دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	المراقب في المنظمات الدولية
المصدر:	مجلة العدل - وزارة العدل - السودان
المؤلف الرئيسي:	إبراهيم، أسعد عبدالحميد
المجلد/العدد:	س14, ع37
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2012
الشهر:	ديسمبر
الصفحات:	121 - 158
رقم MD:	641075
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	ACI, IslamicInfo
مواضيع:	المنظمات الدولية، المراقب، الجوانب القانونية، الدول غير الأعضاء، الأمم المتحدة، المنظمات غير الحكومية، حقوق المراقب
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/641075

© 2016 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

٣/ المراقب في المنظمات الدولية

د. أسعد عبد الحميد إبراهيم

الأستاذ المشارك ـ عميد كلية القانون

جامعة شندي

تمهيد :

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، سوف أتناول في هذا البحث صفة المراقب في المنظمات الدولية، وهنالك أهمية لصفة المراقب في المنظمات الدولية وخاصة أن المنظمات الدولية أصبح لها دور كبير وفعال في الحياة العملية وأصبحت المنظمات الدولية داخلة في جميع شؤون الحياة منها الاجتماعية والاقتصادية والإقليمية والسياسية وغيرها.

إن مسألة النظام القانوني للمراقب في المنظمات الدولية ليست بالمسألة الجديدة تماماً لأن المراقبين كان لهم وجود منذ عهد عصبة الأمم، وعند إنشاء هيئة الأمم المتحدة، أثيرت مرة أخرى مسألة النظام أو الوصف القانوني للدول غير الأعضاء، والواقع أن الموضوع لم ينل إلا قدراً ضئيلاً من الاهتمام حتى عام ١٩٧٤م وعندها أعطت الجمعية العامة صفة مراقب لمنظمة التحرير الفلسطينية، وأيضاً للمجموعة الاقتصادية الأوربية، ولمجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة وقد شجع هذا التطور منظمات أخرى فيما بين الحكومات، مثل سكرتارية مجموعة دول الكومنولث، والمؤتمر الإسلامي إلى التقدم للمنظمة الدولية وحصلت بالفعل على وضع مراقب.

وحظيت بصفة مراقب المنظمات الإقليمية فيما بين الحكومات مثل منظمة الدولة الأمريكية، وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي) ومرة أخرى نشير إلى هذا الوضع قبل عام ١٩٧٤م واعتباراً من ذلك صارت هذه الصفة ممنوحة لمنظمة التحرير الفلسطينية وللمجموعة الأوربية ولغيره مثل سويسرا، ومنذ ذلك

التاريخ بدأت الدراسات إثر المناقشات والخلافات في وجهات النظر وصدور قرارات تتعلق بهذا الموضوع.

ومفهوم المراقب وسيلة مبتكرة لاجتياز الفجوة أو الفراغ بين النظرية والتطبيق في المجال الدولي، وهذا المفهوم لا يزال يتطور وفي تغير مستمر، وقبول المفهوم في ذاته به مغزى قانوني جديد، ولا يزال الخلاف قائماً في الرأي بين من له الحق في صفة مراقب، وربما الدور السائد للدولة باعتبارها الشخصية الاعتبارية المؤهلة لإصدار القرار في القانون الدولي ووجودها قلل من احتمال تطوير نظرية أخرى ربما يبرر قيام هيئات أخرى تشارك في السلطة والنفوذ جنباً إلى جنب مع الدول.

ولفظة مراقب كما نستخدمها الآن تشير بصفة خاصة إلى وظيفية تمثيلية بأكثر من الإشارة إلى دلالة مجردة، وبعض الأطراف التي لها صفة مراقب لا تأخذ هذا الوضع بالفعل، وفي حين تضطلع بوظيفة المراقب، مثال ذلك أنه في الفترة الأولى من حياة الأمم المتحدة كانت لفظة مراقب تشير إلى أعضاء الأمم المتحدة المنضمين للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بمقتضى المادة (٩٩) من الميثاق، بدون أن يكون لهؤلاء الأعضاء الحق في التصويت، أو الدول التي تشترك في اجتماعات مجلس الأمناء بمقتضى المادتين (٣١)، (٣٢) من الميثاق.

وفيما بعد تطورت أوضاع المراقبين في المنظمات الدولية وبصفة خاصة في الأمم المتحدة، وفي بعض المنظمات مثل منظمة المؤتمر الإسلامي طالب الأمين العام (أكمل الين أحسان أوغلو) بالوصول إلى حل سريع لإقرار مشروع نظام المراقبين لدى المنظمة[1].

وفي بعض الحالات كانت صفة مراقب تعطى للاشتراك بقدر يفوق المتاح للوكالات المتخصصة وعلى أية حال ولأغراض هذه الدراسة فإن لفظة مراقب تستخدم بمعناها الوظيفي وبالتالي تنطبق على مدى واسع من أشكال المساهمة [2].

---

[1] www.google.com مكة المكرمة ٢٠١١/١/١٧م .

[2] د. عز الدين الطيب أدم ،محاضرات في المنظمات الدولية ، الخرطوم ، ٢٠٠٨م ، ص (٥٠-٥١-٥٢) ؛ د . عبد الكريم عوض خليفة ، قانون المنظمات الدولية ، دار الجامعة الجديدة ، ٢٠٠٩م ، ص (٢٩) .

وسيكون اهتمامنا مركزاً على الممارسة في هذه المنظمة العالمية (الأمم المتحدة) ونقارن ما وسعنا الجهد بالممارسات في المنظمات الأخرى.

وسوف أتناول هذا الموضوع في ثلاثة مباحث وذلك على النحو التالي:-

المبحث الأول: أنواع المراقبين في المنظمات الدولية.

المبحث الثاني: صور المراقب في المنظمات الدولية.

المبحث الثالث: اكتساب صفة المراقب في المنظمات الدولية.

المبحث الأول: أنواع المراقبين في المنظمات الدولية

تمهيد:

لم تتخذ الأمم المتحدة أي إجراء رسمي إزاء دراسة النظام القانوني للمراقبين، وفي عام ١٩٥٠ لم يكتب النجاح لاقتراح بتحليل هذا النظام القائم، وكان السكرتير العام وقتها يوثانت، وقد استهل التقرير السنوي لأعمال المنظمة الدولية في دورة انعقادها الثانية والعشرين المقدم للجمعية العامة بالآتي:

إن الوضع القانوني للمراقب يعتمد بصفة خاصة على السوابق التي تعتمد بدورها على أساس قانوني مبين من خلال مناقشات وقرارات الجمعية العامة.

وكانت محاولات إرساء نظام قانوني للمراقبين تخضع لاعتبارات سياسية وكانت الإجراءات تستخدم أحياناً لعرقلة بعض الدول.

يقتضي الأمر توصية مجلس الأمن كي تصوت الجمعية العامة على طلب الانضمام، وكانت هنالك محاولات في الجمعية العامة لتعديل هذا الوضع بينها وبين مجلس الأمن وباعتبار أن توصية مجلس الأمن غير ملزمة وبوسع الجمعية العامة أن تصرف النظر عنها ولكن محكمة العدل الدولية لم تقر هذا التغيير وأبدت الرأي القائل بأن توصية مجلس الأمن متطلب قبل التصويت على طلبات الانضمام في الجمعية العامة.

وكانت نتيجة هذا الحكم أن أية دولة من الدولة دائمة العضوية في مجلس الأمن بوسعها الاعتراض علي انضمام أي دولة جديدة لعضوية الأمم المتحدة، وبالتالي زادت أهمية وضع الدولة (المراقب) في الأمم المتحدة لضمان المساهمة في أعمالها وفي الوقت

ذاته تتلافى احتمالات الاعتراض على انضمامها أثناء التصويت في مجلس الأمن والواقع أن هذه المسألة لم تكتب لها نفس الأهمية بالنسبة للدول، بل الأهمية تتعلق بالهيئات وما في حكمها التي لها نشاط فعال في العلاقات الدولية وهو نشاط يؤثر تأثيراً طيباً علي سياسات الأمم المتحدة.

سوف نحاول إلقاء الضوء علي أنواع المراقبين في المنظمات الدولية وتتمثل في الدول غير الأعضاء، أو المنظمات فيما بين الحكومات والمنظمات الأخرى والأجهزة السياسية التي لم ترق إلى مستوى الدولة المستقلة، والمنظمات غير الحكومية ونود أن نخصص لكل منها مطلب على حدة.

المطلب الأول: الدول غير الأعضاء التي تحظى بصفة (مراقب)

إن تعبير (الدول غير الأعضاء) يشير إلى دول ليست منضمة إلى عضوية الأمم المتحدة، أو دول أعضاء في المنظمة الدولية ولكنها ليست عضواً في الجهاز أو الوكالة الدولية وتحاول أن تحصل في أي منها على وضع المراقب.

أولاً : الدول غير الأعضاء في المنظمة:

إن معظم الدول التي قبلت حتى الآن في الأمم المتحدة من الدول ذات العضوية الكاملة، وهنالك بعض الدول لم تنضم إلى الأمم المتحدة رغم أنها ليست لها عضوية بصفة رسمية، إلا أنها تشترك في أعمال الأمم المتحدة وفي أجهزتها، وأسباب عدم عضوية هذه الدول تختلف، فبعضها يرجع إلى سياستها الخارجية، وقد اختارت ألا تكون لها عضوية كاملة في الأمم المتحدة مثل سويسرا بعضها يرجع إلى عدم قدرتها على سداد رسوم العضوية وهكذا [٣].

وعدم عضوية تلك الدول لا يحتم أنها تعارض مبادئ ميثاق الأمم المتحدة على العكس فإن كثيراً منها قد ساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تطوير المبادئ التي يقوم عليها الميثاق وعبرت عن اهتمامها وحرصها على أن تسير على نهج أعمال الأمم

---

[٣] د. محمد المجذوب ، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة ، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثامنة ، عام ٢٠٠٦م ، ص(٧٩) .

المتحدة، وقبلت تلك الدول فعلاً عن ذلك – باختيارها – أن تلتزم بقرارات وتوصيات الأمم المتحدة.

وظاهرة اشتراك الدول غير الأعضاء في مناقشات المنظمات الدولية ليس بالشيء المستحدث وقد فعلت ذلك من قبل إبان عصبة الأمم ومن تلك الدول الولايات المتحدة التي لم تنضم إلى عصبة الأمم، وكذلك أوكرانيا والأرجنتين وألمانيا والمكسيك وتركيا، ومع ذلك زاد نشاط الولايات المتحدة في عصبة الأمم بعد عام ١٩٢٢م.

وكانت العديد من الدول غير الأعضاء مثل أفغانستان والبرازيل وكوستاريكا والإكوادور ومصر والمكسيك وسلطنة نجد (المملكة العربية السعودية) فيما بعد وتركيا والاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة واليمن تشترك في بعض مؤتمرات عصبه الأمم وفي لجانها، كما كانت تلك الدول تستجيب لدعوة العصبة للانضمام إلى اتفاقياتها الدولية بإشرافها.

