

January 2009

The Security Council Powers in Light of the Peremptory Norms Doctrine

Mohammed Khalil Al Mousa
College of Law, UAE University, kefmoh@uaeu.ac.ae

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Al Mousa, Mohammed Khalil (2009) "The Security Council Powers in Light of the Peremptory Norms Doctrine," *Journal Sharia and Law*. Vol. 2009 : No. 37 , Article 1.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2009/iss37/1

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in *Journal Sharia and Law* by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

The Security Council Powers in Light of the Peremptory Norms Doctrine

Cover Page Footnote

Dr. Mohammed Al Mousa Khalil Alzaytoonah University, Faculty of Law, Jordan kefmoh@uaeu.ac.ae

سلطات مجلس الأمن

في ضوء نظرية القواعد الدولية الآمرة*

إعداد

د. محمد خليل الموسى

ملخص البحث

من الموضوعات التي أضحت مثاراً للبحث موضوع حدود ونطاق صلاحيات وسلطات مجلس الأمن الممنوحة له بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، والقيود التي يمكن أن ترد عليها؛ وبالذات خضوعها لأحكام القانون الدولي. ولعل من أكثر القيود إثارة للجدل القيد الخاص بإخضاع هذه الصلاحيات لنظرية القواعد الدولية الآمرة. فالقاعدة الآمرة لها مجال تطبيق طبيعي، يتمثل فيما يبرمه أشخاص القانون الدولي من اتفاقات ومعاهدات دولية، إذ يقع باطلاً بطلاناً مطلقاً كل اتفاق مخالف لها. والإشكالية المحورية التي يتناولها هذا البحث تتمثل في تحديد إمكانية الخروج من هذا الفهم الكلاسيكي لنطاق تطبيق نظرية القواعد الدولية الآمرة، وإخضاع قرارات مجلس الأمن المتخذة استناداً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لهذه القواعد. ينطلق هذا البحث بغية إيجاد حل للإشكالية المذكورة، من فرضية مؤدّاه أن هذه القرارات تخضع لنظرية القواعد الآمرة، خاصة وأنها تعد قرارات مشتقة من ميثاق الأمم المتحدة وتستند لسلطات المجلس المرسومة فيه. ولذلك تكون قرارات المجلس الصادرة وفقاً للفصل السابع من الميثاق باطلة عند مخالفتها حكماً وارداً في إحدى

* أجزى للنشر بتاريخ ٢٠٠٨/١/٣م.

• أستاذ مساعد بكلية الحقوق - جامعة الزيتونة الأردنية

القواعد القانونية الدولية المقبولة والمعترف بها كقاعدة دولية آمرة من الجماعة الدولية للدول. ولكن بطلان هذه القرارات ليس غاية في حد ذاته، إذ يتعين تفسير وتأويل قرارات المجلس المتعارضة مع قواعد دولية آمرة بصورة تسمح بإزالة هذا التعارض؛ خاصة وأن مجلس الأمن ينهض بمقتضى الفصل السابع من الميثاق بمهمة تنفيذية ذات طابع سياسي في المقام الأول، وينبغي المحافظة على فعالية هذا الدور المنوط به. وبمعنى آخر، ينحاز هذا البحث إلى أن بطلان قرارات مجلس الأمن التي تتعارض مع قواعد دولية آمرة لا يكون إلا حلاً نهائياً حيثما استحالت إزالة هذا التعارض بصورة تتيح الموازنة بين الاعتبارات السياسية والعملية وبين الاعتبارات القانونية المستمدة من أحكام قانونية تشكل جزءاً من النظام العام الدولي؛ والتي يتعين على هيئات سائر أشخاص القانون الدولي النزول على مقتضاها. وليس خافياً ما ينطوي عليه بحث كهذا من أهمية كبيرة بالنسبة للدول العربية؛ إذ إن الشطر الأكبر من الحالات التي انطوت على خرق للقواعد الآمرة من جانب مجلس الأمن تتعلق بدول أو بقضايا عربية من قبيل العراق ولبنان وليبيا وفلسطين. الأمر الذي يستدعي وضع الأمور في نصابها من الناحية القانونية، والعمل على تحديد الوضع القانوني لقرارات المجلس ذات الصلة بهذه الحالات، وطبعاً الأثر القانوني المترتب عليها. وهذا كله من شأنه أن يجعل تعاملنا مع قرارات المجلس في القضايا التي تخصصنا على الأقل، أكثر تحديداً ودقة بدلاً من حالة الارتجال والتخبط التي أضحت تسم علاقة الدول العربية عموماً بما يتخذه مجلس الأمن من قرارات في إطار نظام الأمن الجماعي.

مقدمة:

ثمة سؤال محوري يؤرق أذهان الباحثين والمشتغلين بالقانون الدولي، وهو هل تخضع سلطات مجلس الأمن التقديرية والواسعة المنصوص عليها في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لمقتضيات النظام العام الدولي وأحكام القانون الدولي الآمرة؟ فإذا كانت قرارات المجلس الصادرة وفقاً للفصل السابع تتمتع بالقيمة القانونية التي يتمتع بها الميثاق، وتعد جزءاً من التزامات الدول الأعضاء الناشئة عنه، وإذا كانت بالنتيجة تسمو على ما عداها من الاتفاقات الدولية التي تقدمها الدول، فهل تسمو على التزامات الدول الناشئة عن قواعد دولية آمرة سواء أكانت اتفاقية أم عرفية؟؟ وإذا كان لمجلس الأمن أن يعطل باسم الفصل السابع أحكام القانون الدولي المفسرة أو المكملة، فهل يملك الصلاحية ذاتها إزاء القواعد الدولية الآمرة.

تتصف الأسئلة السابقة كلها بأنها تدور حول إشكالية قانونية واحدة، وهي إشكالية هذا البحث المركزية، وتتبع من أن المنظمات الدولية بما فيها الأمم المتحدة تنشأ بمقتضى معاهدات دولية يطلق عليها المعاهدات الدولية المنشئة، فتحدد صلاحياتها وسلطاتها وغاياتها وفقاً لها، وبمقتضاها. وبمعنى آخر، تتبع صلاحيات وسلطات الأجهزة الدولية من المعاهدات الدولية المنشئة وتستمد منها، الأمر الذي يعني من الناحية القانونية أن سلطات وصلاحيات الأجهزة الدولية التابعة لمنظمات دولية، وفي مقدمتها مجلس الأمن، مقيدة بالغايات والمقاصد المحددة بالمعاهدات الدولية المنشئة. ينشأ عن هذه الحقيقة القانونية الصلبة حقيقة أخرى وهي أن تصرفات الأجهزة الدولية تخضع لمبدأ الدستورية، ولمقتضيات الشرعية. وهنا يمكن أن تثار الأسئلة السابقة، فهل ثمة التزام يقع على عاتق الأجهزة الدولية، وبالأخص مجلس الأمن؛ لأنه محور بحثنا هذا، باحترام الأحكام

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

الدولية الأمرة، خاصة وأن تصرفات المنظمات الدولية تخضع كما أوضحنا إلى المعاهدات الدولية المنشئة لها؟

إن القواعد الدولية الأمرة هي من قواعد القانون الدولي عام التطبيق، فهي بالنظر للمصالح التي تستهدف حمايتها؛ تتمتع بمرتبة أسمى من غيرها من قواعد القانون الدولي، وهي قواعد حظرية لا يجوز لأشخاص القانون الدولي مخالفتها، وهي بالنتيجة تشكل قيوداً على حرية التعاقد التي يتمتع هؤلاء الأشخاص بها في النظام القانوني الدولي. وهي تتصف كذلك بأنها قواعد قانونية مقبولة ومعترف بها من عموم الجماعة الدولية للدول بوصفها قواعد لا يجوز استبعادها، ولا يجوز تعديلها إلا بقاعدة مماثلة لها في المرتبة والطبيعة. وقد كرست المادة (٥٣) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، فنصت على أنه "...لأغراض هذه الاتفاقية تعد قاعدة أمر من قواعد القانون الدولي العامة القاعدة المقبولة والمعترف بها من عموم الجماعة الدولية للدول كقاعدة لا يجوز الإخلال بها، ولا يمكن تعديلها إلا بقاعدة لاحقة من قواعد القانون الدولي العامة لها الصفة ذاتها". أما القواعد الدولية المكتملة، فهي التي يكون بمقدور أشخاص القانون الدولي استبعادها أو العمل بخلاف أحكامها. ولهذا السبب من المتصور أن يصدر مجلس الأمن قرارات تخالف أحكام القانون الدولي المكتملة، ولكنه لا يتمتع بهذه الإمكانية بالنسبة للقواعد الدولية الأمرة. فالفرض الأساسي للبحث يتمثل في أن مجلس الأمن ليس مخولاً أن يتصرف أو يصدر قرارات تخالف القواعد الدولية الأمرة، وذلك بمناسبة ممارسته لصلاحياته وسلطاته الواردة في الفصل السابع من الميثاق. وربما تساءل أحدهم لماذا تنصب الدراسة على قرارات وصلاحيات مجلس الأمن دون الجمعية العامة؟ ولماذا ينحصر الغرض الأساسي لها بسلطات مجلس الأمن فحسب داخل منظومة الأمم المتحدة؟

لا تتمتع الجمعية العامة في الواقع بصلاحيّة إصدار قرارات في مواجهة الدول فيما يتعلق بجوانب الحياة الخارجية لها، ولهذا السبب ليس متصوراً من حيث المبدأ أن يقوم تنازع قانوني بين ما تصدره الجمعية العامة من مقررات وبين القواعد الدولية الأمرة. هذا بشكل عام، وإن كان من الممكن أن تخل مقرراتها بهذا النوع من القواعد الدولية، ولكن ليس إخلالاً عاماً وإنما إخلال يخص وضعاً أو أمراً بعينه. علاوة على أن مقررات الجمعية العامة ذات الصلة بالعلاقات الخارجية للأمم المتحدة لا ترتب على الدول التزامات قانونية يتعين عليها العمل بها والامتثال لها. أما مجلس الأمن فهو يصدر وفقاً لأحكام الفصل السابع قرارات ملزمة للدول، كما أنه يملك أن ينشئ أجهزة وهيئات ذات صلاحيات ملزمة في مواجهة الدول. فالأثر الملزم لقرارات المجلس هو الذي يجعله أكثر صلة بنظرية القواعد الدولية الأمرة، خاصة وأن الممارسة الدولية تكشف عن أن مجلس الأمن قد يمس بقراراته المتخذة وفقاً لأحكام الفصل السابع حق الشعوب في تقرير المصير، وحقوق الإنسان الأساسية، وأحكام القانون الإنساني الدولي وتحريم استخدام القوة العسكرية. وهي كلها من المبادئ والقيم الكبرى التي يبني النظام القانوني الدولي المعاصر برمته عليها.

لكل ما سبق، يغدو من نافلة القول التأكيد على أهمية دراسة العلاقة بين سلطات مجلس الأمن والقواعد الأمرة الدولية، خاصة وأن أغلب الحالات التي انطوت على خرق لهذه القواعد من جانب المجلس هي حالات ترتبط بدول وبشعوب عربية، الأمر الذي يستدعي وضع الأمور في نصابها من الناحية القانونية، والعمل على تحديد الوضع القانوني لقرارات المجلس ذات الصلة بهذه الحالات، وطبعاً الأثر القانوني المترتب عليها. وهذا كله من شأنه أن يجعل تعاملنا مع قرارات المجلس في القضايا التي تخصنا على الأقل، أكثر تحديداً ودقة

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

بدلاً من حالة الارتجال والتخبط التي أضحت تسم علاقة الدول العربية عموماً بما يتخذه مجلس الأمن من قرارات في إطار نظام الأمن الجماعي. علاوة على هذه المسألة، ثمة أسباب أخرى تبرر دراسة العلاقة بين سلطات مجلس الأمن ونظرية القواعد الدولية الأمرة تتمثل في الآتي:

أولاً: عندما يصدر مجلس عملاً بسلطاته التقديرية الواسعة الممنوحة له قراراً يخالف القواعد الدولية الأمرة، ستظهر بلا شك مشكلة التنازع بين الإرادات المختلفة للمجتمع الدولي، فهناك إرادة المجتمع الدولي بعمومه التي انصرفت إلى إعطاء القاعدة الأمرة وضعاً قانونياً مميزاً وأمسى من غيره، وهناك من جهة أخرى إرادته التي انصرفت إلى إضفاء مكانة سامية كذلك على قرارات مجلس الأمن المتخذة وفقاً للفصل السابع من الميثاق لیتسنی للمجلس النهوض بمسؤوليته الأولى وهي الحفاظ على السلم والأمن الدولي. ولهذا السبب تظهر دراسة الصلة بين سلطات المجلس ونظرية القواعد الدولية الأمرة مهمة، وذلك للوقوف على الحلول الملائمة لمشكلة التنازع المشار إليها.

ثانياً: تتصف سلطات مجلس الأمن وصلاحياته بالسعة، وهي تتسع أكثر عملاً بنظرية السلطات الضمنية Implied Power التي أخذ بها القضاء الدولي، ودرجت الممارسة الدولية على تكريسها. وعلى هذا النحو، غدا مجلس الأمن متمتعاً بمناسبة نهوضه بمسؤوليته الأولى بالحفاظ على السلم والأمن الدولي بسلطات تقديرية واسعة جداً سواء لجهة تكييف الوضع أو النزاع بحسب المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتحدة أم لجهة تحديد الإجراءات الواجب اتخاذه في ضوء المادتين (٤١) و (٤٢) من الميثاق. وقد أتاحت سعة سلطاته التقديرية إزاء فكرة السلم والأمن الدولي الواردة في المادة (٣٩)، وبالنسبة لتحديد التدبير القسري الواجب اتخاذه بحسب المادتين (٤١) و (٤٢)، إلى المجلس إمكانية التعامل مع

د. محمد خليل الموسى

حالات أو أوضاع لم تكن داخلة في اختصاصه ابتداء. وهنا تبرز أهمية أخرى للدراسة، فقرارات المجلس المتخذة وفقاً لسلطاته التقديرية لا تستند إلى تقويم قانوني من جانبه، وهي تقوم بالأساس على فكرة التقويم السياسي للحالة؛ فمهمة مجلس الأمن هي الحفاظ على السلم وليس إنفاذ القانون؛ فيثار تساؤل غاية في الأهمية في هذا السياق، وهو هل تجعل عملية التقويم السياسي التي يباشرها المجلس إزاء الحالة عملية اتخاذ القرار داخله خارج دائرة القانون، فلا تكون محكمة به؟؟

واضح تماماً أن موضوع الدراسة ينطوي على أهمية بالغة من الناحيتين التقنية والحياتية، وربما لا نبالغ أن قلنا أنها تلقي بآثارها وانعكاساتها على مجمل بنيان النظام القانوني الدولي المعاصر، وعلى مصداقيته وفعاليته بوصفه نظاماً مبنياً على جملة من المبادئ القانونية الواجب احترامها من أشخاص القانون كافة بوصفها حداً أدنى يجب العمل به. فثمة أسباب كثيرة إذا استدعت الانطلاق من فرضية عدم كفاية المقاربة التقليدية التي تستحسن الإبقاء على القانون الدولي مرناً وقابلاً للتطبيق على المصالح السياسية، والتسويات السياسية بين الدول، فافتراضنا خضوع قرارات المجلس لنظرية القواعد الدولية الآمرة، خاصة في ضوء المادة (٢٤) من ميثاق الأمم المتحدة التي تؤكد على أن إنشاء مجلس الأمن كان بهدف ضمان قيامه باتخاذ إجراءات فعالة نيابة عن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بغية تعزيز مقاصد المنظمة التي أنشئت من أجلها، الأمر الذي يشير بوضوح إلى أن لمجلس الأمن طابعاً تمثيلاً، وبالنتيجة سيغدو حتماً خاضعاً للقانون. وبناء على هذه الرؤية سندور الدراسة حول محاور ثلاثة هي: الأساس القانوني للالتزام المجلس بعدم مخالفة القواعد الدولية الآمرة، فهي مسألة جد مهمة وتحتاج إلى نظر عميق في ضوء الممارسة الدولية المعاصرة، وسلوك مجلس الأمن المنشئ

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

لمخالفة القاعدة الدولية الأمرة أو لخرقها، فثمة صور وأنماط مختلفة لسلوك المجلس المسبب لذلك، وأخيراً لا بد من تحديد الآثار القانونية المترتبة على مخالفة المجلس لأحكام القواعد الدولية الأمرة.

أولاً: الأساس القانوني لخضوع مجلس الأمن للقواعد الدولية الأمرة:

ثمة تصور لدى عدد من المختصين والدارسين في مجال القانون الدولي بأن القواعد الدولية الأمرة لا تنطبق على قرارات مجلس الأمن، وذلك لأن نطاق هذه القواعد محصور بقانون المعاهدات فحسب⁽¹⁾. ولكن هناك اتجاهاً واسعاً مخالفاً لهذا التصور، وهو يؤكد على أن القواعد الدولية الأمرة ليست مقتصرة على قانون المعاهدات، وليست محددة بحدوده، وهي تشمل فضلاً عنه العديد من الأنشطة والتصرفات الدولية الأخرى. وقد جاء تقرير جمعية القانون الدولي النهائي بشأن مسؤولية المنظمات الدولية معبراً عن هذه الفكرة، إذ إنه أشار صراحة إلى أن القواعد الدولية الأمرة تنطبق على الدول الأعضاء في المنظمات الدولية⁽²⁾. ويتقاطع التقرير المذكور مع رأي قاضي محكمة العدل الدولية (لوتر باخت) في القضية المتعلقة بتطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (البوسنة والهرسك) ضد يوغسلافيا (صربيا والجبل الأسود) (التدابير المؤقتة)، فقد تبنى (لوتر باخت) إمكانية انطباق القواعد الدولية الأمرة على قرارات وتصرفات مجلس الأمن دون أية شروط مسبقة. أما فيما يتعلق بالأساس القانوني الذي يستند عليه مؤيدو خضوع قرارات مجلس الأمن الصادرة بموجب الفصل السابع من الميثاق لأحكام القواعد الأمرة، فيتمثل بحقيقة أن القيم التي

(1) B. Martenczuk "The security council, the international court and judicial review: what lessons from Lockerbie?", EJIL1999, vol0 10 p.517.

