البعد القانوني لنظام التصويت في منظمة الأمم المتحدة
الجمعية العامة ومجلس الأمن الدولي – أنموذجًا

د. سيف هادي عبد الله الزويني
كلية الآمال الجامعة – قسم القانون
د. محمد فاضل نعمة
كلية العلوم السياسية – جامعة بابل

المستخلص

تضم الأمم المتحدة عدة أجهزة رسمية، من أبرزها الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي. وكلاهما يشكلان حلقة اتخاذ القرار الأبرز في المنظمة؛ إذ يتميز الجهاز الأول بالمساواة في نظام العضوية وفق قاعدة: لكل عضو صوت، في حين يمثل الجهاز الثاني السلطة التنفيذية للمنظمة أو مجلس إدارتها، الذي يضم دولًا تُنتخب دوريًا لشغل هذه المقاعد، وأخرى دائمة العضوية، وهي تمثل مجموعة الدول الكبرى الخمس المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، والتي تمتلك صلاحية حق النقض تجاه قرارات مجلس الأمن، مما يجعل دورها الأخطر والأهم في عملية اتخاذ القرار وتنفيذه. ونخلص مما سبق إلى أن هناك اختلافًا واضحًا في مدى الصلاحيات الممنوحة لكل من مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة؛ إذ اتسعت صلاحيات الأول بشكل كبير على حساب الثانية، واستطاعت الدول دائمة العضوية إفشال أغلب مشاريع إصلاح نظام اتخاذ القرار والتصويت في المنظمة حفاظًا على مصالحها وامتيازاتها المكتسبة.

الكلمات المفتاحية: الأمم المتحدة، نظام التصويت، الجمعية العامة، مجلس الأمن الدولي، حق النقض.

Legal Dimension of the Voting System in UN "General Assembly and Security Council Model"

Dr. Saif Hadi Abdullah Al-Zuwaini
Al-Amal University College - Department of Law
Dr. Mohammed Fadhil Neama
College of Political Science - University of Babylon

Abstract

The United Nations includes several official bodies, the most prominent of which are the United Nations General Assembly and the United Nations Security Council, both of which constitute the most prominent decision-making cycle of the organization. The organization or its board of directors, which includes countries that are elected periodically to fill these seats, and others that are permanent members, and they represent the group of the five major countries victorious in the World War II, and which have the powers of veto power over Security Council resolutions which makes its role the most dangerous and most important in the decision-making and implementation process. We conclude from the

above that there is a clear difference in the extent of the powers granted to the Security Council and the General Assembly of the United Nations, as the powers of the first were greatly expanded at the expense of the second, and the permanent members were able to thwart most reform projects. The decision-making and voting system in the organization in order to preserve its interests and acquired privileges.

Keywords: United Nations, voting system, General Assembly, Security Council, veto power.

المقدمة

أولًا: موضوع الدراسة:

تُعدّ الأمم المتحدة وفقًا لنظامها الداخلي جهازًا برلمانيًّا تمثيليًّا يضم دول العالم للتداول ووضع السياسات الدولية العامة، وتصدر عنها عبر آلية التصويت قرارات أو بيانات رسمية تعبّر عن سلوك أو رأي أو إرادة أجهزة المنظمة الدولية والأعضاء المكوّنين لها، لحسم القضايا الخلافية المعروضة على جداول أعمالها، بشكل يعكس توجهات السياسة الخارجية للدول الأعضاء ومصالحها الوطنية. وبالتالي، فإن السلوك التصويتي للدول في المنظمات الدولية يُعدّ الركيزة الأساسية التي تقوم عليها نظرية الدبلوماسية البرلمانية واتخاذ القرارات فيها؛ لذلك اهتم المشرّع الدولي بالإطار القانوني لعملية التصويت واتخاذ القرار بما يعكس فلسفة المنظمة الدولية.

ثانيًا: أهمية الدراسة:

تكمن أهمية دراسة الإطار القانوني لعملية التصويت في فرعي منظمة الأمم المتحدة الأبرز، وهما مجلس الأمن الدولي والجمعية العامة للأمم المتحدة، في كونها تعبّر عن فلسفة المنظمة في اتخاذ القرار، ومن خلفها المجتمع الدولي، في معالجة القضايا الدولية المطروحة في أروقتها باعتبارها المطبخ السياسي الدولي الرئيس، وما يرتبط بالتصويت من طبيعة التوازنات والتكتلات التصويتية وقدرتها على اتخاذ القرارات المناسبة، في إطار قانوني يضمنه ميثاق الأمم المتحدة والنظام الداخلي لفرعي المنظمة موضوع البحث.

ثالثاً: إشكاليّة الدراسة وتساؤلاتها:

تحاول هذه الدراسة تحليل نمط السلوك التصويتي في الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن وفقًا للنظام الداخلي لكلا الجهازين، إضافة إلى الأعراف المتواترة في إطار القانون الدولي، وما ينتج عنها من مخرجات تؤثر في واقع النظام الدولي بمجمله. لذلك تطرح الدراسة تساؤلًا رئيسًا يعبّر عن جوهر الإشكالية، وهو: هل استطاع نظام التصويت وآلية اتخاذ القرار في كلا الفرعين، الجمعية العامة ومجلس الأمن، تحقيق العدالة والتوافق الدولي حول القضايا العالمية الرئيسة؟ ويتفرع عن هذا السؤال مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تحاول الدراسة الإجابة عنها، وهي:

1- ما هي الفروق الجوهرية الحاكمة في اتخاذ القرار في كلا الجهازين والتي تؤثر في مدى صلاحيتهما؟

2- ما هي أبرز المحاولات الدولية لإصلاح نظام اتخاذ القرار في الأمم المتحدة؟

خامسًا: الإطار الزمني للدراسة:

جرى العرف الأكاديمي على ألّا تتقيد البحوث ذات الطابع الوصفي بإطار زمني محدد، باعتبارها لا تناقش مرحلة محددة ومميزة بطبيعتها كما هو الحال في دراستنا، بل تناقش نظامًا للتصويت تحددت أطره القانونية من خلال ميثاق الأمم المتحدة والنظام الداخلي لكلا الجهازين المعنيين، وهما الجمعية العامة ومجلس الأمن. وبالتالي فإن الإطار الزمني يمتد إلى عمر هذه الوثائق الدولية منذ عام 1945 ولغاية يومنا هذا.

سابعًا: منهج الدراسة:

لغرض معالجة المشكلة البحثية والإجابة عن التساؤلات التي طُرحت، استفادت الدراسة من الاقتراب القانوني؛ إذ يهتم هذا الاقتراب بدراسة العلاقات الدولية، وبالأخص الجوانب القانونية في العلاقات بين الدول وعلاقاتها بالمنظمات الدولية، ثم علاقة المنظمات الدولية بعضها ببعض. ومن أبرز ما يهتم به الاقتراب القانوني الآليات الإجرائية والموضوعية لعمل المنظمات، وما يتعلق منها بنظم التصويت واتخاذ القرار، باعتبارها عصب نشوء هذه المنظمات وهدفها ووسيلتها للتعبير عن توجهاتها (مقلد، 1979).

ثامنًا. تقسيم الدراسة:

قُسّم البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسة؛ تناول الأول مفهوم السلوك التصويتي وقواعده في المنظمات الدولية في إطار نظري من مطلبين أساسيين، تناول الأول مفهوم السلوك التصويتي، وتناول الثاني القواعد العامة للتصويت في المنظمات الدولية.

أما المبحث الثاني فتناول موضوع قواعد التصويت في الأمم المتحدة، مستعرضًا نموذج الدراسة من خلال مطلبين رئيسين: الأول حول قواعد التصويت في مجلس الأمن الدولي، والثاني حول قواعد التصويت في الجمعية العامة للأمم المتحدة.

في المبحث الثالث تطرقنا بالبحث في إصلاح النظام التصويتي في الأمم المتحدة.

وينتهي البحث إلى خاتمة تضمنت أبرز الاستنتاجات التي توصل إليها الباحث.

