دستور المنظمات الدولية وميثاق الأمم المتحدة

د. خليل حسين(*)

لكل كيان بيئة قانونية تحدد مبادئه وأهدافه، ووسائل عمله وأجهزته، فما هي هذه البيئة وكيف تشكل وما هي طبيعتها.

الفرع الأول
دستور المنظمات

أولاً: المقصود بدستور المنظمة وطبيعته

يعتبر دستور المنظمة الدولية مجموعة القواعد القانونية المتمتعة بوصف السريان الفعلي داخل الإطار القانوني للمنظمة الدولية، والمرتبطة في نشأتها بنظام قانوني متميّز. وبالتالي لا يشمل ما قد يطبق داخل أجهزة المنظمة الدولية من قواعد القانون الدولي العام باعتبار أنَّ هذه القواعد لا ترتبط في نشأتها بالمنظمة المعنية كنظام متميّز وإنَّما بنظام آخر أوسع نطاقاً، يشمل في إطاره كافة المنظمات والدول هو المجتمع الدولي، ولا يرجع تمتعها بوصف السريان الفعلي داخل إطار منظمة بعينها إلى ارتباطها العضوي بهذا النظام، وإنَّما إلى وحدة كافة القوانين أياً كان النظام المرتبط القانون به، مع تميّز القانون الدولي العام بسموه على غيره من القوانين، الأمر الذي يمنحه ميزة السريان الفعلي في كافة المجتمعات البشرية وبالتالي تفوقه على القوانين الداخلية للدول والمنظمات. وكما تختلف القوانين الداخلية للدول باختلاف ظروف الدولة، كذلك تختلف القوانين الداخلية للمنظمات الدولية باختلاف المنظمة المعنية وإن اشتركت بشكل عام على القواعد المنظمة لتكوين أجهزة المنظمة واختصاصاتها وأحكام التصويت فيها، وتلك المتعلقة بالأوضاع القانونية للعاملين في المنظمة، وتلك المتعلقة بميزانيتها وأوضاعها المالية(١).

(*) استاذ القانون الدولي ورئيس قسم العلاقات الدولية والدبلوماسية في الجامعة اللبنانية.

(١) للمزيد راجع سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي، دار النهضة الغربية، االقاهرة، ص١٨٦.

والملاحظ أنَّ الفقه الدولي لم يتمكن من الوصول إلى تكييف موحد للنظام الداخلي للمنظمة الدولية، وبذلك ثمَّة اتجاهان أساسيان في هذا المجال، الأول يعتبر القانون الداخلي لأي من المنظمات الدولية جزءاً متميّزاً من القانون الدولي العام، والثاني يعتبره قانوناً مستقلا بذاته يماثل في علاقته بالقانون الدولي العام علاقة أي قانون من القوانين الداخلية للدول بهذا القانون المنظم للعلاقات ما بين الدول والمنظمات الدولية.(٢)

ثانياً: مصادر النظام الداخلي للمنظمة

تعتبر المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية المصدر الأساسي لدستور المنظمة. وبالتالي ينبغي الرجوع إليها لتحديد نطاق اختصاص المنظمة وكيفية توزيعه بين أجهزتها المختلفة والعلاقة بين هذه الأجهزة، ولمعرفة القواعد التي تحكم نشاط المنظمة وعلاقاتها بالدول الأعضاء وغير الأعضاء والمنظمات الدولية الأخرى. ويلاحظ في هذا المجال أنَّ المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية وإن كانت من حيث طبيعتها القانونية في مجال العلاقات الخاضعة للقانون الدولي العام، معاهدة مثل سائر المعاهدات، إلَّا أنَّها تعتبر في مجال القانون الداخلي للمنظمة الدولية دستور هذه المنظمة وقانونها الأعلى.

وإذا كانت المعاهدة المنشئة لمنظمة ما هي المصدر الأساسي لقانون المنظمة فليست المصدر الوحيد، إذ ثمة ثلاثة مصادر أخرى تتفاوت في أهميتها العملية بحسب طبيعة وظروف المنظمة. فكما تنشأ القاعدة عن المعاهدة المنشئة للمنظمة قد تجد مصدرها في العرف أو في المبادئ العامة للقانون أو ما قد تصدره أجهزة المنظمة نفسها من قرارات كل في حدود اختصاصه.

ويقصد بالعرف، عرف المنظمة الدولية نفسها، أي القواعد غير المكتوبة التي يستمر العمل بها داخل المنظمة. والواقع أنَّ عرف المنظمة الدولية نفسها، كمصدر للقواعد القانونية التي تحكمها، لا يزال مصدراً محدود الأهمية من الناحية العملية؛ فالزمن عنصر أساسي في تكوين العرف، والمنظمة الدولية ظاهرة حديثة نسبياً في مجال العلاقات الدولية، كما هو معروف.

ومن المتوقع، أن تزداد الأهمية العملية لهذا المصدر مع الوقت نظراً لما يتصف به من مرونة قد تخفف من الجمود النسبي الذي تتصف به المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية والذي كثيراً ما يتعارض مع التطور السريع لواقع الحياة الدولية. ومن أهم الأمثلة للقواعد القانونية التي يستند وجودها إلى هذا المصدر، ما استقر عليه عرف مجلس الأمن بصدد امتناع أحد الأعضاء الدائمين فيه عن التصويت. فبالرغم من أنَّ الفقرة الثالثة من المادة (٢٧) من ميثاق الأمم المتحدة اشترطت لصدور قراراته في المسائل غير الإجرائية موافقة «أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة» إلَّا أنَّ المجلس استقر منذ إنشائه على التفرقة بين اعتراض العضو الدائم صراحة وبين مجرد امتناعه عن التصويت. ولم ير في مجرد الامتناع، ما يحول دون صدور القرار إذا ما وافق عليه تسعة من الأعضاء من المتصور ألا يكون بينهم غير عضو واحد دائم في حالة ما إذا امتنع أربعة

(٢) سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص١٨٨.

من الأعضاء الدائمين عن التصويت على قرار يوافق عليه بقية أعضاء المجلس[٣].