(2) انظر في هذا الخصوص التقرير النهائي المذكور الذي أعده كل من (Wellens) و (Shaw)، والذي قدم إلى جمعية القانون الدولي في العام ٢٠٠٤. وقد وردت الفكرة المشار إليها في المتن في الصفحة (٢٤) من التقرير المذكور.

د. محمد خليل الموسى

تستهدف هذه القواعد حمايتها هي مما لا يجوز مخالفته بمقتضى القانون الوضعي⁽³⁾. بمعنى آخر، يتمثل الأساس القانوني لخضوع سلطات مجلس الأمن الواردة في الفصل السابع من الميثاق للقواعد الدولية الأمرة في طبيعة القيم التي تسعى هذه القواعد إلى حمايتها، وبأنها قيم سامية في النظام القانوني الدولي بشكل عام وليس في قانون المعاهدات فحسب.

في الواقع، يمكن النظر إلى القرارات التي يتخذها مجلس الأمن بمقتضى سلطاته الواردة في الفصل السابع من الميثاق على أنها محاولة من جانب المجلس لتوظيف منظومة الأمم المتحدة ولتسخير صلاحياته الممنوحة له بموجب الميثاق، من أجل إنشاء نظام قانوني جديد مخالف أو مغاير تماما للنظام القانوني النافذ، وذلك من خلال إصداره قرارات ملزمة مخالفة لأحكام القواعد الدولية الأمرة. وبمعنى آخر فإن الغاية الأساسية من وراء تخويل المجلس سلطات تنفيذية واسعة وتقديرية ليست تمكنه من تغيير القواعد الأساسية للنظام القانوني الدولي التي لا يجوز استبعاد العمل بها أو مخالفتها، وإنما تزويده بالسلطات والآليات المناسبة بغية القيام بمهامه الموكولة له في مجال حفظ السلم والأمن الدولي على أحسن وجه.

وعلى ذلك فإن مجلس الأمن يخضع لأحكام القواعد الدولية الأمرة، وإن قراراته الصادرة وفقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق قد تتنازع مع هذه القواعد تنازعا موضوعياً أو مضمونياً، وإن هذا التنازع ليس مستمداً من القانون الدولي الاتفاقي، ولا من قانون المعاهدات فحسب، ولكنه مستمد كذلك من القانون الدولي عام التطبيق General International Law.

(3) A. R einisch, "Developing human rights and humanitarian law accountability of the security council for the imposition of economic sanctions", A J IL, 2001 vol. 95,p.85.

أ - قيود مستمدة من القانون الدولي عام التطبيق:

أوضحت محكمة الدرجة الأولى للجماعة الأوروبية في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٢١ في قضية مؤسسة يوسف والبركات الدولية ضد مجلس ولجنة الجماعة الأوروبية، أن أجهزة وهيئات الأمم المتحدة تخضع لأحكام القواعد الآمرة بصفتها تشكل "نظاما عاما دوليا مفروضا على أشخاص القانون الدولي جميعه... ويتعذر عليهم التخلل منه، أو استبعاد أحكامه أو مخالفته"^(٤)(٤). وقد استندت المحكمة فيما استندت إليه للقول بإمكانية أن تفرض رقابتها على قرارات مجلس الأمن استثناء، وبصورة عرضية بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها، على أن القانون الدولي العمومي أو عام التطبيق يفرض قيودا على مبدأ الأثر الملزم لقرارات المجلس المتخذة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة^(٥)، فشددت المحكمة على ضرورة قيام مجلس الأمن باحترام القواعد الأسمى في القانون الدولي وهي القواعد الآمرة، التي لا يجوز - كما هو معروف - للدول ولا للمنظمات الدولية مخالفتها لأنها "تمثل مبادئ دولية عرفية حظية"^(٦).

لقد بات سائغا إذا الاستناد إلى مبادئ القانون الدولي عام التطبيق للقول بوجود احترام مجلس الأمن أحكام القانون الدولي الآمرة، ولكن ثمة خلاف حول مضمون وطبيعة القواعد التي يمكن إدراجها ضمن طائفة القواعد الآمرة^(٧). وبالرغم من هذا الخلاف، فإن الاتجاهات الدولية المعاصرة المؤيدة لنظرية

(4) T.P. I. C. E, Arret du 21/9/2005, aff. T - 306/01/, Yusuf et al- barakat international foundation c./council et commission , para. 277.

(5) Ibid, para. 283.

(6) Ibid, para 282.

(٧) من الدراسات الممتعة التي تناولت نظرية القواعد الدولية الآمرة، وبخاصة الاختلاف حول الأحكام التي تندرج ضمن القواعد الدولية الآمرة ما يلي:

Robert Kolb, "Theorie due jus cogens, Essai de relecture du concept," paris: P U F, 2001, 401 P., Alexander Orakhelashuli. "Peremptory norms in international law", Oxford: Oxford university press 2006, 622p.

القواعد الآمرة، والمؤيدة كذلك لخضوع سلطات مجلس الأمن لأحكام هذه القواعد، تجعل من الأحكام التي تتعلق بتحريم استخدام القوة والعدوان، وبتحريم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، وبحماية حقوق الإنسان الأساسية والحق في تقرير المصير من مبادئ القانون الدولي عامة التطبيق.

١ - حق الشعوب في تقرير المصير:

من المتصور، ولو من الناحية النظرية على الأقل، أن مجلس الأمن قد يتبنى قرارات وفقاً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة من شأنها أن تنتهك حق الشعوب في تقرير المصير، وهو الحق الذي كرسه ميثاق الأمم المتحدة ذاته في المادة (٢/١) منه كأحد مقاصد الأمم المتحدة، وغدا اليوم جزءاً من القانون الدولي العرفي. أما كيف يتصور أن يخرق المجلس هذا الحق؟ فربما يفرض المجلس بموجب سلطاته المخولة له سندا لأحكام الفصل السابع حكومة ما بصورة تخالف رغبات وإرادة الشعب المعني أو دون رضاه الحر. وقد يعمد المجلس في المقابل إلى محاصرة حكومة منتخبة انتخاباً حراً مخالفاً بذلك أيضاً إرادة ورغبة الشعب المعني^(٨).

إن الحق في تقرير المصير يلقي على كاهل مجلس الأمن التزاماً بممارسة صلاحياته بصورة لا تخل به ألبنته، ويتعين عليه احترامه احتراماً كاملاً وفي الأوقات كافة^(٩).

(٨) من الحالات التي تصلح كشاهد على هذه الفرضية موقف مجلس الأمن من الحكومة الفلسطينية المنتخبة بانتخابات حرة ونزيهة، وهي الانتخابات التي أتت بحركة المقاومة الإسلامية (حماس) كأغلبية في المجلس التشريعي الفلسطيني. ومن الأمثلة الأخرى على هذه الفرضية كذلك موقف مجلس الأمن من الحكومة اللبنانية برئاسة فؤاد السنيورة، وهي الحكومة التي تعارضها أغلبية الشعب اللبناني وتطالب بسقوطها وبتشكيل حكومة تمثيلية للشعب اللبناني بأكمله.

(9) Sir Michael Wood, "The U N security council and international law", Second lecture The security councils, Powers and their limits, 8 now 2006. www. Lci. Com.ac. Uk/Media lecture/pdf/2006- herch – lecture – 20 – pdf.

وقد حرصت الدول الأعضاء في مجلس الأمن في مناسبات عديدة على التأكيد أن القرار الذي سيتبناه المجلس لا يمس بالحق في تقرير المصير، ومن قبيل ذلك الحرص الذي أبدته هذه الدول عند إقرار المجلس للقرار رقم ١٤٨٣ (٢٠٠٣) بشأن العراق من أنه لا يمس، ولن يمس كذلك حق تقرير المصير. وقد أكد ممثلو كل من: المملكة المتحدة؛ واسبانيا؛ والمكسيك؛ وروسيا؛ وغينيا؛ وتشيلي؛ وانغولا وباكستان على أن الشعب العراقي هو المالك لموارده النفطية، وربط بعضهم ذلك بالحق في تقرير المصير.

٢ - حقوق الإنسان:

من غير المتصور من الناحيتين النظرية والمبدئية أن يسعى مجلس الأمن من خلال سلطاته المخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق إلى تعطيل العمل بحقوق الإنسان المعترف بها دولياً، أو إلى مخالفتها إلا عندما يكون هذا الإجراء ضرورياً ومناسباً بغية حفظ السلم والأمن الدولي. وحتى في هذه الحالة، يثار التساؤل حول مصير التنازع الموضوعي الذي سينشأ بين قرارات مجلس الأمن وأحكام حقوق الإنسان المعترف بها؛ فهل يشملها كافة أم أنه يقتصر على ما غدا منها جزءاً من القواعد الدولية الآمرة؟ وإذا أخذنا بالاحتمال الثاني، فما هي الحقوق التي أصبحت تنبؤاً اليوم مرتبة القواعد الدولية الآمرة.

في حكمها المذكور سابقاً، أعلنت محكمة الدرجة الأولى للجماعة الأوروبية أنها ليست مختصة من حيث المبدأ في البت بقانونية قرارات مجلس الأمن المتخذة استناداً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، ولكنها تختص استثناءً من هذا المبدأ في رقابة قانونية هذه القرارات عرضياً أو بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها، وهي تتحرى وفقاً لهذا الاختصاص الفرضي مدى اتفاق القرارات مع القواعد الدولية الآمرة، وبالأخص تلك التي تستهدف ضمان الحماية العالمية لحقوق الإنسان،

د. محمد خليل الموسى

وهي قواعد - كما ذكرت المحكمة- لا يجوز للدول الأعضاء في الأمم المتحدة ولا لأجهزة المنظمة ذاتها أن تتفق على خلافها، وأن تعمل على استبعادها؛ لأنها من مبادئ القانون الدولي العرفي غير القابلة للمساس⁽¹⁰⁾.

إن فكرة وجود قواعد دولية سامية لا يجوز مخالفتها باتت راسخة ومستقرة في القانون الدولي، وقد اعترفت محكمة العدل الدولية صراحة بذلك في حكمها الصادر في قضية الأنشطة العسكرية في إقليم الكونغو⁽¹¹⁾، حيث أكدت على أن تحريم جريمة الإبادة الجماعية يتمتع بصفة القاعدة الدولية الآمرة⁽¹²⁾. ولكن إشارة المحكمة إلى جريمة الإبادة الجماعية لا يقدم حلاً لإشكالية تحديد طائفة الحقوق التي تدرج ضمن القواعد الآمرة المقيدة لسلطات المجلس، ذلك أن تحريم الإبادة الجماعية هو من الحقوق غير القابلة للمساس في القانون الدولي. وقد سبق للقاضي (لوتر باخت) وهو أحد قضاة محكمة العدل الدولية في قضية البوسنة والهرسك أن أشار إلى أن قرارات مجلس الأمن التي فرضت حظراً على السلاح على يوغسلافيا السابقة كلها، بما فيها البوسنة، يمكن النظر إليها على أنها دفعت بالدول لأن تصبح داعمة أو مؤيدة لأفعال إبادة جماعية اقترفها الصرب في البوسنة، الأمر الذي يعني أن قرارات المجلس غدت تخالف قاعدة دولية آمرة

(10) TPICE. Aff.. Yasuf. op. Cit, para. 282.

ويلاحظ في هذا الشأن أن المحكمة قالت بخضوع قرارات مجلس الأمن للقواعد الدولية الآمرة واستعملت كلمة "بالأخص" عندما جعلت حقوق الإنسان مثلاً على هذه القواعد، الآمرة الذي يعني أن القواعد الهادفة إلى ضمان الحماية العالمية لحقوق الإنسان ليست هي الوحيدة التي يلزم المجلس باحترامها، فهي باستعمالها كلمة "بالأخص" لم تستبعد وجود قواعد أخرى.

(11) انظر بخصوص القضية المذكورة:

Franck Latty, "La cour internationale de justice face aux tiraillements du droit international les arret dans les affaires des activites armees sur le territoire du congo(RDC c.) Ouganda , 19 dec. 2005, RDCc Rwanda fev 2006) AFDI, vol. LI, 2005 pp.203 – 236.

(12) CIJ Arret du 3/2/226, Activites armees sur le territoire du congo (RDCc Rwanda), Rec., 2006, para. 64.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

ولهذا السبب رأي (لوتر باخت) وجوب اتخاذ المحكمة تدابير مستعجلة تتمثل بمراجعة قرارات المجلس.

فليس متصوراً إذاً أن يعمد مجلس الأمن إلى التصرف بشكل يخالف الأحكام الضامنة لحقوق الإنسان غير القابلة للمساس^(١٣)، كأن يتبنى قرارات من شأنها أن تخرق القواعد التي تحرم الرق، أو التعذيب^(١٤)، وما في حكمه من الأفعال، أو التمييز العنصري، أو جريمة الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب.، ولكن التساؤل الذي يتعين الإجابة عليه هو حول كفاية مفهوم " الحقوق غير القابلة للمساس" لتقييد سلطات مجلس الأمن من خلال نظرية القواعد الدولية الأمرة^(١٥).

لقد استند بعض المختصين إلى حكم إحدى محاكم الاستئناف البريطانية للقول بأن مجلس الأمن ليس ملزماً باحترام حقوق الإنسان غير القابلة للمساس، وأنه يملك مخالفة الحقوق التي يجوز المساس بها درءاً لأي تهديد للسلم أو إخلال به^(١٦). فقد قضت المحكمة المذكورة في قضية Al- Jeddah، أنه إذا وجد مجلس الأمن أن مقتضيات أو اعتبارات تهديد السلم تستدعي تعطيل العمل بحقوق الإنسان، جاز له أن يعطل منها ما لا يتمتع بصفة القواعد الأمرة^(١٧). وبمعنى آخر، ثمة خلط هنا بين الصفة الأمرة للحق وبين عدم قابليته للمساس. وكما هو

(١٣) للاطلاع على مفهوم "الحقوق غير القابلة للمساس، وما يحيط به من إشكاليات قانونية راجع: محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، "القانون الدولي لحقوق الإنسان"، الجزء الثاني: الحقوق المحمية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، صفحة ١٦ وما بعدها.

(١٤) استقر القضاء الدولي على أن تحريم التعذيب والمعاملة والعقوبة اللاإنسانية والقاسية والمهينة تعد قاعدة أمرة. وهو ما أكدته محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١١ في قضية: Caesar c./ Trinitie – et Tobago وهو ما أكدته كذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية (العدساني/ المملكة المتحدة) بموجب حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١١/٢١، والمحكمة الجنائية الدولية الخاصة ليوغسلافيا السابقة في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩٨/١٢/١٠ في قضية Furundzija.

(15) Valerie Bore Eveno, "Le controle juridictionnel des resolutions du conseil de securite: Vers un constitutionalisme international", RGDIP, t. 110, 2006/ 4 p. 844ss.

(16) Sir Michael wood, op at, p. 13.

(17) Ibid.

د. محمد خليل الموسى

معلوم فإن قائمة الحقوق التي لا تقبل المساس ليست محل اتفاق بين اتفاقيات حقوق الإنسان ذاتها، فما يعد منها قابلاً للمساس بمقتضى إحداها قد لا يعد كذلك بموجب اتفاقية أخرى. فضلاً عن أن عدم القابلية للمساس قد لا تكون راجعة في بعض الأحيان إلى طبيعة الحق المحمي وإنما إلى أسباب أخرى تخرج عن ذلك. وربما كان السبب وراء ذلك التوجهات الإقليمية أو طبيعة الظروف المحيطة بالحق ذاته، فالإعدام بات محرماً بشكل قطعي في النظام الأوروبي لحقوق الإنسان، وغدا قاعدة أوروبية آمرة، بينما هو ليس كذلك إلى الآن على الصعيد العالمي.

أن مفهوم "الحقوق غير القابلة للمساس" لا يكفي وحده لتحديد طائفة حقوق الإنسان الآمرة أو التي لا يجوز لمجلس الأمن مخالفتها، فالثابت أن المجلس ملزم باحترام حقوق الإنسان بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وبموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الخاصين بحقوق الإنسان وما سواهما من اتفاقيات حقوق الإنسان⁽¹⁸⁾. ولا يبدو أن التزام المجلس باحترام حقوق الإنسان المتمتعة بمرتبة القواعد الآمرة مقتصر على الحقوق غير القابلة للمساس المعترف لها بهذه الصفة في صكوك حقوق الإنسان، فهناك حقوق يجوز المساس بها وفقاً لهذه الصكوك مثل مبدأ عدم رجعية القوانين، وحرية الفكر والمعتقد والديانة، والحق في التملك؛ وحق الحصول على محاكمة منصفة، ولكنها تلزم مجلس الأمن باحترامها وبعدم مخالفتها⁽¹⁹⁾.

لقد تمسك البروفيسور (براونلي) بصفته محامياً عن ليبيا في قضية (لوكرابي) بأن الحق في محاكمة منصفة يقيد سلطات مجلس الأمن، وتمسك إزاء

(18) E.de wet, "Human rights limitations to economic enforcement measures under article 41 of the UN charter and the Iraqi sanctions regime", Leiden JIL, 2001, Vol. 14, pp 286- 289.

(19) Ibid, p.286.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

مطالبة مجلس الأمن لليبيا بتسليم المشتبه بهما، بأن هناك من الأسس والأسباب الموضوعية ما يسمح بالقول إن توفير محاكمة منصفة للمشتبه بهما سيكون غير ممكن سواء أجريت المحاكمة في الولايات المتحدة أم في اسكتلندا، واستطرد إن هذا الحق أساسي يتعين على مجلس الأمن عدم المساس به. وإذا كانت المادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتحدة تعطي انطبعا أولياً - كما ذكر (براونلي) - بأعلوية قرارات مجلس الأمن وتدبيره المتخذة بموجبها إلا أنها لا تعني أن للمجلس صلاحية الإخلال بالحق في محاكمة منصفة بصفته حقا أساسياً^(٢٠).

