

Royaume du Maroc

Ministère de l'Éducation Nationale, de la
Formation Professionnelle, de l'Enseignement
Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah
Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales
Fès



المملكة المغربية

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني و التعليم العالي
و البحث العلمي

جامعة سيدي محمد بن عبد الله
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
فاس

نادية الهواس

أستاذة باحثة بكلية الحقوق بفاس

محاضرات

في

قانون المنظمات الدولية

مسلك القانون

السادسة السادسة

السنة الجامعية 2013-2014

قانون المنظمات الدولية

تقديم

يعتبر وجود وتكاثر المنظمات الدولية، الذي بدأ منذ القرن 19 وتؤكد مع بداية القرن 20، من أبرز خصائص المجتمع الدولي المعاصر. إلا أن التاريخ يمدنا بوادئ التنظيم التي عرفت منذ العصور القديمة -وذلك لدى بعض الكيانات المنظمة سياسياً (خاصة اليونان القديمة)- في شكل تحالفات أغلبها دفاعية لأجل الاحتماء ضد الأخطار الخارجية. كما عرفت بعض أشكال التنظيم في المرحلة الثانية من العصور الوسطى بهدف تنظيم التجارة (خاصة جامعات البلدان الإيطالية). كان ذلك قبل أن يختلف الأمر تماماً في العصور الحديثة مع قيام الدولة في القرن 16، فقد عرفت تلك المرحلة ظهور أفكار تنادي بخلق منظمة دولية تجمع الدول وتحقق هذه الأخيرة في إطارها علاقات سلمية مثل "مشروعات السلام" التي جاء بها إمبريك كريسيه Emeric Crucé وسيلي Sully. إلا أن ذلك لم يكن ممكناً بسبب تشبث الملوك والأمراء آنذاك بالسيادة المطلقة لدولهم بحيث ساد المبدأ السياسي -مبدأ التوازن- بدل تطبيق فكرة المنظمة الدولية، وهو ما ظل سائداً خلال القرن 18.

ثم سوف يعرف القرن 19 ثورة صناعية وعلمية تمثلت في تطور هائل لوسائل النقل والاتصال نتج عنها ارتفاع كبير في المبادلات وظهور احتياجات جديدة لم يعد بإمكان الدول الاستجابة لها بمفردها. لذا سوف يشهد هذا القرن ظهور أولى المنظمات الدولية في شكل مؤسسات لها طابع الاستمرارية لتوفرها على أجهزة دائمة وإن كانت لم تتوفر على الشخصية القانونية أبرزها اللجان النهرية الدولية (اللجنة المركزية للملاحة على نهر الراين (1815) واللجنة الأوروبية للدانوب (1856). كما ظهرت الاتحادات الإدارية التي كان لأغلبها مهام محصورة في

مجالات محددة كالاتحاد الدولي للتلغراف (1874) (الاتحاد الدولي للاتصالات حاليا) والاتحاد العالمي للبريد (1875). وعرف القرن 19 أيضا عقد العديد من المؤتمرات الدولية خاصة بسبب الحاجة للسلام كما في إطار الحلف الأوروبي وأيضا مؤتمرا لاهاي 1899 و1907.

مع بداية القرن 20، عرف المجتمع الدولي نزاعات خطيرة ظهر معها جليا عدم كفاية التقنيات التي كانت سائدة -والمتمثلة في المؤتمرات والمعاهدات متعددة الأطراف- في الحد من الفوضى التي تنتج عن النزاعات الدولية وفي تسيير وتنسيق التعاون الدولي الذي أصبح ملحا أكثر فأكثر، كما تزايد الوعي بوجود مصالح مشتركة تستدعي التضامن الدولي. لذا سوف تلجأ الدول إلى خلق ميكانزمات جديدة تمثلت في مؤسسات للتعاون الدائم أخذت شكل كيانات "مستقلة" لها إرادة خاصة بها ومهمتها تحقيق أهداف مشتركة بإدماج جل دول العالم في نظام موحد.

هكذا نشأت عصبة الأمم سنة 1919 غداة الحرب العالمية الأولى كمنظمة ذات توجه عام وعالمي، هدفها الأساسي العمل على تفادي وقوع نزاعات جديدة، هذا الهدف الذي سوف تعجز عن تحقيقه مما كان سببا رئيسيا في فشلها وقيام هيئة الأمم المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية سنة 1945 كمحاولة جديدة للمنظمات الدولية. فقد استفادت الدول كثيرا من فشل عصبة الأمم بإصرارها على تجاوز الأخطاء التي أدت إلى ذلك الفشل بحيث تكونت لديها القناعة بأن الأمن والسلم الدولي لا يمكن أن يتحقق إلا بالعمل المشترك في إطار منظمة دولية وليس بالتراجع عن هذه التجربة والعودة إلى العلاقات الدولية الكلاسيكية.

لذا نشأت هيئة الأمم المتحدة في شكل منظمة دولية ذات أبعاد سياسية كبرى، وفوضت لأجهزة المنظمة سلطات جد مهمة مع إعطاء الامتياز للقوى العظمى حرصا على ضمان استمرارية المنظمة. وأخيرا أنيطت بالمنظمة مهام الاهتمام بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وقضايا حقوق الإنسان وغيرها على اعتبار أن تحقيق الأمن والسلم الدولي مرتبط بذلك ارتباطا جوهريا.

وقد عرفت تلك المرحلة أيضا ظهور العديد من المنظمات الدولية الأخرى وتكاثرها، سواء منها ذات التوجه العالمي أو الجهوي، بشكل جعلها إحدى أهم خصائص الحياة الدولية المعاصرة، فقد أصبحت الشكل الجديد للتنظيم السياسي للمجتمع الدولي الذي ظل منذ نشوء الدولة في القرن 16 وإلى حدود القرن 20 مجتمع دول فقط (الدول الأوروبية خاصة).

وإذا كانت الدولة ما تزال هي الفاعل الرئيسي في المجتمع الدولي، فالمنظمات الدولية تحتل بدورها مركزا من الأهمية بمكان لكونها تتمتع بنوع من الاستقلال عن الدول الأعضاء، فهي تتخذ قرارات وتقوم بمهام خاصة، وذلك حسب نوع وأهمية المنظمات الدولية.

ومن منظور قانوني محض، أي منظور القانون الدولي وبالتحديد قانون المنظمات الدولية، فإن هذه الأخيرة تقوم في جوهرها على وجود إرادة مستقلة لها تختلف وتميز عن إرادة الدول الأعضاء، وهو ما يجعلها تتمتع بالشخصية القانونية الدولية كشخص من أشخاص القانون الدولي. إلا أنه، وحسب فقهاء القانون الدولي، يوجد تناقض جوهري بين الأساس القانوني للمنظمات، أي قيامها بإرادة الدول من ناحية، وبين تمتعها بإرادة مستقلة ومتميزة عن إرادة هذه الدول من ناحية أخرى، أي كونها مؤسسات في المجتمع الدولي¹.

وتقوم المنظمات الدولية من أجل تحقيق غايات معينة بهدف التعاون الدولي، وبذلك فكل منظمة دولية لها أهداف ووظائف وبنية وسلطات إلى غير ذلك، والتي هي خاصة بها وتميزها عن المنظمات الأخرى. ويتعلق الأمر هنا بالتنوع الكبير للمنظمات الدولية والذي ينتج عنه عمل كل منها وفقا لميثاقها بحيث يكون لكل منظمة دولية ما يمكن اعتباره قانونا خاصا بها، لكن ذلك إلى جانب كونها خاضعة للقانون الدولي، وهو ما يعبر عنه فقهاء القانون الدولي بوحدة وتنوع قانون المنظمات الدولية - كومباكو وسير - COMBACAU et SUR -، وهو ما يصعب معه الحديث عن نظرية عامة للمنظمات الدولية على غرار النظرية العامة للدولة.

لكن، وعلى الرغم من التنوع والاختلاف والذي يشكل صعوبة الوحدة والتعدد التي تعترض دراسة المنظمات الدولية، فنقط الالتقاء بينها هي متعددة وتمكن من استنباط مجموعة مبادئ تخص المنظمات الدولية وتعتبر نظامها القانوني².

وسوف تنصب دراستنا لقانون المنظمات الدولية على تناول مختلف الجوانب القانونية المنظمة لها وذلك في خمسة فصول تتناول على التوالي قيام المنظمات الدولية وانقضاؤها، ثم نظامها القانوني، ثم بنيتها ثم طرق عملها، وأخيرا حصاناتها وامتيازاتها إضافة إلى مسؤوليتها

¹ CARRILLO-SALCIDO Juan - Antonio, « Cours général de droit international public », *RCADI*, t. 257, 1996, p. 122.

² NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public*, Ed. LGDJ, Paris 1999, § 376, p. 571.

القانونية، وذلك بعد تعريفها وتصنيفها وتمييزها عن المنظمات غير الحكومية وعن الكونفدرالية والفيدرالية.

1- تعريف المنظمة الدولية

إن الاختلاف الكبير بين المنظمات الدولية، سواء من حيث موثيقها أو أهدافها واختصاصاتها أو أجهزتها أو سلطاتها إلى غير ذلك، حال دون تعريفها تعريفا قانونيا موحدًا كما هو الشأن بالنسبة للدولة. لذا، فأغلب التعاريف التي أعطيت للمنظمات الدولية تتضمن مجموعة العناصر التي تعتبر ضرورية لقيام للمنظمات الدولية. ويعرف أغلب فقهاء القانون الدولي المنظمة الدولية بأنها مؤسسة أو هيئة تتكون أساسا من مجموعة من الدول، تتفق على إنشائها في معاهدة دولية وذلك بمقتضى ميثاق يحدد اختصاصاتها ويمنحها مجموعة من الأجهزة التي تمكنها من تحقيق تلك الأهداف وتضمن لها الاستمرارية.

2- تصنيف المنظمات الدولية

إن معايير تصنيف المنظمات الدولية تتعدد في الفقه الدولي وتنوع، ويرجع ذلك إلى أن المنظمات الدولية لم تنشأ وفق شكل معين حدد سابقا وإنما نشأت استجابة لضرورات معينة وبالوسائل التي توفرت في وقت ما³، الشيء الذي جعل تصنيفها جد معقد. وسوف نتناول تصنيف المنظمات الدولية حسب ما اعتمده كبار فقهاء القانون الدولي إذ يتم تركيب مجموعة معايير لتعطي صنفا يضم مجموعة مميزات لكل منظمة معينة ويمكن بالتالي أن تصنف ضمنه⁴. وبذلك يتم تصنيف المنظمات الدولية إما حسب العضوية أو الاختصاص أو السلطات.

أ- حسب العضوية

يتم التمييز بين المنظمات العالمية من جهة والمنظمات الجهوية من جهة ثانية. فبالنسبة للأولى، فهي المنظمات التي تقوم في شكل يسمح بانضمام كل دول العالم وبتعاون كل الدول التي تشكل المجموعة الدولية كهيئة الأمم المتحدة.

