مكانة الاتفاقات غير الملزمة ضمن المصادر المستحدثة للقانون الدولي

The status of non-binding agreements among emerging sources of international law

ولهي المختار*
جامعة محمد بوضياف المسيلة/الجزائر
mokhtar.oualhi@univ-msila.dz

تاريخ الإيداع:2021/10/10 تاريخ المراجعة:2022/02/01 تاريخ القبول:2022/02/02

ملخص:

الاتفاقات غير الملزمة تتضمن تعهدات ليست ملزمة قانونا بالنسبة للدول، بل تلزم القادة السياسيين انطلاقا من اعتبارات الشرف وحسن النية، ويمكنها أن تُرتّب التزامات وإن كانت غير قانونية ليس فقط على الأشخاص المشاركين فيها بل على دولهم، وهذا لا يعني أنها مجردة من أية قيمة قانونية، فالدول وإن كانت غير ملزمة بها قانونا فهي ملزمة بها سياسيا وأخلاقيا، وقد تكون بمثابة سوابق لنشأة العرف الدولي، وعليه ينبغي آن يتم الأخذ بعين الاعتبار الاتفاقات غير الملزمة لما تتميز به من مرونة في التطبيق، وبما توفره من حلول عملية إدارية وسياسية وتقنية لمشاكل قانونية، بل وقد تُمكّن من تفادي وقوع تلك المشاكل، فلا توجد مؤشرات تدل على ان درجة الالتزام والعمل بها اقل من درجة الالتزام بالمعاهدات الدولية.

الكلمات المفتاحية: الاتفاقات غير الملزمة؛ مصادر القانون الدولي؛ المصادر المستحدثة؛ المعاهدات الدولية.

Abstract:

Non-binding agreements include commitments that are not legally binding on states, but rather bind political leaders based on considerations of honor and good faith, and they can impose obligations even if they are illegal, not only on the persons participating in them, but on their states, and this does not mean that they are devoid of any legal value. Even if states are not legally bound by them, they are politically and morally bound by them, and they may serve as precedents for the emergence of an international custom Accordingly, non-binding agreements should be taken into consideration due to their flexibility in implementation, and the practical administrative, political and technical solutions they provide to legal problems, and may even be able to avoid the occurrence of those problems. There are no indications that the degree of commitment and action is less than Degree of compliance with international treaties.

Keywords: non-binding agreements, sources of international law, emerging sources, International treaties.

* المُؤلف المُراسِل.

مقدمة:

لم تنص المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على بعض المصادر المستجدة، نظرا لتطور القانون الدولي تبعا لتطور المجتمع الدولي، الذي أضحى يحصي من الأشخاص التقليدية ما يقارب 200 دولة وأكثر من 400 منظمة دولية، ورغم أن أهم التصرفات القانونية الدولية التي تصدر عن أشخاص القانون الدولي سابقا وإلى الآن هي المعاهدات الدولية لما لها من دور في إنشاء القاعدة القانونية الدولية.

غير أن هناك تصرفات قانونية أصبح لها دور في إنشاء القاعدة القانونية، لكنها تختلف عن المعاهدات من حيث صدورها بتوافق إرادتين أو أكثر من إرادات أشخاص القانون الدولي، وإنما تصدر بإرادة منفردة لأحد أشخاص القانون الدولي، بنية إنتاج آثار قانونية دولية معينة على غرار التصرفات الصادرة عن الإرادة المنفردة، سواء عن الدول او المنظمات الدولية، لكن هناك تصرفات قانونية اخرى أصبح لها دور في الممارسة الدولية تصدر باتفاق الدول تعرف بالاتفاقات الدولية غير الملزمة، وأضحت تحتل مكانة لا بأس بها، وهذا لعدة أسباب لعل أهمها تفادي الإجراءات الطويلة اللازمة لإبرام المعاهدات الدولية، وكذا ملاءمتها للمستجدات الدولية.

ومهما يكن من أمر، فإن هذه الاتفاقات غير الملزمة ازدادت أهميتها خاصة في المجال الاقتصادي ولهذا التطرق لها ودراستها له ما يبرّره في ظل ازدياد اللجوء اليها.

وعليه تتمحور إشكالية هذا البحث في الآتي: ما مكانة الاتفاقات غير الملزمة ضمن مصادر القانون الدولي المستحدثة؟ وما هو واقع الممارسة الدولية لها؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم البحث الى محورين، حيث تناولت في الأول ماهية الاتفاقات غير الملزمة، أما المحور الثاني فتعرضت فيه بالدراسة إلى الطبيعة القانونية للاتفاقات غير الملزمة والممارسة الدولية لها.

1-ماهية الاتفاقات غير الملزمة

تعرف الممارسة الدولية عديد الاتفاقات التي يبرمها المكلفون بإدارة العلاقات الخارجية للدولة، إلى جانب المعاهدات الدولية التي تعتبر أهم عمل دولي تقوم عليه العلاقات الدولية، وهذه الاتفاقات ليست لها الصفة الإلزامية، ويطلق عليها عدة تسميات فهي تسمى الاتفاقات غير الملزمة أو التعهدات غير القهرية (Engagements Non Contraignants) والتصرفات المتشاور حولها غير الاتفاقية (Les Actes Concertés Non Conventionnels) وصكوك لا اتفاقية (Instruments Non Conventionnels) وغيرها.

إن الاتفاقات غير الملزمة لا يهتم بها كمصدر من مصادر القانون الدولي إلا نادرا نظرا لافتقارها الصفة الإلزامية لكن التطرق إلى هذه الاتفاقات غير الملزمة له ما يبرره، خاصة وأنه أصبحت تحتل مكانة لا بأس بها، وهذا لعدة أسباب لعل أهمها تفادي الإجراءات الطويلة اللازمة لإبرام المعاهدات الدولية، وكذا ملاءمتها للمستجدات الدولية خاصة في المجال الاقتصادي[1].

