

أساليب تنفيذ القرارات في كل من جامعة الدول العربية والجماعة الأوروبية: دراسة مقارنة

الصادق شعبان

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تونس

مقدمة

الغرض من هذه الدراسة اجراء مقارنة بين أساليب تنفيذ القرارات في جامعة الدول العربية وبين تلك المعمول بها في الجماعة الأوروبية⁽¹⁾. وهي تستهدف بالأساس استجلاء الأساليب التي تعوق تنفيذ القرارات في جامعة الدول العربية، وبالمقابل، الأسباب التي تؤدي في الجماعة الأوروبية الى تنفيذ القرارات تنفيذا كاملا وسليما، والأخذ بما يمكن الأخذ به من الأنظمة والاجراءات المعمول بها في هذه المنظمة لغرض تطوير آلية تنفيذ القرارات في جامعة الدول العربية.

وقد يرى البعض أن ليس ثمة وجه للمقارنة بين المنظمتين، فالجامعة منظمة سياسية بالدرجة الأولى، والأخرى على العكس، اقتصادية بالأساس. كما أن الجامعة تصنف ضمن المنظمات ذات الطابع التعاوني، في حين تصنف الجماعة الأوروبية ضمن المنظمات ذات الطابع الاندماجي التي تقر لها الدول الأعضاء بصلاحيات التقرير في مجالات مشتركة وتكون لهذه القرارات قوة النفاذ المباشر داخل أقاليم الدول الأعضاء وتجاه رعايا تلك الدول⁽²⁾.

وعلى الرغم من رجاحة هذا الرأي، فإن المقارنة تبقى ذات جدوى، فالجماعة الأوروبية، بالإضافة الى وجود ارادة حقيقية عند أعضائها في اعطاء المنظمة دورا نشيطا وصلاحيات وافرة في انشاء سوق اقتصادية مشتركة وفي تنسيق المواقف في المجالات السياسية والأمنية، فانها فضلا عن ذلك، تعمل بأساليب متقدمة في مجال صنع القرار وفي اجراءات تنفيذه ومتابعة التنفيذ. في حين تفتقر جامعة الدول العربية الى العنصرين كليهما: وجود رغبة قوية للتعاون عند الدول الأعضاء من جهة، والعمل بنظام فعال

للقرارات داخل المنظمة من جهة أخرى، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن الجماعة الأوروبية تتجه منذ بداية السبعينات الى تكثيف تعاونها السياسي⁽³⁾، حيث خلصت الى وضع اتفاق بينها يعرف بـ «الوثيقة الموحدة لأوروبا»⁽⁴⁾، بينما اتجهت جامعة الدول العربية الى تكثيف جوانب تعاونها الاقتصادي، في حين كانت في البداية سياسية الاتجاه بالدرجة الأولى، بحيث نرى المنظمين اليوم تتقاربان من حيث شمولية اختصاصاتها وتنوع مجالات عملها الدولي.

ولما كان موضوع هذه الدراسة ينحصر في تنفيذ القرارات، فإن تركيز المقارنة سوف ينصب على هذه المرحلة بالذات. الا أن مرحلة تنفيذ القرار مرتبطة بشديد الارتباط بالمرحل السابقة في صنع القرار، وهي الاعداد الفني للقرار، وعمليات الاستشارة، والتصويت على القرار. وبالتالي، لا يمكن دراستها دون ربطها بالمرحل السابقة، بمعنى ادراجها في النظام الكامل لأخذ القرار.

والى حدّ نهاية الستينات، كان الاهتمام ينحصر أساسا في مرحلة واحدة من هذه المراحل الأربع، وهي مرحلة التصويت على القرار. ففي عهد جمعية الأمم اعتبر اشتراط الاجماع اجراء غير مرغوب فيه، لأنه ينفي عن المنظمات استقلالها، ويشل حركتها، اذ يتطلب أي عمل فيها موافقة الدول الأعضاء كافة. ثم لما استبدلت قاعدة الاجماع بقاعدة الأغلبية، وتزامن هذا مع قيام الأمم المتحدة تقريبا، اعتبر الحدث ثورة في التنظيم الدولي، اذ من خلاله سوف تتمكن المنظمات من التخلص من قيود الأقلية واتخاذ القرار الملزم للجميع كلما وافقت الأغلبية على هذا القرار. ثم في مرحلة ثالثة، لما تعسفت الأغلبية في حقها في أخذ القرار، وحصل هذا على صعيد هيئة الأمم المتحدة خصوصا، إذ اتبعت الأغلبية بصورة مستمرة اتجاهات لا تأخذ بمصالح الأقلية بصورة كافية، عمدت دول الأقلية بالمقابل الى عدم تنفيذ القرار وتعطيل آلية القرار بكاملها داخل المنظمة، بالامتناع خاصة عن تمويل النشاطات المترتبة على القرارات. وحسباً لهذا الخلاف، حصل اتفاق ضمني يهدف الى اعادة العمل بنظام الوفاق من جديد، بحيث لا يتخذ أي قرار - أو على الأقل لا يعرض على التصويت - ما لم تستنفذ جميع الاجراءات اللازمة لتحقيق تراضي الأطراف الأساسية حول القرار.

وتبيّن العودة من جديد الى نظام الوفاق أو التوافق Le Consensus أن الغرض المنشود ليس أخذ القرار بقدر ما هو تنفيذه تنفيذا شاملا وفعليا. فالمنظمات بصفة عامة، والمنظمات الدولية بصفة أخص، قد تتخلى عن نظام التصويت بالأغلبية كلما تبين لها أن الأقلية الراضية للقرار سوف تعرقل في الفعل تنفيذه. والمنظمات الدولية هي أكثر حساسية لهذا الموضوع، اذ تفتقر في علاقاتها مع الدول في السلطة القسرية التي تمكنها من جبر الأقلية

على اتباع القرار الذي اتخذته المنظمة وفقا لأنظمتها بالأغلبية.

العناصر المؤثرة في تنفيذ القرار

وإذا أردنا حصر العناصر التي قد تؤثر في تنفيذ القرارات في كلتا المنظمين، فإننا نجد الاختلاف في التالي :

1) الجهة التي تقترح مشاريع القرارات : تتميز الجماعة الأوروبية عن غيرها من المنظمات، الإقليمية والعالمية على حدّ السواء، بمنح «اللجنة الأوروبية» وحدها⁽⁵⁾ صلاحية اقتراح مشاريع القرارات على المجلس الوزاري⁽⁶⁾، بحيث يلتزم المجلس الوزاري بالمقترح المعروف عليه من قبل اللجنة، ولا يجوز له إذا اتخذ قرارا بناء على مقترح اللجنة أن يعدل ذلك المقترح إلا بإجماع أعضائه⁽⁷⁾. والاجماع هنا لا يحول دون أخذ القرار، بل على العكس، يهدف الى ضمان وحدة القرار ودعم سلطات اللجنة التي يعود لها، في فلسفة تنظيم الجماعة الأوروبية، بناء سياسة اقتصادية للجماعة تكون مستقلة ومستمرة ومتناسقة.

وعلى الرغم من أن للمجلس الوزاري صلاحية المبادرة بالقرارات، فإنه لا يستعملها في التطبيق. كما أن التعديلات التي تقترح «هيئة المندوبين الدائمين»⁽⁸⁾ في اجتماعاتها التمهيدية للمجلس الوزاري، ادخالها على مشروع اللجنة تبقى منفصلة عن المشروع، ويؤخذ بها للاستئناس فقط، اذ يشترط النظام⁽⁹⁾ في الجماعة الأوروبية أن تدور مناقشة المجلس الوزاري حول المقترح الأصلي للجنة. كما أجاز للجنة بالمقابل، حق سحب المقترح أثناء مناقشته من قبل المجلس وتعديله كلما تبين أنه سيؤدي الى خلاف بين الدول الأعضاء.

أما في جامعة الدول العربية، فلا تنفرد الأمانة العامة بعرض مقترحات القرارات على مجلس الجامعة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وإنما يعود للدول الاعضاء حق ادراج مسائل في جدول أعمال المجلسين، بصورة مباشرة، مرفقة بها مذكرات تفسيرية⁽¹⁰⁾. كما لها ادراج مسائل اضافية في جدول أعمال مجلس الجامعة قبل بدء الدورة بثلاثة أسابيع فقط⁽¹¹⁾، وفي أي وقت قبل افتتاح الدورة اذا كانت لهذه المسائل صفة الأهمية والاستعجال⁽¹²⁾.

وهذا يعني أن هذه المسائل في معظمها لم تلق عناية خاصة بالدرس من قبل الأمانة العامة، ولم تستوف اجراءات المناقشة المسبقة - سواء داخل الأمانة العامة أو في اطار اجتماعات المندوبين الدائمين - كما هو الحال في الجماعة الأوروبية، بحيث تظهر اختلافات الرأي بين الدول أثناء مناقشة القرار داخل مجلس الجامعة، أو المجلس

الاقتصادي والاجتماعي، مما يبطيء عمل المجلس، ويحول دون صدور القرار، أو يؤثر في محتواه وفي صياغته إن صدر، وهذا كله يؤثر في فعالية التنفيذ.

وعلى الرغم من اختلاف التركيبة الدستورية لكل من المنظمتين، حيث جعلت الجماعة الأوروبية من «اللجنة الأوروبية» المحرك الرئيسي لعمل الجماعة في المجالات الاندماجية، بينما حصرت جامعة الدول العربية دور الأمانة العامة في أعمال السكرتارية لا غير، بالإضافة إلى أدوار دبلوماسية تعود بالأساس للأمين العام، فإن ترشيح أسلوب الأعداد للقرار في جامعة الدول العربية يجب أن يركز أولاً وبالذات على الأمانة العامة. ففيمّا عدا مقترحات القرارات التي لها طابع سياسي متميز، يكون من الأفضل تمرير كافة مقترحات القرارات الأخرى عن طريق الأمانة العامة التي تعد في شأنها - بالاشتراك أو التشاور مع المندوبين الدائمين للدول الأعضاء - تقارير مفصلة وتضع بديلاً أو بدائل لكل مقترح يعرض على مجلس الجماعة أو المجلس الوزاري المعني رفقة المقترح الأصلي. وقد يؤدي هذا في بعض الموضوعات إلى إحراج الأمانة العامة، كما يتطلب تعديلاً للنظم الداخلية لكل من مجلس الجماعة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمجالس الوزارية المتخصصة، إلا أن هذا الإجراء هو الذي في نظرنا يحمي أغلب قرارات الجماعة من الارتجالية، ويعطيها المزيد من التنسيق والاستمرارية، وبالتالي يضمن لها الحظ الأوفر في التنفيذ. وفي المقابل فإن تعزيز دور الأمانة العامة بهذا الشكل يتطلب تكثيف إجراءات التشاور السياسي حول القرارات في المراحل السابقة، لاجتماعات مجلس الجماعة أو المجالس الوزارية الأخرى، على غرار ما هو معمول به في الجماعة الأوروبية.

