مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: تأصيل الطبيعة الإدارية لقرارات المنظمات الدولية
اسم الكاتب: أ.د. هادي نعيم المالكي، حارث عبدالرحمن محمود
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/6458
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 08:22 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 14 - Issue 2- September 2024
ايلول ٢٠٢٤ - العدد ٢- المجلد ١٤

Organization the administrative nature of the decisions of international organizations

[1] Prof. Dr. Hadi Naeem AL-Maliki 2 Harith Abdulrahamn Mahmoud
[1] College of Law , University of Baghdad

Abstract:

The successive developments that have affected international organizations have made them of great importance in the international arena, Therefore, it is important that the legal studies that deal with it also develop, Now that the international organization has become more like a public facility in internal legal systems, it has become necessary for us to examine the extent of the possibility of rooting the decisions issued by it administratively. We are not satisfied with saying that she is just a person of international law and we stop at that point. Because the international organizations that member states establish today achieve the international public benefit for those states, Such as the United Nations, which seeks to achieve the international benefit of preserving and maintaining international peace and security.

1: Email:
dr.hadi@colaw.uobaghdad.edu.iq
2: Email:
hareth.abdulrahman1104a@colaw.uobaghdad.edu.iq

DOI
10.37651/aujlps.2024.146096.1158

Submitted: 18/6/2024
Accepted: 3/7/2024
Published: 2/9/2024

Keywords:
international organizations
international administrative decision
international public interest
internal legal systems
administrative nature

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

تأصيل الطبيعة الادارية لقرارات المنظمات الدولية

[١] أ.د. هادي نعيم المالكي ٢ حارث عبد الرحمن محمود
كلية القانون جامعة بغداد

المستخلص

ان التطورات المتلاحقة التي اصابت المنظمات الدولية جعلت منها ذات اهمية كبيرة في الساحة الدولية، لذلك من المهم ان تتطور ايضا الدراسات القانونية التي تتعاطى معها، فبعد ان اصبحت المنظمة الدولية اشبه بالمرفق العام في الانظمة القانونية الداخلية صار لزاماً علينا ان نبحث مدى امكانية تأصيل القرارات الصادة منها تأصيلا اداريا، ولا نكتفي بالقول انها مجرد شخص من اشخاص القانون الدولي ونقف عند هذا الحد، لأن المنظمات الدولية التي تقوم الدول الاعضاء بانشائها اصبحت اليوم تحقق المنفعة العامة الدولية لتلك الدول، مثل منظمة الامم المتحدة التي تسعى لتحقيق المنفعة الدولية المتمثلة بالمحافظة على الامن والسلم الدوليين وصيانتهما.

الكلمات المفتاحية: المنظمات الدولية، القرار الاداري الدولي، المنفعة العامة الدولية، الانظمة القانونية الداخلية، الطبيعة الادارية.

المقدمة

تعد المنظمات الدولية احد اهم اشخاص القانون الدولي، اذ تكتسب الشخصية القانونية الدولية نتيجة الاتفاق المنشئ لها، وهذا الاتفاق يكون بين الدول الاعضاء المكونة لها من اجل ان تأخذ تلك المنظمة على عاتقها مسألة تحقيق المنفعة العامة للدول الاعضاء انطلاقا من كونها مرفق عام دولي شبيه الى حد ما بالمرفق العام في الانظمة القانونية الداخلية، وانطلاقا من ان هذه المنظمة تتسم بطبيعة ادارية تنظيمية تسعى من خلال وسائلها المتعددة الى تحقيق تلك المنفعة العامة الدولية المذكورة ومن اهم تلك الوسائل هي القرارات الصادرة منها (اي المنظمة الدولية).

اولا: اشكالية البحث

بسبب التطور الذي طرأ على المنظمات الدولية لا بد من تسليط الضوء عليها على قراراتها، ولذلك يثور التساؤل الرئيسي هل يمكن ان نؤسس او نؤصل للطبيعة الادارية لقرارات المنظمات الدولية وبالتالي نكون امام (القرار الاداري الدولي) ومن هنا تتفرع الاشكالية في هذا المجال الى تساؤلات متعددة منها:

١- ما هي فكرة المرفق العام في الانظمة القانونية الداخلية؟

٢- هل المنظمات مرافق عامة دولية؟

٣- ما هي الخصائص المشتركة بين القرار الاداري في الانظمة القانونية الداخلية وبين القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية.

٤-هل يمكن ان نقوم بتكييف قرار المنظمة الدولية بأنه قرار اداري دولي؟

ثانيا: اهمية البحث

تطور كثيرا في السنوات القليلة الماضية دور المنظمات الدولية في اطار القانون الدولي واصبحت اكثر نشاطا بل ان قراراتها اصبحت ذات اهمية اكبر، لذلك تعد هذه الدراسة من الدراسات الجديدة في القانون الدولي لأنها ستتناول موضوع يعد من الاهمية بمكان الا وهو (تأصيل الطبيعة الادراية لقرارت المنظمة الدولية، لا سيما ان هذه الجزئية لم يتم تسليط الضوء عليها على الرغم من اهميتها اذ نسعى من خلال ذلك الى تكييف المنظمة الدولية تكييفا اداريا من حيث مدى امكانية اعتبارها مرفق عام دولي من خلال الاعتماد على فكرة المرفق العام في الانظمة القانونية الداخلية وبيان الخصائص المشتركة بين القرار الاداري الداخلي وقرارات المنظمات الدولية، لذلك هو جهد علمي متواضع من اجل اثراء المكتبة العلمية القانونية بدراسة جديدة في هذا المجال.

ثالثا: منهجية البحث

تحقيقاً لذلك ومن اجل اثراء الدراسة والالمام بمتطلبات جوانبها القانونية فقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي انطلاقا من فهم وتحليل جزيئات وجوانب الموضوع المتعلقة بهذا المجال الخاص بتاصيل الطبيعة الادارية لقرارت المنظمات الدولية، حيث ان البحث لا يعالج قضية نظرية بحتة او قليلة الحدوث، بل ذات اهمية بالغة في المجتمع الدولي المعاصر حيث تحتل المنظمات الدولية وقرارتها الادارية المكانة البارزة في هذا المضمار.

رابعا: هيكلية البحث

للوقوف والتعرض لكل ما تقدم ذكره ومن اجل التوصل للاهداف المرجوة قسمنا البحث الى ثلاثة مطالب،نتناول في المطلب الأول التعريف بالقرارات الصادة عن المظمات الدولية اما المطلب الثاني فيكون بعنوان المنظمات الدولية مرافق عامة دولية اما المطلب الثالث فسنبحث فيه تعريف القرار الاداري في الانظمة القانونية الداخلية وبيان الخصائص المشتركة بينه وبين قرارات المنظمات الدولية.

I. المطلب الأول

التعريف بالقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية

يقصد بالقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية بأنها نوع من الاعمال القانونية الدولية الصادرة بالإرادةالمنفردة والمستندة في ذلك الى الاختصاصات المنصوص عليها في الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية بقصد احداث اثر قانوني معين أو ترتيب التزامات معينة، على عاتق الاطراف المخاطبة بهذه القرارات المذكورة، وبالتالي قد تصدر تلك القرارات عن المنظمة الدولية أو احد اجهزتها وهي كلتا الحالتين تعد معبرة عن الإرادةالمنفردة للمنظمة الدولية، ولذلك تتضمن الآلية الهادفة لإصدار تلك القرارات مجموعة من المراحل قبل صيرورتها للنفاذ أهمها المبادأة واحالة المشروع الى الجهة المختصة والمنافسة والصياغة والتصويت لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين، نتنأول في الفرع الأول تعريف القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية، ونتطرق في الفرع الثاني الى آلية إصدار قرارات المنظمات الدولية.

I.أ. الفرع الأول
تعريف القرارات الصادرة من المنظمات الدولية

يعد القرار الإداري الدولي من أهم الاعمال القانونية التي تصدر عن المنظمة الدولي فهو تعبير عن ارادتها المنفردة وبالتالي تستطيع ان تصدر قراراتها للدول بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء فتلزم الدول بذلك بشكل طوعي أو اجباري ولذلك فان القرار الإداري الدولي من أهم مظاهر الاتصال والعلاقة بين المنظمة الدولية والدول على حد سواء بل من أهم مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها سلطة المنظمة في مجال السعي لتحقيق المصلحة العامة الدولية مثل تحقيق المصلحة المعتبرة الرئيسية المتمثلة بحفظ الأمن والسلم الدوليين والتي تعد من أهم وظائف الأمم المتحدة مثال ذلك اصدار الاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي حصلت فيه اشكالية بخصوص قيمتها القانونية من عدمها وهل كونه يتضمن تفسيرا رسميا او تحديدا لمضمون حقوق الانسان وحرياته الاساسية المشار اليها في الميثاق الذي يعد دستور المنظمة.

الحقيقة انه لا يوجد تعريف محدد للقرار الإداري الدولي، لذلك ثار خلاف فقهي في هذا المجال، اذ يعرف المفهوم المذكور بانه افصاح الجهة الإدارية الدولية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون الدولي عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى الميثاق الذي يكون بمثابة اللائحة التي تستند عليها المنظمة في إصدار ذلك القرار بقصد احداث اثر قانوني معين يكون ممكنا وجائز قانونا ابتغاء تحقيق المصلحة العامة الدولية.[١]

ايضا هناك من عرف القرار الإداري الدولي بانه عمل قانوني من جانب واحد يصدر بارادة احد أجهزة المنظمة الدولية ويحدث اثار قانونية من خلال انشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو الغاء وضع قانوني قائم.[٢]

ويرى الفقه القانوني الدولي ان للقرار الإداري الدولي مفهومين الأول ينسب القرار المذكور الى الجهاز العام في المنظمة فهو الوحيد القادر على إصداره، اما المفهوم الثاني فيرى ان هذا القرار مجرد تعبير ارادي رسمي يصدر عن المنظمة، وإذا ما اردنا ان نعرج على المفهوم الأول في هذا المجال والذي يذهب الى تكريس الفكرة القائلة بان القرار الإداري الدولي هو الوسيلة القانونية التي تنسب الى الجهاز العام لمنظمة دولية النطاق، بصرف النظر عن محتواه والتسمية التي تطلق عليه أو الأجراءات المتبعة في إصداره[٣]، ولكن هذا المفهوم لا يمكن ان يؤخذ على اطلاقه اذ لا يمكن التسليم بصدور القرار الإداري الدولي من جهاز واحد فقط، وذلك لان الاخير يمكن ان يصدر من جميع أجهزة المنظمة الدولية سواء كان الجهاز العام أو الجهاز الخاص أو حتى من قبل الجهاز الإداري نفسه (السكرتارية).

اما بخصوص المفهوم الثاني للقرار الإداري الدولي فحسب هذا المفهوم ان القرار الإداري الدولي هو تعبير ارادي رسمي للمنظمة الدولية وهذا التعبير قد يتخذ صورة ملزمة

---

(١) بدر الدين بو ذياب، "الطابع التشريعي لقرارات المنظمات الدولية، منظمة الأمم المتحدة نموذجا"، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والسياسة، جامعة مولود معمري، الجزائر، ٢٠١١)، ص ١٨.

(٢) المصدر نفسه، ص٢٠.

(٣) حسن نافعة، *الأمم المتحدة في نصف قرن- دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ عام ١٩٤٥*، عالم المعرفة، (الكويت: المجلس الوطني للعلوم والثقافة، ١٩٩٥)، ص ٦٣.

وهنا نكون امام المفهوم الضيق للقرار الإداري الدولي وهو القرار الذي يصدر عن ارادة المنظمة في صيغة ملزمة، وقد يتخذ صورة غير ملزمة وهو ما اصطلح على تسميته بالتوصية، وبالتالي ان المقصود بالقرار الإداري الدولي حسب وجهة نظر هذا الاتجاه الفقهي هو القرار الذي يدخل في إطار سلطة المنظمة الدولية ويصدر بكل صور التعبير عن ارادة المنظمة سواء كان هذا التعبير في صورة ملزمة قانونا مثل القرارات والإتفاقيات أو في صورة غير ملزمة مثل التوصيات أو في صورة ملزمة بشكل جزئي مثل التصريحات.[١]

ونلاحظ على هذا التعريف انه قد جمع بين الاعمال الانفرادية والإتفاقية والذي نقصده في هذا المجال هو ذلك القرار الذي هو عمل انفرادي كتعبير صادر عن جانب واحد اي المنظمة، وليس الاعمال القانونية التي تصدر عن جانبين أو اكثر بإتفاق ارادة شخصين قانونيين دوليين أو اكثر والتي يطلق عليها عادة المعاهدة والإتفاقية أو الميثاق أو النظام أو البروتوكول أو الإتفاق أو التسوية المؤقتة[٢]،مثال ذلك قرار الجمعية العامة رقم (٢١٠/٥١) لسنة ١٩٩٦ خاص بتدابير مكافحة الارهاب.

تجدر الإشارة الى ان جانب اخر ذهب في تعريفه للقرار الإداري الدولي ومن خلال الاعتماد على المعنى الضيق للمفهوم المذكور بالقول بانه تعبير عن ارادة ملزمة من جانب المنظمة الدولية أو احد فروعها أو هو امر تصدره المنظمة ويتضمن قوة الإلزام في ذاته[٣] ويظهر لنا من هذا التعريف انه حدد القرار الإداري الدولي بالجانب الملزم منه فقط في حين ان ذلك القرار هو اوسع من ذلك، اذ يتضمن جوانب اخرى قد تكون غير ملزمة لكنها تمثل القرار الإداري الدولي مثل التوصية لذلك فهو قد جانب الصواب مثال ذلك التوصية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الاوربية عام ١٩٧٤ التي عرفت التلوث بأنه ناتج عن التدخل المباشر وغير المباشر للانسان وقيامه بادخال مواد او طاقة او اشعة يترتب عليها اثار ضارة ومؤذية للبيئة[٤].

