مكانة قرارات المنظمات الدولية بين مصادرالقانون الدولي العام

The Status of International Organizations Decisions Among the Sources of Public International Law

د/ عصموني خليفة

جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة (الجزائر)

Khelifa.asmouni@univ-saida.dz

تاريخ الاستلام: 2021/05/15 تاريخ القبول للنشر: 2021/05/29 تاريخ النشر: 2021/06/04

ملخص:

لقد عرف القانون الدولي تطورا في أشخاصه، فبعدما كانت الدولة الشخص الدولي الوحيد، ظهرت العديد من المنظمات الدولية، والتي ساهمت في مجال العلاقات الدولية، عن طريق ما تصدره من قرارات وتوصيات، تساهم في تكوين قواعد القانون الدولي، مما جعل فقهاء القانون الدولي يهتمون بمختلف القرارات الصادرة عن المنظمات من حيث أنواعها وآثارها، خاصة بعد الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية، على أن فقهاء القانون الدولي اختلفوا بين مؤيد ومعارض حول اعتبار قرارات المنظمات الدولية من مصادر القانون الدولي العام، خاصة لعدم ذكرها في نص المادة الثامنة و الثلاثون من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، رغم أن المنظمات الدولية أصبحت تلعب دورا في الحياة الدولية جعلها قادرة على خلق قواعد قانونية دولية.

الكلمات المفتاحية: القانون الدولي؛ مصادر؛ منظمات دولية ؛ القرار؛ التأثير؛ الإلزام.

Abstract:

International law knew an evolution in its persons. After the state was the only international person, several international organizations have emerged, which have contributed to the field of international relations through the decisions and recommendations they make to contribute to the formation of the rules of international law. This made international law jurists pay attention to the various decisions issued by organizations in terms of their types and effects, especially after the recognition of the international organization as a legal personality. However, international law jurists differed between supporters and opponents about considering the decisions of international organizations as sources of general international law, especially for not mentioning them in the text of the Article thirty eight of the Statute of the International Court of Justice, despite the fact that international organizations became playing a part in international life that made them able to create international legal rules.

key words: international law; sources; international organizations; decision; influence; obligation.

1.مقدّمة:

إن كل نظام قانوني يحدد من هم الأشخاص المخاطبون بأحكامه و الذين يضفي عليهم وصف الشخصية القانونية (الحديثي، 1991، صفحة 52)، و قد كانت الدولة الشخص الدولي الوحيد، إلا أنه بتطور المجتمع الدولي أصبح هناك إلى جانب الدولة أشخاص دولية أخرى، أبرزها المنظمة الدولية، فقد أصبح من أهم مظاهر القانون الدولي المعاصر الانتشار الهائل للمنظمات الدولية، وقيامها بنشاطات وأعمال في مختلف مجالات الحياة، مما جعلها من أهم أشخاص القانون الدولي.

و قد أدى نمو القانون الدولي واتساع نطاقه وامتداده إلى مجالات وميادين جديدة، إلى التأثير المباشر على القاعدة الدولية، من حيث مضمونها وعملية صناعتها ومصادرها، فقد ظهرت مصادر أخرى جديدة للقانون الدولي (حسين، 2008، الصفحات 16-19)، غير تلك المنصوص عليها في المادة الثامنة و الثلاثون من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية 1945، و التي تكاد تكون مطابقة للمادة التي تحمل نفس رقمها من النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي 1920 (روسو، 1987، صفحة 33) التي نصت على: "وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي تُرفع إليها وفقاً لأحكام القانون الدولي، و هي تطبق في هذا الشأن:

أ) الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة؛

ب) العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دلَّ عليه تواتر الاستعمال؛

ج) مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدنة؛

د) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم، ويُعتبر هذا أو ذاك مصدراً احتياطياً لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة 59.

- لا يترتب على النص المتقدم ذكره أي إخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل في القضية وفقاً لمبادئ العدل والإنصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك. " (المتحدة، 1945)

من خلال نص هذه المادة فمصادر القانون الدولي هي الاتفاقات الدولية العامة والخاصة، العرف، المبادئ القانونية العامة(مصادر أساسية)، وأحكام المحاكم وأقوال فقهاء القانون العام (مصادر احتياطية واستدلالية)، بالإضافة إلى مبادئ العدل والإنصاف (سرحال، 1990، صفحة 49)، ولا يفوتنا أن نشير إلى أن المادة السابعة من اتفاقية لاهاي الثانية عشر لعام 1907 التي أقامت المحكمة الدولية للغنائم كانت أول وثيقة دولية تحاول تعداد المصادر الشكلية للقانون الدولي.

ولقد اهتم فقهاء القانون الدولي بقرارات المنظمات الدولية خاصة عند تعرضهم لنص المادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، نظرا لأنها لم تجعله من مصادر القانون الدولي العام، خاصة وأن عددا ملحوظا من هذه المنظمات وبالأخص المنظمات المتخصصة أصبح لها استقلال ذاتي في اتخاذ القرارات والأعمال القانونية المختلفة في مجال أنشطتها، وإن كثيرا من هذه القرارات والأعمال تعتبر ملزمة للدول الأعضاء الموافقين عليها وغير الموافقين، كما أن كثيرا من قرارات بعض المنظمات تسري في

النطاق الداخلي للدول الأعضاء دون الحاجة إلى صدور قوانين داخلية، أي دون المرور على السلطات الداخلية في الدول. (حسين، 2008، الصفحات 17-18)

