

إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة
طبقاً للفصل السابع من الميثاق،
وتنفيذها في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء

دكتور

أشرف عرفات أبو حجازة
مدرس القانون الدولي العلم
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٣٣١	مقدمة
٣٣٦	الفصل الأول - إشكالية تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء
٣٣٦	تمهيد وتقسيم
٣٣٧	المبحث الأول: مدى اعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدراً لقواعد القانون الدولي العام
٣٤٣	المبحث الثاني: قرارات مجلس الأمن المنشئة لقواعد قانونية في النظام القانوني الدولي
٣٤٣	أ - القرارات وحدها ملزمة
٣٤٧	ب- أساس ومضمون الالتزام بتنفيذ قرارات مجلس الأمن
٣٥٣	المبحث الثالث: المقصود بقرارات المنظمات الدولية وتحديد ما يسرى منها في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء
٣٦٠	المبحث الرابع: إدماج القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء مع التطبيق على حالة قرارات مجلس الأمن

الصفحة	الموضوع
٣٧٢	الفصل الثاني - مدى السلطات التي تتمتع بها أجهزة الدولة فى تفسير وتنفيذ قرارات مجلس الأمن على الصعيد الوطنى
٣٧٢	تمهيد وتقسيم
٣٧٣	المبحث الأول: الممارسات المتعلقة بتدابير القمع الاقتصادى
٢٨٩	المبحث الثانى: الممارسات المتعلقة بدمستور المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة
٣٩٢	المبحث الثالث: الممارسات المتعلقة بالتطبيق التلقائى لقرارات المجلس
٣٩٩	الفصل الثالث: موقف القضاء المصرى والفرنسى من تطبيق قرارات مجلس الأمن
٣٩٩	تمهيد وتقسيم
٤٠٠	المبحث الأول: قرارات مجلس الأمن أمام المحاكم الداخلية
٤١٠	المبحث الثانى: موقف القضاء المصرى من تطبيق قرارات مجلس الأمن
٤٢٩	المبحث الثالث: موقف القضاء الفرنسى من تطبيق قرارات مجلس الأمن
٤٢٩	تمهيد وتقسيم
٤٣٠	المطلب الأول: مكانة قرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى الفرنسى
٤٣٠	تمهيد وتقسيم
٤٣١	الفرع الأول: صمت الامتور
٤٣٣	الفرع الثانى: التصور النظرى الممكن فى غياب الممارسة القضائية
٤٤٨	المطلب الثانى: مدى قابلية قرارات مجلس الأمن للتطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسى
٤٦٣	الخاتمة

مقدمة

بلغ عدد القرارات التي أصدرها مجلس الأمن منذ إنشائه وحتى ٣١ مارس ١٩٩٨، مائة وستين قراراً بعد الألف، وإذا كان هذا الرقم لا يقارن بمجموع الأعمال القانونية الصادرة عن بعض الأجهزة الدولية^(١)، فإنه يبدو مع ذلك مرتفعاً وجديراً بالتساؤل عن مصير هذه القرارات وتنفيذها؛ فكيف يستقبلها المخاطبون بها؟ وما هي المعائل والصعوبات القانونية التي يثيرها التطبيق الفعلي لهذه القرارات؟

وإذا كان من المؤكد أن قرارات مجلس الأمن تشكل من حيث مضمونها وقيمتها وكثرتها مجموعة متباينة، فطبيعي أن ترد مسألة تنفيذها إلى أوضاع مختلفة. غير أن هذه القرارات يجمعها - على الأقل - قاسم مشترك مرتبط بالغرض منها، الأمر الذي يؤكد ويشدد على جدوى التساؤل عن مصيرها وتنفيذها. وإذ تُعنى قرارات مجلس الأمن بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين، وإذ تمثل إحدى الوسائل المُفضَّلة لتحقيق هذا الهدف، فإنها بذلك تضع حداً لفعالية المسائل ذات الأهمية السياسية التي لمنا بحاجة إلى التلليل عليها. وتطلاقاً من وجهة النظر هذه فإن مصير القرارات التي يتخذها مجلس الأمن يهم الجميع، خصوصاً الجماعة الدولية^(٢).

وحرى بالذكر: أن مسألة إجماع وتنفيذ قرارات مجلس الأمن في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، إنما هي مسألة جديدة تماماً، إذ قد طرحت بحدة *Acuité* منذ وقت قصير، نتيجة أو محصلة لعدة عوامل أفرزتها، نذكر منها: أن الاضطرابات التي أثرت في المجتمع الدولي في نهاية الثمانينيات، تمخضت عن نشاط قاعدي *Activité*

(١) لاحظ «ومينيك كارو»، أن صندوق النقد الدولي تبلى منذ إنشائه - في عام ١٩٤٧ - أكثر من سبعة آلاف (٧٠٠٠) قرار، في حين بلغ عدد الأعمال القانونية التي اتخذتها المؤسسات الجماعية *les institutions communautaires* في نهاية عام ١٩٩٢، مئة وعشرين ألفاً وأربعمائة وستين (٢٦٤٧٢) عملاً قانونياً (الواقع، قرارات، توجيهات، توصيات) كل من بينها خمسة وعشرون ألفاً وثلاثمائة وثمانية عشر (٢٥٣١٨) عملاً قانونياً ملزماً.

- Carreau (D.): "Droit international" pedone, 1997, p. 240-241.

(٢) Lanfranchi (M. P.): "La valeur juridique en France des résolutions du conseil de sécurité" in, A. F. D. I., XLIII- 1997, p. 31-32.

normative لا مثيل له لمجلس الأمن. وقد أحدث هذا النشاط تغيرات كمية Qualitatifs ونوعية Quantitatifs من ذلك، لزيادة عدد القرارات اعتباراً من عام ١٩٩٠؛ حيث أصدر المجلس ما يقرب من نصف عدد القرارات التي أصدرها منذ إنشائه وحتى ٣١ مارس ١٩٩٨ - البالغ عددها ألفاً ومائة وستين قراراً - في الفترة من ١٩٩٠-١٩٩٨^(٣).

ومن ناحية ثانية، إذا كانت الأعمال الصادرة عن المنظمات الدولية في عام ١٩٨٩، لم تكن لها قوة قانونية ملزمة للدول الأعضاء، من ذلك أن غالبية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن - في هذه الفترة - لا تعدو أن تكون لها قيمة التوصيات^(٤)، فقد بات الأمر مختلفاً؛ حيث يلاحظ أن ما يصدره مجلس الأمن اليوم من قرارات يؤسس كلياً أو جزئياً على أحكام الفصل السابع من الميثاق.

وأخيراً، ما يصدره مجلس الأمن من قرارات بالمعنى الدقيق للمصطلح، والتي من شأنها إحداث آثار مباشرة أو غير مباشرة تجاه الأفراد، وبصفة أكثر تحديداً في العلاقات بين الدول، في زيادة مستمرة. وعليه فلا تستبعد احتمالات أن تثار أمام الهيئات القضائية الوطنية منازعات متعلقة بتطبيق هذه القرارات^(٥). ومختصر القول:

(٣) حيث تبني مجلس الأمن مئمتة وستة وأربعين (٦٤٦) قراراً في الفترة من ٢٥ يونية ١٩٤٦ - ٣١ ديسمبر ١٩٨٩. وخمسمائة وأربعة عشر (٥١٤) قراراً في الفترة من ١ يناير ١٩٩٠ - ٣١ مارس ١٩٩٨.

- Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 32, note N° 3.

(٤) في هذا المعنى، كتب Ronny Abraham عام ١٩٨٩، يقول:

“La société internationale étant ce qu'elle est, les actes émanant des organisations internationales n'ont généralement pas de force juridique contraignante à l'égard des États membres, c'est ainsi que la plupart des résolutions émanant... du conseil de sécurité ont la valeur de simples recommandations”.

- Abraham (R.): “Droit international, droit communautaire et droit français” Hachette, Paris, 1989, p. 19.

(٥) في هذا المعنى، قيل:

“Il est vrai que les tribunaux appliquent rarement des décisions des organisations internationales, bien que le problème devienne, comme nous venons de le dire, de plus en plus aigu avec les décisions du Conseil de sécurité, qui infligent toutes sortes de sanctions. Ces décisions sont de plus en plus fréquentes, Elles sont, =

إن ثمة حركة جديدة ظهرت منذ مطلع التسعينيات تعزز جدوى التساؤلات المرتبطة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن. وعليه فإن هناك ما يدعو إلى بحث هذه القضايا والإشكاليات أكثر من ذي قبل.

ومن الثابت - بصفة عامة - أن تنفيذ الأعمال الانفرادية للمنظمات الدولية، بطبيعته غير مركزي *Décentralisée*، وأن المنظمات الدولية - بخلاف الدول - لا تملك آليات تنفيذية *Mécanismes exécutifs*؛ حيث تقوم الدول نفسها بتنفيذ ما يصدر عن المنظمات الدولية من قرارات. فلا توجد في الواقع وحدة واتصال بين أجهزة اتخاذ القرار - والحالة هذه، في مجلس الأمن - وبين الأجهزة التنفيذية^(١). ولهذا، تكون المنظمات الدولية - حسبما يرى *Marcel Merle* - ملزمة بإصدار توجيهات عامة للدول من أجل تنفيذ ما يصدر عنها من قرارات، حيث تملك تلك الدول أهم وسائل التنفيذ سواء القانونية أو المادية^(٢). وبمعنى آخر: تتوقف فاعلية القرارات على سلوك الدول التي تتصرف بصفتها الفاعلة للتنفيذ *Agents d'exécution*.

= par ailleurs, graves en ce qui concerne leurs effets, notamment économiques, qui touchent également directement ou indirectement les particuliers et doivent être exécutées très rapidement à l'intérieur des Etats. On peut s'attendre, par conséquent, à ce qu'il y ait de plus en plus de procès devant les tribunaux au sujet de l'exécution, dans les cadres nationaux, des sanctions du Conseil de sécurité".

- Economides (C.): "La position du droit international dans l'ordre juridique interne et l'application des règles de droit international par le juge national" in, "Le juge et le droit international" réunion multilatérale, Bucarest (Roumanie), 28-30 Novembre 1995, Éditions du conseil de l'Europe, p. 86; il est à noter que cette article publiée aussi in, R.H.D.I., 1996, vol. 1, pp. 207-216.

(٦) - Virally (M.): "L'organisation mondiale", A. Colin, Paris, 1972, p. 177.

(٧) - "Les organisations internationales sont obligées d'émettre des directives générales et de s'en remettre pour l'exécution au bon vouloir des États qui conservent l'essentiel des moyens d'action tant juridiques que matériels".

Merle (M.): "Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des États membres", A.F.D.I., 1959, p.413 voir aussi notamment: Abi Saab (G.), "De la sanction en droit international"; essai de clarification, in: *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, essays in honour of K. Skubiszewski, Kluwer, The Hague, London, Boston, 1996 p.74-75; Dehaussy (J.), "Les actes unilatéraux et l'action normative des organisations internationales", juriscasseur droit international, Fasc. 14, 1987, p. 20; Economides (C.), "Les actes institutionnels internationaux et les sources du droit international", A.F.D.I., 1988, pp. 132 et 137.

وانطلاقاً من وجهة النظر تلك فإن المسألة - قيد البحث - ترد إلى الإشكالية العامة للعلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي. وبصفة أكثر تحديداً، فإن البحث يثير التساؤل عن مدى إجماع قرارات مجلس الأمن في القانون الوضعي للدولة. أو بمعنى آخر: هل تعد هذه القرارات مصدراً للقانون الداخلي للدول، بحيث يتعين على محاكمها الداخلية تطبيقها؟^(٨)

إن موقف النظم القانونية الوطنية من القرارات التي تبناها مجلس الأمن، وعلاقة هذه القرارات بالقواعد الداخلية، ومدى قابليتها للتطبيق، وبالاختصار: القيمة القانونية التي تعترف بها الدول لقرارات مجلس الأمن، كل هذا يشكل موضوعات شغلت بال الفقهاء.

والحق: أنه يصعب الرد على هذه التساؤلات؛ إذ تختلف الإجابة من نظام قانوني لآخر، فضلاً عن ندرة النظم القانونية الوطنية التي تحدد بوضوح وضع هذه القرارات^(٩). يؤكد ذلك حالة فرنسا، فبالرغم من اضطلاع هذه الأخيرة بمسؤولية ومهمة خاصة، نظراً لوضعها كعضو دائم بمجلس الأمن، فإن المكانة التي يقرها نظامها القانوني الوطني لقرارات المجلس ليست محددة بوضوح من خلال النصوص^(١٠). وإذا تمتع هذه القرارات بقيمة قانونية في النظم الوطنية، فإن هناك ما يدعو إلى تحديدها.

(٨) قريب من هذا المعنى، راجع: د. سعيد الجدار: «تطبيق القانون الدولي أمام المحاكم المصرية» ١٩٩٩، دار المطبوعات الجامعية، ص ١٠٥.

(٩) لذلك يرى الأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: أنه لما كانت القواعد القانونية المطبقة داخل الدول لا تتضمن - بصفة عامة - نصوصاً تحدد الوضع القانوني لقرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق في إطار للنظام القانوني الداخلي للدول الأعضاء، فإن تحديد هذا الوضع يتم بالرجوع إلى:

١- كل القواعد القانونية المطبقة داخل منظمة الأمم المتحدة (ميثاقها، لوائحها، قراراتها، سلوكها (اللاحق...).

٢- المبادئ العامة لقانون المنظمات الدولية.

٣- ما يجري عليه العمل داخل الدول نفسها (موقف المحاكم أو السلطة التنفيذية مثلاً).

راجع مؤلف مباحثه: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، ص ١٦٦، الحاشية رقم ١٦٠.

(١٠) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 33.

ومن وجهة النظر تلك، تثار مسألتان: الأولى - مرتبة قرارات مجلس الأمن في سلم تدرج القواعد الوطنية، والثانية - مدى قابلية هذه القرارات للتطبيق أمام للقاضي الوطنى. وغنى عن البيان أنه لا يمكن بحث هاتين المسألتين والتحقق منهما إلا إذا كانت القرارات تشكل قواعد دولية ملزمة. وتلك هي حالة القرارات التي يصدرها مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع من الميثاق^(١١).

ومن نافذة البيان أن مسألة تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع من الميثاق في النظم القانونية الوطنية، تعد من المسائل الأكثر حساسية للعلاقات الخارجية للدولة، إذ تكشف عن العلاقات التنازعية بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في الدولة. فمن ناحية ترى السلطة التنفيذية أن سن وتطبيق التدابير القسرية *Les mesures coercitives* يدخل في المجال المحجوز للسلطة التنفيذية وينضوي إلى طائفة أعمال الحكومة. ومن ناحية أخرى، تجاهد السلطة القضائية لبط رقابتها على قرارات السلطة التنفيذية في هذه المجالات لضمان حسن تصرفها في العلاقات الخارجية للدولة، وكذا لضمان احترام الشرعية والقيم الديمقراطية. وعليه فإن السلطة القضائية تسعى جاهدة من أجل تخفيف حدة وجمود نظرية عمل الحكومة^(١٢).

وفي ضوء ما تقدم، نقسم الدراسة في هذا البحث إلى ثلاثة فصول:

الفصل الأول: إشكالية تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء.

الفصل الثاني: مدى السلطات التي تتمتع بها أجهزة الدولة في تفسير وتنفيذ قرارات مجلس الأمن على الصعيد الوطنى.

الفصل الثالث: موقف القضاء المصرى والفرنسى من تطبيق قرارات مجلس الأمن.

(١١) - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 33.

(١٢) - Alashaal (Abdallah): "Recherche sur la mise en oeuvre des mesures coercitives du conseil de sécurité en droit international et en droit interne" thèse de doctorat, Université panthéon - Assas (Paris II), 2001, p. 10.

الفصل الأول

إشكالية تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن

المنظمات الدولية فى النظم القانونية

الداخلية للدول الأعضاء

تمهيد وتقسيم:

إذا كانت مسألة تطبيق القانون الدولى فى النظام القانونى الداخلى، قد تناولتها أقلام وحسمتها أحبار، فبحثت - بقدر نحسه كافياً - ما يتعلق بتطبيق القاضى الوطنى للمعاهدات والعرف الدولى^(١٣)، فإن البحث - حسبما نرى - فيما يتعلق بتطبيق القرارات الملزمة للمنظمات الدولية فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، لم يحظ بما يستحق من اهتمام من جانب فقهاء القانون الدولى العام، العربى والأجنبى على حد سواء.

وتعدُّ مسألة تطبيق القرارات الملزمة للمنظمات الدولية فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، مسألة معقدة وشائكة وهامة، إذ قد باتت بشكل مظهرأ حديثاً لمشكلة التداخل بين القانون الدولى والقانون الداخلى، لدرجة يمتن معها القول: إن ظهور المنظمات الدولية وممارستها لاختصاصاتها قد أثر تأثيراً عميقاً على مشكلة العلاقة بين القانون الدولى والقانون الداخلى^(١٤).

وإذا كان يمكن للقاضى الوطنى أن يطبق - دون صعوبة كبيرة - القاعدة الدولية الاتفاقية أو العرفية، فإن الأمر ليس كذلك عندما يتعلق بقرار ملزم صادر عن منظمة

(١٣) راجع د. «أشرف عرفات أبو حجازة»: «مبدأ قابلية القانون الجماعى للتطبيق الفورى والمباشر ولولويته على القوانين الوطنية للدول الأعضاء» دار النهضة العربية ٢٠٠٥، ص ١٨، الحاشية رقم ١.

(١٤) راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: للمرجع السابق، ص ١٦٦، الحاشية رقم ١٦٠؛ ولمليته راجع كذلك «الوسيط فى لقانون الدولى العام» ١٩٩٨-١٩٩٩، دار النهضة العربية، ص ٥٧؛ وفي معنى قريب من هذا، راجع أيضاً للأستاذ الدكتور «أحمد الرشيدى»: «بعض الاتجاهات الحديثة فى دراسة لقانون دولى لعلم» لمجلة المصرية للقانون الدولى، المجلد الخامس والخمسين، ١٩٩٩، ص ٧٧:

دولية، حيث يجد القاضى نفسه متصلاً مباشرة بقاعدة دولية - وهى القرار الملزم - مجردة من أية مرجعية إلى قاعدة وطنية. بينما يجد نفسه عند تطبيقه للقاعدة الدولية الاتفاقية فى موقف وسط حيث تكون المعاهدة الدولية من الناحية الشكلية متصلة مباشرة بالنظامين القانونيين الدولى والداخلى. وعليه يكون تطبيق القاضى الوطنى للمعاهدة الدولية أقل صعوبة من تطبيقه للقرار الملزم الصادر عن المنظمة الدولية^(١٥).

وتقتضى دراسة هذا الفصل تقسيمه إلى أربعة مباحث:

المبحث الأول: مدى اعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدراً لقواعد القانون الدولى العام.

المبحث الثانى: قرارات مجلس الأمن المنشئة لقواعد قانونية فى النظام القانونى الدولى.

المبحث الثالث: المقصود بقرارات المنظمات الدولية وتحديد ما يسرى منها فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء.

المبحث الرابع: إجماع القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء مع التطبيق على حالة قرارات مجلس الأمن.

المبحث الأول

مدى اعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدراً

لقواعد القانون الدولى العام

اختلفت آراء فقهاء القانون الدولى العام بخصوص ما إذا كانت قرارات المنظمات الدولية تعد مصدراً مستقلاً قائماً بذاته لقواعد القانون الدولى العام، فثمة قدر يتقنوا منه، وآخر ثورزم فيه الشك.

(١٥) - Rapport de M. Paul Reuter: "Le droit international et la place du juge français dans l'ordre constitutionnel national" in, Reuter (P.), Blondiau (A.), Questiaux (N.), Dubouis (L.), et Ruzié (D.): "L'application du droit international par le juge français" Librairie Armand Colin, Paris, 1972, p. 23.

أما القدر المتيقن منه بشأن قرارات المنظمات الدولية - مع الاعتراف بقيمتها الأدبية والسياسية - فإسهامها بطريق غير مباشر - من خلال العرف أو المعاهدات - فى خلق القواعد الدولية، وهذا ما عبّر عنه القاضى Dillard فى رأيه الملحق بالرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية فى قضية «الصحراء الغربية» عام ١٩٧٥، حيث كتب يقول «هناك زعم بأن قراراً منعزلاً صادراً عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ليس له قوة إجبارية. ولكن الأثر التراكمى لعديد من القرارات ذات المحتوى المتشابه والصادرة بأغلبية كبرى ومكررة خلال فترة قصيرة من الزمن، يمكن أن يصبح تعبيراً عن الركن المعنوى Opinio juris، وهى تشكل بهذا قاعدة من قواعد القانون الدولى العام العرفية»^(١٦).

وقريب من رأى Dillard «فيليب كاييه»؛ إذ يرى «أن قرارات المنظمات الدولية ليست مجردة من القيمة القانونية، فهى تستطیع تأكيد وجود بعض القواعد القانونية، وبهذا تكون ذات طبيعة كاشفة. فالتصويت على قرار من قبل الدول - والمسبق بسلوك كاف - يسمح بالكشف عن وجود العنصر المعنوى للعرف الدولى»^(١٧). وكذا أعلن المحكم «رينيه جان ديويو» فى قضية «تكساكو» عام ١٩٧٧ «أن قرارات المنظمات الدولية لا تخلق عرفاً دولياً، ولكنها تؤكد بالكشف عنه وتوضیح مده»^(١٨). كما أوضح معهد القانون الدولى فى دورته المنعقدة بالقاهرة عام ١٩٨٧ «أن قرار المنظمة الدولية يمكن أن يكون وسيلة فى تحديد وتفسير القانون الدولى، ويشكل عنصراً ودليلاً لعرف دولى»^(١٩).

(١٦) - C.I.J., Rec., 1975, p. 121.

(١٧) - Cahier (Ph.): "Cours général de droit international public" in, R.C.A.D.I., 1985, T. 195, Vol. (VI), p. 250.

(١٨) - "Il ne s'agit pas de créer une coutume, mais de la confirmer en la formulant et en précisant sa portée".

- Sentence arbitrale au fond (19 Janvier 1977) entre, d'une part, le gouvernement Libyen et, d'autre part, les sociétés California Asiatic oil company et texaco. In, J.D.I, 1977, N° 2, p. 378.

(١٩) راجع للأستاذ الدكتور «على إبراهيم»: «القانون الدولى العام» الجزء الأول، النظريات الفقهية.

ويبدو أن الفقيه كاستانيدا يقبل القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية باعتبارها مُتَّكِلَةً لقانون أجنبي أو في طور النشوء Normes embryonnaires أو قواعد شبه قانونية Des règles quasi juridique. وأضاف يقول: «عندما نرغب في رسم الحد الفاصل والتام في هذا المجال بين ما هو إجباري بشكل تام وما هو غير ذلك، فإننا لا نفعل أكثر من إظهار شكلية مبالغ فيها»^(٢٠).

ويرى الأستاذ «توكسين» أن قرارات المنظمات الدولية وخصوصاً قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن التي تتم الموافقة عليها طبقاً لأحكام الميثاق، يمكن أن تسهم في خلق قاعدة القانون الدولي، لأنها تقوم بدور معين في خلق المبادئ الجديدة وقواعد القانون الدولي وتسهم في تطوير وتفسير المبادئ والقواعد القائمة فعلاً. فقرارات مجلس الأمن التي تصدر طبقاً لأحكام الميثاق، تستطيع في حالات عديدة أن تؤدي إلى نشوء عادات دولية أو تساعد على تكوينها، وهذه العادات يمكن أن تتبلور في قاعدة سلوك، وبذلك تمثل مرحلة معينة في نشوء قاعدة عرفية. كما أن توصيات الجمعية العامة التي تصدر بالإجماع أو بالأغلبية المطلوبة طبقاً للميثاق، تقوم بدور هام في تكوين قواعد القانون الدولي العرفية، لأنها تتضمن بعض قواعد السلوك، وهي بذلك لا تعد قواعد قانونية دولية، ولكن يمكن أن تصبح كذلك إذا سارت في الطريق الذي يؤدي إلى نشوء قواعد القانون الدولي العرفية. ولا تقوت الإشارة إلى أن قرارات المنظمات الدولية قد أرست القواعد الخاصة بالتنظيم الدولي، وهي بذلك أدت إلى نشوء القواعد القانونية العرفية الخاصة بالمنظمات الدولية في القانون الدولي^(٢١).

وكذا يقول الفقيه الألماني «موزلر»: «إن قرارات المنظمات الدولية، وبصفة خاصة قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، ليست مصدرًا مستقلًا من مصادر

(20) - "A vouloir tracer une division catégorique et nette, dans ce domaine, entre ce qui est totalement obligatoire et ce qui ne l'est pas, on ne ferait que manifester un formalisme juridique exagéré".

- Castaneda (J.): "valeur juridique des résolutions des Nations Unies" in, R.C.A.D.I., 1970, T. 129, vol. (I), pp. 320-321.

(21) راجع للأستاذ الدكتور «عبد العزيز سرحان»: «الأصول العامة للمنظمات الدولية» الطبعة الأولى،

القانون الدولي. إنها قد تسهم فقط في خلق قواعد جديدة من خلال اعتبارها كدليل على التوافق الطبيعي في إنشاء وتفسير القواعد وتحديثها»^(٢٢). تلك هي الآراء الفقهية التي أكدت جميعها القدر المتيقن منه بشأن قرارات المنظمات الدولية، من حيث مساهمتها في خلق قواعد القانون الدولي^(٢٣).

أما القدر الذي ناور الفقهاء الشك فيه بشأن قرارات المنظمات الدولية: فهو مدى اعتبارها مصدراً جديداً متميزاً ومستقلاً للقانون الدولي؛ حيث انقسم الفقه إلى فريقين: معارضين ومؤيدين.

فالمعارضون، يرون أن قرارات المنظمات الدولية لا تعتبر مصدراً مستقلاً ومتميزاً للقانون الدولي، وهم يستنون في ذلك إلى الحجج التالية:

١- أن مفاهيمها تنقصها الصياغة القانونية المطلوبة؛ إذ يتضمن تعريفها ومفهومها عناصر مختلفة ومتعددة من قانونية صريحة إلى سياسية بحتة مروراً ببقية العوامل الاقتصادية والاجتماعية^(٢٤).

٢- أن وصف الإلزام المقترن بها إنما ينبع من المعاهدة المنشئة للمنظمة، وعليه فلا يعدو تطبيقها أن يكون تطبيقاً لتلك المعاهدة التي تعد مصدر صلاحيتها لإنتاج آثارها، وهي كذلك - أي القرارات - لا تعتبر مصدراً مستقلاً.

(22) - "It can be said that resolutions of international organizations and particularly of the united nations general assembly are not an independent source of international law. They can contribute to the emergence of new rules by providing evidence that a general consensus is about to emerge or they may state the existing law by defining and interpreting it".

- Mosler (H.): "The international society as a legal community" in, R.C.A.D.I., 1974, T. 140, Vol. (IV), p. 106.

(23) لمزيد من التفصيل حول الدور التشريعي لقرارات الأجهزة الدولية في تطوير القانون الدولي، وخاصة من خلال المساهمة في تكوين الركن المادي للقواعد العرفية. راجع:

- Bedjaoui (M.) and Thierry (H.): "Future of international law" in, Bedjaoui (M.), (Editor): "International law: Achievement and prospects", Paris: UNESCO, 1991, p. 1237.

- Beigbeder (Y.): "L'organisation mondiale de la santé", Paris: P. U. F., 1995.

مشار إليهما عند الأستاذ الدكتور «أحمد الرشيدى»: المقالة السابقة، ص ٧٩، الحاشية رقم ٨٤.

(24) - Castaneda (J.): op. cit., pp. 211-215.

٣- وفوق هذا وذلك فيستند المعارضون إلى إغفال النص عليها في المادة ١/٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ضمن حصرها الشامل لمصادر القواعد الدولية، والذي جاء مقصوداً، لأن المادة المذكورة عدت مصادر القواعد القانونية التي تحكم المنازعات ذات الطبيعة القانونية، أما قرارات المنظمات الدولية فهي تصدر في غالبيتها عن أجهزة سياسية لحل منازعات ذات طابع سياسي^(٢٥).

والمؤيدون لاعتبار قرارات المنظمات الدولية مصدراً مستقلاً للقواعد القانونية الدولية، يستندون إلى حجج لا تعدو أن تكون رداً على الحجج التي استند إليها المعارضون.

فمن ناحية.. تصدى الأستاذ الدكتور «محمد سامي عبد الحميد» لحجة المعارضين الثانية بقول فاصل وحجة قاطعة؛ إذ يرى سيادته أنه ليس هناك ما يمنع من أن يعتمد أحد المصادر في وجوده على مصدر آخر أعلى منه دون أن يطعن ذلك في تميز كل منهما عن الآخر. بدليل أن الاعتراف للمعاهدة بوصف المصدر إنما يرجع إلى القاعدة العرفية القائلة بوجود الوفاء بالعهد، ومع ذلك لم يقل أحد بأن المعاهدات ليست بالمصدر المستقل والمتميز للقاعدة الدولية. وكذلك الشأن في النظم القانونية الوطنية، فإن كون التشريع يعتبر مصدراً للقاعدة القانونية الوطنية إنما يرجع إلى النص على ذلك في الدستور، ومع ذلك لم يقل أحد بأن التشريع ليس بالمصدر المستقل والمتميز للقاعدة الوطنية^(٢٦).

ومن ناحية أخرى، إذا كانت المادة ١/٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لم تذكر قرارات المنظمات الدولية ضمن مصادر القانون الدولي التي عدتها، فلم

^(٢٥) راجع للأستاذ الدكتور «محمد سامي عبد الحميد»: «القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية كمصدر لقواعد لقانون الدولي العام». مجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٤ لسنة ١٩٦٨، ص ١٢٩-١٣٠؛ للأستاذ الدكتور «محمد سعيد الدقاق»: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد لقانون دولي» منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٢، ص ٢٠٤-٢٠٥.

^(٢٦) راجع للأستاذ الدكتور «محمد سامي عبد الحميد»: المقالة السابقة، ص ١٢٩.

يكن ذلك مقصوداً، وإنما أملت ظروف تاريخية لأبست إعداد مشروع النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الدائمة؛ حيث لم يتوقع واضعو النص أن تكون هذه القرارات مصدراً رسمياً من مصادر القانون الدولي، في وقت كانت فيه فكرة السيادة المطلقة تسيطر على الأذهان، كما كانت الدول تتمسك بها وتعضُّ عليها بالنواجذ، ولا ترى هذه الدول مصدراً للقواعد يمكن أن يأتي أو يصدر عن هيئة خارج نطاق سيطرتها الكاملة. كما لم تكن المنظمات الدولية في ذلك الوقت قد انتشرت وتعدّدت، وعليه لم يكن لقراراتها وقتئذٍ من الأهمية العددية والعملية ما يستأهل لفت أنظار واضعي النص إلى الحد الذي ينتهون فيه إلى وجوب إدراجها ضمن التعداد الولد في المادة ٣٨. وفوق ما قيل، فإن عدم إدراج قرارات المنظمات الدولية ضمن تعداد المادة ١/٣٨ لمصادر القانون الدولي، لم يعوق محكمة العدل الدولية عن تطبيق قرارات صادرة عن إحدى المنظمات الدولية - في أكثر من حالة- باعتبارها مصدراً للقاعدة الدولية^(٢٧).

وعلى أية حال فقد فرض التطور نفسه - وتلك هي سنة الحياة - وبلغت قرارات المنظمات الدولية أو الكثير منها مصدراً رسمياً مكتوباً من مصادر القانون الدولي. وتمشياً مع هذا الرأي، راح جانب من الفقه يؤكد بقوة على دور هذا المصدر في تسيير منظومة العلاقات الدولية وتنظيم الروابط بين أطرافها؛ حيث أصبح من الميسور الآن الاطلاع على كافة قرارات المنظمات والأجهزة الدولية وكذا نصوص الاتفاقات التي تبرم في إطارها - من خلال شبكة الانترنت Internet والبريد الإلكتروني E-mail وأقراص الليزر CD-rom - وذلك بهدف معرفة موقعها إزاء مسألة دولية معينة مما يعكس قدرأ من الشرعية الدولية^(٢٨).

(٢٧) راجع للأستاذ الدكتور «محمد سامي عبد الحميد»: المقالة السابقة، ص ١٣٠-١٣١، للأستاذ

الدكتور «محمد السعيد الدقاق»: المرجع السابق، ص ٢٠٥-٢٠٦؛ للأستاذ الدكتور «علي إبراهيم»:

المرجع السابق، ص ٧١١.

(٢٨) راجع للأستاذ الدكتور «أحمد الرشدي»: المقالة السابقة، ص ٦٠-٦١.

المبحث الثاني

قرارات مجلس الأمن المنشئة لقواعد قانونية

في النظام القانوني الدولي

انتهينا في المبحث السابق إلى أن قرارات المنظمات الدولية أصبحت لديها القدرة على إنشاء التزامات قانونية على عتق دولة أو أكثر، وبمعنى آخر باتت مصدراً من مصادر القانون الدولي^(٢٩)، رغم أن المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لا تشير إليها صراحة ضمن مصادر القاعدة الدولية^(٣٠).

وفيما يتعلق بقدرة قرارات مجلس الأمن على إحداث أو ترتيب التزامات قانونية على عاتق الدول الأعضاء، أو بمعنى آخر مدى اعتبارها مصدراً لقواعد القانون الدولي، فإن ثمة تمييزاً تقليدياً بين ما يصدره مجلس الأمن من قرارات بالمعنى الدقيق للمصطلح Résolutions - décisions، وما يصدره من قرارات بمثابة توصيات Résolutions - recommandations. ولا جرم، لأن ما يصدره مجلس الأمن من قرارات بالمعنى الدقيق للمصطلح تكون - وحدها وبلا مرأى - ملزمة^(٣١)، ومن ثمّ لديها القدرة على خلق قواعد قانونية دولية في النظام القانوني الدولي.

(أ) القرارات وحدها ملزمة

من الثابت أن اصطلاح قرار Résolution، الذي يطلقه مجلس الأمن على ما يتخذه من أعمال قانونية منفردة، لا يستيق الحكم Ne préjuge pas بشأن قيمتها القانونية، لذلك يتعين الرجوع إلى السلطات الخاصة pouvoirs spécifiques المخولة لهذا الجهاز^(٣٢)، والمبيّنة في الفصول السادس والسابع والثامن والثاني عشر من الميثاق.

(٢٩) تشكل قرارات المنظمات الدولية في نظر البعض:

Le droit institutionnel international.

- Économides (C.): "La position du droit international dans l'ordre juridique interne...." op. cit., p. 85.

(٣٠) - Carreau (D.): op. cit., p. 231.

(٣١) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 34.

(٣٢) التي يعترف بها الميثاق في مادته الرابعة والعشرين، والتي تنص على أن:

والحال أن النصوص الواردة في هذه الفصول، تسمح للمجلس أحياناً بأن «يدعو» Inviter، أو «يوصي» (Recommander) (الفصل السادس)، وبأن «يشجع» Encourager (الفصل الثامن)، و- أحياناً - بأن «يقرر» Décider أو «يباشر» Entreprendre أعمال أو تصرفات (المادة ٢٥ والفصل السابع). وباستثناء ما يتخذه مجلس الأمن من قرارات بالتطبيق لأحكام الفصل السابع^(٣٣)، لا تكون للأعمال التي يتبناها - من حيث المبدأ - إلا قيمة وعظمية^(٣٤) Une valeur exhortative.

مع ذلك، تكشف ممارسة الدول أن ثمة اختلافات يمكن أن تحدث فيما يتعلق

- ١- «رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به "الأمم المتحدة" سريعاً وفعالاً، يهدد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات.
- ٢- يعمل مجلس الأمن، في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد "الأمم المتحدة" ومبادئها. والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة في الفصول ٦ و٧ و٨ و١٢.
- ٣- يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية، وأخرى خاصة، إذا اقتضت الحال إلى الجمعية العامة لتتظر فيها».

^(٣٣) من أمثلتها، القرارات التي صدرت بمناسبة «غزو العراق للكويت» عام ٩٠-٩١، والقرارات التي صدرت ضد «ليبيا» بمناسبة قضية «طوكربي» عام ٩٢-٩٥، وكذلك ضد «صربيا» عام ٩٢-٩٦. Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 34.

غير أن هذا الاستدلال لا يشمل التوصيات التي يتبناها مجلس الأمن طبقاً للمواد ٤ و٥ و٦ من الميثاق؛ إذ تفرض على أعضاء المنظمة وكذا أجهزتها الأخرى، باعتبارها قانوناً داخلياً للمنظمة. Carreau (D.): op. cit., pp. 233-234.

كما لا يشمل التوصيات الصادرة عن مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع من الميثاق؛ إذ تعتبر قرارات ملزمة ولا تحمل من التوصيات سوى اسمها دون المضمون.

راجع في تفصيل ذلك للأستاذ الدكتور «محمد السيد الدقاق»: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية...» المرجع السابق، ص ١٤٥-١٥٠؛ ولسيدته راجع أيضاً مؤلفه «التنظيم الدولي» الطبعة الثالثة، ١٩٨٣، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ص ٣٠٩ الحاشية رقم ١.

وهذا ما أيدته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في ٢١ يونيو ١٩٧١، المتعلق بناميبيا؛ إذ قررت فيه أن مجلس الأمن قادر على أن يخلع الصفة الملزمة على أي «تصرف» صادر منه يتعلق بحفظ السلم والأمن والسلام الدولي، بقطع النظر عن التسمية التي أطلقها عليه الميثاق.

بقائمة القرار فى كل حالة^(٣٥). الأمر الذى يستوجب توضيح القرار لاسيما وأن مجلس الأمن غالباً ما يغفل عن عمد الإشارة إلى الأساس القانونى الذى يرتكز عليه القرار.

كذلك يستعد القاضى الدولى - نوعاً ما - عن للتصور الناتج من الميثاق؛ حيث يفحص قرارات المجلس فى كل حالة على حدة من أجل تحديد قيمتها الصحيحة^(٣٦): فالقرار مع أنه لا يستند صراحة إلى أحكام الفصل السابع من الميثاق، يمكن أن يرتب آثاراً ملزمة^(٣٧). كما أن سلوك الدول من المحتمل أن يؤثر أحياناً فى القيمة القانونية

(35) - Suy (E.) "Commentaire de l'article 25" in, Cot (J.P.), Pellet (A.), Éd., La charte des Nations Unies - commentaire article par article, Paris, 1991, pp. 471-478.

(36) ففي رأى الاستشارى الذى أصدرته محكمة العدل الدولية بخصوص «ناميبيا»، أعربت المحكمة عن رأيها بشأن قوة القرار Le pouvoir de décision الناتجة من المادة ٢٥ ونكرت فى فقرة كثيراً ما يستشهد بها، أنه:

"Il faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire. Etant donné le caractère des pouvoirs découlant de l'article 25, il convient de déterminer, dans chaque cas, si ces pouvoirs ont été en fait exercés compte-tenu des termes de la résolution interprétée, des débats qui ont précédé son adoption, des dispositions de la Charte invoquée et, en général, de tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution du Conseil de sécurité".

- C.I.J., Avis consultatif du 21 Juin 1971, conséquences pour les États de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie (Sud. Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du conseil de sécurité, Rec, 1971, p. 53.

(37) هذا ما أكدته محكمة العدل الدولية فى رأيها الاستشارى الصادر فى ٢٠ يوليه ١٩٦٢، المتعلق ببعض نفقات منظمة الأمم المتحدة؛ حيث اعترفت بالطابع الملزم لبعض القرارات غير المؤسسة على أحكام الفصل السابع، غير أن المجلس قد تبنها فى إطار ممارسة وظيفته لحفظ السلم.

- C.I.J., Avis consultatif du 1962, à propos de certaines dépenses des Nations Unies, Rec. 1962, p. 167.

ولاستخلاص الطبيعة الملزمة لقرار ما، يجب التحقق من عدة عوامل، منها: عبارات القرار وألفاظه، المناقشات التى سبقت إقراره، سياق القرار ذاته، ونصوص الميثاق التى يستند إليها.

راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط فى قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ٣٧٩ الحاشية رقم ٤١٣. كذلك راجع رأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية، الصادر فى ٢١ يونيه ١٩٧١، ص ٥٣. وتطبيقاً لذلك، ذهب للقاضى «ويرلماترى» فى قضية «لوكرى» إلى أن لقرار ٧٣١ الصادر عن مجلس الأمن وفقاً للفصل السادس ليس ملزماً، بالنظر إلى ألفاظه، والأعمال التحضيرية للقرار، والميثاق نفسه.

للتقرارات^(٣٨).

وعلى أية حال فمن المؤكد أن القرارات التي يصدرها مجلس الأمن بالمعنى الدقيق للمصطلح Résolutions - décisions تعد وحدها المنشئة للالتزامات. وليس معنى ذلك أن توصياته تكون مجردة من أية ملول قانوني Signification juridique، فباعتبارها أداة للتعاون في خدمة السلم، يتعين - على الأكل - بحثها بحسن نية من جانب المخاطبين

= راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: المرجع السابق، وكذلك راجع تعليق سيادته بالمجلة المصرية للقانون الدولي، ١٩٩٢، ص ١٧٧.

وقد قالت الحكومة البريطانية: «إن سياستها هي الالتزام المحكم بقرارات مجلس الأمن الملزمة، وتحديد موقفنا من قرارات المجلس الأخرى - بما في ذلك القرارات التي تبنتها الجمعية العامة التي تعد توصيات ليست لها صفة ملزمة - وفقاً لموضوعها».

- B.Y.B.I.L., 1984, p. 442.

ويشترط الميثاق لتوافر الصفة الملزمة في قرارات مجلس الأمن ما يلي:

- ١- أن تكون قرارات المجلس في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.
- ٢- أن تكون قرارات بطبيعتها، وهو ما يعنى أن التوصيات الصادرة عن المجلس لا تتمتع بطبيعتها بصفة ملزمة. على أن من رأى بعض الفقهاء، أن كل ما يصدر عن مجلس الأمن يتمتع بقيمة قانونية ملزمة، وأن التفرقة بين توصيات المجلس وقراراته هي مجرد تفرقة شكلية.

