

الباب الرابع

تطبيق جزاءات الأمم المتحدة من خلال الدول

الفصل الأول:

التزام الدول بتطبيق الجزاءات

الفصل الثاني:

عوائق التطبيق الفعال للجزاءات

الفصل الأول

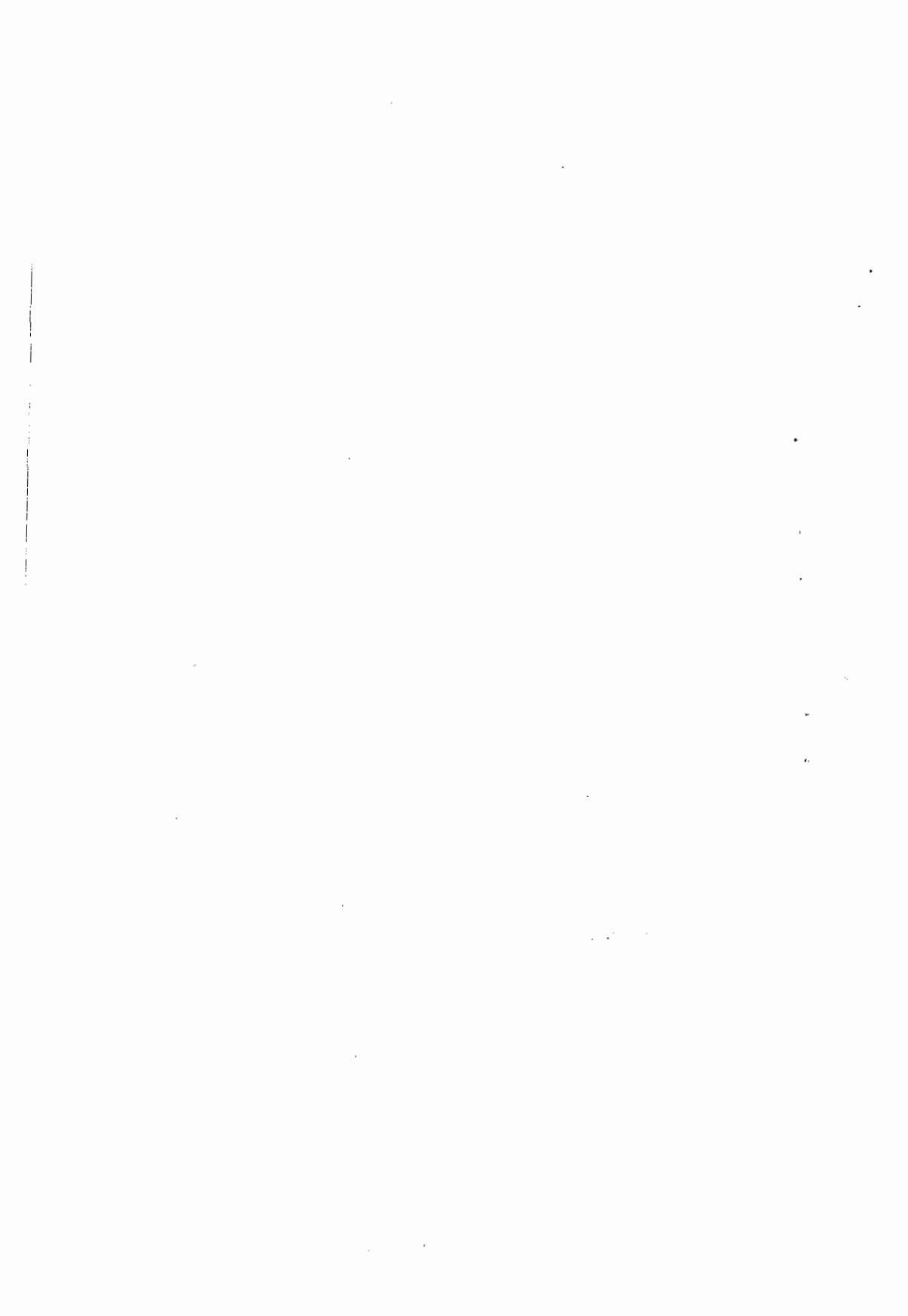
التزام الدول بتطبيق الجزاءات

المبحث الأول:

التزام الأعضاء بتنفيذ الجزاءات

المبحث الثاني:

وسائل رقابة المنظمة على تنفيذ الدول لقراراتها



الفصل الأول

التزام الدول بتطبيق الجزاءات

تمهيد:

أقام ميثاق الأمم المتحدة تنظيمًا قانونيًا للمجتمع الدولي، وإن لم يكن مطلقًا وشاملاً، إلا أنه يسمو علي سلطة أعضاء المنظمة في اتخاذ القرارات، وعلي أجهزة الأمم المتحدة والدول غير الأعضاء، وأسمي عند البعض من الفقهاء من باقي مصادر القانون الدولي⁽¹⁾، ولم يتقرر نظام الجزاءات سوى لصيانة هذا النظام الذي أقامه الميثاق⁽²⁾. ونظرا للأهمية الملحوظة التي يحظى بها نظام الجزاءات في الميثاق، فقد حاول واضعو الميثاق تذليل جميع العقبات التي تعترض تطبيق هذا النظام حتى لا تشل المنظمة وتتعرض رسالتها. فحينما يتخذ المجلس أو الجمعية قرارا بشأن الجزاءات فإن هذا القرار يجب أن يتخذ وفق شروط موضوعية وإجرائية معينة⁽³⁾، ولأي من الجهازين أن يخاطب الدول الأعضاء في المنظمة أو جميع أعضاء المجتمع الدولي، أو عددا معينا منهم تتوفر فيه خصائص معينة، أو الوكالات المتخصصة كلها أو بعضها أو المنظمات غير الحكومية العاملة في ميدان معين، أو بعض أو كل المنظمات الإقليمية أو أفراد ذوي خصائص معينة وقد يوجه القرار إلي كل هذه الجهات في وقت واحد حسبما يراه مناسبا لحسن تنفيذ القرار.

ويلاحظ أن قرارات المجلس أو توصيات الجمعية عادة ما تخاطب "كل الدول" أي أنها توجه لجميع الدول الأعضاء وغير الأعضاء في المنظمة الدولية، وجميع الوحدات التي لا تتمتع بوصف الدولة، وجميع الشعوب. وتختلف وسائل المنظمة إزاء حمل هذه الجهات علي تنفيذ الجزاءات التي تقرها ولذلك تختلف رسائل الخطاب كما تختلف إجراءات التنفيذ.