2) إجراءات الأعداد السياسي لمشروع القرار، وعمليات الاستشارة لغرض الأخذ بآراء ومصالح الجهات المعنية بتنفيذ القرار : إن سهولة تنفيذ القرارات التي نلاحظها في إطار الجماعة الأوروبية هي نتيجة لجهود مكثفة من الأعداد السياسي للقرارات، التي تحصل بصورة تكاد تكون متواصلة وفي أغلب الحالات غير رسمية، وفي اجتماعات لهيئات متعددة تسبق اجتماع المجلس الوزاري. أما في جامعة الدول العربية، فإن الأمر ليس على هذه الحالة تماماً. فالأعداد السياسي يكاد يكون منعزلاً، والنقاش يحصل أساساً في اجتماعات مجلس الجماعة أو المجالس الوزارية المعنية. وهذا يعود إلى أسباب مختلفة : - أولها، يتمثل فيما ذكرنا من ارتجالية القرار، وحق الدول في عرض المقترحات في آخر وقت قبل افتتاح الدورة، دون أن يحظى بالأعداد الكافي، الفني والسياسي. - وثانيها، وهو أعم، يتعلق بمرورية القرار داخل الدول الأعضاء، وعدم تفويض السلطة للممثلين في الدرجات الأدنى، بحيث تعود صلاحية المبادرة للوزراء دون غيرهم، إن لم نقل بالنسبة للقرارات الهامة لرؤساء الدول والحكومات، وتكون الاجتماعات التي تعقد

على مستويات أدنى خالية من التفاوض السياسي الحقيقي .
- وثالثها، غياب الدور السياسي للأمانة العامة، ما عدا الصلاحيات الخاصة بالأمن العام، التي يمتلكها صراحة في الميثاق أو النظام الداخلي لمجلس الجامعة، أو تلك التي يمارسها ضمنا باعتباره ممثل المنظمة لدى الغير.

وهذا الامر يختلف عنه في الجماعة الأوروبية حيث يمر مقترح القرار الذي تعده «اللجنة الأوروبية» على سلسلة من الهيئات ويخضع للعديد من الاجراءات للتأكد من قبوله السياسي لدى الدول الأعضاء. فبعد الاعداد الفني داخل الادارات القطاعية للجنة الأوروبية، يرسل المقترح الى الادارة القانونية للتثبت في ملائمة مع النصوص القائمة في المجموعة. ثم تدعو اللجنة الأوروبية لجنا للخبراء للنظر في المقترح، وتأليف هذه اللجان هام جدا، بحيث يجمع بين الكفاءة الفنية وتمثيل الجهات المعنية بتنفيذ القرار، فلجان الخبراء تضم موظفين من الدول الأعضاء المهتمين بالقطاع، وممثلين عن القطاع الخاص في الدول الأعضاء، وخبراء من الأوساط الأكاديمية لدول الجماعة. ويرأس لجان الخبراء موظفون من اللجنة الأوروبية، ومهامها الأساسية دراسة انعكاسات المقترح على السياسة العامة للجماعة وعلى السياسات القطاعية والشمولية للدول الأعضاء. ثم تعرض اللجنة الأوروبية المقترح على الهيئة الاقتصادية والاجتماعية الاستشارية للجماعة، وتكون استشارتها وجوبية في بعض المجالات. كما تستشير اللجنة الأوروبية أيضا، منذ اتفاق اللكسمبورغ على وجه الخصوص، حكومات الدول عن طريق العلاقات الشخصية الخاصة، وبدون أن ينقص ذلك من حق اللجنة الكامل في وضع المقترحات التي تراها. وقد أوضح اتفاق اللكسمبورغ الصادر بتاريخ 1966/1/29 اجراءات التفاوض لاتخاذ القرارات داخل المجلس الوزاري والعلاقة بين المجلس الوزاري واللجنة الأوروبية.

وتقوم اللجنة، أثناء اعدادها للمقترحات، باطلاع البرلمان الأوروبي والمجلس الوزاري عما تنوي تقديمه من مقترحات، وذلك خلال اجراء سمي باجراء الاعلام⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾. وأهم جهاز ينظر في الجوانب السياسية للقرار هو «لجنة المندوبين الدائمين». وتجتمع اللجنة بصفة شبه دائمة على مستويين : مستوى يضم المندوبين أنفسهم، لمناقشة المسائل ذات الصبغة السياسية الحساسة : ويضم المستوى الثاني مساعدي المندوبين، لمناقشة المسائل العارضة أو الاجرائية أو التي لها صبغة فنية بحتة. وبداية من 1981⁽¹⁵⁾، لا تعرض اللجنة على المجلس الوزاري سوى المسائل الجوهرية والمتعلقة بالمبادئ العامة، أو تلك التي يبقى فيها خلاف، وتجمع في قائمة واحدة هي القائمة (أ) من جدول الأعمال، أما المسائل الأخرى، والمجموعة في القائمة (ب) من الجدول، فتبت فيها اللجنة وتعرض على المجلس الوزاري للبت فيها دون مناقشة، ما لم تطلب احدى الدول الأعضاء خلاف ذلك.

وتستعين لجنة المندوبين بمجموعات عمل ولجان خاصة في اعداد المسائل المعروضة على جدول الأعمال. ومن هذه المجموعات واللجان الخاصة ما هو دائم (المسائل القطاعية) ومنها ما هو مؤقت (المسائل العارضة أو الخاصة)، ويحضر أعمال مجموعات العمل واللجان الخاصة ممثلون عن اللجنة الأوروبية،⁽¹⁶⁾ وخبراء حكوميون.

أما في جامعة الدول العربية، فتقتصر مهمة الأمانة العامة في أغلب الحالات على وضع دراسات ومذكرات بشأن مسائل مدرجة في جدول الأعمال، في حدود ما يسمح به الوقت الفاصل بين اقتراح الدولة للمسألة ومناقشتها من قبل المجلس، وكذلك في حدود إمكانيات الأمانة العامة، البشرية والمالية. فنحن إذا أردنا مقارنة عدد الموظفين بين اللجنة الأوروبية والأمانة العامة، نرى أن العدد في اللجنة يفوق بـ 30 مرة عدد الموظفين في الأمانة العامة⁽¹⁷⁾. ولا تشيع مسألة معينة بالدرس الا اذا وقع تأجيل النظر فيها من قبل مجلس الجامعة - أو المجلس الوزاري المختص - أكثر من مرة.

ويحول الميثاق، وكذلك الأنظمة الداخلية كل من مجلس الجامعة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، حق انشاء لجان فرعية لدراسة موضوعات معينة. الا أن ميكانيزم العمل في الجامعة واجراءات عرض المسائل على جدول الأعمال وقدراتها المالية المحدودة لا تسمح باستخدام هذا الأسلوب استخداما كافيا، هذا بالاضافة الى أن اللجان الدائمة في الجامعة، بالنظر الى تقسيماتها القطاعية وضيق وقت عملها والى تدني التمثيل داخلها، لا تشكل الجهة المناسبة لتدارس المقترحات والتفاوض بشأنها.

كما أن استشارة المندوبين الدائمين غير وجوبية، واجتماعاتهم غير منتظمة. وقد قدمت مقترحات⁽¹⁸⁾ ترمي الى ترشيد عمل المندوبين الدائمين، بحيث تكون اجتماعاتهم مكثفة وتعزز صلاحياتهم للنظر في المسائل المدرجة في جداول الأعمال، تيسيرا لعمل الوزراء في مجلس الجامعة أو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو في المجالس الأخرى. الا أن هذه المقترحات لم تلق قبولا من كافة الدول الأعضاء، خوفا من أن ينتقل النفوذ من الادارات المركزية لوزارات خارجية الدول الأعضاء الى المندوبين الدائمين لدى الجامعة. وهكذا، لا تلقى المقترحات في جامعة الدول العربية عناية كافية لدراستها والتفاوض بشأنها، والقيام باستشارة الجهات المعنية بالتنفيذ استشارة وافية دولا كانت هذه الجهات، أو جهات غير حكومية.

ولعل التباين الرئيسي بين نظام الاعداد السياسي للقرارات في الجامعة وذلك المعمول به في الجامعة يكمن في ارتجالية المقترحات في الجامعة، مما يحول دون تنظيم الوقت الكافي للتداول والتشاور بشأنها، بينما تكون المقترحات في الجامعة الأوروبية صادرة عن اللجنة لا غير، وتمر بقنوات منظمة ومتعددة تتحكم اللجنة في كافة مراحلها. وينعكس هذا النقص داخل الجامعة في الاعداد السياسي للقرار على الصيغة النهائية التي يبرزها نص القرار، مما يؤثر بالتالي في قابليته للتنفيذ.

(3) الصياغة النهائية لنص القرار : لصياغة النص القانوني أثر كبير في قابليته للتنفيذ. والجدير بالذكر في هذا الصدد أن صياغة القرارات في الجماعة الأوروبية تخضع إلى قاعدة أساسية، وهي أن كل عمليات الصياغة تعود إلى اللجنة الأوروبية، فالمناقشات في المجلس الوزاري تحصل حول المقترح الأصلي للجنة، والآراء المعروضة أثناء مراحل الإعداد كافة، سواء من قبل لجنة المندوبين الدائمين أو من قبل الهيئة الاقتصادية والاجتماعية، ترفق بالمقترح الأصلي ولا تحل محله. علماً وأنه، كما ذكرنا، يحق لممثل اللجنة في هذه الاجتماعات كافة بما فيها اجتماع المجلس الوزاري، سحب المقترح كلما تبين أن خلافاً جوهرياً حصل بشأنه، وتعديله بما يساعد على حصول الاتفاق بين ممثلي الدول الأعضاء. كما أن المجلس الوزاري لا يستطيع تعديل مقترح اللجنة الأوروبية إلا بإجماع أعضائه، وفي الحالات العامة، يقبل المقترح كما قدمته اللجنة، سواء في صيغته الأصلية، أو في الصيغة الجديدة بعد التعديلات التي تقوم به اللجنة الأوروبية ذاتها.

وبتوحيد الجهة المختصة بالصياغة، تضمن الجماعة الأوروبية «حرمة» القرار وتماسكه اللغوي وانسجامه مع القرارات السابقة التي اتخذتها هيئات الجماعة. هذا بالإضافة إلى أن اللجنة الأوروبية، باعتبارها جهاز مستقل عن الدول الأعضاء، تراعي في الصياغة ضمان الإخراج القانوني السليم للقرار بقدر ما تراعي توافق آراء الدول الأعضاء بشأنه، خاصة إذا علمنا أن أغلب قرارات الجماعة معرضة للتنازع القضائي، أمام محاكم الدول الأعضاء وأمام محكمة الجماعة.