ومن المهم ان نتطرق الى جزئية اخرى في مجال تعريف القرار الإداري الدولي اذ يمكن تعريفه ايضا بانه كل ما يصدر عن المنظمة من اعمال قانونية صادرة بواسطة الإرادةالمنفردة حيث يبدأ من لحظة المشاورات المتبادلة وتقصي الحقائق والدراسات والمناقشات ليصل في نهاية المطاف الى صياغة قانونية لكي تصادق قرار الهيئة الدولية المعنية مشتملا ذلك القرار على المؤثرات التي تكمن خلف صنع القرار ومن هنا فان القرار الإداري الدولي يصح تعريفه استنادا الى معيار اتساع معناه القانوني وضيقه، فالقرار الإداري الدولي الواسع يركز على كل ما من شأنه ان يعبر عن الإرادة الدولية للمنظمة سواء صدر بصورة ملزمة أو غير ملزمة فيكون القرار الإداري الدولي المذكور رديفا لمصطلحات

---

(١) ابراهيم احمد شلبي، *التنظيم الدولي، دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية*، (بيروت، لبنان: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٤)، ص ٦٨.

(٢)منجل سارة خميس، و داود صباح سامي، "وسائل مكافحة جريمة تمويل الإرهاب دولياً"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣٥ (٣):١٢٢-٥٤. https://doi.org/10.35246/jols.v35i3.338. (٢٠٢١).

(٣) ايمان مختار عبد السلام، "الرقابة القضائية الدولية على مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن طبقا للفصل السابع عن الميثاق"، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٧)، ص ٢١٥.

(٤) هادي نعيم المالكي، هديل صالح الجنابي، "مبدأ الملوث يدفع في اطار المسؤولية الدولية الناجمة عن تلويث البيئة"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية*، مجلد ٢٨، العدد ٢، (٢٠١٣): ص ٣٥٠.

قانونية اخرى تعبر كلها من الإرادة الصادرة عن المنظمة الدولية، نحو التصريح أو الاعلان أو التوصية أو الإقتراح وبمعنى اخر ان القرار الإداري الدولي بمعناه الواسع يشمل القرار الإداري الدولي الملزم والقرار الإداري الدولي غير الملزم، وهذا الاخير يمكن ان يعبر عنه بالمصطلحات القانونية التي ذكرناها وهذا يفيد ان القرارات الإدارية الدولية ليست على درجة واحدة من الالزام.[١]

وتعقيبا على هذه المسألة انه على الرغم من ان للمنظمة سلطة إصدار القرارات والتوصيات في الشؤون التي تدخل في اختصاصها وتلك هي الصلاحية الحقيقية التي يمكن للمنظمات ان تحقق بمقتضاها اهدافها الرامية لتحقيق المصلحة العامة الدولية، اذ توجد في هذا الصدد ملاحظات، أولهما هي انه لا يعمل في عالم المنظمات الدولية بمبدأ الفصل بين السلطات فالقرار الإداري الدولي المتمثل بالقرار الملزم أو التوصية التي تصدر عن المنظمات قد تكون من اختصاص السلطة التشريعية مثل الموافقة على الإتفاقات ووضع الأنظمة الداخلية أو من اختصاص السلطة التنفيذية كفرض العقوبات على الدول الأعضاء المخالفة. اما ثاني تلك الملاحظات فتتمثل بكون القاموس الاصطلاحي للتنظيم الدولي ما زال يفتقر الى الكلمات والالفاظ الدقيقة الواضحة التي تعبر عن مظاهر الصلاحيات التي تتمتع بها المنظمات وقد ادى ذلك الوضع الى كثير من اللبس والغموض، ومنها حالة الخلط بين القرار والتوصية واستعمالهما بشكل يوحي الى وجود نوع من الترادف بين الكلمتين، ولكن الواقع ان هناك فرقا واضحا بين الكلمتين يجدر بنا ان ننتبه اليه، فالتوصية هي مجرد ابداء نصيحة أو رغبة أو دعوة يمكن ان تقبل أو ترفض وقد تكون التوصية موجهة الى جميع الدول الأعضاء في المنظمة أو الى دولة عضو بالذات، والدول غير ملزمة باتباع التوصيات التي تصدرها المنظمات الدولية لان التوصية لا يتضمن قانونا قوة الإلزام ولا يترتب على مخالفتها اية مسؤولية قانونية، اما القرار فهو امر يتضمن قوة الإلزام ولا يختلف من حيث القوة عن اي قرار تصدره السلطة المختصة في داخل دولة من الدول.[٢]

مثال ذلك توجت الامم المتحدة جهودها في ميدان حماية الحياة الخاصة في مواجهة التقدم التقني وذلك في المؤتمر الدولي الاول لحقوق الانسان الخاص بأثر التقدم التكنولوجي على حقوق الانسان (مؤتمر طهران ١٩٦٨)، والذي تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة توصياته واصدرتها على شكل قرارات ابرز ما جاء فيها ان الحاسبات الألكترونية تمثل تهديد للحياة الشخصية لذلك من المهم التعامل معها بشكل ايجابي.

تجدر الإشارة انه على الرغم من الفارق بين التوصية والقرار في إطار عمل المنظمات الدولية ولكن الأخيرة تستعمل هذا المصطلح أو ذاك دونما تدقيق أو تمييز، ومن التطبيقات العملية على هذه المسألة المذكورة التدابير التي يتخذها مجلس الأمن بناء على احكام الفصل السادس الخاص بتسوية المنازعات سلميا هي توصيات غير ملزمة، في حين ان التدابير التي يتخذها بناء على احكام الفصل السابع الخاص بحالات تهديد الأمن والسلم الدوليين هي قرارات تتضمن قوة الالزام، ومع ذلك نلاحظ ان ميثاق الأمم المتحدة لا يستعمل

(1) Jaroslar Usiak, Iubica Saktorora, the international courte of justice and the legality of un security council resolutions, law and economics review, Volume. 5, issue 3, 2014, P. 27.

(٢) هادي نعيم المالكي، *المنظمات الدولية*، ط٢، (بغداد: مكتبة السيسبان، ٢٠١٧)، ص ١٠٥.

كلمة (توصية) في الحالة الأولى أو كلمة (قرار) في الحالة الثانية وانما اكتفى باستعمال كلمة قرار في الحالتين في حين من جهة اخرى نلاحظ ايضا ان الميثاق يستعمل كلمة توصية لقبول اعضاء جدد في (المادة ٤، الفقرة ٢) من الميثاق ولوقف عضو أو طرده في المادتان (٥، ٦) ولاختيار الامين العام (المادة ٩٦) مع ان التوصية هنا تعد قرارا حقيقيا بامكان الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن ان يستخدموا حق النقض ازاءه.[١]

ومن الأهمية بمكان ان نسلط الضوء على رأي جانب فقهي آخر أدلى دلوه في هذا الإطار عندما تناول القرار الإداري الدولي من خلال الاعتماد على المعيار الشكلي والمعيار المادي، أو ينصرف مفهوم القرار المذكور حسب المعيار الشكلي (انه عبارة عن وثائق قانونية تحمل بيانات رسمية تعُرب عن رأي أو ارادة احد أجهزة المنظمات الدولية وتتألف القرارات عادة من جزئين محددين تحديدا واضحا هما مقدمة القرار الإداري الدولي ومنطوقه، ففي المقدمة يرد سرد للاعتبارات التي اقتضت إتخاذ هذا القرار، اما في المنطوق فتعرب عن رأي الجهاز، وهذا المنطوق هو الجزء الفعال في القرار الإداري الدولي فيتمثل في شكل طلب إتخاذ إجراء أو تدعيم موقف أو ابداء رأي، اما القرار الإداري الدولي بمعناه المادة (الموضوعي) اذ حسب هذا الرأي ان القرار الإداري الدولي الصادر من احد أجهزة المنظمات الدولية له صفة تشريعية ما دام يتضمن قواعد قانونية تخاطب الدول فترتب لها حقوقا وتحملها التزامات،[٢] وحسب رأينا المتواضع فاننا نتحفظ على هذا الرأي لان مسألة ان يتضمن القرار الإداري الدولي صفة تشريعية وبالتالي انشاء قاعدة قانونية دولية مسألة محل نظر لأن المصدر الوحيد للقانون الدولي القادر على انشاء القاعدة القانونية الدولية هو العرف الدولي، اما الإتفاقيات فتنشئ التزامات حسبما يذهب اليه استاذنا الدكتور هادي نعيم المالكي، اما بغية المصار فهي مصادر مادية تسأهم في نشوء القاعدة القانونية الدولية عن طريق العرف الدولي[٣]، ولذلك فان تعريف القرار الإداري الدولي حسب المعيار الموضوعي ينصرف اساسا الى ما يتضمنه ذلك القرار من التزامات قانونية تقع على عاتق المخاطبين بها بحيث لو افرغ منها عدّ القرار الإداري الدولي بلا مضمون وفقد قيمته القانونية، ومن هنا فلا يمكن اعتبار القرار المذكور صحيحا بالمعنى القانوني الدقيق ما لم يصدر وفق الشكلية التي رسمها الميثاق (المعيار الشكلي) واستنادا الى الاهداف التي رسمها الميثاق ايضا والتي تمثل مضمون القرار الإداري الدولي وبخلاف تلك المسائل الواجب توافرها في القرار لا يمكن ان يكون الاخير صحيحا بل سيكون معيبا، على الرغم من جهود المنظمات الدولية واصدارها القرارات المتعددة التي يجب ان تصدر وفق الشكلية التي رسمها الميثاق[٤].

من الجدير بالذكر انه تم تعريف القرار الإداري الدولي بانه وسيلة المنظمات الدولية لممارسة اختصاصاتها تعبيرا عن رأي أو موقف معين للمنظمة بصدد امر ما صادر وفقا

---

(١) شكري محمد عزيز، *التنظيم الدولي العالمي بين النظرية والواقع*، (دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٦)، ص ١٠٣.

(٢) عبد المنعم نعيمي، "اليات الإلزام في القرار الدولي ودورها في تكريس الشرعية"، (اطروحة دكتوراه، في كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠١٤)، ص ٤٠.

(٣) هادي نعيم المالكي، "التعليق على احكام محكمة العدل الدولية"، محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه في القانون الدولي، كلية القانون، جامعة بغداد، للعام الدراسي ٢٠٢٠-٢٠٢١.

(٤) الجسمي نوف، "الحماية الدولية من الأسلحة غير التقليدية"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣٧ (٢):٤٣٣-٦٦. https://doi.org/10.35246/jols.v37i2.556. (٢٠٢٢، ٢٠٢٣).

للأجراءات المنصوص عليها، اما في المعاهدة المنشئة أو في اللوائح التي تبين كيفية إصداره من جهاز معين على اختلاف فيما بينها من ناحية الاثار القانونية الناتجة عنها، وبالتالي قد يكون القرار المذكور يصدر من جهاز واحد وفقا للشكلية التي رسمها الميثاق والذي يكون بمثابة اللائحة التي تستند عليها المنظمة من اجل إصدار ذلك القرار، كما قد يقتضي الأمر تدخل اكثر من جهاز في إصدار القرار الإداري الدولي من قبل المنظمة الدولية.[١] وقد عرفه البعض الاخر بانه كل تعبير ارادي من جانب المنظمات الدولية يتم على النحو الذي حدده دستورها ومن خلال الأجراءات التي رسمها عن اتجاه الإرادة الذاتية لها الى ترتيب اثار قانونية معينة على سبيل الإلزام او التوجيه.[٢]

من كل ما تقدم يتضح لنا مدى الخلاف الفقهي حول تحديد مفهوم القرار الإداري الدولي فجانب من الفقه اعتمد على المفهوم الضيق الذي يأخذ بالقرار الملزم وجانب اخر اعتمد على المفهوم الواسع الذي يأخذ بالقرار الملزم وغير الملزم، كما ان جانب ثالث من الفقه اعتمد المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي في هذا المجال، ويرى الباحث المعيار الشكلي والواسع في نفس الوقت هو المعيار الذي له الافضلية والارجحية في هذا المضمار وذلك لان القرار الإداري الدولي يشمل القرار الملزم وغير الملزم (التوصيه)، كما انه يجب ان يصدر استنادا الى الشكلية التي رسمها الميثاق الذي يمثل اللائحة التي يتم الاستناد اليها عند إصدار القرار الإداري الدولي من قبل المنظمات الدولية وفي حالة مخالفة تلك الشكلية المذكورة سيكون القرار الإداري الدولي مشوبا بعيب عدم الشكل وبالتالي خالف أهم اركان القرار الإداري الدولي وهو ركن الشكل ومن هنا نرى ان القرار الإداري الدولي هو أهم وسيلة ارادية تعبر عنها المنظمة الدولية عن ارادتها الذاتية تجاه الدول الأعضاء أو الموظفين الدوليين أو أجهزة المنظمة الدولية وذلك ضمن صلاحيتها واستنادا لميثاقها من اجل ترتيب اثر قانوني معين.