كما يقصد بالمبادئ العامة للقانون كمصدر لقانون المنظمة مبادئ القانون الداخلي المتفق عليها في القوانين الداخلية لكافة الدول أعضاء المنظمة. وتبدو أهمية هذا المصدر لجهة الشؤون الداخلية للمنظمة وبخاصة علاقة المنظمة بموظفيها، إذ كثيراً ما تنطبق المبادئ العامة المتفق عليها في القوانين الإدارية الداخلية للدول الأعضاء في حالة سكوت اللوائح الداخلية للمنظمة.

وإذا كانت القيمة القانونية لقرارات المنظمة الدولية كمصدر لقواعد القانون الدولي العام لا تزال محل جدل فقهي، فمن المسلم به أنَّها مصدر أساسي من مصادر القانون الداخلي للمنظمة نفسها. فلكل جهاز من أجهزة المنظمة أن يحدد نظامه الداخلي وقواعد الإجراءات التي سوف يتبعها في مباشرة اختصاصه. وللجهاز أيضاً أن ينشئ ما تدعو إليه الحاجة من لجان، وله الحق في إنشاء أجهزة فرعية ذات كيان خاص وفي وضع النظام القانوني الخاص بهذه الأجهزة الفرعية. ولأجهزة المنظمة أيضاً الحق في وضع القواعد الخاصة بميزانية المنظمة، وتحديد الاشتراك المتعيّن على كل دولة عضو أن تدفعه، إسهاماً منها في نفقات المنظمة، ووضع اللوائح المنظِمة للمركز القانوني للموظفين العاملين في خدمة المنظمة[٤].

ثالثاً: قواعد تفسير المعاهدات المنشئة للمنظمات

بما أن المعاهدة المنشئة للمنظمة هي المصدر الأساس للقانون الذي يحكمها ويسيطر على أعمالها، ولجهة تكوينها العضوي، أو بممارستها لما أنيط بها من وظائف واختصاصات، ولما كان تطبيق النص يتوقف في النهاية على التفسير الذي يعطى له، فمن الأهمية الإشارة إلى أهم القواعد الأساسية التي يخضع لها تفسير هذا النوع من المعاهدات.

يلاحظ إنَّ اعتبارات الملاءمة السياسية كثيراً ما تؤثر في الاعتبارات الفنية البحتة التي يتعين الالتزام بها عند تفسير النص، وقد تطغى الاعتبارات السياسية أحياناً على ما عداها من اعتبارات ليتحول التفسير في نهاية الأمر إلى مجرد وسيلة يستعان بها لتنفيذ سياسة بعينها. وإذا كانت اعتبارات الملاءمة السياسية لا تخضع بطبيعتها لقواعد ثابتة ومحددة، فمن المسلم به من الناحية الفنية البحتة، أنَّ تفسير المعاهدة المنشئة لمنظمة دولية تتبع بشأنها القواعد العامة لتفسير المعاهدات، مع مراعاة الطبيعة الخاصة لهذه المعاهدة. وبشكل عام، لا ينبغي الرجوع إلى الأعمال التحضيرية إلَّا في أضيق الحدود، إذ أنَّ طبيعة المنظمات الدولية سريعة التطور، إذ تفقد الأعمال التحضيرية قيمتها التفسيرية في كثير من الأحوال وتخرج بالنصوص عن الصورة التي كانت في أذهان واضعيها، إلى صورة أخرى قوامها ما جرى عليه العرف وأقره العمل[٥].

ومن ناحية أخرى ينبغي أن يلاحظ، أنَّ المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تقيّد بطبيعتها من حرية الدول الأعضاء في ممارسة

(٣) غضبان مبروك، المجتمع الدولي: الأصول والتطور والأشخاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزائر، ١٩٩٤، ص ٢٠٤.

(٤) غضبان مبروك، المجتمع الدولي: الأصول والتطور والأشخاص، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٠٧.

(٥) من المعروف أنَّ المحكمة الدائمة للعدل الدولي كانت تنظر دائماً إلى الأعمال التحضيرية بمنتهى الحذر، ولم تكن لتلجأ إليها إلَّا في أضيق الحدود الممكنة كوسيلة ثانوية للتفسير. انظر في تحليل قضاء المحكمة الدائمة للعدل الدولية في هذا الخصوص: محمد الأبياري. المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية،الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة١٩٩٨،، ص ١٠٩.

سيادتها، ومن ثم ينبغي تفسير النصوص المحددة لنطاق اختصاص المنظمة في مواجهة الدول الأعضاء تفسيراً ضيّقاً تطبيقاً للمبدأ العام في تفسير المعاهدات القائل، بأنَّ كل قيد اتفاقي يرد على سيادة الدولة لا يجوز التوسّع في تفسيره وينبغي أن يفهم في أضيق الحدود. ولا يعني القبول بوجوب تفسير نصوص المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية تفسيراً ضيقاً الوقوف عند حرفية النصوص، بل ينبغي إعمال هذه النصوص وفهمها الفهم المرن المتوافق مع الأهداف الرامية إلى تحقيقها، ذلك إعمالاً لقاعدة أخرى من قواعد التفسير لا تعارض البتة بينها وبين القاعدة السابق الإشارة إليها، وهي قاعدة إعمال النصوص. فمن الخطأ، أن تفهم قاعدة إعمال النصوص باعتبارها قاعدة من قواعد التفسير الواسع إذ ليس من شأنها في الواقع أن تعطي النص مفهوماً أوسع من مفهومه الحرفي، وكل ما تعنيه هو ضرورة وضع النص في موضعه السليم وفهمه بالمعنى الذي يكفل أعماله وتحقيق الهدف الذي من أجله أدرج في الاتفاق.

وإذا كانت محكمة العدل الدولية قد لجأت إلى قاعدة إعمال النصوص في كثير من آرائها الاستشارية التي تعرّضت فيها لتفسير المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، فلا يعني ذلك مطلقاً أنَّها قد تراجعت عن القاعدة التي استقرّت عليها المحكمة الدائمة للعدل الدولي والتي من مقتضاها وجوب تفسير نصوص المعاهدات المقيّدة لحرية الدولة في ممارسة سيادتها تفسيراً ضيّقاً. فتفسير النص تفسيراً ضيقاً لا يحول دون وجوب إعماله، كما أنَّ إعماله لا يعني بالضرورة التوسّع في فهمه، ولا علاقة البتة بين إعمال النص وبين التوسّع أو التضييق في تفسيره فإعماله واجب في الحالين(٦).