وكانت الدول غير الأعضاء تصوت عادة على الاتفاقيات التي تعقد بإشراف عصبة الأمم وكانت العصبة توافي الدول غير الأعضاء بمعلومات مهمة عن تلك الاتفاقيات. وكانت الوكالات التابعة للعصبة تتشاور أيضاً مع تلك الحكومات حول مسائل لا تزال قيد البحث وعلى قيد المساواة مع حكومات الدول الأعضاء. وبالتالى يمكن القول أنه لم تكن هنالك عقبات في التعاون بين العصبة والدول غير الأعضاء.

أما في عهد الأمم المتحدة وعلاقاتها بالدول غير الأعضاء فقد اتسمت تلك العلاقات بالتعقيد بدرجة تفوق ما كان سائداً أبان عهد عصبة الأمم، وأثناء مؤتمر سان فرانسيسكو قدمت وفود عديدة اقتراحاً بأن تصبح كافة الدول أعضاء في المنظمة الدولية ولم يؤخذ وقتها هذا الاقتراح وبالتالي صار هنالك تمييز بين الأعضاء وغير الأعضاء ومع ذلك فإن غير الأعضاء ليسوا بعيدين تماماً عن نطاق الميثاق، إذ نلاحظ أن العديد من مواد الميثاق بها إشارة إلى الدول غير الأعضاء [٤].

[٤] د. محمد مصطفى يونس، المراقب في المنظمة الدولية، ص (١٨).

تقضي القواعد الدولية التقليدية بعدم إلزام الدول التي لم تشترك في معاهدة ما بآثارها، ويترتب على ذلك أن الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة لا تتمتع أصلاً بأي حقوق أو تلتزم بالتزامات لم تساهم في تحديدها، إلا أن ميثاق الأمم المتحدة قد خالف هذه القاعدة وقضى بإلزام الدول غير الأعضاء بمجموعة محددة من الالتزامات وهو استثناء له ما يبرره، فالهدف الرئيسي الذى تسعى الأمم المتحدة إلى تحقيقه هو خلع القبعة العالمية على منظمتها وذلك حتى تتمكن من المحافظة على السلم العالمي، ويضاف إلى ذلك أن غالبية هذه النصوص قد قررت مجموعة من الحقوق لمصلحة الدول غير الأعضاء [٥].

وهنالك دول مثل السويد والنمسا معلنة حيادها ولكن ذلك لم يمنعها من العضوية في الأمم المتحدة.

وهنالك دول أخرى لم تنضم إلى العضوية الكاملة في الأمم المتحدة وظلت تحتفظ بصفة مراقب والدول المنقسمة بسبب خلافات مذهبية (كوبا – فيتنام – على سبيل المثال) وحال هذا الانقسام دون انضمامها إلى الأمم المتحدة بعضوية كاملة، وكوبا لها مراقبان اثنان من كل جزء من البلاد. (الفاتيكان) وإمارة موناكو لهما تمثيل دائم وبعثات في مقر الأمم المتحدة بنيويورك ولهما صفة (مراقب دائم) وكان من رأي الفاتيكان أن عضويتها في الأمم المتحدة تتعارض مع سياستها ومع وضعها الخاص. في حين أن إمارة موناكو تفضل أن تظل محتفظة بصفة مراقب بسبب اعتبارات اقتصادية واجتماعية وبسبب أن هذا الوضع يتيح لها مزايا سياسية أيضاً.

وفي غير منظمة الأمم المتحدة مثل منظمة جامعة الدول العربية هناك طلبات لانضمام بعض الدول غير الأعضاء إليها بصفة (مراقب) مثلاً فجر (عمرو موسى) الأمين العام للجامعة العربية مفاجأة سياسية عندما كشف عن وجود طلب رسمي من تركيا للحصول على صفة العضو المراقب لاجتماعات مجلس الجامعة العربية [٦].

---

[٥] د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، ١٩٨٩م، ص (١٤٢).

[٦] جريدة الشرق الأوسط الثلاثاء ٢٠٠٣/١/٧م www.google.com..

وكذلك في منظمة المؤتمر الإسلامي طلبت البرازيل عضوية مراقب في المنظمة، بينما تحظى روسيا الاتحادية بعضوية مراقب في المنظمة منذ عام ٢٠٠٥م، كما عين رئيس الولايات المتحدة الأمريكية (باراك أوباما) مبعوثاً خاصاً في المنظمة هو (رشاد حسين) [٧].

ثانياً : الدول غير الأعضاء في الأجهزة التابعة للمنظمة:

للأمم المتحدة أجهزة رئيسية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية وكل هذه الأجهزة تكون عضويتها محدودة ويترتب على العضوية الكاملة التزامات مالية وغيرها، ولهذا السبب فإن عدداً من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تنضم إلى تلك الأجهزة بصفة مراقب.

وقد تنص بعض الأجهزة إلى حضور اجتماعاتها مثال ذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي حيث نص على أن للمجلس دعوة دولة غير عضو إلى حضور مداولاته إذا كان الموضوع يعنيها، على ألا يكون لها حق التصويت [٨].

وأيضاً للأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة عدد من الأجهزة المعاونة أو اللجان والمادة ٢٢ من الميثاق تخول للجمعية العامة إنشاء مثل هذه الأجهزة المعاونة وفقاً لما تراه ضرورياً لأداء مهامها.

وعضوية اللجنة محدودة ومهمتها دراسة مسألة معينة مثال ذلك لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن التي تنص عليها المادة (٤٧) من الميثاق، وتشكل من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية ولها أن تدعو أي عضو في الأمم المتحدة من الأعضاء غير الممثلين فيها بصفة دائمة للاشتراك في أعمالها إذا اقتضى حسن قيام اللجنة بمسئولياتها أن يساهم هذا العضو في عملها [٩].

---

[٧] هالة شيحة السبت ٢٩/ مايو ٢٠١٠م www.google.com .

[٨] المرجع سابق، ص (٤٥) .

[٩] د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص (١٨٩) .

وللدول غير الأعضاء حضور اجتماعات مثل هذه الأجهزة بصفة (مراقب) والجهاز ذاته هو الذى يقرر ما إذا كان يسمح لدولة غير عضو بإبداء رأيها أمام الجهاز، وهذه القرارات تصدر في ضوء ظروفها وفي معظم الحالات يتاح لمثل هذه الدول بأن تدلي ببيان دون أن يكون لها صفة (مراقب).

المطلب الثاني: المنظمات فيما بين الحكومات التي تحظى بصفة (مراقب)

أولاً : المنظمات فيما بين الحكومات داخل نظام الأمم المتحدة :

إن الفكرة الرئيسية التي أراد ميثاق الأمم المتحدة تحقيقها هي وجود إشراف على فروعه المختلفة على الوكالات المختلفة وتنظيم نشاطها باعتبار أن من أهم المسئوليات الملقاة على عاتق المنظمة الرقي بالمستوى الاجتماعي للشعوب المختلفة وتحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والثقافية للناس جميعاً[١٠].

١. يتم دعوة ممثلين للأمم المتحدة لحضور اجتماعات مؤتمر منظمة العمل الدولية ولجانه فضلاً من الاجتماعات الإقليمية والخاصة التي تعقدها منظمة العمل الدولية.
٢. وتتم دعوة ممثلي منظمة العمل الدولية لحضور اجتماعات المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ولجانه بدون أن يحق لهم التصويت ولهم حق الاشتراك في المداولات وفقاً للمواد المدرجة بجدول الأعمال.
٣. وكذلك يحضر ممثلو منظمة العمل الدولية اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة بصفة استشارية، وتتاح لهم فرصة التعبير عن وجهات نظر منظمة العمل الدولية في المسائل التي تدخل في اهتمامها.
٤. ويحضر ممثلو منظمة العمل الدولية اجتماعات اللجان الرئيسية المتفرعة من الجمعية العامة.

---

[١٠] المرجع السابق ، ص (٤٥٠).

٥. ويحضرون أيضاً اجتماعات مجلس الوصاية ويشتركون - بدون حق في التصويت في مداولات المجلس في حدود المسائل المدرجة بجدول الأعمال وفيما يهم منظمة العمل الدولية.

٦. تقوم سكرتارية الأمم المتحدة بتوزيع بيانات على كل أعضاء الجمعية العامة والمجلس ولجان الوصاية حسب حاجة العمل.

وهنالك نصوص مماثلة بناء على اتفاقيات مع الصندوق الدولي للتنمية والزراعة، ومنظمة السياحة العالمية أو منظمة الأغذية والزراعة وغيرها.

ثانياً : المنظمات فيما بين الحكومات خارج نظام الأمم المتحدة :

في المجتمع الدولي توجد هيئات حكومية دائمة تربط بين دول متجاورة جغرافياً وترتبط بصورة معينة من التضامن وتتعاون على حفظ السلام والأمن الدولي وبالرغم من أن هذه المنظمات تخرج من نطاق المادة (٥٧) من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالوكالات المتخصصة نجد أن هذه المنظمات تتعاون مع الأمم المتحدة.

وبين ميثاق الأمم المتحدة على فكرة التزام الدول الأعضاء وغير الأعضاء بالعمل وفقاً لمبادئ وأهداف الأمم المتحدة المادة (٦/٢) وطبقاً لنص المادة (١/٥٢) تعتمد القوة الإلزامية لأحكام الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة، التي تحدد أهداف ومبادئ الهيئة وتغطي الدول الأعضاء الإقليمية حتى ولو كانت لا تتمتع بعضوية الأمم المتحدة[١١].

وقد تم قبول هذه المنظمات كمراقبين في منظمة الأمم المتحدة وبالإضافة إلى المنظمات الإقليمية فيما بين الحكومات، كانت هنالك منظمات أخرى فيما بين الحكومات ولكنها ليست إقليمية في أساسها ولكن للدول المنضمة لها سياسات مشتركة، ومن المنظمات التي صار لها وضع مراقب في الأمم المتحدة، منظمة الدول الأمريكية، وجامعة الدول العربية، ومنظمة الاتحاد الإفريقي، والمجموعة الأوربية الاقتصادية ومجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة، وسكرتارية مجموعة دول

[١١] د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص (٢٨٦).

الكومنولث والمؤتمر الإسلامي حيث اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن (٣٦/٣٥) التعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة المؤتمر الإسلامى قرارها ٣٣٦٩ فـ ٣٠ المؤرخ في ١٠ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٥م والذى منحت بموجبه المؤتمر الإسلامي مركز المراقب[١٢].

وفي ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧٨م منحت الجمعية العامة صفة (مراقب) لوكالة التعاون الثقافي والفني، وتختلف أعمال هذه المنظمات كما تختلف أنظمتها الأساسية الواحدة عن الأخرى ومع ذلك فإن نشاطها يتلاءم مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها.

وقد منحت الجمعية العامة للأمم المتحدة صفة المراقب للجنة الدولية للصليب الأحمر فيها في ١٦/١٠/١٩٩٠م[١٣].

كما طالبت المملكة العربية السعودية أن تقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة بمنح صفة المراقب لمنظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك) خلال الجلسة الحادية والستين[١٤].

