه التوصية من المخاطب بها، يعد بمثابة رأي القانون الدولي حول المسألة التي صدرت التوصية بشأنها؛ وبعبارة أخرى فإن التوصية تخلق قرينة قانونية على شرعية السلوك الذي يتفق مع مضمونها، خاصة إذا تكررت التوصية في موضوع معين فهي تُعد دليل على نشوء عرف دولي ملزم إذا توافر له الركنان المادي والمعنوي.

ثالثاً: التوصية لا تتمتع بطبيعة قانونية واحدة

ويرى أصحاب هذا التوجه أن توصيات المنظمة الدولية ليست لها طبيعة قانونية واحدة، فالتوصيات الصادرة من أحد أجهزة المنظمة إلى أحد الأجهزة الأخرى التابعة له، لها أهمية وقيمة قانونية ملزمة مثل القرارات الملزمة تماماً، أما التوصيات التي يوجهها الجهاز الأدنى إلى الجهاز الأعلى، فإنها تعتبر بمثابة اقتراح أو رأي استشاري ليس له قيمة قانونية ملزمة، مثل الآراء الاستشارية التي تصدرها محكمة العدل الدولية بطلب من الجمعية العامة للأمم المتحدة.

وفيما يتعلق بالتوصيات الصادرة من المنظمة الدولية للدول الأعضاء فإنها ذات طبيعة مركبة، فهي من حيث الشكل غير ملزمة، أما من حيث الغاية فإنها تستهدف إعطاء مضمون للالتزام من قِبل الدولة العضو، أما التوصية الموجهة إلى دولة ليست عضو في المنظمة فهي ليست ملزمة لها، وذلك على اعتبار أن الأساس القانوني الذي تستمد منه المنظمة سلطاتها ليس إلا معاهدة دولية تسري عليها قاعدة نسبية آثار المعاهدات، وبالتالي عدم التزام الغير بها.

ومع ذلك يذهب بعض من الفقه الدولي الحديث إلى أن الفرق الاصطلاحي بين القرار والتوصية أصبح لا يهم كثيراً، وإنما المهم عندهم هو مدى إحداث هذا التصرف أو ذاك لآثار قانونية ملزمة، وذلك على اعتبار أن الكثير من تصرفات المنظمات الدولية تسمى توصيات ومع ذلك تكون ملزمة.

الفرع الرابع: سلطة الرقابة

تمارس بعض المنظمات الدولية الرقابة على سلوك الدول الأعضاء، بغية التأكد من مدى تنفيذ الالتزامات الناشئة عن ميثاقها، وتتحقق هذه الرقابة بوسائل متعددة أهمها، إحاطة المنظمة علماً بسلوك الدول الأعضاء، ويتم ذلك عن طريق إلزام الدول الأعضاء بتقديم تقارير دورية عن مدى تنفيذها للأعمال القانونية الصادرة عن تلك المنظمات (المعاهدات، القرارات، التوصيات)، ويقوم بفحص هذه التقارير لجان خاصة من الخبراء، تُعِد قراراتها بالملاحظات عن مخالفات الدول لالتزاماتها، ومثال ذلك ما تلتزم به الدول الأعضاء في منظمة اليونسكو من تقديم تقارير دورية عن الإجراءات التي اتخذتها لتنفيذ توصيات المنظمة أو الاتفاقيات التي صدّقت عليها.

وقد تؤدي ممارسة المنظمة لسلطتها في الرقابة إلى توقيع نوع من الجزاء على الدولة العضو، من ذلك أن مخالفة أحكام النظام الأساسي للبنك الدولي للإنشاء والتعمير، تعرض العضو المخالف لعقوبة الوقف بناء على قرار يصدر من مجلس محافظي البنك بأغلبية الآراء.

الفرع الخامس: سلطة العمل المباشر

لما كانت الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها كاملة داخل المنظمات الدولية، فإن الأصل ألا يكون لهذه المنظمات سلطة العمل المباشر؛ حيث يتم التكفل بتنفيذ القرارات الصادرة عن المنظمة الدولية بواسطة الأجهزة الوطنية المختصة، لكن مع ذلك توجد بعض المنظمات الدولية التي تعمل في مجال المعونة الفنية الدولية، لاسيما الوكالات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة، تتمتع حالياً بسلطة العمل المباشر داخل أقاليم الدول الأعضاء، ومثال ذلك ما تقوم به المنظمات المالية من تحريات ودراسات عن مستوى المعيشة في دولة معينة، بل ما تقدمه من توصيات واقتراحات بضرورة إجراء إصلاحات في ميادين مختلفة (اقتصادية، إدارية، اجتماعية) قبل تقديم المساعدة المالية لها.