- Kelsen (H.): "The Law of the United Nations" London, 1951, p. 76.

- ٣- أن تكون قرارات المجلس متفقة مع أهداف ومبادئ المنظمة
- ٤- أن تكون قرارات المجلس قد اتخذت وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، وهو يختلف عن الشرط السابق؛ إذ قد يكون القرار متفقاً وأهداف ومبادئ المنظمة، ومع ذلك يخالف أحكام الميثاق لعدم مراعاته القواعد الإجرائية أو قواعد الاختصاص.

لمزيد من التفصيل حول الشروط الإجرائية والموضوعية لصحة قرارات مجلس الأمن ونفاذها داخل الدول، راجع د. «عبد الله الأشعل»: «النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي» القاهرة، الطبعة الأولى ١٩٩٧، ص ٤٥٥-٤٦١.

^(٣٨) هذا ما أكده القضاء الدولي في وقت مبكر

(C.I.J., Arrêt du 25 mars 1948, Détroit de Corfou, Rec. 1948, p. 26)

حيث إن قبول الدول الصريح لقرارات مجلس الأمن لا يجعلها مجرد توصيات ولكنها تصبح أعمالاً قانونية حقيقية.

"Ne sont plus de simples recommandations, mais de véritables actes juridiques"

- Virally (M.): "L'organisation mondiale" op. cit., p. 187.

Destinataires بأحكامها، غير أنها - في حد ذاتها - لا تعيد أعضاء المنظمة^(٣٩) الذين يحتفظون تجاهها باختصاص تنفيذي تقديري مطلق.

وفى المقابل تخضع القرارات لنظام قانوني مختلف تماماً، ذكر الميثاق بشأنه بعض المبادئ، لعل أهمها كونها ملزمة بلا نزاع.

ب- أساس ومضمون الالتزام بتنفيذ قرارات مجلس الأمن:

نبحث فى هذه المسألة عن أساس الطابع الملزم لقرارات مجلس الأمن وكذا مضمون الالتزام بتنفيذها.

ففيما يتعلق بأساس الطابع الملزم للقرارات الصادرة عن مجلس الأمن، تجدر الإشارة إلى المادة ٢/٢ من الميثاق^(٤٠)، التى تفرض على الدول الأعضاء تنفيذ الالتزامات المترتبة على الميثاق بحسن نية. وإذ يعد هذا الالتزام ذا تطبيق عام^(٤١)، فطبيعى أن يشمل قرارات مجلس الأمن ويتمثل بالنسبة للدول الأعضاء فى الالتزام بتطبيقها. وفى هذا المعنى، جاءت المادة ٢٥ من الميثاق - التى مضت الإشارة إليها - صريحة تماماً؛ حيث تقضى بأنه «يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق». كما حرص الميثاق فى المادتين ٤٨ و ٤٩ على تأكيد القوة الإلزامية والتنفيذية لقرارات مجلس الأمن، وتحديدًا القرارات التى يتخذها طبقاً للفصل السابع^(٤٢).

^(٣٩) راجع على وجه الخصوص:

- Virally (M.): "La valeur juridique des recommandations des organisations internationales". In, A.F.D.I., pp 69-96.

^(٤٠) تنص المادة ٢/٢ من الميثاق على أنه: طكى بكل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية يقومون فى حسن نية بالالتزام لتى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق.

^(٤١) باعتبارها من المبادئ الرئيسية التى تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة، المسطورة فى المادة الثانية بقرتها السبع من الميثاق.

^(٤٢) حيث قرر فى المادة ٤٨، أن «١- الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة» لو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره -

ولقد أولت محكمة العدل الدولية، من جانبها، اهتماماً - منذ وقت مبكر - بتحديد مضمون المادة ٢٥؛ حيث لكتت في رأيها الاستشاري، الصادر في ١١ أبريل ١٩٤٩، أن «الميثاق حدد وضع الأعضاء بالنسبة للمنظمة؛ إذ ألزمهم بأن يقدموا لها كل ما في وسعهم من عون في أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق، كما ألزمهم بقبول وتطبيق قرارات مجلس الأمن»^(٤٣) وأضافت المحكمة، في رأيها الاستشاري المتعلق بناميبيا - السابق الإشارة إليه

= المجلس. ٢- يقوم أعضاء "الأمم المتحدة" بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها». وقضى في المادة ٤٩ بأن «يتصافر أعضاء "الأمم المتحدة" على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن».

(43) - "La charte a défini la position des membres par rapport à l'organisation en leur prescrivant de lui donner une pleine assistance dans toute action entreprise par elle..., d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil de sécurité". C.I.J., Avis consultatif du 11 avril 1949, sur les réparations des dommages subis au service des Nations Unies, Rec. 1949, p. 178.

على أنه قد ثار خلاف بين المحكمة وبعض قضاتها بخصوص تحديد قرارات مجلس الأمن التي تتمتع بقوة الإلزام وفقاً لنص المادة ٢٥، وتلك التي لا تتمتع بهذه القوة. فبينما تبنت المحكمة اتجاهًا، مفاده: أن القرارات التي تلتزم الدول الأعضاء بتنفيذها هي كل قرار صادر عن مجلس الأمن، وليس فقط القرارات التي تتعلق بإجراءات قسرية (بالتطبيق للمادتين ٤١ و ٤٢)؛ حيث قضت بأن:

"Rien dans la charte ne vient appuyer cette idée. L'article 25 ne se limite pas aux décisions concernant des mesures coercitives, mais s'applique aux "décisions du conseil de sécurité" adoptées conformément à la charte. en outre cet article est placé non pas au chapitre VII, mais immédiatement après l'article 24, dans la partie de la charte qui traite des fonctions et pouvoirs du conseil de sécurité. Si l'article 25 ne visait que les décisions du conseil de sécurité relatives à des mesures coercitives prises en vertu des articles 41 et 42 de la charte, autrement dit si seules ces décisions avaient un effet obligatoire, l'article 25 serait superflu car cet effet résulte des articles 48 et 49 de la charte". C.I.J., Recueil 1971, p. 53.

فإن بعض القضاة، ومنهم: القاضي Petren (C.I.J., Rec, 1971, p. 136) والقاضي Onyeama (C.I.J., Rec., 1971, p. 143) لم يشاطرا رأي المحكمة في آرائهما الانفردية. ومن جانبها، يؤكد القاضي Dillard أنه: «ليس لأن المادتين ٢٤ و ٢٥ قد أثرتا في هذا الرأي لأن يفسر هذا الأخير على أنه اعتراف لمنظمة الأمم المتحدة بسلطات واسعة ذات طابع تشريعي أو شبه تشريعي».

"Ce n'est pas parce que les articles 24 et 25 de la charte sont invoqués dans l'avis que celui-ci doit être interprété comme reconnaissant aux Nations Unies de large pouvoirs d'un caractère législatif au quasi législatif". C.I.J., Rec., 1971, p. 138.

-- قائلة: من شأن إقرار حل مخالف لذلك أن يحرم هذا الجهاز الرئيسي (مجلس الأمن) من مباشرة وظائفه وسلطاته الرئيسية المعتمدة من الميثاق^(٤٤).

وفيما يتعلق على وجه الخصوص بأساس الالتزام بتطبيق قرارات مجلس الأمن بالنسبة للدول دائمة العضوية لا يفوتنا الأخذ في الاعتبار مساهمتها بشكل منتظم في إعداد هذه القرارات، وأن ممارستها لحقها في الاعتراض يمكنها من إقرار أو رفض هذه القرارات صراحة. الأمر الذي يدعو إلى التساؤل، هل يعد رضاء الدولة دائمة العضوية بتصويتها مع القرار مصدرراً للالتزام بتنفيذه؟! للإجابة عن هذا التساؤل، نبادر بالنفي، فلا يعد رضاء الدولة دائمة العضوية بتصويتها مع القرار مصدرراً للالتزام بتنفيذه. يؤكد ذلك، التزامها بتنفيذ القرارات التي يتخذها المجلس طبقاً للمادة ٢٥، رغم

= ويرى كل من القاضي Gros (C.I.J., Rec, 1971 p. 340) والقاضي Fitzmaurice (C.I.J., Rec., 1971, pp. 292-294) أنه: «إذا لم يكن للقرار صفة ملزمة بمقتضى

الميثاق، فإن المادة ٢٥ لا تكفي بذاتها لإضفاء الصفة الإلزامية على كل قرار صادر عن مجلس الأمن». "Si la décision n'a pas un caractère obligatoire en vertu du chapitre ou de l'article pertinent de la charte, l'article 25 ne saurait lui conférer ce caractère et le simple fait d'invoquer l'article 25 ne suffit pas à transformer une résolution en une décision obligatoire"

ويرى الأستاذ الدكتور «حسن الجليبي»: أن مناط تحديد القرارات التي تتمتع بقوة الإلزام وفقاً لنص المادة ٢٥، وتلك التي لا تتمتع بهذه القوة، ليس فقط بما استعمله الميثاق من تعبيرات وصيغ للإصاح عن إرادة المجلس، وإنما أيضاً بمضمون كل ما يتخذ من القرارات إعمالاً لسلطاته.

راجع مؤلف سيادته: «مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية» ١٩٧٠، ص ١٥٦ وما بعدها. ولا نفوتنا الإشارة إلى أن امتناع الدول الأعضاء أو رفضها وضع قرارات مجلس الأمن - الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق - موضع التطبيق في نظامها القانوني الداخلي، يعد انتهاكاً للمادة ٢٥ من الميثاق. وهذا ما أكدته قرار مجلس الأمن رقم ٢٣٢ لعام ١٩٦٦ بشأن روديسيا، الذي تطلب من الدول الأعضاء وضعه موضع التطبيق، مقررأ أن:

"Le fait pour l'un quelconque-d'entre eux de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer la présente résolution constituera une violation de l'article 25".

وتطبيقاً لذلك، بادرت الدول الرئيسية المعنية (المملكة المتحدة - الولايات المتحدة الأمريكية - فرنسا)

باتخاذ الإجراءات الضرورية في نظامها القانوني الوطني لتطبيق هذا القرار.

- Dinh (N.Q.), Daillier (P.), pellet (A.): "Droit international public". 6^e Édition, L.G.D.J., p. 953.

(٤٤) - C.I.J., Rec. 1971, p. 53.

تصويتها ضد القرار بالنسبة للمسائل غير الموضوعية أو الإجرائية، وكذلك التزامها بتنفيذ القرارات التي أقرها المجلس، رغم امتناعها أو غيابها عن التصويت بالنسبة للمسائل الموضوعية^(٤٥). إذ الثابت أن لهذه القرارات طابعاً ملزماً^(٤٦).

يضاف إلى هذا أن قبول اعتبار رضاء الدولة العضو الدائم بتصويتها مع القرار مصدراً للالتزام بتنفيذه، من شأنه إنكار الطابع الجماعي le caractère collégial لقرارات مجلس الأمن، الذي يتصرف باسم كل الدول الأعضاء^(٤٧). ومن ثم لا يعدو رضاء الدولة دائمة العضوية بالمجلس أن يكون تأكيداً بصفة احتياطية للالتزامها بتنفيذ القرار، الذي يجد مصدره في المادة ٢٥ من الميثاق. وبالنسبة للقرارات التي تم قبولها صراحه، فإن عدم تنفيذها يمثل انتهاكاً للالتزام بحسن النية^(٤٨).

وفي نهاية المطاف، لم يكتف الميثاق بأن يفرض تنفيذ القرارات، بل يضمن لها أيضاً مرتبة أسمى من أي التزامات دولية أخرى؛ إذ يبدو اليوم من المسلم به أن المادة ١٠٣ تؤكد ليس فحسب أولوية الميثاق بالمعنى الدقيق للمصطلح *Stricto sensu*، ولكنها تكفل أيضاً سمو القرارات التي يتبناها مجلس الأمن في مجال حفظ السلم^(٤٩).

(٤٥) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 36.

(٤٦) الأمر الذي أكدته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بخصوص «هامبييا»؛ حيث نكرت: "Lorsque le conseil de sécurité adopte une décision aux termes de l'article 25 il incombe aux États membres de se conformer à cette décision, notamment aux membres du conseil de sécurité qui ont voté contre elle et aux membres des Nations Unies qui ne siègent pas au conseil" C.I.J., Rec. 1971, p. 53.

(٤٧) حيث تنص المادة ٢٤/١ من الميثاق على أن: «مرغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالاً، يمهّد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين ويوقعون على أن هذا المجلس يعمل نتيماً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذا التبعات».

(٤٨) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 36.

(٤٩) - C.I.J., ordonnances du 14 avril 1992, affaire de Lockerbie, Rec. 1992, p. 15.

ونظر على وجه الخصوص:

- Pellet (A.): "Peut - on et doit - on contrôler les actes du conseil de sécurité?" in, "Le chapitre VII de la charte des Nations Unies" colloque SFDI, Paris, pedone, 1995, p. 227.
- Flory (TH.): "Commentaire de l'article 103" in, Cot (J. P.), Pellet (A.): op. cit., p. 1383.

زد على ذلك، أن بعض القرارات التي تبناها مجلس الأمن، تطلب صراحة من الدول أن تتقيد بدقة *de se conformer strictement* بأحكام القرار على الرغم من وجود حقوق يمنحها أو التزامات يفرضها اتفاق دولي.

“Nonobstant l’existence de droits conférés ou d’obligations imposées par un accord international...”^(٥٠)

وفيما يتعلق بمضمون الالتزام بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، نلاحظ أنه التزام عام *Général* ومحكم *Stricte* في نفس الوقت؛ حيث ينصرف إلى كافة أجهزة الدولة، كما يقتضى من الدولة أن تحظر ترجيح قانونها الداخلى للامتناع عن تطبيق القرارات، ويلزمها أيضاً أن تتبنى عند الاقتضاء ما يلزم من التشريعات الوطنية لكفالة تنفيذ القرارات، وأخيراً يلزمها بأن تتعاون مع الأجهزة الفرعية التي قد ينشئها مجلس الأمن. وهذا ما أكدته الدائرة الابتدائية *La champre de première instance* للمحكمة الجنائية ليوغسلافيا السابقة، في حكمها الصادر ١٨ يولية ١٩٩٧، في قضية *Tihomir Blaskic*؛ حيث لاحظت أن مجلس الأمن قد أنشأ بموجب القرار ٨٢٧ جهازاً قضائياً *un organe judiciaire*، ومن ثم يعين الاعتراف للمحكمة بالاستقلال الضرورى واللازم لممارسة وظيفتها. وحتى يتسنى ذلك للمحكمة، فإن لها الحق أن تفرض على الدول التزامات قانونية بالتعاون معها، ولا تستطيع الدول أن تتوارى خلف قوانينها الداخلية لرفض التعاون مع المحكمة. على أنه يمكنها أن تتمسك فحسب بالمصالح العليا لأمنها القومى، كأسباب مقبولة تبرر عدم خضوعها لأمر المحكمة، ولهذه الأخيرة أن تقدر مدى صلاحية هذه الأسباب. وقد خلصت الدائرة الابتدائية إلى

(٥٠) نظر على سبيل المثال القرارات التي أصدرها مجلس الأمن عام ١٩٩٧ (القرار ١٠٢٧ و ١١٣٢).

وقد اعتبر الفقه هذه القرارات من طبيعة *Supra - légale*.

- Carreau (D.): op. cit., pp. 70-71.

وتطبيقاً لذلك، يتعين - على سبيل المثال - على فرنسا، تنفيذاً لقرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧ بشأن حظر المفروض على «يوغسلافيا»، أن تعلن، من خلال منشور، وقف أحكام الاتفاقية العامة للضمان الاجتماعى، المعقودة مع «يوغسلافيا» في ٥ يناير ١٩٥٠، وذلك باعتبارها مخالفة لأحكام الحظر والتنظيم الداخلى لنتج عنه.

- Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 37.

أنه يمكنها توجيه أوامر إلى جمهورية «كرواتيا»^(٥١).

وإذ تبين لنا أن للقرارات التي يصدرها مجلس الأمن بالمعنى الدقيق للمصطلح Résolutions – décisions ملزمة بلا نزاع، وأن الالتزام بتنفيذها علم ومحكم، فإنها لذلك تعد مصدراً لقواعد القانون الدولي^(٥٢). أو بمعنى آخر، تكون لديها القدرة على خلق قواعد قانونية دولية في النظام للقانوني الدولي^(٥٣).

^(٥١) اعترضت جمهورية «كرواتيا» على هذه النتيجة؛ حيث إن الأوامر التي يمكن للمحكمة الجنائية أن توجهها إلى الشهود، على أساس المادة ٥٤ من لوائحها الخاصة بالإثبات والإجراءات، تتضمن التهديد بجزاءات جنائية Sanctions pénales، ولذلك لا يمكن توجيهها للدول وإنما فصب للأفراد، فهي منظره للتكليف بالحضور إلى المحكمة المشمول بجزاء جنائي Équivalent à une assignation sous peine de sanction pénale. وليس هناك ما يمنع المحكمة من توجيه أوامر غير متضمنة للتهديد بجزاءات جنائية لوكلاء أو ممثلي الدولة Agents de l'État؛ حيث إن القرارين ٨٢٧ و ١٠٢١ الصادرين عن مجلس الأمن يخولان المحكمة الحق في ذلك، ويوجبان على ممثلي الدولة الاستجابة لهذه الأوامر، وإلا رفع الأمر إلى مجلس الأمن.

Lanfranchi (M. P.): op. cit., pp. 37-38.

^(٥٢) وفي المقابل، يرى البعض أن القرارات التي يصدرها مجلس الأمن طبقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، لا تعدو أن تكون تدابير عاجلة استثنائية وذات طابع خاص. علاوة على أن حجيتها تختلف تبعاً لاعتبارات سياسية وأخرى ترجع إلى الشرعية الدولية المشكوك فيها أغلب الأحيان. ولذلك يبدو من الصعب تركها ضمن مصادر القانون الدولي.

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 211-212.

^(٥٣) وثمة أسئلة لقرارات أخرى ملزمة تصدرها المنظمة الدولية - لاسيما المتخصصة، العالمي منها والإقليمي - تصبح بذاتها مصدراً حقيقياً لقواعد عامة ومجردة تلتزم الدول الأعضاء بمراعاتها. من ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة ٢١ من دستور منظمة الصحة العالمية، من أن الجمعية العامة للمنظمة:

“A autorité pour adopter les règlements concernant telles mesure sanitaire et de quarantaine ou toute autre procédure destinée à empêcher la propagation des maladies d'un pays à l'autre”.

كذلك نصت المادة d-7 من دستور المنظمة العالمية للأرصاد الجوية على أنه يمكن للمنظمة:

“Adopter des règlements techniques relatifs aux pratiques et procédures météorologiques”.

وتتشق كل من منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية Standards internationaux كما يمكن السلطة الدولية للصناديق البحرية Fonds marins - التي أنشأتها

تفاهية Montego Bay لعام ١٩٨٢ - أن تتبنى:

“Régles, règlements et procédures (qui) ont pour objet la prospection, l'exploration et l'exploitation dans la zone”.

المبحث الثالث

المقصود بقرارات المنظمات الدولية وتحديد ما يسرى منها

في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء

يقصد بقرارات المنظمات الدولية «كل تعبير عن الإرادة يصدر عن منظمة دولية إما في صورة قرارات ملزمة (القرار في مفهومه الضيق) أو قرارات غير ملزمة تتخذ شكل التوصية أو الإعلان»^(٥٤).

وتتعدد طوائف القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية بحسب المعيار الذي

= ومما يلاحظ أن السلطة للاتية Le pouvoir réglementaire التي تستخدمها المنظمات الدولية - على النحو المذكور عالية - يمكن من خلالها أن تتبنى قرارات ذات مضمون عام de portée générale لو ذات طبيعة قاعدية normative ملزمة للدول الأعضاء. وإذ تمثل هذه السلطة تعدى على اختصاصات الدول، لذا فهي تكون في حود ضيقة ولا تطبق إلا بالنسبة للمشاكل ذات الطبيعة الفنية Technique. - Dinh et al: op. cit., pp. 370-371.

^(٥٤) راجع للأستاذ الدكتور «إبراهيم العناني»: «النظام الدولي الأمني» ١٩٩٧، ص ٢٨. وفي معنى قريب من هذا، يعرفها الأستاذة الدكتور «محمد سامي عبد الحميد»، «محمد سعيد الدقاق»، «ومصطفى سلامة حسين»: «كل تعبير من جانب المنظمة الدولية عن اتجاه الإرادة الذاتية لها إلى ترتيب آثار قانونية معينة ومحددة، سواء على سبيل الإلزام أو التوصية». راجع مؤلف سيادتهم: «القانون الدولي العام» الإسكندرية ٢٠٠١، ص ١٢٨؛ وكذلك راجع نص المعنى المنكسر في الهامش عند الأستاذ الدكتور «محمد سامي عبد الحميد»: «القيمة القانونية لقرارات المنظمات الدولية» المقالة السابقة، ص ١٢٢.

ويعرف الأستاذ الدكتور «محمد السعيد الدقاق»، القرار بأنه «كافة التصرفات الصادرة عن المنظمات الدولية» معنى ذلك أن سيادته يطلق لفظة قرار على كل من القرار والتوصية. راجع مؤلف سيادته: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي» المرجع السابق، ص ٣٠.

ويطلق الدكتور «عزيز القاضي» لاصطلاح «مقرر» على ما يسميه جمهور الفقه العربي «قرار»، ويعرفه بأنه «كل تعبير من جانب المنظمة عن إرادتها يتم على النحو الذي يحدده ميثاقها أو من خلال الإجراءات التي رسمها ذلك الميثاق».

راجع مؤلفه: «تفسير مقررات المنظمات الدولية» القاهرة، ١٩٧١، ص ٤٧. هذا، ويعبر أستاذنا الدكتور المغفور له - بإذن الله - «محمد طلعت الغنيمي» عن سلطة المنظمة الدولية في إصدار القرارات بأنها سلطة المخاطبة، وهي لا تعني «التراثل وإتما توجيه الخطاب من قبل المنتظم إلى الدول الأعضاء» وهو يرى أيضاً أن «المخاطبة لغة يمكن أن تشمل ما يوجهه المنتظم إلى الدول الأعضاء، سواء كان عن طريق الحث (التوصية) أم الإلزام (القرار) مستدلاً على ذلك بقوله تعالى (وَأَتَيْنَاهُ الْحِكْمَةَ وَفَصَّلَ الْخُطْبَى)».

راجع مؤلف سيادته: «الوجيز في التنظيم الدولي - النظرية العلمية» ط ٣، منشأة المعارف، ١٩٧٧، ص ١٧٧، الحاشية رقم ٣، والصفحات التالية من ذات المؤلف.

يستند إليه في تصنيفها، فهناك من المعايير ما يعتد بالدور الوظيفي الذي يقوم به القرار وهنا تنقسم القرارات إلى تشريعية وإدارية وقضائية، وهناك من المعايير ما يعتد بنطاق المخاطبين بأحكامه وهنا تنقسم القرارات إلى قرارات ذات أثر عام وأخرى ذات أثر خاص، أما المعيار الذي نستند إليه في تصنيف القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية في هذا البحث، فهو مدى ما تتمتع به هذه القرارات من آثار ملزمة، باعتبار أن أى قرار صادر عن المنظمة الدولية أياً كان الجهاز الذى أصدره، ومهما يكن الموضوع الصادر بشأنه، يمكن أن يصدق عليه هذا المعيار. وعليه نقسم القرارات إلى ملزمة وأخرى غير ملزمة، اصطلاح على تسميتها بالتوصيات^(٥٥).

وإذا كان مفهوم القرار وفقاً لهذا التحديد يشمل القرار الملزم، كما يشمل أيضاً التوصية، فإن القرارات الملزمة^(٥٦) -تحت التوصيات- هى التى يمكن تطبيقها فى النظام القانونى الداخلى للدول الأعضاء، وكذا التمسك بها أمام المحاكم الوطنية لتلك الدول؛ حيث تتميز التوصيات بعدم الزاميتها ولا يشكل عدم تنفيذها أو تطبيقها خرقاً لقاعدة قانونية دولية^(٥٧).

^(٥٥) راجع للأستاذ الدكتور «محمد السيد الدقاق»: «لتنظيم الدولي» ١٩٨٦، دار المطبوعات الجامعية، ص ٢٦١-٢٦٢، وكذلك راجع لسيادته: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها فى إرساء قواعد القانون الدولي» المرجع السابق، ص ١٣٤ وما بعدها.

^(٥٦) جرى بالذكر أن إصدار قرارات ملزمة أمر غير شائع فى المنظمات الدولية؛ حيث لا تملك المنظمة إلا أن تطلب من الدول وتقرح عليهم سلوكاً معيناً. ولعلّ السبب الرئيسى فى ذلك هو حرص الدول على النود عن استقلالها وسيادتها إلى بُعد الحدود، وإن كان هذا الحرص يبدو فى مجالات المياسة بمعناها الضيق فحسب، أما فى مجالات التعاون الفنى فالدول عادة لكثير تساهلاً وبالتالي أميل إلى الاعتراف للمنظمات الدولية باختصاص إصدار قرارات لها صفة للتشريع الملزم.

راجع للأستاذ الدكتور «محمد سامى عبد الحميد»: «أصول لقانون الدولي العام» الجزء الثانى - لقاعدة الدولية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٥، ص ١٤٤.

^(٥٧) Virally (M.): "Les actes unilatéraux des organisations internationales" in, BedJaoui (M.) rédacteur général.: "Droit international, bilan et perspectives" Paris, pedone, 1991, T. 1, pp. 273-274; Le même auteur: "La valeur juridique des recommandations des organisations internationales" op. cit., 1956, pp. 66-96.

- وتعرف التوصيات بأنها «قرارات يتضمن إيداء المنظمة لرغبة أو نصيحة أو اقتراح أو دعوة في موضوع معين توجهها المنظمة إلى الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أو إلى المنظمات الدولية الأخرى أو إلى أجهزة أخرى داخل نص المنظمة، دون أن ينطوي ذلك القرار على معنى الإلزام». راجع د. «شرف عرفات أبو حجازة»: «لوسيط في قانون للتنظيم الدولي» الطبعة الثانية، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٣٠١. ويعرفها الأستاذ الدكتور «محمد السعيد الدقاق»، بأنها «تلك القرارات التي ليست لديها القدرة الذاتية - استقلالاً عن تدخل عناصر أخرى خارجة عن العناصر المكونة لها - لإتشاء حق أو التزام لصالح المخاطب بها أو على عاتقه».

راجع مؤلف سيادته «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية...» المرجع السابق، ص ١٤٣. ويكاد يجمع الفقه على أن التوصية ليست لها قوة قانونية ملزمة، ولا يترتب على مخالفتها مسئولية المخالف من الناحية القانونية، وفي ذلك يقوم الفقيه «شارل روسو»: إن التوصيات ليست سوى «حث بإلحاح Sollicitations instante» وأنها ليست لها قوة قانونية ملزمة.

- Rousseau (Ch.): "Droit international public" Tome I, introduction et sources, Paris, Sirey, 1970, pp 434-435.

وكنك راجع في هذا الرأي:

- Reuter (P.) et Com Bacau (J.): "Institutions et relations internationales" Paris, P. U. F., 1988, pp 318-321 et 343-346.

- Castaneda (J.): "Valeur juridique des résolutions des Nations- Unies" op. cit., pp. 205-331.

وفي التقرير الرابع المقدم إلى معهد القانون الدولي عام ١٩٨٥، حول إعداد الاتفاقيات الكبرى متعددة الأطراف والوثائق الأخرى غير الاتفاقية ذات التوجه القاعدي، استعرض الفقيه Skubiszewski قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة على مختلف الأوجه. وخلص إلى نتيجة مؤداها: «إن هذه القرارات ليست إجبارية أو ملزمة».

- Skubiszewski (K.): "L'élaboration des grands conventions internationales et des instruments non convention ales à fonction ou à vocation normative" in, A.I.D.I., 1985, pp 29-241.

وما أقره الفقه بشأن عدم إلزامية التوصية لكنته محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في قضية جنوب غرب أفريقيا بتاريخ ١٨ يوليو عام ١٩٦٦، حيث ذكرت: «يلفتكأد إن قرارات الجمعية العامة يمكن أن يكون لها أثر مهم، ولكن هذا شئ آخر، حيث يلعب الأثر المهم دوره من وجهة نظر السياسة وليس من وجهة نظر القانون. وهذا الأثر السياسي ليس من شأنه أن يجعل بأى حال من الأحوال هذه القرارات ذات قيمة قانونية ملزمة».

C.I.J., Rec., 1966, p. 51.

وإذا كتنت التوصيات غير ملزمة قانونياً إلا أنها ذات قيمة لدية وسياسية كبيرة؛ إذ تبرز أهميتها كوسيلة للضغط الدولي وذلك من أجل تباع سلوك معين.

راجع للدكتورة «محمد السعيد الدقاق» و«مصطفى سلامة حسين»: «لتنظيم الدولي» الجزء الأول، الأشخاص، ١٩٩٧، دار المطبوعات الجامعية، ص ١٧٨.

= كما أن البعض منها قد أدى إلى نشأة قواعد عرفية دخلت في نطاق القانون الدولي العام الملزم باعتبارها تعبيراً عن التضمير الجماعي لأعضاء الجماعة الدولية. وسارت الدول وفقاً لها بعد صدورها، مثل القرار رقم (١٨٠٣) لعام ١٩٦٢ حول سيادة الدول على مصادر ثرواتها الطبيعية، والقرار رقم (١٥١٤) لعام ١٩٦٠ حول وضع حد لنهاية الاستعمار. راجع للأستاذ الدكتور «على يراهيم»: المرجع السابق، ص ٧١٣.

وهي كذلك ليست مجردة من كل قيمة قانونية، بل دليل أن الدول التي لا تنفذ التوصية تجد نفسها في موقف حرج وتحاول جاهدة بشتى الطرق والميل إيداء أسباب تبرر عدم تصياعها إلى أحكامها. وفي هذا المعنى كتب الأستاذ «ميثيل فيرالي» يقول:

“Il est significatif que lorsque les États ne désirent pas se conformer à une recommandation ils ne se contentent souvent pas d’invoquer simplement son caractère non obligatoire, mais préférant contester la validité de la recommandation elle-même et la compétence de l’organe qui l’a émise”.

Virally (M.): “La valeur juridique...” op. cit., p. 87.

ويرى أستاذنا الدكتور المغفور له «محمد طلعت النغمي»، أنه لما كانت الدول تلتزم بأن تحدد موقفها من التوصية في ضوء اعتبارات حسن النية، فإنها لذلك - أي التوصية - تكون في مكانة وسط ما بين الاختيار الحر والالتزام القانوني، لأن الدولة إذا وقفت من التوصية موقف سوء النية تكون بذلك قد خالفت مبدأ من مبادئ القانون الدولي العام.

راجع مؤلف سيادته السابق الإشارة إليه، ص ١٨١. وفي معنى قريب من هذا يقرر القاضي «طوترباخت» في رأيه الانفرادي للمرقق بالرأي الاستشاري الخاص بجنوب غرب أفريقيا، أنه:

“L’État en question, s’il n’est pas tenu d’accepter la recommandation, est tenu de l’examiner de bonne fois...”

Opinion individuelle du juge Lauterpacht, Avis consultatif de la C.I.J. du 7 Juin 1955, Affaire sud - ouest Africain, Rec. 1955, p. 119 et ss.

وقد انتهى الأستاذ الدكتور «محمد السعيد الدقاق» في رسالته للدكتوراه عندما تعرض لدراسة القيمة القانونية للتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية إلى رأي مؤداه: «أن التوصيات تخلق ما يمكن تسميته بالشرعية الدولية على معنى أن الاهتمام الذي تتطلبه التوصية من المخاطب بها يعد بمثابة تعبير عن رأي القانون الدولي بصدده المسألة التي صدرت التوصية بشأنها، وبعبارة أخرى فإن التوصية تخلق قرينة قانونية على شرعية السلوك الذي يتفق مع مضمونها». راجع مؤلف سيادته: «المنظرة العامة لقرارات المنظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي» المرجع السابق، ص ١٥٥. وقد رتب سيادته على هذا الرأي القول بأن الدولة «إذا امتنعت عن تنفيذ ما جاء في التوصية ظل موقفها هذا مشوياً بعدم المشروعية حتى تقدم الدليل على عكس ذلك» المرجع السابق، ص ١٥٦.

وينتقد الأستاذ الدكتور «محمد سامي عبد الحميد» هذا الرأي؛ إذ يرى سيادته أنه يجافي ما استقر عليه عمل الدول من أن الامتناع عن تنفيذ التوصية لا يعتبر من قبيل الأعمال غير المشروعة لمرة -

= للمسئولية الدولية، ومن ثم فإن نعت الأستاذ الدكتور «الدقاق» لمتناع الدولة عن تنفيذ ما جاء في التوصية بعدم المشروعية يخالف ما جرى عليه العمل، كما لا يتفق البتة مع الاتجاه السائد في الفقه والذي لا يعترف للتوصية إلا بمجرد القيمة الأدبية. راجع للأستاذة الدكتورة «محمد سامي عبد الحميد»، «محمد السعيد الدقاق»، و«مصطفى سلامة حسين»: «القانون الدولي العام» المرجع السابق، ص ١٢٩-١٣٠ الهامش ٦. ومع ذلك لا يشاطر الأستاذ الدكتور «محمد سامي عبد الحميد» هذا الاتجاه الذي يقصر قيمة التوصية على مجرد القيمة الأدبية، إذ يرى سيادته «تطلقاً من أن كل لنتزام قانوني - داخلي أو دولي - إما يقوم بالضرورة على عنصرين هما: عنصر المديونية وعنصر المسئولية، وتسليماً بأن هناك ديوناً لا تضمنها مسئولية ومسئولين دون مديونية (فالالتزام الطبيعي إما هو في الواقع علاقة مديونية لا تضمنها لية مسئولية، والكتيل مسئولون دون مديونية)، فإن ما تصدره المنظمات الدولية من توصيات يمكن تكييفه بأنه ديون لا تضمنها مسئولية، وعليه فلا تسأل الدولة إذا رفضت قبول هذه التوصيات، ولكن متى قبلتها تعذر عليها للدول عن هذا القبول، واعتبرت استجابتها لها تنفيذاً للالتزام قانوني بالمعنى الصحيح، وليست مجرد وفاء بواجب أدبي بحت (كذلك الشأن بالنسبة للالتزام الطبيعي إذا تم قبوله صار تنفيذه استجابة للالتزام قانوني وليس طبيعي) ومؤدى ذلك: قيام مسئولية الدولة في حالة إخلالها بتوصية قبلتها وكذا مسئوليتها في حالة عولها عن تنفيذ التوصية بعد البدء فيه، وتلك نتائج يتعذر الوصول إليها إذا ما تم تكييف التوصية بأنها لا تنشئ سوى للترام أدبي» للمرجع السابق، ص ١٣٠-١٣١.

ومن جانبنا لا يسعنا سوى تأكيد ما أقره الفقه والعمل الدولي من أن التوصية ليست لها قوة قانونية ملزمة ولا يترتب على مخالفتها مسئولية المخالف من الناحية القانونية، وعليه لا يمكن تطبيقها في النظام القانوني الداخلي للدول الأعضاء، كما لا يمكن لأحد الأطراف المتنازعة أن يتمسك بها أمام المحاكم الوطنية لتلك الدول. وتطبيقاً لذلك:

تجنب القاضي الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في ٨ أغسطس ١٩٨٥ أي نقاش بشأن القيمة القانونية لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاص بمنح الاستقلال للدول والشعوب المستعمرة، باعتبار أن هذا القرار يخلو من لية قيمة قانونية (أو قاعدية) Normative ملزمة.

وقد بدا القاضي العادي الفرنسي أكثر لرتباكاً وحيرة في بعض الأحيان، من ذلك على سبيل المثال أن محكمة استئناف باريس اعتبرت، في حكمها الصادر في ٢٩ أبريل ١٩٥٩، أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في شكل قرار، شبيهاً بالمعاهدة. وقد نقضت محكمة النقض هذا الحكم في وقت لاحق.

ومن جانبه رفض مجلس الدولة الفرنسي، مثل محكمة النقض، اعتبار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان شبيهاً بالمعاهدة. وقد تم تأكيد هذا الموقف فيما بعد.

Dupuy (P. M.): "Droit international public" 5^e Édition, Dalloz. 2000, p.413.

ويستفاد من مسلك القضاء الفرنسي - العادي والإداري - لرافض تشبيه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة بالمعاهدة، أن هذا الإعلان يخلو من لية قيمة قاعدية ولا يخرج سواء في طبيعته أو في حدود القوة الملزمة التي يتمتع بها عن «التوصيات»، ومن ثم لا تلتزم المحاكم =

وإذ تشمل القرارات الملزمة طائفتين هما: القرارات الداخلية والقرارات الخارجية^(٥٨)، فإن الذى يعنينا فى نطاق البحث الطائفة الثانية دون الأولى، وهى تلك القرارات التى تتعلق بسلوك الدول الأعضاء. أما الطائفة الأولى - القرارات الداخلية - المتعلقة بممارسة السلطة اللانحوية للمنظمات الدولية وتكون مباشرتها بهدف حسن سير العمل فى المنظمة، مثل: كيفية تعيين الموظفين وإصدار اللوائح المالية والنظم المتعلقة بالأجهزة التابعة لها^(٥٩)، فتخرج عن نطاق البحث.

وجدير بالذكر، أن سريان القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، يختلف حسب ما إذا كانت هذه القرارات صادرة عن منظمات دولية عليا قائمة على مجرد التعاون والتنسيق - ومثالها منظمة الأمم المتحدة، وعلى وجه التحديد القرارات الملزمة الصادرة عن مجلس الأمن، باعتباره للجهاز الوحيد الذى يملك سلطة إصدار هذه القرارات طبقاً للفصل السابع من الميثاق^(٦٠) - أم

= الوطنية بتطبيقه فى النظام القانوني الداخلي للدول الأعضاء، إلا إذا تم تحديد الحقوق المقررة فيه بواسطة إجراءات لاحقة وطنية كانت لم دولية، كأصدار التشريعات المتعلقة بوضع هذه الحقوق موضع التنفيذ، أو يرلم اتفاقية دولية مثلاً ذات الغرض.

يخالف هذا الرأى الأستاذ الدكتور «محمد السعيد النفاق»؛ إذ يرى سيادته أن الإعلان العالمى لحقوق الإنسان تنوفاً له صفة الإلزام، وإن كان مع ذلك إلزاماً فى حدود معينة. إلى جانب أنه يتضمن صياغة عامة ومجردة، ومن ثم فهو يعد تشريعاً للقواعد القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان.

راجع مؤلف سيادته: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية...» المرجع السابق، ص ٢٩٨.
(٥٨) وهى إما مزودة بقوة التنفيذ الذاتية، مثل القرارات الصادرة عن مجلس الأمن وفقاً للفصل السابع من الميثاق، وإما أنها تحتاج فى تنفيذها إلى تحرك إرادي من الدول المخاطبة بها، وخير مثال لذلك قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ الخاص بمشكلة الشرق الأوسط والصادر فى ٢٢ نوفمبر ١٩٦٧.
انظر للأستاذ الدكتور «إبراهيم محمد العناني»: «القانون الدولي العام» الجزء الأول، لقاعدة القانونية الدولية، ١٩٩٧، ص ٢٠٣-٢٠٤.

(٥٩) راجع للأستاذة الدكتورة «محمد السعيد النفاق»، و«مصطفى سلامة حسين»: «التنظيم الدولي»، المرجع السابق، ص ١٧٦.

(٦٠) رغم أن الجمعية العامة للأمم المتحدة لا تملك، من حيث المبدأ، اختصاص إصدار قرارات ملزمة للدول الأعضاء، فإن ثمة استثناءات أقرها القضاء، من ذلك أن محكمة العدل الدولية قد اعترفت لها بسلطة ضمنية فى أن تلقى من جانبها المنفرد فتدب «جنوب أفريقيا» على «ناميبيا».

صادرة عن منظمات دولية اندماجية - ومثالها قرارات الاتحاد الأوربي -.

فبالنسبة للمنظمات الدولية العادية، فإن القاعدة هي أن قراراتها لا تسرى مباشرة وبطريقة تلقائية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، وإنما لابد من تدخل هذه الدول لتحويلها وصياغتها في قوالب تشريعية داخلية طبقاً لقواعدها الدستورية، وفي هذه الحالة لا يثير تطبيقها أمام المحاكم الوطنية أية مشكلة؛ إذ سيلتزم القاضى الوطنى بتطبيقها باعتبارها قواعد قانونية داخلية، وفي المقابل إذا لم تستقبل الدول الأعضاء هذه القرارات في نظمها القانونية الداخلية، فإنه يتعذر على محاكمها الوطنية تطبيقها، ويكون أمام القاضى الوطنى أن يتخذ أحد موقفين: إما رفض تطبيقها، وتلك هي القاعدة العادية، وإما تطبيقها كما لو كانت هذه القرارات تحتوى على قواعد عرفية مسلم بها أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون^(١١).

أما بالنسبة للمنظمات الدولية الاندماجية، فالأمر جد مختلف؛ حيث لا تخاطب القرارات الصادرة عن تلك المنظمات الدول فحسب ولكن أيضاً الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الذين يمكنهم الاستفادة المباشرة من تلك القرارات التى تسرى مباشرة وبطريقة تلقائية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء دون ما حاجة إلى صياغتها أو تحويلها في قوالب تشريعية داخلية، فضلاً عن سمو قانونها على القوانين الداخلية للدول الأعضاء^(١٢). ولجماع هذه الخصائص التى تتميز بها المنظمات الدولية الاندماجية عن المنظمات العادية، فإن القضاء الوطنى يمكنه دون أدنى صعوبة أن يقوم بتطبيق قراراتها الملزمة في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء.

(١١) راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفاء»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، الصفحات ١٦٦-١٦٧، ١٩٩-٢٠٠. ولسيادته راجع أيضاً: «الوسيط في القانون الدولي العام»، المرجع السابق، ص ٥٤.