المبحث الأول: مفهوم السلوك التصويتي وقواعده في المنظمات الدولية

إن فكرة التنظيم الدولي ومفهوم الأمن الجماعي بشكله المعاصر ارتبطا بظهور الدولة القومية وتشكل مجتمع دولي متعدد الأطراف، وكان من أبرز مبرراتهما الخوف من تداعيات الصراعات والفوضى العالمية. وبالتالي، فهما يعدان فكرة حديثة نسبيًّا ارتبط تطبيقها العملي الحديث بمنظمتين عالميتين، هما عصبة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة، سبقتهما محاولات أقل نضجًا في إطار معاهدات دولية ذات طابع أوروبي. وقد

استفاد مؤسسو هذه التنظيمات من تجارب النظم البرلمانية والانتخابية، وبالأخص فيما يتعلق بموضوع السلوك التصويتي وسبل اتخاذ القرار. لذلك يحاول هذا المبحث تناول مفهوم السلوك التصويتي في المنظمات الدولية بإطاره النظري من خلال محورين رئيسين؛ يتناول المطلب الأول مفهوم السلوك التصويتي، ويتناول المطلب الثاني القواعد العامة للتصويت في المنظمات الدولية.

المطلب الأول: مفهوم السلوك التصويتي

تمثل مبادئ السلوك التصويتي الأساس العملي الذي تقوم عليه نظرية الدبلوماسية البرلمانية، والتي تمكّن الدول الأعضاء في المنظمات الدولية من توزيع الأعمال والمسؤوليات التشريعية والتنفيذية والرقابية من خلال القدرة على اتخاذ القرار، عبر إصدار القرارات والتوصيات التي تعبّر عن إرادة الدول بشكل منفرد من جانب، وعن الإرادة الشاملة للمنظمة من جانب آخر. فالتصويت هو الأداة الرئيسة للتعبير عن رغبات المنظمة وتوصياتها التي يلتزم بها أعضاؤها (عبد العزيز، 1986)، وتمكّنهم من إدارة الهيئة التي تعاقدوا على إنشائها وتوزيع الأدوار والمسؤوليات. لذلك فإن قواعد التصويت في المنظمات الدولية ترتبط ارتباطًا محوريًّا بمهامها الوظيفية ومدى السلطات الممنوحة لها؛ لذا تراعي الدول الأعضاء اختيار قواعد التصويت والاهتمام بها وبآلياتها، لأنها الأداة الرئيسة لإصدار قراراتها وتحديد سبل الامتثال لها.

يصعب، كما هو شأن الغالب من مفاهيم العلوم الإنسانية، تحديد تعريف جامع ومحدد للسلوك التصويتي، وذلك بسبب سعة الظاهرة وشمولها لأكثر من توجه. ومن أبرز التوجهات التعريفية لمفهوم السلوك التصويتي:

1- السلوك التصويتي تعبير عن الرأي: " سلوك ذاتي في إطار جماعي للتعبير عن الرأي في مسألة معينة" (Hoveyjr، 1950).
2- السلوك التصويتي وسيلة للتعبير عن إرادة المنظمة: " الوسيلة التي تعلن فيها المنظمات عن إرادتها، ورغبات الدول الأعضاء فيها، في الأمور المعروضة عليها" (مرسي، 1966).
3- السلوك التصويتي وسيلة لحل الخلافات في الرأي: " وسيلة لفض الخلافات في الرأي من خلال التعبير عن الإرادة الشاملة للأعضاء، حيث يتم ترجيح إرادة الأغلبية، وضمان إذعان والتزام الأقليّة" (غالي، 1959).
4- السلوك التصويتي تعبير عن السياسة الخارجية للدولة: "مشاركة دولة في مجموعة من المنظمات الدولية وممارسة السلوك التصويتي فيها تجسيد لإرادة الدولة بشأن موضوع معين، وأحد مظاهر التعبير الصريح والصادق عن سياستها الخارجية" (سليم، 1998).

5- السلوك التصويتي يعكس طبيعة المصالح الوطنية لكل دولة في تعاملاتها مع الدول الأخرى (نصر الدين، 2011).

نخلص إلى القول إن مفهوم السلوك التصويتي في المنظمة الدولية يُعرّف بأنه حق من الحقوق المكتسبة للعضوية في المنظمات والمؤتمرات الدولية، وأداة لاتخاذ القرار فيها، تعكس توجهات المنظمة بصفتها المستقلة، كما تعبّر عن إرادة الدول الأعضاء ومخرجات سياستها الخارجية وقدراتها الدبلوماسية التي تراعي فيها مصالحها الأساسية في إطار التوازن بين الفرص والمحددات التي تفرضها متغيرات العوامل الداخلية والدولية والإقليمية للدولة.

المطلب الثاني: القواعد العامة للتصويت في المنظمات الدولية

تُعدّ ظاهرة التصويت في المنظمات والمؤتمرات الدولية آلية حديثة نسبيًّا، كما أسلفنا آنفًا، تعود بداياتها إلى مطلع القرن العشرين، وارتبط ظهورها بتطور التنظيم الدولي باعتبارها أداة لحل الخلاف في عملية اتخاذ القرار الجماعي. فقد كانت الدول قديمًا تلجأ إلى المفاوضات فيما بينها لاتخاذ قرار جماعي، وفي حال فشلها كانت تلجأ القوى الكبرى إلى فرض آرائها وحل خلافاتها باستخدام القوة العسكرية. كما أن نماذج التنظيم الدولي قبل الأمم المتحدة لجأت إلى قاعدة الإجماع لاتخاذ القرارات الجماعية، في إطار التمسك الصارم بالسيادة الوطنية.

تُعدّ مشكلة تحديد آلية مناسبة لاتخاذ القرار في المنظمات الدولية من خلال التصويت من المسائل المهمة والمحورية التي تثير جدلًا بين المشرعين في مناقشات الميثاق أو النظام الداخلي، لما تطرحه من تساؤلات حول الآلية المناسبة للتصويت التي تخدم أهداف المنظمة: هل تراعي مبدأ المساواة أم الوزن النسبي للدولة كمعيار؟ وهل يكون اتخاذ القرار وفقًا لنظام الإجماع أم الأغلبية؟ لذلك يبحث المشرعون بداية في قواعد التصويت التي مصدرها السوابق العرفية أو المواثيق والأنظمة التي طبقتها المؤتمرات والمنظمات الدولية السابقة. وبالتالي لا توجد وصفة جاهزة لنظام تصويتي قابلة للتطبيق في كل المنظمات؛ فما يصلح للتطبيق في منظمة ما قد لا يصلح في غيرها، لأن اختيار قواعد معينة للتصويت يعكس بالدرجة الأساسية طبيعة التوجهات العامة للمنظمة: هل ترغب في دور مركزي أم مجرد دور استشاري إزاء الدول الأعضاء؟ وهل تصدر قرارات ملزمة أم تكتفي بالتوصيات التوجيهية؟ لذلك فإن قواعد التصويت لا بد أن تنسجم مع قواعد الميثاق ومدى السلطة والصلاحيات والوظائف والأهداف المنوطة بالمنظمة والدول الأعضاء (عبد العزيز، 1968).

من خلال دراسة تاريخ العمل الجماعي الدولي الذي مثلته المنظمات أو المؤتمرات الدولية، تبرز أربع قواعد أو نظم أساسية حكمت آلية التصويت فيها، هي:

أولًا: قاعدة الإجماع :

هي من أقدم قواعد التصويت التي اتبعتها المنظمات الدولية والإقليمية، وتعني موافقة جميع الأعضاء على القرارات المصوّت عليها لإصدارها، ويكفي امتناع عضو واحد أو رفضه لعرقلة صدورها، حتى وإن نالت الأغلبية العظمى من الأصوات. وقد طُبّقت هذه القاعدة في مؤتمر لاهاي 1907 ومؤتمر هافانا 1928، واستندت مبرراتها النظرية والعملية إلى عدة اعتبارات أبرزها:

1- مبدأ السيادة والمساواة بين الدول الذي ساد بداية علاقات الدول القومية.

2- عبرت هذه القاعدة عن النزعة الفردية التي سادت العلاقات الدولية في فترات سابقة، وما زالت العديد من الدول تصر على استخدامها حفاظًا على سيادتها (غالي، 1961).

3- يبرر البعض استخدام هذه القاعدة، بأنها تمثل حماية للدول الصغيرة، من خلال منحها القدرة على إبطال القرارات التي تضر بمصالحها، بشكل لا يتيح للدول الكبرى الهيمنة على صنع القرار.