المطلب الثاني: القيود الواردة على سلطات المنظمات الدولية

بالرغم من تزايد اقتناع الدول بأهمية التضامن والتعاون الدولي الذي ينعكس في انضمامها للمنظمات الدولية، فإن هذه الدول تحرص على عدم المساس بسيادتها وحريتها الكاملة في التصرف، وانطلاقاً من هذه الحقيقة تسعى الدول عند إنشائها للمنظمات الدولية ووضع مواثيقها أن تحد من سلطاتها ما استطاعت إلى ذلك سبيلا، ومن ثم تأتي الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية انعكاساً حقيقياً للتوازن بين رغبة الدول في الاحتفاظ بسيادتها كاملة، وبين ضرورة تمتع المنظمة الدولية بقدر من السلطات يمكنّها من تحقيق أهدافها.

ونتيجة لذلك فإن فعالية نشاط المنظمة الدولية ونجاحها في الدور الذي تلعبه في العلاقات الدولية المعاصرة، تتحدد أساساً على ضوء النتيجة التي يسفر عنها الصراع بين سعي المنظمات الدولية إلى توسيع سلطاتها، وسعي الدول الحثيث إلى التقييد والحد من تلك السلطات.

وعموماً، يمكن تلخيص أهم القيود التي توردها الدول على سلطات المنظمات الدولية على النحو التالي:

الفرع الأول: قاعدة الإجماع

تنص أحكام كثير من مواثيق المنظمات الدولية على الأخذ بقاعدة إجماع الدول الأعضاء كشرط أساسي لصدور قرارات المنظمة، لاسيما في المسائل التي تنطوي على أهمية خاصة، وذلك حرصاً من الدول الأعضاء على سيادتها، وعدم قبول سريان أي قرار تصدره المنظمة في مواجهتها إلا برضاها؛ حيث يعني هذا الشرط من الناحية العملية الاعتراف لكل دولة عضو بحق في الاعتراض يحول دون صدور القرار في المنظمة.

ولكن من الناحية العملية يتعذر التوصل إلى إجماع أصوات الدول بشأن مسألة معينة؛ لذلك أصبحت هذه القاعدة عقبة تحول دون فعالية المنظمات الدولية في ممارسة وظائفها، وهذا ما يفسر ضعف جامعة الدول العربية، وإخفاقها في حل العديد من القضايا العربية، لأن ميثاقها يشترط الإجماع لصدور قرارات مجلس الجامعة في موضوعات معينة، مثل اتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان على إحدى دول الجامعة (المادة 06)، أو في اعتبار إحدى

الدول الأعضاء منفصلة عن الميثاق (المادة 18)، وفي حالة القرارات التي يصدرها مجلس الجامعة بالأغلبية فهي لا تلزم إلا الدول التي وافقت عليها (المادة 07).

كما يشترط ميثاق الأمم المتحدة في المادة (2/27) منه أن تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الموضوعية بموافقة تسعة أعضاء يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين مجتمعة، مما يفيد أن اعتراض أحد تلك الدول يحول دون صدور القرار، وهو ما حدث مؤخراً عند مناقشة الوضع في سوريا، حيث حال اعتراض كل من روسيا والصين دون صدور أي قرار.

الفرع الثاني: قصر سلطة المنظمات الدولية على إصدار توصيات

إن أغلب ما يصدر عن المنظمات الدولية يدخل في زمرة التوصيات، وقد سبقت الإشارة إلى أنها غير ملزمة قانوناً للدول الأعضاء، وخاصة في المجالات ذات الطابع السياسي.

ولا تتردد الدول المعنية في إعطاء وصف التوصية غير الملزمة لأي قرار ترى فيه مساساً بمصالحها، وذلك كي تحتفظ لنفسها بحرية عدم الالتزام بها، خاصة إذا علمنا أنه ليس في ميثاق المنظمة ما يمنع الدول من إعطاء مثل هذه الأوصاف، ذلك أنه رغم التطور الذي مر به التنظيم الدولي، فإن سلطة المنظمات الدولية في إصدار قرارات ملزمة تعد استثناءً، خاصة بالنسبة للمنظمات المختصة بحل المنازعات السياسية الدولية.

