

الفصل الخامس

النظام القانوني لمجلس التعاون
لدول الخليج العربية

obeikandi.com

المبحث الأول

أهداف المجلس وعضويته

يعد بيان الرياض في ٤ فبراير ١٩٨١ ، الصادر عن وزراء خارجية الدول الست ، ثم بيان الدول الست نفسها ، إعراباً رسمياً عن انصراف نية الدول الست إلى إقامة مجلس التعاون لهذه الدول . أما المجلس نفسه فقد قام رسمياً ، منذ توقيع زعماء الدول الست في اجتماعهم في أبو ظبي يوم ٢٥ مايو ١٩٨١ ، على النظام الأساسي للمجلس^(١).

ونصت المادة الثانية من النظام الأساسي على أن يكون مقر المجلس مدينة الرياض . وقد أكد السيد د / عبد الله بشاره أمين عام مجلس التعاون - على المساواة التامة بين الدول الأعضاء ، مشيراً إلى أن وجود مقر المجلس بالرياض لا يعطى السعودية صوتاً أقوى من بقية الأعضاء^(٢) ويقضى النظام الأساسي بأن تعقد اجتماعات مجلس التعاون في دولة المقر ، وله أن يجتمع في أي من الدول الأعضاء^(٣).

(١) مثبت بقسم الوثائق في نهاية هذه الدراسة .

(٢) انظر وثائق التعاون الصادرة عن وكالة الأنباء القطرية مرجع سابق ص ٦١ .

(٣) المادة الثالثة ، وتطبيقاً لذلك انعقدت الدورة الثالثة للمجلس الأعلى في المنامة ، كما انعقدت الاجتماعات الوزارية وما دونها ، والجان ، في مختلف عواصم أعضاء المجلس .

أهداف المجلس (١) :

المجلس أربعة أهداف أساسية هي :

تعميق صلات التعاون القائمة بين الشعوب في مختلف المجالات ،
وتحقيق التنسيق والتكامل والترابط بين الدول الأعضاء في جميع الميادين ،
بما يؤدي في النهاية إلى وحدتها ، ووضع أنظمة مماثلة في مختلف الميادين
بما في ذلك الشؤون الاقتصادية والتجارية والجمارك والمواصلات والتعليمية
والثقافية والاجتماعية والصحية والأعلامية والسياحية والتشريعية والإدارية
وأخيراً دفع عجلة التقدم العلمي والتقني في مجالات الصناعة والتعدين والزراعة
والثروات المائية والحيوانية ، وإنشاء مراكز بحوث علمية ، وإقامة مشاريع
مشتركة ، وتشجيع تعاون القطاع الخاص .

ونلاحظ أن النظام الأساسي قد وضع هذه الأهداف نصب أعين
الأعضاء ، لكنه لم يوضح المبادئ الواجب اتباعها في سبيل تحقيق هذه
الأهداف ، مثلما تفعل الوثائق المنشئة لتنظيمات مماثلة . ولكننا يمكن أن
أن نستخلص من تصريحات المسؤولين في المجلس وزعماء الخليج ودساتير
الأعضاء تمسكهم بعدد من المبادئ الهامة : أولها المساواة في السيادة ،
وتسوية المنازعات السلمية ، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية ، والائتماء
الكامل للعروبة والتنظيمات العربية ، والتمسك بسياسة عدم الانحياز ،
ونبذ الأحلاف والقواعد .

العضوية في مجلس التعاون :

تنص المادة الخامسة من النظام الأساسي على أن المجلس يتكون من
الدول الست التي اشتركت في اجتماع ووزراء الخارجية في الرياض يوم

(١) المادة الرابعة .

٤ فبراير ١٩٨١ . والمواثيق المنشئة لمنظمات من هذا النوع تشير عادة إلى طائفة الدول المؤسسة للمنظمة ، وتفتح الباب « لانضمام » أعضاء جدد ، وفقا لشروط وإجراءات وأوضاع تقررها

فميثاق الجامعة العربية مثلاً يشترط في الدول الراغبة في الانضمام بعد تأسيس الجامعة في ٢٢ مارس ١٩٤٥ م ، أن تكون عربية ومستقلة (١) وأن يقرر مجلس الجامعة مدى استيفاء الدولة الطالبة لشرطي العروبة والاستقلال بقرار إجماعي .

كذلك تنص معاهدة روما المنشئة للسوق الأوروبية المشتركة على أن كل دولة أوروبية تستطيع طلب العضوية في السوق ، وتقدم طلبها إلى المجلس الذي يصدر قراره بالاجتماع بعد أخذ رأى اللجنة (٢) .

وتحديد أعضاء المجلس بالاسم دون فتح العضوية لغيرها بشرط أوضاع معينة يعنى أن عضوية مجلس التعاون مغلقة على الدول الست . كما لا يجوز الانسحاب منه أو قيام عوارض تسقط العضوية وغيرها مما نصادفه من أحكام في مواثيق المنظمة الاقليمية والعالمية .

وقد أثار قصر العضوية على الدول الست بالاسم تساؤلات عديدة حول ما إذا كان الأعضاء ينوون إعادة النظر في هذا الحكم ، أم أن المجلس بهذا الشكل تكتل سياسى أو عسكرى لا يتسم بالمرونة . لذلك أكد جميع زعماء مجلس التعاون وأمينه العام في مناسبات عديدة على أن المجلس ليس تكتلا

(١) انظر المادة الأولى من ميثاق الجامعة . راجع في شرح مفهوم وتطور شرطي العروبة والاستقلال د. محمد السعيد الدقاق ، التنظيم الدولى ، بيروت ١٩٨١ ، ص ٣٩٠ وما بعدها . وقد طبقت الجامعة شرط الاستقلال بشكل مرن .

(٢) المادة (٢٣٧) من معاهدة روما لعام ١٩٥٧ . وقد تسببت معارضة فرنسا لدخول بريطانيا إلى إعاقتها مرتين ١٩٦٣ ، ١٩٦٧ م .

سياً أو عسكرياً أو أمنياً ، وليس موجهاً ضد أحد ، وإنما هو محاولة لتجسيد معالم التآمل ومقومات الاندماج وتوثيق عرى التعاون بين أعضائه (١)

أما بالنسبة لعضوية مجلس التعاون ، وما تردد عند إنشاء المجلس من أنه استبعد دولا معينة مثل العراق وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، فقد صدرت تصريحات عديدة توضح ذلك ، فضلا عن أننا سبق أن أشرنا إلى تصريح الرئيس الصومالي بأن المجلس رفض طلبا تقدم به الصومال للانضمام .

فقد أوضح وزير الخارجية السعودي (٢) أنه إذا تماثلت أوضاع وقوانين دول أخرى غير الأعضاء مع دول مجلس الخليج ، قلما مانع من أن تنضم هذه الدول للمجلس .

وكان الملك فهد (حين كان وليا للعهد) قد أوضح في رده على سؤال حول عضوية المجلس (٣) بأن أعضاء المجلس تربطهم علاقات خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة ، ولذا كان التنسيق والتشاور بينهما موجودا ومعروفا منذ القدم ، مما جعل من الطبيعي والضروري تشكيل المجلس ليكون الاطار التنظيمي الجامع لمواصلة العمل بشكل علمي وجاد .

(١) راجع على سبيل المثال ، في صدد تأكيد هذه المعاني جميعاً تصريحات وزير الخارجية الكويتي ، وتأكيدات وكيل الخارجية السعودية للسفراء العرب . وتصريحات زعماء دول الخليج ، ووزراء الخارجية والمسؤولين وأمين عام المجلس ، في وثائق مجلس التعاون . مرجع سابق ص ٥٨ و الكويتية يوم ١٧/٢/١٩٨١ . العدد ٣١٤٩ . ورده على سؤال مباشر حول مدى اعتبار المجلس محورا ضد بعض دول المنطقة . انظر كلمة رئيس الامارات العربية المتحدة في افتتاح المجلس الوطني الاتحادي ، وتأكيد على أن المجلس ليس تكتلا أو محورا ضد أحد : السياسة الكويتية ٢٩/١٢/١٩٨١ العدد ٤٨٥١ .

(٢) تصريحات الأمير سعود الفيصل لمجلة (المجلة) السعودية في ٤ أبريل ١٩٨١ م .

(٣) من حديث للصحافة يوم ١٤/٢/١٩٨١ م أوردته وثائق مجلس التعاون « وكالة الأنباء القطرية عام ١٩٨٢ مرجع سابق ص ١١٩ .

وأشارت مصادر مؤتمر القمة الإسلامية في الطائف عام ١٩٨١ م ، إلى أن العراق لم يكن ضمن الدول المؤسسة لمجلس التعاون ، لأنه كان مشغولاً بحربه مع إيران ، ولم يكن من الحكمة لإدخال العراق في المجلس ، حتى لا يظهر بمظهر المتحالف العربي ضد إيران وبسبب الحرب ، وبذلك يستهدف أعضاء المجلس جميعاً للرد الإيراني ، خصوصاً وأن إيران حذرت من مثل هذا التجمع الذي يشمل العراق ، واتهمت حينذاك الدول العربية بمساندة العراق . مما سيضطرها إلى توسيع دائرة الحرب ومسرح العمليات (١) . ولذلك يرى بعض المراقبين أن دول الخليج المنشئة لمجلس التعاون تجنبت الحديث عن الطابع الدفاعي والأمني والعسكري ، وأكدت على طابعه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، وهذه كانت أكثر وضوحاً في تصريحات المسئولين في الكويت والبحرين فضلاً عن تركيزهم على أن المجلس ليس موجهاً ضد أحد (٢) .

وعندما سئل رئيس دولة الامارات العربية لماذا اقتضت عضوية المجلس على الدول الست وهل ستقبل عضوية دول أخرى ؟ تحدث بشكل عام في الإجابة على هذه النقاط ضمن أسئلة أخرى (٣) .

