



The basis of the security council's authority to impose international economic sanctions and the possibility of their control

Abdul Samad Tilly Omar¹ 

Dohuk Court of Appeal

abdolsamad.kocher@gmail.com

Khalaf Ramadan Muhammad² 

College of Law/ University of Mosul

dr.aljoboori@uomosul.edu.iq

Article information

Article history

Received 29 May, 2019

Revisit 21 June, 2019

Accepted 1 July, 2019

Available Online 1 September, 2024

Keywords:

- Decisions
- Punitive
- Power
- discretion

Correspondence:

Abdul Samad Tilly Omar

abdolsamad.kocher@gmail.com

Abstract

The United Nations was established with the primary goal of achieving global peace and security, resolving international conflicts, and upholding the principles of international law. To fulfill this mission, the UN Charter grants the Security Council extensive powers as the executive arm of the organization. Among these powers is the exclusive authority to identify and address illegal acts that violate international law, including the imposition of economic sanctions as a form of non-military intervention. However, the imposition of such sanctions by the Security Council has raised concerns about their credibility and effectiveness. The Council relies on provisions within the UN Charter, particularly Article 39, which contains vague language that allows for broad interpretation. This ambiguity can enable influential nations to manipulate these texts to serve their own political agendas, effectively turning the UN into a punitive tool for powerful states against weaker ones. .

In response to these concerns, many international voices have called for greater oversight and supervision of Security Council decisions, particularly those involving economic sanctions, to ensure they remain within their proper legal bounds and do not encroach on the authority of other UN bodies. This discussion can be divided into two main sections: first, the basis of the Security Council's authority to impose international economic sanctions, and second, the mechanisms for monitoring the legitimacy of these punitive decisions. The study concludes With key findings and recommendations aimed at preventing the misuse of the Security Council's powers

Doi: 10.33899/alaw.2019.125759.1005

© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

الأساس القانوني لسلطة مجلس الأمن في فرض العقوبات الاقتصادية الدولية وإمكانية الرقابة عليها

خلف رمضان محمد
كلية الحقوق / جامعة الموصل

عبدالصمد تيلي عمر
محكمة استئناف دهوك

الاستخلاص

يتمتع مجلس الأمن بوصفه الجهاز التنفيذي ضمن أجهزة الأمم المتحدة بصلاحيات واسعة لغرض حل النزاعات الدولية وتحقيق السلم والأمن الدوليين، فله صلاحية تحديد وتكييف الأعمال غير المشروعة وفرض التدابير العقابية بشأنها. ان عملية فرض هذه العقوبات من قبل مجلس الأمن تثير الكثير من الشكوك حول مصداقيتها، رغم ان مجلس الأمن يستند في إصدارها إلى أسس قانونية وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، ان العديد من المصطلحات المنصوص عليها في الميثاق، وبخاصة الواردة في سياق المادة ٣٩ ، فضفاضة تجعل الباب مفتوحاً أمام العديد من التفسيرات وهو ما يسهل على الدول الدائمة العضوية من تطويع هذه النصوص لتحقيق أهداف سياسية خاصة بها، الأمر الذي يجعل من الأمم المتحدة أداة عقابية بيد الدول دائمة العضوية على رقاب الدول الصغرى. إزاء ذلك ينبغي أن تخضع القرارات العقابية الصادرة من مجلس الأمن، ومن ضمنها القرارات المتضمنة عقوبات اقتصادية، الى الرقابة للتأكد من مصداقيتها في غياب وجود معايير قانونية واضحة أمام السلطات التقديرية الواسعة لمجلس الأمن .

معلومات البحث

تاريخ البحث

الاستلام ٢٩ أيار، ٢٠١٩

التعديلات ٢١ حزيران، ٢٠١٩

القبول ١ تموز، ٢٠١٩

الكلمات المفتاحية

- القرارات
- العقابية
- السلطة
- التقديرية

إلقدمة

بما ان الهدف من إنشاء منظمة الامم المتحدة تمثل منذ بدايتها في تحقيق السلم والأمن في ربوع العالم وإيجاد وسائل سلمية لوضع حد للنزاعات الدولية المتزايدة يوماً بعد يوم والعمل على تطبيق مبادئ وأحكام القانون الدولي، فإن ميثاق المنظمة في سبيل تحقيق ذلك منح سلطات واسعة لمجلس الأمن باعتباره الجهاز التنفيذي ضمن أجهزة الأمم المتحدة. من بين هذه السلطات هو انفراد مجلس الأمن في مسألة تحديد الأعمال غير المشروعة الموجبة لفرض العقوبات واختصاصه في تكييف هذه الأعمال المخالفة لمبادئ وأحكام القانون الدولي ومن ثم توقيع العقوبات الاقتصادية بحسبانها شكلاً من أشكال التدخل غير العسكري. رغم ان فرض هذه العقوبات من قبل مجلس الأمن تثير الكثير من الشكوك حول مصداقيتها ومدى تحقيقها لأغراضها، إلا ان مجلس الأمن يستند في إصدارها على النصوص الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، مع ان العديد من هذه النصوص والمصطلحات، وبخاصة الواردة في سياق المادة (٣٩)، فضفاضة تجعل الباب مفتوحاً أمام العديد من التأويلات وهو ما يسهل على الدول المتنفذة من تطويع هذه النصوص لتحقيق أهداف سياسية خاصة بها، الأمر الذي يجعل من الأمم المتحدة أداة عقابية بيد الدول الكبرى على رقاب الدول الصغرى. من هذا المنطلق نادت تيارات دولية عديدة بضرورة إخضاع قرارات مجلس الأمن أو على الأخص تلك التي تنطوي على عقوبات اقتصادية الى نوع من المتابعة والرقابة والاشراف الدولي، رغم الإقرار بصعوبة تحقيق ذلك في كثير من الاحيان، وذلك للحيلولة دون خروج هذه القرارات عن مسارها القانوني الصحيح ومنعاً لمجلس الامن من التعدي على اختصاصات أجهزة الامم المتحدة الاخرى.

استناداً على ما سبق فقد ارتأينا أن نتناول هذا الموضوع من خلال مبحثين نعرض في المبحث الاول أساس سلطة مجلس الامن في توقيع العقوبات الاقتصادية الدولية، ونتطرق في المبحث الثاني الى آليات الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الامن العقابية ونختم الموضوع بأهم النتائج والمقترحات التي تمخض عنها البحث.

أولاً: مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في طرح التساؤلات التالية:

- ما هو الأساس القانوني الذي يستند عليه مجلس الأمن في توقيع العقوبات الاقتصادية الدولية؟
- هل بالإمكان إجراء الرقابة على القرارات العقابية الصادرة من مجلس الأمن؟ وفي حال أمكن إجرائها ما هو نوع هذه الرقابة، هل هي رقابة قضائية أم سياسية؟

ثانياً: فرضية البحث:

- ينطلق البحث من فرضيتين أساسيتين :
- الفرضية الأساسية الأولى مفادها ان مجلس الامن الدولي يتوسع في كثيراً في تحديد مفهوم السلم والامن الدوليين مستندا في ذلك على نص المادة ٣٩ من الميثاق.
- الفرضية الأساسية الثانية: لا يمكن فرض أي نوع من الرقابة على قرارات مجلس الامن بخصوص توقيع العقوبات الاقتصادية الدولية.

ثالثاً: أهمية البحث

تتجلى أهمية موضوع البحث من ناحيتين، فهو من ناحية يعد محاولة لتأطير الأساس القانوني الذي يمنح مجلس الامن سلطة فرض العقوبات الاقتصادية الدولية، حيث يعترف ميثاق الامم المتحدة بصلاحيات واسعة لمجلس الامن بخصوص حفظ السلم والأمن الدوليين وفرض الجزاءات العقابية المناسبة لتحقيق ذلك. ومن ناحية أخرى فإن أهمية موضوع البحث تكمن أيضاً في جانب الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الامن العقابية، سواء كانت هذه الرقابة قضائية أو سياسية.

رابعاً: هدف البحث

يهدف البحث الى إبراز الجانب القانوني للسلطة التي يتمتع بها مجلس الامن في فرض العقوبات الاقتصادية الدولية، إذ يمد ميثاق الامم المتحدة مجلس الامن بصلاحيات تقديرية واسعة في إطار محاولاته الرامية الى حفظ السلم والامن الدوليين، من هنا جاءت أهمية البحث، إضافة الى معرفة مدى إمكانية بسط الرقابة القضائية والسياسية على قرارات

مجلس الامن العقابية، حيث يستوجب أن يلتزم مجلس الامن في توقيع العقوبات بالمبادئ والاحكام التي قامت عليها الامم المتحدة بغية تحقيق الغايات الاساسية المرجوة منها.

خامساً: منهج البحث

اعتمدنا في إعداد موضوع البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص ميثاق الامم المتحدة ذات العلاقة بمضمون البحث إضافة الى تحليل الآراء الفقهية المتعددة الواردة ضمن المصادر المتنوعة التي اعتمدنا عليها بشأن الموضوع.

البحث الأول

أساس سلطة مجلس الأمن في إصدار العقوبات الاقتصادية الدولية

يعتبر مجلس الأمن الأداة التنفيذية وأحد الأجهزة الرئيسية الهامة ضمن هيكلية منظمة الأمم المتحدة، ويمثل الجهاز التنفيذي للأمن الجماعي، ويتألف من خمسة عشر عضواً، حيث يحتفظ خمسة منهم فيه بمقاعد دائمة، وعشرة أعضاء آخرون تنتخبهم الجمعية العامة للأمم المتحدة بصفة دورية لمدة سنتين وبأغلبية أصوات ثلثي الأعضاء، وبحكم كونه الفرع المختص من فروع الأمم المتحدة فقد أوكل اليه ميثاق الأمم المتحدة بموجب الفصل السابع منه وفي المواد (39 - 51) وظيفة حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين^(١)، ويتمتع مجلس الأمن بسلطات تقديرية واسعة في مجال اتخاذ التدابير العقابية، إذ زود هذا الجهاز بصلاحيات تكييف الوقائع على أنها حالة من الحالات الثلاث التي جاءت في المادة (39) من الميثاق والموجبة للعقاب، ومن ناحية أخرى يعتبر الجهاز الذي يستأثر لوحده بصلاحيات فرض العقوبات الدولية^(٢). ولكن منح مجلس الأمن هذه السلطات الواسعة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين لا يعني أنه جهاز فوق القانون، بل لابد من أن يمارس سلطاته في فرض الجزاءات العقابية الدولية بموجب المبادئ التي أسست عليها منظمة الأمم المتحدة، والغايات الأساسية التي أنشئت من أجلها المنظمة الدولية . وبغرض دراسة أساس سلطة مجلس الأمن في توقيع العقوبات الاقتصادية الدولية، سوف نقسم هذا المبحث

(١) ادريس قادر رسول، العقوبات الاقتصادية الدولية وأثرها على حقوق الإنسان،(رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين | 2000-2001)، ص 62 .

(٢) د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، ط8، (منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان | 2006)، ص 234 .

إلى مطلبين، حيث نخصص المطلب الأول منه لتناول سلطة مجلس الأمن في تحديد الأعمال غير المشروعة والموجبة للعقاب، ثم نكرس المطلب الثاني لدراسة سلطة المجلس في تكييف وتوقيع العقوبات الاقتصادية الدولية، وذلك على النحو التالي :-

المطلب الأول

اختصاص مجلس الأمن في تحديد الأعمال غير المشروعة

والموجبة للعقاب

منح ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن صلاحيات واسعة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين وتوقيع الجزاءات العقابية، وقد بينت المادة (39) من الميثاق الحالات التي يستطيع مجلس الأمن من خلالها اتخاذ التدابير العقابية المنصوص عليه في الفصل السابع من الميثاق، حيث تنص هذه المادة " يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان قد وقع عمل من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لإحكام المادتين 41 - 42 لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما"^(١).

وتعتبر هذه المادة المدخل الرئيسي الذي يضع الفصل السابع من الميثاق موضع التنفيذ، حيث يبين الحالات التي بإمكان مجلس الأمن من خلالها اتخاذ التدابير المنصوص عليها في هذا الفصل، كما تعد من أكثر مواد الميثاق إثارة للجدل، كونها تمنح مجلس الأمن صلاحيات تقديرية واسعة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، مما أثار حفيظة العديد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مثل بوليفيا ومصر، حيث اقترحت بوليفيا بضرورة مشاركة الجمعية العامة لمجلس الأمن في مجال اتخاذ الجزاءات والتدابير العقابية، فيما رأت مصر بضرورة الاعتراف للجمعية العامة بسلطة رقابية على مجلس الأمن في مجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين^(٢)، والأسباب التي دفعت هذه الدول إلى هذه التحفظات تكمن في كون واضعي الميثاق أرادوا تركيز سلطات خطيرة ومهمة بيد مجلس الأمن التي يسيطر

(١) أنظر: نص المادة (39)، من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945 .

(٢) د . حسام هنداوي، حدود سلطة مجلس الأمن في ظل قواعد النظام العالمي الجديد)، دار النهضة العربية، جامعة القاهرة، ط1 | 1994)، ص65 .