الفرع الثالث: عدم تدخل المنظمات الدولية في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء

تحرص الدول الأعضاء عند إنشاء المنظمات الدولية ووضع مواثيقها على تأكيد مبدأ عدم تدخل تلك المنظمات في شؤونها الداخلية، وكثيراً ما تتضمن مواثيق بعض المنظمات الدولية نصوصاً صريحة وقاطعة في هذا المجال، ومن ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة (7/02) من ميثاق الأمم المتحدة من أنه: "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تعد من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تُحل بحكم الميثاق".

غير أنه من الناحية العملية يصعب تحديد ما يعتبر من المسائل الداخلية تحديداً دقيقاً؛ إذ لا يوجد معيار موضوعي في القانون الدولي يمكن الاسترشاد به في هذا الصدد، فالأمر يتحدد في الواقع بمدى قوة وضعف الدولة المعنية لاعتبار مسألة معينة تدخل في شؤونها الداخلية من عدمه لقبول التقيد بقرارات المنظمة الدولية أو رفضها، وعلى أية حال، أورد ميثاق الأمم المتحدة استثناءً على مبدأ عدم التدخل، قررته العبارة الأخيرة من المادة (7/02) بقولها: "على أن هذا المبدأ لا يُخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع"، ويستهدف هذا الاستثناء منح مجلس الأمن حرية اتخاذ ما يراه ضرورياً من الإجراءات اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين.

الفرع الرابع: حق الدفاع الشرعي

يرتكز الأمن الجماعي على حظر استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية، غير أن الدول الأعضاء في المنظمات الدولية تحتفظ لنفسها بحقها الطبيعي في الدفاع عن نفسها عند وقوع العدوان عليها، ومثال ذلك ما تنص عليه المادة (51) من ميثاق الأمم المتحدة من أنه: "ليس في هذا الميثاق ما يُضعف أو يُنقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة، وذلك إلى أن يتخذ

مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلّغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس – بمقتضى سلطته ومسؤوليته المستمدة من أحكام هذا الميثاق– من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه".

يتضح من خلال النص المتقدم أن اللجوء إلى استخدام حق الدفاع الشرعي يتطلب توافر الشروط التالية:

– أن يكون هناك هجوم مسلح فعلي، فالتهديد باستعمال القوة المسلحة أو الأعمال التحضيرية أو التدابير غير العسكرية (مثل التدابير الاقتصادية أو الدبلوماسية) لا تكفي لقيام حق الدفاع الشرعي، ومن ثم فإن المادة (51) لا تقر ما يطلق عليه الدفاع الشرعي الوقائي، أي ممارسة هذا الحق لدرء خطر جدي أو حال دون انتظار لهجوم فعلي.

– أن يتم إبلاغ مجلس الأمن على الفور بالتدابير التي اتخذتها الدولة أو الدول المعتدى عليها تطبيقاً لحق الدفاع الشرعي.

– أن تتوقف الدولة أو الدول عن التدابير التي تتخذها عند تدخل مجلس الأمن بما يراه ضرورياً لحفظ السلم والأمن الدوليين.

وتقرير حق الدفاع الشرعي للدولة له ما يبرره؛ إذ لا يمكن أن تظل الدولة المعتدى عليها مكتوفة الأيدي لحين تدخل الجهاز المختص في المنظمة بموجب نظرية الأمن الجماعي، حيث أن هذا التدخل –إذا تم حدوثه– لا يتم غالباً إلا بعد وقوع العدوان وما يترتب عليه من آثار، لذا كان من الطبيعي أن يكون للدولة المعتدى عليها أن توقف العدوان وترده ولو بشكل مؤقت.

الفرع الخامس: عدم سريان قرارات المنظمات الدولية في مواجهة الدول الأعضاء إلا إذا صدرت في شكل تشريعات وطنية

من الناحية النظرية تختلف الدول في ترتيب القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية ضمن هرم النظام القانوني الوطني، حيث تأخذ بعض هذه الدول بمبدأ سمو القرارات الدولية على التشريعات الوطنية، بمعنى أن السلطات الداخلية للدولة تلتزم بتلك القرارات دون حاجة إلى صدورها في شكل تشريع وطني، في حين تتبنى الأخرى مبدأ سمو القانون الوطني عن القرارات الدولية، بمعنى أن هذه الأخيرة لا تصبح نافذة في الدولة إلا إذا صدرت في شكل تشريع وطني.

لكن الثابت من الناحية العملية هو عدم تطبيق قرارات المنظمات الدولية داخل أقاليم الدول الأعضاء، إلا إذا صدرت في صورة تشريعات وطنية، مما يؤدي في النهاية إلى تقييد سلطات هذه المنظمات، بل وإضعافها والحد من فعاليتها.