4- كما أن قاعدة الإجماع، من جانب آخر، تحمي الدول الكبرى من أن تجد نفسها في إطار الأقلية وتحت رحمة دول أقل منها شأنًا (الدقاق، 1973).

5- يرى البعض أن قاعدة الإجماع تفرض على الدول وتحفزها للبحث عن حلول مقبولة أو توافقية لاتخاذ القرارات؛ لأنه من دون هذا التوافق لا يمكن إصدار القرارات.

غير أن هذه القاعدة تعرضت لانتقادات نتيجة:

1- صعوبة تطبيقها في إطار منظمات دولية واسعة الحجم والصلاحيات؛ فكلما زاد عدد أعضاء المنظمة وتعددت جذورهم الثقافية والسياسية ازدادت نسبة التعارض في الآراء، وبالتالي صَعُب اتخاذ قرارات بالإجماع. وقد تكون هذه القاعدة مقبولة في بعض المنظمات ذات العضوية المحدودة التي تتميز بتجانس مصالح أعضائها وتقاربها، مثل مجلس التعاون لدول الخليج العربي (صلاح، 1986).

2- إن هذه القاعدة تصيب المنظمة بالشلل لصعوبة اتخاذ القرار.

3- كما أن هذه القاعدة تخرج فكرة العمل الجماعي الدولي والمنظمة الدولية من مضمونها، لتصبح أقرب إلى المؤتمر الدولي.

4- إنها تهمش أو تلغي إرادة المنظمة المستقلة لصالح إرادة الدول الأعضاء.

وقاعدة الإجماع قد تطبق بعدة أشكال تصويتية من أبرزها (غالي، 1961):

1- الإجماع الكلي : وهو إجماع كل الدول الأعضاء في المنظمة بشكل مطلق، وإذا اعترضت عليه أي دولة عضو فإنها تنقض صدور القرار.

2- إجماع الحاضرين في الجلسة : ويقصد به إجماع كل الأعضاء الحاضرين في الجلسة، ولا تحتسب أصوات الأعضاء المتغيبين عن الإجماع.

3- إجماع المشتركين في عملية التصويت: وبذلك يشمل الإجماع فقط الدول المشاركة في التصويت دون المتغيبين أو الحاضرين من غير المشاركين بالتصويت.

4- إجماع الأغلبية النسبية: تلجأ بعض المنظمات التي تعتمد قاعدة الإجماع إلى تبني قاعدة الأغلبية استثناءً في التصويت لبعض القرارات، وهو أن يكون القرار المصوت عليه ملزمًا للدول التي وافقت عليه، وهو غير ملزم للدول التي لم تصوت عليه (جامعة الدول العربية، 1954).

5- شبه الإجماع: ويقصد به إجماع الدول الأعضاء باستثناء صوت واحد أو أكثر، وتطبق هذه القاعدة في الغالب في مواد العقوبات للأعضاء في المنظمات، حيث لا يحتسب صوت الدولة أو الدول التي يصوت على معاقبتها (ميثاق عصبة الأمم؛ ميثاق الجامعة العربية).

ثانيًا: قاعدة الأغلبية :

نتيجة للمتغيرات الدولية في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية وقيام نظام دولي جديد اتسم بزيادة عدد أعضاء النظام من الدول المستقلة حديثًا، وتضارب المصالح والتوجهات بينها بسبب الاختلافات الثقافية والأيديولوجية وتباين أشكال النظم الاقتصادية والسياسية، اتخذ نظام التصويت منحى بعيدًا عن قاعدة الإجماع باتجاه قاعدة الأغلبية. ويعني ذلك أن تصدر قرارات المنظمات الدولية والإقليمية بالأغلبية المطلقة أو النسبية أو الأغلبية الخاصة، مثل الثلثين أو ثلاثة أرباع الأصوات، وتكون هذه القرارات ملزمة لجميع الدول الأعضاء حتى تلك التي لم توافق عليها. وتُطبق هذه القاعدة حاليًّا في أغلب المنظمات الدولية والإقليمية، وتستند مبرراتها العملية إلى ما يأتي:

1- الحاجة لنجاح العمل الجماعي الدولي أو الإقليميّ في ظل تزايد أطراف المجتمع الدوليّ، وتنوع المشكلات وتعقدها، وازدياد وتيرة المصالح المتعارضة بين الدول، بشكل لا يتنافى مع مبدأ السيادة ولا يخل بمبدأ المساواة القانونية بين الدول، وبالتالي فإن نظام الأغلبية يحاول إيجاد بيئة مناسبة للعمل الجماعي يتجاوز حالة الشلل أو التعطيل التي قد تفرضها قاعدة الإجماع في ظل هذه الظروف.

2- الاتساق مع مبدأ الديمقراطية من خلال العمل بنظام الأغلبية، حيث إن أغلبية النظم البرلمانية أخذت بمبدأ الديمقراطية والتصويت بالأغلبية، فكان من الأجدر أن ينعكس ذلك على المنظمات الدولية.

وقد جرى التطبيق العملي على التمييز بين ثلاثة أنواع من قواعد التصويت بالأغلبية، هي:

1- الأغلبية البسيطة : ويقصد بها قاعدة (نصف+ واحد) من عدد الأعضاء المشتركين في التصويت.

2- الأغلبية الموصوفة: وهي أغلبية محددة من الأصوات يشترط توافرها لصدور القرارات، وتُسمى بالأغلبية الخاصة، كاشتراط أغلبية الثلثين مثلًا، أو اشتراط تصويت عدد من الأعضاء محدد وموصوف بذاته لتمرير القرار أو الاعتراض عليه، كما هو الحال مع الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي، التي منحها ميثاق الأمم المتحدة صلاحيات تصويتية خاصة استثناءً من قاعدة المساواة العامة التي تحكم تصويت الدول الأعضاء (ميثاق الأمم المتحدة).

6- الأغلبية التفضيلية: أو ما تسمى بالأغلبية النسبية، وتتم في حال التفضيل بين قرارين أو حالتين معروضتين، فعندما ينال أحدهما (60%) من الأصوات والآخر (40%) ، فإن القرار الأول هو من يعتمد.

ويرى العديد من الدارسين أن قاعدة الأغلبية لا تتنافى مع مبدأ السيادة أو المساواة القانونية؛ لأن الدول الأعضاء في المنظمة أو المؤتمر بانضمامها وعضويتها قبلت التنازل عن بعض آثار سيادتها بمحض إرادتها وخضوعها لقرارات المنظمة التي تصدر بالأغلبية، وهي بذلك مارست مبدأ السيادة في إنقاص السيادة لتحقيق مصالح سيادية (غالي، 1959).

ثالثًا: قاعدة التصويت المشروط:

إن مبدأ المساواة القانونية للدول أو قاعدة "لكل دولة صوت واحد"، الذي اعتمدته منظمة الأمم المتحدة، تعرّض لانتقادات عديدة من الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، على اعتبار أن الواقع يشير إلى وجود تفاوت في طبيعة الدول من حيث القوة والحجم وعدد السكان والإمكانات الاقتصادية ومستوى التمدن والتطور العلمي. وقد أوجد هذا التفاوت نوعًا من عدم التساوي الواقعي، مما أثار انقسامًا في الرأي بين علماء السياسة وفقهاء القانون الدولي أنفسهم؛ إذ يرى البعض أن مبدأ المساواة بين الدول غير ذي جدوى، كما اعتبره البعض الآخر خطرًا على طبيعة اتخاذ القرار في إطار النظام الدولي، حيث يصعب إنكار أن للدول الكبرى مركزًا متفوقًا على غيرها من الدول في إطار هذا النظام. وبالتالي، وحتى في حال صدور قرار بأغلبية الدول الصغيرة، فإن تطبيقه يبقى رهنًا بردة فعل الدول الكبرى ومساندتها له، باعتبارها الدول التي تمتلك مقومات التطبيق والمحافظة على استمراريته.