والعادة أن تمثل المنظمة وفق الميثاق بأحد أعضاء أمانتها العامة ومن المنظمات الدولية الحكومية التي تساهم في نشاط الأمم المتحدة كمراقبين – منظمة الدول الأمريكية وجامعة الدول العربية كما سبق القول[١٥].

وتعاون تلك المنظمات مع الأمم المتحدة صار أكثر وضوحاً بفضل صانع القرار ولها قدرة على التنسيق في كثير من المسائل العامة التي تهم الأمم المتحدة.

ثالثاً : الهيئات الأخرى التي تحظى بصفة المراقب :

يعرف المسرح الدولي ظاهرة جديدة هي حركات التحرير التي غدا من المتعذر على الجماعة الدولية أن تغض البصر عنها فهي تشغل اليوم مركزاً ليس بعيداً كثيراً عن

---

[١٢] المجلة المصرية للقانون الدولي، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، عام ١٩٨٠م ، العدد ٢٦، ص (٢٧٢).

[١٣] المجلة الدولية للصليب الأحمر – السنة الثانية ، العدد ١٦ .نوفمبر –ديسمبر ١٩٩٠م. ص(٤٤٥-٤٥٠).

[١٤] www.google.comtd في يوم ٢٠٠٦/٥/٢٨م

[١٥] د. محمد طلعت الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي النظرية العامة، مرجع سابق ، ص(١٠٠)

مركز الدول، وكان طبيعياً أن تنعكس هذه الحقيقة على موقف المنظمات من تلك الظاهرة[١٦].

وقد اعترف سكرتير عام الأمم المتحدة بهذه التوسعة بقوله: (إن الفقه الدولي قد ابتعد عن فكرة أن الدول وحدها هي مناطة باهتمام الحقوق والواجبات الدولية)، واعترفت محكمة العدل الدولية بذلك حيث أشارت إلى إتاحة الفرصة لظهور هيئات ليست بالدول.

وقد تم الاعتراف بحركات التحرير ولعل أبرز صورة تعبر عن تلك الحقيقة هي موقف الأمم المتحدة الذي تبلور في قرارات الجمعية العامة سنة ١٩٧٣م (القرار رقم ٣٠٧٣ في ٣٠ نوفمبر ١٩٧٣م حيث قررت دعوة ممثلي حركات التحرير التي تعترف بها منظمة الوحدة الإفريقية، أو جامعة الدول العربية لحضور اجتماعات الجمعية والمؤتمرات التي تنظمها كمراقبين)[١٧].

وقد أسهم اعتراف هيئة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة المرتبطة بها وبعض المنظمات الدولية الإقليمية وخاصة منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي) وجامعة الدول العربية بحركات التحرير الوطنية في إضفاء مزيد من الأهمية على تلك الحركات وإبراز الدور الذي تقوم به في إطار المجتمع الدولى. فهيئة الأمم المتحدة تجرى على دعوة ممثلين بحركات التحرير الوطنى التي تعترف بها للحضور بصفة المراقبين، اجتماعات اللجان الرئيسية للجمعية العامة[١٨].

---

[١٦] د. محمد طلعت الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي النظرية العامة، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٧م، ص(١٠٠)؛ د. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص(٨٠).

[١٧] د. محمد المجذوب، مرجع سابق ؛ د.عبد الكريم عوض طلحة، ص(٢٩)؛ د. رجب عبد الحميد، المنظمات الدولية بين النظرية والتطبيق عام ٢٠٠٢م، ص(٥٥) ؛ د. أحمد محمد رفعت، بعثات المراقبة الدائم لدى المنظمات الدولية، دار النهضة العربية ن ص (٩-١٠).

[١٨] د. صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي النظرية العامة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٨٢م، ص (٢٢٤).

ومغذى إسهام حركات التحرير لا يختصر على مجالات القضاء على الاستعمار فحسب، بل أيضاً في تقرير المصير، وفي التعاون في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية.

رابعاً : الأجهزة السياسية التي لم ترق بعد إلى مستوى الدولة المستقلة التي تحظى بصفة مراقب:

هذه الأجهزة تختلف في حجمها وتعمل بصفة حكومة لأراضٍ لم ترق بعد إلى مستوى الدولة المستقلة، ومن ذلك على سبيل المثال مجلس الأمم المتحدة لشؤون نامبيا بعد انتهاء انتداب جنوب إفريقيا عن أراضي جنوب غرب إفريقيا حيث قررت الأمم المتحدة تشكيل المجلس بصفته السلطة التنفيذية الشرعية للأراضي المذكورة وفقاً لقرار الجمعية العامة رقم ٢٢٤٨ في ١٩ مايو سنة ١٩٦٧م.

وهذا الموقف ليس له سابقة مماثلة نظراً لظروف نامبيا، وقد صدرت قرارات عديدة عن الجمعية العامة توصي فيها دعوة مجلس نامبيا بصفة مراقب في الشؤون التي تهم هذه الأراضي.

وأحب أن أنوه بأن نامبيا قد نالت استقلالها التام وأصبحت نامبيا ذات عضوية كاملة في الأمم المتحدة وذلك عقب أن أعلنت جنوب إفريقيا وكوبا وأنجولا في بيان مشترك صدر في كل من وبوتوريا وهافانا ولواندا وواشنطن في وقت واحد عند توصل الدول الثلاث إلى اتفاق بوقف إطلاق النار في جنوب أنجولا وعلى حدود نامبيا اعتباراً من ١٩٨٨/٨/٨م بالإضافة إلى بدء الاستعدادات في أول نوفمبر للعام ١٩٨٨م لمنح الاستقلال لإقليم ناميبيا تحت إشراف الأمم المتحدة[١٩].

خامساً : المنظمات غير الحكومية التي تحظى بصفة مراقب:

المنظمات الدولية غير الحكومية تخضع للقانون الداخلي للدولة أو لعدة دول وتتعاون مع المنظمات الدولية الموجودة إما لأنها تلعب دوراً كبيراً بشأن جمع المعلومات أو أي عمل آخر وقد أقر ذلك ميثاق عصبة الأمم في المادة (٢٦) فيما يتعلق بالتعاون مع

---

[١٩] د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، مرجع سابق ، هامش ص(٢٧٦) .

جمعيات الصليب الأحمر الوطنية كما تنظم المادة (٧١) من ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين هذه المنظمات وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي[٢٠].

والمنظمات الدولية الخاصة (غير الحكومية) وكثير منها ذات خبرة عريضة في دائرة نشاطها تجعل مع التنظيم الدولي الحكومي ذا فائدة قوية فمثلاً لو أن منتظماً دوليا يهتم بشؤون المرور وعلامات الطريق فإنه سوف يجد معيناً قيماً في الاتحاد الدولي للطرق أو الاتحاد الدولي للمواصلات، وكلاهما منتظم دولي خاص[٢١].

ومن المنظمات غير الحكومية (البنك الإسلامي للتنمية) حيث منحتها الأمم المتحدة عضوية المنظمة بصفة (مراقب) من الجمعية العامة للأمم المتحدة [٢٢].

ومن أجل نشاط المنظمات غير الحكومية وإسهامها في المجال الدولي اعترفت بها منظمة الأمم المتحدة ومنحتها صفة المراقب في أعمال الأمم المتحدة وأجهزتها.

١. وأغراض إقامة علاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية هي ضمان التشاور من أجل التعاون الفني مع المنظمات غير الحكومية المتخصصة، وأيضاً لتمكين تلك المنظمات من تمثيل عناصر مهمة في الرأي العام في كثير من البلدان للتعبير عن رأيها وأيضاً لتحقيق السياسات والأهداف والمبادئ التي يتوخاها نظام الأمم المتحدة، من خلال النهوض بأنشطة تلك المنظمات غير الحكومية ومشروعاتها.

ولقد أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي قراراً في سنة ١٩٤٦م نظم فيه علاقة المنظمات الدولية غير الحكومية بالمجلس وهي علاقة مبناها تبادل الرأي والاستشارة ويقتضي هذا القرار تقسيم الهيئات الدولية غير الحكومية إلى ثلاثة أنواع[٢٣].

---

[٢٠] المرجع السابق، ص (١٩١).

[٢١] المرجع السابق، ص (١٩١).

[٢٢] عبد النبي شاهين - الرياض www.google.comtd

[٢٣] د. عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق، ص(١٩١).

الفئة الأولى :

وهي أن يكون لها صلة وثيقة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية في المناطق التي تعمل فيها مما يجعل لها مصالح جوهرية في أغلب نشاط المجلس الاقتصادي والاجتماعي (كالاتحاد العام للنقابات والاتحاد البرلماني العالمي).

الفئة الثانية :

وهي أقل أهمية من الفئة الأولى إذ هي لا تعني إلا المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس ولها أن تبدي رأيها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بصدد هذه المسائل.

الفئة الثالثة:

وتسجل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة لكي تمكن الأمانة العامة أو إحدى لجان المجلس الاقتصادي والاجتماعي استشارتها بصدد بعض المسائل المتصلة بنشاطها.

ومن أمثلة المنظمات غير الحكومية الاتحاد البرلماني الدولي والصليب الأحمر الدولي والاتحاد الدولي لشركات الطيران [٢٤].

كذلك من المنظمات الأخرى منظمة المؤتمر الإسلامي حيث أعلنت في ٢٠٠٦/٥/٩م قبول انضمام المنظمات غير الحكومية بصفة مراقب وذلك حرصاً منها على الانفتاح مع منظمات ومؤسسات المجتمع المدني ودورها في الميادين وخدمة المجال الإنساني [٢٥].

يتضح مما سبق أن المنظمات غير الحكومية لها أهميتها في المجتمع مما تقدمه من خدمات جليلة في شتى أفرع الحياة، ومن ثم لابد من منحها صفة المراقب في المنظمات الدولية وخاصة منظمة الأمم المتحدة.

المبحث الثاني: صور المراقبة في المنظمات الدولية

تمهيد:

للمراقبة في المنظمات الدولية صور عدة فهي ليست قاصرة على الملاحظة ولكنها تدخل في أعمال كثيرة من أعمال المنظمات الدولية المتخصصة ويتمتع المراقبون بحقوق

---

[٢٤] المرجع السابق، هامش ص(١٩١).

[٢٥] www.google.comtd في ٢٠١٠/٤/٨م .

كثيرة منها الحق بالإدلاء بتصريحات شفوية وكذلك توزيع تصريحات مكتوبة أو أي وثيقة أخرى [٢٦].

وسوف يكون الكلام عن حقوق المراقبين في الاجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها أجهزة المنظمات الدولية، ومساهمة (المراقبين) في أنشطة المنظمة، ومدة مشاركة المراقبين في المنظمات الدولية والحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المراقبون.

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطالب نتكلم في **المطلب الأول** عن الحضور وفي **المطلب الثاني** عن المساهمة للمراقبين في المنظمات الدولية وفي **المطلب الثالث** عن مدة مشاركة المراقبين في المنظمات الدولية وفي **المطلب الرابع** الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها المراقبون.