[1] محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 484.

وعليه نبحث في هذا الموضوع مفهوم الاتفاقات غير الملزمة (اولا)، وتصنيفاتها (ثانيا)، ثم الطبيعة القانونية لها (ثالثا).

1.1-مفهوم الاتفاقات غير الملزمة:

إن الاتفاقات غير الملزمة هي تلك النصوص الدولية التي توضع عن طريق التشاور بين المسؤولين عن إدارة العلاقات الخارجية في الدولة، دون أن تتجه إرادتهم إلى إلزام دولهم بمضامينها أو تهدف إلى توجيه تصرفات الدول الأطراف في علاقاتها ببعضها البعض[1].

أما بخصوص المسؤولين الذين يشاركون في وضع هذه الاتفاقات غير الملزمة، فهم الذين لهم صلاحيات تمثيل دولهم على الساحة الدولية (رئيس الجمهورية، وزير الخارجية)، لكن في بعض المجالات ذات الطبع التقني كالمجالات الاقتصادية، فسوف يتم إبرام هذه الاتفاقات وزير المالية أو الاقتصاد، شريطة حصوله على تفويض بذلك حتى يكون التزام دولته صحيحا.

إن الاتفاقات غير الملزمة هي ثمرة مفاوضات بين الدول وليست صادرة عن إرادة منفردة فهي نتاج مشاورات قد تكون غير علنية، أو تكون في إطار مؤتمر دولي أو في إطار فرق خبراء حول مسألة معينة، كما أن بعض هذه الاتفاقات تلجأ إليها هذه الدول من أجل تفادي عرض نص ما للنقاش الداخلي، ثم التصديق في حال المعاهدات الدولية، والاكتفاء بنوع من الأشكال القديمة جدا للاتفاق بين الحكام (Souverains)[2].

كما أن هذه الاتفاقات غير الملزمة تستوعب أغلب الموضوعات والمجالات التي يمكن أن تلجأ فيها الدول إلى المعاهدات الدولية، ولعل أهم هذه المجالات هي الاقتصادية ومجالات الأمن وتأخذ هذه الاتفاقات إضافة إلى اتفاقات الشرف أو الشرفاء تسميات أخرى، نذكر منها[3]:

1.1.1-المحاضر والبيانات: Les Procès-Verbaux et Les Communique

المحاضر هي تلك التي تحتوي على حوصلة لما تم تناوله في مؤتمر دولي، أو في منظمة دولية من أشغال، أما البيانات فهي تلك الوثائق التي تنشر بعد اللقاءات الدولية، وتتضمن عادة نقاط الالتقاء ونقاط الاختلاف بين الأطراف المشاركة ومن أمثلتها البيانات الصادرة عن قمة الدول الصناعية، وكذا الإعلانات أو البيانات الختامية (Les Actes Finaux) للمؤتمرات الدبلوماسية، مثل إعلان هلسنكي عام 1975.

2.1.1-التصريحات المتشاور حولها: (Les Déclarations Concertées)

[1] قادري عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص 541 – 542.

[2] قادري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 543 نقلا عن:
Combacau J, Serge Sur, Droit International Public, Paris, 5éd, Montchrestien, 2001, P 87.

[3] بخصوص تسميات الاتفاقات غير الملزمة راجع:
-Nguyen Quoc Dinh Et Patrick Daillier ,Alain Pelet, Droit International Public 6éd, Paris, L.G.D.J, 1999, P 351.
Et Dominique Carreau, Droit international Public, Pedone, 2004, PP 188-189

وهي تلك الوثائق التي تعلن فيها الدول بعد الانتهاء من أشغالها عن التصرفات التي عقدت العزم على انتهاجها، إلا أنها إعلانات عن النوايا تقل رسمية عن الإعلانات النهائية المشتركة[1].

3.1.1-مدونات السلوك

وهي مدونات يتم العمل بها بكثرة في النظام الاقتصادي الدولي، حيث تتفق الدول بموجبها حول قواعد التصرف في علاقاتها في مجال ما، كتلك التي توضع في إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وفي حقيقة الأمر هذه المدونات عبارة عن مبادئ توجيهية (Principes Directeurs)، طالما لم تضف عليها الرسمية بمعاهدة دولية.

أما بخصوص مميزات العمل فتتمثل في الآتي[2]:

1-بالإضافة إلى تفادي الإجراءات التي تتميز بها المعاهدات الدولية، والتي تتصف بالطويلة والدقيقة، فهي تمتاز بالمرونة للتكيُّف مع الأوضاع التي تتطلب توجيهات بدل التزامات دقيقة.

2-الاتفاقات غير الملزمة تُمكّن الدول من تفادي ما ترتبه الشكلية من مسؤولية عند عدم التنفيذ، فقد تلجأ الدول إليها عندما تريد الدولة تفادي تحمل التزامات متعلقة بمسائل داخلية، تتعلق مثلا بحقوق الإنسان.

3-قد تكون هذه الاتفاقات غير الملزمة مرحلة تجريبية، يتم العمل بها في مرحلة انتقالية قبل إبرام معاهدة دولية بالمعنى الدقيق.

4-غياب القوة الملزمة لنصوص هذه الاتفاقات ومرونتها، يجعلانها أكثر ملاءمة مع الظروف غير المستقرة، خاصة في المجال السياسي وفي مجال العلاقات الاقتصادية الدولية.

5-لا تخضع هذه الاتفاقات غير الملزمة للشكلية في وضع نصوصها، وبالتالي في إجراءات تعديلها مما يجعل خرقها بسهولة وإعادة النظر فيها وهو الجانب المغري للدول من جهة، ومن جهة أخرى هو نقطة ضعف لهذه الاتفاقات ما دام يجعلها هشة.