لذا ظهرت آراء في نطاق المختصين بشؤون المنظمات الدولية ترى أن تساوي الأصوات يقلل من شأن المنظمة التي تطبقه، وأن قاعدة الأغلبية التي اعتمدتها منظمة الأمم المتحدة لا تحقق مبدأ المساواة بين الدول. لذلك بدأ البحث عن أشكال جديدة للتصويت تحقق نوعًا من المساواة والعدالة، وظهرت في هذا المجال العديد من الأفكار التي مؤداها أن تتناسب السلطة مع مسؤوليات الدول وإمكاناتها وقدراتها (الدقاق وسلامة، 1990)، أو ما درج على تسميته بقاعدة الأصوات الموزونة، التي لاقت تأييدًا واسعًا، وبالأخص من الدول الكبرى التي دعت في مناسبات عدة إلى تجاوز مبدأ "صوت لكل عضو"، وإلى اعتماد قاعدة احتساب الأصوات في المنظمات الدولية على أساس الوزن لا العدد، على اعتبار أن الدول تختلف في قدراتها وإمكاناتها التأثيرية في محيطها. لذا فإن الضرورة توجب وجود أصوات عادية وأخرى مميزة، حيث يشترط لإتمام التصويت بشكل قانوني وجود عدد من الأصوات الممتازة أو إجماعها في بعض القرارات (Maclntyre، 1954).

إن الأخذ بقاعدة التصويت المشروط والأصوات الممتازة، كما هو جارٍ العمل به في الصلاحيات المميزة للدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي، التي مُنحت امتيازات استثنائية في التصويت، يتضمن اعترافًا بعدم المساواة القانونية للدول داخل المنظمة الدولية. ويبرر البعض ذلك بأنه الثمن الذي دفعه أعضاء الأمم المتحدة للدول الكبرى نظير مشاركتها في المنظمة، وقيامها بإمداد المنظمة الدولية ومشاريعها وبرامجها بالإمكانات المادية واللوجستية، ورفدها بالقوة العسكرية الضرورية لإنفاذ قرارات مجلس الأمن.

رابعًا: قاعدة توافقية التصويت:

يتم اللجوء إلى هذه القاعدة التصويتية لتجنب مخاطر الانقسامات التي تهدد إصدار قرار معين، أو صعوبة الالتزام به من قبل المصوتين، وقد وصفها البعض بأنها أسلوب عمل أكثر منها قاعدة تصويتية (الفار، 1979)، حيث يتم إصدار القرارات من خلال اتفاق الآراء عن طريق التفاوض وتقريب وجهات النظر بين الأعضاء. وقد يكون هذا التفاوض قبل التصويت، وكثير من قرارات مجلس الأمن تصدر بهذا الأسلوب التوافقي، وكذلك قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي تصدر دون تصويت (Laurd، 1979). ومما يتضح أن أسلوب اتفاق الآراء في التصويت كان مخرجًا من الخلافات الحادة بين الدول التي انعكست على أداء الأمم المتحدة، وأدّت إلى عجزها في الكثير من الحالات والقضايا (Newcombe وآخرون، د.ت.).

نخلص إلى القول إن مفهوم السلوك التصويتي وقواعده في المنظمات الدولية يأخذ حيزًا من اهتمام الدول الأعضاء، على اعتبار أنه يمثل سلطة اتخاذ القرار. لذلك اختلف التعامل مع هذه الجزئية من مرحلة

إلى أخرى، وفقًا لإرادة الدول في منح المنظمة دورًا واستقلالية أكبر، وتنازلها عن جزء من سيادتها لصالحها من عدمه.

المبحث الثاني

قواعد التصويت في الأمم المتحدة نحاول في هذا المبحث تناول قواعد التصويت التي تبنّتها منظمة الأمم المتحدة لاتخاذ قراراتها، وبالأخص في الفرعين الرئيسين محل دراستنا، وهما الجمعية العامة ومجلس الأمن، والتي كانت في الغالب محل جدل بين مصالح الدول دائمة العضوية من جهة، وباقي الدول الأعضاء من جهة أخرى. وقد انعكس ذلك على طبيعة العلاقة والتوازن بين فروع الأمم المتحدة. وبالتالي، فإن فهم تطور قواعد التصويت في الأمم المتحدة يتيح للمهتمين بالشأن الدولي التعرف على مدى قدرة المنظمة على تحقيق أهدافها.

لذا ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين؛ يتناول الأول قواعد التصويت في مجلس الأمن، ويناقش الثاني قواعد التصويت في الجمعية العامة.

المطلب الأول: قواعد التصويت في مجلس الأمن الدولي

ينقسم هذا المطلب إلى محورين رئيسيين يناقش الأول، الدور والعضوية في مجلس الأمن، ويناقش الثاني نظم التصويت.

أولًا: الدور والعضوية في مجلس الأمن الدولي

مجلس الأمن هو الجهاز التنفيذي الرئيس في الأمم المتحدة والسلطة الأعلى المسؤولة عن اتخاذ جميع القرارات المهمة المتعلقة بالدول، والمعنية باحتواء الأزمات الدولية ومعالجتها. لذا فهو يتميز عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بالانعقاد الدائم لمواجهة المشكلات الدولية الطارئة، في حين تكتفي الجمعية العامة باجتماعات دورية أو استثنائية أو طارئة. وقد وصفه جون فوستر دلاس، وزير الخارجية الأمريكي الأسبق، بالقول: "إن مجلس الأمن ليس هيئة تطبيق القانون الملائم، إن المجلس هو القانون، فهو يقرر ما يراه ملائمًا" (Schermers، د.ت.). لذلك أوجب ميثاق الأمم المتحدة على الدول الأعضاء في المجلس أن يكون لها مقر تمثيل دائم في مقر الأمم المتحدة للتواصل.

وقد حدد الفصل الخامس من الميثاق وظائف المجلس الأساسية، ومحورها "صيانة السلم والأمن الدوليين". واستنادًا إلى المادة (24) من الميثاق، فإن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عهدت إلى المجلس بمهام حفظ السلم والأمن، وتوافقت على أن يعمل المجلس نيابة عنها أثناء تأدية هذه المهمة. وهو بذلك يُعدّ الفرع التنفيذي المخوّل من قبل الفرع التشريعي ممثلًا بالجمعية العامة. وبالتالي فإن قراراته ملزمة لجميع الدول بموجب

المادة (25) من الميثاق، كما أنه يُعدّ الأوسع صلاحية من باقي فروع المنظمة، وهو قادر على ابتكار صلاحيات جديدة؛ إذ منحه الميثاق حق "استخدام كافة الوسائل والصلاحيات للحفاظ على السلم والأمن الدوليين"، على خلاف الفروع الأخرى التي حددت صلاحياتها بشكل حصري.

يعكس نظام العضوية في مجلس الأمن طبيعة الاختلافات في علاقات القوى الدولية، وانعكاس ظروف تأسيس المنظمة على نظم التصويت فيها؛ إذ أتاح الميثاق للدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية امتيازات تصويتية تفوق باقي الدول الأخرى، مثل العضوية الدائمة وحق النقض (الفيتو) في مجلس الأمن الدولي. ويتكون مجلس الأمن من خمسة عشر مقعدًا، تشغل الدول دائمة العضوية خمسة منها، وهي: الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا، وروسيا، والصين. وتشغل المقاعد العشرة الأخرى دول غير دائمة تُنتخب من قبل الجمعية العامة بشكل دوري لمدة سنتين، وتخضع لقاعدة التجديد النصفي سنويًّا، حيث يتم انتخاب خمسة أعضاء جدد وفقًا لمعيارين نظريين، هما (Dulles، 1957):

1- مدى مساهمة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين وفي تحقيق المقاصد الأخرى.

2- عدالة التوزيع الجغرافي.

لكن الممارسة العملية أثبتت عجز الجمعية العامة عن تحديد معايير واضحة لتطبيق الشرط الأول بشكل عملي وعادل. أما شرط التوزيع الجغرافي العادل، فإن تطبيقه اختلف من مرحلة زمنية إلى أخرى وفقًا لطبيعة متغيرات الكتل التصويتية والمجموعات الإقليمية داخل الجمعية العامة. ومن خلال متابعة خريطة العضوية خلال السنوات الخمس والعشرين الأخيرة، يظهر التوزيع الجغرافي في مجلس الأمن للدول غير دائمة العضوية كالتالي:

كالآتي:

- آسيا : 2
- أفريقيا : 3
- أمريكا الجنوبية : 2
- أوروبا (بضمنها كندا وقارة أوقيانوسيا): 3

ثانيًا: القواعد الإجرائية والتصويت في مجلس الأمن

هناك جملة من القواعد الإجرائية تنظم عملية انعقاد اجتماعات مجلس الأمن وفقًا للنظام الداخلي، أبرزها (أبو الوفا، 2001):

1- يعقد مجلس الأمن وفقًا للميثاق اجتماعات دورية، لكن ذلك لم يتم العمل به، حيث تعقد اجتماعات المجلس في إحدى الحالات:

1- بناءً على دعوة من رئيس المجلس لوجود ضرورة ملحة.