كذلك أجاب ولي العهد رئيس الوزراء الكويتي عن سؤال مماثل بأنه لا يستطيع أن يتنبأ بالمستقبل (٤) . وفيما يتعلق بموقف العراق من المجلس ، قال

-
- (١) راجع على سبيل المثال جريدة السياسة الكويتية ٢٨ / ١ / ١٩٨١ م .
 (٢) انظر على سبيل المثال تصريح السيد / عبد العزيز حسين وزير الدولة الكويتي لشئون مجلس الوزراء - نشرته المجتمع يوم ٢٧ / ١ / ١٩٨١ م . وكذلك التصريحات الكثيرة لكافة زعماء الخليج في الصحافة الخليجية بلا استثناء بشكل مكثف وملفت للنظر .
 (٣) راجع حديث الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان مع جريدة الاتحاد بتاريخ ٢٢ / ٥ / ١٩٨١ العدد ٣٩٧٩ .
 (٤) راجع تصريحاته للقبس في يوم ١٧ / ٢ / ١٩٨١ م . العدد ٣١٤٩ .

إن العراق كان على علم بخطوات قيام المجلس ، وأنه بارك هذه الخطوات ، وأن أعضاء المجلس على اتصال مستمر بالعراق للتعاون معه في جميع الميادين (١)

أما عمان (٢) فترى أنه ليس بمقدور أى دولة أخرى حالياً الانضمام للمجلس ولكن قد يحدث ذلك في المستقبل . وليس ضرورياً الآن زيادة حجم المجلس ، حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الأخرى - من الناحية السياسية والاقتصادية والأمنية - لا تتماثل في الوقت الحاضر مع الظروف التي تسود الدول الأعضاء في المجلس على الأصعدة المذكورة . وإذا حدث تحول في ظروف تلك الدول فلا يستبعد دخولها المجلس .

وسئل رئيس الجمهورية العربية اليمنية (٣) إذا كانت بلاده تسعى للدخول بمجلس التعاون فاكتمنى بالقول بأن التعاون بين الأشقاء في الخليج قائم .

(١) تصريحات ولي العهد ورئيس الوزراء الكويتي للقيس في ١١/٢/١٩٨٢ م . العدد ٣٥٠٣ وراجع أيضاً في نفس المعنى الأبريرفر البريطانية والرأى العام الكويتية يوم ١٩٨١/٢/٢ .

(٢) راجع حديث وزير الدولة العماني للشئون الخارجية - نشرته الوطن الكويتية في ٢١/٤/٨٢ العدد ٢٥٨٣ .

(٣) السياسة الكويتية ١٤/٢/١٩٨٢ م ، العدد ٤٩٧ .

المبحث الثاني

الهيكـل التنظيمي للمجلس (١)

يتكون المجلس من الأجهزة الرئيسية التالية :

— المجلس الأعلى ، وتتبعه هيئة تسوية المنازعات .

— المجلس الوزاري .

— الأمانة العامة .

ولكل من هذه الأجهزة إنشاء ما تقتضيه الحاجة من أجهزة فرعية .

١ - المجلس الأعلى :

يتكون المجلس الأعلى من رؤساء الدول الأعضاء ، ورئاسته دورية حسب الترتيب الهجائي لأسماء الدول . ويجتمع في دورتين عاديتين كل سنة ، ويجوز عقد دورات استثنائية بناء على طلب أى من الأعضاء وتأييد عضو آخر . ويعقد المجلس دوراته في بلدان الدول الأعضاء ، ويحدد الأمين العام للمجلس تاريخ بدء الدورات . كما يقترح موعد انتهائها (٢) .

وقد جرت العادة على عقد اجتماع واحد سنوى دورى ، وكانت

(١) المادة (٦) من النظام الأساسى لمجلس التعاون .

(٢) المادة (٤) من النظام الداخلى للمجلس الأعلى . ويلاحظ أن تحديد بدء الدورات وانتهائها من اختصاص الرؤساء انفسهم فى المنظمات الإقليمية المماثلة .

الدورة الأخيرة هي الثابتة في نوفمبر ١٩٨٧ في الرياض^(١) ، ولم يعقد دورات استثنائية . وتعقد في كل العواصم بالتناوب .

ويكون انعقاد المجلس الأعلى صحيحاً إذا حضره رؤساء ثلثي الدول الاعضاء (٤ من ٦ دول) . ويتخذ قراراته في المسائل الموضوعية باجماع الدول الأعضاء الحاضرة المشتركة في التصويت ، وفي المسائل الإجرائية بالأغلبية . وعلى العضو الممتنع عن التصويت أن يسجل عدم التزامه بالقرار^(٢) هذا النص الذي يقسم المسائل إلى موضوعية وإجرائية بمائل أحكام ميثاق الأمم المتحدة^(٣) . فإذا طبقنا الأحكام العامة في تفسير الأحكام المماثلة يكون للمجلس الأعلى سلطة تحديد المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية . ويكون قراره في هذه الحالة قراراً متعلقاً بمسألة موضوعية ، أى يتطلب توفر الاجماع المشار إليه .

وقد تحوط واضعو نظام المجلس الأعلى لعدم إلزام العضو الممتنع عن التصويت بالقرار ، فأتاح له أن أن يسجل عدم التزامه به . وواضح أن الامتناع عن التصويت لا يجوز إلا في المسائل الاجرائية * لأن القرار في المسائل الموضوعية لا يصدر إلا بإجماع الحاضرين المشتركين في التصويت . ومعنى هذا أن القرار في المسائل الموضوعية والاجرائية على السواء ليس ملزماً إلا لمن يقبله ، وبذلك لا يفرض قرار الأغلبية على الأقلية . كما هو الحال في ميثاق الأمم المتحدة . وهذا الوضع شبيه بنظام التصويت في جامعة

(١) كانت الدورة الأولى في أبوظبى ، والثانية في الرياض (١٩٨١) والثالثة في المنامة (١٩٨٢) والرابعة في الدوحة (١٩٨٣) والخامسة في الكويت (١٩٨٤) والسادسة في مسقط (١٩٨٥) والسابعة في أبوظبى (١٩٨٦) والثامنة في الرياض (١٩٨٧) راجع البيانات الختامية في مطبوعات الأمانة العامة الدورية .

(٢) المادة ٥/٢ من النظام الداخلى للمجلس الأعلى .

(٣) انظر المادتين ١٨ ، ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة .

الدول العربية^(١) ، ولكن بأسلوب مختلف ، إذا لم يميز ميثاق الجامعة بين طائفتي المسائل الموضوعية والاجرائية . ولكن تقرير الاجتماع لصندوق القرار في المسائل الموضوعية في مجلس التعاون يعطى كل عضو حاضر ومشارك في التصويت حق الفيتو ، ويتيح صدور القرار إذا توفّر لإجماع أربعة أعضاء على الأقل . بينما قرار مجلس الجامعة الاجماعي يتطلب لإجماع الدول الأعضاء في الجامعة ، وهذا أكثر تعقيدا وأضيق لفرص المرونة وإصدار القرارات .

ويختلف المجلس الأعلى لمجلس التعاون عن مجلس الجامعة في أن الأول يحضره الرؤساء أنفسهم أو من ينيبونهم في ذلك^(٢) ، أما مجلس الجامعة فيحضره ممثلو الدول الأعضاء في الجامعة^(٣) .

ولكن يمكن اعتبار اجتماعات القمة العربية بمثابة اجتماع لمجلس الجامعة^(٤) . والمجلس الأعلى لمجلس التعاون أشبه بمؤتمر رؤساء الدول والحكومات في منظمة الوحدة الافريقية ، حيث يميز ميثاقها بين المسائل الموضوعية والاجرائية مع مرونة أكبر^(٥) . ولا يجوز لرئيس دولة طرف في نزاع قائم

(١) تنص المادة السابعة من ميثاق الجامعة العربية على أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة ، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله .

(٢) المادة ٤/٧ من النظام الداخلي للمجلس الأعلى . يحضر الدورات رؤساء الدول الأعضاء ولم يثبت أحد منهم غيره حتى الآن .

(٣) المادة ١/٣ من ميثاق الجامعة .

(٤) مشار إليه في د. محمد السعيد الدقاق : التنظيم الدولي ، مرجع سابق ص ٤٠٢-٤٠٣ .

(٥) تصدر القرارات في المسائل الموضوعية بأغلبية الثلثين ، وبالأغلبية المطلقة في المسائل الإجرائية ، وقرار الفصل فيما يعد موضوعيا أو إجرائيا ، قرار إجرائي . وراجع أيضاً د. عبد العزيز سرحان : الأصول العامة للمنظمات الدولية . دار النهضة العربية ١٩٦٨ ص ٦٦٣ .

أن يرأس الدورة أو الجلسة التي تخصص لمناقشة هذه المسألة ، وفي هذه الحالة يعين المجلس رئيساً مؤقتاً^(١).

ويقضى ميثاق الجامعة باستبعاد أطراف النزاع من الاشتراك في مداورات المجلس وقراراته^(٢).

اختصاصات المجلس الأعلى (٣) :

يقوم المجلس الأعلى بالعمل على تحقيق أهداف مجلس التعاون خاصة في النظر في القضايا التي تهم الدول الأعضاء .

الدول الأعضاء ، ووضع السياسة العليا لمجلس التعاون والخطوط الأساسية التي يسير عليها ، والنظر في التوصيات والتقارير والدراسات والمشاريع التي تعرض عليه من المجلس الوزاري تمهيداً لاعتمادها ، والنظر في التقارير والدراسات التي يكلف الأمين العام بإعدادها . واعتماد أسس التعامل مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية ، وإقرار نظام هيئة تسوية المنازعات وتسمية أعضائها ، وتعيين الأمين العام وتعديل النظام الأساسي لمجلس التعاون ، وإقرار النظام الداخلي للمجلس الأعلى ، والتصديق على ميزانية الأمانة العامة .

والمجلس الأعلى هو السلطة العليا ، وله أن ينشئ ما يراه ضرورياً من لجان ، ويتحدد سير اجتماعاته ونظامها بموجب لائحته الداخلية^(٤).

(١) المادة (٧) من النظام الداخلي .

(٢) المادة (٥) من ميثاق الجامعة .

(٣) المادة (٨) من النظام الأساسي لمجلس التعاون .

(٤) راجع نص هذه اللائحة بقم الوثائق .

