الآثار المترتبة على مخالفة مجلس الأمن للقواعد الآمرة

أ.شينون محمد
جامعة الجلفة

تعتبر القواعد الدولية الآمرة حجة على كافة أشخاص القانون الدولي، فجزاء مخالفتها البطلان المطلق لأي تصرف أو إجراء أو سلوك يفسر أنه يتعارض معها، وبالنتيجة تغدو سلطات مجلس الأمن وصلاحياته الممنوحة له مقيدة، وبسبب خطورة أثر البطلان على تصرفات وقرارات مجلس الأمن يتعين تفسير قرارات المجلس تفسيرا من شأنه أن يحول دون قيام تنازع بين هذه القرارات والقواعد الدولية الآمرة وذلك انطلاقا من افتراض عدم اتجاه إرادة المجلس إلى مخالفة أحكام هذه القواعد، فإن استعصى هذا التفسير أو بات مستحيلا بسبب وضوح نص القرار أو اتجاه أثره القانوني إلى مخالفة وانتهاك القواعد الآمرة بات البطلان جزاء لا مفر منه، ويكون القرار عرضة للطعن والرفض من جانب الدول، وتثار مسؤولية الأمم المتحدة عن قرارات مجلس الأمن غير الشرعية.

1. تفسير قرارات مجلس الأمن محل تنازع مع القواعد الدولية الآمرة ومدى بطلانها.

يصعب من الناحية العملية الأخذ بجزاء البطلان ضد قرارات مجلس الأمن قبل التأكد من عدم اتجاه إرادة المجلس فعلا إلى إحداث أثر مخالف لأحكام القواعد الدولية الآمرة، ولذلك فإن ضرورة الوقوف عند دراسة وفحص وتحليل قرارات المجلس للتعرف إلى انصراف إرادة المجلس نحو القواعد الآمرة في استبعادها أو مخالفتها أو تعطيل آثارها أو إجازة سلوك مخالف لمضمونها بإضفاء الشرعية عليه.

1.1. تفسير قرارات مجلس الأمن محل تنازع مع القواعد الآمرة.

الأصل أن يحترم مجلس الأمن الصلاحيات الموكولة إليه، ويتعين الانطلاق من افتراض احترامه للقواعد العامة التي تحكم سلطاته ما لم يثبت من لغة القرار المتخذ وعباراته خلاف ذلك،وهذه القرينة المفترضة تستدعي الاستعانة بطرائق ووسائل التفسير المتبعة في القانون الدولي، الأمر الذي يوجب أن تتم عملية تفسير قرارات مجلس الأمن في ضوء الإرادة الفعلية للدول الأعضاء ، وأحكام ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، علاوة لاحترامها لأحكام القواعد الدولية الآمرة ، فإذا كان من المتصور من الناحية القانونية وفقا لنص المادة 103 من الميثاق أن تصدر قرارات تخالف أحكام الاتفاقيات الدولية الأخرى النافذة، فإنه من غير المتصور أن يصدر المجلس قرارات مخالفة لأحكام القواعد الدولية الآمرة[1]ص62.

وخلافا للعقوبات الاقتصادية التي يملك المجلس فرضها بموجب المادة 41 من الميثاق، أبدى مجلس الأمن بصورة عامة حرصا على عدم خرق القواعد الدولية الآمرة وسواها من قواعد القانون الدولي، ولكن هذا الحرص لم يمنعه في بعض الحالات من اعتماد قرارات تخالف أحكام القانون الدولي بما فيها الآمرة، ورغم هذه الحالات فالملاحظ أن المجلس تبنى عددا من الاستثناءات الإنسانية في بعض قراراته المتضمنة فرض جزاءات اقتصادية على الدول وسعى إلى التأكيد على وجوب احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في إطار الحرب المزعومة على الإرهاب، ومن قبيل ذلك ما جاء في القرار رقم 2003/1456، وقد استند عدد من الدارسين والمختصين على سلوك مجلس الأمن للقول بأن قرارات المجلس المنطوية على مخالفة القواعد الدولية الآمرة يتعين تفسيرها بصورة تحول دون التنازع بينها[2]ص ص 462-463.

ولو أخذنا على سبيل المثال قرار مجلس الأمن رقم 1967/242 الذي يتضمن النص على إيجاد تسوية عادلة لمشكلة اللاجئين، فهذه العبارة الأخيرة قد تؤدي إلى التنازع بين حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة إلى مساكنهم وبين التسوية

نسخة غير قابلة للطباعة

العادلة لمشكلتهم، مما يحتم العمل على تفسير العبارة بصورة تمنع نشوء تنازع ، وتكفل حق العودة للفلسطينيين، أي أنه يتوجب تفسير عبارة " التسوية العادلة" على أنها بمثابة تأكيد من جانب المجلس على حق الفلسطينيين في العودة إلى مساكنهم، وهو تفسير يتفق مع قرار الجمعية العامة رقم 1986/146/39 الذي كرس فكرة أن السلام في الشرق الأوسط لا يقبل التجزئة ، وأنه يشمل الانسحاب الكامل وغير المشروط من الأراضي المحتلة منذ عام 1967، ويتوجب أن يستند إلى حل شامل وعادل ونهائي أساسه الانسحاب من القدس والأراضي المحتلة وأن يتاح للشعب الفلسطيني بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية ممارسة حقوقه غير قابلة للتصرف، بما فيها الحق في العودة والحق في تقرير المصير والاستقلال وإقامة دولته المستقلة ذات السيادة في فلسطين[1]ص65.

