

عن إمكانية مراقبة شرعية قرارات مجلس الأمن

عمار عنان

أستاذ محاضر - قسم أ، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1

الملخص

تتناول الدراسة مسألة إقامة رقابة على شرعية قرارات مجلس الأمن التي تزايدت وتيرتها بعد الحرب الباردة وخصوصا تلك التي اتخذها علي أساس الفصل السابع و أثارت جدلا واسعا.

فبالرغم من اختصاصاته الواسعة وسلطته التقديرية شبه المطلقة في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين يبقى مجلس الأمن مقيد بأحكام الميثاق الذي أنشأه و بالنظر إلي طبيعة العلاقة بين الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة القائمة علي استقلالية كل منها، يبدو من الصعب ممارسة رقابة قضائية من طرف محكمة العدل الدولية (الجهاز القضائي الرئيسي) علي تصرفاته لكن المحكمة في ظل صمت الميثاق بإمكانها تفحص شرعيتها عند ممارسة وظيفتها الاستشارية وهو ما قامت به في العديد من المرات، بينما في مجال المنازعات يقتصر دورها على حل النزاعات المعروضة عليها من طرف الدول فقط أما الرقابة السياسية إلى الجهاز الموسعة- الجمعية العامة- فإلى جانب تفوق و أولوية دور مجلس الأمن في المجال الأمني تتعذر قراراتها إلي الإلزام (توصيات) ما عدا المجال المالي (إقرار ميزانية المنظمة) وتعيين الأعضاء الـ 10 غير الدائمين بالمجلس، ليبقى تكريس رقابة فعلية مرهون بتعديل مرتقب للميثاق.

الكلمات المفتاحية

الشرعية الدولية، تصرفات مجلس الأمن، الرقابة القضائية، اختصاصات محكمة العدل الدولية، الوظيفة الاستشارية، فض النزاعات الدولية، الرقابة السياسية، اختصاصات الجمعية العامة، الرقابة المالية، تعيين الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن.

تعد مراقبة شرعية قرارات (لوائح) مجلس الأمن من النقاط التي تثار عند التطرق إلى مسألة إصلاحه التي تطرح مرارا في المحافل الدولية، الجهوية والعالمية. وقد طرحت هذه القضية بشكل ملفت بعد تزايد وتيرة وعدد لوائح المجلس المثيرة للجدل بعد نهاية الحرب الباردة¹ نتيجة عودة التفاهم بين أعضائه الخمسة الدائمين، إذ أصدر عددا قياسيا من اللوائح على أساس الفصل السابع معتمدا على تفسير واسع لمفهوم تهديد السلم والأمن الدوليين. فقد كانت أزمة وحرب الخليج (1990-1991) مناسبة لأن يتخذ بشأنها عددا غير مسبوق من اللوائح في ظرف وجيز مؤسسة على الفصل السابع (ملزمة لجميع الدول) خرج في بعضها عن اختصاصه وعن مقتضيات ميثاق الأمم المتحدة، ومن أبرزها اللائحة 678 التي فوضت الدول استخدام القوة ضد العراق وأهملت الآليات التي ينص عليها الميثاق، واللائحة 687 (1991) التي وصفت بمعاهدة سلام خرج فيها المجلس عن الاختصاص المخول له بموجب الميثاق، وفرض فيها شروطا مجحفة تمس بسيادة العراق فيما يتعلق بالتسلح، ترسيم الحدود والتعويض عن خسائر الحرب. وكذا اللائحة 688 التي كيف بموجبها الوضع الداخلي للعراق بأنه يشكل تهديدا للسلم والأمن الدولي وفرض عليه التزامات تحد من سيادته (إنشاء منطقتي حظر جوي بشمال وجنوب العراق). وقد شكلت هذه اللائحة الأخيرة بداية لسلسلة واسعة من اللوائح تدخل بموجبها المجلس في نزاعات داخلية بحثة معتبرا إياها تهديدا للسلم والأمن الدوليين في كل من الصومال، أنغولا، هايتي وغيرها من البلدان إلى أن ينتهي الأمر إلى إنشاء محاكم جنائية خاصة على إثر الإبادةتين المرتكبتين في كل من البوسنة والهرسك سنة 1993 ورواندا سنة 1994 علما أن قوات الأمم المتحدة كانت متواجدة ميدانيا في البلدين وكان بإمكانها تفادي الإبادةتين. فجاء انتقاد موقف مجلس الأمن مضاعفا، ليس فقط لتصرفه المتأخر وإنما أيضا لتجاوز اختصاصه، إذ لم يتلقى أي سلطة قضائية بموجب أحكام الميثاق حتى يحولها إلى أجهزة فرعية (محاكم جنائية خاصة). وفي نفس السياق نصّب المجلس، إثر أحداث 2001/09/11، نفسه مشرّعا عالميا وخرج تماما عن اختصاصاته بفرض التزامات عامة ومجردة على جميع الدول في مجال محاربة الإرهاب، بالخصوص من خلال اللائحة 1373 (سبتمبر 2001). وأكثر انتقادا من ذلك قيامه بإضفاء الشرعية على أعمال ووضعيّات تم إحداثها بأفعال غير شرعية كما حدث

1- خلال الحرب الباردة عرف مجلس الأمن شللا وجمودا شبه تام بسبب الصراع الإيديولوجي بين المعسكرين الرأسمالي والاشتراكي وانعكس ذلك على مستوى المجلس بالاستعمال المفرط لحق الفيتو من طرف كل من الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة الأمريكية بالخصوص.

بالنسبة للتدخل العسكري لحلف الناتو في كوسوفو (سنة 1999) بموجب اللائحة 1244، والغزو الأمريكي - البريطاني للعراق سنة 2003 واعتراف المجلس بما حدث وفق اللائحة 1511، علما أن ذلك الغزو تم تبريره بتلفيق أكاذيب تزعم أن العراق يمتلك أسلحة دمار شامل. ومما يذكر أيضا قيام مجلس الأمن بإصدار اللائحة 1530 بتاريخ 2004/03/11 أسند فيها آنذاك تفجيرات مدريد إلى منظمة "إيتا ETA" الانفصالية ومدينا إياها، ليتبين فيما بعد أن هذا التنظيم لا علاقة له بالعملية الإرهابية التي مست العاصمة الإسبانية.

إن كل ذلك يثير التساؤل حول إمكانية إنشاء رقابة على شرعية لوائح مجلس الأمن والتي طرحت بشكل حاد سنة 1992 بشأن قضية لوكربي بين ليبيا من جهة والولايات المتحدة وبريطانيا من جهة أخرى وأثارت جدلا قانونيا واسعا. فليبيا تمسكت بأحكام اتفاقية مونتريال لعام 1971 المتعلقة بالملاحة الجوية للطيران المدني التي تعطي لها الحرية في محاكمة رعتين لها متهمتين بتفجير طائرة "PAN AM" أو تسليمهما لأمريكا وبريطانيا اللتين كانتا تطالبان بذلك واستصدرتا قرارا من مجلس الأمن بهذا الخصوص للضغط على ليبيا (اللائحة 731)، بينما ليبيا متمسكة بحقها في عدم التسليم الذي تضمنه لها اتفاقية مونتريال اتجهت إلى محكمة العدل الدولية للفصل في النزاع مع طلب النطق بإجراءات تحفظية لصالحها كما يكفل لها ذلك النظام الأساسي للمحكمة قبل الفصل في الموضوع.

وعندما كانت المحكمة تتأهب للنطق بذلك أصدر مجلس الأمن اللائحة 748 على أساس الفصل السابع بضرورة تسليم المتهمين وتعرض ليبيا إلى جملة من العقوبات. وهو ما جعل المحكمة ترضخ لموقف مجلس الأمن بهذا الخصوص² وترفض النطق بإجراءات تحفظية لصالح ليبيا كما طالبت بذلك الولايات المتحدة وبريطانيا بحجة أن لائحة مجلس الأمن 748 تُعد ملزمة حتى للمحكمة على أساس المادتين 25 و 103 من الميثاق.

فأثار موقف المحكمة السلبي انتقادات واسعة من ذلك أن رئيسها السابق محمد بجاوي في رأيه المخالف لقرار المحكمة بتاريخ 1992/4/14 لم يتوقف عند انتقاد موقف المحكمة، بل قدم من خلاله مجموعة من الحجج والتوضيحات لصالح تدعيم دور المحكمة في مراقبة أعمال مجلس الأمن سواء تعلق الأمر بدورها القضائي أو الاستشاري. وقد قام بشرح تلك الحجج والتوسع في توضيحها في كتاب له حول

2- لكن المحكمة عدلت لاحقا من موقفها سنة 1998 مؤكدة على اختصاصها ودورها كجهاز قضائي مستقل.

النظام العالمي الجديد ومراقبة شرعية أعمال مجلس الأمن³ صدر في بلجيكا عام 1994، في البداية يذكر الكاتب ببعض المفارقات منها أنه من غير المعقول أن الدول تتعرض إلى المساءلة عن ارتكابها أعمالا غير شرعية، بينما تبقى أجهزة المنظمات العالمية التي أنشأتها هذه الدول خارج كل رقابة عن شرعية تصرفاتها ومعفاة من كل محاسبة. " فمن غير المنطقي أن تنشئ الدول ذات السيادة منظمات دولية تتمتع باختصاصات وسلطات واسعة في المراقبة والجزاء تجاههم وتبقى هذه المنظمات معفاة من واجب احترام الدستور الذي أنشأها"⁴، ويشير إلى أن هناك قانون طبيعي يقضي بأن تقوية سلطة أي جهاز تستدعي أجلا أم عاجلا، تدعيم الرقابة على تصرفاته. وعلى ذلك فتصرفات مجلس الأمن يجب أن تخضع لأحكام الميثاق والقانون الدولي وإلا فإنه يتعرض لفقدان شرعيته، مصداقيته وفعاليته⁵.

وقد بدا ذلك جليا خلال السنوات الأولى التي تلت نهاية الحرب الباردة وتميّزت بارتفاع غير مسبوق للوائح مجلس الأمن واستخدام الفصل السابع مع التوسع في سلطات التقديرية وتكليف وضعيات متباينة على أنها تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. وموازية مع ذلك كان الخطاب السائد في الأمم المتحدة يبشر بميلاد نظام عالمي جديد يقوم على "دولة الحق"⁶ وسيادة القانون والعدالة.

وبما أن مجلس الأمن أنشئ بموجب معاهدة دولية (الميثاق)، فإن تصرفاته تحكمها هذه المعاهدة، وبالتالي يبدو من المنطقي وجود ميكانيزمات تسمح بمعرفة

3- BEDJAOUI, M. *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du conseil de sécurité*. Paris : Ed. Bruylant, 1994.