٢ - المجلس الوزارى :

يتكون المجلس الوزارى من وزراء خارجية الدول الأعضاء أو من ينوب عنهم من الوزراء ، وتكون رئاسته دورية لمدة ستة أشهر حسب الترتيب الهجائى للدول . ويعقد المجلس اجتماعاته كل ثلاثة أشهر ، ويجوز له عقد دورات استثنائية بناء على دعوة أى من الأعضاء وتأييد عضو آخر . ويقرر المجلس مكان اجتماع الدورة التالية ، على أن اجتماعه يعتبر صحيحاً إذا حضره ثلثا الأعضاء (١) .

عقد المجلس الوزارى حتى الآن ٢٥ دورة عادية ، ومشاورات سنوية فى نيويورك بمناسبة انعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بالإضافة إلى خمس دورات استثنائية كما يتم التشاور بين وزراء الدول الأعضاء فى إطار الاجتماعات العربية على كل المستويات .

ولكل عضو بالمجلس الوزارى صوت واحد ، وتصدر قراراته فى المسائل الموضوعية بإجماع الدول الأعضاء الحاضرة المشتركة فى التصويت ، أما فى المسائل الاجرائية والتوصيات فتصدر قراراته بالأغلبية (٢) .

فالمسائل فى المجلس الوزارى تنقسم ، كما هو الحال فى المجلس الأعلى ، إلى مسائل موضوعية يحتاج صدورها إلى إجماع الحاضرين المشتركين فى التصويت ، وأخرى إجرائية تصدر بالأغلبية البسيطة طبعاً . ولكن للمجلس الوزارى أن يصدر توصيات بنفس الأغلبية ، وفى مقدمتها المسائل الاجرائية ويبدو أن قرارات المجلس الوزارى وتوصياته فى المسائل الاجرائية ، التى تصدر على هذا النحو ، ملزمة حتى لمن لم يقبلها : لأن واضعى النظام

(١) المادة الحادية عشرة من نظام مجلس التعاون .

(٢) المادة الثالثة عشرة من نظام مجلس التعاون .

الأساسى لمجلس التعاون قد حرصوا على إعفاء من لا يقبل القرارات الاجرائية للمجلس الأعلى ، من الالتزام بها ، بأن يسجل عدم التزامه صراحة عند التصويت (١) ، بينما لم يحدث ذلك فى صدد القرارات الاجرائية للمجلس الأعلى ، من الالتزام بها ، بأن يسجل عدم التزامه صراحة عند التصويت ، بينما لم يحدث ذلك فى صدد القرارات الاجرائية للمجلس الوزارى . وربما يرجع السبب فى هذه التفرقة بين المجلسين الأعلى والوزارى ، إلى خطورة المسائل التى قد يتناولها المجلس الأعلى ، وحرص الدول الأعضاء على ألا تلتزم بصددتها - بما تقبله .

اختصاصات المجلس الوزارى :

يتولى المجلس الوزارى اقتراح السياسات ووضع التوصيات والدراسات والمشروعات التى تهدف إلى تطوير التعاون والتنسيق بين الأعضاء فى مختلف المجالات ، واتخاذ ما يلزم بشأنها من قرارات أو توصيات ، والعمل على تشجيع وتطوير وتنسيق الأنشطة القائمة بين الدول الأعضاء فى مختلف المجالات ، وتحال القرارات المتخذة فى هذا الشأن إلى المجلس الوزارى الذى يرفعها يرفعها إلى المجلس الأعلى ، لاتخاذ القرار المناسب بشأنها .

وللمجلس الوزارى كذلك تقديم التوصيات للوزراء المختصين لرسم السياسات الكفيلة بوضع قرارات مجلس التعاون موضع التنفيذ ، وتشجيع أوجه التعاون والتنسيق بين الأنشطة المختلفة للقطاع الخاص ، وتطوير التعاون القائم بين غرف تجارة وصناعة الدول الأعضاء ، وتشجيع انتقال الأيدى العاملة من مواطنى الدول الأعضاء فيما بينها . وله فى ذلك أن يحيل أى وجه من أوجه التعاون المختلفة إلى لجنة - أو أكثر - فنية أو متخصصة ،

(١) المادة الثانية عشرة .

لدراسته وتقديم الاقتراحات المناسبة بشأنه . وتهدف هذه الاختصاصات المفصلة إلى إحكام حلقات التكامل في مختلف المجالات بين أعضاء المجلس ، بما ينطوى على ضرورة التنسيق في التخطيط والتنفيذ مع بقية الوزارات والأجهزة ، فضلا عن أن المجلس الوزاري يقوم بالتحضير لاجتماعات المجلس الأعلى ، ويعد مشروع جدول أعماله وينظر فيما يقترحه الأمين العام ، ويرفع التوصية للمجلس الأعلى بالتصديق على ميزانية الأمانة العامة . وكل هذه الاختصاصات بعضها لا علاقة له باجتماعات المجلس الأعلى أو قل معظمها ، وبعضها الآخر سابق على هذه الاجتماعات . ويختلف المجلس الوزاري عن نظيره في منظمة الوحدة الأفريقية ، في أن للمجلس الوزاري الخليجي سلطة وشخصية أكبر من نظيره المذكور ، حيث تكاد جل اختصاصات المجلس الأفريقي تنحصر في متابعة ما تسفر عنه اجتماعات رؤساء الدول والحكومات ، المقابل للمجلس الأعلى الخليجي . بل للمجلس الوزاري الخليجي سلطة ، هي في حالة منظمة الوحدة الأفريقية من اختصاص المجلس الأعلى وهي تعيين الأمناء المساعدين للأمين العام (١) .

٣ - الأمانة العامة (٢) :

تتكون الأمانة العامة من أمين عام يعينه المجلس الأعلى ، وأمناء مساعدين يعينهم المجلس الوزاري بترشيح من الأمين العام ، وما تستدعيه الحاجة من الموظفين الذين يعينهم الأمين العام . وكل من في الأمانة العامة من مواطني الدول الأعضاء ، عدا الموظفين الذين قد يعين بعضهم من غير مواطني الأعضاء ، بموافقة المجلس الوزاري .

(١) قارن المادة السابعة من ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية .

(٢) انظر المادة الرابعة عشرة من نظام مجلس التعاون .

والأمين العام يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة . ويبدو أن الحكمة من هذا القيد إتاحة الفرصة لشغل هذا المنصب من عناصر متجددة علما بأن الأمين العام سيظل كويتي الجنسية .

ويكون الأمين مسئولاً مباشرة عن أعمال الأمانة العامة ، وعن حسن سير العمل في مختلف قطاعاتها ، ويمثل مجلس التعاون لدى الغير ، وذلك في حدود الصلاحيات الممولة له . ويمارس الأمين العام والأمناء المساعدون وكافة موظفي الأمانة العامة وظائفهم باستقلال تام وللصالح المشترك للدول الأعضاء ، وعليهم أن يمتنعوا عن أى تصرف يتنافى وواجبات ووظائفهم ، وألا يفضوا بأسرار أعمالهم سواء أثناء الخدمة أو بعدها (١) .

فالأمين العام والموظفون في الأمانة موظفون دوليون لا سلطان لأحد عليهم سوى أجهزة مجلس التعاون وفق الأوضاع المقررة ، ولا أثراً لتأثيرهم لدولة معينة على حسن أدائهم للصالح العام ، الذى يتجاوز خصوصية العلاقة بين الموظف الدولى ودولته ، ويعفيه من حرج التناقض بين الولاء الخليجى العام ، والولاء الوطنى الضيق فى مسألة معينة . ولذلك كان ضرورياً أن يتحصن الأمين وأعضاء الأمانة بالحصانات اللازمة لتحقيق أغراض المجلس ووظائفه ، كما يتمتع المجلس نفسه وأجهزته فى أقاليم الدول الأعضاء بالأهلية القانونية وهذا ما تطلب إبرام اتفاقية ، وأخرى خاصة بالعلاقة بين أجهزة المجلس وموظفيه وممثلى الدول الأعضاء من ناحية ، وبين دولة المقر من ناحية أخرى . فتكون الأولى خاصة بنطاق الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها المجلس وأجهزته وموظفوه وممثلو الدول فيه فى أراضى الأعضاء وفى مواجهمهم ، وتكون الثانية قاصرة على تنظيم العلاقة بين المجلس والسعودية.

(١) المادة (١٦) من نظام مجلس التعاون .

وقد أوضح نظام المجلس أن المجلس وموظفيه وممثلي الدول فيه يتمتعون بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية المقررة للهيئات المماثلة^(١).

والواقع أن الدراسة المقارنة لأوضاع الأمين العام في مجلس التعاون ونظيره في المنظمات الدولية والاقليمية الأخرى ، تظهر لنا أن دول مجلس التعاون قد اختارت لأمينها نظرية وسطا بين اثنتين بصدد تحديد دور الأمين العام . وتقضى الأولى بتوسع سلطات الأمين العام ، خصوصا في المسائل السياسية ، على أن يظل نطاق ممارسته لهذه السلطات رهنا بشخصيته وقدراته واتصالاته ، وعلاقاته بالأجهزة السياسية في المنظمة . وقد أخذ ميثاق الأمم المتحدة بهذه النظرية في تصوره لوضع الأمين العام .

وعلى النقيض من ذلك ، حرصت الدول الافريقية على حصر اختصاصات الأمين العام لمنظمة الوحدة الافريقية في حدود الاختصاصات الإدارية ، وركزت على تسميته بالأمين العام الإداري ، لم تكن بابرار وضعه كجهاز ضمن أجهزة المنظمة الأخرى . ومع ذلك فلم يكن حصر اختصاصات الأمين العام الأفريقي في المسائل الإدارية مانعا من أن يتسلل السيد آدم كودجو عبر اختصاص إداري إلى الآفاق السياسية وأشدّها خطورة في سلطة المنظمة ، مما وضعه ندا لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات الافريقية . فقد استخدم سلطته في دعوة الأعضاء للاجتماعات ، وقام بتوجيه دعوة لممثلي منظمة البوليساريو ، التي تقابل المغرب في الصحراء الغربية ، إلى الاجتماع الوزاري في فبراير ١٩٨٢ م . وانقسم الرأي داخل المنظمة حول مدى قانونية يصرف الأمين العام للمنظمة في تطبيق احكام الميثاق بشأن العضوية

(١) المادة (٣/١٧) من نظام المجلس .

