الوضع والحالة والمسألة في قرارات مجلس الأمن الدولي

د . بن تغري موسى
أستاذ محاضر أ ، كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة د. يحي فارس المدية
bentegri.moussa@yahoo.com

ملخص

لمجلس الأمن صلاحيات واختصاصات تتفق مع مقاصد الهيئة الدولية ومع تعقيدات حل النزاعات وتسويتها، لذلك يرتبط تدخل المجلس في هذه المواقف والنزاعات على صور مختلفة من صور التدخل تدور بين الوضع والحالة المسألة وهي مجالات يصعب ضبط مجال وحدود كل منها من الناحية القانونية والسياسية، لذا فإن التوجه العام في هذا الصدد مقترن بضرورة تقيد المجلس بما رسمه الميثاق وبما يتفق وقواعد القانون الدولي ذات الصلة، وهي معادلة أصبح المجلس يتفنن في إدارتها ولكن بسلطة تقديرية واسعة تتأرجح بين فصول الميثاق وبين الواقع الدولي وبين فلسفة حفظ السلم والأمن الدوليين.
الكلمات المفتاحية :مجلس الأمن،الحالة والوضع والمسألة،حق الفيتو .

Abstract

The Security Council has powers and terms of reference that are consistent with the purposes of the international body and the complexities of conflict resolution and resolution. Therefore, the Council's intervention in these situations and disputes is linked to different forms of inter fereence between the situation and the situation. General in this regard is associated with the need to bind the Council to the Charter and in accordance with the relevant rules of international law, an equation which the Council has become accustomed to in its administration but with abroad discretionary authority that oscillates between the chapters of the Charter and international reality and the philosophy of maintaining international peace and security.

مقدمة

يستخدم مجلس الأمن الدولي إزاء تعامله مع القضايا المعروضة عليه مصطلحات ثلاث وهي الوضع والحالة والمسألة، وهي مصطلحات لم يسبق لميثاق الأمم المتحدة أن أشار إليها جميعها، ولم يعرف لها معيار محدد يلجأ إليه المجلس في انتقاء كل منها وما هو الموقف الذي تقتضيه كل واحدة منها، وهي مسألة في غاية الأهمية من الناحية القانونية لما يترتب عليها من آثار تظهر قدرة المجلس في التعامل مع ما يعرض عليه من مواقف أو نزاعات.

إلا أن المتعمق في البحث في قرارات المجلس يجده استعمل مصطلح الحالة خاصة في قراراته الصادرة منذ نشأة الأمم المتحدة إلى غاية ثمانينيات القرن الماضي، وهو توجه كانت تفرضه طبيعة تعامل المجلس مع المواقف المختلفة بما يتسق والتوافق الدولي خلال الحرب الباردة، ليلجأ إلى مصطلح المسألة بدأً من قراره 841 المؤرخ في 16جوان 1993 في هايتي، وهو توجه جديد ظهر به المجلس بعد نهاية الحرب الباردة يعكس نمطا جديد من تدخل المجلس كما سنرى، ليصل في الأخير إلى استعمال مصطلح الوضع في قراره المتعلق بالصومال وهو القرار 2010/1964 المؤرخ في 2010/12/22 .

على أن قراراته المتعلقة بالمصطلحات الثلاث محل الدراسة كانت ترتبط بأوجه التعامل التوافقي الدولي داخل المجلس، حيث ذكر مصطلحي الحالة والمسألة في النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن في المادة 03 منه[1]، أما مصطلح الوضع فقد أشار إليه في نفس المادة تحت مفهوم النزاع جاعلا منه استثناء من الحالتين السابقتين، وهنا وجب الإشارة إلى أن هذه المصطلحات تم

التوافق عليها بين الدول الدائمة العضوية ولها سند قانوني سليم، غير أن الذي يثار هنا هو ما تعلق بمواضع استعمال المجلس لهذه المصطلحات وكيف كانت تتوافق مع مجال ممارسته لاختصاصاته المحددة في الميثاق، لذلك فإن الإشكالية تتعلق بمدى اتساق هذه المصطلحات مع مختلف ما يعرض على المجلس من مواقف؟ وكيف يمكن الانتقال من مصطلح لآخر مع الإبقاء على التوافق الدولي؟ وهل تقع هذه المصطلحات تحت مفهوم الحل السلمي للمنازعات أم تحت ما يعرف بما يتخذ من الأعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان؟

أولا : اتساق المصطلحات مع اختصاصات المجلس

أشار مجلس الأمن منذ بداية عمل المنظمة إلى غاية ثمانينات القرن الماضي في قراراته بصدد مصطلح الحالة إلى مبادئ الأمم المتحدة كمبدأ تسوية المنازعات بالطرق السلمية وعدم اللجوء إلى القوة لحل النزاعات، وهي حالات تقع في الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، دون أن يشير إلى الفصل السادس بصورة مباشرة، وهو ما ظهر في قراراته 1983/530 بتاريخ 1983/05/19 بخصوص النزاع بين نيكاراغوا والهندوراس حول ترسيم الحدود بين الدولتين، وكذا القرار 1983/532 بتاريخ 1983/05/31 الخاص بالحالة في ناميبيا وغيرها من القرارات كالحالة في قبرص ولبنان والحالة بين العراق وإيران خلال نفس العام.