I.ب. الفرع الثاني

آلية صدور قرارات المنظمات الدولية

لا تختلف عملية صناعة قرارات المنظمات الدولية، بل يتبع نفس الأسلوب فيها جميعا، وبالتالي فمن الأهمية بمكان ان نشير الى المبدأ السائد الا وهو ان العضو في المنظمة الدولية يتمتع بصوت واحد ولا فرق في ذلك بين دولة كبيرة ودولة صغيرة، واصوات الأعضاء تعد متساوية في القوة نتيجة لمبدأ المساواة القانونية بين هؤلاء الأعضاء بل ان العضو لا يرغم ابدا على التصويت في مسألة إتخاذ القرار من فيه أو ان يمتنع عنه، كما يحق له في ان يرفض القرارات أو ان يوافق عليها، لذلك يمكن القول ان قرارات المنظمات الدولية تمر في تكوينها بمراحل عدة، وتبدأ هذه المراحل لتكوين القرار بتقديم مشروع القرار ومن ثم انتهاءً بالتصويت عليه، (مثال ذلك القرار رقم ٧٧١ الصادر عام ١٩٩٢ الذي طلب من الدول والمنظمات الانسانية الدولية ذات الصلة بجمع وتفحص المعلومات الموثقة الخاصة بانتهاكات القانون الدولي الانساني في يوغسلافيا السابقة، اذ مر هذا القرار بجملة من الاجراءات قبل ان

(١) محمد سعيد الدقاق، *التنظيم الدولي*، (القاهرة: الدار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٦)، ص ١٢٨.
(٢) محمد سامي عبد الحميد، *اصول القانون الدولي العام*، ط٧، (القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٥)، ص ١٢٩.

يكون نافذ بحق الدول الاعضاء[١]، ولهذا من الناحية القانونية عندما يقوم النزاع المسلح على اساس وجود قتال بين القوات المسلحة هنا يظهر دور واهمية قرارات المنظمات الدولية في ايقاف القتال الامر الذي يترتب عليه منفعة عامة دولية[٢]، فضلا عن دور وسائل المنظمات الدولية لا سيما قراراتها الادارية في الحد من هذه الظواهر المخالفة للقانون الدولي[٣] ، اذ يتبين من خلال قرارات تلك المنظمات الدولية لا سيما قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارات مجلس الامن تلك المخالفات القانونية الدولية وتحديد مسؤولية الدول عنه)[٤].

والحقيقة ان أول إجراء تقوم عليه المنظمة إذا ما ارتأت إصدار قرار معين هو المبادأة بمعنى يبدأ اعداد القرار بتقديم مشروعه، اذ يتم فيها قيام أحدى الدول الأعضاء أو احد أجهزة المنظمة باثارة موضوع معين له علاقة باختصاص المنظمة وطرحه للمناقشة من قبل بقية الأعضاء، مثال ذلك ما نصت عليه المادة (٣٥) من ميثاق الأمم المتحدة بشأن حق كل عضو بالهيئة في ان ينبه مجلس الأمن الأمم المتحدة بشأن حق كل عضو بالهيئة في ان ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى اي نزاع أو موقف قد يؤدي الى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا، ومثال ذلك ايضا ما تملكه الأمانة العامة للامم المتحدة من اقتراح مواد في جدول اعمال الأجهزة الرئيسية للامم المتحدة الامين العام ينبه مجلس الأمن الى المسائل التي قد تهدد السلم والأمن الدوليين.[٥]

ايضا من المراحل أو الأجراءات الاخرى في مجال إصدار القرار من قبل المنظمات الدولية هو احالة المشروع رسميا الى الأمانة العامة، اذ يحاط الأعضاء علما بالمقترحات المهمة قبل بدء انعقاد الدورة وذلك من اجل تحديد مواقف الدول بدقة، وتشترط بعض المنظمات الدولية توزيع المقترحات قبل بدء الدورة لا سيما على سبيل المثال تشترط وتأخذ ايضا بنفس النظام منظمة الصحة العالمية ومنظمة الإرصاد الجوية ومنظمة الوحدة الافريقية وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية يكفي ان يكون ذلك قبل بدء الانعقاد بتسعين يوما.[٦]

اما بخصوص مرحلة المناقشة، فتعد ايضا من المراحل الجوهرية في إطار إصدار القرارات من المنظمات الدولية، بعد تحقيق النصاب القانوني بحضور ممثلي الدول الأعضاء، يبدأ اعضاء المنظمة بمناقشة الموضوعات المثبتة في جدول اعمال الاجتماع بحسب الترتيب

---

(١) محمود خليل جعفر، "ممارسات مجلس الأمن الدولي في تجريم انتهاكات القانون الدولي الانساني اثناء النزاعات المسلحة غير الدولية"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية*، مجلد (٢٩) العدد (١) ، (٢٠١٤)، ص ١٦٨.

(٢) خلف حسام عبد الامير "التكامل بين القانون الدولي الجنائي والقانون الدولي الإنساني في مكافحة الإرهاب". مجلة العلوم القانونية ٣١ (٤):١٨٧-٢٢٢. https://doi.org/10.35246/jols.v31is.106، (٢٠١٩).

(٣)المالكي هادي نعيم، و عبد مصطفى سالم "النطاق المكاني للعمليات الحربية في النزاعات المسلحة الدولية". *مجلة العلوم القانونية*، ٣١ (٤):٢٨-٥٧. https://doi.org/10.35246/jols.v31is.100، (٢٠١٧).

(٤)المالكي هادي نعيم، و عبد الكاظم ميثم شاكر، "المسؤولية الدولية الجنائية عن الجرائم الإرهابية"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣٢ (٤):٣٠ _ ٦٥. https://doi.org/10.35246/jols.v32is.73، (٢٠١٩).

(٥) المواد (٣٥)، (٩٩)، من ميثاق الأمم المتحدة.

(٦) محمد مصطفى يونس، *قانون التنظيم الدولي – النظرية العامة*، بدون طبعة، (القاهرة: مكتبة النصر، ٢٠٠٩)، ص ١٥١.

الوارد فيه ويكون أول المتكلمين هو الجهة التي طلبت عرض الموضوع على المنظمة، ومن ثم يبدأ الأعضاء بالمناقشة سواء بحسب الحروف الأبجدية للدول أو بأسبقية طلب الكلام، لذلك تتولى الجهة التي طلبت مناقشة الموضوع مسألة الرد على ممثلي الدول الاخرى، ويتولى مقرر الجلسة أو الأمانة العامة للمنظمة بتدوين كل ما يطرح في المناقشات، ويتولى رئيس الجلسة تحديد الوقت لكل متحدث في الجلسة وله ان يوقف المناقشة إذا تجاوز المتحدث المسألة المطروحة للنقاش، وتستمر المناقشات عادة حتى الوصول الى إتفاق عام وتصدر القرارات اما برفع الايدي أو التصفيق، أو التصويت، كما هو الحال في مجلس الأمن، وفي حالة عدم امكان التوصل الى رأي بالاجماع لابد من الالتجاء للاغلبية لحل الاشكالية في هذا المجال.[١]

تجدر الإشارة ان نتطرق الى مرحلة الصياغة في مجال إصدار القرارات من قبل المنظمات الدولية، اذ بعد عرض الموضوع للمناقشة تبدأ عملية صياغة القرار الذي نسبقه مشاورات جانبية مع الدول الأعضاء قبل البدء في عملية الصياغة حتى يمكن ان يخرج القرار بالصيغة التي لا تتعارض مع التشريعات المحلية للدول الأعضاء، ويتولى اعضاء المنظمة أو احد اجهزتها تقديم الإقتراحات بشأن المسألة المعروضة دون غيرهم الا انه سمح للمراقبين على سبيل الاستثناء تقديم مثل هذه الإقتراحات إذا سمحت المواثيق الدولية لهم بذلك، وعادة ما يبذل العضو جهودا كبيرة من خلال المشاورات التي يجريها مع الدول الحليفة حتى يمكن الحصول على الموافقة المطلوبة من قبل الوفود والحكومات قبل التصويت على القرار.[٢]

كذلك يعد من الخطوات الاخرى المهمة في هذا المجال ايضا هي مرحلة التصويت التي لابد منها من اجل صدور القرارات من قبل المنظمات الدولية، اذ يعد التصويت المرحلة النهائية لكافة مراحل صنع القرارات في تلك المنظمات الدولية، ولا شك ان احترام قواعد صناعة القرارات المذكورة شرطا لا غنى عنه لصحتها، ونظرا لان التصويت يعد احد أهم الملامح الرئيسية في هذا المجال يقتضي لصحة القرار الصادر من المنظمات الدولية ان يكون الجهاز المختص فيها قد احترم القواعد أو الشكلية المرسومة والمتعلقة بالتصويت، لان قواعد التصويت لا يمكن الخروج عليها الا بناء على تعديل دستوري للميثاق توافق عليه الدول الأعضاء وفقا للقواعد المعمول بها داخل المنظمة، وبالتالي يلعب التصويت دورا هاما في تكوين ارادة المنظمات الدولية، لان ارادة المنظمات وان كانت فيها نوع من الاستقلالية الا انها في حقيقة الأمر ما هي الا مجموع ارادات الدول الأعضاء بها، والتصويت هو الوسيلة الوحيدة للتعبير عن هذه الارادات، وبالتالي فان التصويت يلعب دورا رئيسا في تكوين ارادة المنظمة ويتضح ذلك ان ممثل كل دولة عضو في المنظمة يخضع للقواعد المعمول بها في المنظمة، وبوصفه ممثلا لدولة يخضع للقواعد الدستورية أو التشريعية المعمول بها في دولته.[٣]

ونلاحظ ان المنظمات الدولية تختلف حول مسألة الاغلبية المطلوبة لصدور القرار حول المقترحات المقدمة، فبعض المنظمات الدولية العالمية والاقليمية تأخذ بقاعدة الاجماع مثل جامعة الدول العربية والبعض الاخر يأخذ بقاعدة الاغلبية مثل الجمعية العامة للأمم

(١) زحل محمد الامين وآخرون، *المنظمات الدولية العالمية والاقليمية*، (القاهرة: دار الكتب الحديث، ٢٠١٨)، ص ٨٣.

(٢) هادي نعيم المالكي، مصدر سابق، ص ١١٣.

(٣) احمد ابو الوفا، *الوسيط في قانون المنظمات الدولية*، (بيروت: دار الثقافة العربية، ٢٠٠٨)، ص ٧٢.

المتحدة، كما ان غياب العضو لا يحول دون توافر الاجماع أو الاغلبية الموصوفة إذا كان الميثاق يتطلبها، اذ اعتبر مجلس الأمن عام ١٩٥٠، غياب العضو مساويا للامتناع عن التصويت عندما رفضت روسيا المسأهمة في اعمال المجلس احتجاجا على عدم تمثيل الصين في المجلس آنذاك.

II. المطلب الثاني

المنظمات الدولية مرافق عامة دولية

تعد المنظمات الدولية احد اشخاص القانون الدولي العام وتتمتع بشخصية قانونية دولية مستقلة وبارادة ذاتية متميزة ومستقلة ايضا عن ارادة الدول التي سأهمت في انشائها وتكوينها وهذه مسائل تعتبر ثابتة في القانون الدولي، ولكن الذي يعد مستحدثا وجديدا على القانون الدولي هل تمثل المنظمات مرافق عامة دولية إذا ما علمنا انها تؤدي وظائف تسأهم في تكوين المنفعة العامة للدول الأعضاء التي اتفقت على انشائها لا سيما ان فكرة المرفق العام في الأنظمة القانونية الداخلية تقوم على اساس المنفعة العامة وبالتالي مدى امكانية نقل هذه الفكرة من القانون الإداري الى القانون الدولي خصوصا ان هناك سوابق في هذا المجال، اذ ان فكرة المسؤولية الدولية انتقلت من القانون الداخلي الى القانون الدولي وفكرة العقد سأهمت في ايجاد الإتفاقات الدولية لانها تقوم على اساس توافق الارادات، لذلك سنتنأول هذا المطلب من خلال تقسميه الى فرعين، الفرع الأول فكرة المرفق العام في الأنظمة القانونية الداخلية، اما الفرع الثاني فهو مدى امكانية اعمال فكرة المرفق العام في مجال المنظمات الدولية.

II.أ. الفرع الأول

فكرة المرفق العام في الأنظمة القانونية الداخلية

تحتل فكرة المرفق العام مكانة بارزة في القانون الإداري وذلك لانها تتصل بموضوع المنفعة العامة علاوة على انها من أهم الموضوعات الشائكة والغامضة والاكثر جدلا في القانون الإداري ايضا، نظرا لارتباطها بالمعطيات السياسية والاجتماعية السائدة في الدولة وعلى الرغم من ان هذه المسألة من صنع القضاء الإداري وبالتحديد مجلس الدولة الفرنسي الا ان هذا القضاء قد احجم عن اعطاء تعريف محدد للمرفق العام، فالقاضي الإداري يتثبت ويتحقق من وجود المرفق العام من خلال مجموعة من المؤشرات المحيطة في القضية المنظورة امامه مستعينا بالاراء الفقهية في هذا المجال، لذلك سنبحث فكرة المرفق العام في القانون الإداري الداخلي ونتعرف عليها في بادئ الأمر من خلال تعريفها وتسليط الضوء على عناصر المرفق العام[١].