المبحث الأول

التزام الأعضاء بتنفيذ الجزاءات

ما مدى التزام الأعضاء بتنفيذ الجزاءات التي يقررها مجلس الأمن أو الجمعية العامة، وهل يختلف الالتزام في الحالتين؟
أولاً: قرارات مجلس الأمن وتوصياته:

ينطوي انضمام الدولة للأمم المتحدة علي قبولها بالوفاء بكل أحكام الميثاق وعلي أن المنظمة قد قررت أنها قادرة وراغبة في ذلك (مادة ٤)، ومن أهم هذه الأحكام وفاء الدول الأعضاء بالمنظمة بالتزاماتها الدولية في نطاق الميثاق بحسن نية^(٤) وأولي هذه الالتزامات تلك المتعلقة بعدم إعاقة توصيات وقرارات المنظمة، وخاصة تلك المتعلقة بالجزاءات سواء التزامها بقبول قرارات مجلس الأمن بموجب المادة ٢٥، وبوجه خاص تلك المتصلة بتنفيذ الجزاءات (م ٤٨) والتزامها بمساندة جهود المنظمة وهي بسبيل تنفيذ أحكام الجزاءات (م ٥/٢) وذلك بالامتناع عن إتيان ما من شأنه أن يعرقل عمل المنظمة، كرفض منحها تسهيلات معينة (عدا في حالة عمل القمع العسكري فقط التي تستلزم وجود اتفاق تفصيلي في هذا الشأن كما ذكرنا) تكون لازمة لفاعلية التنفيذ، أو مساعدة الدولة الموجهة ضدها أعمال القمع.. الخ، أو التزام كل الأعضاء بتقديم العون المتبادل وهم بصدد تنفيذ الجزاءات (٤٩).

فقرارات مجلس الأمن بصدد الجزاءات بوجه خاص تنشئ التزامات قانونية ثابتة قبل أعضاء المنظمة جميعاً يترتب علي تجاهلها أو الإخلال بها خطأ دولي. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلي أن الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن بشأن الجزاءات بشكل خاص، يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة، تطبيقاً لمبدأ المساواة الذي ينطوي علي التساوي في تحمل الأعباء غير أن المجلس وحده ووفق تقديره يمكنه أن يقرر إسناد مهمة خاصة

في إطار الميثاق، ورغبة في تنفيذ الجزاءات، إلى دولة بذاتها، وفي هذه الحالة لا يكون تكليفه لها ملزما في إطار عمل القمع العسكري إلا في نطاق ما تتضمنه الاتفاقات الخاصة المشار إليها في المادة ٤٣، وبذلك يصبح تنفيذها للقرار بمثابة امتثال لأحكام الاتفاق نفسه. أما في مجال الجزاءات غير العسكرية فإن تكليف المجلس ملزم لتلك الدول بموجب المادة ٢٥.

وقد اختلف الرأي اختلافا بينا بين الفقهاء حول القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن فيري كلين^(٥) أن جميع قرارات مجلس الأمن وتوصياته تنشئ التزامات قانونية بل يذهب غيره^(٦) إلى أبعد من ذلك إذ يعتبر أن تلك القرارات لا تختلف أساسا في طبيعتها القانونية^(٧) فيري أن قرارات المجلس لها صفة تنفيذية ولا تستهدف إقامة قواعد عامة للسلوك ولكننا نميل إلى الرأي القائل أن قرارات المجلس أو توصياته ليست مجردة من أي إلزام قانوني كما أنها من ناحية أخرى لا يمكن أن تكون بمثابة اتفاقيات وإن كان هناك اتجاه حديث يعتبرها مصدرا من مصادر القانون الدولي خاصة بعد انتهاء الحرب الباردة، والأرجح أن هذه القرارات تعد ملزمة بقدر ما يترتب علي مخالفتها من تهديد للسلم^(٨) وهذا ينطبق علي توصيات الجمعية من الناحية الدستورية.

ويجب الانتباه إلى أن المجلس له سلطة توجيه الدول إلى جزاءات غير عسكرية بطريقتين:

الأولي: عن طريق اتخاذ قرارات تؤكد أن الموقف يهدد السلم أو يعد انتهاكا للسلك، أو يعد عملا من أعمال العدوان. وهو الذي قرره في الأزمة الكورية عام ١٩٥٠، وفي قضية روديسيا عام ١٩٦٦. وفي أزمة الخليج ولوكربي والصومال والسودان ١٩٩٦ وفي هذه الحالة تنطبق أحكام المواد ٢٥، ٤١، ٤٩، ٥٠، ٥٢.

الثانية: عن طريق إصدار توصيات بمثل هذه الإجراءات، ويستفاد ذلك من حالتين علي الأقل:

أولها: ما قررته المحكمة في رأيها الاستشاري في قضية نفقات المنظمة ١٩٦٢، من أن سلطات المجلس في الفصل السابع لا تمارس كلها بقرارات، وإنما يمكنه أن يصدر في صدها توصيات^(٩).

ثانيهما: عدم تمكن المجلس من تقرير وجود تهديد للسلم، أو انتهاك له أو عمل من أعمال العدوان، وأوضح الأمثلة علي ذلك قرارات المجلس في شأن قضية الأبارتهيد منذ أوائل الستينات حتى زوالها عام ١٩٩٢، وكذلك قراراته بشأن سياسة جنوب إفريقيا في إقليم ناميبيا علي الأقل منذ سنة ١٩٦٦، أي منذ قرار الجمعية العامة في ذلك العام بنقل مسئولية إدارة الإقليم إلي الأمم المتحدة حيث لم يتمكن في كل هذه الحالات من إصدار "قرار موضوعي" يؤكد فيه أن استمرار هذه السياسات والممارسات العنصرية والاستعمارية بشكل تهديدا للسلم أو انتهاكا له أو عملا من أعمال العدوان وذلك نظرا لتمسك إنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة بأن الموقف في جنوب إفريقيا أو ناميبيا لا يصل إلي درجة تهديد السلم، وأن سلموا بأنه يعد مخالفة لالتزامات معينة في الميثاق، والمفهوم أن مخالفة التزامات الميثاق بذاتها لا تعد تهديدا للسلم أو انتهاكا له^(١٠) ولمجلس الأمن أن يفصل في ذلك استنادا إلي سلطته المقررة في المادة ٣٩.