وفي هذه الحالة يكون من الواجب افتراض أن إرادة المجلس لم تتجه إلى حرمان أو منع اللاجئين من العودة إلى أراضيهم التي شردوا منها، ومن الضار القول أن المجلس يملك صلاحية إصدار قرارات تجيز الطرد الجماعي للشعب الفلسطيني أو لغيره من الشعوب، خاصة وأن المادتين 7 و8 من نظام روم الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تجعلان من طرد السكان إحدى الجرائم ضد الإنسانية وجريمة من جرائم الحرب، ويكون من العسير قانونيا القول أن مجلس الأمن يملك إجازة ارتكاب جرائم كهذه[1]ص64.

ويمكن القول في هذه المسالة أن تفسير قرارات المجلس المتنازعة مع قواعد دولية آمرة ينبغي أن يتجه إلى افتراض عدم انصراف إرادة المجلس إلى إحداث أثر يخالف هذا النوع من الأحكام القانونية، فإذا أضحى تفسير كهذا مستحيلا أو عسيرا بسبب وضوح ألفاظ وعبارات القرار فلا مفر عندها من القول بأن القرار باطل ، والحكم بالنسبة لانصراف إرادة الدول الأعضاء للإخلال بالقواعد الدولية الآمرة.

2.1. بطلان قرارات مجلس الأمن المتعارضة مع قاعدة دولية آمرة.

إن التصدي لتحديد مدى مشروعية أو بطلان القرارات التي يصدرها مجلس الأمن التي تخالف أحكام القواعد الآمرة، تتطلب تحديد الشروط التي إن التزم بها وُصمت قراراته بالشرعية، أما إذا خرجت عليها أصبح من الضروري نعت هذه القرارات بعدم الشرعية وبالنتيجة تغدو باطلة، وإلى تحديد تأثير آلية عمل المجلس على شرعية قراراته، ودراسة شرعية قرارات المجلس المخالفة للقواعد الآمرة، وأسانيد بطلان هذه القرارات والإشكالية التي تطرحها.

أولا/ آلية عمل المجلس وتأثيرها على شرعية قراراته.

غالبا ما يتجاوز مجلس الأمن مهامه الميثاقية عند إقراره الجزاءات الدولية، وذلك لعلتين: الأولى عدم تدوين صلاحياته التقديرية، والثانية تسلط وتحكم الدول الخمس دائمة العضوية بآليات عمله تفعيلا أو تعطيلا موضوعيا أو نفعيا وحتى انتقائيا.

والإشكالية الدائمة في قرارات مجلس الأمن ليست بسبب شرعيتها بل بسبب عدم المساواة الواقعية في التطبيق بين الدول أو الأفراد من جهة، ومن جهة ثانية بتأثيم أفعال لا تحوز المشروعية الموضوعية الدولية، بالإضافة إلى أن شرعية قرارات المجلس تواجه تشكيكا دوليا وفقهيا بممارسته الجزائية، كونه يتخطى دوره التنفيذي للشرعية الميثاقية عبر إصداره القرارات ذات الطبيعة الجزائية مثل (حصر انتشار السلاح النووي على بعض الدول، مكافحة الإرهاب) ويعاقب على انتهاكها بمعنى يتحول إلى مشرع دولي منشئ للقاعدة الدولية أولا ، وثانيا إلى القاضي الدولي الذي يقرر طبيعة الانتهاك ومقدار الجزاء عليه، وثالثا إلى السلطة الدولية المنفذة للجزاء الدولي، وهذا الدور الشمولي لمجلس الأمن يتداعى سلبا على موضوعية الشرعية الميثاقية[3]ص161 .

نسخة غير قابلة للطباعة

ثانيا/ مدى شرعية قرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الدولية الآمرة.

إن القول بضرورة توافق قرارات مجلس الأمن وقواعد القانون الدولي الآمرة يجد أساسه القانون في ميثاق الأمم المتحدة ذاته إضافة إلى قضاء محكمة العدل الدولية.

ففي إطار تحديد مقاصد الأمم المتحدة ، تتحدث المادة 1/1 من الميثاق عن حفظ السلم والأمن الدولي وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها.

فهذه المادة تقيم علاقة وثيقة بين التدابير الجماعية التي تتخذها الأمم المتحدة وبين وجوب توافق هذه التدابير مع مبادئ العدل والقانون الدولي، بحيث إذا أتت هذه التدابير على غير ما تقضي به هذه المبادئ من أحكام ، تعين اعتبارها تدابير غير شرعية[4]ص136، وبالنتيجة يسري عليها البطلان، وبالرغم من أن هذه المادة لم تشر صراحة إلى مجلس الأمن، إلا أنه لا يخفى أنه الجهاز المسؤول عن المحافظة على السلم والأمن الدوليين، وبالضرورة إلى مراعاة العلاقة بين هذه التدابير وتلك المبادئ، ودون شك أن القواعد الآمرة تأتي في التسلسل الهرمي لمبادئ وقواعد القانون الدولي هذا الأخير الذي يمنح هذه القواعد الأولوية على غيرها من القواعد[5].

ثالثا/ الأسانيد المؤيدة لبطلان قرارات المجلس المخالفة للقواعد الآمرة.

يستبعد عدد من المختصين والمشتغلين بالقانون الدولي البطلان كجزاء لعدم مشروعية قرارات مجلس الأمن مهما كان سبب عدم المشروعية، بما في ذلك مخالفة القواعد الدولية الآمرة[6]ص259، ويستندون على مسألتين هما نسبية الحكم المقضي به، ومبدأ تقسيم أو توزيع الصلاحيات بين أجهزة الأمم المتحدة.