مما سبق نخلص إلى القول أن مجال سلطات المنظمات الدولية يختلف ضيقاً واتساعاً من منظمة إلى أخرى، وذلك بالنظر إلى حجم التعاون والتنسيق بين الدول الأعضاء في المنظمة، وكذا طبيعة الأهداف المعهود لهذه الأخيرة الاضطلاع بها، وأنه بغض النظر عن حجم السلطات الممنوحة للمنظمة الدولية، فإن الدول الأعضاء عندما تضع الميثاق المنشئ للمنظمة تلجأ عادة إلى تضمينه بعض القيود التي تعكس حرصها الشديد على عدم المساس بسيادتها

واختصاصاتها التقليدية الداخلية والخارجية، وبالتالي منح تلك المنظمات سلطات بالقدر الذي تقتضيه ضرورات التعاون الدولي.

ولكن مهما يكن عليه الحال من أمر السلطات الممنوحة للمنظمات الدولية والقيود التي ترد عليها، فإن هذه الأخيرة لا يمكن لها ممارسة اختصاصاتها ما لم تتوفر لها الموارد المالية والبشرية اللازمة لذلك، وهو ما سنفرد الحديث عنه في المبحث الموالي.

المبحث السادس

موارد المنظمات الدولية

تحتاج المنظمات الدولية لمباشرة اختصاصاتها وتحقيق أهدافها إلى موارد مختلفة بدونها يصبح نشاطها مهدد بالتوقف ووجودها معرض للزوال، وهذه الموارد حتى تكون قادرة على تحقيق أهداف المنظمة، يجب أن تكون متكاملة ومتنوعة بين موارد مالية وأخرى بشرية، وهو ما سنتولى بيانه في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: الموارد المالية للمنظمات الدولية

انتهينا فيما سبق إلى القول أن المنظمات الدولية تتمتع بشخصية قانونية دولية في الحدود التي تمكنها من أداء وظائفها، وهي مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين لها، مما يستتبع ذلك تمتعها بالاستقلال المالي، الأمر الذي يطرح التساؤل حول مصادر تمويل المنظمات الدولية، والأوجه التي تنفق فيها مواردها، والأحكام الخاصة بإعداد موازنتها العامة، وهي المسائل التي سنتعرف عنها تباعاً كما يلي:

الفرع الأول: مصادر تمويل المنظمات الدولية

تشكل اشتراكات الدول الأعضاء المصدر الأساسي لتمويل المنظمة الدولية، كما تمثل المساهمات الطوعية للحكومات والهيئات غير الحكومية والمؤسسات وحتى الأفراد، وكذلك بعض الرسوم والضرائب والقروض مصادر إضافية في مالية المنظمة.

أولاً: اشتراكات الدول الأعضاء

يقصد بالاشتراك ذلك القسط المالي الذي يتوجب على الدولة العضو القيام بدفعه للمنظمة سنوياً، وتظل ملتزمة به طالما ظلت محتفظة بعضويتها، بل أنه حتى في الأحوال التي تفقد فيها الدولة العضوية لسبب أو لآخر، فإنها تظل متحملة بتسديد اشتراكها عن الفترة السابقة عن انقطاع صلتها بالمنظمة.

ومن المشكلات التي تُثار بصدد الحصص المالية التي تلتزم الدول الأعضاء بدفعها سنوياً التي كشف عنها الواقع العملي للمنظمات الدولية، مسألة اختيار المعيار العادل لتوزيع الأعباء المالية على الدول الأعضاء، إذ لا يُعقل أن تكون تلك الحصص متساوية، نظراً لما بين الدول من تفاوت في الإمكانيات.

ويختلف التعامل مع هذه المسألة من منظمة إلى أخرى حسب حجم وأهمية المنظمة ذاتها، حيث تتبنى بعض المنظمات أسلوب تقسيم الاشتراكات إلى فئات متعددة، وتترك لكل دولة عضو حرية اختيار الفئة التي تناسب قدراتها، في حين تختار أخرى أسلوب التناسب بين مبلغ الاشتراك من جهة، وحجم السكان في الدول الأعضاء أو النمو الاقتصادي أو الدخل القومي للدول من جهة ثانية، غير أن هذين الأسلوبين لا يمكن تعميمهما على كل المنظمات

الدولية، باعتبار أن الأول لا يصلح إلا للمنظمات ذات الموازنات القليلة، والثاني لا يليق إلا بالمنظمات التي تضم دولاً متماثلة من حيث عدد السكان ودرجة النمو الاقتصادي وحجم الدخل القومي.