وقد ذهب بعض الكتاب- وفي مقدمتهم كلسن^(١١)- إلي عدم التمييز بين قرارات المجلس وتوصياته ليس فقط في هذا المقام (عمل القمع) وإنما في جميع الحالات بما في ذلك الفصل السادس. وهذا يتفق مع الأعمال التحضيرية للمادة ٢٥. حيث رفض اقتراح بقصر إلزام الدول بموجبها علي قرارات

المجلس التي تتخذ وفقا للفصل السابع بينما ذهب البعض إلى قصر تطبيق م ٢٥ على أعمال القمع وحدها^(١٢).

والإشارة إلى التمييز بين قرارات المجلس وتوصياته بصدد الجزاءات غير العسكرية لا يترتب عليها أن نستخلص أن التوصيات أقل قوة في إنشاء الالتزامات، وإنما يترتب عليها اختلاف القيمة السياسية لكل من التوصية والقرار بالمعنى الذي حددناه^(١٣). فقرار المجلس يعني أن الدول الكبرى صاحبة الحل والعقد في تنفيذه وتؤيده أو على الأقل لا تعارضه، وهذا يعطي للقرار فرصا أوسع لتنفيذه. أما التوصية فتعكس مقدما فرص التنفيذ الأقل نسبيا. غير أنه يلاحظ أن الاستهانة بقرارات المجلس والجمعية تعد مؤشرا لسياسة الدولة وموقفها من النظام القانوني الدولي كما تعد انتهاكا واضحا للالتزامات سياسية ثابتة وتحد للرغبة العامة للمجتمع الدولي التي تتطوي عليها تلك القرارات. وهذا التجاهل قد يمس بشكل خطير حفظ السلم والأمن الدوليين، ومن ثم يبرز تصوير لذلك موقف الأمم المتحدة من جنوب إفريقيا بسبب سياستها في إقليم ناميبيا إذ أن جنوب إفريقيا رفضت احترام الالتزامات الواقعة عليها في شأن انتدابها على ذلك الإقليم. ثم رفضت الاستجابة لقرارات الجمعية العامة المتكررة للإسراع في عقد اتفاقية وصاية تحل محل اتفاقية الانتداب التي انتهت بانتهاء عصبة الأمم فكان قرار الجمعية العامة رقم ٢١٤٥ في دورتها الحادية والعشرين بإنهاء انتداب جنوب إفريقيا على إقليم ناميبيا وتأكيد مجلس الأمن لهذا القرار، في قراراته المتكررة (رقم ١٩٦٨/٢٤٥)، (رقم ١٩٦٩/٢٤٦) (رقم ١٩٦٩/٢٦٩)، (رقم ١٩٧٠/٢٧٦) ثم أصدرت محكمة العدل الدولية رأيا استشاريا عام ١٩٧١ بناء على طلب مجلس الأمن بشأن الآثار القانونية المترتبة على إنهاء هذا الانتداب. كما يلاحظ في هذا الصدد أن لجنة الإجراءات الجماعية المنشأة بموجب قرار الاتحاد من أجل السلم،

رفضت التمييز بين قرارات المجلس وتوصيات الجمعية بشأن سموها بموجب المادة ٣٠٣ (١٤).

ثانيا: توصيات الجمعية العامة:

سبق الإشارة إلى أن العمل قد جري في المنظمة علي أن الجمعية العامة يمكنها أن تقرر أن موقفا معينا يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم (م٤١) أو "يجلب" تهديدا للسلم والأمن الدوليين أو "يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين" (١٥). وإذا كانت الجمعية تستخدم في وصف للموقف نفس ألفاظ المادة ٣٩ فلا يعني ذلك أنها تمارس اختصاص للمجلس في هذا الصدد. كذلك سبق للجمعية أن أوصت بإجراءات من ذلك النوع المشار إليه في المادة ٤١ تماما كما يفعل مجلس الأمن. فهل يكسب استخدام الجمعية العامة لألفاظ (م٣٩)، أو توصيات بإجراءات المادة ٤١ تلك التوصيات تقلا خاصا؟

إن قيام الجمعية بذلك يحقق هدفين:

الأول: تسجيل كلمة المجتمع الدولي ورأيه من خلال أكثر الأجهزة تمثيلا له، مما يقدم أساسا قانونيا وسياسيا للتصرفات اللاحقة للدول أو المنظمة خاصة وأن الراجح يعترف لقرارات الجمعية بدور فعال في إنشاء القواعد العرفية والكشف عنها.

الثاني: الضغط علي المجلس وتوجيهه صراحة أو ضمنا. ويجب أن نسارع إلي التأكيد بأن الجمعية العامة تمارس سلطتها علي النحو المشار إليه علي أساس المادة ١٤ وعلي أساس للتفسير الواسع لكلمة "إجراءات" Measures الواردة فيها والذي أكنته المحكمة في رأيها الاستشاري في قضية النفقات، أي بمنع علي الجمعية بشكل مطلق أن تمارس أي اختصاص في إطار الفصل السابع وخاصة المواد ٣٩، ٤١، ٤٣.

وإذا كان العمل قد جري وفق ما أراد واضعو الميثاق من حرمان الجمعية العامة من ممارسة سلطة تشريعية بالمعنى الفني، فإنه يلاحظ أن توصياتها وإن كانت لا تتمتع بقوة إلزامية إلا أنها تتمتع بقوة أدبية كبيرة كذلك يلاحظ أن هناك طوائف معينة من التوصيات ترتب التزامات قانونية لا تقل عن تلك التي ترتبها قرارات المجلس وتتمتع بصفة تشريعية حقيقية، ليس أساسها سلطات الجمعية وفقا للميثاق، وإنما أساسها توقعات الدول التي عبرت بشكل جماعي عن رأيها في أن القانون يتطلب سلوكا معينا⁽¹⁶⁾. ومثل هذه التوصيات تترك تأثيرا لا جدال فيه علي قيمة القرار داخل الدول⁽¹⁷⁾ ونخص بالذكر طائفتين من هذه التوصيات⁽¹⁸⁾.