ونظراً لأن البوليساريو تحظى باعتراف نصف أعضاء منظمة الوحدة الإفريقية، فقد كان لانسحاب المغرب ومؤيديه أثره الحاسم في فشل اجتماعات المنظمة، وصارت سبباً رئيسياً في أزمة المنظمة بعض الوقت، وأسفرت هذه الأزمة عن الاتفاق على اتخاذ مقر المنظمة في أديس أبابا مقراً لاجتماعات القمة أيضاً.

أما الأمين العام لمجلس التعاون، فله اختصاصات إدارية ومالية وقانونية (١)، مثلما لتنظيمه في المنظمات الأخرى. أما اختصاصاته السياسية - والتي ليست محددة في نظام المجلس - فيبدو أنها تماثل اختصاصات أمين عام الجامعة العربية (٢)، أي أنها أكثر مما أنيط بالأمين العام الإفريقي، وأقل مما يتمتع به أمين عام الأمم المتحدة.

فالأمين العام لمجلس التعاون «يمثل المجلس لدى الغير» ولكن في حدود الصلاحيات المخولة له (٣) فوظائفه التمثيلية ليست مطلقة، ولا تفلت من الرقابة والتخصيص، سواء لدى الدول الأعضاء، أو الدول الأخرى، أو المنظمات الدولية، ولكن ذلك لايجوز أن يكون قيداً على اجتهاده فيما يراه للصالح العام وفي الحدود التي تسعفه بها قدراته وخبراته. وهذه النقطة تظهر في العمل على نحو أفضل مما تصل إليه الدراسة النصية أو التصورية.

ومن قبيل الاختصاصات السياسية مانص عليه نظام مجلس التعاون (٤)، من سلطة الأمين العام في الاقتراح على رئيس المجلس الوزاري الدعوة لعقد

(١) راجع اختصاصات الأمانة العامة لمجلس التعاون في المادة (١٥) من نظام مجلس التعاون.

(٢) راجع في تفصيل هذه الاختصاصات، د. محمد السعيد الدقاق، مرجع سابق ص (٤٠٩ - ٤١١).

(٣) المادة (٥/١٤) من نظام المجلس.

(٤) المادة (٨/١٥) من نظام مجلس التعاون.

دورة استثنائية للمجلس الوزاري ، إذا دعت الحاجة إلى ذلك . فهو الذي يقرر مدى توفر الحاجة إلى هذا الاجتماع ، ولكن رئيس المجلس الوزاري هو الذي يقدر مدى وجاهة ذلك في الدعوة لاجتماع المجلس .

ومن قبيل الاختصاصات السياسية أيضاً أن المجلس الأعلى الوزاري قد يعهد إلى الأمين العام بمهام غير تلك التي كلف نظام المجلس بالإمانة العامة بتحقيقها (١) .

وهذه المهام الأخرى قد يكون من بينها القيام بدور سياسي بين الأعضاء أو في الخارج ، على نحو ما فعل الأمين العام للجامعة العربية بصدد أزمة الكويت عام ١٩٦١ م . أو في صدد الخلافات بين شطري اليمن ، وغيرها من المنازعات العربية .

بل يمكن للأمين العام أن يمارس اختصاصا سياسيا هاما ، وهو تنفيذ ما نص عليه نظام المجلس (٢) ، من قيام الأمانة العامة بإعداد التقارير والدراسات التي يطلبها المجلس الأعلى أو المجلس الوزاري . فبوسع الأمين أن يضمن مثل هذه الدراسات والمذكرات آراءه السياسية من خلال تنفيذه لمهمة ظاهرها إداري .

• الأمناء المساعدون :

يعين الأمناء المساعدون بناء على ترشيح الأمين العام (٣) ، والمجلس الوزاري هو الذي يعينهم (٤) لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد دون قيود .

(١) انظر الفقرة (٩) من المادة (١٥) من نظام مجلس التعاون .

(٢) المادة (٤/١٥) من نظام المجلس .

(٣) المادة (١٤/١ ، ٣) من نظام المجلس .

(٤) المادة (٨/١٢) من نظام مجلس التعاون .

وللمجلس اثنان من الأمناء المساعدين أحدهما للشئون السياسية والآخر للشئون الاقتصادية (١) .

ميزانية الأمانة العامة :

نص نظام مجلس التعاون (٢) على أن يكون « للأمانة العامة » وليس للمجلس - كمنظمة - ميزانية تساهم فيها الدول الأعضاء بنسب متساوية . ونلاحظ على ذلك ما يلي :

الملاحظة الأولى :

أن تقدير ميزانية خاصة للأمانة العامة يعنى أنها لمواجهة نفقات موظفي الأمانة وأنشطتها فقط ، على أن يتم مواجهة أية نفقات أخرى بخلاف ذلك بقرار من الأجهزة السياسية بناء على اقتراح ودراسة الأمانة العامة .

والملاحظة الثانية :

أن مساهمات الأعضاء في هذه الميزانية تكون بنسب متساوية ، وهذا يختلف عما يتقرر في المنظمات الدولية الأخرى : ففي الأمم المتحدة يتحمل الأعضاء نفقات المنظمة (وليس الأمانة العامة وحدها) ، حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة (٣) . وهذه الأنصبة تتراوح حسب القدرات الاقتصادية والمالية لكل عضو بين (٠.١٪) وربع ميزانية المنظمة التي تدفعها الولايات المتحدة . أما في منظمة الوحدة الأفريقية فيدفع الأعضاء

(١) لمزيد من المعلومات عن هذين الأمينين المساعدين واختصاصاتهما راجع ، مجلس التعاون الأمانة العامة ، ١٩٨٧ ، مرجع سابق ، ص ٧٢ - ٧٦ .

(٢) المادة (١٨) من نظام مجلس التعاون .

(٣) المادة (١٧/ ٢) من ميثاق الأمم المتحدة .

نفس نسبة الحصص التي يدفعونها في الأمم المتحدة بشرط ألا يتجاوز أية نصيب دولة (٢٠ ٪) من الميزانية السنوية . وسبب هذا القيد هو ألا تكون المساهمة المالية الكبيرة مقترنة بسيطرة سياسية مماثلة من قبل إحدى الدول الست أعضاء المجلس (١) .

ونلاحظ أن العادة قد تواترت في المنظمات الدولية على أن نفاذ موافقتها يبدأ بإيداع نسبة أو عدد من تصديقات الدول الموقعة . من ذلك اشترط ميثاق الأمم المتحدة أن تصدق الدول عليه وفق أوضاعها الدستورية (٢) على أن يعمل بالميثاق متى تلقت حكومة الولايات المتحدة تصديقات الدول الخمس الكبرى ، بالإضافة إلى تصديقات أغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه (٣) .

ولما كان نفاذ النظام الأساسي لمجلس التعاون قد بدأ بمجرد التوقيع عليه ، فلا يوجد فاصل زمني بين التوقيع على هذه الاتفاقية ، وبين مرحلة نفاذها . ولذلك لا محل للتحفظ على هذا النظام ، إذ لا محل لمثل هذا التحفظ بعد قيام المجلس ، ولا عند التوقيع على نظامه (٤) .

(ب) تعديل النظام (٥) :

رخص النظام الأساسي لأي دولة وللأمين العام طلب تعديله . ولا يوجد قيد زمني على هذا الحق ، إذ يمكن طلب التعديل منذ اللحظة التي يتم

(١) المادة (١٩ / ١) من نظام المجلس .

(٢) المادة (١١٠ / ١) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) المادة (١١٠ / ٢) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٤) المادة (٢١) من النظام الأساسي لمجلس التعاون .

(٥) المادة (٢٠) من نظام المجلس .

فيها التوقيع . وهناك موثيق تشترط مضي فترة معينة منذ نفاذها قبل تقديم مثل هذا الطلب .

ويقدم طلب التعديل للأمين العام الذي يتولى إحالته للدول الأعضاء ، وذلك قبل عرضه على المجلس الوزاري بأربعة أشهر على الأقل ، بحيث يصبح التعديل نافذ المفعول إذا أقره المجلس الأعلى بالاجماع (١) . ومعنى هذا أن طلب التعديل يمر بمراحل أربعة :

فيقدم أولاً للأمين العام ، والمرحلة الثانية تحويله إلى الدول الأعضاء على سبيل الإحاطة ، وتعطى الدول الأعضاء فرصة لا تقل عن أربعة أشهر لبحثه قبل اتخاذ الخطوة الثالثة ، وهي قيام الأمين العام بعرض هذا الطلب على المجلس الوزاري . ولم يحدد النظام ما إذا كان الطلب في هذه الحالة يقدم لاجتماع طارئ أم عادي ، أم إلى أول اجتماع يأتي بعد مضي أربعة أشهر على الأقل من تاريخ إخطار الأعضاء به (٢) . ولا شك أن طلب التعديل مسألة موضوعية تتطلب إجماع الدول الأعضاء الحاضرة المشتركة في التصويت (٣) . ثم تأتي المرحلة الرابعة بنظر المجلس الأعلى لقرار المجلس الأعلى لقرار المجلس الوزاري بشأن طلب التعديل ، فإما أن يقره أو يرفضه . وقراره في هذه الأحوال يصدر بالاجماع (٤) . وواضح أن قرار المجلس الوزاري ، الذي اتخذ بالاجماع بشأن طلب التعديل ، لا يتصور رفضه في المجلس الأعلى . وبذلك يكون قرار المجلس الأعلى بمثابة تصديق على قرار المجلس الوزاري ، ويصبح التعديل نافذا بمجرد صدور قرار المجلس الأعلى .

(١) المادة (٣/٢٠) من نظام المجلس .

(٢) تنص المادة (٢/١٨) من النظام الداخلي للمجلس الأعلى على ٣٠ يوماً على الأقل .

(٣) انظر المادة (٢/١٣) من نظام المجلس .

(٤) المادة (٣/٢٠) من نظام المجلس .