إذن، لا ينبغي أن يتسع التفسير فيمنح المنظمة اختصاصات جديدة لم ينص عليها صراحة في المعاهدة المنشئة لها، ولا ينبغي كذلك أن يضيق فيحرمها من الوسائل والسبل اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات. ومن ثم لا يتعارض مبدأ التفسير الضيّق مع ما انتهت إليه محكمة العدل الدولية في بعض آرائها الاستشارية من إمكانية تمتّع المنظمة الدولية باختصاصات ضمنية في حالات معينة(٧).

يذكر انه نادراً ما تحدّد المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية صراحة الجهة المختصة بتفسير أحكامها، ومن ثم يدور البحث في الفقه حول تحديد هذه الجهة. فيذهب البعض إلى أنَّ جهة الاختصاص الوحيدة هي الدول أعضاء المنظمة، ويقول آخرون بأنَّ لكل جهاز من أجهزة المنظمة الحق في تفسير أحكام المعاهدة المنشئة لها في حدود اختصاصه، بينما يقصر البعض حق التفسير على الجهاز الأعلى للمنظمة، ويرى فقهاء آخرون أنَّ من الأنسب اللجوء في هذا المجال إلى القضاء الدولي ويحاولون العثور على الوسائل الفنية التي تتيح للمنظمة اللجوء إلى القضاء الدولي كلما دعت الحاجة إلى تفسير أحكام المعاهدة

(٦) راجع هذا الرأي في سامي عبد الحميد، العلاقات الدولية، مرجع سابق، ص ١٩٣.

(٧) إذ المقصود بالاختصاصات الضمنية في هذا المجال تلك السلطات التي لا بدَّ من الاعتراف بها للمنظمة حتى تستطيع تحقيق المهام الموكلة إليها، وليس في الاعتراف للمنظمة بهذه الاختصاصات الضمنية ما يضيف قيوداً جديدة إلى تلك التي ارتضت الدول الأعضاء في المنظمة أن توردها على سيادتها في الاتفاق المنشئ للمنظمة. سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص ١٩٥.

التي أنشأتها.وإذا كان لكل من هذه الآراء وجهته وقيمته، فإنَّ أكثرها تمشياً مع الأحكام العامة للقانون الدولي في صورته الراهنة هو الرأي الأول الذي لا يجيز إلزام الدول أعضاء المنظمة بتفسير رسمي، ما لم توافق عليه جميعها، ذلك احتراماً لمبدأ السيادة الذي لا يزال في مقدمة المبادئ المسلم بها من كافة الدول(٨).

رابعاً: خصائص المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية

من الواضح أن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية تدفع بداية إلى تظهير منظمة دولية جديدة، لها قواعدها ونظم عملها وآثارها في غير صعيد، إضافة إلى ذلك ثمّة خصائص تتمتع بها وهي ثلاثة(٩):

١. حلول أسلوب القبول مكان أسلوب الانضمام للمعاهدة المنشئة

من المتفق عليه بين غالبية الفقهاء أن المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، كبيرها وصغيرها، تعد من حيث المبدأ معاهدات مقفلة، وبالتالي فإنَّ المشكلة ليست في انضمام الدول للمنظمة بل الموضوع متعلق بالقبول في عضوية المنظمة.

ولعلَّ المقصود من اعتبار المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية معاهدة مقفلة، هو أنَّ رغبة دولة ما في الانتماء اللاحق إليها وبقائها طرفاً فيها لم تعد مطلقة من كل قيد، وهو ما يوحي بوجود عدد من الشروط التي ينبغي أن تتوافر في هذه الدولة، قد تتفاوت ضيقاً واتساعاً، ولكنه يوجد دائماً حد أدنى منها يلزم تحققه حتى بالنسبة للراغبين في عضوية المنظمات عالمية الاتجاه كالأمم المتحدة.

أما التحقق من توافر هذه الشروط لم يعد مرتبطا بالدول الأخرى الأطراف في المعاهدة المنشئة، وإنَّما أصبح من مهمة المنظمة نفسها. إذ أنَّ اكتساب العضوية في المنظمة ومن ثم الدخول كطرف في معاهدته المنشئة تتم بطلب من الدولة الراغبة في اكتساب العضوية، ومن ثم بقرار صادر من المنظمة.

٢. سمو المعاهدات المنشئة للمنتظمات الدولية

يثير سمو المعاهدات تساؤلاً حول تحديد العلاقة بين القواعد القانونية التي تتضمنها المعاهدة المنشئة، وبين القواعد التي ترسمها المنظمة نفسها في إطار نظامها الداخلي، وحول تحديد العلاقة بين المعاهدة المنشئة للمنظمات الدولية وبين المعاهدات الأخرى التي تبرمها الدول الأعضاء.

أ. ففي الحالة الأولى، لا شك في سمو المعاهدة المنشئة للمنظمة على القواعد التي يتضمنها نظامها القانوني، إذ أنَّه يُعد نتيجة طبيعية لعدم نص المعاهدة على التفصيلات لتقوم الأجهزة المختلفة للمنظمة بتطبيقها وتفصيلها وتطويرها.

ب. أمَّا في الحالة الثانية، سمو المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية على غيرها من المعاهدات الدولية التي يرتبط بها أعضاء المنظمة الدولية فتقرره نصوص واردة

(٨) من المستحسن أن تلجأ الدول أعضاء المنظمة، إذا ما اختلفت حول تفسير نص معين من نصوص المعاهدة المنشئة لها، إلى القضاء الدولي وأن تلتزم مقدماً باحترام ما قد ينتهي إليه. ومن الأفضل أن تشتمل المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية على نصوص صريحة تحتم اللجوء إلى القضاء الدولي إذا ما ظهر خلاف حول تفسيرها، وتبين إجراءات اللجوء إلى جهة القضاء المختصة ملزمة أعضاء المنظمة باحترام ما ينتهي إليه رأيها.