المطلب الأول: الحضور

للمراقب في المنظمة الدولية الحق في الحضور أو الوجود، والحضور هو أول خطوة للمساهمة في النشاط، ويكون الحضور بناء على دعوة في المنظمات وفي التسهيلات المؤدية إلى إصدار القرار وأهمية الحضور هو في أنه يتيح الفرصة للمساهمة.

وسوف أتناول في هذا المطلب فرعين سيكون الكلام في الفرع الأول عن حضور الاجتماعات والمؤتمرات إلى تعقدها مختلف الأجهزة، والفرع الثاني في حضور اجتماعات هيئات الأمم المتحدة استنادا إلى اعتبارات إقليمية أو إلى خدمات وتسهيلات.

الفرع الأول: حضور الاجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها مختلف الأجهزة:

للمراقبين بصفة عامة الحق في حضور الاجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها الأمم المتحدة وفقاً لنظامها، وتعتمد درجة الحضور على طبيعة المندوب المسموح له بالوجود، وأعضاء الأمم المتحدة لهم حق الحضور بأوسع صورة، ويسمح لبعض الدول غير الأعضاء، وممثلي الوكالات المتخصصة وبعض ممثلي المنظمات غير الحكومية بالحضور بدون قيود، وقد أشار إليهم ميثاق الأمم المتحدة مما ساعد على نشأة أسمى التعاون في المهام التي تهم كلا الطرفين.

---

[٢٦] د.أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، ص(٦٦ – ٦٧).

السماح بحضور اجتماعات الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة :

نصت الفقرة الأولى من المادة السابعة من الميثاق على أن الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة هي: الجمعية العامة ـ مجلس الأمن ـ المجلس الاقتصادي والاجتماعي ـ مجلس الوصايا ـ محكمة العدل الدولية ـ الأمانة العامة. ومن بين هذه الأجهزة الرئيسية تعد الجمعية العامة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الأمن محور السلطة والاختصاص في العلاقات الدولية. وبالتالي هي ساحات تهتم بالأشخاص المعنوية الأخرى بالمساهمة فيها.

١. الجمعية العامة:

الجمعية العامة هي من أهم الأجهزة التي سمحت بمشاركة المراقبين وحضرت سويسرا بصفة مراقب بصورة غير رسمية الدورة التمهيدية للجمعية العامة في لندن، وأوفدت مراقباً خاصاً لأول دورة انعقاد في نيويورك، وفي صيف عام ١٩٤٨م عينت سويسرا مراقباً دائماً لها لدى الأمم المتحدة، وليس هنالك قواعد إجرائية في الميثاق أو الجمعية تشير إلى المراقبين ولكن سابقة سويسرا عام ١٩٤٨م أصبحت هي الإجراء النمطي لتعيين مراقبين للدول غير الأعضاء.

يقوم وزراء خارجية الدول غير الأعضاء بمخاطبة السكرتير العام وإخطاره بالرغبة في إنشاء بعثات للمراقبة لدى الأمم المتحد مع بيان أسماء ممثلي تلك الدول.

وأية وكالة متخصصة لها إيفاد من يمثلها في اجتماعات اللجان الرئيسية للأمم المتحدة خلال مناقشة مسائل تدخل في اختصاص الوكالة.

بالإضافة إلى الوكالات المتخصصة فإن بعض المنظمات الأخرى فيما بين الحكومات لها حضور اجتماعات الجمعية العامة وقد دعت الجمعية العامة المنظمات التالية لحضور اجتماعاتها وهي: جامعة الدول العربية، منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي)، الجماعة الاقتصادية الأوربية، مجلس المساعدة الاقتصادية الأوربية، مجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة، المؤتمر الإسلامي، وسكرتارية الكومنولث.

كما دعت الجمعية العامة منظمة شعب جنوب وغرب إفريقيا إلى حضور جلسات الجمعية العامة. كما دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة منظمة التحرير الفلسطينية إلى الاشتراك بصفة مراقب في دورات الجمعية العامة [٢٧].

والمنظمات غير الحكومية لها حق محدود في حضور الجمعية العامة ولجانها الأساسية بموجب المادة ٧١ من الميثاق. وأيضاً للممثلي مجلس ناميبيا حضور اجتماعات الوكالات والمنظمات التي تعمل في إطار نظام الأمم المتحدة بمقتضي قرار الجمعية العامة رقم ٣٢٩٥ وأيضاً تستطيع حضور الجمعية العامة ولجانها الفرعية.

٢. المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

المجلس الاقتصادي والاجتماعي هو فرع رئيسي في الأمم المتحدة وعهد إليه الميثاق بالإشراف على التعاون الدولي في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والربط بين المنظمات المتخصصة وبين الأمم المتحدة ويتكون المجلس طبقاً لأحكام الميثاق من أربعة وخمسين عضواً من الأمم المتحدة تنتخبهم الجمعية العامة [٢٨].

وتتاح فرصة حضور اجتماعات المجلس للدول غير الأعضاء وأيضاً المنظمات الأخرى التي لها علاقة بمهام المجلس، وتنظم حضوره المادة ٦٩ من الميثاق والمادة ٧٢ من لائحة المجلس.

وأحياناً كان المجلس يدعو الدول غير الأعضاء للحضور بصفة مراقب في اجتماعات المجلس التي تناقش بها مسائل تهم تلك الدول، والمادة ٧١ من اللائحة تجيز حضور ممثلي المنظمات غير الحكومية.

٣. مجلس الوصايا :

مجلس الوصايا هو من الفروع الرئيسية في الأمم المتحدة وأصبح الآن ليس له دور يذكر خاصة بعد استقلال آخر دولة كان يشرف عليها وهي ناميبيا والمجلس عضويته محدودة ويجوز للمجلس أن يدعو دولة من الدول غير الأعضاء لحضور الاجتماعات

---

[٢٧] د. صلاح الدين عامر مرجع سابق ، ص(٢٢٥-٢٢٦).

[٢٨] د. عائشة راتب، مرجع سابق، ص(١٨٨).

بشرط أن تكون عضواً في الأمم المتحدة وبمقتضى المادة ١٣ من لائحة إجراءات المجلس له أن يدعو ممثلي الوكالات المتخصصة لحضور الاجتماعات عندما تدعو الظروف إلى ذلك وبناء على ترتيبات مع الأمم المتحدة.

٤. مجلس الأمن:

مجلس الأمن هو الفرع الرئيسي الأول في الأمم المتحدة الذي ألقى الميثاق على عاتقه بالمسئولية الأولى في المحافظة على السلم والأمن الدولي وأعضاء المجلس طبقاً للمادة ٢٣ من الميثاق ١٥ عضواً من أعضاء الأمم المتحدة ومنهم خمس دول دائمة العضوية وعشر دول غير دائمة [٢٩].

والمادتان ٣١، ٣٢ من الميثاق والمادة ٣٧ من لائحة إجراءات مجلس الأمن تنص على السماح للدول غير الأعضاء بحضور اجتماعات المجلس، بل ويسمح أيضاً للدول غير المنضمة للأمم المتحدة بحضور اجتماعات المجلس إذا كانت طرفاً في النزاع الموضوع تحت المجلس والمادة ٣٩ من اللائحة تخول حضوره من أي شخص طبيعي أو معنوي وأحياناً تنظم العلاقات باتفاقات بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، وتمت دعوة منظمة التحرير الفلسطينية في عام ١٩٧٦م للاشتراك في مناقشات مجلس الأمن حول المشكلة الفلسطينية [٣٠].

الفرع الثاني : حضور اجتماعات هيئات الأمم المتحدة :

استناداً إلى اعتبارات إقليمية أو إلى خدمات وتسهيلات لكي يتحقق حضور المراقبين إلى الاجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها مختلف الأجهزة سواء كانت أجهزة رئيسية أو فرعية أو غيرها، بالإضافة على ذلك لا بد أن يتمكن المراقب أن يحضر إلى الدولة المقر أو التي يعقد المؤتمر فيها، وبالإضافة إلى ذلك لابد أن يتمكن المراقب من حضور الندوات غير الرسمية وقوائم الوفود، ولابد أن يسمح للمراقب بالإطلاع على

---

[٢٩] د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، عام ١٩٨٩م، مرجع سابق، ص(١٨٨) .

[٣٠] د. صلاح الدين عامر، التنظيم الدولي النظرية العامة مرجع سابق ، ص(٢٢٦).

الوثائق بالإضافة إلى ذلك حصول المراقب على مساعدات مالية وذلك ليتمكن المراقب من القيام بمهامه الموكولة إليه.

أولاً : الحضور إلى دول المقر أو التي يعقد المؤتمر فيها :

إن اشتراك المراقبين في أعمال الأمم المتحدة وأجهزتها يعد مستحيلاً بدون وجود ممثليها في البلدان التي يقع فيها مقر تلك الأجهزة، ولذلك تعد ترتيبات للحضور معها الدول المضيفة ويأخذ ذلك شكل اتفاقيات تتعلق بالمقر، هذه الاتفاقيات تبرمها المنظمة الدولية مع الدولة التي يوجد مقر المنظمة أو أحد فروعها بإقليمها، ومن ذلك الاتفاقية المبرمة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، وقد أبرمت سويسرا عدداً كبيراً من هذه الاتفاقيات منها اتفاقية المقر الأوربي للأمم المتحدة في جنيف [٣١].

ثانياً: حضور الندوات غير الرسمية وقوائم الوفود:

للمراقب الدولي حضور الندوات غير الرسمية، لأنه في الندوات غير الرسمية يتم تبادل المعلومات والشروع في التعديلات، وتحديد الحصص وذلك داخل الأمم المتحدة أو خارجها، وهذه الساحات غير الرسمية تشمل: مآدب، وحفلات استقبال، حيث يتكلم أعضاء الوفود ويعبرون عن نواياهم بدون ارتباط رسمي. وهي اجتماعات في غاية الأهمية لأنها تحدد مسار القرارات التي تتخذ فيما بعد. وهذه الساحات تناسب الاتصالات والتأثير الفعلي على القرارات، ويدعى المراقبون عادة إلى حفلات الاستقبال التي تقيمها الأمم المتحدة، وتعد قوائم المشتركين في كل تجمع دولي وهذه القوائم تشمل أسماء كل الأعضاء والمراقبين.

ثالثاً: الإطلاع على الوثائق:

للمراقبين الإطلاع على الوثائق التي تصدرها الأمم المتحدة، أي يمكن لهم أن يطلبوا من سكرتارية المنظمة توزيعها بتصريحات مكتوبة أو أي وثيقة أخرى[٣٢].

---

[٣١] د. جمال طه ندا، ، الموظف الدولي، مرجع سابق ، ص (١٦٥-١٦٦).

[٣٢] د. أحمد أبو الوفا محمد، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص(٦٧).

ويجوز الحد من ذلك سواء بالنسبة لنوعية الوثائق أو الأعداد منها وتتقرر من البداية كيفية توزيع الوثائق، وأحياناً يتقرر ذلك من خلال قرارات صادرة تحدد ما يجوز توزيعه على المراقبين من الوثائق.