(١٢) راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفاء»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ٤٦-٤٧؛ دكتور «شرف عرفات أبو حجره»: «الوسيط في قانون لتنظيم الدولي» المرجع السابق، ص ١٤٢-١٤٣. ولمزيد من التفصيل راجع أيضاً بحثنا: «مبدأ قبلية لقانون لجماعى للتطبيق العورى والمباشر وأولويته على لقوانين الوطنية للدول الأعضاء» المرجع السابق، ص ١٢٨ وما بعدها.

المبحث الرابع

إجماع القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية^(١٣)

في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء
مع التطبيق على حالة قرارات مجلس الأمن

تتضمن العديد من المعاهدات - وبخاصة تلك المنشئة لمنظمات دولية- نصوصاً تسمح للمنظمة الدولية وأجهزتها بإصدار أعمال قانونية ذات طبيعة قاعدية^(١٤) Actes normatifs، ملزمة Contraignantes للدول الأعضاء في المنظمة.

وتثير هذه الأعمال القاعدية في النظم القانونية الداخلية تساولين:

الأول - عندما تكون المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية قد اكتسبت صلاحية Validité داخل إقليم الدولة العضو، فهل تمتد هذه الصلاحية تلقائياً

^(١٣) يطلق البعض لفظة قرار على أغلبية الأعمال القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية، أي كانت تسميتها أو طبيعتها أو شكلها.

راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» طبعة ١٩٨٤، دار الثقافة العربية، ص ٢٠٠، الحاشية رقم ١. كذلك راجع:

Bedjaoui (M.): "Pour un nouvel ordre économique international" Unesco, Paris, 1979, pp. 131-132.

وإذا كان من النادر منح المنظمات الدولية سلطة إصدار قرارات ملزمة للدول الأعضاء، كالمسلطات الممنوحة لمجلس الأمن بالتطبيق للفصل السابع من الميثاق، فإن ثمة رأياً يذهب إلى حد القول بأن كل الأعمال الصادرة عن المنظمات الدولية ملزمة قانوناً للدول الأعضاء.

راجع الأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» الطبعة الخامسة، المرجع السابق، ص ١٩٢، الحاشية رقم ١٩٦.

^(١٤) ويطلق عليها اسم المصادر المشتقة Les sources dérivés، لأنها تنفرد من الميثاق وأنشطة المنظمة والأعمال القانونية الصادرة عنها. وتتمثل أهم هذه المصادر في اللوائح، والملوك اللاحق، والأعمال القانونية الأخرى (كالقرارات والتوصيات والتوجيهات والإعلانات والمعاهدات....). وهي تعتبر مصادر حركية ومرنة، من شأنها أن تترك للمنظمة قدراً من حرية التصرف وإمكانية التطور تبعاً لمقتضيات حاجتها الوظيفية والأحوال السائدة، مما يساعدها على تحقيق أهدافها.

- راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق،

Automatiquement لتشمل الأعمال القاعدية (اللوائح، القرارات، التوصيات، التوجيهات، المعاهدات... الخ) المتفرعة عنها؟

والثانى - إذا كانت المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية تقضى بتبنى قرارات ملزمة من خلال مؤتمرات أو أجهزة دولية، فهل يمكن أيضاً للمحاكم الداخلية أن تطبق هذه القرارات، بصرف النظر عن الإجراءات التشريعية أو الإدارية التنفيذية، أو بمعنى آخر، هل يمكن للمحاكم أن تطبق هذه القرارات ولو لم يتم تحويلها وصياغتها فى قالب تشريعى داخلى؟^(٦٥)

وإزاء هذين السؤالين نواجه فرضين:

الأول - وهو افتراض قلما يحدث - أن تتضمن المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية نصاً يقرر صراحة صفة لتطبيق المباشر للأعمال القاعدية المتفرعة عنها لدخل للنظم القانونية للدول الأعضاء، مثل ذلك نص المادة ١٨٩ من معاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية C.E.E. بالنسبة للوائح الجماعية Réglements communautaires^(٦٦).

والثانى - وهو افتراض يحدث فى معظم الحالات - أن تقتصر المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية على إضفاء الصفة الملزمة على القرارات التى تصدرها الأجهزة التى أنشأتها المعاهدة. وتلك حالة قرارات مجلس الأمن المقررة فى الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٦٧) (بالتطبيق للمادتين ٤١ و ٤٢)، والتى يتعهد

(٦٥) - Giuseppe Cataldi: "L'application des décisions du conseil de sécurité en droit interne" in, rencontres internationales de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis "Droit international et droits internes, développements récents". Colloque des 16-18 Avril 1998 sous la direction de Rafâa ben Achour et Slim Laghmani, p. 205.

(٦٦) و(٦٧) الأمر الذى يقضى التمييز، فيما يتعلق بتطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية فى النظم القانونية لداخلية الدول الأعضاء، بين:

"Ceux de l'Union européenne et ceux des autres organisations internationales. Pour les premiers, il n'y a pas de problème, car ces actes, en vertu du traité constitutif de l'organisation, ne sont pas seulement obligatoires pour les Etats membres, mais ils sont encore immédiatement exécutoires dans leurs ordres juridiques internes. Les tribunaux des États membres doivent donc appliquer =

أعضاء الأمم المتحدة، طبقاً للمادة الحامسة والعشرين، بقبولها وتنفيذها وفق هذا الميثاق.

“Les membres de l’organisation conviennent d’accepter et d’appliquer les décisions du conseil de sécurité conformément à la présente charte”.

فإذا كانت المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، كما في حالة قرارات مجلس الأمن، لم تشر إلى إمكانية التطبيق المباشر، فإن المشكلة يجب حلها على أساس النظام القانوني الداخلي^(٦٨).

على أنه يتعين قبل تقييم الحلول التي اقترحتها الممارسة بشأن هذا الموضوع، لفت الانتباه إلى عدم جواز الخلط بين الصلاحية الشكلية Validité formelle للقاعدة المقررة في القرار داخل إقليم الدولة، والتي تكتسبها إذا صدر القرار مستوفياً للشروط الشكلية والموضوعية، ولو لم يكن نافذاً من تلقاء ذاته، وبين إجماع مضمون هذه القاعدة في النظام القانوني الداخلي، والذي يكون ضرورياً ولازماً عندما تكون القاعدة

= ou ordonner purement et simplement l’exécution de ces actes qui ont, de plus, comme nous l’avons déjà dit, une valeur supérieure à celle du droit interne, y compris la Constitution.

En revanche, pour les autres organisations internationales, dites de coopération inter étatique, la situation est différente. Les actes de ces organisations, qui sont obligatoires ne sont jamais, d’après leurs traités constitutifs, immédiatement exécutoires dans les ordres juridiques internes. Il ne peut donc y avoir application automatique pour eux. Leur exécution à l’intérieur des Etats s’opère nécessairement par l’entremise de ces derniers qui doivent les appliquer dans leurs ordres internes”.

- Économides (C.): op. cit., pp. 85-86.

^(٦٨) اعربت سكرتارية الأمم المتحدة عن رأي قانوني، جاء فيه: أنه حتى بالنسبة لقرارات مجلس الأمن الصادرة بالتطبيق للفصل السابع من الميثاق، فإنها ليست نافذة من تلقاء نفسها - Self Executing، بمعنى أن المجلس لا يملك تنفيذها مباشرة داخل كل دولة، كما أنها ليست ملزمة تلقائياً Automatically binding قبل أن تصبح جزءاً من القانون الداخلي، وإنما هي تخلق التزاماً دولياً، يختلف أسلوب تنفيذه داخل كل دولة وفقاً للنظام القانوني السائد فيها.

راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص

غير كاملة *Incomplète* أو غير نافذة من تلقاء نفسها *Not Self - Executing*. وعليه، لا تعنى صلاحية القرار دخل إقليم الدولة بالضرورة قابليته للتطبيق المباشر؛ إذ يكتسب هذه الصلاحية باعتباره ملزماً للدولة، بينما لا يكون قابلاً للتطبيق المباشر إلا إذا كانت له صفة التنفيذ الذاتي *Auto-Execution*^(١٩).

وعندما يتعدى تطبيق القرار مباشرة *Directement* داخل النظام القانوني الوطني، لأنه ليست له صفة التنفيذ الذاتي، عندئذ سيكون من الضروري استقباله في هذا النظام بواسطة عمل قاعدي داخلي *Un acte normatif interne*. ويدهى أن إمكانية التطبيق المباشر من عدمه يجب بحثها في كل حالة بالنسبة لكل نظام قانوني، لأن هذه الإمكانية تتوقف بخاصة على أنظمة الاستقبال *Structures d'accueil* التي تختلف من نظام قانوني إلى آخر. وفي المقابل، إذا كان القرار لم يتكسب فحسب صلاحية شكاية داخل النظام القانوني الوطني ولكن يستفاد أيضاً من مضمونه إمكانية تطبيقه المباشر^(٢٠)، عندئذ يصير تطبيقه المباشر أو عدم تطبيقه خياراً سياسياً للنظام

(١٩) وهذا ما أكده «دى فيشر» عندما قرر:

«ليس بالضرورة أن تطبق المحاكم المعاهدة بمجرد إماجها في النظام القانوني الداخلي؛ حيث إن مسألة إدخال المعاهدة في النظام القانوني الداخلي وتنفيذها من تلقاء نفسها، تعتبران - في نظرنا - مسألتين متميزتين يخلط بينهما كثير من الكتاب».

“Le traité une fois incorporé dans l'ordre juridique interne n'est pas pour autant nécessairement applicable par les tribunaux dans les litiges particuliers (...) La question de l'introduction du traité dans l'ordre juridique interne et celle du caractère “Self - executing” du traité sont, à notre sens, des questions distinctes que trop d'auteurs confondent”.

- De Visscher (P.): “Les tendances internationales des constitutions modernes” in, R.C.A.D.I., 1952- I, tome 80, pp,558 et ss.

ونظر كذلك:

Conforti: “Cours général du droit international public” in, R.C.A.D.I., 1988 - V, tome 212, pp. 30 et ss.

(٢٠) مثال ذلك، عندما دعا مجلس الأمن - بمنسبة الجزاءات غير العسكرية التي وقعتها ضد «روديسيا الجنوبية» بعد إعلانها الاستقلال من جانب واحد عام ١٩٦٥ - كل الدول إلى اتخاذ إجراءات حلزمة للتطبيق، والعمل على مراعاة هذه الجزاءات من جانب الأشخاص والمنظمات الخاضعة لاختصاصها، -

القانوني أو للقاضي الوطني^(٧١).

وفسما يتعلق بدمآج القروآ الملزمة الصآرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء^(٧٢)، يلاحظ أن دساتير الدول لم تنظم على وجه الخصوص هذه المسألة^(٧٣)، باستثناء البرتغال وهولندا^(٧٤). ولعلّ السبب الراجح في

= والتي من بينها وضع تشريعات على وجه السرعة تنص على توقيع عقوبات شديدة على كل من يخالف تطبيق هذه الجزآآت.

راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «التعليق على قضاء محكمة العدل الدولية» المآلة المصرية للقانون الدولي، ١٩٩٢، المآل الثامن والأربعين، ص ٢١٢، الحاشية رقم ٢؛ ولسيآدته راجع أيضاً: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ٣٧٣، الحاشية رقم ٤٠٤.

(٧١) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 206.

(٧٢) يرى الأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»، أن إدخال القروآ الملزمة الصآرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الوطنية يتوقف، في نهاية الأمر، على النصوص القانونية التي تحكم المنظمة (وخصوصاً ميثاقها المنتمى).

- راجع مؤلف سيآدته: «الوسيط في القانون الدولي العام» المرجع السابق، ص ٥٧.

(٧٣) استنتج ذلك من بحثين تم إعدادهما حديثاً بخصوص اندماج القانون الدولي في النظام القانوني الوطني وهما يرتكزان على التطور المقارن لمختلف النظم القانونية: أحدهما أعد الأستاذ «أيزمان» Eisemann (P. M.) (Sous la direction de): "L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national - Étude de la pratique en Europe" Kluwer La Haye, 1996.

والآخر أعدته اللجنة الأوروبية للديمقراطية التابعة للمآلس الأوربي

- "Les rapports entre le droit international et le droit interne", collection science et technique de la démocratie, N° 5 Strasbourg, 1993.

ورغم أن موضوع هذين البحثين ينصب على وجه الخصوص على دراسة ممارسة الدول الأوربية المتعلقة باندماج القانون الدولي في النظام القانوني الوطني، فإن الطول المبينة فيها والتي جرت عليها الدول الأوربية بشأن منح فعالية قانونية لقروآ مآلس الأمن في النظام القانوني الداخلي، هي نفس الطول التي جرت عليها دول غير أوربية.

- Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 207.

(٧٤) حيث تضمن دستور هاتين الدولتين نصوصاً صريحة تقر بالقوة الملزمة لقروآ المنظمات الدولية في النظام القانوني الداخلي، وتتعرف باندماجها في هذا الأخير وكذا سموها عليه. فالمادة ٣/٨ من الدستور البرتغالي تقضى بأن: «القواعد الصآرة عن الأجهزة المختصة للمنظمات الدولية التي تعد البرتغال طرفاً فيها تندمج في النظام الداخلي كما تندمج قواعد المعاهدات المنشئة لهذه المنظمات».

ذلك، أن المشكلة قد طرحت حديثاً كما أن الممارسة بشأنها لم تكن غزيرة^(٧٥)، ولذلك انقسم الرأي حولها في الفقه كما تبينت الحلول بشأنها في العمل.

- (Les normes émanant des organes compétents des organisations internationales auxquelles le Portugal est partie pénètrent à l'ordre interne ainsi que les règles des traités constitutifs de ces organisations".

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., pp. 177-178, note N° 536.

وقد لاحظ السيد Moura Ramos من البرتغال، أن المادة ٢/٨ - السابق الإشارة إليها - إذ تأخذ في الاعتبار انضمام البرتغال للجماعات الأوروبية وتسمح بالتطبيق المباشر للقانون الجماعي في النظام الداخلي، تتعلق - فقط - دون أدنى شك بالأعمال القانونية الجماعية Les actes communautaires ، أما أعمال المنظمات الدولية الأخرى فلا يمكن أن تشملها المادة ٣/٨، إلا حينما يكون تطبيقها المباشر مقرر صراحة في المعاهدة المنشئة للمنظمة. فإذا لم تقرر هذه الأخيرة صراحة التطبيق المباشر للأعمال القانونية الصادرة عنها في القانون الداخلي، عندئذ سيكون من الضروري لتطبيقها أن يتم تحويلها وصياغتها في قالب تشريعي داخلي، وذلك بواسطة أعمال قاعدية داخلية.

Eisemann (P. M.): op. cit., pp. 481 et s.; Économides (C.): op. cit., p. 85.

وفيما يتعلق بهولندا، فإن المادة ٩٤ من الدستور نصت على أنه: «لا تطبيق للنصوص القانونية النافذة في المملكة إذا كان تطبيقها لا يتفق مع أحكام معاهدات أو قرارات منظمات للقانون الدولي العام التي تلزم الجميع».

(Les dispositions légales en vigueur dans le royaume ne sont pas appliquées si leur application n'est pas compatible avec des dispositions de traités ou de décisions d'organisations de droit international public qui engagent chacun".

راجع للدكتور «أشرف عرفات أبو حجازة»: «مكانة القانون الدولي العام في إطار القواعد الداخلية الدستورية والتشريعية» دار النهضة العربية ٢٠٠٤، ص ٤ الحاشية رقم ٣.

^(٧٥) في هذا المعنى قيل:

"Il convient de noter la très grande incertitude qui règne dans ce domaine. La matière n'est, en général, pas réglée par le droit constitutionnel local, car ce phénomène du caractère obligatoire des actes des organisations internationales apparaît comme très nouveau. Elle n'est pas appréhendée non plus par les chartes constitutives des organisations internationales".

Carreau (D.): "Droit international" 6^e ed., Paris, 1999 pp. 485-486.

ولهذا تبدو المحاكم الوطنية

"Embarrassées lorsqu'il leur est demandé de faire application des décisions des organisations internationales. Leur jurisprudence manque de cohérence. Assez souvent, les tribunaux internes éviteront de se prononcer directement sur la valeur juridique de ces actes: sans en nier ouvertement la portée obligatoire, ils trouveront des biais procéduraux pour ne pas avoir à les prendre en considération".

Dinh et al: op. cit., p. 372.

فقد ذهب بعض الشعراخ إلى القول، بأن جميع القرارات التي تصدرها المنظمات الدولية لا يكون لها أثر قانوني داخل أقاليم الدول الأعضاء، حتى ولو كان قرار المنظمة له قوة ملزمة طبقاً لميثاقها.

بينما يرى البعض الآخر، أن مدى الالتزام بتطبيق قرارات المنظمات الدولية فى النظم القانونية الداخلية، يختلف وفق ما يتخذه كل نظام من موقف بالنسبة للعلاقة بين القانون الوطنى والقانون الدولى. ففى الدول التي تأخذ بمذهب ثنائية القانون لا تسرى القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية إلا إذا تحولت هذه القرارات إلى قواعد تشريعية فى قانون الدولة. وفى الدول التي تأخذ بمذهب وحدة القانون تعد هذه القرارات مصدراً للقانون الداخلى لهذه الدول، ويجب على محاكمها الداخلية تطبيقها، ويمكن لهذه المحاكم معرفة تلك القرارات إما بالرجوع إلى الجريدة الرسمية للدولة إذا كانت قرارات المنظمات الدولية تنشر فى هذه الجريدة (كما هو الحال فى فرنسا بمقتضى القانون الذى صدر فى ١٤ مارس ١٩٥٤، الذى يجيز نشر قرارات المنظمات الدولية) وإما بالرجوع إلى الوثائق الرسمية للمنظمة الدولية إن وجدت (كما هو الحال بالنسبة للاتحاد الأوروبى).

وأخيراً، يرى البعض أنه فى جميع الأحوال لا تسرى القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية فى النظم الداخلية للدول الأعضاء إلا إذا تحولت هذه القرارات إلى قواعد تشريعية فى قانون الدولة، يستوى فى ذلك أن تأخذ الدولة بمذهب ثنائية أو وحدة القانون، ذلك لأن المحاكم الوطنية لا تكون على علم دقيق بهذه القرارات الدولية، وأنه من المستحسن ألا تطبقها إلا إذا بلغت بها بواسطة المشرع الوطنى.

ولا يخفى أن للحل الأخير فيه إضعاف لقرارات وسلطات المنظمة الدولية، كما ينطوى على تمسك الدول بسيادتها الوطنية المطلقة فى مواجهة أجهزتها ورعاياها، وعدم اعترافها بأى سيادة أخرى توجه تعليماتها إليهم ولو كانت فى صورة قرارات

ملزمة وافقت عليها في مجال نشاطها الخارجي^(٧٦).

وفيما يتعلق بموقف العمل من مسألة إدماج وتنفيذ القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الوطنية، يمكن تقسيم الدول إلى ثلاث مجموعات^(٧٧).

المجموعة الأولى - وهي الأقل عدداً - تقضى بالاستقبال المباشر *L'accueil direct* للقرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في نظمها القانونية الوطنية، دون إجراءات لاحقة فيما عدا النشر الرسمي في الجريدة الرسمية للدولة. وهذا ما يصدق فقط على «هولندا». وفي دول أخرى - مثل فرنسا - يصعب تفسير ممارسة المحاكم، رغم أن إشارة المادة ٥٣ من الدستور «للمعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالمنظمة الدولية» قد تبدو وكأنها إقرار من الدستور بوجود منظمات تملك الاختصاص ببنى أعمال ملزمة في النظام القانوني الداخلي^(٧٨).

أما المجموعة الثانية - وهي الأكثر عدداً - فتشمل الدول التي يكون فيها اندماج القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في نظمها القانونية الوطنية مقررأ بواسطة أعمال قاعدية *Actes normatifs* تستمد صلاحيتها من قانون عام بالتفويض *Loi-cadre*. بمعنى أنه يوجد في هذه النظم قانون ذو طابع دائم يفوض عادة السلطة التنفيذية في تبنى الأعمال القاعدية الضرورية أو اللازمة لإدماج بعض

^(٧٦) راجع هذه الآراء عند الدكتور «سميد الجدار»: المرجع السابق، ص ١١٦-١١٧.

^(٧٧) - Roucouas: "L'application du droit dérivé des organisations internationales dans l'ordre juridique interne" in, Eisemann: op. cit., pp. 39 et ss.

وبهذه المناسبة تجدر الإشارة إلى ما لاحظته لجنة البندقية بإيطاليا من أن:

"Les États n'ont pas encore réussi à mettre sur pied un système juridique cohérent, efficace et pratique pour l'introduction et l'exécution rapide des actes institutionnels internationaux dans leurs ordres juridiques internes. Il en résulte des hésitations, des improvisations et l'adoption, le plus souvent, de solutions empiriques dont la caractéristique n'est, en général, ni la célérité, ni l'efficacité, -et on pourrait ajouter ni même la légalité -sur le plan du droit interne".

Économides (C.): op. cit., p. 86.

^(٧٨) - Giuseppe Cataldi: op. cit., pp. 207-208.

الطوائف من القرارات فى النظم القانونية الداخلية. مثال ذلك القانون الدانمركى رقم ١٥٦، الصادر فى ١٠ مايو ١٩٦٧؛ حيث يقضى بأن قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق سوف يتم تنفيذها بموجب مرسوم ملكى؛ وقانون الضرورة Loi de nécessité اليونانى رقم ٩٢ لعام ١٩٧٦ يرخص لرئيس الدولة، بناءً على اقتراح وزير الخارجية، بتبني مراسيم لتطبيق طائفتين من الأعمال القانونية، هما: (أ) - الأعمال القانونية الملزمة التى يتخذها مجلس الأمن بالتطبيق للمادة ٤١ من الميثاق و(ب) - القرارات الأخرى لمجلس الأمن والجمعية العامة؛ وقانون الأمم المتحدة United Nations Act للمملكة المتحدة الصادرة عام ١٩٤٦، يرخص للسلطة التنفيذية بإصدار أوامر لإجماع قرارات مجلس الأمن - التى لا تستتبع استخدام القوة - فى القانون الداخلى^(٧٩).

وأخيراً تتطلب المجموعة الثالثة من الدول - التى بالتأكيد هى الأكثر عدداً - تبني عمل قاعدى داخلى لإجماع أى قرار ملزم صادر عن منظمة دولية فى النظام القانونى الوطنى. وهو النظام المتبع فى إيطاليا، وألمانيا، وأيرلندا، ودول أخرى^(٨٠).

ومن نافذة البيان أن إجماع قرارات مجلس الأمن فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء يمكن أن يتحقق أيضاً من خلال منظمة دولية وسيطة intermédiaire، أى تقوم بالوساطة بين هذه القرارات وتلك النظم، وتلك حالة الدول الأعضاء فى الاتحاد الأوروبى. فالواقع أن نقل سيادة تلك الدول إلى الاتحاد - الذى تحقق فى عدد من الموضوعات - يتعلق أيضاً بجوانب تدخل بالتأكد فى عمل مجلس الأمن للمحافظة على السلم. وإذا كانت هذه الظاهرة لا تثير أية مشاكل - فى العلاقة بين الدول الأعضاء وبين المؤسسات الجماعية - عندما يتعلق الأمر بتطبيق الجزاءات العسكرية لمجلس الأمن، فإن الأمر على خلافه عندما يتعلق بتطبيق الجزاءات الاقتصادية؛ إذ تثار مشاكل دقيقة للتنسيق بين الاختصاصات المتبقية للدول الأعضاء

(٧٩) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 208.

(٨٠) - Ibid., p. 208; Eisemann: op. cit., p. 67 et ss.

وبين اختصاصات المؤسسات الجماعية، علاوة على أنه قد يحدث ألا يتطابق تلاماً مضمون التشريع الجماعي، الذي يقر بتنفيذ قرار مجلس الأمن مع مضمون هذا الأخير، أكثر مما يحدث في حالة النصوص التنفيذية الصادرة عن أجهزة الدول الأعضاء والمتخذة بطريقة فردية. على أن التطبيق المباشر للوائح الجماعية يبدو بمثابة ضمانة هامة لفعالية قرارات الأمم المتحدة^(٨١).

وفيما يتعلق بمكانة القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في سلم تدرج مصادر القانون الداخلي، إما أن تتبع المكانة التي يتمتع بها مرسوم أو قرار الاستقبال Acte d'accueil، وإما أن تتبع المكانة المعترف بها للمعاهدات في القانون الداخلي. وفي هذا يقول Levin بشأن قرارات مجلس الأمن «إن هذه القرارات التي تتمتع - بناء على نصوص الميثاق - بقوة ملزمة في مواجهة الدول الأعضاء لا تختلف من حيث طبيعتها القانونية عن الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف....»^(٨٢). الأمر الذي يستفاد منه أنها تأخذ مكانتها في النظام القانوني الداخلي.

على أنه لا يمكن لقرار مجلس الأمن أن يلغى أو يوقف أى قانون وطني في دولة من الدول الأعضاء مهما كانت درجة خروج هذا القانون على أحكام الميثاق؛ حيث تنص المادة ٧/٢ من الميثاق على أنه «ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما....» وإذ يعد وضع قانون أو إيقاف للعمل به أو إلغائه من صميم المسائل التي تتدخل في المجال المحجوز للدولة، فلا يجوز لمنظمة الأمم المتحدة أن تتدخل بواسطة أحد أجهزتها (مجلس الأمن) لتلغى أو توقف بقرار منه قانوناً وطنياً في دولة من الدول الأعضاء، وإلا اعتبر ذلك انتهاكاً للمادة ٧/٢. صحيح أنه يمكن للمجلس أن ينعى على الدولة العضو إصدار مثل هذا القانون - مثال ذلك القوانين التي تنتهك حقوق الإنسان - بل

(٨١) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 209.

(٨٢) راجع للأستاذ الدكتور «محمد السعيد الدقاق»: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية»

قد يباشر ضدها بعض إجراءات القسْر، لكنه لا يستطيع بقرار منه أن يلغى أو يوقف العمل بهذا القانون^(٨٣).

ولا يسعنا في ختام هذا المبحث سوى القول: بأن العمل الذي جرت عليه الدول - والذي أسفرت الدراسة عنه - في ممارستها الداخلية التشريعية والإدارية قد استقر على إنكار تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في نظمها القانونية الوطنية بصفة تلقائية، قبل استقبالها أو إدماجها في تلك النظم بموجب عمل قاعدي داخلي Acte d'accueil ou d'incorporation (قانون، أو قرار أو مرسوم). الأمر الذي أقره أغلبية الفقهاء^(٨٤).

على أنه، إذا كان العمل القاعدي الداخلي ضرورياً ولازماً لاستبعاد أي شك في تطبيق القرار داخل الدولة، فإنه مع ذلك يكون على حساب السرعة اللازمة لنفاذ التدابير التي اتخذتها المنظمة في النظام القانوني الداخلي. وتغدياً لهذا المثلث وتعجلاً بتنفيذ القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، اقترحت الدراسة التي كرستها اللجنة الأوروبية للديمقراطية التابعة للمجلس الأوروبي - بشأن هذا الموضوع - على الديمقراطيات الناشئة في دول أوروبا الشرقية أن تدرج ضمن دساتيرها نصاً يقضى بتطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في القانون الداخلي إما عقب نشرها في الجريدة الرسمية أو بمقتضى قانون عام بالتفويض^(٨٥) d'une loi cadre de délégation.

^(٨٣) راجع للأستاذ الدكتور محمد السيد النفاق: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ٦٥.

^(٨٤) والحقيقة أن هذا الموضوع لم يحظ - حتى الآن - بدراسة متعمقة، باستثناء العمل الذي قمه الفقيه الألماني Schreuer.

"Die behandlung internationaler organakte durch staatliche" Gerichte Berlin, 1977, cité chez Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 209 note N° 1.

^(٨٥) - Économides (C.): "L'élaboration de clauses modèles sur les rapports entre le droit international et le droit interne" in, Les rapports entre le droit international et le droit interne, op.cit., p. 111.

كما أن بعض الدول التي اعتادت تبني عمل قاعدى محدد لكل قرار ملزم، بدأت الآن تولى وجهها شطر إدخال آلية عامة وتلقائية لتنفيذ قرارات مجلس الأمن من خلال نص بالإحالة^(٨٦) Une disposition de renvoi.

وإذا كانت ممارسة المحاكم الداخلية لم تبتعد - من حيث المبدأ - عن اتجاه السلطات التشريعية والإدارية التي تنكر التطبيق الفوري والمباشر لقرارات المنظمات الدولية في نظمها القانونية الوطنية، فإن القرارات الملزمة لمجلس الأمن - وبخاصة الأكثر حداثة - التي تميل إلى توسيع مجال الحالات التي يمكن أن تدخل في نطاق الفصل السابع من الميثاق، غالباً ما تتيح الفرصة للقضاء لبحث مضمونها بغض النظر عن العمل القاعدى الداخلى الذى بموجبه يتم استقبال Acte d'accueil أو إدماج Acte d'incorporation هذه القرارات فى النظام الداخلى، وذلك لتقدير مدى التوافق بين العمل القاعدى الداخلى والعمل القاعدى الدولي. على أنه يجب تعميق علاقة السلطات الوطنية بقرارات مجلس الأمن، وذلك قبل النظر فى الحالات المحددة التي بحث فيها القضاء إمكانية التطبيق لمباشر لقرارات مجلس الأمن فى دعوى مرفوعة أمامه. كما يفترض اندماج القرارات الملزمة لمجلس الأمن وتطبيقها على الصعيد العملى، سرعة اندماج العمل من جانب أجهزة الدولة^(٨٧). وسوف نحاول فيما يلى بحث وتقييم مدى السلطات التي تتمتع بها أجهزة الدولة فى تفسير وتنفيذ قرارات مجلس الأمن على الصعيد الوطنى.

(٨٦) وتلك حالة إيطاليا، فيما يخص حظر توريد الأسلحة؛ إذ تضى المادة الأولى من الفقرة السادسة من لقانون رقم ١٨٥، الصادر فى ٩ يوليه عام ١٩٩٠ بحظر تصدير ونقل معدات حربية إلى الدول التي أعلنت الأمم المتحدة بشأنها حظراً كلياً أو جزئياً لمستلزمات الحرب. وكذلك فيما يتعلق بليقاف فعالية الجزاءات، فإن المادة ٤ من المرسوم بقانون رقم ٢٢٢ الصادر فى ٧ يونيو عام ١٩٩٥ تنص على أن «النصوص التي تبنتها الدولة الإيطالية تنفيذاً لقرار مجلس الأمن وكذا اللوائح التي أقرها مجلس وزراء الجماعات الأوروبية المتضمنة تدابير حظر بالنسبة لدول أجنبية، تتوقف فعاليتها اعتباراً من تاريخ إلغاء هذه التدابير من قبل مجلس الأمن».

- Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 210, note N° 2.

(٨٧) - Ibid., p. 210.

الفصل الثاني

مدى السلطات التي تتمتع بها أجهزة الدولة في

تفسير وتنفيذ قرارات مجلس الأمن على الصعيد الوطني

تمهيد وتقسيم:

ليس من السهل تحديد السلطات التي تتمتع بها أجهزة الدولة عندما يطلب منها تفسير قرار لمجلس الأمن لإلماجه في القانون الداخلي بواسطة عمل قاعدي أو لتنفيذ منطوقه على الصعيد العملي. على أنه يمكن لبعض الأحداث التي تمت مؤخراً والتي طلب بمناسبةها من الدول أن تتعاون مع المجلس لتنفيذ قراراته، أن توضح الصعوبات التي تكثف الموضوع وأن تبين، في هذه المرحلة الجديدة التي ازدادت فيها فعالية مجلس الأمن، ضرورة وجود صلة مختلفة بين هذا الأخير وبين أجهزة الدولة.

ويمكننا التعرف على السلطات التي تتمتع بها أجهزة الدولة في تفسير وتنفيذ قرارات مجلس الأمن على الصعيد الداخلي، من خلال بحث ممارسات الدول المتعلقة بتدابير القسر الاقتصادي *Mesures de coercition économique* ودستور المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة وكذا من خلال ممارستها المتعلقة بالتطبيق التلقائي لقرارات المجلس.

وفي ضوء ما تقدم نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: الممارسات المتعلقة بتدابير القسر الاقتصادي.

المبحث الثاني: الممارسات المتعلقة بدستور المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا

السابقة.

المبحث الثالث: الممارسات المتعلقة بالتطبيق التلقائي لقرارات المجلس.

المبحث الأول

الممارسات المتعلقة بتدابير القسْر الاقتصادي

تستوجب فعالية تدابير القسْر الاقتصادي^(٨٨) التي يقرها مجلس الأمن كجزء لبعض الدول، أن يتوافق تطبيقها في النظم القانونية الداخلية^(٨٩) - بقدر الإمكان - مع ما يتوخاه المجلس. الأمر الذي يتوقف في حالات كثيرة - وبخاصة أثناء السنوات الأخيرة - على التفسير الصحيح لمنطوق القرار.

وغالباً ما يتم هذا التفسير - خاصة من جانب أجهزة الجماعات الأوروبية - وفقاً لمعيار يركز على المنهج الغائى *L'approche téléologique*، أى أنه يقوم على الرغبة في التأكيد على أهداف التدابير التي اتخذتها المنظمة بدلاً من التأكيد على مضامينها^(٩٠). غير أن هذا المنهج لا يقدم دائماً نتائج مقبولة.

ويمكن الكشف بوضوح عن صعوبات وحدود معيار المنهج الغائى في التفسير

بمقارنتنا لحالتين استخدم فيهما:

^(٨٨) تعد تدابير القسْر الاقتصادي أحد أنواع التدابير القسرية *Mesures coercitives* التي يقرها مجلس الأمن طبقاً للمادة ٤١ من الميثاق، وهناك تدابير أخرى قانونية ودبلوماسية وتجارية ومالية ومنها أيضاً ما يتعلق بالاستثمار وتجميد الأموال والممتلكات والحسابات البنكية وكذلك وقف وسفل النقل.

^(٨٩) تختلف طرق تطبيق تدابير القسْر في النظم القانونية الداخلية، حسب نظام وتقليد كل دولة. فثمة دول تفضل الطرق الإدارية *Les modalités administratives* سواء لتجنب الإجراءات التشريعية أو لتأكيد ممارسة الحكومة لاختصاصها المانع *Sa compétence exclusive* في تنفيذ التدابير القسرية. وفي دول أخرى، يفضل تطبيق تدابير القسْر بموجب عمل تشريعي *Acte législatif* لاسيما إذا اقتضاه الدستور.

- Alashaal (Abdallâh): "Recherche sur la mise en oeuvre des mesures coercitives du conseil de sécurité en droit international et en droit interne" op. cit., p. 96.

^(٩٠) - Angelet: "La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la communauté européenne" in, R.B.D.I, 1993, pp. 509 et ss.

الحالة الأولى: بموجب القرار رقم ٥٠٢ لعام ١٩٨٢، الذي تبناه مجلس الأمن على أثر اجتياح الأرجنتين لجزر Falkland/Malvinas، طلب المجلس الانسحاب الفوري لجميع القوات المسلحة من الجزر. ورغم أن المجلس لم يتخذ أى جزاء بخصوص الأرجنتين لا بموجب هذا القرار ولا بمقتضى قراره اللاحق رقم ٥٠٥، قررت الدول الأعضاء للجماعات الأوروبية حصار واردات الأرجنتين إلى الجماعة الأوروبية، معلنة صراحةً أن هذه التدابير (حصار الواردات) إنما تبررها ضرورة إعطاء «أكبر قدر من الأهمية للتطبيق الفعلي والمباشر للقرار ٥٠٢ في جميع جوانبه»^(١١).

“La plus grande importance à l'application effective et immédiate de la résolution 502 dans tous ses aspects”.

وإذا لم تكن لدينا الرغبة في التصدى لموضوع شرعية الجزاءات التي قررتها الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية ضد الأرجنتين خارج إطار المنظمة، وهو موضوع - بحق - متنازع فيه، فإنه - على أقل تقدير - من غير المؤكد أن تلك التدابير يمكن إجازتها فحسب على أساس جدواها لتحقيق الأهداف التي حددها المجلس في القرار رقم ٥٠٢^(١٢). ولما كان مجلس الأمن يملك تحت تصرفه ترسانة من

^(١١) انظر إعلان الجماعة الأوروبية الصادر في ١٠ أبريل ١٩٨٢، منشوراً في:

Bulletin des communautés européennes, N° 4, 1982, pp. 7 et s.

وللتعليق عليه انظر:

Dewost: “La communauté, les dix et les sanctions économiques” in, A.F.D.I., 1982, p. 223.

^(١٢) عارضت كثير من الدول والمنظمات الدولية ذات الطابع الإقليمي التدابير المضادة mesures التي اتخذتها الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية ضد الأرجنتين؛ إذ يرون أنها تتناقض مع القرار رقم ٥٠٢، ومن ثم فهي تتناقض مع ميثاق الأمم المتحدة. كذلك اتخذت دول الجماعة الأوروبية تدابير مماثلة لذلك - وفقاً لمنهجها الغائي في التفسير وإن كان بدرجة أقل وضوحاً - لتنفيذ قرارات مجلس الأمن رقم ٦٦٠ وما يليها لعام ١٩٩٠ المتعلقة بجزو العراق للكوييت.

- Angelet: op.cit., pp. 509 et s.

وعندما لا تتوافق الإجراءات التنفيذية Les mesures d'exécution التي تتخذها الجماعة الأوروبية مع قرارات مجلس الأمن، يثور التساؤل هل يمكن للقاضي الوطني الأوروبي أن يرفض تطبيق -

التدابير، فإن عدم اتخاذه لأي منها ضد الأرجنتين إنما هو أمر مقصود ويجب احترام إرادته في ذلك، طالما أن المجلس نفسه هو الحكم في تقدير مدى ملاءمة تدخله.

الحالة الثغية: بموجب القرار رقم ٨٢٠ لعام ١٩٩٣، منع مجلس الأمن - من أجل تعزيز الجزاءات التي قررها من قبل - كل السفن التجارية من الدخول في المياه الإقليمية للجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية (الصرب والجبل الأسود)، مقررًا صراحة أن كل السفن المشتبّه في انتهاكها للحظر والتي توجد في إقليم دولة، يمكن لهذه الأخيرة احتجازها ومصادرتها عند الاقتضاء. وبهذه المناسبة، تجدر الإشارة إلى أنه قد رفعت قضية أمام بعض المحاكم الإيطالية ومحكمة عدل الجماعات الأوروبية، تتعلق بسفينة لم تكن قد دخلت بالفعل في المياه الإقليمية للجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية RFY، لكنها أجرت محاولة للدخول في هذه المياه^(٩٣). ونظرًا لأن القرار بما تضمنه

= الالتزامات أو التوجيهات التي اقترحتها أو قررتها الجماعة الأوروبية، والتي قد تكون مخالفة لتدابير القسّر التي أقرها مجلس الأمن؟ تكمن صعوبة الإجابة عن هذا السؤال في أن القاضي الوطني الأوروبي يجد نفسه ملتزمًا باحترام وتطبيق كل من القانون الجماعي وقرارات مجلس الأمن. والحالة هذه، لا يفوتنا الأخذ في الاعتبار الاتجاه الموفق attitude conciliatrice لمحكمة العدل الأوروبية؛ إذ أكدت من ناحية احترام الاتحاد لالتزاماته الدولية ومن ناحية أخرى الرابطة التي لا تجزأ Le lien indivisible بين النظام القانوني الجماعي والنظام القانوني الدولي. ثم إن تدابير القسّر التي يتخذها مجلس الأمن، تنفذ في إطار للجماعة الأوروبية على مستويين échelons: المستوى الجماعي والمستوى الوطني، فهي تنفذ على المستوى الجماعي بالنسبة للمجالات التي تتبع الاختصاص الجماعي، وتنفذ على مستوى الدول الأعضاء بالنسبة للمجالات التي تتعلق باختصاصهم (المادة ٣٠١ من معاهدة ماستريخت) وأخيرًا، أكدت اللجنة الأوروبية فعالية التدابير القسّرية أو التدابير المضادة التي تبناها الاتحاد الأوروبي لتنفيذ تدابير القسّر التي يقرها مجلس الأمن في معنى واضح مفاده، أن:

“Les États s’engagent à deux niveaux de légalité: la légalité internationale et la légalité communautaire dans la mesure où la commission évite toute contradiction entre les deux échelons d’égalité. En cas de différend, la cour de justice peut trancher le contentieux”.

- Alashaal (Abdallah): op.cit., pp. 108-111.

^(٩٣) تتلخص وقتئذ هذه القضية في أن السفينة Lido II كانت قد انطلقت من ميناء Skhira التونسي متجهة إلى كرواتيا، بحمولة من المنتجات البترولية. ولثناء مسيرتها أبلغت لقائد، بعد أن أطلق إشارات خطر، بأنه يجب أن يغير الطريق لينتج إلى شاطئ جمهورية الجبل الأسود، الذي كان أكثر قربًا. غير -

من جزاء لم يتصد سوى لفرض الدخول الفعلى فى المياه الإقليمية^(٩٤)، فإننا نتساءل عما إذا كان ملوك تلك السفينة، متمثلاً فى محاولة الدخول فى المياه الإقليمية للجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية، يمكن أن يخضع للجزاء الذى قرره المجلس فى القرار رقم ٨٢٠، وهو احتجاز السفينة ومصادرتها أم لا؟

لم يثار المحاكم الداخلية (الإيطالية) وكذا محكمة العدل الأوروبية -التي عرض عليها مسألة تفسير اللاتحة رقم ٩٩٠ لعام ١٩٩٣ بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٠ - الشك فى إمكانية خضوع تلك السفينة لذلك الجزاء، على أساس الهدف الذى يسعى إليه القرار والذى لا يحول دون اتخاذ أى فعل مفيد لتنفيذ حظر الدخول فى المياه الإقليمية للجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية، الأمر الذى يعنى الأخذ بالتفسير الواسع *L'interprétation extensive* لمنطوق القرار^(٩٥). وعليه يجب اعتبار مجرد محاولة الدخول فى المياه الإقليمية للجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية كالدخول الفعلى، تخضع للجزاء الذى قرره المجلس فى القرار رقم ٨٢٠^(٩٦).