(٩) عبد العزيز محمد سرحان، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٩٨ ـ ٩٩.

في المعاهدة المنشئة للمنظمة، مثلما حدث بالنسبة لعهد عصبة الأمم في المادة (٢٠) التي قررت على أنَّه «يوافق أعضاء العصبة كل فيما يخصه على أنَّ هذا العهد يلغي جميع الاتفاقات الخاصة السابقة عليه والتي تتعارض أحكامها مع أحكام العهد، في الحالة التي يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضواً في العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد فإنَّه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التي تحررها من هذه الالتزامات». وكما هو الحال في المادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أنَّه «إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء «الأمم المتحدة» وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق»[١٠].

٣. تكامل المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية:

المقصود بتكامل المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، أنَّ على الدولة الراغبة في اكتساب عضوية المنظمة، أن تقبل أحكام المعاهدة برمتها، ولعلَّ ذلك ما يطرح مشكلة التحفظات التي قد تظهر على هذه الفئة من المعاهدات[١١].

وإذا تساءلنا عن مدى جواز إبداء التحفظات على هذه الفئة من المعاهدات الدولية، فإنَّ الإجابة قد ترد في ذات المعاهدة مثلما حدث في حالة عهد عصبة الأمم، إذ نصّت صراحة في مادتها الأولى على عدم جواز التحفظ على أحكامها. إلَّا أنَّ الصعوبة تظهر حينما تأتي المعاهدة المنشئة خالية من مثل ذلك النص. فما هو الحل الذي ينبغي إتباعه عندئذٍ؟

حاولت بعض الاتجاهات الفقهية أن تساوي في الحكم بين المعاهدات الدولية المنشئة للمنظمات الدولية وبين المعاهدات المتعددة الأطراف بوجه عام. لجهة جواز إبداء التحفظات على تباين فيما بينها من حيث الأسباب التي استندت إليها في هذا الشأن. ويبدو أنَّ معاهدة فيينا لقانون المعاهدات قد اتجهت إلى الأخذ بالحلول الفقهية لجهة جواز إبداء التحفظات على المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية. فقد نصّت المادة (٢٠) في فقرتها الثالثة من معاهدة فيينا على أنَّه «إذا كانت المعاهدة أداة منشئة للمنظمة الدولية، يتطلب التحفظ قبول الفرع المختص في هذه المنظمة ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك»[١٢].

---

(١٠) أمَّا في حالة عدم نص المعاهدات المنشئة للمنظمة الدولية فإنَّ طبيعة الهدف الذي أنشئت المنظمة من أجل تحقيقه تقتضي أن تتحقق أولوية للمعاهدة المنشئة طالما ظلت قائمة ومنتجة لآثارها. فهي تجسّد المصلحة المشتركة للدول الأعضاء في المنظمة التي وافقوا على تحقيقها. بينما تعبر المعاهدات الأخرى عن مصالح خاصة لأطرافها لا ترقى إلى مستوى الصالح العام. رجب عبد المنعم متولى، الوجيز في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٤.

(١١) والمقصود بالتحفظ على المعاهدات عموماً أنَّه (تصريح رسمي من جانب دولة ما لدى توقيعها على المعاهدة أو عند التصديق عليها أو الانضمام لها يتضمن الشروط التي يتوقف على قبولها طرفاً فيها. ويكون من أثر قبول التحفظ الحد من نطاق الآثار التي تنتجها المعاهدة في مواجهة الدولة المذكورة في علاقاتها مع الدول الأطراف الحالية أو أولئك الذين قد يصبحون طرفاً فيها) وقد أخذت المادة (٢) فقرة (د) من معاهدة فيينا لقانون المعاهدات بتعريف مقارب للتحفظ. مرجع سابق، ص ٤٥.

(١٢) يلاحظ أنَّ النص المذكور إذ يسند إلى الفرع المختص سلطة تقرير ملاءمة قبول التحفظ أو رفضه لا يواجه سوى فرضاً واحداً هو الفرض الذي تتحفظ فيه دولة ما على المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية في وقت لاحق على نشأتها. ومعنى ذلك أنَّ نصّ المادة (٢٠) يغفل حكم التحفظ السابق على هذه المرحلة التي لا يمكن خلالها أن تسند إلى منظمة لم ينشأ بعد سلطة تقرير مدى ملاءمة قبول أو رفض التحفظ. المرجع السابق ذاته.

الفرع الثاني
دستور الأمم المتحدة

من الواضح أن ميثاق الأمم المتحدة يحدّد الإطار العام لممارسة المنظمة لعملها عبر إصدار قراراتها وتنفيذ أهدافها. وهو بالتالي يُنظم صلاحيات الأجهزة الرئيسة والمؤسسات والبرامج التي يتم من خلالها الصيغ التنفيذية لعمل الهيئة، علاوة على أن الميثاق يحدّد المبادئ والأهداف التي تقوم عليها المنظمة الدولية وتسعى إلى تحقيقها. وبالتالي هو بمثابة الدستور الذي ينبغي التقيّد بأحكامه شكلا ومضمونا.

أولاً: طبيعة الميثاق القانونية

رغم تباين الآراء بين فقهاء القانون الدولي حول ماهية الميثاق وطبيعته القانونية، ثمَّة ميل واضح باتجاه تصنيف الميثاق على انه معاهدة دولية، لجهة الإنشاء والآثار المترتبة لمن يتقيّد بها وفي بعض الأحوال بمن ليس طرفا بها(١٣).

١. الميثاق ونسبية أثر المعاهدات

أنشئت الأمم المتحدة باعتبارها منظمة دولية مفتوحة العضوية، إلا أنَّ الميثاق لم يجعل العضوية في المنظمة مطلقة من كل قيد، بل حدَّد لاكتسابها شروطاً معينة، بعضها موضوعي وبعضها شكلي. ومن الطبيعي أن تكتسب بعض الدول دون بعضها الآخر عضوية الأمم المتحدة، نظراً لتوافر شروط العضوية في الأولى وعدمها في الثانية. وقد استشعر واضعو الميثاق أهمية الأخذ بهذا التوجّه باعتبار أن مقاصد الأمم المتحدة ينبغي أن يُشارك فيها جميع الدول بصرف النظر عن العضوية في المنظمة أم لا. ولذلك نصّت الفقرة (٦) من المادة (٢) على أن تعمل الهيئة، على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين.