رابعاً : الحصول على صورة من الموازنات والمساعدات المالية :

تخصص الأمم المتحدة اعتمادات لمعاونة أعضاء الوفود في المساهمة على أعمال الأمم المتحدة، وهذه المساعدات المالية تشمل بدلات حضور عدد محدد من أعضاء الوفود وجلسات الجمعية العامة أو الأجندة التابعة لها، أو المؤتمرات وغيرها، والبدلات التي تمنحها للمراقبين محدودة للغاية، والسبب في ذلك أن المراقبين لا يساهمون في ميزانية الأمم المتحدة، وفي حين أن مساهمة الدول الأعضاء إلزامية، ومع ذلك يجوز قبول مساهمات من الدول غير الأعضاء وفقاً للقواعد التي تقررها الجمعية العامة.

واقتصرت البدلات التي منحت للمراقبين على مراقبين موفودين من حركات التحرير حيث تقدم لهذه الحركات في سبيل المساهمة في ذلك بعض التسهيلات المالية[٣٣].

وعلى سبيل المثال خصصت اعتمادات لحركات التحرير الوطني التي دعيت لتمثل في: اللجنة الرابعة، ثم صدقت الجمعية العامة على هذه الإجراءات في دورة انعقادها الثامنة والعشرين ومن هذه الحالة يقرر السكرتير العام تخصيص اعتمادات وبدلات حضور حركات التحرير.

المطلب الثاني : المساهمة

تمهيد:

إن تطور مساهمة المراقبين يرجع إلى حد كبير للاعتراف بالدور الذي يؤدونه في توطيد العلاقات الدولية، والاتجاه هو منح مزيد من الصلاحيات للاشتراك في النشاط. ويتمتع المراقبون بحقوق كثيرة منها الحق في الإدلاء بتصريحات شفهية وكذلك الحق

---

[٣٣] د.صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي، مرجع سابق ، ص(٢٢٥).

في الرد ويمكن لهم أن يطلبوا من سكرتارية المنظمة توزيع تصريحات مكتوبة أو أية وثيقة أخرى[٣٤].

وفي دور المراقب بين المنظمات الدولية لا تقتصر مهمة المراقب على مجرد رعاية مصالح المنظمة الدولية التي يمثلونها، وإنما تتعدى ذلك إلى الاشتراك الفعلي في مناقشات نشاط المنظمة الموفودين إليها، من أجل رعاية مصالح أعم وأشمل من المصالح الذاتية للمنظمتين، كما يملك المراقبون حق الكلام أمام الجمعيات العمومية للمنظمات الدولية الموفودين إليها وقد جرى العمل في الجمعية العامة للأمم المتحدة على أن يتكلم المراقب بعد استئذان الرئيس أو بناء على دعوة له بالكلام يوجهها الرئيس بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء[٣٥].

وفي الواقع ليست هنالك لوائح للجمعية العامة توضح مدى مشاركة المراقبين في نظام عمل الأمم المتحدة بل ترك الأمر ليتقرر على أساس الواقع الفعلي وفي شأن مساهمة بعض المنظمات فيما بين الحكومات اتخذت الأمم المتحدة بعض القرارات، وتختلف صياغة تلك القرارات تبعاً لطبيعة ونطاق مساهمة المراقبين، واختلاف صياغة القرارات هذا يدل على العناية المتزايدة بمهام المراقبين، ومن أوائل المنظمات التي أخذت صفة مراقبين الأمم المتحدة هي منظمة الدول الأمريكية التي أخذت في عام ١٩٤٨م وكان يعتبر المراقب ضيف شرف، وبعد ذلك جامعة الدول العربية التي أخذت صفة مراقب وكان من بعدها منظمة الوحدة الإفريقية(الاتحاد الإفريقي) عام ١٩٦٥م التي أخذت صفة مراقب وينص الاتفاق بين الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي) على التمثيل المتبادل ودعوة ممثل كل ظرف إلى المساهمة في المداولات بدون حق في التصويت، ومنحت المجموعة الاقتصادية الأوربية صفة مراقب عام ١٩٧٤م وتشارك في أعمال لجان الجمعية العامة عندما تتناول مسائل لها علاقة باختصاص

---

[٣٤] د. أحمد أبو الوفا محمد، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص(٦٦ – ٦٧).

[٣٥] د. مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، عام ١٩٧٨م، ص(١٦٥-١٦٧)؛ د. طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم المتحدة التنظيم الدولي، ١٩٧٢م ، ص(٤٥-١٥١).

المجموعة. ومنحت أيضاً عام ١٩٧٤م مجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة صفة مراقب في الأمم المتحدة. وأيضاً منحت صفة مراقب سكرتارية الكومنولث عام ١٩٧٦م، وفي عام ١٩٧٥م منح المؤتمر الإسلامي صفة مراقب.

ووضح التغيير في اتجاه الأمم المتحدة أكثر بتوجيه الدعوة إلى كل من منظمة التحرير الفلسطينية وحركات التحرير التي تعترف بها منظمة الوحدة الإفريقية(الاتحاد الإفريقي)، ومن خلال قراري الجمعية العامة رقم ٣٢٣٧ ورقم ٣٢٨٠ عام ١٩٧٤م. وقد كان قد صدر قبل ذلك قرار الجمعية العامة رقم ٣٢١٠ لمنظمة التحرير الفلسطينية بصفتها (مراقب) ولكن قرار ٣٢٣٧ هو الأكثر شمولاً.

وتبين القرارات السابقة التغيير في التوقعات بشأن مساهمة المراقبين وتركزت المناقشات على أسباب منح صفة مراقب بأكثر مما انصبت على نطاق الحقوق كمراقب، وعدم وجود مؤشرات كافية للاستهداء بها تسبب بعض المشاكل لأجهزة الأمم المتحدة.

وبالتالي انعكس ذلك في صورة تخويل أجهزة الأمم المتحدة قدراً من الحرية لاتخاذ قرارات فردية.

أولاً: المساهمة في المسائل الموضوعية:

يتمتع المراقبون بحقوق كثيرة منها الحق في الإدلاء ببيانات وكذلك الحق في الرد، كما لهم الحق بتقديم مقترحات، ولهم الحق في توزيع المستندات، كما لهم الحق في حضور الاجتماعات العلنية أو السرية ومنها :

١- الحق في الإدلاء ببيانات :

أصبح التحسن في موقف المراقبين أكثر وضوحاً من خلال الترخيص لمن لهم هذه الصفة بالإدلاء ببيانات، وهو حق ظل تقليدياً حكراً على من لهم العضوية الكاملة فحسب، والواقع أن تخويل المراقب التحدث والإدلاء ببيانات يغير من دور المشاركة السلبي للمراقب إلى دور أكثر ايجابية وأوفر تأثيراً في عملية اتخاذ القرار.

ويبدو أن للمراقبين عن المنظمات فيما بين الحكومات حقوقاً أوسع بكثير من مراقبين المنظمات غير الحكومية، مثال ذلك أن مراقبي المنظمات الدولية في منظمة الصحة العالمية لهم الاشتراك في المناقشات الشفهية سواء في الجمعية العامة أو اللجان الرئيسية للمنظمة المذكورة وبذلك يكون اشتراك هؤلاء المراقبين على قدم المساواة مع الدول الأعضاء باستثناء أن المراقبين ليس لهم حق التصويت.

وكثيراً من النصوص صريحة في الإشارة إلى صلاحية المراقبين للاشتراك في الأعمال والمناقشات وخصوصاً عن طرح مسائل تهم المراقبين، وفي الواقع فإن المراقب نفسه هو الذي يقرر ما إذا كانت هناك مسألة مطروحة وتثير اهتمامه.

٢- حق الرد :

من ضمن الحقوق التي يتمتع بها المراقب في المنظمة الدولية الحق في الرد[٣٦] وحق المراقبين في الرد والتعليق مقيد بأكثر مما تتقيد به حقوق الإدلاء ببيانات.

وهذا الحق ينص عليه عادة في اللوائح الإجرائية للجمعية، مثال ذلك المادة (٧٣، ١١٥) من اللائحة الإجرائية للجمعية العامة، وتخول رئيس الجلسة أن يسمح لأي عضو بالتعليق بعد انتهاء كل المتحدثين وإذا استدعهم التعليق فيكون ذلك في ختام المناقشات والكلمات.

وقد أثير حق الرد على التساؤلات لأول مرة في اللجنة السياسية أثناء الدورة الثالثة للجمعية العامة عندما أثير موضوع قبول عضوية إسرائيل، وكانت إسرائيل قد دعيت لحضور اللجنة أثناء نظر اللجنة لمسألة قبول عضويتها، وأنكر رئيس اللجنة على إسرائيل حق الرد على ملاحظات ممثل باكستان بافتراض أن حق الرد يقتصر على الدول الأعضاء فحسب.

وتتمشى هذه السياسة معها ممارسات الجمعية العامة، وفي دورة الانعقاد السابعة عشرة للجمعية العامة اعترض رئيس الجلسة في اللجنة الأولى لممثل دولة غير عضو كانت قد دعيت في المناقشات بحق الرد وذكر أحد أعضاء اللجنة أن المادة ١١٥ تجيز

---

[٣٦] د. أحمد أبو الوفا محمد، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص(٦٦ – ٦٧).

لرئيس الجلسة أن يمنح حق الرد لأي عضو فقط ولكن رئيس الجلسة اعترف للدولة من غير الأعضاء أن تدلى ببيان.

٣- حق التقدم بمقترحات :

بالرغم من الحقوق التي يتمتع بها المراقبون في المنظمات الدولية إلا أنهم لا يملكون الحق في أن يقدموا أو يشاركوا في تقديم مقترحات موضوعية أو إجرائية أو ينازعوا في صحة القرارات المتخذة وخاصة في الجمعية العامة وأجهزتها المعاونة في الأمم المتحدة [٣٧]. حدا كل ذلك بعض فقهاء القانون بأن يصف دور المراقب بأنه دور سليم إذ كل ما للمراقب من حقوق حضور الاجتماعات وقد يكون له حق الكلام وليس له حق تقديم المقترحات [٣٨].

وأحياناً كان يتاح للدول الأعضاء في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية حقوقاً تتساوى معها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للاشتراك في اختيار المرشحين كقضاة في محكمة العدل الدولية وكذلك اقتراح تعديل النظام الأساسى للمحكمة.

أما بالنسبة للوكالات المتخصصة فقد أقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ١٨ مارس ١٩٤٩م بحق المراقبين الذين يمثلون تلك المنظمات المتخصصة في تقديم مقترحات. وأن ذلك يرجع أساساً لتلك العلاقات الخاصة التي تربط المنظمات المتخصصة بالأمم المتحدة [٣٩].