الحقيقة ان فقه القانون الإداري قد اختلف في مسألة تعريف المرفق العام فمنهم من اعتمد في هذا الإطار على المعيار العضوي أو الشكلي واستنادا لذلك يقصد به كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لارادتها بقصد تحقيق حاجات المجتمع، وبالتالي يأخذ هذا المعيار بمدلول المرفق العام بانه مؤسسه، اذ يقصد به الأجهزة الإدارية بشكل عام، فالمرفق العام للعدالة يتمثل بصفة عامة بـ(المحاكم والسلطة القضائية بشكل عام) والمرفق العام يتمثل

(١) احمد سامي مرهوت، "الأطار القانوني لعقد الاستثمار"، *بحث منشور في مجلة الكوفة*، العدد ٥، (٢٠١٠): ص٣٧.

بـ(وزارة الداخلية أو وزارة الدفاع أو وزارة الصحة.. الخ)[١] فحسب هذا الاتجاه فان الهيكل التنظيمي أو الهيئة أو المؤسسة هي حجر الزاوية الذي يمكن الركون اليه في تحديد مدى وجود مرفق عام من عدمه، ونلاحظ من خلال ذلك انه رغم سهولة ووضوح المعيار العضوي الا انه لا يمكن الاعتماد عليه الى حد بعيد في تعريف المرفق العام، لان هذا الاخير ليس مجرد هيكل تنظيمي أو هيئة أو مؤسسة أو منظمة تقوم الدولة بانشائها أو مجرد بناء هيكلي يخلو من النشاط والحركة التي غايتها اشباع الحاجات العامة[٢].

اما الاتجاه الفقهي الثاني فقد اعتنق المعيار الموضوعي والذي يقصد به طبقا للمدلول المادي أو الموضوعي النشاط الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة التي تتمثل في اتباع الحاجات العامة في الدولة.[٣] ومن أهم التعاريف في هذا المجال هو التعريف الذي يقرر فيه ان المرفق العام كل نشاط يجب ان تنظمه الدولة وتضطلع به لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطويره، وانه بحيث لا يمكن تحقيقه على اكمل وجه الا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة.[٤]

كما يعرف ايضا بأنه نشاط يسعى الى تحقيق الصالح العام.[٥] ونلاحظ من كل ما تقدم ان هذا المعيار يولي المدلول الموضوعي أهمية اساسية لطبيعة النشاط بصرف النظر عن شكل التنظيم الإداري الذي يمارس في ظله هذا النشاط لذا يعرف المرفق العام بأنه نشاط يستهدف اشباع حاجة عامة، لذا يقصد به النشاط الذي تؤديه السلطة العامة، فالمرفق العام هو احد اساليب النشاط الإداري ذلك النشاط المتمثل في تقديم خدمات عامة للمجتمع. وبالتالي يركز هذا المعيار على النشاط أو الخدمة من دون ان يعطي أهمية تذكر للهيكل التنظيمي للمرفق العام بحيث لا يمكن للاخير ان يمارس النشاط أو الخدمة من دون وجود هيكل مؤسسي وتنظيمي يتولى الادارة والتوجيه والرقابة والاشراف.

اما الاتجاه الفقهي الثالث فيركز على المعيار المختلط في إطار تعريف المرفق العام، اذ يجمع هذا الاتجاه بين الاتجاهين السابقين العضوي والموضوعي على اساس ان المرفق العام يقوم على مجموعة من العناصر المستمدة بعضها من الرابطة العضوية بين المشروع والادارة، وبعضها الاخر مستمد من مضمون النشاط الذي يمارسه المشروع ولا يمكن الاعتماد على احد هذين العنصرين دون الاخر من اجل تحديد المدلول الصحيح للمرفق العام. لذلك يعرف المرفق العام وفقا لهذا الاتجاه بانه مشروع تتولاه الادارة لاشباع الحاجات العامة للافراد غير مستهدفه بذلك سوى تحقيق النفع العام، وبالتالي فهو مشروع تنشئه الدولة وتشرف على ادارته وتنظيمه بصورة مباشرة أو غير مباشرة ويهدف الى تلبية حاجة عامة.[٦]

---

(١) حمدي لقبيلات، *القانون الإداري*، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨)، ص ٢٧٢.
(٢) احمد عبد الكريم سلامة، "شرط الثبات التشريعي"، *بحث منشور في المجلة المصرية للقانون الدولي*، العدد ٤٣، المجلد ٤٣، (١٩٨٧): ص١٧٠.
(٣) عقيقة بلجبل، "الاضراب في المرافق العامة"، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، ٢٠١٤)، ص ٣٣.
(٤) عمار عوابدي، *القانون الإداري*، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠)، ص ٥٧.
(٥) محمد سعادى، *القانون الدولي العام*، (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨)، ص٢٧.
(٦) رياض عيسى، *نظرية المرفق العام في القانون المقارن*، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٨٤)، ص ١١.

ايضا التعاريف الاخرى للمرفق العام في هذا المجال بأنه عبارة عن مشروع ينطوي على نفع عام ويتبع احد اشخاص القانون العام مباشرة أو بطريقة غير مباشرة ويخضع لنظام قانوني معين.[١] ونلاحظ كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت اشرافها ورقابتها بقصد تحقيق المصلحة العامة ومن هنا نؤيد هذا الاتجاه الذي تبنى المعيار المختلط ونتفق معه في تعريفه للمرفق العام لانه جمع بين المعيارين ليعطينا تعريفا واضحا ان المرفق العام هو كل نشاط تضطلع به الادارة نفسها أو تحت اشرافها ورقابتها بقصد تحقيق النفع العام.

نقطة اخرى جوهرية لابد من التطرق اليها في هذا المجال الا وهي العناصر الواجب توافرها في المرفق العام التي يعد من أهمها ان يكون المرفق العام على شكل نشاط منظم أو مشروع منظم ويقصد به ان الدولة ومن اجل تقديم الخدمات العامة للمجتمع تقوم بانشاء العديد من المشروعات أو ما يعبر عنها بالنشاطات المنظمة ومن هذه المشروعات ما يعتبر مرافق عامة، ولتحديد ما يعتبر مرفقا عاما من هذه المشروعات فانه يجب الرجوع لارادة المشرع وقت انشائها والتي قد يعبر عنها المشرع صراحة أو يستدل عليها بالقرائن المختلفة، ولقد ثار خلاف فقهي حول مدى اعتبار مشروعا ما مرفقا عاما من عدمه، فبعض الفقهاء ذهبوا بالقول ان المشروع يعتبر مرفقا عاما إذا اراد المشرع ذلك وهو ما يستشف من خلال التعبير الصريح في هذا الإطار، بينما قال فريق اخر بانه يرجع في تحديد ذلك الى موضوع نشاط المشروع فإذا كان موضوع نشاط المشروع يتضمن تحقيق منفعة عامة للمجتمع اعتبر مرفقا عاما وبعكس ذلك لا يمكن عدهُ مرفقا عاما.[٢]

ايضا يعد المرفق العام بانه عبارة عن مشروع، اي نشاط منظم تمارسه مجموعة بشرية بوسائل مادية وفنية وقانونية من اجل تحقيق غرض معين وبالتالي نلاحظ ان كل مشروع لكي يكون مرفقا عاما لابد ان يقوم على اساس جملة من الوسائل أهمها مجموعة بشرية تتولى عملية التخطيط والاشراف والتوجيه على تنفيذ المرفق العام، وهذه المجموعة البشرية تقوم بنشاط معين بقصد تحقيق هدف معين الا وهو المصلحة العامة، وفي سبيل تحقيق ذلك الهدف المنشود فانه يتم الاعتماد على وسائل ومنها ما هو قانوني أو فني أو مادي وبالنسبة للوسائل الفنية والمادية فان كل مرفق عام يختار من هذه الوسائل ما يتلاءم والغرض الذي انشئ من اجله، اما بالنسبة للوسائل القانونية فان المشروعات العامة المتمثلة بصورة المرفق العام تلجأ الى الاساليب القانونية التي رسمها القانون العام.

اما العنصر الثاني من عناصر المرفق العام في الأنظمة القانونية الداخلية فهو استهداف النفع العام، ومن هنا فانه لا يكفي ان يكون هناك مشروع حتى نكون امام مرفق عام أو بمعنى اخر انه لا يمكن اعتبار كل مشروع مرفقا عاما، انما يجب ان يكون هذا المشروع يهدف الى تحقيق النفع العام، ومسألة تحقيق النفع العام التي يمكن ان يؤديها المرفق العام لها مظاهر اساسية، أولهما المظهر الايجابي، وتتلخص بتقديم الخدمة أو المنفعة للمجتمع لا سيما ان المجتمعات في حاجة مستمرة للخدمات نظرا لتقدم الحياة البشرية وتطورها حيث يتم انشاء مرافق عامة أو الأمن تلك الحاجات المتزايدة للمجتمعات البشرية مثل القضاء أو الأمن أو

(١) محسن افكرين، *القانون الدولي العام*، (مصر: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)، ص٢٧.
(٢) عبد الغني بسيوني عبد الله، *القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها*، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٥)، ص ٤٦٥.

الصحة أو السياحة أو غيرها، اما ثانيهما فهو المظهر السلبي للنفع العام وهذه المسألة تتعلق بالنظام العام الذي هو مجموعة من الوظائف الأساسية للسلطة العامة التي يجب ان تحافظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهذه تظهر جليا في استمرارية المحافظة على هذه الوظائف وصيانتها وعدم خرقها.[١]

تجدر الى مسألة اخرى مهمة الا وهي انه لا يلزم للقول بان المشروع يحقق نفعا عاما ان يكون المقصود منه تقديم خدمات مادية وملموسة للجمهور، بل ان تلك المنفعة قد تكون هي تلك التي تترتب على قيام المرافق العامة ذاتها كأداة لتنظيم دور الدولة في مجال معين، اذ انه من المعروف ان الدولة لا يمكن ان تقوم بواجباتها بدون المرافق العامة باعتباره من وسائل حماية وجود الدولة وكيانها وحسن تنظيمها وادائها، ومثال ذلك قيام الدولة بوظيفة ضبط نشاط الأفرادمن اجل تحقيق النظام العام بعناصره الثلاث المعروفة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة)، وهذا المرفق العام ولو انه لا يقدم للمجتمع خدمات مادية ملموسة ومحددة الا انه يعد نفعا عاما مؤكدا باعتبار هذه الخدمات العامة عناصر اساسية في كيفية سير الدولة واستمرارها وحسن ادائها ونظامها.

اما العنصر الثالث من عناصر المرفق العام في هذا المجال فهو ارتباط المرفق العام بالادارة ويطلق على هذا العنصر تسمية (عنصر السلطة العامة)، اذ يتمثل هذا العنصر عن عناصر المرفق العام في ان يكون للسلطة الإدارية الكلمة العليا في مسألة انشاء المرفق العام وادارته، اذ انها هي التي تقرر اعتبار نشاط معين مرفقا عاما ام لا، وذلك بقانون لان المرفق العام لا ينشئ الا بقانون أو قرار أو تكون عملية انشاء المرفق العام تقديرية للادارة لا يجبرها عليها احد بمعنى ان الادارة هي التي تقدر الحاجة لانشاء المرفق العام، ولكن إذا امتنعت الادارة عن انشاء مرفق عام بدون مبرر فيحق لاصحاب المصلحة المطالبة باقامة ذلك المرفق العام ويجوز لهم الطعن بقرارات الادارة في حالة الرفض.[٢]

ومن كل ما تقدم يتضح لنا ان انشاء الادارة للمرفق العام هو عنصر اساسي في وجوده، اضافة الى ان الادارة هي التي تمتلك انشاء المرفق العام فهي التي تمتلك حق الغاءه، اذ ذهبت حسب سلطتها التقديرية الى عدم الحاجة اليه، اذ من يمتلك الانشاء يمتلك الالغاء كقاعدة عامة ويكون الالغاء بنفس طريقة الانشاء من حيث الاستناد الى قانون أو قرار معين.

اما العنصر الرابع من عناصر المرفق العام فهو خضوع الاخير لنظام قانوني معين، ومن هنا لابد لقيام المرفق العام من خضوع المشروع للنظام القانوني الإداري باعتبار ان الخضوع لهذا النظام هو شرط من شروط المرفق العام وذلك لأن المشروع لا يكون مرفقا عاما الا إذا ارادت السلطة الإدارية ذلك، والأخيرة لا تريد الا ان تخضعه للنظام القانوني الإداري الذي يحكم المرافق العامة.[٣]

ومن كل ما تقدم نلاحظ ان المرفق العام يرتكز على عناصر اربعة لا يمكن ان يستقيم الأمن خلالها وهي نشاط منظم (مشروع) وضرورة ان يستهدف تحقيق المصلحة العامة أو

---

(١) عبد المنعم محفوظ، *الوسيط في القانون الإداري*، (القاهرة: دار النشر العربي، ٢٠٠٩)، ص ٦٥.

(٢) جمال طه ندا، "مسؤولية المنظمات الدولية عن اعمال موظفيها"، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤)، ص١٧٠.

(٣) رفعت احمد محمد، *الأمم المتحدة دراسة قانونية تحليلية للجانب العضوي والوظيفي والتطبيقي للمنظمة العالمية*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦)، ص٨٧.

المنفعة العامة، وكذلك خضوعه للسلطة العامة واخيرا خضوعه لنظام قانوني معين وبالتالي تلك هي الفكرة العامة للمرفق العام في الأنظمة القانونية الداخلية.