لقد أثار هذا النص الشك حول اعتبار ميثاق الأمم المتحدة من قبيل المعاهدات الدولية. فالقواعد العامة التي تحكم المعاهدات تقضي بأن هذه الأخيرة لا تسري إلا على من كان طرفاً فيها، وهذا هو المبدأ المعروف باسم «نسبية أثر المعاهدات». ولقد أثير التساؤل: كيف يمكن للأمم المتحدة أن تلزم الدول غير الأعضاء فيها، باعتبارهم ليسوا أطرافاً في الميثاق على عكس الدول الأعضاء، بالقرارات والإجراءات التي تتخذها في سبيل الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين مثلا؟

إنَّ التدقيق في سلطات وصلاحيات الأمم المتحدة في مواجهة الدول غير الأعضاء، توضح جوانب من هذه التساؤلات. فالميثاق لم ينص على سلطات محددة لأجهزة الأمم المتحدة بخاصة الجمعية العامة ومجلس الأمن، لتمارسها في مواجهة الدول غير الأعضاء على وجه الخصوص. ومع ذلك فينبغي أن يُفسر نص المادة (٢) في فقرتها السادسة على ضوء نصوص الميثاق الأخرى المتعلقة باختصاصات أجهزة الأمم المتحدة، بخاصة الجمعية العامة ومجلس الأمن، لحفظ الأمن والسلم الدوليين(١٤).

ففيما يتعلق باختصاص الجمعية العامة: تنص المادة (١١) في فقرتها الثانية على أن «للجمعية العامة أن تناقش أي مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولي يرفعها إليها

(١٣) إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي ـ النظرية العامة والأمم المتحدة، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٢٠٦.

(١٤) سليمان عبد المجيد،النظرية العامة للقواعد الآمرة في النظام القانوني الدولي، مكتبة متبولي، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٩٩.

أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة» ومجلس الأمن أو أي دولة ليست من أعضائها، ولها... أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو للدول صاحبة الشأن. فنص المادة لا يقصر أثر التوصيات التي تتخذها الجمعية العامة على الدول الأعضاء فقط، بل استخدمت صيغة أكثر عمومية تسمح القول بأنها يمكن أن تتوجه إلى الدول غير الأعضاء أيضاً، حيث نصّت على عبارة «الدولة صاحبة الشأن»، ولم تستعمل عبارة الدولة أو الدول الأعضاء.

وفيما يتعلق باختصاصات مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلم الدوليين: فقد منح المجلس سلطات متنوعة بعضها يتمثل في اتخاذ إجراءات سلمية لحل المنازعات التي قد تخل بالأمن والسلم الدوليين، والبعض الآخر يتمثّل في استخدام القوة لقمع الخطر الذي يتهدد أياً منهما.

فحيث يتعلق الأمر بالإجراءات السلمية، يظهر أنَّ النصوص الواردة في الفصل السادس من الميثاق، لم تحصر آثار هذه الإجراءات على الدول الأعضاء فقط، ولكنها صِيغت على نحو يسمح بامتداد آثارها للدول غير الأعضاء أيضاً. فالمادة (٣٣) تنص على أنه «يدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم بتلك الطرق (أي الطرق السلمية) إذا رأى ضرورة ذلك. وواضح من عبارة أطراف النزاع يمكن أن تصح مع هذه الصيغة على الدول الأعضاء وعلى الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة. هذه الصيغة المرنة استخدمها الميثاق في مواد أخرى مثل المادة (٣٦) والمادة (٣٧) الفقرة الثانية.

وحيث يتعلق الأمر بسلطات مجلس الأمن في اتخاذ الإجراءات العقابية لمواجهة تهديد الأمن والسلم الدوليين: نجد أنها تتفاوت في خطورة الأثر الذي تحدثه. فقد تبدأ بوقف العلاقات الاقتصادية والمواصلات بأنواعها وقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدولة أو الدول التي تهدد الأمن والسلم الدوليين، وقد يصل الأمر إلى حد استخدام القوة معها عبر المادتين (٤١) و (٤٢)؛ ولقد صيغت مواد الميثاق التي تسمح لمجلس الأمن باتخاذ مثل هذه الإجراءات على نحو لا يُفرّق فيه بين الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء. وعليه هل يمكن القول بأن هذه الاختصاصات تعد خروجاً على قاعدة حصر الآثار الملزمة للمعاهدات الدولية، ومن بينها ميثاق الأمم المتحدة، على أطرافها؟ الإجابة النفي،باعتبار أن الميثاق يظل مع هذا خاضعاً لتلك القاعدة، فلو دقّقنا في هذه السلطات والاختصاصات لوجدنا عدم خروجها عن أحد احتمالين(١٥):

أ. فهي إما أن تتمثل في إصدار توصيات باتخاذ سلوك معين، والراجح في الفقه أن التوصيات لا تلزم كقاعدة عامة من توجّه إليه. فلو قامت الدولة غير العضو بتنفيذ توصية ما طواعية، فيصبح من الصعب القول بأن الأمم المتحدة قد أجبرت الدولة غير العضو على الالتزام بمضمون التوصية رغم أنها ليست عضواً في المنظمة، ذلك أن دور إرادة الدولة غير العضو واضح في هذا الصدد.

ب. وإما أن تتمثل في اتخاذ إجراءات عقابية في مواجهة الدولة غير العضو التي أخلت بالأمن والسلم الدوليين، وعندئذ فالأمم المتحدة تتصرف ـ والمثل هنا للتشبيه وليس للقياس ـ كأي مجموعة تعمل سوياً ـ بناءً على اتفاق ما ـ ضد عدو مشترك.

(١٥) سليمان عبد المجيد، النظرية العامة للقواعد الآمرة في النظام القانوني الدولي. المرجع السابق، ص ١٠٦.