الطائفة الأولى:

هي التوصيات التي تسجل خطورة موقف معين، وتتطلب من الدول اتخاذ إجراءات معينة لمواجهة خصوصاً إذا صدرت بشكل شبه إجماعي مثل قرارات الجمعية بشأن الأبارتهيد وروديسيا والبرتغال وناميبيا. لأن مثل هذه القرارات تمثل إجماع المجتمع الدولي حول قيمة أخلاقية أو قانونية معينة تشكل أحد قيمة الأساسية Base Values التي لا يجوز انتهاكها أو الاعتداء عليها، وكذلك الحال بشأن إعلاناتها حول حقوق الإنسان، وإدانة الاستعمار والعنصرية.. الخ. هذه الإعلانات والقرارات لا تنشئ بذاتها قواعد جديدة في القانون الدولي، ولكن لها وظيفة قانونية، إذ قد يصل في بعض الأحيان إلي حد اعتبارها تفسيراً لقواعد ومبادئ الميثاق الملزمة للأعضاء بوصفهم أطرافاً فيه. كما أن صدور هذه القرارات بغير معارضة أو بأغلبية ساحقة، قد يسهم في إنشاء قواعد قانونية عرفية، بل إنه لما يعجل بإنشاء هذه القواعد ما قد تؤدي إليه هذه القرارات من إنشاء لجان وهيئات تراقب تطبيق الدول لها⁽¹⁹⁾.

وتذهب طائفة من الكتاب إلى المطالبة بإعطاء الجمعية العامة دورا تشريعيا⁽²⁰⁾ واعتبار قراراتها مصدرا من مصادر القانون الدولي العام⁽²¹⁾.
أما الطائفة الثانية:

فهي التوصيات التي تقبلها الدول مسبقا فتصبح ملزمة لها⁽²²⁾. ويتم القبول بعمل منفصل من التصويت سواء بإجراء خاص أو بالنص علي ذلك في اتفاق خاص في هذا الشأن. ففي البروتوكول الموقع في فيينا في ١٣ أكتوبر ١٩٣١ تعهدت النمسا بقبول القرار الذي يوصي به مجلس العصبة بشأن تخطيط الحدود مع المجر. وقد أفتت المحكمة الدائمة للعدل في رأيها الاستشاري بشأن تفسير المادة ٢/٣ من معاهدة لوزان بسلامة هذا الإجراء الذي يخلع علي مجلس العصبة سلطة أوسع مما قرره له العهد ومن ذلك أيضا تعهد الدول الأربع مسبقا، بقبول توصيات الجمعية العامة بشأن مستقبل المستعمرات الإيطالية بعد الحرب العالمية الثانية.⁽²³⁾ وفي مثل هذه الحالة يكون قرار الجمعية أقرب إلي القرار القضائي رغم أن الجمعية نفسها لا تملك سلطة قضائية بالمعني المألوف. وقد تقبل الدول التوصيات بعد صدورها أو وقت صدورها وليس ثمة ما يمنع من تضمين هذا القبول في التوصية نفسها⁽²⁴⁾.

ويقترح Roger Fischer⁽²⁵⁾ أربعة وسائل للضغط علي الدول للامتثال لقرارات الجمعية العامة وأهمها احتمال قيام الدولة المعنية مباشرة بموضوع القرار بأعمال انتقامية واحتمال قيام حلفاء الدولة المعارضة برد فعل مضاد لها وكذلك الدول غير المنحازة والرأي العام العالمي. وتختلف درجة فعالية قرارات الجمعية واحتمال امتثال الدول وفق عدد من الاعتبارات منها وقت وظروف صدور القرار، وطبيعة القرار والمسائل الأساسية التي يتصل بها، والوسائل والأساليب التي تستخدمها الجمعية لتنفيذ قراراتها، وخصائص التصويت الذي صدر بموجبه القرار، ومواقف وتوقعات الأعضاء بالنسبة

للقرار هذا بالإضافة إلى المركز القانوني للقرار واللغة التي صيغ بها⁽⁶⁾ وعدد المرات التي تكررت فيها الإشارة للقرار⁽²⁷⁾، حيث أن من شأن ذلك تعبئة الرأي العام تجاه تأييد القرار والضغط لتنفيذه⁽²⁸⁾، وعلي العموم تتوقف استجابة الدول لقرارات الجمعية أو المجلس إلى حد كبير، علي وزنها للقبول أو الرفض بميزان الكسب والخسارة من الوجهة السياسية، فإما أن تقبل القرار وتعديل سياستها أو تعطل الحجج التي تستند إليها تلك السياسية، وقد ترفض القرار وتهاجم شرعيته، أو تشكك في اتهام المجتمع الدولي لها بخرق قاعدة معينة. فكلما كان القرار أكثر تعبيراً عن المصالح الوطنية، وانسجاماً مع الواقع الاجتماعي، كان أكثر قبولا وأيسر في التنفيذ⁽²⁹⁾.

ولحمل الدول الأعضاء علي تنفيذ قرارات المنظمة الدولية، تمارس الأمم المتحدة عدة وسائل للضغط منها:⁽³⁰⁾

(١) أن يمثل القرار حلا وسطا توصل إليه بعد التفاوض حول صياغته بحيث لا يكون جافا في صياغته فيدفع الدولة إلي التعتن. ولذلك نحاشي الميثاق إسناد دور شبه تشريعي للجمعية أو المجلس.

(٢) علانية مناقشات الجمعية، ونشر قراراتها.

(٣) الاستفادة من الأغلبية المؤيدة للقرار، وخاصة تأييد الدول الكبرى، وتعمل الجمعية للحصول علي هذا التأييد إما بمحاولة التأثير علي مجلس الأمن، أو بالنداء المباشر لمجلس الأمن.

(٤) التعاون بين الجمعية والمجلس لدعم كل منهما لقرارات الآخر.

(٥) السعي للحصول علي مساندة محكمة العدل، إما برأي استشاري أو بحكم قضائي.

(٦) تضمين القرارات في اتفاقات أو إعلانات.

(٧) قرارات التنكير والأسف لعدم تنفيذ القرارات السابقة.

علي أية حال يجب أن نميز بصدد قرارات المجلس وتوصيات الجمعية بين تسميتها القانونية وقوتها الملزمة، ووزنها السياسي، وأعميتها الوظيفية، ولكل من هذه العناصر أثره في عمل الدول علي الامتثال لها، مع ملاحظة أن هذه القرارات أصبحت تكشف أهمية خاصة في ضوء العامل الأخير باعتبارها أداة لإضفاء الشرعية علي تصرفات الدول، أو خلعها عنها، أو منحها دلالة سياسية أو قانونية معينة⁽³¹⁾، بل قد تعد بمثابة ترخيص لبعض الدول بعمل محظور أصلاً⁽³²⁾.