على قراراته الدول الكبرى الدائمة العضوية فيه والذين يحتفظون بحق النقض (الفيتو)، ومن ناحية أخرى لم يأت الميثاق بتعريفات او توضيحات لهذه الحالات الواردة في المادة (39) وترك ذلك للسلطة التقديرية لمجلس الأمن في تكييف وتحديد هذه الحالات^(١)، ولدراسة الحالات الثلاث الموجبة لتوقيع العقوبات الدولية بشيء من التفصيل، سوف نتناول كل من حالة (التهديد للسلم أو الإخلال به أو وقوع حالة من العدوان)، وذلك تبعاً من خلال الفقرات الثلاثة التالية :-

أولاً : تهديد السلم

تعد حالة تهديد السلم، التي أوردها الميثاق في المادة (39) من الفصل السابع، إحدى الحالات الثلاث من حالات تهديد السلم والأمن الدوليين، "ويقصد به إعلان دولة عن القيام بعمل من أعمال التدخل في الشؤون الداخلية لدولة مستقلة أخرى أو القيام بعمل من أعمال العنف ضد دولة أخرى، وإن لم يرافق ذلك التحرك بصورة فعلية"^(٢)، كما قد يؤدي فرار اللاجئين جراء قيام نزاع مسلح داخل إقليم دولة معينة ، وتوجههم نحو حدود دول مجاورة امراً يشكل تهديد للسلم والأمن الدوليين في المنطقة . في حين هناك تعريف أكثر توسعاً وضعه (COMBACAU) جاء فيه " أن تهديد السلم هو الحالة التي يحدد المختص حدوثها، يعني به (مجلس الأمن)، والتي يقوم بتوقيع العقاب على المسؤول عنها^(٣). وهذا ا حسب العديد من الفقهاء أكثر ملائمة للتطبيق العملي، حيث يصف السلطة التقديرية الواسعة لمجلس الأمن . كما أن عهد عصبة الأمم قد استبعد من نص المادة (16) الفقرة (01) كل من حالة التهديد للسلم أو الاخلال به من دائرة الحالات الموجبة لفرض العقوبات الدولية، وأبقت على فرضها في حالة واحدة فقط وهي عندما تعلن دولة إعلان حرب ضد دولة أخرى تكون طرفاً في عهد العصبة^(٤).

(١) د . فانتة عبدالعال احمد، العقوبات الدولية الاقتصادية، دار النهضة العربية، ط1،

القاهرة | 2000)، ص 67

(٢) المصدر نفسه، ص68.

(٣) د. فانتة عبدالعال أحمد، المصدر السابق، ص 78 .

(٤) أنظر : نص المادة (16) الفقرة (الأولى) من عهد عصبة الأمم .

أن غموض مفهوم تهديد السلم وعدم توضيحه وتعريفه من قبل واضعي الميثاق حسب تفسير البعض، إنما قصدوا بذلك توسيع سلطات مجلس الأمن، وترك المجال مفتوحاً أمامه لتوسيع نشاطه في مجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين، فتهديد السلم هو مفهوم واسع يمكن أن يشمل وقائع وأحداث كان بالإمكان إدراجها مع حالة الإخلال أو حتى العدوان في بعض الحالات منها، والدليل على ذلك هناك حالات سبق لمجلس الأمن القيام بتكليفها على أنها تشكل تهديد للسلم والأمن الدوليين على الرغم من استخدام القوة فيها بين الطرفين، مما دفع مجلس الأمن إلى إصدار قرار أدان فيه الطرفين، وذلك كما كان بالنسبة للنزاع الحدودي بين إريتريا وأثيوبيا عام ((1991^(١)).

ويذهب البعض إلى القول أنه من الخطأ الأخذ بالمعنى الضيق لمفهوم " تهديد السلم " والذي جاءت به المادة (39) وحصره بالجوانب الأمنية، لأن غياب النزاعات المسلحة لا يعني استتباب الأمن، كون النزاعات المسلحة لم تبق التهديد الوحيد للسلم والأمن الدوليين، وذلك حسب ما جاء به التقرير الأممي الرفيع المستوى الذي أعده شخصيات رفيعة، وذلك بطلب من الأمين العام للأمم المتحدة، حيث جاء في التقرير أن هناك ستة تهديدات تهدد البشرية في العقود القادمة، منها ما يرتبط بالنظام الاقتصادي والاجتماعي مثل الفقر والأمراض الفتاكة والتلوث البيئي، ومنها ما يتعلق بالنزاعات والصراعات الداخلية مثل الحروب الأهلية والنزاعات العنصرية وحروب الإبادة الجماعية، بالإضافة إلى خطر انتشار واستخدام الأسلحة الكيميائية والبيولوجية والنووية والإشعاعية، وأخيراً ظاهرة الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة العابرة للحدود والقارات^(٢).

ومن الملاحظ أن مجلس الأمن يوسع يوماً بعد يوم من نطاق مفهوم "تهديد السلم " بحكم السلطة الواسعة التي خولته إياها المادة (39) من الميثاق، ليشمل مسائل وحالات أخرى من قبيل قمع الأقليات وانتهاك حقوقهم من قبل بعض الأنظمة الحاكمة،

(١) كوسة جميلة، العقوبات الاقتصادية الدولية أثارها على التنمية الإنسانية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، السنة الجامعية|2016-2017)، ص 85 .

(٢) المصدر نفسه، ص 87 .

إضافة إلى محاربة الإرهاب، والنزاعات والحروب الداخلية، والتي تسبب للإنسانية مآسي ومعاناة كبيرة، وحتى مسائل تتعلق بالتنكر لمبادئ الديمقراطية من قبل بعض الأنظمة الشمولية^(١).

وتشير التطبيقات العملية لحالات فرض العقوبات الاقتصادية الدولية من قبل مجلس الأمن بموجب المادة (41) من الميثاق، أن غالبية تلك القرارات تم اعتمادها بناءً على معاينة الحالة الموجودة على أنها تشكل تهديد للسلم والأمن الدوليين في تلك المنطقة، ومن الأمثلة على بعض تلك الحالات قرار مجلس الأمن المرقم (688) والمؤرخ في 1991 ضد العراق والذي أقام بموجبه منطقة آمنة تم فيها حظر للطيران، وكان ذلك رداً على أعمال القمع التي تعرض لها الشعب الكردي على أيدي نظام الحكم القائم آنذاك في العراق، مما تسبب في هجرة مليونية لأبناء الشعب الكردي إلى حدود كل من تركيا وإيران وقد عبر الكثيرون منهم الحدود إلى أراضي الدولتين، وهو ما اعتبره مجلس الأمن تهديداً للسلم والأمن الدوليين^(٢).

وكذلك الحال بالنسبة ل (هايتي) فقد أكد مجلس الأمن أن موجة النزوح الجماعي للسكان في البلد المذكور، قد تسببت بتدهور الأوضاع الإنسانية فيها مما يشكل ذلك تهديداً للسلم والأمن الدوليين، ورداً على تلك الأوضاع فقد اصدر مجلس الأمن في 17 من يناير / كانون الثاني 1993 القرار رقم 841 المؤرخ في عام 1993، بقصد حفظ السلم والأمن الدوليين وعدم تفاقم الوضع أكثر في ذلك البلد^(٣).

ويرجع المراقبون سبب استخدام مجلس الأمن للعقوبات الاقتصادية الدولية بدرجة كبيرة بناءً على معاينة الحالة كتهديد للسلم والأمن الدوليين إلى توسع المجلس في مفهوم تهديد السلم، حيث تنوعت التهديدات بتطور الأوضاع الدولية وبروز مشاكل عديدة

(١) د. احمد عبدالله أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، (دار الجامعة الجديدة، القاهرة | 2008) ، ص 209.

(٢) د. احمد عبدالله أبو العلا، مصدر سابق ، ص 209 .

(٣) كوسة جميلة، مصدر سابق ، ص 87 .

اقتصادية واجتماعية وبيئية إضافة إلى إنشار مختلف الاسلحة الفتاكة، كيميائية وبيولوجية وإشعاعية وغيرها من التهديدات المعاصرة .

ثانياً : الإخلال بالسلم

يعتبر السلم والأمن الدوليين من الأركان الرئيسية التي قام عليها البناء المؤسسي للمنظمة الدولية، وغاية أساسية من الغايات التي تهدف منظمة الأمم المتحدة إلى تحقيقها، ومجلس الأمن هو الجهاز الأممي المختص في مجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين، حيث منحه ميثاق الأمم المتحدة صلاحيات واسعة في هذا المجال . ويعد الإخلال بالسلم أحد الحالات الثلاث التي ذكرتها المادة (39) من الميثاق، ويقصد به استخدام العنف من قبل دولة ما ضد دولة أخرى، أو قيام نزاع مسلح داخل أراضي دولة معينة ولكنه يشكل إخلالاً بسلم وأمن الدول الأخرى^(١)، وقد حدد مجلس الأمن المعنى المقصود من " الإخلال بالسلم " في قراره المرقم 54 والمؤرخ في 1948 والذي صدر بشأن القضية الفلسطينية، وقد وسع من مفهوم " الإخلال بالسلم " من خلال هذا القرار واعتبر عدم الإذعان لقرار وقف إطلاق النار نوع من أنواع الإخلال بالسلم والأمن الدوليين^(٢) . ونظراً للسلطات التقديرية الواسعة التي منحها ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن في تكييف وتحديد الحالات الثلاث التي أوردها المادة (39) من الفصل السابع والموجبة للعقاب، فإن مجلس الأمن يمتلك صلاحية واسعة في تقدير ما يعد من الأعمال إخلالاً بالسلم والأمن الدوليين حتى وإن لم تنطوي على مخالفة لقواعد وأحكام القانون الدولي او الميثاق^(٣) .

وعلى الرغم من أن الفقهاء وشرح القانون بذلوا جهوداً حثيثة من أجل تقديم تعاريف مقبولة لحالة " الإخلال بالسلم " التي ذكرتها المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، إلا ان مفهومه ظل غامضاً شأنه في ذلك شأن مفهوم حالة تهديد السلم، وإن هذا البس والغموض في هذا المصطلح يؤدي إلي إحداث الشك والريبة في أساس تصرف الأمم

(١) د. فانتة عبدالعال احمد، مصدر سابق، ص 67 .

(٢) المصدر نفسه ، ص 69 .

(3) Hans Kelsen ", The law of the United nation , A Critical Analysis of Its Fundamental problems, (The London institute of world Affairs|1958), p . 249. .

المتحدة، ذلك لأن مصطلح (الإخلال بالسلم) يمكن أن يشمل التصرف ذاته كما يمكن أن يشمل الوضعية التي تنتج عن هذا التصرف^(١). ونظراً للغموض الذي يكتنف مصطلح " الإخلال بالسلم " والذي جاء به الميثاق في نص المادة (39)، فقد قدمت أستراليا عام 1947، بهدف تدعيم مشروع القرار المتعلق بالقضية الإندونيسية، تعريفاً لحالة الإخلال بالسلم حيث جاء فيه " أن الإخلال بالسلم والأمن الدولي يمكن أن يشمل على كل الحالات التي تشهد أعمال عدائية، دون تحديد أحد الأطراف كونه هو المعتدي أو أنه ارتكب عملاً من أعمال العدوان"^(٢).

ولكن يتبين من خلال التطبيقات العملية لممارسة مجلس الأمن صلاحياته في توقيع التدابير العقابية أنه يفضل استخدام مصطلح " الإخلال بالسلم والأمن الدولي " بدلاً من مصطلح " العدوان "، ويمكن الإشارة في هذا السياق إلى حالات عديدة حيث يفضل فيها مجلس الأمن استخدام مصطلح " الإخلال بالسلم " بدلاً من مصطلح العدوان، وعلى الرغم من كون تلك الحالات تشكل عدواناً صارخاً، ومنها على سبيل المثال حالة اجتياح كوريا الشمالية لحدود الجمهورية الكورية عام 1950، فبادر مجلس الأمن بإصدار القرارات التالية (82، 83، 84) في 1950 بشأن تلك القضية واصفاً حالة الاجتياح هذه إخلالاً بالسلم والأمن الدوليين^(٣).

كما قام مجلس الأمن بتكليف حالة الحرب بين العراق وإيران على أنه "إخلال بالسلم " حيث أصدر مجلس الأمن القرار رقم 598 والمؤرخ في 1987، إضافة إلى حالة غزو العراق للكويت حيث اصدر مجلس الأمن القرار رقم 660 والمؤرخ في 1990، فيما أكد مجلس الأمن بأن حالة احتلال الملايين من قبل الأرجنتين في عام 1982 بأنها " حالة

(١) د. خلف أبو بكر، العقوبات الاقتصادية في القانون الدولي المعاصر، (ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر | 2008)، ص 75.

(٢) المصدر نفسه، ص 80.

(٣) كوسة جميلة، مصدر سابق، ص 89.

إخلال بالسلم"^(١). إن جميع هذه الحالات المذكورة، والتي فضل فيها مجلس الأمن استخدام مصطلح "الإخلال بالسلم" بدلاً من مصطلح العدوان، تشكل عدواناً واضحاً وصريحاً، حيث استخدم فيها القوة العسكرية وتم فيها الاعتداء على سيادة واستقلال الدول الأعضاء، وهذا ما يتنافى مع نص الفقرة (04) من المادة (2) من ميثاق الأمم المتحدة .