³ PASTOR RIDRUEJO (J.A.), *RCADI*, 1998, p. 198.

⁴ COMBACAU Jean, *SUR Serge, Droit international public*, Ed. Montchrestien, Paris, 1999, p. 697.

أما بالنسبة للثانية، فهي التي لا تسمح إلا بانضمام عدد محدود من الدول، وتسمى لذلك أيضا بالمنظمات المغلقة كالاتحاد الأوروبي.

ب- حسب الاختصاص

يتم التمييز بين المنظمات ذات الاختصاص العام أي ذات وظائف عامة مثل هيئة الأمم المتحدة التي تهتم بالقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والثقافية إلى غيرها، ثم المنظمات ذات الاختصاص المحدد، أي ذات وظائف محددة، وهي التي تحدد موثيقها مجالا معيناً للتعاون كالمجال العسكري أو الاقتصادي أو الثقافي إلى غيره⁵. وكمثال لهذه المنظمات حلف شمال الأطلسي والوكالات المتخصصة التابعة لهيئة الأمم المتحدة.

إذا كان تصنيف المنظمات الدولية حسب الاختصاص هو تصنيف وصفي محض، فإنه يشير بعض الإشكاليات ذات الأبعاد السياسية. فحسب الفقيه VIRALLY، فإن ممارسة المنظمة الدولية لاختصاصاتها قد ينتج عنه قيام خلافات بين أعضائها في الحالة التي لا يحدد فيها الميثاق المنشئ للمنظمة هذه الاختصاصات بدقة أو في الحالة التي تستدعي ظروف جديدة ممارسة الاختصاصات بشكل مخالف. هكذا فالمنظمات ذات الاختصاص العام هي التي غالباً ما تواجه هذا النوع من المشاكل والتي تختلف عن تلك التي تواجهها المنظمات ذات الاختصاص المحدد إذ تكون عادة مشاكل تقنية⁶.

ج- حسب السلطات

يتم التمييز -حسب كومباكو و سير COMBACAU et SUR- بين "المنظمات بين الدول" « interétatique » و "المنظمات فوق الدول" « superétatique ». وهو التصنيف الذي يميز فيه بين المنظمات ذات هدف تعاوني والمنظمات ذات هدف اندماجي؛ فبالنسبة للأولى، فهي تتميز بضعف سلطة اتخاذ القرار؛ أما بالنسبة للثانية، فهي المنظمات التي لها سلطة قرار مهمة في

⁵ Voir ibid.

⁶ PASTOR RUDRIEJO (J. A.), RCADI, op. cit., p. 201.

مواجهة الدول الأعضاء تصل في بعض الحالات حد التطبيق المباشر من طرف الأجهزة الداخلية للدول.

وتجدر الإشارة هنا إلى نسبة هذا المعيار في بعض الحالات على اعتبار أن عددا "المنظمات بين الدول" تسمو في عدة حالات على الدول الأعضاء كما هو الحال بالنسبة لمجلس الأمن الدولي (المادة 25). في حين أن المنظمات التي تقوم بهدف الاندماج قد تظل تعمل أيضا - ولو جزئيا- في إطار بين الدول كما هو الشأن بالنسبة للاتحاد الأوربي الذي لم يصل بعد مرحلة الاندماج النهائي.

3- تمييز المنظمات الدولية عن المنظمات غير الحكومية

على خلاف المنظمة الدولية التي هي مؤسسة أو هيئة تتفق مجموعة من الدول على إنشائها، فالمنظمة غير الحكومية -أو كما يسميها بعض فقهاء القانون الدولي الجمعية الدولية أو الجمعية عبر الوطنية- هي مؤسسة تنشأ بالمبادرة الخاصة وذلك بمقتضى اتفاق غير حكومي، أي اتفاق لا يعقد بين الحكومات وإنما يتم بين أشخاص وهيئات خاصة أو عامة سواء منهم الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون (أفراد، نقابات، أحزاب سياسية، جمعيات خيرية وإنسانية)، والذين ينتمون لدول وجنسيات مختلفة. وبذلك، فالمنظمات غير الحكومية تنشأ من مصدر مختلف عن ذلك الذي تنشأ منه المنظمات الدولية.

ثم إن المنظمات غير الحكومية لا ينظمها القانون الدولي بمعنى أنه لا توجد معاهدة دولية تنظم عملها أو تحد من تدخل الدولة التي يوجد مقر المنظمة فوق ترابها باستثناء اتفاقية ستراسبورغ 1986 التي تلزم الدول الأعضاء في الاتفاقية بالاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات غير الحكومية مع احتفاظ الدول بحق التدخل في عملها بهدف المصلحة العامة للدولة المعنية. هكذا فإن معظم الدول تعتبر المنظمات غير الحكومية مجرد جمعيات داخلية. لذلك فإن هذه المنظمات وإن كانت تعتبر من أشخاص القانون الدولي -بالنظر إلى أهدافها الدولية وعلاقتها بأشخاص القانون الدولي الرئيسية، أي الدول والمنظمات الدولية-، فإنه حسب كبار فقهاء القانون الدولي، لا تتمتع إلا بشخصية قانونية مشتقة، وظيفية ونسبية.

وتقوم المنظمات غير الحكومية لأجل تحقيق أهداف متعددة بل غير محدودة وغير ذات ربح مادي منها الأهداف الإنسانية والمتعلقة بحقوق الإنسان والسياسية والبيئية والعلمية إلى غيرها. وهي بذلك تعمل في كثير من الأحيان بتعاون مع المنظمات الدولية إذ تنص موثيق هذه الأخيرة على ذلك كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي لهيئة الأمم المتحدة وأيضا بعض وكالاتها المتخصصة كمنظمة العمل الدولية أو بعض المنظمات الجهوية كالاتحاد الأوربي.

4- تمييز المنظمة الدولية عن الكونفدرالية وعن الفيدرالية

أ- إن الغاية من تمييز المنظمة الدولية عن الدولة الكونفدرالية هو توضيح أوجه الاختلاف بينهما بالنظر إلى أن جانبا من الفقه يعتبر المنظمات الدولية شكلا من أشكال الكونفدراليات. وأهم ما يميز المنظمات الدولية عن الكونفدرالية هو أن الدولة لا يمكن أن تكون طرفا إلا في كونفدرالية واحدة بينما يمكن أن تكون عضوا في منظمات متعددة. ثم إن الدول التي تشكل الكونفدرالية تتنازل عن جزء من سيادتها وإن كانت تظل دولا لها شخصيتها القانونية حسب القانون الدولي، بينما تحتفظ الدول الأعضاء في المنظمة الدولية بكامل السيادة وإن كانت ترد بعض الاستثناءات على ذلك بالنسبة للمنظمات التي لها هدف اندماجي.

ب- أما بالنسبة للفيدرالية، فأهم أوجه الاختلاف بينها وبين المنظمة الدولية هي أن المنظمة تتكون من الدول في حين أن الفيدرالية تتكون من المواطنين لأن أعضاءها وإن كانوا يحملون اسم الدول فهم ليسوا بدول. ثم إن الدول في المنظمات الدولية تتمتع بكامل السيادة بينما لا يتمتع أعضاء الفيدرالية بحقوق الدول ذات السيادة كإبرام المعاهدات الدولية أو الانضمام للمنظمات الدولية. وأخيرا إذا كانت المنظمة الدولية تنشأ بمقتضى ميثاق، فالفيدرالية تنشأ بمقتضى دستور.

الفصل الأول : قيام المنظمات الدولية وانقضاؤها

إن الوجود القانوني للمنظمات الدولية يمر بمجموعة مراحل، فهي تنشأ بمقتضى ميثاق تفره الدول في معاهدة متعددة الأطراف، وقد تعرف المنظمات الدولية تطورات وتغيرات معينة أثناء حياتها ينتج عنها حلول منظمة أخرى محلها، كما قد تعترض حياة المنظمات الدولية وقائع وأحداث تؤدي إلى انتهائها وزوالها.

المبحث الأول: قيام المنظمة الدولية

تنشأ المنظمة الدولية بمقتضى ميثاق أو بالحلول محل منظمة أخرى.

أولاً: الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية

تنصرف إرادة الدول إلى إنشاء المنظمة الدولية بمقتضى اتفاق بينها يكون بمثابة العقد المنشئ لها، وهو العهد (عصبة الأمم)، أو الميثاق (هيئة الأمم المتحدة، جامعة الدول العربية...)، أو الدستور (منظمة العمل الدولية، منظمة الصحة العالمية...)، أو النظام الأساسي (صندوق النقد الدولي...)، أو الاتفاقية (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية...)، أو العقد المنشئ (منظمة الفاو...)، أو القانون التأسيسي (الاتحاد الإفريقي)... فبالرغم من تعدد التسميات فالأمر يتعلق بالعقد المنشئ للمنظمة الدولية، أي ميثاقها الذي سوف نتناول كيفية إبرامه ثم دخوله حيز التنفيذ.

1- إبرام العقد المنشئ للمنظمة الدولية

يتم إبرام العقد المنشئ للمنظمة الدولية بعد قيام الدول بأعمال تحضيرية تتمثل في إجراء مفاوضات دبلوماسية وذلك قبل إقرار نص متفق عليه في معاهدة دولية طبقا للقواعد العامة المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المؤرخة بـ 23 مايو 1969. وتجدر الإشارة إلى أن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية تتميز بكونها "معاهدات من نوع خاص موضوعها خلق أشخاص جديدة في القانون، تتمتع بنوع من الاستقلال، والتي تسيطر بها الدول الأعضاء مهمة تحقيق أهداف مشتركة"، وذلك حسب رأي محكمة العدل الدولية المؤرخ في 8 يوليو 1996 حول شرعية التهديد واستعمال الأسلحة النووية، (الرأي الخاص بالمنظمة العالمية للصحة). ويتم اعتماد نص المعاهدة بأغلبية ثلثي الدول الحاضرة والمصوتة أو بالإجماع أو عن طريق التوافق. ثم إن الاعتماد يكون عادة بالنسبة للنص برمته إذ أن مسألة اعتماد تقنية التحفظات⁷ تطرح إشكالا كبيرا بالنسبة للمنظمات الدولية. فالمعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تهدف إلى تحقيق أهداف معينة، وهو ما يتعارض مع طبيعة التحفظات التي تعطي للدول الحق في التحفظ على بعض المقتضيات مما سيخل بالسير العادي لعمل المنظمة في حالة السماح بها. هذا الاتجاه يعتمده جانب كبير من الفقه أمام اختلاف مواثيق المنظمات الدولية بين من يمنع التحفظات صراحة، ومن يسكت على ذلك أو يقبل بها. وأخيرا يتم التوقيع على العقد المنشئ.