٤- الحق في توزيع المستندات :

أيضاً من الحقوق التي يتمتع بها المراقب في المنظمات الدولية الحق في توزيع الوثائق عليه، وبات من المألوف في الاجتماعات الدولية التي عقدت مؤخراً توزيع الوثائق المكتوبة على المراقبين، وتوزع الوثائق بالكميات واللغات المتاحة للسكرتارية وعلى سبيل المثال تضمن القرار رقم ١٢٩٦ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورة الانعقاد

---

[٣٧] د. أحمد أبو الوفا محمد، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، مرجع سابق، ص (٦٧).

[٣٨] د. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي مرجع سابق،هامش ص(٩٩).

[٣٩] د. مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص (١٦٧، ٥٤٦).

السادسة والثلاثين الوثائق المكتوبة التي توزعها على المنظمات غير الحكومية إبان اجتماعات أجهزة الأمم المتحدة وأن تتضمن لوائح معظم المنظمات الدولية نصوصاً في هذا الشأن وإن اختلفت في صياغتها، مثال ذلك المواد ٥١ – ٥٥ من لائحة مؤتمر حماية البيئة والمادتين ١٢/٥٩، ١٢/٦٠ من لائحة مؤتمر الأمم المتحدة بشأن تمثيل الدول في المنظمات الدولية، وهذه المواد تنص على توزيع الوثائق والأوراق على المراقبين بمعرفة السكرتارية.

وهذه النصوص لا تحدد الكمية ولم تتطلب أن تكون الأوراق لها علاقة بموضوع المؤتمر أو الاجتماع، والملاحظ أن السكرتارية لا تقدم وثائق ذات حجم كبير بدرجة ملحوظة ولا توزعها، وربما ليس أمام السكرتارية خيار إزاء الوثائق التي تقدمها للدول الأعضاء لأن تلك الدول تدفعها مقابل الإعداد لهذه الاجتماعات، ولكنها تتردد في منح نفس التسهيلات للمراقبين الذين لا يساهمون في النفقات المالية لتلك الاجتماعات.

٥- حق حضور الاجتماعات العلنية والسرية :

كان تعبير (مغلق) أو (سري) في الأمم المتحدة يعني قصر الحضور على الدول الأعضاء وموظفي السكرتارية، وفيما بعد عندما تعددت المشاورات والاجتماعات أصبحت تلك الاجتماعات (المغلقة) تفتح بالتدريج ويسمح فيها بالحضور باستثناء أفراد الجمهور ولذلك أصبح الاجتماع المغلق هو الذي يقصد به عدم السماح للجمهور بالحضور. ومنحها صفة مراقب تخول الحق في حضور الاجتماعات العلنية على الأقل ومع ذلك يجوز حجب هذا الحق. أما الاجتماعات المغلقة فهذه غير متاحة للجمهور ولكنها ليست كذلك أيضاً بالضرورة بالنسبة للمراقبين، وهنالك بعض الاستثناءات خصوصاً في المناسبات التي تدعو إلى الاقتصار على الدول الأعضاء وقرار استبعاد المراقبين من عدمه موكول للهيئة المختصة.

ومع أن قرار حضور المراقبين للاجتماعات المغلقة أو السرية مسألة متروكة للسلطة التقديرية للجهة الداعية لاجتماعها إلا أنه لا يجوز أن تكون هناك تفرقة في هذا الصدد أو تمييز ولذلك فإن القيود التي أساسها التمييز السياسي أو العنصري يجوز معارضتها على أساس أن تلك القيود تخالف مبادئ ميثاق الأمم المتحدة.

أما التمييز على أساس جغرافي فإنه لا يتعارض ومبادئ الأمم المتحدة أو ممارساتها وعملياً تعقد بعض التجمعات الدولية اجتماعات مغلقة بحيث لا يحضرها إلا الأعضاء وفي مثل هذه الأحوال لا تكون هناك تفرقة أو تمييز لاستبعاد كافة غير الأعضاء وليس هناك من ثم ما يدعو للشكوى لعدم وجود أساس يستند إليه من يشكو المراقبين، ويبدو أن اتجاه المنظمات الدولية هو فرض مزيد من القيود على حضور المراقبين الذين يحاولون حضور الاجتماعات المغلقة.

ثانياً : المساهمة في المسائل الإجرائية:

في المنظمات الدولية توجد إجراءات لائحية ومسائل تتعلق بنظام الانعقاد والحق في التصويت ومن الواضح والمعتاد أن المراقب لا يتمتع بهذه الحقوق ولا يساهم فيها.

١- الحق في التقدم بمقترحات بشأن الإجراءات أو اللوائح :

الحق في التقدم بمقترحات بشأن الإجراءات واللوائح يقتصر الحق في الاشتراك في المسائل الإجرائية على الدول الأعضاء ولا يمتد على المراقبين في المنظمة الدولية وينشأ هذا الاقتصار من حقيقة أن وظيفة الإجراءات واللوائح تنظيم الاجتماعات وتوجيهها وإحكام الرقابة على ما تسفر عنه من مسائل موضوعية ويتسبب الدور الحاكم للإجراءات واللوائح في الحق في الاشتراك في تعديلها وتغييرها الذي يقتصر على الأعضاء، وحتى في المناسبات التي يتاح فيها للمراقبين الاشتراك في المداولات أثناء الاجتماع فإن تلك المداولات تقتصر على المسائل الموضوعية فحسب، والمسائل الإجرائية تتضمن الحق في التقدم بمقترحات لائحية أو إثارة مسائل لها علاقة بنظام الاجتماع أو تحدي القواعد، وأخيراً هناك حق التصويت.

ونادراً ما كان يسمح للمراقبين في المنظمات الدولية بالإدلاء ببيانات تتعلق بمسائل إجرائية أو لائحية.

٢- الحق في إثارة مسائل تتعلق بنظام الانعقاد:

إن الحق في إثارة مسائل تتعلق بالنظام لم تمنح على الإطلاق للمراقبين ومن يرأس الجلسة أو الاجتماع أو المؤتمر هو الذي يشير إلى الاعتراضات الإجرائية أو اللائحية التي

تؤثر مباشرة في مصلحة الاجتماع وأغراضه. ولذلك فإن هذه المسألة تعتبر مسألة (نظام) وتقتصر إثارتها على ممثل الدولة العضو.

٣- الحق في التصويت والحق في توضيح الموقف من التصويت:

من الأمور التي تميز دور العضو في المنظمة الدولية وبين دور المراقب أن المراقب ليس له الحق مطلقاً في التصويت وحتى في المسائل التي تتعلق بهم أي المراقبين في المنظمة الدولية فلهم حق الاشتراك في المناقشات دون حق التصويت[٤٠].

وطالما أن المراقبين ليس لهم الحق في التصويت لذلك ليس ثمة ما يدعو إلى تغير موقفهم من التصويت، وربما من المفيد أن نشير على سابقة للجنة قانون التجارة الدولية التابعة للأمم المتحدة، إذ تصدر قراراتها بالإجماع بعد التعرف على رأي المراقبين المشاركين في أعمال اللجنة.

المطلب الثالث: مدة مشاركة المراقبين في المنظمات الدولية

المراقبون قد يكونون دائمين أي معينين بصفة دائمة وقد يكونون مؤقتين أي يباشرون مهمتهم لفترة محددة، والغالب أن يعين المراقب الدائم بناء على اتفاق بين المنظمة الدولية وبين الجهة الأخرى التي تمنح صفة مراقب في المنظمة الدولية أما المراقب المؤقت أو العرضي فيرسل عادة بناء على دعوة من المنظم الموفد إليه[٤١].

وهناك تقييم آخر للمراقبين أخذ به مؤتمر فينا بشأن تمثيل الدول في علاقاتها بالمنظمات الدولية ذات الصفة العالمية وأشير في المؤتمر إلى (بعثات دائمة المراقبة) وإلى مراقبين دائمين. أما البعثة فهي البعثة الدائمة التي تمثل دولة في منظمة دولية ليست عضواً فيها. أما المراقب الدائم فهو الشخص المكلف بذلك وموفد من دولة ليعمل بصفة رئيس بعثة دائمة للمراقبة.

---

[٤٠] د. محمد مصطفى يونس ، قانون التنظيم الدولي - النظرية العامة ، مكتبة النصر- جامعة القاهرة، عام ١٩٩٢، ص(٤٠-٤١).

[٤١] د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق ،ص ٤٥٠ – ٤٥١ ؛ د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق ، ص(١٦٧).

ويقصد بالمراقبين الدائمين من لهم صفة غير مؤقتة ويمثلون دولاً أو هيئات في منظمات دولية والجهة التي تحدد هذه الصفة هي السكرتارية وذلك بالنسبة للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة.

بالإضافة إلى ذلك فإن المادة ٧٩ من لائحة المجلس الاقتصادي والاجتماعي تنص على استمرار الدعوة للمراقبين الدائمين أو المؤقتين للاشتراك في اجتماعات المنظمات فيما بين الحكومات، مثال ذلك أن المنظمات التابعة تعتبر لها صفة (مراقب دائم) وهي منظمة التحرير الفلسطينية وأحب أن أنوه بأنه صدر قرار في ١٥ ديسمبر عام ١٩٨٨م عن الجمعية العامة للأمم المتحدة قررت فيه صيغة إبدال تسمية(مراقب منظمة التحرير الفلسطينية) بعبارة (مراقب فلسطين) من دون المساس بوصفها كمراقب[٤٢].

ومنظمة جنوب غرب إفريقيا (سوابو)، جامعة الدول العربية، المجموعة الاقتصادية الأوروبية، والكومنولث، والمؤتمر الإسلامي وغيرها. أما المراقبون المؤقتون فهم من يتلقون الدعوة لحضور اجتماع دولي معين على غرار الدعوات التي توجهها المنظمات فيما بين الحكومات ووفقاً للمادة ٧٩ من لائحة إجراءات المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وهذا الفريق من المراقبين يضم أيضاً مندوبي الدول غير الأعضاء أو حتى من مندوبي هيئات أخرى في منظمة أو هيئة دولية ممن يحضرون اجتماعات منظمة أو هيئة أخرى، ويجوز أن يعتبر من هذا الفريق بعض المراقبين ممن يحضرون بصفة مؤقتة اجتماعات اللجان الإقليمية أو المتخصصة، ويجوز أن يقتصر حضورهم على عدد محدود من الاجتماعات أو الدورات.

أما المراقبون بحكم وظائفهم فهم من يحضرون الاجتماعات الدولية لأغراض محدودة أي مهمة المراقب تصبح مهمة وظيفية، مثال ذلك دعوة ممثلي منظمة التحرير الفلسطينية لحضور اجتماعات الجمعية العام للاشتراك في المداولات التي تجرى بشأن فلسطين وفقاً لقرار الجمعية رقم ٣٢١٠ في دورة الانعقاد التاسعة والعشرين، وذلك قبل منح منظمة التحرير الفلسطينية صفة المراقب الدائم بقرار الجمعية العامة ٣٢٣٧،

---

[٤٢] مجلة فلسطين الثورة، العدد (٧٦٩) بتاريخ ١٩٨٩/١٠/٢٢، ص(٢٥).