ويرجع البعض إلى أن الدافع من وراء تفضيل مجلس الأمن مصطلح " الإخلال بالسلم والأمن الدولي " على مصطلح العدوان في الحالات السابقة، إنما يعود لجملة من الأسباب ولعل أهمها عدم وجود تعريف جامع مانع وواضح لمفهوم جريمة " العدوان " وما يثيره ذلك من إشكالية حقيقية، من الدوافع الأساسية التي تدفع مجلس الأمن إلى الامتناع عن استخدام مصطلح العدوان على العديد من الحالات الموجبة للعقاب ، مفضلاً استخدام مصطلح " الإخلال بالسلم والأمن " بدلاً منه، وذلك لتفادي تلك الإشكاليات جميعاً^(٢) .

ثالثاً : حالة العدوان

تعد حالة العدوان إحدى الحالات الثلاث التي أوردتها المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، والتي تمنح مجلس الأمن عند وقوعه صلاحية ممارسة سلطاته في توقيع التدابير المؤقتة أو العقابية . وقد استخدم مصطلح العدوان في وقت مبكر من تأريخ العلاقات الدولية بل وحتى قبل ظهور عصر التنظيم الدولي، حيث جاء في القرن التاسع عشر وفي العديد من معاهدات التحالف الدفاعي كالمعاهدات السرية التي أبرمت بين بريطانيا وفرنسا والنمسا عام 1915^(٣)، ولكن استخدام مصطلح العدوان في تلك الفترة لم يدل على أي

(١) رضا قردوح، العقوبات الذكية مدى اعتبارها بديلاً للعقوبات التقليدية في علاقتها بحقوق الانسان، (رسالة الماجستير، جامعة الحاج خضر، باتنة، الجزائر | 2011)، ص 41.

(٢) كوسة جميلة، المصدر السابق، ص 90 .

(٣) هشام شعباني، جريمة العدوان في ضوء تعديل القانون الاساسي لروما، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، السنة الجامعية | 2012 - 2013)، ص 12 .

معنى قانوني، وقد ظل هذا المصطلح سياسياً بحيث تفسره كل دولة وفق مصالحها السياسية والحيوية، فيما نال التحديد القانوني في القرن العشرين وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث عرف المجتمع الدولي التنظيم القانوني وذلك بإنشاء منظمة الأمم المتحدة . ولكن على الرغم من وضع جريمة العدوان في إطار قانوني حيث أورده ميثاق الأمم المتحدة في المادة (39)، وعده ضمن الحالات الثلاث التي تستلزم عند حدوثه اتخاذ تدابير عقابية من قبل مجلس الأمن ضد الدول والأطراف المعتدية، فقد ظل مفهوم "أعمال العدوان" مفهوماً غامضاً، ولم يستطع مجلس الأمن إلى الآن إزالة هذا الغموض .

وقد حاولت الجمعية العامة وضع تعريف محدد وواضح لجريمة العدوان ومنذ الأيام الأولى من تشكيل الأمم المتحدة، حيث اقترحت وفود عديدة في مؤتمر سان فرانسيسكو المعني بإنشاء المنظمة الدولية في عام 1945، بتعريف وشرح مصطلح العدوان إلا أن غالبية أعضاء اللجنة الثالثة المعنية بدراسة المسائل الواردة في الفصل السابع من الميثاق، قد رفضوا ذلك بحجة أن وضع تعريف مبدئي لمفهوم العدوان يتجاوز نطاق الميثاق، وأنه من الصعوبة بمكان وضع تعريف محدد لكل حالات العدوان مع وجود هذه الاساليب المتنوعة والحديثة لشن الحروب^(١).

وقد ظل مسألة تعريف مصطلح "العدوان" محل اهتمام الجمعية العامة، بحيث أدرجت على جدول أعمال غالبية دوراتها، وذلك ابتداءً من عام 1945 وإلى عام 1974 ولكن دون التوصل إلى نتيجة وذلك بسبب الخلافات بين الدول الأعضاء، وقد توالى اجتماعات اللجنة القانونية المكلفة من قبل الجمعية العامة لوضع تعريف للعدوان إلى أن توصل إلى صياغة تعريف له، وبعد هذا المخاض الطويل تمكنت الجمعية العامة للأمم المتحدة من وضع تعريف للعدوان، وذلك عندما أصدرت القرار رقم (3314) في دورتها التاسعة والعشرون المعقودة في عام 1974، والذي عرفت فيه جريمة العدوان بأنه

(١) أنظر :تقرير السيد بول - بونكور، المقرر، عن الفصل الثامن، الفرع باء، الوثيقة

881، 10 حزيران / يونيو عام 1945، المجلد 12، ص 505 .

www.un.org/law/avl

"استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ما ضد سيادة دولة أخرى، أو وحدتها الإقليمية، أو استقلالها السياسي، أو بأية طريقة أخرى تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة وفقاً لنص هذا التعريف"^(١)، وقد ذكر القرار أيضاً مجموعة من الأعمال على سبيل المثال، والتي تعد أعمالاً عدائية بشكل مباشر أو غير مباشر .

ولكن حتى بعد صدور القرار رقم (3314) من الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتي عرف فيه العدوان ظلت هذه الإشكالية قائمة، حيث ثار خلاف جديد بين الفقهاء حول مدى إلزامية هذا القرار لمجلس الأمن في تعريفه للعدوان، حيث يرى جانب من الفقه أن هذا القرار يتمتع بالقوة الإلزامية بحيث تلزم مجلس الأمن للأخذ به، فيما ينكر الاتجاه الآخر من الفقه تمتع قرار الجمعية العامة بهذه القوة الإلزامية، وذلك بحجة أن ميثاق الأمم المتحدة قد نص بالتحديد على الحالات التي تمنح فيها الجمعية العامة إصدار قرارات ملزمة على سبيل الحصر، بينما رد أصحاب الاتجاه الإلزامي للقرار عليهم بالقول أن صدور أي قرار أو توصية عن الجمعية العامة بالإجماع تكسبها الصفة الإلزامية^(٢). ومما تجدر الإشارة إليه فإن مجلس الأمن لم يلتزم من الناحية العملية بهذا القرار إلا في حالات نادرة جداً، حيث أن الجمعية العامة قد اعترفت مسبقاً في قرار تعريف العدوان بالسلطة التقديرية الواسعة لمجلس الأمن في هذا المجال، كون القرار قد أشار إلى صلاحية مجلس الأمن في تحديد وجود عمل عدواني دون إلزامه بواجب إثباته في الظروف المحيطة^(٣) .

ومن ناحية أخرى فإن وجود تعريف واضح ومقبول لجريمة العدوان، يقتضي بلا شك ضرورة وضع مثل هذا التعريف، بحيث يكون تعريفاً جامعاً مانعاً مقبولاً لدى العامة ، وأن وجود هكذا تعريف من شأنه أن يسهل من مهمة مجلس الأمن في تحديد أعمال العدوان من جهة، ومن جهة أخرى يضع حداً للسلطة التقديرية الواسعة لمجلس الأمن التي يمتلكها في مجال توقيع التدابير العقابية .

(١) د. جابر الراوي، المنازعات الدولية، (دار السلام، بغداد | 1978)، ص 145.

(٢) المصدر نفسه، ص 160 .

(٣) د . حسام هندواوي، مصدر سابق، ص 78 .

وفي هذا السياق، وحول ضرورة وجود تعريف جامع مانع لـ(أعمال العدوان)، يؤكد القاضي Schwebel أن وجود مثل هذا التعريف للعدوان من شأنه أن يكون عاملاً مساعداً لمجلس الأمن في تحديد حالة العدوان^(١). وعليه فإن مجلس الأمن في هذه الحالة لن يقوم بتكليف وجود حالة العدوان على اعتبارات سياسية، لأن جهاز مثل مجلس الأمن وما يتمتع به من سلطات تقديرية واسعة في مجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين، وما يندرج تحته من تدابير عقابية حيث يكون فعل العدوان ضمن الحالات الثلاث الموجبة للعقاب، فإنه من الممكن أن يدفع ذلك مجلس الأمن إلى الوقوع في التعسف في استخدام صلاحياته الواسعة والممنوحة له بموجب الميثاق، وأن ترضخ لاعتبارات سياسية بدلاً من الاستجابة للاعتبارات القانونية، لذلك فإن وضع تعريف واضح ومقبول سوف يمنع مجلس الأمن من الوقوع في مثل هكذا تعسف لاسيما تجاه الدول الصغيرة^(٢).

ويتبين من الواقع العملي أنه قلما استخدم مجلس الأمن مصطلح العدوان في تكيف حالة من الحالات الثلاث الواردة في المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة على أنه حالة موجبة للعقاب، حيث لم يلجأ مجلس الأمن إلى استعمال حالة العدوان أو الأعمال العدائية إلا في حالات نادرة، ومن أهم هذه الحالات على سبيل المثال: حالة عدوان روديسيا الجنوبية ضد الموزمبيق وعلى إثرها صدر مجلس الأمن القرار رقم 411 والمؤرخ في 1977، وكذلك الأعمال العدوانية التي قامت بها جنوب افريقيا ضد أنغولا حيث اصدر مصدر الأمن بهذا الخصوص القرار رقم 387 المؤرخ في 1976، كما كيّف مجلس الأمن الاعتداءات التي قامت بها إسرائيل ضد منظمة التحرير الفلسطينية في تونس في عام 1982، بأنها أعمال عدوانية بموجب المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، وصدر بموجبه القرار رقم 572 المؤرخ في 1985، حيث أدان فيه إسرائيل^(٣).

(١) حول ضرورة وجود تعريف مقبول للعدوان أنظر:

"Stephen – M. Schwebel, Justice in international Law, (Cambridge University Press, London |2008), P. 535- 536 .

(2) 531- 53 Ibid.,p.

(٣) د. حسام هنداوي، مصدر سابق، ص78 .

وفي هذا السياق يذهب الفقيه Kelsen بضرورة تحديد الطرف المعتدي والمذنب، حيث يرى أنه على الرغم من ما نلمس من مفاهيم نصوص المادة (39) على أن مجلس الأمن غير ملزم بتحديد الجهة المذنب والمعتدي، إلا أن التدابير القسرية والتي يتم فرضها وفقاً للمادة (41) من الميثاق تتميز بطابع الجزاء، ولا يمكن بأي حال من الأحوال فرض الجزاء على دولة غير مذنب ولم تخالف التزاماتها بموجب الميثاق. وعليه فإن مجلس الأمن ملزم في هذه الحالة بتحديد الطرف المذنب أو المعتدي^(١). حيث أنه في حالة وقوع عدوان من قبل طرف على طرف آخر فإن مجلس الأمن ملزم بتطبيق القانون وتحديد الطرف المسؤول أو المعتدي، وبعبارة أخرى فإن نظام الأمن الجماعي الذي جاء به ميثاق الأمم المتحدة سوف يفرغ من محتواه، لاسيما إذا بقي الطرف المعتدي دون ردع أو عقاب^(٢).

وبناءً على ما سبق فإن امتلاك مجلس الأمن لهذه السلطات التقديرية الواسعة في تكييف وتحديد الحالات الواردة في المادة (39) من الميثاق، وبالتالي اتخاذ ما يراه مناسباً من التدابير القسرية، ضد الدول والأطراف التي تنتهك المبادئ والأحكام الواردة في الميثاق، كما أن إمكانية المجلس في التدخل في النزاعات الداخلية التي تحدث داخل إقليم الدولة الواحدة عندما تؤثر تلك الأحداث على السلم والأمن في الدول المجاورة، فإن ذلك يجعل تقدير مجلس الأمن في هذا الشأن مما لا شك فيه يخضع لاعتبارات سياسية أكثر من خضوعها لاعتبارات موضوعية وقانونية^(٣).

وقد ذهب جانب من الفقه إلى أبعد من ذلك حيث أكد أن العامل الرئيسي الذي يحدد وجود أو عدم وجود حالة (تهديد للسلم، أو الإخلال به أو وقوع العدوان)، هو إرادة الدول العظمى الدائمة العضوية في المجلس، وبالتالي فرض الإجراءات العقابية ضد الدول المخالفة^(٤). وقد أثارت مسألة هذه السلطات المطلقة لمجلس الأمن خلافاً فقهياً عميقاً، لاسيما حول طبيعة التدابير الواردة في المواد (41، 42) من ميثاق الأمم المتحدة، مفاده

(١) "Hans Kelsen"، مصدر سابق، ص 730.

(٢) كوسة جميلة، مصدر سابق، ص 95.

(٣) د. فانتة عبدالعال أحمد، مصدر سابق، ص 70-71.

(٤) د. فانتة عبدالعال أحمد، مصدر سابق، ص 71.

هل هذه العقوبات هي عقوبات قانونية ؟ أم عبارة عن تدابير سياسية تفرض وفقاً لمصالح ومعايير سياسية للدول التي تقوم بفرضها ؟؟.

وبناءً عليه فقد اعتبر جانب من الفقه أن هذه التدابير ليست عقوبات حقيقية، لأنها لم تشرع بناءً على مخالفة للالتزامات معينة في ميثاق الأمم المتحدة^(١)، لأن عدم تعريف وتوضيح مفهوم كل من (تهديد للسلم، أو الإخلال به أو أعمال العدوان) تركت خللاً واضحاً في النص التجريمي الذي يعد من الأركان الرئيسية للعقوبة، وعليه فإنه وفقاً للقاعدة القانونية التقليدية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" فطالما جريمة العدوان غير معرفة ويخضع تحديدها لإرادة أعضاء مجلس الأمن، فأين توجد هناك جريمة أو مخالفة وفق القانون ؟ وعليه ووفقاً لما ذهب إليه أصحاب هذا الاتجاه من الفقه فإن العقوبات في الميثاق تقتصر فقط على ما ورد منها في المواد (6، 19) والمتعلقة بحالة الطرد أو حرمان العضو من التصويت، إضافة إلى أحكام المادة (94) والخاصة بأحكام محكمة العدل الدولية .