6-بما أنها لا تنشر عادة، فإن ذلك يفسح المجال للدول لممارسة الدبلوماسية السرية، باعتبارها اتفاقات لا تطبق عليها المادة 80 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات[3].

7-بالإضافة إلى مميزات العمل بهذه الاتفاقات على المستوى الدولي، فإن من مميزات العمل بها على الصعيد الداخلي هو تحرّر السلطة التنفيذية من رقابة السلطة التشريعية، وهذا قد يؤدي إلى المساس بالعملية الديمقراطية، كما يجعل منها مهددة بعدم التطبيق في حالة تغيّر الحكومة وعندما لا تكون قد حازت على موافقة البرلمان.

2.1-تصنيفات الاتفاقات غير الملزمة

---

[1] قادري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 544

[2] المرجع نفسه، ص ص 548 – 549.

[3] تنص المادة 80 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على ما يلي:

"1-ترسل المعاهدات بعد دخولها حيز التنفيذ إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة لتسجيلها وحفظها بحسب الحال، وكذلك لنشرها.

2-يشكل تحديد جهة الإيداع تفويضاً لها بالقيام بالأعمال المذكورة في الفقرة السابقة."

الاتفاقات غير الملزمة قد تكون وثيقة واحدة أو في عدة وثائق مكتوبة، ولا يتم نشرها أو عدم نشرها كاملة، كما لا تخضع للتسجيل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة، وتتخذ هذه الاتفاقات العديد من الأشكال، حيث حاول الفقه وضع تصنيفات حسب معايير مختلفة[1]، منها تصنيف يقوم على معايير شكلية وهو يميز بين هذه الاتفاقات حسب تسمياتها وهناك تصنيف يقوم على طرق وضع الاتفاقات، أي التمييز بين تلك التي توضع في إطار منظمة دولية، أو التي توضع عن طريق المفاوضات الدبلوماسية التقليدية الثنائية أو الجماعية، بالإضافة إلى تصنيف ثالث يقوم على القوة القانونية للنصوص، وهذا التصنيف الذي أخذ به الأستاذ (إيزمان Eismann)، حيث تم تصنيف هذه الاتفاقات إلى اتفاقات سياسية وأخرى تفسيرية وثالثة تشريعية[2].

1.1.1-اتفاقات سياسية

وهي اتفاقات يطلق عليها اتفاقات الشرف أو الشرفاء، ومن الأمثلة على ذلك ميثاق الأطلسي بين كل من رئيس وزراء بريطانيا ونستون تشرشل، والرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت المؤرخ في 14أوت1941، والذي تضمن مجموعة من المبادئ الكبرى التي يفترض أن تقوم عليها العلاقات السياسية والاقتصادية بين الأمم بعد الحرب العالمية الثانية.

2.1.1-اتفاقات تفسيرية

وتتمثل في تلك الترتيبات التي توضع لتكملة بعض الأدوات القانونية السابقة عنها، ومن أمثلتها اتفاق لندن عام 1946 بين أعضاء مجلس الأمن الدائمين، الذي كان يهدف إلى توزيع مقاعد الأعضاء الدائمين في المجلس على المناطق الجغرافية الكبرى الخمس في العالم[3].

3.1.1- اتفاقات تشريعية

وهي اتفاقات تقترب من المعاهدات الدولية الحقيقية أو الكاملة، وهي اتفاقات تعالج مسائل في غاية الأهمية تتضمن النهج الذي تتصرف بموجبه الدول الأعضاء اتجاه بعضهم البعض أو اتجاه الغير[4]، ومن أمثلتها اتفاق يالطا بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفياتي 11فيفري1945، وكذا اتفاق بوتسدام بتاريخ 02اوت1945 اللذان تضمنا تقسيم مناطق النفوذ بين القوى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، وهناك أيضا الإعلان الختامي لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي بتاريخ 01أوت1975[5].

---

[1] Nguyen Quoc Dinh Et Autres, Droit International Public 6éd, Paris, L.G.D.J, 1999, P 378.

[2] قادري عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص 546 – 547.

[3] المرجع نفسه، ص 547.

[4] قادري عبد العزيز، مرجع سابق ، ص ص 547 – 548.

[5] لمزيد من التفصيل حول هذا الإعلان الختامي وطبيعته القانونية، أنظر"

J.F. Prévot, Observations Sur La Nature Juridique De L'acte Finale De La C.S.C.E, A.F.D.I 1975, P P 129 – 154.

2-الطبيعة القانونية للاتفاقات غير الملزمة وتطبيقاتها

نتعرض في هذا المبحث الي الفرق بين الاتفاقات غير الملزمة والمعاهدات الدولية وهل تختلفان من حيث المجالات التي يمكن ان تشملها، او من حيث درجة دقة التعهدات الواردة في الاتفاقات غير الملزمة بالمقارنة مع تلك الواردة في المعاهدات الدولية، ومن ثم التعرُف على الطبيعة القانونية للاتفاقات غير الملزمة (اولا)، بالإضافة الى الوقوف على تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة اي الممارسة الدولية لها على مستوى العلاقات الدولية، ثم على مستوى القضاء الدولي (ثانيا).

1.2-الطبيعة القانونية للاتفاقات غير الملزمة

من الضروري بداية التعرف على الفرق بين المعاهدات الدولية والاتفاقات غير الملزمة، لأن هناك جانب من الفقه من يرى انه لا يمكن استبعاد الاتفاقات غير الملزمة من دائرة المعاهدات الدولية بشكل كلي، كما نوضح الفرق بين الوعد الدولي والاتفاقات غير الملزمة، لأنه قد يرى البعض ان هناك تشابها بينهما ثانيا، ثم محاولة تحديد الطبيعة القانونية للتعهدات في الاتفاقات غير الملزمة ثالثا.