وتبقى نقطة هامة بصدد التعديل :

ما هو موقف الدولة العضو التي لا تحضر أو تحضر ولا تشارك في التصويت في المجلس الوزاري عند اتخاذ قرار طلب التعديل ، لأن القرار يمكن صدوره لو أجمع عليه أربعة أعضاء ، على الأقل ، من مجموع أعضاء المجلس وهو ستة . وفقا لتحليلنا لنظام التصويت في المجلس الوزاري (١) السابق لإيراده في هذا الفصل ، يسرى قرار المجلس الوزاري على العضو الذي لا يحضر ، أو لا يشارك في التصويت ، أو يمتنع عن التصويت ، وربما يكون هذا العضو غير موافق على ما جاء بطلب التعديل ، ويريد بتغيبه عن الجلسة أن يعفى نفسه من الحرج بمعارضته للطلب وبالتالي إسقاطه ولا يملك العضو شيئاً إزاء قرار المجلس الأعلى عند المصادقة على قرار المجلس الوزاري الخاص بطلب التعديل ، إلا إذا حضر الجلسة واعترض ، وعرقل موافقة المجلس الأعلى على قرار المجلس الوزاري . ويظل تحليلنا لموقف العضو المعارض الذي لا يشارك في التصويت صحيحاً حتى لو افترضنا أن المجلس الوزاري سوف يعتبر طلب التعديل مسألة إجرائية . في هذا الغرض يصدر قرار المجلس الوزاري بالأغلبية البسيطة أي (٣ - ١) على فرض تغيب عضوين . ولكل في المجلس الأعلى يمكن لذلك العضو الذي يمتنع عن التصويت عند نظر قرار المجلس الوزاري ، أن يسجل عدم إلتزامه بالتعديل المقترح . وفي هذه الحالة لا نعرف إن كان يحق لهذا العضو أن ينسحب ، كما لا نعرف مدى جوهرية التعديل المقترح ، إذ قد يأتي بأحكام جوهرية لا يطبق معها العضو المذكور الاستمرار في المجلس إذا طبقت فهل يؤخذ في هذه الحالة بحرفية النظام الأساسي الذي يخلو من أحكام تنظيم الانسحاب ، أم يؤخذ بالقواعد العامة التي تجيز الانسحاب ؟

(١) راجع المادة (١٣/ ٢) من نظام مجلس التعاون .

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن مثل هذه الأمور يمكن أن تبحث في جلسات سرية ، إذ أن المجلس من المنظمات التي يمكنها أن تقرر سرية الجلسات أو علانيتها حسب موضوع الدورة أو الجلسة (١) .

التسجيل :

تقوم الأمانة العامة بإيداع وتسجيل نسخ من النظام الأساسي لمجلس التعاون لدى كل من الجامعة العربية والأمم المتحدة (٢) . ولما كان نظام المجلس قد قضى بنفاذ هذا النظام بمجرد التوقيع عليه ، فقد كان متصوراً أن تسرى الاتفاقية دون قيام الأجهزة في الحال ومن بينها الأمانة العامة التي عهد إليها بمهمة الإيداع والتسجيل لدى الجامعة والأمم المتحدة ، ولم يجعل ذلك منوطاً بجهة الإيداع وهي المملكة العربية السعودية ، على نحو ما هو معمول به في كافة المنظمات الدولية (٣) ، وفي صدد الاتفاقات المتعددة الأطراف . وقد يعنى تكليف الأمانة العامة - بعد قيامها - بمهمة الإيداع والتسجيل ، وليس دولة الإيداع ، أن يكون المجلس - ممثلاً في أمانته العامة - طرفاً في هذا الاتفاق المنشئ له ، ذلك أن التزام التسجيل الوارد في المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة يقع على الدول الأعضاء ، وفي حالة الاتفاقات المنشئة لمنظمات دولية ، يقع الالتزام على دولة الإيداع أما التسجيل لدى الجامعة العربية فهو مصداق لما أكدته ديباجة النظام الأساسي من الارتباط بين مجلس التعاون والجامعة العربية ، ارتباط الجزء

(١) راجع المادة الخامسة ، الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الأعلى .

(٢) المادة ٢٢ من نظام مجلس التعاون .

(٣) راجع على سبيل المثال ميثاق الجامعة العربية ، والمادة (١٠ / ٢) من ميثاق الأمم المتحدة .

بالكل ، وتأكيدها على أنه جزء منها (١) . وأخيرا إذا كان النظام الأساسي لمجلس التعاون قد اهتمدى - إلى حد بعيد - بتجارب المنظمات الدولية العالمية والاقليمية وخاصة منظمة الوحدة الأفريقية ، وبشكل خاص فيما يتعلق بمآثل البنيان التنظيمى لكليهما - فقد أوكل مهمة تفسيره إلى هيئة تسوية المنازعات التى سنتحدث عنها فى المبحث الثالث .

ولقد ظل الفكر السياسى العربى منقسما حول العلاقة بين الوحدة العربية والجامعة العربية ، مثلما انقسم حول موقفه من تجارب الوحدة الجزئية . وفى ظروف الأمة العربية الراهنة ، فقد برز اتجاه له وجادته يذهب إلى أن مجلس التعاون يعمل على تأكيد الوحدة العربية ويلعب دورا منوعا فى هذا السبيل من حيث أنه مزيج بين الممكن والمستحيل ، وأنه عامل استقرار فى المنطقة ، بالإضافة إلى دوره فى تحقيق التعاون العربى (٢) .

(١) نصت المادة التاسعة من ميثاق الجامعة العربية على أن « لدول الجامعة العربية الرغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق » ، أن تعقد بينها ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض » وقد ذهب الدكتور سامى عبد الحميد فى تفسيره لهذه المادة إلى أنها تمهد الطريق بالاتحادات الصغيرة الجزئية - نحو الوحدة العربية الشاملة ولكن الدكتور بطرس غالى يرى أن تشجيع هذه الاتحادات الجزئية هو تكريس للقوميات الصغيرة أو للشعوبية العربية التى زرعها الاستعمار الغربى ، ويؤيده فى ذلك . السعيد الدقاى .

راجع : Boutros Ghali, La Ligue des Etats Arabes, RCADI,

1972 111, No. 137, P: 20:

وانظر مناقشة د. سامى عبد الحميد و د. السعيد الدقاى فى كتاب الدكتور الدقاى ، مرجع سابق ص ٨٤ .

(٢) راجع أعمال ندوة منتدى الفكر العربى بالرياض فى أبريل ١٩٨٥ حول دور مجلس التعاون والوحدة العربية ، مطبوعات الأمانة العامة ، خاصة بحث الأمين العام ص ٣١ وما بعدها .

وعلى مستوى بحوث الرأي العام اثبتت دراسة في الكويت أن
نسبة عالية من شرائح الرأي العام ترى أن المجلس يعزز الجامعة العربية
ويدعم قضية الوحدة العربية الشاملة (١) .

(١) راجع شملان العيسى وكمال المنوفى ، اتجاهات الرأي العام الكويتي نحو مجلس التعاون
، مجلة العلوم الاجتماعية ، يناير ١٩٨٧ ص ٩٢ - ٩٣ .

المبحث الثالث

هيئة تسوية المنازعات (١)

حرص زعماء مجلس التعاون على إنشاء هيئة خاصة تتولى تسوية المنازعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء ، بما يؤدي إلى تصفية العلاقات وانسجامها ، ويدعم من جهود التكامل السياسي والشامل فيما بينها ، ويسهم بشكل إيجابي في سلام المنطقة العربية والعالم ، ويساعد بطريقة فعالة على إبطال مزاعم المتباكين على أمن الخليج ، والقائلين بأن أهم مصادر تهديد هذا الأمن هو نشوب المنازعات المختلفة في أرجائه .

وقد ورد النص على إنشاء هيئة تسوية المنازعات في النظام الأساسي لمجلس التعاون (٢) ، بوصفها جهازاً تابعاً للمجلس الأعلى كدليل على جدية النظرة إلى أهمية دورها ، ومقرها الرياض ، على أن اجتماعاتها في أي مكان آخر يتحدد عند الاقتضاء (٣) .

وتختص الهيئة بالنظر فيما يحيله إليها المجلس الأعلى من منازعات بين الدول الأعضاء وخلافات حول تفسير أو تطبيق النظام الأساسي لمجلس التعاون (٤) . وليس للهيئة أعضاء دائمون ، وإنما يتم تشكيلها من العدد المناسب من مواطني الدول الأعضاء - غير الأطراف في النزاع - بقرار

(١) اقترحت الكويت مشروع نظامها . انظر وثائق مجلس التعاون ص ٣٥ .

(٢) المادة العاشرة من نظام مجلس التعاون .

(٣) المادة الثانية من النظام الأساسي لهيئة تسوية المنازعات . ونص هذا النظام بقسم الوثائق

(٤) المادة الثالثة من نظام الهيئة .

من المجلس الأعلى ، لكل حالة على حدة ، بحسب طبيعة الخلاف على ألا يقل عدد الأعضاء عن ثلاثة - ويمكن للهيئة الاستعانة بمن تشاء من المستشارين والخبراء . وما لم يقرر المجلس الأعلى خلاف ذلك تنتهى مهمة الهيئة برفع توصياتها أو فتاواها إلى المجلس الأعلى ، الذى يملك استدعاءها فى أى وقت لتفسير أو توضيح ما جاء فى توصياتها (١) .

وعلاقة الهيئة محصورة مع المجلس الأعلى ، وليس بأطراف النزاع ، وتصدر فى صدد هذا النزاع أو الخلاف توصيات أو فتاوى . وتستعين فى عملها بمصادر ثلاثة هى : النظام الأساسى لمجلس التعاون ، والقانون والعرف الدوليين ، ومبادئ الشريعة الإسلامية (٢) . ونحن نفهم أن العرف الدولى جزء من القانون الدولى وأحد أهم مصادره ، ولذلك يبدو أن ذكرهما معا قصد به أن يكون معنى القانون القواعد الاتفاقية الثنائية والمتعددة الأطراف التى قد تعين الهيئة فى نظر موضوع النزاع أو الخلاف .

وقد احتاط نظام الهيئة لتفادى آثار نزاع معروض عليها ، ويكون الوقت اللازم للنظر فيه كافيا لترتيب أوضاع يصعب إزالتها ، أو يجعل تنفيذ الفتوى أو التوصية بصدد صعبا ، ولذلك أعطى للهيئة سلطة التوصية للمجلس الأعلى باتخاذ التدابير المؤقتة التى تقتضيها الحاجة أو الظروف (٣) .