2- بناءً على طلب من عضوين من أعضاء مجلس الأمن تقدم إلى رئيس المجلس.

3- بناءً على طلب من أحد أعضاء الأمم المتحدة أو دولة ليست عضوًا في المنظمة (مجلس الأمن، د.ت.)، لتنبيه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى نزاع معين.

4- بناءً على طلب من الجمعية العامة إلى مجلس الأمن للفت نظره إلى الأحوال التي يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (ميثاق الأمم المتحدة، المادة 35).

2- يعدّ الأمين العام جدول الأعمال المؤقت لكل جلسة من جلسات مجلس الأمن، ثم يعتمده رئيس المجلس، كما يقوم الأمين العام بتنبيه جميع أعضاء مجلس الأمن إلى الرسائل التي ترد إلى المجلس من الدول وهيئات الأمم المتحدة بشأن مسألة يراد عرضها عليه.

3- رئاسة المجلس تتم بالتناوب وترتيب الدول وفقًا للأبجدية باللغة الإنكليزية، ويتولى ممثل تلك الدولة رئاسة جلسات المجلس، لكن في حال تيقن الرئيس من عدم قدرته على الوفاء بالتزامات الرئاسة على الوجه الصحيح، خلال نظر المجلس مسألة ذات صلة مباشرة بدولة الرئيس، فبإمكانه إعلام المجلس بتنحيه، ليحل محله ممثل الدولة التي تليه بالترتيب الأبجدي.

4- إذا كانت إحدى الدول الأعضاء في مجلس الأمن طرفًا في نزاع معروض أمام مجلس الأمن تمتنع هذه الدولة عن المشاركة في التصويت.

5- بإمكان المجلس بعد اتخاذه قرارًا بذلك دعوة أي دولة عضو في الأمم المتحدة من غير أعضائه لحضور اجتماعاته، خلال مناقشة مسألة متعلقة بهذه الدولة، على أن يكون لها حق المناقشة دون التصويت.

6- في الأصل، تكون اجتماعات مجلس الأمن علنية ما لم يقرر المجلس غير ذلك.

أما ما يتعلق بنظم التصويت، فقد نظمت المادة (27) من ميثاق الأمم المتحدة عملية التصويت في مجلس الأمن الدولي، وميز الميثاق بين نوعين من المسائل: الإجرائية والموضوعية.

1- التصويت بالمسائل الإجرائية

تصدر القرارات في المسائل الإجرائية بأغلبية تسعة أصوات من خمسة عشر عضوًا، دون تفرقة بين أصوات الأعضاء الدائمين وغير الدائمين، وتشمل القضايا الإجرائية التي يتم التصويت عليها ما أورده الميثاق من المادة (28) إلى المادة (32).

2- التصويت بالمسائل الموضوعية

تعرض القرارات في المسائل الموضوعية وتصدر بأغلبية تسعة أصوات، على أن تكون بينها أصوات الدول الخمس دائمة العضوية متفقة؛ لأن اعتراض إحدى هذه الدول واستخدامها حق النقض (الفيتو) يترتب عليه ما يأتي:

1- إذا قدم النقض قبل إجراءات التصويت، يمتنع المجلس عن النظر في الموضوع .

2- إذا قدم النقض بعد إجراء التصويت، يسقط القرار الناتج عن التصويت كأنه لم يكن.

3- لا يُعدّ الامتناع عن التصويت أو الغياب عن الجلسة من قبل إحدى الدول دائمة العضوية في مسألة موضوعية مبطلًا لصدور القرار؛ لأن الامتناع عن التصويت والغياب حكمًا لا يُعدّان اعتراضًا أو نقضًا (ميثاق الأمم المتحدة، المادة 11).

يتخذ مجلس الأمن قراراته بشكل متدرج قبل التصويت النهائي، وفقًا لآلية تراعي نوعًا من التوافقية لتمرير القرار المعني بأقل معارضة ممكنة. وأبرز مراحل اتخاذ القرار هي:

1- إصدار بيانات صحفية: وهي تلك البيانات التي يقرأها رئيس المجلس نيابة عن الدول الأعضاء، خارج قاعة المجلس، يبين فيها ما تم الاتفاق عليه حول المسألة مدار البحث، ويعتبرها البعض ردود فعل أولية تمهيدًا لإجراءات أخرى، وهذه البيانات تعبّر عن موقف سياسي موحد للدول الأعضاء، إلا أنها غير ملزمة من الناحية القانونية، وهي لا تصدر أيضًا كوثيقة رسمية لمجلس الأمن.

2- إصدار بيانات رئاسية: وهي تلك البيانات التي يلقيها رئيس المجلس في جلسة رسمية من داخل القاعة. وتعبر هذه البيانات عن موقف سياسي موحد للدول الأعضاء إزاء المسألة المعروضة. ومن شروط هذه البيانات أن تصدر بموافقة جميع الدول الأعضاء في مجلس الأمن، الأمر الذي يجعل إصدارها صعبًا في الغالب، لكنها، وعلى خلاف سابقتها، تعد وثائق رسمية للمجلس وتأخذ أرقامًا متسلسلة، وتحمل حجية قانونية، وإن كانت أقل من القرار.

3- القرارات: وهي الإجراء الأخير في سلسلة اتخاذ القرار في مجلس الأمن، وتصدر بأغلبية تسعة أصوات، بشرط ألا تصوت ضدها أي دولة دائمة العضوية. وتصدر كوثائق رسمية وبأرقام متسلسلة، وتتميز قرارات مجلس الأمن بأنها:

1- ملزمة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بموجب المادة (25) من الميثاق.

2- إن القرارات لا تقبل التجزئة وتمثل وحدة قانونية متكاملة.

3- تختلف كتابة القرارات عن البيانات الصحفية والرئاسية، فهو يتكون من جزأين :

1- فقرات تمهيدية (الديباجة): حيث يعمد المجلس إلى التذكير بالقرارات السابقة، ويعيد التأكيد على ضرورة الالتزام بها وتنفيذها، ويشير إلى التزامات الدول المعنية بموجب القانون الدولي والاتفاقيات الدولية.

2- فقرات تنفيذية (الفقرات العاملة): وتكتب بشكل مختصر، مثل إدانة فعل ما، والمطالبة بإجراءات لمواجهة المسألة المعروضة، حيث يحاول المجلس بداية إثبات أن الفعل يهدد السلم والأمن الدوليين وبالتالي فهو يقع ضمن اختصاصات المجلس، ثم يتدرج في معالجة الموضوع بشكل متدرج وفقًا لأحكام الفصل السادس أو السابع.

المطلب الثاني: قواعد التصويت في الجمعية العامة للأمم المتحدة

ينقسم هذا المطلب إلى محورين رئيسيين، يتناول الأول الدور والعضوية في الجمعية العامة، في حين يتناول الثاني القواعد الأساسية للتصويت في الجمعية العامة.

أولًا: الدور والعضوية في الجمعية العامة للأمم المتحدة

الجمعية العامة هي الجهاز التشريعي في منظمة الأمم المتحدة، وتعقد اجتماعاتها في دورات اعتيادية سنوية، ولها أن تدعو إلى جلسات استثنائية وطارئة. وتشمل عضويتها كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، على عكس مجلس الأمن الذي يُعدّ جهازًا ذا تمثيل محدود. وبالتالي، تعد الجمعية العامة بمثابة برلمان عالمي تستطيع كل دولة أن تعلن فيه عن مواقفها أو مشكلاتها (غالي، 1959)، أو كما يصفها د. بطرس غالي بأنها "مقياس للوعي العالمي، الذي يقيس تأثير القوى والمجموعات الدولية وقوى الضغط المختلفة" (Bailey، 1960).