ومن جانبنا، لا ننتفع باستخدام المحاكم الإيطالية وكذا محكمة عدل الجماعات الأوروبية للمعيار الغائى *Critère téléologique* فى تفسير وتطبيق قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٠؛ حيث إن السفينة لم تدخل بالفعل فى المياه الإقليمية اليوغسلافية، ثم إن محاولة الدخول فى هذه المياه - كما تكشف عن ذلك وقائع القضية - لم تكن

= لن طاقرة هيلوكوبتر تابعة لقوات حلف شمال الأطلسى O.T.A.N.-U.E.O. قد حلفت فوق سطح السفينة قبل دخولها المياه الإقليمية اليوغسلافية، وتولى قائد عسكري هولندى قيادة السفينة حتى رست فى ميناء Brindisi، وهناك وضعت تحت تصرف السلطات الإيطالية.

- Giuseppe Cataldi: op.cit., p. 213, note N° 1.

^(٩٤) حيث قرر المجلس حظر دخول جميع السفن التجارية إلى المياه الإقليمية لجمهورية يوغسلافيا الاتحادية (صربيا والجبل الأسود) باستثناء الحالات التي تأذن بها اللجنة المنشأة عملاً بالقرار ٧٢٤ (١٩٩١)، على أساس كل حالة على حدة، أو لأسباب قاهرة.

^(٩٥) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 213.

^(٩٦) راجع حكم محكمة عدل الجماعات الأوروبية الصادر فى ٢٧ فبراير ١٩٩٧، فى مجموعة أحكام المحكمة لعام ١٩٩٧، ص ١١٣ وما بعدها.

مقصودة، لولا أن الظروف الخطرة التي وجدت فيها السفينة قد اضطرت قاندها للتوجه إلى أقرب شاطئ، والذي تصادف أنه شاطئ جمهورية الجبل الأسود. وعليه يمكن القول أن السفينة لم تخالف قرار المجلس الذي يحظر الدخول في هذه المياه، وهي بذلك لا تخضع لجزاء الحجز والمصادرة المتضمن في القرار المذكور. ونرى - على العموم - أنه إذا كان المنهج الغائي في تفسير قرارات مجلس الأمن من شأنه أن يكفل أكبر قدر من الفعالية في تنفيذ هذه القرارات، فإن ما يؤخذ عليه أن التعويل في تفسير القرار على الهدف دون المضمون، قد يفضي إلى إقرار تدابير تتجاوز مضمون القرار، وباعتبارها عقوبة أو جزاء، فإن القاعدة بشأنها أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

وتبدو السلطات التي تتمتع بها الأجهزة الوطنية في تفسير وتنفيذ قرارات مجلس الأمن على الصعيد الوطني أكثر سعة من السلطات التي تحتفظ بها في تفسيرها وتنفيذها لهذه القرارات وفقاً للمعيار الغائي - السابق الإشارة إليه - عندما تسند إليها هذه السلطات من جانب مجلس الأمن نفسه، كما في حالة العمليات التي يطلب فيها المجلس من الدول أن تقودها بقصد رقابة احترام تدابير الحظر المقررة. مثال ذلك: القرارات التي تبناها مجلس الأمن أثناء الأزمة اليوغسلافية والمتعلقة برقابة الملاحة في نهر الدانوب وفي البحر الأدرياتيكي؛ حيث منح مجلس الأمن في هذه القرارات للدول سلطة استخدام «التدابير التي تتناسب مع الظروف المحددة، حسبما يكون ضرورياً...»^(٩٧).

(Les mesures proportionnées aux circonstances particulières qui peuvent s'avérer nécessaires).

وبهذه الصيغة، يكون مجلس الأمن قد أقر قانوناً كل الوسائل التي يمكن للدولة أن

^(٩٧) وردت هذه الصيغة في قراري مجلس الأمن ٧٨٧ الصادر في ١٦ نوفمبر ١٩٩٢، و ٨٢٠ الصادر في ١٧ أبريل ١٩٩٣، المتعلقين برقابة الحظر المفروض على الجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية.

نظر في التعليق عليهما:

Martin - Bidou (P.): "Les mesures d'embargo prises à l'encontre de la Yougoslavie" in, A.F.D.I., 1993, pp. 262-284.

تراها - حسب تقديرها - ملائمة لبلوغ النتيجة المقررة، بما في ذلك استخدام القوة^(٩٨)، على أن تكون هذه الوسائل متناسبة مع الهدف من القرار^(٩٩).

^(٩٨) من المؤكد أن دعوة مجلس الأمن للدول لاتخاذ التدابير المناسبة للظروف، قد باتت صيغة مألوفة بموجبها يسمح للمجلس للدول بتدخلات قسرية *interventions coercitives*، حتى ولو باستخدام القوة، بالنسبة للسفن التي ترفض الخضوع للرقابة الضرورية للتحقق من احترام الحظر. وقد استخدمت نفس الصيغة في بعض قرارات المجلس المتعلقة بأزمة الخليج، وبخاصة في القرار رقم ٦٦٥ الصادر في ٢٥ أغسطس ١٩٩٠. واستناداً إلى هذا القرار، الذي يسمى إلى ضمان تنفيذ الحظر المفروض ضد العراق بموجب القرار رقم ٦٦١، من خلال رقابة حركة المرور البحري، لوقفت وفتشت الدول التي كانت موجودة في مياه الخليج (وهي الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا العظمى وأستراليا)، أحياناً باللجوء إلى استخدام القوة، أكثر من ستة آلاف سفينة حتى نهاية عام ١٩٩٠.

- Giuseppe Cataldi: op.cit., p. 214, note N° 1.

Rousseau (CH.): "Chronique des faits internationaux" in, R.G.D.I.P., 1991, p. 152.

ولقد سبق لمجلس الأمن في قراره رقم ٢٢١ الصادر في ٩ أبريل ١٩٦٦، أن رخص لبريطانيا - لأول مرة في تاريخ المنظمة - بأن تمنع - باستخدام القوة عند اللزوم - وصول السفن التي يعتقد أنها تحمل بترولاً متجهاً إلى روديسيا عن طريق ميناء بيرا في موزمبيق. وهو ترخيص يعمل استثناء على قاعدة الحظر العام للقوة، المقررة في المادة ٤/٢ من الميثاق وقاعدة حرية البحار، ومن ثم يرد عليه قيدان: الأول - أنه تقرر لمنع وصول السفن التي تحمل بترولاً إلى روديسيا عن طريق ميناء بيرا، على أنه لكي تتأكد بريطانيا وتتيقن من أن السفن تحمل بترولاً متجهاً إلى روديسيا، فإن الأمر قد يتطلب تفتيش تلك السفن. والثاني - أن تستخدم القوة عند اللزوم فقط ويهدف منع السفن واحتجازها.

راجع للدكتور «عبد الله الأشعل»: «النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي» المرجع السابق، ص ٦٤٨-٦٥٠.

وبتاريخ ٢٩ مايو ١٩٦٨، أصدر المجلس للقرار رقم ٢٥٢ بالإجماع، الذي طالب فيه بريطانيا أن تتخذ فوراً كافة الإجراءات الفعالة اللازمة لإنهاء التمرد وتمكين شعب روديسيا من التمتع بحقوقه وفقاً للميثاق. وبالإضافة إلى دور بريطانيا الخاص الذي أكدته المجلس، فقد طلب من الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة أن تتخذ عدداً من الإجراءات يستكمل فيها حلقة الحصار الشامل سياسياً ودبلوماسياً واقتصادياً ومالياً حول روديسيا. كما أشارت الفقرة التاسعة من القرار إلى إمكانية اتخاذ إجراءات أخرى مناسبة لتحقيق الهدف من القرار.

المرجع السابق، ص ٦٠١-٦٠٢.

^(٩٩) راجع فيما يتعلق بتناسب الوسائل التي تتخذها الدول لتنفيذ قرارات المجلس مع الهدف منها:

وهذه الممارسة الجديدة لمجلس الأمن التي يرخّص بموجبها للدول باتخاذ تدابير قسرية بما في ذلك استخدام القوة لتنفيذ قراراته، ليس من السهل تحديد وضعها في إطار الميثاق. وهي تثير في جميع الأحوال صعوبات خطيرة تتعلق بتفسيرها وتطبيقها داخل النظم القانونية الوطنية، فغالباً ما لا يصاحب الترخيص باتخاذ تلك التدابير مبادئ ومعايير مفصلة بدرجة كافية تسمح بتوجيه السلطات الوطنية. فالذي يحدث أن الدول تُمنح بموجبها سلطات البوليس الدولي دون أن تمنح في نفس الوقت الصلاحيات القضائية اللازمة لتنفيذها عن طريق القضاء، ودون أي رابطة بنظام الجزاءات المقررة في القانون الداخلي للدولة التي تتخذ تلك التدابير، الأمر الذي من شأنه أن يكشف عن نقص قاعدي Lacune normative خطير^(١٠٠).

وهذا ما حدث بالفعل بسبب تبني مجلس الأمن للقرار رقم ٧٨٧ لعام ١٩٩٢، الذي يرخّص فيه للدول بالتدخل في الملاحة الخارجية حتى في أعالي البحار، بقصد رقابة الحظر المفروض على الجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية، لكنه - أي القرار - لم يقدم للسلطات الوطنية المتطوعة في العمليات أي إرشادات بشأن التدابير التي تتخذها في حالة خرق الحظر^(١٠١). وبصفة خاصة يثور التساؤل عما إذا كان التدبير الذي تتخذه تلك الدول بمصادرة الشحنات والسفينة وكذا حجزها، مقبولاً أم لا؟ وما هي العقوبات بالنسبة للمسؤولين عن خرق الحظر؟

أجاب مجلس الأمن عن السؤال الأول في قراره رقم ٨٢٠ لعام ١٩٩٣، حيث قرر فيه أن السفن المرتبطة بمصالح مع الجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية وكذا السفن

= - Gardam: (J. G.): "Proportionality and force in international law" in, A.J.I.L., 1993, N° 3, pp. 391-413.

^(١٠٠) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 214.

^(١٠١) جرى بالذكر أن إمكانية قيام سفينة حربية باعتراض سفينة تجارية في أعالي البحار لا يمكن تصوره إلا بموجب ترخيص مستمد من معاهدة (المادة ٢٢ من اتفاقية أعالي البحار لعام ١٩٥٨). وإذا كان قرار المجلس ملزماً ويمكن اعتباره لسمى من الأحكام الاتفاقية، إلا أنه بذاته لا يعد اتفاقية من الوجهة الفنية.

راجع د. «عبدالله الأشعل»: «النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي» المرجع السابق، ص ٦٥٠.

التي ثبت خرقها للقرارات المتعلقة بالحظر، يتعين حجزها ومصادرتها بالحمولة عند الإقتضاء، وذلك من جانب كل الدول المسموح لها أيضاً بأن تفرض على عاتق ملاك هذه السفن النفقات المترتبة على حجز السفينة ومصادرتها^(١٠٢). وفيما يخص السؤال الثاني، المتعلق بنتائج خرق الحظر على صعيد المسؤولية الجنائية الفردية، فلم يقدم مجلس الأمن أى إيضاح بشأنه. والحالة هذه، من المؤكد أنه لا تستطيع محكمة وطنية، عندما يتعلق الأمر بمسألة جنائية، أن تجرم خرق الحظر وتعاقب عليه بالقياس على صور الجريمة والعقوبة المقررة في القانون الداخلي، ما لم يوجد قرار دولي يعتبر التصرفات الفردية المحظورة جريمة ويحدد عقوبتها؛ إذ القاعدة أنه لا جريمة ولا عقوبة دون نص في القانون.

Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege.

ولهذا السبب استبعدت المحاكم الإيطالية أن يمثل انتهاك الحظر الذي قرره مجلس الأمن ضد الجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية (الصرب والجبل الأسود) صورة لجريمة يمكن ملاحقتها قضائياً. ومن الصعب تصور أن تكون ممارسة الدول لسلطات البوليس الدولي، بترخيص من مجلس الأمن لضمان تنفيذ قراراته، صحيحة وفعالة بمعزل عن القضاء^(١٠٣).

كما تثير الممارسة الجديدة لمجلس الأمن التي يرخص بموجبها للدول باتخاذ تدابير قسرية لتنفيذ قراراته مشكلة أخرى بالنسبة للسلطات الوطنية، تتعلق بالتعارض

^(١٠٢) يجرى منطوق نص القرار ٨٢٠ لعام ١٩٩٣ في فترتيه الخامسة والعشرين والسادسة والعشرين، على النحو التالي: «٢٥- يقرر أن تقوم جميع الدول في انتظار إجراء تحقيق، باحتجاز جميع السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات والحمولات الموجودة في أراضيها والمشتبه في أنها قد انتهكت أو أنها تنتهك للقرارات ٧١٣ (١٩٩١) و٧٥٧ (١٩٩٢) و٧٨٧ (١٩٩٢) أو هذا القرار، وأن يتم حجز هذه السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات، كما يجوز مصادرة هذه السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات وحمولاتها، حسبما يكون ملائماً، لصالح الدولة المحتجزة، إذا تقرر أنها انتهكت القرارات ذات الصلة بالموضوع. ٢٦- يؤكد أنه يجوز للدول أن تحمل ملكي السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات نفقات احتجازها.

الذي قد يحدث أحياناً بين التدابير التي يقرها المجلس لضمان احترام الحظر وبين التزامات أخرى مفروضة على الدول بمقتضى اتفاقيات دولية نافذة. وتلك هي حالة القرار رقم ٨٢٠ لعام ١٩٩٣، بالنسبة للجزء الذي حدث فيه للدول على إعاقة حرية الملاحة في نهر الدانوب لضمان تنفيذ الحظر المفروض على الجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية، وهو ما يتعارض مع مبدأ حرية الملاحة في هذا النهر الذي تعهدت الدول المشاطئة بضمانه بموجب اتفاقية بلجراد لعام ١٩٤٨^(١٠٤). وكذلك حالة القرار رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢، بشأن الحظر المفروض على ليبيا؛ حيث طالب المجلس من جميع الدول بما في ذلك الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية أن تلتزم بأحكامه بدقه، بصرف النظر عن وجود أية حقوق أو التزامات ترتبها اتفاقات أو عقود تم إبرامها أو سريانها قبل ١٥ أبريل من عام ١٩٩٢ وهو تاريخ سريان هذا القرار^(١٠٥).

وإزاء هذه المشكلة المتعلقة بالتعارض بين الالتزامات الناشئة عن قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق وبين الالتزامات الدولية الأخرى لاسيما ذات الطبيعة الاتفاقية، أقرت محكمة العدل الدولية - في قضية حادثة لوكيربي - أن الالتزامات الناشئة عن قرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ ترجح بمقتضى المادة ١٠٣ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة على أي التزامات اتفاقية دولية أخرى^(١٠٦). وإذا كانت المحكمة فضلت الاستناد إلى نص المادة ١٠٣ من الميثاق^(١٠٧) لتغليب الإلتزامات الناشئة عن قرار

(١٠٤) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 216.

(١٠٥) نظره د. «ماهر عبد المنعم محمد أبو يونس»: «استخدام القوة في فرض الشرعية الدولية في ظل المولوق الدولية» رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٥٥٤.

(١٠٦) - C.I.J., Rec., 1992, p. 15 et 126.

(١٠٧) تنص المادة ١٠٣ على أنه: «إذا تعارضت الإلتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع التزام دولي آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق». وليس ثمة شك أن عبارة «التزام دولي آخر يرتبطون به» توضح أن حكم المادة هو حكم مطلق يشمل الإلتزامات السابقة أو اللاحقة على دخول الدولة عضواً في المنظمة. وهذه القاعدة مسلم بها فقهاً، ولم تجد معارضة من أحد أثناء الأعمال التحضيرية التي سبقت إعداد ميثاق الأمم المتحدة.

راجع د. «علي إبراهيم»: «المنظمات الدولية - النظرية العامة - الأمم المتحدة» ٢٠٠١، دار النهضة العربية، ص ٢٥٢-٢٥٣.

مجلس الأمن على أى للتزام دولى آخر، ولم تتممك بالحجة الإجرائية argument procedural وهى عدم استفاد المدة المحددة فى اتفاقية «مونتريال» بشأن الملاحة المدنية من أجل اللجوء إلى التحكيم، فإن تفسير ذلك أن قرارات مجلس الأمن باعتبارها قانوناً مشتقاً droit dérivé من الميثاق المنشئ للمنظمة تتمتع بنفس القيمة القانونية التى تتمتع بها الوثيقة المنشئة^(١٠٨). ولما كان الثابت - طبقاً للمادة ١٠٣ - أن الالتزامات الناشئة عن هذه الأخيرة (الوثيقة المنشئة للمنظمة) تسمو على أى للقرارات دولية أخرى، فإنه بالقياس تسمو الالتزامات الناشئة عن قرارات مجلس الأمن على الالتزامات الأخرى الناتجة عن أى مصدر آخر للقانون الدولي^(١٠٩).

وبتطبيق ما تقدم على حالة التعارض بين التزام الدول بإعاقه حرية الملاحة فى نهر الدانوب بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٠ لعام ١٩٩٣، والتزامها باحترام مبدأ حرية الملاحة فى هذا النهر بموجب اتفاقية بلجراد لعام ١٩٤٨، يرجح الالتزام الأول على الثانى طبقاً للمادة ١٠٣ من الميثاق بالنسبة للدول الأطراف فى اتفاقية بلجراد. أما الدول التى ليست أطرافاً متعاقدة فى الاتفاقية، فإن المشكلة تطرح بالنسبة لها بطريقة مختلفة، فهى من ناحية قد دعاها مجلس الأمن إلى تقديم المساعدة للدول المشاطئة من أجل إعاقه حرية الملاحة فى نهر الدانوب، وهى من ناحية أخرى لا تستطيع الاستناد إلى المادة ١٠٣ من الميثاق لتبرر مخالفتها لمبدأ حرية الملاحة المكفول لجميع الدول بموجب الاتفاقية، لأنها ليست أطرافاً متعاقدة فيها. ومع ذلك استبعد مجلس الأمن أى شك حول شرعية تصرفها^(١١٠)؛ إذ قد رخص لها - بصفة أساسية الدول التى تتصرف فى إطار منظمة حلف شمال الأطلسي^(١١١) - بالتدخل فى الملاحة الخارجية بقصد

(108) - Dinh et al: op. cit., p. 956.

(109) قيل فى هذا المعنى:

“Bien sûr, les mesures coercitives édictées par le conseil de sécurité précèdent encore, en cas de conflit, les autres obligations découlant de toute autre source de droit international”.

- Alashaal (Abdallah): op. cit., p. 94.

(110) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 216.

(111) بدأ حلف شمال الأطلسي فى فرض الحصار البحرى على جمهوريتى الصرب والجبل الأسود لضمان تنفيذ العقوبات الاقتصادية فى ١٢ نوفمبر ١٩٩٢ حيث قامت قوات الحلف بتفتيش كل السفن التجارية الداخلة إلى المياه الإقليمية للصرب أو الخارجة منها.

راجع د. «ماهر عبدالمنعم محمد أبو يونس»: المرجع السابق، ص ٤٣٦.

رقبة الحظر المفروض على الجمهورية الفيدرالية اليوغسلافية بالرغم من أن مبدأ حرية الملاحة المقرر في الاتفاقات الدولية ينطبق على نهر الدانوب^(١١٢).

ولا نقوتنا الإشارة إلى أنه إذا تعارض القرار مع قاعدة دولية عرفية، فإنه يتعين معرفة ما إذا كانت هذه القاعدة سابقة أم لاحقة على القرار. فإذا كانت القاعدة العرفية لاحقة على القرار فهي تسمو عليه ولا يمكن الاحتجاج به (مع مراعاة أنه قد يكون من الصعب إثبات ظهور عرف مخالف لإرادة المنظمة). أما إذا كانت القاعدة العرفية سابقة على القرار ولا يعد هذا الأخير تعبيراً عن قاعدة عرفية جديدة، فإنه يمكن الاحتجاج به بين الدول الأعضاء في المنظمة، وفي نفس الوقت يتعذر الاحتجاج به في العلاقات بين الدول الغير. وعليه، فإن الدولة العضو التي تطبق القرار لا تنهض مسؤوليتها الدولية عن مخالفتها للقاعدة العرفية السابقة على القرار، وذلك في علاقاتها بدولة عضو أخرى، بينما تتحمل المسؤولية عن مخالفتها لهذه القاعدة في علاقاتها مع دولة ليست عضواً^(١١٣).

ومن جانبنا، لا نتفق مع الرأي المتقدم؛ إذ يخالف ما انتهى إليه الفقه بشأن تفسير المادة ١٠٣ من الميثاق من أن الالتزامات المترتبة على الميثاق وكذا الناتجة عن قرارات مجلس الأمن باعتبارها قانون مشتق من الميثاق تسمو على أي التزامات

^(١١٢) هذا ما تقضى به الفقرة ١٧ من القرار رقم ٨٢٠ لعام ١٩٩٣، والتي جاء فيها: «يجد المجلس تأكيداً لمسئولية الدول المشاطنة عن اتخاذ التدابير اللازمة لضمان أن الشحن عبر نهر الدانوب يجرى وفقاً لأحكام القرارات ٧١٣ (١٩٩١) و٧٥٧ (١٩٩٢) و٧٨٧ (١٩٩٢) بالإضافة إلى هذا القرار، بما في ذلك أي تدابير بموجب سلطة مجلس الأمن لإيقاف جميع الشحنات أو السيطرة عليها على نحو آخر، بغية تفتيش حمولاتها والتحقق من مقاصدها النهائية، ولضمان المراقبة الدولية لفعالة وضمان التنفيذ للتسقيق للقرارات ذات الصلة بالموضوع، ويكرر طلبه للورد في القرار ٧٨٧ (١٩٩٢) إلى جميع الدول، بما فيها الدول غير المشاطنة، أن تقوم، على الصعيد الوطني أو عن طريق منظمات أو ترتيبات إقليمية، بتقديم المساعدة التي قد تحتاجها الدول المشاطنة بصرف النظر عن القيود المفروضة على الملاحة والوردة في الاتفاقات الدولية التي تنطبق على نهر الدانوب».

وتنظر حول المشكلة بأسرها:

Martin - Bidou: op. cit., p. 278 et s.

^(١١٣) - Dinh et al: op. cit., p. 372.

دولية أخرى اتفاقية أو عرفية وسواء أكانت سابقة أم لاحقة على دخول الدولة عضواً في المنظمة أو صدور القرار^(١١٤).

ويبقى فيما يتعلق بمشكلة التعارض بين الالتزامات الناشئة عن قرارات مجلس الأمن وبين الالتزامات الدولية الأخرى، أن الفقه قد انقسم حول الجهة التي تقرر وجود التعارض في الالتزامات وحول ما إذا كان السمو يعني بطلان الالتزامات المخالفة تلقائياً.

وإزاء هاتين المشكلتين فالراجح أن تحقيق سمو التزامات الميثاق وقرارات مجلس الأمن أمر يتعين على الأعضاء أنفسهم مراعاته، أما أجهزة المنظمة فلا سلطة لها في هذا الشأن^(١١٥)، لكنها يمكن أن تتوسط أو تعفي بعض الأعضاء الذين يواجهون صعوبة من جراء تنفيذهم لهذه الالتزامات، وهو الحل الذي انتهت إليه لجنة الإجراءات الجماعية التي أنشأتها الجمعية العامة بموجب قرار الاتحاد من أجل السلم^(١١٦).

وحول ما إذا كان السمو يعني بطلان الالتزامات المخالفة تلقائياً، هناك اتجاهان: الأول - يمثل جوجنهيم و أوبنهيم، ويذهب إلى أن المادة ١٠٣ تبطل المعاهدات المعارضة تلقائياً بطلاناً مطلقاً، لأن الميثاق وما يشق منه - قرارات مجلس الأمن - هو القانون الأسمى^(١١٧). أما الثاني - فيعبر عنه كلسن وفيتزا موريس، ويرى أن

^(١١٤) راجع ما تقدم، الحاشية رقم ١٠٧.

^(١١٥) ولذلك يمكننا ملاحظة:

“que le conseil de sécurité n'est pas toujours tenté d'invoquer l'article 103 dans ses résolutions sur les mesures coercitives. Parmi les résolutions prises par le conseil de sécurité dans les crises de l'Iraq, la Libye, la Bosnie, Haiti, et le Soudan, seule la résolution 670 se réfère à l'article 103 de la charte "en rappelant les dispositions de l'article 103 et agissant en application du chapitre VII".

- Alashaal (Abdallâh): "Recherche sur la mise en oeuvre des mesures coercitives....." op. cit., p. 124.

^(١١٦) راجع د. «عبد الله الأشعل»: «المنظرة العامة للجزاءات في القانون الدولي» المرجع السابق، ص

٤٦٠-٤٦١.

^(١١٧) فيما يتعلق بسمو قرارات مجلس الأمن، قيل بأن:

المادة ١٠٣ لا تبطل تلقائياً المعاهدات المتعارضة مع الميثاق أو مع قرارات مجلس الأمن^(١١٨)، حتى ولو عدّها أعضاء فيما بينهم، ويقتصر أثرها على إيقاف العمل بهذه المعاهدات أو تجديدها مؤقتاً^(١١٩).

وبالنسبة للعقود المتعلقة بتصدير أو استيراد أو نقل سلع خاضعة لقرارات الحظر؛ يجب التفرقة بين العقود المبرمة قبل سريان القرار وبعده. ففيما يخص العقود المبرمة قبل سريان القرار، انقسم الفقه حولها إلى فريقين:

الأول - يرى أن يتوقف تنفيذها مؤقتاً Temporairement أثناء فترة سريان الحظر، مع مراعاة الحقوق المكتسبة Les droits acquis بموجبها^(١٢٠). وقد رفضت الدول التي تبنت هذا الاتجاه الفقهى قبول مبدأ رجعية Le principe de la rétroactivité التدابير القسرية ومن ثم فضلت الاستمرار في تنفيذ العقود المبرمة قبل

= "La doctrine ne conteste pas la thèse selon laquelle, les mesures coercitives prises par le conseil de sécurité constituent une source distincte et importante du droit international. Il est impératif d'accorder aux mesures coercitives le caractère obligatoire pour renforcer le système de sécurité collective. Elles sont plutôt une source supérieure ou supra - légale d'obligations et non pas de règles".

- Alashaal (Abdallah): op.cit., p. 94.

وباعتبار قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق (التدابير القسرية) - كما جاء في الفقرة السابقة - مصدراً لالتزامات دول الأحكام، لذا يرى البعض أنها لا تعد مصدراً لاسمي للقانون الدولي، وهي لا تعدو أن تكون تدابير ضرورية Mesures nécessaires أو تدابير بوليس Mesures de police ذات تطبيق فوري D'application immédiate.

- Ibid., p. 94.

حري بالذكر أن قرارات مجلس الأمن لا تسمو على المعاهدة، ولكن الصحيح أن الالتزامات الناتجة عن المعاهدة تكون لأني من الالتزامات الناتجة عن هذه القرارات.

- Ibid., p. 123.

^(١١٩) - Ibid., p. 124 et 126.

كذلك راجع لمبادئه: «النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي» المرجع السابق، ص ٤٧٤، الحاشية رقم ١٧٦.

^(١٢٠) - Tavernier (P.): "L'année des Nations Unies (18 Décembre 1969 - 17 Décembre 1970) questions juridiques" in, A.F.D.I., 1970, p. 510.

سريان القرار^(١٢١). والثالثى - يرى أن يتوقف تنفيذها بصفة نهائية Definitive وتكون لاغية Caduc^(١٢٢) وحجته في ذلك أن التدابير القسرية تعتبر قوة قاهرة Une force majeure^(١٢٣).

^(١٢١) مثل غيانا Guyane (مرسوم التجارة بتاريخ ١٩٦٧/٢/٣)، باربادوس Barbades (مرسوم ١٩٦٥/١١/١٩ و ١٩٦٧/٥/١٠). وقد أبحاث هاتان الدولتان الاستيراد من روديسيا بعد صدور هذه المراسيم بشرط أن يكون الاستيراد تنفيذاً لمعد سابق، ولوضحت فنلندا في مذكراتها للجنة الجزاءات في ١٩٦٨/٤/٢ خطورة الأخذ بمبدأ رجعية الجزاءات Rétroactivité des sanctions.

- Alashaal (Abdallah): op.cit., p. 128, note N° 344.

^(١٢٢) وهذا الحل الأخير تُعبر عنه صيغة القرار ٦٦١ بشأن الحظر المفروض على العراق، والتي جاء فيها:

“Les États doivent agir de façon strictement conforme aux dispositions de la présente résolution nonobstant tout contrat passé... avant la date de la présente résolution”.

^(١٢٣) حيث يؤدي الحظر إلى:

“La disparition de l’objet du contrat ou d’une des obligations essentielles du contrat et rend impossible l’exécution de celui-ci, le juge devra prononcer la dissolution du contrat par disparition de son objet”.

- Matray (L.): “L’embargo national et international dans l’arbitrage” in, R.I.D.C., T., LXXIV, 1997, p. 19.

لمزيد من التفصيل بشأن إيقاف وإلغاء العقود بسبب القوة القاهرة، راجع:

- Grelon (B.) et Gudin (CH. E.): “Contrats et crise du Golfe” in, J.D.I., Juillet – Septembre 1991, N° 3, pp. 655-659.

مع ذلك، تجنبت الدائرة الاجتماعية لمحكمة النقض الفرنسية أن تعلن عن موقفها بشأن الحجة التي تقدمتها الشركة اليوغسلافية JAT متزعة بالقوة القاهرة التي أنشأها قرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧، الذي يحظر أى نشاط للنقل الجوي ولن هذا القرار كان قابل للتطبيق المباشر في فرنسا. وقد أبدت نفس الدائرة حكم محكمة الاستئناف، الذي رفض إيقاف عقد عمل لبعض المستخدمين Salarisés من جانب الشركة اليوغسلافية، مفضلة الاستناد إلى حجة مؤداها: أن الحظر الجوي المفروض على يوغسلافيا لا يمد حالة قوة قاهرة؛ بحيث يبرر إيقاف عقد العمل، فهو لا ينطوي على طابع Irrésistibilité et insurmontabilité.

- Cour de cassation, chambre sociale, 21 Janvier 1998, N° 260, JAT c. veselco Grebenar, cité chez Alashaal (Abdallah): op.cit., p. 128.

وقد تبنت نفس الموقف من قبل محكمة الدرجة الأولى لبيريس، في حكمها الصادر في ١٥ مارس ١٩٩٣، حيث رفضت اعتبار تأخر إقلاع رحلة بسبب حظر التحليق فوق إقليم سوفيتي أثناء الأزمة الكويتية، كقوة قاهرة.

- Alashaal (Abdallah): op.cit., p. 128.

وفى جميع الأحوال لا يكون لإلغاء العقد أثر رجعي^(١٢٤) Effet rétroactif.

أما عن العقود المبرمة بعد سريان القرار الخاص بالحظر والمخالفة له، فإنها تعد باطلة بإجماع الفقه بطلاناً مطلقاً Nullité absolue وذلك لمخالفتها للنظام العام غيرَ الوطني Transnational^(١٢٥). كما أن منع إبرام عقود أثناء فترة سريان الحظر. يستجيب لمقتضيات للنظام العام للدولة، لأن الحظر ينصوى من منظور القانون الدولي إلى قوانين البوليس ذات التطبيق الإقليمي.

“L’embargo s’inscrit dans les lois de police d’application territoriale”^(١٢٦)

ويؤكد الفقه بطلان العقود المبرمة أثناء فترة الحظر بحجة أخرى مفادها، أن الحظر يمثل مجموعة من القواعد الأمره Normes impératives تعد جزءاً مكملاً Partie intégrante للنظام العام الدولي كما تعد جزءاً من أخلاقيات أو أدبيات الشئون الدولية^(١٢٧).

Une partie de la moralité des affaires internationales.

وكذلك أجمعت الهيئات القضائية الوطنية على كون أن العقود المبرمة، رغباً عن الحظر تكون باطلة Nuls بسبب مخالفتها للنظام العام والأخلاق الحميدة^(١٢٨) Bonnes moeurs. ويمكن تلافى الصعوبات التي يثيرها التطبيق الفوري للحظر بالنسبة للعقود المبرمة بالمخالفة له، بأحد أمرين:

الأمر الأول - أن يدرج فى العقد بند بالإعفاء من المسؤولية فى حالة عدم تنفيذ

^(١٢٤) حيث يختلف الإلغاء عن البطلان، فالأخير لا يعترف بنشأة العقد ومن ثم يكون له أثر رجعي.
- Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 131, note N° 357.

^(١٢٥) جرى بالذكر، أن محكمة النقض الفرنسية قد ميزت بين إمكانية إبرام العقد واستحالة تنفيذه.

- Grelon (B.) et Gudin (Ch. E): op.cit., p. 651.

^(١٢٦) - Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 132.

^(١٢٧) - Matray (L.): op. cit., p. 10.

^(١٢٨) - Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 10.

العقد للراجع إلى الحظر، باعتبار هذا الأخير قوة قاهرة *Une force majeure* يمكن للأطراف المتعاقدة التذرع بها، وهي تؤدي إلى إيقاف الالتزامات الناتجة عن العقد فحسب أثناء فترة سريان الحظر، كما تسمح بإلغاء العقد بناء على طلب أحد الأطراف. والأمر الثاني - أن تخفف آثار الحظر على العقود السارية، كما جرت بعض التشريعات على ذلك. مثل المرسوم الإيطالي الصادر في ١٥ أبريل ١٩٦٧ والتشريع البلجيكي اللذين استبعدا من أثر الحظر عقود النقل التي تم تنفيذها^(١٢٩).

ويبقى أن مجلس الأمن لم يحدد في جميع حالات التدابير القمعية وضع العقود المتعلقة بأنشطة محظورة؛ إذ يطلب فحسب من جميع الدول الأعضاء وغير الأعضاء أن تتصرف بدقة بالتوافق مع القرار، على الرغم من وجود حقوق والالتزامات ناتجة عن عقود. ولا يخفى أن صيغة كهذه ليس من شأنها أن توضح وضع العقد المخالف لقرار الحظر، وإن كانت تؤكد مبدأ سمو التدابير القسرية على الحقوق والالتزامات الناتجة عن عقود أبرمت بالمخالفة لها^(١٣٠). ولذلك يظل القاضى الوطنى دوماً غير قادر على إيجاد حل شاف، لأنه لا يستطيع إلغاء تنفيذ العقد ولا التعويض عن خسارة الأطراف المضرورة^(١٣١).

(129) - Alashaal (Abdallâh): op. cit., pp. 133-134.

(١٣٠) تنظر مبدأ سمو التدابير القسرية والإشارة للصريحة للعقد في قرارات مجلس الأمن رقم ٧٧٠ و ٧٥٠ بشأن البوسنة، ٧٤٨ بشأن ليبيا، ١٠٥٤ بشأن السودان، ٦٦١ و ٦٧٠ بشأن العراق.

(١٣١) هذا ما أظهرته الدراسات التي أعدها كل من Grelon (B.) et Gudín (CH. C) بشأن العقود ولقمة الخليج، المرجع السابق، ص ٦٢٢ وما يليها.

المبحث الثاني

الممارسات المتعلقة بدستور المحكمة

الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة

يعد قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٧ لعام ١٩٩٣، المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية من أجل مقاضاة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني المرتكبة في أراضي يوغسلافيا السابقة^(١٣٢)، يُعد مثلاً واضحاً لصعوبات الحول *Difficultés de dialogue* بين المجلس والنظم القانونية الداخلية، تلك الصعوبات الناتجة عن الممارسة الجديدة للمجلس الرامية إلى توسيع طائفة الأوضاع التي يمكن أن تمثل تهديداً للسلم^(١٣٣).

والحقيقة أن الدول قد أثبتت في هذه الحالة أنها تتمتع بسلطات واسعة في تفسير وتطبيق قرار المجلس رقم ٨٢٧^(١٣٤). صحيح أننا نستنتج من نص هذا القرار، مبدأ

^(١٣٢) جرى بالذكر أنه عندما طعن في عدم شرعية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٧ الصادر في ٢٥ مايو ١٩٩٣، رفضت الدائرة الابتدائية للمحكمة أن تبحث الاعتراضات التي أثارها المتهم - في قضية Tadic - ضد شرعية إنشاء المحكمة. على أن الدائرة الاستئنافية للمحكمة قد أعلنت في حكمها الهام الصادر في ٢ أكتوبر ١٩٩٥، أن المحكمة مختصة بالنظر في مسألة عدم شرعية إنشائها؛ حيث رفضت القول بعدم دستورية قرار مجلس الأمن المنشئ للمحكمة، موضحة أن المجلس يملك بمقتضى الفصل السابع من الميثاق سلطة إنشاء المحكمة، وأن هذه الأخيرة قد تم إنشاؤها طبقاً للإجراءات المخصصة في إطار ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وهي تقدم كل الضمانات اللازمة لإجراء محاكمة عادلة.

- Dinh et al: op.cit., p. 370.

والحقيقة أن إنشاء المحكمة يعد أفضل مثال يوضح فاعلية إجراءات وقرارات المنظمة الدولية في مواجهة ضغوط وقيود الطريق الاتقالي. وفضلاً عن السرعة التي تتميز بها هذه الإجراءات، فإن فائدتها تكمن في الوصول إلى حلول تكون حجة في مواجهة جميع الدول الأعضاء بمنظمة الأمم المتحدة وغير الأعضاء على حد سواء.

راجع لفقرة الرابعة من القرار ٨٢٧ المنشئ للمحكمة وكذا المادة ٢٩ من نظمها الأساسي.

- Pellet (A.): "Le tribunal criminel international pour l'ex-Yougoslavi" in, R.G.D.I.P., 1994/1 pp. 7-60 notamment p. 55 et 57.

^(١٣٣) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 216.

^(١٣٤) أوضح رئيس المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة مضمون الائتلم الناتج عن قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٧ لعام ١٩٩٣، مقررأ أن:

مفاده أن الدول تظل حرة فى بلوغ هدف التعاون التام مع المحكمة من خلال الوسائل الداخلية التى ترى ملاعمتها^(١٣٥)، ولكن مطالعة القوانين التى أقرتها الدول للتكيف مع القرار تكشف عن الرغبة الصريحة لدول عديدة فى تحديد مضمون الالتزامات الناتجة عن النظام الأساسى للمحكمة وكذا رغبتها فى تحديد مضمون الالتزام بأولوية قضاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة. وبينما أعلنت بعض الدول (كوريا، سنغافورة، فنزويلا، روسيا) أن نظمها القانونية الداخلية ليست بحاجة إلى التوفيق كى تسمح بتنفيذ الالتزامات التى يقرها النظام الأساسى للمحكمة، فإن العديد من القوانين الداخلية يستتج من مضمونها أن الدول قد وضعت شروطاً أو لم تقر سوى بعض الالتزامات المنصوص عليها فى القرار والنظام الأساسى للمحكمة^(١٣٦).

وفىما يخص المسألة المتنازع فيها - فى الفقه - بشأن الأساس القانونى للمحكمة، من المؤكد أن الاختلافات التى يمكن ملاحظتها بين مختلف قوانين التعاون مع المحكمة وبين المحاولات الشاذة المتبعة فى العديد من الحالات لتحقيق التوافق مع

- "Il s'agit d'une obligation de comportement ou d'une obligation de moyens, à savoir une obligation qui exige des États qu'ils exécutent une action spécifiquement déterminée, à la différence des obligations de résultat, qui requièrent des États qu'ils produisent une certaine situation ou résultat, en les laissant libres d'en choisir les moyens".

وفى هذه الحالة تكون:

"Tous les États ont l'obligation incontestable de promulguer toute législation d'application nécessaire pour leur permettre d'exécuter les mandats d'arrêt et les requêtes du tribunal".

- Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, décision du président du tribunal, Affaire Blaskic, 3 Avril 1996 in, R.G.D.I.P., 1996/4, pp 1153-1154.

^(١٣٥) حيث قرر مجلس الأمن فى الفقرة الرابعة من هذا القرار «أن تقدم كل الدول تعاونها التام للمحكمة الدولية ولأجهزتها، طبقاً لهذا القرار، وتنظم الأساسى للمحكمة. ولن تتخذ كل التدابير اللازمة بمقتضى قانونها لادخلى لتطبيق نصوص هذا القرار والنظام الأساسى للمحكمة...».

"Qui tous les États apporteront leur pleine coopération au tribunal international et à ses organes, conformément à la présente résolution et au statut du tribunal international et que tous les États prendront toutes mesures nécessaires en vertu de leur droit interne pour mettre en application les dispositions de la présente résolution et du statut...".

القرار رقم ٨٢٧، تدل على أن هذه القوانين إنما هي تمثل أدوات للتكيف Actes d'adaptation مع اتفاق ضمنى Accord tacite منشىء للمحكمة. من ذلك على سبيل المثال، أن البرلمان الدانمركى قرر لأول مرة أنه ليس من الممكن اللجوء إلى القانون رقم ١٥٦ الصادر فى ١٠ مايو ١٩٦٧، الذى يقضى بأن يتم تنفيذ قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق بموجب مرسوم ملكى^(١٣٧)، لكنه تبنى قانون خاص (رقم ١٠٩٩ الصادر فى ٢١ ديسمبر ١٩٩٤) لتنفيذ قرار المجلس رقم ٨٢٧^(١٣٨). وفى إيطاليا، ينص القانون رقم ١٢٠ الصادر فى ١٤ فبراير ١٩٩٤، بشأن التوافق مع الالتزامات التى يفرضها القرار ٨٢٧ لعام ١٩٩٣، على أنه من أجل منح الأولوية لقضاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، يتعين على القاضى الداخلى أن يقرر أن الواقعة تدخل فى قضاء هذه المحكمة. إلا أن هذا الشرط يبدو غير متوافق مع السلطة التى منحها مجلس الأمن للمحكمة فى تحديد اختصاصها^(١٣٩).

وما تقدم يؤكد تمتع الدول بسلطات واسعة فى تطبيق قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٧ المنشىء للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا فى نظمها القانونية الداخلية.

^(١٣٧) راجع ما تقدم.

^(١٣٨) الأمر الذى يفهم من ثانياً سطره تكييفه لهذا القرار على أنه اتفاق منشىء للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة، وإلا ما استبعد تنفيذه بموجب مرسوم ملكى وفقاً لما يقضى به القانون ١٥٦ لعام ١٩٦٧.