وبصرف النظر عن القوة الإلزامية لقرارات الجمعية والمجلس وبقيّة فروع الأمم المتحدة الرئيسية والثانوية، أو القيمة القانونية لهذه القرارات، فإن هذه القرارات تكرس موقف المجتمع الدولي من أطراف القضية تضفي الشرعية علي تصرف الطرف المتضرر صاحب الحق. ولذلك تحرص الدول علي إعاقّة صدور قرارات تدين سلوكها، وتعمل علي استصدار القرارات اللازمة لتأكيد موقفها. وبصرف النظر عن مدى صلاحية أجهزة الأمم المتحدة لأن تكون أداة لإسباغ الشرعية أو خلعها، إلا أنه يلاحظ الاتجاه المضطرد لمختلف الحكومات نحو الاعتراف لهذه الأجهزة بهذه الوظيفة الخطيرة⁽³³⁾.

المبحث الثاني

وسائل رقابة المنظمة علي تنفيذ الدول لقراراتها⁽³⁴⁾

تأخذ الأمم المتحدة بنظرية الرقابة الإعلامية، وكذلك بنظرية الرقابة التوفيقية والاستشارية، ولا تأخذ بالرقابة الإدارية أو القضائية علي النحو المطبق في منظمة العمل الدولية، وفي منظمات الاتحاد الأوربي.

وتتحصل الرقابة الإعلامية في الأمم المتحدة في صورتين:

الصورة الأولى:

أن يطلب مجلس الأمن أو الجمعية العامة من الأمين العام⁽³⁵⁾ متابعة تنفيذ القرار موضوع النظر، فيبحث الأمين العام بمذكرة بنص القرار إلي الدول أو الجهات الأخرى التي أشار إليها القرار، راجيا موافاته في أقرب فرصة ممكنة بالإجراءات التي اتخذ تنفيذًا لهذا القرار، كأن يتطلب القرار قطع العلاقات الدبلوماسية أو شن تشريعات حظر الاتجار في الدولة المخطنة أو حظر العلاقات علي اختلافها بين رعايا تلك الدولة ورعايا الدول... الخ.

ويقوم الأمين العام بتجميع ردود الدول وملاحظاتها ويضمنها تقريراً يقدم للمجلس أو الجمعية بالترتيب الذي حدده القرار⁽³⁶⁾، وللأمين العام أن يعين ممثلاً شخصياً له لتسهيل هذه المهمة.⁽³⁷⁾ أو يقوم بالمهمة بنفسه.⁽³⁸⁾ فعندما ثارت أزمة شرق زائير التي تورطت فيها دول البحيرات العظمى جميعاً في الأسبوع الثالث من أكتوبر ١٩٦٦ عين الأمين العام السفير ريمون كريتيان مندوب كندا الدائم في نيويورك مبعوثاً خاصاً لمدة ٤٠ يوماً لدراسة الموقف، كما رأي في يوليو ١٩٩٥ أن يقوم بنفسه بزيارة بعض مواقع الأزمات في بورندي وأنجولا والبوسنة، تماماً مثلما تفاوض ديكيولار الأمين العام السابق مع العراق علي تنفيذ قرارات المجلس قبل أن يتخذ في ٢٩ نوفمبر ١٩٩٠ قراره رقم ٦٧٨.

الصورة الثانية:

أن يعهد المجلس أو الجمعية بمهمة المتابعة إلى لجان فرعية تلحق به وتتسأ لهذا الغرض. (39) ومثال ذلك لجنة المجلس الفرعية بشأن الجزاءات ضد روديسيا المنشأة عام ١٩٦٨ ولجنته الفرعية الخاصة بالجزاءات ضد جنوب إفريقيا بسبب سياستها في ناميبيا المنشأة عام ١٩٧٢، ولجان الجزاءات ضد العراق وليبيا والصرب وهي الدول الأعضاء في مجلس الأمن لجنة تصفية الاستعمار المكلفة من قبل الجمعية بتطبيق قرارات منح الاستقلال لعام ١٩٦٠ م، ولجنة الجزاءات عام ١٩٦٢ التي شكلتها الجمعية العامة لتطبيق الجزاءات ضد جنوب إفريقيا بسبب سياسة الأبارتهيد. وقد تطلب هذه اللجان من الدول أو الأمين العام تزويدها بالمعلومات اللازمة للقيام بمهمتها.

أما الرقابة التوفيقية والاستشارية فتعني أن الجهاز المكلف بالرقابة إذا وجد أن الدولة لا توفي بالتزاماتها بشكل مرض، يطلب منها علي سبيل التوفيق أن يكون موقفها منسجما مع القاعدة الدولية وهو النوع الذي طبقتة العصبة للرقابة علي الأقاليم الواقعة تحت الانتداب، وبصدد حماية الأقليات. (40)

وقد يقوم الجهاز المذكور بمناقشة المخالفة كي تلغي الإجراءات المخالفة للقانون الدولي، ولا تقوم بهذه المهمة إلا الأجهزة الفرعية (41)، وإنما الأجهزة الرئيسية بناء علي توصية تلك الأجهزة ومن أمثلتها قرارات مجلس الأمن والجمعية العامة التي أصدرتها بتوصية من تلك الأجهزة نلفت فيها نظر جنوب إفريقيا إلى تعديل سياستها العنصرية وسياساتها في ناميبيا (42).

وعندما يقرر مجلس الأمن أن موقفا أو وضعاً معيناً مصدراً لتهديد السلم أو انتهاكه أو يشكل عملاً من أعمال العدوان فإنه يمارس اختصاصاً أصيلاً في الميثاق بموجب المادة ٣٩ لا يجوز التشكيك فيه غير أن بعض الدول نازعت في صحة استنتاج المجلس وتقديره ورأت أن الموقف محل البحث ليس مهتداً

للسلم، وهو ما فعلته انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة إزاء سياسة الأبارتهيد وسياسة جنوب إفريقيا في ناميبيا. ونظرا لأن سلطة المجلس واسعة في تقدير ما إذا كان الموقف يهدد فعلا السلم أو أن من شأن استمراره أن يتهدد السلم، ونظرا لعدم وجود معيار موضوعي للاحتكام إليه في هذا الصدد فليس ثمة ما يمنع الدول من المنازعة في صحة تقدير المجلس خاصة وأن الاعتبار السياسية لكل دولة من أعضائه قد تدخل في تحديد ذلك، كما وأنه يترتب علي هذا التقدير نتائج معينة والتزامات معينة.