وتصدر الهيئة توصياتها وفتاواها بأغلبية الأصوات ، فإذا تساوت يرجح الجانب الذى فيه الرئيس (٤) ، إلا إذا كان تشكيل الهيئة ثلاثيا بالطبع .

(١) المادة الرابعة من نظام الهيئة .

(٢) المادة التاسعة (أ) من نظام الهيئة .

(٣) المادة (٩ / ب) من نظام الهيئة .

(٤) المادة السابعة من نظام الهيئة ويحق للمخالفين إصدار بيان بالرأى المخالف . انظر المادة ٩ .

وتختار الهيئة رئيسها من بين أعضائها في كل حالة (١). ويكون انعقادها صحيحا فقط بحضور جميع أعضائها ، وهي التي تضع الاجراءات اللازمة لسير أعمالها (٢). وتبين الهيئة في توصياتها وفتاواها الأسباب التي بنيت عليها ، وتوقع من الرئيس والمسجل (٣) ، الذي يعينه الأمين العام لمجلس التعاون مع عدد كاف من الموظفين لأعمال السكرتارية (٤).

وتعتبر ميزانية الهيئة جزءا من ميزانية الأمانة العامة (٥) ، أى يتحملها كافة الأعضاء بالتساوى . وتتمتع الهيئة وأعضاؤها في إقليم كل دولة من الدول الأعضاء بالحصانات والامتيازات التي تتطلبها تحقيق أغراضها (٦).

وتجدر الإشارة إلى أن مهمة تسوية المنازعات بين الأعضاء في الأمم المتحدة من اختصاص مجلس الأمن (٧). وفي منظمة الوحدة الأفريقية تقوم بهذه المهمة لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم التي نصت عليها المادة (١٩) من ميثاق المنظمة ، وأقر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في القاهرة عام ١٩٦٤ م . البروتوكول الخاص بتشكيلها وعملها (٨).

وهذه اللجنة دائمة ، وتفصل في المنازعات بين الأعضاء ، والتي تحال عليها من الدول أطراف النزاع مباشرة ، أو من قبل طرف واحد فيه .

(١) المادة السادسة من نظام الهيئة .

(٢) المادة الخامسة من نظام الهيئة .

(٣) المادة ٩/ح من نظام الهيئة .

(٤) المادة ٨ / أ من نظام الهيئة .

(٥) المادة ١١ من نظام الهيئة .

(٦) المادة العاشرة من نظام الهيئة .

(٧) انظر الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة .

(٨) انظر د. عبد العزيز سرحان . مرجع سابق ص ٦٤ وتكون اللجنة من ٢١ عضواً ،

يختارون بمعرفة مؤتمر القمة لمدة خمس سنوات .

أو بواسطة مؤتمر القمة . وفي الجامعة العربية يقوم مجلس الجامعة بمهمة تسوية المنازعات « الذي يخشى منها وقوع حرب بين دولة عضو ، وعضو آخر أو دولة ليست عضوا ، للتوفيق بينهما » ، بأوضاع معينة فصلها الميثاق (١) .

والواقع أن هيئة تسوية المنازعات على النحو السالف إيضاحه من حيث تشكيلها واختصاصها وسلطاتها وطريقة عملها ، جهة قضائية ذات اختصاص استشاري ، فهي ليست محكمة ، بحكم تشكيلها الذي يتغير وفق كل حالة ، وبحكم أن القضايا تحال عليها من المجلس الأعلى ، وإليه ترفع توصياتها وفتاواها ، وليس لها حق إصدار القرارات . وهي بحكم تشكيلها تعد محكمة تحكيم لكن طابعها التحكيمي هذا لا يتسجم مع طابع عملها الاستشاري غير الملزم . ولما كان للمجلس الأعلى هذا الدور في عمل الهيئة بما يضمني عليها طابعها سياسيا واضحا ، فمن الحكمة أن تدور مداولات الهيئة وأعمالها في سرية ، حتى يترك للمجلس الأعلى تكييف نتائج هذه الأعمال وفق تقديره للأمور .

هيئة المواصفات والمقاييس لدول مجلس التعاون (٢) :

وهي جهاز سعودي تحول بقرار من المجلس الأعلى في نوفمبر ١٩٨٢ وبموجب نظامها الأساسي الذي أقرته لجنة التعاون التجاري في أكتوبر ١٩٨٣ إلى جهاز من أجهزة مجلس التعاون طبقا لنص المادة الأولى من نظامها .

(١) راجع المادة الخامسة من ميثاق الجامعة ، وشروحها في كتاب الدكتور الدقاق - مرجع سابق ص ٣٧٩ - ٣٨٠ . وانظر الفصل الثالث من كتابنا سالف الإشارة إليه (تحت الطبع) « أصول التنظيم الإسلامي الدولي » .

(٢) راجع مشروع النظام الأساسي للهيئة في التقرير السنوي للأمانة العامة لمجلس التعاون لعام ١٩٨٥ ، ص ١٧٩ وما بعدها .

والهيئة شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة (م ٣) .

وتختص بالأمور التشريعية الخاصة بالمواصفات والمقاييس ، وإعداد وطباعة ونشر المواصفات القياسية وإجراء البحوث والدراسات الخاصة بتطوير أعمال الهيئة ووضع نظام منح علامات الجودة وشهادات المطابقة وغير ذلك مما فصلته المادة الرابعة من النظام .

والهيئة مجلس إدارة (م ٦) يختص برسم السياسة العامة للهيئة ، ويتكون المجلس من الوزراء المختصين في الدول الأعضاء والأمين العام المساعد للشئون الاقتصادية بالأمانة العامة لمجلس التعاون وأمين الهيئة وليس لهما حق التصويت (م ٥) .

وتسرى على الهيئة اتفاقية الحصانات والامتيازات الخاصة بمجلس التعاون (م ٨) .

المبحث الرابع

مجلس التعاون كمنظمة إقليمية

في إطار الأمم المتحدة (*)

مجلس التعاون الخليجي بدوله الست يعد - في نظرنا - منظمة إقليمية وفقاً لمعايير ميثاق الأمم المتحدة ، رغم مقولة البعض بأن الدول الست بموقعها الجغرافي لا تشكل « منظمة إقليمية » Region بالمفهومين الجغرافي والقانوني (١) . وربما كانت هذه المقولة التي روجت لها أوساط مغرضة تنطوي على إضفاء طابع التكتل بين دول لها نظم سياسية واجتماعية متماثلة إلى أبعد الحدود ، واستندت هذه المقولة إلى عدم فتح باب عضوية المجلس في ميثاقه في الوقت الحالي على الأقل . وربما كان ذلك وغيره هو الذي دعا زعماء دول المجلس والمسؤولين فيه إلى التركيز في تصريحاتهم على نفي صفة التكتل عن المجلس (٢) فقد نفى وزير الخارجية السعودي أى احتمال لتحويل مجلس التعاون إلى حلف (٣) . وأكد وزير الدولة للشئون الخارجية القطري

(١) راجع هذا الرأي المخالف في المقال القيم الذي كتبه أحد المتخصصين الأمريكيين عن مجلس التعاون John Duke Anthony, The Gulf Cooperation Council, Journal of South Asian and Middle Eastern Studies, Vol V. No 4, Summer 1982, P. 9.

(٢) راجع على سبيل المثال تأكيدات وكيل الخارجية السعودية للسفراء العرب في جدة ، مجلس التعاون لدول الخليج الذكري الأولى ، مرجع سابق ص ١٠ ، وتصريحات العاهل السعودي لدى مغادرته مؤتمر إنشاء المجلس لصحيفة السياسة الكويتية يوم ٢٧/٥/١٩٨١م

(٣) ورد ذلك بحديثه لجهة « المجلة » السعودية يوم ٤ أبريل ١٩٨١ م .

على أن قيام المجلس يعنى نيل الاحلاف (١) .

فمجلس التعاون منظمة إقليمية عربية تجسد خطوطا أعمق من التعاون في رقعة من العالم العربى الذى تنظمه الجامعة العربية ، ويعمل المجلس في إطارها ، وهو ليس تحالفا سياسيا أو عسكريا أو ماليا قائما على اتفاق المصلحة المؤقتة ، واضعا نصب عينيه مناوأة طرف أو دولة أو مجموعة معينة من الدول ، وإنما هو تكريس لواقع الدول الست في كل القطاعات سعيا نحو حياة أفضل لشعوبها ومنطقتها .

ولقد كان واضعو ميثاق الأمم المتحدة حذرين في التمييز بين الاحلاف العسكرية التى تستهدف عدوا معينا ، وبين المنظمات الإقليمية التى يشجعها الميثاق ، وتشكل واحات للسلم والأمن في مناطق متفرقة من العالم . ولذلك حرصت الاحلاف العسكرية مثل الاطلنطى ووارسو على التستر خلف بعض الأمور حتى تسبغ على نفسها طابع الشرعية الإقليمية طبقا للميثاق ، فعملت على فتح باب العضوية بشروط موضوعية حتى تبعد عن نفسها شبهة واضحة للتحزب والتكتل السياسى والعسكرى ، وحاولت الاعتصام بمفهوم إقليمي معين ، بدأ جغرافيا في البداية ثم امتد وتجاوزها إلى معايير الإقليمية السياسية (٢) ، وأخيرا تمسكت هذه الاحلاف بأن أساس قيامها هو المادة (٥١) من الميثاق ، الخاصة بالدفاع الشرعى الفردى والجماعى .

ولا يتنقص من وصف الإقليمية لمجلس التعاون أنه لا يقوم في « منطقة » أو إقليم بالمفهوم الجغرافى كالقارة الأفريقية مثلا ، أو الجامعة

(١) انظر وثائق مجلس التعاون ، مرجع سابق ص ١٢٤ .

(٢) راجع تفصيل ذلك في رسالتنا الدكتوراه «الجزءات غير العسكرية في الأمم المتحدة»

رسالة غير منشورة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ١٩٧٦ م

الفصل الخاص بالأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية .

العربية التي تضم دولاً على امتداد قارتين لا يستقيم لها وصف إقليم بالمفهوم الجغرافي ، أو أمريكياً اللاتينية ، التي تنتظمها منظمة الدول الأمريكية . وعلى أية حال فالإقليم بالمفهوم الجغرافي قد تجاوزته الأحداث والتطورات السياسية والعلمية (١) .