أما في جامعة الدول العربية، فإن دور الأمانة في صياغة القرارات النهائية دور معاون فقط، من خلال عضويتها في مكتب المجلس. وللمكتب، عملاً بأحكام النظام الداخلي لمجلس الجامعة⁽¹⁹⁾ مراجعة صياغة القرارات التي يعتمدها المجلس دون المساس بمضمونها هذا، وتخضع قرارات الهيئات الأوروبية بكل أنواعها إلى نماذج للصياغة تم إقرارها مسبقاً، وذلك ضماناً للتمييز بين أصناف القرارات من جهة، وهذا نظام خاص بالجماعة الأوروبية، ومن جهة أخرى، لاحترام حد أدنى من المواصفات للسلامة الصياغية للقرار.

(4) تنوع القرارات : تعمل الجامعة بنوع واحد من القرارات، كلها ملزمة⁽²⁰⁾، ولم تنص على التوصيات إلا بالنسبة إلى اللجان⁽²¹⁾، باعتبار أن اللجان لا تصدر قرارات نافذة وإنما تعرض ما تراه من توصيات على المجلس الذي يختص وحده باعطائها طابع النفاذ. وهذا في حد ذاته ينطبق على الدول الأعضاء في مجال اختيارها فهي إما أن تقبل القرار، وإما أن ترفضه، وحتى في حال القبول، تحاول قدر الامكان أن تحدد في النص القدر الأدنى من الأحكام أو العبارات التي تخدم مصالحها، مما يضرّ بالتالي - كما ذكرنا - بحرمة النص.

أما الجماعة الأوروبية، فقد نحت منحى مختلفاً تماماً، وميّزت بين أربعة أنواع من القرارات، تدرج في قوتها القانونية :

(أ) أولها اللوائح Les Règlements، وهي قرارات تنظيمية ملزمة للدول الأعضاء في كل أحكامها، وتكون نافذة مباشرة داخل أقاليم هذه الدول. ويجوز للأفراد أن يستمدوا حقوقهم مباشرة منها، كما هم ملتزمون باحترام ما تقره من واجبات. وهي تعامل معاملة اللوائح الداخلية، في خصوص قوتها الإلزامية واجراءات الطعن فيها.

(ب) وثانيها التوجيهات Les Directives وهي قرارات موجهة للدول فقط، ولا تمس المواطنين بصورة مباشرة. كما أنها لا تلزم الدول الا في خصوص تحقيق الأهداف التي تضعها هذه التوجيهات، وتترك لها حرية اختيار الوسائل المؤدية الى ذلك. وعادة ما تضبط التوجيهات آجالاً محددة للدول لتلتزم خلالها بتحقيق الأهداف المسطرة، وفقاً لأنظمتها وأساليبها ومرحلتها الخاصة.

(ج) وثالثها القرارات Les Décisions، ولللفظة «القرارات» في الجماعة الأوروبية معنى خاصاً. وتشير فقط الى القرارات الفردية، التي قد تلزم دولاً معينة، أو جهات أخرى داخل الدول الأعضاء أو جهات مشتركة. وتعامل هذه القرارات داخل الدول الأعضاء معاملة القرارات الفردية فيما يتعلق بنظام الطعن فيها.

(د) ورابعها التوصيات⁽²²⁾، وهي غير ملزمة، موجهة الى الدول وإلى الأفراد على حدّ السواء. وتهدف الى تهذيب سلوكيات الدول أو الأفراد في مجالات معينة، وعادة ما تستخدم كأسلوب لعمل الجماعة في القطاعات الحساسة، أو لتهيئة الدول والأفراد نفسانياً لقبول قرارات ملزمة تصدرها هيئات الجماعة بالتدرج فيما بعد.

هذا بالإضافة الى ما تتخذه هيئات الجماعة بما فيها المجلس الأوروبي والبرلمان من مقررات Les Résolutions وبيانات Les Déclarations تعبر فيها هذه الهيئات عن موقف موحد للجماعة تجاه مسألة معينة، أو لضبط العلاقة بين هذه الهيئات.

والغرض من تنوع القرارات هو التدرج في الالتزامات الموضوعة على كاهل الدول فعادة ما تبدأ الجماعة بوضع توصيات غير ملزمة، ثم توجيهات ملزمة من حيث تحقيق الأهداف فقط، ثم قرارات فردية ولوائح تنظيمية ملزمة وقد تخصص لكل صنف من المسائل صنفاً معيناً من القرارات، تكون كافية لتحقيق الجماعة لغاياتها من جهة، ولا تثير اشكالا عند التنفيذ من جهة أخرى. وبالتالي، يساعد تنوع القرارات على ضمان تنفيذها، من خلال هذه المعادلة بين رغبات الدول في الالتزام وحجم الالتزامات الموضوع على كاهلها كما أن تنوع القرارات ييسر عملية اتخاذها، اذ لا تشترط نفس الأغلبية في كل القرارات، وقد يكتفى بالأغلبية البسيطة في اتخاذ التوصيات وغيرها من القرارات غير الملزمة.

(5) الاغليات المشروطة لاخذ القرارات : تعمل جامعة الدول العربية بقاعدة عامة في اتخاذ القرارات، هي قاعدة الاجماع، كما تعمل في مسائل محددة باغلبية مختلفة. و«الاجماع»

في جامعة الدول العربية له مدلول خاص، يختلف عما هو متداول في المنظمات الدولية الأخرى عموماً، بما فيها «جمعية الأمم»⁽²³⁾ التي أخذت الجامعة في الكثير من المسائل على منوالها⁽²⁴⁾. ففي الجامعة لا يشترط الإجماع لاستصدار القرارات، وإنما يشترط الإجماع فقط ليكون القرار ملزماً للجميع. أما القرارات التي تصدر بالأغلبية، فلا تلزم إلا من يقبلها⁽²⁵⁾.

وهذا في حد ذاته نظام غريب في اتخاذ القرارات، فالأصل هو أن تكون قرارات المنظمة نافذة على الجميع والا لا تكون. أما أن تكون بعض القرارات ملزمة للجميع، وبعضها الآخر لا يلزم إلا من يقبلها، فهذا يجعل من القرار داخل المنظمة شبه اتفاق دولي، لا يلزم إلا الدولة التي تقبله. فإذا كان قبوله من الجميع يكون بطبيعة الحال ملزماً للجميع، وإذا كان قبوله من الأغلبية فقط لا يلزم إلا الدول الأطراف فيها.

ولعل الاتجاه الذي نحاه واضعو ميثاق الجامعة هو استبعاد الإجماع كقاعدة مطلقة لاتخاذ القرارات. وهي القاعدة التي عملت بها جمعية الأمم - في فترة وجودها بين الحربين العالميتين - وادت إلى شل حركتها إذ يكفي اعتراض دولة واحدة على القرار لمنع المنظمة من إصداره. فكان الاتجاه عند وضع ميثاق الجامعة، في أعقاب حياة جمعية الأمم، نحو التوفيق بين نقيضين، الأول هو أن تمكن المنظمة من اتخاذ قرارات بالأغلبية فقط، والثاني هو أن لا تكون القرارات ملزمة للجميع إلا إذا صدرت بالإجماع. بحيث تصدر المنظمة ما تراه من قرارات بالأغلبية على أن لا تلزم الدول الراضية للقرار بتنفيذه.

وعلى الرغم من الاجتهادات القانونية التي استخدمت للتخفيف من عيوب الإجماع، كاعتبار العضو المتغيب أو العضو الممتنع عن التصويت في حكم الموافق على القرار، فإن قاعدة الإجماع، بالإضافة إلى مؤثرات أخرى، أدت إلى تعطيل ميكانزم القرار في «جمعية الأمم» وإلى انهيار المنظمة. وفي جامعة الدول العربية، لا تساعد قاعدة الإجماع على أخذ القرار، كما أنها لا تضمن، لأسباب أخرى - تتعرض إليها فيما بعد - تنفيذ القرار. أما القرارات التي لا تخضع لهذه القاعدة في جامعة الدول العربية وتكون ملزمة للجميع، فهي: قرارات التحكيم وقرارات التوسط التي يصدرها مجلس الجامعة بشأن الخلافات بين الدول الأعضاء، وتكون بأغلبية الدول الأعضاء⁽²⁶⁾، القرارات التي يتخذها مجلس الدفاع المشترك، وتكون بثلاثي الدول الأعضاء⁽²⁷⁾، القرارات الخاصة بتعيين الأمين العام للجامعة، وتكون بثلاثي الدول الأعضاء⁽²⁸⁾، القرارات الخاصة بأقرار الميزانية، وبشؤون الموظفين، وبوضع الأنظمة الداخلية للمجالس واللجان والأمانة العامة، وبتقرير فض أدوار الاجتماع⁽²⁹⁾، وبمسائل إجرائية أخرى⁽³⁰⁾، وتكون بأغلبية الدول الأعضاء، القرارات الخاصة بتعديل الميثاق، وتكون بثلاثي الدول الأعضاء⁽³¹⁾، قرارات إجرائية أخرى هامة، تكون بثلاثي الدول الأعضاء⁽³²⁾، وقرارات إجرائية ثانوية تتخذ بأغلبية الدول الأعضاء الحاضرين⁽³³⁾.

كما ان هناك صنفين من القرارات تتخذ بالاجماع ما عدا الدولة او الدول المعنية، وتكون ملزمة للجميع، وهي : القرارات الخاصة بدفع الاعتداء عن احدى الدول الاعضاء، وتتخذ باجماع الدول الاعضاء ما عدا الدولة او الدول المعتدية⁽³⁴⁾، والقرارات الخاصة بالفصل من العضوية، وتصدر بالاجماع ما عدا الدولة او الدول المفصلة⁽³⁵⁾.

اما الجماعة الاوروبية، فلا تعمل بالاجماع، وانما تعمل بنظام الاغلبية. والقاعدة العامة هي ان الجماعة تعمل باغلبية الدول الاعضاء⁽³⁶⁾. اما في المسائل الهامة، وتحدد بالتدقيق المعاهدات المنشئة، فتعمل بما يسمى بالاغلبية الموصوفة⁽³⁷⁾. والاغلبية الموصوفة تقوم على ترجيح للاصوات بين الدول الاعضاء، بحيث تمنح الدول اصواتاً تتناسب مع اهمية الدولة في المنظمة، وتراعى في ذلك قاعدتين : ان تعطى للدول الكبرى مسؤولية خاصة في اخذ القرار، وان تمنح الدول الصغرى مجتمعة عدداً من الاصوات يمنع الدول الكبرى من الانفراد بالقرار.

