

رقابة قرارات وأعمال مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

دكتور: إبراهيم أحمد إلیاس^(١)

(١) عضو مجلس إدارة الجمعية المصرية للقانون الدولي وعضو مجلس النقابة العامة للمحامين.

توطئة:

أكدت الفقرة الأولى من المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة أن من أهدافها إقامة عالم يسوده السلام والأمن، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وقمع أعمال العدوان وغيرها من الإخلال بالسلم، وتتمسك بالوسائل السلمية في ذلك وفقاً لمبادئ العدل وأحكام القانون الدولي^(١).

وهذا وقد أوضح الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة - في المواد من التاسعة والثلاثين وحتى الحادية والخمسين - التدابير المشتركة التي يلزم اتخاذها في حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان، تلك التدابير التي تم تقسيمها إلى تدابير عسكرية وغير عسكرية^(٢).

ولقد أوكل الميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن الدولي - بموجب المواد التاسعة والثلاثين والحادية والأربعين والثانية والأربعين منه - مهمة تقرير ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو وقع عمل من أعمال العدوان أم لا، وأن يقدم المجلس في ذلك توصياته ويقرر ما يجب اتخاذه من تدابير لحفظ السلم والأمن الدوليين وإعادتهما إلى نصابهما.

ولكي يتمكن مجلس الأمن من ممارسة هذه المهام فقد تم تنظيمه بحيث الاجتماع في أية لحظة فهو على عكس الجمعية العامة - مثلاً - يعد هيئة دائمة، ويمثل كل عضو من أعضائه في مقر الأمم المتحدة تمثيلاً

دائمًا

(١) د. إبراهيم أحمد إلياس "سلطات مجلس الأمن في تسوية المنازعات الدولية" دار محمود للنشر والتوزيع، ص ١٠٣.

(٢) راجع المواد من ٣٩: ٥١ من الميثاق.

استجابتها لمجموعة شروط يطلق عليها شروط الشرعية، وتمثل هذه الشروط بتقييد المجلس عند إصداره قراراته بأحكام الميثاق وأهدافه الرئيسية بالإضافة إلى التزام المجلس باختصاصاته الأساسية وبالإجراءات التي تتعلق بكيفية ممارسته لهذه الاختصاصات، فإذا ما جاءت قرارات المجلس مستجيبة لتلك الشروط كان ذلك دليلاً على احترامها لقواعد الشرعية الدولية^(١).

ولكن يثور هنا تساؤل حول مدى إمكانية خضوع أعمال وقرارات مجلس الأمن لنوع من الرقابة؟

وهو ما نجيب عنه في ثنايا بحثنا.

ولكن قبل عرضنا لإجابة هذا السؤال؛ علماً تعرض لسلطات مجلس الأمن والأساس القانوني لدوره في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين لذلك سوف تقسم هذا البحث إلى مبحثين.

خطة البحث

المبحث الأول: اختصاصات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

المطلب الأول: اختصاص مجلس الأمن في مجال حفظ السلم.

المطلب الثاني: سلطات مجلس الأمن في قمع حالات تهديد السلم.

المطلب الثالث: الأساس القانوني لدور مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

الفرع الأول: ميثاق الأمم المتحدة كأساس قانوني لدور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين

الفرع الثاني: العرف الدولي كأساس قانوني لدور مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

(١) د. إبراهيم أحمد إلياس "سلطات مجلس الأمن في تسوية المنازعات الدولية" مرجع سابق، ص ٢٢٨.

الفرع الثالث: القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

المبحث الثاني: إمكانية الرقابة على مشروعية قرارات وإجراءات

مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

المطلب الأول: الرقابة على أعمال مجلس الأمن بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال مجلس الأمن بواسطة محكمة العدل الدولية.

المبحث الأول

اختصاصات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم

والأمن الدوليين

سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب

المطلب الأول

اختصاص مجلس الأمن في مجال حفظ السلم

يعتبر مجلس الأمن صاحب الاختصاص الأصلي أو المسئول الأول في شئون السلم، وإن كان لا يحتكر

وحده هذا الاختصاص وهذه المسئولية، حيث تتمتع الجمعية العامة بحق المناقشة والتوصية في هذا المجال

وفق شروط معينة.

ويتمتع المجلس في سبيل مباشرة هذا الاختصاص بسلطات تتدرج من مجرد اتخاذ إجراءات تسهم في منع

قيام المنازعات الدولية، مثل تنظيم التسليح (مادة ٢٦)، إلى سلطة التدخل المباشر في كل مرة ينشأ فيها نزاع من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر (الفصل السادس من الميثاق) أو يدخل في نطاق حالات تهديد السلم أو الإخلال به ووقوع العدوان (الفصل السابع).

وقد ورد النص على سلطات مجلس الأمن في تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية^(١) في الفصل السادس من الميثاق، فقد قررت المادة ٣٨ أن "لمجلس الأمن، إذا طلب إليه ذلك جميع أطراف أي نزاع، أن يقدم إليهم توصياته بقصد حل النزاع سلمياً، وذلك دون إخلال بأحكام المواد من ٣٣ إلى ٣٧".

وهكذا تكون سلطة مجلس الأمن في التدخل في تسوية المنازعات التي ليس من شأنها تهديد السلم رهناً بموافقة أطرافها.

على أن المجلس يتمتع، طبقاً لأحكام المادة ٣٤، بسلطة التدخل مباشرة، أي حتى لو لم يطلب إليه أحد ذلك، في المواقف أو النزاعات، التي وإن كانت لا تهدد السلم فعلاً، إلا أنه من شأن استمرارها الإخلال به، وهو صاحب الحق، طبقاً لنص هذه المادة، في تقرير ما إذا كان من شأن استمرار هذه المواقف أو المنازعات، حدوث هذا الإخلال أم لا، وبالتالي تقرير تدخله بشأنها من عدمه، وهو في سبيل ذلك يملك سلطات واسعة تخوله حق إنشاء لجان تحقيق. وقد جرى العمل داخل المجلس على الاكتفاء بادعاء أحد أطراف النزاع إن من شأن استمراره تعريض السلم للخطر.

ولكل دولة عضو أن تنبه المجلس إلى أي نزاع أو موقف يؤدي استمراره إلى تهديد السلم (مادة ٣٥/

(١) د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، بدون دار نشر، طبعة ١٩٨٧م، ص ٢٩٩؛ د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي، بدون سنة نشر، منشأة المعارف، ص ٦٣٠.

(١)، بل ولكل دولة ليست عضوًا في الأمم المتحدة أن تنبه المجلس إلى أي نزاع تكون طرفًا فيه، إذا كانت تقبل مقدمًا، بشأن هذا النزاع، التزامات الحل السلمي الواردة في الميثاق (مادة ٣٥ / ٢).

كذلك يملك كل من الجمعية العامة والأمين العام أن ينبها المجلس إلى أي مسألة يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (مادة ١١ / ٣، مادة ٩٩).

وهكذا يتضح أن ميثاق الأمم المتحدة، حرصًا منه على تجنب استمرار المنازعات التي قد تؤدي إلى تهديد السلم، قد فتح مجال عرضها على مجلس الأمن على أوسع نطاق.

ويأخذ تدخل مجلس الأمن، في مواجهة مثل هذه المنازعات، عدة صور:

١- دعوة أطراف النزاع إلى تسويته عن طريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو باللجوء إلى المنظمات الإقليمية، أو غيرها من الطرق السلمية التي يقع عليها اختيارها (مادة ٢/٣٣).

٢- التوصية في أي مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائمًا من إجراءات وطرق للتسوية، وذلك مع مراعاة ما اتخذته المتنازعون من إجراءات سابقة لحل النزاع، وأنه يتعين على أطراف النزاع، في المنازعات القانونية، أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية، وفقًا لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة (مادة ٣٦).

ويؤدي تمتع المجلس بهذه السلطة في كل مراحل النزاع، إلى أهليته في إصدار التوصيات حتى قبل القيام بالتحقيق وفقًا للمادة ٣٤، وعدم التزامه بانتظار فشل الطرفين وفقًا للمادة ١/٣٣ قبل إصدار التوصيات.

وإذا أخفقت الدول في حل منازعاتها بوسائل التسوية السلمية التي لجأت إليها بدعوة من المجلس، أو

بتوصية منه، وجب عليها أن تعرضها على المجلس (مادة ١/٣٧)، وإذا رأى المجلس أن استمرار هذا النزاع من شأنه في الواقع أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين، جاز له أن يعرض - من جديد - ما يراه مناسباً من إجراءات وطرق تسوية، أو أن يوصي بما يراه ملائماً من شروط حل النزاع (مادة ٢/٣٧).

وتجدر الإشارة، إلى أن سلطة مجلس الأمن في الحالة الأخيرة ليست إلا سلطة توصية، أقرب إلى التوجيه أو الوساطة، ولا تتمتع بأي صفة إلزامية، على أنه إذا أدى عدم تنفيذ توصيات مجلس الأمن إلى الإخلال بالسلم أو وقوع العدوان، كان للمجلس أن يتدخل بصفة أخرى كسلطة قمع.

وقد جاء في تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر الأمم المتحدة سنة ١٩٤٥ بشأن سلطات مجلس الأمن، إن "قرارات المجلس لا تكون ملزمة إلا إذا كانت متعلقة بمنع أعمال الإخلال بالأمن أو قمعها، أما بالنسبة للحل السلمي للمنازعات فليس للمجلس إلا سلطة إبداء المشورة أو التوصية.

وقد عرضت منازعات عديدة لم تصل إلى حد تهديد السلم على مجلس الأمن، تمت بشأنها مناقشات لم تنته باتخاذ قرارات نتيجة عدم تقديم مشروع قرار، أو عدم الموافقة عليه، كما حدث بشأن حادث طائرة التجسس الأمريكية عام ١٩٦٠ والحصار الأمريكي لكوبا عام ١٩٦٢، على أن المجلس تدخل بشأن منازعات أخرى كثيرة بقرارات من أجل تسويتها سلمياً، ومن أمثلة هذه المنازعات:

١- النزاع بين إيران والاتحاد السوفيتي عام ١٩٤٦ بشأن الحدود بين البلدين، وقد تمت تسويته، بعد توصية من مجلس الأمن، عن طريق المفاوضة بين الطرفين.

٢- النزاع بين بريطانيا وألبانيا في عام ١٩٤٧، نتيجة الضرر الذي لحق بالسفن الحربية البريطانية من جراء وضع ألبانيا للأغام في مضيق كورفو، وقد أوصى المجلس الدولتين بعرض النزاع على محكمة العدل

الدولية، باعتباره نزاعاً قانونياً يتعلق بمدى حقوق الدولة الشاطئية على مياهاها الإقليمية، وقد أصدرت المحكمة حكمها في الموضوع في ٩ إبريل ١٩٤٩^(١).

٣- النزاع بين إندونيسيا وهولندا في عام ١٩٤٧، وقد شكل المجلس بشأنه لجنة مساع حميدة.

٤- النزاع بين الهند وباكستان بشأن كشمير في عام ١٩٤٨، وقد شكل المجلس بشأنه لجنة وساطة، ثم عين ممثلاً للأمم المتحدة لمساعدة المتنازعين على الوصول إلى اتفاق.

٥- النزاع بين لبنان ومصر في عام ١٩٥٨، وقد أوفد المجلس بشأنه لجنة مراقبين.

وتتميز سلطات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، في نظرنا بالخصائص الآتية^(٢):

أولاً: يعتبر مجلس الأمن صاحب المسؤولية - الرئيسية - في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين، ولكن سلطته في هذا المجال ليست كلية أو مانعة، وإعطاء مجلس الأمن هذه المسؤولية الرئيسية يرجع أساساً إلى الرغبة في تحقيق نوع من الفاعلية والسرعة في حل المشاكل التي تهدد السلم والأمن الدوليين، باعتبار أن مجلس الأمن - بالمقارنة بالجمعية العامة - هو جهاز محدود العضوية، الأمر الذي يجعله أكثر ملاءمة وفي وضع أفضل للقيام بهذه المهمة.