II.ب. الفرع الثاني

مدى امكانية إعمال فكرة المرفق العام في مجال المنظمات الدولية

عندما اصدرت محكمة العدل الدولية فتواها عام ١٩٤٩، بخصوص مسألة التعويض عن الاضرار الناجمة جراء الخدمة في منظمة الأمم المتحدة وذلك على اثر اغتيال (الكونت برنادوت) وسيط الأمم المتحدة في فلسطين عام ١٩٤٨، وقيام الجمعية العامة للامم المتحدة في كانون الأول من العام نفسه بتوجيه قرار الى المحكمة تستفتيها في إصدار رأيها الاستشاري في هذا الموضوع وانتهت الى ان المنظمة الدولية تتمتع بشخصية قانونية دولية ومن هنا اكدت المحكمة ان تمتع الأمم المتحدة بالشخصية الدولية امر لا غنى عنه وذلك لتحقيق اهداف الميثاق ومبادئه وان واجبات المنظمة وحقوقها لا يمكن ان تفسر الا بمقتضى تمتعها بقسط كبير من الشخصية الدولية.[١] وبالتالي اصبح هذا الموضوع مبتوت فيه ومفروغ منه، على انه ينبغي القول ان الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية لا يعني بحال من الاحوال انها تملك الحقوق ذاتها التي تملكها الدولة وذلك لان الاشخاص في نظام قانوني معين ليسوا بالضرورة متماثلين في طبيعتهم وفي نطاق حقوقهم، بل ان الأمر في مثل هذه الحالة يتوقف على طبيعة كل منهم ومتطلباته وعلى ظروف المجتمع الذي نشأ فيه ومن هنا يمكن القول بأن الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها المنظمة الدولية شخصية قانونية من طبيعة خاصة وظيفية وانها محدودة المجال بالضرورة وان حدود هذا المجال انما تتوقف اساسا على مقدار وطبيعة الوظائف المنوطة بالمنظمة ممارستها، ذلك ان الشخصية القانونية لم يعترف للمنظمة بها الا لتؤدي من خلالها وظائفها ومن ثم لا يتصور منطقاً ان تزيد في اتساعها عن القدر المتلاءم مع هذه الوظائف المحددة استنادا الى مبدأ تخصص الاشخاص الاعتبارية بمعنى الأخيرة يتم انشائها لتؤدي وظائف محددة تكون من اختصاصها لا يجوز لها تجاوزها[٢]، ولذلك فإن القانون الدولي المعاصر يعتبر قانون شبه ملزم يمثل منزلة وسط بين فروع القانون الاخرى.

والسؤال الذي يثار في هذا المجال هو، هل هناك امكانية لتكييف المنظمة الدولية بانها مرفق عام دولي، وهذا التساؤل الجوهري سنبحثه من خلال تسليط الضوء على العديد من الجوانب ذات الصلة بهذا المجال، لا سيما ان فكرة المرفق العام تحتل مكانة بارزة في الأنظمة القانونية الداخلية وتتسم بالطابع الإداري بينما المنظمة الدولية تتسم بالطابع السياسي، بل يفتقد للطابع القانوني فهي قائمة على اسس سياسية[٣]، وهذه مسألة تجانب الصواب لان المنظمة الدولية هي اصلا شخص من اشخاص القانون الدولي.

(١) صلاح الدين عامر، *المنظمات الدولية*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠)، ص ٢٧.
(٢) هادي نعيم المالكي، مصدر سابق، ص ٥٤.
(٣) رمزي نسيم حسونة، "مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الامن الدولي"، *بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، المجلد ٢٧، العدد ١، (٢٠١١): ص١٣.

كما اسلفنا وان وجود بواعث سياسية ترافق مسألة انشاء المنظمة الدولية وكيفة قيامها باعمالها لا ينفي عنها الطابع القانوني بتاتا فهي تستند الى معاهدة دولية متمثلة بميثاق المنظمة الدولية المذكورة، وإذا اردنا الوصول الى نتيجة مفادها هل ان هذه المنظمة الدولية مرفق عام دولي ام لا؟ علينا ان نذكر ان فقه القانون الإداري الداخلي عندما اراد تكييف السلطة الإدارية الداخلية بانها مرفق عام انقسم في هذا الإطار الى ثلاثة اراء فقهية، الفريق الأول اعتمد المعيار العضوي أو الشكلي وببساطة يقصد بالمرفق العام بانه كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لارادتها بقصد تحقيق النفع العام، وعندما نأتي بهذا المعيار من اجل إسقاطه على المنظمة الدولية نلاحظ ضرورة وجود اعتبار في هذا المجال وهو ان تكون هناك دولة تنشئ المرفق العام وهذه مسألة ليست موجودة في الساحة الدولية في الوقت الحاضر فالمنظمة الدولية تنشئ بموجب إتفاق دولي ناجم عن ارادات الدول المتعددة التي وافقت على انشاء تلك المنظمة الدولية ومن هنا نلاحظ عدم انطباق الية انشاء وتأسيس المرفق العام مع الية انشاء وتأسيس المنظمة الدولية، ولكن حسب رأينا هذه ليست بالعقبة الحقيقية التي تحول دون تكييف المنظمة الدولية بانها مرفق عام دولي، لان السبب وراء ذلك يعود لطبيعة القانون الدولي وليس المشكلة في المنظمة ذاتها، فالقانون الدولي يقوم على اساس الرضاء وليس على اساس وجود سلطة عليا تفرض ارادتها على الأجهزة الاخرى الادنى منها، بل ان هذه القضية تشبه مسألة تحديد الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدولي، فعدم وجود سلطة تشريعية حقيقية وسلطة قضائية حقيقية ايضا وجزاء حقيقي كما هو الحال في الوضع الموجود في القانون الداخلي لا يعني ذلك عدم وجود قانون دولي، بل ان القانون الدولي موجود لاعتبارات اخرى تختلف عن الاعتبارات الموجودة في القانون الداخلي لان مساحة القانون الدولي تختلف عن مساحة القانون الداخلي وبالتالي من خلال ذلك يتبين لنا انه من الطبيعي ان نجد اختلاف في الية انشاء المرفق العام الدولي المتمثل بالمنظمة الدولية عن الية انشاء المرفق العام الداخلي المتمثل بالسلطة الإدارية الداخلية، اضف الى ذلك ان فقه القانون الإداري اساسا هجر هذا المعيار العضوي أو الشكلي وذلك لانه حسب هذا الفريق فان الهيكل التنظيمي للمرفق العام هو حجر الزاوية الذي يمكن الركون اليه في تحديد مدى وجود المرفق العام لان هذا الاخير ليس مجرد هيكل تنظيمي تقوم الدولة بانشائها أو مجرد بناء هيكلي يخلو من النشاط والحركة التي غايتها تحقيق النفع العام[١].

اما إذا اردنا القياس على رأي الاتجاه الفقهي الثاني بخصوص كيفية تحديد المرفق العام والذي اخذ بالمعيار الموضوعي والذي يقصد به النشاط الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة التي تتمثل في اشباع الحاجات العامة،[٢] ونلاحظ ان هذا المعيار يولي الجانب الموضوعي الأهمية الاكبر لطبيعة النشاط بصرف النظر عن شكل التنظيم الإداري لذلك يعرف المرفق العام بانه نشاط السلطة العامة الذي يستهدف اشباع حاجة عامة، وبالتالي يمكن القول ان هذا المعيار مرن لدرجة من الممكن ان ينطبق على المنظمة الدولية بان تكون مرفق عام دولي فهي تؤدي نشاط عام يهدف لتحقيق المصلحة العامة الدولية فمنظمة الأمم المتحدة

(١) حميد بن عيله، "ادارة المرافق العامة عن طريق الامتياز"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، العدد ٣، (٢٠٠٩): ص٧١.

(٢) عيسى محمد العنزي، *تطبيق النظرية العامة للمنظمات الدولية على الامم المتحدة*، (عمان: الوراق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩)، ص٦٩.

تؤدي نشاط بهدف لتحقيق الأمن والسلم الدوليين وصيانتهما، ومنظمة الصحة العالمية تؤدي انشطة تهدف لتحقيق المصلحة العامة الدولية المتمثلة بالصحة العامة، وغيرها من المنظمات الاخرى، ولكن حسب رأينا ان هذا المعيار وان كان اكثر وجاهة من المعيار الأول (المعيار العضوي أو الشكلي)، فهو ايضا فيه نوع من القصور لان النشاط الذي يهدف لتحقيق المصلحة العامة أو النفع العام لا يمكن ان يمارس من تلقاء نفسه وبالتالي لابد من الية أو جهاز اداري يمارس من خلاله ذلك النشاط فمثلا من يسعى الى تحقيق الأمن والسلم الدوليين أو من يسعى لتحقيق الصحة العامة الدولية غير السلطة المتمثلة بالمنظمات الدولية، ومن هنا لابد من الاخذ بالمعيار المختلط من خلال الاخذ بالمعيار العضوي والموضوعي في الوقت نفسه والجمع بينهما ومن هنا فالمرفق العام الدولي مشروع تتولاه الادارة لتحقيق المنفعة العامة الدولية ومن هنا لابد لكي تكون امام مرفق عام دولي من توافر اعتبارات اساسية أولهما السلطة العامة الإدارية الدولية وثانيهما اشباع حاجات عامة أو تحقيق المنفعة العامة الدولية، فالمنظمة عبارة عن ادارة لان الأخيرة تعني بشكل عام عملية إتخاذ القرار من اجل السعي لتحقيق مجموعة من الاهداف.

تجدر الإشارة ان نتطرق الى نقطة اخرى مهمة الا وهي مدى انطباق عناصر المرفق العام على المنظمة الدولية وبالتالي يمكن تكييفها بانها مرفق عام دولي من عدمه، اذ يعد من أولى تلك العناصر وأهمها ان يكون عمل المنظمة الدولية على شكل نشاط منظم أو مشروع منظم، والسؤال الذي يثار حول هذه الجزئية انه ما المقصود بالنشاط المنظم أو التنظيم اساسا؟ فإذا كان المقصود بذلك الوصول الى درجة التنظيم الموجود في الأنظمة القانونية الداخلية من حيث وجود سلطة ادارية على نحو متطور ومتقدم وهيكلية ادارية من خلال رئيس المؤسسة مثلا (وزير) ويرتبط به سلطة ادارية ادنى بدرجة (وكلاء الوزير) ونزولا الى (مدير عام) و(مدراء الاقسام)، فالحقيقة هذه مرحلة لم تصل اليها المنظمات الدولية وبالتالي حسب هذا الوضع القانوني المذكور لا يمكن ان يصدق وصف المرفق العام الدولي على المنظمات الدولية لانها مهما بلغت من تنظيم معين لا يمكن ان تصل الى التنظيم الإداري الموجود في المرفق العام الداخلي، ولكن المسألة حسب رأينا ليست كذلك فالتنظيم مفهوم اوسع مما ذكر انفا، وان المطلوب من درجة التنظيم يجب ان لا تتعدى الغرض منه (بمعنى الغرض من التنظيم) وبالتالي هل يفي التنظيم الموجود في المنظمات الدولية بالغرض منها المتمثل بتحقيق المصلحة العامة الدولية من خلال تحقيق الهدف الذي انشأت من اجله تلك المنظمة الدولية، لان الحقيقة إذا ما سلطنا الضوء اكثر على المنظمة الدولية نجد ان التنظيم يعد احد أهم عناصرها وهو اساسي من اجل قيام الشخص الاعتباري بتحقيق اهدافه بل نجد يكون هناك نوع من التخصص في داخل الأجهزة التي تتكون منها المنظمة وهذا يذكرنا بالتقسيم التقليدي للسلطات في الدولة ولكن بطابع بدائي لم يرقى بعد الى ما وصلت اليه السلطات في الدولة من تنظيم وتطور في هذا المجال، وهذه المسألة تفرضها خصوصية القانون الإداري في الأنظمة القانونية الداخلية،[1] ومن هنا نخلص ان عنصر التنظيم متوفر في المنظمة الدولية كمرفق عام دولي حتى وان كان على درجة تختلف عن المرفق العام الداخلي وذلك للاسباب التي عرجنا على ذكرها والاعتبارات التي اوردناها.

(١) منير شلبي، *المرفق العام – دراسة مقارنة-*، (مصر: دار الفكر العربي، ١٩٩٧)، ص ٤٤.

اما العنصر الثاني من عناصر المرفق العام فهو استهداف النفع العام، فالحقيقة لا يكفي ان يكون هناك نشاط منظم بل لابد ان يكون الاخير قد استهدف تحقيق المنفعة العامة، وهذه مسألة موجودة ومتوافرة في عمل المنظمات الدولية فالأخيرة ما انشئت الا من اجل تقديم المنفعة العامة الدولية ويظهر ذلك جليا في مقاصد الأمم المتحدة مثل حفظ السلم والأمن الدوليين وانما العلاقات الودية بين الأمم وتحقيق التعاون الدولي من اجل حل المسائل الدولية ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية، وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا وكذلك جعل هذه الهيئة مركزا لتنسيق اعمال الأمم وتوجيهها نحو ادراك هذه الغايات المشتركة.[١] ولا يمكن نكران ان هذه المسائل تعد من أهم المنافع العامة الدولية التي يمكن ان تقدمها منظمة الأمم المتحدة كمرفق عام دولي للدول الأعضاء، مع التسليم ان هذه المنافع العامة الناجمة عن المنظمات الدولية من الطبيعي ان تكون مختلفة عن المنافع العامة الناجمة عن المرفق العام في الأنظمة القانونية الداخلية فبناء مدرسة أو اكساء شارع عام يدخل من قبيل المنافع العامة الناجمة عن المرفق العام الداخلي، بينما هذه المسائل على الرغم من فائدتها على الصعيد الداخلي الا انها لا تعد كذلك على المستوى الدولي والعكس صحيح المنافع العامة الناتجة على المنظمات الدولية ايضا تختلف لان وظيفة القانون الدولي اساسا تختلف عن القانون الإداري وبالتالي تكون المنافع المرجو تحقيقها من المنظمات الدولية باعتبارها مرفق عام دولي وباعتبارها ايضا احد اشخاص القانون الدولي مختلفة في هذا المجال.