ولعل أقرب المعايير إلى العدالة هو معيار القدرة على الدفع، الذي اعتمدته الأمم المتحدة وكثير من المنظمات الدولية والوكالات المتخصصة، وهو يقوم على عدة اعتبارات منها المقارنة بين المداخيل الوطنية للدول الأعضاء، ومتوسط دخل الفرد وحصيلة الدولة من العملات الصعبة، وحرصاً من المنظمات الدولية على عدم خضوعها لتأثير دولة معينة، فإنها تضع حداً أقصى للحصة التي تساهم بها، وقد تعرضت على سبيل المثال، الأمم المتحدة لهذه المسألة، وأقرت مبدأ مهم مفاده لا يجوز أن يتعدى نصيب أي دولة ثلث ما يدفعه جميع الدول الأعضاء من الاشتراكات.

وحفاظاً على استقرار عملية التمويل في المنظمات وتأمين استمرارية الوفاء بدفع الاشتراكات، فإن مواثيق معظم المنظمات تقرر إنزال عقوبات على الدولة التي تمتنع عن دفع حصتها دون عذر مقبول، فالمادة (19) من ميثاق الأمم المتحدة مثلاً تقرر أن العضو الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية يفقد حقه في التصويت في الجمعية العامة، إذا كانت المبالغ المتأخرة مساوية أو تزيد عن قيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين المنصرمتين، ولكنه في مقدور الجمعية العامة أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن ظروف لا قِبل للعضو بها.

ثانياً: الموارد الأخرى

تعتبر هذه الموارد موارد استثنائية بالنظر لقلتها مقارنة بحجم اشتراكات الدول الأعضاء، وأهم هذه الموارد ما يلي:

أ) **الرسوم**: وهي لا تستند إلى نسبة معينة، ولا تدفع بشكل مستمر، بل في المناسبات التي تستفيد منها دولة أو دول معينة من خدمة أو خدمات تؤديها المنظمة لها، ومثال ذلك تلجأ دولة ليست عضو في الأمم المتحدة، ولا في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، إلى هذه المحكمة كطرف من أطراف نزاع معروض عليها، فإن المادة (35) من نظام المحكمة تنص على دفع هذه الدولة لمبلغ معين كرسوم قضائية.

ب) **القروض**: تلجأ المنظمات الدولية في بعض الأحيان إلى الاقتراض لمواجهة زيادات استثنائية في الإنفاق، تعجز مواردها المالية العادية عن استيعابها، فتضطر إلى اللجوء إلى موارد عاجلة في انتظار ما سيأتيها في المستقبل من واردات، ومثال ذلك القرض الذي عقدته الأمم المتحدة في العام 1948 لإتمام بناء مقرها في نيويورك، وكذلك القرض الذي لجأت إليه سنة 1957 لتجديد مقرها الأوربي في جنيف.

ج) **الضرائب**: وهي مبالغ مفروضة على الأفراد أو المؤسسات في الدول الأعضاء، ويعتبر هذا الأسلوب من أحدث وأغرب الموارد المالية التي قد تلجأ إليها المنظمة الدولية، ومثال ذلك ما تفرضه المجموعة الأوربية للفحم والصلب – كمنظمة دولية – من ضرائب على المشروعات والمؤسسات العاملة في مجال الفحم والصلب، وهو ما أتاح لها الاستغناء على الموارد التقليدية المتمثلة في اشتراكات الدول الأعضاء.

د) موارد من نوع خاص: ويدخل تحت هذا البند الهبات والمعونات والمنح التي يقدمها الأفراد أو الحكومات أو المؤسسات أو المنظمات الدولية الأخرى الحكومية وغير الحكومية إلى المنظمة الدولية، والتي يتوقف قبولها على موافقة الجهاز المختص في المنظمة، ومثال ذلك ما تقضي به المادة (116) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية من إمكانية قبول التبرعات من تلك الجهات رهناً بقبول جمعية الدول الأطراف.

الفرع الثاني: نفقات المنظمات الدولية

وتشمل جميع المبالغ النقدية التي يتوجب على المنظمة تحملها لممارسة أنشطتها وتحقيق أهدافها، وهي على نوعين: نفقات عادية وأخرى استثنائية.

أولاً: النفقات العادية

هي النفقات التي تترتب على المنظمة من جراء قيامها بنشاطها اليومي المعتاد، كمرتبات الموظفين، وإيجارات المباني وصيانتها، وأقساط التأمين، والمصاريف الإدارية، ومصاريف شراء المنقولات وصيانتها.