ثانياً: سلطة مجلس الأمن في هذا المجال متدرجة وتمر بمراحل متعددة، فمن مجرد الضغط المعنوي عن طريق

توصية أفراد النزاع يحل نزاعهم حلاً سليماً (المواد ٢/٢٣، ١/٣٦، ٢/٣٧، مروراً بالضغط الدبلوماسي

والاقتصادي (مادة ٤١)، وانتهاء باستخدام القوة المسلحة (المادتين ٤٢، ٤٣) أعطى الميثاق للمجلس

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية، ١٩٤٨، ص ١٥ وما بعدها، ١٩٤٩، ص ٤ وما بعدها.

(٢) د. أحمد أبو الوفا محمد، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، بدون دار نشر، ١٩٨٥-١٩٨٦، ص ٤٧٣ وما بعدها.

سلطة واسعة في تقرير ما يراه من جزاءات أو إجراءات ينبغي اتخاذها لحفظ السلم والأمن الدوليين.

وتأسيسا على ما سبق فإنه فيما يتعلق بحل المنازعات حلا سلميا تأخذ سلطات المجلس في هذا المجال إحدى صورتين: إما الدعوة وإما التوصية، فمن ناحية، يمكن لمجلس الأمن أن يدعو أطراف النزاع إلى التماس حله بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل التي يقع عليها اختيارهم. ومن ناحية أخرى، لمجلس الأمن في أية مرحلة من مراحل النزاع أو يوضي أطرافه بما يراه ملائما يقصد حل النزاع سلميا، مع مراعاة أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع، بصفة عامة، عرضها على محكمة العدل الدولية وفقاً لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة، ويتم عرض الأمر على مجلس الأمن إما بناء على طلب أحد أطراف النزاع أو كليهما (مع مراعاة أن الدولة غير العضو في الأمم المتحدة تملك ذلك أيضا إذا كانت تقبل مقدما في خصوص النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق) أو بالتطبيق للمادتين ١١، ٩٩ بناء على طلب من الجمعية العامة أو السكرتير العام للمنظمة، وأخيراً لمجلس الأمن أن يتصدى للأمر من تلقاء نفسه بفحص أي نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي، أو قد يثير نزاعا لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع من شأنه أن يعرض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر.

وإذا كان المجلس قد أخفق في القيام بوظائفه بالتطبيق للفصل السادس في بعض الأحوال (مثال ذلك

الحصار الأمريكي لكوبا عام ١٩٦٢) بسبب عدم الموافقة على القرارات المقدمة إليه، إلا أنه استطاع في أحوال أخرى عديدة أن يوضي أطراف النزاع باللجوء إلى حله بالطرق السلمية، مثال ذلك النزاع بين إيران والاتحاد السوفيتي بشأن قيام هذا الأخير باحتلال بعض الأراضي الإيرانية عام ١٩٤٦ وقد تمت تسويته، بناء على توصية المجلس، عن طريق التفاوض.

وبخصوص ما يمكن لمجلس الأمن اتخاذه من أعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان، يتمتع المجلس أيضا باختصاصات واسعة:

فلمجلس أن يقرر ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدبير (العسكرية أو غير العسكرية) لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه.

لكن له قبل أن يتخذ هذه التوصيات أو التدابير، ومنعاً لتفاقم الموقف، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسنًا من تدابير مؤقتة، كالدعوة إلى وقف إطلاق النار أو سحب القوات المتحاربة إلى ما وراء خطوط معينة أو عقد هدنة... الخ. وتتميز هذه التدابير المؤقتة بأمرين: فهي من ناحية، لا تخل بحقوق المتنازعين أو مراكزهم وهي، من ناحية أخرى، تؤخذ في حسابان مجلس الأمن إذا لم يحسب لها أحد المتنازعين حسابه.

وتمثل التدابفر الفف يمكن لمجلس الأمن انخاذها فف فدابفر لا ففضمف اسفخدام القوفا المسلحة، وفدابفر ففضمف اسفخدام هذفا القوفا، وبالنسبة للدابفر الفف لا ففضمف اسفخدام القوفا المسلحة (مادة ٤١) ففجوز أن ففكون من بفنفا وقف الصلافا الاقفاصاءفة والمواصلافا الحفدفةة والبحرفة والجوفة والبرفدفةة والبرفقةة واللاسلكفةة ورفرها من وسائل المواصلافا وقفاف جزئفا أو كلفا وقفع العلاقافا الدبلفوماسفةة، وإذا رأى مجلس الأمن أن فوففع هذفا الفدابفر لا ففف بالرفرض أو ففبف أنه لم فف به، ففانه فمكنه أن فلفجأ إلى اسفخدام القوفا العسكرفة لإعاءة السلم والأمن الدولففن إلى نصابه، بالففام بكافة الأعمال اللازمة، بما فف ذلك المظاھرافا والحصار والعملفافا الأخرى بواسطة القوفا الجوفةة أو البحرفةة أو البرفةة الفنابعة لأعضاء الأمم الففحدة (مادة ٤٢).

المطلب الثاني

سلطات مجلس الأمن في قمع حالات تهديد السلم^(١)

وقد ورد النص على هذه السلطات في الفصل السابع في الميثاق، وهي سلطات خطيرة تمثل - على حد قول مقرر اللجنة الثالثة لمؤتمر سان فرانسيسكو - تطوراً تاريخياً عظيماً، ذلك أنها تخول مجلس الأمن حق اتخاذ تدابير قمع في حالات تهديد السلم^(٢) أو الإخلال به ووقوع العدوان، بمقتضى قرارات ملزمة، وذلك بهدف حفظ السلم أو إعادته إلى نصابه، ولا تخضع سلطات المجلس في هذا المجال إلى قيد الاختصاص الداخلي الوارد في المادة ٧/٢ من الميثاق، وتعتبر هذه السلطات أهم ما يميز نظام الأمم المتحدة بالمقارنة بنظام عصبة الأمم الذي لم يكن يمنح قرارات مجلس العصبة في هذا الشأن أية صفة إلزامية، بل كان يجعل منها مجرد توصيات، للدول المعنية أن تقبلها أو ترفضها.

ويتمتع مجلس الأمن طبقاً لنص المادة ٣٩، بسلطة كاملة في تقرير ما إذا كان ما وقع يمثل تهديداً للسلم، أو إخلالاً به أو عملاً من أعمال العدوان، وسلطة المجلس التقديرية في هذا الشأن كاملة، فهو يستطيع أن يضع ما يشاء من المعايير لتحديد أحوال تدخله، وإن كان المجلس قد جرى على عدم وضع ضوابط معينة بشأن تكييف ما يعرض عليه من وقائع، بحيث ينظر في كل حالة على حدة لتقرير ما إذا كانت تشكل تهديداً للسلم أو عدواناً، ولا تملك الدول حق الطعن في قراره.

(١) د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٣٠٣، حسن فتح الباب، المنازعات الدولية ودور الأمم المتحدة في المشكلات المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، بدون تاريخ، ص ٢٥٥.

(٢) راجع د. مفيد شهاب: "التكييف القانوني لمهمة السفير جونار يارنج"، في "دراسات في القانون الدولي"، الصادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولي، ١٩٧١، ص ٤٣ وما بعدها.

وإذا قرر مجلس الأمن أن هناك تهديداً للسلام أو عدواناً، جاز له أن يصدر كل ما يراه ملائماً من توصيات أو إجراءات قمع، وتتمثل هذه الإجراءات فيما يأتي:

أولاً: الإجراءات المؤقتة:

يملك مجلس الأمن، منعا لتفاقم الموقف، وقبل أن يصدر توصياته أو قراراته المناسبة، أن يدعو الأطراف المتنازعة إلى الأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسناً من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير بحقوق المتنازعين ومطالبهم، أو بمركزهم، وعلى مجلس الأمن أن يضع في اعتباره احتمال عدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير (مادة ٤٠).

ويتضح من ذلك أن الميثاق قد حدد سلطات مجلس الأمن بشأن هذه الإجراءات، بمجرد الدعوة إلى الأخذ بها، مع تنبيه أطراف الموقف أو النزاع إلى أن عدم خضوعهم لها سيدخل في حساب المجلس فيما يتخذه من إجراءات لاحقة، فهي دعوى ذات وزن كبير، نظراً لما قد يتبعها من إجراءات عسكرية وغيرها، إلا أنها ليست قراراً ملزماً بطبيعته.

ولا يمكن حصر صور التدابير المؤقتة، على أن الضابط الرئيسي لها هو عدم إخلالها بحقوق المتنازعين ومراكزهم، ومن أمثلتها الدعوة إلى وقف إطلاق النار، أو سحب القوات المتحاربة من بعض المناطق أو إلى خطوط معينة، أو التوصية بعقد هدنة، وكذلك الدعوة إلى عدم تجنيد رجال للخدمة العسكرية، وإلى الامتناع عن استيراد وتصدير المعدات الحربية.

ثانياً: الإجراءات غير العسكرية:

يستطيع مجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من تدابير لا يستلزم تنفيذها استخدام القوة (مادة ٤١).

وقد أورد النص بعض أمثلة لهذه الإجراءات دون حصر لها، من بينها:

وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية، وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا، وقطع العلاقات الدبلوماسية، وبمعنى آخر، فإن مجلس الأمن يملك أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية أو الاقتصادية ضد الدولة التي تهدد السلم أو قامت بالعدوان، وما يصدر عن المجلس في هذا الشأن يعد قرارا ملزما.

وقد وقع المجلس، بقرارات صادرة منه في ٢٠ نوفمبر ١٩٦٥، و١٦ ديسمبر ١٩٦٦، و٢٩ مايو ١٩٦٨، جزاءات اقتصادية ضد روديسيا الجنوبية تتضمن منع إرسال بعض المواد الأساسية لها، وتشكيل "لجنة عقوبات" لمتابعة تنفيذ هذه الإجراءات.

ثالثاً: الإجراءات العسكرية:

يملك مجلس الأمن إذا رأى أن التدابير غير العسكرية لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، أن يتخذ إجراءات ذات طابع حربي بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية التي تشكلها الأمم المتحدة في سبيل المحافظة على السلم (مادة ٤٢).

وهكذا منح الميثاق مجلس الأمن سلطة توقيع عقوبات عسكرية، ذات قوة تنفيذية ملزمة، وتعتبر هذه السلطة المستحدثة، التي لم يكن لها نظير في عهد عصبة الأمم، من أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم

الدولي منذ عام ١٩٤٥.

وتجدر الإشارة إلى أن تتابع المادتين ٤١، ٤٢ لا يفيد أن المجلس ينبغي عليه أن يلجأ أولاً إلى الإجراءات غير العسكرية، فإن لم يتحقق الهدف لجأ إلى الإجراءات العسكرية، بل إن للمجلس الحرية المطلقة في تقرير الإجراءات التي يقع عليها اختياره وفقاً لظروف كل حالة، ومن ثم فقد يلجأ إلى الإجراءات العسكرية مباشرة، دون أن تسبقها إجراءات أخرى^(١).

ومن ناحية أخرى يجب مراعاة أن اتخاذ المجلس إجراءات عسكرية ضد الدولة المعتدية، لا يتوقف على طلب أو موافقة الدولة المعتدى عليها، ذلك أن قمع العدوان أمر يتعلق بصالح الجماعة الدولية، فليس مبعثه رعاية حقوق هذه الدولة، وإنما حماية السلم والأمن الدوليين، وبناء على ذلك فإن اعتراض الدولة ضحية العدوان على مثل هذه الإجراءات لا يمكن أن يحول دون تنفيذها، وإن كان من الطبيعي من الناحية العملية أن يستنير المجلس برأي الدولة المعتدى عليها في مدى موافقة هذه الإجراءات.

وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن الوسائل اللازمة للحصول على هذه القوات واستخدامها: فالزم، من ناحية الدول الأعضاء بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن وطبقاً لاتفاقات تعقد بينهم وبينه ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين بما في ذلك حق المرور على أراضيها، وتبرم هذه الاتفاقات بناء على طلب مجلس الأمن (مادة ٤٣)، وإن كان يجدر التنويه إلى أن تطبيق ذلك لم يتم من الناحية العملية، فلم يبرم أي اتفاق استناداً إلى ذلك، وإنما يجرى العمل في مجلس

(١) راجع د. حامد سلطان "ميثاق الأمم المتحدة"، مجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٥٠، ص ١٣١، "القانون الدولي العام في وقت السلم"،

الأمن بتشكيل ما يطلق عليه اسم "قوات الطوارئ" يجرى تشكيلها من وحدات عسكرية محدودة لا يمكنها القيام بنشاط عسكري على نطاق واسع، وإنما تستخدم أساساً للتفريق بين الطرفين المتنازعين (مثال ذلك ما حدث أثناء النزاع العربي الإسرائيلي قبل عام ١٩٧٣).