اما بخصوص العنصر الثالث من عناصر المرفق العام ومدى انطباقه على المنظمات الدولية، فهو عنصر السلطة العامة وبالتالي يجب ان تكون للسلطة العامة الإدارية الكلمة العليا في هذا المجال، والسؤال الذي يمكن ان يثار هنا هل تعد المنظمات الدولية سلطة عامة ادارية؟

والحقيقة ان هذا العنصر يثير لدينا اشكالية تتمثل في هل ان سلطة المنظمة الدولية سلطة سياسية ام سلطة ادارية؟ من جهة نلاحظ ان سلطة المنظمات الدولية تعتمد على اسس سياسية نظرا لخضوعها لمساومات ومصالح الدول الأعضاء والإتفاقات التي يكون لها الاثر البالغ في انشاء المنظمات الدولية، ولكن اذ سلطنا الضوء بشكل اكبر على سلطة المنظمة الدولية نجدها وان تضمنت بواعث سياسية الا انها ايضا تنطوي على جوانب تنظيمية تهدف الى تنظيم اوضاع الدول الأعضاء في مجال معين، فالادارة بمفهومها الواسع هي التنظيم، والمنظمة الدولية كمرفق عام دولي تتولى هذه الوظيفة فمثلا منظمة الأمم المتحدة تتولى تنظيم مسألة حفظ الأمن والسلم الدوليين بما تملك من سلطة تنظيمية ادارية مستندة الى قيامها الذي انشئت بموجبه، ومسألة البواعث السياسية موجودة في كل جوانب القانون الدولي، فمثلا عمل محكمة العدل الدولية ايضا يتضمن جوانب سياسية الا ان ذلك لا ينفي عنها الجانب القانوني والقضائي الذي يعد الاساس الذي تنطلق منه في اداء وظيفتها المتمثلة بالتسوية القضائية للمنازعات الدولية، ومن هنا فان المنظمة الدولية تعد سلطة ادارية دولية عليا وهي من تتولى ادارة المسائل المنوطة اليها بموجب ميثاقها.

اما بخصوص مدى انطباق العنصر الرابع على المنظمة الدولية والمتمثل بضرورة خضوع المرفق العام لنظام قانوني معين، ونلاحظ ان المرفق العام الداخلي يخضع لمجموعة

(١) المادة (١)، من ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.

من الأنظمة والتشريعات النافذة الصادرة من السلطة التشريعية في الأنظمة القانونية الداخلية[١]، وهذه مسألة غير موجودة في القانون الدولي المعاصر لعدم وجود سلطة تشريعية دولية تتولى وظيفة إصدار التشريعات اللازمة لانشاء وتسيير المرفق العام الدولي المتمثل بالمنظمة الدولية، نلاحظ عدم انطباق هذا العنصر على المنظمة الدولية، ولكن إذا ما اخذنا بعين الاعتبار ايضا خصوصية القانون الدولي الذي لا يعتمد على التشريع بالدرجة الاساس انما يعتمد على الاعراق والإتفاقيات الدولية في مسألة انشاء القواعد والإلتزامات القانونية الدولية ومن هنا يمكن ان يحل النظام القانوني الدولي الناجم عن ذلك والذي تخضع له المنظمة الدولية كمرفق عام دولي وهذا النظام المذكور يتكون بدءا من ميثاق المنظمة وانتهاء ببقية قواعد القانون الدولي من الاعراف والمعاهدات الدولية ذات الصلة بهذا المجال، وبذلك يمكن ان يكون هذا النظام القانوني الدولي بديلا أو حتى مماثلا للنظام القانوني للمرفق العام الداخلي، يشرط الاخذ بنظر الاعتبار خصوصية القانون الدولي وبالتالي من خلال تلك الحجج والاسانيد المذكورة يمكن القول ان المنظمات الدولية مرفق عام دولي تصلح لإصدار القرار الإداري الدولي من اجل تحقيق المنفعة العامة الدولية.

III. المطلب الثالث

تعريف القرار الإداري في الأنظمة القانونية الداخلية وبيان الخصائص المشتركة بينه وبين قرارات المنظمات الدولية

ان مسألة انتقال القواعد القانونية من الأنظمة القانونية الداخلية الى القانون الدولي ليست وليدة اللحظة، انما سبق ذلك انتقال العديد منها وابرزها النظام القانوني للمسؤولية الدولية واحكام العقد التي اثرت بعض احكامها بالإتفاقية الدولية، لذلك ان القرار الإداري الموجود بصورته الحالية في الأنظمة القانونية الداخلية والذي هو بشكل عام عبارة عن عمل قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن العديد من الخصائص أهمها كونه عمل قانوني يصدر عن جهة ادارية بارادتها المنفردة ويهدف لاحداث اثر قانوني معين، لذلك سنسعى في هذا المطلب للتعرف على مفهوم القرار الإداري في الأنظمة القانونية الداخلية ومدى وجود اشتراك وتشابه بينه وبين خصائص القرارات الصادرة من المنظمات الدولية، لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين، الفرع الأول يتناول تعريف القرار الإداري في الأنظمة القانونية الداخلية، ثم الفرع الثاني الذي يسلط الضوء على الخصائص المشتركة بين القرار الإداري وقرارات المنظمات الدولية.

III.أ. الفرع الأول

تعريف القرار الإداري في الأنظمة القانونية الداخلية

قد يتصور للوهلة الأولى ان الأنظمة القانونية الداخلية، ربما تكون قد اجمعت على تعريف القرار الإداري، الا ان حقيقة الأمر هي غير ذلك، فقد اختلف الفقهاء في تعريفاتهم للقرار الإداري، ونظروا الى جوانب مختلفة منه، فكل جانب من الفقه يعرف هذا المفهوم المذكور حسب الزاوية التي نظروا من خلالها اليه، فمنهم من اهتم باثار القرار الإداري، ومنهم من ركز اهتمامه على الجهة التي تصدر القرار وطريقة إتخاذه، اي ضرورة ان يكون

(١) رشاد عارف يوسف، *مبادئ القانون الدولي العام*، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٩)، ص ٤٢.

العمل صادرا تعبيرا عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ومنهم من جمع بين هذا وذاك مع الاخذ بنظر الاعتبار ان الاختلاف الفقهي في هذا المجال والمتعلق بتعريف القرار الإداري ليس قاطعا الى حد نفي وجود نقاط التقاء يجمع عليه الفقه[١].

ونتطرق في بادئ الأمر الى تعريف القرار الإداري في الفقه الفرنسي، اذ اهتم الاخير كثيرا بموضوع القرارات الإدارية وتعريفها وبيان احكام نظامها القانوني، ونذكر فيما يلي بعض تعريفات هذا الفقه للقرار الإداري، فقد عرفه الفقيه (هوريو) بانه اعلان للارادة بقصد احداث اثر قانوني ازاء الأفراد يصدر عن سلطة ادارية في صورة تنفيذية اي في صورة تؤدي الى التنفيذ المباشر.

اما الفقيه (ريفيرو) فانه يعرف القرار الإداري بانه العمل الذي تباشر الادارة بواسطته سلطتها في تعديل الاوضاع القانونية بارادتها المنفردة، اما الفقيه (فيدل) فيركز على اثار القرار الإداري فيعرفه بانه سلطة الادارة في إتخاذ قرارات من شأنها انشاء التزامات أو حقوق من جانب واحد دون حاجة لموافقة الافراد.[٢]

ايضا يمكن ان نسلط الضوء على جوانب اخرى من الفقه الفرنسي في مجال تعريف القرار الإداري، اذ يرى (الاستاذ ايزن مان) ان هناك ثلاثة عناصر متفق على ضرورة وجودها في كل تعريف للقرار الإداري الا وهي ان القرارات الإدارية اعمال قانونية صادرة من جانب واحد، من سلطة ادارية عامة، اما الاستاذ (ديلغولفيه) فيعرف القرار الإداري بانه عمل قانوني صادر من جانب واحد من سلطة ادارية ويؤثر في الوضع القانوني من خلال تغيير حقوق وواجبات المخاطبين به دون حاجة لرضأهم.[٣]

تجدر الإشارة ان نتحدث عن تعريف القرار الإداري في الفقه المصري، اذ ذهب الدكتور محمد فؤاد مهنا الى تعريفه بانه (عمل قانوني من جانب واحد يصدر بارادة أحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث اثارا قانونية بانشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو الغاء وضع قانوني قائم).[٤]

بينما ذهب الدكتور عبد الغني بسيوني بتعريفه بانه (عمل قانوني نهائي يصدر من السلطة الإدارية الوطنية بارادتها المنفردة وتترتب عليه اثار قانونية معينة، اما الدكتور محمد عبد اللطيف فقد ذهب بخصوص تعريف القرار الإداري بانه عمل قانوني من جانب واحد يصدر عن جهة الادارة باعتبارها سلطة عامة.[٥] ونلاحظ من التعاريف المذكورة غالبية الاراء الفقهية المطروحة ذهبت بالقول ان القرار الإداري عبارة عن عمل قانوني يصدر بارادة السلطة الإدارية ويرتب اثار قانونية معينة).

---

(١) عوض العنتري، "جهود التطوير الاداري للمرافق العامة"، *الرياض، مجلة الادارة العامة*، العدد ٣، (٢٠٠٤): ص ٢٣.

(٢) ماهر صالح الجبوري، *القرار الإداري*، (بغداد: مكتبة القانون المقارن، ٢٠١٥)، ص٨.

(٣) محمود عاطف البنا، *الوسيط في القضاء الاداري*، (مصر: دار الفكر العربي، ١٩٩٦)، ص ٤٩.

(٤) محمود فؤاد مهنا، *مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة – دراسة مقارنة-*، (مصر: دار النهضة العربية، ١٩٩٧)، ص ١٠.

(٥) محمود فؤاد مهنا، *الوجيز في القانون الإداري والمرافق العامة*، (الاسكندرية: مؤسسة المطبوعات الحديثة، ١٩٩١)، ص٦١.

ايضا هناك من ذهب الى تعريف القرار الإداري بصيغة اخرى مختلفة من خلال تسليط الضوء على المفهوم المذكور من زاوية اخرى، اذ يرى الدكتور مصطفى محمود عفيفي الى تعريف القرار الإداري على انه (عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة لجهة الادارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد انشاء أو تعديل أو الغاء حق أو التزام قانوني معين متى كان ذلك ممكنا أو جائزا قانونا وابتغاء تحقيق المصلحة العامة)،[١] ونلاحظ ان هذا التعريف رغم انه يشترك مع التعاريف المذكورة في عدة جوانب أهمها ان القرار الإداري عمل قانوني وصادر بالإرادة المنفردة الا انه زاد على ذلك ضرورة صدوره استنادا للقوانين واللوائح النافذة مع ربط ذلك بتحقيق المصلحة العامة.

اما الاستاذ السنهوري، فقد عرف القرار الإداري بانه قرار يصدره موظف مختص بإصداره في الشكل الذي يوجبه القانون لانشاء مركز قانوني صادرا استنادا لاسباب معينة ومستهدفا لغاية تتفق مع المصلحة العامة.[٢] ونلاحظ ان الفقيه اورد في هذا التعريف جميع اركان القرار الإداري سواء كان الاختصاص أو الشكل والسبب والمحل والغاية.

ومن المهم ان نتطرق الى تعريف القرار الإداري في الفقه العراقي، اذ اهتم الاخير بموضوعات القانون الإداري ومن بينها القرار الإداري وتعريفه اذ اورد جانب من الفقه القانوني تعريفا بهذا المجال بالقول (انه عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد يحدث اثرا قانونيا).[٣]

وقد عرف القرار الإداري بانه (عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لأحدى الجهات الإدارية في الدولة لاحداث تغيير في الاوضاع القانونية القائمة، اما بانشاء مركز قانوني جديد أو تعديل لمركز قانوني قائم أو الغاء له).[٤]

تجدر الإشارة ان هناك من عرّف القرار الإداري بانه تعبير عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية المختصة بقصد احداث اثر قانوني معين، وبالتالي يشترط لصحة صدوره ان يكون القرار قد صدر من سلطة ادارية وطنية، وان يكون قد صدر بالإرادة المنفردة لتلك السلطة الإدارية، وان يرتب اثر قانوني فإذا لم يرتب ذلك القرار المذكور اي اثر قانوني فلا يمكن ان يعد قرار اداري بالمعنى القانوني الدقيق لذلك نجد القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالالغاء ان ينتج ضررا برافع الدعوى، ومن ثم تكون له مصلحة في الغاء هذا القرار ويتطلب توفر عنصرين اساسيين للقول بوجد مصلحة الطاعن هما وجوب تولد اثار قانونية عن القرار المطعون فيه، وان يحمل القرار قابلية احداث اثار قانونية بنفسه، اما بخصوص ضرورة صدوره من جانب الادارة بواسطة ارادتها المنفردة لا يعني انه يجب ان

(١) سلطان حامد، *القانون الدولي وقت السلم*، ط٦، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦)، ص٨١.
(٢) عبد الرزاق السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة"، (مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥٢)، ص ٦.
(٣) شاب ثوما منصور، *القانون الإداري*، ط٢، (بغداد: على نفقة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ١٩٨٠)، ص ٢٩٠.
(٤) رياض صالح ابو العطا، *المنظمات الدولية*، (الاردن: اثراء للنشر والتوزيع، مكتبة الشارقة، ٢٠٠٧)، ص ٤٨.