^(١٣٩) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 217.

المبحث الثالث

الممارسات المتعلقة بالتطبيق التلقائي لقرارات المجلس

القاعدة أن قرارات مجلس الأمن لا تطبق مباشرة وبطريقة تلقائية في النظام الداخلي للدول الأعضاء، وإنما لابد من تدخل هذه الدول لصياغتها في قوانين تشريعية داخلية. الأمر الذي أكدته العمل والفقه^(١٤٠) والقضاء^(١٤١)، فجميعهم توجهوا من حيث المبدأ شطر رفض الاعتراف بآثار مباشرة لقرارات مجلس الأمن^(١٤٢). ويعد ذلك تطبيقاً لمبدأ سيادة الدولة والذي يتعارض مع قيام شخص قانوني أجنبي (حتى ولو كان

(١٤٠) - Grelon (B.) et Gudim (CH. E.): op. cit., p. 642.

ويذكر أيزمان أن مسألة تطبيق قرارات المنظمات الدولية وأجهزتها قد تم معالجتها استثنائياً في بعض الدول مثل هولندا في الدستور، في حين يتم تسويتها بموجب القانون في غالبية الدول مثل الدانمارك، اليونان، والمملكة المتحدة.

- Eisemann (P. M.): "La contribution des États à la mise en oeuvre des sanctions: le cas de la France" in, "Les Nations Unies et les sanctions: quelle efficacité?" colloque de l'université Aix-en-provence des 10 et 11 Décembre 1999 - pédone, Paris 2000, p. 69, cité chez: Alashaal (Abdallah): op. cit., p. 96.

ويميل الفقيه Serge sur إلى تشبيه قرارات مجلس الأمن بالأعمال القانونية المشتقة للمنظمات الدولية، الأمر الذي يعني أن هذه القرارات لا تكتسب ثراً أكثر مما هو مقرر لمعاهدة الأسس Traité de base نفسها.

- Combacau (J.) et sur (S.): "Droit international public" 4 éme édition, Paris, Montchrestin 1999, pp. 189-194.

(١٤١) حيث أبدى مفوض الحكومة في فرنسا رايه بأن قرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢ بشأن الحظر المفروض على ليبيا لا يخلط سوى الدول ولا يرمى إلى ترتيب أى التزام لو حق بالنسبة للأفراد.

- Eisemann (P. M.): "La contribution des États à la mise en oeuvre des sanctions: le cas de la France" op. cit., p. 97, Note N° 57.

(١٤٢) وهذا يعني أن:

"Les résolutions du conseil de sécurité ne s'imposent pas impérativement, y compris aux Juges nationaux ou arbitraux, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires dans les ordres juridiques nationaux. Les mesures d'exécution ont pour objet de porter les mesures coercitives à la connaissance de tous les intéressés, y compris le juge".

- Alashaal (Abdallah): op. cit., p. 97.

هذا الشخص منظمة دولية أو أحد أجهزتها) بإصدار أعمال قانونية تنتج آثاراً مباشرة داخل نظام الدولة دون موافقتها^(١٤٣).

ومن الثابت أن الدولة ليست ملزمة بشكل معين من التصرفات للوفاء بالتزاماتها الدولية، لكنها ملزمة بأن يتوافق تشريعها ونظامها الداخلي مع هذه الالتزامات. ومن ثم تباينت الإجراءات الداخلية التي اتخذتها الدول لتنفيذ قرارات مجلس الأمن الخاصة بالجزاءات، وإن أمكن تقسيمها إلى عدة مجموعات^(١٤٤).

المجموعة الأولى:- وفيها يستند التنفيذ إلى الدستور الذي يتضمن أحكاماً خاصة بشأن ميثاق منظمة الأمم المتحدة وقرارات المنظمة العالمية. وتشمل هذه المجموعة، إيران - المكسيك - تونس وشيلي. وأحياناً يتم التنفيذ المباشر من خلال تعهد خاص بقبول واحترام الميثاق، كحالة الجزائر.

المجموعة الثانية: وفيها تقبل الدول تنفيذ قرارات مجلس الأمن بمجرد إعلان، دون أن تشير إلى أي أساس قانوني لتعهداتها. وتشمل هذه المجموعة: غانا - البرازيل - فنزويلا - أفغانستان - سوريا - منغوليا - زامبيا - أوكرانيا - ليخنشتين - فييتنام - سلطنة عمان - الأرجنتين.

المجموعة الثالثة:- وفيها يتم التنفيذ بمجرد إخطار موجه من الدولة إلى أجهزتها الداخلية المعنية. ومن الواضح أن ميثاق منظمة الأمم المتحدة يمثل لدى هذه المجموعة جزءاً من النظام القانوني الداخلي. ويمكننا أن نضيف إليها الدول التي تقرر تنفيذ التدابير القسرية مباشرة بموجب مرسوم أو توجيه من رئيس الدولة، مثل حالة بنسوانا وكسمبورج أو بموجب مرسوم أو قرار من مجلس الوزراء، مثل المملكة العربية السعودية - سويسرا - جنوب أفريقيا - باكستان، بلغاريا - تركيا - بيلاروسيا ورومانيا.

^(١٤٣) راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفاء»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ١٦٦-١٦٧.

^(١٤٤) ورد هذا التقسيم في أطروحة الدكتوراه للدكتور عبدالله الأصيل، المعنونة:

«Recherche sur la mise en oeuvre des mesures coercitives du conseil de sécurité en droit international et en droit interne» op.cit., pp. 100-102.

المجموعة الرابعة:- وفيها تُخَطَّر الأجهزة المعنية في الدولة بقرارات مجلس الأمن ويتم تنفيذها بواسطة ترتيبات إدارية، مثل اليابان - بوليفيا ومصر. ويمكن أن يتم التنفيذ بواسطة لجنة وزارية، كما في حالة الصين. وأحياناً يتحقق تنفيذ التدابير القسرية بموجب ترتيبات إدارية تستند إلى قوانين موجودة من قبل متعلقة بشئون التجارة والجمارك.

المجموعة الخامسة:- وفيها تتبنى الدول قوانين خاصة لتنفيذ القرارات ترخص للحكومة باتخاذ ترتيبات إدارية، مثل الولايات المتحدة الأمريكية - السويد - بريطانيا. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يستند الرئيس الأمريكي - في جميع حالات التدابير القسرية منذ حالة روديسيا - إلى الترخيص الممنوح له بموجب قانون الاشتراك في الأمم المتحدة United Nations Participation Act الصادر عام ١٩٤٥، بشأن تنفيذ قرارات مجلس الأمن الصادرة في نطاق المادة ٤١ من الميثاق؛ حيث يمكنه أن يصدر قرارات بتنفيذها يكون لها قوة القانون بموجب الدستور الأمريكي. ومعنى هذا أن قرارات مجلس الأمن لا تسرى في الولايات المتحدة تلقائياً، وإنما يترك أمر تنفيذها من عدمه للرئيس الأمريكي.

وفي السويد، نجد القانون السويدي رقم ١٧٨ لعام ١٩٧١ المتعلق بالحظر والذي طبق لأول مرة ضد روديسيا الجنوبية، وهو يشترط الحصول على تصريح للتصدير بموجب مرسوم ملكي.

أما في بريطانيا، فتتخذ قرارات مجلس الأمن بمقتضى التشريع الوطني Ordars in council وهو إجراء تتخذه السلطة التنفيذية وتلزم موافقة البرلمان عليه، ويتجدد سنوياً وفي كل مرة بموافقة البرلمان.

المجموعة السادسة:- وفيها تتطلب الممارسة إما تبني تشريعات خاصة، مثل إيطاليا أو مراسيم رئاسية، مثل اليونان - فرنسا وأرجواي. كما قد تتطلب وجود قوانين متعلقة بالاستيراد والتصدير، مثل قبرص. ففي فرنسا يتم تنفيذ التدابير القسرية عن طريق إخطارات توجه من الوزير المختص إلى المصدرين والمستوردين. وفي

اليونان تصدر المراسيم الرئاسية أو الحكومية بشأن تنفيذ التدابير القسرية عن قوانين مختلفة تم تبنيها في مناسبات متعددة، مثل القانون رقم ٥٤٠ لعام ١٩٦٨، الذي صدر في إطار تطبيق تدابير القسر ضد روديسيا. ومما يلاحظ أن دولاً عديدة تهتم بنشر قرارات مجلس الأمن وكذا الإجراءات التي تتخذ لتنفيذها في الجريدة الرسمية، مثل المكسيك والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي تنفذ تلك القرارات على مستويين: التنفيذ الوطني والتنفيذ بموجب توجيهاً جماعية. وفي المقابل، يهمل أحياناً نشر التدابير القسرية في بعض الدول.

وبالاختصار يمكن حصر طرق تنفيذ قرارات مجلس الأمن على الصعيد الوطني في طريقتين، عادية وخاصة:

الطريقة العادية: تتمثل غالباً في شكل إرساء قاعدة وطنية تسمح بإدخال القرارات إلى النظام القانوني الوطني أي كانت درجة هذه القاعدة في سلم التدرج القانوني، أي أنها قد تكون قاعدة دستورية أو تشريعية عادية أو قاعدة لائحية. وهذه القاعدة قد تعيد صياغة القرار في قاعدة وطنية أي أنها تأخذ من القرار مضمونه وتقرغه في قالب تشريعي وطني. ومن الدول التي تأخذ بهذه الطريقة إيطاليا واليونان. كذلك نذكر الدول التي تطبق القرارات من خلال ترتيبات Arrangements تصدر عن عمل تشريعي^(١٤٥).

أما الطريقة الخاصة: فإنها لا تعتمد على تحويل القرارات إلى قواعد وطنية، وإنما تكفي بإحالة ذي الشأن (مشرعاً كان أو قاضياً أو جهازاً إدارياً) إليها. فالنظام القانوني الوطني يكفي بأن يصدر أمراً إلى أجهزته الوطنية باحترام قرارات مجلس الأمن والتقيدها؛ بحيث يخلع عليها الفاعلية في إطار العلاقات الوطنية، دون حاجة إلى أن يصدر في شأن كل قرار يراد تطبيقه في ساحة النظام القانوني الوطني تشريعاً خاصاً يتضمنه ويكفل احترامه^(١٤٦).

^(١٤٥) راجع للأستاذة الدكتور «محمد السيد لنداق» و«مصطفى سلامة حسين»: «القانون الدولي المعاصر» ١٩٩٧، دار المطبوعات الجامعية، ص ٤٩-٥٠.

^(١٤٦) Alashaal (Abdallâh): op. cit., pp. 102-103.

وإذا كانت ممارسة الدول قد جرت على عدم تطبيق قرارات مجلس الأمن في نظمها القانونية الداخلية إلا بعد تدخل لاحق من جانبها باستقبال تلك القرارات في قوانينها الداخلية بموجب أعمال قانونية قاعدية^(١٤٧) Actes normatifs (قانون أو قرار أو مرسوم)، فإنها قد فضلت في مناسبات عديدة تطبيقها التلقائي؛ إذ ترى الدول - آخذة في الاعتبار طبيعة موضوع القرار - أن تنفيذ القرار في نظامها القانوني الداخلي ليس بحاجة إلى تدخل لاحق من جانبها لاستقباله في هذا النظام بموجب عمل قانوني قاعدي. وهذا ما حدث على سبيل المثال، بصدد تطبيق قرارات المجلس المتعلقة بتخفيض مستوى البعثات الدبلوماسية والقنصلية أو بوقف التبادل الثقافي والرياضي والعلمي^(١٤٨).

وإذا كان للدول - كما في الحالة السابقة - الخيار في تطبيق قرارات مجلس الأمن بصفة تلقائية أو تطبيقها بعد استقبالها في نظامها القانوني الداخلي بموجب أعمال قاعدية، فإن ثمة حالات أخرى يبدو فيها التطبيق التلقائي خياراً ملزماً للدول. وهذا ما يحدث، خاصة، عندما يحيل مجلس الأمن نفسه في قراراته إلى قرارات لجنة الجزاءات. مثال ذلك، عندما يقرر المجلس حظر الاتصال بدولة معينة عن طريق برى أو بحرى أو جوى، فيما عدا وسائل الاتصال المسموح بها قانوناً من قبل لجنة

^(١٤٧) مع ذلك، تكشف الردود Les réponses التي وجهتها الدول إلى لجنة الجزاءات بشأن الإجراءات التي اتخذتها لتنفيذ التدبير القسرية ضد العراق عن أن غالبيتها قد قررت تنفيذ تلك التدبير بموجب ترتيبات إدارية Arrangements administratifs متنوعة، وأن الدول التي نفذتها من خلال تشريع Législation كانت نادرة للغاية.

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., pp. 99-100.

^(١٤٨) مثال ذلك، قرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢، الذي طلب فيه من جانب كل الدول إتقاص عدد ومستوى الممثلين في البعثات الدبلوماسية والقنصلية للبيبة.

وفي قراره رقم ٧٥٧ لعام ١٩٩٢، قرر المجلس: على كل الدول أن تنقل مستوى البعثات الدبلوماسية والقنصلية مع جمهورية يوغسلافيا الاتحادية (الصرب والجبل الأسود)، وأن تمنع أية مشاركات رياضية مع تلك الدولة، وأن توقف التعاون العلمي والتقني والتبادل الثقافي معها. وتظر بعض الأمثلة لهذه الممارسة عند:

Martin - Bidou (P.): op. cit., p. 274, notes N° 77, 78, 79.

الجزءات^(١٤٩). فى هذه الحالة عندما ترخص لجنة الجزاءات بوسائل الاتصال المسموح بها قانوناً فلا تستطيع السلطات الوطنية سوى أن تمتثل لقرار اللجنة وتسمح بالاتصال وفقاً للوسائل التى حددتها اللجنة أو بمعنى آخر لا تملك الدول سوى أن تسمح بالتصرف المناقض لقرار المجلس والموافق لقرار لجنة الجزاءات^(١٥٠)، وإن كانت تتمتع بحرية فى تقدير التعارض بين أسلوب قرار المجلس وقرار اللجنة.

و دائماً ما يجرى النقاش بخصوص التطبيق التلقائى لقرارات مجلس الأمن حول معرفة ما إذا كان إلغاء التدابير التى قررها المجلس يستوجب السقوط الفورى لآثار التدابير الداخلية التى اتخذتها الدول من أجل تنفيذها، دون حاجة إلى تدخلات لاحقة لإلغائها من جانب سلطات الدولة. تميل بعض النظم القانونية الداخلية إلى الأخذ بهذا الاتجاه^(١٥١). وتبقى المشكلة، حتى فى هذه الحالة، متمثلة فى صعوبة تفسير إرادة مجلس الأمن المعبر عنها فى القرار المتعلق بإلغاء التدابير التى قررها، نظراً لأن الأسلوب المستخدم فى القرار قد لا يحمل نفس المعنى. فبينما نص القرار رقم ٦٨٧ لعام ١٩٩١ أن المجلس «يقدر، بأثر فورى، وقف تطبيق الحظر المقرر فى قراره رقم ٦٦١ لعام ١٩٩١، بشأن بيع أو توريد منتجات أساس أو بضائع للعراق، على السلع الغذائية» نقرأ، بالمقابل، فى القرار رقم ٨٦١ لعام ١٩٩٣ فيما يخص وقف تدابير الحصار المقررة ضد هايتى، أن المجلس «يقدر أن التدابير قد توقفت بأثر فورى، ويطلب من الدول أن تتصرف بقدر المستطاع بطريقة متوافقة مع هذا القرار»^(١٥٢).

وحرى بالذكر أن منظمة الأمم المتحدة لا تملك رقابة إدارية أو قضائية على

(١٤٩) - Angelet: op. cit., pp. 504 et s.

(١٥٠) الأمر الذى أكده مجلس الأمن فى قراره رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢ بشأن الحظر المفروض على ليبيا؛ حيث قرر فيه - طبقاً للقاعدة رقم ٢٨ من لائحة إجراءاته المؤقتة - إنشاء لجنة من كل أعضائه للإشراف على تنفيذ القرار وتقديم ملاحظاتها وتوصياتها للمجلس ويوسمها أن توصى بما تراه للسماح ببعض التصرفات المناقضة للقرار لاعتبارات إستراتيجية،...

(١٥١) من ذلك ما نصت عليه المادة ٤ من المرسوم بقانون الإيطالى رقم ٢٢٢ لعام ١٩٩٥.

- Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 218, note N° 3.

(١٥٢) - Ibid., pp. 218-219; Angelet: op. cit., pp. 502 et s.

تنفيذ الدول لقرارات مجلس الأمن، لكنها تأخذ بنظرية الرقابة الإعلامية والرقابة التوفيقية والاستشارية، وتتحصل الرقابة الإعلامية في صورتين: (١٥٣)

الصورة الأولى - أن يطلب مجلس الأمن أو الجمعية العامة من الأمين العام متابعة تنفيذ القرار موضوع النظر، فيبعث الأمين العام بمذكرة بنص القرار إلى الدول أو الجهات الأخرى التي أشار إليها القرار، راجياً موافقته في أقرب فرصة ممكنة بالإجراءات التي اتخذت لتنفيذ هذا القرار، كأن يتطلب القرار قطع العلاقات الدبلوماسية أو سن تشريعات حظر الاتجار مع الدولة المخطئة أو حظر العلاقات على اختلافها بين رعايا تلك الدولة ورعايا بقية الدول... الخ.

الصورة الثانية - أن يعهد المجلس أو الجمعية بمهمة المتابعة إلى لجان فرعية تلحق به وتتأهل لهذا الغرض. مثال ذلك لجنة المجلس الفرعية بشأن الجزاءات ضد روديسيا المنشأة عام ١٩٦٨، ولجنته الفرعية الخاصة بالجزاءات ضد جنوب أفريقيا المنشأة عام ١٩٧٢، ولجان الجزاءات ضد العراق وليبيا والصرب.

أما الرقابة التوفيقية والاستشارية، فتعني أن الجهاز المكلف بالرقابة إذا وجد أن الدولة لا توفى بالتزاماتها بشكل مرضٍ، يطلب منها على سبيل التوفيق أن يكون موقفها منسجماً مع القاعدة الدولية. وقد يقوم الجهاز المذكور بمناقشة المخالفة كي تلغى الإجراءات المخالفة للقانون الدولي، ولا تقوم بهذه المهمة إلا الأجهزة الفرعية التي تقدم توصياتها إلى الأجهزة الرئيسية (١٥٤).

(١٥٣) د. «عبدالله الأشعل»: «النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي» المرجع السابق، ص ٤٠٧-٤٠٨.

٤٠٨.

(١٥٤) الموضوع نفسه، ص ٤٠٨.

الفصل الثالث

موقف القضاء المصرى والفرنسى

من تطبيق قرارات مجلس الأمن

تمهيد وتقسيم:

لما كان الدستور المصرى الحالى، الصادر سنة ١٩٧١، لم يتعرض لمعألة تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية فى النظام القانونى الداخلى المصرى، واكتفى ببيان القواعد المتعلقة بنفاذ المعاهدات الدولية فى المادة ١٥١ منه ؛ وإذ التزم الدستور الفرنسى لعام ١٩٥٨ موقف الصمت بشأن تطبيق الأعمال الانفرادية Actes unilatéraux للمنظمات الدولية فى النظام القانونى الداخلى الفرنسى، فحقيق بنا أن نعرض فى هذا الفصل - على وجه العموم - لقرارات مجلس الأمن أمام المحاكم الداخلية^(١٠٠)، ثم نبين - على وجه الخصوص - موقف القضاء المصرى والفرنسى. وعليه نقسم الدراسة إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: قرارات مجلس الأمن أمام المحاكم الداخلية.

المبحث الثانى: موقف القضاء المصرى من تطبيق قرارات مجلس الأمن.

المبحث الثالث: موقف القضاء الفرنسى من تطبيق قرارات مجلس الأمن.

(١٠٠) لاسيما أننا نلاحظ:

"Que le juge national n'est pas familier avec les résolutions des organisations internationales et en particulier les mesures coercitives, tantôt en raison de sa conviction que l'application de ces mesures relève de l'exécutif, tantôt à cause du caractère punitif des mesures coercitives qui exige un intérêt intellectuel et une attention professionnelle dépassant la capacité du juge national".

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 94.

المبحث الأول

قرارات مجلس الأمن أمام المحاكم الداخلية

لم يكن الأكثر المتزايد لقرارات مجلس الأمن في كل من النظام القانوني الدولي والنظم القانونية الداخلية مُصاحِباً حتى الآن بزيادة مماثلة في إمكانية الرقابة القضائية لنشاطه^(١٥٦). إذ يكفي فيما يتعلق بالنظام القانوني الدولي تَنَكُّر الجدل الذي ثار حول العلاقة بين المجلس ومحكمة العدل الدولية، خاصة بعد الأوامر Les ordonnances التي أصدرتها المحكمة في قضية لوكربي^(١٥٧).

^(١٥٦) لاسيما وأن سلطات مجلس الأمن ليست مطلقة في اتخاذ أية إجراءات تروق له. وإنما يكون ذلك في «حدود ما يقرره الميثاق». فليس للمجلس أن يتخذ من الإجراءات ما يصطدم بقواعد القانون الدولي المعاصر وليس له أن يتخذ أعمالاً غير مشروعة وخارجة عن اختصاصه ultra vires؛ حيث أكدت المادة ٢/٢٤ أنه عند قيام المجلس بوظائفه عليه أن يتصرف وفقاً لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة. وعلى ذلك لا يمكن إطلاق سلطات مجلس الأمن وبلا حدود وإلا أدى ذلك إلى سيادة التحكم بدلاً من سيادة القانون. فالشرعية إذن يجب أن تكون هي حجر زاوية أنشطة المنظمات الدولية وما يصدر عن أجهزتها من أعمال قانونية؛ إذ أكثر من أي كائن قانوني آخر على المنظمة أن تستمد قوتها من القانون وبالتالي عليها احترامه.

راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «التعليق على قضاء محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٢ للقضية الخاصة بتفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ والناجمة عن الحادثة الجوية فوق لوكربي. (ليبيا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) (طلب الأمر بالإجراءات التحفظية)» المجلة المصرية للقانون الدولي، ١٩٩٢، للمجلد الثامن والأربعين، ص ٢١٦-٢١٨.

^(١٥٧) انظر الأمرين اللذين أصدرتهما المحكمة في ١٤ أبريل عام ١٩٩٢ في قضية لوكربي: يتعلق الأمر الأول بمسائل تفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ والناجمة عن الحادثة الجوية فوق لوكربي (الجمهورية العربية الليبية ضد المملكة المتحدة والجمهورية العربية الليبية ضد الولايات المتحدة)، ويتعلق الأمر الثاني بالإجراءات التحفظية Mesures conservatoires.

- C.I.J., recueil 1992, pp. 3 ss. et 114 ss.

وقد رفضت المحكمة في هذين الأمرين، المتعلقين بالنزاع لتنازع عن الحادثة الجوية فوق لوكربي، الطلب الليبي بالإجراءات التحفظية، على أساس أن الأمر بالإجراءات التحفظية التي طلبتها ليبيا من المحتمل أن يضرر بالحقوق التي قررها مجلس الأمن للولايات المتحدة الأمريكية في القرار رقم ٧٤٨. راجع من بين التطبيقات المنشورة على هذين الأمرين، في لفته الغربي:

= - Chappez (J.): "Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie. (Jamahiriya arabe Libyenne c. Royaume - Uni) (Jamahiriya arabe Libyenne c. États-Unis), mesures conservatoires, ordonnance du 14 Avril 1992" in, A.F.D.I., 1992, pp. 468 et ss.

- Sorel: "Les ordonnances de la cour international de justice du 14 Avril 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie. (Libye c. Royaume - Uni et Libye c. États - Unis)" in. R.G.D.I.P., 1993/3, pp. 689 et ss.

ومن لغة العربي:

للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «التعليق على قضاء محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٢ - القضية الخاصة بتفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ والناجمة عن الحادثة الجوية فوق لوكربي...» المرجع السابق الإشارة إليه، ص ١٧١ وما بعدها.

وإذا كانت المحكمة قد ذكرت بموجب هذين الأمرين، أن «الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة ملزمة بقبول وتطبيق قرارات مجلس الأمن طبقاً للمادة ٢٥ من الميثاق»، فإنها تردت في إقرار اختصاصها برقابة توافق هذه القرارات مع الميثاق والقواعد الأمرة Jus cogens في القانون الدولي. (C.I.J., Rec. 1992, p. 15 et 126). ولعل السبب في ذلك يرجع إلى كونها قد اعتدت للفصل بشأن التدابير التحفظية التي طلبتها ليبيا، فضلاً عن أن مجلس الأمن لا يعطى على القانون، وأن قراراته يتمين أن تحترم كلاً من الميثاق والقواعد الأمرة في القانون الدولي؛ حيث إن الأول هو مصدر اختصاصه، والثانية تفرض على الدول والمنظمات الدولية على حد سواء.

- Dinh *et al.*: op. cit., p. 370.

والحق، أن الرقابة القضائية على شرعية القرارات ليست واضحة تماماً في إطار الأمم المتحدة. بل إن استقراء ما جرت عليه مواقف محكمة العدل الدولية يفيد أنها تنكر على نفسها اختصاص الرقابة على شرعية لقرارات الصادرة عن الأمم المتحدة. وفي هذا ذهب محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الخاص بإقليم ناميبيا إلى القول بأنه:

"Il est évident que la cour n'a pas le pouvoir de contrôle judiciaire ni d'appel en ce que concerne les décisions prises par les organes des Nations- Unies". C.I.J., Rec. 1971, p. 71.

كذلك أخذت المحكمة موقفاً مماثلاً في رأيها الاستشاري الخاص ببعض نفايات الأمم المتحدة؛ إذ قررت أنه:

"Dans le système juridique des États on trouve souvent une procédure pour déterminer la validité d'un acte même législatif ou gouvernemental, mais on ne rencontre dans la structure des Nations Unies aucune procédure analogue".

- C.I.J., Rec. 1962. P. 168.

على أن المحكمة قد تتصدى بصورة غير مباشرة لشرعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، وذلك في إطار اختصاصها بإصدار آراء استشارية كلما طلب إليها ذلك من الجمعية العامة، أو من مجلس -

وفيما يتعلق بالنظم القانونية الداخلية، فإن الشك في التفسير الناشئ عن غموض قرارات المجلس وعدم التوافق بين هذه القرارات والأعمال القاعدية الداخلية لتبنيها في تلك النظم، ما يجعل - في رأينا - من المستحب أن تلعب المحاكم الوطنية دوراً مباشراً ومستقلاً في تفسير وتطبيق قرارات المجلس. والحال أن الممارسة القضائية الوطنية، فيما يتعلق بإمكانية التطبيق المباشر لقرارات المجلس ورقابة شرعيتها، لا تبدو الآن موجهة في هذا الاتجاه^(١٥٨).

وبصفة عامة، تكشف لنا ممارسة المحاكم الوطنية، أن في تناولها إجراء تطبيق مباشر لقرارات مجلس الأمن عندما يتعلق الأمر بحل مسائل أولية Questions préliminaires، أى عندما يكون المقصود هو الاعتراف بالقوة أو الحجية الدولية Autorité internationale لقرارات المجلس، كما هو الشأن على سبيل المثال بخصوص المسائل المتعلقة بالنظام القانوني وباستقلال الأقاليم وقبول عضو جديد في منظمة الأمم المتحدة وهلم جرا^(١٥٩). وفي المقابل، عندما يتعلق الأمر بتطبيق قرار

- الأمن، لو من أحد فروع الأمم المتحدة أو من وكالاتها المتخصصة ممن تأذن لها الجمعية العامة بذلك وفقاً للمادة ٩٦ من الميثاق. بيد أن تصدى المحكمة لبحث مدى مشروعية القرار لا يؤدي إلى إلغاءه حتى ولو انتهت في هذا الشأن إلى القول بعدم مشروعيته.

راجع للأستاذ الدكتور «محمد السيد الدقاق»: «التنظيم الدولي» ١٩٨٦، دار المطبوعات الجامعية، ص ٢٧٧-٢٧٨؛ د. «عبد الله الأشعل»: «فلسفة العامة للجاءات في القانون الدولي» المرجع السابق، ص ٤١١، الحاشية رقم ٣.

ذلك لأن محكمة العدل الدولية ليست جهة استئناف أو مراجعة للقرارات الصادرة عن مجلس الأمن. فمن الناحيتين الدستورية والوظيفية، يعتبر كل من مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية جهات رئيسيين من أجهزة الأمم المتحدة، ولكل منهما وظائفه واختصاصاته، التي يجب على كل منهما مراعاتها وعدم الاقتتات عليها. فضلاً عن أن العلاقة بينهما علاقة استقلال وليست علاقة تبعية.

راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «التطبيق على قضاء محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٢- القضية الخاصة بتصوير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ والناجمة عن الحادثة الجوية فوق لوكربي...» المرجع السابق، ص ٢٢٣-٢٢٤.

(158) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 220.

(159) - Ibid., p. 220.

لمجلس الأمن تطبيقاً مباشراً بصفة أساسية *À titre principal* - وليس بصفة أولية *préliminaire* - ومن ثم الاعتراف بحجيته المطلقة والتلقائية في القانون الدلطي، فإن القضاء يرفض هذا التطبيق.

والحقيقة، أن ما يستنتج - فيما عدا بعض الاستثناءات - على اعتبار أنه القاسم المشترك في موقف المحاكم الداخلية، هو رفض مخالفة المصالح العليا للدولة "Les intérêts supérieurs de l'État". ويتجلى هذا الرفض من خلال الامتثال لقرارات السلطات الأخرى للدولة. والواقع أن هناك اتجاهًا موحدًا يؤكد أنه مالم يوجد عمل قاعدي داخلي (قانون، أو قرار، أو مرسوم) لإدماج *Incorporation* القرار الصادر عن المجلس في النظام القانوني الداخلي، فإن القرار يكون ملزمًا فحسب على الصعيد الدولي^(١١٠)، ومن ثم في العلاقات بين الدول، أمّا نصوصه فلا يمكنها أن ترتب آثاراً مقبولة *Valables* في الأحكام الداخلية^(١١١) *Jugements internes*. بيد أنه ليس من

= Schreuer: "The relevance of United Nations decisions in domestic litigation" in, I.C.L.Q., 1978, pp. 4 ss.

^(١١٠) لما إذا وجد هذا العمل وأمج للقرار بموجبه في النظام القانوني الداخلي، فإن المحاكم الداخلية تلتزم بتطبيقه باعتباره من قواعد القانون الداخلي.

راجع في هذا المعنى للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط في قانون المنظمات الدولية» الطبعة الخامسة، المرجع السابق، ص ١٩٩-٢٠٠.

^(١١١) جرى بالذكر أنه في حكم محكمة Trieste، ذهبت المحكمة إلى فكرة التمييز بين آثار قرار مجلس الأمن على الصعيد القضائي *sur le plan juridictionnel* وبين آثاره على الصعيد السياسي - العسكري *sur le plan politico - militaire*.

- Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 221 note N° 1.

وهذا ما أكده القضاء الداخلي منذ فترة طويلة؛ حيث ذهبت محكمة مقاطعة كولومبيا في حكمها الصادر في ١٣ مايو ١٩٧٥ إلى القول بأن أحكام ميثاق منظمة الأمم المتحدة لا تتمتع بصفة التنفيذ الذاتي. *Non self - executing*

- U.S. district court for the district of Columbia, 13 mai 1975, *Diggs v.Dent*, in, LL.M., 1975. Pp. 797 ss.

كما ذهبت المحكمة العليا في استراليا إلى القول بصدد ميثاق الأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن: "Since the charter and resolutions of the security council have not been carried into effect within Australia by appropriate legislation, they can not be relied upon as a justification for executive acts that would otherwise be unjustified, =

المؤكد أننا بهذه الطريقة نحترم إرادة المشرع ؛ إذ من المفترض أن هذا الأخير قد عبّر من قبل إيجابياً *positivement* عن إرادته، عندما أقر تطبيق الميثاق فى النظام القانونى الداخلى ومن ثمّ يكون قد أقر أيضاً تطبيق نصوص هذا الميثاق التى تقضى باختصاص مجلس الأمن بتبنيّ قرارات ملزمة والتزام الدول باحترامها والعمل على هذا الاحترام^(١١٢). وعليه لا يعدو تطبيق قرارات مجلس الأمن أمام المحاكم الوطنية أن يكون تطبيقاً للميثاق الذى يعد مصدر صلاحية القرارات لإنتاج آثارها. وإذا لم يكن هناك عمل قاعدى داخلى لتبنيّ القرار فى النظام الداخلى، أو إذا كان هناك تعارض بين نصوص القرار وقواعد أخرى للقانون الداخلى، فإن القاضى يستطيع بل يتعين عليه، فى ظل نظام قانونى ديمقراطى، أن يقدر بطريقة مستقلة إمكانية التطبيق المباشر وأولوية القرار بالنسبة إلى قواعد القانون الداخلى^(١١٣). وهذا، بالتأكيد، مالم يستبعد النظام القانونى الذى يتعين أن يطبق فيه القرار أية إمكانية لتطبيق القواعد الدولية التى ليست على وجه الخصوص مندمجة فيه بموجب عمل قاعدى داخلى، كما هو الشأن،

= or as grounds for resisting on infunction to restrain an excess of executive power, even if the acts were done with a view to complying with the resolutions of the security council”

-UNJY, 1974, p. 219.

مشار إليها عند الأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط فى قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ٢٠٠، الحاشية رقم ٢٠٣.

^(١١٢) وتطبيقاً لذلك، ذهبت محكمة استئناف كاليفورنيا فى قضية *Fujzi* إلى القول بأنه، بالتصديق على ميثاق الأمم المتحدة من جانب الدول الأعضاء، تصبح له قوة لتنفيذ ذاتي *Self-executing* ويصبح واجب لتطبيق فى مواجهة الأجهزة الوطنية.

راجع للأستاذ الدكتور «محمد المسعد النفاق»: «النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ٤١، الحاشية رقم ١.

^(١١٣) للتكليل على ضعف الاعتراضات التى وجهت ضد قابلية القرارات الملزمة الصادرة عن الأجهزة الدولية للتطبيق المباشر فى النظم القانونية الداخلية، انظر:

- Conforti: op. it., pp. 51 et s.

- Schreuer: op. cit., p. 12.

وهو يرى أن عدم تجماع القرار فى القانون الداخلى، فى الحالات التى لا يتم فيها استقبال مضمونه من جانب سلطات حكومة الدولة، يعد بمثابة تبرير مقبول لرفضه من جانب المحاكم الوطنية.

على سبيل المثال، بالنسبة للمملكة المتحدة^(١٦٤)، أو عندما يكون المشرع قد عبر بطريقة واضحة ودون غموض عن قصده في عدم الاكتراث بقرار مجلس الأمن أو بمخالفته^(١٦٥).

وكمثال لهذا الافتراض الأخير، الحكم الشهير الذي أصدرته محكمة استئناف مقاطعة كولومبيا في قضية *Diggs v. Schultz*، التي طالب فيها المستأنفون بإلزام وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية بعدم إعطاء رخص استيراد منتجات قائمة من روديسيا الجنوبية تطبيقاً لقرار مجلس الأمن رقم ٢٣٢ بشأن الحظر المفروض على روديسيا الجنوبية الذي أيدته الولايات المتحدة والمطبق قانوناً في نظامها القانوني الداخلي بموجب عمل قاعدى معين. وقد لاحظت محكمة الاستئناف أن الكونجرس قد قرر، بموجب قانون لاحق^(١٦٦)، أنه لا يمكن حظر استيراد منتجات قائمة من دول ليست شيوعية طالما أنه مسموح باستيراد نفس البضائع القائمة من دول الكتلة الشيوعية. الأمر الذي يعنى أن الكونجرس كانت لديه إرادة واضحة في التوصل من الحظر المقرر بموجب القرار ٢٣٢ ضد روديسيا الجنوبية، متصدياً لكل النتائج المتصورة من زاوية المسؤولية الدولية لمخالفته هذا القرار. ومثل هذه الإرادة الواضحة التي أفصح عنها الكونجرس يتعين احترامها وتنفيذها في النظام القانوني الداخلي، وعليه فهي تقيد القاضي^(١٦٧).

مع ذلك يجب أن يمثل هذا الحكم الاستثناء؛ إذ القاعدة أنه، عندما يحدث تعارض بين قاعدة داخلية وأخرى دولية، فإنه يجب من حيث المبدأ تسويته - بقدر

^(١٦٤) راجع د. «شرف عرفات أبو حجازة»: «مكانة للقانون الدولي العام في إطار القواعد الدلخية الدستورية والتشريعية» المرجع السابق، ص ٧٩-٨٠.

^(١٦٥) - Giuseppe Cataldi: op. cit., pp. 221-222.

^(١٦٦) وهو لقانون الأمريكي لعام ١٩٧١، الذي يستثنى المنتجات الاسترراتيجية *Les produits stratégiques* من الحظر.

- Dinh *et al*: op. cit., p. 373.

^(١٦٧) - U.S. court of appeals for the district of Columbia, 31 Octobre 1972, *Diggs V. Shultz*, in, I.L.M., 1972, pp. 1252 ss.

الإمكان - من خلال التفسير. بمعنى أن القاضى هو الذى يأخذ على عاتقه توفيق القانون الداخلى مع القانون الدولى، وذلك باستخدام معيار للتفسير مؤداه: افتراض توافق *Présomption de conformité* القانون الداخلى مع القانون الدولى (١٦٨). ويعد هذا الحل تطبيقاً لمبدأ عام بمقتضاه، إذا كانت القاعدة الداخلية المتعارضة مع القاعدة لدولية تحتمل أكثر من تفسير، فإنه يجب دائماً تفضيل التفسير الذى يسمح بأداء الواجبات الدولية للدولة (١٦٩). على أنه لا يمكن التوسع فى استخدام هذا المعيار إلى الحد الذى يصبح فيه تأكيداً - غير مدلل عليه - لتوافق القاعدة الداخلية مع القاعدة الدولية، ربما فى حالة يبدو فيها بوضوح تناقض مضمون النص الداخلى مع القاعدة الدولية. لهذا، إذا لم يكن قرار مجلس الأمن قد تم استقباله كلياً أو بدقة *Entièrement ou correctement* من خلال نص للقانون الداخلى لإمجاهة فى هذا الأخير، فإن التدخل المباشر للقاضى فى تفسير وتطبيق القرار يكون ضرورياً ولازماً (١٧٠).

وثمة حالة نموذجية قد تحققت بشأن عدم تطابق قرار مجلس الأمن مع العمل القاعدى الداخلى لاستقبال القرار فى النظام الداخلى، وذلك عندما لم يستقبل القانون الإيطالى، الخاص بتطبيق قرار مجلس الأمن المتعلق بالحظر المفروض ضد روديسيا الجنوبية، كل التدابير التى قررها المجلس، وبصفة خاصة عدم استقباله لتدبير إغلاق

(١٦٨) راجع د. «اشرف عرفات أبو حجازة»: «مكثة لقانون الدولى العام فى إطار القواعد الداخلية الدستورية والتشريعية» المرجع السابق، ص ١٠٢-١٠٣.

(١٦٩) - Pinto: "Le conseil constitutionnel et la cour suprême des États-Unis confrontés au droit international. Entrée et séjour des étrangers" in, J.D.I., 1994, pp. 308 et s.

ومن قبل فى عام ١٨٠٤، كانت المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية قد أوضحت، أنه لا يجب تفسير قوانين الكونجرس بطريقة مخالفة للقانون الدولى، متى كانت هناك تفسيرات أخرى ممكنة.

- راجع د. «اشرف عرفات أبو حجازة»: «مكثة لقانون الدولى العام....» المرجع السابق، ص ٩٢، الحثية رقم ٤.

كما طبقت المحاكم اليابانية هذا المبدأ فى التفسير، راجع لمثلة على ذلك عند:

- Iwasawa: "The relationship between international law and national law: Japanese experiences" in, B.Y.B.I.L., 1993. Pp. 366 ss.

(١٧٠) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 223.

الحدود أمام المقيمين في هذه الدولة. وقد رأى البعض أنه يتعين في جميع الأحوال تطبيق هذا التفسير (إغلاق الحدود) - المتضمن في قرار المجلس والغير مدمج في القانون الإيطالي المطبق للقرار - مباشرة من جانب المحاكم الداخلية التي يطلب منها عند الاقتضاء أن تحكم في الموضوع (١٧١).

وبناء عليه، يفترض في خضوع وامتثال القاضى لقانونه الوطنى أن يولى اهتماماً كبيراً بتفسير الإرادة الواضحة والحقيقية للمشرع. إذ يتعين استخلاص هذه الإرادة دون غموض حتى يمكنها تقييد سلطة مجلس الأمن في ترتيب أثر مباشر في النظم القانونية الداخلية، من خلال ما يصدره المجلس من قرارات ملزمة طبقاً للميثاق. فإذا تعذر على القاضى استخلاص هذه الإرادة دون غموض، يكون ملزماً بتطبيق قرار المجلس، باعتبار أن العمل الداخلى المقر بإلزامية و نفاذ ميثاق منظمة الأمم المتحدة فى القانون الداخلى، كافياً لأن يودى إلى تطبيق مختلف القرارات الصادرة عن مجلس الأمن لاسيما الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق (١٧٢).

وإذا كانت المحاكم تميل إلى اللجوء إلى نظرية أعمال الحكومة *Actes de gouvernement* لتقضى بأن التوجيهات *Orientations* التى تتبعها الحكومة غير قابلة للطعن *Non attaquables*، لأسباب سياسية، حتى وإن كانت متناقضة بوضوح مع قرار ملزم لمجلس الأمن (١٧٣)، فإن القانون الدولى، - وهو قانون كل المحاكم - يقيد أيضاً السلطة التنفيذية ومن ثم يستطيع القاضى - فى ظل نظام قانونى يتمتع فيه النظام القضائى باستقلال - أن يكشف عن الانتهاكات المحتملة لقرار ملزم لمجلس الأمن من جانب الحكومة (١٧٤).

وللممارسة القضائية رأى مختلف سواء فى دول القانون العام *Common law* أو فى دول القانون الخاص *Civil law*؛ حيث رفض مجلس الدولة الفرنسى أن يفصل فى

(١٧١) - Giuseppe Cataldi: *op. cit.*, p. 223.