وحتى لو أخذنا بالمفهوم الجغرافي للإقليم ، فالدول الست تقع في رقعة جغرافية متصلة تشمل ساحل الخليج من الكويت حتى عمان بامتداد السعودية في الجزيرة العربية ، فهي كلها دول تشكل الساحل العربى للخليج بالمعنى الكامل للكلمة . ومن الوجهة السياسية تنفرد هذه الدول الست بتماثل الخصائص السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، مما يجعلها « إقليماً متميزاً من الناحية السياسية » بشكل يجعلها تختلف عن الدول المجاورة ، وهى العراق شمالاً وإيران شرقاً عبر الخليج واليمن الديمقراطية والشمالية جنوباً . على أن ذلك لا يمنع من توسيع قاعدة الإقليمية بضم دول أخرى ، إذا كان ذلك سيكفل تجانس العناصر الأساسية لتركيبة هذه الدول وبنياتها .

ومجلس التعاون يشبه إلى حد ما — على الأقل في توجهاته السياسية الخارجية — منظمة الآسيان ASEAN التي تضم تايلاند وسنغافورة وماليزيا والفلبين وأندونيسيا . ولكن الفروق بين هذه المنظمة وبين مجلس التعاون — وهى كثيرة — لا يجب أن تجعلنا نغفل هدف المقارنة ، وهو أن هذه الدول

(١) راجع تطور مفهوم الإقليم د. محمد حافظ غانم : محاضرات في المجتمعات الدولية الإقليمية ، معهد الدراسات العربية العالية - ١٩٥٨ ، ومحاضرات :

De Orue Y. Arreguo, Le regionalisme dans les organisations internationales, R.C.A.D.I., 1932 - 111 Tome. 53, P. 26 et 55.

وأفظر مزيداً من التحليل لمعايير الإقليمية بالفصل الثالث من كتابنا سالف الإشارة إليه حول « أصول التنظيم الإسلامى الدولى » .

الخمس لا تشكل إقليما بالمفهوم الجغرافي ، ومع ذلك لم يقل أحد أنها ليست منظمة أفليمية (١) .

أما الفرق الجوهرية بين الآسيان ومجلس التعاون فتتصل في أن منظمة الآسيان قامت أساسا لمقاومة الشيوعية في الدول الأعضاء ، فكأنها جهد جماعي بين الدول الأعضاء ضد انتشار الشيوعية من خارجها ، والتعاون في قمع الحركات الشيوعية المسلحة في أراضيها . أما مجلس التعاون فبالإضافة إلى أهدافه الأخرى في صيانة أمن مجتمعاته من الأخطار الخارجية والداخلية - فهو يستهدف تحقيق التكامل والتعاون في المجالات المختلفة ، استمرارا لحركة التكامل التي سبقته ، واستجابة لمشاعر شعوبه لهذا الاتجاه (٢) . وبذلك نصل إلى الفرق الجوهرى الثانى . وهو افتقار دول منظمة الآسيان إلى التماثل الاجتماعى والاقتصادى ، رغم اشتراكها في انتاج الأسلوب الرأسمالى في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتعاطفها مع قيم المجتمعات الغربية وروابطها السياسية ومناهضتها للشيوعية على اختلاف اجتهاداتها . ولا حاجة إلى الاطناب في إيراد أمثلة لمنظمات إقليمية قامت بين دول لا تقع في منطقة معترف بها بالمفهوم الإقليمى والجغرافى ، مما شهدته أفريقيا في شرقها وغربها ووسطها ، وأمريكا اللاتينية والقارة الآسيوية . ولكننا نود الإشارة إلى أن منظمة المؤتمر الإسلامى ، وهى ليست على مساحة جغرافية واحدة أو إقليم

(١) انظر دراسة حول الإقليمية الآسيوية ، والوضع القانونى للآسيان

Regionalism and the U.N. UNITAR : edited by Berhany Kun

Ande micael, OCEANA Pub Inc, Dobbs Ferry, New York, 1979.

(٢) راجع على سبيل المثال ، تصريحات أمين عام مجاأس التعاون لوكالة أنباء الإمارات يوم ١٩٨١/٦/٢٤ برفضه لتصوير الأجهزة الغربية للمجلس على أنه « تجمع للحفاظ على مصالح دوله » أو لمواجهة الخطر السوفيتى ، وثائق مجلس التعاون ، مرجع سابق ص ١٧٨ .

جغرافي ، قد اعترف بها كمنظمة إقليمية في إطار الأمم المتحدة (١) . وتم إعطاء مقعد المراقب لها عام ١٩٧٥ ، على قدم المساواة مع المنظمات الإقليمية الأخرى ، وهي على الترتيب : منظمة الدول الأمريكية ، الجامعة العربية ، منظمة الوحدة الأفريقية ، السوق الأوروبية المشتركة .

ولا يتقصص من الطابع الإقليمي لمجلس التعاون ، قيامه في إطار منظمة إقليمية أخرى هي الجامعة العربية ، مما دفع بعض المسئولين في الخليج ، بالإضافة إلى تركيزهم على نفى طابع التكتل ، إلى الإيحاء بأن المجلس ليس منظمة إقليمية . بل إن تأكيد انتماء المجلس للجامعة محسوب له وليس عليه ، وهو ما أبرزه زعماء الخليج جميعا وعبر الملك فهد عن ذلك بأن مجلس التعاون هو دائرة قوية فعالة ، داخل دائرة الجامعة العربية (٢) . ولعلنا نضيف أن إشارة نظام المجلس في ديباجته إلى أنه جاء « تمشيا مع ميثاق الجامعة العربية الداعي إلى تحقيق تقارب أوثق وروابط أقوى » تعد مصدرا آخر لشرعية المجلس القانونية والسياسية في الإطار العربي ، وتكريسا لروح العمل العربي المشترك .

وقد يقال إن النظام الأساسي وواضعيه لم يشيروا إلى علاقته بالأمم المتحدة ، على عكس ما جرت عليه موثائق المنظمات الإقليمية ، وربما أرادوا بذلك ألا يكون مجلسهم منظمة إقليمية داخل منظمة إقليمية أخرى آخذين في اعتبارهم شكوك البعض التي أوردناها حول مفهوم الإقليمية الذي يمكن أن يستند إليه المجلس . وقد يقال أيضا إن تسجيل النظام الأساسي في

(١) راجع دراستنا حول سالف الإشارة إليها « أصول التنظيم الإسلامي الدولي » .

(٢) حديث الملك فهد بن عبد العزيز إلى صحيفة « أم القرى » السعودية ، يوم ٣٠/٧/١٩٨٢

الأمم المتحدة هو امتثال لأحكام المادة (١٠٢) من ميثاق الأمم المتحدة المتحدة باعتبار هذا النظام اتفاقية دولية في مفهوم تلك المادة ، ولا يعنى هذا التسجيل انصراف نية المجلس إلى إقامة رابطة قانونية أو فعلية بينه وبين الأمم المتحدة .

صحيح أن المجلس هو أول تجربة لمنظمة إقليمية داخل منظمة إقليمية أخرى . وهو من وجهة النظر العلمية كذلك - سواء رضى له منشئوه ذلك أم أبوه - ولكن سيكون من مصلحة المجلس أن يقدم نفسه للأمم المتحدة كمنظمة إقليمية لأغراض التنسيق بين دوله داخل المجموعة العربية . وبوسع المجلس في هذه الحالة أن يؤكد على استيفائه لمعايير المنظمة الإقليمية في ميثاق الأمم المتحدة (١) . « فليس في الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الإقليمى صالحاً فيها (٢) » .

فالمعيار الأول للاقليمية الخليجية متوفر فيما انصرف إليه جهد المجلس من تسوية المنازعات بين أعضائه بالشكل الذى يتناسب مع خصائص أعضائه وعلاقاتهم . وقد خصص لهذه المهمة هيئة تسوية المنازعات .

والمعيار الثانى متوفر فى مجلس التعاون ، وهو تلاؤم مقاصده وأهدافه ونشاطاته مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها (٣) . فهو يستهدف تحقيق درجات أكبر من التعاون والتنسيق والتكامل فى كافة القطاعات بين أعضائه ، معتصماً بمبادئ الميثاق ، وبخاصة تسوية المنازعات سلمياً ، بما يعنيه من

(١) راجع الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة ورسالتنا سالف الإشارة إليها .

(٢) المادة ٥٢/١ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) راجع المادة ٥٢/١ - الفقرة الثانية منها - من ميثاق الأمم المتحدة .

نبد استخدام القوة ، والمساواة في السيادة ، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية .

وقد يقال إن ميثاق مجلس التعاون قد نحا إلى أهداف التكامل والتنسيق بين الأعضاء ، ولم يذكر صراحة أن هدف المجلس هو المحافظة على الأمن والسلم الدولي . ولقد كانت هذه الحجة مثار جدل كبير ، عندما أثارها أعداء العرب عند طلب الجامعة العربية عام ١٩٥٠م الاعتراف بها كمنظمة إقليمية في الأمم المتحدة (١) . ولذلك دعا البعض إلى استكمال هذا النقص بإبرام اتفاقية الدفاع العربي المشترك . ونحن نعتقد أن هذا كان قصوراً في فهم استراتيجية ومفهوم حفظ السلم في ميثاق الأمم المتحدة (٢) ، فقد اعتمد الميثاق على أساليب مختلفة لصيانة السلم والأمن الدوليين ، منها الأساليب المباشرة ، ومنها الوظيفية الأخلاقية والفنية ، أي إشاعة احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وتشجيع أوجه التعاون والاعتماد المتبادل كضمانات هامة للسلم (٣) .

ولذلك نعتقد أن مجلس التعاون يخدم السلم والأمن الدولي بأربعة من أهم الوسائل فعالية ، وهي :

(أ) تحقيق التكامل بين أعضائه ، وإشاعة الرفاهية العامة بين شعوبه ، مما يقضى على عوامل القلق والتوتر الاجتماعي .

-
- (١) راجع « الجامعة العربية والأمم المتحدة » في رسالتنا سالف الإشارة إليها .
(٢) راجع « استراتيجية حفظ السلم في الميثاق » المبحث الأول ، الفصل الأول ، من القسم الثاني من رسالتنا .
(٣) انظر ديباجة ميثاق الأمم المتحدة ، وكذلك الفصل التاسع منه . - المادة ٧٦ / أ وغيرها من أحكام الميثاق في هذا الشأن .