على أن مجلس الأمن لم يلجأ حتى الآن إلى استخدام القوة المسلحة على النحو المنصوص عليه في الميثاق، ويرجع ذلك أساساً إلى استخدام بعض الأعضاء الدائمين لحق الفيتو أو الاعتراض، وإنما لجأ أحياناً إلى استخدام بعض الإجراءات العسكرية ذات الطبيعة المختلفة: كاستخدامه للقوة المسلحة في كوريا عام ١٩٥٠ لإجبار قوات كوريا الشمالية على الانسحاب من كوريا الجنوبية، وكذلك استخدامه للقوة المسلحة في عملية الأمم المتحدة في الكونغو عام ١٩٦١ لمساعدة الحكومة المركزية ضد التدخل الأجنبي، الذي تشكل أساساً من بعض القوات البلجيكية وبعض المرتزقة الأجانب، وأنشأ المجلس أيضاً العديد من اللجان التي تتسم أساساً بأنها ذات صبغة عسكرية (كلجنة مراقبة الهدنة في فلسطين عام ١٩٤٨، ولجنة المراقبين العسكريين في كشمير عام ١٩٤٩، وقوة حفظ السلام في قبرص عام ١٩٦٤... الخ).

ثالثاً: لا تضير سلطات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين بحقوق الدول سواء من الناحية الاقتصادية أو بالنسبة لاستخدامهم لحق الدفاع الشرعي.

فمن ناحية، إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع فإن لكل دولة أخرى (سواء كانت من أعضاء الأمم المتحدة أو لا) تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير أن تتذكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشاكل (مادة ٥٠)، وقد قررت محكمة العدل الدولية أن تطبيق ذلك من الممكن أن يشكل نفقات للمنظمة تتحملها الدول الأعضاء عن طريق مساهمات إجبارية بقولها: "وعلى ما

يبدو إذن فإن مجلس الأمن يستطيع، في مثل هذه الحالة، أن يقرر أن الدولة التي تواجه نفقات ضخمة يكون لها الحق في مساعدة مالية، وتمثل هذه المساعدة المالية بوضوح، إذا تحملتها المنظمة، جزء من نفقات المنظمة^(١)، الأمر الذي يعني أن هذه النفقات يتم تغطيتها بمساهمات إجبارية للدول الأعضاء طبقاً للمعايير والأنصبة التي تحددها الجمعية العامة (مادة ١٧/٢)، إلا أن سكرتارية الأمم المتحدة ترى أنه إذا كان ذلك جائزاً من الناحية القانونية فإنه من الناحية العملية غير محتمل التطبيق، لأنه سيشكل في هذا الصدد سابقة، فضلاً عن النفقات الإجبارية التي ستترتب عليه، ولذلك فإن تمويل هذه المساعدة سيتك للمساهمات الاختيارية للدول لأعضاء^(٢).

وإذا رجعنا إلى ما يجري عليه العمل في مجلس الأمن فأننا سنجد أن أسلوب المساعدة الاختيارية هو السائد أو الغالب: وهكذا فقد طلب المجلس مساعدة لزامياً بسبب العقوبات الموقعة ضد روديسيا يتم تمويلها بمساهمات اختيارية (قرار ٢٥٣ لعام ١٩٦٧، قرار ٢٧٧ لعام ١٩٧٠)، كذلك فقد طلب المجلس (قرار ٣٨٦ لعام ١٩٧٦) مساعدة مالية لموزمبيق نتيجة لما تواجهه من صعوبات أيضاً بسبب العقوبات الموجهة ضد روديسيا، تتم على أساس اختياري، وهذه السوابق تدل على أن مجلس الأمن يتحاشى اللجوء إلى نظام المساهمات الإجبارية كمصدر للمساعدة المالية التي تمنح بالتطبيق للمادة ٥٠ من الميثاق.

ومن ناحية أخرى، إذا كان مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الرئيسي في حفظ السلم والأمن الدوليين، فإن ميثاق الأمم المتحدة قد نص (مادة ٥١) على أنه ليس فيه ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي

(١) مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية، ١٩٦٢، ص ١٦٧.

(٢) انظر: 213- UNAJ, 1976, P. 212.

للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على إحدى الدول الأعضاء، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين، وتبلغ التدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس (أو حق الدفاع الشرعي) إلى المجلس فوراً، وهي لا تؤثر بأي حال على مسؤوليات المجلس المستمدة من الميثاق في أن يتخذ في أي وقت ما هو ضروري لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه.

كيفية عرض المنازعات الدولية على المجلس:

المنازعات الدولية التي يختص مجلس الأمن بتسويتها بالطرق السلمية بمقتضى الفصل السادس من الميثاق هي تلك المنازعات أو المواقف التي يكون من شأن استمرارها تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر أو نشوء احتكاك دولي.

ولا يتدخل مجلس الأمن في المنازعات التي لا تتوفر فيها هذه الشروط إلا إذا اتفق أطراف النزاع على رفعها إليه.

ويمكن عرض حالات اختصاص مجلس الأمن بنظر المنازعات الدولية وفقاً للقواعد التالية:

١- إذا طلب جميع الأطراف في نزاع دولي من المجلس أن يقدم توصياته بقصد حل النزاع حلاً سلمياً (م)

٣٨) فلا يشترط أن يكون من شأن هذا النزاع تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر، فسند اختصاص

المجلس ناتج عن اتفاق جميع المتنازعين على رفع النزاع إليه.

٢- لكل دولة من أعضاء الأمم المتحدة أن تنبه المجلس إلى أي نزاع أو موقف يكون من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين، والرخصة ذاتها مخرولة لكل دولة ليست عضواً في الأمم المتحدة بخصوص أي نزاع تكون طرفاً فيه، شريطة أن تقبل مقدماً- في خصوص هذا النزاع- التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق (م ٣٥).

٣- إذا أخفقت الدول المتنازعة في الوصول إلى حل بالوسائل السلمية وكان من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر، وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (م ٢٧) من الميثاق.

٤- للأمم العام للأمم المتحدة (م ٩٩) وللجمعية العامة (م ١١)- كل من جانبه- تنبيه المجلس إلى أية مسألة قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين.

٥- لمجلس الأمن أن يتدخل لفحص أي نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي، أو يثير نزاعاً ليقرر مدى تعريض هذا النزاع أو الموقف مسألة السلم والأمن الدوليين للخطر (م ٣٤) من الميثاق.

المطلب الثالث

الأساس القانوني لدور مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

الفرع الأول

ميثاق الأمم المتحدة كأساس قانوني لدور مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن

الدوليين

نظراً لطبيعة المهام الملقاة على عاتق مجلس الأمن في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين، فإن ما

يصدر عنه في هذا الإطار من أعمال قانونية (قرارات - توصيات) تلعب دوراً مهماً في الحياة الدولية، ومن هنا تأتي أهمية التساؤل عما إذا كان للمجلس أن يصدر ما يشاء من القرارات دون قيد أو شرط، أم أن هناك قيوداً يجب عليه أن يراعيها، وإلا كانت هذه القرارات مدموغة بعدم الشرعية؟

الإجابة على هذا التساؤل تقتضى تناول الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة، وكيفية تفسير نصوصه، ثم تناول الشروط الموضوعية والشكلية لصحة قرارات المجلس.

أولاً: الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة:

من المسلم به أن أية منظمة دولية، لا تنشأ إلا بموجب معاهدة دولية، وهذه المعاهدة تتمتع بملامح خاصة تجعلها تختلف عن غيرها من المعاهدات الأخرى، فهي من ناحية، تتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم النشاط الداخلي للمنظمة، ومن ناحية أخرى تتضمن القواعد التي تحكم النشاط الخارجي للمنظمة مع الدول والمنظمات الأخرى (سواء كانت وسيلتها في ذلك ذات طبيعة اتفاقية كالمعاهدات مثلاً، أم لها طبيعة التصرف الصادر من جانب واحد كقرار صادر عنها)، ومن هنا ثار التساؤل حول الطبيعة القانونية للمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، هل هي من قبيل المعاهدات أم من قبيل الدساتير^(١).

هناك شبه إجماع بين فقهاء القانون الدولي، حول اعتبار الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية، بمثابة دساتير لها تحدد مبادئها التي تلتزم بها وتنطلق منها لتحقيق أهدافها، وتحدد أجهزتها، وكيفية أدائها لمهامها، كما

(١) د. محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، منشأة المعارف الإسكندرية،

تبين علاقات هذه الأجهزة المتبادلة^(١)، بل ذهب بعضهم إلى حد القول بأن العنصر الوحيد الذي يحدد الطبيعة القانونية للمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، هو طبيعتها الدستورية^(٢).

ويعتبر ميثاق الأمم المتحدة^(٣) عملاً قانونياً ذا طبيعة مزدوجة (شأنه شأن الدساتير المنشئة لمنظمات دولية)، فهو معاهدة دولية، وله طبيعة دستورية، وتبرز الصفة الأولى من كونه عملاً رضائياً، فلا يقع على عاتق الدولة التزام بالانضمام إليه أو التوقيع عليه، وإنما تفعل ذلك بمحض إرادتها، كما يتم التصديق عليه وتفسيره وتطبيقه بواسطة الأجهزة المختصة، بينما تبرز الصفة الدستورية للميثاق من كونه هو الذي ينشئ المنظمة وأجهزتها ويوزع الاختصاصات فيما بينها، وهو بمثابة القانون الأعلى للمنظمة، الذي تمتثل لحكمه ولا تملك الخروج عليه في كل القواعد والأعمال القانونية الأخرى المتفرعة عنه^(٤).

ويرى جانب من الفقه أن المنظمات الدولية تتمتع بالقدرة على تطوير اختصاصاتها، وتطوير نظامها القانوني، مما يتيح لها دوراً في عملية تفسير وتطبيق وتعديل المعاهدة المنشئة لها، استجابة لما يكشف عنه الواقع العملي من حاجات، ممارسة في ذلك ما اصطاح على تسميته بالقدرة على التنظيم والتسيير الذاتي، وذلك في الحدود التي تستوعبها إرادة الدول الأطراف في المعاهدة، ومن ثم يظل لمبدأ سلطان إرادة الدول

(١) د. حسام هندواوي، حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالمي الجديد، بدون دار نشر ط ١٩٩٤، ص ١٣٠، د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٤٣.

(٢) أنظر:

Cahier, P. Le droit interne des Organization Internationals a la lumiere de la jurisprudence de la cour, Paris Cours I.H.E.T 1964-1965 p. 577.

(3) Macdonald (R.ST.J.) The United Nations Structure and Process of International law, Macdonald and Johnstone, ed Lahaye, Martinus Nijhoff, 1983, p. 889-912.

(٤) د. أحمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص ٩، ١٠.

دور حاسم فيما يتعلق بالمعاهدة المنشئة للمنظمة^(١).

أثر الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة:

يترتب على الطبيعة الدستورية لمواثيق المنظمات الدولية، الاعتراف لها بنوع من السمو أو العلو بالنسبة للأعمال القانونية التي تصدرها وهو ما يفسر بالرغبة في المحافظة على وحدة وتناسق النظام القانوني الذي تسعى هذه الدول لتشييده، وعلى ذلك فإن ميثاق الأمم المتحدة يعتبر له ذات العلو والسمو تجاه ما تصدره أجهزة الأمم المتحدة من أعمال قانونية قرارات - توصيات... الخ"

فلا يستطيع مجلس الأمن -مثلاً- أن يصدر من الأعمال القانونية ما يخالف الأحكام الواردة بالميثاق، وإلا وقع ما يصدر عنه باطلاً، كما أن الطبيعة الدستورية للميثاق تجعل قواعده تسرى ليس فقط في حق الدول الأعضاء، ولكن أيضاً في حق الدول غير الأعضاء، ذلك أن الميثاق يضع تنظيماً عاماً للمجتمع الدولي^(٢).

ثانياً: تفسير ميثاق المنظمة^(٣):

يأتي الاتفاق المنشئ للمنظمة الدولية ترجمة لإرادات الدول الموقعة عليه، وقد يحدث أن تختلف تلك الدول حول تفسير وتطبيق بعض النصوص الواردة فيه سيما وأن هذا الاتفاق لا يتولى تفصيل كل صغيرة

(١) د. محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٧٧.