4 - بجاوي، محمد. *النظام العالمي ومراقبة شرعية تصرفات مجلس الأمن*. المرجع السابق، ص. 16-18.

5 - نفس المصدر، ص. 16.

6 - لقد رافق ذلك إعلان عشيرة الأمم المتحدة للقانون الدولي (1990-2000 بموجب اللانحتين 44/4 و 44/5 بتاريخ 1989/10/17) مع أن هذه الفكرة لم تكن غائبة في النصوص الصادرة قبل ذلك مثل ميثاق الأمم المتحدة (الفقرة 3 من الديباجة) وإعلان 1970 (اللائحة 2625) الصادر عن الجمعية العامة. وكذا في نصوص لاحقة، مثل إعلان الألفية (اللائحة 55/2 بتاريخ 2000/9/8) والوثيقة الختامية للقمة العالمية لسنة 2005 (اللائحة 60/1 بتاريخ 2005/9/16).
عن هذا الموضوع أنظر بالخصوص:

- BODEAU, P. LIVENEC ; Villa PONDO, S. *La promotion de l'état de droit dans la pratique des nations unies*.

- CORTEN, O. *L'Etat de droit en droit international : quelle valeur juridique ajoutée?*. Rapport général. In : *colloque de la SFDI, Bruxelles*. Paris : Ed. Pedone, 2009, p. 81-100 et 11-40.

مدى مطابقتها مع القواعد المُنظمة لعمله بغية تفادي الانحرافات والتعسف في استعمال السلطة.

فالميثاق يضع حدود سلطات الأجهزة التي أنشأها في ممارسة اختصاصاتها واحترام تلك القواعد السامية لا يمكن ضمانها بدون وضع آليات للمراقبة⁷.

وعند ممارسة سلطته التقديرية (بموجب المادة 39 من الميثاق) يكون مجلس الأمن بحاجة إلى تأطير تصرفاته حتى يسهم في تطابق الشرعية مع المشروعية (légalité et légitimité)، فأى نظام دولي يتمتع بمصادقية في حفظ السلم والأمن لا يمكن أن يسير في ظل فراغ قانوني⁸. إذ أنّ السلطة التقديرية لمجلس الأمن مهما كانت واسعة يجب أن لا تخرج عن إطار الاختصاصات والسلطات التي خولها له الميثاق الذي يدين بوجوده له.

وإذا خولت الدول المسؤولية الرئيسية لحفظ السلم إلى المجلس (وفق المادة 24) فهذه المسؤولية مقيدة بالعمل وفق مبادئ وأهداف الميثاق (كما توضحه نفس المادة في الفقرة الثانية) وطبقا لمبادئ العدالة والقانون الدولي⁹.

وقد كان لمحكمة العدل الدولية منذ وقت بعيد، في عدة مناسبات، أن تشير إلى وجوب خضوع أجهزة المنظمة، مهما كان طابعها السياسي، لأحكام الميثاق كونه معاهدة تضع حدود سلطات الأجهزة التي أنشأتها¹⁰.

ومع أن مجلس الأمن لا يمكن أن يكون فوق القانون ولا يتوفر على سلطة مطلقة، فإنه بالنظر إلى سلطته التقديرية الواسعة وطبيعة اختصاصاته في حفظ السلم والأمن الدوليين المستمدة من الفصل السابع، جعل بعض الكتاب - وإن كانوا

7- CHEMAIN, R. *Le contrôle des actes de l'organisation*. In : *La charte des nations unies constitution mondiale? : colloque Cedin, Cahiers internationaux*, n° 20. Paris : Ed. Pedone, 2006, p. 54.

8- SOREL, J.M. *Elargissement de la notion de maintien de la paix*. In : *Le chapitre VII de la charte des nations unies : colloque de Rennes*, SFDI. Paris : Ed. Pedone, 1995, p. 45.

9- PELLET, Allain. *Peut-on et doit-on contrôler*. In : *Action du conseil de sécurité : rapport introductif au colloque de Rennes sur le chapitre VII*. Op cit, p. 232.

10- أنظر بهذا الشأن على سبيل المثال : الرأيين الاستشاريين للمحكمة: الأول بتاريخ 1948/5/28 المتعلق بشروط قبول دولة كعضو في الأمم المتحدة (CIJ, Rec 1947 - 1948, p. 64) والثاني بتاريخ 1962/7/20 ويخص بعض نفقات الأمم المتحدة (CIJ, Rec 1962 167).

قلائل¹¹ - يستبعدون فكرة خضوع أعماله للمراقبة على شرعيتها، إذ له أن يعمل ما يريد بمجرد حصول تفاهم بين أعضائه وخصوصا الدائمين منهم. ويرى أحد الكتاب بهذا الشأن أن الفصل السابع من الميثاق يشبه إلى حد بعيد نص المادة 16¹² من الدستور الفرنسي (عام 1958)، لكن مع وجود سلطة موازنة متمثلة في ممارسة حق الفيتو "الذي يسمح للمجلس بمراقبة نفسه بنفسه بطريقة سياسية"¹³.

غير أنه مع تزايد اللوائح المؤسسة على الفصل السابع وما تتضمنه من إجراءات قسرية وعقوبات وما تنطوي عليه من نتائج وخيمة على المجتمع الدولي في استعمال القوة، تظهر ضرورة الرقابة على شرعية أعماله تفاديا لاستخدامه من طرف القوى العظمى وضمان احترام القانون والوقوف أمام التعسف في استعمال السلطة والانحراف والتسلط¹⁴، بل إن ذلك يشكل أحد الجوانب الهامة في إصلاح محتمل لمجلس الأمن.

وبالنظر لواقع القانون الدولي الوضعي الحالي، وهيكله الأمم المتحدة وطبيعة العلاقة بين أجهزتها الرئيسية، فإن ممارسة الطريقتين الاعتياديتين للمراقبة (السياسية والقضائية) غير مستبعدة حتى وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة، ففي كثير من الحالات لا يمكن أن تتم أو تندعم الرقابة دون مراجعة عدة مواد من ميثاق الأمم المتحدة. فالعلاقة الأفقية بين أجهزتها الرئيسية القائمة على الاستقلال المتبادل تشكل أكبر عقبة في تكريس رقابة حقيقية على أعمال مجلس الأمن. وبطبيعة الحال فإن الرقابة القضائية تعود إلى الجهاز القضائي الرئيسي للمنظمة وهو محكمة العدل الدولية (I)

11- جل الكتاب الراضين لفكرة إقامة رقابة حقيقية على شرعية قرارات مجلس الأمن هم من الكتاب الأنجلوساكسونيون ولا سيما الأمريكيين منهم.

12- تعد هذه المادة من أبرز مواد دستور 1958 التي تعرضت لانتقادات شديدة كونها تتنافى مع مبادئ الديمقراطية ودولة الحق "حيث تعطي رئيس الجمهورية حق ممارسة مختلف السلطات، حتى وإن كان ذلك أثناء الظروف الاستثنائية والأزمات، ولم يتم اللجوء إليها إلا مرة واحدة سنة 1961 من طرف الجنرال دوغول. وقد وضعت طي النسيان، وهناك الكثير من المختصين من يرون عدم جدوى بقائها في الدستور في آخر تعديل دستوري (سنة 2008) تمت مراجعة المادة دون إلغائها.

13- SERGE, Sur. Le conseil de sécurité, soixante ans après. In : *le conseil de sécurité entre impuissance et toute puissance*, Alexandra NOVOSSELOFF(dir). Paris : Ed. CNRS, 2016, p. 21.

14- MAZERONS, F. Le contrôle de légalité des décisions du conseil de sécurité : un bilan après les ordonnances Lockerbie et l'arrêt TADIC. *Revue québécoise de droit international*, 1997, p. 115.

بينما الرقابة السياسية تكون من اختصاص الجهاز الموسع وهو الجمعية العامة التي تعد بمثابة برلمان عالمي (II).

وعليه ستم معالجة كل من هاتين المسألتين على حدى مع التركيز على ما تسمح به أحكام الميثاق في هذا المجال.

I. الرقابة القضائية لمحكمة العدل الدولية.

II. الرقابة السياسية للجمعية العامة.

I. الرقابة القضائية لمحكمة العدل الدولية

تبدو محكمة العدل الدولية، ضمن نظام الأمم المتحدة، الجهاز القضائي المؤهل بامتياز لممارسة الرقابة على شرعية قرارات مجلس الأمن. فحسب المادة 92 من الميثاق: " تشكل محكمة العدل الدولية الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة. وتعمل وفق نظام أساسي ملحق بالميثاق ويعد جزءا لا يتجزأ منه". وهو ما أكدته كذلك المادة الأولى من هذا النظام الأساسي.

لكن رغم التقدم الذي عرفته الرقابة القضائية على المستوى الدولي، إلا أنها لا تزال ضعيفة مقارنة بما نجده في الأنظمة الداخلية. ومهما يكن فوجود محاكم دائمة لفض النزاعات الدولية هي مسألة مرتبطة بوجود دولة الحق والقانون (على المستوى الدولي)، فمكانة ودور القاضي هي من شروط ومعايير تقييم أي نظام قانوني¹⁵. وحتى تتمتع المحكمة بمركز يسمح لها بتأدية دورها على المستوى العالمي، تم الأخذ في الحسبان مجموعة من الاعتبارات عند إعداد نظامها الأساسي. إذ تتشكل من 15 قاضيا ينتخبون من طرف الجمعية العامة ومجلس الأمن (المادة 4 من النظام الأساسي)، يجب أن تتوفر فيهم مجموعة من الشروط تسمح لهم بمباشرة الوظائف القضائية السامية في بلادهم ومشهود لهم بكفاءات عالية في القانون الدولي. ولإعطاء طابع عالمي للمحكمة نصت المادة 9 من نظامها الأساسي على تمثيل مختلف الحضارات والأنظمة القانونية في تشكيلها، وهو ما تم التعبير عنه من خلال قاعدة التوزيع الجغرافي العادل المطبقة كذلك في كثير من أجهزة

15- CARREAU, D. ; MARRELLA, F. *Droit international*. Paris : Ed. Pedone, 2012, p. 669.
Voir également : *L'Etat de droit en droit international : colloque de Bruxelles de la société Française pour le droit international* (S.F.D.I). Paris : Ed. Pedone, 2009.