حيث بقي على نفس المنوال في عدم الإشارة إلى أي من مواد الميثاق في قراراته ذات الصلة بالحالة إلى غاية 1990 أينأشار إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وفي مادتين وهما المادة 39 و 40 من الميثاق وذلك في الحالة بين العراق و الكويت في القرار 1990/660 المؤرخ في 1990/08/02[2]، وهنا قد يبرر استخدامه لمواد الفصل السابع إلى وجود حالة من حالات العدوان المحددة في قرار الجمعية العامة 3314 لعام 1974 وهي حالة الغزو كما هي محدد في الفقرة الثالثة من القرار السابق الذكر واعتبرها تهديدا للسلم والأمن الدوليين، وهنا يبدو لنا اتساقها مع اختصاصات المجلس المحددة في الميثاق ووفق ما عددته المادة 24 منه، وبقي منذ ذلك الحين يشير إلى الفصل السابع بشأن الحالة بين العراق والكويت خاصة القرارات 660و661 و 662 و 665 و 666 و 667 لذات السنة، دون أن يشير إليه في قرارات أخرى كالحالة بين العراق وإيران في قراراته لنفس السنة[3].

هذا الفراغ القانوني في الميثاق جعل تدخل المجلس تحت مفهوم الحالة يخضع لتناقضات تصنف على أنها إجرائية لعدم وجود معيار واضح للتكييف، ويعتبر بمثابة تعديل عرفي من خلال تواتر ممارسة المجلس حول هذه النقطة، خاصة أن المادة 34 من الميثاق عهدت للمجلس فحص وتكييف أي وقائع على أنها نزاع أو موقف فقط دون الإشارة إلى الحالة وما إذا كانت تندرج في إطار الحل السلمي للمنازعات حلا سلميا أو في إطار تدابير الفصل السابع.

إلا أن المجلس استخدم مواد الفصل الثامن كذلك بخصوص الحالة بداية من عام 1991 في الحالة في يوغسلافيا السابقة في القرار 1991/724 بتاريخ 1991/12/27 [4]، وهو سعي منه إلى اللجوء إلى المنظمات الإقليمية لحل هذا النزاع خاصة أن النزاع كان في بدايته ولم يتأزم بعد، حيث لجأ إلى الإتحاد الأوروبي وفق متطلبات المادة 52 من الميثاق، وهو يبدو توجه يغلب عليه الضغط الأوروبي أكثر من تطبيق القانون الدولي، خاصة أن الحالة كانت تقع فيها انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني، وأن القرار قدم من فرنسا خاصة أن المجلس كيّف النزاع على أنه تهديد للسلم والأمن الدوليين فيما بعد، وهو ما يشير إلى هروب المجلس من اللجوء للفصل السابع مؤقتا وخاصة في فترة حرجة كتلك.

أما بخصوص مصطلح المسألة فقد استخدم المجلس هذا المصطلح تحت بنود الفصل الثامن بدايةً، وقد ظهر ذلك في القرار 1993/841 بتاريخ 1993/06/16 الخاص بهايتي[5]، وأشار إلى

ذلك في فقرته الأولى منه،خاصة أنه كانت هناك حاجة ملحة في تلك الفترة إلى اللجوء إلى الحل السلمي في إطار المنظمات الدولية خاصة منظمة الدول الأمريكية، وهو منحى تخلى عنه المجلس في فقرة لاحقة من ذات القرار في حالة ما إذا لم تنجح مواد الفصل الثامن في تحقيق المبتغى، إذ لجأ إلى الفصل السابع من الميثاق إزاء تصرفه اتجاه هايتي في القرار 1993/861 بتاريخ 1993/08/27، حيث فرض عليها جملة من العقوبات غير العسكرية تحت مفهوم تدابير القمع، وهو ما يظهرها كآلية تستجيب لمتطلبات العمل الدولي الأممي خاصة أن الميثاق يسمح للمجلس باستخدام أي من فصول الميثاق دون أن يشكل ذلك انحرافا من المجلس عن ممارسة اختصاصاته وهو في نظرنا تحمل لمسؤوليته وتحميل للمنظمات الدولية لهذه المسؤولية، خاصة أن بعض المواقف تتطلب الحفاظ على قيم الأمم المتحدة في مواجهة تفسير واسع لبعض النصوص.

كما اعتبر مسألة التوصية بتعيين الأمين العام تدخل تحت مفهوم المسألة وقد ذكر ذلك في قراره 1090 /1996 بتاريخ 1996/12/13 دون أن يشير إلى أي من مواد الميثاق أو مبادئ القانون الدولي ذو الصلة معتبر ذلك مسألة إجرائية تتطلب نصاب التصويت دون الحاجة إلى سند في ذلك على اعتبار أنها مرحلة وليست إجراءا يتطلبا قرارا بمفهوم الفصول السادس والسابع أو الثامن من الميثاق، وهي حالة خاصة تعتبر فقهيا غير ذات جدل حولها لسبق التعامل معها كعرف دولي تحت مفهوم المسألة ولا تثير أي إشكال قانوني لها، لذا تجنب المجلس إدراجها تحت مفهوم الحالة أو الوضع.