ولكن في الجانب الأخر هناك اتجاه من الفقه يذهب إلى التأكيد على الطبيعة العقابية لتدابير الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وقد اعتمد هؤلاء في رأيهم على الاختلاف الموجود بين خصائص القانون الدولي والقوانين الداخلية، حيث تتفرد العلاقات الدولية بمجموعة من الخصائص غير موجودة في القوانين الداخلية . والمجتمع الدولي يقوم على مجموعة من المبادئ تقف حائلاً في طريق وجود نصوص تجريبية وعقابية على ما هو موجود في القوانين الداخلية ، فمبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء، وتحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية، وعدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول أو وجد حالة من الخصوصية للقانون الدولي يتفرد بها، مما تؤدي إلى وجود هذا الاختلاف^(٢).

ناهيك عن ذلك أن الطبيعة المتغيرة للمجتمع الدولي أوجبت عمومية النصوص الدولية، لكي يكون قابلاً للتطور وذلك استجابةً للمتغيرات المتسارعة التي تحدث في الواقع الدولي، فما كان يعتبره تهديداً للسلم والأمن الدوليين في الماضي قد لا يكون كذلك في اليوم، وما قد يعتبر اليوم إخلالاً بالسلم والأمن قد لا يكون إخلالاً به في الغد .

(١) "Hans Kansel"، المصدر السابق، ص733 .

(٢) المصدر نفسه، ص 734 .

كما أن الصفة الاختيارية للمادة (39) من الميثاق، والتي تمنح الحرية لمجلس الأمن في اتخاذ ما يراه مناسباً من التدابير والإجراءات المؤقتة أو العقابية هو ما تقتضيه المصلحة العامة للمجتمع الدولي، لأن هدف المنظمة الدولية هو حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين وليس حماية القانون، وإن التطبيق الضيق للقانون قد يؤدي إلى زعزعة الاستقرار في العلاقات الدولية، لأن بديل السلم هو الحرب بلا شك، والحرب لا قانون لها ولا حقوق، وبناءً على ذلك فإنه من واجب جميع الأطراف الدولية الالتزام بتحقيق السلم والأمن الدوليين كهدف أول وأساسي^(١).

المطلب الثاني

اختصاصي مجلس الأمن في تكييف الأعمال المخالفة

وتوقيع العقوبات الاقتصادية الدولية

لقد حرص واضعوا الميثاق من البداية على تحديد سلطات مجلس الأمن العقابية باعتباره الجهاز التنفيذي داخل المنظمة الدولية، وذلك بشكل مفصل حتى يتمكن من القيام بمهامه في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ودون تعقيد، وبناءً على ذلك فإن مجلس الأمن يملك سلطة تقديرية واسعة في وجود حالة تهديد للسلم والأمن الدوليين أو الإخلال به، وكذلك تحديد الطرف المتسبب لهذا التهديد أو الإخلال وفقاً للمادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، كما يملك بالإضافة إلى ذلك أيضاً صلاحية توقيع التدابير القسرية، وتحديد نوع هذه التدابير المناسبة ومتى تفرض، وأي من الدول والأطراف ستتولى هذا التنفيذ^(٢).

مما تجدر الإشارة إليه أن الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة قد خول مجلس الأمن نوعين من السلطات في مجال توقيع العقوبات الاقتصادية والتي لا يجوز الخلط بينهما، لأنه في إحدى هذه الحالات يكون مجلس الأمن فيها ليس هو الطرف الوحيد المختص للقيام بهذه الأعمال بل تشاركه في ذلك أيضاً الجمعية العامة للأمم المتحدة

(١) د. فانتة عبدالعال احمد، مصدر سابق، ص 72 .

(٢) د. ممدوح شوقي عبدالعال، قرار مجلس الأمن برفع العقوبات عن ليبيا - قراءة تحليلية، مجلة السياسة الدولية، العدد 154، أكتوبر | 2003، ص 182 .

أحياناً، بينما تبقى الحالة الثانية من اختصاص مجلس الامن حصراً، بحيث لا ينازعه فيها أي جهاز آخر من أجهزة الأمم المتحدة^(١).

فإذا كانت سلطة مجلس الأمن غير خالصة في مجال معاينة وتكييف الوقائع، بحيث يمكن ان تشاركه في ذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة، كما يمكن ان تخضع هذه المعاينة والتكييف للرقابة القضائية أيضاً، فإن سلطة تقدير وتوقيع التدابير العقابية المناسبة هي السلطة الخالصة لمجلس الأمن باعتباره الجهاز التنفيذي في المنظمة الدولية ولا يشاركه في ذلك أي من الأجهزة الأخرى للأمم المتحدة، وذلك وفقاً لما يفهم من نص المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة، وهو ما تؤكد كذلك التطبيقات العملية في توقيع العقوبات الاقتصادية من قبل مجلس الأمن^(٢). ولدراسة هذا الموضوع، سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نخصص الفرع الأول لتناول سلطة مجلس الأمن في معاينة و تكييف الوقائع، فيما نتطرق في الفرع الثاني إلى سلطة مجلس الأمن في فرض العقوبات الاقتصادية، وذلك على النحو التالي :-

الفرع الأول

سلطة مجلس الأمن في معاينة وتكييف الأعمال غير المشروعة

لقد أوكلت المادة التاسعة والثلاثون من ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن وظيفة تحديد العوامل التي تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وحيث أنه لا يوجد تعريف واضح ومحدد لهذه الحالات في الميثاق، فإن المعيار الذي يستند إليه مجلس الأمن في تكييف الحالات الواردة في المادة (39) يتمثل في خطورة وحجم تلك النزاعات والصراعات المسلحة القائمة بين الدول، ولكن هذا التفسير لم يعد قائماً الآن بل تم استبداله مؤخراً بتعريف أكثر شموليةً وتطوراً، حيث أكد مجلس الأمن في بيانه الصادر عن القمة المنعقدة في 31 من يناير / كانون الثاني عام 1992 في إمكانية التفكير في توسيع المفهوم الحالي للسلم والأمن كما يلي " إن غياب الحروب والنزاعات العسكرية بين الدول لا يعني بالضرورة

(١) د . حسام هندواوي، مصدر سابق، ص136 .

(٢) د. السفير - نبيل العربي، الأمم المتحدة النظام العالمي الجديد، (مجلة السياسة الدولية،

العدد 114، أكتوبر | 1993)، ص 151 .

استتباب الأمن والسلام العالميين، لقد أصبحت المصادر غير العسكرية لعدم الاستقرار تشكل تهديداً فعلياً للسلام والأمن الدوليين، وتلك المصادر تتمثل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والإنسانية"^(١) .

لقد حاول واضعوا الميثاق في المؤتمر التأسيسي للأمم المتحدة في سان فرانسيسكو إلى معالجة تلك الثغرات التي كانت موجودة في عهد عصبة الأمم والمتعلقة بتوقيع العقوبات الاقتصادية، وذلك تجنباً للفشل الذي أصاب آلية فرض العقوبات في عهد عصبة الأمم، فقد تم الاتفاق على منح مجلس الأمن وظيفة أساسية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، ولكن ذلك الاتفاق لم يمنح بعض أعضاء المنظمة الدولية من تقديم اقتراحاتهم للمطالبة بتقليص دور مجلس الأمن في هذا المجال، حيث طالبوا في المقابل بإشراك الجمعية العامة للمساهمة مع مجلس الأمن في مجال تكييف وتوقيع العقوبات الاقتصادية ولكن بصفة محدودة^(٢) . في حين طالب البعض الآخر من الأعضاء بضرورة تحديد وتعريف الحالات الثلاث الواردة في المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة وتحديد حالة العدوان منها، ولكن كل هذه المحاولات التي كانت تهدف إلى تقييد السلطة التقديرية الواسعة لمجلس الأمن في معاينة وتكييف الوقائع وقبول بالرفض^(٣) ، وخاصة من قبل الدول العظمى الدائمة العضوية في مجلس الأمن . وبذلك فقد أوكل ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن بموجب الفصل السابع منه مهمة تكييف الأوضاع التي يجب فيها إتخاذ التدابير العقابية المناسبة والتي لم يعهد تطبيقها إلى الدول منفردة، كما أن قرارات مجلس الأمن في هذا المجال لا تعتبر توصيات بحيث يعتمد تنفيذها على مشيئة الدول الأعضاء بل تكون هذه القرارات ملزمة

(١) د. بطرس بطرس غالي، نحو دور أقوى للأمم المتحدة، (مجلة السياسة الدولية، العدد 111، يناير 1993 | القاهرة)، ص 6-7 .

(٢) د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، (دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة | 1998)، ص 196 .

(٣) د. حامد سلطان، التنظيم الدولي، (دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة | 1989)، ص 189 وما بعدها .

لكل الدول . فطبقاً لنص المادة الخامسة والعشرون من ميثاق الأمم المتحدة فإنَّ كافة الدول الأعضاء ملزمة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها طبقاً لأحكام الميثاق^(١) .

وبذلك فإن مجلس الأمن يملك حرية تامة في معاينة وتحديد ما يشكل تهديداً للسلم والأمن الدولي أو الإخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان . بحيث يملك مجلس الأمن السلطة في تكييف سلوك دولة ما على أنه تهديد للسلم أو إخلالاً به، حتى وإن كان هذا السلوك لا يشكل أية مخالفة لإحكام القانون الدولي أو انتهاكاً لالتزام دولي، وبناءً عليه فإنَّ مجلس الأمن بامتلاكه لهذه السلطات التقديرية الواسعة في مجال تحديد وتكييف الوقائع بإمكانه صنع قانون جديد^(٢) . وقد ذهب كاتب الدولة الأمريكي للشؤون الخارجية (John Foster Dulles) إلى أبعد من ذلك، حيث أكد ان مجلس الأمن وبحكم السلطة التقديرية الواسعة التي يمتلكها في تكييف وتحديد الحالات الواردة في المادة (39) من الميثاق هو قانون في حد ذاته، حيث جاء كلامه هذا في كتابه (War of Peace) : "مجلس الأمن ليس جهازاً يعمل على حسن تنفيذ القانون، بل هو قانون في حد ذاته، كونه يملك صلاحية معاينة حالة على أنه تهديد للسلم والأمن الدوليين، ويملك في الوقت ذاته أن يقرر عن التدابير الواجب اتخاذها بهذا الشأن، دون أن تحكمه في ذلك أية مبادئ قانونية، فهو يعمل وفقاً لاعتقاده، مما جعل منه وسيلة بيد القوى العظمى والتي تسعى من خلاله تحقيق مصالحها الضيقة على حساب دول أخرى ضعيفة"^(٣) .

أما فيما يتعلق الأمر بالطرق التي يعبر بها مجلس الأمن في قراراته عند القيام بمعاينة وتكييف الحالات التي جاءت بها المادة (التاسعة والثلاثون) من ميثاق الأمم المتحدة، والتي بموجبه يقوم باستخدام سلطاته الممنوحة له في تكييف الوقائع، فقد استخدم المجلس طرق مختلفة للتعبير عن قراراته المتعلقة بتكييف وتوقيع التدابير القسرية ومنها على سبيل المثال، فقد أشار المجلس في حالة روديسيا الجنوبية صراحة الى المادة (التاسعة والثلاثون) من ميثاق الأمم المتحدة مع ذكر العبارات الواردة في المادة المذكورة، وذلك في

(١) عبدالغفار عباس سليم، مصدر سابق، ص 84.

(٢) د. حسن نافعة، إصلاح الأمم المتحدة، (مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة | 1995)، ص 83 .

(٣) عبدالغفار عباس سليم، مصدر سابق، ص 88 .

القرار المرقم 232 والمؤرخ فى 1966، حيث جاء فى "أن المجلس وهو يتصرف وفقاً للمادتين 39، 41 من الميثاق يؤكد أن الوضع فى روديسيا الجنوبية يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين"^(١)، وقد جاء القرار رقم 660 والمؤرخ فى 1990 على ذات النحو أيضاً.

وفى مواقف أخرى فقد أشار مجلس الأمن إلى الحالات الواردة فى المادة (التاسعة والثلاثون) من الميثاق عند تكييفه للحالة دون أن يشير إلى المادة صراحة، حيث لجأ مجلس الأمن إلى استخدام هذه الطريقة بشأن قضية جنوب إفريقيا، وذلك من خلال القرار رقم 418 والمؤرخ فى 1977 والذي جاء فى: "إن امتلاك جنوب إفريقيا للأسلحة النووية والمعدات الخاصة بها يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين"^(٢). وبذلك فإنه من الصعوبة بمكان إيجاد خط مستقيم فى سياسة مجلس الأمن، فيما يتعلق الأمر بسلمة المجلس فى معاينة وتكييف وتوقيع التدابير القسرية، والسبب فى ذلك كما سبق يعود إلى طغيان الصبغة السياسية على المعايير القانونية فى قرارات مجلس الأمن فيما يتعلق بمجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين .

ولكن على الرغم من ما يفهم من صياغة المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، من أن مجلس الأمن هو وحده الجهاز المختص للقيام بوظيفة معاينة وتكييف الوقائع، وإقرار بوجود حالة من الحالات الثلاث الواردة فى المادة التاسعة والثلاثون . فإنه مع ذلك لا يمكن إنكار صلاحية الجمعية العامة فى هذا المجال، حيث تمنح الفقرة الثانية من المادة (الحادية عشر) من ميثاق الأمم المتحدة الجمعية العامة صلاحية مناقشة أية مسألة تتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين يرفع إليها أى عضو من أعضاء المنظمة الدولية أو مجلس الأمن أو غيرهم، وذلك وفقاً لإحكام الفقرة الثانية من المادة 39، فيما عدا ما تنص عليه المادة (الثانية عشر)^(٣) . ولكن هذه السلمة الممنوحة للجمعية العامة فى هذا المجال هي سلمة زمنية مقيدة، حيث أن نص الفقرة (02) من المادة (12) من الميثاق يمنع الجمعية العامة من إصدار أية توصية حول أية مسألة تكون مطروحة على طاولة مجلس الأمن، وذلك وفقاً

(١) راجع : . SC/Res/ 232, 1966

(٢) راجع : . SC/Res . 418, 1977

(٣) أنظر : نص الفقرة (02) من المادة (11) من ميثاق الأمم المتحدة .

لما تنص عليه الفقرة (01) من المادة (12) من ميثاق الأمم المتحدة^(١) . ويتبين من خلال الواقع العملي قيام الجمعية العامة بممارسة سلطاتها في العديد من الحالات بمعاينة وتكييف بعض الوقائع مستخدمة فيها المصطلحات الواردة في المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، ومن الأمثلة على ذلك القرار الصادر عن الجمعية العامة في 14 من سبتمبر عام 1981 ضد جنوب إفريقيا رداً على احتلالها الغير الشرعي لناميبيا، واصفاً الأعمال العدوانية لجنوب إفريقيا ضد جيرانها بأنها تشكل "إخلاقاً بالسلم والأمن الدوليين" . كما أصدرت الجمعية العامة قراراً مماثلاً ضد إسرائيل وذلك في 5 من مايو عام 1997 والخاصة بالقدس الشرقية وباقي الأراضي الفلسطينية المحتلة، واصفاً الانتهاكات الإسرائيلية المتكررة للقانون الدولي وعدم تطبيقها لقرارات الأمم المتحدة بأنها تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين^(٢) .

ولكن مع كل ما ذكرناه عن طبيعة دور الجمعية العامة في مجال تكييف الوقائع وفقاً للحالات الثلاث الواردة في المادة (39) من الميثاق، فإن هذه القرارات لا تلزم بأية حال من الأحوال مجلس الأمن، بحيث يملك مجلس الأمن الحرية الكاملة في إعادة تقييم الأوضاع وفقاً لما يراه مناسباً، واتخاذ ما يلزم من التدابير المناسبة بهذا الخصوص . كما أن تكييف الجمعية لحالة معينة وتصنيفها ضمن الحالات الواردة في المادة (39) من الميثاق، لا يعني امتلاك الجمعية العامة لسلطة توقيع العقاب بموجب الفصل السابع من الميثاق، لأن ذلك يعتبر تعدياً وتجاوزاً على صلاحيات وسلطات مجلس الأمن وهذا ما لا يسمح به بموجب الميثاق^(٣) .

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن مجلس الأمن عندما يقرر أن وضعية ما تندرج في إطار الحالات التي ذكرتها المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، فإن قراراته هذه محكومة

(١) أنظر: نص الفقرة (01) من المادة (12) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) كوسة جميلة، مصدر سابق ، ص100 .

(٣) د. خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدولية المتخذة من مجلس الامن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الانسان، (منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، لبنان | 2013)، ص211 .

بالعديد من الاعتبارات، منها على سبيل المثال الاعتبارات الموضوعية، بحيث أن تصرف مجلس الأمن يجب أن يكون وفقاً للوقائع الخاصة بكل حالة، لأنه قد يتجنب مجلس الأمن فى اتخاذ قرارات حاسمة خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى تعقيد الأوضاع أكثر^(١). وقد يصدر مجلس الأمن أحياناً قراراته وفقاً لاعتبارات قانونية، وذلك عندما يتم التكييف القانوني للوقائع المعروضة عليه وإمكانية إدراجها ضمن الحالات الواردة فى المادة (39) من الميثاق، وقد ينحرف مجلس الأمن فى استخدام سلطاته العقابية أحياناً، وذلك بسبب عدم وجود معايير واضحة أو تعريفات محددة للاعتماد عليها أثناء عملية التكييف .

كما تلعب الاعتبارات السياسية دوراً بارزاً فى هذا الخصوص، حيث أن طبيعة تشكيلة مجلس الأمن وآلية التصويت وإصدار القرارات فيه تلقي بظلالها على قرارات مجلس الأمن، وخاصة امتلاك الدول الدائمة العضوية فى المجلس لحق النقض (الفيتو)، وقد أدى الاستخدام المتكرر للفيتو خلال الحرب الباردة إلى تعطيل احكام الفصل السابع من الميثاق، ولكن بعد انتهاء فترة الحرب الباردة وانتهاء المعسكر الاشتراكي، وقيام نظام القطب الواحد والمتمثل بالهيمنة الأمريكية، أضحت قرارات مجلس الأمن العقابية تأخذ طابعاً انتقائياً، لاسيما أن موضوع معاينة وتكييف الوقائع تعد من المسائل الموضوعية التي يشترط إصدار قرار بشأنها الحصول على أغلبية تسعة أصوات، شريطة أن تكون أصوات الدول الخمس الدائمة العضوية من بينها^(٢). وكثيراً ما تستغل الدول الكبرى هذه الصلاحيات فى خدمة مصالحها الخاصة .

الفرع الثاني

اختصاص مجلس الأمن فى توقيع العقوبات الاقتصادية

يعتبر مجلس الأمن الجهاز التنفيذي فى منظمة الأمم المتحدة وأحد الأجهزة الرئيسية فيها، ويتمتع بسلطات واسعة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، ولكي يتمكن المجلس من القيام بوظيفته هذه وإعمال السلطات الممنوحة له دون تعقيد، فقد حرص واضعو

(١) د. خولة محي الدين يوسف، مصدر سابق، ص 212.

(٢) الأخصر بن طاهر، حق الاعتراض (الفيتو بين النظرية والتطبيق)، ط1، (دار

الخلدونية، الجزائر | 2010)، ص204 .

الميثاق على تحديد سلطاته بشكل مفصل، وقد جاء في نص المادة (الواحدة والأربعون) من ميثاق الأمم المتحدة على أنه " لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات العسكرية لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب من أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية، والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية والا سلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً كلياً أو جزئياً وقطع العلاقات الدبلوماسية " ^(١) . مما تقدم يفهم من نص هذه المادة أن مجلس الأمن يملك صلاحيات تقديرية واسعة في توقيع ما يراه من التدابير المناسبة، وذلك عندما يتوصل من خلال معاينة وتكييف وضعية ما بوجود حالة من الحالات الثلاث الواردة في المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، كما يملك سلطة تحديد نوعية العقوبات التي تتناسب مع كل حالة، ومتى تفرض، وأي من الأطراف أو الدول التي ستقوم بتنفيذها . كما أن التعداد الوارد في المادة (الواحدة والأربعون) من الميثاق لبعض التدابير الغير العسكرية إنما جاءت على سبيل المثال لا الحصر، حيث وردت في مقدمة هذه التدابير عبارة " .. ويجوز أن يكون من بينها " ^(٢) ، مما يوحي بأن مجلس الأمن يملك سلطة تقديرية واسعة في اختيار ما يراه مناسباً من التدابير طبقاً لكل حالة دون التقييد بتلك الواردة في نص المادة (41)، شريطة أن لا يتطلب اتخاذ هذه الإجراءات استخدام القوات المسلحة . ومن ناحية أخرى نرى أن المادة (الواحدة والأربعون) من الميثاق لم تحدد الآليات التي يتم من خلالها تطبيق هذه التدابير، بل ترك المجال واسعاً أمام مجلس الأمن ليختار ما يراه من الآليات المناسبة، وفقاً لسلطته التقديرية الواسعة الممنوحة له بموجب الميثاق في هذا المجال ^(٣) . ويتبين مما سبق أن واضعي الميثاق إنما أرادوا من خلال منح مجلس الأمن هذه الصلاحيات الواسعة في فرض التدابير غير العسكرية الواردة في المادة (الواحدة والأربعون)، إطلاق يد المجلس في اتخاذ ما يراه مناسباً من التدابير لحفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين .

(١) أنظر : نص المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.

(٢) د. نشأة الهلالي، الأمن الجماعي الدولي، (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين

شمس، القاهرة | 1985)، ص 426 ،

(٣) د . حسام هندراوي، مصدر سابق، ص 85 .

ومن ناحية أخرى تعد المادة (الواحدة والأربعون) الأساس القانونى الذى يستند إليها مجلس الأمن فى فرض العقوبات الاقتصادية الدولية، وهذه السلمة المخولة هى خالصة لمجلس الأمن دون غيره من أجهزة الأمم المتحدة، حيث يبرز هذا الدور لمجلس الأمن من وجوه عديدة منها، أن مجلس الأمن يملك الاختصاص الأصيل فى اتخاذ التدابير القسرية عند وقوع إحدى الحالات الواردة فى المادة (39)، وذلك بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ولكن فيما يتعلق الأمر بسلمة الجمعية العامة فى إتخاذ التدابير القسرية، فلم يرد أى نص صريح فى الميثاق يمنح الجمعية العامة هذه الصلاحية^(١). كما أن القرارات العقابية التى تصدر عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق تتمتع بقوة قانونية ملزمة، وذلك وفقاً لما جاء فى نص المادة (الخامسة والعشرون) من الميثاق، حيث تنص على أنه " يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق "^(٢). أما فيما يتعلق بقرار (الاتحاد من أجل السلم) الذى يمنح الجمعية العامة سلمة معاينة وتكليف الحالات الواردة فى المادة (39) من الميثاق، واتخاذ ما تراه مناسباً من التدابير فى شأنها، وكذلك السماح لها بإصدار توصيات بخصوص إرسال قوات لحفظ السلم إلى بعض المناطق المتوترة بهدف الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، فإن هذه القرارات لا تخرج عن كونها توصيات غير ملزمة للدول، فهذه التوصيات الصادرة عن الجمعية العامة لا تتمتع بتلك القوة القانونية اللازمة التى تملكها قرارات مجلس الأمن^(٣). وحتى القرارات التى تصدر عن الجمعية العامة بشأن فصل أو إيقاف عضوية الدول الأعضاء فى المنظمة الدولية، يشترط لصدورها توصية من مجلس الأمن، وذلك وفقاً لما جاء فى المادتين (5، 6) من ميثاق الأمم المتحدة^(٤). وقد جاء فى هذا السياق رأى محكمة العدل الدولية حاسماً، وذلك لوضع حد لتلك التفسيرات التى حاولت منح الجمعية العامة

(١) أنظر : نص المادة (25) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) عبدالغفار عباس سليم، مستقبل العقوبات الدولية بالأمم المتحدة، (دار النهضة العربية، ط 1، مصر، القاهرة | 2008)، ص105.

(٣) د. حامد سلطان، القانون الدولي العام فى وقت السلم، (دار النهضة العربية للنشر، ط3، القاهرة | 1968)، ص104 .

(٤) أنظر : نص المادتين (5، 6) من ميثاق الأمم المتحدة .

صلاحية اتخاذ التدابير القسرية الواردة في المادة (41) من الميثاق، حيث فصلت في رأيها الاستشاري والمصادر في 20 من يوليو/ تموز عام 1962 حيث جاء فيه " ترجع لمجلس الأمن سلطة فرض الالتزام الصريح للتطابق عن الأوامر الصادرة عنه على أساس الفصل السابع من الميثاق، فيملك مجلس الأمن وحده سلطة فرض التدابير القسرية ضد من ارتكب فعل العدوان"^(١) .

ومما تجدر الإشارة إليه أنه على الرغم من منح مجلس الأمن هذه السلطات الواسعة في مجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين، فهذا لا يعني أن مجلس الأمن جهاز فوق القانون، بل أن قراراته هذه تخضع للرقابة القضائية وكذلك السياسية أيضاً، وهذا ما سوف نتطرق إليه في المطلب القادم .

المبحث الثاني

آليات الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن العقابية

لقد سبق وأن أشرنا إلى السلطات الواسعة التي منحها ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق في مجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين، حيث يتمتع المجلس بسلطة تقديرية واسعة تمكنه من معاينة وتكييف الحالات الموجبة للعقاب والواردة في المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، ومن ثم اختيار ما يراه مناسباً من التدابير المؤقتة أو العقابية، وتحديد الأطراف والدول التي تقوم بعملية تنفيذ هذه الإجراءات القسرية، دون أن تكون هناك معايير قانونية واضحة، حيث لا يوجد، كما تبين لنا فيما سبق، تعريف واضح للمصطلحات الواردة في المادة (39) وخاصة فيما يتعلق بحالة العدوان، مما أدى كل ذلك إلى غياب الشفافية في منظومة العقوبات الدولية في منظمة الأمم المتحدة، وبالتالي انحراف العقوبات الاقتصادية الدولية المفروضة من قبل مجلس الأمن عن أهدافها في العديد من الحالات، مما تولد عن هذه الجزاءات الدولية انعكاسات سلبية عديدة تركت أثراً مدمراً على حقوق الإنسان وكذلك على التنمية الإنسانية في الدول المستهدفة، وقد ساهمت هذه الأسباب جميعاً إلى ظهور تيار قوي داخل المجتمع الدولي للمطالبة بضرورة إخضاع قرارات مجلس الأمن بصورة عامة، وتلك المتعلقة بفرض

(١) كوسة جميلة، مصدر سابق، ص 103 .