الأمم المتحدة وخصوصا الفرعية منها. ومع ذلك فالقضاة لا يمثلون دولهم، بل يخضعون لواجب التفرغ لخدمة المحكمة (م 16، 17). وقبل الشروع في ممارسة وظيفته يعبر رسميا في جلسة علنية كل قاض عن التزامه بأداء مهامه بكل حياد وإخلاص (م 20). كثير من الأحكام تضمن استقلالية القضاة الذين ينتخبون لمدة 9 سنوات قابلة للتجديد (م 13)، ولا يجوز عزلهم أثناء تأدية مهامهم (م 18) وكضمان لاستقلالهم المادي تختص الجمعية العامة للأمم المتحدة بتحديد علاواتهم (م 32) وإلى جانب ذلك يتمتعون بمختلف الامتيازات والحصانات الدبلوماسية (م 19). ولا داعي للإشارة أو التذكير أن تلك الحصانات والامتيازات إنما أقرت بغرض تسهيل مهام القضاة وضمان استقلالهم والقيام بدورهم كاملا سواء تعلق الأمر بالوظيفة القضائية أو الوظيفة الاستشارية المناطتين بالمحكمة. حتى وإن كانت الممارسة - في غياب نص دقيق - تبين أن قرارات المحكمة واجتهادها القضائي أكثر جرأة ووضوحا عند ممارسة الوظيفة الاستشارية فيما يخص مراقبة شرعية أعمال مجلس الأمن، ما يطرح مرارا مسألة تعديل بعض مواد الميثاق يسمح بتكريس فعلي لدور المحكمة في مراقبتها على شرعية قرارات المجلس. وهو ما سنحاول معالجته بإيجاز فيما يلي:

أ - الوظيفة القضائية (contentieux).

ب - الوظيفة الاستشارية.

أ - الوظيفة القضائية

رغم مركز محكمة العدل الدولية كجهاز رئيسي قضائي للأمم المتحدة. إلا أنها لا تتوفر على الوسائل القانونية الضرورية لممارسة رقابة فعالة على شرعية قرارات مجلس الأمن. فالعلاقات الأفقية بين الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة تحكمها مبادئ تكرر استقلالية كل منها تجاه الآخر. والمساواة المؤسسية تستبعد خضوع جهاز لآخر. فكل جهاز له مجال اختصاصه حسب التوزيع الذي حدده ميثاق المنظمة. وهذا التوزيع في المهام والوظائف بين مختلف الأجهزة "يعكس انشغالا وظيفيا أكثر منه إقامة تنظيم ووضع نظام للتوازن بينها"¹⁶. إذ يرجع إلى كل جهاز

16- CHAUMONT, CH. L'équilibre des organes politique des nations unies et la crise de l'organisation. AFDI, 1965, p. 429.

رئيسي تفسير الميثاق في مجال اختصاصه. ففيما يتعلق بمحكمة العدل الدولية تنص المادة 36 - 6 من نظامها الأساسي على أنه: "في حال وجود اعتراض فيما إذا كانت المحكمة مختصة فيرجع إليها الفصل في ذلك" الشيء الذي يقتضي "وجود تعاون بين الأجهزة لتفادي التناقض وتداخل التصرفات"¹⁷، فقيام تنازع في الاختصاص (litispendance) بين محكمة العدل الدولية و مجلس الأمن - رغم اختلاف طبيعة كل من الجهازين - أمر مستبعد كما ظهر في قضية لوكربي أين تم عرض المسألة في ذات الوقت على كل من الجهاز القضائي والتنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة. فكانت مناسبة استثنائية لمحكمة العدل الدولية، في مجال اختصاصها القضائي، أن تمارس رقابتها على شرعية قرارات مجلس الأمن، لكن ذلك لم يحدث على الأقل في المرحلة الأولى من القضية المتعلقة بطلب اتخاذ إجراءات تحفظية لصالح ليبيا (وفق ما تمليه المادة 41 من النظام الأساسي للمحكمة)، فبدل أن تتفحص شرعية اللائحة 748¹⁸ (1992) لمجلس الأمن، اكتفت محكمة العدل الدولية بالتأكيد على سمو اللائحة 748 (لمجلس الأمن) على بقية الالتزامات الدولية بالرجوع إلى المادتين 25 و 103 من الميثاق. ومع أن محكمة العدل الدولية عدلت من هذا الموقف لاحقاً (سنة 1998) بإعلان اختصاصها في النظر في موضوع القضية بالرغم من صدور اللائحة 748 إلا أن اختصاص المحكمة القضائي حسب أحكام الميثاق يقتصر على النزاعات بين الدول فقط (1). ومهما كانت استقلاليتها لا يمكنها أن تباشر التقاضي من تلقاء نفسها إذ لا يتم ذلك إلا بطلب من الدول المتنازعة وهو ما يفسر ندرة وغموض اجتهادها القضائي بشأن مسألة الرقابة على شرعية قرارات مجلس الأمن (2).

1- غياب الاختصاص القضائي للمحكمة فيما يتعلق بشرعية قرارات المنظمة

في مجال المنازعات (contentieux) يقتصر اختصاص المحكمة على النظر في النزاعات التي تعرض عليها من طرف الدول فقط وهو ما تؤكد صراحة الفقرة الأولى من نص المادة 34 من نظامها الأساسي: "الدول وحدها لها صفة المتقاضي

17- BEDJAOUI, M. Un contrôle de la légalité des actes du conseil de sécurité est-il possible? : *colloque de Rennes de la SFDI sur le chapitre VII de la charte des nations unies*. Paris : Ed. Pedone, 1995, p. 265.

18- ما يؤخذ على هذه اللائحة بالخصوص تجاهلها للاختصاص القضائي لمحكمة العدل الدولية وانتهاكها لأحكام اتفاقية مونتريال 1971 المتعلقة بالملاحة الجوية.

أمام المحكمة " وهو ما يستثني المنظمات الدولية والخواص بما فيهم المنظمات غير الحكومية من التقدم كأطراف أمام المحكمة. المنظمات الدولية الحكومية يمكنها فقط وبشروط طلب آراء استشارية في المسائل القانونية (المادة 96-2 من الميثاق)¹⁹. أما الخواص، بالنظر لعدم توفرهم على الشخصية القانونية الدولية فهم مستبعدون من قضاء المحكمة، رغم التطور الكبير الذي عرفه القانون الدولي بشأن ما يسمى بالشخصية القانونية الوظيفية أمام المحاكم الدولية لحماية حقوق الإنسان. ومع أنه ليس بإمكان الأفراد أن يكونوا أطرافا في نزاع أمام المحكمة إلا أنهم غالبا ما يكونون وراء طرح الكثير من القضايا من خلال أعمال الحماية الدبلوماسية.

وإلى جانب اقتصار قضاء المحكمة على المنازعات بين الدول، يعرف هذا الاختصاص تقييدا آخر يتمثل في كونه اختياريا يتم بموافقة الدول التي ترغب في ذلك (المادة 36-1 من النظام الأساسي للمحكمة) ولا يكون إجباريا إلا استثناء طبقا لما يسمى بـ " الشرط الاختياري لاختصاص المحكمة الإلزامي: - Clause Facultative de la Juridiction Obligatoire " عن طريق إعلان مسبق حسب ما تنص عليه المادة 36-2 من النظام الأساسي. وفي هذه الحالة كثيرا ما ترفق الدول إعلاناتها بتحفظات تحد من الاختصاص القضائي للمحكمة²⁰.

كما أنه إذا كانت أحكام محكمة العدل الدولية تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه، فإن هذه الحجية نسبية. إذ أن أحكامها لا تلزم إلا الدول الأطراف المتنازعة وفي القضية التي تم البت فيها، وفق ما تؤكد المادة 59 من نظامها الأساسي التي تنص: " قرار المحكمة لا يلزم إلا أطراف النزاع وفي الحالة التي تم الفصل فيها " وهو ما يحول دون ممارسة المحكمة في المنازعات رقابة موضوعية على شرعية قرارات أجهزة الأمم المتحدة بما فيها مجلس الأمن ويمنعها من إصدار أحكام ملزمة للجميع ويحتج بها في مواجهة الجميع Erga omnes²¹.

19- وهو ما تؤكد المادة 34-1 من النظام الأساسي للمحكمة التي تشير كذلك إلى إمكانية تلقي وطلب المعلومات من المنظمات الدولية الحكومية بشأن القضايا التي ترفعها أمام المحكمة.

20- CARREAU, D. ; MARRELLA, F. *Droit international*. Op cit., p. 677.

21- BEDJAoui, M. *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du conseil de sécurité*. Op cit., p. 107.

إنّ أحكام الميثاق لا تنظم آلية للرقابة القضائية على تصرفات مجلس الأمن، إذ يلاحظ صمت دستور المنظمة بهذا الشأن، لكن ذلك لا يعني انعدام الرقابة تماما. فمثل هذا الصمت اعتبره بعض الكتاب مؤسفاً ومضراً بنظام الأمم المتحدة فمثلاً بجاوي، في قضية لوكربي يرى أنه كان على محكمة العدل الدولية أن تقيم شرعية اللائحة 748 لمجلس الأمن، رغم أن طريق المنازعات لم يكن الأفضل للقيام بتلك العملية²². وبما أن المحكمة لا تحوز صراحة في إطار وظيفتها القضائية على اختصاص تفحص ومراقبة شرعية تصرفات أجهزة الأمم المتحدة، فإن ممارسة مثل هذه الرقابة - نظراً لأهميتها - يستدعي وجود إجراءات خاصة تسمح بممارسة هذا الدور الرقابي في معرفة مدى مطابقة تصرفات الأجهزة مع دستور المنظمة.

وإن كانت المحكمة لا تتوفر على وسائل ممارسة الرقابة على شرعية قرارات أجهزة المنظمة فإن ذلك لا يمنعها من إثارتها ولو بطريقة عرضية (à titre incident) بمناسبة نزاع بين دولتين أو أكثر أين يتبين لها أهمية توضيح شرعية تصرف من عدمه²³، وهنا يبدو من غير المستبعد تصور صدور حكم يناقض قرار مجلس الأمن مما يثير إشكالية تنفيذه إن كان يمس مصالح دولة عضو دائم بالرغم من أحكام المادة 94 من الميثاق. فقد برهن مجلس الأمن عن عدم اعتداده باختصاص المحكمة فأصدر قراره 748 قبل أن تقوم المحكمة بالفصل في الموضوع فارضاً إرادته عليها.