يصدر من فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه اكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه والجميع يعملون لحساب جهة ادارية واحدة.(١)

III.ب. الفرع الثاني

بيان الخصائص المشتركة بين القرار الإداري وقرارات المنظمات الدولية

يشترك القرار الإداري بخصائص معينة مع قرارات المنظمات الدولية، أهمها ان كلأهما يعد عمل قانوني وكذلك كلأهما يصدر عن جهة ادارية عامة، وكذلك كلأهما يصدر بالإرادة المنفردة بقصد احداث اثر قانوني معين.

تجدر الإشارة ان نتطرق الى حالة التشابه والأشتراك الأولى بين القرار الإداري الصادر من السلطة الإدارية الداخلية وبين القرارات الصادرة من المنظمات الدولية ويتمثل ذلك بان كلأهما يعد من قبيل الاعمال القانونية ويقصد بالأخيرة انها الاعمال التي تقوم بها الادارة وتهدف من خلالها لاحداث اثار قانونية معينة، وبهذا تتميز الاعمال القانونية للادارة عن الاعمال المادية التي لا تريد من خلالها القيام بترتيب الاثار القانونية، انما تهدف الى احداث الاثار المادية، فالعمل القانوني الإداري هو عمل ارادي تقوم به الادارة بارادتها وتهدف من القيام به احداث اثر قانوني معين، ورغم أهمية العمل القانوني فقد حأول الفقهاء التفريق بين العمل القانوني وما ينشأ عنه من اثر كما ذهب اليه الفقيه كلسن، اذ يقول هذا الفقيه لا بد من التفريق بوضوح بين الاثر القانوني وبين العمل القانوني التي تم انشاء الاثر بموجبه، ولو حللنا اي واقعة من الوقائع المسماة بالوقائع القانونية (كالقرار الإداري أو القرار القضائي أو العقد) لامكننا تمييز عنصرين، فمن جهة يوجد عمل يدرك بالحواس ويجري في المكان وفي الزمان، هو حدث خارجي يتكون في الغالب من سلوك انساني ومن جهة اخرى يوجد معنى محدد هو الى حد ما مرتبط بذلك العمل أو بذلك الحدث.(٢)

ومنهم من عرف العمل القانوني مؤكدا انه عملا اراديا تتجه فيه الإرادةالى هدف معين، فقد عد الفقيه (ديكي) عملا قانونيا كل عمل ارادي يقع بقصد احداث تعديل في المركز القانوني كما هو لحظة وقوع العمل أو كما سيكون في لحظة لاحقة معينة، وعرف الفقيه دي لو بادبر العمل القانوني بانه اظهار للارادة بهدف احداث تغيير في الوضع القانوني.(٣)

والسؤال الذي يثار هنا هل تشرك القرارات الصادرة من المنظمات الدولية بهذه الصفة الا وهي العمل القانوني بمعنى هل تعد قرارات المنظمات الدولية عملا قانونيا ايضا؟ الحقيقة ان القرارات المذكورة تمثل احد انواع الاعمال القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية شأنها شأن الإتفاقيات الدولية التي تعد عملا قانونيا ايضا والدليل على ذلك ان القرار عندما يصدر من المنظمة الدولية يغير بطريقة مباشرة في المركز القانوني القائم للاشخاص المخاطبين سواء كان شخص طبيعي كما هو الحال بصدور قرار من المنظمة بفصل موظف دولي يعمل لديها وعلى اثر ذلك يتغير المركز القانوني لذلك الموظف الذي يعمل لدى تلك

---

(١) ماجد الحموي، *الوسيط في المنظمات الدولية*، (سوريا: منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٧)، ص١٩٨.

(٢) ناصر الجهاني، *دور مجلس الامن في تسوية المنازعات* ، (ليبيا: اصدارات مجلس الثقافة العامة، ٢٠٠٨)، ص ٣٧.

(3) De labadere. A. Traite de droit administrative edition ear venezia –J- de. Et Gaudement. TT. G.D. J.1984, P. 19.

المنظمة الدولية، أو في حالة صدور قرار من المنظمة بقبول عضوية دولة معينة فيها، نلاحظ على اثر ذلك القرار يتغير المركز القانوني لتلك الدولة من دولة ليست عضوا في المنظمة الدولية الى دولة عضو فيها، وبالتالي هذه الصفة القانونية لقرار المنظمة الدولية هي التي تميزه عن الاعمال المادية للمنظمة التي وان كانت فيها ارادة فهي لا تحدث اثر قانوني وتقتصر على نتائج مادية فقط مثل ارسال قوات عسكرية أو مساعدات انسانية الى دولة معينة.

ايضا يمكن ان نتطرق الى جزئية اخرى في هذا المجال الا وهي مدى وجود تشابه من ناحية جهة الاختصاص فيما يتعلق بالصفة الإدارية بين القرار الإداري وبين قرارات المنظمات الدولية، اذ من المهم التأكيد على ان القرار يجب ان يصدر عن جهة الاختصاص التي تتصف بالصفة العامة والصفة الإدارية بالوقت نفسه، وبهذا فان العمل القانوني لكي يكون قرارا اداريا يجب ان يصدر من سلطة تتصف بالطابع الإداري ولا يغير من وصف العمل ان يكون ممثل الادارة فردا واحدا أو مجموعة افراد فالمهم انهم يتصرفون ويقومون بالعمل باسم شخص اداري عام، ومسألة تحديد الجهة الإدارية التي تكون احد خصائص القرار الإداري يتطلب تحديد المقصود بالادارة العامة، فالأخيرة هي جزء من السلطة التنفيذية في الدولة ولها معنيان، الأول عضوي وبموجبه فالادارة تعني الأجهزة والمنظمات والدوائر المملوكة للدولة، والثاني مادي وتعني الادارة بموجبه تعبير عن نشاط تقوم به الدوائر والمنظمات لاشباع حاجات عامة لجمهور المواطنين وحماية النظام العام وتنفيذ سياسة الدولة.[١] وانطلاقا من ذلك فاننا نلاحظ انه إذا كانت السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرار الإداري هي الدولة أو احد اجهزتها المختصة بهذا المجال، فانه في حالة إصدار قرار المنظمة الدولية تكون الأخيرة هي المختصة سواء كانت بواسطة جهاز أو اكثر من اجهزتها المتعددة لا سيما الجهاز العام أو الجهاز الخاص أو غيرهما ومن هنا نستبعد القرارات التي تصدر من جهة لا تتصف بالطابع الإداري مثال ذلك القرار القضائي الدولي الذي يصدر عن المحاكم الدولية حيث تتصف الأخيرة بالطابع القضائي اكثر من انصافها بالطابع الإداري وان كانت تتصف بالنزعة الدولية ولو سمي العمل القانوني الصادر منها بمصطلح القرار. اما بخصوص معنى السلطة الإدارية الدولية المختصة بإصدار قرار اداري دولي فهذه السلطة تتمتع بها المنظمة الدولية بموجب النصوص القانونية الواردة في الميثاق المنشئ لها وفي ضوء الاهداف المرسومة الواردة في الميثاق المنشئ لها وفي ضوء الاهداف المرسومة لها، فالميثاق المذكور هو الذي منح المنظمة الدولية اختصاص من اجل تنظيم وادارة مرفق عام دولي معين، فمثلا منظمة الأمم المتحدة لها سلطة ادارية دولية تمنحها تنظيم وادارة مرفق الأمن والسلم الدوليين، اما منظمة الصحة العالمية فقد منحها ميثاقها سلطة عامة دولية لتنظيم وادارة مرفق الصحة العامة الدولية، اما منظمة الأمم المتحدة للاغذية والزراعة (الفاو) فقد منحها ميثاقها سلطة تنظيم وادارة مرفق الاغذية والزراعة العامة الدولية، لذلك فإن ميثاق الامم المتحدة الذي تضمن احكام انشاء نظام فعال لحماية حقوق الانسان والمنفعة العامة الدولية جعل منظمة الأمم المتحدة يمكن ان تستند الى نظام قانوني دولي يتمثل بالميثاق المنشئ للمنظمة الذي يعد بمثابة دستور لها.

ومن المهم ان نتحدث عن مدى وجود اشتراك وتشابه بين القرار الإداري وقرارات المنظمات الدولية من ناحية ان كلأهما يصدر بالإرادةالمنفردة اذ من المعلوم ان التصرفات

(١) محمود محمد حافظ، *القرار الإداري*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥)، ص ٢٥.

القانونية للادارة تنقسم الى قسمين من ناحية طريقة تكوينها والاطراف المشتركة في العمل القانوني، الأول اعمال قانونية لا تحتاج الادارة للقيام بها الى ارادة اخرى فتكفي ارادتها وحدها لاتمام العمل القانوني وانتاج اثاره القانونية وهي القرارات الإدارية، والثاني هو اعمال قانونية تحتاج الادارة بها الى طرف اخر فتكون اعمالا ناتجة عن ارادتين أو اكثر، ارادة الادارة من جانب وارادة من يرتبط معها بعلاقة قانونية من جانب اخر مثل مسألة ابرام العقود، مع الاخذ بنظر الاعتبار ان هذا التقسيم للاعمال القانونية ليس تقسيما خاصا بالقانون الإداري أو القانون العام، انما يعود الى النظرية العامة للاعمال القانونية وبالتالي الى النظرية العامة للقانون،[١] ونلاحظ ان هذا الوضع ينطبق ويتشابه مع الوضع في القانون الدولي العام من ناحية تقسيم الاعمال القانونية الى قسمين، أولهما يصدر بالإرادةالمنفردة للمنظمات الدولية كما هو الحال عند صدور قرارات المنظمات الدولية، وثانيهما تصدر بتوافق ارادتين أو اكثر مثل الإتفاقيات الدولية التي تحتاج لاكثر من ارادة في هذا المجال ولا يمكن ان تصدر بالإرادة المنفردة كما هو الحال عندما تبرم المنظمات الدولية إتفاقية مع دولة أو منظمة اخرى فتكون امام توافق أو اتحاد ارادتين ولا يمكن باي حال من الاحوال ان يتم ذلك بواسطة ارادة واحدة، بينما في حالة قيام المنظمة الدولية بإصدار قرار معين يتضمن مثلا تعليق عضوية دولة معينة فهذه المسألة لا تحتاج الا الى ارادة واحدة هي ارادة المنظمة الدولية.

اما بخصوص مسألة اشتراك القرار الإداري مع قرارات المنظمات الدولية من ناحية احداث الاثر القانوني، فالقرار الإداري عمل ارادي تبغي السلطة الإدارية من القيام به احداث اثر قانوني معين فإذا كان عمل الادارة لا ينتج اي اثر قانوني فانه لا يعد قرارا اداريا، والاثر القانوني للقرار الإداري هو احداث تغيير في المراكز القانونية أو التنظيم القانوني، واثر القرار الإداري قد يكون تعديلا أو تحديدا أو الغاء في التنظيم القانوني فينشئ حقوقا جديدة أو يفرض التزامات جديدة أو يعدل التنظيم القائم أو يلغي مراكز قانونية للافراد بما يتضمن من حقوق أو التزامات وهذه هي الصفة العامة لمعظم القرارات الإدارية، الا ان اثر القرار الإداري قد يكون مجرد إتخاذ موقع ازاء الوضع القانوني القائم دون احداث اي تعديل عليه بالاضافة أو بالحذف أو بالانشاء الجديد للحقوق أو الإلتزامات ومن امثلة هذا النوع من القرارات الإدارية هو القرار الذي يتضمن رفض منح رخصة أو اجازة، ويمكن القول في هذه الحالة انه حسب المعنى الواسع لتعديل التنظيم القانوني فان مثل هذه القرارات كان سيتمتع به المعنيون لو اتخذت الادارة قرارا بهذا الشأن، ولكن من خلال التحليل القانوني الدقيق يتبين ان مثل هذه القرارات لا تعدل الوضع القانوني القائم فطالب الاجازة أو الرخصة ظل في ذات المركز القانوني السابق على تقديم الطلب فهذا القرار لم يعدل الوضع القانوني، ورغم ذلك فهذه القرارات التي لا تحدث اي تعديل في الوضع القانوني القائم تعد قرارات ادارية لما تحمل من ارادة في تقرير ابقاء الوضع القانوني على ما هو عليه دون تغيير.[٢]

ومن هنا نلاحظ ان قرارات المنظمات الدولية ينجم عنها اثر قانوني كما هو الحال بالنسبة للقرار الإداري من خلال انشاء وضع قانوني جديد مثل تعيين موظف جديد في المنظمة

(١) هانس كلسن، المصدر السابق، ص ٤٢.

(٢) محمد خليل موسى، "سلطات مجلس الامن في ضوء نظرية القواعد الامرة"، بحث *منشور في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، المجلد ٢٧، العدد ١، (٢٠١١): ص٣٨.

الدولية أو تعديل الوضع القانوني القائم مثل قبول دولة كعضو غير دائم في مجلس الأمن فاصبح اثر ذلك القرار يتمثل بتعديل المركز القانوني لتلك الدولة من مجرد عضو في المنظمة الى عضو غير دائم في مجلس الأمن أو في حالة الغاء مركز قانوني كما هو الحال في فصل دولة من عضوية منظمة معينة وبالتالي نتج عن ذلك القرار اثر قانوني يتضمن الغاء مركزها القانوني في هذا المجال(١).