وينطبق نفس القول على بعض ممثلي المنظمات غير الحكومية والمنظمات فيما بين الحكومات، حيث توجه لممثليها الدعوة للحضور بصفة مراقبين وذلك عند نظر مسائل تهم تلك المنظمات أو لها علاقة بعملها.

ولمنظمة الدول الأمريكية نظام يميز بين المراقبين الدائمين وغيرهم من المراقبين، والمراقبون الدائمون يتمتعون بحقوق تتساوى معها حقوق الأعضاء من ذوي العضوية الكاملة في حين لغيرهم من المراقبين حقوق تتساوى معها مما جرى عليه العمل في المنظمات الدولية الأخرى.

المطلب الرابع : الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المراقبون

يتضمن استقلال المنظمة وحسن مباشرتها لوظائفها الدولية أن تتمتع بمجموعة من الحصانات والامتيازات تتمثل بصفة أساسية في عدم خضوعها للتشريعات الوطنية للدول. تقتضي المادة العاشرة من اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بأنه يجب أن تفسر هذه الاتفاقية على ضوء غرضها الأصلي وهو تمكين منظمة الأمم المتحدة من مباشرة وظائفها بصورة كاملة.

وتنشأ حصانات وامتيازات المنظمات الدولية عن اتفاق دولي وذلك يعكس امتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين التي تقررت منذ زمن طويل وقد يكون الاتفاق الدولي الخاص بهذه الحصانات والامتيازات في صورة نصوص خاصة يتضمنها الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية مثال ذلك المادة ١/١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التي تقرر (تمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والحصانات وامتيازات الأمم المتحدة).

كما قد يكون اتفاق الحصانات في صورة معاهدات خاصة بتنظيم علاقات المنظمة الدولية معها دولة معينة (اتفاقات المقر) مثال ذلك: اتفاق المقر بين اليونسكو وفرنسا في ٢ يوليو ١٩٥٤م[٤٣].

[٤٣] د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق ،ص (١٠١-١٠٢).

وكل هذه الحصانات والامتيازات ليتمكن ممثلو هذه المنظمات من حضور الاجتماعات الدولية ولذلك كان من الضروري منح الامتيازات والحصانة الضرورية للاشتراك في تلك الاجتماعات للمشتركين من هذه الشخصيات الدولية.

وظلت مسألة توفير الامتيازات والحصانة لكل المشتركين في الاجتماعات الدولية موضع الدراسة للوصول إلى نتائج مقبولة سواء بالنسبة للدول أو لغيرها من الهيئات الأخرى التي يحضر ممثلوها بصفة مراقبين.

ولم يمنح المراقبون الصفة الدبلوماسية إلا بناء على ترتيب خاص بين الدولة المضيفة والهيئة الموفدة للمراقبين، وعلى قرار الترتيبات بين منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الوحدة الإفريقية، والمجموعة الاقتصادية الأوربية، وبين الولايات المتحدة، وبمقتضى اتفاقية فينا لسنة ١٩٧٥م فإن امتيازات وحصانة مراقبي الدول غير الأعضاء قد تحسنت وأصبحت مساوية للامتيازات والحصانة الممنوحة لممثلي الدول الأعضاء وذلك بعكس الحال في الماضي حيث كان يتمتع المراقبون ببعض الحصانات والامتيازات اللازمة لأداء مهماتهم، تنص عليها عادة اتفاقيات التبادل بالنسبة للمراقبين الدائمين، أو تقررها المنظمة الداعية، على سبيل المجاملة، بالنسبة للمراقبين المؤقتين وهي في كل الأحوال حصانات وامتيازات تقل عن تلك التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون، أو ممثلو الدول الأعضاء في المنظمات الدولية [٤٤].

وقد تختلف الامتيازات والحصانة تبعاً لاختلاف نوعية المراقبين. والمراقبون لدى المؤتمرات التي تعقد بقصد عقد اتفاقيات يحظون بمعاملة مماثلة لمعاملة ممثلي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

ويجري تقسيم المراقبين إما بصفتهم كتابعين للدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في الوكالات المتخصصة، أو كتابعين لمنظمات غير حكومية، وعموماً فإن ممثلي الدول الأعضاء في الوكالات المتخصصة والمنظمات فيما بين الحكومات قد منحوا امتيازات وحصانة بمقتضى المادة الخامسة من اتفاقية الامتيازات والحصانة للوكالات المتخصصة.

---

[٤٤] المرجع السابق، ص (١٦٧).

ويمنح ممثلو حركات التحرير والمنظمات غير الحكومية امتيازات وحصانة مشابهة بصفة عامة ويتضح من نصوص الاتفاقيات التي تعقد في شأن عقد مؤتمرات أن الصياغة تبدو غير واضحة في حدود ما يتمتع به ممثلو المنظمات غير الحكومية وحركات التحرير من امتيازات وحصانة أوفر. ومعيار تفضيل بعض المراقبين أساسه الاقتناع العملى مثال ذلك أن مراقبي حركات التحرير ليسوا أقل من ممثلي الوكالات المتخصصة أو المنظمات الحكومية، فحركات التحرير تمثل حكومات المستقبل وهي مسئولة عن مستقبل أمم وشعوب في الحاضر والمستقبل، ولذلك فإن الاهتمام بحركات التحرير الوطني في المجتمعات الدولية ليس أقل من الاهتمام بغيرها من المنظمات الدولية الأخرى، وتأكيداً للدور المهم الذي تلعبه حركات التحرير الوطني وذلك ما تناقلته الصحف والأخبار في أواخر الثمانينات عندما امتنعت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية منح تأشيرة دخول لممثل حركة منظمة التحرير الفلسطينية (ياسر عرفات) للولايات المتحدة وذلك لحضور اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة تذرعاً بالمحافظة على الأمن في الولايات المتحدة، حيث انتقل الاجتماع إلى المقر الأوربي بسويسرا مقر الأمم المتحدة وحضر بذلك الاجتماع للجمعية العامة للأمم المتحدة ممثل منظمة التحرير الفلسطينية.

وفي مؤتمر فينا بشأن تمثيل الدول في المنظمات الدولية، تم استصدار قرار يوصي الدول بأن تمنح وفود حركات التحرير الوطني سواء التي تعترف بها منظمة الوحدة الإفريقية أو جامعة الدول العربية صفة (مراقب) لدى المنظمة الدولية المعنية، ومنحها التسهيلات والامتيازات والحصانة الضرورية لمزاولة المهام المسندة إليها وبما يتفق ونصوص الاتفاقية التي يقرها المؤتمر.

والمادتان ١١، ١٣ من اتفاقية المقر وكذلك النصوص التي أدرجت في اتفاقيات لعقد مؤتمرات، تقضى بعدم قيام الدولة المضيفة بوضع عراقيل تحول دون انتقال المراقبين من المقر إلى المؤتمر والضواحي القريبة، وينبغى أن يهيئ المسئولون في الدول المضيفة الحماية للمراقبين أثناء المؤتمر وأن تقدم تأشيرات السفر بدون رسوم.

بالإضافة إلى ذلك وبمقتضى المادة ١٠٥ من الميثاق والنصوص الواردة في اتفاقيات المقر يحظى المراقبون بحماية كافية.

وتتضمن المادة ١٠٥ حصانة أوراق المراقبين ومستنداتهم ويبدو أن الأوضاع بالنسبة للمراقبين في المنظمات الدولية الأخرى تتشابه معها الامتيازات والحصانة والحماية التي تكفلها الأمم المتحدة للمراقبين.

المبحث الثالث : اكتساب صفة (المراقب) في المنظمات الدولية

تمهيد:

عند كلامنا في المبحثين السابقين عن أنواع المراقبين من المنظمات الدولية وعن المراقبة في المنظمات الدولية تطرقنا بشكل عرضي إلى اكتساب صفة المراقب في المنظمات الدولية، ولكن سوف نتناول في هذا المبحث الثالث بالتحليل والدراسات كيفية اكتساب صفة المراقب في المنظمات الدولية، ويقتضي هذا إلقاء الضوء على من الذي يقرر هذه الصفة وأوراق الاعتماد، وذلك على النحو الآتي :

أولاً: صاحب القرار في منح صفة (المراقب):

إن الحصول على صفة المراقب لا تأخذ شكل الإجراء الرسمي الموحد بل يعتمد ذلك على الشخص الذى يسعى للحصول على هذه الصفة كما يعتمد على الهيئة التي تتلقى طلباً لذلك، وبسبب عدم وجود ضوابط يتم الاسترشاد بها يكون الاعتماد في الغالب على السوابق والممارسات السابقة التي تكفي أحياناً لتوقعها ما سوف يكون عليه الحال في المستقبل، على سبيل المثال الإجراء الذي تم بمقتضاه قبول سويسرا بصفة مراقب في الأمم المتحدة بنيويورك أصبح أساساً لقبول الدول غير الأعضاء بنفس هذه الصفة.

وهناك عامل آخر يشكل هذه العملية هو التغيرات اللائحية بين مختلف المنظمات الدولية ذاتها وزيادة الاعتمادات على أجهزة مستقلة استقلالاً ذاتياً وعلى هيئات معاونة ولها الاختصاص في منح صفة مراقب بدورها، وهذا الاستقلال الذاتي ربما لا يغير من الهيكل الأساسي للنظام أو ينحرف عن السياسة الأصلية لتلك الهيئات أو المنظمات.

١- السكرتارية العامة:

إن إجراءات قبول الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة بصفة مراقب كان أساسها ما سبق اتباعه حيال سويسرا وربما كان ذلك – كما يبدو – الفرصة الوحيدة التي كانت فيها السكرتارية – من خلال السكرتير العام – الاختصاص في منحها صفة مراقب هذه السلطة (شرفية) بطبيعة الحال وليس من سلطة السكرتير العام أن ينكر على دولة من غير الدول الأعضاء صفة(مراقب) ووفقاً لسابقة سويسرا وقبولها بصفة مراقب فإن وزارة خارجية الدولة غير العضو تخاطب السكرتير العام وتخطره برغبتها في أن يكون لها مكتب دائم للمراقبة ثم تحدد اسم الشخص الذى تنوى إيفاده لهذا الغرض ويتم الإجابة على هذا نيابة عن السكرتير العام، مع إخطار الجهة الطالبة بقبول السكرتير العام للطلب، وعند وصول المراقب الدائم الجديد يقوم باتصال برئيس دائرة المراسم ويسلمه خطاباً موقعاً من وزير خارجية بلاده الذي يتضمن اعتماده، ثم يرتب اجتماع غير رسمي بين السكرتير العام والمراقب، ويتم ذلك خلال بضعة أيام.

ويبدو أن هذا الإجراء يلقى قبول الجمعية العامة، وعندما حاول سكرتير الأمم المتحدة أن يجعل هذا الإجراء رسمياً أي يأخذ الصيغة الرسمية الدائمة تجاهلت الجمعية العامة هذه المحاولة عام ١٩٤٩م ومنذ ذلك الحين لم تجر محاولة أخرى ناجحة.

