المحاضرة السادسة:

بنية المنظمات الدولية 2 (أجهزة المنظمات الدولية)

كما سبق وأن أوضحنا غير ما مرة؛ فإنّ حداثة التنظيم الدولي، وتحكّم عدة عوامل فيه غير المعايير القانونية وأهمها عدم وجود سلطة دولية عليا تقوم بالتشريع، وقيامه على إرادة الدول، يجعل من وضع مبادئ موحدة تخضع لها جميع أجهزة المنظمات الدولية مهمة صعبة، بل هي في الحقيقة مستحيلة؛ ولقد الفقه في تصنيفها إلى عدة معايير، فمن الفقه من صنّفها حسب مصدر نشوئها إلى أصلية وفرعية، وهناك من صنّفها حسب طبيعة التمثيل فيها إلى أجهزة مكونة من الدول وأجهزة مكونة من المعتمدين الدوليين، ومنهم من صنفها حسب تشكيلها إلى أجهزة عامة وأجهزة محصورة، ومنهم من صنفها حسب وظائفها إلى أجهزة سياسية وأجهزة إدارية وأجهزة قضائية، ولقد فضّلنا تقسيمها إلى أجهزة رئيسية وأجهزة فرعية لوضوح هذا التقسيم:

الأجهزة الرئيسية **(المبحث الأول)**، والأجهزة الفرعية **(المبحث الثاني)**

المبحث الأول: الأجهزة الرئيسية.

هي الأجهزة التي نصت عليها المعاهدة المنشئة ولا يمكن الزيادة في عددها أو إنقاصه إلا من خلال تعديل المعاهدة المنشئة.

وتتميز هذه الأجهزة بالإضافة إلى أنها منصوص عليها وعلى تشكيلها ووظائفها واختصاصاتها بموجب المعاهدة المنشئة أنّها متعدّدة؛ إذ لا يمكن أن نجد منظمة دولية تعتمد على جهاز رئيس واحد، ويستند هذا التعدد في الأجهزة الرئيسية إلى عدة مبررات **(المطلب الأول)**، وتختلف تشكيلة كل جهاز عن الآخر إعمالا لعدة اعتبارات **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: مبررات تعدد أجهزة المنظمات الدولية.

لا يمكن لجهاز واحد في المنظمة أن يحقق ويوازن بين الاعتبارات المتعارضة في المجتمع الدولي، فهناك اعتبارات سياسية وأخرى فنية وأخرى عسكرية...، لا يمكن أن تلبيها طريقة تشكيل واختصاص جهاز واحد في المنظمة، ولهذا تلجأ المعاهدات المنشئة إلى حماية وإعمال كل اعتبار من هذه الاعتبارات في كل جهاز من الأجهزة، فالاعتبارات السياسية تفرض إعمال مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، وبالتالي تمثيل جميع الدول في الجهاز بممثل واحد وبصوت واحد، وأن لا يتمتع البعض بعضوية دائمة في الجهاز وآخرون بعضوية مؤقتة.

من جهة أخرى فإن ضرورة تقسيم العمل بين الأجهزة، وطريقة ممارسته وما يلزمه من سرعة وفاعلية قد يفرض تشكيلا محدودا أو نوعيا يخل بمبدأ المساواة السابقة الإشارة إليه، ولقد أورد الفقه عدة مبررات لإنشاء أجهزة ذات تشكيل محدود من بينها:

1. **مبرر السرعة:**

إذ أن أجهزة التمثيل الشامل التي تنعقد في دورات منتظمة تفصل بينها فترات طويلة، لا يمكنها التحرك بسرعة لمواجهة القضايا الطارئة، فالاتصال بين الدول الأعضاء ومناقشة القضايا والتصويت بشأنها يتطلب وقتا طويلا، ولهذا تظهر الحاجة إلى وجود جهاز ذو تشكيلة محدودة في حالة انعقاد دائم مثل مجلس الأمن في حالة الأمم المتحدة.

2. **مبرر الفعالية:**

التشكيلة الشاملة تصعب من الوصول إلى قرار يتفق عليه الجميع أو الأغلبية المطلوبة في وقت مناسب، وإذا تم التوصل إلى مثل هذا القرار فإنه لن يكون فعالا، فالتشكيلة المحدودة تسّهل الوصول إلى قرار فعّال.

3. **مبرر التخصص:**

قاعدة التخصص أصبحت ضرورة لنجاح أي عمل تنظيمي، وذلك بسبب تعدد الوظائف والحاجة الماسّة لإتقانها.

أخيرا فإن بعض الوظائف ذات الطابع الإداري البحت تستلزم التغاضي تماما عن مبدأ التمثيل، إذ تعهد إلى أجهزة لا تضم مندوبين عن الدول وإنما أعضاؤها مختارون لكفاءاتهم الشخصية.

وعلى أساس ذلك فإن المنظمات الدولية غالبا ما تتشكل من ثلاثة أنواع من الأجهزة الرئيسية:

1. **أجهزة ذات تمثيل شامل (الجمعيـــات العامة)** تراعي اعتبار المساواة في السيادة والتمثيل.
2. **أجهزة ذات تمثيل محدود (المجالس التنفيذية)** تراعي اعتبارات السرعة والفاعلية.
3. **أجهزة ذات طابع إداري بحت (الأمانات العامة)** تراعي اعتبارات التخصص والكفاءة.

المطلب الثاني: تشكيلة الأجهزة الرئيسية.