أما بخصوص الوضع فقد استعمل المجلس هذا المصطلح في قراره 2010/1964 بتاريخ 2010/12/22 بخصوص الصومال، وتم ذلك بموجب الفصل السابع من الميثاق مباشرة دون اللجوء إلى الفصل السادس أو الثامن من الميثاق، خاصة وأن الموضوع كان يتعلق بتداخل الفصلين السابع والثامن فيها، حيث ركز المجلس على هذا الوضع لتعلق ذلك بدور بعثة الاتحاد الإفريقي في تحقيق الاستقرار في المنطقة وهو تداخل بين عمل القوات الدولية ودور الاتحاد الإفريقي فيها، وكان عليه تبرير تدخله من الناحية القانونية خاصة وأن هناك قوات دولية تعمل هناك بناء على قراره المدرج في الفصل السابع.

هذا التحليل الذي سبق بدأنا فيه ترتيبا تاريخا لاستخدام المجلس لهذه المصطلحات، إلا أن التساؤل يطرح بعد ذلك في أنه لأي من هذه المصطلحات القوة على الآخر وأيهما يسبق الآخر، وكيف يتم استعمالهما في قراراته بحسب ما يعرض على المجلس، إن الإجابة على هذا التساؤل مبنية على ما سبق تقديمه من تدخل المجلس بهذه المصطلحات إزاء فصول الميثاق، فالمجلس يستعمل مصطلح الوضع على أنه في حالة نزاع معين وهي إشارة واضحة من المجلس إلى أن هذا الوضع يستدعي التعامل معه بقرار وفق الفصل السابع ويكون تدخله فيه في حالة النزاع فقط، وقد ظهر ذلك في قراره2011/2002 الخاص بالوضع في الصومال فقد أشار إلى النزاع في الصومال كسند لاستعمال هذا المصطلح وذلك بقوله أن النزاع في الصومال يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين في المنطقة، كما أن ما اتخذه من إجراءات في هذا القرار كان وفق الفصل السابع ومنه فرض حظر على جميع الإمدادات من الأسلحة والمعدات العسكرية إلى الصومال، خاصة أن هناك قادة سياسيون وعسكريون ينتهكون القانون الدولي المطبق في الصومال[6].

أما المصطلح الأخف وصفا بعد الوضع فهو الحالة ذلك أن المجلس يلجأ إليها إذا كان هناك ما يستدعي تدخله لإبقاء الاستقرار في الدولة أو في حال احتمال حدوث نزاع معين كما يظهر ذلك في عديد قراراته ومنها القرار 2016/2305 بتاريخ 2016/08/30 بخصوص الحالة في الشرق الأوسط إذ أشار المجلس إلى احترام الأطراف المعنية للخط الأزرق خاصة من الجانب اللبناني سيكون وقفًا لحدوث نزاع جديد في المنطقة، دون أن يشير في قراره إلى الفصل السابع

من الميثاق ولم يلجأ إلى أي من التدابير غير العسكرية أو العسكرية[7]، بينما أشار في قراره 2016/2301 المتعلق بالحالة في جمهورية إفريقيا الوسطى[8]،إلى تصرفه وفق الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ولكن يبدو لنا أنه كان عليه ذلك رغم عدم حدة الحالة خاصة وأنه سبق وأن أنشأ القوات الدولية في جمهورية إفريقيا الوسطى وفق الفصل السابع وبالتالي فإن تذكيره لها بضرورة الحياد واحترام قواعد القانون الدولي يجب أن تبقى على نفس السياق، كما وأن المحكمة الجنائية الدولية قد تحركت في 2014/09/24 بالتحقيق بطلب من السلطات الوطنية في جمهورية إفريقيا الوسطى عن جرائم ارتكبت في 2012 ، وهو تدخل موفق في ذلك تحت هذا المفهوم[9]، لأن المحكمة الجنائية الدولية ترتبط بمصطلح الحالة فقط كما أشار إليه نظامها الأساسي في المادة 13 منه، حيث أجاب المجلس عن التساؤل القانوني في استبعاد باقي المصطلحات في الإحالة على المحكمة الجنائية الدولية من أن ذات المصطلح يقف بين الوضع و المسألة أي بين شدة النزاع وبين المرحلة التي تليه، وهي حدود موضوعة بدقة لتجنب سوء تفسير القرار وما قد ينجر عنه من تبعات قانونية و قضائية.

أما مصطلح المسألة فكان أقل شدة من المصطلحين السابقين حيث استعمله المجلس في مرات قليلة وكرر استخدامه له في قضية هايتي وآخر قرار للمجلس استخدم فيه هذا المصطلح كان في القرار 2018/2410 بتاريخ 2018/04/10المتعلق بالمسألة في هايتي، حيث تطرق فيه إلى تعزيز سيادة القانون في هايتي[10]، ولجأ المجلس إلى استخدام الفصل السابع من الميثاق فيها ليس لطبيعة المسألة في هايتي وإنما لإشارته إلى تمديد ولاية بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وأن مسألة عمل قوات حفظ السلام يجب أن تبقى دوما تحت بنود الفصل السابع[11]، وهنا يبدو أن المجلس يتدخل دون إشارة منه إلى أي من فصول الميثاق بخصوص المسألة، أو يشير إلى فصل من فصول الميثاق دون أن تكون هناك صله بينه وبين المسألة في حد ذاتها، وهو منحى يعطي لهذه المصطلحات قوة التدرج ويجعل من استخدامه لها لا يتعارض مع اختصاصاته ولا مع النظام الداخلي للمجلس.