وطبيعي ألا يشترط لاتخاذ مثل هذا العمل موافقة من اتخذ ضده. وعلى ذلك فإن تصرّف هذه المجموعة من الدول إزاء دول أخرى ليست داخلة في هذا الاتفاق، لا يُعد خروجاً على قاعدة اقتصار أثر المعاهدات على أطرافها.

٢. الميثاق وقواعد تعديل المعاهدات

يتطلب تعديل المعاهدات الدولية أو إعادة النظر فيها، رضا جميع أطراف المعاهدة، كما لا يتطلب رضاء غيرهم لإتمام التعديل.إلا أنَّ ميثاق الأمم المتحدة تضمّن نصّين قد يستفاد منهما خروجه عن القاعدة المذكورة. فالمادة (١٠٨) من الميثاق نصّت على أنه «تسري التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق على جميع أعضاء الأمم المتحدة، إذا صدرت بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية العامة، وصدَّق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة، ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين...». أما المادة (١٠٩) فتحدثت عن إعادة النظر في الميثاق حيث تقرر في الفقرة الأولى أنه يتم إعادة النظر عن طريق مؤتمر من أعضاء الأمم المتحدة ينعقد بشروط خاصة، ثم تنص في الفقرة الثانية على أنَّ «كل تغيير في هذا الميثاق أوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثي أعضائه يسري إذا صدَّق عليه ثُلاثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم الأعضاء الدائمون في مجلس الأمن.

وقد يُستفاد من ذلك، أنَّه يكفي لإجراء التعديل أو إعادة النظر، موافقة الأغلبية الموصوفة على التعديلات المقترحة، وبالتالي لا حاجة للحصول على رضا كافة الدول الأعضاء على التعديلات، ما يُعد خروجاً على القواعد العامة في تعديل المعاهدات الدولية.

إنَّ التدقيق والمقاربة بين النصوص، تظهر عكس ذلك، فالتعديلات لا تسري على أعضاء الأمم المتحدة، إلا إذا قبلوها صراحة أو ضمناً، ودليل ذلك ما نصّت عليه المادة (٤) من شروط لاكتساب العضوية في الأمم المتحدة، حيث تقرّر من بين ما تشترطه في الدولة طالبة العضوية «أن تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى الهيئة أنَّها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيها». هذه الشروط لا تلزم فقط لقبول العضوية وإنّما لاستمرارها أيضاً.

وبناءً على ذلك، فالدولة العضو التي لم تصدّق على التعديل، تصبح أمام أحد خيارين: إمَّا أن توفي بالتزاماتها الواردة في المادة (٤)، وما يترتب على ذلك من احترام نصوص الميثاق ومن بينها المواد المعدلة (لأنها أصبحت جزءاً لا يتجزأ من الميثاق)، وإمَّا أن تنسحب من عضوية المنظمة إذا استحال عليها قبول التعديل. وعليه، فإن فضَّلت البقاء فيعني قبولها الضمني بالتعديل وبذلك تكون قد رضيت به، وإن هي فضَّلت الانسحاب فذلك يؤكد الطبيعة الرضائية للتعديل، حيث لا يمكن فرضه على من لم يوافق عليه. وكل ما سبق يتفق مع القواعد العامة المقرَّرة في القانون الدولي بشأن تعديل المعاهدات الدولية[١٦].

واستطرادا، كيف يمكن تفسير اشتراط تدخّل الأمم المتحدة كمنظمة دولية لها شخصيتها المستقلة عن الدول الأعضاء فيها، في عملية التعديل؟ إن اشتراط ذلك مردّه الرغبة في تحقيق صالح المنظمة كشخصية اعتبارية مستقلة ومتميّزة عن الدول الأعضاء فيها، إذ تحيا حياتها الخاصة بكل ما يحيط بها من ظروف، وما تمرُّ بها من أحداث قد تقتضي

(١٦) إبراهيم شلبي، التنظيم الدولي ـ النظرية العامة والأمم المتحدة، مرجع سابق، ص٥٦.

إعادة النظر في ميثاقها أو تعديله، ما يتيح لها المجال في تقدير ملاءمة التعديل الذي يلحق بالمعاهدة المنشئة لها (أي الميثاق) بشرط ألا يخلَّ بالمصالح الفردية المشروعة للدول الأعضاء الناتجة عمَّا تتمتع به من سيادة، وما يقتضيه ذلك من حقها في مراقبة تغيير يطرأ على أحكام الميثاق.

٣. الميثاق وقواعد تفسير المعاهدات

تقضي القواعد العامة في تفسير المعاهدات الدولية بضرورة الرجوع إلى إرادة الدول الأطراف فيها عند الحاجة لتفسيرها، «والحكمة في ذلك أنَّ واضعي النص هم أصحاب الاختصاص الأول في تفسيره، وهم أصحاب المصلحة في الاتفاق على هذا التفسير» استنادا للمبدأ القائل بأن واضع القاعدة يختص بتفسيرها.

ومن ناحية أخرى، فمن القواعد المستقرة في التفسير أنه ينبغي على المفسِّر عند قيامه بعملية التفسير، أن يطبق القاعدة التي تقرّر أنه عند الشك يؤخذ بالأقل، ومقتضى هذه القاعدة أنه إذا كان معنى النص المثبت في المعاهدات غامضاً ويحتمل تفسيرات متعددة، فينبغي على المفسِّر أن يفضّل المعنى الذي يحابي الطرف الذي يتحمّل الالتزام أو التفسير الذي ينطوي على أقل المساس بالسلطان الإقليمي أو الشخصي للأطراف المتعاقدة.

على أن ما حدث بالفعل، أنَّ الأمم المتحدة تتولى بنفسها عبر أجهزتها وبخاصة محكمة العدل الدولية تفسير الميثاق. بل إن ذلك التفسير قد جاء في كثير من الأحيان واسعا على نحو أتاح للأمم المتحدة أن تمارس سلطات لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق، كلما كان ذلك لازماً لقيامها بتحقيق أهدافها.