ونظرا لصعوبة الحكم على بطلان قرارات مجلس الأمن لافتقار السوابق القانونية في هذا الشأن، إلا أنه ليس هناك ما يستدعي قانونا استثناء قرارات مجلس الأمن من نطاق تطبيق القواعد الدولية الآمرة والجزاء القانوني الذي يترتب على مخالفتها، فالنظام القانوني الدولي المعاصر يتسم بالتدرج القاعدي، وبتعدد مستويات الإلزام داخله، فالقواعد الدولية الآمرة أضحت حقيقة قانونية راسخة في هذا النظام القانوني، وهي تتبوأ الهرم القاعدي فلا يعتد بأي تصرف قانوني مخالف لها ، فالبطلان هو الجزاء المعترف به لمخالفة هذا النوع من القواعد الدولية[1]ص ص65-66.

إن البطلان باعتباره جزاء لقرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الآمرة الدولية يستند إلى إهدار مصلحة عامة للمجتمع الدولي، وبالرجوع إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 يتبن أن المواد 44 و 52، و 53 تجعل البطلان المطلق جزاء مخالفة القواعد الدولية الآمرة، وأن الغاية الأساسية من وراء ربط سلطات مجلس الأمن الممنوحة له بموجب الفصل السابع من الميثاق بالقواعد الآمرة الدولية ليست تعطيلا لعمل المجلس أو عرقلة أدائه لوظائفه ومسؤولياته، وإنما غايته إخضاع قرارات المجلس لمقتضيات واعتبارات الشرعية والمشروعية في آن واحد، ولهذا السبب يغدو خيار البطلان النسبي الأقرب لتحقيق هذه الغاية، خاصة وأن فكرة البطلان المطلق لمخالفة أحكام القواعد الدولية الآمرة ليست جزءا من القانون الدولي العرفي وأنها مازالت إلى الآن حكم اتفاقي[7]ص206.

إن الأخذ بفكرة البطلان النسبي لقرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الآمرة يؤدي إلى استبعاد بنود القرار محل تعارض مع أحكام هذه القواعد وتبقى البنود الأخرى نافذة، ولن يقع بذلك المجلس معطلا عن أداء مهامه بفعالية.

نسخة غير قابلة للطباعة

وبالرجوع للقرار رقم 748(1992) حيث دعم المجلس بمقتضاه موقف الدولتين الغربيتين في تهديد ليبيا باستخدام القوة العسكرية ، هذا الفعل الأخير الذي يعد التهديد به من قبيل انتهاك قاعد آمرة راسخة في القانون الدولي، الأمر الذي يفضي إلى القول إلى أن هذا القرار مخالف لقاعدة آمرة ، ومن المستحيل أن ينطبق بشأنه خيار البطلان النسبي.

2. الطعن في قرارات مجلس الأمن المخالفة لقاعدة آمرة.

لقد كان إيجاد طرق للطعن القضائي بالنسبة للقرارات الصادرة عن الأجهزة الدولية من أهم الموضوعات التي قام معهد القانون الدولي ببحثها خلال دورات انعقاده أعوام 1952و 1954، 1957 وفي ذلك يقول الأستاذ Wengler أنه يستحسن إيجاد نوع من الرقابة القضائية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الأجهزة الدولية لتقرير ما إذا كانت شرعية أو غير شرعية ، مع التزام جميع الأطراف المعنية بما فيها المنظمة باحترام ما تنهي إليه من أحكام[4]ص258.

وفي قراره النهائي المتعلق بهذا الموضوع عبر معهد القانون الدولي عن رغبته في أن يكون لكل قرار صادر عن جهاز أو منظمة دولية ويكون من شأنه الإضرار ببعض الحقوق أو المصالح الخاصة، الإجراء أو الوسيلة المناسبة لحسم ما قد ينشأ عن هذا القرار من منازعات قانونية سواء كان ذلك بالطريق القضائي أو التحكيم[8]ص478.

ونظرا لعدم تحديد ميثاق الأمم المتحدة لأجهزة قضائية أو إدارية للنظر في شرعية القرارات التي تصدر عن فروعها المختلفة ، يصبح من الضروري التعويل على الإجراءات العادية التي يعتمد عليها أشخاص القانون الدولي في تقرير المسؤولية الدولية.

ومن الثابت في القانون الدولي الوضعي أن قرارات مجلس الأمن الصادرة استنادا للفصل السابع من الميثاق هي قرارات ملزمة للدول فلا تستطيع هذه الأخيرة عدم الامتثال لها أو التحلل من العمل بها إلا بناء على أسس وأسباب قانونية من بينها مخالفة القواعد الآمرة، ففي هذه الحالة يمكن للدول الاعتراض ضد الأمم المتحدة على قرارات مجلس الأمن المنتهكة للقواعد الآمرة بسبب ما يكون قد لحق بها من أضرار ناجمة عن تطبيقها، ويمكن أن تلجأ للإجراءات التي ذكرتها محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الشهير الخاص بقضية التعويض لعام 1949 أي الاحتجاج وطلب التحقيق والتفاوض واللجوء للتحكيم أو الخيار القضائي[4]ص259،وقد تعمد الدول إلى الاعتراض عن طريق رفض الامتثال لمنطوق القرار والامتناع عن النزول على مقتضاه.

1.2. الاحتجاج.

يعد الاحتجاج الذي تتقدم به الدول المتضررة من قرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الآمرة حق تكفله الأعراف والعلاقات الدولية التي درجت عليها الممارسة الدولية، ولكي ينتج الاحتجاج أثره يتعين تقديمه من الجهاز الداخلي الذي يمثل الدولة في مجال العلاقات الدولية —وزارة الخارجية مثلا– على أن يتم توجيهه إلى الأمين العام باعتباره الممثل الرسمي للأمم المتحدة في مجال العلاقات الدولية، فإذا صادف الاحتجاج قبولا لدى الأمم المتحدة فمن المتصور شروعها في إجراء مفاوضات مع الدول المعنية بغية التوصل إلى تسوية مرضية للنزاع[4]ص262.