وقد اعادت الوثيقة الموحدة لاوروبا⁽³⁸⁾ العمل بقاعدة الاغلبية، بعد ان تخلت عنها الجماعة في الممارسة، اخذاً بما اتي به «اتفاق اللكسمبورغ» القاضي بالا يتخذ اي قرار يمس مباشرة بمصالح احدى الدول الاعضاء دون تراضي الجميع⁽³⁹⁾. ويكون ترجيح الاصوات المعمول به الان في الجماعة الاوروبية كالتالي : بلجيكا (5) أصوات، الدانمارك (3) أصوات، ألمانيا (10) أصوات، اليونان (5) أصوات، أسبانيا (8) أصوات، فرنسا (10) أصوات، ايرلندا (3) أصوات، ايطاليا (10) أصوات، اللكسمبورغ (2) أصوات، هولندا (5) أصوات، البرتغال (5) أصوات، والمملكة المتحدة (10) أصوات. أما القرارات، فتتخذ كالتالي : (54) صوتاً بالنسبة للقرارات التي تتخذ وفقاً لمقترحات اللجنة الاوروبية، و (54) صوتاً تعبر عن اتفاق 8 دول على الأقل بالنسبة الى القرارات الاخرى.

وعلى الرغم من ان ترجيح الاصوات لا يستخدم في العادة الا في المنظمات ذات الطابع الاقتصادي⁽⁴⁰⁾، فان اعمالها في المنظمات ذات الطابع السياسي قد يساعد على تنفيذ القرارات، اذ من شأن هذا النظام اعطاء مسؤوليات خاصة للدول ذات الاهمية في المنظمة، مما يدفعها الى ضمان تنفيذ ما يتخذ من قرارات.

والجدير بالذكر ان الامم المتحدة تعاني من ازمة تنفيذ القرار في الجمعية العامة خاصة، لانها لم تستطع كسر هذا القيد النفساني القائم على مساواة الدول جميعها في السيادة، ومنح الدول عدداً من الاصوات يتناسب مع اهميتها الدولية، والاخذ بقاعدة ترجيح الاصوات. ولا يمنع هذا من وضع حد ادنى وحد أقصى للاصوات التي تمتلكها الدولة الواحدة، والتخفيف من الفوارق بين الدول وفقاً لمعايير تخدم غايات المنظمة.

وعلى الرغم من ان احداً لا يجزؤ على اثاره المسألة في اطار جامعة الدول العربية، الا

ان الكل يعلم بان دول الجامعة ليست جميعها متكافئة، وانه في الفعل، ترجى موافقة الدولة كذا على القرار، دون ان تعطى لموافقة دولة اخرى على القرار ذات الاهمية. فالاصوات، وان كانت قانونيا متساوية، الا انها في الفعل مختلفة. وبالتالي، فان الاغلبية في الجامعة لا تعني شيئا ما لم ينظر الى الدول التي تشكلها فعلا. كما ان البحث عن الاجماع في الجامعة ليس في الحقيقة رغبة في موافقة الدول الاعضاء كافة، وانما البحث عن موافقة تلك التي لها وقع مميز، في الجامعة عموما، وبالنسبة الى تنفيذ القرار خاصة. ويجرنا هذا الى الحديث عن معنى التراضي واجراءاته في المنظمات الدولية عموما، وفي الجامعة على وجه الخصوص.

6) البحث عن تراضي الاطراف قبل التصويت : يعتبر التراضي موضة العصر، في القرار الدولي والقرار الداخلي على حد سواء والتراضي هو اسلوب من اساليب البحث عن التنفيذ الفعلي للقرارات التي تتخذها المنظمة. فعلى الرغم من حصول اغلبية لاخذ القرار، في حين يبقى طرف اساسي او اكثر رافضا له، فانه يكون من الافضل تأجيل التصويت والبحث عن مراعاة ذلك الطرف او الاطراف، سعيا نحو ايجاد توافق عام بشأن القرار يضمن تنفيذه من قبل الجميع.

وعلى الرغم من ان التراضي ليس اجماعا، اذ يجوز حصوله مع رفض اقلية صغيرة للقرار الا انه في الحقيقة عودة اليه من باب ثان. فمن حيث المضمون، يتفق الاجراءان على ضرورة ارضاء الاطراف الاساسية لضمان تنفيذ القرار. وليس الخلاف بينهما سوى من حيث الشكل، اذ يشترط في الاجماع موافقة الجميع، بينما يثبت التراضي في الاصل بدون تصويت، وقد يعتبر حاصلا على الرغم من اعتراض البعض على القرار اذا كانوا لا يشكلون في نظر البقية طرفا اساسيا لتنفيذ القرار.

وفي الجماعة الاوروبية، تم اقرار اجراء التراضي هذا في بيان للمجلس الوزاري بتاريخ 1966/1/29، يعرف «باتفاق اللكسمبورغ». وينص البيان على ما يلي : «في حال وجود مصالح حيوية لطرف او اكثر، وقبل عرض المسألة على التصويت، يجهد اعضاء المجلس الوزاري في اجل معقول للوصول الى حلول تقبل بها الاطراف كافة في كنف المصالح المتبادلة للدول الاعضاء ومصالح الجماعة (...).»، كما يضع الاتفاق على كاهل اللجنة الأوروبية، وهي تعرض مقترحات هامة على المجلس الوزاري، واجب القيام بما يلزم من اتصالات مع حكومات الدول الاعضاء من خلال المندوبين الدائمين، دون ان يخل هذا الاجراء بحق اللجنة الوزارية في المبادرة بالاقتراحات.

وعملت الجماعة باجراء التراضي هذا في الكثير من الحالات⁽⁴¹⁾. وقد تعسفت بعض الدول في حقها في هذا الاجراء، مانعة بذلك الجماعة من استخدام الاغلبية في

القرارات في المسائل التي تعتبران لها فيها مصالح حيوية. وفي عدة تقارير رسمية عن آليات عمل الجماعة⁽⁴²⁾، تم التذكير بأن المبدأ الوارد في المعاهدات المنشئة هو اتخاذ القرارات بالأغلبية، وبأن اتفاق اللكسمبورغ بشأن البحث عن التراضي قبل اللجوء الى التصويت يجب ان لا يحول دون تطبيق نص المعاهدات المنشئة واعمال الاغلبية. وفي ضوء هذه الانتقادات، اعادت «الوثيقة الأوروبية الموحدة»، بداية من 1987 العمل بنظام الاغلبية⁽⁴³⁾، بحيث أصبح استخدام اجراء التوافق ممارسة مرغوب فيها، لكن لم يعد من حق اي دولة التمسك بمصالح هامة للامعان في البحث عن التراضي ومنع الأغلبية من اتخاذ القرار.

اما في جامعة الدول العربية، فلا يوجد حكم خاص لاجراء التراضي، لا في الميثاق ولا في الانظمة الداخلية للمجالس. وتجدد الاشارة الى ان مشروع التعديل، في الصيغة الاخيرة التي تم ضبطها بتاريخ 1984/7/23، اشار في الانظمة الداخلية لكل من مؤتمر القمة ومجلس وزراء الخارجية الى اجراء التراضي. وينص النظامان على سعي رئيس الدورة والامين العام الى البحث عن تراضي الاطراف حول القرار قبل عرضه على التصويت. الا انه في الممارسة، تسعى الدول الاطراف، وكذلك رئيس الدورة والامين العام، الى البحث عن حلول مشتركة يقبل بها اكثر عدد ممكن من الدول الاعضاء، قبل عرض المسألة على التصويت. فالبحث عن التراضي هو اسلوب ضمني للدبلوماسية الجماعية، ولا يحتاج استخدامه الى نص.

والجدير بالذكر ايضا ان في جامعة الدول العربية، وهذا يميزها عن العديد من المنظمات الاخرى، يكون للتراضي دور عميق في انجاح اعمال المنظمة، لتصلب المواقف بشأن بعض المسائل الهامة. كما ان الجامعة عمدت الى الاخذ بتوجهات الدول، مسبقا والتوفيق بينها، ليس فقط بشأن القرارات، وانما ايضا عند الدعوة الى مؤتمرات قمة، وفي ضبط المسائل المعروضة على جدول اعمالها. فالجامعة تفتقر الى الانتظام في اجتماعاتها على مستوى القمة، كما ان جدول اعمالها يبقى رهينة الدول الاعضاء تتحكم فيه في أي وقت. وبالتالي يجب الاتفاق اولا حول ضرورة الاجتماع، ثم الاتفاق حول المسائل التي يكون من المناسب عرضها في الاجتماع، ثم في الاخير، الاتفاق حول القرارات التي تتمخض عن الاجتماع.

ودور التراضي كما ذكرنا هو تيسير تنفيذ القرار، اذ يكون هذا القرار قد اخذ بآراء ومصالح الاطراف الاساسية وضمن دعمها للتنفيذ. الا انه يجب في الممارسة الا ينقلب الحق في البحث عن التراضي الى حق في الاعتراض ومنع الاغلبية من اخذ القرار، وهذا ما تداركته الجماعة الأوروبية في «الوثيقة الموحدة لاوروبا»، لما تركت للأغلبية حقها في اخذ

القرار كلما امعنت الاقلية في رفضها للقرار والتصلب في مواقفها دفاعا عن مصالحها الخاصة. وتعمل منظمات دولية، باجراءات أخرى تيسر اخذ القرار من جهة، وتنفيذه من جهة أخرى، نراها في الفقرات المقبلة.

(7) التحفظ على بعض احكام القرار : القاعدة المعروضة في قانون المنظمات الدولية هي ان لا تحفظ على القرارات. وهذا ما يميز القرارات التي تتخذها المنظمة عن الاتفاقيات التي تبرم في اطارها. ففي حين يجوز التحفظ على بعض احكام المعاهدة، وفي الحدود القانونية المخصص بها في هذا المجال⁽⁴⁴⁾، فان التحفظ على القرارات غير جائز، اذ تعتبر من الناحية القانونية قرارات المنظمة تعبر عن ارادتها، ولا تعبر عن الارادات الفردية للدول الموافقة على القرار. والجامعة الاوروبية لا تميز التحفظ على قراراتها، اما جامعة الدول العربية، فانها تعمل باجراء التحفظ. وعلى الرغم من ان الميثاق سكت عن ذلك، ولم يتطرق الى جواز التحفظ لما تحدث عن القاعدة في التصويت⁽⁴⁵⁾. الا ان النظام الداخلي لمجلس الجامعة اجاز التحفظ صراحة، ونصت المادة 16 منه على ما يلي : (2) «لكل عضو ان يمتنع عن التصويت او ان يتحفظ على قرار او على جزء منه، ويتلى التحفظ عنه اعلان القرار ويثبت كتابة، وللأعضاء ان يقدموا ايضا حاحات عن موقفهم في التصويت بعد انتهائه». ولنا في هذه «المادة 16» ملاحظات ثلاث :

(أ) اولها ان التحفظ الكامل على القرار، مثل ما ورد في النص، لا يعني سوى التصويت ضد القرار. وهي [كما ورد في النص ايضا]، الحالة التي تلي مباشرة الامتناع عن التصويت، واستعمال كلمة «تحفظ» غير سليم، بالنظر الى الاصطلاحات المعهودة في القانون الدولي، وكان من الانسب ان تستخدم عبارة «التصويت ضد القرار»، او «رفض القرار» او «عدم قبوله» الى غير ذلك من العبارات البديلة.