٢- الأجهزة الرئيسية:

وإذا أخذ في الاعتبار العلاقة بين هيئات الأمم المتحدة وتدرجها الرئاسي يبدو أن الأجهزة الرئيسية هي التي تقرر للهيئات التابعة لها منحها صفة (المراقب) والجمعية العامة هي قمة الاختصاص في استقرار قبول المراقبين باستثناء الدول من غير الدول الأعضاء في إطار نظام الأمم المتحدة.

والمنظمات فيما بين الحكومات وحركات التحرير والهيئات الدولية المماثلة كانت تتم دعوتها بصفة مراقب دائماً لدى الجمعية العامة وبقرار من الجمعية العامة ذاتها ويتم دعوة تلك المنظمات باقتراح من الدول الأعضاء حيث يدرج الاقتراح في جدول أعمال الجمعية العامة ويصدر قرار الجمعية بالقبول، أما الوكالات المتخصصة والمنظمات غير

الحكومية فهي تدعو أيضاً لحضور اجتماعات الجمعية العامة بصفة مراقب ولا حاجة لاستصدار قرار بشأنها ويكن من خلال ترتيبات أخرى تجريها الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة تعقد اتفاقات تنظيم العلاقة ويجوز دعوة المنظمات غير الحكومية حيث تحضر اجتماعات الأجهزة الرئيسية والفرعية للأمم المتحدة.

والجمعية العامة وجهت الدعوة بنفسها بناء على قرارات منها لمثلي حركات التحرير الوطني للحضور بصفة مراقب وكذلك لحضور المؤتمرات التي تدعو إليها الجمعية العامة وأجهزة الأمم المتحدة الأخرى، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي هو السلطة المتخصصة لدعوة المراقبين لحضور دورات انعقاده وأيضاً لحضور أجهزته المعاونة.

٣- الأجهزة المعاونة :

هناك اتجاه داخل هيئات الأمم المتحدة تجاه منحها سلطات أكبر للأجهزة التابعة للجهاز الرئيسي وباقي الأجهزة المعاونة، وهذه السياسة تقتضي أن يكون لكل جهاز لائحته الخاصة وتكتفي الأجهزة الرئيسية برسم السياسات العامة للأجهزة المعاونة لها، وأصبح هذا الأسلوب مقبولاً ومتبعاً بالفعل في شغل الأجهزة المعاونة بقراراتها طالما لا يغير ذلك من اللوائح الأساسية أو من السياسات العامة أو يخل بها، وهكذا فإن منح صفة مراقبهما يدخل في اختصاص الأجهزة المعاونة اكتفاء بالقرارات الإرشادية المهمة التي تصدر من الأجهزة الرئيسية ويبدو أن الخطوط الأساسية للسياسة تصدر عن الجمعية العامة، ثم يمتد أثرها إلى كافة الأجهزة التابعة لها مثل ذلك منح صفة مراقب لمنظمة التحرير الفلسطينية وللجنة الاقتصادية لغرب آسيا.

واستندت اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا إلى قرار الجمعية العامة رقم ٢٢٣٧ الذي خول منظمة التحرير الفلسطينية صفة مراقب في مختلف أجهزة ومؤتمرات الأمم المتحدة وبالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي وافق على نفس القرار لمنح منظمة التحرير الفلسطينية هذه الصفة، أي صفة مراقب بموجب المادة (٧٣) من لائحة المجلس والتي تتيح معاونة حركات التحرير الوطني بصفة مراقب وعلى كل حال فإن

سابقة اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا ليست ملزمة للجان الإقليمية الأخرى، ومع ذلك فإن هذا القرار بمثابة مثال تسترشد به تلك اللجان في منح صفة المراقب.

ثانياً : أوراق الاعتماد :

من الشكليات الرسمية في معاملة المنظمات الدولية الاعتراف بالصفة الرسمية لأعضائها وهذه المعاملة الرسمية تتم من خلال أوراق الاعتماد وفحصها بالنسبة للعضوية الكاملة.

وهذا الإجراء تتبعه مختلف المنظمات الدولية وإن المراقبين لهم منزلة أقل من ممثلي الأعضاء الذين يتمتعون بالعضوية الكاملة.

ويرجع السبب إلى الطبيعة المحدودة وغير الرسمية لوظيفة المراقبين وأنهم ضيوف شرف ولذلك ليس ثمة من يدعى إلى تلقى أوراق اعتماد من هؤلاء المراقبين وربما يصدق ذلك على أوضاع المراقبين خلال السنوات الماضية ولكن لا يصدق على الأوضاع الحالية له، لقد زاد دور هؤلاء المراقبين بدرجة ملحوظة، حتى أنهم في كثير من الحالات يرقى دورهم على مستوى مهام ممثلي الدول ذات العضوية الكاملة، وفي ضوء زيادة اشتراك المراقبين في صياغة المسائل العامة الجهورية لكثير من المنظمات الدولية، أن أصبح الخلاف في المعاملة بين المراقبين وبين ممثلي الدول ذات العضوية الكاملة مجرد وسيلة لإبراز استقلال شخصية المنظمات الدولية.

وتتيح منظمة الدول الأمريكية أسلوباً مغايراً تقبل أوراق اعتماد المراقبين الدائمين والمؤقتين حيث تقدم وتفحص عند كل اجتماع للمنظمة.

الخاتمـــة :

تناولنا في هذا البحث نظام المراقبين في المنظمات الدولية وتتبعنا خطواته منذ عهد عصبة الأمم حتى عهد منظمة الأمم المتحدة، ورأينا أن العالم أصبح تربطه أنظمة جديدة ألا وهي المنظمات الدولية وهيئات أخرى بجانب الدول التي كانت في الماضي هي فقط التي تمثل الشخصية الدولية وخاصة بعد أن تشعبت العلاقات الدولية، ونمت نمواً كبيراً خلال القرن الحالي، وخاصة في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية

الثانية، بحيث لم تعد أكثر الدول ميلاً إلى العزلة قادرة على أن تظل بمنأى عن المد الهائل للعلاقات الدولية في وكافة المجالات وبذلك أصبح للمنظمات الدولية دور كبير في الحياة المالية، مما زاد أهمية ودور المراقب في المنظمة الدولية حيث يستطيع المراقب أن يساهم في تلك المنظمات، ورأينا أنواع المراقبين من المنظمات الدولية من دول غير أعضاء في المنظمة أو أحد أجهزتها الرئيسية أو الفرعية ورأينا المراقبين من المنظمات الحكومية وغير الحكومية وأيضاً المراقبين من الهيئات وحركات التحرير الوطني، وعرفنا كيف تساهم منظمة دولية في منظمة دولية أخرى ومدى الفائدة التي تجنيها هذه المنظمات وخاصة بعد تطورها ونموها، ولعل ذلك راجع إلى الأهداف التي يسعى التنظيم الدولي إلى تحقيقها التي تتحمل بصفة أساسية في السلام والرفاهية، ولا شك أن هذه الأهداف العامة للتنظيم الدولي تميز بالمرونة التي تتلائم معها طبيعته الخاصة.

وتكلمنا في هذا البحث عن صور المراقبة في المنظمات الدولية من حضور الاجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها المنظمات الدولية وخاصة منظمة الأمم المتحدة لأنها هي المنظمة العالمية التي يدور في ظلها كل المنظمات الدولية الأخرى، ورأينا كيفية حضور الاجتماعات والمؤتمرات التي تعقدها مختلف الأجهزة الرئيسية منها والفرعية وكيفية حضور المراقب إلى الدولة المقر أو التي تعقد فيها المؤتمرات وغيرها.

وبعد ذلك تكلمنا عن المساهمة وهي صورة من صور المراقبة في المنظمات الدولية وعرفنا أن هناك مساهمة في مسائل موضوعية كالحق في الإدلاء ببيانات والحق في الرد والحق في تقديم مقترحات والحق في توزيع المستندات على المراقبين ومدى حق المراقبين في حضور الاجتماعات العلنية والسرية، ومن بعد ذلك تطرقنا إلى المساهمة في المسائل الإجرائية ورأينا أن المراقب يساهم بشكل أكبر في المسائل الموضوعية خلاف المسائل الإجرائية.

ورأينا مدة مشاركة المراقبين في المنظمات الدولية، حيث تكون هناك مشاركة دائمة أو مؤقتة تتمثل في المراقبين الدائمين والمراقبين المؤقتين، ثم تطرقنا إلى الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المراقبون ورأينا هذه الحصانات والامتيازات للمراقبين لا تقل عن حصانات وامتيازات الممثلين للدول الأعضاء في المنظمة، ثم

تكلمنا أخيراً عن كيفية اكتساب صفة مراقب في المنظمات الدولية وعن صاحب القرار في منح هذه الصفة أي صفة مراقب في المنظمة الدولية، وتطرقنا إلى أوراق اعتماد المراقبين في الماضي حيث لم توجد أي أوراق اعتماد وكيف بات من الضرورى في الوقت الراهن قبول اعتماد أوراق المراقبين في المنظمة الدولية.

قائمة المراجع :

المراجع :

١- الوسيط في قانون المنظمات الدولية ـ أحمد أبو الوفا محمد.

٢- بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية ـ أحمد محمد رفعت.

٣- الموظف الدولي ـ جمال طه ندا.

٤- المنظمات الدولية بين النظرية والتطبيق ـ رجب عبد الحميد.

٥- قانون التنظيم الدولي ـ القانون الدولي الجديد للبحار ـ صلاح الدين عامر.

٦- التنظيم الدولي ـ عائشة راتب.

٧- قانون المنظمات الدولية ـ عبد الكريم عوض خليفة.

٨- محاضرات في المنظمات الدولية ـ عز الدين الطيب آدم.

٩- التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة ـ محمد المجذوب.

١٠- قانون التنظيم الدولي ـ الأصول الجديدة للقانون الدولي ـ محمد حافظ غانم.

١١- الوجيز في التنظيم الدولي النظرية العامة ـ الأحكام العامة لقانون الأمم المتحدة التنظيم الدولي ـ محمد طلعت الغنيمي.

١٢- النظام القانوني للمراقب في المنظمة الدولية ـ قانون التنظيم الدولي، النظرية العامة ـ محمد مصطفى يونس.

١٣- المنظمات الدولية ـ مفيد محمود شهاب.

الدوريات :

١- أعمال لجنة القانون الدولي ـ الطبعة الرابعة.

٢- المجلة المصرية للقانون ـ العدد ٣٦.

٣- مجلة فلسطين الثورة ـ العدد ٧٦٩.
٤- مجلة العالم ـ العدد ٤٥٧.
٥- المجلة الدولية للصليب الأحمر ـ العدد ١٦.

المواقع الإلكترونية :

١/ هالة شيحة السبت ٢٩/ مايو ٢٠١٠م www.google.com.
٢/ عبد النبي شاهين - الرياض www.google.comtd.
٣/ مكة المكرمة www.google.com .
٤/ جريدة الشرق الأوسط الثلاثاء ٢٠٠٣/١/٧م www.google.com.
٥/ www.google.com في يوم ٢٠٠٦/٥/٢٨م.