العقوبات الدولية الاقتصادية بشكل خاص إلى نوع من الرقابة الدولية أو المراجعة القضائية^(١). ومما تجدر الإشارة إليه أن فكرة إخضاع قرارات مجلس الأمن لنوع من الرقابة والإشراف كانت مطروحة منذ الأيام الأولى من تشكيل الأمم المتحدة، ولكن هذه المطالبات قد خفت قليلاً خلال سنوات الحرب الباردة حيث كان هناك توازن بين المعسكرين داخل مجلس الأمن، مما دفع بالكتلتين المتنافستين داخل المجلس إلى الإحجام عن اتخاذ قرارات تثير الجدل حول مشروعيتها، وقد أدى ذلك إلى تعطيل أحكام الفصل السابع من الميثاق أثناء تلك الفترة وبالتالي تعطيل عمل المجلس إلى حد ما^(٢)، ولكن بعد انتهاء فترة الحرب الباردة وانحيار المعسكر الشرقي ساد نوع من التوافق داخل مجلس الأمن وخاصة بين الأعضاء الدائمين فيه، مما دفع بالمجلس من مضاعفة حالات اللجوء إلى الفصل السابع من الميثاق ولاسيما التدابير الواردة في المادة (41)، حيث توسع المجلس في حالات تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية بشكل مثير للجدل، وتوسع معها أيضاً في مفهوم "تهديد السلم والأمن الدوليين" وقد ساهمت سياسة مجلس الأمن هذه بشكل كبير على إحياء الفكرة القائمة بضرورة إخضاع قرارات مجلس الأمن العقابية للرقابة والإشراف.

أن الانتقائية وعدم الشفافية في عمل مجلس الأمن في مجال توقيع العقوبات الاقتصادية الدولية، تثير إشكالية حقيقية حول مدى مشروعية قرارات المجلس المتعلقة بمثل هذه التدابير العقابية الدولية، وقد أثر ذلك كثيراً على مصداقية منظومة العقوبات في المنظمة الدولية^(٣). ومن الجدير ذكره أن الأسباب التي أدت إلى تعالي الأصوات المطالبة بضرورة خضوع سلطات مجلس الأمن العقابية للرقابة والإشراف، لا تتعلق فقط بمسألة إزدواجية المعايير والانتقائية في قرارات المجلس، بل أن مجلس الأمن قد تجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات حيث يظهر تارة بمظهر المشرع وقد تجاوز بذلك على سلطات الجمعية العامة باعتبارها الهيئة التشريعية في منظمة الأمم المتحدة، وتارة أخرى يمارس بعض الاختصاصات القضائية التي لا يسمح بممارستها إلا لجهات قضائية، وبذلك قد تجاوز على

(١) عبدالغفار عباس سليم، مصدر سابق، ص 81.

(٢) د. خولة محي الدين يوسف، مصدر سابق، ص 213.

(٣) د. حسن نفاع، إصلاح الامم المتحدة، (مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة | 1995)، ص 83.

سلطات محكمة العدل الدولية باعتبارها الجهاز القضائي في المنظمة الدولية، إضافة إلى ذلك فإنه عندما يقرر المجلس أن وضعية ما تدرج في إطار الحالات التي ذكرتها المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، فإن قراراته هذه محكومة بالعديد من الاعتبارات منها (القانونية، والموضوعية، والسياسية)، حيث أن طبيعة تشكيلة مجلس الأمن وآلية التصويت فيه تلقي بظلالها على قرارات مجلس الأمن العقابية^(١) . لذلك ووفقاً لهذه المعطيات كلها فقد برزت أصوات تنادي بضرورة إخضاع القرارات العقابية لمجلس الأمن إلى نوع من الرقابة، وبعبكسه سوف يعرض المنظومة القانونية للمنظمة الدولية برمته إلى عزلة دولية أكبر، وبالتالي فقد اتجهت الأنظار نحو محكمة العدل الدولية بشكل أساسي للقيام بهذا الدور كونها الجهاز القضائي الرئيسي داخل المنظمة الدولية ، ومن ثم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة كونها الجهاز الرئيسي الأوسع من حيث التمثيل والاختصاصات والقائم على مبدأ المساواة في التصويت في منظمة الأمم المتحدة^(٢) ، وعليه سوف نتناول دراسة الآليات الرقابية على سلطة مجلس الأمن العقابية من خلال مطلبين ، حيث نتناول في المطلب الأول الآليات القضائية للرقابة على القرارات العقابية لمجلس الأمن، ثم نتطرق في المطلب الثاني إلى الآليات السياسية للرقابة على القرارات العقابية للمجلس وكالاتي :-

المطلب الأول

الرقابة القضائية على قرارات مجلس الأمن العقابية

لقد أدرك واضعي الميثاق في مؤتمر سان فرانسيسكو عام 1945، أهمية خضوع قرارات مجلس الأمن العقابية لنوع من الإشراف والرقابة، لأن هذا الأمر سيوفر ضمانات مهمة لدفع المجلس إلى الالتزام بأهداف وأحكام الميثاق، ولكن قوبلت تلك الاقتراحات برفض شديد من الدول الكبرى في المجلس مما حال دون تشريع ما ينظم مثل هذه الرقابة في ميثاق الأمم المتحدة، وفضلوا تأجيل المسألة حتى يتبين من خلال الممارسات العملية شكل هذه الرقابة وشروطها . وقد أكدت التطبيقات العملية لحالات توقيع التدابير العقابية من قبل مجلس الأمن مدى ضرورة وجود رقابة قضائية على سلطات مجلس الأمن العقابية،

(١) الأخصر بن طاهر، حق الاعتراض (الفيديو بين النظرية والتطبيق)، ط1، (دار

الخلدونية، الجزائر | 2010)، ص205 .

(٢) د. خولة محي الدين يوسف، مصدر سابق، ص220 .

وذلك لضمان أداء المجلس لوظيفته في مجال حفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين بحيادية وموضوعية .

ومن ناحية أخرى فقد أشار ميثاق الأمم المتحدة في الفقرة الأولى من المادة السابعة منه إلى محكمة العدل الدولية، باعتبارها الجهاز القضائي وأحد الفروع الرئيسية في المنظمة الدولية، حيث تنص المادة (الثانية والتسعون) من الميثاق على أن " محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسي الملحق بهذا الميثاق وهو مبني على النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي وجزء لا يتجزأ من الميثاق " ^(١)، يتضح من نص هذه المادة أن محكمة العدل الدولية هي هيئة قضائية في الأمم المتحدة، وتتألف من 15 قاضياً يتمتعون بالحيادية والنزاهة والاستقلالية في عملهم، ويتم انتخابهم من قبل الجمعية العامة من بين الأشخاص الذين يتصفون بأخلاق سامية . وعليه فإن هذه الاعتبارات كلها تؤهل محكمة العدل الدولية لتكون الهيئة القضائية التي تقوم بعملية الرقابة على قرارات مجلس الأمن، وذلك بوصفها الهيئة القضائية الرئيسية في الأمم المتحدة من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن عملية الرقابة هي عبارة عن إجراءات قانونية وفنية تحتاج إلى وجود جهة مختصة للقيام بها، ومحكمة العدل الدولية هي ذات الجهة المؤهلة للقيام بذلك، كونها مشكلة، كما سبق بيانه، من قضاة مستقلين ويتمتعون بالنزاهة والحيادية، مما تمكنهم هذه الصفات من القدرة على القيام بتقييم تصرفات مجلس الأمن تقييماً قانونياً مجرداً دون اعتبار للنتائج السياسية التي قد تترتب على تصرفات مجلس الأمن تلك ^(٢) . ولكن على الرغم من كل هذه المؤهلات هناك تساؤل يطرح نفسه هل يمكن لمحكمة العدل الدولية القيام بوظيفة الرقابة القضائية المباشرة على قرارات مجلس الأمن العقابية في الوقت الحالي ؟، سوف نجيب على هذا التساؤل من خلال الفرعين التاليين ، حيث نخصص الفرع الأول لدراسة العقبات التي تحول دون إمكانية قيام محكمة العدل الدولية بالرقابة القضائية المباشرة على أعمال مجلس الأمن، فيما نتناول في الفرع

(١) أنظر : نص المادة (92) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) د. ناصر الجهاني، دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات، (دار قباء الحديثة، القاهرة

| 2008)، ص 272 .

الثاني إمكانية إجراء الرقابة القضائية الغير المباشرة على أعمال المجلس من قبل محكمة العدل الدولية وكالاتي :-

الفرع الأول

صعوبة إجراء رقابة قضائية مباشرة على قرارات

مجلس الأمن العقابية

أن المعوقات الأساسية التي تقف في طريق محكمة العدل الدولية كهيئة قضائية رئيسية في منظمة الأمم المتحدة للقيام بإجراء رقابة قضائية مباشرة على أعمال مجلس الأمن، وخاصة فيما يتعلق بسلطة المجلس في توقيع العقوبات الاقتصادية على الدول المخالفة، تكمن في عدم وجود نصوص صريحة في ميثاق الأمم المتحدة تمنح المحكمة هذه الصلاحية^(١)، لذلك من الصعوبة بمكان الحديث عن مثل هذه الرقابة في غياب نصوص صريحة في كل من ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية تخول المحكمة صلاحية هذه الرقابة بشكل صريح، لاسيما أن الميثاق يعتبر المرجع الأساسي لقرارات مجلس الأمن العقابية، وأنّ خلو الميثاق من آلية قضائية للرقابة على أعمال مجلس الأمن لم يكن نتيجة إهمال أو نسيان من قبل واضعي الميثاق، بل كان سبب ذلك هو خشيتهم من أن تؤدي وجود مثل هذه الرقابة إلى عرقلة عمل مجلس الأمن^(٢). كما أن العقبة الأخرى التي تقف في طريق محكمة العدل كجهة قضائية دولية لمراقبة أعمال مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، تكمن في عدم ملائمة الاختصاص المنازعاتي لهذه المحكمة للقيام بهذه الوظيفة الجديدة، حيث أن ممارسة المحكمة لاختصاصها المنازعاتي يكون محصوراً في تسوية النزاعات القائمة بين الدول فقط، وهذا ما جاء به نص المادة (34) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، لذلك فإن المحكمة غير مختصة للنظر في نزاع موضوعي من جهة المشروعية بين دولة ومنظمة دولية، خلافاً لما هو عليه

(١) ابو بكر عبد القادر، مفهوم الأمن الدولي وفقاً للنظام العالمي الجديد، (أطروحة الدكتوراه

في القانون العام جامعة الجزائر |2008)، ص 334.

(٢) كوسة جميلة، مصدر سابق، ص162،

الحال بالنسبة لمحكمة العدل الأوروبية حيث تمتلك هذه المحكمة صلاحية النظر في النزاعات القائمة بين دول الاتحاد الأوروبي وأجهزتها القائمة^(١).

ومن ناحية أخرى فإن محكمة العدل الدولية هي ليست جهة قضائية استئنافية لقرارات مجلس الأمن، بحيث لا توجد نصوص صريحة لا في ميثاق الأمم المتحدة ولا في النظام الأساسي لهذه المحكمة تشير إلى اختصاص المحكمة للقيام بالرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن العقابية، وفي هذا السياق أكد مندوب بولونيا في مجلس الأمن أن قرارات مجلس الأمن لا تحكمها اعتبارات قانونية بقدر ما تحكمها الاعتبارات السياسية، لذلك يمكن للمجلس اتخاذ ما يراه مناسباً من التدابير القسرية بموجب السلطة التقديرية الواسعة التي منح لها الميثاق في هذا المجال^(٢)، وفي السياق نفسه عارض ممثل أوكرانيا في مجلس الأمن، بصفته رئيساً دورياً لمجلس الأمن، معارضة شديدة على أن تكون محكمة العدل الدولية جهة قضائية استئنافية لقرارات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن .

ومن الأدلة على أن محكمة العدل الدولية هي ليست هيئة استئناف لقرارات مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة، هو ما أكدت عليه المحكمة نفسها في فتاها الصادرة بشأن قضية بعض نفقات الأمم المتحدة عام 1962، وكذلك رأيها الصادر في عام 1971 حول التواجد المستمر لجنوب افريقيا في ناميبيا والمسؤولية التي تقع على عاتق الدول الأعضاء للقيام بالتزاماتهم تجاه هذه الأعمال، وذلك رغم صدور لائحة من مجلس الأمن بهذا الخصوص عام 1970^(٣). فقد جاء موقف المحكمة بشكل واضح وعلني وبعبارة قوية، أن المحكمة لا تملك صلاحية القيام بعملية الرقابة أو الاستئناف على القرارات الصادرة عن الأجهزة الرئيسية في المنظمة الدولية . كما أنه ووفقاً لأحكام الميثاق فإن مجلس الأمن لا يخضع في ممارسة أعماله لمحكمة العدل الدولية، وهذا ما يفهم من نص

(١) أنظر : نص الفقرة (01) من المادة (34) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي تنص "للدول وحدها الحق أن تكون أطراف في الدعاوى التي ترفع امام المحكمة".