1.1.2-الاتفاقات غير الملزمة والمعاهدات الدولية

إن الاتفاقات غير الملزمة لا تختلف عن المعاهدات الدولية من حيث المجالات التي يمكن ان تشملها، أو من حيث درجة دقة التعهدات الواردة فيها ووضوحها، لكن قد نجد بعض التعهدات في الاتفاقات غير الملزمة على درجة عالية من التحديد والدقة وهو ما يُعبر عنه (التزامات بتحقيق نتيجة) ،مثل ما تعهدت به الدول المشاركة في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تصريح تجاري عام 1974 ،على غرار عدم اتخاذ اية تدابير لتقييد الواردات أو لتشجيع الصادرات بشكل مصطنع او لفرض قيود عليها، وقد نجد بعض التعهدات في الاتفاقات غير الملزمة غير محددة ومرنة(التزامات ببذل عناية) ،مثل تلك الواردة في الميثاق الأطلسي عام1941[1].

كما ان الاتفاقات غير الملزمة قد يتم اعدادها مثل المعاهدات الدولية في إطار المنظمات الدولية، او عبر مفاوضات دبلوماسية تقليدية ثنائية او جماعية، ويوقع عليها عادة الأشخاص المخولون بتمثيل الدولة في علاقاتها الدولية، غير انها لا تسجل لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة مثل المعاهدات الدولية، لكن هذا الامر ليس على درجة كبيرة من الأهمية لان الكثير من المعاهدات الدولية لا تسجل ولا تنشر وتبقى سرية[2]، وبالمقابل كثيرا ما يتم نشر الاتفاقات غير الملزمة في وسائل الاعلام المختلفة، او في الجريدة الرسمية للمنظمات الدولية ،أو المنشورات الدورية التي تصدر عنها.

---

[1] محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص ص 485-486

[2] بخصوص جزاء عدم تسجيل المعاهدات الدولية، نصت على ذلك الفقرة الثانية من المادة (102) من ميثاق الأمم المتحدة: «ليس لأي طرف في معاهدة، أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة، أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع "الأمم المتحدة"».

ولمزيد من التفصيل حول تسجيل المعاهدات الدولية راجع:

علي صادق أبوهيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة طبع، ص481 وما بعدها

فهناك جانب من الفقه من يرى انه لا يمكن استبعاد الاتفاقات غير الملزمة من دائرة المعاهدات الدولية بشكل كلي خاصة إذا كانت محددة بصفة دقيقة، مما يجعلها تفصح عن إرادة أطرافها بالالتزام بما ورد فيها كما لو كانت معاهدة دولية، لذا وجب النظر الى كل اتفاقية غير ملزمة على حده للتأكد من انتمائها للمعاهدات الدولية أم لا[1].

وفي الحقيقة لا توجد صعوبة في التفرقة بين المعاهدات الدولية والاتفاقات غير الملزمة إذا كان أطراف التصرف قد عبّروا صراحة عن عدم نية الالتزام قانونا، وهو ما جاء مثلا في البيان الختامي لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي في هلسنكي عام 1975، حيث عبّر المشاركون في هذا البيان صراحة على أنه مجرد تعبير عن إرادة سياسية لواضعيه، وليس كمعاهدة أو اتفاق دولي[2]، لكن في غير هذه الحالة قد تكون هناك صعوبة إلى حد ما في التعرّف على طبيعة التصرف نظرا للتشابه في التسميات وكذا اشتراكهما في طريقة وضع نصوصهما كما أشرنا إلى ذلك سابقا.

وفي هذه الحالة يجب العودة إلى العبارات المستخدمة والظروف المحيطة به، وهو ما بيّنته محكمة العدل الدولية بمناسبة نظرها في قضية الجرف القاري لبحر إيجة بين اليونان وتركيا عام 1978.

2.1.2-الفرق بين الاتفاقات غير الملزمة والوعد Promesse

الوعد يقصد به تصرف قانوني يصدر عن الإرادة المنفردة لأحد من الأشخاص الدولية، مستهدفا إنشاء التزام جديد على عاتقه اتجاه شخص دولي آخر أو أكثر، ودون انتظار قبول أعضاء المجتمع الدولي الآخرين، ويجب توافر شروط صحة التصرفات القانونية بوجه عام في الوعد، فيجب أن يصدر ممن يملك التعبير عن إرادة شخص من اشخاص القانون الدولي، وأن لا يكون مخالفا لقاعدة القانون الدولي الآمرة، وأن يكون الوعد مشروعا وممكنا من الناحية المادية، كما لا يتعلق الوعد بوقائع أو تصرفات سابقة، كما هو الحال في التصرفات الانفرادية الأخرى وإنما ينشئ حقوقا جديدة لصالح الغير.

وبناء على ما سبق إذا توافرت في الوعد هذه الشروط اعتبر تعهداً دوليا وجب تنفيذه وفقا لمبدأ حسن النية، وقد يُرتب المسؤولية الدولية على مُصدره إذا لم يقم بتنفيذه[3]، في حين الاتفاقات غير الملزمة هي ثمرة مفاوضات بين الدول وليست صادرة عن إرادة منفردة فهي نتاج مشاورات قد تكون غير علنية، أو تكون في إطار مؤتمر دولي أو في إطار فرق خبراء حول مسألة معينة، ولا تتحمل الدولة الطرف المسؤولية الدولية عن الاتفاقات غير الملزمة إن لم تقم بتنفيذها، لكنها ملزمة بها سياسيا وأخلاقيا.