من خلال ما سبق ذكره وبعد الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية، والتي ينجم عنها تمتع المنظمة بالأهلية الشارعة أي المساهمة في إرساء قواعد القانون الدولي (الشريقي، 2014، صفحة 127)، حيث أصبح بإمكانها و وفقاً لميثاقها و أثناء أدائها مهامها ووظائفها المنصوص عليها في ذات الميثاق، إصدار أعمال ذات طابع تشريعي، و ذلك بمعزل عن الإرادة المشتركة للدول الأعضاء فيها، و التي تساهم من خلالها في خلق و تطوير قواعد القانون الدولي (نصار، 2007، صفحة 85)، أصبح من اللازم تحديد مكانة قرارات المنظمات الدولية بين مصادر القانون الدولي، فهل يمكن اعتبار قرارات المنظمات الدولية من المصادر المستحدثة للقانون الدولي؟ وتندرج تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها:

هل يشمل مصطلح القرار جميع أعمال المنظمة الدولية؟ وما مدى تمتع قرارات المنظمة الدولية بالقوة الإلزامية؟، وهل تسهم قرارات المنظمات الدولية في خلق القواعد الدولية؟

للإجابة عن الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية تم إتباع المنهج الوصفي التحليلي، حيث اقتضت الدراسة الاستعانة بالوصف و ذلك بهدف الوقوف على ماهية قرارات المنظمات الدولية، ثم القيام بتحليل مكانة تلك القرارات وطبيعتها، وهذا ما جعلنا نقوم بتقسيم الدراسة إلى مبحثين، تناولنا في الأول منها مفهوم قرارات المنظمات الدولية من خلال التعرض لتعريف القرار (المطلب الأول)، ثم لمختلف صور القرارات(المطلب الثاني)، في حين خصص المبحث الثاني لدراسة قرارات المنظمات الدولية كمصدر مستحدث في القانون الدولي، وذلك بالتعرض سواء للمؤيدين(المطلب الأول)، أو المعارضين (المطلب الثاني).

2. المبحث الأول: مفهوم قرارات المنظمة الدولية

إن المتمعن في مختلف المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية يقف على غياب مفهوم دقيق لقرارات المنظمات، في ظل استعمال مصطلحات متعددة تشمل مختلف أعمال المنظمات، فنجد إضافة إلى مصطلح القرار استعمال مصطلحات الأعمال، التوصيات، اللوائح، مما أدى إلى خلط في الصلاحيات المخولة للأجهزة المنظمة، مما كان له انعكاس على موقف الفقه حول موضوع القرار، لذلك سوف نتعرض لأهم تعريفات القرار (المطلب الأول)، ثم التمييز بين أهم صور القرار من حيث تمتعها بالإلزامية (المطلب الثاني).

1.2 المطلب الأول: تعريف قرار المنظمة الدولية

يمكن تعريف قرار المنظمة الدولية أنه: "تعبير عن رأي أو موقف معين للمنتظم بصدد أمر ما، صادر وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المعاهدة المنشئة أو اللوائح التي تبين كيفية إصداره من جهاز معين" (الدقاق، دون سنة نشر، صفحة 128)، كما قد عرفه "محمد بجاوي" بأنه: "كل ما صدر عن الجهاز التشريعي لمنظمة دولية كاملة النطاق، بغض النظر عن محتواه والتسمية التي تطلق عليه، والإجراءات المتبعة في إصداره" (سعدالله، 2005، صفحة 20)، وعرفه "محمد سامي عبد الحميد" أنه: "كل تعبير من

جانب المنظمة الدولية يتم على النحو الذي حدده دستورها ومن خلال الإجراءات التي رسمها عن اتجاه الإرادة الذاتية لها إلى ترتيب أثار قانونية معينة ومحددة على سبيل الإلزام أو التوصية"مما يجعل الأمر مرتبطا بالقرارات ذات الطبيعة القاعدية،دون غيرها من القرارات المعبرة عن المواقف السياسية والمفتقدة للصفة القاعدية،لكن دون التمييز بين القرار الملزم والتوصية، رغم الفارق بينها في القيمة القانونية. (عبدالحميد، أصول القانون الدولي العام القاعدة الدولية، دون سنة نشر، صفحة 198)

ويمكن تعريفه أيضا بأنه: "كل عمل قانوني دولي انفرادي يصدر من المنظمة الدولية للتعبير عن إرادتها قصد إحداث آثار قانونية أو الكشف والتأكيد على حقائق معينة" (جديدي، 1993، صفحة 45)، وعرفه "إبراهيم الشلبي" معددا جميع أعمال المنظمة بأنه: "كل صور التعبير عن إرادة المنظمة سواء كان هذا التعبير في صورة غير أمرة وهي حالة التوصيات أوفي صورة آمرة جزئيا مثل التصريحات أو في صورة أمرة قانونا مثل الاتفاقيات والقواعد الملزمة أو القرارات". (بوذياب، 2011، صفحة 19)

من خلال هذه التعريفات يتضح أن فقهاء القانون الدولي اختلفوا في تعريف قرار المنظمة بالنظر إلى الاختلاف في الجهة المصدرة له، فمنهم من قصره على الجهاز التشريعي، بينما جعله البعض شاملا لجميع أعمال المنظمة، بالإضافة إلى الاختلاف حول قوته، فمنهم من جعله شاملا لكافة التصرفات فقد يكون في صيغة آمره وقد يتخذ صورة غير ملزمة وهو ما اصطلح عليه بالتوصية (القرار بالمعنى الواسع)، ومنهم من ضيق مفهومه في كل تعبير لإرادة ملزمة.