والمجلس ليس ملزما بالأخذ بهذا الاحتجاج وقد بدا هذا الأمر واضحا إزاء الاحتجاجات التي تقدم بها العراق بشأن قراراته المتعلقة بلجنة الأمم المتحدة الخاصة بالتعويضات، فلم يلق المجلس بالا إلى الحجج التي ساقها العراق، ومن جهة أخرى أدى احتجاج عدد من الدول والمنظمات الإقليمية على حظر السلاح المفروض على البوسنة بموجب القرار رقم 713، وعلى الجزاءات المتخذة بحق ليبيا إلى إعادة النظر في القرارات ذات الصلة ومراجعتها من جانب مجلس الأمن[1]ص75.

نسخة غير قابلة للطباعة

وتخرج سلطة مجلس الأمن في تكييف وضع أو نزاع بأنه يقع ضمن الحالات الواردة في المادة 39 من الميثاق من نطاق الحق في الاحتجاج ، فهي سلطة تقديرية ممنوحة للمجلس كي يتسنى له مباشرة صلاحياته المنوطة به في إطار نظام الأمن الجماعي المنصوص عليه في الفصل السابع من الميثاق، ويقتصر الاحتجاج بالنتيجة على قرارات مجلس الأمن المتضمنة خروقات لأحكام القانون الدولي والقواعد الآمرة أو لحقوق الدول الأعضاء فحسب[1]ص75.

فالقرار المخالف لحكم قاعدة دولية آمرة هو قرار باطل، وبطلانه ليس مرهونا بتقديم الاحتجاج، ولكن للاحتجاج دور مهم يتمثل في أنه قد يؤدي في بعض الأحيان إلى قيام مجلس الأمن بإعادة النظر في قراراته، ومراجعتها بغية تصويبها بما يلائم أحكام القانون الدولي النافذة.

2.2. طلب التحقيق.

يقصد بالتحقيق أن يعهد إلى لجنة مختصة بمهمة تقصي الحقائق المتعلقة بالنزاع القائم بين الأمم المتحدة والدول التي تضررت من ممارسة مجلس الأمن لسلطاته في إقرار السلم والأمن الدوليين، ويقتصر عمل اللجنة في تقصي الحقائق دون أن يمتد إلى إبداء ملاحظات يمكن أن تؤثر في تحديد الطرف الذي تقع عليه المسؤولية، وعلى ضوء الحقائق التي تتوصل إليها اللجنة تقرر الأطراف ما إذا كان من المناسب الدخول في مفاوضات مباشرة لحل النزاع القائم، أو عرضه على التحكيم الدولي[4]ص262.

ويتضح من الوسيلتين السابقتين أنهما لا تؤديان إلى حسم مسؤولية الأمم المتحدة عن انتهاكات مجلس الأمن للقواعد الآمرة، وإنما تؤديان فقط إلى الشروع في التفاوض.

3.2. التفاوض.

وتتمثل هذه الطريقة في الاتصال المباشر بين ممثل الأمم المتحدة والدولة التي صدرت ضدها قرارات مجلس الأمن، ويمتاز هذا الاتصال بمرونته، وإن كان نجاحه يتوقف على الروح التي تهيمن على الأطراف المتفاوضة ومركز كل طرف، وعلاقة الدولة التي صدرت ضدها هذه القرارات بالقوى الكبرى وخاصة بالولايات المتحدة الأمريكية ، ونظرا لحرص هذه الأخيرة على عدم إصدار مجلس الأمن لقرارات ضد حلفائها، ولا تصدر إلا ضد الدول المناوئة لسياساتها[4]ص263.

ولا يرجى نتائج حاسمة من التفاوض في إقرار مسؤولية الأمم المتحدة عن ممارسة مجلس الأمن التي تنطوي على انتهاك للقواعد الآمرة في القانون الدولي، والتي ألحقت أضرارا بالدول والأطراف المتنازعة.

4.2. اللجوء للتحكيم.

يعتبر التحكيم إحدى الوسائل السلمية التي يمكن أن يلجأ إليها أطراف أي نزاع لحله ، وذلك استنادا للمادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة، وهو عبارة عن وسيلة لتسوية المنازعات بين أشخاص القانون الدولي على أساس احترام القانون من طرف قضاة معينين من أطراف النزاع[9]ص263.

من الناحية النظرية ليس هناك ما يحول دون اتفاق الأمم المتحدة والدول المتضررة من قرارات مجلس الأمن حول إحالة النزاع بينهما إلى هيئة تحكيم دولية يكون الغرض منها تحديد مدى شرعية قرارات مجلس الأمن، ومسؤولية الأمم المتحدة عما ينتج عنها من أضرار[4]ص263.

5.2. الطعن القضائي.

لم يشأ واضعو ميثاق الأمم المتحدة الأخذ بفكرة الرقابة القضائية على صحة قرارات مجلس الأمن المتخذة سندا للفصل السابع من الميثاق، وفضلوا الأخذ بفكرة توزيع الاختصاصات، وأشارت محكمة العدل الدولية لهذا التوجه من خلال رأيها

نسخة غير قابلة للطباعة

الاستشاري المتعلق بالآثار القانونية المترتبة على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا ، حيث أثيرت اعتراضات على قرارات الجمعية العامة ومن بينها القرار رقم 2145 لعام 1966 والتي قضت فيه بانتهاء الانتداب ، واعتمد مجلس الأمن قرارات مختلفة ذات الصلة بالقضية بما فيها القرار رقم 267(1970) الذي أعلن فيه أن استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا غير شرعي، وجاءت الاعتراضات تصب بشأن شرعية هذه القـــرارات، حيث أشارت المحكمة أنها لا تملك سلطة المراجعة أو الطعن فيما يتعلق بهيئتي الأمم المتحدة المعنيتين، إلا أن المحكمة في إطار ممارستها لوظيفتها القضائية وفي سياق تعليلها حددت الآثار القانونية المترتبة على هذه القرارات[10]ص103.