يعبر نظام العضوية في الجمعية العامة عن نوع من المساواة النظرية من خلال قاعدة "لكل عضو صوت"، إذ تتساوى بذلك جميع الدول، بغض النظر عن الحجم والإمكانات والدور الدولي الذي يؤديه العضو. كما أن الجمعية العامة لا تضم في عضويتها الدول ذات السيادة فحسب، بل تشمل فئات أخرى مثل المنظمات الدولية وحركات التحرر وبعض الدول ناقصة السيادة، ويتمتع هؤلاء ببعض امتيازات العضوية والتزاماتها (غالي، 1959). لذا فإنها تُعدّ جهازًا دبلوماسيًّا فريدًا من نوعه تتقابل فيه المصالح والسياسات الدولية، التي تهدف بالنتيجة إلى اتخاذ قرارات جماعية تهم المجتمع الدولي وتنعكس بآثارها عليه من خلال آليات التصويت وتوجهات الأغلبية. وتعد علاقات القوى بين أعضائه، التي يُعبّر عنها من خلال التحالفات أو التجمعات

التصويتية أو وسائل الضغط والإكراه، من أبرز العوامل المؤثرة في اتجاهات التصويت (منظمة التحرير الفلسطينية، 1974).

الجمعية العامة من أكثر أجهزة الأمم المتحدة شمولًا واتساقًا في القضايا التي تناقشها، ما بين قضايا حفظ السلم والأمن الدوليين، وقضايا اجتماعية وثقافية واقتصادية. وطبقًا لميثاق الأمم المتحدة، فإن اختصاصات الجمعية العامة وواجباتها عامة وشاملة، إذ إن لها أن تناقش أي مسألة أو أمر يدخل في نطاق الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه، كما أن لها، فيما عدا ما نصت عليه المادة (12)، أن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه من تلك المسائل والأمور (عبد العزيز، 1968). كما أنها تُعدّ مرجعية لباقي فروع المنظمة؛ إذ أوجب الميثاق أن تقدم هذه الفروع تقاريرها إلى الجمعية العامة.

إن الصلاحيات التي منحها الميثاق للجمعية تتفاوت بحسب طبيعة المواضيع إلى صلاحيات واسعة وأخرى مقيدة وثالثة مشتركة:

- الصلاحيات الواسعة: للجمعية العامة سلطات واسعة وأكثر إلزامًا للدول الأعضاء في مجال الإدارة الداخلية للمنظمة، وبالتحديد في القضايا المالية والإدارية مثل البرامج والميزانية ومساهمات الدول، إضافة إلى انتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن، وجميع الأعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

كما تخضع نشاطات العديد من أجهزة الأمم المتحدة لإشراف الجمعية العامة ورقابتها، حيث تقدم هذه الأجهزة تقارير سنوية تقوم الجمعية العامة بفحصها ومناقشتها وإصدار التوصيات بشأنها. ومن الناحية النظرية، فإن هذه الرقابة تشمل أعمال مجلس الأمن، لكن من الناحية العملية لا يتحقق ذلك نتيجة تغول صلاحيات مجلس الأمن على صلاحيات الجمعية العامة، في حين لا تمارس الجمعية العامة أي دور رقابي على محكمة العدل الدولية، نتيجة تمتعها باستقلال تام عن باقي أجهزة المنظمة بحكم قاعدة الفصل بين السلطات.

- صلاحيات مقيدة: استثناءً من نص المادة (10) من ميثاق الأمم المتحدة، فقد قُيّدت صلاحيات الجمعية العامة لصالح مجلس الأمن الدولي في حالتين رئيستين (ميثاق الأمم المتحدة، المادة 10):

1- يحظر على الجمعية العامة النظر في القضايا المنظورة في مجلس الأمن الدولي، إلا إذا طلب مجلس الأمن ذلك صراحة.

2- أكد الميثاق الحقوق الحصرية لمجلس الأمن في اتخاذ القرارات والتوصيات في جميع القضايا المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين.

- صلاحيات مشتركة : تتشارك الجمعية العامة بعض السلطات في اتخاذ القرارات مع مجلس الأمن، ومن أبرز القضايا التي تحتاج إلى قرار مشترك:

1- انتخاب الأمين العام للأمم المتحدة.

2- انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية.

3- الفصل في طلبات العضوية الجديدة.

4- توقيع العقوبات على الدول الأعضاء.

ثانيًا: القواعد الأساسية للتصويت في الجمعية العامة

هناك أربع قواعد أساسية تحكم السلوك التصويتي في الجمعية العامة :

1- قاعدة لكل دولة صوت واحد.

2- الأصل في قرارات الجمعية العامة أن تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت، غير أن الميثاق أضاف استثناءً على هذا الأصل ينص على أن "تصدر الجمعية العامة قراراتها في المسائل المهمة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمشتركين في التصويت" (ميثاق الأمم المتحدة، المادة 12).

3- لم يرد نص في الميثاق يمنع حق التصويت في الجمعية العامة بشكل قطعي، إلا ما أورده نص المادة (19) من الميثاق التي أشارت إلى إمكانية تعليق حق التصويت، لا منع العضو أو فصله منه، في حال التأخر في تسديد مستحقاته لأكثر من سنتين. وقد منحت الجمعية العامة سلطة تقديرية في إيقاف تنفيذ نص هذه المادة بحق العضو المتأخر في السداد إذا تبين لها أن أسباب التأخير ناشئة عن ظروف خارجة عن إرادة العضو. وبالتالي، فإن حق التصويت للدول الأعضاء في الجمعية العامة حق أصيل مترتب على صفة العضوية وجزء منها، لا يجوز منعه إلا بإلغاء الصفة ذاتها (ميثاق الأمم المتحدة، المادة 18).

4- إن الجمعية العامة لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة للدول، بل تصدر توصيات غير ملزمة بطبيعتها، يتوقف تطبيقها على تجاوب الدول الأعضاء وتعاونها؛ أي إنه من الممكن أن تتحول توصية الجمعية إلى قرار ملزم في حال أعلنت الدولة أو الجهة المعنية بالقرار قبولها به.

تمر مجمل القرارات التي تصدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بمجموعة مراحل إجرائية تسبق عملية التصويت عليها، وتشمل:

1- إعداد جدول أعمال الجمعية العامة من قبل الأمين العام للأمم المتحدة، حيث تُدرج الموضوعات التي يراد عرضها على الدول الأعضاء قبل ستين يومًا من موعد الاجتماع، ويسمى "جدول الأعمال المؤقت". وفي حال ورود موضوعات جديدة خلال فترة الستين يومًا تُدرج في "جدول الأعمال التكميلي"، أما الموضوعات والمسائل التي تُضاف إلى جدول الأعمال قبل أيام معدودة من الاجتماع أو خلاله فتُقدم من خلال "جدول الأعمال الإضافي".

2- مرحلة المناقشة العامة والملاحظات التي تبديها الوفود.

3- مرحلة الإحالة إلى اللجان العامة والرئيسة.

4- مرحلة الاقتراع واتخاذ القرار، ويختلف التعاطي مع الموضوعات خلال الاقتراع وفقًا لطبيعتها، وتنقسم إلى:

- مواضيع لا تحتاج إلى مناقشة أو اقتراع، مثل تقارير الأمين العام فهي بمثابة إخطار للدول الأعضاء.
- مواضيع يتم مناقشتها ولا يتم الاقتراع عليها، وهي المواضيع التي تطرح دون تقديم مشروع قرار، أو تقدم وتسحب من جدول الأعمال قبل الاقتراع.
- مواضيع يتم الاقتراع عليها دون الحاجة لمناقشتها، مثل التقارير الخاصة بفروع الأمم المتحدة التي تعرض على الجمعية العامة مثل تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية.
- مواضيع يتم مناقشتها، ويتبعها اقتراع شكلي أو إجرائي لا يرتبط بالموضوع، مثال الاقتراع على تأجيل الاقتراع أو ترحيله إلى دورة أخرى.