2- دخول العقد المنشئ للمنظمة الدولية حيز التنفيذ

يعقب اعتماد العقد المنشئ للمنظمة الدولية دخوله حيز التنفيذ وفقا للشروط التي تم النص عليها والتي تختلف حسب المنظمات. ويتم عادة تحديد عدد معين من الدول التي يجب أن تصادق على الميثاق قصد دخوله حيز التنفيذ، أو أيضا اشتراط مصادقة دول معينة أو التنصيص على شروط مجتمعة كوضع ميثاق هيئة الأمم المتحدة شرطين لدخوله حيز التنفيذ (المادة 110) أولهما مصادقة دول معينة هي الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا وفرنسا والصين، ثم مصادقة أغلبية الدول الموقعة على الميثاق.

⁷ Voir COMBACAU, SUR, op. cit., p. 708.

3- تعديل ميثاق المنظمة الدولية

قد تطرأ أحداث ومستجدات دولية أو غيرها تؤثر على السير العادي لعمل المنظمة الدولية ويصبح معها تعديل الميثاق ضروريا. ففي هذه الحالة يخضع التعديل للقواعد العامة المتعلقة بتعديل المعاهدات الدولية والمنصوص عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (الفصول من 39 إلى 41)، خاصة منها اتفاق أعضاء المنظمة على التعديل ثم عدم سريان مفعوله على الأطراف التي لم توافق عليه. كما أن موثيق المنظمات الدولية تنص غالبا على مساطر ومقتضيات معينة للتعديل تكمل ما جاءت به معاهدة فيينا. ومن بينها مثلا اشتراط عدم خضوع بعض مقتضيات الميثاق لأي تعديل أو مرور مدة معينة من الزمن قبل إجراء أي تعديل عليه (الفصلين 155 و 312 من معاهدة مونتيفكو باي Montego Bay لقانون البحار 1982)، أو مثلا اشتراط تحقق الإجماع في التصويت على التعديل خاصة بالنسبة لموثيق المنظمات الجهوية (الفصل 236 من معاهدة روما، 25 مارس 1957، المنشئة للمجموعة الاقتصادية الأوروبية CEE). وكمثال أيضا على طرق التعديل التي تنص عليها المنظمات الدولية ميثاق هيئة الأمم المتحدة في فصوله 108 و 109، والفصل 108 ينص: "إن تعديلات هذا الميثاق تدخل حيز التنفيذ بالنسبة لكل أعضاء الأمم المتحدة بعد أن يتم إقرارها بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العامة ويصادق عليها (...) ثلثي أعضاء المنظمة ومن ضمنهم كل الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن". وينص الفصل 109 على أنه: "ينعقد مؤتمر عام يضم أعضاء الأمم المتحدة بهدف تعديل هذا الميثاق، وذلك في المكان والتاريخ الذي يتم تحديد بناء على تصويت الجمعية العامة بأغلبية الثلثين وبتصويت سبعة أعضاء، أيا كانوا، من مجلس الأمن. ويتمتع كل عضو في المنظمة بصوت في المؤتمر".

ثانيا: حلول منظمة دولية محل أخرى

حلول المنظمة الدولية معناه أن تنشأ منظمة جديدة تحتفظ أو تنتقل إليها بعض مهام واختصاصات منظمة سابقة انتهت. وكمثال على ذلك حلول هيئة الأمم المتحدة محل عصبة الأمم، المنظمة العالمية للصحة محل المكتب الوطني للوقاية، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE محل المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي OECE، منظمة الوحدة الإفريقية محل لجنة التعاون التقني في إفريقيا ثم الاتحاد الإفريقي محل منظمة الوحدة الإفريقية.

ويتم حلول المنظمات الدولية وفقاً لاتفاقيات ومساطر قانونية تحدد كيفية انتقال المهام والوظائف إلى المنظمة الجديدة، وتكون عادة باتفاق الأعضاء في المنظمة التي ستحل محلها مع الاحتكام للمقتضيات المنصوص عليها في قانون المعاهدات، وهناك من المنظمات الدولية من تنص صراحة في موثيقها على المقتضيات الخاصة بالحلول.

ويطرح حلول المنظمات الدولية عدة صعوبات ومشاكل معقدة تتعلق إما باعتراض الدول على حلول المنظمة الجديدة محل السابقة أو بما ينتج عن الحلول من آثار كموقف المنظمة الجديدة مثلاً من المعاهدات التي تلزم المنظمة السابقة، أو ما يتعلق بديون المنظمة المنحلة أو بالذمة المالية للمنظمة الجديدة أو بانتقال الوظائف إليها إلى غير ذلك. ولتجاوز العديد من الصعوبات قد تصدر المنظمة التي تكون في طور الانحلال توصيات بخصوص ذلك كما حدث مع عصبة الأمم، وقد تلجأ الدول الأعضاء في المنظمة الجديدة إلى النص على ذلك في الاتفاقيات المنشئة لها، وكمثال على ذلك ما نصت عليه المادة 36 في فقرتها 5 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بخصوص الصعوبة المتعلقة بانتقال الوظائف من أن كل التصريحات بقبول قضاء محكمة العدل الدولية الدائمة والتي لم ينته أجلها حين انحلال هذه المحكمة، تظل سارية المفعول وتصبح بمثابة قبول للقضاء الإجمالي لمحكمة العدل الدولية طيلة مدة الأجل المتبقي. كما قد يتم اللجوء في حالات أخرى إلى الجهاز القضائي للمنظمة الجديدة كالأراء الاستشارية التي تم إصدارها عن محكمة العدل الدولية بخصوص المشاكل التي ظلت عالقة والتي نتجت عن حلول هيئة الأمم المتحدة محل عصبة الأمم⁸.

المبحث الثاني: انقضاء المنظمات الدولية

إن أغلب المعاهدات التي تنشأ المنظمات الدولية تبرم لمدة غير محددة أو لمدة قابلة للتجديد بانتهائها، لذا، فالمنظمات الدولية نادراً ما تنحل نهائياً، وهي بذلك لا تنحل عادة إلا بإرادة أعضائها أو بتحقيق أسباب الانقضاء وفقاً لما تم التنصيص عليه في الميثاق، مع الاحتكام إلى القواعد المنصوص عليها في قانون المعاهدات الدولية.

⁸ Voir NQD, § 389.

ومن بين ما تنص عليه بعض موثيق المنظمات الدولية انحلال المنظمة تلقائيا لحدوث وقائع معينة كانسحاب عدد محدد من الأعضاء فيها أو انتهاء أجل قيام المنظمة الدولية دون تجديده بالنسبة للمنظمة التي تم تحديد مدتها.

ويتم حل المنظمة الدولية عادة بخلق جهاز مختص من أجل القيام بمهمة التصفية التي تطال الوظائف والذمة المالية والموظفين.

الفصل الثاني : النظام القانوني للمنظمات الدولية

سنتناول في هذا الفصل الشخصية القانونية للمنظمات الدولية ثم اختصاصاتها.

المبحث الأول: الشخصية القانونية

تمتع كل منظمة دولية، ومنذ قيامها، بالشخصية القانونية. وقد تنص بعض المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية صراحة على تمتع هذه الأخيرة بالشخصية القانونية كالفصل 39 من الميثاق المنشئ لمنظمة العمل الدولية والفصل 4 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وفي الحالة التي لا يتضمن فيها الميثاق المنشئ ذلك الاعتراف الصريح بالشخصية القانونية، فإن تلك الشخصية تكتسبها المنظمة ضمناً بمجرد توافق إرادة الدول على إنشائها.

والشخصية القانونية للمنظمات الدولية لها طابع مزدوج، فهي من ناحية تعني تكتسب إرادة قانونية مستقلة عن إرادة الدول المكونة لها، ثم -ومن ناحية ثانية- تعني أن المنظمة الدولية شخص من أشخاص القانون الدولي .

وبمقتضى شخصيتها القانونية، تدخل المنظمات الدولية في علاقات قانونية مع الأشخاص الذاتيين والمعنويين داخل إقليم دولة ما، وذلك إضافة إلى علاقاتها مع أشخاص القانون الدولي الأخرى خاصة الدول.

أولاً : الشخصية القانونية الداخلية والشخصية القانونية الدولية

1- الشخصية القانونية الداخلية

كقاعدة عامة، يقصد بالشخصية القانونية الداخلية للشخص المعنوي قدرته -داخل الدولة- على التعاقد والتقاضي والتصرف ببيع وشراء الأملاك المنقولة وغير المنقولة إلى غيرها من التصرفات القانونية.

ويطرح إشكال بالنسبة للمنظمات الدولية إذ أنها لا تتوفر على إقليم خاص بها، وبالتالي فهي تتصرف على إقليم الدولة التي يوجد مقر المنظمة بها أو التي لها مهام فوق ترابها، في هذه الحالة، فالمنظمة الدولية قد تقوم ببعض التصرفات القانونية مع الأشخاص الذاتيين أو المعنويين المتواجدين في تلك الدولة. فكيف تمارس المنظمة الدولية حقوقها تلك؟

إن الأساس القانوني للشخصية المعنوية الداخلية للمنظمة الدولية نجده في المادة 104 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة والذي ينص على أن : "المنظمة تتمتع على إقليم كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها القيام بوظائفها وتحقيق أهدافها"، كما نصت العديد من المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية على المقتضيات الخاصة بالحق في التصرف بمقتضى الشخصية القانونية الداخلية.

ومن جهتها، تقوم الدول - في إطار احترام التزاماتها الدولية خاصة منها اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946- بالعمل على تطابق قوانينها الداخلية مع تلك الاتفاقيات بشكل يسهل التصرف بمقتضى الشخصية القانونية الداخلية للمنظمات الدولية.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن القانون المطبق على تلك التصرفات يكون هو القانون الداخلي للدولة بالنسبة للتصرفات العادية كافتناء لوازم. إلا أن الإشكال يبقى مطروحا في حال وجود نزاع إذ قد تتذرع المنظمة الدولية بالحصانة للتملص من واجبها أمام القضاء الداخلي وذلك بالرغم من أن أغلب العقود التي تبرمها المنظمات يتم الاتفاق فيها على طرق فض النزاعات.

(2) - الشخصية القانونية الدولية

الأصل في الشخصية القانونية الدولية هو أن المنظمات الدولية تتمتع بالاستقلال تجاه الدول على أساس أن القانون الدولي هو الذي يحدد أهليتها القانونية. إلا أن هذه الشخصية طرحت إشكالا كبيرا بالنسبة لسيادة الدول، هذه الأخيرة التي تخوفت من أن اعترافها بتلك الشخصية من شأنه أن يجعل المنظمة الدولية - التي لا تتمتع بالسيادة - في نفس مرتبة الدول التي لها وحدها امتياز السيادة، وهو السبب الذي جعل الدول تتحفظ في أن يتم التنصيب على الشخصية القانونية للمنظمات الدولية في صلب المواثيق المنشئة لها ؛ ويكفي أن نعطي المثال بهيئة الأمم المتحدة باعتبارها أهم منظمة دولية على الإطلاق، إذ لا يتضمن ميثاقها ما يفيد شخصيتها القانونية الدولية.