من خلال التعريفات يتضح أن للقرار عناصر أساسية تتمثل في:

- القرار هو عمل قانوني دولي لأنه يمثل اتجاه إرادة إلى إحداث آثار قانونية معينة وفقا للنظام والقواعد القانونية الدولية، والإرادة المقصودة هنا هي إرادة المنظمة الدولية باعتبارها شخص من أشخاص القانون الدولي؛

- القرار هو عمل انفرادي ذلك أن المنظمة الدولية تتمتع بإرادة ذاتية مستقلة ومتميزة عن إرادة أعضائها تسمح لها بمباشرة اختصاصاتها بكل حرية، مما يجعل القرار ينسب إليها ويعبر عن ارادتها، ولا ينسب إلى أعضاء المنظمة؛ (سيليني، 2016، الصفحات 65-68)

- القرار يرتب آثار قانونية لكافة الدول في المنظمة حتى ولو صدرت بالأغلبية،أما بالنسبة للدول غير الأعضاء فالأصل أن هذه القرارات لا ترتب آثار قانونية في مواجهتها، لكن استثناءا قد تمتد هذه الآثار إلى دول ليست أعضاء، كقرارات مجلس الأمن فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين، أو فرض عقوبات على دول مثل قرارات السوق الأوربية بفرض عقوبات على دول أخرى، كما يمكن أن يكون القرار منطبقا على منظمة دولية أخرى كالتعاون بين منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة. (بوذياب، 2011، الصفحات 21-22).

2.2 المطلب الثاني: صور قرارات المنظمات الدولية

تتعدد طوائف القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية بالنظر إلى المعيار المعتمد لتصنيفها، نتيجة لذلك تتخذ أعمال المنظمة الدولية عدة صور (عرفة، 1997، صفحة 66)، فهناك من يأخذ بمعيار الدور الوظيفي للقرار، وهنا تنقسم إلى قرارات تشريعية وهي التي تضع قواعد قانونية عامة، وقرارات إدارية تأتي تطبيقا لقاعدة قانونية عامة في شأن مركز قانوني فردي، وقرارات قضاية وهي التي ترمي إلى حسم نزاع معين، وبالتالي فقد تصدر أعمال المنظمة عن الهيئات الممثلة للدول الأعضاء، أو عن الأجهزة الإدارية الداخلية للمنظمة، أو أجهزتها القضائية، ويتجه فريق آخر إلى معيار نطاق المخاطبين بأحكام القرار فقد تكون قرارات ذات أثر عام وهي التي تتوجه إلى مجموع المخاطبين بأحكامها دون تحديد لذواتهم ، وأخرى ذات أثر خاص وهي التي توجه إلى مخاطبين محدودين ومعينين بالذات، و قد يكون موضوع أعمالها متصل بالحياة الداخلية للمنظمة وذلك إذا تعلق ببناء و نشاط المنظمة، أو بعلاقاتها الخارجية إذا استهدف خلق أو تعديل حقوق و التزامات بعض الدول بقصد تحقيق أهداف المنظمة (علوان، 2007، صفحة 469)، بينما يميل جانب آخر للأخذ بمعيار تمتع القرار بالآثار الملزمة -وهذا ما سوف نتعرض له بقليل من التفصيل - والأخذ بمعيار تمتع القرار بالقوة الإلزامية يصنف قرارات المنظمات الدولية بالنظر إلى أثارها القانونية فيميز بين القرارات ذات الآثار الملزمة والقرارات غير الملزمة.

2.2.1 القرارات ذات الآثار الملزمة: إن الإلزام في القرار قد يمتد إلى الغاية المراد تحقيقها والوسيلة المتبعة في ذلك،وقد يقتصر فقط على الوسيلة، فالقرارات الملزمة في كافة عناصرها هي القرارات القابلة للنفاد الفوري وتنتج أثار قانونية مباشرة، وذلك عندما تكون لها القدرة على تغيير المراكز القانونية بإنشاء حق أو التزام أو التأثير على القائم منها ،ولا تحتاج من أجل انتاج آثارها إلى تدخل لاحق من جانب من وجهت إليه،بل تكون نافذة بذاتها دون الحاجة إلى إضافة أي عنصر خارجي على العناصر المكونه له، وبالتالي لا يكفي لاعتبار القرار قابل للنفاذ الفوري أن تكون له القدرة الذاتية على تغيير المراكز القانونية بانشاء حق أو إلتزام أو التأثير على القائم منها ،دون أية إشارة إلى عنصر التنفيذ الجبري (الدقاق، دون سنة نشر، الصفحات 159-160).

وقد تكون هذه القرارات داخلية أي موجهة من طرف جهاز في المنظمة إلى جهاز آخر في نفس المنظمة، سواء تعلقت بإنشاء لجان أو أجهزة معينة، ومثال ذلك نص المادة الثانية والعشرون من ميثاق منظمة الأمم المتحدة الذي يسمح للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع القانونية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها، أو بشؤون الموظفين سواء كانت فردية أي تعنى بحالة فردية أو تعلقت بمجموعة حالات كتعيين موظفين، أو كانت عامة كاللوائح الداخلية المنظمة للعمل داخل المنظمة فتكون ملزمة للمنظمة وأجهزتها والدول الأعضاء فيها، كما قد ترتبط هذه الأوامر بالشؤون المالية للمنظمة أو شؤون العضوية في المنظمة سواء بالقبول أو الإيقاف أو الطرد، ومثال ذلك نص المادة لرابعة من ميثاق الأمم المتحدة (التونسي، 2010، صفحة 173).