وواضح أن قيام الأمم المتحدة محالفة سياسية بين الدول الكبرى قد ترك هذه الثغرة لصالح الدول الكبرى، شأنها في ذلك شأن محاولات تعريف العدوان، إذ رؤي ترك أي تحديد بيد المجلس الذي تحتكر الدول الكبرى فيه هذه المهمة فيظل الحل والعقد بيدها. ويلاحظ أن المجلس عادة ما يقرر أن وضعا معيناً يهدد السلم لكنه يعني بنفس الدرجة بتحديد الطرف المسؤول عن هذه النتيجة وهذا يعد عاملاً يخفف من انفراد المجلس بسلطته في تقدير الموقف.

ومعنى ذلك إذا صدر قرار المجلس متضمناً جزاءات معينة فلا سبيل إلي التهرب من تنفيذه بهذه الحجة طالما أن الدول أعطت للمجلس تفويضاً عاماً في هذا الشأن بموجب المادة ٢٤، كما تعهدت بتنفيذ قراراته والقبول بما يراه بموجب المادة ٢٥.

ولما كان الميثاق قد رد مشروعية كل التصرفات إلي معيار واحد وهو مدى إخلالها بالسلم والأمن الدوليين في نهاية المطاف فقد أصبح الأمر يثير بحث مدى نجاح الميثاق في التمييز بين القسر المشروع وغير المشروع وهو ما سنتناوله بعد قليل. هذا فضلاً عن أنه لا يجوز للدول أن تمتنع عن تنفيذ الجزاءات التي يقررها المجلس تحت أي دعوى، كأن تحتج بعدم انسجام

تنفيذها لهذه الجزاءات مع وضعها الحيادي، أو ارتباطها التعاقدى القائم، أو اعتقادها بأن قرار الجزاء يمس وضعاً داخلياً لا يجوز للمنظمة أن تتصدي له، أو أن القرار صدر بغير مراعاة للقواعد الإجرائية أو أنه لا يستقيم مع تشريعاتها الداخلية، أو أنه صدر تجاوزاً للاختصاص، وغيرها من الاعتبارات التي تعرض لأهميتها في الصفحات التالية.

وتجب الإشارة في هذا الصدد إلي أن الميثاق في إطار حرصه ومحاولته سد الثغرات التي تتهرب بها الدول من تنفيذ الجزاءات - لا يجيز للدول أن تحتج بحالة الضرورة القاهرة لتبرر امتناعها عن تنفيذ الجزاءات، كما فعلت بوتسوانا ومالاوي لتبرير امتناعهما عن تنفيذ جزاءات المجلس ضد روميسيا، لأن ذلك يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء. ولذلك تقررت المادة ٥٠ لمعالجته وتعويض الآثار الضارة التي تلحق بالدول من جراء تنفيذ الجزاءات، كما عمدت المادة ٤٨ إلي منح المنظمة سلطة تقدير حالات الدول التي تعترضها مثل هذه الضرورة، وسلطة إعفائها من التنفيذ أو تيسيره⁽⁴³⁾ وفي المادتين ٤٨، ٥٠ تتضح سلطة المنظمة التقديرية سواء في الإعفاء من التنفيذ، أو تعويض الأضرار الناجمة عن التنفيذ، بحيث لا يترك للدول نفسها أية سلطة في هذا الشأن⁽⁴⁴⁾.

هوامش الفصل الأول

L. Cavare, Les Sanctions des Nations Unites Rdc Tome 80, 1952, I. (1)
PP. 206- 220.

(2) المرجع السابق، ص ٢٢١.

(3) سنعرض لهذه الشروط بعد قليل، غير أنه يلاحظ أن الميثاق لم ينشئ نظاما للرقابة القضائية كي يمكن للدول أن تطعن في قرارات المنظمة التي لا تصدر مستوفية لهذه الشروط. راجع مارسيل سيبير مرجع سابق، ص ٦٠٩ - ٦١٠. ولا يمكن أن نعتبر المحكمة الإدارية في الأمم المتحدة بمثابة هيئة للرقابة القضائية إلا أنها تختص بالفصل في العلاقة بين الأمانة العامة والوكالات العامة المتخصصة، وموظفي هذه الأجهزة، ولا علاقة لها بالدول غير أن محكمة العدل الدولية وإن لم تعد بمثابة رقيب قضائي علي تصرفات أجهزة المنظمة، إلا أنها تعرضت في بعض القضايا والآراء الاستشارية لحدود سلطات الجمعية والمجلس (الآراء الاستشارية حول موظفي الأمم المتحدة ١٩٤٩، قضية العضوية في المنظمة عام ١٩٤٨، قضية النفقات عام ١٩٦٢) ويمكن الاستفادة من هذه الفتاوي للرقابة علي قرارات أجهزة المنظمة، إلا أنه يلاحظ أن بعض المنظمات تقيم رقابة قضائية علي قرارات الأجهزة السياسية والتنفيذية مثل دستور الاتحاد الدولي للبريد، الاتفاق الدولي للقمح (المادة ١٩) منظمة التجارة الدولية السابقة (المادتان ٩٥، ٩٦) للمنظمات الأوروبية دستور منظمة العمل (المادة ٣٢)، راجع: عرضا لإمكانية إقامة رقابة قضائية علي قرارات المنظمات الدولية في: 'Rapport de M. Wilhelm Wengler, Annuaire de l'

Institute de Droit International, 1952, PP. 224-360

(4) يعتبر مبدأ حسن النية في الوفاء بالالتزامات الدولية أحد النتائج المترتبة علي الأخذ بمبدأ المساواة في السيادة. تؤكد ذلك في تقرير مقرر اللجنة الأولي المتفرعة من اللجنة الأولي في مؤتمر سان فرانسيسكو كما انتهت اللجنة الخاصة التي عينتها الأمم المتحدة لدراسة مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية بين الدول، إلي ذلك أيضا عام ١٩٦٤ وكذلك إعلان الجمعية العامة الخاص بهذه المبادئ عام ١٩٧٠ راجع: PP. An and Sovereign Equality of States in International Law, International Studies (New Delhi), July, 1966- April 1967, PP. 200- 202 وقد أشار قرار الجمعية العامة ٢٩٢٥ عام ١٩٧٢ بشأن تعزيز دور الأمم المتحدة إلي أن من أهم وسائل دعم سلطة المنظمة الوفاء بالالتزامات الواردة في الميثاق وتنفيذ قرارات فروعها، رجع نص القرار في الكتاب السنوي للأمم المتحدة، مجلد ٢٦/١٩٧٢، ص ٦٥.