(٢) د. ناصر الجهاني، مصدر سابق، ص 275 .

(٣) صالح جواد كاظم، دراسة في المنظمات الدولية، (مطبعة الرشاد، بغداد | 1975)، ص272 .

المادة (36) من ميثاق الأمم المتحدة حيث أن لكل من هذين الجهازين صلاحيات خاصة به، إذ لا يتدخل مجلس الأمن في المسائل والمنازعات القانونية التي تنظر فيها محكمة العدل الدولية، وفي المقابل فإن المحكمة لا تتدخل هي الأخرى في المسائل الموضوعية والسياسية التي هي من اختصاص مجلس الأمن، وهذا لا يعني أنه لا يوجد تعاون بين أجهزة الأمم المتحدة، بل هناك تعاون وثيق بين هذه الأجهزة في سبيل تحقيق الغاية الأساسية من إنشاء الأمم المتحدة وهي حفظ السلم والأمن الدوليين^(١)، ولكن تجنباً للوقوع في التناقض والتضارب ومراعاةً لمبدأ الفصل بين السلطات، تعمل الأمم المتحدة على تفادي أي تناقض بين عمل هذه الأجهزة المختلفة .

الفرع الثاني

إمكانية إجراء رقابة قضائية غير مباشرة على قرارات

مجلس الأمن العقابية

تعد محكمة العدل الدولية أحد الأجهزة الست الرئيسية في منظمة الأمم المتحدة، ويوصفها الهيئة القضائية في المنظمة الدولية والتي يمكن لها تقديم آراء استشارية فيما يتعلق بالمسائل القانونية التي يعرض عليها من قبل الهيئات والوكالات المتخصصة، حيث جاء في نص الفقرة الثالثة من المادة (السادسة والثلاثون) من الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، والخاص بتنظيم الطرق السلمية للمنازعات الدولية على أنه "على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقاً لهذه المادة أن يراعى أيضاً أن المنازعات القانونية يجب على أطرافها أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقاً لإحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة"^(٢). وهذا يدل على أن المحكمة تمتلك اختصاص استشاري حسب ما جاء في

(١) مفتاح عمر درباش، ولاية محكمة العدل الدولية في تسوية المنازعات - دراسة قانونية حول قضية لوكربي، (دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان، ليبيا | 1999)، ص 285 .

(٢) أنظر: نص الفقرة (03) من المادة (36) من ميثاق الأمم المتحدة .

المادة (96) من الميثاق حيث تنص على أنه " لمجلس الأمن أن يطلب من محكمة العدل الدولية إفتاءه فى أية قضية قانونية"^(١) .

وبناءً على هذه المعطيات فإن المحكمة هي الجهة المختصة للنظر فى المنازعات القانونية التي تقع بين الدول، بل وحتى تلك المسائل القانونية المتعلقة بممارسات مجلس الأمن، لأن المادة (36) من الميثاق قد أوجبت على مجلس الأمن بضرورة مراعاة اختصاصات المحكمة بخصوص المنازعات القانونية، إلى أن حق لجوء مجلس الأمن لطلب الإفتاء من المحكمة فى أية قضية قانونية هو حق اختياري بموجب المادة (96) من ميثاق الأمم المتحدة، ومن ناحية أخرى فإن رأي المحكمة غير ملزم لمجلس الأمن فى مثل هذه المسائل^(٢) .

ومن خلال ما سبق يتبين أنه قد أجاز كل من ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، صلاحية المحكمة فى البت فى القضايا التي تتعلق بالجوانب القانونية حتى وإن دخلت فى اختصاصات مجلس الأمن، إلا أن قيام المحكمة للفصل فى الشق القانوني لمسألة سياسية، لا يمكن لها أن يمنع مجلس الأمن للبت فى نفس القضية، وبالتالي إصدار قرار فيها، وكذلك لا يمكن للمحكمة وقف تنفيذ قرارات المجلس بشأنها . وهناك حالات عديدة تنازع فيها مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية، ولعل أشهر هذه القضايا وأهمها (قضية لوكربي)، حيث تقدمت ليبيا فى عام 1992 بطلب من محكمة العدل الدولية تطلب فيها تفسير اتفاقية مونتريال 1971 والخاصة بمنع الإرهاب ضد الطيران المدني، فيما إذا كانت تلك الاتفاقية تلزم ليبيا بتسليم مواطنيها الاثنى المتهمين بتفجير الطائرة الأمريكية فوق مدينة لوكربي الاسكتلندية وذلك بهدف محاكمتهم فى إحدى هاتين الدوليتين (بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية)، وبعد مداوات طويلة للمحكمة حيث دامت أكثر من (ست سنوات) وفى الأخير أصدرت المحكمة حكمها الصادر فى هذه القضية فى 27 من فبراير / شباط عام 1998، حيث أكدت فى حكمها أن القضية لها طابع

(١) أنظر : نص المادة (96) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) عبدالغفار عباس سليم، مصدر سابق، ص83 .

قانوني ورفض بذلك قرارات مجلس الأمن بشأنها^(١) . وأخيراً نحن نؤكد بدورنا ونضم صوتنا إلى تلك الأصوات الداعية إلى ضرورة إخضاع قرارات مجلس الأمن العقابية للرقابة والإشراف القضائي، وذلك لأن منح مجلس الأمن هذه السلطة التقديرية الواسعة في مجال تحديد الأعمال غير المشروعة وتوقيع التدابير العقابية، دون ان تكون هناك معايير واضحة تحكم هذه السلطات وغياب أية رقابة على تصرفات مجلس الأمن، تدفع بالمجلس أحيانا إلى التعسف في تطبيق قراراته العقابية والانحراف عن الأهداف التي رسمها له الميثاق .

المطلب الثاني

الرقابة السياسية على قرارات مجلس الأمن العقابية

لقد طرحت مسألة الرقابة على أعمال مجلس الأمن أثناء الأعمال التحضيرية لإعداد ميثاق الأمم المتحدة، حيث أدرك واضعو الميثاق في مؤتمر سان فرانسيسكو عام 1945 أهمية خضوع قرارات مجلس الأمن العقابية لنوع من الإشراف والرقابة، لأن ذلك سوف يوفر ضمانات مهمة لدفع المجلس إلى الالتزام بأهداف وأحكام الميثاق، وكانت الجمعية العامة للأمم المتحدة من بين الأجهزة التي أشار إليها أثناء الأعمال التحضيرية لإعداد الميثاق، وذلك لمنحها سلطة القيام بمهمة الرقابة على قرارات مجلس الأمن العقابية، وخاصة فيما يتعلق بسلطة المجلس في معاينة وتكييف الوقائع وفق الحالات الواردة في المادة (39) من الميثاق، حيث ان طبيعة تشكيل الجمعية العامة، وتمثيل جميع الدول في عضويتها، إضافة إلى نظام التصويت القائم على مبدأ المساواة في التصويت بين جميع الدول الأعضاء دون تمييز بينهم، ومن ثم اختصاصها في تعيين الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن وهم الذين يشكلون ثلث الأعضاء في المجلس، تعد كل هذه وغيرها مميزات تؤهل الجمعية العامة كجهاز رئيسي من أجهزة الأمم المتحدة للقيام بمهمة الرقابة على أعمال مجلس الأمن^(٢)، لكن هذه المقترحات تم رفضها بشدة كما اشرنا إليها سابقاً من قبل الدول الكبرى .

(١) محمد زهير عبدالكريم، تطبيق مجلس الأمن للفصل السابع - دراسة حالة النزاع بين العراق

والكويت، (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الوسط، قسم القانون | 2014)، ص25

(٢) د . فانتة عبدالعال أحمد، مصدر سابق، ص81 .

ولمناقشة موضوع إمكانية قيام الجمعية العامة بدور الرقابة على أعمال مجلس الأمن سوف نتناول الموضوع من خلال فرعين حيث نخصص الفرع الأول لدراسة الأساس القانوني الذي تستند عليه الجمعية العامة في عملية الرقابة، ثم نتطرق في الفرع الثاني إلى مدى فعالية هذه الرقابة التي تقوم بها الجمعية العامة وكالاتي:-

الفرع الأول

أساس سلطة الجمعية العامة للرقابة على قرارات

مجلس الأمن العقابية

كما أشرنا في مقدمة هذا المطلب إلى جملة من المميزات التي تؤهل الجمعية العامة للقيام بمهمة الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن، فإنه ضمن هذا السياق يمكن الإشارة إلى بعض مواد الميثاق التي يمكن الاستناد عليها في إمكانية قيام الجمعية العامة بنوع من الرقابة على أعمال المجلس، ومن هذه المواد :-

١-المادة (العاشرة) من ميثاق الأمم المتحدة التي تمنح الجمعية العامة صلاحية مناقشة أية مسألة تدخل في إطار الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من فروعها في ما عدا ما نصت عليه المادة (12) ومن ثم تصدر توصياتها بشأن تلك القضايا إلى أعضاء الهيئة او فروعها بما فيها مجلس الأمن^(١) وفي هذا السياق يرى مراقبون ان الجمعية العامة هي الجهة التي تملك الحق في الرقابة على أعمال مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق، لأن صلاحيات الجمعية العامة في المادة (10) هذه جاءت بصورة مطلقة في مناقشة جميع المسائل الواردة في الميثاق، وهو ما أكدته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في 11 من يوليو/ تموز عام 1955 حيث جاء فيه أن "الجمعية العامة تملك صلاحية مناقشة جميع المسائل التي تدخل ضمن الميثاق وفقاً للمادة (10) منه". وقد كانت هذه المادة بمثابة الأساس الذي استندت اليه الجمعية العامة في تدخلها في العديد من المسائل الخاصة التي تتعلق بالأقاليم الخاضعة تحت الوصاية، منها مناقشة الجمعية العامة مسألة التمييز والفرقة العنصرية في جنوب افريقيا، إضافة إلى مسائل أخرى تتعلق بحقوق الإنسان

(١) أنظر : ص المادة (10) من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945 .

والحريات العامة في بلدان مثل بلغاريا والمجر، وذلك من خلال انعقاد الدورتين التاسعة والعاشر للجمعية العامة للأمم المتحدة^(١).

٢- كما أن المادة (15) من الميثاق تمنح الجمعية العامة سلطات مهمة منها تلقي تقارير سنوية، وأخرى خاصة بأعمال مجلس الأمن، حيث تتضمن هذه التقارير كافة التدابير والإجراءات المتخذة من قبل مجلس الأمن وخاصة فيما يتعلق الأمر بحفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين بموجب الفصل السابع من الميثاق^(٢). ومن ناحية أخرى تتلقى الجمعية العامة التقارير عن الفروع الأخرى للأمم المتحدة ومنها الوكالات المتخصصة وتتنظر فيها، إلا أن سلطة الجمعية العامة على أعمال مجلس الأمن ليست مطلقة بالكامل، بل أن هذه السلطة مقيدة بموجب المادة (12) من الميثاق، غير أن هذا القيد الوارد في المادة (12) من الميثاق ينصب فقط على المسائل المتعلقة بحفظ وصيانة السلم والأمن الدوليين، والداخلية في اختصاص مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ولكن سلطة الجمعية العامة في المسائل الأخرى مطلقة ولا ترد عليها مثل هذه القيود، فيما لو تعلق النزاع بالمسائل الاجتماعية أو الاقتصادية أو الإنسانية^(٣). ومن الجدير بالذكر أن سلطة الجمعية العامة في هذا المجال ضعيفة إلى حد ما، كون قراراتها لا تخرج عن كونها توصيات غير ملزمة قانونياً للدول، ولكن من ناحية أخرى فإنه من حيث تنوع الاختصاصات وطبيعة تشكيل المجلس، فإن لقراراتها أثراً أدبياً على الدول الأعضاء جمعياً.

(١) عجاجي إلياس، تفعيل دور الجمعية العامة في حفظ السلم والأمن الدوليين، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر | 2007 / 2008)، ص 35 .

(٢) أنظر : نص المادة (15) من ميثاق الأمم المتحدة .

(٣) فخري رشيد المهنا، سلطة مجلس الأمن التقديرية في تطبيق إجراءات الفصل السابع من الميثاق، (مجلة العاوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد العشر، العدد الثاني | 1994)، ص 157 .