ثانياً: النفقات الاستثنائية

هذه النفقات ناتجة عن قيام المنظمة بمهمة معينة تدخل في نطاق اختصاصها، ولكنها تفقد بطبيعتها صفة الاعتياد والتكرار، كقيام الأمم المتحدة مثلاً بالتدخل المسلح في منطقة معينة من العالم لإقرار السلم والأمن الدوليين، وقد ترددت الدول الأعضاء كثيراً في دفع هذه النفقات على أساس أنها غير ملزمة من الناحية القانونية، لكن محكمة العدل الدولية حسمت الموقف في رأيها الاستشاري الصادر بتاريخ: 1962/07/20 المتعلق ببعض نفقات الأمم المتحدة، عندما قررت أن الدول الأعضاء ملزمة قانوناً بالإسهام في تمويل المنظمة لمواجهة نفقاتها المختلفة، الإدارية والاستثنائية على حد سواء.

الفرع الثالث: موازنة المنظمة الدولية

تخضع موازنة المنظمة الدولية، باعتبارها تقديراً لمواردها ونفقاتها خلال فترة زمنية محددة، للمبادئ الفنية العامة التي تحكم الموازنات الداخلية للدول، وعلى رأسها مبدأ وحدة الموازنة، ومبدأ سنويتها.

ويقتضي مبدأ وحدة الموازنة احتواء ميزانية المنظمة على كل عناصر الجانب الايجابي وهي الإيرادات، بالمقابلة لعناصر الجانب السلبي وهي النفقات، أما مبدأ سنوية موازنة المنظمة فيقتضي إعدادها سنوياً، ومع ذلك فهناك منظمات لا تأخذ بمبدأ السنة كمدة زمنية للموازنة، ومثال ذلك منظمة اليونسكو التي تحدد موازنتها بسنتين، ومنظمة الأرصاد الجوية الدولية التي تحددها بأربع سنوات.

وتتولى الأمانة العامة للمنظمة إعداد مشروع الميزانية، ثم يتم المصادقة عليها من طرف الجهاز العام للمنظمة الذي تمثل فيه جميع الدول الأعضاء، فمثلاً، تنص الفقرة الأولى من المادة (13) من ميثاق جامعة الدول العربية على أن الأمين العام يُعِد مشروع موازنة الجامعة ويعرضه على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية، كما تنص الفقرة الأولى من المادة (17) على أن الجمعية العامة تنظر في موازنة الأمم المتحدة وتصدّق عليها.

المطلب الثاني: الموارد البشرية للمنظمات الدولية

إذا كانت المنظمة الدولية بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام تتمتع بإرادة ذاتية مستقلة ومتميزة عن إرادة الدول الأعضاء، لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها وتحقق أهدافها إلا من خلال مجموعة من الأجهزة -وقد بينا ذلك تفصيلاً-، فإن هذه الأجهزة في حاجة إلى موارد بشرية لازمة لتسييرها من الناحية الإدارية، تتمثل هذه الموارد في الموظفين الدوليين، الذين يعبرون عن الإرادة القانونية للمنظمة الدولية، حتى يمكن إنتاج أثر قانوني مباشر لأعمال وتصرفات المنظمة في مواجهة الدول والأفراد والأجهزة الدولية الأخرى.

ولعل أهم الأحكام التي يمكن الاهتداء بها بغية تحديد أسس وقواعد الوظيفة العامة الدولية هي تلك النصوص الموجودة في الوثيقة المنشئة للمنظمة والأحكام المكملة لها، ومن خلال تلك القواعد سوف نتعرف على مفهوم الموظف الدولي، ثم النظام القانوني للموظف الدولي، وأخيراً الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها، تباعاً كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم الموظف الدولي

يسهر على ممارسة وظائف وأنشطة المنظمة الدولية مجموعة من الأشخاص الطبيعيين الذين يرتبطون بالمنظمة في أعمالهم سواء بصفة دائمة وهم ممثلو الدول الأعضاء والأفراد العاملون فيها الذين يطلق عليهم اسم: الموظفين الدوليين، أو بصفة مؤقتة وهم الذين يعرفون بـ: العاملين أو المستخدمين الدوليين، لذلك يجدر بنا تعريف الموظف الدولي أولاً، ثم التمييز بينه وبين العامل الدولي ثانياً.