2- ندرة وغموض الاجتهاد القضائي للمحكمة

إن عدم تحويل اختصاص قضائي صريح لمحكمة العدل الدولية من أجل ممارسة رقابة على تصرفات أجهزة الأمم المتحدة يفسر ندرة الأحكام وتردد المحكمة، وغموض اجتهادها القضائي في هذا المجال. فمن أبرز سمات الرقابة على الأجهزة الدولية الأممية تميزها بالضعف والندرة لأن محكمة العدل الدولية في مجال المنازعات لا تعالج إلا القضايا التي ترفعها الدول أمامها، ما يفسر غياب

22- BEDJAOUI, M. Op cit., p. 102.

23- CHEMAIN, R. *Le contrôle des actes de l'organisation. In : La charte des nations unies constitution mondiale?*. Op cit., p. 55.

اجتهاد قضائي متكامل في ميدان حساس من القانون الدولي²⁴.

ففي مجال المنازعات لم يتم الطلب منها للنظر في مسألة شرعية قرارات مجلس الأمن إلا مرة واحدة وكان ذلك في قضية لوكربي سنة 1992 بين ليبيا من جهة والولايات المتحدة وبريطانيا من جهة ثانية. فإذن عن طريق الآراء الاستشارية تم تعرّض محكمة العدل الدولية إلى مسألة شرعية تصرفات أجهزة الأمم المتحدة، وفي أغلب الحالات كان ذلك بطريقة غير مباشرة. ففي رأيها الاستشاري في قضية ناميبيا (جنوب غرب إفريقيا) لسنة 1971 أشارت محكمة العدل الدولية أنه "من الواضح أن المحكمة ليس لها سلطة الرقابة القضائية ولا الطعن بالاستئناف فيما يتعلق بالقرارات التي تتخذها أجهزة الأمم المتحدة...."²⁵. إلا أن ذلك لم يمنعها من تعديل هذا الموقف في نفس الرأي الاستشاري وتقوم بتفحص شرعية لوائح الجمعية العامة ومجلس الأمن مبررة ذلك بضرورة الرد على الاعتراضات المقدمة أمامها من خلال بحث حيثيات القضية²⁶ كما أن المحكمة في رأيها الاستشاري المتعلق ببعض نفقات الأمم المتحدة لسنة 1962 بعد أن بيّنت أن الميثاق لا يتضمن إجراءات مماثلة لتلك التي نجدها في القانون الداخلي للدول لتحديد صحة الأعمال التشريعية أو التنفيذية، وذكرت أنه على مستوى الأمم المتحدة يرجع إلى كل جهاز رئيسي تحديد صلاحياته الخاصة به²⁷، قامت بفحص شرعية لوائح الجمعية ومجلس الأمن لتجيب بالإيجاب عن السؤال المطروح²⁸ عليها عن مدى مطابقة نفقات الأمم المتحدة الخاصة بحفظ السلام مع أحكام المادة 17 من الميثاق، لتنتهي إلى إقرار مطابقة تلك

24- BEDJAUI, M. *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du conseil de sécurité*. Op cit., p. 122.

25- Avis consultatif du 21/6/1971. *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du conseil de sécurité*. CIJ Rec, 1971, p. 45.

26- Ibid, p. 122.

27- Avis consultatif. *Certaines dépenses des nations unies du 20/7/1962*, CIJ Rec, 1962, p. 167.

28- السؤال المطروح على محكمة العدل الدولية في طلب الرأي الاستشاري كان بغرض معرفة ما إذا كانت النفقات التي سمحت بها المنظمة في الكونغو والشرق الأوسط في عمليات حفظ السلام هي نفقات للمنظمة وفق معنى المادة 17 - 2 من الميثاق.

النصوص مع ميثاق الأمم المتحدة²⁹.

وإذا كانت المحكمة قد تطرقت إلى رقابة شرعية بعض لوائح المنظمة لتخلص في النهاية إلى إقرار "دستوريتها" و مطابقتها لأحكام الميثاق، فيبدو أنها قد ذهبت أبعد من ذلك في قضية "الجدار" حيث لم تتردد في تفحص ما إذا كان هناك تهديد للسلم والأمن الدوليين لتقييم شرعية الدورة الاستثنائية للجمعية العامة التي قامت بطلب الرأي الاستشاري للمحكمة³⁰. بينما في نزاع لوكرابي أين كان عليها أن تقيم شرعية اللائحة 748 التي اتخذت انتهاكا لاتفاقية مونتريال 1971 المتعلقة بالطيران المدني، تفادت المحكمة ممارسة رقابتها على شرعية النص واعتبرت لائحة مجلس الأمن صحيحة (prima facie) في مرحلة النظر في طلب ليبيا باتخاذ إجراءات تحفظية لصالحها وفق ما تنص عليه المادة 41 من نظامها الأساسي، لكنها تركت الباب مفتوحا لاحتمال ممارسة رقابتها عند النظر في الموضوع³¹. بما يؤخذ على موقف المحكمة بهذا الخصوص خضوعها لضغوط خارجية ما أفقدها استقلاليتها فكما يشير إلى ذلك بجاوي لم يكن هدف اللائحة 748 لمجلس الأمن هو فقط نزع حق لدولة مطالبة وإنما أخطر من ذلك هو منع المحكمة من ممارسة وظيفتها القضائية التي خولها لها الميثاق، الشيء الذي يضعها في حالة تبعية تتناقض مع مبدأ فصل واستقلالية السلطة القضائية تجاه سلطة تنفيذية على مستوى الأمم المتحدة³². وبخضوعها لمجلس الأمن ومن ورائه ضغوط بعض أعضائه الدائمين في هذه القضية، تكون محكمة العدل الدولية قد قررت عكس ما كان منتظرا منها كجهاز رئيسي للمنظمة³³ وهو ما نتج عنه تعدد الآراء الانفرادية المعبرة عن انتقادات

29- THIERRY, H. L'avis consultatif de la cour internationale de justice sur certaines dépenses des nations unies. *A.F.D.I.*, 1962, p. 264 etc....

30- Avis consultatif du 9/7/2004. *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. C.I.J Rec, 2004, p. 151.

31- لقد أكدت المحكمة ذلك عندما باشرت النظر في القضية في 1998/2/23، لكن على إثر تفاهم أطراف النزاع بمحاكمة الليبيين في بلد محايد، تم سحب الدعوى من طرف ليبيا ولم تتمكن المحكمة من النطق في الموضوع، وبالتالي ضاعت من المحكمة فرصة تاريخية لممارسة رقابتها القضائية على شرعية لائحة مجلس الأمن.

32- BEDJAOUI, M. Op cit., p. 88 .

33- MRAR, H. *La cour internationale de justice est le recours à la force. In : Le droit international à la croisée des chemins : force du droit et droit à la force, VIèmes rencontres internationales de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis*. Paris : Ed. Pedone, 2004.

شديدة لموقف المحكمة (5 قضية).

ومن أبرزها رأي القاضي " أجيبولا AJIBOLA " الذي انتقد رفض المحكمة للنطق بالإجراءات التحفظية رغم توفر جميع شروطها، وعوض أن تتحمل مسؤولياتها وتؤكد استقلالها تجاه مجلس الأمن، اعتبرت المحكمة نفسها مقيدة باللائحة 748 (لمجلس الأمن) بحجة سموها على كل الالتزامات الدولية، وفق المادتين 25 و103 من الميثاق، كما ذهبت إلى ذلك الولايات المتحدة وبريطانيا. وبالتالي فإن محكمة العدل الدولية ضيّعت مناسبة نادرة لتأكيد كجهاز قضائي رئيسي للأمم المتحدة وتساهم في عملية الأمن الجماعي سيما وأن القوى الكبرى - وبالخصوص الولايات المتحدة³⁴ - كثيرا ما عبرت عن رغبتها في استخدام القضاء الدولي.

ب - الوظيفة الاستشارية

أنط ميثاق الأمم المتحدة محكمة العدل الدولية بوظيفة استشارية إلى جانب الوظيفة القضائية، لكن خلاف هذه الأخيرة المقتصرة على النزاعات بين الدول، الآراء الاستشارية ينحصر طلبها على الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة المرخص لها بإذن من طرف الجمعية العامة³⁵.

شروط وإجراءات طلب الرأي الاستشاري من المحكمة تضمنتها المادة 96 من الميثاق وأحكام الفصل الرابع من النظام الأساسي للمحكمة (المواد من 65 إلى 68). ويتضح من تلك البنود أن الدول لا يسمح لها بطلب رأي استشاري من المحكمة واستبعادها يفسر بمبدأ المساواة بين الدول الأطراف، فإذا سمح مثلا لدولة طرف

34- Opinion dissidente du juge AJIBOLA. In : *Affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de MONTREAL 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie, Jamahirya Arabe Libyenne / Etats unis et Royaume Uni.* CIJ Rec, 1992, p. 78 et s....

BURGORGUC – LARCEN, L. *Les Etats unis et la justice internationale.* In : *Droit international à la croisée des chemins. Force du droit et droit à la force.* Op cit., p. 122.

35- مفهوم وصفة الوكالة المتخصصة محدد بموجب المادتين 57 و63 من ميثاق الأمم المتحدة.

يطلب رأي استشاري في مسألة ما فسيضع الأطراف الأخرى أمام الأمر الواقع³⁶. ويقود ذلك إلى إدخال المحاكمة الملزمة والخلط بين الوظيفتين للمحكمة : الفصل في النزاعات بين الدول وإبداء الآراء الاستشارية.

كما أنه من ضمن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، الجهاز الذي لا يمكنه طلب رأي استشاري من المحكمة هو الأمين العام ويفسر ذلك سياسياً بالحيولة دون استقلاله الكامل تجاه الجمعية العامة ومجلس الأمن وتمتعه بوزن كبير³⁷ يجعل منه سلطة موازنة بينما محكمة العدل الدولية تعطي تفسيراً واسعاً لنص المادة 96 من حيث تحديد الأجهزة التي يمكنها التماس رأي استشاري لديها والتي لا تنحصر فقط في الأجهزة الرئيسية وإنما يمكن أن تشمل حتى الأجهزة الفرعية³⁸ التي هي من الناحية القانونية مجرد أدوات للأجهزة الفرعية، إذ تنشأ بموجب قرارات داخلية (لوائح) عكس الأجهزة الرئيسية التي يتم النص عليها في المعاهدة المنشئة للمنظمة المعنية.

وبقدر تزايد الأجهزة المؤهلة لطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية تتنوع مجالات ومواضيع الآراء الاستشارية (1) وفي مقابل هذا التوسع تبقى الآراء الاستشارية – كما يدل على ذلك اسمها – تفتقر من حيث المبدأ، إلى الطابع الإلزامي الأکید (2) فإذن سنرى في :

1- شساعة مجال الآراء الاستشارية

2- البعد المحدود للآراء القانونية الاستشارية

1- شساعة مجال الآراء الاستشارية

عكس الاختصاص القضائي (في المنازعات بين الدول) المحدد بالمادة 36

36- DAILLIER, P. ; FORTEAU, M. ; PELLET, A. *Droit international public : point DELTA*. Paris : LGDJ, 2009, p. 1007.

