

ملخص أطروحة دكتوراه حول
حدود سلطات مجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق

د. خالد حساني، أستاذ محاضر

كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة بجاية -

مقدمة

يعتبر حفظ السلم والأمن الدولي أهم الركائز الأساسية لقيام مجتمع دولي متطور تسوده قيم العدالة والمساواة، خاصة بعد ما قاست دول العالم جميعها من ويلات الحربين العالميتين والتي شاركت فيها أغلب دول العالم، إلى جانب عدد غير قليل من الحروب الثنائية أو الثلاثية التي هزت أسس السلام في عالمنا المعاصر⁽¹⁾. ومن هنا، فقد جاء حفظ السلم والأمن الدوليين في مقدمة أهداف الأمم المتحدة، وهي مهمة أساسية عهد بها ميثاق الأمم المتحدة إلى مجلس الأمن⁽²⁾، حيث منحه مجموعة من الصلاحيات والسلطات اللازمة للقيام بوظائفه، لاسيما سلطة اتخاذ التدابير المناسبة والملزمة في حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان التي نص عليها الفصل السابع من الميثاق.

وعلى الرغم من ذلك، فإن مجلس الأمن لم يتمكن من مباشرة سلطاته المقررة في الفصل السابع بفاعلية إلا في حالات استثنائية جدا، وذلك بسبب ظروف الحرب الباردة، ونتيجة استخدام المعسكرين المفرط لحق الفيتو، لكن الأمر اختلف بعد نهاية الحرب الباردة وسقوط المعسكر الشيوعي؛ حيث كانت أكثر المسائل التي أثارت الجدل والتساؤل في هذه المرحلة هي مسألة تزايد لجوء مجلس الأمن إلى ممارسة سلطاته المقررة له بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، فبعد حالة من الشلل التي ميّزت نشاط المجلس أثناء الحرب الباردة، أضحت نشاطه كثيفا بشكل لا مثيل له، وأصبح من المعتاد أن يُصدر مجلس الأمن العديد من القرارات تطبيقا

(1) نشير هنا إلى التدخل العسكري الأمريكي في كل من أفغانستان والعراق، والعدوان الإسرائيلي المتكرر على غزة.

(2) نص ميثاق الأمم المتحدة على أن أعضاء الأمم المتحدة يعهدون إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين ويوافقون على أن يعمل المجلس نائبا عنهم في هذا الشأن (م 1/24)، كما أورد الميثاق تحديدا لسلطات مجلس الأمن في الفصلين السادس والسابع، إضافة إلى ما تضمنته أحكام الفصلين الثامن والثاني عشر من اختصاصات للمجلس.

ملخص أطروحة دكتوراه

لأحكام الفصل السابع من الميثاق وهو الفصل المتعلق بنظام الأمن الجماعي في شقّه العلاجي⁽³⁾.

إن الدور المتزايد لمجلس الأمن بعد انتهاء الحرب الباردة قد أثار أسئلة عديدة حول مدى تطابق الممارسة الراهنة لمجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع، مع إرادة واضعي الميثاق واتجاهات المؤسسين الأوائل للأمم المتحدة⁽⁴⁾.

كما أن عدد القرارات التي أصدرها مجلس الأمن استنادا إلى أحكام الفصل السابع من الميثاق منذ بداية التسعينات، أثار التساؤل أيضا حول حدود سلطات مجلس الأمن في إصدار هذه القرارات، لاسيما أنّ ميثاق الأمم المتحدة جاء خاليا من النص صراحة على القيود الواجب على المجلس مراعاتها عند تطبيقه للتدابير المقررة في الفصل السابع⁽⁵⁾.

لكن ما ينبغي الإشارة إليه منذ بداية الدراسة هو أن موضوع حدود سلطات مجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق يشكل أهمية بالغة على صعيد الفقه والقضاء الدوليين، بما أثاره من مسائل شائكة ومعقدة صعّبت من مهمة الإلمام بكل جوانبه بسبب قلة الدراسات القانونية المتخصصة من جهة، وغموض نصوص ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بعمل مجلس الأمن من جهة أخرى.

إشكالية الدراسة

أمام تزايد النظرة إلى مجلس الأمن على أنه يتدخل في مختلف النزاعات الدولية بشكل يتعارض مع ما تنص عليه قواعد القانون الدولي، وأنه كثيرا ما يقوم بتطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق بطريقة ازدواجية وانتقائية وبصورة تتعارض مع أحكام ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقواعد القانونية ذات الصلة به، فقد جاءت أهمية طرح الإشكالية الجوهرية التالية:

(3) يقوم الأمن الجماعي *Sécurité Collective* على مبدأ التعاون الدولي الجماعي للحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وهو يتكون من شقين، شق وقائي يتمثل في اتخاذ إجراءات وقائية تحول دون وقوع العدوان، كحل النزاعات بالطرق السلمية، حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها، وشق علاجي ينحصر في الإجراءات اللاحقة على وقوع العدوان، من قمع العدوان وعقاب المعتدي، وهي مهمة يتولاها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق، غير أن المفهوم الحديث للأمن الجماعي يمتد ليشمل التعاون الدولي لحل جميع المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية التي تهدد الأمن الدولي.