ثانيا:الانتقال التوافقي بين المصطلحات

هذا الترتيب السابق الإشارة إليه هو غير ملزم للمجلس من الناحية القانونية حيث يجوز له استعمال مصطلح معين ثم العدول عنه ولو في نفس القضية التي مازال ينظر فيها، فإذا رأى المجلس وجود مبرر يفرض عليه حالة الانتقال أمكنه ذلك ومثاله تحول المجلس من المسألة إلى الحالة في قراراته كما فعل في مسألة هايتي أين اعتبرها كذلك منذ بداية تعامله معها في قراره 841 المؤرخ في 16جوان 1993 على أنها مسألة خاصة في سعيه لحل النزاع حلا سياسيا سلميا وفق أحكام ميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، إلى غاية صدور قراره 2007/1743 بتاريخ 2007/02/15 أين اعتبر ما يحدث في هايتي يدخل تحت مفهوم الحالة وذلك بعد تأكده من انتهاك حقوق الإنسان خاصة ضد الأطفال فضلا عن الاغتصاب وأشكال الاعتداء الجنسي الأخرى الواسعة الانتشار والتي تستهدف البنات، وتصرف في ذلك طبقا للفصل السابع من الميثاق[12]، وبقي إلى يومنا هذا يستعمل مصلح الحالة فيما يخص قضية هايتي.

هذا الانتقال يظهر قدرة المجلس على التوسع في ممارسة اختصاصاته دون الحاجة إلى الاعتماد على معيار قانوني واضح، خاصة مع ارتباط تدخله بمسائل لا يخلو الشك من طابعها السياسي دون القانوني، وهي مسألة تطرح ضرورة تحديد تعاريف لهذه المصطلحات قبل الخوض في أسبقية أي منها، حيث يبدو لنا أن مصطلح الوضع يشير إلى تدخل المجلس فيما قد يراه نزاعا سواء كان سياسيا أو قانونيا باستخدام الفصل السابع من الميثاق لحله أو وفق أي فصل من الميثاق إذا كان له ما يبرره، أما الحالة فهي تقديم المجلس لوجهة نظره وتصوره اتجاه ما يعرض عليه بعيدا عما يدخل تحت مفهوم الوضع، أما المسألة فهي تصدي المجلس لما يعرض

عليه من مشاكل وإجراءات لا تتطلب تعمقا في محاولة حلها بعيدا عن تعقيدات عدم حصول التوافق بشأنها.

علما أنه للمجلس ممارسة أيًا من اختصاصاته وسلطاته المحددة في المادة 24 من الميثاق باستعمال أي مصطلح من هذه المصطلحات دون أي حرج لأن الأصل في تدخله بهذه المصطلحات ليس تأقلمه مع ما يعرض عليه بقدر ممارسة سلطاته المقررة في الميثاق، ودليل ذلك عدم وضع المجلس في اعتباره كيفية تحقيق انطباق المصطلح مع ما يعرض عليه بقدر ما يحاول تحقيق هدفه من التدخل وفق الميثاق.لذا نجد عدم الحاجة إلى محاولة إخراج هذه المصطلحات من دائرة ممارسة المجلس لصلاحياته من تكييف ما يعرض عليه على أنه نزاع أو موقف أو التصدي له عن طريق قرار أو توصية، ذلك أن هذه المصطلحات الثلاث تأتي بعد تحديد المجلس لطبيعة ما يعرض عليه من نزاع أو موقف وبين ما إذا كانت المسألة قانونية أو سياسية وبين ما إذا كانت إجرائية أو ذات طابع موضوعي، وهي تدور بين السلطات و الاختصاصات.

على أنه يجب علينا الإشارة إلى أن المجلس قدم لنا هذه المصطلحات على أنه يمكن من الناحية القانونية الانتقال بينها بحرية، غير أن هذا من الناحية القانونية والقضائية غير ممكن وهو ما أجابه عنه النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في المادة 13 منه من أن المجلس لا يمكن له الإحالة على المحكمة على المحكمة إلا حالة فقط، وهو يتماشى مع القانون الدولي الجنائي تحقيقا لمبدأ الشرعية الجنائية، وهو ما فعله المجلس في قراره 2005/1593 بتاريخ 2005/03/31 تحت عنوان الحالة في السودان[13].

ثالثا: تأثر المصطلحات بالفصلين السادس والسابع من الميثاق

الحكم على مسألة تأثر المصطلحات الثلاث بالفصلين السادس والسابع من الميثاق لا تتعلق بما هو موجود في الميثاق أو النظام الداخلي لمجلس الأمن، بقدر ما أدرجه المجلس من ممارسات في قراراته تحت ذلك المفهوم، إذ الملاحظ تقديم المجلس لما يعرض عليه في شكل عرض للوقائع مع تحديد طبيعة تدخله وما يسعى المجلس إلى تغييره من ذلك القرار، إذ الملاحظ مثلا في قرار مجلس الأمن رقم 2011/2002 بتاريخ 2011/07/29 أنه تعامل مع الوضع في الصومال على أنه تهديد للسلم والأمن الدوليين وذلك حتى يبقي ذلك تحت بنود الفصل السابع[14]، معتبرا ما يحدث في الصومال مبررا لاتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في الفصل السابع ومنها حضر توريد السلاح والمعدات العسكرية وغيرها إلى الصومال، غير أنه لوحظ أن استخدامه لمصطلح الوضع هنا هو وجود جمود واضح اتجاه تطبيق بنود الفصل السابع، ومحاولة إيقاف أي تدخل لأي جهاز آخر لحل النزاع تحت بنود الفصلين السادس أو الثامن، وكأنه لا يوجد إلا المجلس على الساحة الدولية للتعامل مع مثل هكذا أوضاع، رغم أن الميثاق قرر في مواد الفصل السادس و الثامن حلولا قانونية و قضائية لمثل هذه الحالات.