وكاستثناء على ذلك، نصت معاهدة باريس (1951) المنشئة للمجموعة الأوروبية للصلب والحديد وأيضا القانون الأساسي لمحكمة العدل الدولية على الشخصية القانونية الدولية لتلك المنظمات.

فما هو الأساس القانوني للشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية ؟

إن الاعتراف بالشخصية القانونية الدولية لم يصدر عن الدول وإنما تم حسمه من قبل محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري لسنة 1949 الخاص بالتعويض عن الأضرار التي لحقت موظفي هيئة الأمم المتحدة. لقد صدر هذا الرأي الاستشاري بناء على طلب تقدمت به الجمعية العامة للأمم المتحدة أمام محكمة العدل الدولية من أجل النظر في مدى أهلية المنظمة وحققها في رفع دعوى المسؤولية الدولية ضد الدولة أو الدول المسئولة عن الأضرار التي تلحق بالأمم المتحدة أو التي تلحق بأحد العاملين في خدمة الأمم المتحدة، وقد كان ذلك بسبب مقتل الكونت برنادوت Comte Bernadotte أثناء قيامه بمهامه كوسيط للأمم المتحدة في فلسطين. لقد جاء الرأي الاستشاري إيجابيا، فقد استندت المحكمة على العناصر التي تؤكد الشخصية القانونية للمنظمة الدولية حيث اعتبرت أن تلك الشخصية لها امتداد دولي يرتبط بالمهام والأهداف التي تعمل من أجلها المنظمة وعلى رأسها حفظ الأمن والسلام الدولي وتحقيق التعاون الدولي. واعتبرت المحكمة أنه من أجل تحقيق هذه المهام فإن هيئة الأمم المتحدة تتمتع، ولو ضمينا، بالشخصية الدولية.

هذا الاعتراف بالشخصية الدولية لهيئة الأمم المتحدة أصبح ساريا على المنظمات الدولية الأخرى على اعتبار أن كل تلك المنظمات لها أهداف يستدعي تحقيقها تمتع المنظمة بأهلية التصرف باستقلال في المجتمع الدولي وكشخص من أشخاص القانون الدولي أي تمتع المنظمات الدولية بشخصية قانونية دولية تميزها عن الدول.

ثانيا : المنظمة الدولية شخص من أشخاص القانون الدولي

إذا كانت الشخصية القانونية للمنظمة الدولية تعني تمتع هذه الأخيرة بصفة كائن متميز عن الأعضاء المكونة له، فإنها تعني أيضا تمتعها بصفة شخص من أشخاص القانون الدولي. ومعنى ذلك أن يمنحها هذا النظام القانوني مجموعة من الحقوق والواجبات مع القدرة القانونية على ممارستها. فقواعد القانون الدولي تخلق لفائدة المنظمات الدولية مجموعة من الحقوق، كما تضع على عاتقها

مجموعة من الالتزامات وتمكنها من القدرة على ممارستها كقانون المعاهدات الدولية والقانون الدبلوماسي وقانون المسؤولية الدولية. فكل مصادر القانون الدولي تتضمن بعض القواعد التي تسري على المنظمات الدولية وإن كان منها ما لا ينطبق إلا على الدول. فالمعاهدات المبرمة بين الدول قد تنشأ مجموعة من الحقوق والواجبات تلزم المنظمات الدولية، وكمثال على ذلك قانون المعاهدات الدولية الذي تنطبق العديد من قواعده على المنظمات الدولية، وأيضا الاتفاقيات المتعلقة بحصانات وامتيازات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والتي قرر الأطراف فيها بأن تسري آثارها على كل المنظمات التي تدخل في إطار مجال التطبيق الذي يحدده⁹. كما أنه وبالنسبة لقواعد القانون الدولي التي يكون مصدرها العرف أو المبادئ العامة أو القرارات القضائية، فإنها تتضمن مبادئ تنطبق على المنظمات الدولية حسب وضعية كل منها، إلا ما تم استبعاده صراحة بموجب موثيقها. وبذلك، فخضوع المنظمات الدولية لقواعد القانون الدولي يدل على توفر المنظمة الدولية على صفة شخص من أشخاص القانون الدولي والتي هي امتداد لشخصيتها القانونية.

المبحث الثاني : اختصاصات المنظمات الدولية

إن الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية يرتبط أساسا بطبيعة ومدى الصلاحيات المنوطة بها (الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية 1949). وينتج عن ذلك أن المنظمات الدولية، وفي إطار العمل على تحقيق أهدافها، تمارس مجموعة من الاختصاصات التي تمنح لكل منظمة دولية بمقتضى الميثاق المنشئ لها، وهي بذلك تعتبر اختصاصات ممنوحة *Compétences d'attribution*، أي أنها ناتجة عن إرادة الدول المنشئة للمنظمة. ويقصد بهذا التعبير أن المنظمات الدولية ليست لها كامل الصلاحيات، أي ليست لها السلطة التقديرية - كما هو الشأن بالنسبة للدول والتي تتمتع بمقتضى سيادتها بكامل الصلاحيات لمزاولة مهامها. فالمنظمات الدولية لها فقط اختصاصات محددة ومحصورة في تلك المنصوص عليها في الميثاق والتي تمكنها من تحقيق أهدافها.

⁹ COMBACAU, SUR, op. cit., p. 703.

إلا أن المنظمات الدولية تتمتع -بالإضافة إلى الاختصاصات المنصوص عليها صراحة في الميثاق- باختصاصات أخرى ضمنية *Compétences implicites* وذلك حسب نظرية الاختصاصات الضمنية، أي الاختصاصات التي تكون ضرورية لقيام المنظمة الدولية بمهامها. وتستمد هذه النظرية أساسها من الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية السابق الإشارة إليه والذي ينص على ما يلي : "حسب القانون الدولي، فالمنظمة الدولية يجب أن تعتبر كما لو كانت لها هذه السلطات (أي سلطات حماية موظفيها) والتي إذا لم ينص عليها صراحة في الميثاق تكون كنتيجة حتمية تمنح للمنظمة لضرورة ممارسة مهامها".

انطلاقاً من ذلك، فنظرية الاختصاصات الضمنية تفتح مجال التفسير بالنسبة لممارسة اختصاصات كل المنظمات الدولية، وتجدر الإشارة إلى أن هناك من المنظمات الدولية من ضمنتها صراحة في موائيقها (مثلا الموائيق المنشئة للمجموعات الأوربية كالفصل 95 من معاهدة باريس المنشئة للمجموعة الأوربية للصلب والحديد، والفصل 235 من معاهدة المجموعة الأوربية CE).

الفصل الثالث: بنية المنظمات الدولية

إن بنية المنظمة الدولية تتحدد من خلال أعضائها، خاصة الدول، ثم من خلال الأجهزة التي تمنحها لها تلك الأعضاء والتي تمكنها من ممارسة مهامها وتحقق لها الاستقلالية.

المبحث الأول: أعضاء المنظمات الدولية

إن حق الانتماء إلى المنظمات الدولية أو حق المشاركة فيها يخص الدول وإن لم يكن قاصرا عليها، فالدول هي التي تنشئ المنظمات الدولية وتكون أعضائها، إلا أنها قد تقبل بمشاركة أعضاء من غير الدول.

أولا: الدولة كعضو في المنظمات الدولية

تعتبر الدول الأعضاء الرئيسية في المنظمات الدولية، إلا أن هناك اختلافات في طبيعة مشاركتها، فقد تكون أعضاء كاملة العضوية أو أعضاء مشتركة أو أعضاء لها صفة عضو ملاحظ.

1- عادة ما تكون الدول أعضاء كاملة العضوية في المنظمات

الدولية، وهي:

– **إما الأعضاء الأصلية أو المؤسسة**، أي الدول التي شاركت في الأعمال التحضيرية ووقعت على الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ثم صادقت عليه، أي الدول التي أنشأت المنظمة. وبذلك فهي لا تخضع لأية مسطرة خاصة بالانضمام إذ تصبح عضوا في المنظمة بعد المصادقة على الميثاق، (وهو ما ينطبق في حالة حلول دولة محل أخرى كانت عضوا في المنظمة كألمانيا بعد توحيدها، وعلى العكس من ذلك، تطبق مسطرة الانضمام على الدول التي تنتج عن انحلال دولة سابقة ولا تعتبر استمرارا لها، يوغوزلافيا مثلا)¹⁰.

– **وإما الأعضاء المنضمة**، أي تلك التي تعلن عن رغبتها في الانضمام إلى منظمة قائمة، ففي هذه الحالة، يخضع انضمام الأعضاء الجدد لشروط جوهرية وأخرى شكلية –أي مسطرية–

¹⁰ Voir NQD, § 381.

والتي يحددها الميثاق بحيث تختلف من منظمة إلى أخرى حسب نوعية كل منها. وكمثال على الشروط الجوهرية ما ورد في المادة 4 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة من شروط منها أن تكون الدولة مسالمة وان تقبل بالالتزامات الواردة في الميثاق وان تكون لها القدرة والاستعداد للقيام بها. أو المادة 3 من النظام الأساسي لمجلس أوروبا الذي يشترط لقبول العضوية احترام مبدأ دولة القانون، إذ لم تنضم إسبانيا والبرتغال واليونان إلا بعد أن أصبحت دولا ديموقراطية تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من المنظمات الدولية لا تضمن موثيقها أية شروط جوهرية. ثم هناك الشروط الشكلية أو المسطرية والتي تكون أكثر تشددا بالنسبة للمنظمات الدولية المغلقة، ومن بين الأمثلة عليها ما يشترطه الفصل 49 من معاهدة الاتحاد الأوروبي من أن طلب الانضمام يجب أن تتم الموافقة عليه بالإجماع في الجهاز المختص بالمنظمة.

2- الأعضاء المشتركة أو المؤقتة في المنظمات الدولية: وهي

الأعضاء التي تنص العديد من موثيق المنظمات الدولية -خاصة منها التي تهتم بالمجال الاقتصادي- على قبول اشتراكها. ويكون ذلك لأجل تحقيق أهداف مختلفة منها مثلا قبول المشاركة من أجل تهيئ دولة ما للانضمام الرسمي لمنظمة معينة كما هو الحال بالنسبة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، وأيضا بالنسبة لاتفاق الانضمام الذي تم توقيعه سنة 1991 من أجل تهيئ انضمام مجموعة الدول المستقلة *Communauté des Etats indépendants* (CEI) إلى صندوق النقد الدولي، ذلك الانضمام الذي تم نهائيا سنة 1992¹¹. وينتج عن هذا الشكل من العضوية تمتع الدولة المشتركة بحقوق والتزامها بواجبات محدودة كعدم المساهمة في عمل الأجهزة الرئيسية وعدم التمتع بحق التصويت، وهو ما نص عليه مثلا الفصل 238 من معاهدة روما المنشئة للمجموعة الاقتصادية الأوروبية (CEE).