الفرع الثاني

مدى فعالية رقابة الجمعية العامة على قرارات مجلس الأمن العقابية

أن امتلاك الجمعية العامة سلطة تعيين الأعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن والتي يشكل تعدادهم ثلث أعضاء المجلس، إضافة إلى سلطة إقرار ميزانية منظمة الأمم المتحدة، ناهيك عن صلاحيتها في مناقشة جميع المسائل الداخلة ضمن نطاق الميثاق، فإن هذه المعطيات جميعاً تصل بنا إلى حقيقة مفادها أن الجمعية العامة تمارس إلى حد ما نوعاً من الرقابة غير المباشرة على أعمال مجلس الأمن بصفة عامة، وقراراته العقابية بصفة خاصة^(١). وقد جرت محاولات عديدة لتفعيل دور الجمعية العامة، خاصة أبان الحرب الكورية في خمسينيات القرن الماضي، وقد تمخضت عن تلك المحاولات والمداولات نتائج عديدة منها إنشاء كل من (الجمعية الصغرى، ولجنة مراقبة السلم، ولجنة الإجراءات الجماعية) وكذلك قرار (الاتحاد من أجل السلام)، وقد طبق هذا القرار على العديد من الحالات منذ صدوره، حيث حلت الجمعية العامة محل مجلس الأمن في مجال اتخاذ التدابير العقابية بموجب الفصل السابع من الميثاق، وذلك عندما عجز مجلس الأمن عن القيام بهذا الدور بسبب استخدام (الفيتو) المتكرر^(٢)، ومن هنا يمكن القول بأن قرار (الاتحاد من أجل السلم) قد مكن الجمعية العامة للأمم المتحدة لفرض نوع من الرقابة على أعمال مجلس الأمن ولو لفترة محدودة من الزمن، وقد اتخذت فيها قرارات هامة بخصوص العديد من القضايا الدولية في ذلك الحين. وفي النهاية يمكن القول بأنه رغم وجود نوع من الرقابة السياسية التي تقوم بها الجمعية العامة من الناحية النظرية على تصرفات مجلس الأمن، إلا أنه من الناحية العملية فإن هذه الرقابة تبدو ضعيفة جداً أن لم نقل معدومة، حيث أنه وعلى الرغم من صدور العديد من قرارات مجلس الأمن المشكوك في مشروعيتها، فلا نجد قرار من الجمعية العامة يطعن في مشروعيتها تلك القرارات والتصرفات الصادرة عن المجلس.

(١) د. فانتة عبدالعال أحمد، مصدر سابق، ص 82.

(٢) د. عبدالمنعم المشاط، الأمم المتحدة ومفهوم الأمن الجماعي، (مجلة السياسة الدولية،

العدد 84، القاهرة | 1986)، ص 94.

نستنتج مما سبق أن العقوبات الاقتصادية الدولية هي إحدى الوسائل السلمية التي تمتلكها الأمم المتحدة في سعيها لتحقيق أهدافها وإرساء مبادئها . حيث تستخدم كوسائل فعالة للضغط الدولي، من أجل تطبيق قرارات الأمم المتحدة، أو بالأحرى من أجل الامتثال لتطبيق قواعد القانون الدولي ومبادئه . ولكن بالرغم من الأهمية التي تكتسبها العقوبات الاقتصادية الدولية، إلا أنه كثيراً ما تفشل هذه الجزاءات الدولية في تحقيق أهدافها المرسومة لها، وهو ما أثبتته التجارب العملية لحالات توقيع مثل هذه العقوبات . كما تبين من خلال الدراسة أن مجلس الأمن الدولي يملك سلطة تقديرية واسعة في مجال معاينة وتحديد الحالات الواردة في المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة والموجبة للعقاب، وكذلك سلطة تحديد نوع العقوبة، والدول والأطراف التي تقوم بتنفيذها، وكثيراً ما تستغل هذه السلطة التقديرية الواسعة لمجلس الأمن من قبل الدول العظمى الدائمة العضوية في المجلس لتحقيق مصالحها الخاصة، بحيث يعود السبب في ذلك إلى غياب معايير موضوعية دقيقة وتعريف جامع مانع للمصطلحات الواردة في المادة (39) من الميثاق، إضافة إلى عدم وجود أي نوع من الرقابة على قرارات مجلس الأمن العقابية . ونظراً للأسباب المذكورة وغيرها توصلنا في نهاية هذه الدراسة الى ضرورة إخضاع قرارات مجلس الأمن فيما يتعلق باتخاذ التدابير العقابية لنوع من الرقابة والإشراف السياسي أو القضائي، يمكن أن تقوم به كل من الجمعية العامة للأمم المتحدة ومحكمة العدل الدولية

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة البحث توصلنا الى العديد من النتائج والمقترحات ندرج أهمها فيما يلي:

أولاً: النتائج

١- يعتمد مجلس الأمن بشكل أساسي في فرض العقوبات الاقتصادية الدولية على حالة تهديد السلم الواردة ضمن الحالات المذكورة في المادة (٣٩) من الميثاق، حيث يتوسع المجلس كثيراً في مفهوم تهديد السلم لكي يستوعب مختلف التهديدات كالتى تثيرها

المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وانتشار خطر الاسلحة المحظورة دولياً وقمع الأقليات الاثنية وغيرها.

٢- ان تكييف أي حالة على انها تشكل إخلالاً بالسلم أمر مرهون بالسلطة التقديرية لمجلس الامن، ولهذا الاخير صلاحيات واسعة في اعتبار عمل ما متضمناً إخلالاً بالسلم والامن الدوليين حتى وان لم يشكل خرقاً لنصوص الميثاق او قواعد القانون الدولي وبالتالي توقيع العقوبات الاقتصادية بناء على ذلك.

٣- نادراً ما يلجأ مجلس الامن الى تكييف وضعية ما على انها تشكل عدواناً حيث يفضل اللجوء الى استخدام مصطلح (الاخلال بالسلم والامن الدوليين) بدلاً من مصطلح (العدوان)، وقد تم تبرير ذلك على أساس ان العدوان إنما يشكل إخلالاً بالسلم والأمن، وان عدم الاستناد عليه يحافظ على بقاء باب التسوية السلمية مفتوحاً على مصراعيه أمام الاطراف الدولية المتنازعة إضافة الى سد كل ما من شأنه عرقلة جهود التسوية السياسية للأزمات الدولية.

٤- إذا كان ميثاق الامم المتحدة قد منح بعض الصلاحيات للجمعية العامة في معاينة وتكييف الوقائع التي تشكل إخلالاً بالسلم والامن الدوليين فإن قراراته غير ملزمة لمجلس الأمن، وان هذا الأخير ينفرد بسلطة تقدير وفرض العقوبات المناسبة على الطرف المعتدي استناداً الى أحكام المادة الحادية والاربعين من الميثاق.

٥- إن قرارات مجلس الأمن، من ضمنها قرارات توقيع العقوبات الاقتصادية، لا تخضع لأي رقابة قضائية مباشرة، حيث يخلو كل من ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية من نصوص صريحة بشأن إمكانية الرقابة القضائية المباشرة عليها. كما ان الاختصاص الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في المسائل القانونية لا يقيد من سلطات مجلس الأمن.

٦- تتميز الرقابة السياسية التي تمارسها الجمعية العامة على قرارات مجلس الأمن بالضعف وعدم الفعالية من الناحية العملية حيث انها لا تعيق أو تقيد من سلطات مجلس الأمن بخصوص فرض العقوبات.

ثانياً: المقترحات

١- ضرورة العمل على إيجاد توافق دولي حول مفاهيم المصطلحات الواردة في المادة (٣٩) من خلال ضبطها بتعاريف جامعة مانعة ضمن الميثاق للحيلولة دون تطويعها من قبل الدول العظمى المسيطرة على أروقة مجلس الأمن بما يتماشى مع سياساتها المصلحية. ان تحقيق هذا المطلب سيصب في مصلحة جميع الدول كونه سيعمل على إنهاء سياسة الكيل بمكيالين.

٢- ان كثرة النتائج السلبية التي تتمخض عن توقيع العقوبات الاقتصادية يقتضي إخضاع هكذا قرارات لرقابة قضائية حقيقية من قبل محكمة العدل الدولية لضمان شرعيتها قبل دخولها حيز التنفيذ. إلا إن هذا المطلب يصطدم بعقبة قانونية كبيرة، على الأقل في الوقت الراهن، وهو ان كلاً من ميثاق الامم المتحدة والنظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية يخلوان من نصوص تسمح بهذه الرقابة. لذا فإن تحقيق هذا الأمر يستوجب ابتداءً تعديل نصوص الميثاق.

٣- ضرورة منح دور أكبر للجمعية العامة في إجراء الرقابة السياسية على القرارات المتضمنة فرض عقوبات اقتصادية.

٤- ضرورة تبني الاعتبارات القانونية عند إصدار القرارات الخاصة بالعقوبات الاقتصادية واستبعاد كافة الاعتبارات الأخرى التي تبطن قرارات مجلس الأمن.

The Authors declare That there is no conflict of interest

References

First: Books in Arabic

- 1- Abu Al-Ala. Ahmad, The Evolution of the Role of the Security Council in Maintaining International Peace and Security,)Dar Al-Jam'ia Al-Jadida, Cairo| 2008)
- 2- Nafaa. Hassan, Reforming the United Nations,)Center for Political Research and Studies, Cairo University| 1995).
- 3- Sultan. Hamid, International Organization,)Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing and Distribution, Cairo | 1989)
- 4- Yusuf. Khawla, International Economic Sanctions Imposed by the Security Council and Their Implications for Human Rights,)Al-Halabi Legal Publications, 1st ed., Beirut, Lebanon)
- 5- Ben Taher. Al-Akhdar, The Right of Veto (Theory and Practice), 1st ed.,)Dar Al-Khaldouniya, Algeria | 2010)
- 6- Al-Hilali. Nashat, International Collective Security,)PhD Thesis, Faculty of Law – Ain Shams University, Cairo | 1985)
- 7- Selim. Abdelghafar, The Future of International Sanctions at the United Nations,)Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1st ed., Cairo, Egypt |2008).
- 8- Sultan. Hamid, Public International Law in Time of Peace,)Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing, 3rd ed., Cairo| 1968)
- 9- Al-Juhani. Nasser, The Role of the Security Council in Dispute Resolution,)Dar Quba Al-Haditha, Cairo| 2008)
- 10- Kazem. Saleh, Study on International Organizations,)Al-Rashad Printing Press, Baghdad| 1975)

- 11- Darbash. Muftah, The Jurisdiction of the International Court of Justice in Dispute Resolution – A Legal Study on the Lockerbie Case,)Dar Al-Jamahiriya for Publishing, Distribution, and Advertising, Libya | 1999)
- 12- Rateb. Aisha, International Organization, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing and Distribution, 1st ed., Cairo |1998)
- 13- Abdel Aal Ahmed. Fatna, International Economic Sanctions,)Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1st ed., Cairo| 2000)
- 14- Hendawy. Hossam, Limits of the Security Council's Authority in the Context of the New World Order Rules,)Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo University, 1st ed., |1994)
- 15- Abu Bakr. Khalaf, Economic Sanctions in Contemporary International Law, University Publications Dawaen, Algeria| 2008)
- 16- Al-Rawi. Jaber, International Disputes,)Dar Al-Salam, Baghdad| 1978)
- 17- Al-Anani. Ibrahim, International Relations,)Cairo| 1985).
- 18- Al-Majzoub. Mohamed, International Organization, 8th ed.,)Al-Halabi Legal Publications, Beirut, Lebanon| 2006)

Second: Books in English

- 19- Kelsen- Hans ", The law of the United nation , A Critical Analysis of Its Fundamental problems, (The London institute of world Affairs | 1958),

20- Schwebel. Stephen – M., Justice in international Law, (Cambridge University Press, London | 2008)

Third: Theses and Dissertations

21- Rasool. Idris, International Economic Sanctions and Their Impact on Human Rights, (Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, Salahaddin University, Erbil, Academic | 2000-2001).

22- Kousa. Jamila, International Economic Sanctions: Their Impact on Human Development, (PhD Thesis, Faculty of Law and Political Science, Mohamed Lamine Debaghine University, Sétif 2, Algeria, Academic | 2016-2017).

23- Kerdouh. Reda, Smart Sanctions: Their Consideration as an Alternative to Traditional Sanctions in Relation to Human Rights, (Master's Thesis, Hajj Khader University, Batna, Algeria | 2011).

24- Chabani. Hicham, The Crime of Aggression in Light of the Amendment to the Rome Statute, (Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, Arab Ben Mehidi University, Algeria, Academic | 2012-2013)

25- Abdul Qader. Abubakr, The Concept of International Security According to the New World Order, (PhD Thesis in Public Law, University of Algiers | 2008).

26- Abdul Karim. Mohamed, The Application of Chapter VII by the Security Council: A Case Study of the Iraq-Kuwait Conflict, (Master's Thesis, Middle East University, Department of Law | 2014).

27- Ajaji. Elias, Activating the Role of the General Assembly in Maintaining International Peace and Security, (Master's Thesis, Faculty of Law, University of Algiers, Academic | 2007-2008).

Fourth: Periodicals

- 28- Al-Muhanna. Fakhri, The Discretionary Authority of the Security Council in Applying Chapter VII Measures, (Journal of Legal Sciences, Faculty of Law, University of Baghdad, Vol. 10, No. 2).
- 29- Al-Mashat. Abdelmoneim, The United Nations and the Concept of Collective Security, (International Politics Journal, No. 84, Cairo, April |1986).
- 30- Abdel Aal. Mamdouh, The Security Council's Decision to Lift Sanctions on Libya: An Analytical Review, (International Politics Journal, No. 154, October | 2003) .
- 31- El-Araby. Ambassador, The United Nations and the New World Order, (International Politics Journal, No. 114, October | 1993).
- 32- Boutros-Ghali. Boutros, Towards a Stronger Role for the United Nations, (International Politics Journal, No. 111, January 1993| Cairo).

Fifth: Charters

- 33 .United Nations Charter, 1945.
- 34 .League of Nations Covenant, 1919.
- 35 .Statute of the International Court of Justice.

Sixth: International Documents

- 36 .SC/Res. 232, 1966.
37. SC/Res. 418, 1977.