(١٧٢) - *Ibid.*, *op. cit.*, p. 223.

راجع أيضاً ما تقدم.

(١٧٣) - Conforti: *op. cit.*, p. 32 et s.

(١٧٤) - Giuseppe Cataldi: *op. cit.*, p. 224.

طلب إلغاء المرسوم المتعلق بتطبيق قرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ لعام ١٩٩٢ بشأن الحظر المفروض على ليبيا لتجاوز السلطة، مؤكداً أن «القرار المطعون فيه لا ينفصل عن مجرى العلاقات الدولية لفرنسا ومن ثم فهو يفلت من أى رقابة قضائية»^(١٧٥).

وفى المقابل أعربت بعض المحاكم الهولندية - بخاصة محكمة مقاطعة Rotterdam - عن رأى مختلف تماماً فى قضية سفينة Crna Gora. وتتمثل وقائعها فى أن هذه السفينة، التى يرفرف عليها العلم المالى، كانت تنقل شحنة من الفحم قد طلبتها شركة تجارية هولندية من شركة كولومبية. ولأن شركة النقل كانت تحمل جنسية الصرب والجبل الأسود، فقد منعت السلطات الهولندية، فى شهر سبتمبر ١٩٩٢، تفريغ البضائع وأعاقت السفينة من الدخول فى ميناء Rotterdam، وذلك بالتطبيق للنصوص الجماعية والداخلية التى اتخذت لتنفيذ قرارات مجلس الأمن المتعلقة بالحظر المفروض ضد الصرب والجبل الأسود. ومن بعد تم السماح - لأسباب أمنية - بتفريغ الحمولة ودخول الميناء بناء على ترخيص من لجنة الجزاءات أرسلت إلى الحكومة الهولندية. على أن اللجنة قد اشترطت لمنح الحق فى دخول الميناء وتفريغ البضاعة، وضع حمولة السفينة تحت الحراسة القضائية للسلطات الوطنية، وهو الإجراء الذى طعن فيه المرسل إليه الشحنة أمام محكمة مقاطعة Rotterdam. ولقد ناقض القضاء الهولنديون - فى تفسيرهم وتطبيقهم المباشر وبطريقة مستقلة للقرار - كلاً من لجنة الجزاءات وسلطات الحكومة الهولندية التى امتثلت لقرار اللجنة؛ إذ أكدوا أن التدابير التنفيذية Les mesures exécutoires التى تبناها مجلس الأمن قد طبقت بلا مسوغ قانونى Indûment وهى غير متماشية مع الأهداف التى قررها مجلس الأمن نفسه، طالما لم يثبت أن الأطراف المعنية باستلام البضاعة كانت على علم بكون أن الشحنة سوف يتم نقلها فى سفينة تشملها الجزاءات^(١٧٦).

(١٧٥) - "La décision attaquée n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France et échappe, par suite, à tout contrôle juridictionnel".

- Conseil d'État, arrêt du 29 décembre 1997, N° 138310, in, recueil des décisions du conseil d'État, Année 1997, p. 501.

(١٧٦) - انظر حكم محكمة مقاطعة Rotterdam الصادر فى ١٠ فبراير ١٩٩٣، منشوراً فى:

- The netherlands yearbook of international law, 1995, p. 360 s.

- Giuseppe Cataldi: op. cit., pp. 224-225

وتتجلى أهمية هذا الحكم في كون أن المحكمة لم تتردد في مباشرة رقابة تصرف لجنة الجزاءات؛ حيث رفضت الاعتراف بالقرينة المطلقة *Présomption absolue* لصلاحيته قرار صادر عن جهاز دولي. ولعل هذه المحاولة موفقة بالتأكيد وأن رقابة المحاكم قد تصل إلى حد الإحاطة بشرعية القرار ومن ثم بشرعية تصرف المجلس. والحقيقة، أن الحالات الوحيدة - حتى الآن - التي فصلت فيها محكمة بشأن شرعية قرار لمنظمة الأمم المتحدة لا تتعلق إلا بأوضاع مميزة بدوافع سياسية قوية^(١٧٧). والحالة هذه، يتعين معارضة هذا الاتجاه، سواء من أجل ضرورة احترام استقلال النظام القضائي أم لكون أن اتساع سلطة مجلس الأمن لا يصاحبها أي تقدم، داخل منظمة الأمم المتحدة، فيما يخص إمكانيات رقابة شرعية قراراته. وبخلاف ذلك تماماً، مع إنشاء لجنة الجزاءات وتقويضها في ممارسة العديد من السلطات؛ إذ تعددت القرارات حول جوانب دقيقة للمعاملات التي ينشغل بها مجلس الأمن، دون أن يصاحب ذلك أي تقدم على صعيد رقابة شرعية هذه القرارات، تبدو لنا رقابة القاضى الداخلى مشروعة ولازمة بالضرورة. وبديهى أن القاضى يمارس هذه الرقابة ضمن حدود فعاليتها بالنسبة للقضية المطروحة أمامه. ولا نعتقد أن اللجوء إلى تطبيق نظرية عمل الدولة *Act of state* من شأنه أن يقدح في مباشرة القاضى لهذه الرقابة، فالقرينة المطلقة بصلاحيته قرارات المنظمات الدولية قد أنكرته - بحق - محكمة مقاطعة Rotterdam^(١٧٨).

(١٧٧) انظر أمثلة تؤكد ذلك عند:

- Schreuer: op. cit., pp. 8 s.

(١٧٨) - Giuseppe Cataldi: op. cit., pp. 225-226.

المبحث الثاني

موقف القضاء المصري من تطبيق قرارات مجلس الأمن

لم يتعرض الدستور المصري الحالي - الصادر سنة ١٩٧١ - لمسألة تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية في النظام القانوني الداخلي المصري، بل لم يُشر إلى مصادر القانون الدولي خصوصاً قرارات المنظمات الدولية، واكتفى ببيان القواعد المتعلقة بنفاذ المعاهدات الدولية في المادة ١٥١ منه^(١٧٩). وذلك على خلاف بعض الدساتير الحديثة التي أشارت صراحة إلى القانون الدولي ومصادره وكذا إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(١٨٠).

^(١٧٩) راجع د. أشرف عرفات أبو حجازة: «مكانة القانون الدولي العام في إطار القواعد الداخلية الدستورية والتشريعية» المرجع السابق، ص ٣٧ وما بعدها.

^(١٨٠) من ذلك على سبيل المثال، الفقرة الثالثة من ديباجة دستور المغرب الصادر في ١٣ سبتمبر ١٩٩٦؛ حيث تنص على أن:

“Le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations de colons des chartes des organismes internationaux dont il est membre et réaffirme son attachement aux droits de l’homme tel qu’ils sont universellement reconnus dans le paragraphe 4, le royaume réaffirme sa détermination à oeuvrer pour le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde”.

والمباحث ٢٣١، ٢٣٢، ٢٣٣ من الفصل الرابع عشر من الباب الأول من دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٧؛ حيث تعترف دساتير جنوب أفريقيا بالقانون الدولي العرفي شريطة أن يكون متوافقاً مع

الدستور أو التشريع الصادر عن البرلمان (المبحث ٢٣٢). كما ينص المبحث ٢٣٣ على أن:

“When interpreting any registration every port must prefer any reasonable interpretation of the registration that is consistent with international law or any alternative interpretation that is consistent with international law”.

ونظر أيضاً المادة ٨ من دستور بيلوروسيا لعام ١٩٩٤، التي ورد النص فيها على أن هذه الدولة:

“Shall recognize the supremacy of the universally acknowledged principles of international law and insure that its laws comply with such principles”.

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 174 Note N° 526.

وفي دساتير دول أخرى، وردت الإشارة صراحة إلى قرارات المنظمات الدولية، من ذلك مثلاً المادة ٨ من دستور البرتغال، حيث نصت الفقرة الثالثة على أن:

“Les normes émanant des organes compétents des organisations internationales auxquelles le Portugal est partie pénètrent l’ordre interne ainsi que les règles des traités constitutifs de ces organisations”.

ورغم خلو الدستور المصري من إشارة صريحة إلى القانون الدولي ومصادره - باستثناء المعاهدات التي وردت الإشارة إليها في المادة ١٥١ - (١٨١)، أكدت مصر في جميع مراحل تاريخها الدستوري التزامها بأحكامها (١٨٢) واحترامها للشرعية الدولية، حتى في الحالات التي كانت فيها هذه الشرعية موضع شك (١٨٣). وعليه يبدو جلياً أن صمت الدستور بشأن قرارات المنظمات الدولية

= والمادة ٥ من دستور إمارة Andorre؛ حيث نصت على أن:

“La déclaration universelle des droits de l’homme est acceptée par Andorre”.

- Alashaal (Abdallah): op. cit., pp. 177-178 Note N° 536 et 537.

كما تقضى المادة ٩٤ من الدستور الهولندي بأن:

“Les dispositions légales en vigueur dans le Royaume ne sont pas appliquées si leur application n’est pas compatible avec des dispositions de traités ou de décisions d’organisations de droit international public qui engagent chacun”.

راجع د. أنشرف عرفات أبو حجازة: «مكانة القانون الدولي العام...» المرجع السابق، ص ٤، الحاشية رقم ٣.

(١٨١) حري بالذكر أن للقاضي المصري كان يتعرض للمصادر الأخرى غير المكتوبة (العرف - المبادئ العامة للقانون) ومواقفه كانت أحياناً موافقة للدستور وأحياناً أخرى موافقة لسياسة الحكومة.

(١٨٢) حيث قضت المادة ١٥٤ من دستور ١٩٢٣، بأن تطبيق الدستور لا ينبغي أن يؤثر على تعهدات مصر قبيل الدول الأجنبية ولا على حقوق الأجانب في مصر، المقررة بموجب «قوانين، معاهدات دولية وأعراف مسلم بها». والجدير بالذكر أن هذا الاتجاه الذي جمده دستور ١٩٢٣ والذي يعزز سيادة القانون الدولي - في شكله الاتفاقي والعرفي - على القانون المصري حتى ولو كان دستورياً، كان مكرساً في التشريع المصري الصادر في يولييه ١٩١٣؛ إذ تقضى المادة ٢٠ منه بأن «الجمعية التشريعية لا تملك اختصاصاً بمن قوانين أو إجراء بحث أو حتى إيداء ملاحظة أو رغبات فيما يتعلق بالالتزامات الناتجة عن المعاهدات الدولية والمسائل المتعلقة بالدول الأجنبية وعلاقتها مع مصر». ولعل في هذه النصوص تكمن جنور نظرية عمل الحكومة.

- Alashaal (Abdallah): op. cit., pp. 172-173.

(١٨٣) يؤكد ذلك، أن مصر التزمت بتطبيق الحظر المفروض ضد ليبيا في قضية لوكيربي، طبقاً لقرارات مجلس الأمن، رغم أنها كانت منكرة للوهن القانوني لهذه القرارات؛ حيث يجافي المنطق أن يكون تهديد السلم والأمن الدولي واقماً ومتحققاً بسبب عدم تسليم ليبيا لاثنتين من رعاياها، وبالنسبة لقضية يوغسلافيا السابقة، أين الشرعية الدولية فيما تتخذه مجلس الأمن من قرار فرض حظر على مبيعات الأسلحة إلى يوغسلافيا، بما في ذلك البوسنة والهرسك وقد حرمها بذلك من حقها الطبيعي في الدفاع عن نفسها ضد المذابح وأعمال التطهير العرقي المرتكبة من الصرب، ورغم كل ذلك اهتمت مصر بالبحث عن حلول سلمية في إطار منظمة المؤتمر الإسلامي والمؤتمر الدولي الذي قررت =

- جماعة الأوروبية بتشاعه من أجل السلام في يوغسلافيا. وفي حالة السودان، رغم أنها كانت متورطة في عملية اغتيال الرئيس المصري في أديس أبابا ٢٦ يونيو ١٩٩٥؛ وإذ أفضت هذه الحادثة العلاقات المصرية السودانية، واستفادت الولايات المتحدة الأمريكية من ذلك بفرض جزاءات ضد السودان، فإن مصر رأت أن التدابير المفروضة ضد السودان تبررها أسباب بعيدة تماماً عن أهداف منظمة الأمم المتحدة.

كما ساهمت مصر في الجهود الأفريقية في إطار منظمة الوحدة الأفريقية (سابقاً) ومنظمة الأمم المتحدة لفرض التدابير العنصرية التي قررها مجلس الأمن ضد روديسيا الجنوبية وجنوب أفريقيا. وفي لزمة الخليج بنلت مصر قصارى جهدها لإصدار قرار من القمة العربية الطارئة، التي انعقدت في القاهرة العاشر من أغسطس عام ١٩٩٠، يدين العدوان العراقي على الكويت ويعزز حق الدفاع الشرعي الجماعي لدول الخليج المهددة من قبل العراق. فضلاً عن مساهمتها الفعلية في تطبيق التدابير القمعية العسكرية من خلال مشاركتها بقوات في التحالف العسكري الدولي المنشئ بمقتضى قرار مجلس الأمن رقم ٦٧٨ لإرغام العراق على ترك الكويت، رغم ما سببه ذلك من شروخ اجتماعية وسياسية في مصر، وما أثاره من مشاكل قانونية بخصوص سلطة رئيس الجمهورية في تقرير مساهمة القوات المصرية في عمل عسكري بالخارج المتنازع فيها قانوناً.

وفي المقابل، أبدت مصر تحفظات شديدة على التلاعب بالشرعية الدولية في الأزمة، فقد ظلت مناوئة بقوة للمناطق الآمنة والتقسيم الضمني للأراضي العراقية، فضلاً عن معارضتها لتهديد واستمرارية معاناة الشعب العراقي وكذا رفضها الشديد تقرير الغير مصير الشعب العراقي واستمرارية الحظر.

- Alashaal (Abdallāh): op. cit., pp. 205-207.

ومن جانبه، كشف القاضي المصري - هو أيضاً - عن احترامه للشرعية الدولية، يؤكد ذلك موقفه من قرار التقسيم رقم ١٨١ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٩ نوفمبر ١٩٤٧، حيث عارض شرعية هذا القرار بحجة أن الجمعية العامة لا تملك سلطة تقسيم الإقليم كما لا تملك سلطة اتخاذ قرارات ملزمة. وهذا ما حدث بالفعل عندما عارض مجلس الفئانم في مصر - أثناء نظره لقضية ضد سفينة دنامركية قادمة من إسرائيل - هذه السلطة الممنوحة للجمعية العامة. وفي قضية Ingi Toft لعام ١٩٦٠، ذكر المجلس أن الميثاق لم يمنح الأمم المتحدة سلطة تقسيم الدول وتوزيع أقاليمها على سيادات مختلفة.

“La charte n'accordait pas aux Nations Unies le pouvoir de repartir et de distribuer leurs territoires à des souverainetés différentes”.

- Alashaal (Abdallāh): op. cit., pp. 197-198.

ومن العجب أن يرفض العرب قرار التقسيم وتقبله إسرائيل. واليوم يقبله العرب ويدافعون عنه أبلغ دفاع وتتكبره إسرائيل أشد تكبر. وإن دل هذا على شيء فهو يدل على بعد النظر الإسرائيلي؛ حيث انتهزت الفرصة مرتين: الأولى، عندما صدر القرار فأعلنت قيام دولتها وفقاً للحدود التي رسمها. والثانية، عندما رفض العرب القرار فتناولت يدها بالنصب والعدوان متجاوزة الحدود التي رسمها -

- لاسيما الصادرة عن مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع من الميثاق - باعتبارها مصدراً للقانون الدولي العام وفيما يخص تطبيقها المباشر فى النظام القانونى الداخلى، لا ينبغي أن يفسر على أنه قيد أو عائق لأجهزة الدولة عن احترامها وتنفيذها لهذه القرارات. حيث لم يستبعد الدستور المصرى حجية المصادر الأخرى للقانون الدولي ولا إمكانية تطبيقها فى النظام القانونى الداخلى بنفس طريقة المعاهدات ؛ لذا يمكن تطبيق قرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى المصرى بذات الطريقة التى تطبق بها المعاهدات^(١٨٤). والحالة هذه، يرى البعض أنه من المستحسن إصدار تشريع يجيز نشر القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية فى الجريدة الرسمية، حتى تصبح نافذة فى جمهورية مصر العربية^(١٨٥).

ولقد جرت الممارسة فى مصر على تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية وأجهزتها المختصة عن طريق إجراء إدارى من الجهاز المختص دون حاجة إلى إصدار تشريع بذلك، حيث تلتزم وزارة الخارجية بإخطار الوزارات الأخرى المعنية، من خلال منشور، بمضمون هذه القرارات، طالبة منها الامتثال لهذه القرارات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيقها. فعلى سبيل المثال، فى حالة جنوب أفريقيا، طبقت مصر التدابير القسرية التى قررتها القمة الأفريقية الأولى عام ١٩٦٣، بواسطة قرار وزير الاقتصاد رقم ٦٩٠ الصادر فى ١٠ سبتمبر ١٩٦٣، وقرار وزير التجارة رقم ٧١٨ الصادر فى ٢٣ سبتمبر ١٩٦٣. ويستند هذان القراران إلى تطبيق الحظر على التجارة والتعاون الاقتصادى مع جنوب أفريقيا. وقد لجأت مصر إلى هذه الطريقة - أيضاً - لتطبيق التدابير القسرية التى قررها مجلس الأمن ضد روديسيا وصربيا وهاييتى والعراق^(١٨٦).

- لقرار. وفى المقابل، قصر النظر العربى؛ حيث سنحت له الفرصة بإعلان قيام دولة فلسطين وفقاً لقرار التقسيم، لكنه رفض منكرأ للقرار شكلاً وموضوعاً. واليوم ما أوجه إلى قبول ما رفضه بالأمس فليحاسب نفسه ويؤخذما على ما فرط فى جنبتها.

(١٨٤) - Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 178.

(١٨٥) راجع للدكتور حسعد الجدر: «المرجع السابق»، ص ١١٩.

(١٨٦) - Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 207.

يضاف إلى هذا، أن الممارسة كشفت خلال الثلاثين سنة الأخيرة أن نشر القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية وأجهزتها المختصة، لاسيما القرارات الصادرة عن مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع من الميثاق، أو نشر منشور الإخطار بها في الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، ليس ضرورياً لتطبيقها في النظام القانوني الداخلي. وأن الإخطار يكفي لعلم القاضى بها^(١٨٧)، ويتعين على الأفراد أن يعلموا بها من خلال وسائلهم الخاصة.

ونرى أن القاضى الوطنى إذ يتعين عليه اعتبار قرارات مجلس الأمن وما تتضمنه من تدابير قسرية كالتزامات الدولية الأخرى المقيدة لدولته؛ لذا يفترض علمه بها. الأمر الذى لا يقضى له إلا من خلال نشر هذه القرارات أو منشور الإخطار بها في الجريدة الرسمية؛ حيث يخشى فى حالة عدم النشر أن تنتهك السلطة التنفيذية هذه الالتزامات بمقتضى القانون الوطنى وأن تحرم القاضى والأفراد من وسيلة رسمية (النشر) تبلغهم بالالتزامات الواجبة على دولتهم. وعليه، نتساءل عما إذا كان الإخطار بقرارات مجلس الأمن غير المنشور فى الجريدة الرسمية صالحاً Valable حتى يمكن للدولة أن تجبر رعاياها على احترام هذه القرارات؟ وهل يمكن للأفراد أن يتمسكوا بها أمام قاضيه الوطنى؟^(١٨٨)

للإجابة عن ذلك، نصدر القول بأن دستور ١٩٧١، يتطلب النشر فحسب بالنسبة للمعاهدات (المادة ١٥١) والقوانين (المادة ١٨٨) وكل من المراسيم الرئاسية ومراسيم رئيس الوزراء والقرارات التفسيرية الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا (المادة ١٧٨). على أن عدم ذكر التعهدات الدولية الأخرى - خصوصاً قرارات مجلس الأمن

^(١٨٧) بينما يعد نشر المعاهدة في الجريدة الرسمية الوسيلة الرسمية الوحيدة لعلم القاضى بها، وضرورة لابد منها حتى يمكن تطبيقها في النظام القانونى للمصري. الأمر الذى أيدته القضاء للمصري؛ حيث قرر أن المعاهدة غير المنشورة - لىأ كالتت طريقة عقدها - لا يمكن الاحتجاج بها لعلمه ولا ترتب أي أثر في النظام لقانونى الداخلى.

- راجع للدكتور «أشرف عرفات أبو حجازة»: «مكفة لقانون الدولي لعلم...» لمرجع السابق، ص ٣٩.

^(١٨٨) Alashaal (Abdallâh): op. cit., pp. 213-214.

الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق - فى الدستور، قد أدى إلى خلاف فى الفقه، فمن ناحية يرى البعض أن صمت الدستور فيما يتعلق بنشر قرارات مجلس الأمن، من شأنه جعل السلطة التنفيذية حرة فى مواجهة هذا الفراغ الدستورى. بينما يؤيد البعض الآخر ويشدد على ضرورة نشر قرارات مجلس الأمن فى الجريدة الرسمية أسوة بالمعاهدات باعتبارها (أى القرارات) مصدراً للالتزامات الدولية المقيدة لدولة القاضى ورعاياها - فى بعض الأحوال التى ازدادت فى الآونة الأخيرة-، وهى بذلك تتساوى بالمعاهدات من ناحية آثارها بالنسبة للدولة الطرف فيها والمقرر نشرها بموجب المادة ١٥١ من دستور ١٩٧١. ووفقاً لهذا رأى، فإن صمت الدستور بشأن نشر قرارات مجلس الأمن بصفة خاصة وقرارات المنظمات الدولية بصفة عامة، لا يعفى السلطة التنفيذية من التزامها المفترض بنشرها (١٨٩).

ومن جانبنا، لا يسعنا إلا أن نشاطر رأى الأخير الذى يستوجب ضرورة نشر قرارات مجلس الأمن، حتى يمكن تطبيقها فى النظام القانونى الداخلى، ذلك لأن النشر هو الوسيلة الرسمية الوحيدة التى يمكن من خلالها معرفة قرارات مجلس الأمن وما تتضمنه من تدابير قسرية يتعين على الدولة تنفيذها باعتبارها ملزمة للدول الأعضاء طبقاً للفصل السابع من الميثاق، وعلى رعاياها احترامها، كما يتعين على قضاتها تطبيقها فيما يعرض عليهم من منازعات قد تثيرها. وإذ تخاطب القرارات الدولة فلا شك فى علمها بها، بينما لا يتسنى العلم لرعاياها - حتى تلتزم بها - ولقضاتها - حتى يطبقوها - إلا من خلال نشرها فى الجريدة الرسمية. ولذا، نرى أن الدفع بعدم نشر هذه القرارات يكون من الدفوع الجوهرية التى تتعلق بالنظام العام والتى يجوز إيدؤها فى أية مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مرة أمام محكمة النقض.

ويكاد يخلو القضاء المصرى من أحكام توضح موقفه بشأن قرارات المنظمات الدولية ومدى نفاذها فى القانون الداخلى المصرى. وأن كل ما صدر فى خصوص المنظمات الدولية، بعض الفتاوى الصادرة من مجلس الدولة والتى اعترفت بالشخصية

(١٨٩) Alashaal (Abdallâh): op. cit., pp. 213-214.

القانونية لبعض المنظمات، كما تتعلق إحدى الفتاوى بالحصانات الممنوحة والمقررة لجامعة الدول العربية. بالإضافة إلى حكم صادر من الدائرة الجنائية لمحكمة النقص بخصوص الحصانة القضائية لموظفي منظمة الأغذية والزراعة في مصر^(١٩٠).

على أن الفرصة قد منحت للقضاء المصري ليبين موقفه بشأن التطبيق المباشر لقرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق في النظام القانوني المصري، ومدى إمكانية الأفراد في الاحتجاج بها أمامه، بمناسبة قرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧ المتعلق بالحظر المفروض على يوغسلافيا السابقة (الصرب - الجبل الأسود)، وذلك عندما طعن أمام محكمة القضاء الإداري بالقاهرة - في القضية رقم ٦٠٤٩ لسنة ٤٧ قضائية دائرة منازعات الأفراد والهيئات (أ) بإلغاء قرار وزير الخارجية المصرية باحتجاز السفينة «ديمتراكس» Dimitrkis بميناء الاسكندرية وعدم تغريغ شحناتها ومنعها من السفر منذ تاريخ وصولها.

وتتلخص وقائع هذه القضية^(١٩١) - المرفوعة من شركة ثرى أوك المحدودة Three Oaks Ltd بصفتها مالكة للسفينة «ديمتراكس» ضد وزير الخارجية بصفته ووزير النقل البحري بصفته وهيئة ميناء الإسكندرية المنفذين للقرار الصادر من المدعى عليه الأول - في أن مجلس الأمن قد أصدر القرار رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣، والذي تقرر بمقتضاه «أن تقوم جميع الدول باحتجاز جميع السفن ومركبات الشحن والمعدات للدرجة والطاقرات والحمولات الموجودة في أراضيها والمشتبه في أنها قد انتهكت أو كانت في سبيلها إلى انتهاك القرارات أرقام ٧١٢ لسنة ١٩٩١، ٧٥٧ لسنة ١٩٩٢، ٧٨٧ لسنة ١٩٩٢ أو هذا القرار. وأن يتم حجز هذه السفن ومركبات الشحن

(١٩٠) د. سعيد الجدار: المرجع السابق، ص ١١٤-١١٥.

(١٩١) جرى بالذكر، أن مصدرنا فيما يخص وقائع قضية السفينة ديمتراكس Dimitrkis وما جاء في منكرة دفاع المدعى والمدعى عليهم وتقرير مفوض الدولة وحكم المحكمة وحيثياته، إنما هو ملف القضية برمته، رقم ٦٠٤٩، السنة القضائية ٤٧، دائرة منازعات الأفراد والهيئات (أ)، والذي حرصنا على أن يكون بين أيدينا رغم مرور ثلثي عشرة سنة على صدور الحكم غير المنشور من محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بجلسة ١٩٩٣/١١/٢٣.

والمعدات الدارجة والطائرات، ويجوز مصادرة هذه السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات وحمولتها حسبما يكون ملائماً لصالح الدولة المحتجزة إذا تقرر أنها انتهكت القرارات ذات الصلة بالموضوع».

وبالتطبيق لهذا القرار، قامت السلطات الأمريكية بإبلاغ السلطات المصرية بأن سفينة يونانية تدعى (ديمتراكس) تحمل علم مالطا تتجه إلى ميناء الإسكندرية قادمة من ميناء «بار» Bar الصربي ويشته في هذه السفينة خرقها لقرارات مجلس الأمن بشأن العقوبات المفروضة على جمهورية الصرب والجبل الأسود. وقد اقترح الجانب الأمريكي على السلطات المصرية تحرى الأمر وعرض موضوع هذه السفينة على لجنة العقوبات بمجلس الأمن.

وبتاريخ ٢ مارس ١٩٩٣، وصلت السفينة المذكورة قادمة من إيطاليا وعليها رسالة أخشاب مستوردة لحساب ثلاث شركات مصرية هي (شركة الإسكندرية للاستيراد وتجارة الأخشاب، وشركة المصريين لمهمات البناء والتجارة، وشركة مجدى توفيق) وذلك بموجب سندات شحن محررة في ميناء «بار» الصربي بيوغسلافيا الجديدة.

ولدى وصول السفينة إلى ميناء الإسكندرية أخطر توكيل طيبة للملاحة (بصفته وكيل السفينة) أصحاب الرسائل بوصول بضائعهم في السفينة إلى منطقة الإرشاد بالميناء في ٢٧/٢/١٩٩٣، لاتخاذ إجراءات التفريغ.

إلا أن ملاك وربان السفينة فوجئوا بصدور تعليمات من هيئة ميناء الإسكندرية بعدم تفريغ السفينة واحتجازها ومنعها من السفر لصدور قرار من وزارة الخارجية المصرية بالتحفظ عليها، لمخالفتها قرارات الأمم المتحدة وخرقها لقرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧ لسنة ١٩٩٢، بشأن حظر استيراد السلع التي يكون مصدرها الجمهوريتين اليوغسلافيين (الصرب ومونتينيغرو «الجبل الأسود»)، وأن السفينة قد دخلت ميناء بار الصربي رغم هذا الحظر.

وبتاريخ ١٩٩٣/٣/٤ أخطرت سفارة مالطا بالقاهرة السلطات المصرية بسحب جنسيتها من السفينة وطلبت من السلطات المصرية منع خروج السفينة من ميناء الإسكندرية رافعة لعلم مالطا. حاول ملاك السفينة الحصول على جنسية هندوراس، بيد أن الحكومة الأمريكية أحبطت هذه المحاولة. وقد أخطرت سفارة هندوراس بالقاهرة السلطات المصرية بسحب جنسيتها من السفينة وإلغاء الترخيص للسفينة برفع علمها. ومن ثم أضحى أمر مغادرة السفينة المذكورة لميناء الإسكندرية مستحيلاً بعد أن ألغى ترخيصها وأصبحت لا جنسية لها، وهو الأمر الذي حال بين السفينة وبين تقديمها بطلب تسفير منذ ١٩٩٣/٣/٢٦.

كما طلبت لجنة العقوبات بمجلس الأمن رسمياً من السلطات المصرية استمرار احتجاز السفينة وقيام السلطات المصرية بإجراء التحقيقات اللازمة لتحديد ملكية السفينة وهل هي يوغوسلافية أو تعمل لحساب أو تحت سيطرة السلطات اليوغوسلافية، وتحرى الشحنة وما إذا كانت تابعة لجهة يوغوسلافية أو لحساب إحدى الشركات اليوغوسلافية.

وقد أسفرت التحقيقات التي قامت بها السلطات المصرية عن أن السفينة كانت تحمل أخشاباً من ميناء (بار) الصربي بيوغوسلافيا الجديدة وشهادة منشأ من البوسنة والهرسك ثم توجهت إلى ميناء (برند يزي) الإيطالي حيث اقتادتها السفن الحربية الإيطالية للاشتباه في أن السفينة خرقت الحظر المفروض على جمهوريتي الصرب والجبل الأسود، وقد وصلت ميناء (برند يزي) يوم ١٩٩٣/٢/١٩ وغادرته إلى ميناء (بيلوس) باليونان وهناك تم تغيير ربان السفينة وطاقمها وغادرت الميناء الأخير بتاريخ ١٩٩٣/٢/٢٤.

ولما تقدم قامت السلطات المصرية باحتجاز السفينة (ديمتراكس) وموافاة لجنة العقوبات بمجلس الأمن بالملف الخاص بما اتخذته بشأن هذه السفينة، وذلك باعتبار أن لجنة العقوبات هي الجهة الوحيدة المنوط بها تقرير حالة الاشتباه في انتهاك الحظر.

لم ترتض الشركة المدعية ما اتخذته السلطات المصرية حيال السفينة المذكورة وأقامت الدعوى رقم ٦٠٤٩ لسنة القضائية ٤٧، ابتغاء الحكم لها بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الخارجية بالتحفظ على السفينة، وفى الموضوع بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار، مستندة إلى الحجج التالية:

١- يشوب تنفيذ السلطات المصرية لقرار مجلس الأمن عيب ظاهر، وهو عدم تحديد الإجراءات التنفيذية اللازمة لوضع القرار موضع التطبيق.

٢- أن السفينة ديمتراكس لم تخرق قرار الحظر، كما أن مالكيها كان حسن النية وبذل أقصى وسعه فى التثبيت من أن منشأ البضاعة (رسالة الأخشاب) البوسنة وليس الصرب. وقد دخلت السفينة ميناء بار الصربى تحت ظروف القوة القاهرة، وسلم أسطول حلف شمال الأطلسى بوجاهة هذه الظروف ووافق على لجونها إلى ميناء بار، وبذلك لا يمكن أن تعتبر مخالفة لقرارات مجلس الأمن، حيث إنها تعامل بموجب الترخيص الوارد فى الفقرة ٢ من البند ٢٨ من قرار المجلس رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣، التى استنتجت الحالات الامتثال من الحظر. ثم إن البضاعة جاءت إلى ميناء بار الصربى على سبيل الشحن العابر مما يخرجها من دائرة الحظر. فالأصل أن السفينة كانت تحمل رسالة من الفحم، وأثناء وجودها فى ميناء بار الصربى، حدث خلاف بين مالك السفينة ومصدر الشحنة، فاضطر ربانها إلى استصدار أمر قضائى من سلطات الميناء بتفريغ الشحنة ووضعها تحت الحراسة القضائية ضماناً لحقوق أصحاب السفينة قبل المصدر، وبعد تمام الإصلاحات، عرض أحد مصدرى البوسنة أن تنقل السفينة رسالة أخشاب إلى ثلاث شركات مصرية، واشترط ملك السفينة وربانها على المصدر فى مشاركة الشحن أن يؤكد بالوثائق أن البضاعة ليست صربية المنشأ، وإنما جاءت إلى الميناء على سبيل المرور والشحن العابر. ووفقاً للمبادئ التوجيهية التى أقرتها اللجنة المنشأة بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٧٢٤ لسنة ١٩٩٢، لا ينطبق الحظر الولد فى قرار المجلس رقم ٧٥٧ لسنة ١٩٩٢ على إعادة الشحن العابر لملع ناشئة خارج يوغسلافيا الاتحادية وموجودة بصفة مؤقتة لغرض هذا الشحن العابر

فقط دون أى علاقة مع سلطات أو موانئ الصرب.

٣- تكوص السلطات المصرية عن تنفيذ ما تطلبه قرار الحظر من إجراءات حتى يصبح تطبيق القرار سليماً وعادلاً:-

أ- فقد نصت الفقرة ٢٤ من قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣، على أن «تقوم جميع الدول بحجز جميع السفن....»

«لصالح الدولة المحتجزة إذا تقرر أنها (أى السفن) انتهكت القرارات ذات الصلة بالموضوع.

ب- كما تنص الفقرة ٢٥ من ذات القرار على أن

«تقوم جميع الدول باحتجاز جميع السفن....»

«الموجودة فى أراضيها والمشتبه فى أنها قد انتهكت أو كانت فى سبيلها إلى انتهاك القرارات... أو هذا القرار رهناً بإجراء تحقيق». وحيث لم تلتزم السلطات المصرية بإجراء تحقيق قبل أن يتقرر الاحتجاز - وهو السبيل لتأكيد الاشتباه فى أن السفينة خالفت قرار الحظر من عدمه - يكون قد تخلف ركن أساسى وجوهى من أركان الشرعية القانونية، مما يُحمل السلطات المصرية نفاذ الاحتجاز بدلاً من أن يتحملها مالك السفينة.

٤- وجود فراغ تشريعى بشأن أساليب وإجراءات تنفيذ قرارات الجزاءات الدولية. فحقيق بالمشروع المصرى أن يصدر التشريع المناسب الذى يوضح طريقة سريان هذه القرارات فى النظام القانونى المصرى. ومن ناحية أخرى، إذا افترضنا أن قرارات الحظر سوف تطبق بنفس الطريقة التى تطبق بها المعاهدات الدولية فى مصر، فإن نفاذ هذه القرارات يتطلب نشرها بالجريدة الرسمية حتى يعلم الكافة وفى مقدمتهم القاضى الوطنى بما التزمت به حكومته، وحيث إن النشر لم يتم حتى الآن، فإن القرار الخاص بالحظر يعتبر فى نظر القاضى كأن لم يكن بقطع النظر عن تعليمات السلطات المصرية (وزارة الخارجية) إلى الجهات المختصة بتنفيذ هذا القرار

(وزارة النقل البحرى، والهيئة العامة لميناء الإسكندرية) لأن هذه التعليمات تظل فى حدود التعليمات الداخلىة المنتجة لآثارها بين الحكومة وأجهزتها، وحتى يمكن أن ترتب أثراً قانونياً تجاه الأفراد، يتعين نشرها فى الجريدة الرسمية للدولة. ومن نافلة القول، أنه إذا تسنى للكافة العلم بالالتزامات الدولية من خلال الإعلام المصرى والأجنبى، فإنه فى حدود الأحكام القضائية يتعين أن يأتى العلم للقاضى بالطريق الذى رسمه القانون وهو النشر فى الجريدة الرسمية باعتباره الطريقة الوحيدة للعلم.

٥- أن دخول السفينة إلى الأراضى الإيطالية واليونانية بعد خروجها من ميناء بار الصربى، والتحقق معها بمعرفة السلطات الإيطالية - مع التزام كل من إيطاليا واليونان بنفس قرارات الحظر - إنما ينهض قرينة مقنعة على براءة السفينة «ديمتراكس» مما افترضته بشأنها السلطات المصرية دون تحقيق، كما أن التحقيق وإن كان مستقلاً، فإن نتائج التحقيق والإجراءات فى الدول الأخرى وهى دول يهملها أيضاً احترام قرارات الحظر، لابد وأن تكون عنصراً من عناصر الاطمئنان لدى المحققين المصريين.

ورداً على هذه الحجج التى استندت إليها الشركة الطاعنة، جاء فى مذكرة دفاع كل من هيئة قضايا الدولة (عن وزير الخارجية ووزير النقل البحرى بصفتها) والهيئة العامة لميناء الإسكندرية أنه:

١- لا يجدى الشركة المدعية الادعاء بأن تنفيذ السلطات المصرية لقرار مجلس الأمن يشوبه عيب ظاهر، وهو عدم تحديد الإجراءات التنفيذية اللازمة لوضع القرار موضع التطبيق. ذلك لأن قرار مجلس الأمن ذاته قد ضمن تحديد الإجراءات العامة التى يجب على الدول اتخاذها من حيث الاحتجاز والاستبقاء رهناً بالتحقيق ثم المصادرة متى تقرر أن السفينة انتهكت الحظر، ثم ترك تحديد الإجراءات التنفيذية التفصيلية لوضع القرار موضع التطبيق لكل دولة على حدة حسب ظروف كل منها وما تراه مناسباً فى هذا الشأن، وعليه فإن تصور الإجراءات التنفيذية التفصيلية لا ينهض ليكون قرينة تشير بالعبء للإجراءات التى اتخذتها السلطات المصرية.

٢- قرر مجلس الأمن في القرار رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣، أن «تقوم جميع الدول باحتجاز جميع السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات والحمولات الموجودة في أراضيها والمشتبه في أنها قد انتهكت أو كانت في سبيلها إلى انتهاك القرارات أرقام ٧١٢ لسنة ١٩٩١، ٧٥٧ لسنة ١٩٩٢، ٧٨٧ لسنة ١٩٩٢، أو هذا القرار وأن يتم حجز هذه السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات، ويجوز مصادرة هذه السفن ومركبات الشحن والمعدات الدارجة والطائرات وحمولتها حسبما يكون ملائماً لصالح الدولة المحتجزة إذا تقرر أنها (أى السفن) انتهكت القرارات ذات الصلة بالموضوع».

والذى يستفاد من هذا القرار، أن مجرد الاشتباه في انتهاك السفينة لقرارات مجلس الأمن المتعلق بفرض عقوبات على جمهورية يوغسلافيا الجديدة (الصرب والجبل الأسود) يكفي لاحتجازها رهناً بالتحقيق لإثبات الانتهاك من عدمه. لما كان ذلك، وكان الثابت من أوراق الدعوى أن السفينة ديمتراس كانت تحمل رسالة أخشاب من ميناء بار الصربى، ثم قامت بتغيير ربانها وطاقمها في الموانئ اليونانية، كما تبين للسلطات المصرية أن دفتر سطح السفينة تم تغييره واستبدل به دفترًا جديدًا، فضلاً عن سحب مالطا لجنسيتها من هذه السفينة، وهو ما فعلته أيضاً جمهورية هندوراس التى سحبت جنسيتها من السفينة وألغت الترخيص لها برفع علمها، فإن من شأن ذلك كله أن يثير الشك في انتهاك السفينة لقرارات مجلس الأمن أو كانت في سبيلها إلى هذا الانتهاك، ومن ثم يكون القرار الطعون فيه باحتجاز السفينة ديمتراس للاشتباه في خرقها للحظر التجارى المفروض على جمهوريتى الصرب والجبل الأسود قد تحققت في شأنه الحالة الواقعية للمسوغة لإصداره.

ولا ينال من قرار السلطات المصرية بحجز السفينة ما رددته الشركة المدعية بصحيفة للدعوى من أن البضاعة (الأخشاب) قد جاءت إلى ميناء بار الصربى على سبيل المرور والشحن العابرة، ذلك لأن المقصود بالشحن العابرة عن طريق جمهورية يوغسلافيا الجديدة (الصرب والجبل الأسود) يفترض ألا تكون موجودة بالفعل داخل

موانئ يوغسلافيا وإنما خارجها، حتى يطلق عليها لفظ الشحن العابرة التي تمر عبوراً بيوغسلافياً ومن ثم يخرجها من نطاق دائرة الحظر. وبالرجوع إلى البند رقم ١٥ من قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣، يستفاد منه أن الشحن العابرة من السلع الأساسية عن طريق جمهورية يوغسلافيا الاتحادية لن يسمح بعبورها إلا إذا أُنذرت بها بالتحديد اللجنة المشكلة المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن رقم ٧٢٤ لسنة ١٩٩٢.

لما كان ذلك وكن الثابت، أن شحنة الأخشاب التي كانت تحملها السفينة ديمترامس كانت موجودة أصلاً داخل مخازن ميناء بار الصربي وليست عابرة، فلا ينطبق عليها وصف الشحن العابرة، التي تقتضى أن تشحن من خارج يوغسلافيا ثم تمر عابرة بها، حتى تستفيد من قرار إخراجها من دائرة الحظر. فضلاً عن أن الشركة الطاعنة لم تتقدم بما تُكفل، بأن اللجنة المنشأة بالقرار ٧٢٤ لسنة ١٩٩٢ قد أُنذرت لها «بالتحديد» - وفق صياغة النص - بالخروج والسفر أى بمرور البضائع عبر أراضي يوغسلافيا حتى ميناء بار الصربي، ومن ثم فإن إجماعها عن تقديم مثل هذا المستند المنتج فى دعواها، دليل قوى وقرينة على إثارة للشكوك حول وضع هذه الرسالة وكيفية شحنها ومنشئها. ولو أن الشركة المدعية صلاحة لبرهنت على صدقها بتقديم الإذن الصادر من اللجنة المنشأة بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٧٢٤ لسنة ١٩٩٢ للجهة المصدرة بمرور البضائع عبر أراضي يوغسلافيا حتى ميناء «بار» الصربي.