(٢) د. مصطفى سيد عبد الرحمن، قرارات مجلس الأمن في مواجهة العدوان العراقي على الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٧٠.

(3) Siman "D.", L' interpretation Judicaire de troites d'organisations Internationals, Paris, Pedone, 1981, p. 176-182.

وكبيرة في شأن اختصاصاته فيصبح من اللازم الوصول إلى طريقة مقبولة بخصوص التفسير، بما يرضى الدول الأعضاء من ناحية، ولا يؤدي إلى شل حركة المنظمة ويجعلها عاجزة عن القيام بوظائفها تحت ضغط التشكيلات وغموض النص من ناحية أخرى^(١).

ولقد جرى العمل على وجود أسلوبين في تفسير موثيق المنظمات الدولية، التفسير الضيق والتفسير الموسع.

١- التفسير الضيق:

مؤدى هذا الأسلوب التعويل على إرادة الدول التي ساهمت في إعداد الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية، ويمثل الرجوع للأعمال التحضيرية لنصوص تلك الوثيقة الوسيلة المناسبة للتعرف على المحتوى الحقيقي لهذه النصوص^(٢)، ويهدف هذا الأسلوب إلى الحد من سلطة أجهزة المنظمة الدولية، وتفادى إساءة استعمال السلطة من جانبها مع المحافظة على سيادة الدول الأعضاء بالمنظمة، وبالتالي التوسع في الحالات التي يمكن فيها التقرير بعدم شرعية القرارات الصادرة عن المنظمة^(٣).

وهذا الأسلوب للتفسير يعيبه أنه يؤدي إلى نوع من جمود في القواعد القانونية، وعدم مرونة يقعدها عن مواجهة تطورات الحياة الدولية، والمتغيرات والمستجدات التي تحدث فيها من ناحية^(٤)، ويفقدها من ناحية

(١) د. علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٤ - ١٩٩٥، ص ١٢٩٢-١٣١٧، د. عبد العزيز محيّر، قانون المنظمات الدولية، النظرية العامة، الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة، ١٩٩٤، ص ٨٩-٩٥.

(٢) د. حسام هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٣) د. علي إبراهيم، قانون المنظمات الدولية، النظرية العامة، الأمم المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١١٥-١١٦.

(٤) د. علي إبراهيم، قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ١١٦.

أخرى القدرة الذاتية على تفسير وثائقها المنشئة بما يتفق والظروف التي تجتازها وكان من العسير التنبؤ بها سلفاً^(١).

٢- التفسير الموسع:

هذا الأسلوب تقوم به أجهزة المنظمة دون تقييد أو ارتباط بإرادة الأطراف، إلا في حدود معينة، وهو أسلوب يعطي قدراً كبيراً من الاهتمام لكيفية ممارسة الأجهزة لاختصاصاتها المختلفة عند مواجهتها للمشاكل الجديدة تحقيقاً للأهداف التي تسعى إليها.

ويهدف هذا التفسير إلى توسيع سلطات واختصاصات المنظمة، وهو تفسير له ما يبرره في ظل التطورات الهائلة التي تعيشها الحياة الدولية، ولذلك كان من الضروري تفسير موثيق المنظمات الدولية، بطريقة مغايرة لما كان عليه الحال في ظل القانون الدولي التقليدي، حيث كانت الحياة بطيئة الوقع ثقيلة الحركة، لذا فإن قرارات المنظمة في ظل هذا التفسير، لا توصم بإساءة استعمال السلطة ولا تعد باطلة، لأن العبرة بالجوهر والموضوع، وإلا تحولت المنظمة لجهاز عقيم غير قادر على مجاراة ظروف العصر والتطورات المتلاحقة^(٢).

وهذا الأسلوب تراه مسطوراً في أحكام القضاء الدولي، فلقد استندت محكمة العدل الدولية في تفسير

(١) د. حسام هندواوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٢) د. علي إبراهيم، قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ١١٧.

ميثاق الأمم المتحدة في الحالات التي تصدت لها إلى نظرية "الاختصاصات الضمنية"^(١) للأخذ بالأسلوب بالموسع، وبمقتضى هذه النظرية يكون للجهاز القائم على إدارة لمنظمة ممارسة ما نص عليه دستورها من سلطات، وما تفترضه نصوص ذلك الدستور من سلطات تبعية وضمنية^(٢)، وبمعنى آخر فإنه في إطار هذه النظرية يتعين تفسير موثيق المنظمات الدولية بالطريقة التي تخولها التمتع ليس فقط بالاختصاصات المقررة لها صراحة، وإنما أيضاً بكافة الاختصاصات الضمنية التي وإن لم يرد النص عليها صراحة في ميثاق المنظمة إلا أنها تعد ضرورية لممارسة المنظمة لنشاطها وتحقيق أهدافها، وعدم تقاعسها عن مواكبة ركب التطوير والتغيير الذي يحدث في مجال العلاقات الدولية^(٣).

وفي عبارة أخرى فإنها اختصاصات وإن لم يكن منصوباً عليها صراحة، إلا أنها اختصاصات تقتضيها بالضرورة وحكم اللازم طبيعة عمل المنظمة بغرض تحقيق أهدافها. ففي رأيها الافتائي الصادر في إبريل ١٩٤٩ - بناء على طلب الجمعية العامة - بشأن تعويض الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة أثناء خدمتهم، خلصت المحكمة - رغم أنها كانت أمام وضع لم يتعرض له الميثاق - إلى أن أعضاء الأمم المتحدة - بما أقروا من حقوق وواجبات - قد خولها الاختصاص اللازم لإعمال وظائفها بطريقة فعالة، وأنه يجب الاعتراف للأمم المتحدة بالسلطة اللازمة لكي تؤدي واجبها ولو لم يكن منصوباً عليها صراحة، وقررت أنه يجب طبقاً لقواعد القانون الدولي الاعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص عليها صراحة في الميثاق

(١) د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٨٧، وما بعدها، د. عبد العزيز العزیز سرحان التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢ - ١٩٧٣، ص ١٢٦، بعدها، د. عبد العزيز محييمر عبد الهادي، قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٩٣، وما بعدها.

(٢) د. الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، ط ٣، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٧، ص ٢٨٢.

(٣) د. حسام هندراوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ١٤٧.

متى كانت ضرورية لها من أجل ممارسة وظائفها^(١).

إلى ذلك، أعطت المحكمة اختصاصاً جديداً للجمعية العامة لم يرد به نص في الميثاق، وذلك في رأيها الافتائي الخاص بوضع إقليم جنوب غرب أفريقيا (ناميبيا حالياً) عندما انتهت عن طريق فكرة الاختصاص الضمني إلى أن الجمعية العامة لها حق الإشراف على إقليم ناميبيا طبقاً لنص المادة (١٠) من الميثاق، والذي يعطيها الحق في مناقشة جميع المسائل أو القضايا التي تدخل في نطاق الميثاق، وتصدر توصياتها بشأنها إلى أعضاء الأمم المتحدة، وهذا التفسير وإن كان قد أعطي للجمعية العامة اختصاصاً لم يرد به نص في الميثاق، إلا أن أهداف ومبادئ الأمم المتحدة تجعل من الضروري إسناد هذا الاختصاص إليها لأنه مستفاد من طبيعة عمل المنظمة الذي يجب ألا يكافئ الاستعمال، ويساعد الدول الصغيرة على الحصول على استقلالها والسيادة على ثرواتها^(٢).

ثالثاً: مناط شرعية قرارات مجلس الأمن:

أوضحنا فيما تقدم أن أعضاء الأمم المتحدة يعهدون لمجلس الأمن - طبقاً للميثاق - بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين (م ١/٢٤)، وأن المجلس في أدائه لهذه الواجبات يعمل وفقاً لمقاصد ومبادئ الأمم المتحدة (م ٢/٢٤)، وهذا لا يعني أن يكون التزام المجلس - وهو يمارس اختصاصاته في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين - قاصراً على مراعاة ما تعلق من نصوص الميثاق بمبادئ وأهداف الأمم

(١) انظر: I. C. J. Rep, 1949, pp. 182-183، وانظر: د. علي إبراهيم، قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ١٠٩، د.

إبراهيم العناني، القانون الدولي العام، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٢٥ وما بعدها.

(٢) راجع مجموع أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية ١٩٥٠، ص ١٣٦، د. علي إبراهيم، قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ١١٠ -

المتحدة، وإنما يمتد هذا الالتزام ليطول سائر نصوص الميثاق بصرف النظر عما تقضى به من أحكام.

ومن هنا فإننا نقصد بمناط شرعية قرارات مجلس الأمن بيان الأساس القانوني الذي تنطلق منه هذه القرارات وتستند إليه، بحيث يجب أن تأتي متفقة ونصوص ميثاق الأمم المتحدة، وداخله في إطار الاختصاصات الممنوحة لمجلس الأمن صراحة أو ضمناً ورامية إلى تحقيق الأهداف التي يسعى إليها المجلس.

تضمن الفصل الأول من الميثاق الأمم المتحدة تحت عنوان "مقاصد الهيئة ومبادئها" نصين: نص المادة الأولى المتعلقة بمقاصد الهيئة، ونص المادة الثانية إلحاق بالمبادئ التي تعمل الأمم المتحدة على هديها، بيد أن ذلك لا يعني أن كافة المقاصد والمبادئ التي يتم ممارسة النشاط من خلالها محصورة في هذا الموضوع وحده، فقد جرى ذكرها في العديد من نصوص الميثاق، وقد رأى جانب من الفقه أن "تعيين مبادئ الأمم المتحدة التي يلتزم العمل بها من جانب أعضاء الهيئة وفروعها ليس مرجعه فقط النصوص التي ذكرت بعض هذه المبادئ موصولة بحفظ السلم والأمن الدوليين، على نحو جعلها مقصورة عليها، أو النصوص التي ذكرت المبادئ موصولة بجميع مقاصده، لأن الاختصار على النصوص المذكورة، يخضع المبادئ اللازمة لصيانة السلم والأمن الدوليين إلى تقييد وتحديد جامدين، في حين أن تحقيق هذا الهدف، والعمل في سبيله، يقتضى من المبادئ والتدابير ما لا يدخل تحت هذا التحديد، فمبادئ الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين كما تبدى من نص الديباجة وبقية نصوص الميثاق لا تقتصر على إقامة السلام بصورته الظاهرة، أو بإطاره الشكلي، وذلك بتجنب الحروب وتجنب استخدام العنف الدولي وحسب، بل تتجاوز ذلك إلى ما هو أبعد مدى وأعمق أثراً، فهذه المبادئ ترمى إلى معالجة العلل والأسباب التي تؤدي إلى هذه الأحوال، وما يشبهها من مواقف الاضطراب الدولي لإزالتها ومواجهة آثارها لإقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار سماها الميثاق

بالأمن الدولي^(١).

وتبدو شرعية قرارات مجلس الأمن بالنظر إلى مراعاتها الاعتبارات التالية:

١-مراعاة أهداف الأمم المتحدة^(٢):

إن ما تقرره المادة الأولى من الميثاق يكشف عن عدة معان أبرزها ما يلي:

أ- الأمم المتحدة منظمة ذات أهداف أساسية أهمها: حفظ السلام والأمن الدولي، وتنمية العلاقات

الودية بين الأمم، وتحقيق التعاون الدولي لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية،

وجعل الهيئة مركزاً لتنسيق أعمال الدول، وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة.

ب- أن الهدف الأساسي للأمم المتحدة هو حفظ السلم والأمن الدوليين، وهو الهدف الذي بدونه

يتعذر تحقيق الأهداف الأخرى للمنظمة، ويكشف السياق التاريخي الذي نشأت فيه الأمم المتحدة

عن أهمية هذا الهدف، وعادة ما تلجأ الدول لحفظ السلم والأمن الدوليين إلى طريقتين:

الأولى: فكرة الأمن الجماعي باتخاذ التدابير الفعالة المشتركة لاستتصال الأسباب التي تؤدي إلى تهديد

السلم، والعمل على قمع أعمال العدوان، وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وبمقتضى فكرة

الأمن الجماعي تساهم كل دولة في حفظ السلم والأمن الدوليين، لا لأن ذلك يحقق لها مصلحة

خاصة ومباشرة وحالة عندما تكون طرفاً في النزاع، وإنما باعتبار ما يؤدي إليه ذلك من الحفاظ

(١) د. حسن الجلبي، مبادئ الأمم المتحدة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، (١٩٧٠) ص ٣٥-٣٦، ويمكن الرجوع في عرض

مجمّل الفصول ومواد الميثاق إلى د. علي إبراهيم قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ١٩٧-٢٠٣.