ولا يقتصر التزام مجلس الأمن باحترام حقوق الإنسان بالنسبة إلى عدد لا يستهان به من المختصين على الحقوق المدنية والسياسية فحسب، إذ إنهم يرتبون على عاتق المجلس احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كذلك^(٢١)، وبخاصة إزاء ما قد يفرضه المجلس من عقوبات اقتصادية في سياق ممارسته لصلاحياته المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق^(٢٢). وقد أيدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا الموقف في تعليقها العام رقم (٨) لعام ١٩٩٧، حيث اعتبرت أن أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يمكن أن يجري تعطيل العمل بها "لمجرد أن قرارا قد

(20) Alexander Orakelashvili, op.cit., p.426.

ويشار بهذا الشأن كذلك إلى أن محكمة الدرجة الأولى للجماعة الأوروبية عدت الحق في الحصول على سبيل انتصاف قضائي من بين القواعد الأمرة المقيدة لسلطات مجلس الأمن، ولكنها أقرت بإمكانية فرض قيود عليه في حالات الضرورة القصوى درأ لأي تهديد أو إخلال بالسلم العالمي، وهو أمر يثير مفارقة عجيبة؛ فكيف يمكن فرض قيود على قاعدة قانونية لا يجوز الاتفاق على خلافها أو استبعادها انظر تفاصيل هذه المسألة لدى:

Valerie Bore Eveno, op. cit , p849

(21) Nigel D. white " The applicability of economic and social rights to the U N Security Council, M. Baderin and R Mc corquodale (eds) "economic social and cultural rights in action ", Oxford: oxford university press 2007. p. 98ss.

(22) Ibid, p.99

د. محمد خليل الموسى

اتخذ بأن اعتبارات السلم والأمن العالميين تستدعي فرض جزاءات^(٢٣). وبمعنى آخر، يمكن القول إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تظل -من وجهة نظر اللجنة - قيوداً تحدد النطاق المسموح به للجزاءات التي قد يفرضها مجلس الأمن استناداً لأحكام الفصل السابع من الميثاق.

الملاحظ هنا أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليست من الحقوق غير القابلة للمساس بمقتضى الصكوك الدولية المعنية بها. ولعل لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد توصلت إلى هذا الرأي استناداً على فكرة "التراتبية القاعدية" (Normative hierarchy)، فأقرت بوجود نظامين قانونيين مختلفين ومنفصلين: النظام القانوني الضابط للعقوبات الاقتصادية كما جاء في الميثاق، والنظام القانوني الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وانتهت إلى خضوع الأول للثاني.

ما نسعى إلى إثباته من خلال التحليل السابق هو أن نطاق أو مدى القواعد الآمرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان ليس محدوداً بالحقوق غير القابلة للمساس بموجب عدد من صكوك حقوق الإنسان، وهي ملاحظة غاية في الأهمية بالنسبة إلى تحديد نطاق ومدى القيود المستمدة من حقوق الإنسان على سلطات مجلس الأمن. علاوة على أن اعتبار حقوق الإنسان قيوداً على سلطات المجلس من شأنه أن يعزز الصفة الآمرة لها. فإذا كان يتوجب على جهاز منشئ اتفاقاً Treaty based organ مثل مجلس الأمن أن يحترم حقوق الإنسان احتراماً حظرياً، فمعنى هذا أن هذه الحقوق تقع خارج إرادة الدول على أساس أن الفرع الناشئ

(٢٣) الفقرة (٨) من التعليق العام المذكور الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العام ١٩٩٧ بشأن العلاقة بين الجزاءات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المنشور في وثيقة الأمم المتحدة ذات الرقم E/1998/22

بموجب هذه الإرادة ليس بمقدوره التحلل منها أو استبعادها أو القيام بأي سلوك مخالف لها.

٣ - تحريم استخدام القوة:

ينطوي تحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية على التزام حجة على الكافة، *erga omnes* وهو يشمل أشخاص القانون الدولي جميعهم بما فيها الأمم المتحدة. ولهذا السبب، يكون مجلس الأمن ملزماً باحترام هذا المبدأ العام احتراماً كاملاً غير منقوص.

لا مندوحة أن تحريم استخدام القوة المنصوص عليه في المادة (٤/٢) من ميثاق الأمم المتحدة، والذي يعد جزءاً من القانون الدولي عام التطبيق، يرتبط بسلطات مجلس الأمن التي تتيح له تفويض استخدام القوة بموجب أحكام الفصل السابع من الميثاق بغية الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. ولكن منح المجلس سلطة تفويض الدول استخدام القوة لا يعني بأي حال من الأحوال أنه يتحلى بحرية مطلقة تعفيه من مراعاة مبدأ تحريم استخدام القوة إلا في حدود الأحكام والشروط التي تسمح له القيام بذلك، وفي الحالات التي يجوز بها اللجوء إلى الاستثناء على حساب الأصل، وهكذا لا يكون التفويض الصادر عن مجلس الأمن باستخدام القوة قانونياً إلا عندما يراعي مبدأ التناسب، وأن يكون معبراً عن إرادة المجلس الصريحة لا الضمنية.

وبمعنى آخر لا يجوز للمجلس الخروج على تحريم اللجوء إلى القوة سناً لصلاحياته المخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق إلا بتفويض صريح صادر عنه، وعندما يكون الإجراء المتخذ أو التفويض الصادر عن مجلس الأمن باستخدام القوة يفترض قانوناً أن يقوم المجلس بتقرير وجود حالة تنطوي على تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل عدواني، وأن يكون التدبير القمعي المستند إلى

استخدام القوة ضرورياً للحفاظ على السلم والأمن الدوليين^(٢٤)، فإذا تجاوز المجلس هذه الشروط، يكون قرار تفويض اللجوء إلى القوة الصادر عنه مخالفاً للقاعدة الدولية الأمرة.

٤ - القانون الإنساني الدولي:

يفرض القانون الإنساني على سلطات مجلس الأمن وصلاحياته جملة من القيود، وبخاصة فيما يتعلق بالعمليات العسكرية المرخص بها من جانب الأمم المتحدة، والجزءات الاقتصادية التي يمكن للمجلس أن يقرها ضد دولة معينة أو أكثر. وقد أشار الأمين العام للأمم المتحدة إلى خضوع قوات الأمم المتحدة لأحكام القانون الإنساني الدولي المعمول بها^(٢٥). وهو اتجاه يتفق مع ذلك الذي تبناه معهد القانون الدولي في دورتيه المنعقدتين في (زاغرب) عام ١٩٧١ وفي (فيسبادن) عام ١٩٧٥، حيث أكد المعهد صراحة أن القانون الإنساني الدولي ينطبق على الأمم المتحدة، وأنها ملزمة بالامتثال لأحكامه في الظروف كافة. وهو التزام ينطبق على أجهزة الأمم المتحدة، وعلى قواتها، ويشمل أحكام اتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وأعيانهم، وتلك التي تميز بين الأعيان العسكرية وغير العسكرية، علاوة على الأحكام المتعلقة بجرائم الحرب. والأهم من هذا كله أن سلوك الأمم المتحدة وقراراتها وتصرفاتها تكون خاضعة لمبدئي التناسب والضرورة اللذين يعدان من قبيل الأحكام الدولية الأمرة. وقد استندت جمعية القانون الدولي في تقريرها الخاص بمسؤولية المنظمات الدولية على هذه المسألة للقول بأن العقوبات الاقتصادية المتخذة من جانب الأمم المتحدة تخضع للقواعد

(24) Nathalie Thome, "Les pouvoirs du conseil de securite au regard de la pratique recente du chapitre v11 de la charte des Nations unies". Aix en province: press universitaire d,Aix – Marseille, 2005, p.39ss.

(25) UN secretary Generals, bulletin on Observance by united nations seources of international humanitarian law, UN doc ST/ SGB/1999/13,6/8 1999.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

الدولية الأمرة، وأشارت الجمعية إلى مبدئي التناسب والضرورة على وجه التعيين^(٢٦).

كان ذلك في التقرير الثالث لجمعية القانون الدولي بشأن مسؤولية المنظمات الدولية، وفي تقريرها النهائي بخصوص الموضوع ذاته أكدت على أنه عند قيام المنظمات الدولية باتخاذ أو بإنفاذ قرارات تتضمن تدابير قمعية مثل استخدام القوة العسكرية، أو إدارة إقليم ما بشكل مؤقت، أو عملية لحفظ السلام أو لفرضه، فإنها تكون ملزمة باحترام الالتزامات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان الأساسية ومبادئ القانون الإنساني الدولي^(٢٧).

يستشف من المعطيات السابقة أن أحكام القانون الإنساني الدولي تنطبق على التدابير والإجراءات التي قد يتخذها مجلس الأمن استناداً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، وأنه ملزم بعدم مخالفة القواعد الأمرة الواردة في هذا القانون؛ فيكون ملزماً على سبيل المثال بعدم حرمان المدنيين من الحصول على السلع الضرورية لبقائهم على قيد الحياة، وعدم طرد أو تهجير هؤلاء السكان من أراضيهم أو نقل وإحلال أشخاص آخرين محلهم^(٢٨).

صفوة القول هي أن نظام الأمن الجماعي والسلطات الممنوحة لمجلس الأمن بمقتضاه محكومة بالقواعد الأساسية التي تكفل بقاء السكان المدنيين على قيد الحياة، وحصولهم على الغذاء والماء والمأوى والدواء والعناية الطبية، وبقائهم في أراضيهم ومساكنهم^(٢٩). فإذا أدت التدابير المتخذة من جانب المجلس وفقاً

(26) M. Shaw and K. Wellens, "Third II A report on accountability of international organizations", 2002, p. 15.

(27) M. Shaw and K. Wellens, Final report, op at,p 23.

(28) A. Reinish op. cit, pp. 860 – 861.

(٢٩) انظر في هذا الخصوص:

M. Bossuyt, "The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights" working paper, U.N. doc. E/cN.4/sub 2/ 2000/33,p.10

لنظام الأمن الجماعي إلى مجاعة بين السكان المدنيين، فستكون مشوبة بغية عدم التناسب، أي أنها تكون مخالفة لقاعدة دولية آمرة. والأمر ذاته يصح بشأن مبدأ مارتنز، أي أن مجلس الأمن يكون خاضعاً للقوانين والاعتبارات الإنسانية ولمقتضيات الوعي العام.

تتطبق القواعد الآمرة بالنتيجة على قرارات مجلس الأمن المتخذة بمقتضى أحكام القانون الدولي عام التطبيق، وهي قد تنطبق كذلك أو تستمد من القانون الدولي الاتفاقي.

ب - قيود مستمدة من القانون الدولي الاتفاقي

من المتصور من الناحية القانونية أن تنطبق القواعد الآمرة الدولية على سلطات مجلس الأمن الواردة في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة استناداً إلى أحكام الميثاق ذاته أو من خلال أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٦.

١ - مبادئ ومقاصد الأمم المتحدة:

ينص ميثاق الأمم المتحدة في المادة (٢/٢٤) على أن مجلس الأمن يعمل في أداء الواجبات الموكولة إليه " وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها". وتجعل المادة (٢٥) من الميثاق الأثر الملزم لقرارات المجلس وتنفيذها مشروطاً بأن يتم وفق الميثاق، أي أن قرارات المجلس لا تكون ملزمة للدول لجهة قبولها وتنفيذها إلا وفق أحكام ميثاق الأمم المتحدة وفي مقدمتها طبعاً مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة^(٣٠).

(30) Eric suy et Nicolas Angelet, " Article 25." J.p.cot , A. Pellet et M. forteau (eds) , La charte des Nations Unies. Commentaire article par article", vol. I, paris Economica , 20005, p. 910 et 916ss.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

وبالرغم من الاختلاف حول تفسير ودلالة نص المادة (٢٥) من الميثاق، وفيما إذا كان المقصود من ورائها أن قرارات المجلس لا تكون مقبولة ولا تلتزم الدول بتنفيذها إلا إذا كانت وفق الميثاق، أو أن تنفيذها ذاته هو المشروط بأن يتم وفق الميثاق^(٣١). فقد قيل أن المعنى العادي للمادتين (٢٤) (٢٥) من ميثاق الأمم المتحدة ينصرف إلى أنهما ترتبان على كاهل الدول والأمم المتحدة الامتثال لأحكام القواعد الدولية الأمرة، وأن قرارات مجلس الأمن بالنتيجة لا تعد صحيحة من الناحية القانونية عندما تخالف هذه الأحكام^(٣٢).

ومهما قيل بصدد إمكانية تفسير المادة (٢٥) على أنها ذات صلة بانطباق القواعد الدولية الأمرة على قرارات مجلس الأمن^(٣٣)، فإن المعنى العادي لهذه المادة يشمل انطباق مبادئ ومقاصد الأمم المتحدة على سلطات المجلس الموكولة إليه بموجب الفصل السابع من الميثاق، ولهذا السبب يغدو تفسير المادة (٢٥) على نحو يرتب انطباق القواعد الدولية الأمرة على قرارات المجلس ممكنا وصحيحا. فتحريم استخدام القوة واحترام حقوق الإنسان، والحق في الدفاع عن النفس، والحق في تقرير المصير هي كلها أحكام قانونية يتعين على مجلس الأمن عدم مخالفتها في قراراته المستندة للفصل السابع. ولعل هذا التفسير هو الذي استلهمته محكمة الدرجة الأولى للجماعة الأوروبية عندما استندت لميثاق الأمم المتحدة بغية تبرير رقابتها العرضية لمدى اتفاق قرارات مجلس الأمن المتحدة بموجب الفصل السابع مع القواعد الدولية الأمرة، فأعلنت في حكمها الصادر في قضية يوسف

(31) Eric suy et Nicolas Angelet, op.cit, p.916

(32) C. Scott, "A memorial for Bosnia", Michigan JIL, 1994, Vol. 16,p. 126

تجدر الإشارة أن عددا من المختصين وفي مقدمتهم (باوت) قام بتفسير عبارة "وفق الميثاق" الواردة في المادة (٢٥) على أنها تفرض اتفاق قرارات المجلس. مع أحكام الميثاق فحسب، وأن تنفيذها مشروط بهذا الشرط. ولم تفسر هذه المادة من جانب هذا الاتجاه على أنها ذات صلة بخضوع المجلس للقواعد الأمرة. انظر:

D. Bowett, "The impact of security council decisions on dispute settlement procedures", EJIL, 1994, Vol. 5,p92.

(33) D. Bowett, Ibid.

د. محمد خليل الموسى

والبركات أن ميثاق الأمم المتحدة "يفترض وجود مبادئ قانونية أمره، وبخاصة حماية حقوق الإنسان الأساسية وحق الشعوب في تقرير المصير"⁽³⁴⁾. وأكدت المحكمة كذلك على أنه وفقا لنص المادة (٢/٢٤) من ميثاق الأمم المتحدة تفرض هذه المبادئ على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وعلى أجهزتها المختلفة. وانطلاقاً من هذه الفكرة، انتهت المحكمة إلى أن السلطات العقابية التي يتحلى مجلس الأمن بها بمناسبة ممارسته لمسؤولياته يتوجب استعمالها بصورة تكفل احترام القانون الدولي ومبادئه، ومقاصد ومبادئ الأمم المتحدة⁽³⁵⁾.

٢ - اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩:

مما لا شك فيه أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ تنطبق على المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بما في ذلك ميثاق الأمم المتحدة⁽³⁶⁾. ولهذا السبب يثار التساؤل حول إمكانية تطبيق نظرية القواعد الآمرة استناداً لأحكام المادتين (٥٣) و (٦٤) من هذه الاتفاقية وهما اللتان تتناولان هذه النظرية.

ربما قال أحدهم إن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ لا تنطبق على الميثاق؛ لأنها لا تتمتع بأثر رجعي على ما دخل حيز النفاذ من معاهدات واتفاقيات دولية قبل نفاذها، وهو الأمر الذي يصدق على ميثاق الأمم المتحدة. ولكن هذه الحجة مردودة على أساس أن ما جاء في اتفاقية فيينا من أحكام هو جزء من القانون الدولي العرفي، علاوة على أنه ليس هناك ما يمنع بمقتضى الميثاق من شموله بأحكام الاتفاقية المذكورة.

(34) T.P.I.C.E., aff.. Yusuf, op.cit, para. 289.

(35) Ibid, para 280.

(36) V. Gowlland Debbas" The functions of the UN security council in the international legal system", in M.Beyers (ed.), "The role of law in international politics". Oxford: Oxford university press. 200,pp.305- 306.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الآمرة

يستخلص إذاً أن الميثاق يخضع لأحكام المادتين (٥٣) و (٦٤) من اتفاقية فيينا، وأنه عند التعارض بينه وبين أحكام هاتين المادتين، يتعين من الناحية النظرية على الأقل العمل بهما جاء بهما وإبطال الميثاق. ولا يقف الأمر عند هذا الحد، وإنما يتعداه إلى تفسير المعاهدات الدولية ومن بينها بالطبع الميثاق؛ فبعد إبرام معاهدة دولية يتمتع على أطرافها القيام أو السماح بأي سلوك أو تصرف يخالف مضمون القواعد الدولية الآمرة. وإذا تضمنت المعاهدة نصاً يأذن لأطرافها القيام بذلك، أضحت المعاهدة كلها باطلة. فليس متصوراً - كما أشارت لجنة القانون الدولي - أن تتخذ الدول من عملية إنشاء منظمات دولية؛ بما فيها الأمم المتحدة، مطية لاستبعاد القواعد الآمرة الدولية أو للتحلل منها^(٣٧).

وتأسيساً على ذلك، يتعين تفسير وتطبيق أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بصلاحيات وسلطات مجلس الأمن، وعلى الأخص قراراته المتخذة بموجب الفصل السابع، بصورة تتفق مع أحكام المادتين (٥٣) و (٦٤) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، فليس هناك ما يمنع بمقتضى القانون الدولي الوضعي من القول بخضوع ميثاق الأمم المتحدة إلى القواعد الدولية الآمرة المنصوص عليها في المادتين (٥٣) و (٦٤). ولكن ثمة إشكالية قانونية قد تقف عائقاً يحول دون الأخذ بهذا التفسير، وهي المتمثلة بإمكانية التوفيق بين هذا التفسير وبين المادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتحدة، وهي التي تمنح الميثاق أولوية أو سموً عند التعارض بين الالتزامات الناشئة عن الميثاق أو أي التزامات أخرى ناشئة عن أية اتفاقيات يبرمها أعضاء الأمم المتحدة.