(ب) ثانيا ان التحفظ على جزء من القرار، فضلا عن انه يخالف المبادئ المعهودة في مجال القرارات الدولية، فإنه لا يتمشى تماما مع احكام الميثاق. اذ في نظرنا لم يجز الميثاق في المادة 7 منه سوى موقفين من القرار : اما قبوله أو رفضه. اما قبول القرار في مجمله مع تحفظ بشأن بعض الاحكام، فانها من اضافات النظام الداخلي. ولعل الغرض كان تحقيق قبول اكبر عدد ممكن من الدول للقرار، بما فيها تلك التي تحفظ على بعض احكامه، غير ان هذا الحكم لا يتوافق تماما مع احكام الميثاق.

(ج) وثالثها هو انه في حالة القبول بشرعية التحفظ الجزئي على القرار، يتوجب احترام اجراءات وشروط التحفظ كاملة. بعض هذه الاجراءات والشروط نص عليها النظام الداخلي ذاته، كأن يتلى التحفظ عند اعلان القرار ويثبت كتابة، بحيث لا يجوز للدول بيان تحفظاتها في اي وقت آخر بعد الاعلان عن القرار. وبعضها الاخر لم يرد في

النظام الداخلي، وإنما يركز على الاحكام المعمول بها عموما في مجال التحفظ على المعاهدات، والتي تقوم على مبدأي حسن النية والمعاملة بالمثل في العلاقة بين الدول، كأن يكون لاغية التحفظات التي تخل بموضوع القرار والغرض منه⁽⁴⁶⁾، او حق الدول الاخرى الموافقة على القرار في الاعتراض على التحفظ⁽⁴⁷⁾.

وعلى الرغم من ان الغرض كان، عند النص على جواز التحفظ الجزئي على القرار، استقطاب اكبر عدد ممكن من الدول الموافقة على القرار، الا ان هذا لم يساعد في الممارسة على تنفيذ القرار. وذلك لسببين : (1) مثل هذه التحفظات ان تعددت تخل بوحدة القرار وحرمة، (2) ان الدول المتحفظة جزئيا على القرار هي في الحقيقة رافضة له، اذ تتمسك بالاحكام الهامة للقرار التي قد تؤثر فعلا في مصالحها كلما صعب عليها سياسيا التصريح علنا برفض القرار كلية. ويتعارض اجراء التحفظ الجزئي هذا في نتائجه مع اجراء آخر شبيه به تعمل به الجماعة الاوروبية، هو اجراء الاعفاء الجزئي والمؤقت من تطبيق القرار :

الاعفاء المؤقت او الجزئي من تنفيذ القرار : تعمل بهذا الاجراء الجماعة الاوروبية، وعدة منظمات دولية ذات الطابع المالي او الفني. ويختلف اجراء الاعفاء المؤقت او الجزئي من تنفيذ القرار عن اجراء التحفظ الجزئي على القرار. فالتحفظ هو بمبادرة من الدولة المعنية، اما الاعفاء، فتصرح به او توافق عليه اغلبية الدول الاخرى في اطار المنظمة. فهو اذا اجراء جماعي يستخدم لتيسير تنفيذ القرار على دولة معينة، اما مؤقتا او بصورة دائمة بالنسبة الى بعض اجزاء القرار، او كليهما، كلما تبين للدول الاعضاء الاخرى، في اطار المنظمة، ان الظروف الخاصة بتلك الدولة تحول فعلا دون تنفيذها القرار تنفيذا كاملا او فوريا. وتستخدم الجماعة الاوروبية اجراء الاعفاء هذا لتنفيذ عدة سياسات، تكون الدول الاعضاء فيها في اوضاع غير متكافئة، كما هو الشأن في مجال التعاون الفلاحي⁽⁴⁸⁾ او في مجال ميزان الدفعات⁽⁴⁹⁾، وفي المجالات الاندماجية الاخرى بصفة عامة.

وهذا الاجراء، بخلاف التحفظ، يساعد حقا على تنفيذ القرار. فالدولة التي يرخص لها بعدم تنفيذ القرار، بصورة مؤقتة او جزئية، هي مدعوة اكثر من غيرها لتنفيذ القرار في كل الاحكام الاخرى، لانها تتمتع بتسهيلات وامتيازات خاصة من صالحها الا تفرط فيها. اما الدولة التي تبادر بالتحفظ، فهي تعلن بصورة صريحة عن عزمها على عدم التنفيذ في خصوص المسائل المتحفظ بشأنها وفي نفس الوقت، تشير بصورة ضمنية الى عدم الاكتراث بما يحصل من تقاعس او رفض للتنفيذ من قبل الدول الاخرى، سوى في المسائل المتحفظ بشأنها، او في المسائل الاخرى المعنية بالقرار، لان جوانب القرار كلها مرتبطة، واذا اجازت دولة لنفسها عدم تنفيذ بعض احكام القرار، فهي تقبل بان تعمل الدول الاخرى بالمثل، كل فيما يهمها من مسائل وردت في القرار. وعليه، فانه يكون من الافضل

تعديل النظام الداخلي لمجلس الجامعة، في هذه المسألة كما في غيرها، واستبدال اجراء التحفظ الجزئي على القرار باجراء الاعفاء المؤقت او الجزئي من تنفيذه.

التصديق اللاحق على القرارات : لا تعمل المنظمات الدولية جميعها، بما فيها جامعة الدول العربية، بنظام التصديق اللاحق على القرارات. فالقرارات التي تتخذها المنظمات، كل المنظمات تكون نافذة مباشرة، ولا تحتاج لتأكيد لاحق من الدول الاعضاء. وهذا ما يميز القرارات الدولية عن المعاهدات التي تتخذها المنظمات، كل المنظمات، تكون نافذة مباشرة، ولا تحتاج لتأكيد لاحق من الدول الاعضاء. وهذا ما يميز القرارات الدولية عن المعاهدات. ففي حين لا يحصل تعبير الدولة النهائي عن التزامها بالمعاهدة الا بعد الرجوع الى السلطات الدستورية في الدولة، بحيث تقتصر صلاحيات الممثل على التفاوض باسم الدولة والتوقيع بشرط التصديق اللاحق، فان ممثل الدولة لدى المنظمة، لما تتخذ هذه قراراتها، يلزم دولته نهائيا من خلال موقفه من التصويت على القرار. فمهما كان هذا الموقف، تكون دولته ملتزمة فوراً به، وذلك كالتالي :

- اذا امتنع عن التصويت، يقال ان دولة كذا امتنعت عن التصويت، ولا تستطيع باي وجه من الوجوه تدارك الحال بالنسبة لذلك القرار.
- واذا صوت ضد القرار، فيقال ان دولة كذا صوتت ضد القرار، ولا تستطيع تدارك الامر بالنسبة الى ذلك القرار.
- واذا قبل القرار، فيقال ان دولة كذا قبلت القرار، ويكون ذلك نافذا مباشرة، ولا يحتاج لاي تأكيد لاحق، فالقبول اللاحق غير ذي اثر على القرار، وكذلك التصريح اللاحق بالرفض، فانه لا يحل الدولة من التزاماتها بمقتضى القرار. فآثار القرار آنية، بخلاف المعاهدات. والقرار يعبر عن ارادة المنظمة التي هي في القانون مستقلة عن ارادات الدول الاعضاء، بينما تعبر المعاهدة عن ارادات الدول الاطراف، ولا تلزم الاطراف فيها الا اذا اكتمل التعبير القانوني عن هذه الارادة وفقا للقوانين الداخلية لكل منها وفي ضوء ما يضعه القانون الدولي من قيود في هذا المجال⁽⁵⁰⁾.

وعلى اساس ما تقدم، فإنه لا مجال للتصديق اللاحق على القرارات، في جامعة الدول العربية. اما ما ورد في المادة 7 من ميثاق الجامعة، والقاضي بان «تتخذ قرارات المجلس في كل دولة وفقا لنظمها الاساسية»، فان ذلك يعزى الى انشغال واضعي الميثاق في ذلك الوقت بطمأننة الدول الاعضاء عن بقاء سيادتها كاملة. فيجب ان نعلم ان في ذلك الوقت كان المبدأ في المنظمات هو الاجماع. وان اللجوء الى الاغلبية يعتبر من الاحكام الثورية. والصيغة التوفيقية التي توصل اليها واضعو الميثاق، والتي اشرنا اليها في مواضع سابقة من هذه الدراسة، وهي التي تحجز اخذ القرارات بالاكثرية، تضمنت تأكيدا اضافيا،

هو ان قرارات الجامعة لا تنفذ داخل الدول الاعضاء بالقوة، ولا باجهزة خاصة تنشئها المنظمة، وانما تنفذ داخل كل دولة وفقا لاجهزتها واساليبها المعهودة. وعبارة «تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقا لنظمها الاساسية» لاتعني البتة ان القرارات لا تصبح «نافذة» داخل كل دولة الا بعد التصديق عليها على غرار المعاهدات بل تعني فقط ان «التنفيذ»، بمعنى التطبيق الفعلي لقرارات اصبحت ملزمة ونافذة تجاه الدول الاعضاء، لا يكون بوسائل خارجية عن الدول الاعضاء، وانما بوسائلها واجراءاتها الخاصة.

وعليه، فانه يصبح من الضروري في اوساط الجامعة، التخلي عن استعمال عبارة «التصديق على القرارات»، لانها عبارة غير واردة، وتفسير المادة (7) يستوجب التصحيح، اعتمادا على ان كلمة «التنفيذ» Exécution لا تعني «النفاذ» Entree en Vigueur وان المقصود ليس تأكيد الدولة التزامها بالقرار، فهي كانت قد التزمت به عند اتخاذه، وانما المقصود اتخاذ التدابير العملية لتنفيذه، وهذه في جامعة الدول العربية كما في غيرها من المنظمات، متروكة للسلطان الداخلي لكل دولة، تتخذ ما تراه من تدابير لوضع القرار موضع التنفيذ داخلها.

8) الجهات المكلفة بعمليات الاشراف ومتابعة تنفيذ القرارات : تختص الامانة العامة في جامعة الدول العربية بمتابعة تنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس الجامعة وهيئاتها الاخرى. وهي في هذا لا تختلف عما يجري به العمل في المنظمات الدولية الاخرى عموما. ويبدأ عمل الامانة العامة في هذا المجال «بارسال القرارات التي يتخذها المجلس (او الهيئات الاخرى) والوثائق المتعلقة بها للدول الاعضاء وغيرها من الجهات المعنية»⁽⁵¹⁾. الا ان العمل الاساسي يتمثل في ما قد يتضمنه تقرير الامين العام من ملاحظات «عن اعمال الجامعة بين الدورتين» و«عن الاجراءات المتخذة لتنفيذ قرارات المجلس»، وهذا التقرير يدرج في جدول اعمال الدورة القادمة للمجلس⁽⁵²⁾.