كما يمكن أن تكون هذه القرارات خارجية وهي التي تتخذها المنظمات الدولية في مواجهة الدول والمنظمات الدولية الأخرى،وتتعلق بتنفيذ مهام المنظمة كاتخاذ مجلس الأمن إذا اعتبر حالة معروضة عليه تهدد السلم أمرا لتنفيذ أوامره طبقا لنص المادة الواحدة والأربعون من ميثاق الأمم المتحدة، وقد تتعلق بتنفيذ قرارات منظمات أخرى كاتخاذ مجلس الأمن قرار لتنفيذ الأحكام التي تصدرها محكمة العدل الدولية طبقا لنص المادة الرابعة والتسعون من الميثاق، وقد تكون القرارات موجهة لرعايا الدول حيث أن الجماعة الأوروبية للفحم والصلب تصدر أوامر ملزمة للأفراد بمجرد إعلامهم بها (سيليني، 2016، صفحة 83).

أما بالنسبة للقرارات الملزمة من حيث الغاية دون الوسيلة فنكون بصددها عند الترك للمخاطب بها حرية اختيار الوسائل التي تؤدي إلى تحقيق الغاية، وقد عبرت عنها مثلا المادة الرابعة عشر فقرة الثالثة من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوربية للفحم والصلب بنصها على: "التوصيات تتضمن التزاما من حيث الغاية التي تهدف إليها ولكنها تترك لمن توجهت إليهم بخطابها الوسائل الذاتية لتحقيق هذه الغايات"، ذلك ما دفع بعض الفقه إلى اعتبارها قرارات شبه ملزمة أي ذو طبيعة مختلطة، وبالتالي لا تدخل تحت طائلة القرارات الملزمة، على عكس ما ذهب إليه محمد سعيد الدقاق إذ يرى بأنه لا يهم تسمية القرارات المذكورة وإنما يجب البحث في مضمونها (بوذياب، 2011، الصفحات 31-32).

2.2.2 القرارات ذات الآثار غير الملزمة: وهو ما يعرف بالتوصيات لدى غالبية الفقه، ويمكن تعريفها أنها: "نصيحة أو دعوة، توجهها المنظمة الدولية إلى أحد أجهزتها أو إلى الدول الأعضاء أو إلى منظمة دولية أخرى" (حبيب، 1999، صفحة 37)، أو هي: "تعبير عن إرادة المنظمة موجهة إلى جهة أو عدة جهات متضمنة المبادرة لاتخاذ سلوك معين" (عرفة، 1997، صفحة 107)، كما عرفها "الغنيمي" أنها: "إرادة تصدر عن المنظمة لكنها لا تتضمن الأمر والإلزام بذاتها ولكنها تتضمن مجرد نصيحة أو رغبة في دعوة المنظمة الدولية..." (سيليني، 2016، صفحة 86)، ويعتبرها "محمد الدقاق" بأن ليس لها القدرة الذاتية استقلالا عن تدخل عناصر أخرى خارجة عن العناصر المكونة لها لإنشاء حق أو التزام لصالح المخاطب بها أو على عاتقه، على أن هذه القرارات ليست مجردة من أي أثر قانوني ، بل لها القدرة على إنتاج آثار قانونية معينة تقترب في مرتبتها من مرتبة إرساء الحقوق والإلتزامات (الدقاق، دون سنة نشر، صفحة 165)، لذلك يمكن اعتبارها دعوة للامتثال لسلوك معين ولا تمس ما للدول من حقوق وما عليها من التزامات.

على أن هناك من يرى بعدم الوقوف على مجرد التسمية، فالتوصيات قد تختلف بالنظر إلى الجهة التي توجه إليها، فقد توجه من جهاز في المنظمة إلى جهاز أدنى منه، وعادة تتعلق بطريقة العمل داخل المنظمة، ومنها على النقيض من ذلك فيوجهه الجهاز الأدنى إلى جهاز أعلى منه وفي العلاقة بين الجمعية العامة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مثال للنوعين من التوصيات (المادة61 والمادة63 من ميثاق الأمم المتحدة)، كما قد تتبادل الأجهزة المستقلة التوصيات فيما بينها، وقد توجه المنظمة توصيات إلى الدول الأعضاء وقد تكون من منظمة إلى منظم أخرى، ولكل منها قيمته القانونية (جديدي، 1993، الصفحات 99-101).

3. المبحث الثاني: مدى اعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدر مستحدث في القانون الدولي

إن القرارات التي تصدرها المنظمات الدولية هي من أسرع الوسائل لتنظيم العلاقات الدولية، سواء تمثلت في حل النزاعات أو تنمية التعاون على عكس الاتفاقات والعرف اللذان يتطلبان وقتا أو إجراءات، والواقع يظهر الكم الهائل من القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية مما يثير مكانة هذه القرارات من حيث أثرها القانوني، لذلك اهتم فقهاء القانون الدولي بقرارات المنظمات الدولية خاصة عند تعرضهم لنص المادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، نظرا لأنها لم تجعله من مصادر القانون الدولي العام، وإن كان من المسلم به أن قرارات المنظمات الدولية قد تسهم بطريق غير مباشر في خلق القواعد الدولية، مما جعلهم بين معارضين (المطلب الأول) و مؤيدين (المطلب الثاني) لاعتبارها من قبيل مصادر القانون الدولي العام المباشرة .

1.3 المطلب الأول: المذهب المعارض لاعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا

لقد انطلق فقهاء القانون الدولي العام المعارضين لاعتبار قرارات المنظمة الدولية مصدرا من مصادر القانون الدولي من نص المادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، والتي أغفلت ذكر قرارات المنظمات الدولية، نظرا أن المادة السابقة الذكر ذكرت المصادر التي تحكم المنازعات ذات الصبغة القانونية، وذلك ما يجعلها مختلفة عن قرارات المنظمات الدولية (بوذياب، 2011، صفحة 42).