(٢) د. أحمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص ١٢.

على نظام معين لا يمكن تحقيقه إلا بصيغة جماعية ومشتركة.

الثانية: اللجوء إلى الطرق السلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية ولتسويتها.

ج- إذا كان حفظ السلم والأمن الدوليين هو الهدف الرئيسي للأمم المتحدة، فإن تحقيقه لا يتم إلا في

عالم عادل، ومن ثم يتعين توفير المناخ الملائم والبيئة المواتية للمساعدة على توفير الهدف السامي

عن طريق: تنمية العلاقات الودية بين الدول، واحترام حقها في تقرير مصيرها، والتسوية في الحقوق

بينها، والعمل على تحقيق نوع من التعاون الدولي لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية

والإنسانية، مع احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ولتحقيق كل ذلك كان من الطبيعي

جعل المنظمة مركزاً لتنسيق كافة الطاقات الموجهة نحو إدراكها^(١).

٢- الحفاظ على مبادئ الأمم المتحدة:

إذا كان ما سبق إيجازاً لمقاصد الهيئة فإن هناك عدداً من المبادئ التي تنطلق منها الهيئة لتحقيق تلك

المقاصد والأهداف، يمكن تقسيمها في إطار نص المادة الثانية من الميثاق إلى ثلاث طوائف:

الأولى: مبادئ تلزم بها المنظمة ككائن قانوني وتضم:

١ - مبدأ المساواة في السيادة.

(١) د. أحمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص ١٣، وما بعدها.

٢- مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية (المجال المحفوظ للدول أو الاختصاص الوطني أو الاختصاص المانع)، ويرد على هذا المبدأ استثناء هام مقتضاه أنه يجب ألا يخل بتدابير القمع الواردة بالفصل السابع من الميثاق.

الثانية: مبادئ تسرى في حق الدول الأعضاء وتضم:

- ١- مبدأ حسن النية في الوفاء بالتزامات الدولية.
- ٢- مبدأ حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية.
- ٣- مبدأ عدم استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية، وترد عليه بعض الاستثناءات التي تعتبر تأكيداً للمبدأ نفسه أكثر من كونها خروجاً عليه وهي:

ج- حالة استخدام القوة بواسطة الأجهزة المختصة بالأمم المتحدة (مجلس الأمن)

وثمة علاقة وثيقة بين التدابير الجماعية التي تتخذها الأمم المتحدة، ووجوب توافقها مع مبادئ العدل والقانون الدولي^(١)، وإلا صدرت مجردة من كل شرعية، ويثور التساؤل بهذه المناسبة عن المقصود بهذه المبادئ وتلك القواعد؟ ونحن نتفق مع رأى البعض بأن مبادئ العدل والقانون الدولي هي ذاتها قواعد القانون الدولي العام، والتي تجد مصادرها الرئيسية في الاتفاقات الدولية والعرف الدولي والمبادئ العامة للقانون، وذلك انطلاقاً من نص (م ٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية^(٢). فقد قررت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في ٢١ يونيو ١٩٧١ أن للجمعية العامة الحق في تطبيق قواعد

(١) د. محمد مجدوب، محاضرات في المنظمات الدولية الإقليمية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٨٣، ص ١٠٣.

(٢) د. حسام هندراوي، حدود وسلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ١٣٧.

القانون الدولي، التي تجسدها اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات والتي تتعلق بإنهاء العلاقة التعاقدية نتيجة لانتهاك المعاهدة^(١).

وفي هذا الإطار - أيضاً - سبق وأن أصدرت الجمعية العامة قرارها ٢١٤٥ لسنة ١٩٦٦ بوضع نهاية لانتداب جنوب أفريقيا على إقليم جنوب غرب أفريقيا بدعوة تقاعس هذه الدولة عن الوفاء بالتزاماتها المنبثقة عن الميثاق، وقد استندت الجمعية العامة في قرارها ليس فقط على نصوص الميثاق، وإنما إلى ما أشارت إليه هذه النصوص من قواعد لم ينص عليها الميثاق (وإنما خارجه عنه) وهي قواعد القانون الدولي التي جسدها (م ٦٠) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وهذه القواعد تشكل مع نصوص الميثاق الأساس القانوني لشرعية تلك القرارات^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة التعارض بين نصوص الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية، وأية قواعد قانونية أخرى تشكل مع هذه النصوص الأساس القانوني لشرعية القرارات الصادرة عن أجهزة المنظمة الدولية، فإنه يتعين الاعتراف بالأولوية في الاتباع لنصوص هذه الوثيقة، باعتبارها الوثيقة الدستورية للمنظمة، وهو ما عبرت عنه محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في ٧ يونيو ١٩٥٥ أثناء نظر موضوع إجراءات التصويت المطبقة على المسائل المتعلقة بالقرارات أو الشكاوى الخاصة بإقليم جنوب غرب أفريقيا^(٣).

(١) I. C. J. Rep, 1971, p. 47.

(٢) د. حسام هندراوي، حدود سلطات الأمن، مرجع سابق، ص ١٣٩ - ١٤٠.

(٣) د. حسام هندراوي، حدود سلطات الأمن، مرجع سابق، ص ٤٢.

٣- أن يرمى القرار إلى تحقيق أهداف المجلس:

إذا كانت نظرية الاختصاصات الضمنية من أهم إسهامات محكمة العدل الدولية في إرساء قانون المنظمات الدولية، فإن المحكمة ذاتها قد أقامت علاقة وثيقة بين القرارات التي تصدرها المنظمة الدولية، وبين أهداف تلك المنظمة، منظوراً إليها، من خلال نظرية الاختصاصات الضمنية، وقد قررت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في عام ١٩٦٢ بشأن نفقات الأمم المتحدة أنه إذا تم إجراء الإنفاق لتحقيق هدف لا يندرج في إطار أهداف الأمم المتحدة، فإن هذا الاتفاق لا يمكن اعتباره إنفاقاً للمنظمة الدولية. وفي موضع آخر قالت بأنه إذا اتخذت المنظمة إجراءات لتحقيق الأهداف المعلنة فإنه يفترض عندئذ أن هذه الإجراءات لا تتجاوز سلطات المنظمة^(١).

فإذا كانت المادة (١/٢٤) من الميثاق قد عهدت إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين، فإن على المجلس الأمن توخي تحقيق هذا الهدف فيما يصدره من قرارات حتى يمكن نعتها بوصف الشرعية، أما إذا استهدف المجلس من وراء إصدار قراراته تحقيق أهداف أخرى غير المحافظة على السلم والأمن الدوليين، فإنه يمكن وصف القرار بعدم الشرعية^(٢).

٤- أن تخضع عملية تنفيذ القرار لرقابة وإشراف المجلس:

وطبقاً لخضوع عملية تنفيذ قرارات مجلس الأمن، المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، لرقابته وإشرافه،

(١) I.C. J. Rep, 1962, p. 1-8. د. محمد السعيد الدقائق، د. مصطفى سلامة، التنظيم الدولي، الجزء الأول، الأشخاص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٧ ص ٤١١، د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، ط ١٠، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٥٣.

(٢) د. حسام هندراوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ١٤٩ - ١٥٠.

وضع ميثاق الأمم المتحدة إطاراً محدداً، يحول دون انحراف القوات التي تقوم بأعباء التنفيذ عن أهداف الأمم المتحدة، وتحلي مجلس الأمن لدولة أو أكثر من الدول المشاركة في تلك العمليات، يفتح الباب أمام انحراف الدولة بتلك العمليات عن الأهداف المحددة لها.

فالمادة (٤٣) من الميثاق تنص على أنه: يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن وبناء على طلبه، وطبقاً لاتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية، ومن ذلك حق المرور، وتحدد هذه الاتفاقات عدد القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها ونوع التسهيلات والمساعدات التي تقوم بها.

ونظراً لما يمكن أن يستغرقه إعداد تلك الاتفاقات من وقت طويل، أورد الميثاق حكماً انتقالياً يتمكن المجلس بموجبه من تنفيذ الإجراءات القمعية التي قد يعهد بها لهذه القوات، فنص على أنه: إلى أن تصير الاتفاقات الخاصة المنصوص عليها في المادة الثالثة والأربعين معمولاً بها على الوجه الذي يرى معه أنه أصبح يستطيع البدء في احتمال مسؤولياته وفقاً للمادة الثانية والأربعين، تتشاور الدول التي اشتركت في تصريح الدول الأربع الموقع في موسكو في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ هي وفرنسا وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من ذلك التصريح، كما تتشاور الدول الخمس مع أعضاء الأمم المتحدة الآخرين، كلما اقتضى الأمر ذلك للقيام نيابة عن الهيئة بالأعمال المشتركة التي قد تلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين".

ومن ناحية أخرى، فإن المادة (٥٣) من الميثاق تسمح لمجلس الأمن باستخدام التنظيمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائماً، بشرط أن يكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه، وهو ما يعني أنه لا يجوز لهذه التنظيمات والوكالات القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس.

ونظراً لعوامل التفكك والخلاف في الرأي التي كانت تسود المجتمع الدولي - خلال فترة الحرب الباردة - بشأن المنازعات والخلافات الدولية، فإن أياً من الاتفاقات المشار إليها في المادة (٤٣) لم يتم إبرامه (وحتى الآن) الأمر الذي أدى إلى حرمان الأمم المتحدة من إحدى الوسائل المهمة إقرار السلم والأمن الدوليين، وعلى أية حال فإن المجلس قد استعاض عن ذلك بآليات مختلفة كتشكيل قوات الطوارئ الدولية وقوات حفظ السلام^(١).

وهذه القوات بالرغم من أنها لا تعد تطبيقاً لإجراءات القمعية التي نصت عليها المادة (٤٢) من الميثاق، إلا أن ذلك لا يمنع من وجوب قيامها بتنفيذ مهامها تحت رقابة وإشراف مجلس الأمن ضماناً لعدم انحرافها عن الأهداف المبتغاة.

وفيما عدا ما نصت عليه المادة (٢٩) التي يستطيع مجلس الأمن بموجبها تفويض بعض اختصاصاته للأفرع والأجهزة الثانوية، والمادة (٩٨) من الميثاق التي يفوض فيها الأمين العام (التي تتعلق بالإشراف على القوات المضطلة بتنفيذ التدابير القمعية أو عمليات حفظ السلام) فليس للمجلس أن يفوض دولة أو أكثر للقيام نيابة عنه بالإشراف والرقابة على هذه القوات، لضمان عدم انحرافها عن الأهداف التي يحددها لها المجلس^(٢).

(١) د. حسام هندراوي، حدود سلطات مجلس الأمن، مرجع سابق، ص ١٦٢.

(٢) نفس الموضوع.

الفرع الثاني

العرف الدولي كأساس قانوني لدور مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

نقصد بدراسة العرف في هذا المقام، بيان دور الأمم المتحدة كمنظمة دولية في تكوين القاعدة العرفية، وبمعنى آخر، دور المنظمة في عملية التكوين الموجهة للقاعدة العرفية"، وهكذا فإن المقصود بالعرف هنا هو عرف المنظمة الدولية ذاتها، أي مجموعة القواعد غير المكتوبة التي يتواتر العمل بها داخل إطار المنظمة على وجه الإلزام^(١).

وبذهى أن مسألة إسهام القرارات الصادرة عن المنظمة في تكوين القاعدة العرفية، لا تثور في الحالة التي تستمد فيها هذه القرارات أساسها القانوني من المعاهدة المنشئة (الميثاق)، فالقاعدة القانونية التي ترسيها تلك القرارات إنما تستمد عندئذ قوتها الملزمة من نصوص الميثاق مباشرة، بالنظر إلى أن إرساءها جاء تطبيقاً لهذه النصوص بصفة مباشرة، ومن ثم لا يكون ثمة محل لبحت مسألة مدى قدرة هذه القرارات في تكوين القاعدة العرفية، إن هذا التساؤل يثور حينما لا يكون للقاعدة التي يتضمنها القرار سند سوى ما يجرى عليه العمل من احترام لحكمها، ففي هذه الحالة نكون بصدد قاعدة قانونية غير مكتوبة، لا هي وردت في الميثاق، ولا تستمد قوتها الملزمة من أحكامه باعتبارها تطبيقاً له^(٢).