ويتربط على صلاحية وضع التقرير حق الامين العام في الاستعلام عن مدى تنفيذ القرارات، من الدول او الجهات الاخرى المعنية. كما له الحق ايضا، بصفته الجهة المكلفة بالسهر على التنفيذ، في حث الدول على تنفيذ القرارات، وكذلك اية جهة اخرى وذلك بتذكيرها بالتزاماتها، وبوجوب العمل على تنفيذها. وقد يمنح القرار صلاحيات اضافية للامين العام، كان يحول له مثلاً تشكيل لجان للمتابعة، او للتحقيق، او للتوسط، او غيرها من اساليب المتابعة.

وقد يسهل وجود المندوبين الدائمين للدول الاعضاء لدى الجامعة، على الامين العام، امر المتابعة، ولا نعرف بالضبط ما عليه الحال في الممارسة. الا انه يمكن القول بان الجامعة لن تنتفع انتفاعا كاملا من هذا الهيكل ما لم تنظم عمله وتعزز صلاحياته وتجعل منه

همزة الوصل المنتظمة بين الدول الاعضاء والامانة العامة، لا فقط عند الاعداد للاجتماعات والقرارات، وانما ايضا وبالاخص للامانة العامة تنفيذ القرارات. ونظرا لضعف هذا الهيكل، يصبح من الصعب على الامين العام القيام باعمال المتابعة. واستدراكا لهذا النقص، والى حين تعديل النظام الداخلي لمجلس الجامعة لضبط اساليب متطورة لمتابعة تنفيذ القرارات، يصبح من المتأكد النص في كل قرار، على صلاحيات محددة للامين العام تمكنه من القيام بأعمال المتابعة دون حرج سياسي او معوقات عملية.

اما في الجماعة الاوروبية، فان متابعة التنفيذ تعتمد على هيكليّة محكمة بحيث لا تستطيع اية دولة التنصل من التزاماتها دون ردع او عقاب. وتشترك في عمليات المتابعة في الجماعة الاوروبية كل من «اللجنة الاوروبية» و«هيئة المندوبين الدائمين» و«محكمة العدل للجماعات الاوروبية»، بالإضافة الى اجهزة الرقابة الداخلية للدول الاعضاء التي تضمن تطبيق القرارات الملزمة التي تتخذها الجماعة، اذ تعتبر هذه في مقام التشريعات والتراتب الداخلي لكل دولة، تنفذ قسرا عند الاقتضاء.

اما «اللجنة الاوروبية»، فتعتبر المتابعة من وظائفها الاساسية، وتعرف اللجنة عادة بكونها «حارسه المعاهدات المنشئة للجماعة»⁽⁵³⁾. فلها سلطة التحقيق داخل الدول الاعضاء، وفرض خطايا على الافراد خاصة في مجال المنافسة الاقتصادية الاوروبية. كما لها حق رفع دعوى امام المحكمة ضد اية دولة عضو تخل بالتزاماتها المترتبة على المعاهدات المنشئة او القرارات الملزمة لهيئات الجماعة وهي التي تبت في طلبات الدول في الاعفاء المؤقت او الجزئي من تطبيق بعض احكام القرار، وللجنة الاوروبية امكانيات ضخمة، فهي تعمل كما ذكرنا⁽⁵⁴⁾ بحوالي 14 000 موظف، وتعمل بلجان عديدة للمتابعة، قطاعية وشمولية، دائمة ومؤقتة، يحضرها بالإضافة الى موظف اللجنة، موظفون من الادارات المعنية في الدول الاعضاء وممثلون عن هيئة المندوبين الدائمين. وتستعين «اللجنة الاوروبية» «هيئة المندوبين الدائمين». وهذه كما ذكرنا هيئة تمثيلية للدول الاعضاء، تجتمع على مستويات مختلفة اعلاها مستوى المندوبين - وهم بدرجة سفراء - واجتماعاتها تكاد تكون دائمة، وتنتظر الهيئة في وسائل المتابعة، كما تحضر اجتماعات لجان المتابعة التي تشكلها «اللجنة الاوروبية»، وتساهم في ايجاد الحلول الملائمة لوضع قرارات الجماعة موضع التنفيذ.

ولعل الخاصية المميزة لنظام المتابعة في الجماعة الاوروبية هو وجود آلية قضائية لمراقبة تنفيذ القرارات. وهذا إجراء تكاد تنفرد به الجماعة الاوروبية عن سائر المنظمات الدولية الاخرى. وتبدأ الرقابة القضائية داخل الدول الاعضاء، حيث يجوز للأفراد، وللأشخاص الاعتباريين كالشركات والجمعيات وغيرها، رفع دعاوى ضد دولهم،

وكذلك ضد هيئات الجماعة، كلما اخلت هذه او تلك بالمعاهدات المنشئة او بالقرارات الملزمة للجماعة. علما ان في نظام الجماعة كما ذكرنا، تكون اغلب القرارات في المجالات الاندماجية نافذة مباشرة داخل الدول، بحيث تمنح حقوقا، وتضع التزامات على كاهل الجهات المنتفعة داخل الدول الاعضاء، مما يمكن هذه الجهات من رفع الدعاوى المباشرة امام المحاكم الداخلية المختصة لضمان حقوقهم والزام دولهم، او اية جهة اخرى معنية، بتنفيذ القرار. ويتمثل دور «محكمة العدل للجماعات الاوروبية» في النظر، عن طريق الدفع، فيما تعترض المحاكم الداخلية من مسائل تهم تقصير او صحة احكام المعاهدات المنشئة او قرارات الجماعة⁽⁵⁵⁾. فتكون بالتالي الجهة القضائية الوحيدة التي تفسر احكام المعاهدات والقرارات الاندماجية الاوروبية وتتثبت في صحتها، وذلك تحقيقا لوحدة التفسير والتطبيق بين دول الجماعة كافة. كما ان لمحكمة العدل للجماعات الاوروبية ايضا، اختصاص النظر في الطعونات الموجهة ضد قرارات «اللجنة الاوروبية» او مجلس الوزراء او الحكومات لخرقها للمعاهدات المنشئة، ويحق لكل من هيئات الجماعة، وللدول الاعضاء، وللخواص المعنيين رفع مثل هذه الدعاوى واحكام محكمة العدل هذه تقييد المحاكم الداخلية بانواعها، بما فيها المحاكم العليا. ونظام الرقابة القضائية هذا فعال في الجماعة الاوروبية. ففي سنة 1985 مثلا تلقت المحكمة 433 دعوى، واصدرت 255 حكما. بالاضافة الى ما تصدره من آراء استشارية بشأن صحة ما تعقده الجماعة من معاهدات مع الغير.

وعلى الرغم من الطابع الاقتصادي لنشاطات الجماعة، فان النزاعات المعروضة على المحكمة لا تخلو من السياسية. اذ يصعب في الحقيقة الفصل الكامل بين ما هو سياسي وما هو غير سياسي. الا ان المحكمة لما تكون هذه النشاطات قد نظمت بقانون، فانها تعمل على ضمان احترامه. وهذا يدعو الدول الاعضاء، اذا هي رأت ان الاوضاع السياسية لم تعد تتلاءم مع القواعد القانونية الموضوعية، ان تعدل هذه القواعد. وهذا يعني ان القانون لما يوضع في هذه المنظمة انما يوضع بقصد احترامه، والضمان الاساسي في ذلك، والرادع الحقيقي، هو القضاء. وما من شك ان الاخذ بالمتابعة القضائية في النظام العربي هو في الاوضاع الراهنة، من باب التفاؤل المفرط. غير ان بدائل الرقابة القضائية متعددة، ويمكن البدء بالبدائل الاكثر مرونة، والذي يحصر نظر القضاة في مجالات محددة، تعتبرها الدول العربية حيوية لصيانة نظام التعاون بكامله.

(9) دور الدول الاعضاء الاخرى في ضمان التنفيذ الفعلي للقرار من قبل دولة معينة : ان متابعة التنفيذ هي مسؤولية جماعية ملقاة على عاتق الدول الاعضاء كافة، وعليه فان من الاساليب التي قد تتبع لضمان التنفيذ من قبل دولة معينة هو تمكين الدول الاخرى من

صلاحيات المتابعة الفعلية لتنفيذ القرار. ومن وجهة النظر القانونية البحتة، يحق للدول الاعضاء عملاً بمبدأ المعاملة بالمثل، التحلل من تنفيذ التزاماتها المترتبة على القرار في علاقاتها مع الدولة التي تكون قد اخلت بما عليها من التزامات بمقتضى ذلك القرار. كما لها ايضاً، في حدود ما يسمح به الميثاق، اتخاذ تدابير ضد الدول المخلة، وقد تدرج هذه التدابير من الحرمان من حقوق محددة، الى الفصل من المنظمة، مروراً بالحرمان من التصويت في المنظمة، او التمثيل في بعض الهيئات او تعليق العضوية.

واذا اردنا المقارنة بين ما تعمل به الجامعة في هذا الخصوص، وبين ما تعمل به الجماعة الأوروبية، نرى ان الجماعة الأوروبية حاولت ان تنظم دور الدول الاخرى لردع او معاقبة الدولة المخلة بالتزاماتها تجاه المنظمة وحملها على احترام قواعد المنظمة وتنفيذ قراراتها. بينما اكتفت الجامعة بالنص على الحالة القصوى، وهي الفصل من المنظمة، اذا امعنت دولة ما في الاخلال بواجباتها المترتبة على الميثاق⁽⁵⁶⁾. ونعلم انه في التطبيق، لم تستخدم الجامعة هذا الاجراء، لانه من جهة لا يتناسب في اغلب الحالات مع حجم المخالفات، ومن جهة اخرى لا يحث الدولة المخالفة عن الكف عن الاخلال وانما يفصلها تماماً عن المنظمة بحيث تحرم المنظمة من عضوية الدولة بقدر ما تحرم الدولة من اطار المنظمة. وهذا مادعا الجامعة الى استخدام اجراء اخف، وهو تعليق العضوية. الا ان هذا الاجراء الاخير يبقى بدوره ثقيلًا، قد لا يتناسب مع الاخلالات الطفيفة لقرارات معينة.

وليس ثمة في الميثاق ما يمنع الجامعة من التدرج في سلم العقوبات، بحيث تستخدمها كأسلوب لحث الدول على تنفيذ القرارات، وعلى الخصوص حرمانها من الحقوق والمزايا السياسية والاقتصادية بعضها او كلها لحملها على العدول عن ممارساتها والكف عن اخلالها بالقرار.