٣- مقولة الشركة الطاعنة بأن احتجاز السفينة يشوبه عيب آخر، هو عدم التزام السلطات المصرية بما تطلبه قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣ الذى استوجب فى البند ٢٥ منه أن يتم إجراء تحقيق قبل أن يتقرر الاحتجاز، مردود عليه بفهم الشركة للخطئ لمعنى النص رغم وضوحه، فالصحيح أن قرار مجلس الأمن رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣ - والذى مضت الإشارة إليه - يقرر الاحتجاز بداية متى أُنذرت فى السفينة فى خرقها الحظر أو كانت فى سبيلها إلى الانتهاك، وهذه الأمور يحكم فيها بالرؤية وبما يكلف وضع كل سفينة من ظروف وملابسات، فالاشتباه يسبق الاحتجاز وهذا مفهوم للنص فكان الاحتجاز قائم على سبب يسبقه هو الاشتباه. ولم ينص القرار

على أن يتم إجراء تحقيق قبل الاحتجاز، ثم إن نتيجة التحقيق إما أن تسفر عن إدانة أو نفي للاشتباه الذى تقرر قبل التحقيق، الأمر الذى يعنى أن التحقيق لن يؤدي إلى الاحتجاز بل إلى المصادرة متى ثبتت الإدانة. كذلك نجد القرار ينص على أن الاحتجاز يظل قائماً رهناً بالتحقيق فكل بقاء الأول قائم على بقاء الثانى وما تسفر عنه نتيجته، وهو (أى التحقيق) يخرج فى جميع الأحوال عن ولاية السلطات المصرية التى تقوم فحسب بجمع الاستدلالات والمستندات والتحريات وإرسالها إلى وزارة الخارجية التى بدورها تقوم بإرسالها إلى لجنة العقوبات بمجلس الأمن، المعهود إليها بمهمة التحقيق.

٤- إن ما ذهبت إليه الشركة للطاعة، بأن قرار الحظر يعتبر فى نظر القاضى المصرى كأن لم يكن لعدم نشره فى الجريدة الرسمية وبالتالي الدفع بعدم العلم به وعدم الإقرار بوجوده، قياماً على المعاهدات الدولية التى ارتبطت بها مصر والتى يلزم نشرها فى الجريدة الرسمية حتى يمكن تطبيقها فى النظام القانونى المصرى والاحتجاج بها أمام القاضى الوطنى، مردود عليه بأنه من قبيل القياس الفاسد، لأن المعاهدات الدولية منها ما هو يحمل طابعاً سياسياً بحثاً وهذا لا يتطلب النشر لأن منازعاته تخرج عن نطاق ولاية القضاء، أما ما كان منها يحمل غير هذه الصفة (كالمعاهدات التجارية) مثلاً فيلزم نشرها. وحيث إن طبيعة قرارات الحظر تخرج عن ولاية القضاء لتعلقها بمبدأ السيادة للدولة المخاطبة بها، فليس من المفيد أن نتطلب نشرها فى الجريدة الرسمية ويكتفى العلم بها بكافة الوسائل دون تحديد.

٥- لا ينفع للشركة المدعية قولها بأنه ثبتت للسلطات فى إيطاليا واليونان عدم خرق السفينة لقرارات مجلس الأمن المتعلقة بالحظر المفروض على جمهوريتى الصرب والجبل الأسود، ذلك لأن الجهة المختصة بالتحقيق وتقدير ما إذا كانت السفينة قد تحققت بشأنها الاشتباه من عدمه هى لجنة العقوبات بمجلس الأمن دون غيرها. وأن قرارها فى هذا الاشتباه من عدمه تتمثل فيه الحجة التامة لانتفاء مصلحة هذه الجهة فيما لو انتهى المطاف بأنها قد انتهكت الحظر كالمصادرة لحسابها مثلاً، لذلك فإن

الدول الموجودة لديها سفن محتجزة لهذا الحظر لا تملك إجراء هذا التحقيق لأنه يحمل تعارضاً بين مصلحتها العامة ومصلحة السفينة الخاصة. ولذلك فإن ما أجرته حكومة اليونان أو إيطاليا ليس هو التحقيق الذي يقصده القرار رقم ٨٢٠ لسنة ١٩٩٣، وإنما هو من قبيل التحريات غير الملزمة.

٦- إن القرار المطعون فيه باحتجاز السفينة «ديمتراكس» بميناء الإسكندرية وعدم تفريغ شحنتها، وذلك لقيام السفينة المذكورة بخرق الحظر التجاري المفروض على جمهوريتي الصرب والجبل الأسود، قد صدر عن السلطات المصرية من منطلق التزام مصر بالشرعية الدولية وما يقرره المجتمع الدولي ممثلاً في الأمم المتحدة ومجلس الأمن. وهو لذلك يعد قراراً سياسياً صادراً عن السلطة التنفيذية (وزارة الخارجية المصرية) بوصفها سلطة حكم وليست سلطة إدارة، الأمر الذي يخدو معه لقرار المطعون فيه من قبيل أعمال الميادة بالمعنى الدقيق لاتصاله بسيادة الدولة في الداخل والخارج، ومن ثم تحسر عنه ولاية مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.

ومن جانبته رفض مفوض الدولة حجج الشركة الطاعنة، مقررأ أن السفينة المشتبه في خرقها للحظر قد تم احتجازها بموجب قرار وزير الخارجية المخاطب به وزير النقل البحري ورئيس هيئة ميناء الإسكندرية، وأن التحقيق كان جارياً للتحقق مما إذا كانت السفينة قد انتهكت الحظر من عدمه. كما أكد أن الحكومة حرة في اختيار وسائل تنفيذ الحظر وأن نشر هذه الوسائل ليس قانونياً ضرورياً. ولا يوجد نقص تشريعي، حيث يكون للحكومة الخيار في تطبيق قرار الحظر سواء عن طريق تشريع أو من خلال مجرد منشور. وعلى أية حال، كل ما تقرره الحكومة في هذا المجال يبقى خارج الرقابة القضائية باعتباره من أعمال الحكومة.

وبعد اطلاع المحكمة على الأوراق، وسماع الايضاحات، وبعد المدولة، حكمت بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى، ولزمت الشركة المدعية المصروفات.

وقد جاء في حيثيات حكمها أن المادة (١١) من قانون مجلس الدولة الصادر

بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه «لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة».

ومن حيث إن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو للذود عن سيادتها في الخارج، ومن ثم يغلب فيها أن تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي أو النطاق الخارجي، إما لتنظيم علاقات الحكومة بالسلطات العامة الداخلية أو الخارجية في حالتى الهدوء والسلام، وإما لرفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل والخارج في حالتى الاضطراب والحرب، فهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان، أو منظمة للعلاقات السياسية بالدول الأجنبية، وهي طوراً تكون تدابير تُتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي، أو لتأمين سلامة الدولة من عدو خارجي، وهذه إنما هي أعمال وتدابير تصدر عن سلطة حكم لا عن سلطة الإدارة والضابط فيها معيار موضوعي يُرجع فيه إلى طبيعة الأعمال في ذاتها لا إلى ما يحيط بها من ملبسات عارضة.

ومن حيث إنه متى كان الثابت من الأوراق أن وزارة الخارجية قررت احتجاز السفينة ديمتراكس المملوكة للشركة المدعية بميناء الإسكندرية للاشتباه في مخالفتها لقرارات مجلس الأمن بفرض بعض العقوبات على جمهوريتي الصرب والجبل الأسود، وتمهيداً لعرض الموضوع على لجنة العقوبات بمجلس الأمن، فإن هذا القرار يكون صادراً من المدعى عليه الأول بوصفه سلطة حكم في مجال تنظيم علاقات الدولة الخارجية بالدولة الأجنبية الأخرى وبمنظمة الأمم المتحدة، ويُعد عملاً من أعمال السيادة التي تنأى عن رقابة القضاء، ولا تختص المحكمة ولائياً بنظر ما يثار بشأنه من حقوق وهو ما يتعين القضاء به.

ولا يسعنا في التعليق على هذا الحكم سوى أن القضاء المصري كان في موقف لا يُحسد عليه، لأن القضية محل للنظر التي تثير تطبيق قرارات مجلس الأمن

الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق أمام المحاكم الوطنية، تعد من القضايا المبكرة فى هذا الصدد. فضلاً عما نراه الآن من تزايد دور مجلس الأمن وتزايد قراراته فى مجال الجزاءات الدولية وما يترتب على ذلك من أهمية وجود خطوات وإجراءات وطنية للتعامل مع هذه القرارات فى مصر. لذلك كنا نعشم أن يضع هذا الحكم اللبنة الأولى والتقاليد الرائدة فى طريقة استقبال النظام القانونى المصرى وتطبيقه لقرارات الشرعية الدولية، حتى يكتمل دور القضاء الإدارى فى إعلاء حكم القانون فيما يتصل بقضايا القانون الداخلى وقضايا القانون الدولى اتساقاً مع الموقف المصرى الذى أكد التزامه بأحكام القانون الدولى واحترامه للشرعية الدولية، حتى فى الحالات التى كانت فيها هذه الشرعية موضع شك.

على أن المحكمة الموقرة ضنت بنفسها أن يكون لها قصب السبق فى نظر مثل هذه القضية حين قضت بعدم اختصاصها بالحكم فى صلاحية قرار وزير الخارجية بشأن احتجاز السفينة ديمتراسكس وعدم تفريغ شحناتها فى ميناء الإسكندرية لمخالفتها قرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧ لسنة ١٩٩٢ المتعلق بالخطر المفروض على جمهوريتى الصرب والجبل الأسود، باعتبار هذا القرار من أعمال السيادة التى نقلت من أية رقابة قضائية. وبهذا الحكم تكون المحكمة قد أوصدت باب الاجتهاد وفوتت على نفسها فرصة كان من شأنها أن تجعل حكمها يشار إليه بالبنان ومنارة لكل حيران.

والحق يقال إن المحكمة كان بوسعها أن تفصل فى الوقائع لاسيما وقد لاحظت أن التحقيق الذى أوصت به لجنة الجزاءات التابعة لمجلس الأمن كشف أن السفينة غيرت ربانها وسجلها فى اليونان، الأمر الذى من شأنه أن يثير الشك حول السفينة لتتهاكها لقرار الحظر. وحيث تجنبت المحكمة الفصل فى الوقائع وقضت بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى باعتبار القرار الصادر من وزير الخارجية باحتجاز السفينة من أعمال السيادة التى نقلت من لية رقابة قضائية، تكون أخلت بما يجب عليها القيام به من التصدى لمثل هذه القضية وإرساء الدعائم واللبنة الأولى فى طريق تطبيق قرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى المصرى.

وعليه نرى أن هذا الحكم - المقترض للعلوية - لا يسمح بتحليل موقف القاضى المصرى إزاء المسائل الهامة التى يثيرها تطبيق قرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى المصرى، لاسيما المسألة المتعلقة بأثر عدم نشرها فى الجريدة الرسمية. الأمر الذى يعزز دعوة الفقه للمشرع الدستورى بأن يسد النقص الدستورى فيما يخص وسائل تنفيذ مصادر القانون الدولى الأخرى - التى من بينها قرارات مجلس الأمن - بخلاف المعاهدات التى تناولتها المادة ١٥١ من الدستور. وكذا من شأنه تشجيع الساطة التنفيذية على نشر القرارات المتعلقة بتنفيذ التدابير القسرية. وأخيراً يبين هذا الحكم أن القاضى المصرى يسعى تلقائياً إلى تقرير عدم اختصاصه بالمسائل المتعلقة بالعلاقات الدولية.

ولم يسرغب الطاعن فى استئناف القضية أمام المحكمة الإدارية العليا. الأمر الذى حال دون إثراء معرفتنا بموقف القاضى المصرى فى هذا المجال.

المبحث الثالث

موقف القضاء الفرنسي

من تطبيق قرارات مجلس الأمن

تمهيد وتقسيم:

تستوجب دراسة موقف القاضى الفرنسى من تطبيق قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق، أن نبين - فى المقام الأول- مكانة هذه القرارات فى النظام القانونى الفرنسى ؛ ثم نعرض لمسألة مدى قابليتها للتطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسى. وعليه نقسم الدراسة إلى مطلبين:

المطلب الأول: مكانة قرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى الفرنسى.

المطلب الثانى: مدى قابلية قرارات مجلس الأمن للتطبيق المباشر أمام القاضى

الفرنسى.

المطلب الأول

مكانة قرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الفرنسي

تمهيد وتقسيم:

لا تستيق الحجج والأسانيد الدولية بشأن الطابع الملزم لقرارات مجلس الأمن الحكم فيما يخص القيمة القانونية لهذه القرارات من منظور النظام القانوني الفرنسي؛ حيث لاحظ Ronny Abraham أن مكانة هذه القرارات في النظام الداخلي الفرنسي تصدر عن الدستور^(١٩٢). وعليه، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه، هو معرفة ما إذا كان الدستور الفرنسي قد توافق - بشأن المثئلة قيد البحث - مع المقترضات الناتجة بالنسبة لفرنسا عن انتسابها إلى منظمة الأمم المتحدة وشغلها لمقعد دائم في مجلس الأمن أم لا؟

الحق أن الدستور والقاضي الفرنسيين لترما موقف الصمت فيما يخص مكانة قرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الفرنسي. الأمر الذي أدى إلى اقتراح تصور نظري في ظل صمت الدستور وغياب الممارسة القضائية^(١٩٣). وعليه، نقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: صمت الدستور

الفرع الثاني: التصور النظري الممكن في غياب الممارسة القضائية

(192) - Abraham (R.): op. cit., p. 35.

(193) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 38.

الفرع الأول

صمت الدستور

لم يهتم دستور الجمهورية الخامسة - من حيث المبدأ - صراحة بالأعمال الانفرادية *Actes unilatéraux* للمنظمات الدولية، وهو في ذلك لا يختلف عن الدساتير السابقة. وإذا كانت المراجعة الدستورية *La révision constitutionnelle* التي تمت مؤخراً عام ١٩٩٢ تخالف هذه الملاحظة العامة، فإنها لا تخص سوى القانون المشتق للجماعات الأوروبية *Le droit dérivé communautaire* أو القانون الفرعى الجماعى (اللوائح - القرارات - التوجيهات)، وتبقى - أى مراجعة الدستور - قاصرة عن شمول الأعمال الانفرادية لمنظمات دولية أخرى، لاسيما قرارات مجلس أمن منظمة الأمم المتحدة. وفي عام ١٩٥٨، لم يهتم المشرع الدستورى الفرنسى بالأعمال الانفرادية للمنظمات الدولية كمصدر للقانون الدولى؛ إذ لم تكن مسئلة إدماج وتنفيذ القانون المشتق للمنظمات الدولية فى النظام الداخلى الفرنسى، تمثل - فى ذلك الوقت - مصلحة عملية كبيرة^(١٩٤).

والحق أن دساتير الدول التى تم إعدادها فى هذه الفترة والتى تحدد صراحة وضع القانون المشتق للمنظمات الدولية فى نظمها القانونية الداخلية، كانت نادرة للغاية. وبهذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى المراجعة الدستورية التى أجرتها هولندا

(١٩٤) فعلى الصعيد الإقليمى:

“La construction européenne n'en est qu'à ses balbutiements: le traité de Paris qui crée la CECA commence à peine à déployer ses effets, les traités de Rome relatifs à la CEE et l'EURATOM viennent juste d'être signés”.

وحتى الآن، لم يعبأ المشرع الدستورى الفرنسى بمسألة تنفيذ القانون المشتق للجماعات الأوروبية وعلى الصعيد العالمى - ومثاله منظمة الأمم المتحدة - فلن:

“L'organe titulaire d'un pouvoir de décision externe à l'organisation n'en use guère: souvent paralysé pour cause de guerre froide, le conseil de sécurité n'est dans l'ensemble que peu sollicité. En témoigne d'ailleurs le faible nombre de résolutions rendues entre 1945 et 1958: une dizaine en moyenne par an, la plupart n'ayant qu'une valeur recommandatoire”.

- Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 39.

علم ١٩٥٣ والتي تعبر عن توجهها الدولي الملحوظ، بإفرادها مكاناً ممتازاً للقانون الدولي؛ حيث نصت المادة ٩٣ على أن «أحكام قرارات المنظمات الدولية تكون لها قوة ملزمة بعد نشرها»، وأقرت المادة ٩٤ - من جانبها - صراحة سمو هذه القرارات على القانون^(١٩٥).

وفى المقابل، لم يتعرض الدستور الفرنسي لمسألة تطبيق القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي، وإن كانت هذه المسألة قد طرحت - من منظور مذهب وحدة القانون - في الفقرة الرابعة عشر من ديباجة دستور ١٩٤٦، التي أحالت إليها ديباجة دستور ١٩٥٨؛ حيث أعلنت في عبارات عامة «لأن الجمهورية الفرنسية؛ إذ تلتزم بتعاليمها، بتقديدها، بتقيد بقواعد القانون العام الدولي....» وأضافت الفقرة الخامسة عشر - من جانبها - أنه «مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل، تقر فرنسا قيود السيادة اللازمة لتنظيم للدفاع عن السلم»^(١٩٦). وأخيراً، فيما يتعلق بمكانة القواعد الدولية في النظام القانوني الفرنسي، فقد نظمتها المادة الخامسة والخمسون من الدستور^(١٩٧)؛ حيث أقرت سمو المعاهدات على القانون الفرنسي^(١٩٨).

^(١٩٥) راجع للدكتور «أشرف عرفات أبو حجازة»: «مكانة القانون الدولي العام في إطار القواعد الداخلية الدستورية والتشريعية» المرجع السابق، ص ٤.

^(١٩٦) للموضع نفسه، ص ١٣.

^(١٩٧) جرى بالذكر أن تنظيم المادة الخامسة والخمسين لمكانة القواعد الدولية في النظام القانوني الفرنسي لم يكن شاملاً لكل القواعد؛ حيث اقتصر على بيان حجبة القواعد الدولية الاتفاقية، ولم تبين المادة وضع القواعد الدولية غير المكتوبة (المرف والمبادئ العامة للقانون).

- انظر في تفصيل ذلك، المرجع السابق، ص ٢٢ وما بعدها.

^(١٩٨) ويستوجب هذا سمو - طبقاً للمادة الخامسة والخمسين - توافر ثلاثة شروط:

i- أن تكون المعاهدة قد تم التصديق عليها أو اعتمادها قانوناً، وبذلك تكتفي المحاكم بالتأكد من ذلك، فإنها ترفض تقدير شرعية هذا التصديق أو الإقرار.

ii- أن يتم نشر المعاهدة في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، وتكون الحكومة ملزمة بهذا النشر بالنسبة للمعاهدات التي تؤثر في حقوق والتزامات الأفراد.

iii- أن تكون المعاهدة مطبقة من جانب الطرف الآخر، حيث جرى القضاء الفرنسي على أن امتناع الطرف الآخر عن تطبيق المعاهدة يجعلها غير قابلة للتطبيق أمام المحاكم الوطنية.

بالاختصار، لم يحدد الدستور الفرنسي صراحة مكانة القانون المشتق للمنظمات الدولية - باستثناء تحديده لمكانة القانون المشتق للجماعات الأوروبية - في النظام القانوني الداخلي. ومثل هذا الصمت، يثير تساؤلات كثيرة ويستوجب التحقق من الممارسة العملية والتفسير القضائي. والحال أنه، فيما يتعلق بالمسألة الخاصة بقرارات مجلس الأمن، يبدو عدم وجود أحكام قضائية بشأنها تبين مكانتها في النظام القانوني الداخلي الفرنسي. وعليه، يثور التساؤل، ما هو التصور النظري الممكن في ظل غياب الممارسة القضائية؟

الفرع الثاني

التصور النظري الممكن في غياب الممارسة القضائية

لما كان قد صُغِبَ علينا تحديد مكانة قرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الفرنسي، نظراً لصمت الدستور ولعدم وجود أحكام قضائية بشأنها، فإنه - والحالة هذه - لا يسعنا سوى طرح تصورٍ نظريٍّ لمكانة هذه القرارات في النظام القانوني للدخلى الفرنسي. وبشأن هذا التصور، نلاحظ - بصفة أولية - أن تفسير الدستور يتعين أن يؤدي من حيث الأساس إلى اقتراح حلول تكون متوافقة مع مقتضيات النظام الدولي.

= وفيما يتعلق بتطبيق القضاء الفرنسي للمعاهدات الدولية، قررت المحاكم أن النصوص الاتفاقية الساندة بذاتها Self-executing/Auto-exécutoire أى المنشئة لحقوق والتزامات بالنسبة للأفراد، هي التي يمكن الاحتجاج بها من جانب هؤلاء الأفراد أمام القاضي الفرنسي. على أنه قد يصعب التمييز بين أحكام المعاهدة القابلة للنفذ بذاتها وغير القابلة للنفذ بذاتها. لو بمعنى آخر من الصير أن نميز في ذات المعاهدة بين الأحكام التي من شأنها أن تؤثر في حقوق والتزامات الأفراد وغيرها من الأحكام التي لا تعدو أن تكون مجرد تعهدات بين الدول.

وفي حالة لتعارض بين المعاهدة والقانون، فإن المحاكم الفرنسية العادية والإدارية ترفض تطبيق القانون المخالف للمعاهدة لياً كان تاريخ صدوره، الأمر الذي يعني أن المعاهدة تسمو - في جميع الأحوال - على القانون سواء أكان هذا الأخير سابقاً لم لاحقاً للمعاهدة.

- Guillaume (Gilbert): "L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du conseil de sécurité des Nations - Unies prises en vertu du chapitre VII de la charte". In, R.I.D.C., N° 2, 1998, pp. 540-541.

وانطلاقاً من هذا السياق المُوَجِّه *Fil conducteur* في التفسير، يكون بوسع المفسر الإجابة عن السؤالين الآتيين: هل يمكن استنتاج أو استنباط قواعد دستورية زيادة على المذكورة في الفقرتين ١٤ و ١٥ من ديباجة دستور ١٩٤٦ والمادة ٥٥ من دستور ١٩٥٨، بأن قرارات مجلس الأمن تعد مصدراً للقانون؟ وإذا كانت الإجابة بنعم، فما هي حجيتها بالنسبة للقواعد الداخلية الفرنسية؟^(١٩٩)

بالنسبة للممارسة الإدارية والتشريعية، هناك ما يدعو إلى ملاحظة أن قرارات مجلس الأمن تتيح الفرصة - عند الاقتضاء - لتبني إجراءات تنفيذية *Mesures d'exécution*؛ وحيث لا يتعلق الموضوع بصلاحيات الاتحاد الأوروبي، فإن الحكومة والبرلمان الفرنسيين يعدن كل في نطاق اختصاصه - الإجراءات اللازمة للتطبيق الفعلي للقرارات. وليس ثمة شك في أن تصرفهما هذا امتثالاً لالتزام قانوني يجد مصدره في الفقرتين الرابعة عشر والخامسة عشر من ديباجة دستور ١٩٤٦؛ حيث تمت صياغتهما بعبارة عامة للغاية تسمح بأن يتضمننا - ضمناً - مثل هذا الالتزام. فقد جاءت الفقرة الرابعة عشر مبيّنة «خضوع فرنسا للقانون الدولي»^(٢٠٠). أما الفقرة الخامسة عشر، فقد

(199) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 40.

(200) - Daillier (P.) Pellet (A.): "Droit international public" L.G.D.J., 5^e Édition 1994, pp. 88-89.

كما لم يتردد بعض الكتاب في إدراك أساس الطابع الملزم لقرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق؛ حيث لاحظ Lachaume أن الميثاق يفرض مثل هذا الحل، فضلاً عن الإرادة الصريحة للجمهورية الفرنسية التي أعربت عنها في الفقرة الرابعة عشر من ديباجة دستور ١٩٤٦ - المحال إليها في ديباجة دستور ١٩٥٨ - والتي تؤكد تفيد فرنسا بقواعد القانون الدولي العام.

- Lachaume (J. F.): "Jurisprudence française relative au droit international (année 1990)" in, A.F.D.I., 1991, p. 895.

مع ذلك، تبدو الفقرة ١٤ من ديباجة دستور ١٩٤٦، كأساس لتفيد فرنسا بقواعد القانون الدولي ومن ثم التزامها بقرارات مجلس الأمن، غير كافية بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي؛ حيث قضى مجلس الدولة في حكم Aquarone بأنه:

"Ni l'article 55 de la constitution, ni aucune disposition de valeur constitutionnelle ne prescrit, ni implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes". C.E., Ass., 6 Juin 1997, Aquarone, Note Alland (D.): "Jurisprudence française en matière de droit int. pub." In, R.G.D.I.P., 1997/4, P. 1066-1067.

جاءت تؤكد إقرار فرنسا بالقيود التي يتضمنها ميثاق منظمة الأمم المتحدة اللازمة للتنظيم الدولي والدفاع عن السلم^(٢٠١). زد على ذلك، أن المادة ٥٣ من الدستور؛ إذ تشير إلى المعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالمنظمة الدولية، فإنها تبرر الاستنتاج بأن الدستور يقر ضمناً وجود منظمات دولية مزودة باختصاصات ذاتية^(٢٠٢) Dotées de compétences propres. وعليه يفترض فيما يتعلق بقرارات مجلس الأمن بتقيد فرنسا بها. الأمر الذي أكدته - ضمناً - قرار المجلس الدستوري الصادر في ٩ أبريل عام ١٩٩٢؛ حيث جاء فيه أنه «يمكن لفرنسا أن تعقد - على أساس الفقرتين ١٤ و ١٥ - تعهدات دولية من أجل المساهمة في إنشاء أو تطوير منظمة دولية دائمة، تتمتع بشخصية قانونية وتتقلد سلطات القرار نتيجة نقل اختصاصات منحها إليها الدول الأعضاء»^(٢٠٣). على أن هذا القرار لا يعد أساساً دستورياً للطابع الملزم المرتبط بالقانون المشتق للمنظمات الدولية، إنما هو إقرار لأولوية هذا المصدر بمقتضى الدستور؛ إذ يعترف بقدرة فرنسا على المساهمة في إنشاء أو تطوير منظمات دولية تتمتع بسلطات القرار، الأمر الذي يستخلص منه - منطقياً - إقرار أولوية الأعمال القانونية المرتبطة بمثل هذه السلطة التي تتمتع بها المنظمات الدولية^(٢٠٤).

ولا يقدح في الاستدلال بقرار المجلس الدستوري - السابق الإشارة إليه - على أولوية القانون المشتق للمنظمات الدولية، كونه خاصاً بمعاهدة ماستريخت والقانون المشتق للجماعات الأوروبية، الذي أقر القضاء أولويته من قبل^(٢٠٥)؛ إذ لا يبدو في القرار شيئاً

(201) - Combacau (J.), Sur (S.): op. cit., p. 182.

(202) - Eisemann (P. M.): "L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national - Étude de la pratique en Europe" op. cit., p. 270.

(203) - "La France peut conclure, sur le fondement des alinéas 14 et 15, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transfert de compétences consentis par les États membres".

- Lanfranchi (M. P.): op. cit., pp. 40-41.

(204) - Ibid., p. 41.

(205) راجع د. «أشرف عرفات أبو حجازة»: «مبدأ قابلية لقانون الجماعي للتطبيق الفوري والعبارش وأولويته على القوانين الوطنية للدول الأعضاء» المرجع السابق، ص ١٣٢ وما بعدها.

يفرض مثل هذا القصر، ومن ثم يمكن تصريف أثره إلى القانون المشتق للمنظمات الدولية على وجه العموم وليس فحسب إلى القانون المشتق للجماعات الأوروبية. يؤكد ذلك استناد القرار إلى الفقرتين ١٤ و ١٥ من ديباجة دستور ١٩٤٦ وليس إلى خصوصية البناء الأوربي Construction Européenne، ومن ثم فهو - أى القرار - لا يفصل القانون الجماعي ولا يميزه عن القانون الدولي فيما أقره من أولوية^(٢٠٦).

وختاماً، يبدو أن مبدأ أولوية القانون المشتق للمنظمات الدولية، وعلى وجه الخصوص قرارات مجلس الأمن، يمكن استنتاجه من الدستور. ويبقى أن نتساءل عن القوة القانونية L'autorité juridique لقرارات مجلس الأمن بالنسبة لكل طائفة من القواعد الداخلية الفرنسية: قوانين عادية، أعمال لائحية، قواعد دستورية.

بالنسبة للقوانين العادية Lois ordinaires، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه، هو معرفة ما إذا كان يمكن تطبيق المادة الخامسة والخمسين من الدستور الفرنسي في حالة التنازع بين قرار لمجلس الأمن والقانون، أو بمعنى آخر هل يكمن حل التنازع بينهما في تطبيق هذا النص الدستوري؟ وإذا كانت المادة الخامسة والخمسون لا تُعنى صراحة إلا بحسم التنازع بين المعاهدة والقانون؛ حيث تقضى - في جميع الأحوال - بتجريح المعاهدة على القانون سواء أكان هذا الأخير سابقاً أم لاحقاً عليها^(٢٠٧)، فهل يتعين عندئذٍ التمسك بالتفسير الحرفي الضيق للمادة، أم يمكن اعتبار نطاق تطبيقها يشمل القانون المشتق للمنظمات الدولية بما في ذلك قرارات مجلس الأمن؟

إن قابلية المادة الخامسة والخمسين للتطبيق على قرارات مجلس الأمن، قد أثبتت للمرة الأولى أمام القاضى الفرنسى، فى قضية حديثة للشركة الجوية

^(٢٠٦) تنظر فى هذا المعنى:

- Combacau (J.), Sur (S.): op. cit., p. 187.
- Dubouis (L.): "L'arrêt Nicolo et l'intégration de la règle internationale et communautaire dans l'ordre juridique français" in, R.F.D.A., 1990, p. 1003.

^(٢٠٧) راجع ما تقدم الحاشية رقم ١٩٨.

لمزيد من التفصيل راجع د. «اشرف عرفات أبو حجازة»: «مكافة القانون الدولي العام فى إطار القواعد لداخلىة للدستورية والتشريعية» لمرجع السابق، ص ١٦-١٩.

اليوغسلافية JAT ضد مدام Bozica Dupont. وتتخلص وقائعها في قيام الشركة بإنهاء عقد عمل يربطها بالسيدة Bozica، بحجة أن قرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧؛ إذ يمنع أي نشاط للنقل الجوي انطلاقاً من فرنسا، يمثل حالة قوة القاهرة Force majeure تبرر للشركة إنهاء العقد. وعندما رفضت محكمة استئناف باريس الاعتراف بأى أثر للقرار ٧٥٧ على العقد، رأت الشركة الطاعنة أن بوسعها التمسك أمام محكمة النقض بانتهاك المادتين ٢٥ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة و٥٥ من الدستور الفرنسي. وحيث لا يتعلق الأمر بالنسبة للقاضي بحسم تنازع للقوانين، فإن تمسك الشركة الطاعنة بانتهاك المادتين ٢٥ من الميثاق و٥٥ من الدستور، يبدو غامضاً ومشكوكاً فيه. وعلى فرض أن القرار ٧٥٧ قابل للنفذ الذاتي Auto-exécutoire فقد كان من الأفضل أن تتمسك الشركة بالفقرتين ١٤ و١٥ من ديباجة دستور ١٩٤٦. وعلى أية حال، لم تبحث محكمة النقض هذه الحجة، مقدره - لأسباب من الواقع - أن حالة القوة القاهرة لم تكن واضحة وثابتة (٢٠٨).

وإزاء عدم وجود سابقة قضائية حقيقية بخصوص قابلية المادة الخامسة والخمسين للتطبيق على الحالة الخاصة بقرارات مجلس الأمن، يثور التساؤل وفق أى معيار يتم حسم التنازع بين هذه القرارات والقوانين الفرنسية.

للإجابة عن هذا التساؤل، هناك ما يدعو - في البداية - إلى التذكير، بأن مجلس الدولة الفرنسي قد أوضح - في دراسة أقرها عام ١٩٨٥ بشأن العلاقة بين القانون الدولي والقانون الفرنسي - أن المادة الخامسة والخمسين لا تعنى فقط المعاهدات ولكن أيضاً الأعمال القانونية الدولية المتخذة لتطبيقها. ولا شك أن هذا الإقرار من جانب مجلس الدولة جدير بالملاحظة لاسيما وأن الدراسة التى أعدها تعد فى مجملها مؤيدة لترجيح القانون الدولي على القانون الداخلى الفرنسي فى حالة التعارض بينهما (٢٠٩).

(208) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 42.

(209) - Ibid., p. 42.

زد على ذلك إقرار الجمعية العليا La Haute Assemblée، في المنازعات التي فصلت فيها، لقبولية المادة الخامسة والخمسين للتطبيق على القانون المشتق للجماعات الأوروبية^(٢١٠). ومن قبل صرح المجلس الدستوري نفسه بهذا المعنى في قراراته الصادرة في ١٩ يونيو ١٩٧٠ و ٣٠ ديسمبر ١٩٧٧. كما أدرج في قراره الصادر في ٢٥ يونيو ١٩٨٦ ضمن نطاق المادة الخامسة والخمسين، الالتزامات الدولية لفرنسا دون أن يُجرى بينها تمييزاً^(٢١١).

بالاختصار، يمكن القول: إن نطاق تطبيق المادة الخامسة والخمسين يشمل كل القرارات التي تتبناها المنظمات الدولية، لاسيما تلك الصادرة عن مجلس أمن منظمة الأمم المتحدة. ولا يقتصر نطاق تطبيقها على القانون المشتق للجماعات الأوروبية؛ إذ قد تبين أن الأحكام القضائية الخاصة بهذا الأخير لا تستند إلى خصوصية النظام القانوني الجماعي. ويبدو أن الفقه قد أعلن أيضاً موقفه في هذا المعنى^(٢١٢).

وإذ انتهينا إلى سمو قرارات مجلس الأمن على القانون الفرنسي (طبقاً للمادة الخامسة والخمسين)، فإن مثل هذا الحل يستتبع منطقياً سموها على القرارات اللاتحجية Les actes réglementaires، وذلك في حالة التنازع المباشر أي في حالة عدم وجود إجراءات وطنية لتنفيذ قرارات مجلس الأمن. وعليه فإن التناقض بين هاتين

^(٢١٠) حيث أعلن مفوض الحكومة في طلباته الختامية له:

“Il faut admettre que les engagements contractés... par la France lors de la signature du traité (de Rome) couvrent toutes ses stipulations, ainsi que les mesures prises pour leur exécution qui en sont soit indissociables soit nécessairement dérivées, et donc de la même nature puisqu'elles relèvent du droit international”.

- Conseil d'État, Assemblée – 28 Février 1992, conclusions de Martine Laroque commissaire du gouvernement in, A.J.D.A., 20 Mars 1992, p. 213.

^(٢١١) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 42.

^(٢١٢) تنظر على وجه الخصوص، فيما يتعلق بمسألة إجماع قرارات مجلس الأمن في نطاق المادة الخامسة والخمسين.

Pellet (A.): “Peut-on et doit-on contrôler les actions du conseil de sécurité?” op. cit., p. 227, note N° 20.

Lachaume (J.F.): op. cit., p. 895.

القاعدتين، يتم حسمه من جانب القاضي الإداري الفرنسي لصالح قرارات مجلس الأمن، مثلما يرجح القانون الاتفاقي على العمل اللائحي في حالة التنازع بينهما^(٢١٣). وهنا أيضاً أبدى الفقه رأيه في هذا المعنى^(٢١٤).

وفيما يتعلق بعلاقة قرارات مجلس الأمن بالقواعد الدستورية^(٢١٥)، فإن ثمة تساؤلات يمكن إثارتها وهي تدور حول مسألتين: الأولى - هل يمكن أن تمتد رقابة الدستورية من خلال المادة ٥٤ لتشمل هذه القرارات؟ والثانية - في حالة صدور قرار مخالف للدستور، هل ينتج آثار في النظام القانوني الداخلي؟

^(٢١٣) حيث تسمو المعاهدات على القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية أو الحكومة، متى كانت مخالفة لها. كما تستر القضاء على إمكانية إلغاء هذه القرارات لتجاوز السلطة *Excès de pouvoir*، وذلك عن طريق الدعوى *Par voie d'action*، متى كانت مخالفة لمعاهدة. وكذلك يمكن التمسك بالمعاهدة عن طريق الدفع *Par voie d'exception* لتجنب تطبيق قرارات اتخذت بالمخالفة لأحكامها. ولا يختلف الحل، إذا كان القرار الصادر عن السلطة التنفيذية يجد ما يبرره في القانون، مادام هذا الأخير غير متوافق مع التعهدات الدولية المتدفع بها.

- Guillaume (Gilbert): op. cit., p. 541.

⁽²¹⁴⁾ - Combacau (J.), Sur (S.): op. cit., p. 193.

^(٢١٥) جرى بالذكر، أن مسألة العلاقة بين القانون الدولي والقانون الدستوري لم يحسمها صراحة الدستور نفسه؛ حيث اكتفت المادة ٥٤ من هذا الأخير ببيان أنه، لا يمكن إجازة تصديق أو اعتماد معاهدة تكون فرنساً طرفاً فيها وتتضمن نصاً مخالفاً للدستور إلا بعد مراجعة هذا الأخير. وإذا كان النص بهذا المعنى لا يقر صراحة سمو الدستور على المعاهدة، فإنه مع ذلك يمكن للمجلس الدستوري *Le conseil constitutionnel* أن يبت - بمقتضاه - في مدى توافق المعاهدة مع الدستور، وفقاً للإجراءات التي يحددها هذا الأخير في المادتين ٥٤ (طلب الرأي أو المشورة *Demande d'avis*) و ٦١ (تسليم الطلب بمناسبة بحث مشروع قانون يجيز تصديق أو اعتماد معاهدة). على أنه بمجرد دخول المعاهدة حيز النفاذ لا يعتبر المجلس الدستوري نفسه مختصاً بمراقبة دستوريته عند تعارضها مع قانون لاحق، كما لا يمكن للأفراد أن يطلبوا من القاضي العادي أو الإداري استبعاد تطبيقها بحجة مخالفتها للدستور.

- Guillaume (Gilbert): op. cit., p. 540.

وعلى لية حالة، مازالت:

"La place des règles internationales à l'égard de la constitution.... est sans doute la moins clairement définie à l'heure actuelle"

- Combacau (J.), Sur (S.): op. cit., p. 195.

للإجابة عن هذين السؤالين، نصدر القول: بأنه لا توجد ممارسة قضائية بشأنهما، أو بمعنى آخر لم تُعرض هاتان المسألتان على القضاء الفرنسي حتى يمكن استطلاع موقفه بشأنهما. والحالة هذه، فإن السؤال الأول لا يدعو أن يكون محض افتراض *Pur Principe*. وللرد عليه، نعلم أن المجلس الدستوري قد تبنى مفهوماً غير شكلي لفكرة التعهد الدولي. يؤكد ذلك قضاؤه المتعلق بالقرارات التي اتخذها مجلس وزراء الجماعة الأوروبية في ٢٠ أبريل ١٩٧٠ و ٢٠ سبتمبر ١٩٧٦. فبالرغم من إعداد هذه القرارات صراحة من خلال جهاز دولي، فإن المجلس الدستوري وصفها «بتعهد دولي» وقبل رقابة دستوريته استناداً إلى المادة ٥٤ من الدستور. وكذلك قبل المجلس، على أساس المادة ٢/٦١، أن يبيت بشأن شروط نفاذ قرار يتعلق بتعديل بعض الأحكام الأساسية لصندوق النقد الدولي، قد تبنّاه مجلس حكومات هذه المؤسسة. وعليه، فإن التساؤل الذي يمكن أن يثور، هو معرفة ما إذا كان هذا القضاء يمتد إلى قرارات مجلس الأمن. أو بمعنى آخر، هل يمكن وصف قرارات مجلس الأمن بالتعهد الدولي، ومن ثم يكون بوسع المجلس الدستوري أن يراقب دستوريته، بمقتضى المادة ٥٤، قياماً على قضاائه السابق - بشأن قرارات مجلس وزراء الجماعة الأوروبية - الذي تبنى فيه مفهوماً غير شكلي لفكرة التعهد الدولي^(٢١٦). تبدو الإجابة عن هذا التساؤل بالنفي، حتى ولو كان قضاء المجلس الدستوري لا يستند إلى تفسير جامد *Une interprétation rigide* لفكرة التعهد الدولي، فهو يبقى مع ذلك انتقائياً للغاية *Très sélective*؛ حيث إن القرارات المشار إليها، التي وصفها المجلس بالتعهد الدولي، إنما هي تتطوى على تعديل موضوع أو إكمال المعاهدة الأساسية، ومن ثم تكون ذات مضمون أو قيمة اتفاقية *Une portée conventionnelle*. فضلاً عن أن هذه القرارات تسمح في كل حالة بتدخل البرلمان. وعندما لا يكون موضع هذه القرارات في نفس مستوى الميثاق الذي بصده تقوم الإجراءات التنفيذية بدور مهم، وعندما لا تستلزم هذه القرارات بذاتها تدخل البرلمان، يبدو من الصعب بسط قضاء

(216) - Lanfranchi (M. P.) op. cit., pp. 43-44.

المجلس الدستوري - بشأن رقابته الدستورية قرارات مجلس وزراء الجماعة الأوروبية (٢١٧) - إلى قرارات مجلس الأمن. زد على ذلك أن افتراض الرقابة الابتدائية أو المسبقة *Contrôle préventif* للمجلس الدستوري على قرارات مجلس الأمن بمقتضى المادة ٥٤ من الدستور، لا تتوافق مع السرعة التي يتعين معها على الدول تنفيذ القرارات؛ فغالباً ما تتضمن هذه القرارات مهلة ثلاثين يوماً تسمح للدول بالنقد بما تتضمنه من أوامر (٢١٨).