---

[1] محمد السعيد الدقاق، القانون الدولي (المصادر والأشخاص)، الدار الجامعية، بيروت، 1962، ص 57

[2] يتطابق مع هذا البيان كثير من الإعلانات، نذكر منها ميثاق باريس 1990، وكذا المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الخاصة بالمشروعات متعددة الجنسية 1979، التي تشير صراحة إلى أن احترام هذه المبادئ متروك لتقدير كل دولة، ولا يشكل التزاما قانونيا عليها وهذا الخطاب موجه للشركات متعددة الجنسيات.

راجع بهذا الشأن كلا من:

- محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 486.

- مصطفى سلامة حسين، تطور القانون الدولي العام، دارا لنهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 77.

[3] صلاح الدين عامر، مقدمة في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، 2003،ص 528.

3.1.2-الطبيعة القانونية للتعهدات في الاتفاقات غير الملزمة

من حيث المبدأ تعبّر الاتفاقات غير الملزمة عن تعهدات ليست ملزمة قانونا بالنسبة للدول، بل تلزم القادة السياسيين انطلاقا من اعتبارات الشرف وحسن النية، أي تُعبّر عن تعهد شخص لشخص وليس تعهدات دولة لدولة[1] لكن هذا العنصر الشخصي ليس هو العنصر الحاسم في هذه المسألة، فالاتفاقات غير الملزمة يمكنها أن ترتّب التزامات وإن كانت غير قانونية ليس فقط على الأشخاص المشاركين فيها، بل على دولهم كذلك.

فلا يمكن إنكار عدم انصراف آثار البيان الختامي لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي في هلسنكي عام 1975 إلى الدول، ونفس الشيء بالنسبة لاتفاق لندن عام 1946، المتعلق بتوزيع مقاعد الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن وغيرها من الاتفاقات.

لكن لا يعني هذا أنه لا يوجد فرق بين المعاهدات الدولية والاتفاقات غير الملزمة، فالقاعدة الأساسية في المعاهدات هي "العقد شريعة المتعاقدين" لا تنطبق عليها، كما لا تنطبق عليها كذلك قواعد قانون المعاهدات الخاصة بآثار المعاهدة وتنفيذها، إلا أن العديد من قواعد القانون المذكور المتعلقة بالاختصاص وبشروط الصحة والتفسير تنطبق عليها ، أي ان الاتفاقات غير الملزمة مثلها مثل قرارات المنظمات الدولية دون ان تكون ملزمة ، الا انها تخضع للقانون الدولي[2]، وهو ما ذهب اليه بعض الفقهاء حيث أشاروا الى أن هذا النوع من الاتفاقات هي نوع من القانون المرن، مثلها مثل لوائح المنظمات الدولية وهي بمثابة معاهدات تحت التجربة، تُمهّد لمعاهدات دولية بمعنى الكلمة ،أو بعبارة أخرى لها قيمة قانونية مجيزة أو آذنة (Permissive)[3].

ومن جهة أخرى يمكن الإشارة إلى أنه في غياب القوة الملزمة عن هذا النوع من التصرفات وعدم مسؤولية الدولة عن عدم الوفاء بها، وعدم الاحتجاج بها امام القضاء الدولي وعدم تسجيلها لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة ، لا يعني أنها مجردة من أية قيمة قانونية[4]، فالدول وإن كانت غير ملزمة بها قانونا فهي ملزمة بها سياسيا وأخلاقيا، حيث أن كثيرا من التصرفات تتضمن النص على آلية معينة لمتابعة تنفيذها ،فعلى سبيل المثال تضمّن البيان الختامي لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي على عقد مؤتمر كل ثلاث سنوات لمتابعة تنفيذ البيان، كما تضمّنت اتفاقات يالطا على لقاءات دورية بين وزراء الخارجية للدول الثلاث الموقعة (الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي والمملكة المتحدة) ،وذلك بغية متابعة تنفيذ تلك الاتفاقات[5].

---

[1] محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 487.

[2] المرجع نفسه، ص 488.

[3] Nguyen Quoc Dinh Et Autres, op.cit, p 384.

[4] عدم تمتع هذه التصرفات بالقوة الملزمة يعني عدم مسؤولية الدولة عن الوفاء بها، وعدم جواز الاحتجاج بها أمام القضاء الدولي (قضية الجرف القاري لبحر إيجة أمام محكمة العدل الدولية السالف ذكرها)، وكذا عدم تسجيلها لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة أو عدم إدخالها في النظم القانونية الداخلية.

[5] محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 488.

إن عدم ترتيب أية مسؤولية عن الدولة المخلة بالتعهدات المترتبة عن مثل هذه الاتفاقات لا يجيز لهذه الدولة التصرف على خلاف الاتفاقات غير الملزمة، التي وَثِقت بها الدول الأخرى وتصرفت على ضوئها (إعمالا لمبدأ عدم التناقض Estoppel)[1]، كما يُمنع على أطرافها التذرع بالاختصاص الداخلي اتجاه الأطراف الأخرى في المجالات التي تتناولها تلك الاتفاقات، أي لا يُعد التمسك بتنفيذها من قبيل التدخل في الشؤون الداخلية للدولة الأخرى أو تصرفا غير ودّي[2]، ومن حق كل دولة طرف في هذه الاتفاقات غير الملزمة ان تُنفذ هذه الاتفاقات تماما، كما هو الحال في تنفيذ الدول للتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية، دون ان يُعد هذا التنفيذ عملا غير مشروع تُسأل عنه الدولة.