إذ الغريب في ذلك هو إشارة المجلس إلى حصول انتهاكات خطيرة للقانون الدولي المنطبق بما فيها قتل المدنيين وشن هجمات على المدارس والمستشفيات والاختطاف وهي تشكل جرائم دولية ولا تحتاج إلى تطبيق بنود الفصل السابع من هذه الناحية التي يرى منها المجلس، وإنما كان عليه تطبيقها بالتوازي مع المادة 13من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية التي تفرض على المجلس إحالة ما يرى أنها تهدد السلم و الأمن الدوليين وتشكل جريمة تدخل في اختصاص المحكمة.

وهو ما وجدنا عند بحثنا في النقطة الثانية المتعلقة بالحالة جوابا كافيا وهو لماذا استعملت الحالة فقط في تفعيل المادة 13 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية دون الوضع و

المسألة وكيف يتعامل المجلس فيها مع بنود الميثاق، حيث أن المجلس استعمل مصطلح الحالة عند مواجهته للجرائم الدولية بدءً من يوغسلافيا وذلك في قراراته 821 /1993 المؤرخ في 1993/04/28[15]، ثم القرار 1993/843 و 1993/845 و 1993/855 وما يليها لينشأ بعدها محكمة يوغسلافيا السابقة، كما استعمل نفس النمط في قضية رواندا في القرارات 1993/872 المؤرخ في 1993/10/05 [16]، وكذا قرارته 1993/891 و1993/909 وغيرها حتى إنشاء المحكمة ، وهنا تأكيد من المجلس على أن الحالة هي التي يستطيع فيها المجلس تحديد الجرائم الدولية فقط، وهو ما تم تبنيه في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في نص المادة 13 منه بقولها:

إذا أحال مجلس الأمن، متصرفا بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة حالة إلى المدعي العام يبدو فيها أن جريمة أو أكثر قد ارتكبت[17].

وبنظرة تطبيقية نجد أن مجلس الأمن لا يمكنه إخطار المحكمة إلا بشأن حالة ولفظ حالة لا يمكن تفسيره ذلك التفسير المحدود أو الضيق الذي يعني قيام نزاع بين مجموعة أو فرد أو وحدة عسكرية، أو أن يفسر ليشير إلى حدث معين دون الرجوع إلى السياق العام للنص، وهذا المعنى المقصود للفظ الحالة سوف يكون بالطبع مختلفا من حالة إلى أخرى، ولكن يجب ألا يتم التصرف فيه بحرية من طرف المدعي العام للمحكمة، وبالتالي قد يخضع للمراجعة القانونية من طرف دائرة ما قبل المحاكمة وفق المادة 61 من النظام الأساسي، ومراجعة نهائية من طرف دائرة الاستئناف، لتكون المراجعة القانونية على درجتين، وذلك لضمان تكامل العملية القانونية، ومطابقتها لما اتخذه المجلس تحت بنود الفصل السابع وما يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين.

ومصطلح الحالة هو نفسه المقصود في الإحالة من المجلس أو الدولة الطرف أو الدولة غير الطرف[18]، وهذه الحالة تستدعي منه أن يقرر إحالة شخص إلى المحكمة بالنظر إلى تعقيد الإجراء و تعدد مخاطر تأزم الوضع ما دام أنه بصدد كل قضية ينبغي أن يفتح بشأنها نقاشا واعتماد قرار فيها ويكون تحت بنود الفصل السابع لاغير[19].

وهذا بطبيعة الحال ما يفسر اعتماد هذا المصطلح دون الوضع رغم أن مصطلح الوضع يتضمن الحالة وذلك من حيث أن الوضع يشمل حالات نزاعات وحروب وتوترات وهو ما يستدعي من المجلس عند ثبوت الأدلة إنشاء قضاء جنائي أو الإحالة على المحكمة الجنائية الدولية، وهو ما لن يحدث التوافق حوله بشكل فعال داخل المجلس، إنما الحالة هي أقل صرامة من الوضع وتحمل نوعا من المرونة تمكنه من تجنب إحالة كل نزاع على المحكمة الجنائية الدولية، وهو ما يظهر في الواقع الدولي.

أما بخصوص المسألة فإن تناغمها مع بنود الفصل السابع وتكرار المجلس الإشارة إلى الفصل السابع في كل مرة منها ليس لتطبيق الإجراءات القسرية المدرجة فيها بقدر ما هو تسبيب لما يقوم به في إطارها خاصة أن تدخله تحت مفهوم المسألة كان دائما مبنيا على رؤية حل النزاع حلا سلميا ولكن تحت مظلة الفصل السابع لجعل قرارات ملزمة طبقا للمادة 25 من الميثاق ولتجنب اللجوء إلى التوصية والتي اعتبرها بعض الفقهاء ومنهم الأستاذ الدكتور عمر سعد الله بأنها من قبيل القرارات التي ليست لها الصلاحية الذاتية لإنتاج الحقوق والالتزامات[20]، كما أن التوصيات الصادرة من المجلس وفق الفصل السادس من الميثاق يمكن أن يكون لها في حدود معينة أثر ملزم مثل التوصيات الصادرة من المجلس باتخاذ إجراءات التحقيق طبقا للمادة 34 من الميثاق[21].