(4) محمد خليل الموسى، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 180.

(5) يختص الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة فيما يتخذ من أعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان، كما ورد في عنوان الفصل السابع، وهو يتكون من 13 مادة تبدأ بالمادة 39 وتنتهي بالمادة 51.

- إذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد أقرّ لمجلس الأمن سلطات واسعة في تطبيق أحكام الفصل السابع، فما هي حدود هذه السلطات؟ وهل التطبيقات الحديثة لهذه السلطات يعد تجسيدا للميثاق؟
يتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات فرعية أهمها:
- هل توجد قيود يخضع لها مجلس الأمن عند ممارسة سلطاته مع ظهور القطبية الأحادية؟
- هل أصبح مجلس الأمن يملك سلطة تشريع قواعد قانونية دولية؟ وهل يعد اتخاذه لقرارات تتضمن عناصر تشريعية تجاوزا لسلطاته؟
- هل تخضع قرارات مجلس الأمن إلى المراجعة القضائية، وما هي الجهة المختصة بذلك؟
- ما هي البدائل المطروحة لتدعيم فعالية مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين؟ وما هي الضمانات التي تكفل أداء مسؤولياته الرئيسية بكل شرعية وشفافية؟

خطة الدراسة

تقتضي الإجابة على مختلف التساؤلات التي تطرحها هذه الدراسة اعتماد خطة مفصلة وشاملة حيث تم تقسيم البحث إلى بابين، الباب الأول تم تخصيصه لدراسة نطاق سلطات مجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق، وذلك في فصلين يتعلق **الفصل الأول** بمناقشة النظام المركزي للأمن الجماعي وفقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق، والذي تم تقسيمه إلى مبحثين مستقلين، يتطرق المبحث الأول إلى السلطة التقديرية لمجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع، في حين يبرز المبحث الثاني تأثير المركز الممنوح للدول الدائمة العضوية على سلطات المجلس.

بينما تعرض **الفصل الثاني** من هذا الباب إلى التفسير الواسع للفصل السابع من الميثاق من طرف مجلس الأمن في ظل الممارسة الدولية المعاصرة، والذي امتد ليشمل المجال الإنساني مثلما يتبين من خلال المبحث الأول، ثم الكشف عن أثر هذا التفسير الواسع على سلطات مجلس الأمن التي امتدت إلى المجال التشريعي، وذلك في مبحث ثان.

أما **الباب الثاني** من هذه الدراسة تم تخصيصه لدراسة ضوابط سلطات مجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق، من خلال تقسيمه أيضا إلى فصلين، بدأنا **الفصل الأول** بتحليل ومناقشة طبيعة سلطات مجلس الأمن في ضوء أحكام الفصل السابع، وتم تقسيمه إلى مبحثين ينحصر المبحث الأول في دراسة القيود المفروضة على سلطات مجلس الأمن، في حين تم التطرق في المبحث الثاني إلى الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن سواء كانت سياسية أم قضائية.

أما الفصل الثاني من هذا الباب تم التعرض فيه إلى ضرورة إصلاح نظام مجلس الأمن في تطبيق الفصل السابع من الميثاق، من خلال مبحث أول يتناول الأسباب الداعية إلى إصلاح مجلس الأمن، أما المبحث الثاني فقد تم فيه إبراز الجوانب المتعلقة بإصلاح المجلس ومناقشة مختلف الاقتراحات المقدمة في هذا الإطار.

نتائج الدراسة

إذا كان موضوع الدراسة هو البحث في حدود سلطات مجلس الأمن عند تطبيقه لأحكام الفصل السابع من الميثاق، إلا أن التعمق في هذه الدراسة كشف لنا عن السلطات الواسعة للمجلس الذي أصبح يجمع بين يديه السلطة التنفيذية، باعتباره شرطيا دوليا وجهازا تنفيذيا للأمم المتحدة، والسلطة القضائية باعتباره مقررا للعقوبات الدولية، وسلطته في المجال الإنساني التي تجلت في مختلف التدابير التي اتخذها المجلس وفقا للفصل السابع لمواجهة أزمات إنسانية طارئة، جعلته يُجلُّ هيئات الأمم المتحدة محل السلطات السيادية للدولة، أو السلطة الإدارية عندما يتجاوز مجلس الأمن السلطات التنفيذية والقضائية ليضيف سلطة إدارة الإقليم في حد ذاته.

كما تمّ التوصل من خلال هذه الدراسة إلى أن مجلس الأمن أصبح يملك ما هو أقوى من هذه السلطات، حيث ثبت اتجاه مجلس الأمن نحو ممارسة السلطة التشريعية، مثلما ظهر من القرار 1373 (2001) بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001، مادام قد وضع عبر ذلك القرار معالم التعاون الدولي لمحاربة الإرهاب محققا بذلك ما عجزت عن تحقيقه اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة التي لم تفلح في وضع اتفاقية شاملة في محاربة الإرهاب، وهو ما ينطبق أيضا على القرار 1540 (2004) التي تشكل معاهدة دولية أعدها مجلس الأمن لمحاربة أسلحة الدمار الشامل.