وحول ما إذا كانت لمحكمة العدل الدولية أن تمارس نوعا من الرقابة على قرارات مجلس الأمن انقسم الفقه إلى اتجاهين: الأول يرفض رقابة المحكمة على قرارات المجلس خشية أن يؤدي ذلك لعرقلة عمله، ومن أنصار هذا الاتجاه (دالاس) ، (كلسن) والقاضي (أودا) فعندهم تكون قرارات مجلس الأمن ملزمة ولو تعارضت مع قواعد القانون الدولي، والثاني : يرى ضرورة وجود نوع من الرقابة على قرارات المجلس خاصة وأن المحكمة مؤهلة للقيام بذلك، ومن أنصار هذا الاتجاه "توماس فرانك"، والقاضي أحمد القشيري، وهم يرون أن محكمة العدل الدولية تملك سلطة إلغاء قرارات مجلس الأمن المخالفة للميثاق[11]ص103.

ففي أزمة لوكربي طلبت الجماهيرية الليبية من المحكمة إصدار أمر وقتي بالاستناد إلى نص المادة 41 من النظام الأساسي للمحكمة، حملا على أن الموضوع يتعلق بتطبيق وتفسير اتفاقية مونتريال لعام 1971 وقبل أن تصدر المحكمة أمرها ، أصدر المجلس قراره رقم 748(1992) بفرض عقوبات على ليبيا وأوقع ذلك المحكمة في حرج شديد انعكس على بعض عبارات حكمها الصادر بتاريخ 1992/04/14 برفض التدابير المؤقتة، وقد ألزمت المحكمة كل من ليبيا والولايات المتحدة الأمريكية بتنفيذ هذا القرار[11]ص103.

ومن جانب آخر وفي سياق تعليل المحكمة لآرائها الإفتائية فقد تلجأ إلى المصدر القانوني لتصرفات مجلس الأمن، ففي قضية ناميبيا أشارت المحكمة أن قرارات مجلس الأمن اتخذت تماشيا مع أغراض الميثاق ومبادئه التي تنص المادة 25 منه على أن على الدول الأعضاء الامتثال لتلكم القرارات بما فيها حتى الدول أعضاء مجلس الأمن التي صوتت ضدها والدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي ليست أعضاء في مجلس الأمن[10]ص105.

إن صلاحية محكمة العدل الدولية للبت في قانونية قرارات مجلس الأمن أضحت الآن مقبولة في اجتهادات المحاكم الدولية، ولكنها ليست صلاحية مطلقة أو غير مقيدة ، ذلك أن مجلس الأمن يتمتع بسلطة تقديرية واسعة سندا لنص المادة 39 من الميثاق وهي صلاحية وظيفية غايتها ضمان فعالية عمل المجلس في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، وبالمقابل تخضع هذه السلطة التقديرية الواسعة لمقتضيات المشروعية ومبادئ الأمم المتحدة ومقاصدها، وأحكام النظام العام الدولي والقواعد الدولية الآمرة، فالمجلس ملزم بالتزام هذه الأحكام والمبادئ والقواعد في إطار اتصاف قراراته بالمشروعية، فعندما يخفق المجلس في التزام هذه المبادئ بما في ذلك القواعد الآمرة قد يكون أتى خرقا لمحظورات ونواه قانونية[1]ص78.

وثمة تيار فقهي لا يقر بالرقابة القضائية لمحكمة العدل الدولية على قرارات مجلس الأمن، وسندهم في ذلك يتمثل في أن إخضاع المجلس لرقابة مماثلة سيضعف دوره التنفيذي، وسيفقده الفعالية اللازمة في إطار نظام الأمن الجماعي علاوة أنه يتخذ حجة سياسية لدعم موقفه القانوني، وتجنب التداخل بين وظيفة المجلس والمحكمة بصدد ممارسة كل منهما لاختصاصه الذي يستأثر به ويجد مصدره في نصوص الميثاق[1]ص79.

نسخة غير قابلة للطباعة

وأن فكرة الحفاظ على دور مجلس الأمن السياسي مقبولة لاستبعاد إمكانية الطعن أمام محكمة العدل الدولية بقراراته ولكنها بالمقابل لا تتفق مع واقع الممارسة الدولية، علاوة على أن سلطات وصلاحيات المجلس مقيدة باحترام أحكام الميثاق والمبادئ العامة للقانون الدولي، فيكون بالنتيجة لمحكمة العدل الدولية بحكم وظيفتها أن تضمن التزام القانون داخل منظومة الأمم المتحدة.

6.2. رفض العمل بالقرار المخالف للقواعد الآمرة أو عدم الامتثال له.

يذكر الأستاذ "لويس كافاري" خطوة متقدمة في سبيل ترتيب نوع من الجزاء على قرارات مجلس الأمن المخالفة لميثاق الأمم المتحدة، فأوضح أن هذه القرارات لا تستحق أن تجد لها تطبيقا أو احتراما من قبل الـــدول الأعضاء في المنظمة، فلو أصدر المجلس على سبيل المثال قرارا يقضي بفرض نوع من المقاطعة الاقتصادية ضد إحدى الدول، وقدرت الدول أعضاء الأمم المتحدة أن هذا القرار لا يتفق ونصوص الميثاق فإنه يكون لهذه الدول الامتناع عن تطبيق هذا الجزاء ، وربما يقدم لنا قرار مجلس الأمن رقم 748(1992) والخاص بفرض مقاطعة اقتصادية وعسكرية ضد الجماهيرية الليبية مثالا خصبا في هذا المجال[4]ص ص265-266.