لكن اختلف الفقهاء المنكرين لاعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا من مصادر القانون الدولي حول تكييف هذه القرارات، فقد اتجه بعضهم إلى اعتبارها تعبير عن إرادة أجهزة سياسية لحل المنازعات السياسية وليست تصرفات صادرة عن سلطة تشريعية مختصة بوضع قواعد قانونية مكتوبة، وبالتالي تفتقر للطابع القانوني، فقد اعتبر "لوفان" أن توصيات الجمعية العام للأمم المتحدة لا يمكن اعتبارها من مصادر القانون الدولي، ونفس الحكم بالنسبة لقرارات مجلس الأمن، إذ تفتقر إلى قوة السابقة القانونية، مما لا يمكنها من خلق قواعد عامة في القانون الدولي.

كما اعتبر "جير هارد" فان أنه لا يمكن للإعلانات والقرارات التي تنطوي على أكثر من سلطة شبه قانونية تتطلب عادة إبرام الدول الأعضاء لأي اتفاق لاحق يستند إلى الإعلان أو القرار الأولي، معتمدا في ذلك أن الأمم المتحدة تفتقر إلى جهاز تشريعي وأن القرارات التي تصدر من مجلس الأمن لا تكتسي الصفة القانونية لأنه جهاز سياسي وليس تشريعي، كما أن إعلانات الجمعية العامة تضع من حيث الجوهر مقاييس مسلك الدول وإن تم الموافقة عليها فإنها تمثل المرحلة الأولى في خلق قواعد القانون الدولي، وبالتالي لا تشكل مصدرا للقانون إلا ما قد يلحقها من آثار تبعا للشروط المحيطة باتخاذها ومحتواها (سعدالله، 2005، الصفحات 39-40).

و يرى "عبد العزيز قادري" أن التوصيات واللوائح التي لا تنص مواثيق المنظمات الدولية على أنها ملزمة لا تعتبر مصدرا مباشرا للقانون الدولي، كما أن تمسك الدول بسيادتها يعتبر عائقا مما يجعل

توصيات المنظمة معبرة عن وجهة نظرها، أو بمثابة نصح وتوجيه ليس له القوة القانونية الملزمة، ما عدى ما يتمتع به من قيمة سياسية أو أدبية، وقد أقرت بذلك محكمة العدل في رأيها الاستشاري الخاص بقضية جنوب غرب إفريقيا لسنة 1966، حيث اعتبرت أن قرارات الجمعية العامة تفتقر إلى الصفة الإلزامية القانونية، وإن كانت تلك القرارات تعطي أثرا في الجانب السياسي وليس القانوني (بوذياب، 2011، صفحة 44).

واتجه بعض الفقه المنكرين لاعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا من مصادر القانون الدولي إلى القول أنها نوع من الاتفاقيات الدولية، على أساس أن مصادر القانون الدولي هي الإرادة الجماعية للدول، أي أن التزام الدول بالقواعد هو تابع من ارتضائها العضوية في الجماعة الدولية، وبالتالي يكون المصدر الوحيد للقانون الدولي هو الإرادة الجماعية للعديد من الدول، وتتمثل في المعاهدات الدولية عندما يكون رضاهم صريحا، وفي العرف الدولي عندما يكون رضاهم ضمنيا، والمبادئ العام للقانون عندما يكون مفترضا، وبالتالي يصدر القانون الدولي عن الإرادة المشتركة لعدة دول أو ما يصطلح تسميته بالاتفاق، لذلك لا يمكن للأعمال الإرادية الإنفرادية أن تكون مصدرا من خلال وضع قواعد قانونية دولية (فؤاد، 1998، صفحة 166).

ومن أنصار هذا الرأي الأستاذ حامد سلطان حيث يؤكد أن المخاطبين بأحكام القانون الدولي هم أنفسهم وضعو أحكام القانون الدولي ، وأن المشرع في القانون الدولي هو نفسه المخاطب بالأحكام التي يضعها، إذ لا يتصور إلا أن يكون التشريع نتاج اتفاق بين دولتين أو أكثر، فتنشأ حقوق والتزامات، ولا يمكن أن يكون للقواعد اللائحية الصادرة عن الأجهزة الداخلية للمنظمة الدولية قدرة على وضع قواعد دولية غير التي وافق عليها أعضاء المنظمة وفقا لنظامها الأساسي.

وبالتالي تكون قرارات المنظمات الدولية نوعا من الاتفاق بين الدول الأعضاء في المنظمة أبرم في صورة خاصة، وفي ذلك يقول" لوفين" في قرارات مجلس الأمن أنها تتمتع بناء على نصوص الميثاق بقوة ملزمة في مواجهة الدول الأعضاء لا تختلف من حيث طبيعتها القانونية عن الاتفاقيات الدولية متعددة الأطراف، ونظرا لأن الاتفاقيات قد جاء ذكرها في التعداد الذي أوردته المادة الثامنة والثلاثون لمحكمة العدل الدولية، فلا حاجة إذن للنص على القرارات على استقلال وهذا ما يفسر إغفال المادة الثامنة والثلاثون لمحكمة العدل الدولية لذكر القرارات كمصدر لقواعد القانون الدولي لأنها لا يمكن اعتبارها مصدرا منفصلا وإنما تمثل اتفاقا دوليا (بقباقي، 2013، صفحة 56).