ومما يلاحظ ان بعض الاتفاقات غير الملزمة رغم خرقها لا يرتب المسؤولية الدولية، الا ان تنفيذها قد يخضع الى متابعة او مراقبة تزيد من فعاليتها، فقد تكون المراقبة سياسية او دبلوماسية ظرفية و غير منتظمة ،على غرار مراقبة القمم الاقتصادية التي يمكن تقييم نتائج احداها او تعديل تلك النتائج في قمة أخرى، وفي حالة عدم تطبيق ما نصت عليه الاتفاقات غير الملزمة يظهر لنا الطابع السياسي لها ويثبت انتفاء الطابع القانوني الالزامي لها، حيث أن النزاع حول تطبيق هذه الاتفاقات لا يُعرض على الجهات القضائية في حالة حدوثه، وإنما يكون جزاء ذلك الردود الثأرية تجاه الطرف المخالف[3].

و نشير هنا أيضا بأن الاتفاقات غير الملزمة، مثلها مثل المعاهدات الدولية وتوصيات المنظمات الدولية، يمكنها أن تكون بمثابة سوابق تساهم في تكوين قواعد عرفية دولية، وفي هذه الحالة تكون ملزمة بهذه الصفة، ولا يمكن الجزم بان افتقار هذا النوع من الاتفاقات للصفة الإلزامية ان الدول لا تفي بها دائما، فلا توجد مؤشرات تدل على ان درجة الالتزام والعمل بها اقل من درجة الالتزام بالمعاهدات الدولية، بل ربما درجة الالتزام نفسها في الحالتين ان لم نقل أكثر[4].

ويمكن الإشارة إلى أنه في الفترة الأخيرة تم الاعتماد كثيرا على ما يسمى بـ تقنينات السلوك (Codes De Conduites) التي هي صورة من صور الاتفاقات غير الملزمة وهي عبارة عن مبادئ توجيهية تعد في إطار المؤتمرات إلى تعقدها المنظمات

---

[1] يقصد بمبدأ عدم التناقض Estoppel: عدم جواز وجود تناقض في مواقف اشخاص القانون الدولي وهي الأقرب الى القاعدة الأصولية في الفقه الإسلامي "من سعى في نقض ما تم من جهته فسعيه مردود عليه"

وقد ساهم القضاء الدولي في تأكيد هذا المبدأ في العديد من احكامه وآرائه الاستشارية، على غرار قضية الوضع القانوني لجريلاند الشرقية عام 1933 ، وقضية المعبد بين كمبوديا وتايلاند عام1962 وغيرهما.

لمزيد من التفصيل بخصوص هذا المبدأ راجع:

عبد الكريم عوض خليفة، أحكام القضاء الدولي ودورها في إرساء العرف الدولي والمبادئ العامة للقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية2009، ص ص 238-241.

[2] قادري عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص 553 – 554.

[3] المرجع نفسه، ص ص554-555

[4] محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 489، نقلا عن:

Oscar Schachter, Les actes concertés a caractère non conventionnel »in Mohammed Bedjaoui. Droit international : bilan et perspectives, Paris, Éditions Pedone, 1991, p 299.

الدولية، كمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) لتنظيم وضبط أنشطة المشروعات الدولية متعددة الجنسية وعمليات نقل التكنولوجيا [1].

2.2-تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة

إن تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة لا يثير صعوبات كبيرة، لأنها تُمكِّن من تلبية الحاجة إلى التوازن بين مصالح الأطراف وهو توازن يتسم بالمرونة، كما أن هذه الاتفاقيات قد تُستغل لحل بعض الصعوبات التي تعترض المعاهدات الدولية، أي أن مرد المرونة في التطبيق يعود لعدم إلزاميتها بما توفره من حلول عملية إدارية وسياسية وتقنية لمشاكل قانونية، بل وقد تُمكِّن من تفادي وقوع تلك المشاكل [2].

وعليه نحاول الوقوف على الممارسة الدولية للاتفاقات غير الملزمة على مستوى العلاقات الدولية (اولا)، ثم على مستوى القضاء الدولي (ثانيا)، بالإضافة الى تطبيقاتها في المحال الاقتصادي(ثالثا).

1.2.2-تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة على مستوى العلاقات الدولية

نتطرق في هذا الفرع الى تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة على مستوى العلاقات الدولية، وذلك بإعطاء بعض النماذج عن الممارسة الدولية في هذا الشأن.

1-1.2.2 -ميثاق الأطلسي

هذا الميثاق وقّع بتاريخ 14أوت1945 بين رئيس وزراء بريطانيا ونستون تشرشل والرئيس الأمريكي فرانكلين روزفيلت، والذي تضمن مجموعة من المبادئ التي يرى فيها الموقّعون مستقبلا أفضل للشعوب وعالما أفضل، وهذا الاتفاق يمكن القول عنه بأنه اتفاق شرف، لأنه لا يتضمَّن أي إلزام قانوني، فهذا الاتفاق هو عبارة عن برنامج سياسي خاص بالمبادئ الكبرى، التي يتعيَّن أن تقوم عليها العلاقات الدولية السياسية والاقتصادية بين الأمم الحرة بعد الحرب العالمية الثانية مثل عدم التمييز والتعاون.

2-1.2.2 -البيان الختامي لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي

لقد احتوى البيان الختامي لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي لعام 1975 على مجموعة مهمة من القواعد والمبادئ تتوزع على ثلاث وهي:

المجموعة الأولى وتضم عددا من القواعد العامة التي تنوي الدول الأطراف احترامها في علاقاتها المتبادلة، أما المجموعة الثانية فتحتوي على عديد المبادئ الخاصة بالتعاون الاقتصادي بين الدول المشاركة، في حين المجموعة الثالثة فتتضمن التعاون في الميادين الإنسانية في مجالات محددة على سبيل المثال لم شمل العائلات، والزواج المختلط، وانتقال المعلومات.

[1] محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 485.

[2] قادري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 554.