فقد أقرت جامعة الدول العربية قرارات متعددة تعبر عن تضامنها مع ليبيا ، وتطالب بمحاكمة المشتبه بهما أمام محاكم اسكتلندية في هولندا، كما رفضت دول عدم الانحياز الطابع غير العادل للجزاءات المفروضة، وأتت مواقف من فرنسا والمملكة المتحدة، ووصفت منظمة المؤتمر الإسلامي القرارين 748 و 883 بأنهما ليسا عادلين ، وأدانت الجزاءات المتخذة ضد ليبيا، وعبرت منظمة الوحدة الإفريقية(الاتحاد الإفريقي حاليا) عن أسفها من جـــراء عـــدم وجود رد فعل ايجابي من جانب الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة على الجهود العالمية والإقليمية الهادفة إلى إيجاد حل للنزاع على أساس مبادئ القانون الدولي، ودعت جمعية رؤساء الدول التابعة للمنظمة مجلس الأمن إلى اتخاذ قرار بوقف العمل بالجزاءات المفروضة على ليبيا، كما قررت عدم الامتثال إلى القرارين سالفي الذكر إذا استمرت المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية تعنتهما وأشارت أن القرارين ينطويان على انتهاك للمواد 3/27، 33، و 3/36 من ميثاق الأمم المتحدة[1]ص ص71-72.

يبدو أن موقف عموم الدول من الجزاءات المفروضة على ليبيا يتفق مع واقع القانون الدولي، فمن الناحية النظرية يتوجب على الدول عدم تنفيذ القرارات الدولية المخالفة لقاعدة آمرة، أما السند القانوني الذي يدعم عدم امتثال الدول لقرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الآمرة فيتمثل في أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 تنص على بطلان الاتفاقيات الدولية المخالفة للقواعد الدولية الآمرة، فإذا جرى تفسير ميثاق الأمم المتحدة على نحو يلزم الدول بالخضوع لقرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الآمرة فإننا سنسمح بإمكانية أن يخالف الميثاق أحكام اتفاقية فيينا ، وهو أمر غير متصور من الناحية القانونية، فضلا على أن الميثاق ذاته يتضمن عددا من القواعد الدولية الآمرة[1]ص73.

ويرى بعض الدارسين أن نعمد إلى النظر إلى القرارات المخالفة للقواعد الآمرة من قبيل التوصيات غير الملزمة، فإن أقرتها الدول برضاها الحر باتت ملزمة لها، ويرى البعض الآخر بغية تجنب وقوع نظام الأمن الجماعي بالشلل بسبب ممارسة الدول لحقها في الامتناع عن تفعيل قرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الدولية الآمرة، أن يدخل المجلس في تشاورات مع هذه الدول ، فإن استعصى التوصل إلى توافق فلا مجال إلى إلزام هذه الدول بالنزول على مقتضى هذه القرارات[12]ص109.

نسخة غير قابلة للطباعة

غير أن هذه الآراء تعتبر غير صائبة فالقرار المخالف لقاعدة آمرة هو قرار باطل ولا يجوز بالنتيجة التصالح عليه إذا كانت غاية ذلك استبعاد العمل بحكم قاعدة دولية آمرة.

3. مسؤولية الأمم المتحدة عن قرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الآمرة.

إن مجلس الأمن غير مطلق اليد في إصدار ما يشاء من قرارات وإنما يتقيد بحدود للشرعية يتعين الالتزام بها، ومن شأن تطبيق هذه القرارات إلحاق بعض الأضرار بالدول خاصة منها التي لا تتوافق مع القواعد الدولية الآمرة، وترتب آثارا سلبية على الدول أو الأفراد، وبدورها تطرح فكرة المسؤولية الدولية للأمم المتحدة عن ما يصدره مجلس الأمن في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين من قرارات غير شرعية تشكل انتهاكات للقواعد الآمرة.

ونظرا لاختلاف الاجتهاد حول الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، فإنه يعود التسليم للأمم المتحدة بالشخصية القانونية إلى الاعتراف لها بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات، ويتطلب هذا بطبيعته الاعتراف لها بالقدرة على التدخل لحماية ما يكون لها من حقوق من خلال العديد من الوسائل القانونية، ولقد أكدت ذلك محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الخاص بقضية التعويض[4]ص222، وعلى إثر ذلك فإنه عندما ينسب إلى الأمم المتحدة انتهاكا للالتزامات الدولية أو القواعد الآمرة ، يمكن أن تثار مسؤوليتها الدولية، ويذهب جانب هام من الفقه إلى تأسيس ذلك عل تمتع المنظمة العالمية بالشخصية الدولية.

وإذا كان للمنظمات الدولية شخصية قانونية ذات طابع خاص، فإنه لا يشترط أن تكون الأفعال التي تقترفها وتتسبب في إلحاق بعض الأضرار بأشخاص القانون الدولي مندرجة في إطار اختصاصاتها الصريحة أو الضمنية ، فمن غير المناسب السماح للمنظمات الدولية التنصل من مسؤولياتها الدولية عن أفعالها الضارة بالغير بدعوى عدم اندراج هذه الأفعال في إطار صلاحياتها الصريحة أو الضمنية[4]ص223، وليس من المنطقي السماح للمنظمات الدولية الاستفادة من الأوضاع الخاطئة التي أنشأتها بمحض إرادتها، ولعل في السماح للأشخاص الأخرى للقانون الدولي بإثارة المسؤولية الدولية للمنظمات خير جزاء لاقترافها هذه الأفعال.