ولقد وصف فريق آخر من المعارضين لفكرة اعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا من مصادر القانون الدولي، أن القرارات غير مستقلة عن المعاهدة المنشئة للمنظمة، وبالتالي لا تشكل مصدرا مستقلا ومتميزا، نظرا لأن إلزامية هذه القرارات ليست لذاتها و إنما يرجع إلى المعاهدة المنشئة للمنظمة، وبالتالي تعتبر القرارات نتيجة من نتائج المصدر، أي أن تطبيق القرارات أمام المحكمة ما هو إلا تطبيق للمعاهدة المنشئة للمنظمة (حسين م.، 1999، صفحة 27).

وقد ذهبت محكمة العدل الدولية في قضية اللوتس إلى القول بأن: "القواعد القانونية الملزمة للدول ... هي التي تصدر عن حر إرادتهم كما عبرت عنها الاتفاقيات أو بواسطة العادات التي جرت الدول على تقبلها باعتبارها تعبيرا عن القواعد القانونية..."، كما أن رفض محكمة العدل الدولية لطلب الفتوى الذي تقدمت به منظمة الصحة العالمية في 27 أوت 1993 على أساس تجاوزها لصلاحياتها المحددة في نظامها الأساسي وجعلت من ذلك سابقة لكل المنظمات المتخصصة بلزوم تقيدها بصلاحياتها وفقا لنظامها الأساسي، مما يدعم كون قرارات المنظمات الدولية لا تعدو أن تكون تطبيقا حرفيا لمعاهدتها المنشئة (بوذياب، 2011، الصفحات 49-50).

يرى "رجب عبد المنعم متولي" أنه لا يمكن اعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا للقانون الدولي العام رغم إسهام قرارات المنظمات الدولية في خلق وإنشاء قواعد قانون الدولي العام إسهاما غير مباشر من خلال إثراء العديد من القواعد القانونية الدولية، كما يعتبر "تونكين" أن قرارات المنظمات الدولية لا تنشئ قواعد ولكنها أوامر تنفيذية، على أن ذلك يمكن أن يساهم في تكوين القاعدة العرفية (سيليني، 2016، صفحة 98).

2.3 المطلب الثاني: المذهب المؤيد لاعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا

يرى المذهب المؤيد لاعتبار قرارات المنظمات الدولية من مصادر القانون الدولي العام، رغم عدم ذكرها في المادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أن المادة لم تضع حصرا شاملا لمصادر القانون، بالإضافة إلى أن ذلك راجع لأسباب تاريخية، وهي أن نص المادة قد أخذ من مشروع النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الدائمة لسنة 1920، وبالتالي لم تكن المنظمات حينها قد انتشرت ولم تكن قراراتها قد بلغت أهمية تستدعي إدراجها في نص المادة، كما أن عند بداية ظهور المنظمات الدولية كان هناك تتخوف من أن تصير دولة فوق الدول.

فتم استبعاد قراراتها من مصادر القاعدة الدولية، رغم أن أعضاء اللجنة قد اختلفوا في ضرورة الاعتراف لأحد الأجهزة الدولية باختصاص التشريع، حتى يمكن مواجهة ما قد يطرأ من متغيرات قد لا تجد قواعد عرفية أو اتفاقية تحكمها،على أن التخوف من إضاعة الوقت في التعديل جعل الإبقاء على الوضع السابق، رغم احتمال إمكانية وجود عيوب في النص بصيغته الحالية، إضافة إلى أنه كان من الصعب فرض التزامات على عاتق الدول المشتركة في المؤتمرات بموجب قرار صادر بالأغلبية، بل كان يقتضي الأمر الموافقة الجماعية لترتيب آثار ملزمة، أي أن القرارات لا تستمد قوتها الملزمة إلا من إرادة الدول، وهذا ما لا ينطبق على المنظمة الدولية التي تتمتع بإرادة ذاتية –شخصية قانونية- تلزم بمقتضاها الدول بقراراتها الصادرة وفقا لنظامها الأساسي (التونسي، 2010، صفحة 170).

كما رد المؤيدون لاعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدرا من مصادر القاعدة الدولية على القائلين بأن القرارات تمثل اتفاقا دوليا ومن بينهم "تونكين"، بأن هناك اختلافا بين القرارات والاتفاقيات الدولية الجماعية، و ردوا على قول "لوفان" بأن قرارات مجلس الأمن تختلف عن المعاهدات الدولية والتي تعبر عن

تلاقي إرادات الدول الأطراف، في حين أن قرارات مجلس الأمن لا تعبر بالضرورة عن إرادة جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

وذهب "مفيد محمود شهاب" إلى أن الذين يرون بأن المنظمات الدولية هي مجرد نوع من أنواع المعاهدات، راجع لاعتبارات سياسية تتمثل في رغبة الدول في استمرار سيطرتها على المنظمات الدولية واحتفاظ الدول بكامل سيادتها في مواجهتها، كما يعتبر هذا الرأي أن القرارات ليست أعمال اتفاقية حتى ولو صدرت بالإجماع نظرا لأن القرارات تصدر من المنظمة الدولية وتنسب لها.