إذا كان يراعى في تشكيلة الأجهزة ذات التمثيل الشامل مبدأ المساواة في السيادة والمساواة في التمثيل، ويراعي في تشكيلة الأجهزة ذات التشكيلة الإدارية معيار الكفاءة الشخصية، وهذه الاعتبارات لا تطرح إشكالات في العادة، إلاّ أنّه يثور التساؤل بشأن تشكيلة الأجهزة ذات التمثيل المحدود حول:

1. كيف يتحدد عدد المقاعد في الأجهزة ذات التمثيل المحدود؟

هناك اختلاف في طريقة تكوين الأجهزة ذات التمثيل المحدود، فبعض المعاهدات المنشئة تنص على عدد ثابت أقل بكثير من أعضاء الجهاز ذو التمثيل الشامل، فمجلس الأمن في الأمم المتحدة مثلا يتكون من عدد ثابت هو 15 عضو بينما تتكون الجمعية العامة من 194 عضو.

وتتبنى بعض المعاهدات طريقة أخرى تتمثل في النص على نسبة معينة من أعضاء جهاز التمثيل الشامل، سواء مع النص على حدود قصوى أو دنيا أو دون النص على

ذلك، ومثال ذلك المنظمة العالمة للسياحة التي تنص على نسبة 5/1 مع مراعاة التوزيع الجغرافي العادل.

2. كيف يتم توزيع المقاعد في الأجهزة ذات التمثيل المحدود؟

تلعب طبيعة نشاط المنظمة دورا مهما في كيفية توزيع المقاعد في الأجهزة ذات التمثيل المحدود، ففي منظمة الأمم المتحدة مثلا نجد أنّ الميثاق اعتمد في توزيع مقاعد مجلس الأمن معيار أهمية الدول (الدائمة العضوية، وإن كان حددها بالاسم، كما أن هناك بعض الأصوات تنادي بأن معيار الأهمية لم يعد مطابقا لواقع المنظمة والواقع العالمي، إذ ظهرت دول أخرى ذات أهمية أكبر، وتدحرجت أهمية دول أخرى).

كما اعتمد الميثاق أيضا معيار التوزيع الجغرافي العادل بالنسبة للدول العشرة المتبقية.

بينما اشترطت الاتفاقية المنشئة لمنظمة العمل الدولية في أعضاء مجلس إدارتها أن يكونوا من بين الدول الصناعية المهمة، ووضعت معايير موضوعية لذلك.

وعلى العموم يمكن القول أنه يراعى في توزيع مقاعد الجهاز ذو التمثيل المحدود معيارين مهمين هما:

1. أن يكون العضو من الدول ذات الدور المهم في مجال نشاط المنظمة.
2. التوزيع الجغرافي العادل.

المبحث الثاني: الأجهزة الفرعية.

هي الأجهزة التي لم يرد النص عليها في المعاهدة المنشئة، ونظرا لأن المعاهدة المنشئة للمنظمة لا يمكنها أن تتنبأ بكل التطورات المستقبلية التي تواجه عمل المنظمة، فإنها غالبا ما تنص على إمكانية أن تقوم الأجهزة الرئيسية بإنشاء أجهزة أخرى تتيح لها تطوير بنائها العضوي بما تراه ضروريا للاستمرار في أداء وظائفها، أو لممارستها على وجه أفضل، وحتى وإن لم تنص المعاهدة المنشئة على هذا الحق فإن أغلب الفقه يقر لها به استنادا إلى صلاحية التنظيم الذاتي ((Auto-organisation

ويثور التساؤل حول ضوابط إنشاء الأجهزة الفرعية **(المطلب الأول)**، ومدى وطبيعة اختصاصات الأجهزة الفرعية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: ضوابط إنشاء الأجهزة الفرعية.

عادة ما تنص المعاهدات المنشئة على حق المنظمات في إنشاء الأجهزة الفرعية، كما هو الحال بالنسبة لما نصت عليه المواد 22 و29 و68 من ميثاق الأمم المتحدة، لكن القضاء الدولي وغالبية الفقه يرون أنّ للمنظمات الدولية الحق في إنشاء أجهزة فرعية حتى في حالة غياب مثل هذا النص.

إلاّ أنّ هذا الحق ليس مطلقا، بل هو مقيد بأن يكون إنشاء الجهاز الفرعي ضروريا للقيام بوظائفه، أو على الأقل لأدائها على نحو أفضل، وتقدير مدى توافر هذه الشروط متروك للجهاز المنشئ.

كما يجب أن يكون إنشاء هذا الجهاز الفرعي من أجل القيام باختصاص يقع ضمن الاختصاص العام للمنظمة، وأن لا يتضمن اعتداءً على اختصاص جهاز رئيسي.

المطلب الثاني: مدى وطبيعة اختصاص الأجهزة الفرعية.

يثور التساؤل حول مدى اتساع اختصاصات الأجهزة الفرعية أو ضيقها و هل يمكنها أن تمارس نشاطا متميزا عن ذلك الذي يمارسه الجهاز المنشئ لها، ولقد أثيرت هذه المسائل أمام كل من محكمة العدل الدولية، ومحكمة العدل الأوربية.

أمّا الأولى فقد تبنت مذهبا موسعا بمناسبة رأيها الاستشاري بصدد آثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، حيث اعتبرت أن الجهاز الفرعي يمكنه أن يمارس نشاطا متميزا عن

نشاط الجهاز المنشئ، كما أنه يمكن أن يتمتع باستقلالية اتجاهه، بحيث يمكنه اتخاذ تصرفات تنسب إليه وحده، كما يكون له تكوينه العضوي القائم بذاته.

أمّا الثانية فقد ذهبت مذهبا مضيّقا؛ حيث رأت أن الاختصاصات التي يمكن إسنادها إلى الأجهزة الفرعية لا يمكن أن تتعدى تقديم الاستشارات والقيام بالدراسات التي تطلب منها، وينبغي أن تكون ضمن الاختصاصات التي يمارسها الجهاز المنشئ لها، ففاقد الشيء لا يعطيه.