إن مسؤولية الأمم المتحدة تثار عن القرارات التي أصدرها مجلس الأمن بشأن بعض النزاعات الدولية (النزاع الليبي الغربي، النزاع العربي الإسرائيلي، النزاع العراقي الكويتي ، مشكلة البوسنة والهرسك، مشكلة الصومال....)، فإن الأمر يوقف على معرفة نصيب هذه المنظمة في إصدار هذه القرارات وتولي الإشراف على تنفيذها ، فإذا كان إصدار هذه القرارات والإشراف على تنفيذها يعود برمته للأمم المتحدة فإنها تتحمل بمفردها مسؤولية ما قد يترتب عليها من أضرار جراء مخالفتها لقواعد المشروعية الدولية بما في ذلك مخالفتها للقواعد الآمرة الدولية، أما إذا كان في الإمكان نسبة الأفعال غير الشرعية لكل من الأمم المتحدة وبعض الدول ، فإن المسؤولية الدولية الناجمة تتوزع كل بقدر مساهمته في إحداثها.

1.3. مسؤولية الأمم المتحدة عن آثار النزاع الليبي الغربي.

قد أشرنا بعدم شرعية قرارات مجلس الأمن رقم 1992/731 و1992/748، بسبب تعارضهما مع أحد المبادئ العامة للقانون الدولي وهو وجوب ألا يكون أحد الأطراف المتنازعة خصما وحكما في ذات الوقت، هذا المبدأ يعتبر واحد من المصادر الرئيسية للقانون الدولي وفقا للمادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، فضلا عن انتفاء موجبات تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق بالنسبة لهذا النزاع[4]ص245، ونظرا لما سببته قرارات مجلس الأمن في هذا الشأن من خسائر مادية واقتصادية وآثار إنسانية، فيكون المجلس اقترف عملا غير شرعي ضد ليبيا، وإن إمكانية إثارة مسؤولية الأمم المتحدة عن ذلك حق مشروع لدولة ليبيا، ثم إن مجلس الأمن تجاوز اختصاصه الميثاقي عندما استنكف كليا عن

نسخة غير قابلة للطباعة

الإدانة أو الإعراب عن القلق تجاه التهديدات العلنية الصادرة من الدول الثلاث باستخدام القوة العسكرية ضد ليبيا، فهذه التهديدات تعتبر انتهاكا للقواعد الآمرة طبقا للمادة 02 من الميثاق[3]ص594.

2.3. مسؤولية الأمم المتحدة عن النزاع العربي الإسرائيلي.

اضطلعت الأمم المتحدة في النزاع العربي الإسرائيلي بدور هام حتى قبل نشوء دولة إسرائيل عام 1948، ولكن من بين هذه الأعمال القانونية يحظى قراري مجلس الأمن رقم 1967/242 و 1973/338 بأهمية خاصة ، فبالرغم من مماطلة إسرائيل في تنفيذ هذين القرارين فقد تقاعست الأمم المتحدة عن إصدار القرارات اللازمة لحمل إسرائيل على وضعهما موضع التنفيذ، على غرار ما تم في منازعات دولية أخرى .

وأدى هذا الوضع إلى استمرار إسرائيل في احتلال الكثير من الأراضي العربية منذ عام 1967(هضبة الجولان، الضفة الغربية لنهر الأردن، وقطاع غزة، وأراضي لبنانية) مخالفة بذلك القواعد الدولية التي تحرم اللجوء للحرب في العلاقات الدولية، وتستوجب عدم الاعتراف بما يترتب عليها من نتائج، وقد تسبب هذا الوضع في إلحاق بالغ الضرر بهذه الدول، الأمر الذي يعطي الدول الحق في إثارة المسؤولية الدولية للأمم المتحدة عن تقاعسها في اتخاذ الوسائل المناسبة لوضع القرارين 242 و338 موضع التنفيذ[4]ص246.

كما أن المسؤولية الدولية للأمم المتحدة قد تنصرف كذلك على امتناع الأمم المتحدة عن اتخاذ أي قرار أو تدخل ضد الأفعال غير المشروعة التي تأتي بها الدول في إطار المخالفة والانتهاك المستمرين لقواعد القانون الدولي ولميثاق الأمم المتحدة.

فالعمليات العسكرية الإسرائيلية التي قامت بها مثلا في قصف المفاعل النووي العراقي عام 1981 وبدون وجود اعتداء من قبل العراق، والغارة على المخيمات الفلسطينية في لبنان عام1975، وبالرغم من الإدانة الدولية لهذا السلوك الذي يشكل انتهاكا فاضحا لميثاق الأمم المتحدة وقواعد السلوك الدولي، وقد أدان مجلس الأمن هذين الهجومين وأعرب عن عميق قلقه للخطر الذي أصاب السلم والأمن الدوليين بفعل الهجوم الجوي الذي ارتكبته إسرائيل في 1981/06/07، كما أن الجمعية العامة بقرارها رقم 36/27 أدانت إسرائيل لعملها العدواني الذي لا مثيل له[13]ص80.

لقد استندت إسرائيل في جميع عملياتها العسكرية إلى فكرة الدفاع المشروع، فالغارة الإسرائيلية على مقر منظمة التحرير الفلسطينية في تونس تذرعت إسرائيل بالمادة 51 من الميثاق وحملت تونس مسؤولية الأعمال الفلسطينية لأنها جعلت أراضيها ملاذا للإرهابيين، وقد تبنى مجلس الأمن بأربعة عشر صوتا وإحجام الولايات المتحدة الأمريكية عن التصويت، قرارا أدان بحزم العمل العدواني العسكري الذي ارتكبته إسرائيل ضد الأراضي التونسية، وقد أعطى مجلس الأمن لتونس الحق في طلب التعويضات المناسبة للضحايا البشرية والخسائر المادية كما أقر بمسؤولية إسرائيل[13]ص ص80-81.