المبحث الثالث

إصلاح النظام التصويتي في الأمم المتحدة

على الرغم من أن فكرة التنظيم الدولي والأمن الجماعي ترتكز في نشأتها على مفهوم الاستقرار والسلم الدوليين، إلا أن استمراريتها ارتبطت على الدوام بالخوف من الحرب وتداعياتها، وأن تطبيقاتها العملية كانت نتاجًا لتسويات حروب إقليمية أو كونية (فرج الله، 1965)، ترتب عليها ابتكار نظام جماعي تعاقدي مقنن ومكتوب في إطار معاهدة دولية، أسست لبروز ما عُرف بالتنظيم الدولي الحديث (نافعة، 1995).

تُعدّ عصبة الأمم من أولى تطبيقات الأمن الجماعي المعاصر من حيث التنظيم والشمول، وقد برزت كتسوية لتداعيات الحرب العالمية الأولى عام 1920، وضمت لأول مرة بلدانًا خارج إطار الدول الأوروبية، من بينها ثلاثة بلدان عربية وأفريقية، هي (نافعة، 1995):

1- إمبراطورية الحبشة (إثيوبيا)، وقد انضمت عام 1928.

2- مملكة العراق انضمت عام 1932.

3- المملكة المصرية انضمت عام 1937.

استمر عمل العصبة حتى مطلع الأربعينيات من القرن العشرين، حيث شهد العالم ذروة التصدعات التي اجتاحت التحالفات القائمة بين أطراف النظام الدولي، وبدا واضحًا فشل عصبة الأمم ونظام الأمن الجماعي الذي تبنته في الحد من أطماع بعض الدول الأعضاء في التوسع، نتيجة سببين رئيسين: أولهما عدم رضا بعض الدول عن الترتيبات الدولية التي أسسها مؤتمر الصلح في باريس عام 1919، والثاني يتعلق بنمط اتخاذ القرار والتصويت في العصبة الذي استند إلى نظام الإجماع الذي يصعب معه اتخاذ القرار مع تعدد الأطراف. وقد بلغت المصالح المتعارضة بين الحلفاء السابقين ذروتها باندلا ع الحرب العالمية الثانية، التي أعادت رسم الخريطة السياسية الدولية وتحالفاتها، وأحدثت تغييرات كبيرة في هيكل النظام الدولي القائم.

كنتيجة مباشرة للحرب العالمية الثانية، شُكّلت منظمة الأمم المتحدة بديلًا عن عصبة الأمم، ولم تختلف ظروف تشكيلها عن سابقتها. وقد اعتبر كثير من الباحثين أن منظمة الأمم المتحدة استطاعت تجاوز بعض أخطاء سابقتها، وبالأخص في مجال نظم اتخاذ القرار والتصويت، عندما تحولت من نظام الإجماع، الذي يصعب تطبيقه مع نظام العضوية الواسع، إلى نظام الأغلبية الذي يتماشى مع النظم الديمقراطية. إلا أنها في المقابل لم تستطع الخروج من عباءة الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، التي حاولت فرض رؤيتها لشكل نظام الأمن الجماعي والحصول على امتيازات تصويتية. وقد أثار هذا الموضوع جدلًا واسعًا خلال الأعمال التحضيرية لكتابة ميثاق الأمم المتحدة، عندما انقسمت آراء الدول حول رؤيتها لقواعد التصويت في الأمم المتحدة، وبالأخص في جهازيها الرئيسين: الجمعية العامة ومجلس الأمن، وهو ما أفرز اتجاهين رئيسين:

1- توجه الدول الكبرى، التي كانت ترى أنه لا بد أن يكون للدول المحورية المنتصرة في الحرب العالمية الثانية دور في صياغة النظام الدولي الجديد واتخاذ القرار الأممي، وترى أن الإمكانات المادية واللوجستية والعسكرية التي تضعها هذه الدول في خدمة المنظمة هي أحد أسباب استمرارها، كما أنها لا تعتبر حق النقض (الفيتو) الذي تتمتع به الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن حقًا جديدًا أُقر بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بقدر ما هو حق مكتسب لهذه الدول منذ

أيام عصبة الأمم، إضافة إلى مكانتها الدولية المتميزة التي أتاحت لها التمتع بامتيازات خاصة في اتخاذ القرار.

2- توجهات الدول الصغرى، التي تطالب بمبدأ المساواة القانونية في السيادة وفقًا لقاعدة (لكل دولة صوت)، والتوازن في الصلاحيات بين الهيئتين الرئيسيتين في الأمم المتحدة، من خلال تقاسم سلطة اتخاذ القرار بين الجمعية العامة ومجلس الأمن.

وقد تأثرت الأعمال التحضيرية لصياغة ميثاق الأمم المتحدة بهذين التوجهين، والتي حاول المشرعون إيجاد حل توافقي بينهما، حيث منحت الدول الكبرى امتيازات تصويتية في مجلس الأمن، في حين ترك باقي أجهزة المنظمة ومنها الجمعية العامة تعمل بقاعدة المساواة التصويتية بين الأعضاء، في حين استخدمت قاعدة (الأصوات الموزونة) بالفروع المالية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لكن هذه الحلول لم ترضِ الكثير من الدول التي بقيت تطالب بضرورة إجراء إصلاحات على النظام التصويتي وآلية اتخاذ القرار في الأمم المتحدة.

غير أن نظام الأمن الجماعي الذي حاول مشرعو ميثاق الأمم المتحدة وضعه موضع التطبيق نشأ في بيئة دولية متوترة، وتوقفت فاعليته على اتفاق الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن، التي انقسم أعضاؤها بعد إنشاء المنظمة إلى معسكرين أيديولوجيين رئيسين، واشتعلت فيما بينهما حرب باردة كانت لها نتائج بالغة الخطورة على عمل الأمم المتحدة وفاعليتها، وخصوصًا في مجال حل الأزمات أو تعزيز أطر التعاون الدولي، نتيجة التجاذب الذي مارسته الدول الكبرى المتصارعة أو القطبان الرئيسان في استقطاب أغلب دول العالم في إطار معسكرين متنافرين. ومن أبرز انعكاسات الحرب الباردة على فاعلية منظمة الأمم المتحدة:

1- كثرة استخدام حق النقض (الفيتو) في إطار المنافسة أو المناكفة السياسية بين القطبين الرئيسيين.

2- بروز ظاهرة الأحلاف العسكرية، ومناطق النفوذ بدلًا من تطبيقات الأمن الجماعي الذي سعت إليه مبادئ المنظمة.

إن انقسام المجتمع الدولي خلال الحرب الباردة أضعف كثيرًا من دور الأمم المتحدة وآلياتها في إدارة الأزمات؛ إذ ارتبط حل المشكلات العالمية بشكل أكبر بالتوافقات بين القوى الكبرى الرئيسة. لذا ظهرت الكثير من الدعوات التي طالبت بإصلاح الأمم المتحدة ونظامها التصويتي بما يسمح بمشاركة أوسع للدول الأعضاء في اتخاذ القرار، في مواجهة هيمنة الدول الكبرى على قرارات المنظمة. ومن أبرز النقاط التي طالبت بها دول العالم لإصلاح النظام التصويتي واتخاذ القرار في المنظمة (العلاف، 2003؛ رزق، 2005):

1- إلغاء حق النقض (الفيتو)، والرجوع إلى أصل ميثاق الأمم المتحدة في المساواة بين الدول في التصويت.

2- استبدال الإجماع المطلق للدول دائمة العضوية في مجلس الأمن في بعض المسائل بإجماع موصوف، والاكتفاء بثلاثة أو أربعة أصوات من هذه الدول لصدور القرار.

3- تضييق استخدام حق النقض (الفيتو) إلى أدنى درجة من خلال تحديد المسائل التي يستخدم فيها بشكل دقيق وواضح، ويفضل اقتصاره على مسائل حل المنازعات بالطرق السلمية وقبول العضوية الجديدة.

4- تقوية الجمعية العامة للأمم المتحدة في مواجهة هيمنة مجلس الأمن الدولي، بحيث يتقاسم الجهازان سلطة اتخاذ القرار، من خلال منح الجمعية سلطة إصدار قرارات ملزمة في موضوعات معينة، بدلًا من تقييدها بإصدار توصيات غير ملزمة.