غير أنه قد يقع الخلط بين القرار والتوصية في القاموس الاصطلاحي الدولي، فالتوصية هي مجرد إبداء النصيحة أو الرغبة، و يمكن أن تقبل أو ترفض، وقد تكون موجهة إلى جميع

الدول أو إلى دولة بذاتها، ويجوز للدولة عدم التقيد بالتوصيات التي تصدرها المنظمات، ولا تتضمن أي إلزام ولا يترتب على مخالفتها المسؤولية الدولية، أما القرار فهو يتضمن قوة الإلزام ولا يختلف عن أي قانون تصدره السلطة المختصة داخل الدولة[22].

وفيما يخص التساؤل حول ما إذا كان القرار ضروريا أو الاكتفاء بمجرد توصية في موضوع المسألة هو أن المثير للاهتمام في هذا الصدد، أن هذه الشكلية الواجب توافرها في القرار لا يمكن اعتبارها شيئا ثانويا يمكن الاستغناء عنه وإنما هي ما يحقق المقصود من إبقاء المسألة تحت مفهوم القرار وهو في نظرنا منحى طبيعي لا يخلق أي إشكال قانوني بين الميثاق وغيره من الاتفاقيات الدولية[23].

رابعا: تأثر تفعيل هذه المصطلحات بالفيتو

هذه الإشكالية الإجرائية المتعلقة باستخدام المجلس لهذه المصطلحات ومدى حدوث حالات استخدام الفيتو إزائها، فإن أول ما يثير البحث فيها هو مفهوم حق الفيتو والذي يمثل سلطة ممنوحة للدول ذات المركز الدائم في مجلس الأمن تخولهم منع المجلس عن طريق التصويت السلبي الرامي إلى إيقاف صدور القرارات الخطيرة التي تجنح الأمم المتحدة إلى اتخاذها[24]، وما أضافته الممارسة في مجلس الأمن الدولي بخصوص مسائل الامتناع الاختياري عن التصويت والغياب عن الجلسات أو ما يعرف بالفيتو المزدوج[25]، هذا يجعلنا نقول أن المجلس يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة ويضع ما يشاء من معايير لتحديد أحوال تدخله تحت مفهوم الوضع أو الحالة أو المسألة وليس هناك فيما تواتر عليه العمل في المجلس من ضوابط معينة بشأن تكييف ما يعرض عليه من وقائع،وحيثما وجدت السلطة التقديرية للمجلس يقابلها مجال واسع للفيتو إزاءها، وهي رغبة الدول الحائزة للفيتو خصوصا في تجنب القيد الإجباري لمن كان طرفا في النزاع يجعلها تجنح إلى تكييف الوقائع تحت الفصل السابع من الميثاق من أجل دفع هذا القيد.

إلا أن الملاحظ هو استعمال المجلس لحق الفيتو إزاء مصطلح الوضع و الحالة والمسألة بشكل يختلف في كل منها، حيث استعمل الفيتو مقابل مصطلح الوضع في قضية جنوب إفريقيا في القرارات الصادرة ضدها وذلك من طرف الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا منذ عام 1974 إلى غاية 1977 ثم انسحبت فرنسا من استخدام الفيتو من 1981 إلى غاية 1988، كما استخدم الفيتو من طرف بريطانيا والإتحاد السوفيتي في الوضع في روديسيا الجنوبية (زيمبابوي) من عام 1963 إلى غاية 1971، كما استخدم من طرف الإتحاد السوفيتي في الوضع في بنغلاديش (بين الهند وباكستان) عام 1971، كما استخدم من طرف الولايات المتحدة الأميركية في الوضع في الأراضي العربية المحتلة عام 1982 إلى عام 1989.

حيث لوحظ استعمال الفيتو تحت مفهوم الوضع في حالات تتعلق بالسعي لتعطيل تصفية الاستعمار أو إنهاء الإحتلال وهو ما ظهر في قضية روديسيا الجنوبية والهند وباكستان والأراضي العربية المحتلة، وهو منحى خطير في مجال تكييف القضية تحت مفهوم الوضع ثم تعطيلها بهذا الشكل، حيث أن الاستخدام المتكرر للفيتو في نفس القضية (الوضع) ولمدد مختلفة أطال من عمر النزاع وخلق نزاعات جديدة، مما يؤثر على تحديد مفهوم الوضع بين مفاهيم القانون الدولي ويصبح هو المشكل وليس حق الفيتو، خاصة أنه من المستحيل عمليا إعمال الفصل السابع دون وجود إجماع وتوافق تام بين الأعضاء الدائمين داخل مجلس الأمن الدولي، وهذا التطبيق مرهون أساسا بالعلاقة بين دول الفيتو [26].