3- تقبل بعض المنظمات الدولية عضوية دول بصفة ملاحظين:

وهي العضوية التي تمنح حقوقا محددة للعضو الملاحظ بحيث يظل خارج النظام القانوني للمنظمة الدولية ولا يحق له -بصفة عامة- المشاركة في أنشطتها باستثناء تلك التي تخصه

¹¹ Voir NQD, § 381.

مباشرة¹². لذا، فعادة ما يمثل العضو الملاحظ لدى جهاز معين من أجهزة المنظمة. فهئية الأمم المتحدة عادة ما تمنح تلك الصفة لدول تعترف بها الدول الأعضاء في الهيئة، وذلك في مرحلة تسبق قبولها كعضو كامل العضوية في المنظمة¹³. (كمثال منحت هيئة الأمم المتحدة لفلسطين صفة دولة غير عضو ملاحظة سنة 2012، ومنح مجلس أوروبا صفة عضو ملاحظ لدى "مجلس الوزراء" بالمنظمة لكل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان والمكسيك وكندا).

ثانيا: الأعضاء من غير الدول

ليست الدول وحدها الأعضاء في المنظمات الدولية، بل من بين تلك الأعضاء أيضا كيانات من غير الدول، ويمكن أن يتعلق الأمر يتعلق الأمر بالمنظمات الدولية أو بالأقاليم التي ليست لها السيادة أو بحركات التحرير الوطني أو بالمنظمات الدولية غير الحكومية¹⁴.

1- يمكن للمنظمة الدولية أن تكون عضوا في منظمة دولية

أخرى، إلا أن عضويتها تلك عادة ما تكون غير كاملة وإن كانت ترد بعض الاستثناءات.

- فالمنظمة الدولية تمنح صفة عضو ملاحظ في المنظمة التي تنضم إليها، وهذا الشكل من العضوية إذا كان استثنائيا بالنسبة للدول فهو الشكل العادي لعضوية منظمة دولية لدى أخرى، وكمثال على ذلك عضوية المجموعة الاقتصادية الأوروبية في هيئة الأمم المتحدة وأيضا مشاركة المجموعة الأوروبية بصفة عضو ملاحظ في أعمال العديد من المنظمات الدولية.

- إلا أن بعض المنظمات الدولية قد تقبل بالعضوية الكاملة لمنظمات دولية أخرى وبالتحديد منظمات الاندماج الاقتصادي، وهو ما حدث مع المنظمة العالمية للتجارة بخصوص عضوية المجموعة الأوروبية. فهذه الأخيرة التي كانت تمثل بصفتها تلك في الاتفاق العام حول التعريفات الجمركية والتجارة GATT، سوف تصبح عضوا بنفس الصفة لدى المنظمة العالمية للتجارة التي

¹² Voir NQD, § 380.

¹³ Voir COMBACAU, SUR, op. cit., p. 717.

¹⁴ SOREL Jean-Marc, « La prise en compte des collectivités territoriales non-étatiques par les organisations internationales à vocation universelle », Journée d'études, Les *collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, 2002, p. 129.

اعتبرت أن المجموعة تعتبر بنفس وزن كل الدول الأعضاء فيها (المادة IX فقرة 1 من اتفاقية مراكش سنة 1994. وكمثال آخر المادة II من العقد المنشئ لمنظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة (الفاو) التي اعتبرت أن أعضاء المنظمة من ثلاثة أصناف هم الدول الأعضاء الأصليين والدول الأخرى ومنظمات الاندماج الاقتصادي.

2- قد تقبل بعض المنظمات الدولية بعضوية الأقاليم التي لها

استقلال داخلي كأعضاء مشتركة وإن كانت تقبل -في حالات استثنائية- بعضويتها الكاملة. وقد نصت المادة 8 من العقد المنشئ للمنظمة العالمية للصحة على ما يلي: "إن الأقاليم أو مجموع الأقاليم التي لا تتمتع بصلاحيات إقامة علاقات دولية يمكن أن تقبل من طرف الجمعية الصحية بصفة عضو مشترك وذلك بناء على طلب تتقدم به الدولة العضو لفائدة ذلك الإقليم أو مجموع الأقاليم، أو تتقدم به سلطة أخرى تتمتع بصلاحيات إقامة علاقات دولية". وإذا كان هذا النوع من العضوية قد أصبح نادرا بعد فترة الاستعمار، فإن العديد من المنظمات منها هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة كالْيونسكو والفاو تقبل حاليا بعضوية الأقاليم التي لها استقلال داخلي.

3- ومن بين الأعضاء في المنظمات الدولية حركات التحرير

الوطني، تلك الحركات التي تعلن تمثيليتها لشعوب تسعى للتحرر، تقبل خاصة كعضو ملاحظ أو كعضو مشارك من طرف هيئة الأمم المتحدة، كما يمكن أن تقبل عضويتها أيضا لدى المنظمات الجهوية وذلك في إطار مساندة شرعية كفاح الشعوب من أجل التحرر. وتخول لها تلك الصفة المشاركة في أعمال المنظمة وأنشطتها التي تخصصها مباشرة باعتبار أن تلك الوضعية تظل مؤقتة في انتظار مشاركة كاملة بعد حصول الحركة على الاستقلال. ومن بين الأمثلة قبول هيئة الأمم المتحدة عضوية حركة سوابو SWAPO قبل تحرير ناميبيا، وقبولها منظمة التحرير الفلسطينية كعضو ملاحظ سنة 1974 بعد اعتراف الهيئة بها "كممثل للشعب الفلسطيني" (إلى غاية 29 نونبر 2012 حيث ستمنح فلسطين صفة دولة ملاحظة غير عضو في هيئة الأمم المتحدة).

4- قد تمنح بعض المنظمات غير الحكومية صفة عضو ملاحظ

في المنظمات الدولية، فقد تمت دعوة اللجنة الدولية للصليب الأحمر CICR من طرف الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة من أجل "المشاركة كعضو ملاحظ في دورات وأعمال الجمعية العامة" وذلك منذ سنة 1990، كما منحت نفس الصفة للفيدرالية الدولية لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر سنة 1994، وتقبل اليونسكو بعضوية المنظمات غير الحكومية في المؤتمر العام، وقد منحت المنظمة الدولية للهجرة صفة عضو ملاحظ لأكثر من خمسين منظمة غير حكومية.

المبحث الثاني: أجهزة المنظمات الدولية

إذا كان أعضاء المنظمات الدولية يشكلون العنصر الأساسي لبنيتها، فإن تلك البنية تقوم أيضا على وجود أجهزة خاصة بها يمنحها لها الأعضاء، وهو ما يجعلها تأخذ شكل مؤسسة لها صفة الدوام والاستمرارية. وتتميز أجهزة المنظمات الدولية بتنوع كبير ينتج عنه اختلاف في طرق العمل.

أولا: تنوع معايير تصنيف أجهزة المنظمات الدولية

تتعدد معايير تصنيف أجهزة المنظمات الدولية في الفقه الدولي وتتشعب، لذا يتم في الغالب تنسيقها لتعطي أصنافا محددة يعتمدها كثير من فقهاء القانون الدولي. وبذلك فأجهزة المنظمات الدولية تصنف إما حسب مصدر نشوئها (الأجهزة الأصلية والأجهزة الفرعية أو التابعة)، أو حسب طبيعة التمثيلية (أجهزة بين الدول وأجهزة مكونة من المعتمدين الدوليين)، أو حسب تكوين الأجهزة (أجهزة عامة وأجهزة محصورة)، وأخيرا حسب الوظائف (أجهزة سياسية وأجهزة إدارية وأجهزة قضائية).

1- تصنيف أجهزة المنظمات الدولية حسب مصدر نشوئها

وهي نوعين: أجهزة أصلية وأجهزة فرعية أو مشتقة.

أ- الأجهزة الأصلية - أو الأجهزة الرئيسية، حسب التعبير الوارد في ميثاق هيئة الأمم المتحدة وأيضا في موثيق العديد من المنظمات الدولية الأخرى كمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ONUDI - هي تلك التي تمنح للمنظمات الدولية بمقتضى الميثاق المنشئ لها، فالدول المؤسسة للمنظمة الدولية تتمتع بحرية خلق الأجهزة الأصلية التي تعتبرها ضرورية لعمل المنظمة الدولية. وقد نصت المادة 7 في فقرتها 1 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة على ما يلي: "الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة هي: جمعية عامة، مجلس أمن، مجلس اقتصادي واجتماعي، مجلس وصاية، محكمة عدل دولية وسكرتارية". وتجدر الإشارة إلى أن أي تغيير في تكوين الأجهزة الأصلية أو في السلطات الممنوحة لها أو في وظائفها لا يتم عادة إلا عن طريق تعديل شكلي للميثاق المنشئ للمنظمة¹⁵.

ب- الأجهزة الفرعية هي الأجهزة التي يتم خلقها لاحقا كلما دعت إلى ذلك ضرورة عمل المنظمة الدولية، وهي أجهزة جد متنوعة سواء من حيث تكوينها أو من حيث وظائفها، وقد نصت المادة 7 في فقرة 2 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة على أن: "الأجهزة الفرعية التي يتبين أنها أصبحت ضرورية يمكن أن يتم خلقها وفقا لهذا الميثاق". ولا يعني كون الأجهزة فرعية أنها دائما أجهزة ثانوية وتابعة بل يمكن أن تلعب أدوارا في مرتبة أدوار الأجهزة الأصلية¹⁶، وكمثال على ذلك مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية CNUCED والمفوضية العليا للاجئين HCR والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة TANU إلى غيرها. ويتم عادة خلق الأجهزة الفرعية بواسطة الأجهزة الرئيسية إذ أن أغلب موثيق المنظمات الدولية تنص على ذلك، بل حتى في حالة سكوت الموثيق، فإن الفقه يعتبرها من بين الاختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية، كما يمكن أن يفوض ذلك لجهاز معين. وأخيرا يمكن للأجهزة الفرعية أن تخلق أجهزة فرعية أخرى.

(2) - تصنيف أجهزة المنظمات الدولية حسب طبيعة تمثيليتها

¹⁵ BETTATI Mario, *Le droit des organisations internationales*, QSI ? op. cit., p. 50.

¹⁶ Voir COMBACAU, SUR, op. cit., p. 724, BETTATI, op. cit., p. 51.

إن هذا التصنيف يعتبر مكتملا للسابق¹⁷، ويتم التمييز فيه بين الأجهزة التي تتكون من ممثلي الدول والأجهزة التي تتكون من موظفي وخبراء المنظمة الدولية والذين يعملون باستقلال عن الدول التي ينتمون إليها. لذا، فهذا التصنيف يعكس التناقض بين الأساس الدولي للمنظمات الدولية، أي قيامها بإرادة الدول والتي تظل الأعضاء الرئيسية فيها وتتثبت بسيادتها، وبين تمتعها بإرادة مستقلة ومتميزة عن إرادة هذه الدول من خلال الوجود الفعلي لمؤسسات قائمة الذات في المجتمع الدولي، وهو التناقض الذي سبقت الإشارة إليه.