الخاتمة

بعد ان عرضنا في هذه الدراسة الموسومة بـ (تأصيل الطبيعة الادارية لقرارت المنظمات الدولية) حاولنا قدر المستطاع ان نؤكد وجود الصبغة الادارية في القرارات الصادرة من المنظمات الدولية انطلاقا من كونها مرفق عام دولي يسعى لتحقيق المنفعة العامة الدولية، وخلصت الدراسة الى مجموعة من النتائج والتوصيات.

اولاً- النتائج

١. يحتل القرار الأداري الدولي مكانة متميزة في القانون الدولي بأعتباره من اهم الاعمال القانونية التي تصدر عن المنظمات الدولية وبالتالي تستطيع ان تصدر قراراتها للدول بعمل شيئ أو الأمتناع عن عمل شيء فتلزم الدول بذلك بشكل طوعي أو اجباري.

٢. يعد القرار الداري الدولي اهم وسيلة ارادية تعبر بواسطتها المنظمة الدولية عن ارادتها الذاتية تجاه الدول الأعضاء فذلك ضمن اختصاصها وصلاحياتها واستناداً من اجل ترتيب اثر قانوني معين تحقيقاً للمنظمة العامة.

٣. ان المنظمات الدولية هي مرافق عامة دولية تصلح لأصدار القرار الأداري الدولي من أجل تحقيق المنفعة العامة الدولية للدول الأعضاء فيها.

٤. يمكن تكييف قرار المنظمة الدولية بأنه قرار اداري دولي بسبب الخصائص المشتركة بين القرار الأداري في الأنضمة القانونية الداخلية وبين القرار الأداري الدولي الصدار من قبل المنظمات الدولية أن كلاهما يعد من قبل الأعمال القانونية الصادرة من جهة أو سلطة أدارية بالأرادة المنفردة لأحداث أثر قانوني معين تحقيقاً للمنفعة العامة سواءً المنفعة الوطنية الداخلية في حالة القرار الأداري الداخلي أو المنفعة العامة الدولية في حالة القرار الأداري الدولي.

ثانياً- التوصيات

١- نقترح تعريف القرار الاداري الدولي بانه ذلك العمل القانوني الذي يصدر بالإرادة المنفردة للسلفة الادارية الدولية المتمثلة بالمنظمة الدولية والذي لا يخاطب الموظف الدولي فحسب انما يخاطب ايضاً الدول الاعضاء في تلك المنظمة الدولية من اجل ترتيب الاثر القانوني وتحقيق المنفعة العامة الدولية لتلك الدول الاعضاء.

(١) شينون محمد، "الاثار المترتبة على مخالفة مجلس الامن لقواعد القانون الدولي"، بحث *منشور في مجلة تاريخ العلوم التي تصدر عن جامعة الجلفة، الجزائر*، العدد ٨، الجزء ٢، (٢٠١٧): ص٧٠.

٢- من الاهمية بمكان اذا ما اردنا ان نتوصل الى فكرة القرار الاداري الدولي ان نأخذ بنظر الاعتبار خصوصية القانون الدولي والفرق بينه وبين القانون الاداري في الانظمة القانونية الداخلية من حيث الالزام القانوني ومن حيث الاشخاص المخاطبين بإحكام كل فرع من هذه الفروع القانونية وكذلك من حيث آلية انشاء المرفق العام الدولي (المنظمة الدولية) وتمييزها عن آلية انشاء المرفق العام الداخلي فالأولى يتم انشائها بواسطة الدولية، اضافة الى مرحلة النضج التي وصل اليها القانون الاداري الداخلي قياساً بالقانون الدولي الذي لا يزال حديث النشأة في هذا المجال.

٣- نقترح ان يكون التأصيل الاداري لقرار المنظمة الدولية بحكم التشابه مع خصائص القرار الاداري في الانظمة القانونية الداخلية من حيث ان الاخير عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للادارة وبالمقابل قرار المنظمة الدولية ايضاً بعد عمل قانوني صادر بالأرادة المنفردة للأخيرة، كما أن كلاهما صادران عن سلطة تتسم بالصفة التنظيمية والأدارية ويرتبان اثراً قانونياً.

٤- نرى من خلال التحليل القانوني الدقيق انه لا يلزم ان يكون الاثر القانوني المترتب على القرار الاداري الدولي الصادر من المنظمة الدولية والمتمثل بأنشاء حق او فرض التزام بالمعنى المقرر لهذين المصطلحين في القانون الاداري الداخلي وذلك بسبب الفارق الموجود بين القانون الدولي والقانون الاداري من ناحية الاشخاص المخاطبين بالقرار ومن ناحية مضمون ذلك الاثر المذكور، انما يكفي ان يمس القرار مصالح الدول المخاطبة به ويؤثر على الاوضاع المقررة لها في الساحة الدولية وهذه مسألة طبيعية بسبب خصوصية القانون الدولي.

٥- من اجل تقليل التأثير السياسي لممثلي الدول الاعضاء في المنظمة الدولية على سلسلة المراحل التي يمر بها القرار الاداري الدولي نقترح ان يتم أنشاء لجان او اجهزة فرعية داخل المنظمات الدولية ترفع اليها آراء وافكار ممثلي الدول الاعضاء للبث فيها في كل مرحلة من مراحل صنع القرار الاداري الدولي بما يحقق المنفعة العامة الدولية للدول الأعضاء.

المصادر

اولا: الكتب القانونية:

١. ابراهيم احمد شلبي، *التنظيم الدولي، دراسة في النظرية العامة والمنظمات الدولية*، بيروت، لبنان: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٤.
٢. احمد ابو الوفا، *الوسيط في قانون المنظمات الدولية*، بيروت: دار الثقافة العربية، ٢٠٠٨.
٣. حسن نافعة، *الأمم المتحدة في نصف قرن- دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ عام ١٩٤٥ - عالم المعرفة*، الكويت: المجلس الوطني للعلوم والثقافة، ١٩٩٥.
٤. حمدي لقبيلات، *القانون الإداري*، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.

٥. رشاد عارف يوسف، *مبادئ القانون الدولي العام*، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٩.
٦. رفعت احمد محمد، *الأمم المتحدة دراسة قانونية تحليلية للجانب العضوي والوظيفي والتطبيقي للمنظمة العالمية*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
٧. رياض صالح ابو العطا، *المنظمات الدولية*، الاردن: اثراء للنشر والتوزيع، مكتبة الشارقة، ٢٠٠٧.
٨. رياض عيسى، *نظرية المرفق العام في القانون المقارن*، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٨٤.
٩. زحل محمد الامين وآخرون، *المنظمات الدولية العالمية والاقليمية*، القاهرة: دار الكتب الحديث، ٢٠١٨.
١٠. سلطان حامد، *القانون الدولي وقت السلم*، ط٦، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٦.
١١. شاب ثوما منصور، *القانون الإداري*، ط٢، بغداد: على نفقة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ١٩٨٠.
١٢. شكري محمد عزيز، *التنظيم الدولي العالمي بين النظرية والواقع*، دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٦.
١٣. صلاح الدين عامر، *المنظمات الدولية*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٢٧.
١٤. عبد الغني بسيوني عبد الله، *القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها*، الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٥.
١٥. عبد المنعم محفوظ، *الوسيط في القانون الإداري*، القاهرة: دار النشر العربي، ٢٠٠٩.
١٦. عمار عوابدي، *القانون الإداري*، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠.
١٧. عيسى محمد العنزي، *تطبيق النظرية العامة للمنظمات الدولية على الامم المتحدة*، عمان: الوراق للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.
١٨. ماجد الحموي، *الوسيط في المنظمات الدولية*، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ٢٠٠٧.
١٩. ماهر صالح الجبوري، *القرار الإداري*، بغداد: مكتبة القانون المقارن، ٢٠١٥.
٢٠. محسن افكرين، *القانون الدولي العام*، مصر: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
٢١. محمد سامي عبد الحميد، *اصول القانون الدولي العام*، ط٧، القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٥.
٢٢. محمد سعادى، *القانون الدولي العام*، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
٢٣. محمد سعيد الدقاق، *التنظيم الدولي*، القاهرة: الدار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٦.
٢٤. محمد مصطفى يونس، *قانون التنظيم الدولي – النظرية العامة* ، بدون طبعة، القاهرة: مكتبة النصر، ٢٠٠٩.
٢٥. محمود عاطف البنا، *الوسيط في القضاء الاداري*، مصر: دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
٢٦. محمود فؤاد مهنا، *الوجيز في القانون الإداري والمرافق العامة*، الاسكندرية: مؤسسة المطبوعات الحديثة، ١٩٩١.
٢٧. محمود فؤاد مهنا، *مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة – دراسة مقارنة-*، مصر: دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
٢٨. محمود محمد حافظ، *القرار الإداري*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٥.
٢٩. منير شلبي، *المرفق العام – دراسة مقارنة-*، مصر: دار الفكر العربي، ١٩٩٧.

٣٠. ناصر الجهاني، *دور مجلس الامن في تسوية المنازعات*، ليبيا: اصدارات مجلس الثقافة العامة، ٢٠٠٨.
٣١. هادي نعيم المالكي، *المنظمات الدولية*، ط٢، بغداد: مكتبة السيسبان، ٢٠١٧.

ثانيا: الرسائل والاطاريح:

١. ايمان مختار عبد السلام، "الرقابة القضائية الدولية على مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن طبقا للفصل السابع عن الميثاق"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٧.
٢. بدر الدين بو ذياب، "الطابع التشريعي لقرارات المنظمات الدولية"، منظمة الأمم المتحدة نموذجا، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والسياسة، جامعة مولود معمري، الجزائر، ٢٠١١.
٣. جمال طه ندا، "مسؤولية المنظمات الدولية عن اعمال موظفيها"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤.
٤. عبد المنعم نعيمي، "اليات الإلزام في القرار الدولي ودورها في تكريس الشرعية"، اطروحة دكتوراه، في كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠١٤.
٥. عقيقة بلجبل، "الاضراب في المرافق العامة"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، ٢٠١٤.

ثالثا: البحوث والمجلات

١. احمد سامي مرهوت، "الأطار القانوني لعقد الاستثمار"، بحث منشور *في مجلة الكوفة*، العدد ٥، (٢٠١٠).
٢. احمد عبد الكريم سلامة، "شرط الثبات التشريعي"، بحث منشور *في المجلة المصرية للقانون الدولي*، العدد ٤٣، المجلد ٤٣، (١٩٨٧).
٣. الجسمي نوف، "الحماية الدولية من الأسلحة غير التقليدية"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣٧، (٢):٤٣٣-٦٦. https://doi.org/10.35246/jols.v37i2.556. (٢٠٢٢- ٢٠٢٣).
٤. حميد بن عيله، "ادارة المرافق العامة عن طريق الامتياز"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية*، العدد ٣، (٢٠٠٩).
٥. خلف حسام عبد الامير، "التكامل بين القانون الدولي الجنائي والقانون الدولي الإنساني في مكافحة الإرهاب"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣١ (٤):١٨٧-٢٢٢. https://doi.org/10.35246/jols.v31is.106. (٢٠١٩).
٦. رمزي نسيم حسونة، "مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الامن الدولي"، بحث منشور *في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، المجلد ٢٧، العدد ١، (٢٠١١).
٧. شينون محمد، "الاثار المترتبة على مخالفة مجلس الامن لقواعد القانون الدولي"، بحث منشور *في مجلة تاريخ العلوم التي تصدر عن جامعة الجلفة، الجزائر*، العدد ٨، الجزء ٢، (٢٠١٧).
٨. عبد الرزاق السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة"، *مجلة مجلس الدولة*، السنة الثالثة، (١٩٥٢).

٩. عوض العنتري، "جهود التطوير الاداري للمرافق العامة"، *الرياض، مجلة الادارة العامة*، العدد ٣، (٢٠٠٤).
١٠. المالكي هادي نعيم، و عبد الكاظم ميثم شاكر، "المسؤولية الدولية الجنائية عن الجرائم الإرهابية"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣٢ (٤):٣٠ _ ٦٥. https://doi.org/10.35246/jols.v32is.73. (٢٠١٩).
١١. المالكي هادي نعيم، و عبد مصطفى سالم، "النطاق المكاني للعمليات الحربية في النزاعات المسلحة الدولية"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣١ (٤): ٢٨-٥٧. https://doi.org/10.35246/jols.v31is.100. (٢٠١٧).
١٢. محمد خليل موسى، "سلطات مجلس الامن في ضوء نظرية القواعد الامرة"، بحث منشور *في مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، المجلد ٢٧، العدد ١، (٢٠١١).
١٣. منجل سارة خميس، و داود صباح سامي، "وسائل مكافحة جريمة تمويل الإرهاب دولياً"، *مجلة العلوم القانونية*، ٣٥ (٣):١٢٢-٥٤. https://doi.org/10.35246/jols.v35i3.338. (٢٠٢١).
١٤. هادي نعيم المالكي، "التعليق على احكام محكمة العدل الدولية"، *محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه في القانون الدولي، كلية القانون، جامعة بغداد*، للعام الدراسي (٢٠٢٠-٢٠٢١).

رابعا: المواثيق:

١- ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.

خامسا:المصادر الاجنبية

1. De labadere. A. Traite de droit administrative edition ear venezia –J- de. Et Gaudement. TT. G.D. J.1984.
2. Jaroslar Usiak, Iubica Saktorora, the international courte of justice and the legality of un security council resolutions, law and economics review, Volume. 5, issue 3, 2014.