3-1.2.2 -الاتفاقات غير الملزمة على مستوى الأمم المتحدة

نشير هنا إلى أن اتفاق لندن لعام 1945، وهو اتفاق بين الأعضاء الدائمين لمجلس الأمن الدولي، و يهدف إلى توزيع مقاعد الأعضاء غير الدائمين في المجلس على المناطق الجغرافية الخمس، بالإضافة إلى اتفاقات توزيع قضاة محكمة العدل الدولية وأعضاء لجنة القانون الدولي على المناطق المختلفة في العالم، كذلك الاتفاق الذي تم التوصل إليه في إطار الأمم المتحدة عام 1955 ،والذي بموجبه يتم حل مسألة حصول دولتين مرشحتين للعضوية غير الدائمة في مجلس الأمن الدولي على نفس عدد الأصوات، ففي هذه الحالة تشغل أحدهما المقعد خلال السنة الأولى، في حين تشغله الأخرى خلال المدة المتبقية[1]، ومن أمثلة الحلول الوسطى في هذا الشأن هو ما أمكن التوصل إليه في لوكسمبورغ عام 1966، بخصوص أسلوب التصويت في أجهزة الجماعات الأوروبية.

وما يمكن استخلاصه بخصوص الاتفاقات السابقة، أنها اتفاقات مفسّرة للمعاهدات الدولية[2].

2.2.2-تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة على مستوى القضاء الدولي

من القضايا التي عُرضت على القضاء الدولي وتناولت الاتفاقات غير الملزمة، نشير هنا إلى قضية الجرف القاري في بحر إيجة ،وتتمثل وقائع هذه القضية في أن اليونان أقامت دعوى ضد تركيا بتاريخ 10أوت1976، بصدد النزاع المتعلق حول حدود الجرف القاري التابع لكل من الدولتين في بحر إيجة، وبما لهما من حقوق فيه، وأعربت تركيا في رسالة مؤرخة في 26أوت1976 عن رأيها في أنه ليس للمحكمة ولاية النظر في طلب إقامة الدعوى، وطلبت اليونان من المحكمة أن تحكم بفرض تدابير حماية مؤقتة، ولكن المحكمة وصلت في أمر أصدرته في 11سبتمبر1976، إلى أن الظروف ليست من النوع الذي يستدعي تلك التدابير وقررت أن تتناول المرافعات المكتوبة بداية مسألة ولاية المحكمة للنظر في النزاع.

ومن بين الأسس التي اعتمدت عليها اليونان هو إعلان بروكسل الصادر بتاريخ 31ماي1975 بين رئيسي وزراء اليونان وتركيا في أعقاب اجتماع بينهما، وقد وردت فيه الفقرة التالية: «وقد قررا رئيسا الوزراء أن هذه المشاكل بين البلدين ينبغي أن تُحلَّ سلميا عن طريق المفاوضات وفيما يتعلق بالجرف القاري في بحر إيجة من قبل المحكمة الدولية في لاهاي»[3].

وقد دفعت تركيا من جانبها بأن هذا البلاغ لا يضاهي اتفاقا بموجب القانون الدولي، وأنه في أي حال لا يشمل أي تعهد باللجوء إلى المحكمة بدون اتفاق خاص لا يوازي موافقة من إحدى الدولتين للخضوع لولاية المحكمة بمجرد تقديم طلب انفرادي من الأخرى[4].

وخلصت المحكمة أنها لا تعرف أية قاعدة قانونية في القانون الدولي، تحول دون اعتبار البيان المشترك بين الدولتين اتفاقا دوليا حقيقيا، ورأت أنه يجب النظر إلى النصوص المستخدمة وصياغتها والظروف المحيطة بالبيان، لاستخلاص إرادة الأطراف في الارتباط القانوني بالنص أم لا، وأشارت إلى أن بلاغ بروكسل لم يشكّل التزاما قانونيا مباشرا وغير

---

[1] لقد تم تجسيد هذا الحل بتوزيع المدة بين يوغسلافيا سابقا والفيليبين عام 1955، وبين بولونيا وتركيا عام 1959.

[2] أنظر في ذلك:

محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 484.

[3] موجز الفتاوى والاوامر الصادر عن محكمة العدل الدولية 1948-1991، نيويورك، الأمم المتحدة ،1993، ص 149.

[4] موجز الفتاوى والاوامر الصادر عن محكمة العدل الدولية 1948-1991، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

مشروط من جانب رئيسي الوزراء اليوناني والتركي بقبول رفع النزاع إلى المحكمة بصورة انفرادية، أي عبارة عن صورة من صور الاتفاقات غير الملزمة ،وعليه قررت المحكمة أنه لا ولاية قانونية لها للنظر في الطلب الذي قدمته حكومة اليونان أي عدم اختصاصها بالنظر في النزاع[1].

3.2.2-تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة في المجال الاقتصادي

نستعرض امثلة عن تطبيقات الاتفاقات غير الملزمة في المجال الاقتصادي نذكر منها:

3.2.2 .1منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

من بين ما تعهدت الدول المشاركة في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تصريح تجاري عام 1974، مراعاة مجموعة من القواعد المحددة ،على سبيل المثال عدم اتخاذ تدابير لتقييد الواردات و تشجيع الصادرات بشكل مصطنع او لفرض قيود عليها ، كما ان المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تخاطب الشركات المتعددة الجنسيات بالنص على ان احترام تلك المبادئ تطوعي و لا يشكل التزاما قانونيا [2]، رغم ان المنظمة انشات لجنة الاستثمارات الدولية والمشروعات متعددة الجنسية، وهي لجنة استشارية لمتابعة تنفيذ الدول الاعضاء في المنظمة للمبادئ التوجيهية التي أعدتها المنظمة بشان المشروعات متعددة الجنسية [3].