37- BEDJAOU, M. Op cit, p. 90.

38- أنظر بهذا الخصوص الرأي الاستشاري للمحكمة بتاريخ 1973/07/12 المتعلق بطلب تعديل الحكم رقم 158 للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

Avis consultatif du 12/07/1973. Demande de réformation du jugement no 158 du tribunal administratif des nations unies (TANU). Rec CIJ, 1973, p. 172.

من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، الاختصاص الاستشاري للمحكمة غير محدود، فلا المادة 96 من الميثاق ولا المادة 65 من النظام الأساسي للمحكمة يحصر مجالا معيناً للاستشارة بل إن قائمة المسائل التي يمكن أن يطلب بشأنها رأي استشاري لدى المحكمة ما فتئت تتوسع منذ نشأة الأمم المتحدة فقد تم طلب آراء استشارية تتعلق على سبيل المثال بتفسير بعض أحكام الميثاق، تقييم سلطة جهاز معين للمنظمة، شرعية نفقات المنظمة إلخ....، ففي إطار وظيفتها الاستشارية يمكن لمحكمة العدل الدولية أن تعطي رأيها في مسائل تفسير الميثاق ولكن أيضا عن كل المسائل المتعلقة بشرعية تصرفات الأجهزة السياسية وفي مقدمتها مجلس الأمن³⁹، فليس هناك ما يمنع طبقاً للمادتين 96 من الميثاق و65 من النظام الأساسي للمحكمة، أن تكون قرارات مجلس الأمن موضوع رأي استشاري للمحكمة. وبهذا الخصوص توضح المادة 96 من الميثاق أن للجمعية العامة ومجلس الأمن الحق في طلب رأي استشاري من المحكمة بشأن أية قضية، بينما بقية الأجهزة والمنظمات الدولية يمكنها طلب ذلك فقط حول المسائل القانونية المتعلقة بنشاطاتهم. فلا يمكن لجهاز طلب رأي استشاري بشأن قضية تتعلق بجهاز آخر، وفي هذا السياق يذكر أنه في 1994/7/8 رفضت محكمة العدل الدولية طلب منظمة العمل الدولية بخصوص رأي استشاري عن شرعية استخدام الأسلحة النووية أثناء نزاع مسلح. وهنا تظهر أهمية دور مجلس الأمن في تفعيل دور المحكمة بخصوص حفظ السلم والأمن الدوليين، سيما وأن المجلس كثيراً ما يبدي تمسكه بالشرعية الدولية واحترام مبادئ القانون الدولي. لكن عملياً يلاحظ عزوفه عن الاستعانة بالجهاز القضائي الرئيسي للمنظمة، إذ طيلة تاريخه لم يلتمس مجلس الأمن رأي المحكمة الاستشاري إلا مرة واحدة وكان ذلك سنة 1971 حول "النتائج القانونية بالنسبة للدول عن الوجود المتواصل لإفريقيا الجنوبية في ناميبيا (جنوب غرب إفريقيا سابقاً)".

وهو ما يجعل مبادرة طلب رأي استشاري في مختلف المسائل والمواضيع اختصاصاً شبه حصري، في يد الجمعية العامة، إذ يساعدها على ذلك اختصاصها العام المخول لها بموجب المادة 10 (إمكانية مناقشة جميع المسائل) وبتركيباتها الموسعة تشكل الجمعية العامة منتدى لآراء ومواقف متباينة تتطلب أحياناً طلب رأي استشاري لتوضيح ما هو مطابق منها للشرعية والقانون الدولي.

39- GUILLAUME, A. La cour internationale de justice à l'aube du XXème siècle : le regard d'un juge. *Revue pouvoirs*, 2004, no 109, p. 89.

وتبدو الحاجة إلى ذلك أكثر عندما يتعلق الأمر بمجلس الأمن لدى اتخاذ لوائح مثيرة للجدل على أساس الفصل السابع. ما يبرز أهمية دور المحكمة، حتى وإن كان ذلك من باب تهدئة التوتر والمساهمة في البحث عن حل سلمي للنزاع المعروض عليها، وهو ما يعزز موقف المطالبين بتمكين وتوسيع إمكانية اللجوء إلى المحكمة إلى أجهزة أخرى. وفي هذا السياق يذكر أن أمناء عامين سابقين للأمم المتحدة مثل بيريز دو كويلار وبطرس غالي، طالبوا بفسح المجال أمام الأمين العام لطلب آراء استشارية مباشرة لدى محكمة العدل الدولية. ففي ظل ممارسة الأمم المتحدة الحالية يمكن فقط للأمين العام تسجيل مسألة في جدول أعمال جهاز رئيسي لتكون موضوع طلب رأي استشاري⁴⁰.

إن توسيع قائمة الجهات المخول لها بطلب رأي استشاري يسمح للمحكمة بأن تذهب أبعد من مسألة تفسير الميثاق وتمكينها من ممارسة رقابتها على شرعية تصرفات أجهزة الأمم المتحدة. ولذلك يقترح بجاي توسيع اختصاص المحكمة "Ratione personae" ومنح حق طلب رأي استشاري للدول أيضا⁴¹. غير أن مثل هذا الاقتراح وما يواجهه من عقبات سياسية وقانونية، يمكن أن يندرج ضمن عملية مراجعة الميثاق وإصلاح مجلس الأمن التي طالما انتظرها المجتمع الدولي، وتكريسها من شأنه تدعيم مكانة الآراء الاستشارية ضمن مصادر القانون الدولي.

2- القيمة القانونية "النسبية" للآراء الاستشارية

إذا كانت أحكام محكمة العدل الدولية – في مجال المنازعات – تتمتع بحجية الشيء المقضي به، فإن آرائها الاستشارية – كما يبدو من تسميتها – تنعدم مبدئياً، إلى امتلاك القوة الإلزامية للحكم القضائي. فالرأي الاستشاري لا يبدو كقرار ملزم ولكن كراي للمحكمة موجّه إلى تنوير الجهاز الذي يلتزمه⁴². الأطراف المعنية والمخاطبة بمحتوى الرأي الاستشاري غير ملزمة – من الناحية القانونية – بما يرتبه من آثار. واستثناء فقط تكون للرأي الاستشاري قوة إلزامية أكيدة على أساس اتفاق يكسبه هذه الصفة مثلما هو الحال بالنسبة لاتفاقية الأمم المتحدة لعام 1946

40- DAILLIER, P. Article 96 : *In* : *La charte des nations unies : commentaire article par article*. Paris : Ed. Economica, 2005, p. 2003.

41- BEDJAoui, M. Op cit, p. 102.

42- DAILLIER, P. [et all]. *Droit international public*. Op cit, p. 1009.

المتعلقة بالامتيازات والحصانات التي تنص على أنه في حالة نزاع يتعلق بتطبيق وتفسير أحكام اتفاقات المقر يتم اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لالتماس رأي استشاري تلتزم الأطراف بتنفيذه (المادة VIII - القسم 30) ونفس الشيء نجده في دستور منظمة العمل الدولية الذي ينص في مادته 37-2 على أنه في حالة نزاع حول تفسيره أو تفسير الاتفاقيات المبرمة تحت إشراف هذه الوكالة المتخصصة تعرض المسألة على محكمة العدل الدولية لإبداء رأي استشاري ملزم، كما أن النصوص المتضمنة للنظامين الأساسيين لكل من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية تتضمن أحكاما تعطي الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية صفة الإلزام⁴³ وفيما عدا ذلك يبقى الرأي الاستشاري يفقد إلى عنصر الإلزام لكنه يحتفظ بقيمة ووزن سياسي ومعنوي لا يستهان بهما إلى جانب دوره في إثراء المناقشات القانونية وتطويرها وتوضيح الجوانب القانونية والكشف عن القاعدة المطبقة أو القابلة للتطبيق. فإذا كان الرأي الاستشاري من الناحية النظرية غير ملزم فلا يمكننا نكران بعده العملي. فمن الصعب على الأطراف (أجهزة منظمات دولية إلى جانب الدول التي تشكلها) التي تطلب رأيا استشاريا من المحكمة تجاهل نتائجه.

أكد أنها تتوفر على حرية التعامل مع مقتضيات الرأي الاستشاري لكن يصعب عليها معارضة موقف المحكمة المفترض تأسيسه على حجج قانونية أو أن تدخل في جدال قانوني معها⁴⁴. فإذا كان الرأي الاستشاري يتعلق مثلا أحد أحكام دستور منظمة دولية - وهو ما يحدث في الغالب - فجواب المحكمة يكون بمثابة تفسير رسمي لذلك الدستور⁴⁵، ويشكل بالتالي مصدرا مساعدا للقانون الدولي حسب المادة 38 من نظامها الأساسي. وضمن مجهوداتها في تدوين القواعد العرفية للقانون الدولي كثيرا ما تستعين لجنة القانون الدولي بالاجتهاد القضائي لمحكمة العدل الدولية - أحكاما قضائية وآراء استشارية على حد سواء⁴⁶ - في عملية صياغة

43- WECKLEL, PH. Les suites des décisions de la cour international de justice. *A.F.D.I.*, 1996, p. 431.

44- WECKLEL, PH. Les suites des décisions de la cour international de justice. *A.F.D.I.*, 1996, p. 431.

45- BEDJAOU, M., Op.cit, p. 107.

46- DAILLIER, P. ; FORTEAU, M. ; PELLET, A. *Droit international public*. Op cit., p

مشاريع نصوص التدوين.

وبذلك تبدو استنتاجات وتوجيهات الآراء ذات مدلول خاص يمكن أن تندرج في هذا السياق ضمن ما يسمى بـ "Soft law"، أوالقانون الناعم، فإن لم تكن ملزمة في حد ذاتها، فلا يمكن نكران دورها في تشكيل قاعدة عرفية بفعل الممارسة الدولية⁴⁷.