(ب) تسوية المنازعات بين أعضائه ، بما يجنب المنطقة والعالم أعباء هذه المنازعات لو نشبت .

(ج) سعى دول المجلس إلى المساعدة في تخفيف التوتر والخلافات بين بعض الدول في المنطقة من خارج المجلس ، مثلما حدث في حالة الحرب العراقية الإيرانية ، والخلافات بين عمان واليمن الديمقراطية ، والنزاع حول الصحراء الغربية بين الجزائر والمغرب .

(د) تغليب جانب الحكمة والاعتدال في السياسات العربية ، والمنظمات البترولية والاقتصادية والمالية لصالح الاستقرار العالمي ، بالنظر لمركز أعضاء المجلس وثقلهم البترولي والمالي .

المبحث الخامس

حصانات وامتيازات مجلس التعاون

قررت المادة ١٧/١ من نظام المجلس تمتعه وأجهزته في إقليم كل دولة من الدول الأعضاء بالأهلية القانونية ، وبالامتيازات والحصانات التي يتطلبها تحقيق أغراضه والقيام بوظائفه . كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على تمتع ممثلي الدول الأعضاء في المجلس وكذلك موظفي المجلس بالامتيازات والحصانات التي تحددها اتفاقية تعقد لهذا الغرض بين الدول الأعضاء ، كما تنظم العلاقة بين المجلس ودولة المقر باتفاقية خاصة .

ولأن أن يتم وضع اتفاقيتي الحصانات والمقر ونفاذهما ، يتمتع ممثلو أعضاء المجلس وموظفوه بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية الثابتة للهيئات المماثلة .

وقد تم التوقيع على اتفاقية الحصانات والامتيازات المشار إليها في المادة ٣/١٧ من نظام المجلس في الرياض في ١١ / ٣ / ١٩٨٤ ، ودخلت دور النفاذ بعد إيداع وثائق تصديق أغلبية الأعضاء (م٢٩/ب من اتفاقية الحصانات) أي الدولة الرابعة وهي عمان في ١١ / ٢ / ١٩٨٥) صدقت على الاتفاقية قطر في ٢ / ٤ / ١٩٨٤ ، البحرين في ٣ / ٤ / ١٩٨٤ ، السعودية في ٢١ / ٧ / ١٩٨٤ ، عمان في ١١ / ٢ / ١٩٨٥ ، الامارات في ١٣ / ٣ / ١٩٨٥ وأخيراً الكويت في ٢٠ / ٣ / ١٩٨٦) .

ويتمتع المجلس بشخصية قانونية في مواجهة الدول الأعضاء ، كما

أن له الأهلية القانونية لمباشرة التصرفات التي ترتب حقوقاً أو التزامات ، كما يتمتع بالحصانات والامتيازات التي يتطلبها تحقيق أغراضه وتساعد على نجاحه في القيام بوظائفه (م ١٧ / ١) .
وهكذا تناولت الاتفاقية ثلاثة مجموعات من الحصانات والامتيازات :

أولاً : الامتيازات والحصانات الخاصة بالمجلس نفسه :

إذ قررت له الشخصية القانونية والأهلية القانونية في التصرف المدني والتعاقدى ، كما قررت له حصانة تحمى أمواله وعقاراته وموجوداته من أية إجراءات قضائية أو تشريعية أو إدارية كنزع الملكية والمصادرة والاستيلاء والتفتيش . كذلك لا يجوز المساس بمحفوظاته ووثائقه تحت أى ظرف أو لأى سبب .

وطبقاً للاتفاقية (م ٣) يتعين على الدول الأعضاء أن تتخذ التدابير والاجراءات الضرورية لضمان انتفاع المجلس الكامل بالأراضي والمباني التي يمتلكها أو يحوزها في أقاليم هذه الدول . ويكون للمجلس (م ٤) الحرية الكاملة في إجراء التصرفات المالية والتقديمية والتحويلات ، مع أخذه في الاعتبار ملاحظات الدول وتوصياتها (م ٥) . وتعفى أموال المجلس المنقولة والثابتة وممتلكاته من جميع الضرائب المباشرة عدا مقابل استخدام المرافق ، وجميع الرسوم الجمركية والقوانين المقيدة للاستيراد أو تحظره ، وغيره من الحقوق المترتبة في المادة السابعة .

وتتمتع رسائل المجلس ومكاتباته ومراسلاته البريدية والبرقية والرمزية والمصحوبة بما تتمتع به مراسلات البعثات الدبلوماسية من حصانة وامتياز (المادتان ٨ ، ٩) ، ولا يجوز بأى حال وقت السلم فرض أى نوع من

أنواع الرقابة على المراسلات والاتصالات والمخابرات الرسمية للمجلس
(م ١٠) .

ثانيا : الحصانات والامتيازات المقررة لممثلي الدول الأعضاء ووفودها
لدى المجلس :

تناولت المواد ١١ - ١٤ من الاتفاقية مجموعة الامتيازات والحصانات
المقررة لممثلي أعضاء المجلس ووفودها الدائمة في المجلس وأجهزته
ومؤتمراته ، وفصلت المادة ١٢ هذه الحصانات والامتيازات التي يتمتع
بها هؤلاء دون أفراد أسرهم وهذا وضع أدنى من وضع أقرانهم
الدبلوماسيين ، كما لا يحق لهم التمسك بهذه الحصانات والامتيازات في
الدول التي هم من رعاياها ويمثلونها (م ١٢/ح) .

وأكدت الاتفاقية (م ١٣) النظرية الوظيفية للحصانات وهي أنها
لا تمنح للممثلين لأشخاصهم وإنما ضماناً لتمتعهم بكامل حريتهم واستقلالهم
في أداء أعمالهم ، ولذا يتعين على الدول الأعضاء أن ترفع هذه الحصانات
عن ممثليها في جميع الأحوال التي يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون
تحقيق العدالة وأن رفعها لا يؤثر على الغرض من منحها .

ثالثا : حصانات وامتيازات موظفي الأمانة العامة :

تناولت المواد من ١٥ - ٢١ من الاتفاقية الحصانات والامتيازات
التي يتمتع بها سائر موظفي الأمانة العامة . ولم تستثن المادة (١٥) رعايا
دولة المقر من التمتع بالامتيازات والحصانات الواردة بها . وفرقت الاتفاقية
بين معاملة طوائف موظفي الأمانة العامة ، فجعلت للأمين العام والأمناء
المساعدين وأسرهم معاملة رؤساء البعثات الدبلوماسية (م ١٦) . أما

الموظفين من الدرجة الثامنة فما فوق (أى حتى أمين عام مساعد) فيتمتعون بصرف النظر عن جنسياتهم هم وأسرهم بوضع مماثل وضع نظرائهم في البعثات الدبلوماسية (م ١٧) وهذا التمييز بين الأمين العام والأمناء المساعدين من ناحية ، ومجموعة الوظائف الرئيسية نجده في اتفاقية حصانات ومزايا الجامعة العربية . ونحن لا نرى أى فرق بين الوضع القانوني لرئيس البعثة الدبلوماسية الذى يمثله وضع الأمين العام والأمناء المساعدين ، وبين بقية أعضاء البعثة الدبلوماسيين ، وفق أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ .

أما بقية موظفى الأمانة العامة من الدرجات الأدنى فيتمتعون بعدد من الامتيازات والحصانات الواردة فى المادتين ١٦ ، ١٧ ، وذلك باستثناء رعايا دولة المقر .

وأكدت المادة ١٩ على عدم جواز تمسك رعايا دولة المقر أيا كانت وظائفهم بالحصانة أمام محاكم بلادهم عند قيامهم بأعمال خارج نطاق وظائفهم . وهذا نص نجده فى الإتفاقيات المماثلة فى الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والجامعة العربية وغيرها .

وأكدت المادة ٢١ على أن الحصانة تمنح لموظفى الأمانة لصالح الوظيفة ، ولذا يتعين على الأمين العام رفضها إذا اتضح أنها تحول دون تحقيق العدالة ، وترفع الحصانة عن الأمناء المساعدين بموافقة المجلس الوزارى ، أما الأمين العام فيرفع حصانته المجلس الأعلى بناءً على توصية المجلس الوزارى .

والواقع أن اتفاقية حصانات وامتيازات المجلس تماثل بشكل وثيق مع تلك المبرمة فى إطار منظمة المؤتمر الإسلامى (١) .

(١) راجع نص اتفاقية حصانات وامتيازات منظمة المؤتمر الإسلامى بقسم الوثائق بكتابنا (قيد النشر) « أصول التنظيم الإسلامى الدولى » .

ونظمت المادة ٢٢ من الاتفاقية أوضاع الخبراء من مواطني الدول الأعضاء الذين يتمتعون بعدد من الحصانات والامتيازات لمصلحة المجلس حسبما أشارت المادة ٢٣ . وللاأمين العام أن يرفع الحصانة عن الخبراء أيضاً.

أما المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص والتي تثور حول تطبيق أو تفسير اتفاقية الحصانات فيقوم المجلس الوزاري بتشكيل لجنة لتسويتها إذا كان المجلس أو أحد أجهزته أو أى موظف فيه متمتع بالحصانة (إذا لم ترفع عنه هذه الحصانة) طرفاً في هذه المنازعات (المادة ٢٤) .

أما إذا كان موضوع النزاع يتعلق بخلاف بين الدول الأعضاء حول تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية ولم تتح تسويته بالمفاوضات أو أية طريقة أخرى يتفق عليها ، فإنه يحال إلى هيئة تسوية المنازعات . ولا تتعارض أحكام هذه الاتفاقية مع بعض الدول الأعضاء في اتخاذ ما تراه من إجراءات وتدابير مناسبة لصيانة أمنها أو نظامها العام (المادة ٢٦) .

وتنظم المادة ٢٧ طريقة تعديل الاتفاقية ، كما أجازت المادة ٢٨ عقد اتفاقيات إضافية لتنظيم تطبيقها . وأخيراً اختصت المادة ٢٩ بالتصديق على الاتفاقية .