5- بعض الدول نادت بإصلاح الأمم المتحدة وبدأت تبحث في معايير تصويتية جديدة من أبرزها :

1- تعدد الأصوات على أساس نسبة السكان، حيث يمنح صوت لكل خمسة ملايين نسمة.

2- نظام ثنائي للتصويت يتم بمرحلتين، الأولى وفقًا لقاعدة (لكل دولة صوت)، والثانية وفقًا للأصوات الموزونة.

3- تعدد الأصوات تبعًا لنسبة مساهمة الدولة في ميزانية الأمم المتحدة وأنشطتها.

4- المزاوجة بين نسبة السكان وحجم المساهمة في ميزانية الأمم المتحدة لتحديد عدد الأصوات.

6- الحد من الميزات المهمة التي استحوذت عليها الدول دائمة العضوية وقدرتها على منع أي تعديل لميثاق الأمم المتحدة دون موافقتها مجتمعة؛ فإذا اعترضت إحداها توقفت إجراءات التعديل.

وقد حدد الميثاق إجراءات التعديل مميزًا بين مرحلتين: الأولى عقد مؤتمر عام للتعديل، والثانية المصادقة على التعديلات ودخولها حيز التنفيذ. وتبدأ المرحلة الأولى من خلال عقد مؤتمر عام للدول الأعضاء مخصص لهذا الشأن بعد موافقة ثلثي الدول الأعضاء في المنظمة على عقده، إضافة إلى تسعة من أعضاء مجلس الأمن، ولا يحق للدول دائمة العضوية استخدام حق النقض (الفيتو) لمنع انعقاد هذا المؤتمر. لكن في المرحلة الثانية، المتمثلة بالمصادقة على التعديلات، فإن للدول دائمة العضوية دورًا حاسمًا؛ إذ لا يمكن دخول التعديل حيز التنفيذ إلا إذا صادقت عليه جميع الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي. وبالتالي، فمن الصعوبة تعديل أي نص من

الميثاق إذا استشعرت إحدى الدول دائمة العضوية أنه سيؤثر في مصالحها وامتيازاتها، لذا لم يُجرَ على مدى عمر المنظمة أي تعديل على الميثاق إلا في إطار حالات معينة لا تمس مصالح الدول دائمة العضوية، مثل زيادة عدد الدول غير دائمة العضوية في مجلس الأمن من ستة أعضاء إلى عشرة أعضاء عام 1963 (صلاح، د.ت.).

خلاصة واستنتاجات

نخلص مما سبق أن هناك اختلافًا واضحًا في مدى الصلاحيات الممنوحة لكل من مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة، حيث اتسعت بشكل كبير صلاحيات الأولى على حساب الثانية، واستطاعت الدول دائمة العضوية إفشال أغلب مشاريع إصلاح نظام اتخاذ القرار والتصويت في المنظمة حفاظًا على مصالحها وامتيازاتها المكتسبة.

لقد زاد الاهتمام بموضوع السلوك التصويتي في الأمم المتحدة بعد الحرب الباردة، بسبب الدور الجديد الذي تؤديه الأمم المتحدة، والذي تحركه قوى كبرى تعتقد أنها الأولى بقيادة العالم، وتستخدم المنظمة الدولية باعتبارها إحدى أدوات سياستها الخارجية والاستراتيجية. وقد ظهر ذلك جليًّا في استخدام الولايات المتحدة للمنظمة الدولية أداةً لتبرير تدخلاتها في العديد من بقاع العالم. لذلك ازداد الاهتمام الأكاديمي بعملية اتخاذ القرار في الأمم المتحدة باعتبارها المطبخ السياسي الأبرز الذي تُحرَّك في أروقته الأحداث العالمية منذ انتهاء الحرب الباردة.

باعتبار أن الأمم المتحدة منظمة ذات جهاز تمثيلي، تتكون من سلطة تشريعية تمثلها الجمعية العامة، وأخرى تنفيذية يمثلها مجلس الأمن، وكلاهما يعتمد نظامًا تصويتيًّا لاتخاذ القرار. ومن الناحية العملية، فإن العلاقة بين مجلس الأمن والجمعية العامة تتميز بعدم التوازن في الصلاحيات؛ إذ يمتلك مجلس الأمن صلاحيات أوسع من الجمعية العامة تصل في بعض الأحيان إلى حد التغول. لكن هذا لا ينفي وجود علاقة عكسية تظهر بين الحين والآخر؛ فكلما أُصيب مجلس الأمن بالضعف ازداد الدور الذي تؤديه الجمعية العامة، والعكس صحيح.

إن مقولة "السلوك التصويتي تعبير ديمقراطي" تعبّر عن إرادة الدول المستقلة، كما هو الحال في النظم الانتخابية الداخلية وكما تشير التعاريف النظرية، لكنها لا تعبّر بالضرورة عن الواقع؛ إذ تحكم هذا السلوك اعتبارات أخرى، مثل مدى السلطة المنوطة بالمنظمة، والإلزام الذي تفرضه على أعضائها، وطبيعة نظام التصويت، وهل يعتمد المساواة أم التمايز النسبي لبعض الدول ومنحها صلاحيات استثنائية في صناعة القرار؟.

قائمة المصادر

1. أبو الوفا، أحمد .(2001) .*الوسيط في القانون الدولي* (ط3). القاهرة: مكتبة النهضة العربية.
2. الدقاق، محمد سعيد .(1973) .*النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية* . الإسكندرية: منشأة المعارف العامة.
3. الدقاق، محمد سعيد، وسلامة، مصطفى حسين .(1990) .*المنظمات الدولية المعاصرة* .الإسكندرية: الدار الجامعية.
4. الفار، عبد الواحد .(1979) .*التنظيم الدولي* .القاهرة: عالم الكتب.
5. العلاف، إبراهيم خليل. (2003). عصبة الأمم تحتفل بدخول العراق دولة مستقلة .*جريدة المدى*.
6. رزق، يونان لبيب. (2005). ديوان الحياة المعاصرة: مصر في عصبة الأمم .*صحيفة الأهرام*.
7. سليم، محمد السيد .(1998) .*تحليل السياسة الخارجية* .القاهرة: بروفشنال للإعلام والنشر.
8. صلاح، هدى عبد العزيز .(1986) .*اتجاهات التصويت في الجمعية العامة*]رسالة ماجستير، جامعة القاهرة.[
9. فرج الله، سمعان بطرس. (1965). الأزمة المالية في الأمم المتحدة . *السياسة الدولية*.
10. غالي، بطرس .(1959) .*التنظيم الدولي: المدخل لتنظيم الدول: دراسة التنظيمات الدولية* .القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.
11. غالي، بطرس بطرس. (1961). التصويت في المنظمات الدولية .*المجلة المصرية للقانون الدولي*.
12. مرسي، مصطفى عبد العزيز .(1966) .*التصويت في الجمعية العامة للأمم المتحدة*]رسالة ماجستير، جامعة القاهرة.[
13. عبد العزيز، مصطفى .(1968) .*التصويت والقوى السياسية في الجمعية العامة للأمم المتحدة* .بيروت: مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية.
14. مقلد، إسماعيل صبري .(1979) .*العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الأصول والنظريات* .الكويت: مطبعة جامعة الكويت.
15. نافعة، حسن .(1995) .*الأمم المتحدة في نصف قرن: دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ عام 1945* .الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب.
16. نصر الدين، إبراهيم .(2011) .*دراسات في العلاقات الدولية الأفريقية* . القاهرة: مكتبة مدبولي.

17. Bailey, S. D. (1960). *General Assembly of the United Nations*. London: Holmes & Meier Publishers.
18. Dulles, J. F. (1957). *War or Peace*. New York: Macmillan Company.
19. Hoveyjr, A. (1950). Voting Procedures in the General Assembly. *International Organization*, 5(3), 422.
20. Laurd, E. (1979). *The United Nations: How it Works and What it Does*. London: Macmillan Press.
21. Maclntyre, E. (1954). Weighted voting International Organisations. *International Organisation*, 8(4), 484–494.
22. Newcombe, H., Wert, J., & Newcambe, A.(د.ت.). مرجع مشار إليه سابقًا.
23. Schermers, H. G.(د.ت.). مرجع مشار إليه سابقًا.
24. ميثاق الأمم المتحدة.
25. النظام الداخلي لمجلس الأمن.