إن أنصار هذا الاتجاه يرون بأن القرارات مصدر مستقل عن المعاهدة المنشئة، وأن من اعتبر قرارات المنظمات غير مستقلة عن المعاهدة المنشئة وبالتالي لا تعد مصدرا مستقلا، قد يكون صحيحا في حالة إذا ما كان القرار صادر عن جهاز أصلي، لكن في حالة ما إذا قامت محكمة العدل الدولية بتفسير قرار صادر من جهاز فرعي أنشئ بدوره بموجب قرار آخر مما يجعلنا أمام قرار مستقل، ولقد اعتبر محمد سامي عبد الحميد أن استناد القرار إلى مصدر أخر سابق عليه زمنا أو أعلى منه من حيث تدرج المصادر لا يفقد المصدر الأدنى درجة أو المتأخر زمنا وصف التميز والاستقلال ، ولو رجعنا إلى الأنظمة القانونية الداخلية نجد أن التشريع يعتبر مصدرا للقاعدة القانونية الوطنية نظرا للنص على ذلك في الدستور، وذلك لم يجعل أحدا يشكك في اعتباره مصدرا متميزا للقاعدة القانونية. (عبدالحميد، دون تاريخ نشر، صفحة 203)

وقد ذهب جانب من الفقه أن قرارات مجلس العصبة وجمعيتها العمومية -التي أنشئت في 28 أفريل 1919 وهي شخص معنوي ذو سلطة قانونية خاصة- بين الدول الأعضاء فيها قوة القانون الملزم فيما ومميزة عن سلطات الحكومات المؤلفة لها، وضعت لتنظيمه من العلاقات وإن هذه القرارات لا تحتاج غلى التصديق عليها من الدول الأعضاء لذلك فان قراراتها تنتج أثرها القانوني من غير تصديق الحكومات أعضاء الجمعية، وهذا يميزها عن المعاهدات، على أن هذه القواعد لا تلزم إلا الدول الموقعة على عهد عصبة الأمم، وقد تتضمن قرارات جمعية الأمم أحكاما قانونية يتولد عنها التزامات قانونية يتولد عنها التزامات قانونية وبذلك تكون مصدرا للقانون الدولي (جنينة، 1938، صفحة 46).

كما اعتبر جانب من الفقه أن الأوامر الداخلية للمنظمات الدولية جزء من القانون الدولي، لأن أساسها هو الميثاق المنشئ للمنظمة، وبالتالي هي امتداد لأحكامه، وبالتالي تدخل ضمن الأعمال القانونية الدولية الإدارية التي تعتبر من صميم موضوع القانون الدولي الإداري، الذي يعتبر واحدا من أهم فروع القانون الدولي العام، كما ذكر "محمد بجاوي" بأن القرارات الإقرارية التي تجسد ما ورد في الميثاق وتحقق مقاصده، هي المصادر الجديدة للقانون الدولي و أنها ضرورية ولازمة لتطور المجتمع الدولي المعاصر، وأنها وسيلة تستخدمها الجمعية العامة لإعادة بناء القواعد التي تحكم العلاقات الدولية (عرفة، 1997، صفحة 104).

إن الدور الذي أصبحت تلعبه المنظمات الدولية من خلال قراراتها كعمل انفرادي دولي، ينافي القول بأن قرارات المنظمات الدولية ليست مستقلة عن المعاهدة المنشئة، نظرا لأن صلاحيات المنظمة تكون على ضوء المعاهدة المنشئة وليست تطبيقا حرفيا لها، وفي ذلك يقول "الغنيمي": " ... أن يكون لبعض القرارات

أثر قانوني لم يأت به دستور المنتظم ... فهذا الأثر على حد قوله يعتمد على العرف أو العمل ولا يستند إلى نص الدستور نفسه". (بوذياب، 2011، صفحة 55)

وإذا نظرنا إلى مجالات النشاط التشريعي للمنظمة الدولية فقد يمتد إلى خلق أجهزة دولية جديدة ، على حسب ماتدعو إليه الحاجة ، حتى ولو لم يتم النص على ذلك صراحة في الاتفاق المنشئ للمنظمة، ومثال ذلك إنشاء مجلس الوصاية لأجهزة فرعية للقيام بوظائفه،رغم عدم نص ميثاق الأمم المتحدة على ذلك صراحة ، بل جعل ذلك من حق الجمعية العامة ومجلس الامن والمجلس الاقتصادي والإجتماعي، وقد سارت العديد من المنظمات الدولية على نفس النهج ، وأنشأت أجهزة فرعية تتمتع بقدر من الإستقلال ، بحيث لها وضع لوائحها الداخلية، وتعيين موظفيها ووضع القواعد المتعلقة بميزانيتها، وإقامة علاقات مباشرة مع الدول والمنظمات الدولية.

ومن أمثلة هذا النوع من الاجهزة الفرعية:

- صندوق الأمم المتحدة للطفولة
- وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
- مكتب مندوبي الأمم المتحدة السامي للاجئين
- مكتب المعونة الفنية

كما أن طبيعة قرارات أجهزة المنظمة قد تختلف عن طبيعة نصوص المعاهدة المنشئة لها، فطبيعة قرارات أجهزة المنظمة قد يختلف في طبيعته نصوص المعاهدة المنشئة، وإن للجهاز المصدر لهذه القرارات ذات الصبغة التشريعية قدرة من السلطة التقديرية التي تجعله يتحرك باستقلال في حدود وظيفته المنصوص عليها في المعاهدة المنشئة للمنظمة،وهذا ما يخالف الرأي الذي يعتبر قرارات الأجهزة مجرد تطبيق لنصوص المعاهدة المنشئة للمنظمة،خاصة لما يملكه الجهاز من سلطة تقديرية، وهذا دليل على ما للجهاز من قدرة على خلق قواعد قانونية جديدة . (فؤاد، 1998، الصفحات 167-169)

الخاتمة:

إن ظهور المنظمات الدولية كشخص دولي جديد له مكانته على الصعيد الدولي وانتشار وتنوع مجالاتها ،جعل صدور عدد هائل من القرارات عن هذه المنظمات، مما أثر على القاعدة الدولية، خاصة بعد الاعتراف لها بالشخصية القانونية، فقد أصبح لها دور جديد في الحياة الدولية، حيث أصبح لهذه الأخيرة القدرة على إصدار قرارات تسري في مواجهة جميع أعضاءها، فاهتم فقهاء القانون الدولي بقرارات المنظمات الدولية خاصة عند تعرضهم لنص المادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، نظرا لأنها لم تجعله من مصادر القانون الدولي العام، فأصبح من اللازم تحديد مكانة قرارات المنظمات الدولية بين مصادر القانون الدولي، لذلك يمكن حصر أهم النتائج التي أسفرت عنها الدراسة في:

- تتعدد طوائف القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية بالنظر إلى المعيار المعتمد لتصنيفها، نتيجة لذلك تتخذ أعمال المنظمة الدولية عدة صور

- من خلال مختلف تعريفات الفقهاء لقرار المنظمة الدولية اتضح أن القرار يشمل جميع أعمال المنظمة بقصد ترتيب آثار قانونية.

- تختلف قوة القرارات الصادرة عن المنظمة الدولية من حيث الإلزامية بالنظر إلى الجهة المصدرة للقرار والجهة الموجه لها والغرض المراد به من القرار، كما أن عنصر الإلزام قد يكون شاملا للغاية والوسيلة وقد يقتصر على الغاية دون الوسيلة.

- اختلف الفقه حول مكانة قرارات المنظمات الدولية ما إذا كانت تشكل مصدرا من مصادر القانون الدولي العام، بين مؤيد ومعارض على أن هناك من وقف موقفا وسطا، بحيث اعتبروها لا تشكل مصدرا مستقلا من مصادر القانون الدولي العام لكن يمكن أن تخلق التزامات دولية على أساس أنها نوع من أعمال الإرادة المنفردة.

- في ظل تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية دولية، يمكن القول أن المنظمات الدولية كشخص من أشخاص القانون الدولي العام، تصدر أعمال و تصرفات تساهم من خلالها في خلق و تطوير قواعد القانون الدولي العام.

- إذا كان القرار الصادر عن المنظمة الدولية تطبيقا حرفيا لنصوص المعاهدة المنشئة لها فيمكن اعتباره نتيجة للمعاهدة المنشئة أما إذا باشر الجهاز سلطته التقديرية فإن الأثر ينسب للجهاز مما يمكن اعتباره مصدر للقاعدة الدولية.

لذلك فإننا نقترح في ظل الاتجاه الرامي إلى إصلاح الأمم المتحدة، مناقشة مكانة قرارات المنظمات الدولية و القيام بتعديل المادة الثامنة والثلاثين من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وذلك بإضافة قرارات المنظمات الدولية كمصدر مباشر لقواعد القانون الدولي العام.

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- أحمد سرحال. (1990). قانون العلاقات الدولية. لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر.
- بن عامر التونسي. (2010). محاضرات في القانون الدولي العام. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- جميل محمد حسين. (2008). دراسات في القانون الدولي العام. دون بلد نشر: دون دار نشر.
- خليل اسماعيل الحديثي. (1991). تأليف الوسيط في التنظيم الدولي. بغداد، العراق: مطبعة الجامعة.
- شارل روسو. (1987). القانون الدولي العام. بيروت، لبنان: الأهلية للنشر والتوزيع.
- عبد السلام صالح عرفة. (1997). التنظيم الدولي. الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث.
- علي عباس حبيب. (1999). حجية القرار الدولي. مصر: مكتبة مدبولي.
- عمر سعدالله. (2005). دراسات في القانون الدولي المعاصر. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- محمد سامي جنينة. (1938). القانون الدولي العام. مصر: دون دار نشر.
- محمد سامي عبدالحميد. (د.ت. ن). أصول القانون الدولي العام ،مصر: دار الجامعة الجديدة.
- محمد سعيد الدقاق. (دون سنة نشر). التنظيم الدولي. مصر: منشورات الدار الجامعية.
- محمد عبد الستار كامل نصار. (2007). دور القانون الدولي في النظام الإقتصادي العالمي الجديد. مصر: دار الفكر الجامعي.
- محمد يوسف علوان. (2007). تأليف القانون الدولي العام المقدمة و المصادر. الأدرن: دار وائل للنشر.
- مصطفى أحمد فؤاد. (1998). المنظمات الدولية النظرية العامة. مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- مصطفى سلامة حسين. (1999). القانون الدولي العام. الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف.
- نسرين الشريقي. (2014). تأليف قانون المجتمع الدولي المعاصر. الجزائر: دار بلقيس.

2- المذكرات:

- بدر الدين بوذياب. (2011). الطابع التشريعي لقرارات المنظمات الدولية-منظمة الأمم المتحدة نموذجا-. مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي ،جامعة تيزي وزو، الجزائر.
- ليندة بقباقي. (2013). التصرفات الانفرادية للدول كمصدر من مصادر القانون الدولي. مذكرة ماجستير في القانون الدولي و العلاقات الدولية . كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، الجزائر.
- محمد الصغير سيليني. (2016). القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان . كلية الحقوق، جامعة المدية، الجزائر.
- محمد بن جديدي. (1993). قرارات المنظمات الدولية ومدى فعاليتها. مذكرة ماجستير في القانون الدولي و العلاقات الدولية . معهد العلوم القانونية، جامعة الجزائر، الجزائر.

3- وثائق إلكترونية:

- هيئة الامم المتحدة. (1945). ميثاق الأمم المتحدة. تاريخ الاسترداد 5 12, 2020، من الموقع الرسمي لهيئة الأمم المتحدة: https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text