(١) د. محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، منشأة المعارف الإسكندرية،

١٩٧٤، ص ٢٩٩-٣٥٠.

(٢) د. محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٥.

وفي ضوء ما سبق، نبرز بإيجاز الشروط الواجب توافرها في قرارات المنظمات الدولية التي تؤدي إلى تكوين القاعدة العرفية الدولية وهي:

أولاً: أن تتضمن صياغة القرار قواعد للسلوك تخاطب مجموعة أعضاء المنظمة، قواعد صالحة لأن تتحول إلى قاعدة قانونية عند توافر العناصر المكونة للقاعدة العرفية، ويخرج عن ذلك الإطار ما كان منها ذا خطاب فردي، أو كان صادراً بشأن مراكز واقعة فردية، معنى ذلك أنه يتعين أن يكون القرار متصفاً بعمومية خطابه وذا مضمون محدد^(١).

ثانياً: أن يصدر القرار بالأغلبية المطلوبة، وأن يأتي ممثلاً لمعظم الاتجاهات السياسية بالمنظمة: فتوصيات الجمعية العامة التي تصدر بالإجماع أو الأغلبية المطلوبة، (والتي تضم أصوات الكتلتين الشرقية والغربية) تنشئ قواعد ومبادئ قانونية دولية، وتعتبر هذه التوصيات مرحلة حاسمة في نشوء العرف الدولي إذا توافرت لها أركانها^(٢). وهو ما عبر عنه "جير" بأن يكون القرار الصادر عن المنظمة معبراً عن إرادة عامة وحقيقية^(٣).

ثالثاً: أن يتأكد تنفيذ القرار عملياً: فإذا كان القرار متضمناً خطاباً معيناً إلى الدول الأعضاء، فإن تطبيقه من الناحية العملية، يكون من جانب المخاطبين به، أما إذا كان غير متضمناً خطاباً معيناً

(١) د. محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٠ وما بعدها.

(٢) د. عبد العزيز سرحان، النظام الدولي الجديد والشرعية الدولية وأثره على العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣١٤ وما بعدها.

(٣) د. محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

إلى الدول الأعضاء، فإن تأكيده عملياً يكون بتكرار صدوره في الظروف المماثلة^(١).

فقرارات مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة- التي يتم الموافقة عليها طبقاً لأحكام الميثاق - من الممكن أن تساهم في إيجاد قواعد القانون الدولي، بل إنها تقوم بدور معين في إنشاء مبادئ القانون الدولي، وتساهم في تفسير وتطوير المبادئ والقواعد القائمة بالفعل، ففي حالات عديدة تؤدي قرارات مجلس الأمن التي تصدر طبقاً للميثاق، إلى نشوء عادات دولية أو تساعد على تكوينها، وهذه العادات يمكن أن تتبلور في قاعدة السلوك وبذلك تمثل مرحلة معينة في نشوء قاعدة عرفية^(٢).

مما سبق يمكن القول، بأن القاعدة العرفية هي: السلوك الذي اطرد العمل بين أعضاء المنظمة على الأخذ به، على نحو معين، مع الشعور بالزاميته.

فالقاعدة العرفية إذن تتكون من ركنين، أحدهما "مادي" وهو الممارسة ويقصد بها تواتر ممارسة الدول- ذات الصلة بموضوع القاعدة- خلال فترة زمنية معينة، إن قصرت سميت بالقاعدة الفورية وإن طال سميت بالقاعدة العاقلة، ويجب ألا تعترض دولة مؤثرة اعتراضاً يمنع القاعدة من الاستقرار^(٣)، وليس معنى ذلك أن جميع الدول يجب أن تمارس هذا التصرف في الحالات المماثلة، بل يكفي أن تكون ممارسة التصرف صادرة عن أغلبية الدول^(٤)، والثاني "معنوي: وهو الاعتقاد بأن هذا السلوك يستجيب لالتزام قانوني^(٥)، أو أن

(١) د. محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة، مرجع سابق، ص ٣٢٣.

(٢) د. عبد العزيز سرحان، النظام الدولي الجديد، مرجع سابق، ص ٣١٢ وما بعدها.

(٣) د. عبد الله الشعل، القانون الدولي المعاصر، قضايا نظرية تطبيقه، دار النهضة العربية ١٩٩٦ ص ١٠.

(٤) د. عبد الواحد الفار، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص ٦١.

(٥) د. عبد الله الأشعل، المرجع السابق، ص ١٠.

ممارسة هذا التصرف يعتبر واجبا قانوناً لا يجوز الخروج عنه (١).

الفرع الثالث

القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين

لما كان ميثاق الأمم المتحدة قد ألقى على مجلس الأمن مسؤولية رئيسية في حفظ السلم، ومنحه في سبيل ذلك سلطات تنطوي على إجراءات قسر وقمع، فقد كان طبيعياً أن يقرر كل ما يكفل نزول الأعضاء على القرارات الصادرة من المجلس، ولذلك نصت المادة ٣٥ من الميثاق على أن "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق".

وهكذا تنفرد قرارات مجلس الأمن، دون قرارات سائر فروع الهيئة، بهذه القوة الملزمة.

على أن الميثاق يشترط لتوافر هذه القوة الملزمة في قرارات المجلس ما يأتي:

١- أن تكون قرارات المجلس في مجال حفظ السلم، ذلك أن المادة ٢٥ جاءت مكتملة للمادة ٢٤ التي تنص على مسؤوليات المجلس في هذا المجال، ومن ثم فإن مجلس الأمن لا يملك اتخاذ قرارات ملزمة في مجالات لا تتصل بحفظ السلم، مثال ذلك ما يصدر عن المجلس من قرارات بشأن قبول انضمام دول جديدة إلى الأمم المتحدة.

٢- أن تكون قرارات المجلس متفقة وأهداف ومبادئ الهيئة.

(١) د. عبد الواحد الفار، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص ٦١.

٣- أن تكون قرارات المجلس قد اتخذت وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، ويختلف هذا الشرط، الذي تضمنه نص المادة ٢٥ عن الشرط السابق، ذلك أن قراراً معيناً من المجلس قد يكون متفقاً وأهداف ومبادئ الأمم المتحدة، ومع ذلك يخالف أحكام الميثاق نتيجة عدم مراعاة القواعد الإجرائية أو قواعد الاختصاص.

٤- أن يكون الأمر متعلقاً "بقرارات" بالمعنى الضيق للكلمة، وليس "بتوصيات" خاصة بتسوية سلمية للمنازعات الدولية، فهذه الأخيرة لا تتمتع بقوة إلزامية موجبة للتنفيذ^(١).

ويمكننا أن نقرر أن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن تتمتع بالقوة الإلزامية إذا توافر فيها شرطان:

الأول: أن تكون "قرارات" بطبيعتها، وعلى ذلك فالتوصيات الصادرة عن مجلس الأمن (كتلك الخاصة بالتوصية بقبول عضو جديد، أو بوقف أو فصل عضو من أعضاء الأمم المتحدة) لا تتمتع بطبيعتها بقوة الإلزام تجاه الجمعية العامة التي هي صاحبة الاختصاص في اتخاذ القرار النهائي في هذا الصدد، وإن كان صور هذه التوصية يعد أمراً ضرورياً لإمكانية تقريرها ذلك، ولمعرفة الطبيعة الإلزامية لقرار ما فإنه يجب التأكد من عدد من العوامل قبل الانتهاء إلى استخلاص طبيعته الملزمة: عبارات القرار وألفاظه، والمناقشات التي سبقت إقراره أو تبنيه، ونصوص الميثاق التي يستند إليها، بالإضافة إلى كل العوامل الأخرى (بما في ذلك سياق القرار ذاته) التي يمكن أن تساعد على استخلاص النتائج القانونية المترتبة عليه.

(١) د. زكي هاشم، المرجع السابق الإشارة إليه، ص ١١١، ود. محمد حافظ غانم، المرجع السابق الإشارة إليه، ص ٢١٤، وجودريش وهامبرو، المرجع السابق الإشارة إليه، ص ١٩٩.

والثاني: أن تكون صادرة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، وقد قصد بذلك وضع قيد هام على سلطة مجلس الأمن في اتخاذ قرارات ملزمة، حتى لا يتعدى الاختصاصات الممنوحة له وفقاً للميثاق، وعلى ذلك فأبي قرار صادر بالمخالفة لأحكام الميثاق أو متعارض معها أو متعدد حدودها لا يتمتع - إذا كانت المخالفة جوهرية وجسيمة - بالقوة الإلزامية، وليس على الدول الأعضاء حينئذ التزام تنفيذ رغما عنهم.

ثالثاً: وأخيراً بالنسبة لكيفية ممارسة الاختصاصات، فقد رأينا فيما سبق أن مجلس الأمن قد يمارس اختصاصات مانعة لا يشاركه فيها أي جهاز آخر من أجهزة الأمم المتحدة (كما هو الحال بالنسبة للمناطق الاستراتيجية الخاضعة لنظام الوصاية) وقد يمارس اختصاصات مختلطة يشاركه فيها جهاز آخر من المنظمة (كقبول أعضاء جدد أو توقيع عقوبة الوقف أو الفصل).

مما تقدم يتضح لنا أن مجلس الأمن وإن كان يتمتع بسلطات محدودة في إطار منظمة الأمم المتحدة، إلا أن سلطاته تعد - بالمقارنة بسلطات غيره من فروع المنظمة - سلطات قوية قد تصل إلى حد إصدار قرارات ذات طبيعة ملزمة خصوصاً في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

المبحث الثاني

إمكانية الرقابة على مشروعية قرارات وإجراءات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم

والأمن الدوليين

سبقت الإشارة من قبل إلى أن اتفاق قرارات مجلس الأمن الدولي أو عدم اتفاقها على قواعد الشرعية الدولية يتوقف على مدى استجابتها لمجموعة من الشروط التي يطلق عليها شروط الشرعية، وتتمثل هذه الشروط بتقيد المجلس عند إصداره قراراته بأحكام الميثاق وأهدافه الرئيسية، بالإضافة إلى التزام المجلس

باختصاصاته الأساسية وبالإجراءات التي تتعلق بكيفية ممارسته لهذه الاختصاصات، فإذا ما جاءت قرارات المجلس مستجيبة لتلك الشروط كان ذلك دليلاً على احترامها لقواعد الشرعية الدولية^(١).

ونناقش هنا- في معرض حديثنا عن إصلاح مجلس الأمن- إمكانية خضوع أعمال مجلس الأمن لنوع من الرقابة، في ظل ما انتهينا إليه سابقاً من أن ممارسات مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين منذ عام ١٩٩٠ تكشف عن اتجاه المجلس إلى فرض "شرعية واقعية" تستند إلى إرادة الدول الكبرى وحدها، وذلك كبديل للشرعية القانونية المستمدة من ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي وتجدر الإشارة هنا، إلى أن التوازن الذي تحقق في مجلس الأمن خلال سنوات الحرب الباردة قد عصم المجلس عن اتخاذ قرارات تثير الجدل من حيث مشروعيتها ومدى اتفاقها مع نصوص الميثاق، ذلك لأن الكتلتين المتنافستين على الساحة الدولية كانتا تعمدان إلى استخدام حق الاعتراض- الفيتو- وهو ما كان يحول دون صدور قرارات تتجاوز حدود السلطات المقررة لمجلس الأمن، وكانت القرارات يتم الاتفاق عليها بين الفرقاء بسبب ما يفرضه تربص كل كتلة بالأخرى من رغبة في تحقيق التوصل إلى الصياغة القانونية المقبولة من كل الأطراف، وعلى ذلك، لم تطرأ مشكلة مدى مشروعية قرارات مجلس الأمن بقوة إلا بعد أن طويت صفحة الحرب الباردة على النحو الذي أوضحناه في المتن^(٢).