وهنا يكرس الفيتو حالة من التناقض المعياري بخصوص مبدأ المساواة بين الدول الأعضاء وهو تناقض واضح يدفع إلى التساؤل حول ما إذا كان الفيتو متوافق مع روح ونص الميثاق، وإذا كان المفهوم الضيق للشرعية يعني مطابقة التصرف أو الفعل للنص أو الحكم أو القاعدة

القانونية، فإن مفهومها الواسع يشمل جميع المبادئ والقواعد القانونية التي تجد سندها في مصادر القانون الدولي والقرارات الصادرة عن مختلف الهيئات الدولية، لذا فإنه لا يمكن أن يكون متوافقا مع مبدأ المساواة القانونية.

أما بخصوص الحالة فقد استخدم فيها الفيتو أيضا ومنها الحالة في نيكاراغوا أو ما سمي بالحالة في أمريكا الجنوبية في 1982/04/02 من طرف الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك بالنسبة للحالة في لبنان من 1982 إلى غاية 1985، وكان نفس الطرف الذي استخدم حق الفيتو، وكذلك الحالة في قبرص في 1974/07/31 أين استخدم الإتحاد السوفياتي الفيتو فيها، على أن الملاحظ بالنسبة للحالة هو الإرتباك الحاصل من المجلس في التوفيق بين متطلبات الحالة وبين متطلبات تثبيت قواعد القانون الدولي، خاصة أن استعماله لها كان مجرد تعامل واقعي أكثر منه قانوني أو حتى سياسي، مما يؤكد عدم سلامة ما انجر عن ذلك الفيتو من محاولة لإحداث التوازن الدولي سياسيا على حساب تحقيق السلم و الاستقرار، وهو منحى خطير لعدم السعي لمجابهة الأزمات بما يفيد حلها، لكن كما يقول ديفيد بوسكو Bosco David في كتابه خمسة يحكمون الجميع من أن هناك غموضا بناءً متعمد من النظام الدولي برمته لإجبار العالم على القبول بهذا الوضع، بأن ما يدرج في خانة الحالة وفي تلك الفترة يجب أن يبقى دون مسائلة[27].

أما بخصوص المسألة فقد استخدم الفيتو فيها في المسألة الاندونيسية عامي 1947 و 1949، ومسألة التشيكوسلوفاكية عام 1948،ثم المسألة في قناة بنما 1974/03/21 من طرف الولايات المتحدة الأمريكية،في قضية ناميبيا من عام 1975 إلى عام 1987 من طرف الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا على التوالي، لتأتي مسألة الرهائن الأمريكيين في طهران 1980/01/13، من طرف الإتحاد السوفياتي، كما استخدم الفيتو حتى في المسائل الإجرائية في مسألة قبول العضوية في الأمم المتحدة عام 1971 في قضية شغل الصين الوطنية مقعد الصين، ومسألة تعيين الأمين العام الأممي، على أن الملاحظ تعليقا على ذلك هو سعي من الدول الكبرى تحجيم تدخل الأمم المتحدة في هذه المسائل رغم حدتها والتي تحولت معظمها إلى نزاعات، استدعت تدخل الأمم المتحدة تحت مفهوم الحالة أو الوضع، وهنا وجب الإشارة إلى أنه رغم استخدام الفيتو على هذه المسائل إلا أنه لوحظ الخسارة السياسية التي تكبدتها الأمم المتحدة من الناحية القانونية بوصول الفيتو حتى لبعض المسائل الإجرائية وهو ما تم تداركه فيما بعد.

خاتمة

بعد تحديد المقصود بالوضع و الحالة و المسألة وتأصيل طبيعة تدخل المجلس وفق حدود الميثاق و النظام الداخلي للمجلس في كل منها، يمكننا القول أن حقيقة ظهور مساقات جديدة لتدخل المجلس هي مجارة للمستجدات الدولية من ناحية إجرائية وقانونية وبشكل يبقي على توافق الدول الكبرى فيه على نفوذها ومكانتها الدولية، وهي حلول لها ما يبررها من ناحية تجسيد بعض مبادئ القانون الدولي على ساحة حل النزاعات، لكن بالمقابل تبقى باقي الدول تحت رحمة هذا التكييف الذي في عدة مرات كان يضر بصالحها وسيادتها، وهي ما يؤسس على التعاون ولكن كثيرا ما يؤدي إلى التنازع.

أما الحقيقة الثانية فهي مرتبطة بالخلفية السياسية لهذه المصطلحات فإن كان لها ما يبررها من الناحية القانونية، إلا أن حدود التقيد بها لم يعرف بعد، خاصة مع عدم وجود آلية رقابة لعمل المجلس من الناحية السياسية وهو مؤشر مخيف للدول خاصة أن بعض المصطلحات قد يجر إلى المحكمة الجنائية الدولية (الحالة) وهو أمر في غاية الأهمية خاصة في عصر التطرف الذي نعيشه على الساحة الدولية.

لذا ينبغي مراعاة قاعدة ممارسة الاختصاص أصالة عن الدول وليس كاختصاص أصيل عنهم، خاصة أنه لم يمكن تحديد الحد الفاصل بين المسائل السياسية والقانونية بين المجلس ومحكمة العدل الدولية، فكيف الحال مع المحكمة الجنائية الدولية خاصة ما تعلق بالحالة والتي تربط بين هذين الجهازين وفق المادة 13 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، لذا فإن المأمول هو تخلي المجلس عن فكرته الخيالية في إدارة السلم و الأمن الدوليين والسماح للأجهزة المختصة قانونا وقضاء بممارسة دورها في هذا الشق فقط حتى يتحقق الهدف ولا يتحقق التصادم.