وبالمقابل فقد كشفت الممارسة الدولية عن المعاملة المزدوجة عند تطبيق مجلس الأمن للفصل السابع من الميثاق على بعض النزاعات الدولية دون غيرها من النزاعات الأخرى كالقضية الفلسطينية، علاوة على الانحراف في تطبيق الفصل السابع في حالات متعددة (النزاع الغربي الليبي، حرب الخليج الثانية وقضية كوسوفو)، إضافة إلى تهميش دور المجلس أيضا في بعض النزاعات كالغزو الأمريكي لأفغانستان والعدوان على العراق في مارس 2003.

كما اتضح من هذه الدراسة أن حق الفيتو يعتبر امتيازاً تاريخياً واستثنائياً وضعته الدول الكبرى للسيطرة على نشاطات الأمم المتحدة عن طريق توجيه مجلس الأمن وتسييره وفق ما يتمشى مع مصالحها من جهة؛ و الوقوف ضد أي عملية قد تمس إصلاح الأمم المتحدة من جهة أخرى، وهو ما أدى إلى تزايد الدعوات الدولية المطالبة بإلغائه كلية أو تضيق نطاق استعماله، مع ارتباط ذلك بلا شك بالتوسيع العضوي لمجلس الأمن.

ملخص أطروحة دكتوراه

وبذلك تمّ التوصل من خلال هذا البحث إلى تقديم بعض الاقتراحات التي قد تساعد على التطبيق السليم لأحكام الفصل السابع من الميثاق، وضمان مطابقة قرارات مجلس الأمن لقواعد الشرعية الدولية، وتدعيم دوره في حفظ السلم والأمن الدوليين، أهم هذه الاقتراحات نوجزها فيمايلي:

أولاً: وجوب إعادة النظر في ميثاق الأمم المتحدة لاسيما الفصل السابع منه، لتحديد المصطلحات تحديداً دقيقاً يتماشى مع عالم اليوم وليس عالم 1945 مثل تحديد مفهوم تهديد السلم الذي عرف توسيعاً كبيراً من طرف مجلس الأمن.

ثانياً: تفعيل مبدأ مسؤولية الحماية والبحث عن وسائل أخرى شرعية للتدخل الإنساني من شأنها عدم الإضرار بالمدنيين وإقرار مبدأ التدخل الإنساني وفقاً لقواعد محددة لحماية الإنسانية من جهة، واحترام سيادة الدول من جهة أخرى.

ثالثاً: توسيع العضوية الدائمة وغير الدائمة بمجلس الأمن مراعاة لمبدأ التمثيل الجغرافي العادل وعلى نحو يتيح للبلدان النامية والدول الأقل نمواً أن تكون ممثلة في مجلس الأمن بشكل مساوٍ مع الدول المتقدمة النمو، وأن يصحح الخلل الحالي في تركيبة مجلس الأمن الذي لا يخدم كافة الأعضاء في الأمم المتحدة.

رابعاً: الحد من استخدام حق الفيتو أو تقييده، كأن يقتصر استخدامه بشكل محدود في إطار الفصل السابع من الميثاق ووضع ضوابط لاستخدامه وإمكانية إبطاله في حالة التصويت الإيجابي لأغلبية الدول الأعضاء في مجلس الأمن، وإمكانية إبطال هذا الحق بتصويت أغلبية الثلثين في الجمعية العامة.

خامساً: ينبغي عدم فرض التدابير المقررة في الفصل السابع من الميثاق إلا بعد استنفاد كافة الوسائل الخاصة بتسوية النزاعات الدولية سلمياً، والمنصوص عليها في الفصل السادس والثامن من الميثاق، وبعد دراسة الآثار القصيرة والطويلة الأجل لهذه الجزاءات حتى لا تستخدم كعقاب للسكان المدنيين أو الانتقام منهم.

سادساً: تدعيم دور الجمعية العامة في حفظ السلم والأمن الدوليين، مع إعطاء دور أكبر لمحكمة العدل الدولية في الرقابة على أعمال مجلس الأمن.

سابعاً: ضرورة إجراء إصلاحات حقيقية على أساليب عمل المجلس وأنشطته وإجراءاته ومراعاة الشفافية والانفتاح في أعماله، وتحقيق مشاركة الدول غير الأعضاء في مجلس الأمن وخاصة الدول المعنية مباشرة بالنزاعات المطروحة أمامه والتي تؤثر عليها وفقاً للمادة 31 من الميثاق، وينبغي الحد من ظاهرة المشاورات المغلقة وغير الرسمية في ظل النادي المغلق، وإجراء مناقشات مفتوحة وشاملة لزيادة مبدأ الشفافية في العمل وعدم تقييد مشاركة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في المناقشات المفتوحة.

ثامناً: ضرورة تعزيز العلاقة بين مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية، لاسيما أن المجلس قد أكد في العديد من قراراته على ضرورة إعطاء دور أكبر للمنظمات الإقليمية في مواجهة التحديات الجديدة للسلم والأمن الدوليين.