ومهما كانت قيمتها - المتغيرة - تتفاوت من رأي استشاري لآخر، بسبب أهمية وعدد الدول التي تتجاوب معها ووضوح ما تتضمنها من حجج واستنتاجات، إلا أنها تبقى إجمالاً تشكل مرجعاً مفيداً لعمل الدول والمنظمات الدولية. فبمناسبة إعطاء آرائها الاستشارية عبرت المحكمة عن استقلالها وأكدت عن دورها في رقابة شرعية أعمال مجلس الأمن (كما رأينا بالخصوص في قضية نفقات الأمم المتحدة (1962) وجنوب غرب إفريقيا (1971)) خلاف ما لاحظناه في نزاع لوكربي (1992). ومما يجدر ذكره من نقائص دورها الاستشاري هو صياغة الآراء بشكل غامض - تقادياً في بعض الأحيان للفصل في مسألة حساسة - تكون محل تفاسير وتأويلات مختلفة ومتناقضة مما يزيد الطين بلة ولا يساهم في الحل المنشود ويكون مصدراً إضافياً للتعقيد، وفي أحسن الأحوال تترك الأمور لسياسة الأمر الواقع. وبهذا الخصوص يمكن على سبيل المثال ذكر إحدى القضايا، حديثة نسبياً، ذات حساسية سياسية كبيرة، أين تم طلب رأي استشاري من المحكمة لكنها تفادت اتخاذ موقف واضح رغم أن طبيعة النزاع تتطلب ذلك، ففي رأيها الاستشاري بتاريخ 2010/7/22⁴⁸ أين كانت المحكمة مطالبة بالقول إن كان إعلان الاستقلال من طرف واحد الصادر عن المؤسسات المؤقتة "للإدارة الذاتية" لكوسوفو مطابقاً للقانون الدولي، فضلت المحكمة عدم الإجابة عن السؤال المطروح وذهبت إلى إقرار صلاحية اللائحة 1244 (1999) لمجلس الأمن الذي اتخذها انتهاكاً للشرعية الدولية وبالخصوص انتهاكاً للمادة 52 لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، هذه اللائحة انتقدها الفقه بشدة كونها اعتمدت اتفاقاً أبرم تحت طائلة الإكراه بين يوغسلافيا

47- DUPUY, R.-J. Droit déclaratoire et droit programmatore : de la coutume sauvage à la soft Law, *SFDI : colloque sur l'élaboration du droit international*, Toulouse. Paris : Ed. Pedone, 1975, p. 132.

48-Avis consultatif du 22/7/2010. *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au KOSOVO*, CIJ Rec, 2010, p. 51 et s...

Voir aussi : Les observations de CREPET D'AIGREMONT, C. *AFDI*, 2010, p. 229.

(صربيا) والحلف الأطلسي، وهو ما يشكل سببا للبطلان⁴⁹.

وباكتفائها بالتصريح في رأيها الاستشاري، بأن القانون الدولي "لا يتضمن حظرا يطبق على إعلانات الاستقلال ومنها إعلان 2008/2/17 الخاص بكوسوفو، لم تقدم المحكمة التوضيح المنتظر منها⁵⁰ إلى الجهة التي طلبت الرأي الاستشاري وهي الجمعية العامة للأمم المتحدة وبذلك تكون قد برهنت مرة أخرى على محدودية دورها في ممارسة رقابة على شرعية قرارات مجلس الأمن، وبالتالي يطرح مسألة إمكانية ممارسة رقابة سياسية عليها، في ظل غياب رقابة قضائية فعالة.

II. الرقابة السياسية للجمعية العامة للأمم المتحدة

في غياب رقابة قضائية أكيدة مخولة بموجب ميثاق الأمم المتحدة لمحكمة العدل الدولية – تكتسي ممارسة رقابة سياسية من طرف الجهاز الموسع (الجمعية العامة) على أعمال مجلس الأمن أهمية خاصة بالنظر إلى السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين. حيث تبدو هذه الرقابة كتعويض عن نقص وضعف الرقابة القضائية وكأداة من شأنها إحداث نوع من التوازن المؤسسي. ففي هذا المجال لم يضع الميثاق الجمعية العامة ومجلس الأمن على قدم المساواة⁵¹ إذ يعطي نوعا من التفوق لصالح الجهاز الضيق (مجلس الأمن) على حساب الجهاز الموسع فبموجب المادة 24 منه يناط مجلس الأمن بالمسؤولية الرئيسية لحفظ السلم والأمن الدوليين، ما يعني أن دور الجمعية العامة في هذا المجال دور ثانوي، لكن خلافا للأجهزة الرئيسية الأخرى للأمم المتحدة، التي يتحدد اختصاصها

49- طبقا لأحكام المادة 52 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات يعتبر الاتفاق الذي أبرم تحت طائلة الإكراه بين جمهورية يوغسلافيا سابقا (صربيا) والحلف الأطلسي باطلا، ومع ذلك اعتمدته مجلس الأمن على أساس الفصل السابع وأعطاه طابعا شرعيا بموجب اللائحة 1244 الصادرة في 1999/6/10.

50- من بين الكتابات الفقهية حول هذا الموضوع يمكن ذكر:

- KOHEN, M. L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international. *R.B.D.I.*, 1999, p. 129.
- WECKEL, PH. L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la charte fissurée. *R.G.D.I.*, 2000, p. 30
- LEMAY – HERBERT, N. *La résolution 1244 (1999) : les grandes résolutions du conseil de sécurité*. Paris : Dalloz, 2012, p. 238.
- 51- CALDERA BRANDT, Leonard. Article 12-1. **In** : *La charte des nations unies : commentaire article par article*. Op cit, p. 684.

بحسب تخصصها في ميدان معيّن، الجمعية العامة يمكنها أن تعالج مختلف المسائل والنشاطات المتعلقة بالأجهزة الأخرى، أي أنها ذات اختصاص عام. ففي مجال حفظ السلم والأمن الدوليين يخولها الميثاق اختصاصات واسعة طبقاً للفصل الرابع وبموجب المادة العاشرة منه يمكنها مناقشة أية مسألة أو قضية، وطبقاً للمادة 11 يمكنها " دراسة المبادئ العامة للتعاون من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين "، و" مناقشة جميع مسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين " و" جلب انتباه مجلس الأمن بشأن القضايا التي من شأنها تعريض الأمن والسلم الدوليين للخطر". ومع مراعاة أحكام المادة 12 يمكنها أن توصي باتخاذ الإجراءات الخاصة التي من شأنها حل أية مسألة سلمياً (م 14) ووفقاً للمادة 15 تتلقى الجمعية العامة من مجلس الأمن تقارير سنوية وخاصة، وعلى المستوى المؤسسي يرجع إليها انتخاب الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن (م 23) كما يعود لها وحدها الاختصاصات المالية وفي مقدمتها المصادقة على ميزانية المنظمة (م 17)، فتلك أدوات بيد الجمعية العامة تسمح لها بالتأثير على عمل مجلس الأمن وموازنة سلطته التقديرية شبه المطلقة وبالتالي القيام بنوع من الرقابة السياسية رغم صمت الميثاق بهذا الشأن⁵² وبشرعيتها المستمدة من تشكيلتها الموسعة واحتوائها على مختلف مكونات المجتمع الدولي يجعل منها نوعاً " من الضمير العالمي " ⁵³ زيادة على كونها تسير وفق قواعد ديمقراطية (لكل دولة صوت un Etat, une voix) يعطيها وزناً سياسياً دون منازع ويضعها في مركز يمكنها من ممارسة رقابة على عمل الجهاز الضيق (l'organe restreint)، مجلس الأمن، المفترض أنه يعمل باسم أعضاء المنظمة ولصالحهم (م 24-1) ومع ذلك لا تتوفر الجمعية العامة، رغم اختصاصاتها الواسعة في مختلف الميادين، على سلطة اتخاذ قرارات ملزمة⁵⁴ إلا استثناء عندما يتعلق الأمر بالنظام القانوني الداخلي للمنظمة (مثل إقرار ميزانية المنظمة وإنشاء أجهزة فرعية.... إلخ) وفيما عدا ذلك عند مخاطبتها للدول تعد لوائح الجمعية العامة مجرد توصيات لا تلزم الأطراف المخاطبة بها، الشيء الذي جعل بعض الكتاب يرون

52- CHEMAIN, R. Le contrôle des actes de l'organisation. **In** : *la charte des nations unies, constitution mondiale* : colloque du CEDI. Op cit, p. 60.

53- DOUMBE BILLE, Stephane. Article 10. **In** : *Chartes des Nations unies, commentaire article par article*. Op cit, p. 642.

54- الجهاز الوحيد للأمم المتحدة الذي يتمتع بسلطة اتخاذ قرارات ملزمة لجميع الدول هو مجلس الأمن عندما يتصرف على أساس الفصل السابع في ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين (م 25 من الميثاق).

في الجمعية العامة " مجرد منتدى لديمقراطية الكلمة"⁵⁵ وخلاف ذلك يرى آخرون أن الجمعية العامة دون أن تكون مصنعا لإصدار لوائح خالية من الأبعاد القانونية والتأثير السياسي الفعال، صلاحياتها في المناقشة والتوصية التي تعد أهم سلطاتها، لا يمكن إهمالها في "التعبير عن طموحات جميع البلدان"⁵⁶. ففي مقابل مجلس الأمن المعرض للشلل بفعل فيتو الأعضاء الخمسة الدائمين، تبدو الجمعية ذات وزن لا يستهان به⁵⁷.

وعومية صلاحيات الجمعية العامة في حفظ السلم والأمن الدوليين التي تمارسها إلى جانب مجلس الأمن تعطيها إمكانية "وضع" رقابة على أعمال هذا الأخير إن تجاوز صلاحياته المحددة بميثاق الأمم المتحدة. ففي هذا المجال، عديد من أحكام الميثاق تحدد إطار العلاقات بين الجهازين الرئيسيين. فيما يتعلق بالجمعية العامة يمكن التمييز بين صنفين من الأحكام: تلك التي تقرر اختصاصا عاما للدراسة والمناقشة ومن ثم إصدار التوصيات (أ) وتلك التي تخول الجمعية العامة سلطة اتخاذ قرارات في مسائل محدودة (ب) وهو ما سيتم التطرق إليه تباعا.

أ- سلطة إصدار التوصيات

قبل التطرق إلى الأحكام الصريحة بشأن اختصاص الجمعية العامة يجب الإشارة إلى ما تضمنته المادتين 15-1 و 24-3 من الميثاق بخصوص تلقي الجمعية العامة تقارير مجلس الأمن وكذا تفويض الدول له للتصرف باسمهم (م 24-1). فالمادتان المذكورتان تقضيان بوجوب تقديم تقارير سنوية من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة لدراستها، وفي حالة الاقتضاء يقوم بتسليمها تقارير خاصة. هذه الأحكام تثير التساؤل حول عملية إصدار التقارير ودراستها من طرف الجمعية العامة، يسمح بإبداء توصيات وبالتالي إقامة رقابة سياسية على أعمال مجلس الأمن، حيث يمكن النظر إلى مثل هذا الإجراء على أنه أداة لممارسة رقابة سياسية. لكن الممارسة الفعلية لا تؤكد هذا الاستنتاج وفي الغالب تكتفي الجمعية العامة بموافقتها على

55- DUPEXY, J-M. *Droit international public*. 12^e éd. Paris : Dalloz, 2014, p. 7.