قائمة المراجع:

1- المادة 3 يدعو الرئيس مجلس الأمن إلى الاجتماع إذا جرى تنبيه مجلس الأمن إلى نزاع أو حالة بحسب المادة 35 أو المادة 11 (3) من الميثاق، أو إذا قدمت الجمعية العامة توصيات إلى مجلس الأمن أو أحالت إليه أية مسألة بحسب المادة (2) 11، أو إذا نبه الأمين العام مجلس الأمن إلى أية مسألة بحسب المادة 99.
- النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن ،(S/96/Rev.7) منشور على الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2016/11/25.
http://www.un.org/ar/sc/about/rules/chapter1.shtml
واعتمد المجلس في عام 1946 نظامه الداخلي المؤقت .(S/96) وبعد ذلك عُدل النظام الداخلي المؤقت عدة مرات؛ وأجري آخر تنقيح في عام 1982 .(S/96/Rev.7)لإضافة اللغة العربية بوصفها اللغة الرسمية السادسة، امتثالا لقرار الجمعية العام 35/219المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 1980.
2- القرار 1990/660 بتاريخ 1990/08/02، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/10
https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/36/IMG/NR057436.pdf?OpenElement
3- القرار 1990/671 بتاريخ 1990/9/27، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/10
https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/47/IMG/NR057447.pdf?OpenElement
4- القرار 1991/724 بتاريخ 1991/12/27، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/13
https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/595/73/IMG/NR059573.pdf?OpenElement
5- القرار 841 بتاريخ 1993/06/16، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/15
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/354/56/IMG/N9335456.pdf?OpenElement
6- القرار 2011/2002 بتاريخ 2011/07/29، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/02/13
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/439/01/PDF/N1143901.pdf?OpenElement
7- القرار 2016/2305 بتاريخ 2016/08/30، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/02/23
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/273/87/PDF/N1627387.pdf?OpenElement
8- 2016/201 بتاريخ 2016/07/26، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/12
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/236/43/PDF/N1623643.pdf?OpenElement
9-القرار 2016/2031 بتاريخ 2016/07/20، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/10
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/236/43/PDF/N1623643.pdf?OpenElement
10- القرار 2018/2410 بتاريخ 2018/04/10، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2018/04/30.
http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/2410%20(2018)&referer=http://www.un.org/ar/sc/documents/resolutions/2018.shtml&Lang=A
11- 2013/2119 بتاريخ 2013/10/10، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/10
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/508/18/PDF/N1350818.pdf?OpenElement

12-2007/1743 بتاريخ 2007/02/15، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/25
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/240/90/PDF/N0724090.pdf?OpenElement
13- القرار 2005/2593 بتاريخ 2005/03/31، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/10.
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/71/PDF/N0529271.pdf?OpenElement
14-القرار 2002 / 2011 بتاريخ 2011/07/29، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/10.
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/439/01/PDF/N1143901.pdf?OpenElement
15-القرار 1993/821 بتاريخ 1993/04/28، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/25.
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/243/28/IMG/N9324328.pdf?OpenElement
16-القرار 1993/872 بتاريخ 1993/10/05، الرابط الإلكتروني، اطلع عليه بتاريخ 2017/01/25.
https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/540/61/IMG/N9354061.pdf?OpenElement
17 - د. مدوس فلاح الرشيدي، آلية تحديد الاختصاص وانعقاده في نظر الجرائم الدولية وفقا لإتفاق روما 1998، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة 27، عام، 2003، ص22.
81 - أ. د. محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، مدخل لدراسة أحكام وآليات الإنفاذ الوطني للنظام الأساسي، مرجع سابق،ص ص45 و46.
19- Projet de Statut d'une Cour criminelle internationale. Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de sa quarante-sixième session, 1 mai- 22 juillet 1994, Assemblée générale, Documents officiels, 50'™' session, suppit n°10, A/49/10.
20- أ.د عمر سعد الله ، دراسات في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية ، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة،2004 ص36.
21 - د . أحمد عبد الله أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلم الدوليين، دار الكتب القانونية، مصر 2005، ص23.
22- د-محمد المجذوب، التنظيم الدولي المنظمات العالمية والاقليمية والمتخصصة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى،2005، ص132.
23-Rapport de la réunion intersessions tenue du 19 au 30 janvier 1998 à Zupthen (Pays-Bas), A/AC.249/1998/L.Rapportdu Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle international, A/CONF.183/2/Add.l, 14 avril 1998.
24- نزيه علي منصور، حق النقض الفيتو ودوره في تحقيق السلم و الأمن الدوليين، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت لبنان، 2009، ص69.
25- ميلود بن غربي، مستقبل منظمة الأمم المتحدة في ضل العولمة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2008، ص 25
26- د. محمد سامي عبد الحميد ، العلاقات الدولية مقدمة لدراسة القانون الدولي،الطبعة الأولى ، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت لبنان، 1993، ص 125.
27- ديفيد بوسكو، خمسة يحكمون الجميع، مجلس الأمن ونشأة النظام العالمي الحديث، ترجمة غادة طنطاوي، الطبعة الأولى، المركز القومي للترجمة، مر، 2014، ص 05.