أولاً: تعريف الموظف الدولي

لقد تصدت محكمة العدل الدولية لتعريف المستخدم الدولي في رأيها الاستشاري الشهير الصادر في: 1949/04/11 بمناسبة فتواها المتعلقة بمدى حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق موظفيها أثناء قيامهم بعملهم فقررت أن الموظف الدولي هو: "كل شخص طبيعي يعمل باسم المنظمة ولحسابها ويستوي بعد ذلك أن يكون عمله ذا طبيعة دائمة أو مؤقتة، وسواء كان يتقاضى عنه أجراً أم كان يؤديه دون مقابل"

ومما يلاحظ على هذا التعريف أنه جاء عاماً، بحيث يستوعب بين مفرداته كلاً من العامل الدولي والموظف الدولي، بالرغم من أن هذا الأخير يتميز عن الأول من عدة نواحي كما سوف نرى، والتعريف الذي ينطبق على الموظف الدولي هو: "كل من يعمل في خدمة منظمة دولية على وجه الدوام والاستمرار، تحت إشراف أجهزتها المختصة، ويخضع لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة لبيان حقوقه وواجباته نحوها، لا لقانون وطني معين".

وتأسيساً على ما سبق يتطلب وصف الموظف الدولي توافر العناصر التالية:

- أن يعمل الموظف الدولي في خدمة منظمة دولية ولحسابها، ومن ثم لا ينطبق هذا الوصف على من يعمل في خدمة دولة واحدة بعينها أو إحدى المنظمات الدولية غير الحكومية أو مؤسسة دولية.
- أن يمارس الموظف الدولي نشاطه مستهدفاً تحقيق مصلحة دولية مشتركة، وأن يمتد هذا النشاط ليشمل مصالح كل الدول الأعضاء في المنظمة لا مصلحة دولة بعينها.
- أن يخضع في ممارسته لعمله للمنظمة الدولية التي يعمل فيها وفق أحكام ميثاقها ولوائحها.
- أن يؤدي وظائفه على أساس التفرغ ويكرس كل وقته لخدمة المنظمة.

– أن يخضع الموظف الدولي للنظام القانوني الذي تضعه المنظمة فيمل يتعلق بحقوقه وواجباته، لا للنظام القانوني الداخلي لأي دولة من الدول الأعضاء.

ثانياً: التمييز بين الموظف الدولي والعامل الدولي

هناك العديد من الأشخاص الذين يمارسون مهامهم على المستوى الدولي، فمنهم من يوصف بأنه موظف دولي ومنهم من لا يلحق به هذا الوصف، ومن هؤلاء الأشخاص العامل الدولي الذي يقترب مفهومه من مفهوم الموظف الدولي، بحيث يشتركان في العديد من السمات والتي منها الاستقلالية عن دولة الجنسية في أداء عمله والتزام الحياد، غير أن هذا الاشتراك لا ينفي وجود نقاط تباين بينهما، نعرضها فيما يلي:

– ليس كل من تستخدمه المنظمات الدولية من أشخاص يعد موظفاً دولياً، وكل من تستخدمه المنظمة الدولية يعد عاملاً دولياً.

– وظيفة الموظف الدولي دائمة ومستمرة، وذلك على العكس من العامل الدولي الذي يكون عمله عارضاً ومؤقتاً.

– النظام القانوني للموظف الدولي تضعه المنظمة، أما العامل الدولي فهو يخضع في تعيينه وتحديد اختصاصه ونظامه القانوني لأحكام اتفاقية دولية.

الفرع الثاني: النظام القانوني للموظف الدولي

يتحدد النظام القانوني للموظفين الدوليين طبقاً لما تقرره أحكام الوثيقة المنشئة لكل منظمة دولية ولوائحها الداخلية، ومن ثم لا يوجد نظام قانوني موحد للموظفين الدوليين، بل توجد أنظمة قانونية متعددة بتعد المنظمات الدولية، ولكن مع ذلك هناك قواعد عامة تضمنتها مواثيق تلك المنظمات، يمكن وصفها بالمبادئ المشتركة التي تحكم المركز القانوني للموظفين الدوليين من حيث تعيينهم، وواجباتهم وحقوقهم تجاه المنظمة التي يعملون فيها، نوجزها فيما يلي:

أولاً: تعيين الموظفين الدوليين

يتم اختيار الموظفين الدوليين على أساس الكفاءة العالية، بناء على المؤهل أو عن طريق إجراء المسابقة، دون مراعاة للجنس أو الأصل أو الدين أو المعتقدات السياسية، وبصفة عامة يمكن القول أن المنظمة الدولية عند اختيارها لموظفيها تتقيد باعتبارين أساسيين هما:

– الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية العلمية والنزاهة والحياد.