(5) كلمن، قانون الأمم المتحدة، مرجع سابق ص ٩٧.

- (6) وهو رأي D. B. Levin أوردته تونكين في كتابه سالف الإشارة إليه ص ١٣٩.
- (7) تونكين، المرجع السابق.
- (8) Mervyn Jones. Corfu Chanel case, Vol 35, 1949, P. 101. راجع:
- (9) راجع مناقشة لتمييز الميثاق بين الفعل غير المشروع والفعل الخطير في كتاب جان كومباكو، مرجع سابق، ص ١٥٦ - ١٥٨.
- (10) كلسن، قانون الأمم المتحدة، ص ٩٧.
- (11) يري شوازرنبرجران م ٢٥ من الميثاق: لا علاقة لها إلا بالفصل السابع، إلا أن نصها يشير إلى علاقاتها بجميع قرارات المجلس وفقا للميثاق، ويلاحظ أنه في الأعمال التحضيرية في مؤتمر سان فرانسيسكو اقترح الوفد البلجيكي قصر تطبيق م ٢٥ على قرارات المجلس في الفصل السابع ولقي معارضة شديدة من إنجلترا وروسيا على أساس أن ذلك يعتبر من سلطة المجلس، ويرى كلسن أن قصر تطبيق م ٢٥ على الفصل السابع يجعلها عدية الجدوى إذ يكون للفصل الرابع أن تطبق المادتان ٤٨، ٤٩ من الميثاق، راجع: فيليب مانان، مرجع سابق، ص ٤٨، ٥٠ هامش ٨٢.
- (12) سبق أن أوضحنا لدي دراستنا لإجراءات القمع في الأمم المتحدة أن الولايات المتحدة ادعت في أزمة كوبا عام ١٩٦٠، ١٩٦٢، أن إجراءات القمع هي التي تصدر بقرار لا بتوصية من المجلس.
- (13) Jeans Leca, Les Techniques de Revision des convention International, Paris, Librairie General de Droit et de Jurisprudence, 1961, P. 186.
- (14) القرار رقم ٢٩٢٣ هـ في ١٥/١١/١٩٧٢ الفقرة الرابعة من الديباجة بشأن الأبار تهيد. راجع نص القرار في الكتاب السنوي للأمم المتحدة، مجلد ٢٦ عام ١٩٧٢ ص ١٠٠، ١٠٥ - ١٠٧.
- (15) Samuel A. Bleicher, The Legal Significance of Ra-citation of General Assembly Resolutions, A.J.L.L. Vol 63, 1969. P. 477.
- (16) Krzyoztof Skubiszczwski, the General Assembly of the NN, and its Power top influence National Action, P. A. S. I. L, 1964, PP. 157- 164.
- (17) فهناك طوائف أخرى عديدة تعد قرارات حقيقية ملزمة مثل قراراتها بشأن الموافقة على الميزانية (م ١/١٧) وتوزيع الأنصبة المالية (م ٢/١٧) وقراراتها بشأن إعادة حق التصويت للدولة الذي فقته بموجب المادة ١٩، وبشأن قواعد الإجراءات (م ٢١) وإنشاء فروع ثانوية (المادة ٢٢) وقبول الأعضاء الجدد (م ٢/٤) والوقف (م ٥) والطرود (م ٦) من الميثاق، وقرارات تشكيل الأجهزة مثل مجلس الأمن وغيره من الأجهزة الرئيسية.

- (18) والأمثلة لا حصر لها منها قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ سنة ١٩٦٠ الخاص بمنح الاستقلال للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي أنشئت بموجبه لجنة تصفية الاستعمار.... الخ مقال فيرلي سالف الإشارة إليه ص ١٦٢، وفي هذا الصدد قال القاضي Tanaka في رأيه الانفرادي في قضية جنوب أفريقيا ٦٦. "The use of United Nations resolutions and declarations thus simply speed up the identifications of what is customarily accepted without essentially changing the jurisprudential source of the validity of customary international law. "South west Africa Cases (Second phase) I. C. J.. Reports 1966, PP. 291- 292. G. Clarck and L. Sohn, World Peace through World Law, 3rd ed, (19) Harvard University press 1966, P. 38.
- (20) وهو اتجاه مضطرد النمو في الفقه راجع علي سبيل المثال: Leo Gross Sources international law. 3rd ed "The Asian States and the Development of international law" PP. 203- 204
- (21) يري شارل شومون، أن القرار علي عكس ذلك، ملزم قبل أن تقبله الدول. راجع لينودي كوال، مرجع سابق، ص ١٢٨.
- (22) راجع هذه الأمثلة وغيرها في: فيرلي، المنظمة العالمية، مرجع سابق، ص ١٨٧، والمعروف أن إنجلترا والولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وفرنسا قد تعهدت في الملحق رقم ١١ من اتفاقية السلام الموقعة بينها وبين إيطاليا عام ١٩٤٧ بأن تقبل إيطاليا وتنفذ القرارات التي تتخذها الجمعية بشأن مستقبل المستعمرات الإيطالية.
- (23) المرجع السابق. ص ١٨٨.
- "Roger Fischer, Bringing Law to Bear on government.. (24) international law and Organization" edited by R. Flak & Wolfram F. Manrieder, Op. Cit. PP. 39- 40.
- Gabriella Rosier Land, Op. Cit. P. 87. (25)
- (26) فقرارات الجمعية من هذه الزاوية تشبه أحكام المحاكم الداخلية: انظر صمويل بلشر، مرجع سابق، ص ٥٤٣، سيرمرز، الجزء الثاني، ص ٤٩٨.
- (27) وعن أهمية الرأي العام في حمل الدول علي الامتثال راجع: Eli Whitney Dobovose, Lessons from Organization Like the international Commission of Jurists in Focusing Public Opinion, P.A. S. I. L, 1964, PP. 143- 146.
- Oscar Schachter, The Relation of Law, Politics And Action in the (28) UN, RDC, Tome 109, 1963- II, PP. 199-220; Jean Triska. Different of Agreements and Disagreements, P. A. S. I. L, 1964. PP. 61- 62.