56- PELLET, A. Inutile assemblée générale?. *Revue pouvoirs*, 2004, no 9, p. 46.

57- Idem.

التقرير والإشارة إليها في لوائح نمطية دون مناقشة مضمونها⁵⁸ أما فيما يتعلق بتفويض المسؤولية الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين لمجلس الأمن طبقاً لما ورد في المادة 24-1 من الميثاق، فإنه من المنطقي أن يشكل ذلك أساس لرقابة المفوض (الدول الأعضاء) على أعمال المفوض له (مجلس الأمن) ولحقه في محاسبته ومعرفة مطابقة تصرفاته للتفويض.

وإذا كانت للجمعية العامة اختصاص عام يسمح لها بإصدار توصيات في مختلف الميادين (1) فإنه في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين أحاط الميثاق هذا الاختصاص بقيدتين أوردتهما المادتين 11-2 و 12 منه (2).

1- الاختصاص العام في إصدار التوصيات

باستثناء القيدتين الذين أوردتهما المادتان 11-2 و 12 من الميثاق يخول هذا الأخير للجمعية العامة اختصاصات واسعة في مجال حفظ السلم والأمن، فالمواد 10، 11، و 14 تنيطها بصلاحيات المناقشة والدراسة وإصدار توصيات. فيموجب المادة 10 لها الحق في مناقشة جميع المسائل والقضايا وإصدار ما تراه مناسباً من التوصيات بشأنها⁵⁹ أما المادة 11 فتعطيها صلاحية مناقشة القضايا المتعلقة بالأمن والسلم الدوليين ودراسة المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم بما فيها المبادئ التي تحكم نزع السلاح⁶⁰ (م 11-1) ووفقاً للفقرة الثالثة من نفس المادة (11) لها أن تجلب انتباه مجلس الأمن حول القضايا المهددة للسلم والأمن الدوليين، وهو ما يجعل منها جهازاً للإنذار والمبادرة في حل الأزمات الدولية.

وبالرغم مما تضمنته الفقرة الثانية من المادة 11 بشأن إحالة المسائل التي تتطلب معالجتها اتخاذ إجراءات عملية، على مجلس الأمن، فإن الفقرة الرابعة من نفس

58- DELON, F. L'assemblée générale peut- elle contrôler le conseil de sécurité?. *SFDI : colloque de Rennes sur le chapitre VII de la charte des nations unies*. Paris : Ed. Pedone, 1995, p. 240.

59- تنص المادة العاشرة من الميثاق : " يمكن للجمعية العامة أن تناقش جميع المسائل والقضايا التي تدخل في إطار هذا الميثاق أو تتعلق بسلطات ووظائف أي من الأجهزة التي ينص عليها، مع مراعاة أحكام المادة 12 وإصدار التوصيات، بشأن هذه المسائل والقضايا للدول الأعضاء في الأمم المتحدة ولمجلس الأمن...".

60- عكس ما يلاحظ بشأن عدم تطبيق المادة 26 (من الميثاق) من طرف مجلس الأمن، كانت الجمعية العامة وراء إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بتحديد ونزع التسليح.

المادة تؤكد على عمومية وشساعة اختصاصات الجمعية العامة الواردة في المادة 10 من الميثاق. إلى جانب ذلك فإن مجال المناقشة غير محدود حتى وإن تطلب الأمر اتخاذ إجراءات عملية على أساس الفصل السابع من الميثاق⁶¹. كما أن المادة 14 رغم غموض تعابيرها تعطي للجمعية العامة اختصاصات واسعة للمساهمة في حل النزاعات الدولية، خصوصا وأن محكمة العدل الدولية كان لها أن توضح بشأن المسؤولية الرئيسية لمجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين التي أشارت إليها المادة 24 بأنها "مسؤولية رئيسية وليست حصرية" ما يعني أن للجمعية العامة أن تهتم بجميع جوانب الأمن والسلم الدوليين⁶². وقد تكرر هذا الاتجاه منذ صدور اللائحة 377 (v) (لائحة "ACHESON") المسماة بالاتحاد من أجل السلام التي تعطي للجمعية العامة حق إصدار توصيات تتضمن استخدام القوة عند انسداد مجلس الأمن. ورغم اعتبارها غير دستورية كونها نقلت بعض اختصاصات مجلس الأمن إلى الجمعية العامة، إلا أن تواتر الممارسة الطويلة كرستها كعرف دستوري⁶³.

2- اختصاص مقيد

مع احتوائه على أحكام عامة تتعلق باختصاص الجمعية العامة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين أورد الميثاق قيدين على ممارسة هذا الاختصاص وذلك في المادتين 11-2 و12، كما أن المادة 10 أكدت أنه عند ممارسة اختصاصاتها يتعين على الجمعية العامة مراعاة أحكام المادة 12 من الميثاق التي تفرض عليها الامتناع عن إصدار أية توصية بشأن وضعية أو نزاع معروض على مجلس الأمن. وهو ما يعني التزام الجمعية بعدم صياغة أية توصية بشأن مسألة طالما أن مجلس الأمن يكون بصدد معالجتها باستثناء ما إن طلب منها القيام بذلك، وهنا يظهر بدون شك تأكيد الدور الرئيسي للجهاز الضيق في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين مقارنة بالدور الثانوي للجهاز الموسع، الجمعية العامة. هذه الأخيرة وإن فقدت صلاحية إصدار التوصيات بشأن مسألة معروضة على مجلس الأمن تحتفظ بحقها في

61- MAISON, R. Article 14. In : *Chartes des Nations unies, commentaire article par article*. Op cit, p. 747.

62- Avis consultatif sur certaines dépenses Op cit, p. 163.

63- PELLET, A. Inutile assemblée générale?. *Revue pouvoirs*. Op cit, p. 50.

المناقشة و" توجب إقرار التوصية المترتبة عنها"⁶⁴. وكما سبقت الإشارة فقد بينت محكمة العدل الدولية بهذا الشأن أن الأمر يتعلق بالتوصيات التي يترتب عنها اتخاذ إجراءات عملية وتتطلب فعلا إيجابيا⁶⁵، وهو ما تم النص عليه في المادة 11-2 التي تقضي في هذه الحالة بإحالة كل مسألة متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين تتطلب تدخلا وعملا إيجابيا، على مجلس الأمن للبت فيها. ومع ذلك يمكن للجمعية العامة تجاوز هذه العقبة والقيام بدور فعال. فالجمع بين أحكام الفقرتين 3 و4 من المادة 11 مع أحكام المادة 14 يمكن الجمعية العامة من إصدار توصيات تتضمن إجراءات عملية دقيقة تعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين وتجعل من الإحالة موقفا مؤثرا لها على مجلس الأمن إن تم التصويت عليها بأغلبية 3/4 أعضائها⁶⁶. وبالتالي تكون وسيلة ضغط وموازنة في مواجهة مجلس الأمن، شريطة أن تكون تلك الأغلبية قادرة على إعطاء آثار لتوصياتها وضمان حد أدنى من الفعالية لها. وفي هذه الحالة تكون الجمعية في وضع يسمح لها ليس فقط بتأكيد سلطتها وصلاحياتها وإنما كذلك ممارسة رقابة على مجلس الأمن.

ب- سلطة اتخاذ القرارات (اللوائح) الملزمة

من الواضح أنه كلما كان جهاز يتمتع بسلطة إتخاذ قرارات ملزمة تجاه المخاطبين بها كلما زادت فعاليته وتدعم دوره في أداء الوظائف المناطة به. وبالرغم من قلتها تبدو السلطات التي يضعها الميثاق في يد الجمعية العامة في علاقاتها مع مجلس الأمن كأدوات تأثير، لها وزنها في توجيه أعمال المجلس⁶⁷ فالقرارات (اللوائح) الملزمة يتعين على الموجهة إليه إتباع أحكامها، خلافا للتوصية التي تعد مجرد دعوة لا يرتكب مخالفة أو عملا غير مشروع إن خالفها، فهو حرّ في قبولها أو رفضها. فالتوصية تشكل فقط تعبيراً عن موقف ورأي من يصدرها.

64- CALDERA BRANDT, L.N. Article 12-1. In : *La charte des nations unies, commentaire article par article*. Op cit, p. 684.

65-Avis consultatif sur "certaines dépenses ...". Rec CIJ, 1962, p. 163.

66- CASSAN, H. Article 11-2. In : *Charte des nations unies, commentaire article par article*. Op cit, p. 663.

67- CHEMAIN, R. *Le contrôle des actes de l'organisation....* Op cit, p. 60.

توصيات الجمعية العامة، كتصرف انفرادي ينعلم من الناحية المبدئية إلى قوة الإلزام ويعبر فقط عن موقف الدول التي صوتت لصالح اللائحة إن كان لها قوة فهي ذات طبيعة سياسية ومعنوية وقيمتها الحقيقية تكون بوزن وحجم الأغلبية التي تساندها.

سلطات الجمعية العامة في إصدار لوائح ملزمة، ترتب آثار قانونية أكيدة، تعد محدودة كما سبق الإشارة إلى ذلك، وتتعلق بالنظام الداخلي للمنظمة مثل المتعلقة بإنشاء أجهزة فرعية (المادة 22) انتخاب الأمين العام (المادة 97) باقتراح من مجلس الأمن... وفي علاقتها بهذا الأخير هناك مادتان في الميثاق تسمحان لها بممارسة تأثير مباشر على أعماله وهما: المادة 23 المتعلقة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في الجهاز الضيق، مجلس الأمن (1) والمادة 17 المتعلقة بالاختصاصات المالية المتمثلة أساساً في إقرار ميزانية المنظمة (2).

1- انتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن

تعيين الأعضاء العشر غير الدائمين في مجلس الأمن من صلاحيات الجمعية العامة وحدها طبقاً لما تنص عليه المادة 23 من ميثاق الأمم المتحدة. الشيء الذي يسمح للجمعية العامة باختيار الدول التي تبدو لها قادرة على تمثيل أغلبية أعضاء المنظمة في الجهاز المكلف بحفظ السلم والأمن الدوليين. تدوم عهدة العضو غير الدائم سنتان، وحسب الفقرة 1 من المادة 23 يتم الاختيار بناء على معيارين رئيسيين هما المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين وفي تحقيق الغايات الأخرى للأمم المتحدة، على أن يتم توزيع المقاعد على أساس قاعدة التوزيع الجغرافي العادل⁶⁸.