اما في الجماعة الأوروبية، فبالإضافة الى ما تتخذه هيئات الجماعة التمثيلية، وعلى الخصوص «مجلس الوزراء» من اجراءات ضد الدولة المخلة، يجوز لاية دولة رفع دعوى امام المحكمة ضد اية دولة اخرى ترى انها تخل باحكام المعاهدات المنشئة، او بالقرارات الملزمة التي تتخذها الجماعة. كما ان الطبيعة الاقتصادية لنشاطات الجماعة تساعد فعلاً على ايجاد التكافؤ بين مخالفات الدولة والاجراءات المتخذة ضدها، اذ يكفي ان تحرم الدولة من الحقوق والمزايا التي تقرها الجماعة في قطاع معين لردعها فعلاً وجبرها على الكف عن الاخلال وتنفيذ القرار تنفيذاً كاملاً وسليماً.

(10) دور الافراد في الزام دولهم بتنفيذ قرارات المنظمة : هنا تختلف الجماعة الأوروبية تمام الاختلاف عن جامعة الدول العربية. والحقيقة انها تتميز ايضاً في هذا عن سائر المنظمات الدولية⁽⁵⁷⁾. فقرارات الجماعة الأوروبية، بخلاف قرارات الجامعة، تكون نافذة مباشرة

داخل الدول الاعضاء. وهي في معظمها غير موجهة للدول الاعضاء، وانما للأشخاص الطبيعيين والمعنويين داخل دول الجماعة. اما قرارات الجامعة فكلها، في علمنا، موجهة للدول فقط. وهي لا تقر للأفراد داخل هذه الدول حقوقا معينة ولا تضع على كاهلها التزامات مباشرة. وبالتالي، فلا يجوز للفرد العربي، شخصا طبيعيا كان او معنويا، التمسك بها سواء امام القضاء الداخلي، او امام سلطات دولته، او امام مجالس الجامعة. اما في الجماعة الاوروبية، فالحالة على خلاف ذلك تماما، اذ يجوز للفرد، داخل دول الجماعة، التمسك بما له من حقوق يستمدّها من المعاهدات المنشئة او القرارات الاندماجية للمنظمة، وضمان تنفيذها داخل دولته، بالدعوى القضائية عند الاقتضاء. وضمانا لتطبيق رقابة الافراد هذه على تنفيذ القرارات، تقوم الجماعة باصدار جريدة رسمية تنشر فيها قراراتها. ومنذ 1974، تم التأكيد على ضرورة دعم الاعلام القانوني داخل الجماعة، مما ييسر على الافراد معرفة ما تمنحهم الجماعة من حقوق ومزايا تجاه دولهم وتجاه هيئات الجماعة، وذلك لتشركهم في عمليات المتابعة لتنفيذ سياسات الجماعة في المجالات الاندماجية.

الخلاصة

يتبين من كل ما تقدم ان التطور الحاصل في نظام الجماعة الاوروبية فيما يتعلق بتنفيذ القرارات يمكن ان يساعد جامعة الدول العربية في تصور اساليب تساعد على ضمان تنفيذ قراراتها. فالتباين ليس جوهريا، ولا يعزى الى اختلاف طبيعة نشاطات كل من المنظمين، انما هو يعزى بالاساس لدى الجامعة الى غياب الارادة السياسية من جهة، ومن جهة اخرى الى فقدان تصور علمي مدروس لنظام تنفيذ القرارات ومتابعة التنفيذ تقبل به الدول الاعضاء في الجامعة. ونجد في الجدول التالي تلخيصا للمفارقات بين المنظمين في كل العوامل المؤثرة في تنفيذ القرار داخل كل منها :

العوامل المؤثرة في تنفيذ القرار	جامعة الدول العربية	الجماعة الاوروبية
(1) الجهة التي تقترح مشاريع القرارات	الدول الاعضاء	اللجنة الاوروبية
(2) اجراءات الاعداد السياسي لمشروع القرار	مجلس الجامعة	سلسلة من المجالس و فرق العمل.
عمليات الاستشارة	اختيارية	وجوبية ومتعددة
(3) الصياغة النهائية لنص القرار	مكتب المجلس في كل دورة (بالاستعانة بالامانة العامة)	اللجنة الاوروبية وحدها (مع اتباع نماذج مسبقة)

يتبع

4) تنوع القرارات	نوع واحد.	اربعة انواع تندرج في الزاميتها وتختلف بحسب الجهات الموجهة اليها
5) الاغلبية المشروطة لاختذ القرار	الاجماع لالزام الجميع.	تنوع الاغليات بحسب اهمية الموضوع، مع اعتماد اغلبية الدول الاعضاء كقاعدة عامة، والاعلية المرجحة في المسائل الهامة التي تحددها المعاهدات المنشئة حصرا.
6) البحث عن تراضي الاطراف قبل التصويت	غير منظم	منظم. كان وجوبيا (1966-1986) ثم اصبح اختياريا. حق اللجنة الاوروبية في سحب مقترح القرار لغرض تعديله كلما ثار خلاف هام بشأنه.
7) التحفظ على بعض احكام القرار	جائز على ان يكون عند الاعلان عن القرار وليس لاحقا.	غير جائز
8) الاعفاء المؤقت أو الجزئي عن تنفيذ القرار	غير وارد في الانظمة ويستخدم نادرا في التطبيق.	جائز ومنظم
9) التصديق اللاحق على القرار	غير مشروط لنفاذ القرار.	غير مشروط لنفاذ القرار
10) الجهات المكلفة بعمليات الاشراف ومتابعة تنفيذ القرارات	الامانة العامة، وما قد يرد في القرار من اساليب اضافية.	اللجنة الاوروبية، هيئة المندوبين الدائمين، المحاكم الداخلية للدول الاعضاء، ومحكمة العدل للجماعات الاوروبية.
11) دور الدول الاخرى لضمان التنفيذ الفعلي للقرار من قبل دولة معينة	اجراء واحد هو الفصل، وهو غير متناسب عموما مع حجم الاختلال.	اجراءات متعددة، ومتدرجة، ومتناسبة مع حجم الاختلال.
12) دور الافراد في الزام دولهم بتنفيذ قرارات المنظمة	غير وارد	جائز ومنظم عن طريق الدعوى القضائية.

الهوامش

- (1) تطلق عبارة الجماعة الأوروبية La Communauté Européenne - بالمفرد - على التنظيم الأوروبي بكامله المنبثق عن المعاهدات المنشئة للجماعات الأوروبية الثلاث والشامل لأوجه التعاون السياسي بين دول الجماعة الاثني عشر.
- (2) أما عبارة الجماعات الأوروبية Les Communautés Européennes - بالجمع - فتطلق على الجماعات الثلاث التي أنشئت بمقتضى معاهدة باريس (1951/4/18) فيما يتعلق بالجماعة الأوروبية للفحم والصلب (C.E.C.A) ومعاهدي روما (1957/3/25) المنشئين للجماعة الاقتصادية الأوروبية (C.E.E) والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية Euratom. أما تعبير الجماعة الاقتصادية الأوروبية، فيدل كما هو مبين على جماعة واحدة من الجماعات الثلاث وهي أهمها، ويعبر عنها أيضا بالسوق الأوروبية المشتركة. وقد وُحِّدَت معاهدة بروكال (1965/4/8) بين الجماعات الثلاث وأنشأت بينها أجهزة مشتركة هي «اللجنة الأوروبية» و «المجلس الوزاري» و «محكمة العدل للجماعات الأوروبية» و «دائرة المحاسبات».
- (3) تكون للجماعة الأوروبية، فيما يسمى بالمجال الاندماجي Le Domaine Communautaire صلاحيات وضع السياسات وتقريرها وتنفيذها، بما في ذلك التمويل ومراقبة الحسابات وقض المنازعات، التي تنشأ بشأنها بين الدول الأعضاء أو بين الدول وهيئات الجماعة أو بين الدول والأفراد أو بين الأفراد وهيئات الجماعة. ويشمل المجال الاندماجي الفلاحة والطاقة والصناعة والبحث والبيئة والمسائل الاجتماعية وتوازن الجهات، والتجارة الخارجية، والاتحاد الاقتصادي والنقدي، وغيرها. وتشغل «اللجنة الأوروبية» وحدها، وهي الجهاز التنفيذي الأساسي في الجماعة، 11 000 موظفا، بالإضافة الى 2 900 موظف يعملون في المركز المشترك للبحث، يضاف اليهم 1 900 موظف للسكربتارية العامة للمجلس الوزاري و 2 900 موظف لسكربتارية البرلمان الأوروبي. وتبلغ ميزانية الجماعة الأوروبية 28,4 مليار من وحدة الحساب الأوروبية ECU، سنة 1985. وتساوي الوحدة 7 فرنك فرنسي تقريبا. وبالإضافة الى مساهمات الدول الأعضاء، يعتمد في تمويل الميزانية على دخل مستقل للجماعة، يتمثل في توظيف نسب على الدخل المتأتي من حقوق الجمارك وعلى الواردات الفلاحية من غير الدول الأعضاء، وعلى الأداء على القيمة المضافة في الدول الأعضاء. أما محكمة العدل، فلها نشاط مكثف، بحيث مثلاً، بالنسبة الى سنة 1985، تلقت 433 دعوى، وأصدرت 255 قراراً، وعدد كبيراً من الفتاوي. أما «اللجنة الأوروبية»، فقد عرضت في نفس السنة 694 مقترحاً لمشاريع قرارات على المجلس الوزاري، وعقد هذا الأخير خلال السنة ذاتها 75 دورة.
- (4) انظر على وجه الخصوص تقرير اللكسمبورغ بتاريخ 1970/10/27، وبيان كوينهاجن لرؤساء الدول والحكومات في المجموعات الأوروبية بتاريخ 1973/7/23، وتقرير وزراء الخارجية حول الاتحاد الأوروبي، قدم بلندن بتاريخ 13 أكتوبر 1981 والاعلان الخاص بالاتحاد الأوروبي سنة 1983. Acte Unique Européen، عرض للتوقيع في كل من اللكسمبورغ (1986/2/17) ولاهاي (1986/2/27)، وتم التصديق عليه من قبل الدول الأعضاء كافة، ما عدا ايرلندا التي علّق فيها التصديق نتيجة لدعوى قضائية رفعها أحد المواطنين الايرلنديين بشأن دستورية الاجراءات التي اتبعت في التصديق على الوثيقة. ولذا أجل تاريخ بدء النفاذ الذي كان مقرراً في 1987/1/1.
- (5) اللجنة الأوروبية La Commission Européenne هي الجهاز «المحرك الرئيسي» للجماعة

الأوروبية، ويقوم بالتصرف في شؤون الجماعة، وصلاحياتها الأساسية ليست التنفيذ، وإنما وضع مقترحات القرارات في ضوء السياسات التي يقرها المجلس الوزاري. وتتألف اللجنة من 17 عضواً، تختارهم الدول الأعضاء «باتفاق» بينهم على أساس الكفاءة والحياد، وتعمل اللجنة بصفة جماعية، ولا تتلقى أية تعليمات من الدول الأعضاء. وهي متضامنة في مسؤولياتها أمام البرلمان الأوروبي.