وهناك اتجاه واضح الآن بين عدد كبير من فقهاء القانون الدولي حول ضرورة قيام نوع من الرقابة على

(١) راجع ما سبق أن ذكرناه، عن مدى احترام قواعد الشرعية الدولية في القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، ص ٣٣٣، وراجع في هذا الموضوع تفصيلاً، ممدوح علي محمد منيع، مشروعية قرارات مجلس الأمن في ظل القانون الدولي المعاصر، ص ٩٦ وما بعدها. وكذا الدكتور حسام هندواوي، حدود سلطات مجلس الأمن، المرجع السابق، ص ١٢٥، وما بعدها.

(٢) راجع في ذلك، أستاذنا الدكتور صلاح عامر، دور محكمة العدل الدولية في ضوء المتغيرات الدولية، ص ١٩٠.

أداء مجلس الأمن، سواء كانت تلك الرقابة سياسية تتم مباشرتها عن طريق الجمعية العامة للأمم المتحدة^(١)، أو كانت رقابة قانونية يمكن أن تقوم بها محكمة العدل الدولية^(٢).

سوف نقسم هذا المبحث كالتالي:

المطلب الأول

الرقابة على أعمال مجلس الأمن بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة:

منح ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن الدولي الكلمة العليا، والسلطة الملزمة في كل ما يتعلق بأمور حفظ السلم والأمن الدوليين ومواجهة العدوان، وفي هذا المجال نفسه، لم يخول الميثاق الجمعية العامة سوى سلطة المناقشة وإصدار التوصيات دون إصدار القرارات الملزمة.

وكان الهدف الرئيسي من توزيع السلطات والاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة على نحو يحتل فيه مجلس الأمن المكانة العليا، هو رغبة واضعي الميثاق - التي كانت تعكس موازين القوى السائدة حينها - في إقامة نوع من التوازن السياسي بين الجمعية العامة، التي يمكن أن تسيطر على عملية صنع القرار فيها أغلبية عددية من الدول التي لا تملك مقومات القوة الفعلية، وبين مجلس الأمن، الذي تتحكم بعملية صنع القرار فيه الدول الخمس الكبرى التي كانت تتقاسم احتكار القوة في المجتمع الدولي غداة انتصارها في الحرب العالمية الثانية.

(١) راجع على سبيل المثال: أستاذتنا الدكتورة عائشة راتب، نحو رؤية مصرية للأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ٢٤، ٢٥.

(٢) راجع على سبيل المثال: أستاذتنا الدكتور صلاح عامر، دور محكمة العدل الدولية في ضوء المتغيرات الدولية، ص ١٩٤.

غير أن قضية التوازن بين مجلس الأمن والجمعية العامة ظلت دائماً محلاً للجدل والنقاش^(١)، حيث ثارت هذه القضية منذ أن ظهرت بوادر الانقسام بين القوى الكبرى في السنوات الأولى من عمر المنظمة، وما ترتب علي ذلك من شلل مجلس الأمن وانتقال موضع الثقل إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة التي حلت في وقت من الأوقات محل مجلس الأمن في القيام بمسؤولية المحافظة على السلم والأمن الدوليين (٣).

وبعد الممارسات الأخيرة لمجلس الأمن، عادت قضية إصلاح الخلل القائم في توزيع الوظائف والسلطات والصلاحيات بين أجهزة الأمم المتحدة وفروعها الرئيسية إلى موقع الصدارة مرة أخرى، وعلى الأخص فيما يتعلق بتمكين الجمعية العامة من ممارسة رقابة سياسية فعلية على مجلس الأمن.

وتقوم المطالبة بتمكين الجمعية العامة من القيام بالرقابة الفعالة على أعمال مجلس الأمن على عدد من الاعتبارات المنطقية والقانونية التي لا يمكن إغفال أهميتها ومنها:

(١) كان موضوع العلاقة بين الجمعية العامة ومجلس الأمن وحرص الدول الكبرى على إقامة التوازن بينهما قد أثار جدلاً ونقاشاً حادين في مؤتمر سان فرانسيسكو، وكانت مناسبة هذا الجدل هي النص المقترح بوجود قيام مجلس الأمن - شأنه في ذلك شأن بقية الفروع الأخرى - بتقديم تقارير دورية عن أعماله إلى - الجمعية العامة، وقد اعتبرت الدول الكبرى أن هذا الأمر سيؤدي - عملاً - إلى خضوع مجلس الأمن للجمعية العامة وبالتالي فهو ضد منطوق الميثاق الذي يجعل من مجلس الأمن والجمعية العامة فرعين متكاملين وليس مستقلين قانوناً.... وقد أصر كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة إصراراً قاطعاً على رفض أي صياغة تتيح للجمعية العامة ممارسة أي نوع من الإشراف أو الرقابة اللاحقة على أداء المجلس، وكانت تلك الاعتراضات تقوم على اعتبارات سياسية وليست قانونية وتدور حول ما يمكن أن يترتب على وجود خلال بين الجمعية والمجلس من آثار لا تحمد عقبها... وقد انتهى الأمر بإقرار صياغة المادة (١٥) من الميثاق على النحو الذي سنشير إليه لاحقاً.

أ- أن الجمعية العامة هي الجهاز الوحيد من بين أجهزة الأمم المتحدة التي تشترك في عضويته - وعلى قدم المساواة - جميع الدول الأعضاء في الهيئة الدولية^(١)، وبالتالي فالجمعية العامة هي الجهاز الأصدق تعبيراً على إرادة المجتمع الدولي.

ب- أن الجمعية العامة تتمتع باختصاص عام وشامل يحيط بكل ما يدخل في دائرة نشاط الأمم المتحدة، ولها أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق الميثاق أو يتصل بسلطات جهاز من الأجهزة المنصوص عليها فيه أو بوظائفه، كما أن لها - فيما عدا ما نص عليه في المادة ١٢ - أن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والأمور^(٢).

ج- يلزم الميثاق مجلس الأمن، وباقي فروع الأمم المتحدة الأخرى، بتقديم تقارير إلى الجمعية العامة، دون أن تلتزم الجمعية بتقديم تقارير عن نشاطها إلى تلك الفروع^(٣).

والهدف من رقابة الجمعية العامة هو - في نهاية المطاف - التأكد من أن أعمال المجلس تحكمها ضوابط ومعايير تخدم مصلحة المجتمع الدولي ككل ولا تحكمها الصفقات السياسية والحلول الوسط التي تحقق المصالح الخاصة بالدول الكبرى.

وتزداد الحاجة إلى رقابة الجمعية العامة على أداء مجلس الأمن في الأحوال التي يستخدم فيها سلطاته

(١) راجع المادة ١/٩ من الميثاق.

(٢) راجع المواد من ١٠ - ١٧ من الميثاق.

(٣) تنص المادة ١٥ من الميثاق على: "١- تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن، وتنتظر فيها، وتتضمن هذه التقارير بياناً عن التدابير التي يكون مجلس الأمن قد قررها أو أتخذها لحفظ السلم والأمن الدوليين. ٢- تتلقى الجمعية العامة تقارير من الفروع الأخرى للأمم المتحدة وتنتظر فيها".

القصوى في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، أي حينما يلجأ المجلس إلى اتخاذ تدابير القسر.

وفي ضوء ما كشفت عنه الممارسات الأخيرة - بعد اختفاء الفيتو السوفيتي وبروز الامتناع الصيني عن التصويت - يصبح من الضرورة بمكان إعطاء الجمعية العامة للأمم المتحدة دوراً موازياً عند إصدار القرارات الخاصة باستخدام القوة وتدابير القمع الأخرى، وذلك حتى لا ينقلب مجلس الأمن - في الظروف الحالية للجماعة الدولية - إلى حلف بين جماعة الدول الكبرى ضد دولة أو جماعة من الدول يدعى قيامها بأعمال عدوانية ويتخذ ضدها تدابير باسم الأمم المتحدة دون أية مراعاة لقواعد العدالة أو القواعد القانون الدولي (١).

ومن هنا فإن تنشيط دور الجمعية العامة للأمم المتحدة في ميدان المحافظة على السلم والأمن الدوليين، وفي إطار قرار الاتحاد من أجل السلم، لا يقل في أهميته عن تنشيط دور مجلس الأمن، وإذا كان قرار الاتحاد من أجل السلم قد تم اتخاذه لمواجهة فشل مجلس الأمن في مهامه بسبب استخدام حق الفيتو من جانب عضو دائم، فإنه من المتصور أن يفشل المجلس وأن تتوقف إجراءاته، دون استخدام لحق الفيتو، نتيجة لتعننت دولة من الدول الكبرى أو إهمالها تحمل مسؤولية منازعات دولية بعينها، وهي منازعات موجودة على الساحة الدولية حالياً وسيتولى ظهورها في المستقبل (٢).

(١) د. عائشة راتب، نحو رؤية مصرية للأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ٢٤.

(٢) د. عائشة راتب، حيث تضيف سيادتها إلى ما جاء في المتن: "... هل لنا أن نتساءل عن إمكانية قيام الدول الأعضاء في الجمعية العامة، وعن طريق الجمعية، بتحقيق توازن في الميدان الدولي، ولنا أن نتساءل أيضاً: هل يلزم أن يتحقق التوازن دائماً بين الدول الكبرى؟ ألا يمكن لنا أن نحلم ترابط وتضامن بين الدول الصغرى داخل الجهاز الذي يوفر لها حرية الحركة في نطاق من الشرعية الدولية وذلك من أجل المحافظة على نوع التوازن في مواجهة الدول الكبرى، خصوصاً وأن الدول الصغرى تملك الموارد والأسواق ورعوس الأموال

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال مجلس الأمن بواسطة محكمة العدل الدولية:

طبقاً لنص المادة ٢٤/٢ من الميثاق، فإن مجلس الأمن يقوم بأداء واجباته التي ألقاها على عاتقه الميثاق - نيابة عن أعضاء الأمم المتحدة - وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، وهذه إشارة واضحة وصريحة إلى المادة ١/١ من الميثاق التي تنص على أن: "مقاصد الأمم المتحدة هي: ١ - حفظ السلم والأمن الدوليين، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وتذرع بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها".

وهذا الذي أشار إليه الميثاق في المادة ١/١ يعني بوضوح أن مجلس الأمن لا يلتزم في عمله بنصوص ميثاق الأمم المتحدة فحسب، وإنما يلتزم فوق ذلك بمراعاة مبادئ العدل والقانون الدولي^(١)، وبدون التزام مجلس الأمن بذلك تفقد أعماله وقراراته أساس مشروعيتها وتكون الدول في حل من الالتزام بها^(٢).

والتساؤل الذي يتردد بقوة بعد أن اتسعت الهوة بين قرارات مجلس الأمن وبين أحكام الميثاق ومبادئ

واليد العاملة، إن هذا التضامن أصبح مطلوباً بشدة لأن الخطر الكبير، والفجوة تتسع بانتظام وبما لا يسمح بمزيد من التردد..."، راجع عائشة راتب، المرجع نفسه، ص ٢٥، ٢٦، : الرؤية العربية لتحقيق الأمن بمفهومه الشامل.

(١) د. صلاح الدين عامر، دور محكمة العدل الدولية في ضوء المتغيرات الدولية، المرجع السابق، ص ١٨٩، وكذا عائشة راتب، نحو رؤية مصرية للأمم المتحدة، المرجع السابق، ص ٢٤.

(٢) ويرجع ذلك إلى أن القرار الذي يفتقر إلى سند مشروعيته هو قرار باطل، والقرار الباطل لا ينشئ التزاماً قانونياً، فالباطل لا أثر له.. وفوق ذلك، فإن احترام القانون الدولي وتحقيق العدالة هما أساس عمل الأمم المتحدة في مواجهتها لأي مشكلة تنور في المجتمع الدولي، راجع الدكتور إبراهيم محمد العناني، المشكلة الغربية - الليبية، ص ١٩٦، ٢١٥.