3.2.2. 2 بيانات مجموعة الدول الصناعية السبع

تجتمع هذه المجموعة [4] ممثلة بوزراء المالية عدة مرات في السنة، وتُصدر بيانات تُعتبر اتفاقات غير ملزمة نذكر منها على سبيل المثال البيان الصادر عن القمة التي عقدت في 5 جوان 2021ببريطانيا، والذي تمحور حول وضع حد ادنى جديد للضرائب الدولية على الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات نسبتها 15% على الأقل من دخلها، بغض النظر عن مكان مقرها الرئيسي، بالإضافة الى منع هذه الشركات من البحث عن ملاذات ضريبية[5].

خاتمة:

إن المصادر المستحدثة للقانون الدولي لم يتم النص عليها في المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية رغم أهميتها، وبالخصوص التصرفات الصادرة عن الإرادة المنفردة، سواء عن الدول أو المنظمات الدولية، غير أن الاتفاقات غير الملزمة فرضت نفسها نظرا للتطور المتسارع للمجتمع الدولي، وعدم مواكبة المصادر التقليدية وحتى المستحدثة الاخرى لهذا التطور، وعليه خلصت هذه الدراسة الى النتائج التالية:

1-أن الاتفاقات غير الملزمة لا يهتم بها كمصدر من مصادر القانون الدولي إلا نادرا نظرا لافتقارها الصفة الإلزامية

---

[1] C.I.J, Rec, 1978, P P 39 – 51.

[2] مصطفى سلامة حسين، تطور القانون الدولي العام، دارا لنهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 77.

[3] محمد يوسف علوان، مرجع سابق، ص 488.

[4] مجموعة الدول الصناعية السبع الكبرى في العالم تأسست عام 1976، وتظم كلا من فرنسا، المانيا، إيطاليا، اليابان، بريطانيا، الولايات المتحدة الامريكية، بالإضافة الى كندا.

[5] راجع مزيدا من بيانات مجموعة الدول الصناعية السبع على الموقع:https://www.g7uk.org

2-تلجأ الدول لمثل هذه الاتفاقات في كثير من الاحيان، لتفادي الإجراءات الطويلة اللازمة لإبرام المعاهدات الدولية وكذا ملاءمتها للمستجدات الدولية واستيعابها أغلب الموضوعات والمجالات، التي يمكن أن تلجأ فيها الدول إلى المعاهدات الدولية. .

3-غياب القوة الملزمة لنصوص هذه الاتفاقات ومرونتها، يجعلانها أكثر ملاءمة مع الظروف غير المستقرة، خاصة في المجال السياسي وفي مجال العلاقات الاقتصادية الدولية.

4-الاتفاقات غير الملزمة لا تنشر عادة، وبالتالي يُفسح المجال للدبلوماسية السرية التي تعتبر اتفاقات لا تطبق عليها المادة 80 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

5-الاتفاقات غير الملزمة، مثلها مثل المعاهدات الدولية وتوصيات المنظمات الدولية، يمكنها أن تكون بمثابة سوابق تساهم في تكوين قواعد عرفية دولية، وفي هذه الحالة تكون ملزمة بهذه الصفة.

ومن خلال ما سبق يمكن ابداء بعض الاقتراحات:

1-ضرورة الاعتراف بان الاتفاقات غير الملزمة ليست مجردة من أية قيمة قانونية، فالدول وإن كانت غير ملزمة بها قانونا فهي ملزمة بها سياسيا وأخلاقيا، حيث أن كثيرا من التصرفات تتضمن النص على آلية معينة لمتابعة تنفيذها، فعلى سبيل المثال تضمّن البيان الختامي لمؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي على عقد مؤتمر كل ثلاث سنوات لمتابعة تنفيذ البيان.

2-ينبغي آن يتم الأخذ بعين الاعتبار الاتفاقات غير الملزمة لما تتميز به من مرونة في التطبيق، وبما توفره من حلول عملية إدارية وسياسية وتقنية لمشاكل قانونية، بل وقد تمكّن من تفادي وقوع تلك المشاكل، فلا توجد مؤشرات تدل على ان درجة الالتزام والعمل بها اقل من درجة الالتزام بالمعاهدات الدولية.

3-عدم اعتبار التمسك بتنفيذ الاتفاقات غير الملزمة من قبيل التدخل في الشؤون الداخلية للدولة الأخرى، أو تصرفا غير ودّي كما هو الحال في تنفيذ الدول للتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية، دون ان يُعدّ هذا التنفيذ عملا غير مشروع تُسأل عنه الدولة.

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

1- قادري عبد العزيز، الأداة في القانون الدولي العام. المصادر ، دار هومة، الجزائر، 2009.

2-صلاح الدين عامر، مقدمة في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، 2003.

3-عبد الكريم عوض خليفة، أحكام القضاء الدولي ودورها في إرساء العرف الدولي والمبادئ العامة للقانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

4--علي صادق أبوهيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة طبع.

5--محمد السعيد الدقاق، القانون الدولي (المصادر والأشخاص)، الدار الجامعية، بيروت، 1962.

6--محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، المقدمة والمصادر، دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة، الأردن،2007 .

7--مصطفى سلامة حسين، تطور القانون الدولي العام، دارا لنهضة العربية، القاهرة، 1992.

8--موجز الفتاوى والاوامر الصادر عن محكمة العدل الدولية 1948-1991، نيويورك، الأمم المتحدة ،1993

ثانيا: باللغة الاجنبية

1- Dominique Carreau, Droit international Public, Pedone, 2004.

2-J.F. Prévot, Observations Sur La Nature Juridique De L'acte Finale De La C.S.C.E, A.F.D.I 1975.

3-Nguyen Quoc Dinh Et Patrick Daillier ,Alain Pelet, Droit International Public 6éd, Paris, L.G.D.J, 1999