لا ننكر أن القائلين بمنح مجلس الأمن صلاحيات وسلطات واسعة سيجدون في المادة (١٠٣) من الميثاق سنداً قوياً وداعماً لوجهة نظرهم، حيث إن بمقدورهم

(37) UNCLT official records, 1986,p.39

د. محمد خليل الموسى

أن يفسروها على نحو يجعل ميثاق الأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن المتحدة بموجب الفصل السابع أسمى رتبة من القانون الدولي الاتفاقي بما في ذلك اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، فيستبعدون بالنتيجة المادتين (٥٣) و (٦٤) من التطبيق على سلطات وصلاحيات مجلس الأمن. يحتاج الرأي السابق إلى مناقشة هادئة وشاملة، خاصة في ضوء الشك الذي يحيط باعتبار قرارات مجلس الأمن جزءاً من الالتزامات الناشئة عن الميثاق، فالمادة (١٠٣) تتناول الالتزامات الناشئة عن الميثاق وقرارات مجلس الأمن بذاتها Per se ليست - كما يذكر (باوت) - من قبيل الالتزامات الناشئة عن الميثاق^(٣٨). وبمعنى آخر، فإن القرار بذاته ليس كذلك، وإنما التزام الدول الأعضاء بالامتثال له وتنفيذه هو الذي يندرج ضمن الالتزامات الناشئة عن الميثاق^(٣٩).

وحتى لو نظرنا إلى الموضوع من زاوية أن قرارات مجلس الأمن المتخذة استناداً لأحكام الفصل السابع من الميثاق تنطوي على التزامات ناشئة عن الميثاق؛ لأن قوتها الملزمة مستمدة من المادة (٢٥) منه، فإن الآثار التي ستترتب على هذه القرارات ليست مطلقة أو غير مشروطة باحترام المجلس وعدم مخالفته لمبادئ ومقاصد الميثاق، الأمر الذي يعني أن القرار المخالف لهذه المبادئ والمقاصد لن يكون مشمولاً بالمادة (١٠٣) من الميثاق، فهذه المادة لا يمكن اتخاذها أساساً لإعطاء قرار غير قانوني وفقاً للميثاق أعلية أو سمواً على قواعد القانون الدولي الأخرى وفي مقدمتها القواعد الآمرة.

ثمة مسألة أخرى يجدر أن تؤخذ بالحسبان في هذا السياق، خاصة من جهة المؤيدين لاتخاذ الحكم الوارد في المادة (١٠٣) أساساً لسمو قرارات مجلس الأمن

(38) D. Bowett, op. cit. P.92.

(39) Ibid.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

على قواعد القانون الدولي بما فيها الأمرة، وهي أن المادة (١٠٣) تشير بصريح ألفاظها إلى سمو الميثاق على الاتفاقات الدولية وليس على القانون الدولي عام التطبيق، وهو الذي تشكل القواعد الأمرة جزءاً منه^(٤٠). وعلى أي حال، فقد تعرض (لوتر باخت) بصفته قاضياً في محكمة العدل الدولية إلى مسألة التنازع بين القواعد الأمرة والمادة (١٠٣) من الميثاق في القضية المتعلقة بتطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (البوسنة والهرسك ضد يوغسلافيا) (التدابير المؤقتة)، وأوضح في رأيه المستقل أنه إذا كان الميثاق يسمو على ما عداه من الاتفاقات الدولية بمقتضى المادة (١٠٣) منه فالأمر ليس كذلك بالنسبة للقواعد الدولية الأمرة، وانتهى بنتيجة رأيه أنه إذا كانت هذه المادة تمنح قرارات مجلس الأمن الصادرة سناً للفصل السابع أعلية على الاتفاقات الدولية فإن هذه الأعلية لا تتسحب على التنازع بينها وبين القواعد الدولية الأمرة^(٤١).

واضح تماماً أن المادة (١٠٣) من الميثاق لا تتيح لمجلس الأمن أن يتخذها أساساً مخالفة للقواعد الدولية الأمرة، فالمجلس على أقل تقدير وفي أحسن الأحوال، قد يكون بمقدوره عدم احترام الالتزامات الدولية الناشئة عن اتفاقيات دولية أخرى، ولكن ليس بمقدوره ألبيته أن يصدر قرارات تخالف المبادئ الدولية عامة التطبيق، والأحكام الدولية الأمرة جزء منها بالطبع. وحتى لو افترضنا أن المادة (١٠٣) من الميثاق تنطبق على القانون الدولي عام التطبيق، وليس على الاتفاقات الدولية فحسب، فإنها تظل نصاً اتفاقياً خاضعاً لمقتضى القواعد الأمرة كما جاءت في المادتين (٣٥) و (٦٤) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.

(40) Alexander Orakhelashvili, op. cit, p. 435

(41) CIJ, Rec., 1993, p. 440.

د. محمد خليل الموسى

وهذا الاتجاه هو الذي أخذت به جمعية القانون الدولي في تقاريرها الخاصة بمسؤولية المنظمات الدولية، فقد جاء في تقريرها النهائي الذي أعده كل من (شو) و (ويلينز) أنه إذا كانت المادة (١٠٣) من الميثاق مصدراً لسمو الميثاق على ما عداه من الاتفاقيات الدولية، فليس متصوراً ولا جائزاً أن يطلب من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باسم هذا السمو أن تأتي خرقاً لقاعدة دولية آمرة^(٤٢)، فعلى الرغم من عدم وجود أية إشارة في الميثاق إلى القواعد الدولية الآمرة إلا أنه بات مقبولاً اليوم إخضاعه، وإخضاع تصرفات وقرارات أجهزة الأمم المتحدة لأحكام القواعد الآمرة فهي تسمو عليه^(٤٣).

أما بخصوص آلية انطباق القواعد الآمرة، فإنها تتمتع بأثر مباشر ومستقل على قرارات مجلس الأمن المتخذة وفقاً لأحكام الفصل السابع. وبمعنى آخر، يجري تحديد شرعية قرارات مجلس الأمن من خلال الأثر الفوري للقواعد الآمرة عليها، وليس من خلال بحث مدى اتفاق القرار المتخذ مع المعاهدة المنشئة للأمم المتحدة وهي الميثاق، أو مع الصلاحيات التي منحها الأعضاء إلى المجلس. فالقواعد الآمرة تنطبق مباشرة وفورياً على المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، كما تنطبق على المعاهدات التي تبرمها المنظمة وعلى تصرفاتها المنفردة، وبالأخص القرارات التي يتخذها مجلس الأمن سنداً لسلطاته الممنوحة له بموجب الفصل السابع من الميثاق. وقد وجدت فكرة الأثر الفوري والمباشر للقواعد الآمرة على قرارات مجلس الأمن صدى لها في الرأي المستقل للقاضي (لوتر باخت) في القضية المتعلقة بتطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها في البوسنة، حيث يستشف من رأيه أن قرار مجلس الأمن رقم ٧١٣ (١٩٩١) الذي

(42) M. Shaw and K. Wellens, Third report, op. cit, p. 12; final report, op. cit, p19

(43) Valerie Bore Eveno, op. cit, p. 850.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الآمرة

قرر فيه فرض حظر على الأسلحة على يوغسلافيا السابقة برمتها أنه يخضع إلى الأثر الفوري والمباشر للأحكام التي تحظر الإبادة الجماعية، وهي من قبيل القواعد الدولية الآمرة^(٤٤).

ثانياً: سلوك مجلس الأمن المنشئ لانتهاك القواعد الآمرة الدولية:

تقوم فكرة خرق القواعد الدولية الآمرة من جانب مجلس الأمن على وجود تنازع قاعدي أو موضوعي بين نوعين من القواعد القانونية وهما قاعدة دولية آمرة وحكم وارد في أحد قرارات مجلس الأمن المتخذ بمقتضى الفصل السابع من الميثاق وهي فكرة تنطوي في حقيقتها على محاولة من جانب المجلس لشرعنة (Legitimize) تصرفات وأفعال مخالفة لأحكام القواعد الدولية الآمرة، وبالنتيجة فإنها محاولة للتحلل من الالتزامات القانونية المترتبة على هذا النوع من القواعد الدولية الآمرة. وبمعنى آخر، ستساهم قرارات المجلس المخالفة لأحكام القواعد الدولية الآمرة في أن تنهج الدول الأعضاء في الأمم المتحدة سلوكاً تحظره هذه القواعد سواء أكان سلوكاً سلبياً أم إيجابياً؛ ولهذا السبب يمكن وصف أي قرار يصدره المجلس وينطوي على خرق أو انتهاك لقاعدة آمرة بأنه سلوك منشئ لهذا الخرق. وقد تقوم حالة التنازع بين قرارات المجلس والقواعد الدولية الآمرة من جراء سلوك مباشر من جانب المجلس أو غير مباشر، أو أنه قد ينشأ بشكل صريح أو ضمني. فانتهاك مجلس الأمن للقواعد الدولية الآمرة قد يستخلص من ظاهر العبارات والألفاظ المستخدمة في قرارات المجلس أو من القصد الذي يسعى القرار إلى تحقيقه.

(44) CIJ, Rec., 1993, pp. 440-441.

تستدعي دراسة السلوك المنشئ لخرق القواعد الدولية الأمرة من جانب مجلس الأمن تناول الصور أو الحالات المتوقعة لنشوء هذا الخرق، وهي قد تكون حالات صريحة أو مباشرة وقد تكون ضمنية أو غير مباشرة.

أ - الانتهاك الصريح:

من المتصور قانونياً أن يكون السلوك المنشئ لخرق أحكام القواعد الدولية الأمرة من جانب مجلس الأمن مستنداً على قرارات هي بذاتها التي تنطوي على الخرق، فألفاظها وعباراتها تدل صراحة على خرق من هذا القبيل، وربما يترتب هذا الخرق بسبب الآثار التي قد تنشأ نتيجة العمل ببنود القرار. فالخرق قد يكون مباشراً وصريحاً وليس مستخلصاً من سلوك المجلس أو مواقفه المختلفة. وفي العادة، تكون الأحكام القانونية الخاصة بحقوق الإنسان أو بالحق في تقرير المصير أو بالقانون الإنساني الدولي هي الأكثر عرضة للانتهاك مباشر أو صريح.

ففيما يتعلق بالحق في تقرير المصير، ثمة حالة واضحة تماماً هي الحالة التي أقر فيها مجلس الأمن صلاحيات الممثل الأعلى في البوسنة والهرسك. لقد حدد اتفاق دايتون المعقود من أجل إحلال السلم في البوسنة صلاحيات الممثل الأعلى، وحرص الملحق الرابع منه على الإشارة للاستقلال السياسي للبوسنة وسيادتها، ولكن المادة (٢) من الملحق العاشر للاتفاق لم تمنع الممثل الأعلى من صلاحية إصدار قرارات ملزمة في أية مسألة ذات صلة بالاستقلال السياسي والسيادة، وأسندت له سلطات رقابية واستشارية وتنسيقية. وقد جرى توسيع صلاحياته وسلطاته، وأضحت ملزمة وفقاً لقرار صدر لاحقاً وهو (قرار بون) الصادر عن مجلس إنفاذ السلم الصادر في ١٠/١٢/١٩٩٧، فغدا الممثل الأعلى من الناحية العملية يباشر سلطاته لعزل عدد كبير من الموظفين، ولاعتماد

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

وإصدار قوانين مختلفة، وهي إجراءات تدخل في صميم سيادة البوسنة، أي أنها تتعلق بالحق في تقرير المصير. ولكن مجلس الأمن أهمل حقيقة ارتباط تصرفات الممثل الأعلى بالحق في تقرير المصير، وعبر في قراراته ١٣٠٥ (٢٠٠٠) و ١٤٩١ (٢٠٠٣) عن دعمه وتأييده للممثل الأعلى في إصدار قرارات ملزمة كما جاء في قرار بون المشار إليه. الأمر الذي يعني عملياً أن المجلس أخل بصريح ما جاء في هذين القرارين بالحق في تقرير المصير.

أما بالنسبة للقانون الإنساني الدولي، فالمرء لا يعدم أن يجد العديد من الأمثلة على جزاءات أو عقوبات أقرها المجلس وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، أدت إلى خرق واضح لحقوق السكان المدنيين الأبرياء، ومن أشد الأمثلة سطوعاً الجزاءات الاقتصادية التي فرضها المجلس على العراق، وكذلك الحال بالنسبة للجزاءات التي فرضها على الجمهورية الاتحادية اليوغسلافية.

لقد أدت الجزاءات المفروضة على العراق قبل إلغائها من جانب المجلس إلى أعداد هائلة من وفيات الأطفال، وألحقت أضراراً صحية ومعيشية جسيمة بالسكان المدنيين. علاوة على أنها لم تحقق الغاية المنشودة منها، مما دفع مجلس الأمن إلى إقرار عدد من الاستثناءات الإنسانية عليها؛ وهي استثناءات محدودة الأثر وغير فعالة، ويصدق عليها وصف لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في تعليقها العام رقم ٨ (١٩٩٧) بأنها "محدودة جداً في نطاقها.. وتميل إلى الغموض وتفسر بشكل اعتباطي وغير متجانس"^(٤٥).

إن الاستثناءات الإنسانية التي أقرها المجلس في حالتي العراق ويوغسلافيا تتفق مع القانون الإنساني الدولي كما جاءت في اتفاقات جنيف، ولكنها لم تمنع شعبي الدولتين من مر المعاناة، الأمر الذي حدا ببعض الدارسين إلى القول بأنه

(٤٥) الفقرة (٥) من التعليق العام المذكور.

د. محمد خليل الموسى

كان يتعين على المجلس أن يسمح باستثناءات أوسع من المعايير الأساسية المنصوص عليها في اتفاقيات جنيف^(٤٦).

ومن الأمثلة الأخرى التي ينبغي تناولها في هذا السياق قرارات مجلس الأمن المتضمنة القيام بتجميد وقائي لأرصدة وموجودات الأشخاص المشتبه بهم في "الإرهاب". ففي قراره رقم ١٣٣٣ (٢٠٠٠)، طلب المجلس تجميد الأرصدة ولكنه لم يشر إلى إمكانية الطعن بقرار التجميد، ولم يجز للمحاكم الوطنية أن تنتظر بهذا الإجراء؛ ولذلك يغدو القرار المذكور مخالفاً لقرينة البراءة المفترضة المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، خاصة وأنه يجعل عبء الإثبات على عاتق المشتبه به الذي يكون ملزماً بإثبات عدم صلته أو ارتباطه بالإرهاب، وذلك خلافاً لمقتضيات قرينة البراءة المفترضة. فضلاً عن أن القرار يخرق كذلك المادة (١٤) من العهد المذكور التي تتضمن حكماً قد يندرج ضمن القواعد الدولية الآمرة، وهو الحق في محاكمة عادلة الذي لم يشر المجلس إليه.

ب - الانتهاك الضمني:

ربما يكون الفعل المنشئ للخرق أو للتنازع بين قاعدة دولية أمرة وقرارات مجلس الأمن ضمناً وليس صريحاً، بحيث يتبنى المجلس موقفاً أو إجراءً دون أن يعبر صراحة عن اتجاه إرادته أو نيته إلى مخالفة القواعد الآمرة الدولية. فالانتهاك الضمني يفترض وجود خرق لقاعدة أمرة، فيقوم مجلس الأمن باتخاذ مواقف أو تدابير داعمة للأسباب أو للأفعال المؤدية للخرق. وباستقراء واقع مجلس الأمن وممارسته المستندة إلى الفصل السابع، يمكن حصر صور الانتهاك

(46) Alexander Orakhlashvili, op. cit, p. 456.

لأحكام القواعد الدولية الأمرة بالآتي: التأييد الضمني لخرق قاعدة أمره؛ امتناع المجلس عن القيام أو ممارسة صلاحياته إزاء انتهاك قاعدة أمره والإجازة اللاحقة لسلوك متعارض مع قاعدة أمره.

١ - دعم المجلس لموقف منطوق على خرق لقاعدة دولية أمره:

تفترض هذه الحالة سلوكاً من جانب أشخاص القانون الدولية وسواهم يكون منطوقاً على خرق لأحكام القواعد الدولية الأمرة، فيعتمد المجلس إلى تبني مواقف أو إجراءات تدعم هذا السلوك وتعززه. ومن أوضح الأمثلة على هذه الصورة من صور الخرق الضمني قرارا مجلس الأمن ٧٣١ (١٩٩٢) و ٧٤٨ (١٩٩٢) المتخذان بشأن قضية لوكربي. ففي هذين القرارين، طلب مجلس الأمن من ليبيا أن تسلم للولايات المتحدة أو للمملكة المتحدة الشخصين المشتبه بهما كان وراء إسقاط إحدى الطائرات، وفرض حصاراً جويّاً، وحصاراً على السلاح على ليبيا لحين الامتثال لطلب التسليم. وبينما طلب مجلس الأمن من ليبيا أن تقوم بالتسليم، عمدت كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة إلى انتهاج سياسة قائمة على التهديد باستخدام القوة العسكرية ضد ليبيا، وذلك لحملها على الإذعان لهذا الطلب؛ وهي سياسة تنتهك القاعدة الدولية الأمرة التي تحرم استخدام القوة أو التهديد بها، وهي القاعدة التي نصت عليها المادة (٤/٢) من ميثاق الأمم المتحدة. وقد أوضح (براونلي). وهو أحد أساتذة القانون الدولي المرموقين، عندما كان مستشاراً للحكومة الليبية وممثلاً لها أمام محكمة العدل الدولية أن التهديدات التي مورست ضد ليبيا من جانب الولايات المتحدة والمملكة المتحدة شملت أكثر من مستوى، وأنها جرت في إطار ثنائي وليس جماعياً وأضاف أنها وقعت بالرغم من أن مجلس الأمن ذاته لم ير في الظروف والوقائع التي استدعت إصدار القرارين ما يتطلب إجازة استخدام القوة وفقاً للفصل السابع من الميثاق، كما أنها لا تندرج

ضمن الحق في الدفاع عن النفس المنصوص عليه في المادة (٥١) من الميثاق^(٤٧).