ويلاحظ أنه لم يرد في الميثاق، ما يفيد تحديد المختص بتفسير نصوصه. صحيح أن المادة (٩٦) تنص على حق الجمعية العامة ومجلس الأمن والأجهزة الأخرى والوكالات المتخصصة ممن تأذن لهم الجمعية العامة بأن يطلبوا من محكمة العدل الدولية آراء استشارية فيما يعرض من «مسائل قانونية» وصحيح أنَّ ذلك قد يفيد إمكانية طلب تفسير أحد نصوص الميثاق عن طريق الرأي الاستشاري الصادر عن المحكمة المذكورة باعتبار أن التفسير يعد من قبيل «المسائل القانونية» المشار إليها، إلا أنَّ ذلك مقيَّد بأمرين: أولهما: أنَّ محكمة العدل الدولية لا تستطيع أن تعطي من تلقاء نفسها تفسيراً لنص من نصوص الميثاق بل لا بد أن يطلب منها ذلك أحد الأجهزة المذكورة. وثانيهما: أنَّ هذا التفسير لا يلزم الجهاز الذي طلبه، ولا يلزم من باب أولي أي دولة من الدول الأعضاء[١٧].

ومع ذلك، فنظراً للمكانة التي تتمتع بها محكمة العدل الدولية، فالتفسيرات التي تعطيها لنصوص الميثاق تتمتع عادة بقوة إقناعية لا يستهان بها. وبالفعل فقد أصدرت محكمة العدل الدولية عدَّة آراء استشارية لتفسير نصوص الميثاق كالرأي الاستشاري الخاص بمدى حق الأمم المتحدة المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بموظفيها الصادر سنة ١٩٤٩، والرأي الاستشاري المتعلق بمدى اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة بقبول الأعضاء الجدد الصادر سنة ١٩٦٠، والرأي الاستشاري المتعلق بآثار الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ١٩٥٤، والرأي الاستشاري المتعلق بإسهام أعضاء الأمم

(١٧) حمد الرشيدي، الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢١٢.

المتحدة في نفقات العمليات التي تقوم بها قوات حفظ النظام في الكونغو الصادر في سنة ١٩٦٢[١٨].

ثانياً: الميثاق أساس النظام القانوني للأمم المتحدة

يقصد بالنظام القانوني للأمم المتحدة مجموعة القواعد القانونية التي تحكم حياتها ونشاطها وتنظم علاقاتها الداخلية والخارجية. ويُعد الميثاق أساس النظام القانوني، كما أنَّ أجهزة الأمم المتحدة بما تسنّه من قواعد قانونية لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق ينبغي عليها أن تستلهم روحه عند قيامها بذلك. والميثاق إذ يُرسي أسس النظام القانوني للأمم المتحدة فإنه يُحدّد أولاً أهم المبادئ التي تقوم عليها المنظمة، كما يُحدّد من ناحية أخرى الأهداف التي قام من أجل تحقيقها، كما يحدد ثانياً الإطار الذي يدور فيه نشاط الأمم المتحدة مبيّناً في هذا الشأن ما يدخل فيه.

ثالثاً: سمو الميثاق

يُعتبر الميثاق بالنسبة للأمم المتحدة بمثابة الدستور الذي يحكم نشاطها، وهو بهذا الوصف لا ينص على التفصيلات، وإنما يترك معالجتها للأجهزة المختلفة التي يتكون منها بناء المنظمة. فالأجهزة ينبغي أن تراعي في ممارسة نشاطها المبادئ والأحكام التي يتضمّنها الميثاق.

إلا أنَّ التساؤل يثار حول العلاقة بين الميثاق والمعاهدات الأخرى، فالمادة (١٠٣) من الميثاقتنص على: «إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون فيه، فالعبّرة بالتزاماتهم المترتّبة على هذا الميثاق».

في الواقع أتيح للجنة القانون الدولي أن تفصح عن موقفها حول مشكلة التنازع بين أحكام ميثاق الأمم المتحدة وأحكام معاهدة دولية مخالفة له، ذلك من خلال المناقشات التي أجريت في إطارها حول مشروع معاهدة فيينا لقانون المعاهدات.

فقد حوى المشروع على مادة تنظِّم حكم تعاقب المعاهدات التي تتضمّن موضوعات متماثلة، وهي المادة (٢٦). وفي هذا الخصوص انتهت اللجنة إلى إرساء أسلوب معين لفض التنازع بين أحكام المعاهدات المتعاقبة، على أنها استثنت ميثاق الأمم المتحدة وقرَّرت له مكانة تسمو على غيره من المعاهدات الدولية بصرف النظر عن التنظيمات الخاصة بفض التنازع بين الالتزامات الاتفاقية الناشئة عن هذه المعاهدات، ولقد استندت اللجنة لتبرير ذلك الاتجاه إلى أنَّ ميثاق الأمم المتحدة يحتل في القانون الدولي المعاصر مكانة هامّة، كما أنَّ أعضاء الأمم المتحدة يمثلون الجانب الأكبر من أعضاء الجماعة الدولية، وهذا ما يقتضي بالضرورة من اللجنة أن تؤكد حكم المادة (١٠٣) من الميثاق، والذي يفيد الاعتراف بمكانة الميثاق المتميّزة في مواجهة بقية المعاهدات الدولية، ورجحان حكم المادة المذكورة في علاقاتها بالالتزامات الاتفاقية الأخرى».

كما يثار السؤال استطرادا، على أي نحو يمكن أن يترجم سمو الميثاق على غيره من المعاهدات الدولية، هل يعني ذلك أن الميثاق يلغي المعاهدات السابقة عليه والمتنازعة معه، ويبطل المعاهدات اللاحقة له، أم أن ثمَّة حلاً آخر يمكن الأخذ به في هذا المجال؟

إنَّ نصوص الميثاق لا تلقى على عاتق المخاطبين به، على نحو آمر، «بل إنه يتضمن

(١٨) حمد الرشيدي. الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية، المرجع السابق، ص ٢٠١٣.

عدداً من النصوص لا شك في أنها تتضمن قواعد مرخصة يسمح بالاتفاق على ما يخالفها»، ومن ناحية أخرى، فإن من الفقهاء من يرى أن رجحان الالتزامات الناشئة عن الميثاق لا تعني بالضرورة إلغاء أو إبطال الالتزامات المتعارضة معها.