– إيجاد نوع من التوازن داخل الجهاز الإداري للمنظمة بين مواطني الدول الأعضاء فيها.

وقد عبرت المادة (3/101) من ميثاق الأمم المتحدة عن هذا المعنى بوضوح عندما قررت: "ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يُراعى في المقام الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاءة والنزاهة، كما أن من المهم أن يُراعى في اختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي".

وفيما يتعلق بطبيعة العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة، فإنه لما كانت هذه العلاقة يتم تحديدها بموجب عقد تبرمه المنظمة مع الموظف طبقاً للشروط المقررة في الوثيقة المنشئة للمنظمة والنظام الأساسي ولائحة الموظفين، فإن هذه العلاقة تكون ذات طبيعة مزدوجة، فهي من ناحية علاقة تعاقدية يحكمها مبدأ العقد شريعة

المتعاقدين فيما يتصل بشروط صحتها وما ترتبه من حقوق والتزامات متبادلة، ومن ناحية أخرى فهي علاقة تنظيمية تجسدها النصوص المنظمة للوظيفة العامة الدولية، ويترتب على ذلك أنه إذا كانت الشروط العقدية لا يمكن تعديلها إلا باتفاق الطرفين(الموظف والمنظمة)، فإن الشروط التنظيمية أو اللائحية يمكن تعديلها في أي وقت إذا اقتضى ذلك صالح المنظمة، بشرط عدم المساس بالحقوق المكتسبة للموظف.

ثانياً: واجبات الموظفين الدوليين

تحدد المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ولوائحها الداخلية، وعقود العمل، واتفاقيات المقر، الواجبات الملقاة على عاتق الموظفين الدوليين، والتي يكون مضمونها ومحتواها مماثلاً لتلك الواجبات المقررة في كل الدول بالنسبة للموظفين الدوليين.

وعليه يتعين على الموظفين الدوليين عدم قبول أو شغل أي منصب أو عمل يتنافى مع ما يقتضيه قيامهم بوظائفهم في المنظمة، وكلك يلتزم الموظفون الدوليون بالعمل في نزاهة وحيدة واستقلال عن دولهم.

وإذا كان الموظفون الدوليون يتمتعون فيما يتعلق بنشاطهم السياسي بحرية الرأي والتصويت، فإنه يتعين عليهم أن يتجنبوا كل المؤثرات الخارجية التي قد تنال من استقلالهم وحيادهم أو تشكك فيهما.

وعلى الموظفين الدوليين أن يلتزموا منتهى التكتم في جميع الشؤون المتعلقة بعملهم الرسمي، وعليهم أن يتفرغوا للمنظمة التي يعملون فيها، كما عليهم أن يمتنعوا على الحصول على منح شرفية أو مالية من جهات أخرى إلا بإذن من المنظمة.

وإذا ما أخل الموظف الدولي بأحد تلك الواجبات، فإنه تقوم مسؤوليته أمام المنظمة، وحتى يتمكن الموظف من الوفاء بهذه الواجبات وجب أن تكفل له المنظمة قدراً من الحقوق توازي حجم الواجبات الملقاة على عاتقه، وهو ما سنتطرق له الآن.

ثالثاً: حقوق الموظفين الدوليين

يتمتع الموظفون الدوليون بجملة من الحقوق تتشابه مع تلك التي يتمتع بها الموظفين في الدول، وذلك في مقابل أدائهم لوظائفهم على أحسن وجه، ومن أهم هذه الحقوق: الحق في الحصول على تعويضات مالية (مرتبات، مكافآت، تأمينات اجتماعية، معاشات، انجازات سنوية بأجر) مقابل العمل، تكفل للموظف مستوى معيشة يتناسب مع الوظيفة الدولية التي يشغلها، كما أن للموظف الدولي الحق في الترقية في سلم درجات الوظيفة الدولية في المنظمة، كما له الحق في الحصول على الإجازات الأسبوعية والسنوية حسب الديانة التي يعتنقها.

ومن الحقوق المقررة أيضاً للموظفين الدوليين حق تكوين جمعيات ونقابات تتولى الدفاع عن مصالحهم أمام المنظمات الدولية، وفوق كل ذلك يتمتع الموظفون الدوليون ببعض الحصانات والامتيازات التي تكفل لهم الحماية ضد كل ما قد يتعرضون له من أضرار أثناء تأديتهم لوظائفهم، أو تمنحهم مزايا خاصة تساعدهم على أداء عملهم على أحسن وجه.