وبالرغم من جملة الحقائق والمعطيات الواضحة بشأن هذه الحالة، أصدر مجلس الأمن قراره رقم (٧٤٨) منطويا على دعم غير مشروط لسلوك وموقف الولايات المتحدة والمملكة المتحدة المتخذ من جانبها على أساس منفرد وليس تحت مظلة التدابير الجماعية الواردة في الفصل السابع من الميثاق. ولذلك يستطاع القول: إن سلوك المجلس إزاء هذه القضية ساهم في تقوية وتعزيز التهديدات الأمريكية والبريطانية لليبيا، وسهل لها بلوغ أهدافها ومراميها. وليس المقصود هنا القول: إنه كان يتحتم على المجلس إدانة هذه التهديدات، ولكن المقصود هو أنه كان يتعين عليه أن لا يتخذ موقفا أو إجراءات داعمة لها، خاصة وأنها تنطوي على مخالفة لقاعدة دولية أمره.

ولا تقف حدود التنازع أو التعارض بين قرار مجلس الأمن رقم (٧٤٨) والقواعد الدولية الأمرة عند حدود مخالفة تحريم استخدام القوة أو التهديد بها، وإنما يشمل كذلك مخالفة الحق في المحاكمة العادلة؛ إذ أقر المجلس قراره رغم أن تسليم المشتبه بهما ربما كان من شأنه أن يحرمهما من التمتع بمحاكمة عادلة. وهذا هو ما ذكره (براونلي) في دفوعه التي تمسك بها أمام محكمة العدل الدولية، حيث أشار إلى وجود شكوك حول تمتع المشتبه بهما بمحاكمة عادلة في كل من اسكتلندا أو الولايات المتحدة^(٤٨).

لقد أصدر مجلس الأمن قراره رقم (٧٤٨) ولم يتحر من هذه المسألة ولم يفحص كذلك مدى ملاءمة التسليم وتوافقه مع حق المشتبه بهما في الحصول على

(47) CR 97/21, and CR 94/24, (Ian Brownli.

(48) an Brownli, Ibid.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

محاكمة عادلة. فإذا كانت الشكوك صحيحة، سيكون الامتثال لقرار مجلس الأمن المذكور أمراً غير وارد من الناحية القانونية؛ لأنه سيفضي إلى خرق جسيم لحق من حقوق الإنسان الأساسية.

٢ - امتناع المجلس عن القيام بواجبه إزاء انتهاك قاعدة دولية أمرية:

من الأسئلة المهمة التي تثار في العادة عند دراسة الصلة بين نظرية القواعد الأمرة وصلاحيات وسلطات مجلس الأمن السؤال المتعلق بالأثر القانوني المترتب على امتناع المجلس عن اتخاذ فعل معين في مواجهة خرق واضح لقاعدة دولية أمرية، فهل يعد امتناعه في هذه الحالة إجازة ضمنية للخرق.

تنهض المسؤولية القانونية عن خرق القواعد الدولية الأمرة بسبب القيام بفعل ما أو بسبب الامتناع عن القيام به، ورغم هذه الحقيقة القانونية الصلبة فإن الأمر يستدعي دراسة بعض الجوانب ذات الصلة بتفسير السلوك ذاته، وبإثباتات القصد الذي اتجهت إليه إرادة المجلس.

برزت هذه الإشكالية القانونية في قضية تيمور الشرقية، فقد دفعت استراليا أمام محكمة العدل الدولية بأن احتلال اندونيسيا لتيمور الشرقية ينطوي على خرق جسيم للحق في تقرير المصير. وأشارت إلى أن مجلس الأمن، ثم الجمعية العامة توفقاً عن إدانة الاحتلال الاندونيسي لتيمور. وقد ذكرت أن الجمعية العامة في قرارها رقم ٤٠/٣٤ الصادر بتاريخ ١١/١٢ ١٩٧٩ لم تشر إلى قراراتها السابقة بشأن المسألة، الأمر الذي يعني أن القرارات السابقة لم تعد عاملة أو معمولاً بها من قبل الجمعية العامة^(٤٩). بالفعل يستطيع القول: إن حكم محكمة العدل الدولية في هذه القضية جاء داعماً لفكرة تمتع تيمور الشرقية بالحق في تقرير

(٤٩) انظر المذكرة التي قدمتها استراليا إلى المحكمة في هذا الشأن:

Counter-Memorial of Australia, East Timor, para. 330.

المصير^(٥٠)، وبالنتيجة ولا تتمتع اندونيسيا في حق البقاء في تيمور الشرقية، فلم تعر للمحكمة بالأل لممارسة كل من مجلس الأمن والجمعية العامة ذات الصلة بمسألة تيمور الشرقية، ولم تر أنها تؤثر في حصول تيمور الشرقية على استقلالها بوصفها كياناً يتمتع بالحق في تقرير المصير.

ثمة حالة مشابهة لحالة تيمور الشرقية وهي حالة قيام كل من الأردن والكيان الصهيوني بضم القدس الشرقية بقرار منفرد، حيث لاذت الأمم المتحدة إزاء هذا الضم المنفرد بالصمت، وهو صمت يثير تساؤلاً مهماً من الناحية القانونية مؤداه هل يمكن الاستناد إليه للقول بصحة السيادة الإقليمية لكل منهما على القدس؟ الثابت لدى جانب كبير من الدارسين والمختصين في القانون الدولي أن الصمت المجرد لا يمكن أن يفسر كتعبير عن موقف يمنح دولة ما سنداً قانونياً أو مشروعاً لبسط سيادتها الإقليمية على إقليم ليس خاضعاً لولايتها ابتداءً^(٥١).

تدل ممارسة مجلس الأمن على أن معظم حالات السلوك السلبي الصادر عن المجلس، والتي انطوت على خرق لقاعدة دولية آمرة وقعت منذ عام ١٩٩٩، وبالذات بصدد النزاع في إقليم كوسوفو. علاوة على موقفه السلبي من الغزو الأمريكي للعراق في عام ٢٠٠٣ والغزو الصهيوني للبنان في عام ٢٠٠٦، وسياسة التصفيات والاعتقالات التي ينفذها الكيان الصهيوني ضد الشعب الفلسطيني منذ أعوام. ففي هذه الحالات كلها، لم يرق المجلس بإجازة اللجوء إلى القوة استناداً لأحكام الفصل السابع، ولكنه في المقابل أخفق في إقرار قرارات تدين اللجوء إلى القوة.

(50) CII, Rec., 1995, para. 36.

(51) A. Cassese, "Legal considerations on the international status of Jerusalem", Palestinian yearbook of International law, vol. 3, 1986, p. 25.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

يتمثل الاتجاه السائد في القانون الدولي إزاء هذه الحالة في أن إخفاق المجلس في أو امتناعه عن اتخاذ قرار يدعو إلى الوقف الفوري للاستخدام غير المشروع للقوة لا يمكن تأويله على أنه بمثابة تفويض ضمني باستخدام القوة^(٥٢). لا مفر هنا من التمييز بين عدم وجود إدانة صريحة لسلوك الدول التي لجأت إلى القوة وبين مشروعية السلوك أو عدم اتفاقه مع أحكام القانون الدولي الوضعي، فالأسباب والغايات التي كانت وراء إخفاق المجلس في إقرار قرارات تدين استخدام القوة في الحالات المذكورة هي أسباب وغايات سياسية، ولعل هذا هو السبب الذي دفع إلى توجيه انتقادات حادة واسعة لسلوك مجلس الأمن سواء داخل المجلس أو خارجه.

قصارى القول هي أن إخفاق المجلس عن اتخاذ موقف إزاء خرق قاعدة دولية أمره لا ينصرف إلى اتجاه إرادته عملياً لدعم أو تأييد الخرق المرتكب. وقد دعمت محكمة العدل الدولية في قضية ناميبيا هذا التوجه، فأكدت أن واقعة عدم إقرار مقترح معين من جانب جهاز دولي لا تعني بالضرورة اتجاهاً جماعياً لتبني الموقف أو المعنى المخالف لمضمون المقترح^(٥٣). وكما هو معلوم، تتأثر عملية صناعة القرار واعتماده داخل مجلس الأمن بمعطيات ومعايير سياسية؛ فعملية التفاوض برمتها والتصويت محكومة بتزاحم مصالح الدول وتعارضها مع بعضها البعض، مما يؤدي إلى صعوبة أن نخلص إلى أن صمت المجلس أو امتناعه عن اتخاذ موقف إزاء خرق قاعدة أمره هو دليل قطعي على إجازته لهذا الخرق. فالربط بين الالتزام بعدم الاعتراف بالأوضاع الناشئة عن خرق قاعدة دولية أمره وصدور قرار دولي بذلك ينطوي على خطورة كبيرة، ويثير إشكاليات قانونية

(٥٢) محمد خليل موسى، "استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر" عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، صفحة ٢٤٦ وما بعدها.

(53) ICJ, Namibia case, Rec., 1971, para. 69.

كبيرة ومهمة. فهو يعني ضمناً أن القانون الدولي عام التطبيق لا يتضمن التزاماً بعدم الاعتراف بالأوضاع الناشئة عن خروقات كهذه، وأن الأمر كله متروك لمحض تقدير الأجهزة الدولية المختصة!!

تكشف ممارسة الأجهزة الرئيسة للأمم المتحدة، وبالذات مجلس الأمن والجمعية العامة، عن حقيقة أن هذه الأجهزة حرصت على عدم مخالفة المبدأ الدولي العام الذي يقضي بعدم جواز الاعتراف بأوضاع مخالفة للقواعد الدولية الآمرة، ودرجت على تطبيقه بوصفه مبدأ من مبادئ القانون الدولي عام التطبيق. ولذلك يتعذر القول بأن سلوك هذه الهيئات يتجه إلى أنها هي صاحبة الصلاحية في إنشاء الالتزام بعدم الاعتراف من خلال ما تصدره من قرارات؛ فقراراتها ليست منشئة لهذا المبدأ ويمكن الاستشهاد بهذا الخصوص بما أعلنته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الخاص بناميبيا من أن ما يصدر على سبيل الالتزام من تقرير لعدم قانونية وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا كان يقصد منه تحديد أثر هذه القرارات بالنسبة للدول غير الأعضاء، وهي دول ليست ملزمة بالمادتين (٢٤ و ٢٥) من ميثاق الأمم المتحدة، ولم يقصد أن تكون أجهزة الأمم المتحدة هي المختصة بإلزام الدول غير الأعضاء^(٥٤).

يستنتج من رأي المحكمة أنها أرادت أن تتناول الطابع الحجة على الكافة لعدم قانونية الوضع الذي تعالجه أو تستند عليه، بالإضافة إلى إعلان عدم قانونية وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا كما أعلنه مجلس الأمن. وكأني بالمحكمة هنا ذهبت إلى أن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بشأن عدم قانونية وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا غايتها الأساسية إعلان عدم قانونية هذا الوضع واستخلاص

(54) CIJ, Rec., 1971, para. 126-127.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

النتائج المترتبة على ذلك مثل عدم الاعتراف، ولم تتجه إرادته إلى أنشاء عدم قانونية الوضع المذكور.

والخلاصة هي أن المقاربة التي تذهب إلى اعتبار الالتزام بعدم الاعتراف بالأوضاع المخالفة لقواعد دولية أمره مستمد من قرار مؤسسي صادر عن أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، وليس سنداً للنظام العام الدولي^(٥٥)، لا تتفق بتاتاً مع الممارسة الفعلية لهذه الأجهزة ولا مع اجتهادات الفقهاء، فالممارسة والفقهاء الدوليان يؤكدان على أنه بمجرد خرق قاعدة دولية أمره فإن القرارات ذات الصلة بالخرق تكون باطلة، ويكون الالتزام بعدم الاعتراف من بين النتائج المترتبة على الخرق؛ وغير مشروط بأي قرار مؤسسي صادر عن جهاز رئيس من أجهزة الأمم المتحدة. وإذا افترضنا خلاف ذلك، فستغدو القواعد الدولية الأمرة عديمة المعنى، ولن يكون لها أي أثر قانوني إلا عندما يقرر ذلك أحد الأجهزة الرئيسية التابعة للأمم المتحدة، الأمر الذي يعني إطلاقاً طلاقة الخلاص على نظرية القواعد الدولية الأمرة وتحويلها إلى نظرية ميتة وعديمة الجدوى والأثر.

٣ - الإجازة اللاحقة:

من المسائل المثارة في أدبيات القانون الدولي مسألة تأثير قرارات مجلس الأمن على خروقات القواعد الدولية الأمرة، فهل تتمتع هذه القرارات بأثر تصحيحي لاحق على هذه الخروقات؟ وهل يمكن للمجلس أن يقوم من خلال

(٥٥) تجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن القاضية في محكمة العدل الدولية (روزالين هيچنز) ذهبت في رأيها المستقل في قضية الجدار العازل في الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى أنه وفقاً لما جاء في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن ناميبيا من أن "الالتزام الملقى على عاتق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بعدم الاعتراف بالوجود غير القانوني لجنوب أفريقيا في ناميبيا، وبعدم تقديم العون أو المساعدة" فإن سند هذا المبدأ أو الالتزام يكون قراراً صادراً عن الجهاز المختص يقضي بأن وضعاً ما ليس قانونياً (الفقرة ٣٨ من الرأي الاستشاري الخاص بالجدار). وهي مقارنة ليست صلبة من الناحية القانونية على النحو الموضح أعلاه.

إصدار قرار سندا لأحكام الفصل السابع بإجازة خرق لقاعدة دولية أمره سابق على القرار؟

أثار الباحثون هذا التساؤل بسبب سلوك مجلس الأمن إزاء النزاع الخاص بكوسوفو، وهو النزاع الذي تبنى المجلس بصدده عدداً من القرارات المستندة لأحكام الفصل السابع في العامين ١٩٩٨ و ١٩٩٩. ففي أكتوبر/ ١٩٩٨، أبرمت جمهورية يوغسلافيا الاتحادية اتفاقاً يقضي بعودة اللاجئين إلى كوسوفو، ويمنح منظمة الأمن والتعاون الأوروبي دوراً تفتيشياً في هذا المجال. وقد كان جلياً حينذاك أن الاتفاق أبرم تحت تأثير التهديد باستخدام القوة، وقد اعترفت الولايات المتحدة أن هذا التهديد كان ضرورياً من أجل إبرام الاتفاق. ولهذا السبب وبالذات يمكن القول بأن الاتفاق باطل بطلاناً مطلقاً عملاً بأحكام المادة (٥٢) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ التي تحظر الإكراه العسكري كوسيلة مفضية لإبرام المعاهدات الدولية، وتجعل البطلان المطلق من حظ أي اتفاقية أو معاهدة مبرمة بنتيجة إكراه عسكري. ولم يكن بإمكان مجلس الأمن تصحيح أو إجازة الاتفاق المذكور، لأن الحكم الوارد في المادة (٥٢) من اتفاقية فيينا هو من القواعد الدولية الأمرة، ويشكل قيماً على صلاحيات وسلطات المجلس. وكما أن البطلان المطلق هو النتيجة القانونية للمعاهدات والاتفاقات الدولية المعقودة خلافاً لحكم هذه المادة. وهذا ثابت بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، والقانون الدولي العرفي وأحكام القضاء الدولي^(٥٦).

لقد جرى تأويل قرار مجلس الأمن رقم ١٢٠٣ (١٩٩٨)، وهو القرار الذي أقر المجلس بمقتضاه الاتفاق المعقود تحت الإكراه العسكري على أنه بمثابة إجازة لاحقة للاتفاق. وقد تمسكت فرنسا بهذا التأويل في أثناء الأعمال التحضيرية

(56) A. Cassese, "International Law", Oxford: Oxford university press, 2005, pp. 176-177.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

الخاصة بالقرار، إذ بررت تأييدها له بأنه ضروري لشرعنة الاتفاق المعقود مع الجمهورية الاتحادية اليوغسلافية.

لم يرق هذا التأويل لعدد من الدارسين الذين أنكروا أن يكون القرار بمثابة إجازة لاحقة للاتفاق المعقود تحت تأثير الإكراه العسكري⁽⁵⁷⁾، وقاموا بتأويل القرار رقم ١٢٠٣ على أنه استبدال من جانب مجلس الأمن للاتفاق الباطل بنظام جديد يفرض التزامات مماثلة لتلك الواردة في الاتفاق عينه، فالقرار كان من وجهة نظرهم محاولة من مجلس الأمن لاستبعاد هذا الاتفاق المشكوك بصحته قانونياً بقرار ملزم يفرض التزامات مماثلة؛ ولم يستهدف المجلس منه أن يكون إجازة لاحقة لاتفاق سابق باطل⁽⁵⁸⁾. ولكن وجهة النظر هذه تخالف سلوك مجلس الأمن الفعلي، فقد رحب القرار (١٢٠٣) بالاتفاق المذكور وطلب من الجمهورية الاتحادية اليوغسلافية أن تنفذه كاملاً. وهو موقف يبدو واضحاً من ديباجة القرار وفقرته الأولى، ولا مجال للقول بأن القرار استهدف استبدال الاتفاق الباطل بقرار ملزم مشابه له بالمضمون.

يستخلص مما سبق أن مجلس الأمن عمل في بعض الحالات على توظيف الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لتصحيح خروقات وانتهاكات لقواعد دولية أمره هي في حقيقتها جزء من ميثاق الأمم المتحدة ذاته، ومن القانون الدولي عام التطبيق. والأمر ذاته ينطبق على الادعاءات القائلة بجواز التفويض اللاحق لاستخدام القوة ضد العراق عام ٢٠٠٣⁽⁵⁹⁾، فلا يصح النظر إلى قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) الذي يحكم المركز القانوني للقوة المحتملة في العراق على أنه

(57) T. Gazizini, "NATO Coercive military activities in the Yugoslav crisis" EJIL, 2001, vol. 12, p. 406.

(58) Ibid, p. 430.