(29) جان كومبلكو، مرجع سابق، ص ٣٣٥، ٣٣٩- لينودي كوال، مرجع سابق، ص ١٩٩-٢٢١.

(30) من أهم الأمثلة ذات الدلالة البالغة في هذا الصدد قرار الجمعية العامة رقم ٣/١٥١ في ١٩٧٣/١٢ الذي أدان "التحالف الأثيم" بين العنصرية بجنوب أفريقيا والصهيونية، وقرارها رقم ٣٣٧ في ١٩٧٥/١١/٢١ الذي اعتبرت فيه الصهيونية شكلا من أشكال العنصرية والتمييز العنصري، وقرار الجمعية رقم ٣٢٣٦ في ١٩٧٤/١١/٢٥ الذي يؤكد حقوق للشعب الفلسطيني في تقرير مصيره، والاستقلال والسيادة ويعترف به طرفا رئيسيا في إقامة السلام في الشرق الأوسط، ويحثه في استعادة حقوقه بكل الوسائل وفقا لأهداف ومبادئ الميثاق، وقرارها رقم ٢٣٢٧ في ١٩٧٤/١١/٢٥ الذي منحت بموجبه منظمة التحرير الفلسطينية مركز المراقب في دورات الجمعية العامة، وحق كل المؤتمرات الدولية التي تعقد تحت رعاية الجمعية وأجهزة المنظمة الأخرى.

(31) من ذلك قرار مجلس الأمن رقم ١٩٦٦/٢٢١ الذي يناشد انجلترا بأن تمنع باستخدام القوة عند اللزوم- السفن التي يعتقد أنها تحمل بترولاً إلى روديسيا من الرسو في ميناء بيرا في موزمبيق. وهو ترخيص بعمل استثناء علي قاعدة الحظر العام للقوة في المادة ٤/٢ من الميثاق وقاعدة حرية البحار ومثل هذه التراخيص يجب بحثها في كل حالة علي حد موقف ظروف تقريرها ووفق مدى سلطة الجهاز الذي قررها، راجع: فيرالي، المنظمة العالمية، مرجع سابق، ص ١٨٨.

Inis Claude, Collective Legitimization as a Political Function of (32)
the United Nations, Op. Cit. P. 216.

(33) راجع في وسائل الرقابة علي تنفيذ الالتزامات الدولية جوجنهيم، الجزء الأول مرجع سابق، ص ٢٨٥-٢٩٣.

(34) ويدخل ذلك في "لوظائف الأخرى التي نكلها إليه هذه الفروع (م٩٨) وذلك ضمن نطاق مهمته التنفيذية والسياسية الواسعة، راجع تفاصيل هذه المهمة في: D.W. Bowett, the Law of international Institutions, University Paperbacks No, 60, Methuen & Co. Ltd, London 1967, PP. 80- 81.

(35) كان يتطلب تقريراً بذلك في موعد لا يتجاوز تاريخاً معيناً، أو يقدمه بين حين وآخر.

(36) مثل مهمة يارنج في الشرق الأوسط بموجب القرار رقم ١٩٦٧/٢٤٢، ومندوب الأمين العام لتسوية مشكلة الصحراء المغربية نوفمبر ١٩٧٥م.

(37) مثلما قام بيريز ديكلار الأمين العام بالتفاوض مع العراق لقبول قرارات المجلس عام ١٩٩٠ للانحطاب من الكويت.

(38) من ذلك المادة السابعة من الاتفاقية الدولية للسكر لعام ١٩٠٢ التي أنشأت رقابة دائمة تضم ممثلي أطرافها (ومقرها بروكسل) ومهمتها ملاحظة تنفيذ التزامات معينة، وتقديم الرأي حول المسائل المتنازع عليها، انظر: جوجنيه، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

(39) جوجنيه، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

(40) راجع في مدى سلطات هذه الأجهزة في مجال الجزاءات جان كومباكو، مرجع سابق ص ١٦٢-١٦٥.

(41) تناولنا في أكثر من موضع هذه الدراسة مسألة الرقابة علي تنفيذ قرارات الأمم المتحدة. خاصة في مجال الجزاءات وبشكل خاص لدي دراستنا لخصائص نظام الجزاءات في الأمم المتحدة، والمسألة الرويدسية.

(42) ولم يوافق مجلس الأمن علي الفقرة السادسة من مشروع القرار البريطاني المقدم للمجلس في ١٩٦٨/٤/٢٢ (وأصبح القرار ٢٥٣) بشأن رويدسيا التي تقضي بعدم الزام الدول الحبيسة في أفريقيا الجنوبية (مثل زامبيا، وبوتوانا) وسوازيلاند ولوتو) بتنفيذ القرار إلا بالقدر الذي تسمح به ظروفها وحالتها، فالسلطة المشار إليها لم يمارسها المجلس حتى الآن، راجع: جان كومباكو، مرجع سابق ص ٢٦٣-٢٦٥ هامش ٩٤.

(43) فاللدول نفسها لا يمكنها تحديد نطاق إسهامها أو التزامها إزاء أعمال القمع. وهذا يخالف ما كان عليه الحال في عهد العصبة حيث قررت بلجيكا في ١٤/١٠/١٩٣٦ تضيق التزاماتها بموجب المادة ١٦ من العهد، اقتربت من وضعها المحايد السابق ولكن عندما أعتفتها انجلترا وفرنسا من التزامات اتفاقات لوكارنو ١٩٢٤ مع اتفاق لندن عام ١٩٣٦ مع بقاء ضمانهما لأمنها أعلنت استمرار ارتباطها بعهد العصبة انظر: " Oppenheim international law Vol. 1. 8th ed. Reprinted 1967, Longmont Green abd Co. Ltd, London 1967, P. 247, Footnotes 4. 5.

(44) وفي إطار ذلك طالبنا بأن تقوم مصر بتنفيذ قرارات مجلس الأمن ضد ليبيا مستتير. انظر مقالنا في الأهرام ١٩٩٢/٤/١٩ وكتابنا الأمم المتحدة والعالم العربي الثالث.