أ- الأجهزة التي تمثل فيها الدول الأعضاء: وهي الأجهزة التي تتكون من

ممثلين عن الدول الأعضاء في المنظمة وهم إما رؤساء الدول أو الحكومات ووزراء الخارجية، وهو التمثيل الذي يكون خاصة في ظروف معينة كافتتاح دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة أو الدورة المنعقدة كل سنتين للاتحاد الأوروبي (المادة ٥ من معاهدة ماستريخت Maastricht). وقد يكون التمثيل بواسطة ممثلين يتم اعتمادهم من طرف حكومات الدول كالدبلوماسيين والموظفين السامين والخبراء وغيرهم، كما يمكن أن يكون التمثيل أيضا بواسطة برلمانيين إذ يوجد برلمانيون ضمن تمثيلية فرنسا لدى الجمعية العامة للأمم المتحدة، ويمكن أن تشكل أجهزة بعض المنظمات الدولية من ممثلين من الدول يعكسون مصالح مختلفة كأجهزة المنظمة العالمية للشغل التي تتكون من ممثلين عن الحكومات ومن ممثلين عن المشغلين ثم آخرين عن العمال¹⁸.

ب- الأجهزة المكونة من المعتمدين الدوليين: وهي الأجهزة المكونة من

المعتمدين أو الموظفين بالمنظمات الدولية Agents إذ تنص موثيق المنظمات الدولية على منح هذه الأخيرة جهازا أو مجموعة من الأجهزة الدائمة التي قد تكون أصلية أو فرعية كالكسكرتارية (هيئة الأمم المتحدة)، أو الأجهزة القضائية (محكمة العدل الدولية)، أو الأجهزة التقنية (المنظمة العالمية للصحة). وتتكون تلك الأجهزة من معتمدين دوليين يعملون (مبدئيا) باستقلال عن دولهم بحيث أن انتقاءهم يتم بناء على مؤهلاتهم وليس اعتبارا لانتمائهم الوطني (المادة 2 من النظام الأساسي

¹⁷ Voir NQD, § 398.

¹⁸ Voir BETTATI, QSJ ? p. 53.

لمحكمة العدل الدولية)، كما أنهم يخضعون لنظام خاص بهم وليس لتوجيهات دولهم¹⁹. لذلك فهذه الأجهزة تعبر عن مدى استقلال المنظمة الدولية عن الدول الأعضاء ومن تم عن مدى فعاليتها، وذلك بالنظر إلى أهمية الدور الذي تلعبه في كل منظمة دولية²⁰.

3- تصنيف أجهزة المنظمات الدولية حسب تكوينها

يتم التمييز في هذا التصنيف بين الأجهزة العامة والأجهزة المحصورة، أي بين الأجهزة التي تمثل فيها كل الدول الأعضاء في المنظمة وبين تلك التي لا تتكون إلا من عدد محدود من المقاعد، وبذلك فهذا التصنيف لا يخص إلا الأجهزة المكونة من ممثلي الدول.

أ- فبخصوص الأجهزة العامة، فهي عادة ما تحمل اسم "الجمعية العامة"

كالجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، فالمادة 9 فقرة 1 من الميثاق تنص على ما يلي: "تتكون الجمعية العامة من كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة"، أو "المؤتمر العام" كمنظمة العمل الدولية (المادة 3)، أو "الكونغرس" كالمنظمة الدولية للأرصاد الجوية (المادة 7). والأجهزة العامة لا تتجاوز عادة جهازا واحدا بالنسبة للمنظمات الدولية ذات التوجه العالمي نظرا للعدد الكبير للدول الأعضاء فيها، كما تعقد اجتماعاتها في دورات عادية تكون في الغالب سنوية كما بالنسبة للجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة، بل قد تعقد بعض الدورات العادية لتلك الأجهزة لمدد أطول بالنسبة لمنظمات دولية أخرى قد تصل خمس سنوات، كما قد تعقد تلك الأجهزة دورات استثنائية كلما دعت إلى ذلك ضرورة ما. أما بالنسبة للمنظمات الجهوية، فإن كل الأجهزة التي تمثل فيها الدول تكون مبدئيا أجهزة عامة.

ب- أما بخصوص الأجهزة المحصورة أو محدودة المقاعد، فالمنظمة

الدولية تتوفر عادة على جهاز أو مجموعة أجهزة محصورة، وهي الأجهزة التي لا تمثل فيها إلا الدول التي بإمكانها أن تقوم بدور فعال في المنظمة إذ أن تعيين الأعضاء في الجهاز يخضع في

¹⁹ Ibid., p. 52.

²⁰ COMBACAU, SUR, op. cit., p. 724.

الغالب لمدى كفاءة الدول ولمصالحها، فالاعتبارات السياسية تغطي في هذه الحالة على مبدأ المساواة بين الدول والذي يعد من المبادئ الأساسية في القانون الدولي، إذ أن تكوين تلك الأجهزة من عدد محدود من الدول الأعضاء في المنظمة الدولية يعكس عدم المساواة الفعلية بينها. ومع ذلك، تظل الاعتبارات التقنية واردة بشكل كبير ذلك أن طبيعة عمل المنظمة كمؤسسة يتطلب أن يكون تكوين بعض الأجهزة في شكل يسهل السير العادي لنشاطها وذلك على خلاف الأجهزة العامة. فعمل الأجهزة المحصورة يتميز بسهولة عقد الاجتماعات والمناقشات والتصويت وغيره، كما أنه قد يتكون من كفاءات متخصصة يتطلبها عمل المنظمة، إضافة إلى أن الجهاز المحصور قد تكون له صفة الدوام كما بالنسبة لمجلس الأمن ومجلس السلطة الدولية لأعالي البحار (المادة 161 من اتفاقية مونتيكو باي حول قانون البحار، 1982).

4- تصنيف أجهزة المنظمات الدولية حسب وظائفها

يميز أغلب فقهاء القانون الدولي بين ثلاث أصناف من أجهزة المنظمات الدولية وذلك حسب الوظائف التي تقوم بها وهي: أجهزة سياسية، وأجهزة إدارية، وأجهزة قضائية.

أ- **الأجهزة السياسية** هي الأجهزة التي تقوم بمهمة توجيه السياسة العامة للمنظمة في مجال اختصاصها، وذلك في شكل "دبلوماسية متعددة الأطراف"، لذا فالأمر يتعلق عادة بالأجهزة المكونة من ممثلي الدول الأعضاء سواء منها الأجهزة العامة أو المحصورة. ويمارس الجهاز تلك الوظيفة عن طريق اتخاذ المبادرة بطرح القضايا التي تدخل في اختصاص المنظمة ثم التداول بشأنها وفقاً للتوجيهات التي تحددها حكومات الدول الأعضاء. ومن أهم الأمثلة على ذلك الجمعية العامة ومجلس الأمن بهيئة الأمم المتحدة.

ب- **الأجهزة الإدارية** هي سكرتاريات المنظمة الدولية والتي تضم السكرتارية (أو المكتب الدولي أو اللجنة) من ناحية، ورئيس السكرتارية أو الأمين العام (أو المدير العام أو الرئيس) من ناحية ثانية، وهي عادة أجهزة مكونة من المعتمدين لدى المنظمات الدولية. وتتوفر كل

منظمة دولية على سكرتارية دائمة تتعدد وظائفها وتشعب حسب المنظمات الدولية وإن كانت تتعلق خاصة بالأعمال الإدارية التي تقوم بها في خدمة أجهزة المنظمة من مشاركة في إعداد القرارات بتقديم المعلومات والوثائق وتهيئ التقارير وغيرها، ثم في تنفيذها بالإشراف على الموارد المالية والبشرية اللازمة لذلك. ولا تنحصر وظيفة السكرتارية في الإدارة الداخلية للمنظمة إذ تقوم أيضا بوظائف متعددة في الخارج من أبرز الأمثلة عليها ما تقوم به في إطار الأنشطة العملية أي الأعمال الميدانية للمنظمة كتلك المتعلقة بحفظ الأمن.

ويقوم رئيس السكرتارية أو الأمين العام بوظيفة إدارة السكرتارية بحيث أنه أسمى موظف في المنظمة، كما يمثل المنظمة في الخارج²¹. وبالإضافة لوظائفه الإدارية تلك، يقوم الأمين العام بوظائف خاصة به وذات طابع سياسي تتعلق بسير عمل أجهزة المنظمة، وهي وظائف قد تمنحها له موثيق المنظمات الدولية كما قد يفرضها الواقع العملي. ومن بين الأمثلة على الوظائف السياسية التي تنص عليها الموثيق وظيفة الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة المتمثلة في اتخاذ المبادرة، فقد نص الفصل 99 من ميثاق الهيئة على ما يلي: "يمكن للأمين العام أن يشير انتباه مجلس الأمن إلى كل قضية يبدو له أنها قد تشكل خطرا على حفظ السلم والأمن الدوليين".

ج- الأجهزة القضائية هي الأجهزة التي تقوم بوظائف النظر في القضايا والنزاعات

في حدود اختصاصها المرتبط باختصاص المنظمة الدولية التي ينتمي إليها الجهاز القضائي، وتكون عادة أجهزة مدمجة أي مكونة من المعتمدين لدى المنظمة الدولية. إلا أن هذه الأجهزة القضائية لا تتوفر لكل المنظمات الدولية، كما أن الوظيفة القضائية قد لا تقتصر عليها إذ يمكن أن يقوم بها جهاز سياسي في المنظمة (المجلس مثلا في منظمة الطيران المدني الدولي (OACI)).

والأجهزة القضائية للمنظمات الدولية نوعين:

- **محاكم دولية** والتي قد تكون عالمية كـمحكمة العدل الدولية التي هي جهاز رئيسي في هيئة الأمم المتحدة، أو جهوية كـالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان CEDH، وهذه المحاكم الدولية تختص بالنظر في النزاعات التي تخص الدول أو أجهزة المنظمات الدولية أو حتى الأفراد المنتمين لإحدى

²¹ BETTATI, QSJ ?op. cit., p. 57.

الدول الأعضاء في المنظمة كما هو الحال مثلا بالنسبة للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. والمحاكم الدولية لها عادة نوعين من الاختصاصات: اختصاص البث في المنازعات .compétence consultative استشاري competence contentieuse. فمحكمة العدل الدولية تختص -من جهة- بالنظر في النزاعات القانونية بين الدول (بعد قبول الدول بالقضاء الإلزامي للمحكمة بحيث تصدر قرارات إلزامية)، كما تختص -من جهة ثانية- بإصدار آراء استشارية بخصوص المسائل القانونية وذلك بطلب من المنظمات الدولية (المادة 65 من الفصل 4 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية).

- ثم محاكم إدارية تختص عادة بالنظر في النزاعات التي قد تنشأ بين المعتمدين الدوليين وإدارة المنظمة كالمحكمة الإدارية للأمم المتحدة TANU والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية TAOIT (وقضاء المحاكم الإدارية هو قضاء إجباري وتكون القرارات نهائية ولا تقبل الاستئناف، ومع ذلك ف TANU et TAOIT قد تعتمد ما يمكن اعتباره مسطرة للنقض لقراراتها وذلك بطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية بخصوص تلك القرارات²²).