(59) محمد خليل الموسى، "استخدام القوة" و مرجع سابق، صفحة ٢٧٠-٢٤٧

د. محمد خليل الموسى

بمناوبة إجازة أو تفويض لاحقين لغزو هذا البلد واحتلاله، فالمجلس لا يملك ألبته أن يجعل من الفصل السابع أداة لخرق النظام العام الدولي، و وسيلة لتصحيح أوضاع ناشئة عن انتهاك القواعد الدولية الآمرة.

ثالثاً: الآثار المترتبة على مخالفة المجلس للقواعد الآمرة:

يتمثل جزء مخالفة القواعد الآمرة في القانون الدولي الوضعي ببطلان الإجراء أو التصرف القانوني المخالف له بطلاناً مطلقاً، وهي نتيجة ستزلزل أركان سلطات مجلس الأمن وصلاحياته الممنوحة له وفقاً للمقاربة التقليدية التي تجعل يد مجلس الأمن حرة أو طليقة. و بسبب خطورة البطلان يتعين في البداية العمل على تفسير قرارات المجلس تفسيراً من شأنه أن يحول دون قيام تنازع بين هذه القرارات والقواعد الدولية الآمرة، وذلك انطلاقاً من افتراض عدم اتجاه إرادة المجلس إلى مخالفة أحكام هذه القواعد. فإن استعصى هذا التفسير أو بات مستحيلاً بسبب وضوح نص القرار، يغدو البطلان جزءاً لا مفر منه ويتوجب العمل به، ويكون القرار عرضة للطعن فيه من جانب الدول.

أ - تفسير القرار المخالف تفسيراً مانعاً للتنازع مع قاعدة آمرة:

يصعب العمل من الناحية العملية بجزء البطلان المطلق قبل التثبت من عدم اتجاه إرادة المجلس فعلاً إلى إحداث أثر مخالف لأحكام القواعد الدولية الآمرة، ولذلك لا مفر من دراسة وفحص وتحليل قرارات المجلس بغية الوقوف على إرادة المجلس الفعلية، وهل انصرفت فعلاً إلى استبعاد القاعدة الآمرة أو مخالفتها أو تعطيل آثارها أم أنها اتجهت إلى إضفاء الشرعية على سلوك مخالف لمقتضاها؟

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

مما لا شك فيه أن المجلس لا يملك بموجب سلطاته القسرية أو القمعية التعدي على القواعد الدولية الأمرة، كما أن الدول لا تملك باسم سيادتها انتهاكها أو مخالفتها، وليس بمقدورها أن تتخذ من إنشاء منظمة دولية مطية لها لخرق القواعد الأمرة أو استبعادها. وإذا تصرفت المنظمات الدولية بصورة تخالف الصلاحيات المنوطة بها، غدا تصرفها القانوني مشوباً بعيب عدم الاختصاص (Ultra Vires).

فالأصل هو أن يحترم مجلس الأمن الصلاحيات الموكولة إليه، ويتعين الانطلاق من افتراض احترامه لصلاحياته 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، وعلى هدى من أحكام ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه. علاوة على أنها ستكون محكمة كذلك بأحكام القواعد الدولية الأمرة. فإذا كان جائزاً أو متصوراً من الناحية القانونية وفقاً لنص المادة (١٠٣) من الميثاق أن يصدر قرارات تخالف أحكام الاتفاقات الدولية الأخرى النافذة، إلا أنه من غير المتصور قانوناً أن يصدر قرارات مخالفة لأحكام القواعد الدولية الأمرة^(٦٠).

يتعين من الناحية العملية إذاً افتراض عدم اتجاه إرادة المجلس إلى إحداث أثر مخالف للقواعد الدولية الأمرة ما لم يثبت خلاف ذلك. وربما يصح الاستنتاج في هذا السياق، أنه خلافاً للعقوبات الاقتصادية التي يملك المجلس فرضها بموجب المادة (٤١) من الميثاق، أبدى مجلس الأمن بصورة عامة حرصاً على عدم خرق القواعد الدولية الأمرة وسواها من قواعد القانون الدولي. ولكن هذا الحرص لم

(60) A. Cassese, International law op.cit, p. 106.

د. محمد خليل الموسى

يمنعه في بعض الحالات من اعتماد قرارات تخالف أحكام القانون الدولي بما فيها الأمرة. ورغم هذه الحالات، فالملاحظ أن المجلس تبنى عدداً من الاستثناءات الإنسانية في بعض قراراته المتضمنة فرض جزاءات اقتصادية على دول معينة، وسعى إلى التأكيد على وجوب احترام حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في إطار الحرب المزعومة على الإرهاب، ومن قبيل ذلك ما جاء في القرار ١٤٥٦ (٢٠٠٣). وقد استند عدد من الدارسين والمختصين على سلوك مجلس الأمن للقول بأن قرارات المجلس المنطوية على مخالفة للقواعد الدولية الأمرة يتعين تفسيرها بصورة تحول دون التنازع بينهما^(٦١). وهكذا ينبغي ابتداءً العمل على تفسير العبارات والألفاظ المؤدية إلى التنازع بين قرارات المجلس و القواعد الأمرة بطريقة تزيد التنازع أو التعارض بينهما. ولو شئنا أن نأتي بمثال على ذلك لأخذنا قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ (١٩٦٧)، وهو 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 العادلة لمشكلتهم، مما يحتم العمل على تفسير العبارة بصورة تمنع نشوء تنازع من هذا القبيل وتكفل حق العودة للفلسطينيين، أي أنه يتوجب تفسير عبارة " التسوية العادلة" على أنها بمثابة تأكيد من جانب مجلس الأمن على حق الفلسطينيين في العودة إلى مساكنهم. وهو تفسير يتفق مع مضمون قرار الجمعية العامة رقم ١٤٦/٣٩ (١٩٨٦) الذي كرس فكرة أن السلام في "الشرق الأوسط" لا يقبل التجزئة، وأنه يشمل الانسحاب الكامل وغير المشروط من الأراضي المحتلة منذ عام ١٩٦٧، و يتوجب أن يستند إلى حل شامل وعادل ونهائي أساسه الانسحاب من القدس والأراضي المحتلة، وأن يتاح للشعب الفلسطيني بقيادة منظمة التحرير

(61) Alexander Orakhelashvili, op. cit, pp. 462-463.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

الفلسطينية ممارسة حقوقه غير القابلة للتصرف؛ بما فيها الحق في العودة والحق في تقرير المصير، والاستقلال الوطني وإقامة دولته المستقلة ذات السيادة في فلسطين. ففي هذه الحالة يكون من الواجب افتراض أن إرادة المجلس لم تتجه إلى حرمان أو منع اللاجئين من العودة إلى مساكنهم وأراضيهم وديارهم التي شردوا منها، ومن الضار القول أن المجلس يملك صلاحية إصدار قرارات تجيز الطرد الجماعي للشعب الفلسطيني أو لغيره من الشعوب، خاصة وأن المادتين (٧) و(٨) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تجعلان من طرد السكان إحدى الجرائم ضد الإنسانية، وجريمة من جرائم الحرب. ويكون من العسير قانونياً القول: إن مجلس الأمن يملك إجازة ارتكاب جرائم كهذه.

صفوة الأمر هي أنه ينبغي العمل على تفسير وتطبيق قرارات مجلس الأمن المتنازعة مع قواعد دولية آمرة بصورة تمنع التنازع، وذلك بافتراض عدم اتجاه إرادة المجلس الفعلية إلى إحداث أثر يخالف هذا النوع من الأحكام القانونية. فإذا أضحى تفسير كهذا مستحيلاً أو عسيراً بسبب وضوح ألفاظ وعبارات القرار، فلا مفر عندها من القول بأن القرار باطل. والحكم ذاته ينصرف كذلك على الحالات التي تدعم فيها قرارات المجلس تصرفاً صادراً من الدول من شأنه الإخلال بالقواعد الدولية الأمرة على النحو الموضح سابقاً.

ب - بطلان القرارات المتعارضة مع قاعدة دولية آمرة:

يستبعد عدد من المختصين والمشتغلين بالقانون الدولي البطلان كجزاء لعدم مشروعية قرارات مجلس الأمن مهما كان سبب عدم المشروعية، بما في ذلك

د. محمد خليل الموسى

مخالفة القواعد الدولية الآمرة^(٦٢). ويستندون على مسألتين هما نسبية الحكم المقضي به، ومبدأ تقسيم أو توزيع الصلاحيات بين أجهزة الأمم المتحدة^(٦٣).

في الواقع، ليس هناك ما يستدعي قانوناً استثناء قرارات مجلس الأمن من نطاق تطبيق القواعد الدولية الآمرة والجزاء القانوني الذي يترتب على مخالفتها، خاصة وأن قرارات مجلس الأمن وغيره من الأجهزة الدولية هي بمثابة مصادر مشتقة للقانون تجد أساسها في المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية، وتعد جزءاً من هذه المعاهدات كما ذكرت محكمة العدل الدولية في قضية (لوكربي). ولعل سوء الفهم والتردد الذي يعترى أدبيات القانون الدولي إزاء هذه المسألة يرجع إلى إشكالية عدم صحة قرارات الأجهزة الدولية بما فيها مجلس الأمن لم تخضع لدراسة عميقة ومتكاملة حتى الآن، فضلاً على أن معظم الأدبيات التي تناولتها كتبت في حقبة زمنية لم يجر فيها الربط بين قرارات مجلس الأمن و نظرية القواعد الآمرة. أما الآن، فإن أي تحليل قانوني لهذه الإشكالية ينبغي أن يأخذ

(62) Nathalie Thome, op.cit, p. 259.

(٦٣) بالنسبة لمبدأ توزيع الصلاحيات داخل الأمم المتحدة، يذكر أصحاب هذا التوجه أن لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية "صلاحيات سيادية" Des pouvoirs souverains يستأثر بها، وهو يباشر هذه الصلاحيات ويفسرها في حدود اختصاصه، كما يملك تفسير أحكام الميثاق بشكل عام كذلك في حدود صلاحياته. ولهذا السبب ثمة ظاهرة نراها داخل الأمم المتحدة وهي أن كل جهاز من هذه الأجهزة ربما يتناول أمراً أو مسألة ما بالتزامن مع غيره، فمحكمة العدل الدولية لها صلاحية "النطق بالقانون" Dire le droit، ومجلس الأمن يعمل من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين، وكل واحد منهما قد يتناول المسألة ذاتها ولكن في حدود اختصاصاته ووظائفه. فما تتوصل إليه المحكمة من استنتاجات قانونية لا يكون حجة على مجلس الأمن، ويكون المجلس حراً في تفسير سلطاته وصلاحيته الخاصة به. ولهذا ما تتوصل إليه المحكمة لا يسمو من حيث القيمة على ما يرى مجلس الأمن اتخاذ من تدابير، وكل منهما يستأثر بمجاله الخاص به دون افتتات على الآخر. أما فيما يتعلق بالحجة الثانية وهي المتعلقة بنسبية الأمر المقضي به، فيرى أصحاب هذا التوجه أن إعلان عدم مشروعية قرار صادر عن مجلس الأمن من جانب محكمة العدل الدولية لا يلزم المجلس، وذلك لأن هذا الإعلان قد يرد في سياق رأي استشاري غير ملزم. وقد يرد في حكم قضائي صادر عنها، وفي هذه الحالة كذلك لا يلزم المجلس بالحكم الصادر عملاً بنسبية الأمر المقضي به. وإعلان عدم مشروعية قرار صادر عن مجلس الأمن لا يتفق مع هذا المبدأ، لأنه إعلان عدم المشروعية سيكون بطبيعته في حالة قرارات مجلس الأمن حجة على الكافة خلافاً للمبدأ الذي يحكم أحكام المحكمة وهي نسبية الأثر. انظر في هذا الشأن: Nathalie Thome, Ibid, pp. 25-260.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

بالاعتبار حقيقة التدرج القاعدي داخل النظام القانون الدولي، وتعدد مستويات الإلزام فيه.

وإذا كنا نميل إلى الأخذ بفكرة بطلان قرارات مجلس الأمن المتخذة وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق عند تعارضها مع القواعد الدولية الأمرة، فإننا نستند في هذا التوجه إلى جملة من الأسانيد والأدلة التي تعزز وتقوي هذه الفكرة. ولكن لخطورة هذا الجزاء في حالة قرارات مجلس الأمن، فربما كان البطلان النسبي، وليس المطلق هو الأكثر ملاءمة من الناحية العملية.

١ - الأسانيد المؤيدة للبطلان:

يتسم النظام القانوني الدولي المعاصر بالتدرج القاعدي، وتعدد مستويات الإلزام داخله، فالقواعد الدولية الأمرة أضحت حقيقة قانونية وراسخة في هذا النظام القانوني؛ وهي تتبوأ قمة الهرم القاعدي فلا يعتد بأي تصرف قانوني مخالف لها. فالبطلان هو الجزاء المألوف والمعترف به لمخالفة هذا النوع من القواعد الدولية.

ومن جهة أخرى، تعد فكرة بطلان القرارات الدولية فكرة مستقرة وراسخة في القانون الدولي، ومن تطبيقات هذه الفكرة بطلان قرارات المنظمات الدولية التي تتجاوز حدود صلاحيات المنظمة أو غاياتها أو مقاصدها المرسومة لها في المعاهدة المنشئة. فالمنظمات الدولية بما فيها الأمم المتحدة لا تملك تجاوز المبادئ والغايات المنصوص عليها في المعاهدات المنشئة لها، والقرارات الدولية المنطوية على مخالفات أو خروقات القواعد الدولية الأمرة هي بحكم تعريفها ومضمونها ومآلها قرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص. ولكن التساؤل القانوني الذي يثار في هذا السياق هو هل تتساوى القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص بسبب تعارضها مع القواعد الدولية الأمرة بالقرارات الدولية المشوبة بعيب عدم

الاختصاص لأي سبب آخر؟ وبمعنى آخر هل يتمتع القرار المشوب بعدم الاختصاص لمخالفة قاعدة أمره بالأثر ذاته المترتب على قرار مشوب بهذا العيب لأي سبب آخر؟

ينشأ عيب عدم الاختصاص لأكثر من سبب، فهو قد ينشأ بسبب عدم احترام مصالح ذاتية أو فردية، وأحياناً قد ينشأ بسبب مخالفة قاعدة دولية أمره، أي بسبب إهداره مصلحة عامة تخص المجتمع الدولي بعمومه. وبمعنى آخر، يتعين علينا التفرقة بين عدم القانونية الشخصية Subjective Illegality وعدم القانونية الموضوعية Objective Illegality. وعدم قانونية قرارات مجلس الأمن بسبب مخالفة القواعد الدولية الأمرة هي من قبيل عدم القانونية الموضوعية، وهي لهذا السبب تستند في الأساس على تقويم ذاتي وليس على أساس تقويم مؤسسي للقانونية تباشره هيئات مختصة بذواتها. وهذا عبر عنه الأستاذ (برونو زيمبا) في دروسه التي ألقاها أمام أكاديمية القانون الدولي في لاهاي، حيث إنه استند على اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1966؛ وعلى روح هذه الاتفاقية وموضوعها وغرضها للقول بأن عدم القانونية الموضوعية الناشئة عن مخالفة القواعد الدولية الأمرة ليس مشروطاً بتقويم مؤسسي⁽⁶⁴⁾. ومما يسند وجهة النظر هذه، أنه بالنسبة لحالة مجلس الأمن لا يوجد طريق للطعن في قانونية قراراته مرسوم مسبقاً بحكم القانون، فالميثاق لم يتطرق إلى هذه المسألة. وربما لا يكون الطعن في قرارات المجلس متاحاً من الناحية العملية إلا بشكل عرضي أو تبعي وليس على أساس طعن أصلي أو مستقل.

صفوة القول هي أن البطلان كجزاء لقرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الدولية الأمرة هي بطلان مستند إلى إهدار مصلحة عامة للمجتمع الدولي، وهو

(64) Bruno Simma, "From Bilateralism to Community interest", RCADI, t. 250, 1994-71, p. 289.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

فرع أو صورة من صور عدم الاختصاص، علاوة على أنه ذاته جزء من القواعد الدولية الأمرة^(٦٥). وهذه المسألة هي في غاية الأهمية، إذ لا يكون بمقدور الدول من الناحية القانونية أن تنفق في إطار المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية أو أية معاهدات مؤسسية أخرى على استبعاد بطلان القرارات المتعارضة مع أحكام القواعد الدولية الأمرة، وذلك عبر الاتفاق على إخضاع البطلان إلى تقويم مؤسسي لعدم قانونية هذه القرارات.

٢- إشكالية طبيعة البطلان:

من الموضوعات التي تستدعي البحث طبيعة البطلان المترتب على مخالفة قرارات مجلس الأمن للقواعد الدولية الأمرة، فهل يكون البطلان في هذه الحالة بطلاناً مطلقاً عملاً بالأحكام المعمول بها في القانون الدولي أم أنه بطلان نسبي ينحصر أثره في بنود القرار المتعارضة مع القواعد الدولية الأمرة.

بالرجوع إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٦، يتبين أن المواد (٤٤) و (٥٢) و (٥٣) تجعل البطلان المطلق جزاء مخالفة القواعد الدولية الأمرة، بما فيها تلك التي تحظر استخدام القوة أو التهديد بها. وبالإضافة إلى اتفاقية فيينا، فإن الممارسة الدولية لا تسعف المرء كثيراً للإجابة على هذا السؤال، رغم وجود بعض السوابق التي تجعل خيار البطلان النسبي أو خيار فصل البنود الباطلة على القرار أمراً ممكناً.

إن مسألة تحديد طبيعة البطلان الناشئ عن التعارض بين قرارات مجلس الأمن والقواعد الدولية الأمرة تستوجب دراسة متأنية، خاصة وأن الغاية الأساسية من وراء ربط سلطات مجلس الأمن الممنوحة بموجب الفصل السابع من الميثاق

(65) Alexander Orakelashvili, op. cit, p. 469

د. محمد خليل الموسى

بنظرية القواعد الدولية الآمرة ليست تعطيل عمل المجلس أو عرقلة أدائه لوظائفه ومسؤولياته، وإنما غايته إخضاع قرارات المجلس لمقتضيات واعتبارات الشرعية والمشروعية في آن معاً. ولهذا السبب يغدو خيار البطلان النسبي الأقرب لتحقيق هذه الغاية، خاصة وأن النظرة السائدة لدى المشتغلين بالقانون الدولي هي أن البطلان المطلق في حالة مخالفة أحكام القواعد الدولية الآمرة ليس جزءاً من القانون الدولي العرفي، وأنه ما زال إلى الآن حكم اتفاقي^(٦٦).