(6) مجلس يختص بسلطة القرار في المجالات الاندماجية للجماعة الأوروبية، ويجتمع على مستوى الوزراء، وتتغير تركيبته بحسب المواضيع المدرجة في جدول الأعمال، ومنذ اجتماع رؤساء الدول والحكومات في باريس، في 9 ديسمبر 1974، أعطي لوزراء الخارجية المجتمعين في المجلس صلاحية التنسيق بين مختلف الاجتماعات الوزارية المتخصصة. ويجب أن يميز المجلس الوزاري عن «المجلس الأوروبي»، وهذا الأخير يجتمع على مستوى رؤساء الدول والحكومات للدول الأعضاء في الجماعة، ويعتبر تنظيم الاجتماعات القمة، وبدأ هذا التنظيم في 1974/12/9. وانتهت بلورته باعتماد الوثيقة الموحدة لأوروبا في 1986/2/17، وتنصب اختصاصاته على التعاون السياسي.

(7) المادة 149 من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية، وتؤخذ فيما يلي كمثال في ذكر الأحكام القانونية، علماً وأن هذه الأحكام متشابهة بين الجماعات الثلاث.

(8) هيئة المندوبين الدائمين Comité des Représentants Permanents وتعرف بالاختصار - CO.RE. PER - هي هيئة متفرعة عن المجلس الوزاري تساعد في القيام بمهامه، وتضم الممثلين الدائمين للدول الأعضاء لدى الجماعة الأوروبية، وهي أداة للتنسيق بين سياسات الدولة الواحدة في مختلف القطاعات، وتساعد المجلس الوزاري في البحث عن توافق الآراء بين الدول الأعضاء حول المسائل ذات الطابع السياسي كما تتابع تنفيذ قرارات المجلس. وتجتمع الهيئة بصورة شبه دائمة.

(9) المادة 149 من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية.

(10) المادة 3 من النظام الداخلي لمجلس الجامعة والمادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

(11) المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الجامعة - فقرة 3 -.

(12) المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الجامعة - فقرة 4 -.

(13) بالفرنسية : La Procédure de Communication، وقد أكدت اللجنة الأوروبية في تقرير لها إلى المجلس والبرلمان بتاريخ 1981/10/14، على أهمية هذا الاجراء لتحقيق سياسة التوافق التي اعتمدها الجماعة بداية من 1975/1/1.

(14) يمثل البرلمان الأوروبي شعوب الجماعة الأوروبية، ومنذ 1979، أصبح انتخاب أعضائه مباشراً، وتكون اللجنة الأوروبية مسؤولة جماعياً أمامه وله اصدار لائحة لوم ضدها.

(15) عملاً بقرار اتخذ المجلس الأوروبي (رؤساء الدول والحكومات) في 1980/12/2، بناء على التوصيات التي تضمنها تقرير الخبراء المعروف باسم تقرير الثلاثة (خبراء) Rapport des Trois.

(16) المادة 16 من النظام الداخلي المؤقت للمجلس الوزاري.

(17) الذي يقدر بـ 600 موظف تقريباً، بينما يبلغ عدد موظفي اللجنة 13 900 (سنة 1985).

(18) بشأن تطوير أساليب عمل مجلس الجامعة، 1985، 1986.

(19) المادة 10.

- (20) في حدود ما أقر به الميثاق. ففيما عدا بعض القرارات في مسائل محددة، كشؤون الموظفين الميزانية والمسائل الاجرائية، وكذلك التوسط في الخلافات بين الدول الأعضاء المتنازعة، لا يكون القرار ملزماً الا للدول التي تقبله.
- (21) في الأنظمة الداخلية للجان.
- (22) Les Recommandations - وتأخذ في المجموعة الأوروبية للطاقة الذرية تسمية «الآراء» (Avis)، المادة 161 من المعاهدة المنشئة.
- (23) بالفرنسية La Société des Nations انشئت سنة 1919، وهي الهيئة العالمية السابقة للام المتحدة.
- (24) اعتمد ميثاق الجامعة في 1945/3/22، أي قبل الاتفاق على الصيغة النهائية لميثاق الامم المتحدة.
- (25) المادة 7 من الميثاق.
- (26) المادة 5 من الميثاق.
- (27) المادة 6 من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول جامعة الدول العربية، التي وافق عليها مجلس الجامعة في 1950/4/13. ويتكون مجلس الدفاع المشترك من وزراء الخارجية ووزراء الدفاع الوطني للدول الاعضاء او من ينوبون عنهم.
- (28) المادة 12 من الميثاق.
- (29) المادة 16 من الميثاق.
- (30) وهي القاعدة العامة، وترد في المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الجامعة.
- (31) المادة 19 من الميثاق.
- (32) دعوة المنظمات الدولية لحضور جلسات معينة لمجلس الجامعة ولجانه (المادة 4)، النظام الداخلي لمجلس الجامعة). ادراج مسائل في جدول اعمال الدورات غير العادية اضافة الى المسائل التي عقدت الدورة من اجلها (المادة 7 من النظام). تعديل بعض المسائل المدرجة في جدول الاعمال بالحذف او الاضافة اثناء الدورة (المادة 9).
- (33) مثال مخالفة قرار رئيس الدورة (المادة 13) من النظام الداخلي. التصويت على قرارات وقف الجلسة او تأجيلها او تأجيل المناقشة في موضوع او اقفال باب المناقشة.
- (34) المادة 6 من الميثاق. علماً وان معاهدة الدفاع المشترك، في المادة 12، قد تفيد ان اختصاص النظر في هذه القرارات يعود الى مجلس الدفاع المشترك، وبالتالي تكون القرارات في هذا المجال بثلي الدول الاعضاء.
- (35) المادة 18 من الميثاق.
- (36) المادة 148 فقرة 1 من المعاهدة المنشئة للمجموعة الاقتصادية الأوروبية.
- (37) الموصوفة La Majorité Qualifiée المادة 148 فقرة 2 من المعاهدة المنشئة للجمعية الاقتصادية الأوروبية، كما تم تعديلها فيما بعد اثر انضمام دول الى المجموعة.
- (38) انظر الفقرة 4، الهوامش.
- (39) صدر اتفاق الكسمبورغ - وهو في شكل بيان للمجلس الوزاري - بتاريخ 1966/1/29.
- (40) تعمل به بالاضافة الى الجامعة الأوروبية، اغلب المنظمات المتخصصة ذات الطابع الاقتصادي والفني القائمة في اطار الامم المتحدة او في اطار المنظمات الاقليمية.
- (41) راجع التقارير السنوية عن اعمال الجماعة، انتي تعدها اللجنة الأوروبية.
- (42) تقرير لجنة الثلاثة، 1980، تقرير وزراء الخارجية عن الاتحاد الأوروبي، 1981، بيان اللجنة الأوروبية في 1981/12/16.
- (43) المادة 6 من الوثيقة.

- (44) اتفاقية فينا لقانون المعاهدات المبرمة في 23/5/1969 ، والتي دخلت حيز النفاذ منذ 1981 وعدة دول عربية اطراف فيها.
- (45) المادة 7 من الميثاق.
- (46) ويستند هذا الحكم الى مبدأ حسن النية ، اذا لا يقبل ان ترضى دولة بالقرار ثم تعلن عن تحفظ على بعض احكامه يجعلها متحللة في الفعل من القرار ككل.
- (47) ويستند هذا الحكم الى مبدأ المعاملة بالمثل ، اذا لا يجوز لدولة ان تعدل القرار من جانب واحد دون ان يترك للدول الاخرى الحق في اعادة النظر في التزاماتها المترتبة على القرار.
- (48) المادة 226.
- (49) المادة 109.
- (50) راجع اتفاقية فينا لقانون المعاهدات ، بتاريخ 1969/5/23 .
- (51) المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الجامعة.
- (52) المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الجامعة.
- (53) انظر : «Bardienne des Traités» (Les Dossiers de l'Europe, 1986, No. 11,p.3).
- (54) انظر هامش رقم 2.
- (55) ويسمى هذا كله القانون الاندماجي الاوروبي Le Droit Communautaire Européen .
- (56) المادة 18 من الميثاق.
- (57) الا في مجالات محددة كحقوق الانسان ، على صعيد «مجلس اوروبا» ، وعلى صعيد منظمة الدول الامريكية ، في النص على الاقل.

المصادر

- الامانة العامة لجامعة الدول العربية
- 1985 المعاهدات والاتفاقيات . تونس : شركة فنون الرسم والنشر والصحافة .
-
- 1984 المنظمات العربية المتخصصة - معلومات اساسية ، ووثائق التأسيس . تونس : شركة فنون الرسم والنشر والصحافة .
-
- 1983 المنظمات العربية غير الحكومية . تونس : مركز التوثيق والمعلومات .
-
- 1987 مؤثرات القمة العربية ، قراراتها وبياناتها ، 1946 - 1985 . تونس : مركز التوثيق والمعلومات .
- الدقاق ، م . س .
- 1981 التنظيم الدولي . الاسكندرية .

- شعبان، ص. 1985 قانون المنظمات الدولية. تونس : المطبعة الرسمية.
- شكري، م.ع. 1973 التنظيم الدولي العالمي بين النظرية والواقع. دمشق : دار الفكر.
- شهاب، م. 1974 المنظمات الدولية. القاهرة.
- عامر، ص. 1984 قانون التنظيم الدولي : النظرية العامة. القاهرة : دار النهضة العربية.
- مركز دراسات الوحدة العربية 1983 جامعة الدول العربية : الواقع والطموح. بيروت.

الاصدارات الخاصة لمجلة العلوم الاجتماعية

تعلن «مجلة العلوم الاجتماعية» عن توفر الاصدارات الخاصة التالية :

- 1- القرن الهجري الخامس عشر
- 2- العالم العربي والتقسيم الدولي للعمل
- 3- النضج الخلقي عند الناشئة بالكويت
- 4- يياجيه

سعر العدد دينار كويتي واحد

Means of Implementing Decisions in the Arab League and the European Economic Community: A Comparative Study

al-Sadek Sha'ban

The main purpose of this study is to compare the means through which the Arab League and the European Economic Community (EEC) implement their resolutions and decisions. The study explains in some detail the nature of the obstacles which influence the execution of the Arab League's decisions, as compared to the highly effective performance of the EEC in this regard. This comparative analysis ends with some specific suggestions which may ensure a higher degree of efficiency when it comes to the implementation of decisions made by the various organizations of the Arab League.