العدل والقانون والدولي هو: هل أصبح مجلس الأمن مطلق اليد وكامل الحرية في تطبيق وتفسير الميثاق وفقاً لمشيئة القوى المسيطرة عليه، أم أن مجلس الأمن يجب أن يخضع لنوع من لرقابة القضائية على مدى مشروعية أعماله؟ وبصيغة أكثر تحديداً: هل يمكن لمحكمة العدل الدولية - باعتبارها الجهاز القضائي للأمم المتحدة - أن تقوم بنوع من الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن؟

وقبل كل شيء، ينبغي التسليم أن هذه المسألة - في ظل التنظيم الحالي الوارد في ميثاق الأمم المتحدة - هي مسألة بالغة الدقة ومن الحكمة أن تتم معالجتها بحذر بالغ، وفوق ذلك فهي مسألة محل خلاف شديد، إذ يتنازع الرأي فيها اتجاهان رئيسياً أحدهما يعارض فكرة الرقابة القضائية والآخر يؤيدها ويطلب بها^(١):

الاتجاه الأول: معارضة فكرة الرقابة على أعمال مجلس الأمن:

ويستند أنصار هذا الاتجاه - ويمثل أغلبية - في معارضتهم لأي رقابة كانت على أعمال مجلس الأمن إلى عدد من الحجج أهمها:

- (أ) من الخطورة بمكان قيام عقبات في وجه عمل مجلس الأمن في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين.
- (ب) هناك خشية حقيقية من أن تؤدي الآراء القانونية إلى عرقلة أو إعاقة أعمال مجلس الأمن التي تتطلب - خاصة عند ممارسة أعمال القمع - السرعة والفعالية، مما يوقع المجلس في مصيدة "الاعتبارات القانونية".

(١) انظر في تفاصيل هذا الموضوع عموماً، د. صلاح الدين عامر، دور محكمة العدل الدولية في ضوء المتغيرات الدولية...، المرجع السابق، ص ١٨٠ - ١٩٥، وقد اعتمدنا على هذا المرجع بشكل أساسي في معالجتنا لهذه الجزئية الدقيقة من البحث.

(ج) الخشية من وضع اختصاص مجلس الأمن، الذي هو سياسي بطبيعته، تحت تقدير جهاز قضائي،

في حين أن طبيعة عمل مجلس الأمن واختصاصاته تتأبى على الرقابة القانونية.

وفضلاً عن أن هذا الاتجاه يرفض - من حيث المبدأ - القبول بأي شكل من الرقابة على أعمال مجلس الأمن، فإنه يرفض بشكل خاص القبول بالرقابة القضائية من قبل محكمة العدل الدولية، إذ يرى أنصار هذا الاتجاه أن القبول بقيام محكمة العدل الدولية بالرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن يعني قبول الدول أعضاء الأمم المتحدة بالولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية على أعمال وقرارات الأمم المتحدة، وهو ما يتناقض بشكل صريح مع النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من الميثاق^(١)، ومعنى ذلك، أن الدعوة إلى قيام محكمة العدل الدولية بالرقابة على أعمال مجلس الأمن من أجل ضمان تطبيق أحكام الميثاق ومبادئ القانون، تنطوي في حد ذاتها على تجاوز للنظام القانوني الذي يقوم عليه الميثاق وما يتضمنه من احترام لمبدأ سيادة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

الاتجاه الثاني: المطالبة بدور لمحكمة العدل الدولية في الرقابة على مشروعية قرارات

مجلس الأمن:

برز هذا الاتجاه بقوة بعد صدور قرار مجلس الأمن رقم ٧٣١، ٧٤٨ بشأن النزاع بين بعض البلدان

الغربية وليبيا حول حادثة (لوكريني)^(٢)، وما انطوى عليه هذان القراران من خلط من الاعتبارات السياسية

(١) راجع المادة ٢/٣٦ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والملحق بميثاق الأمم المتحدة.

(٢) راجع ما سبقت الإشارة إليه تفصيلاً حول هذا الموضوع، ص ٣٩٨، وما بعدها.

والقانونية.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن قيام محكمة العدل الدولية بدور في الرقابة على مشروعية قرارات مجلس

الأمن أصبح أمراً ضرورياً ومطلباً ملحاً تبرره الاعتبارات الآتية:

(أ) أن القول بعدم خضوع القرارات التي يصدرها مجلس الأمن لأي نوع من الرقابة - على اعتبار أن المجلس

سيد قراره - هو قول مشكوك في سلامته من الناحيتين المنطقية والقانونية، ولعله مما يؤيد هذه الحجة

هو أن موضوع سلطات الأجهزة المختلفة في تفسير نصوص الميثاق، والرقابة على مشروعية أعمالها،

كانت محلاً للانتباه منذ السنوات الأولى لنشأة المنظمة، ففي الدورة الثانية للجمعية العامة للأمم

المتحدة عام ١٩٤٧ ناقشت الجمعية المسألة الخاصة بسلطة محكمة العدل الدولية في تفسير الميثاق،

وذلك في نطاق بحثها لدور المحكمة عموماً ضمن إطار المنظمة الدولية، وفي أعقاب مناقشة هذه

المسألة، أصدرت الجمعية العامة توصيتها رقم ١٧١ في ١٤ نوفمبر ١٩٤٧ (بأغلبية ٤٦ صوتاً ضد ٦

أصوات وامتناع دولتين عن التصويت) بالاعتراف بسلطة محكمة العدل الدولية في تفسير الميثاق،

وبموجب هذه التوصية حثت الجمعية العامة أجهزة الأمم المتحدة ومنظماتها المختصة المرتبطة بها على

ضرورة الالتجاء إلى المحكمة لاستفتائها بشأن أية مسألة قانونية تصادفها خلال ممارستها لأوجه

نشاطها، والتي تتطلب الإيضاح والحسم بما في ذلك المسائل القانونية المتفرعة عن نصوص ميثاق الأمم المتحدة أو موثيق الوكالات المختصة^(١).

(ب) إن المقصود بخضوع مجلس الأمن للرقابة هو مجرد مطالبته بأن يقوم باحترام نصوص الميثاق وفي ذات

الوقت احترام الإطار العام للشرعية الدولية بحيث لا يقوم بعمل يمكن أن يندرج خارج هذا الإطار.

(ج) إذا كانت الدول قد أنشأت الأمم المتحدة، وتعهدت باحترام وتنفيذ ما تضعه من قرارات وقواعد

قانونية، فإن ذلك مشروط بأن تخضع تلك القرارات والقواعد للقانون الدولي العام، لأن الأمم المتحدة-

في نهاية المطاف - ليست منظمة فوق الدول.

وهذه الاعتبارات جميعا تؤدي - على الأقل من وجهة نظر هذا الاتجاه - إلى الدعوة إلى وجوب ألا يكون

مجلس الأمن فوق القانون أو سيد قراره وإنما يتعين أن يخضع لنوع من الرقابة على مشروعية أعماله^(٢).

ولعل مما يدعم هذا الاتجاه ما جاء على لسان الأمين العام للأمم المتحدة (في تقريره المعنون بـ "خطة

للسلام" والمقدم إلى مجلس الأمن عام ١٩٩٢) بشأن تعزيز دور محكمة العدل الدولية، حيث يقول: "...

من شأن زيادة الاعتماد على المحكمة أن تشكل مساهمة هامة في مهمة صنع السلم التي تضطلع بها الأمم

(١) انظر د. أحمد حسن الرشيدى، الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدولية ودورها في تفسير وتطوير اختصاصات الأجهزة السياسية للأمم

المتحدة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٣١٣، وراجع أيضا المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة والمادة ١/٦٥

من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

(٢) د. صلاح الدين عامر، دور محكمة العدل الدولية...، المرجع السابق، ص ١٩٥.

المتحدة، وفي هذا الصدد، أوجه الانتباه إلى سلطة مجلس الأمن، بموجب المادتين ٣٦ و ٣٧ من الميثاق، بأن يوصي الدول الأعضاء بعرض النزاع على محكمة العدل الدولية، أو للتحكيم أو على الآليات الأخرى لتسوية المنازعات، وأوصى من جانبي بأن يؤذن الأمين العام، عملاً بالفقرة ٣ من المادة ٩٦ من الميثاق، بأن يستفيد من اختصاص المحكمة في إصدار الفتاوى، وبأن تلجأ أجهزة الأمم المتحدة الأخرى التي تتمتع بهذا الأذن إلى المحكمة بصورة أكثر تواتراً طلباً للفتوى.

كما أوصى باتخاذ الخطوات التالية من أجل تعزيز دور محكمة العدل الدولية:

- (أ) أن تقر جميع الدول الأعضاء بالولاية العامة للمحكمة الدولية وفقاً للمادة ٣٦ من نظامها الأساسي، دون أي تحفظ، قبل انتهاء عقد الأمم المتحدة للقانون الدولي في سنة ٢٠٠٠، وفي الحالات التي تحول فيها الهياكل المحلية دون ذلك تتفق الدول بصورة ثنائية أو متعددة الأطراف على قائمة شاملة بالمسائل التي ترغب في عرضها على المحكمة، وتسحب تحفظاتها على ولاية المحكمة فيما يتعلق بأحكام تسوية المنازعات الواردة في المعاهدات المتعددة الأطراف. (ب) أن يستخدم اختصاص دوائر المحكمة عندما يكون عرض نزاع ما على المحكمة بكامل هيئتها غير عملي. (ج) أن تقدم الدول الدعم إلى الصندوق الائتماني المنشأ لمساعدة البلدان غير القادرة على تحمل التكاليف التي ينطوي عليها عرض نزاع على المحكمة، وأن تستفيد هذه البلدان فائدة كاملة من الصندوق من أجل حل نزاعاتها".

وعلى ذلك يرى أنصار هذا الاتجاه وجوب العمل على تشجيع قيام محكمة العدل الدولية بممارسة هذه الرقابة من خلال دورها الإفتائي في ظل النظام القائم، كما يقدمون اقتراحات محددة في إطار أي تعديل لميثاق الأمم المتحدة بهدف زيادة هذا الدور الرقابي وضمان فاعليته، ومن بينها إنشاء دوائر خاصة بالإفتاء في المحكمة، وتبسيط إجراءات الإفتاء، وتقصير الوقت الذي يستغرقه إبداء الرأي الاستشاري بحيث لا يتجاوز خمسة عشر يوماً.

وفي رأينا، أنه من الناحية المنطقية البحتة فإن الاعتبار التي يقوم عليها الاتجاه الثاني والمطالب بنوع من الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن، لا يمكن تجاهلها أو التقليل من أهميتها من أجل سلامة قرارات المجلس والحفاظ على مصداقية الهيئة الدولية.

غير أن المنطق القانوني السليم يدعو إلى تغليب وجهة نظر الاتجاه الأول الذي يعارض - في ظل وضوح نصوص الميثاق في توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المختلفة للأمم المتحدة - أن تقوم محكمة العدل الدولية بالرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن، والحجة الحاسمة هنا في أن هذه المحكمة ليست محكمة دستورية عليا في نطاق نظام الأمم المتحدة ولعل إدراك محكمة العدل الدولية لطبيعة الاختصاص المنوط بها في ظل التنظيم الحالي، هو الذي دفع بها (في ١٤ إبريل ١٩٩٢) إلى رفض الاستجابة لطلب ليبيا من المحكمة وقف تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم (٧٤٨) حيث أوضحت أنها لا تختص بوقف تنفيذ قرارات مجلس الأمن.

وعلى الرغم من أن هذا القرار من قبل المحكمة قد تعرض لنقد شديد من معظم الفقهاء، على أساس أنه كان ينبغي على المحكمة أن تقرر مطالبة الأطراف بعدم اتخاذ إجراءات من شأنها أن تؤثر في مواقف أي منهم من الناحية القانونية، إلا أن هذا النقد لم يتأسس أبداً على القول بحق المحكمة في الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن، بل استند إلى أن المحكمة في موقفها السابق قد تجاهلت المادة ٤١ من نظامها الأساسي^(١).

وفي تقديرنا، أن حل هذه المشكلة المتعلقة بالرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن، وكذلك حل المشاكل الأخرى المطروحة على بساط البحث والمتعلقة بإصلاح مجلس الأمن كتوسيع دائرة العضوية وتعديل نظام التصويت فيه، يتوقف- بصرف النظر عن طبيعة التعديلات المقترحة- على صدق الإرادة السياسية لدى الدول المسككة بزمام صناعة القرارات على المستوى الدولي في إنهاء كافة الأوضاع المتعارضة مع قواعد القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة، كما يتوقف على قدرة تلك الدول في إعطاء القدوة والمثل من خلال سلوكها على الساحة الدولية، ومما تستطيع الدول الكبرى تقديمه- كدليل على حسن نيتها- أن تنظر إلى مسألة تعديل الميثاق بما تستحق من عناية واهتمام.

(١) راجع- على سبيل المثال- الدكتور إبراهيم محمد العناني، المشكلة الغربية- الليبية..، المرجع السابق، ص٢٠٣.