إن من شأن الأخذ بالبطلان النسبي في حالة التعارض بين قرارات المجلس والقواعد الدولية الآمرة أن يؤدي إلى استبعاد بنود القرار الباطلة وأن تبقى البنود الأخرى من القرار نافذة إلا إذا كانت مرتبطة أو ذات صلة بالبنود الباطلة. ولن يقع مجلس الأمن بالنتيجة أسيراً عاجزاً عن القيام بمهامه الموكولة إليه بفعالية، إذ أن هذا الخيار يقوم على الموازنة بين المقتضيات الفعالية واعتبارات الشرعية والمشروعية، وهي فكرة ليست غريبة عن موضوع وغرض المادتين (٢٤) و (٢٥) من ميثاق الأمم المتحدة.

وختاماً لا بد من الإشارة إلى أن هناك حالات يستحيل فيها الأخذ بخيار الفصل أو بالبطلان النسبي، وهي الحالات يكون فيها قرار مجلس الأمن مستنداً برمته على مخالفة قاعدة دولية آمرة أو مؤدياً إلى انتهاج سلوك مخالف لها. ومن قبيل ذلك قرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ (١٩٩٢) المتعلق بقضية لوكزي، إذ دعم مجلس الأمن بمقتضى هذا القرار موقفاً اتخذته الولايات المتحدة والمملكة المتحدة منطوياً على مخالفة القاعدة التي تحرم استخدام القوة العسكرية أو التهديد بها؛ وهي قاعدة آمرة، وألزم ليبيا باتباع سلوك استهدفت الدولتان المذكورتان بلوغه من وراء التهديد باستخدام القوة، الأمر الذي يفضي إلى القول إلى أن هذا القرار

(66) A. Cassese, International law, op. cit, p. 206.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الآمرة

برمته مخالف لقاعدة دولية آمرة، ومن المستحيل أن ينطبق بشأنه خيار البطلان النسبي.

ج - الطعن في القرار المخالف لقاعدة آمرة:

من الثابت في القانون الدولي الوضعي أن قرارات مجلس الأمن الصادرة استناداً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة هي قرارات ملزمة للدول، فلا تستطيع هذه الأخيرة عدم الامتثال لها أو التحلل من العمل بها إلا استناداً على أسس وأسباب قانونية وفي مقدمتها مخالفة القواعد الدولية الآمرة، ففي حالة كهذه يكون بمقدور الدول الاعتراض على قرار المجلس من خلال الاحتجاج عليه أو الطعن قضائياً به. وقد تعمد الدول إلى الاعتراض عليه من خلال رفض الامتثال لمنطوقه، والامتناع عن النزول على مقتضاه.

١ - رفض العمل بالقرار أو الامتثال له:

مجلس الأمن هو الجهة الوحيدة المختصة بإنهاء العمل بالتدابير القمعية المتخذة استناداً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، ولا تملك الدول اتخاذ إجراء كهذا من تلقاء ذاتها، وذلك لأن مجلس الأمن هو صاحب الصلاحية ابتداءً باتخاذها فيكون الجهة المختصة بإنهائها أو بوقف العمل فيها^(٦٧).

(٦٧) تدل ممارسة الأمم المتحدة على أن هذا هو الحكم المعمول به من جانبها، فقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم (١٩٢) الصادر بتاريخ ١٨/١٢/١٩٧٩ أن سلطة إنهاء العقوبات المفروضة على روديسيا الجنوبية ينفردها مجلس الأمن دون سواه، وأن اختصاصه في هذا الخصوص مانع، وبالنتيجة يكون قيام المملكة المتحدة في عام ١٩٧٩ بإنهاء العقوبات المفروضة انفرادياً أمر مخالف للقانون، وهو إنهاء مخالف لأحكام المادة (٢٥) من الميثاق. وقد تكررت الممارسة ذاتها بخصوص العقوبات المفروضة على البوسنة والهرسك حيث أكدت الدول الأعضاء وأجهزة الأمم المتحدة أن إنهاء حظر الأسلحة المفروض على الجمهورية الاتحادية اليوغسلافية بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٧١٣ يكون من صلاحية مجلس الأمن، وبالنتيجة فإن الحظر يشمل البوسنة والهرسك ما لم يتم المجلس باستثنائها منه. ويلاحظ هنا أن القرار المذكور من شأنه أن يعطل حق البوسنة والهرسك في الدفاع عن النفس، وهو موقف عبرت عنه البوسنة ودول أخرى، ولكن الدول لم تعمد إلى استثنائها منه بصورة منفردة وقام مجلس الأمن بإلغائه في تاريخ ١١/٢٢/١٩٩٥.

يعد هذا الحكم القانوني تطبيقاً لقاعدة توازي الاختصاص وهي قاعدة من القواعد الراسخة في قانون التنظيم الدولي المعاصر. وهي قاعدة يتعين احترامها والعمل بها حتى لو تغيرت الظروف أو الوقائع التي حدثت بالمجلس أن يقوم باتخاذ التدابير القمية قيد البحث، فلو تغيرت الأسباب الدافعة إلى اتخاذ تدابير سناً للمادتين (٤١) و(٤٢) من الميثاق، يظل أمر تقدير إنهاؤها خاضعاً لإرادة مجلس الأمن وليس للدول. وبمعنى آخر، لا تملك الدول من حيث المبدأ عدم الامتثال لقرارات مجلس الأمن الصادرة استناداً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، كما لا تستطيع وقف العمل بما فرضه من تدابير أو الامتناع عن القيام بها بمحض إرادتها. ولكن التساؤل الذي يثار هنا هو هل يحق للدول والحالة هذه أن ترفض الإذعان أو الامتثال لقرارات المجلس في حالة مخالفتها لقاعدة دولية أمرة؟؟

ربما كانت أزمة لوكرابي هي السابقة الأمتل التي تسعف المرء للإجابة على هذا السؤال، 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، وأنت مواقف كل من: فرنسا والمملكة المتحدة. ووصفت منظمة المؤتمر الإسلامي القرارين (٧٤٨)(٨٨٣) بأنهما ليسا عادلين، وأدانت الجزاءات المتخذة ضد ليبيا. والأهم من هذا كله، قرار منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الأفريقي حالياً)، وهو القرار الذي عبر عن الأسف من جراء عدم وجود رد إيجابي من جانب كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة على الجهود العالمية والإقليمية الهادفة إلى إيجاد حل للنزاع على أساس مبادئ القانون الدولي. ودعت جمعية رؤساء الدول والحكومات التابعة للمنظمة، مجلس الأمن إلى اتخاذ قرار بوقف العمل بالجزاءات المفروضة على ليبيا بموجب القرارين (٧٤٨) و (٨٨٣)، كما قررت الجمعية

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

عدم الامتثال إلى القرارين منذ أيلول / ١٩٩٨؛ إذ استمرت المملكة المتحدة والولايات المتحدة في رفضهما محاكمة المشتبه بهما أمام محاكم دولة ثالثة محايدة، وأشارت إلى أن القرارين ينطويان على انتهاك للمواد: (٣/٢٧)، (٣٣) و (٣/٣٦) من ميثاق الأمم المتحدة.

يلاحظ أن موقف الدول من حالة لوكربي يختلف عن موقفها من حالة روديسيا الجنوبية، ففي الأخيرة رفض المجتمع الدولي الممثل في الجمعية العامة للأمم المتحدة فكرة الإنهاء الأحادي أو المنفرد للجزاءات، بينما قررت نسبة لا يستهان بها من الدول عدم النزول على مقتضى قرارات مجلس الأمن المتخذة بشأن أزمة لوكربي؛ وعدم العمل بالجزاءات المفروضة بمقتضاها. وعلّة الاختلاف في موقف الدول في الحالتين مفهومة، فالحالتان مختلفتان من الناحية القانونية؛ ففي حالة روديسيا الجنوبية كانت قرارات مجلس الأمن قانونية ومتفقة مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة، ولكنها في حالة ليبيا لم تكن قانونية بسبب انطوائها على دعم تهديدات مورست على ليبيا باستخدام القوة ضدها، ولعل هذا هو السبب الذي دفع منظمة الوحدة الأفريقية للإشارة إلى عدد من مواد الميثاق ذات الصلة بالتسوية السلمية للنزاعات.

يبدو لي 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 أمره، أو على الأقل بنودها المتعارضة مع هذه القاعدة. فالدول تظل ملزمة باحترام القواعد الدولية الأمرة، وبعدم استبعاد أحكامها بسبب قرار مخالف لها صادر عن مجلس الأمن، أو غيره من الأجهزة الدولية. ومن غير المقبول قانوناً النظر إلى جهاز دولي على أنه يتمتع بسلطة البت النهائي في

د. محمد خليل الموسى

قانونية وصحة قراراته^(٦٨). وتبقى الصلاحية الأصلية للبت في صحة التصرفات وتقويم قانونيتها بيد الدول ذاتها^(٦٩). أما السند القانوني الذي يدعم عدم امتثال الدول لقرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الآمرة، فيتمثل في أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ 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 الدولية الآمرة فإننا سنسمح بإمكانية أن يخالف الميثاق أحكام اتفاقية فيينا، وهو أمر غير متصور من الناحية القانونية. فضلاً على أن الميثاق ذاته يتضمن عدداً من القواعد الدولية الآمرة شأن تحريم استخدام القوة، واحترام حقوق الإنسان الأساسية، والحق في تقرير المصير.

وقد اقترح بعض الدارسين عوضاً عن القول بحق الدول في الامتناع عن العمل بقرارات مجلس الأمن المخالفة لقواعد دولية آمرة، وأن نعد إلى النظر لهذه القرارات على أنها من قبيل التوصيات غير الملزمة، فإن أقرتها الدول برضاها الحر باتت ملزمة لها^(٧٠). ربما يكون هذا القول ممكناً في الحالات التي ينصب فيها القرار على تنظيم او معالجة موضوعات ترتبط بالمصالح الفردية للدول الأعضاء المعنية بالقرار دون غيرها، ولكنه ليس مقبولاً من الناحية القانونية بالنسبة للقرارات المخالفة لقواعد آمرة لأنها تلثم أو تمس مصالح عامة للمجتمع الدولي بعمومه. فهل يكون هذا القبول معقولاً و قانونياً إزاء ابتلاع الأراضي الفلسطينية عبر بناء الجدار؟! وهل ينطبق على طرد الفلسطينيين من

(68) George Nolt, "The limits on the security councils, powers and its functions in international legal system: some reflections" in M. Byers (ed.), op. cit, p.318.

(69) Ibid, p. 318.

(70) K. Doehring, "Unlawful resolutions of the security council" Max Planck YBUNL, Vol. 1, 1997, p.109.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

ديارهم وحرمانهم من حق العودة إلى مساكنهم؟! وهل يصح على استيلاء الكيان الصهيوني على الأراضي الفلسطينية بالقوة؟!..

أما الاقتراح الذي تقدم به دارسون آخرون بغية تجنب وقوع نظام الأمن الجماعي بالشلل والعجز بسبب ممارسة الدول لحقها في الامتناع عن تفعيل قرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الدولية الأمرة، فيتمثل في أن يدخل مجلس الأمن مع الدول غير الراغبة بالامتثال لهذه القرارات في مشاورات، فإن استعصى التوصل إلى توافق Consensus فلا مجال للإلزام أية دولة بالنزول على مقتضى هذه القرارات وتكون في حل من تنفيذها⁽⁷¹⁾. وحتى هذا الاقتراح، فإنه من غير المتصور الأخذ به في حالة مخالفة القواعد الدولية الأمرة، وذلك لأن فكرة تسوية النزاع من خلال المشاورات و التوفيق بين المجلس والدول المتأثرة بقراراته المخالفة للقواعد الأمرة لا تتفق مع مفهوم القواعد الدولية الأمرة ذاته، فالقرار المخالف لقاعدة أمره هو قرار باطل؛ ولا يجوز في النتيجة التصالح عليه من خلال المشاورات إذا كانت غاية التصالح استبعاد العمل بحكم القاعدة الدولية الأمرة.

٢ - الاحتجاج⁽⁷²⁾:

يعد الحق في الاحتجاج لازمة طبيعية في حالة القرارات المخالفة للقواعد الدولية الأمرة. وهو يخضع في حالة قرارات مجلس الأمن الصادرة بالاستناد إلى أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة إلى جملة من الاعتبارات والشروط القانونية، الأمر الذي يعني أنه ليس قطعياً، فالمجلس ليس ملزماً بالأخذ بهذا الاحتجاج. وقد بدا هذا الأمر واضحاً إزاء الاحتجاجات التي تقدم بها العراق إلى

(71) Op.cit, p.110. K. Doehring,

(72) D. Bowett, op. cit, p. 93.

د. محمد خليل الموسى

مجلس الأمن بشأن قراراته ذات الصلة بلجنة الأمم المتحدة الخاصة بالتعويضات، إلا أن المجلس لم يلق بالاً ولم يلتفت إلى الحجج التي ساقها العراق. ومن جهة أخرى، أدى احتجاج عدد من الدول والمنظمات الإقليمية على حظر السلاح المفروض على البوسنة بموجب القرار ٧١٣، وعلى الجزاءات المتخذة بحق ليبيا إلى إعادة النظر في القرارات ذات الصلة ومراجعتها من جانب مجلس الأمن.

وثمة سؤال جوهري تتعين الإجابة عليه في سياق الاحتجاج على قرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الدولية الآمرة، فهل يشمل الاحتجاج سلطة مجلس الأمن في تكييف وضع أو نزاع ما بأنه يهدد السلم والأمن الدوليين أو يخل بهما أو يشكل عملاً عدوانياً أم أنه يقتصر على الخروقات التي تتضمنها قراراته لأحكام القانون الدولي؟ وبمعنى آخر ما هي حدود الاحتجاج؟

تخرج سلطة مجلس الأمن في تكييف وضع أو نزاع ما بأنه يقع ضمن الحالات الواردة في المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتحدة من نطاق الحق في الاحتجاج، فهي سلطة تقديرية ممنوحة للمجلس كل يتسنى له مباشرة صلاحياته المنوطة به في إطار نظام الأمن الجماعي المنصوص عليه في الفصل السابع من الميثاق، وهو يمارسه بصفته الجهاز المختص لحفظ السلم والأمن الدوليين. ويقتصر الاحتجاج بالنتيجة على قرارات المجلس المتضمنة خروقات لأحكام القانون الدولي أو لحقوق الدول الأعضاء فحسب. وقد يتساءل أحدهم ما جدوى الاحتجاج على قرار مخالف لقاعدة دولية آمرة؟ وما غاية الاحتجاج على قرار باطل؟ إلا يكون الاحتجاج على قرار من هذا القبيل إجراءً غير ذي معنى!؟

تلك أسئلة مشروعة ومنطقية، فالقرار المخالف لحكم قاعدة دولية آمرة هو قرار باطل، وبطلانه ليس مرهوناً بتقديم الاحتجاج؛ فسواء قدم احتجاج أم لم يقدم يكون قراراً باطلاً ولكن للاحتجاج دور مهم يتمثل في أنه قد يؤدي في بعض

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

الأحيان إلى قيام مجلس الأمن بإعادة النظر في قراراته، ومراجعتها بغية تصويبها بما يلائم أحكام القانون الدولي النافذة.

٣- الطعن القضائي:

من الموضوعات المهمة التي أضحت تشغل أذهان المشتغلين بالقانون الدولي موضوع الطعن في قرارات مجلس الأمن أمام المحاكم الدولية، وبالأخص محكمة العدل الدولية، ورغم أن الطعن القضائي في قرارات مجلس الأمن المخالفة للقواعد الدولية الأمرة لا يؤثر على الآثار المترتبة على هذه القرارات، فهي قرارات باطلة بحكم القانون، وهو بطلان يترتب تلقائياً ولا ينشأ عن الحكم القضائي ببطلانه، فهذا الحكم يكون إعلانياً وليس مُنشئاً للبطلان. ولكن موضوع الطعن القضائي في هذه القرارات قد يكون له أبعاد وجوانب أخرى مهمة يتعين تناولها بالتحليل والدراسة.

لم يشأ واضعو ميثاق الأمم المتحدة الأخذ بفكرة الرقابة القضائية على صحة قرارات مجلس الأمن المتخذة سنداً للفصل السابع من الميثاق، وقد فضلوا الأخذ بفكرة توزيع الاختصاصات. لقد أشارت محكمة العدل الدولية إلى هذا التوجه في رأيها الاستشاري المتعلق بالنتائج القانونية المترتبة على الوجود المستمر لجنوب أفريقيا في نامبيا، فأعلنت أنها لا تتمتع بصلاحيات الرقابة على قرارات مجلس الأمن^(٧٣). ولكن هذا التوجه لم يكن ديدن المحكمة وهاديها من الناحية العملية، فقد نظرت قرارات عديدة تبناها مجلس الأمن في مناسبات مختلفة من خلال وظيفتها

(73) CIJ, Rec., 1971, para. 15.

الاستشارية، أو بمعرض ممارستها لوظيفتها القضائية^(٧٤). كما قامت المحاكم الجنائية الدولية الخاصة بالإجراء ذاته في أكثر من قضية عرضت عليها^(٧٥).

يستطاع القول: إن محكمة العدل الدولية لا تملك من حيث المبدأ أن تمارس من الوظائف غير تلك المنوطة بها صراحة بموجب ميثاق الأمم المتحدة ونظامها الأساسي، وهي بهذا المعنى ستمارس الرقابة على صحة قرارات مجلس الأمن من خلال الممارسة الشاملة لوظيفتها القضائية كما حددها نظامها الأساسي. فالمحكمة تتمتع بصلاحيه النطق بالقانون (Dire le droit)، وتتناول المسائل اللازمة لممارستها لاختصاصاتها كافة وهو ما بات يعرف بالقانون الدولي بـ "اختصاص الاختصاص". La competence de la competence. فبمقتضى هذا المفهوم الشمولي لوظيفة المحكمة، قد تتعرض المحكمة لمسائل وموضوعات لا تختص بها ابتداءً ولكنها ضرورية ولازمة لإصدار حكمها في مسألة تدخل في اختصاصها.