ثانيا: طرق عمل أجهزة المنظمات الدولية

إن طرق عمل أجهزة المنظمات الدولية -وعلى اختلافها- يمكن تناولها من خلال الأشكال المختلفة للعلاقات بين الأجهزة ثم من خلال طرقها في اتخاذ القرارات.

1- تنوع أشكال العلاقات بين الأجهزة

إن ممارسة الأجهزة لوظائفها تجعلها تدخل في علاقات مع الأجهزة الأخرى في المنظمة الدولية، وتختلف تلك العلاقات من منظمة لأخرى سواء بالنظر لما تنص عليه المواثيق إذ تحدد العلاقات بين الأجهزة، أو انطلاقا مما تفرضه الممارسة في الواقع العملي. وإذا كانت الأجهزة المكونة من ممثلين عن الدول هي المسيطرة في الغالب، فإن الأمر لا يتعلق بتسلسل في العلاقات

²² DERMOY, p. 70, COMBACAU, p. 727.

بقدر ما هو ناتج عن اعتبارات وظيفية²³. هكذا، فالعلاقات بين الأجهزة قد تكون عضوية كما قد تكون وظيفية. فبالنسبة للعلاقات العضوية، كخلق جهاز رئيسي لجهاز فرعي، فلا ينتج عنها بالضرورة تبعية وظيفية، فمثلا لا تعتبر الأجهزة الفرعية بالضرورة أجهزة تابعة للأجهزة الأصلية (المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بالنسبة للجمعية العامة مثلا)، كما لا يعتبر تابعا الجهاز الذي يتم تعيين أعضائه من طرف جهاز آخر (كمجلس الأمن الذي تعين أعضائه الجمعية العامة). أما بخصوص العلاقات الوظيفية فعادة ما تتعلق بالعلاقات بين الجهاز العام -الذي تكون له اختصاصات عامة وغير محددة- وبين باقي الأجهزة مما يجعل تلك العلاقات إما علاقات تبعية كما بالنسبة للأجهزة الإدارية، ولكن أيضا العديد من الأجهزة المحصورة (هيئة الأمم المتحدة باستثناء مجلس الأمن)، وإما علاقات تنسيق للعمل بين أجهزة مختلفة (انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية من طرف الجمعية العامة ومجلس الأمن)، ففي هذه الحالة مثلا تظل العلاقات بين الأجهزة قائمة حتى في الحالة التي تعمل فيها باستقلال (الوظيفة القضائية بالنسبة لمحكمة العدل الدولية وحفظ الأمن والسلم الدولي بالنسبة لمجلس الأمن)²⁴.

2- مختلف طرق اتخاذ القرارات

تنوع طرق اتخاذ القرارات بالنسبة لأجهزة المنظمات الدولية، فهي تتم إما عن طريق التصويت بالإجماع أو بالأغلبية أو عن طريق اللجوء إلى مسطرة التوافق.

أ- فبخصوص التصويت بالإجماع فهو المبدأ الذي تم اعتماده في اتخاذ القرارات من طرف الأجهزة المكونة من ممثلي الدول الأعضاء سواء منها الأجهزة العامة أو المحصورة والتي تعمل في شكل دبلوماسية متعددة الأطراف حيث اعتمده عصابة الأمم (وإن كان مع بعض الاستثناءات المتعلقة بالمسائل المسطرية)، كما اعتمده هيئة الأمم المتحدة بالنسبة للأعضاء الدائمين بمجلس الأمن (المادة 27 من الميثاق). إلا أنه وبالنظر لما يشكله مبدأ الإجماع من صعوبات وعراقيل لعمل المنظمات الدولية فقد عرفت هذه الأخيرة لجوءا متزايدا

²³ Ibid., p. 727.

²⁴ COMBACAU, op. cit., p. 728.

لا اعتماد مبدأ الأغلبية في اتخاذ القرارات وإن كان عدد ممن المنظمات الدولية لا زال يعتمد الإجماع كجامعة الدول العربية وحلف شمال الأطلسي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE وإن كان الإجماع نسبيا بالنسبة لهذه الأخيرة إذ أن تحفظ دولة ما عليه لا يعرقل اتخاذه وأيضا بالنسبة لمجلس الأمن، فغياب عضو من الأعضاء الدائمين أو تحفظه لا يحول دون اتخاذ القرار.

ب- وبخصوص التصويت بالأغلبية فهو يشكل حاليا القاعدة العامة في

المنظمات الدولية ذات التوجه العالمي. وتتعدد أشكال هذا المبدأ وتنوع حسب الأجهزة وأيضا حسب المسائل المطروحة للتصويت، إذ أن الأغلبية المطلوبة في التصويت قد تكون أغلبية بسيطة أو نسبية أو مطلقة، فالجمعية العامة للأمم المتحدة، وحسب المادة 18 فقرة 2 و 3 من الميثاق، تعتمد التصويت بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرة والمصوتة (أي الأغلبية المطلقة) بالنسبة للقضايا المهمة كتلك المتعلقة بحفظ الأمن أو بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن، كما تعتمد الأغلبية البسيطة بالنسبة للقضايا الأخرى.

ج- وبخصوص مسطرة التوافق فهي تقنية لاتخاذ قرار أو توصية ما دون تصويت

وذلك في جهاز معين في المنظمة الدولية (وأيضا في المؤتمرات الدولية) بحيث تعبر عن إرادة التوصل إلى اتفاق في غياب أي اعتراض. فالتوافق بذلك هو عبارة عن إجماع خفي ناتج عن عدم وجود أي اعتراض حول مسألة ما أو نص ما طرح للنقاش. والقرارات المتخذة عن طريق التوافق تكون لها نفس القوة القانونية تماما كما لو تم إقرارها عن طريق التصويت. وقد اعتمدت العديد من المنظمات الدولية هذه المسطرة منذ مدة طويلة كهيئة الأمم المتحدة (مجلس الأمن) والمنظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي والبنك العالمي، كما تعتمد حاليا بشكل كبير في العديد من أجهزة المنظمات الدولية كالجمعية العامة للأمم المتحدة (منذ 1964) وأجهزة الوكالات المتخصصة وغيرها.

الفصل الرابع: طبيعة تصرفات المنظمات الدولية ووسائل عملها

يتجلى قيام المنظمات الدولية بوظائفها من خلال مجموعة من التصرفات والأعمال التي تقوم بها، والتي تتمكن من تحقيقها بواسطة وسائل العمل المتمثلة في الموارد المالية والبشرية التي تتوفر عليها.

المبحث الأول: مختلف تصرفات المنظمات الدولية

تمارس المنظمات الدولية مهامها بطرق متعددة ومتشعبة تتجلى خاصة من خلال التصرفات القانونية التي تصدر عنها وأيضاً عن طريق أعمال المراقبة والأعمال الميدانية.

أولاً: التصرفات القانونية

تصدر عن المنظمات الدولية مجموعة من التصرفات القانونية في شكل قواعد قانونية وذلك من أجل تحقيق الأهداف التي قامت لأجلها المنظمة أو من أجل تسيير شؤونها الداخلية. والتصرفات القانونية للمنظمات الدولية نوعين: التصرفات أحادية الجانب والتصرفات الاتفاقية.

1- التصرفات القانونية أحادية الجانب

ويتعلق الأمر بالقواعد القانونية التي تصدر عن المنظمة الدولية بمفردها، وهي متعددة ومتنوعة سواء من حيث التسمية أو من حيث المضمون. فبخصوص التسمية، تصدر المنظمات الدولية توصيات وقرارات وتنظيمات ولوائح وإعلانات وملحقات وغيرها إضافة إلى ما تصدره الجهات القضائية من آراء وقرارات وأحكام إلى غير ذلك من التسميات، وإن كان اصطلاح قرار يظل هو السائد إذ يستعمل بالنسبة لأغلب التصرفات القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية وعلى اختلاف مضامينها. أما من حيث مضمون التصرفات القانونية، فيحدده ميثاق كل منظمة دولية، إذ يخص مواضيع وقضايا تختلف بشكل كبير بحيث تصدر عن الأجهزة حسب اختصاصاتها المختلفة ووفق مساطر متنوعة، وبذلك لا تكون للقرارات نفس القوة القانونية، فمثلاً القرارات الصادرة عن

الجمعية العامة للأمم المتحدة وأيضا عن مجلس الأمن كلها قرارات صادرة عن هيئة الأمم المتحدة، لكنها تختلف بشكل كبير²⁵.

ويتم التمييز في الغالب بين التصرفات القانونية الداخلية التي تصدر في شكل قرارات ملزمة، وهو ما يعرف بـ"القانون الداخلي" للمنظمة الدولية، وبين التصرفات التي تصدر في مواجهة الدول الأعضاء.

ومن بين التصرفات القانونية الداخلية وضع القوانين التنظيمية الداخلية الخاصة بالأجهزة، تعيين السكرتير أو الأمين العام، انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية، خلق الأجهزة الفرعية، إقرار ميزانية المنظمة وتحديد مساهمات الدول فيها إلى غيرها.

أما بخصوص التصرفات الصادرة في مواجهة الدول الأعضاء، فقد تكون لها قوة الإلزام، كما قد لا تكون ملزمة.

فالتصرفات القانونية الملزمة يمكن حصرها في الأحكام القضائية، والقانون الأوربي الذي يعتبر حالة خاصة، والقرارات التي تعلن الدول عن قبولها بإلزاميتها كالقرارات التفسيرية لميثاق المنظمة (مثال القرار 2625 (XXV))، كما أن العديد من المنظمات الدولية خاصة منها ذات الطابع التقني تصدر قراراتها في شكل إلزامي في مواجهة الدول الأعضاء (مع تحديد أجل دخولها حيز التنفيذ) كمنظمة الصحة العالمية OMS ومنظمة الطيران المدني الدولية OACI، وأخيرا القرارات الصادرة عن مجلس الأمن حسب المادة 25 من الميثاق والتي تنص على ما يلي: "تتفق الأعضاء في المنظمة على قبول وتطبيق قرارات مجلس الأمن طبقا لهذا الميثاق"، وهي للقرارات المتعلقة بحفظ الأمن حسب الفصل السابع من الميثاق.

وقد تكون التصرفات القانونية في مواجهة الدول الأعضاء غير ملزمة كالتوصيات التي تصدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة والتي تعد بمثابة توجيهات للدول ولها فقط قوة إلزام معنوية وسياسية وإن كان اتجاهات جديدة في الفقه الدولي تعتبر ما يصدر عن الجمعية العامة من توصيات له قوة إلزام نابعة من إلزامية ميثاق المنظمة، إضافة إلى أهمية العديد من القرارات الصادرة عن الجمعية

²⁵ COMBACAU, SUR, op. cit., p. 97.