ومع تشكل التكتلات الدولية على أساس اقتصادي و جهوي اتجهت ممارسة الجمعية العامة إلى اعتماد قاعدة تداول ميكانيكي تسمح لجميع الدول بتقلد عضوية مجلس الأمن غير الدائمة. وفي إطار تمثيلهم لمجموعة الدول التي ينتمون إليها يكون من البديهي والمفترض أن يقوم الأعضاء غير الدائمين بتبني مواقف وآراء مجموعتهم. وهو ما يسمح بتحديد موقف محدد لمجموعة من الدول تجاه قضية معينة. ومن خلال تعيين الأعضاء غير الدائمين تتوفر الجمعية العامة على أداة لا

68 - هذه القاعدة معمول بها في مختلف أجهزة الأمم المتحدة وبالأخص على مستوى الأجهزة الفرعية التي أنشأتها الجمعية العامة أين يتم مراعاة التمثيل الجهوي (القاري) للدول إلى جانب عوامل أخرى اقتصادية وثقافية وسياسية وحتى ديموغرافية.

يستهان بها في توجيه رسائل إلى مجلس الأمن والتعبير عن موقفها إزاء سياسته⁶⁹. وهي الإشارات التي لا يمكن للقوى الكبرى - الخمسة الدائمين - خاصة وأن وزن الأعضاء غير الدائمين يظهر عند اتخاذ المجلس قرارته على أساس الفصل السابع التي تتطلب أغلبية 3/5 الأعضاء (م 27).

وبذلك فانتخاب الأعضاء غير الدائمين من طرف الجمعية العامة يعطي لها بطريقة غير مباشرة إمكانية التأثير على توجهات مجلس الأمن⁷⁰. وفي سياق "دمقرطة" العلاقات الدولية، لم تكف بلدان العالم الثالث بالمطالبة برفع عدد الأعضاء غير الدائمين لئلا تناسب مع وزنها الحقيقي، بل ألحت على ضرورة الحيابة على مقاعد دائمة لها حق الفيتو⁷¹.

ومن المعروف أن تشكيلة مجلس الأمن لم تعرف تغييرا إلا مرة واحدة - بموجب تعديل الميثاق لسنة 1963 والذي دخل حيز النفاذ سنة 1965 ورفع عدد الأعضاء غير الدائمين من 6 إلى 10 بينما تضاعف عدد الأعضاء في الجمعية العامة حوالى 4 مرات منذ نشأة المنظمة. وهذا يعني أن التركيبة الضيقة لمجلس الأمن لم تعد تمثل المجتمع الدولي، بينما آفاق ديمقراطية العلاقات والمؤسسات الدولية يقتضي تدعيم سلطة ومركز الأغلبية أو على الأقل ضمان تمثيل عادل لها في الأجهزة التنفيذية.

أكد أن طبيعة العلاقة التي يكرسها الميثاق بين الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة لا تسمح للجمعية العامة بممارسة رقابة فعلية واسعة ومباشرة على شرعية قرارات مجلس الأمن، لكن وجود أعضاء غير دائمين بقوة في الجهاز التنفيذي من شأنه أن يقف بالمرصاد للانزلاقات المحتملة ويحول دون اتخاذ المجلس لقرارات تنتهك الشرعية والقانون الدولي، ومما يذكر على سبيل المثال موقف بعض دول آسيا وأمريكا اللاتينية غير دائمة العضوية بالمجلس - رغم ضعف وزنها- عند إقرار هذا الأخير اللائحة 687 (1991) مبينة انتهاكها للقانون الدولي. فلو كانت دول العالم الثالث ذات تمثيل واسع أو تتوفر على حق الفيتو، كثير من النصوص المنتقدة لم تكن لترى النور رغم الضغوط والمناورات الأمريكية التي "سلبت سلطات الأمم المتحدة

69- DELON, F. *L'assemblée générale peut-elle contrôler le conseil de sécurité ?*. Op cit, p. 239.

70- Ibid, p. 240.

71- BENCHICK, M. Article 23. In : *Charte des nations-unies, commentaire article par article*. Op cit, p. 867.

تحت غطاء النظام العالمي الجديد⁷².

والأغرب من كل ذلك أنه حتى الجمعية العامة، رغم الوسائل السياسية والقانونية التي تتوفر عليها لم تقف دوماً – منذ نهاية الحرب الباردة- موقف الحريص على احترام الشرعية الدولية، ويبدو أحياناً أنها تراجعت أمام الهيمنة الأمريكية في كثير من القضايا ومن أبرزها التدخل العسكري لحلف الناتو (كوسوفو 1999) والغزو الأمريكي البريطاني للعراق (2003) فكلاهما، كما يشير إلى ذلك القاضي A. PELLET، كانتا فرصة ضائعة لإعمال أحكام اللائحة 377⁷³ (الاتحاد من أجل السلام) التي من شأنها إعطاء مصداقية للأمم المتحدة وللجمعية العامة التي عرفت، أثناء الحرب الباردة، كيف تستغل ثغرات الميثاق لتؤكد وتدعم صلاحياتها أمام مجلس الأمن.

2- الاختصاصات المالية (إقرار ميزانية المنظمة)

يمنح ميثاق الأمم المتحدة اختصاصات مالية حصرية واسعة للجمعية العامة أبرزها اختصاص إقرار ميزانية المنظمة، الشيء الذي يعطيها نوعاً من التفوق تجاه الأجهزة الأخرى وبالتالي يؤهلها لممارسة سلطة رقابية تجاهها. فمن خلال التصويت على ميزانية المنظمة ومتابعة تنفيذها يمكن ممارسة رقابة على مجلس الأمن وتوجيهها سيما وأن إقرار الميزانية حق حصري لها حسبما تقتضيه المادة 17 من الميثاق⁷⁴. وليس لأي جهاز آخر للمنظمة حق ممارسة جزء من هذا الاختصاص وبذلك يبدو الاختصاص المالي كأبرز صلاحيات الجمعية العامة بدون منازع⁷⁵، ومن

72- CNEMILLIER GENDREAU, M. L'ONU confisquée par les grandes puissances. *Le monde diplomatique*, janvier 1996, p. 21.

73- PELLET, A. Inutile assemblée générale ? Op cit., p. 53.

74- تنص المادة 17 في الفقرة 1 منها : " تدرس الجمعية العامة ميزانية المنظمة وتصادق عليها ". وفي الفقرة الثانية: " نفقات المنظمة يتحملها الأعضاء حسب التوزيع الذي تحدده الجمعية العامة ".

أما الفقرة الثالثة والأخيرة من المادة 17 فتتضمن: « تدرس الجمعية العامة وتصادق على جميع الاتفاقات المالية والمتعلقة بالميزانية، المبرمة مع الوكالات المتخصصة المشار إليها في المادة 57، كما تدرس ميزانيات تلك المؤسسات بغرض توجيه توصيات لها ».

75- BASTID-BURDEAU, G. Article 17-1 et 2. In : *La charte des nations unies, commentaire article par article*. Op cit., p. 77.

خلاله تكتسب جزءا لا يستهان به من سلطة اتخاذ القرار⁷⁶، وكل الأجهزة، بما فيها مجلس الأمن، ملزمة باحترام هذا الاختصاص الذي تستمر ممارسته طيلة مراحل تنفيذ الميزانية وأي تعديل أو مراجعة في مكوناتها يتطلب موافقة الجمعية العامة.

وإذا كانت علاقات الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة تقوم على أساس الاستقلالية، فإن الاختصاص المالي والخصوص المصادقة على ميزانية المنظمة يخول الجمعية العامة إمكانية ممارسة رقابة فعلية على شرعية أعمال مجلس الأمن⁷⁷.

فمن طريق التفحص، الدراسة، المناقشة والتصديق على الميزانية تستعرض الجمعية العامة مختلف جوانب نشاطات الأجهزة المعنية وتقرر ما تراه مناسباً بشأنها وهو ما يدعم مركزها أمامها وبالخصوص تجاه مجلس الأمن المسؤول الرئيسي عن حفظ السلم والأمن الدوليين. وقد برهنت الجمعية العامة على إمكانية القيام بذلك حين عبرت عن انتقادها وتشكيكها في شرعية لائحة مجلس الأمن 827 المتضمنة إنشاء المحكمة الجنائية الخاصة بجرائم الحرب المرتكبة في يوغوسلافيا سابقا، رافضة تمويل نشاطات المحكمة في سنتها الأولى لتتراجع بعد ذلك عن هذا الموقف الذي وصف بالراديكالي. ومن أبرز الحجج المقدمة بهذا الشأن أن المجلس ليست له اختصاصات قضائية حتى ينشئ جهازا فرعيا (محكمة جنائية)، فليس له أن يحول صلاحيات لا يمتلكها وطبقا لأحكام الميثاق تكمن مهمته الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين وتجاوز هذا الاختصاص لا يمكن أن يكون الا انتهاكا لبنوده الصريحة أو استنادا إلى تفسير واسع لها لا يحظى في غالب الأحيان بالإجماع ويكون قابلا للنقاش والرفض ومع ذلك يبقى الاختصاص المالي للجمعية العامة محدود الأثر ففي حالة تفويض مجلس الأمن صلاحيته في استخدام القوة العسكرية إلى دول متحالفة على غرار ما حدث في حرب العراق وفق اللائحة 678 (1990) وما وقع في ليبيا بالنسبة للتدخل العسكري لحلف الناتو (سنة 2011 على أساس اللائحة 1973). حيث اكتفى المجلس بالترخيص للدول "المتحمسة" للحرب ذات الإمكانات العسكرية والمالية بالجوء إلى استخدام القوة خارج إطار الأمم المتحدة. وهنا تظهر جدوى إقامة رقابة فعلية وفعالة على شرعية قرارات مجلس الأمن

76- CHAUMONT, CH. *L'équilibre des organes politiques des nations unies et la crise de l'organisation*. Op cit., p. 431.

77- CHEMAIN, R. *Le contrôle des actes de l'organisation*. Op cit., p. 62.

والتي لا يمكن تجسيدها إلا بناء على مراجعة الميثاق، وفق مقتضيات المادتين 108 و109 منه. وهي المراجعة التي يمكن أن تندرج ضمن مشروع أوسع شكّل وما زال يشكل موضوع نقاشات دورية في المحافل الدولية، يخص إصلاح المنظمة وفي مقدمتها إصلاح مجلس الأمن.