انطلاقاً من التأصيل السابق، سيكون بمقدور محكمة العدل الدولية أن تفحص قانونية قرارات مجلس الأمن بمعرض ما قد يثار أمامها من دفع أولية، أو إذا كانت أساساً من أسس القضية المنظورة من جانبها. وبهذا المعنى، عمدت المحكمة إلى فحص قرارات مجلس الأمن في سياق ممارستها لوظيفتها الاستشارية. ففي قضية ناميبيا، قامت المحكمة بتطبيق هذه المقاربة لتنتهي إلى

(٧٤) انظر بهذا الشأن:

CIJ, Question d' interpretation et d'application de la convention de Montreal de 1971 resultant de incident aerien de Lockerbie (libye c./ Etats Unies, libye c./Royaume – Uni), ordonnances en indication des mesures conservatoires du 14 avril 1992, Rec., 1992; application de la convention pour la prevention et la repression du crime de genocide, ordonnance en indication de mesures conservatoires de 8 avril 1993, Rec., 1993.

(٧٥) من قبيل ذلك حكم المحكمة الجنائية الدولية الخاصة ليوغسلافيا السابقة في قضية تاديتش، وحكم المحكمة الجنائية الدولية الخاصة لرواندا في قضية (كانياباشي). انظر بشأهما تبعاً:

TPIY, Chambre A, appel, le procureur c./ Tadic, IT-94-1-AR 72,2/oct/ 1995, TPIR, Procureur c./ Kanyabashi, dec. on jurisdiction, ICTR- 96-15- T, 18 juin 1997.

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

عدم قانونية قرار مجلس الأمن رقم ٢٧٦ (١٩٧٠) الصادر بتاريخ ١٠/١/١٩٧٠ بسبب عدم صحة الإجراءات المتبعة في إقراره، وكان هذا القرار هو سبب أو أساس الحالة التي أحييت إليها.

يستخلص أن 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 (٣٩) من ميثاق الأمم المتحدة، وهي صلاحية وظيفية غايتها ضمان فعالية عمل المجلس في مجال حفظ السلام والأمن الدوليين. وبالمقابل، تخضع هذه السلطة التقديرية الواسعة لمقتضيات المشروعية لجهة الغاية والهدف المرجو بلوغه. بالإضافة إلى مبادئ الأمم المتحدة ومقاصدها، وأحكام النظام العام الدولي. فهذه العناصر كلها تصلح أن تكون محلاً للطعن، خاصة وأن الطعن في القرارات المخالفة للقواعد الدولية الأمرة، أو في القرارات التي تعد أو تسبب مخالفة من هذا النوع هو طعن واقع في إطار رقابة المشروعية. وبمعنى آخر، يكون مجلس الأمن ملزماً باحترام الأحكام والمبادئ المحددة لاختصاصه ولمداه على أساس أنها قيود ينبغي عليه العمل بها وعدم إهدارها. واحترام المجلس للقواعد الدولية الأمرة هو بمثابة قيد موضوعي يتعين عليه عدم الإخلال به. فعندما يخفق المجلس في احترام مبادئ ومقاصد ميثاق الأمم المتحدة، أو غيرها من المعايير والضوابط القانونية بما فيها القواعد الدولية الأمرة فإنه يكون قد أتى خرقاً لمحظورات ونواهٍ قانونية.

إن رقابة محكمة العدل الدولية لقرارات مجلس الأمن ليست رقابة دستورية بالمعنى المتعارف عليه في القانون الداخلي، وهي أقرب للرقابة القضائية الإدارية؛ فقرارات المجلس بطبيعتها أقرب إلى التصرفات الإدارية منها إلى

التشريعية رغم ما كتب وما قيل عن الدور التشريعي لمجلس الأمن، وخاصة في الآونة الأخيرة.

ثمة تيار فقهي لا يقر ما ذكرناه من أن محكمة العدل الدولية قد تمارس رقابة قضائية إدارية على قرارات مجلس الأمن، وسندهم الأساسي يتمثل في أن إخضاع المجلس لرقابة مماثلة سيضعف دوره التنفيذي، وسيفقده الفعالية المتوخاة في إطار نظام الأمن الجماعي^(٧٦). علاوة على أنه يتخذ حجة سياسة لدعم موقفه القانوني، وهي الحجة التي تؤكد على وجوب المحافظة على دور فعال لمجلس الأمن في مجال حفظ السلام والأمن العالميين، وتجنب التداخل بين وظيفة المجلس ووظيفة محكمة العدل الدولية بصدد ممارسة كل منهما لاختصاصه الذي يستأثر به في مجال حفظ السلم العالمي، خاصة وأن ميثاق الأمم المتحدة لم يشر ألبتة إلى إمكانية التعاصر أو التزامن في ممارسة الاختصاصات ذات الصلة بالفصل السابع منه. إن الاختلاف المذكور في طبيعة الوظيفة المسندة إليهما يؤدي إلى إمكانية القول بأن العلاقة بينهما لا يمكن أن يجري التعبير عنها من خلال استبعاد أحد الجهازين للآخر أو سموه عليه، ويجري التعبير عنها بالاستقلال والتكامل بينهما في آن واحد. فالجوء إلى مجلس الأمن بالتزامن مع محكمة العدل الدولية لا يؤثر على مباشرة أي منهما لوظائفه المنوطة به، وتظل الولاية منعقدة للمحكمة، وهذا ما أكدته المحكمة في مناسبات مختلفة^(٧٧). لقد درج كل واحد منهما على ممارسة وظيفته ذات الصلة بالفصل السابع من الميثاق بشكل متكامل ومستقل، ودون أن يعمل على إقصاء الآخر.

(٧٦) من ذلك الرأي المخالف لقاضي محكمة العدل الدولية (شوبيل) في قضية لوكربي. انظر بشأنه:

CIJ, Rec., 1998, paras. 73-81.

(٧٧) من أهم هذه المناسبات حكمها الصادر في قضية الرهائن الدبلوماسيين في السفارة الأمريكية في طهران (١٩٧٩)، وفي قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (١٩٨٤).

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الآمرة

من حيث المبدأ إذن لا يمنع اللجوء إلى مجلس الأمن من الطعن أمام محكمة العدل الدولية، وقد حرصا على ممارسة وظائفهما بشكل متوازٍ، حيث أشارت محكمة العدل الدولية بخصوص هذه المسألة إلى أن مجلس الأمن يتمتع بصلاحيات سياسية، بينما تتمتع هي بوظائف قانونية محضة، ولهذا فإن كلاً منهما يمتلك مباشرة اختصاصه إزاء المسألة عينها⁽⁷⁸⁾. وقد حرصت المحكمة أن تباشر وظائفها بصورة تمنع التنازع بينها وبين المجلس مغلبة بذلك اعتبارات التكامل معه على الاستبعاد أو الإقصاء، فسعت إلى إيجاد عدد من القيود الذاتية التي تحفظ للمجلس وظيفته السياسية، ولها وظيفتها القضائية. فقد لجأت المحكمة في قضية لوكربي - على سبيل المثال - إلى الاستعانة بالمادة (١٠٣) من الميثاق التي تضي على قدرات مجلس الأمن سموماً على الالتزامات الناشئة عن الاتفاقيات الدولية التي أبرمتها الدول الأطراف في المنظمة، ولكنها بالمقابل لم تنكر اختصاصها في هذه القضية التي نظرها المجلس سنداً لأحكام الفصل السابع من الميثاق.

ربما كانت فكرة الحفاظ على دور مجلس الأمن السياسي مقبولة لاستبعاد إمكانية الطعن أمام محكمة العدل الدولية بقراراته، ولكنها بالمقابل - كما أوضحنا - 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 احترام القانون داخل منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك مجلس الأمن.

وحتى لو فرضنا أن محكمة العدل الدولية لا تملك صلاحية النظر والبت في مشروعية قرارات مجلس الأمن، ومدى اتفاقها مع القواعد الدولية الآمرة، فإن هذا

(78) CIJ, L'affaire relative a l'application de la convention pour la prevention et la repression du crime de genocide, op. cit. Rec., 1993, para. 18.

د. محمد خليل الموسى

لا يعني من الناحية القانونية أن قرار المجلس مشروع أو باطل فعلاً، فثمة فرق بين صحة القرار وبين إمكانية الطعن فيه؛ خاصة أنه لو كانت المحكمة مختصة للنظر في عدم مشروعية قرارات المجلس فإنها قد تتوصل إلى نتيجة مخالفة للطعن بعدم المشروعية⁽⁷⁹⁾. فالطعن بصحة القرار أو بمشروعيته لا يعني أنه كذلك من وجهة نظر المحكمة.

(79) Valerie Bore Eveno, op.cit.p.857

الخاتمة

بات واضحاً أن قرارات مجلس الأمن قد يشوبها عدم القانونية من جراء تعارضها مع الأحكام القواعد الدولية الأمرة، ويكون أساس عدم القانونية في هذه الحالة أساس موضوعي لا إجرائي وهو مخالفة أحكام قاعدة قانونية تحمي مصالح المجتمع الدولي بعمومه، وليس مصالح ذاتية أو فردية للدول. الأمر الذي يعني أن قرارات المجلس المخالفة لهذا النوع من القواعد القانونية تمس الصالح العام الدولي، وحظها هو البطلان بصرف النظر عن كيفية تعامل مجلس الأمن مع الوضع الناشئ عن قراره المخالف لهذه القواعد، أو عن موقفه من وضع هو ذاته مخالف لها. وبمعنى آخر، إن سلطة تقويم التعارض بين قرارات مجلس الأمن والقواعد الدولية الأمرة، وما سينشأ عنه من آثار قانونية، ليست رهناً بموقف مجلس الأمن ذاته، وذلك لأن القول بخلاف ذلك سيفضي إلى نتيجة قانونية شاذة وهي أن أحكام القانون الدولي وقواعده لن تكون في حالة انتهاكها مصدراً منشئاً بذاته للآثار الناشئة عن الفعل المخالف لها، وسيغدو مصدر هذه الآثار رهناً بسلطة مجلس الأمن. وبالنتيجة ستفقد فكرة القواعد الأمرة معناها وغاياتها ومقاصدها، كما ستتسظى العلاقات القانونية وتغدو هلامية، وستنشأ شبكة من العلاقات القانونية المختلفة إزاء المسألة ذاته.

صفوة القول هي أن مجلس الأمن ليس جهازاً خارج القانون، وسلطته التقديرية الممنوحة له لا تجعله أعلى من النظام العام الدولي، فلا يملك في أي ظرف من الظروف أن يتخذ من هذه السلطة معولاً لهدم أركان هذا النظام. فإن أصدر قرارات تخالف مقتضيات النظام العام الدولي، وتنطوي على خروقات لأحكام دولية أمرة، فليس مقبولاً من الناحية القانونية الإقرار له بصلاحية إنفاذ الأوضاع المخالفة لهذه الأحكام والقواعد القانونية، وليس متصوراً بتاتاً أن يمنح

سلطة ذاتية لتصحيح الأوضاع المخالفة أو المتعارضة معها. ويتعذر العثور في القانون الدولي المعاصر على أي سند قانوني يدعم قولاً مغايراً لذلك.

إن أطروحتنا المركزية في هذه الدراسة تستند على خضوع قرارات مجلس الأمن لأحكام القانون الدولي الأمرة، وهي أطروحة ما زالت محل الجدل والخلاف إلى الآن، كما أنها لا تحظى بقبول عموم المجتمع الدولي. ولكنها في المقابل كما بدا واضحاً تستند إلى أدلة وأسانيد قوية وصلبة، وأضحت مقبولة لدى القضاء الدولي والوطني، وهناك تيار فقهي واسع يدافع عنها، ويروج لها. وهي وإن لم تحظ بقبول عموم المجتمع الدولي، إلا أنها ضرورية للحيلولة دون أن يتخذ مجلس الأمن من سلطته التقديرية الواسعة الممنوحة له بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أداة لزلزلة أركان النظام العام الدولي، ولصيانة القيم الكبرى التي توافق عليها المجتمع الدولي بعمومه. ثم أن العمل بقرارات مخالفة للقواعد الدولية الأمرة، واستمرار فرض الامتثال لها على الدول هو عمل مخالف لمقتضيات الأخلاق وطبائع الأشياء. فليس من المنطق في ضوء الآثار اللإنسانية واللاأخلاقية التي تخلفها قرارات مجلس الأمن في بعض الحالات التسليم بعصمة هذه القرارات بشكل مطلق، الأمر الذي يجعل من الضروري إخضاعها للقواعد الدولية الأمرة.

سيؤدي تطبيق نظرية القواعد الدولية الأمرة على قرارات مجلس الأمن المتخذة وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق إلى الموازنة بين مقتضيات القانون واعتبارات الفعالية، فالأخيرة لا تفضل الأولى ولا الأولى تشمل الأخيرة وتتنقص منها. ما إخضاع سلطة مجلس الأمن إلى الأحكام الدولية الأمرة سوى إقرار بوجود حد أدنى من معايير النظام العام الدولي التي يتعين على أشخاص القانون الدولي كافة احترامها، وهو حد يكفل الحفاظ على حكم القانون في إطار نظام الأمن

سلطات مجلس الأمن في ضوء نظرية القواعد الدولية الأمرة

الجماعي، ولعل توسع مجلس الأمن في تفسير سلطاته وصلاحياته الواردة في الفصل السابع من الميثاق يدعم هو الآخر تقييد المجلس باحترام القواعد الدولية الأمرة، ويحول دون أن يتغول المجلس باسم السلم و الأمن الدوليين على حساب حكم القانون وسيادته والقيم الأساسية التي يسعى المجتمع الدولي بعمومه إلى صيانتها وتعزيزها؛ وهي قيم سيفضي إهدارها إلى الفوضى والفشل، وربما كذلك إلى تقويض الأسس والدعامات التي تقوم عليها فكرة الأمن و السلم و الدوليين ذاتها.

أهم المراجع

- B. Martenczuk" The security council, the international court and judicial review: what lessons from Lockerbie?, EJIL1999, vol0 10 p.517.
- A.R einisch, "Developing human rights and humanitarian law accountability of the security council for the imposition of economic sanctions", A J IL, 2001 vol. 95,p.85.
- TP I C E, Arret du 21/9/2005, aff. T – 306/01/ , Yusuf et al-barakat international foundation c./council et commission , para . 277
- Robert Kolb, "Theorie due jus cogens, Essai de relecture du concept," paris: P U F, 2001, 401 P, Alexander Orakhelashuli. "Peremptory norms in international law", Oxford: Oxford university press 2006, 622p.
- Sir Michael Wood, "The U N security council and international law", Second lecture The security councils, Powers and their limits, 8 now 2006. www. Lci. Com .ac.
- Franck Latty, "La cour international de justice face dux tiraillements du droit international les arret dans les affaires des activities armees sur le territoire du congn(RDC c.) Ouganda , 19 dec. 2005, RDCc Rwanda fev 2006) AFDI, vol. LI, 2005 pp.203 – 236.
- CIJ Arret du 3/2/226, Activites armees sur le territoire du congo (RDCc Rwanda), Rec., 2006, para 64.
- محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى / "القانون الدولي لحقوق الإنسان"، الجزء الثاني: الحقوق المحمية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.
- Valerie Bore Eveno, "Le controle juridictionnel des resolutions du conseil de security. Vers un constitutionnalisme international , RGDIP,t. 110, 2006/ 4 p. 844ss.
- E.de wet, "Human rights limitations to economic enforcement measures under article 41 of the UN charter and the Iraqi sanctions regime , Leiden JIL, 2001, Vol. 14, pp 286- 289.

- Nigel D. white" The applicability of economic and social rights to the U N security council , M. Baderin and R Mc corquodale (eds) "economic social and cultural rights in action ", Oxford : oxford university press 2007. p. 98ss.
- Nathalie Thome, "Les pouvoirs du conseil de securite au regard de la pratique recente du chapitre v11 de la charte des Nations unies". Aix en province : press universitaire d,Aix – Marseille, 2005, p.39ss.
- UN secretary Generals, bulletin on Observance by united nations seorces of international humanitarian law, UN doc ST/SGB/1999/13,6/8 1999.
- M. Shaw and K. Wellens, "Third II A report on accountability of international organizations". 2002p 15.
- M. Bossuyt, "The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights" working paper, U.N. doc. E/cN.4/sub 2/ 2000/33,p.10.
- Angelet " Article 25." J.p.cot , A. Pellet et M. forteau (eds) , La charte des Nations Unies. Commentaire article par article", vol. I, paris Economica , 20005, p. 910 et 916ss. Eric suy et Nicolas
- C. Scott, "A memorial for Bosnia", Michigan JIL, 1994, Vol. 16,p. 126.
- D. Bowett, "The impact of security council decisions on dispute settlement procedures", EJIL, 1994, Vol. 5,p92.
- Cassese, "Legal considerations on the international status of Jerusalem", Palestinian yearbook of International law, vol. 3, 1986, p. 25.
- محمد خليل موسى، "استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر" عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤،
- Cassese, "International Law", Oxford: Oxford university press, 2005, pp. 176-177.
- T. Gazizini, "NATO Coercive military activities in the Yugoslav crisis" EJIL, 2001, vol. 12.
- Bruno Simma, "From Bilateralism to Community interest:., RCADI, t. 250, 1994-71, p. 289.

د. محمد خليل الموسى

- K. Doehring, "Unlawful resolutions of the security council" Max Planck YBUNL, Vol. 1, 1997, p.109.
- TPIY, Chambre A, appel, le procurer c./ Tadic, IT-94-1-AR 72,2/oct/ 1995, TPIR, Procurer c./ Kanyabashi, dec. on juridliction, ICTR- 96-15- T, 18 juin 1997.