العامّة والتي فسرت الميثاق أو صدرت في سياق العرف الدولي كالقرار 1803 (XVII) الصادر في 14 ديسمبر 1962 والمتعلق بالسيادة الدائمة على الموارد الطبيعية²⁶.

(2) - معاهدات المنظمات الدولية

ويتعلق الأمر بالقواعد القانونية التي تصدر عن المنظمة الدولية بالاتفاق مع أشخاص آخرين في القانون الدولي ذلك أن المنظمة الدولية تتمتع بحق إبرام المعاهدات الدولية والمساهمة في إبرامها، فأغلب المنظمات الدولية سواء منها العالمية أو الجهوية تبرم معاهدات مع الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء وأيضاً مع المنظمات الدولية الأخرى. وقد نصت العديد من المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية على ذلك الحق، بل حتى المنظمات التي لم تنص على ذلك تقوم بإبرام المعاهدات الدولية. ولقد تم تأكيد هذا الحق بمقتضى "الاتفاقية الدولية حول قانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية" والمبرمة في فيينا في 20 مارس 1986، حيث نصت ضمناً في مادتها 6 على هذا الحق إذ اعتبرت أن أهلية المنظمة الدولية لإبرام المعاهدات تنظمها قوانين تلك المنظمة. إلا أنه لا يجب أن يفهم من ذلك أن كل منظمة يمكنها أن تعقد أية معاهدة كيفما كانت، فالمنظمات الدولية ليس لها حق إبرام المعاهدات إلا في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في مواثيقها وعملاً بنظرية الاختصاصات الضمنية، كما أن المعاهدات التي تبرمها المنظمات الدولية لا تلزم إلا أطراف المعاهدة والدول أو المنظمات الدولية التي أقرتها. ومن الأمثلة على المعاهدات التي تبرمها المنظمات الدولية اتفاقيات المقر والاتفاقيات حول حصانات وامتيازات المعتمدين بالمنظمة واتفاقيات تمويل قوات دولة عضو عن مشاركتها في عملية ما لحفظ السلام، بل قد تمارس بعض المنظمات الدولية جزءاً كبيراً من اختصاصاتها عن طريق عقد المعاهدات مع الدول كالاتفاقيات التي تعقدها الوكالة الدولية للطاقة الذرية مع الدول التي لا تتوفر على السلاح النووي لضمان عدم تسليحها في إطار عملها الرامي للوقاية من التسليح.

ثانياً: أعمال المراقبة

²⁶ Ibid., p. 101.

تتجلى الأعمال المراقبة فيما تقوم به المنظمات الدولية من وظائف بهدف مراقبة مدى التزام الدول بتطبيق الالتزامات الدولية التي تقع على عاتقها بمقتضى ميثاق المنظمة ومختلف القوانين المشتقة الصادرة عن أجهزتها²⁷، ويتعلق الأمر خاصة بحث الدول على تنفيذ تلك الالتزامات وإن كانت هناك إمكانية لإلزامها باحترامها في بعض الحالات. وتنوع طرق المراقبة بحيث تقوم بها الأجهزة السياسية أو الأجهزة القضائية أو أجهزة خاصة أو خبراء إلى غير ذلك. وتنص موثيق المنظمات الدولية على المقتضيات الخاصة بالمراقبة، فالمادة 8 من دستور اليونسكو تحث الدول على تقديم تقارير حول أنشطة مؤسساتها في مجال التربية والعلوم والثقافة. كما أن منظمة العمل الدولية مثلا تتوفر على نظام مراقبة تطبيق الدول الأعضاء لقراراتها وأيضاً لمقتضيات الاتفاقيات الدولية التي أبرمتها، ويتم ذلك عن طريق تقديم الدول لتقارير حول الإجراءات المتخذة من أجل التطبيق. كما قد تلجأ أيضاً إلى مساطر نزاعية بناء على الشكايات التي يتقدم بها إما ممثلو العمال أو دولة معينة والتي تصدر، بناء عليها، توصية من لجنة التحقيق، وفي حالة عدم قبول الدولة بها، يرفع النزاع أمام محكمة العدل الدولية التي تقوم إما بتأييدها أو تعديلها أو إلغائها²⁸.

ثالثاً: الأعمال الميدانية

يتعلق الأمر بالأعمال التي تقوم بها المنظمة الدولية على أرض الواقع وبشكل مباشر، وهي بذلك تختلف من منظمة لأخرى حسب اختصاصات كل منها. ومن بين الأمثلة على الأعمال المباشرة عمليات حفظ السلام للأمم المتحدة، إرسال بعثات للإشراف التقني كما بالنسبة للجمعية الدولية للتنمية AID، أو في حالة منح القروض كما بالنسبة للبنك العالمي، مراقبة شرعية العمليات الانتخابية إلى غيرها.

المبحث الثاني: الموارد المالية والموارد البشرية

تتوفر كل منظمة دولية على موارد مالية وأخرى بشرية.

أولاً: الموارد المالية

²⁷ Ibid., p. 714.

²⁸ DERMOY, *Droit des organisations internationales*, op. cit., p. 89-91.

إن توفر المنظمات الدولية على موارد مالية خاصة بها يعد استثناء قاصرا على عدد جد محدود منها كصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي، فهذا الأخير مثلا له استقلال مالي إذ تتكون ميزانيته من الرسوم الجمركية والاقتطاعات الفلاحية والاقتطاعات الخاصة بالمقاولات في قطاعي الصلب والحديد والنسب من الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الناتج الوطني الصافي بالنسبة للدول الأعضاء إلى غيرها من الموارد. أما بالنسبة لأغلب المنظمات الدولية، فتشكل مساهمات الدول الأعضاء فيها المورد المالي بالنسبة إليها، إضافة إلى بعض الموارد البسيطة الناتجة عن أنشطة المنظمة كالفوائد على القروض. ومساهمات الدول الأعضاء نوعين: مساهمات إجبارية تتمثل فيما تفرضه ميزانية المنظمة من أقساط محددة تؤديها الدول الأعضاء. ثم مساهمات اختيارية.

وتستمد ميزانية المنظمات الدولية قواعدها القانونية من القوانين المنظمة لميزانية الدول وإن كانت هيئة الأمم المتحدة قد بدأت تعمل ومنذ 1972 بمبدأ ميزانية البرامج والدورة المالية عن كل سنتين.

ثانيا: الموارد البشرية

ويتعلق الأمر بالمعتمدين الدوليين، وهم أنواع متعددة، وقد عرفتهم محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري المؤرخ في 11 أبريل 1949 - والمتعلق بالتعويض عن الأضرار التي لحقت موظفي هيئة الأمم المتحدة - حيث اعتبرت أن المعتمد الدولي هو: "أي كان، موظف له أجر أم بدونه، مستخدم بشكل دائم أم لا، والذي تم تكليفه من طرف جهاز في المنظمة من أجل القيام أو المساعدة على القيام بإحدى وظائف هذه الأخيرة. وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة الدولية من خلاله".

ويستخلص من هذا التعريف أن المعتمد الدولي هو كل من يمارس نشاطا معيناً لدى منظمة دولية، والتعريف بذلك ينصب على جميع أنواع العاملين سواء منهم الموظفون الدوليون، أي العاملون بصفة دائمة في المنظمة الدولية، أو باقي العاملين والذين هم أشكال جد متنوعة كالمستشارين والوسطاء الدبلوماسيين وأعضاء القوات المسلحة الوطنية الذين يوضعون رهن إشارة المنظمة وغيرهم. ويخضع المعتمدون الدوليون لنظام خاص بهم.

الفصل الخامس: امتيازات وحصانات المنظمات الدولية ومسئوليتها

القانونية

المبحث الأول: الامتيازات والحصانات

تتمتع المنظمات الدولية بمجموعة من الامتيازات والحصانات بهدف فرض احترام شخصيتها القانونية وضمان استقلالها في مواجهة الدول الأعضاء بمن فيهم دول المقر، وذلك في حدود ممارستها لاختصاصاتها سواء منها الصريحة أو الضمنية. وتجد الامتيازات والحصانات أساسها القانوني في ميثاق المنظمات الدولية كالمادة 104 من ميثاق الأمم المتحدة، ثم في الاتفاقيات الدولية كاتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة المؤرخة في 13 فبراير 1946 وبروتوكول امتيازات وحصانات المجموعات الأوربية المؤرخ في 8 أبريل 1965، وأخيرا اتفاقيات المقر التي تعقدها المنظمة الدولية مع دولة المقر كالاتفاقية بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية حول مقر الأمم المتحدة بنيويورك والمؤرخة في 26 يونيو 1947²⁹.

المبحث الثاني: المسؤولية القانونية للمنظمات الدولية

إذا كانت المنظمة الدولية تتمتع بمجموعة من الحقوق بموجب شخصيتها القانونية فإنها وبالمقابل تقع على عاتقها مجموعة من الالتزامات، فكما بالنسبة للدول فإن أهم شكل من أشكال الالتزامات غير التعاقدية بالنسبة للمنظمات هو المسؤولية الدولية والتي تقع على عاتقها في حالة تصرف غير مشروع ومحدث للضرر.

ومبدأ المسؤولية الدولية للمنظمة قد يتم النص عليه في الميثاق المنشئ لها أو في الاتفاقيات المضافة، فالفصل 215 من معاهدة الاتحاد الأوربي ينص على أنه: "في حالة المسؤولية غير التعاقدية، يجب على المجموعة أن تقوم بتعويض الأضرار التي تسببت فيها مؤسساتها أو موظفوها أثناء ممارستها لوظائفهم وذلك تطابقا مع المبادئ العامة المشتركة لقوانين

²⁹ Voir BETTATI, QSJ ?, op. cit., p. 105 et s.

الدول الأعضاء". كما أن هناك حلول اتفاقية تهم مشاكل خاصة. ومن بين المعاهدات التي تناولت المسؤولية الدولية مجموع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بنقل المواد النووية (اتفاقية بروكسيل في 25 مايو 1962 واتفاقية فيينا في 19 مايو 1963).

ومن جهة أخرى، غالباً ما تعقد المنظمة الدولية مع دولة المقر اتفاقيات بخصوص اللجوء إلى التحكيم الدولي في حالة قيامها بأعمال غير مشروعة تحدث أضراراً مما ينتج عنه مسؤوليتها الدولية. وبصفة عامة، تكون المنظمات الدولية ملزمة بتعويض الأضرار التي تسبب في حدوثها. ومن بين الأمثلة على ذلك تعويض هيئة الأمم المتحدة لبلجيكا عن الأضرار "التي لا تبررها الضرورة الحربية" والتي تسببت فيها القوات الألمانية لمواطني بلجيكا في الكونغو بسبب خرق قوانين النزاعات المسلحة (القانون الدولي الإنساني)، فقد اعترفت هيئة الأمم المتحدة بمسئوليتها الدولية وأبرمت اتفاقيات تعويض شامل مع بلجيكا (دولة جنسية المتضررين).