رابعا: الوسائل القانونية لممارسة نشاط الأمم المتحدة

يقصد بالوسائل القانونية التي تمارس الأمم المتحدة نشاطها الأدوات التي أتاحها الميثاق للأجهزة المختلفة للتعبير عن رأي أو موقف معين بشأن أمر ما. وهي فئتين الأولى القرارات: وهي التصرفات التي عرفها الفقه بأنها تصرفات تلزم من تتوجه إليه بخطابها. أما الثانية: فهي التوصيات والتي تعرف في الفقه بأنها التصرفات التي لا تتمتع بالقوة الملزمة.

١. القرارات

أسند الميثاق إلى مجلس الأمن بموجب النصوص الواردة في الفصلين السادس والسابع، فئة من الاختصاصات تتعلق بحفظ الأمن والسلم الدوليين، وأتاح له في هذا الخصوص استعمال وسائل قانونية أطلق عليها تسمية «توصية». وقد أوحى هذا الأمر إلى فريق من الفقهاء بأن سلطان مجلس الأمن قاصر في هذا الشأن على اتخاذ تصرفات «غير ملزمة»، فيما عدا الحالة التي يرى فيها المجلس ضرورة اتخاذ التدابير العقابية المنصوص عليها في المادة (٤١)، أو استخدام القوة على النحو المنصوص عليه في المادة (٤٢) عندئذ تتمتع التصرفات التي يتخذها مجلس الأمن في هذا الصدد بالقوة الملزمة، وتصبح «قرارات» بالمعنى الدقيق لهذا المصطلح، بينما يرى اتجاه فقهي آخر أن كافة التصرفات التي تتخذ من قبل مجلس الأمن استناداً إلى الفصل السابع من الميثاق تُعد من فئة القرارات الملزمة حتى ولو أطلقت عليها تسميات أخرى غير اصطلاح «قرار»[١٩].

وقد أيّدت محكمة العدل الدولية الاتجاه الثاني في رأيها الاستشاري الصادر في ٢١ حزيران / يونيو ١٩٧١ المتعلق بناميبيان إذ قررت فيه أن مجلس الأمن قادر على أن يعطي الصفة الإلزامية على أي «تصرف» صادر عنه يتعلق بحفظ الأمن والسلم الدوليين بصرف النظر عن التسمية التي أطلقها عليه الميثاق.

أ. القرارات التنظيمية

ويقصد بها القرارات التي تنظم النشاط الوظيفي لأجهزة المنظمة، مثل القرارات المنشئة للأجهزة الفرعية، والقرارات التي يتم بواسطتها انتخاب أعضاء بعض أجهزة الأمم المتحدة (مثال قرار الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن، والقرار الصادر عن كل من مجلس الأمن والجمعية العامة الخاص بانتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية... الخ) هذه القرارات تتمتع بقوة الإلزام، بحيث يلتزم كافة أعضاء الأمم المتحدة بالاعتراف بصفة عضوية الجهاز المعني للدولة أو للفرد الذي تم انتخابه.

ب. القرارات التنفيذية

يقصد بها القرارات التي تقتضي اتخاذ تصرّف معين أو مسلك ما ممن تتوجه إليه بخطابها، ومثالها القرارات الصادرة من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة تطلب فيها من الأمين العام بناء على المادة (٩٨) من الميثاق اتخاذ تصرف معين وكذلك القرارات الصادرة من مجلس الأمن بإجراء تحقيق بشأن نزاع معين

(١٩) عماد الدين إبراهيم، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧٢.

مطروح عليه، أو القرارات التي تصدرها الجمعية العامة بتقديم المساعدة الفنية لدولة من الدول. والقرارات قد تكون لها خصائص تنظيمية وفي نفس الوقت خصائص تنفيذية، ومثالها القرارات الصادرة بإنشاء جهاز فرعي وفي نفس الوقت تُسند إليه مهمة القيام بتصرّف معيَّن.

كما قد يكون المقصود بهذه القرارات جهازاً من أجهزة المنظمة كما يمكن أن يكون المخاطب بها دولة من الدول الأعضاء، ومثال ذلك القرارات الصادرة من مجلس الأمن التي يُطلب فيها إلى الدول اتخاذ أحد التدابير المنصوص عليها في المادة (٤١) ضد دولة تهدِّد بتصرفاتها الأمن والسلم الدوليين، أو تقوم بعمل من أعمال العدوان[٢٠].

٢. التوصيات

التوصيات هي التي لا تتمتع بقوة الإلزام المباشر، وهذا النوع من التصرُفات يمثل الطائفة الغالبة من الوسائل القانونية التي أتاحها الميثاق لأجهزة الأمم المتحدة وبخاصة الجمعية العامة؛ وعلى الرغم من أن ليس للتوصية قوة الإلزام المباشر، إلا أنَّ الدول المخاطبة بها لا تستطيع مع ذلك تجاهلها، بل جرى العمل على قيام الدول عادة بتبرير عدم التزامها بأحكام التوصية.

وثمَّة مجموعة من التصرّفات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تتضمن إعلانا لمجموعة من المبادئ التي ينبغي على الدول التقيّد بها في علاقاتها، بل منها ما يمسّ سياسة الدول الداخلية أيضاً. ومن هذه الإعلانات إعلان الجمعية العامة الصادر في سنة ١٩٤٦ المتعلق بتحريم إبادة الجنس البشري، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في سنة ١٩٤٨ والإعلان المتعلق بمنح الاستقلال للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي الصادر في سنة ١٩٦٠، والإعلان الخاص بتحريم استعمال الأسلحة النووية الصادر في سنة ١٩٦٠، والإعلان الخاص بتحريم التفرقة العنصرية الصادر في سنة ١٩٦٣، والإعلان الخاص بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول الصادر سنة ١٩٧٠، والإعلان الخاص بالنظام القانوني لقاع البحر وما تحت القاع في المناطق التي تلي تلك الخاضعة للاختصاص الوطني الصادر في سنة ١٩٧٠.

(٢٠) عماد الدين إبراهيم، دار النهضة العربية، المرجع السابق، ص ٧٥.