3.3. مسؤولية الأمم المتحدة في النزاع العراقي الكويتي.

توجه الانتقادات للدول الغربية وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية بسبب ما اقترفته من أعمال انتقامية ضد العراق أثناء تنفيذها للقرار رقم 1990/678 ، هذه الأعمال التي لم يكن يتطلبها تحرير الكويت، كتدمير الجسور والطرق والمصانع والملاجئ المدنية، وعلى هذا فإنه يمكن توجيه دعاوى المسؤولية الدولية عن هذه الأفعال التي ألحقت بالعراق أضرارا مادية وخسائر بشرية بالغة لهذه الدول[4]ص247.

نسخة غير قابلة للطباعة

4.3. مسؤولية الأمم المتحدة عن الصراع في البوسنة والهرسك.

إن إصدار مجلس الأمن للقرار رقم 1991/713 الذي يحظر على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تزويد الأطراف المتحاربة(صرب، كروات، مسلمون) بالأسلحة، والذي نتج عنه نتائج وخيمة تمثلت في الإبادة الجماعية لمسلمي البوسنة، وأن مثل هذا القرار لا يمكن تفسيره إلا بوصفه وسيلة لحسم النزاع لصالح فريق دون آخر ونشير إلى تناقض مجلس الأمن في استصدار القرارات بشأن هذه القضية، حيث أصدر القرار رقم 1992/787 والذي يؤكد فيه على احترام وحدة أراضي البوسنة والهرسك وضمان شخصيتها الدولية، ثم تبنى المجلس بعد ذلك المبادرات التي ستنتهي إلى تقسيم هذه الجمهورية إلى ثلاث دويلات عرقية[4]ص ص248-249.

ولئن كان من الصعب مساءلة الدول والأمم المتحدة بصفتها المسؤولة عن هذه الانتهاكات ضد مسلمي البوسنة و عن تصيبها في حياكة خيوط هذه المؤامرة التي تشكل بالتأكيد خروجا على جميع قواعد الشرعية الدولية.

5.3. مسؤولية الأمم المتحدة عن الغزو الأمريكي البريطاني للعراق.

عمدت الولايات المتحدة الأمريكية إلى تفادي الرجوع مرة أخرى إلى مجلس الأمن للحصول على تصريح باستخدام القوة العسكرية ضد العراق مفضلة هي وبريطانيا استخدام القوة اعتمادا منها على تفسير القرار رقم 2002/1441 [11]ص331، وبالرغم من خطورة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ورغم التقارير الأممية الرسمية وتقارير المنظمات غير الحكومية عن مأساة العراق، فإن مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة لم يصدر أية إدانة صريحة ضد قوات الاحتلال، ومن اللافت أن كل الانتهاكات تم تجاوزها وصنفت على أنها تقع ضمن أعمال مكافحة الإرهاب ، ومن أجل تثبيت الديمقراطية في العراق[3]ص597.

إن امتناع الأمم المتحدة عن القيام بأي تدخل أو إدانة ضد الولايات المتحدة وبريطانيا والقوات المشاركة في الغزو ، يقيم مسؤوليتها الكاملة عن الأحداث التدميرية لدولة عضو في الأمم المتحدة، ويحق للشعب العراقي مساءلة كل من المنظمة العالمية والدول المشاركة في الاحتلال عن كل الأفعال والانتهاكات الجسيمة لقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

وقد جاء في تقرير بعثة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن العراق" بلد يعيش في الفوضى، وفيه مواطنون مذعورون ومحاصرون داخل أحيائهم المقسمة طائفيا وآخرون يرحلون من بيوتهم هربا من طاحونة قتل لا تهدأ، وأن معدل حصيلة القتلى شهريا آخذ بالتصاعد، وأن الفقر تسبب في حركة هجرة لا مثيل لها في الداخل والخارج، وأن الوضع الصحي والتعليمي يزداد سوءا...[14] ".

نسخة غير قابلة للطباعة

المراجع:

1- محمد خليل الموسى، سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الآمرة، مجلة الشريعة والقانون، العدد السابع والثلاثون، جامعة الشارقة – الإمارات، يناير 2009.

2- Alexander Orakhelashivili, peremptory norms in international law, OXFORD, Oxford university press, 2006,

3- علي جميل حرب ، نظام الجزاء الدولي –العقوبات الدولية ضد الدول والأفراد ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان ، 2010 ، الطبعة الأولى .

4- حسام أحمد محمد هنداوي ، سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالمي الجديد،دار النهضة العربية، القاهرة،1994.

5- تقرير لجنة القانون الدولي، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 56، الوثيقة A/CN.4/L.663/Rev1

6- Nathalie Thome, Les pouvoirs du conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre v 11 de la charte des N U, Presse universitaire d Aix, Marseille, 2005

7- A-Cassese, International law, OXFORD, Oxford University press,2005

8- Annuaire de L'IDI,vol 47,t.11, 1957

9- العشاوي عبد العزيز،فض النزاعات الدولية بالطرق السلمية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.

10- محكمة العدل الدولية، فتوى بتاريخ 1971/06/21متعلقة بالآثار القانونية المترتبة على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا، منشورات الأمم المتحدة ، نيويورك،1992،

11- أحمد عبد الله علي أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلم الدوليين، دار الكتب القانونية، مصر، 2005.

12- K-Doehering, Unlawful resolutions of the securities council, Max Planck, YBUNL, Vol1, 1997

13- إسماعيل الغزال، الإرهاب والقانون الدولي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت– لبنان، 1990، الطبعة الأولى.

14- تقرير بعثة الأمم المتحدة إلى العراق(UNAMI) لعام 2007 على موقع الأنترنت التالي : www.ochororg /document-iraq-marc2003

نسخة غير قابلة للطباعة