وإذا كان احتمال الرقابة الدستورية المسبقة لقرارات مجلس الأمن قلما يكون واقعياً، فما هو الحل عندما يتبنى مجلس الأمن قراراً مخالفاً للدستور ويبدأ في ترتيب آثاره داخل النظام القانوني الفرنسي؟ من حيث المبدأ لا يمكن استبعاد هذا الفرض، لاسيما عندما يتضمن القرار جزاءات تنكّر حقوقاً وحريات أساسية، مثال ذلك قرار مجلس الأمن رقم ١١٢٧، الصادر في ٢٨ أغسطس ١٩٩٧؛ حيث يفرض على الدول الأعضاء أن تغلق فوراً كل مكاتب منظمة الـ *UNITA* الموجودة في أقاليمها، "De faire immédiatement et complètement fermer tous les bureaux de l'UNITA sur leur territoire".

باعتبارها المنظمة المسنولة - طبقاً للقرار - عن الصعوبات الخطيرة التي واجهت تنفيذ عملية السلام في أنجولا. والتساؤل الذي يمكن أن يطرح هنا، هو معرفة ما إذا

(٢١٧) جرى بالذكر أنه عندما أثرت في الفقه مسألة الرقابة الدستورية بمقتضى المادة ٥٤، للقانون المشتق للجماعات الأوروبية أو للقانون الفرعي الجماعي *Le droit dérivé communautaire*، أبدى أغلبية الفقهاء رأيهم بعدم قابلية هذه المادة للتطبيق، الأمر الذي يعنى رفضهم رقابة دستورية هذا القانون من قبل المجلس الدستوري.

- Rideau (J.): "Constitution et droit international dans les États membres des communautés européennes-réflexions générales et situation française" in, R.F.D.C., 1990, p. 270.

- Abraham (R.): op. cit., p. 48.

وبقياس قرارات مجلس الأمن كقانون مشتق لمنظمة الأمم المتحدة على اللوائح والقرارات والتوجيهات كقانون مشتق للجماعات الأوروبية، نرى أن المجلس الدستوري لا يستطيع أيضاً بمقتضى المادة ٥٤ أن يراقب دستورية قرارات مجلس الأمن؛ إذ تقتصر هذه الرقابة على المعاهدات. راجع ما تقدم ص ١٥٨ للحاشية رقم ٢.

(218) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 44.

كان مثل هذا الإجراء المتضمن في القرار ١١٢٧، بإغلاق كل مكتب الـ UNITA على أقاليم الدول الأعضاء، يتوافق مع المبدأ الدستوري لحرية التّجَمُّع Liberté d'association. وإذا تبدو الرقابة اللاحقة Contrôle a posteriori مستبعدة في هذه الحالة من جانب القاضى الدستورى، لأن القرار قد بدأ فى ترتيب آثاره فى النظام الداخلى، فهل يمكن -والحالة هذه- أن نواجه احتمال رقابة لقرارات مجلس الأمن من جانب الهيئات القضائية العادية Les juridiction ordinaires سواء أكانت مباشرة أم من خلال الإجراءات التى تتخذ لتنفيذها؟^(٢١٩)

فماذا يتعلق بالرقابة المباشرة من جانب القاضى الإدارى، فإنها تقتضى التمسك بقرارات مجلس الأمن بصفتها هذه En tant que telle، الأمر الذى من شأنه أن يصطدم بالقضاء التقليدى والثابت لمجلس الدولة الذى يصنف قرارات الأجهزة الدولية ضمن أعمال الحكومة Actes de gouvernement غير القابلة للطعون القضائية^(٢٢٠) Recours juridictionnels.

(219) - Lanfranchi (M. P.): op. cit., p. 44.

(220) - C.E., 22 Juillet 1994. Chambre syndicale de transports aériens, Recueil Lebon, p. 922; Note Alland (D.): "Jurisprudence française en matière de droit international public" in, R.G.D.I.P., 1995/1, pp. 159-168.

وقد صرح لقاضى فى هذا الحكم بأنه:

Toutefois, que le tarif unitaire arrêté par décision de la commission élargie, organe chargé de la gestion de l'accord multilatéral relatif aux redevances de route, "présente le caractère d'une décision prise par un organisme international. Il n'appartient pas au juge administratif français d'apprécier le bien fondé des taux figurant audit tarif". Voir également: Ruzie (D.), "Le juge français et les actes des organisations internationales", in: "L'application du droit international par le juge français" op. cit., p. 104.

مع ذلك، تكشف الممارسة أن نظرية عمل الحكومة قد تراجعت فى فرنسا بعض الشيء، كما تم التخفيف من صرامتها بفضل عوامل رئيسية من بينها:

"L'allure du principe de légalité, le refus du déni du justice et le renforcement du l'autorité juridictionnelle. La doctrine a évidemment rénforcé la tendance favorable au contrôle juridictionnel sur les actes de l'exécutif dans le domaine des rélations internationales".

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., p 223

وإذا كان القاضي الإداري - على النحو الذي تقدم - لا يملك سلطة رقابة قرارات مجلس الأمن نفسها (الرقابة المباشرة)، فهل يستطيع أن يراقب الإجراءات التنفيذية التي تتخذها السلطة للاتحادية لتطبيق هذه القرارات (رقابة غير مباشرة)؟ تكمن الإجابة عن هذا السؤال بالنفي؛ حيث أعلن مجلس الدولة في حكمه الصادر في ٢٣ سبتمبر ١٩٩٢ عدم اختصاصه بالفصل في الطعن الموجه ضد منشور ٢٤ سبتمبر ١٩٩٠، الصادر عن وزير التربية الوطنية *Ministre de l'éducation nationale* بالتطبيق لقرار مجلس الأمن رقم ٦٦١ بشأن الحظر المفروض على العراق، والذي طلب بمقتضاه من مؤسسات التعليم العالي أن توقف أي تعاون علمي وفني مع العراق وأن تمنع الرعايا العراقيين من التسجيل في الجامعات الفرنسية؛ إذ قد اعتبر المجلس أن هذا المنشور غير قابل للانفصال عن مجرى العلاقات الدبلوماسية لفرنسا ومن ثم فهو يفلت من أية رقابة قضائية بوصفه من أعمال الحكومة^(٢٢١). وكذلك فصل مجلس الدولة في حكمه الصادر في ٢٩ ديسمبر

= على أننا لا ينبغي أن نبالغ في التقدم الذي سجلته الممارسة في هذا الخصوص، فما زالت نظرية عمل الحكومة راسخة في فرنسا، لاسيما في مجال الدفاع القومي وبعض مسائل العلاقات الدولية خاصة التدابير القمعية التي يتخذها مجلس الأمن بالتطبيق لأحكام الفصل السابع من الميثاق.

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., pp. 223-224.

ولم تكن الولايات المتحدة الأمريكية أفضل حالاً من فرنسا؛ حيث تحترم المحاكم الأمريكية المجال المحفوظ *Le domaine réservé* للسلطة التنفيذية في الشؤون الخارجية طالما أن مصالح الرعايا الأمريكيين غير متأثرة بهذه الشؤون.

- Ibid., p. 224.

(221) - C.E., 23 Septembre 1992, Gisti/Mrapnaro 120. 737, Recueil Lebon, p. 347.

وإذا كان القضاء الإداري لم يراقب شرعية المنشور الصادر عن وزير التربية الوطنية بشأن الحظر الجامعي *L'embargo universitaire* المفروض على العراقيين بالتطبيق لقرار مجلس الأمن رقم ٦٦١، فإن الأساس القانوني لهذا النوع من الحظر كان موضع خلافات قهوية. فقد ذهب الأستاذ David Ruzié إلى القول بأن قرار مجلس الدولة بشأن الحظر الجامعي ضد العراقيين.

"Ne pourrait pas se fonder sur une décision prise par le conseil de sécurité des Nations Unies, celui-ci n'ayant exercé son pouvoir de sanction qu'en matière économique et de transport aérien".

- Ruzié (D.): "La notion d'acte de gouvernement appliquée aux relations internationales" in, R.F.D.A., Mars -Avril 1993, p. 353.

١٩٩٧ بهذا المعنى، وذلك فى قضية شركة Héli-Union ؛ حيث اعتبر المرسوم رقم ٣٨٧، الذى وقعه رئيس الوزراء فى ١٤ أبريل ١٩٩٢ بالتطبيق لقرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ بشأن الحظر المفروض على ليبيا، لا ينفصل عن مجرى العلاقات الدولية لفرنسا، وعليه فهو يفلت من لية رقابة قضائية^(٢٢٢).

ولم يكن القضاء الإدارى الفرنسى فحسب هو الذى يعتبر قرارات مجلس الأمن والإجراءات التنفيذية التى تتخذها السلطة اللاتحوية لتطبيقها من أعمال الحكومة التى لا يجوز الطعن فيها بالنقض، حيث قررت محكمة النقض فى حكمها الصادر فى ٣٠ يونيو ١٩٩٢، أن تنقض قرار قاضى الأمور المستعجلة، الذى أعلن فيه أن العقد الذى أبرمته شركة Dassault مع العراق لا يمثل سوى تنفيذ من جانب هذه الشركة لعمل حكومة متعلق بالسياسة الوطنية، وأن هذا العمل يفلت من اختصاص السلطة القضائية^(٢٢٣).

(222) - "Dans les circonstances où elle a été prise, la décision attaquée n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France et échappe, par la suite, à tout contrôle juridictionnel".

- C.E., 29 Décembre 1997, société Héli – Union 138.310, Recueil, p. 501.

- Lachaume (J.F.): "Jurisprudence française relative au droit international (année 1997)" in, A.F.D.I., XLIV. 1998, p. 692.

وقد جاء فى الطلبات الختامية لمفوض الحكومة السيد Piveteau، الذى دعى لإبداء رأيه فى هذه القضية:

"Les dispositions essentielles du décret..... sont..... un décalque de la résolution des Nations Unies".

وعليه، كما جاء فى طلباته:

"Parfaitement impossible de porter sur (elles) une appréciation de fond sans porter ipso facto un jugement sur le bien – fondé de la résolution du conseil de sécurité".

وأضاف قائلًا:

"Parce que les résolutions du conseil de sécurité ont force obligatoire pour les États, en vertu de l'article 25 de la charte..... vous êtes ainsi face à un acte qui tire.... les conséquences d'un accord international. Naus vaus proposons danc de dire que le décret litigieux est un acte de gouvernement".

- Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 45.

(223) - "Le contrat passé avec l'Irak par la société dassault ne constitue que l'exécution, par l'intermédiaire de cette société, d'un acte de gouvernement, =

وإذا كان للتطور القضائى الحديث بشأن رقابة إجراءات تنفيذ للمعاهدات، يتجه نحو تقليص نظرية أعمال الحكومة^(٢٢٤)، فإن حكمى مجلس الدولة الصادرين فى ٢٣ سبتمبر ١٩٩٢ و ٢٩ ديسمبر ١٩٩٧ - السابقين - لا ينضويان إلى هذا المنهج القضائى الجديد، وليس فى ذلك ما يدعو إلى الغرابة والدهشة ؛ حيث تعد قرارات مجلس الأمن بالنظر إلى موضوعها وغرضها ذات طبيعة دبلوماسية وسياسية خالصة^(٢٢٥)، ومن ثم كان من الطبيعى اعتبارها ضمن أعمال الحكومة التى لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء.

وهكذا، يبدو أن القضاء فى فرنسا - سواء أكان عادياً Judiciaire أم إدارياً Administratif - يرفض الفصل فى الطعون ضد قرارات مجلس الأمن وإجراءات تنفيذها، كما يرفض أيضاً الحكم فى الطعون بإلغائها والتعويض عن الخسائر التى يسببها تطبيقها. الأمر الذى أكده قضاء مجلس الدولة الفرنسى - السابق الإشارة إليه - الذى يبدو تولى وجهه شطراً مفهوم أحادية القانون معلناً سمو القانون الدولى فى العلاقات بين النظم القانونية الوطنية والدولية^(٢٢٦).

مع ذلك، تبدو رقابة مجلس الدولة للإجراءات التنفيذية التى تتخذها السلطة اللاتحوية لتطبيق قرارات مجلس الأمن، ممكنة فى الأحوال التالية:

١- إذا كانت الإجراءات التنفيذية التى تتخذها السلطة اللاتحوية لتنفيذ قرار مجلس الأمن فردية ؛ حيث «إن فصل الإجراء الدقيق والفردى عن مجرى العلاقات

= relevant de la politique nationale, qui échappe ainsi, sous l'aspect moral qui est en cause, à la compétence de l'autorité judiciaire".

- Cour de cassation, première chambre civile, 30 Juin 1992. In, J.D.I., 1993/1 p. 127.

- Ruzié (D.): "La notion d'acte détachable dans les relations internationales" in, R.F.D.A., Mars-Avril, 1994, p. 349-350.

⁽²²⁴⁾ - Cayla (O.): "Le contrôle des mesures d'exécution des traités: réduction ou négation de la théorie des actes de gouvernement" in, R.F.D.A., Janvier-Février 1994, pp. 1-20.

⁽²²⁵⁾ - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 46.

⁽²²⁶⁾ - Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 228.

الدبلوماسية أكثر سهولة من الإجراء العام، الذي يعبر مباشرة عن توجّه هذه العلاقات.....» (٢٢٧).

٢- إذا كانت الإجراءات التنفيذية التي تتخذها السلطة اللاحقة لتطبيق قرار مجلس الأمن تنفيذاً لإجراءات جماعية Mesures communautaires اتخذتها الجماعة الأوروبية لتطبيق ذات القرار. حيث تعتبر الإجراءات الوطنية اللاحقة للإجراءات الجماعية تنفيذاً لهذه الأخيرة وليست تنفيذاً لقرار المجلس، الأمر الذي يجعل من السهل فصلها أو اقتطاعها عن مجرى العلاقات الدولية لفرنسا بشأن القرار الصادر عن مجلس الأمن. ومن ثم تنأى عن أعمال الحكومة وتكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء (٢٢٨).

(٢٢٧) هذا ما اقترحه مفوض الحكومة السيد Piveteau في طلباته الختامية، بشأن القضية التي كانت مرفوعة أمام مجلس الدولة، والمتعلقة بالطعن في المرسوم الذي وقعه رئيس الوزراء في ١٤ أبريل ١٩٩٢، بالتطبيق لقرار مجلس رقم ٧٤٨ ضد ليبيا؛ إذ يقول:

“Une mesure ponctuelle, individuelle, est plus aisément détachable de la conduite des relations diplomatiques que la mesure générale qui en traduit directement l'orientation, les décisions qui seront prises sur le fondement de ce décret et qui toucheront individuellement des sociétés exportatrices ne seront pas des actes de gouvernement”.

- Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 46.

(٢٢٨) في هذا المعنى، يقول مفوض الحكومة السيد Piveteau في طلباته الختامية - بشأن القضية التي كتبت مرفوعة أمام مجلس الدولة للطعن في مرسوم رئيس الوزراء الصادر في ١٤ أبريل ١٩٩٢ لتطبيق قرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨ المتعلق بالحظر المفروض على ليبيا، والتي أصدرت الجماعة الأوروبية لائحة لتطبيقه في ١٥ أبريل ١٩٩٢ - أنه: «إذا تأخر صدور المرسوم الفرنسي يومين - أي في ١٦ أبريل - فإنه لا يعدو أن يكون هو نفسه - بقوة الواقع - قراراً تنفيذاً للاتحة الجماعية متضمناً الإيضاحات المجدية لتطبيقها؛ حيث إن هذه اللائحة - لتقبلتها للتطبيق المباشر في النظام القانوني الداخلي - هي وحدها التي تضطلع بعبء الجوانب الدبلوماسية للقرار ٧٤٨. وعليه يصبح المرسوم اللاحق للاتحة قبلاً للانفصال عن مجرى العلاقات الدولية..... ويكون المرسوم عملاً للحكومة في ١٤ أبريل، ولا يكون كذلك إذا صدر في ١٦ أبريل».

“Pris deux jours plus tard, le même décret n'aurait été, par la force des choses, qu'un acte d'exécution du règlement communautaire, venant apporter les précisions utiles à l'application de ce règlement. c'est le règlement communautaire, directement applicable en droit interne, qui aurait porté seul la =

٣- إذا كان للقرار الصادر عن مجلس الأمن أثرٌ مباشرٌ *Effet direct* في النظام القانوني الداخلي؛ حيث إنه في هذه الحالة لا يعد أي عمل تتخذه السلطة التنفيذية في حذو هذا القرار من أعمال الحكومة. ذلك لأن القاضي الذي تعرض عليه شرعية مثل هذا العمل، يستطيع - ما لم يتعين عليه - أن يضاويه مباشرة بالقرار ذات الأثر المباشر؛ إذ يعد هذا الأخير بالنسبة للقاضي مصدراً للشرعية^(٢٢٩).

وختاماً، لا نقوتنا ملاحظة أنه لما كانت مسألة أولوية قرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الفرنسي - حسب توجه مجلس الدولة شطر إعلاء القانون الدولي على القانون الداخلي - تقتض بالضرورة مواجهتها المباشرة بالقواعد الداخلية، فإن هذه الأولوية لا يمكن إقرارها إلا من جانب القاضي، الأمر الذي يستوجب التمسك أمامه بهذه القرارات^(٢٣٠).

= charge des aspects diplomatiques de la mesure: le décret ultérieur - si tant est qu'il eut gardé une quelconque portée normative - devenait dès lors très certainement détachable de la conduite des relations internationales..... le décret était.... un acte de gouvernement le 14 Avril, mais il ne l'aurait pas été s'il avait été pris le 16 Avril".

- Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 46.

وتفسير ذلك أن المرسوم إذا صدر في ١٤ أبريل يكون إجراءً تنفيذياً لقرار مجلس الأمن رقم ٧٤٨، وهو بذلك لا ينفصل عن مجرى العلاقات الدبلوماسية لفرنسا بشأن القرار المعنى، الأمر الذي يجعله عملاً للحكومة غير قابل للظن فيه. أما إذا صدر المرسوم في ١٦ أبريل - أي في تاريخ لاحق لصدور اللائحة الجماعية المطوية أيضاً بتنفيذ القرار ٧٤٨ - فإنه يكون إجراءً تنفيذياً للاتحة وليس لقرار المجلس، ومن ثم يسهل فصله عن مجرى العلاقات الدولية لفرنسا بشأن القرار المعنى والتي اضطلعت بها للاتحة الجماعية، الأمر الذي ينأى به عن أعمال الحكومة ويكون قابلاً للظن فيه أمام القضاء.

(229) - Ibid., p. 46.

(230) - Ibid., p. 47.

المطلب الثاني

مدى قابلية قرارات مجلس الأمن للتطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسى

لما كان عقد معاهدات دولية من أجل المشاركة فى إنشاء وتطوير منظمة دولية دائمة تتقلد سلطة إصدار قرارات ملزمة من خلال الأثر المترتب على نقل أو تحويل الدول لبعض اختصاصاتها السيادية لتلك المنظمة أمر يتفق مع الدستور الفرنسى، فإن القرارات التى تتخذها هذه المنظمة وتكون ملزمة بتعيين تطبيقها من جانب كل السلطات المختصة، بما فى ذلك القضاة الوطنيون، إذا كانت - على الأقل - قابلة للنفاد بذاتها ^(٢٣١) Self-executing.

مع ذلك، التزم الدستور الفرنسى لعام ١٩٥٨، موقف الصمت بشأن مسألة التطبيق المباشر للأعمال القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية فى النظام القانونى الداخلى الفرنسى ^(٢٣٢). باستثناء الإصلاح الدستورى الذى جرى مؤخراً عام ١٩٩٢، بشأن القانون المشتق للاتحاد الأوروبى (اللوائح - القرارات - التوجيهات)، وما أقرته المادة ٤/٨٨ من التطبيق المباشر لهذا القانون وأولويته على القانون الداخلى الفرنسى ^(٢٣٣). ويبقى هذا الإصلاح قاصراً عن شمول الأعمال القانونية الانفرادية لمنظمات دولية أخرى، لاسيما قرارات مجلس أمن منظمة الأمم المتحدة ^(٢٣٤).

(231) - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 55.

(232) - Carreau (D.): "Droit international public" 1999, p. 486.

^(٢٣٣) راجع ما تقدم.

^(٢٣٤) لعل السبب فى ذلك يكمن فى كون أن المادة ١٨٩ من معاهدة الاتحاد الأوروبى، التى تعترف بالأثر المباشر للقانون المشتق للاتحاد الأوروبى ليس لها ما يناظرها فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة، ومن بعد لأن المادة ٤/٨٨ من الدستور الفرنسى لا تطبق إلا على القانون الجماعى، وكذا لأن القانون المشتق للاتحاد الأوروبى يمكن أن ترافق شرعيته من جانب القضاء بينما لا يراقب القضاء شرعية قرارات مجلس الأمن. وأخيراً لأن الضبط الممارس على المحاكم فيما يتعلق بتطبيق القانون الجماعى يفرق الضبط المحتمل ممارسته فيما يتعلق بتطبيق قرارات مجلس الأمن.

- Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 57.

والحالة هذه، ليس ثمة إشكال إذا تضمنت المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية نصاً يقرر صراحة، أن ما تتخذه من قرارات أو بعضها يطبق مباشرة فى النظام القانونى الداخلى للدول الأعضاء. من ذلك مثلاً، ما تقرره المادة ١٨٩ من المعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية بالنسبة للوائح الجماعية، من أنها تكون ملزمة فى جميع عناصرها وتطبق مباشرة فى أقاليم كل الدول الأعضاء^(٢٣٥). وكذلك المادة ٢٢ من دستور منظمة الصحة العالمية بالنسبة للوائح الصحية التى تصدرها المنظمة؛ حيث تنص على أنه، بانتهاء المهلة المحددة فى تلك المادة دون إعلان الدولة العضو رفضها للائحة أو إيداء ما لديها من تحفظات، تصبح اللائحة ملزمة للدول المخاطبة بها وتتخذ تلقائياً فى مواجهتهم^(٢٣٦).

أما إذا خلت المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية - كحالة ميثاق منظمة الأمم المتحدة^(٢٣٧) - من نص يقرر التطبيق المباشر لما تصدره من قرارات فى النظام القانونى الداخلى للدول الأعضاء، فإن هذا التطبيق يتوقف على صياغة المعاهدة التى تعطى المنظمة سلطة إعداد مثل هذه القرارات، كما يتوقف على الصياغة القانونية الدقيقة للقرار، وكذا على الالتزامات المتعلقة بنشره^(٢٣٨).

ومما يلاحظ، أن قضاة المحاكم - العادية والإدارية - الفرنسية لم يرسوا قاعدة بخصوص قابلية القواعد الدولية للتطبيق المباشر^(٢٣٩)؛ إذ يقدرن مدى قابلية النصوص المعروضة عليهم للتطبيق المباشر تبعاً لكل حالة على حدة. وعلى أية حال،

(235) - Guillaume (Gilbert): op. cit., p. 543-544.

(236) راجع د. «سعيد الجدار»: المرجع السابق، ص ١١٤.

(237) وإن كانت المادة ٤٨ من الميثاق تشير صراحة إلى الإجراءات اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين، ولتى تتخذاها كل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء حسبما يقرره المجلس.

(238) - Guillaume (Gilbert): op. cit., p. 544.

(239) مع ذلك كانت أحكامهم موضعاً لدراسات كثيرة فى الفقه، فنظر على وجه الخصوص:

Les chroniques de Lachaume (J.F.) in, A.F.D.I et sous la direction de Alland (D.) in, R.G.D.I.P.

تبقى أحكام القضاء الفرنسي بشأن التطبيق المباشر للأعمال الصادرة عن المنظمات الدولية نادرة وغير محققة، باستثناء ما يتعلق منها بالقانون المشتق Droit dérivé للاتحاد الأوروبي أو ما يعرف بالقواعد الجماعية Normes communautaires (٢٤٠).

ولقد أثيرت هذه المسألة للمرة الأولى أمام المحاكم الفرنسية ؛ بخصوص اللوائح الصحية Règlements sanitaires لمنظمة الصحة العالمية، وذلك عندما عرض على محكمة استئناف باريس مسألة قوة اللوائح الصحية الدولية في القانون الداخلي الفرنسي، بمناسبة تطبيق القرار رقم ١٦٦ لسنة ١٩٦٦ الصادر عن السلطات الفرنسية بفرض شهادة التطعيم ضد مرض الجدري. وكان مما قرره المحكمة - في هذا الصدد - أن «اللائحة الصحية الدولية التي أقرتها منظمة الصحة العالمية (عام ١٩٥١) لا تكون قابلة للتطبيق بقوة القانون في القانون الداخلي للدول الأعضاء لدى هذه المنظمة، وحتى يمكن تطبيقها يلزم اتخاذ إجراءات لاثية بتنفيذها في كل الدول الموقعة» (٢٤١). ولا يخفى أن عدم اعتراف المحكمة بالتطبيق المباشر للائحة الصحية الدولية في النظام القانوني الداخلي الفرنسي إلا إذا اتخذت إجراءات وطنية بتطبيقها، إنما هو يتعارض مع المادة ٢٢ من دستور منظمة الصحة العالمية التي تجيز هذا التطبيق بقوة القانون (٢٤٢).

(٢٤٠) - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 48; Carreau (D.): op. cit., p. 486.

(٢٤١) - "Le règlement sanitaire international adopté par l'O.M.S n'est pas de plein droit applicable au droit interne des pays membres de ladite organisation que pour ce faire, il est nécessaire que des mesures réglementaires interviennent dans chacun des pays signataires".

- Cour d'appel de Paris, 18 Novembre 1967, in, A.F.D.I., 1968, p. 866.

(٢٤٢) - Carreau (D.): op. cit., p. 486.

حري بالذكر أن اللوائح الدولية التي تصدرها منظمات دولية تعمل في مجالات التعاون الفني - مثل الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الطيران المدني الدولية - تعد بمثابة تشريع دولي يتمتع بقوة تنفيذية لازمة وتكون له الأولوية في التطبيق على التشريعات الوطنية. وهي تسرى تلقائياً في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء بمجرد إعلانهم نون تشترط إقرارهم لها أو تصديقهم عليها.

ومن بعد طرحت المشكلة بالنسبة لملاحق اتفاقية شيكاغو التي أقرها مجلس منظمة الطيران المدني الدولية طبقاً للمادة ١/٥٤ من الاتفاقية. وقد انقسمت المحاكم فى هذا الشأن، فبينما أقرت محكمة النقض فى عام ١٩٦٣ طابع التنفيذ الذاتى Self-executing أو التطبيق المباشر للملاحق فى النظام القانونى الفرنسى (٢٤٣). قضى مجلس الدولة فى عام ١٩٨١ بعكس ذلك (٢٤٤).

كما أثرت مشكلة التطبيق المباشر أمام القضاء الفرنسى بالنسبة للأعمال القانونية الصادرة عن صندوق النقد الدولى المتعلقة بتفسير النظام الأساسى للصندوق ؛ حيث أقر القضاء العادى الأثر المباشر لهذه الأعمال، من ذلك التفسير الرسمى لعام ١٩٤٩ للمادة الثامنة، القسم الثانى (ب) من النظام الأساسى، الذى اتبعته المحاكم بشأن عقد مقيضة نقد بنقد Contrat de change يقدح فى عملة دولة عضو (٢٤٥).

وفيما يخص التطبيق المباشر للقرارات الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة أمام القاضى الفرنسى، لا نغفل بالتأكيد الإشارة إلى الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسى فى ٣ نوفمبر ١٩٦١ ؛ بمناسبة قرار الجمعية العامة رقم ١٣٤٩ الصادر فى ١٣ مارس ١٩٥٩، على أساس المادة ٨٥ من الميثاق، والذى قررت فيه أن اتفاق الوصاية المعقود بين منظمة الأمم المتحدة وفرنسا بشأن وضع الكاميرون تحت الإدارة الفرنسية، سيتوقف نفاذه فى غرة يناير ١٩٦٠. وكان من الطبيعى أن يتساءل مجلس الدولة عن القيمة القانونية لهذا القرار وحجيته فى إطار الطعن الذى رفع لديه قبل استقلال الكاميرون (٢٤٦).

لقد اهتم مفوض الحكومة Le commissaire du gouvernement الذى دُعِيَ لإبداء رأيه فى هذه القضية بتوسيع نطاق التساؤل والبحث أيضاً عن قيمة

(243) - Cour de cassation, ch.crim., 18 Novembre 1963, trésor public c./Buttel, Bulletin crim. 1963, p. 666.

(244) - Conseil d'État, 20 Novembre 1981, syndicat national des officiers mécaniciens de l'aviation civile, Recueil Lebon 1981, p. 428.

(245) - Gold (J.) "L'application des statuts du FMI par les tribunaux" in. R.G.D.I.P., 1951, p. 571 et s. notamment p. 586.

(246) - Guillaume (Gilbert): op. cit. p. 544-545.

قرارات مجلس الأمن؛ حيث قال - موجهاً خطابه إلى القاضي الإداري - بأنه «يتعين علينا احترام نصوص ميثاق منظمة الأمم المتحدة، كمعاهدة دولية وقعتها الحكومة الفرنسية، وتم التصديق عليها ونشرها طبقاً للأوضاع المقررة في الدستور. وعليه، فإن الميثاق يلزمكم فحسب في حدود أحكامه، ولا أعتقد أن هذه الأخيرة تستوجب - لا في روحها ولا في منطوقها- التطبيق المباشر (الفوري والتلقائي) لقرارات المنظمة على أقاليم الدول الأعضاء من جانب القضاة الذين يحكمون باسم هذه الدول، وذلك حتى بالنسبة للقرارات - النادرة - التي يعترف لها الميثاق بقيمة ملزمة (وهو يقصد بذلك قرارات مجلس الأمن)» وكذا «في الحالة الاستثنائية التي يملك فيها جهاز لمنظمة الأمم المتحدة سلطة اتخاذ قرار ملزم (شأن مجلس الأمن)، فإن هذا القرار لا يفرض إلا على الدول الأعضاء، التي اضطلعت - عند التوقيع على الميثاق - بالالتزام بالإذعان له. فهو بالتأكيد لا يفرض مباشرة على مواطني هذه الدول ولا على قضائياتها؛ فلا يتصور مثلاً أن قراراً يوقف إطلاق النار أصدره مجلس الأمن يلزم مباشرة وشخصياً جنود الدولة التي وجه إليها الأمر؛ حيث إن الدولة المعنية هي الملزمة بتنفيذه، وعليها أن تتخذ كافة التدابير الخاصة بالقانون الداخلي اللازمة لتطبيق القرار الموجه إليها»^(٢٤٧). وفي هذه الحالة، يتعين على مفوض الحكومة أن يبدي رأيه، بأن

(247) "Sans doute sommes-nous tenus de respecter les dispositions de la charte des Nations Unies, traité international, signé par le gouvernement français, ratifié et publié dans les formes prévues par la constitution. La charte vous oblige donc, mais seulement dans les limites de ses dispositions, et nous ne croyons pas que celles-ci comportent - ni dans leur esprit ni dans leur texte - l'application de plano, sur le sol des États membres et par les juges statuant au nom de ceux-ci, des décisions de l'organisation, même de celles très rares, à qui la Charte reconnaît une valeur obligatoire" (sic)... "même dans le cas, exceptionnel où un organe des Nations Unies possède un pouvoir de formuler une décision obligatoire, cette décision ne s'impose qu'aux États membres, qui ont, en signant la Charte, assumé l'obligation de s'y conformer. Elle ne s'impose certainement pas directement aux citoyens de ces états, ni aux juges: on ne concevrait pas par exemple qu'un ordre de cessez-le-feu, lancé par le Conseil de sécurité, oblige directement et individuellement les soldats de la puissance à laquelle a été adressée l'injonction. C'est à l'État en cause, obligé certes d'exécuter, qu'il appartient de prendre toute mesure de droit interne nécessaire à l'application de la décision qui s'adresse à lui".

- C.E., arrêt du 3 Novembre 1961, sieur mbounya Recueil Lebon, p. 616-617.

رفع الوصاية الفرنسية عن الكاميرون الناتج عن قرار الجمعية العامة رقم ١٣٤٩ لا يعدو أن يكون مجرد واقعة^(٢٤٨).

ومن جانبه لزم مجلس الدولة الحكومة الفرنسية بإنهاء وصايتها على الكاميرون، طبقاً لقرار الجمعية العامة؛ إذ قد لاحظ أن هذا الأخير اتخذ بالموافقة التامة للحكومة الفرنسية^(٢٤٩)، الأمر الذي يضمن عليه طابعاً اتفاقياً^(٢٥٠) Un caractère conventionnel.

ونرى من جانبنا أن عبارة مجلس الدولة *Prise avec le plein accord du gouvernement français* ليس من شأنها تحويل أو تغيير طبيعة العمل القانوني الذي اتخذته الجمعية العامة، بأن تجعله اتفاقاً مع الحكومة الفرنسية بدلاً من قرار موجه إليها. والذي حمل المجلس على أفراد هذه العبارة، إدراكه بعدم إلزامية قرار الجمعية العامة وفي نفس الوقت بحثه عن مسوغ لامتنال الحكومة الفرنسية بإنهاء وصايتها على الكاميرون. إذ الثابت أن قرار الجمعية العامة غير ملزم مالم تقبله الدولة، وهذا القبول لا يغير طبيعة القرار فيجعله اتفاقاً، فهو لا يعدو أن يكون مصدراً للالتزام بالقرار. وأياً كان هذا المصدر؛ فإن القاضى لا يستطيع أن ينكر المركز الفعلى *La situation de fait* الذى أنشأه القرار، ألا وهو استقلال الكاميرون^(٢٥١).

وفيما يتعلق بقرارات مجلس الأمن، فإن رأى مفوض الحكومة واضح وقاطع ولا يحتمل معنيين؛ حيث إن لهذه القرارات - بصفة أساسية - مضموناً دبلوماسياً وسياسياً ولما تكون موجّهة لإحداث آثار قانونية بالنسبة للأفراد^(٢٥٢). وإذا أخذنا فى الاعتبار أن المادتين ٢٥ و ١٠٣ من الميثاق، تتشأن التزامات على عاتق الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة، وأن قرارات مجلس الأمن - بصفة خاصة

(248) - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 49.

(249) - "Prise avec le plein accord du gouvernement français".

- C.E., Arrêt du 3 Novembre 1961, Recueil Lebon, p. 613.

(250) - Guillaume (Gilbert): op. cit., p. 545; Carreau (D.): op. cit., p. 495.

(251) - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 49.

(252) - Ibid., p. 49.

القرارات بالمعنى الدقيق للمصطلح وليست التوصيات - يتم اتخاذها لتسرى على الدول، فإنه -والحالة هذه- يبدو من غير المؤكد أن يكون لهذه القرارات طابع التنفيذ الذاتي *Auto-exécutoire* فى النظم الداخلية للدول الأعضاء^(٢٥٣)، فضلاً عن أن شروط نشرها يمكن أن تثير بعض الصعوبات.

ولعلّ هذا ما يفسر عدم التطبيق التلقائى لقرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى الفرنسى، ومن ثم عدم وجود أى حكم قضائى بشأن قابلية هذه القرارات للتطبيق المباشر؛ حيث جرت الممارسة التشريعية والإدارية الفرنسية على نقل وتحويل هذه القرارات داخل النظام القانونى الفرنسى، حتى يتسنى للمحاكم الوطنية تطبيقها فيما يعرض عليها من منازعات^(٢٥٤).

^(٢٥٣) انظر فى هذا الشأن بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، حكم محكمة مقاطعة كولومبيا الصادر فى ١٣ مايو ١٩٧٥، فى قضية:

Charles coles Diggs JR et *al.* v. Frederic B. Dent et *al.*, in, I.L.M., vol. XIV, 1975, p. 804.

وانظر بالنسبة لفرنسا، الطلبات الختامية لمفوض الحكومة Piveteau، فى قضية Société Héli-Union, 29 Décembre 1997؛ حيث رأى مجلس الدولة أن مرسوم ١٤ أبريل ١٩٩٢ المطبق للحظر الجوى على ليبيا يعد عملاً للحكومة *Un acte de gouvernement*. الأمر الذى يعنى، أن قرار مجلس الأمن بشأن الحظر الجوى المفروض على ليبيا لم يكن له طابع للتنفيذ الذاتى فى النظام القانونى الفرنسى، إذ لم يطبق إلا بموجب المرسوم الذى اعتبره المجلس عملاً للحكومة.

-Guillaume (Gilbert): *op. cit.*, p. 546 note N° 26.

^(٢٥٤) يؤكد ذلك، أنه فى حالة رومانيا تم نقل قرارات مجلس الأمن رقماً ٢٣٢ و ٢٥٣ إلى القانون الفرنسى بموجب إخطار المصدرين فى ٢٥ فبراير ١٩٦٧، وكذا بموجب مرسوم وقرار ٢٣ أغسطس ١٩٦٨؛ حيث أحال هذا المرسوم صراحة إلى المولد ٢٥ و ٢٩ و ٤١ من ميثاق منظمة الأمم المتحدة كما أشار إلى القرار الذى تبناه مجلس الأمن فى ٢٩ مايو ١٩٦٨. وقد تم اتباع نفس الإجراء، فيما يتعلق بقرارات مجلس الأمن رقماً ٥٥٨ و ٥٦٩ الخاصين بجنوب أفريقيا؛ حيث طبق هذين القرارين بموجب مرسوم ٩ يناير ١٩٨٦، المعدل بمرسوم ٧ سبتمبر ١٩٩٢، اللذين ألغيا بموجب مرسوم ١٠ مارس ١٩٩٥، وذلك عند رفع الحظر بموجب القرار ٩١٩.

وبين هاتين الفترتين (من ١٩٦٨ إلى ١٩٨٦) تم اتباع نفس الحل علم ١٩٨٠، عندما قامت الدول الأعضاء فى الجماعة الاقتصادية الأوروبية - على أثر احتجاز الرهائن فى سفارة الولايات المتحدة الأمريكية بطهران، وبمعزل عن أى قرار لمجلس الأمن - بوقف بعض العلاقات التجارية مع إيران -

= بالتطبيق للمادة ٢٢٤ من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية؛ حيث أوقفت فرنسا هذه العلاقات بموجب المرسوم رقم ٣٦٢ الصادر في ٢١ مايو ١٩٨٠، الملغى بالمرسوم رقم ٤٧ الصادر في ٢١ يناير ١٩٨١.

وعلى إثر تبني مجلس الأمن للقرار ٦٦١ الصادر في ٦ أبريل ١٩٩٠، بشأن حظر التجارة مع العراق، تبنى مجلس الجماعات الأوروبية لاحتين في ٨ أغسطس و ٢٠ أكتوبر من عام ١٩٩٠، وذلك لتنفيذ قرار مجلس الأمن في دول الجماعة الأوروبية. ولما كانت هاتان الاحتتان لا تكفلان تنفيذ كافة النصوص التي تبناها مجلس الأمن ويتعين استكمالهما بإجراءات وطنية، قامت فرنسا باتخاذ أول قرار في ٢ أغسطس ١٩٩٠، يحظر تسليم معدات حرب للعراق، كما أصدرت المرسوم رقم ٦٨١ في ٢ أغسطس ١٩٩٠، المعدل بالمرسوم رقم ٢٤١ الصادر في ٢ مارس ١٩٩١، وذلك لتنظيم العلاقات المالية مع العراق والكويت. وأخيراً قامت بتنفيذ قرار المجلس في أقاليم ما وراء البحار (سانت بيير - ميكيلون - المايوت) بموجب إخطار المصدرين في ٢٥ أغسطس ١٩٩٠.

كذلك تم نقل قرارات مجلس الأمن أرقام ٧٣١، ٧٤٨، ٨٨٣ - المتعلقة بالحظر الجوي على ليبيا - إلى القانون الفرنسي، بموجب مرسوم ١٤ أبريل ١٩٩٢، ولوائح مجلس الجماعات الأوروبية الصادرة في ١٤ أبريل ١٩٩٢ و ٢٩ نوفمبر ١٩٩٣.

وعلى أثر تبني مجلس الأمن للقرار رقم ٨٤١ بشأن الحظر المفروض على هايتي، أصدرت فرنسا المرسوم رقم ١٣٠٥ في ١٤ ديسمبر ١٩٩٣ لتطبيق قرار المجلس، وإذ أنهى الأخير هذا الحظر بموجب القرار رقم ٩٤٤، فقد صدر المرسوم رقم ٩٩٩ في ١٩ نوفمبر ١٩٩٦ يلغى المرسوم السابق.

وعندما أصدر مجلس الأمن القرار رقم ٨٢٧ في ٢٥ مايو ١٩٩٣ - المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية من أجل محاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني المرتكبة على إقليم يوغسلافيا السابقة منذ يناير ١٩٩١ - كان من الضروري لتنفيذه في النظام القانوني الفرنسي، صدور تشريع يتبنى أحكام هذا القرار. وبالفعل تم صدور هذا القانون في ٢ يناير ١٩٩٥، متضمناً تعديلاً للأحكام التشريعية النافذة فيما يتعلق بمسألة «الاختصاص» و«سحب الدعوى من الهيئات القضائية الفرنسية»، وكذلك التعاون القضائي مع المحكمة الدولية. كما تم تبني قانون مماثل لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٩٥٥ الصادر في ٨ نوفمبر ١٩٩٤ - المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا - في النظام القانوني الفرنسي.

- Guillaume (Gilbert): op. cit., pp. 547-548.

هكذا، تبين لنا مما تقدم أن قرارات مجلس الأمن لم تطبق في النظام القانوني الفرنسي إلا بعد نقلها أو تحويلها إلى هذا النظام، سواء عن طريق لوائح الجماعة الاقتصادية الأوروبية أو من خلال إجراءات وطنية؛ فانون، مرسوم أو مجرد قرار إداري. الأمر الذي يعني عدم تطبيق لتقني لهذه القرارات في النظام القانوني الفرنسي.

على أن الوضع المسائد - في الوقت الحالي - قد تطور بدرجة كبيرة ؛ حيث لم تعد قرارات مجلس الأمن المتضمنة لجزاءات قاصرة على العلاقات بين الدول بالمعنى الضيق للمصطلح، فقد باتت تنظم علاقات مالية وتجارية، كما أضحت تُعنى بالأفراد في علاقاتهم مع الدولة وكذا في علاقاتهم فيما بينهم. وكذلك ترجح هذه القرارات نفسها وتكون لها الأولوية صراحة على كل الحقوق والالتزامات التي يمنحها أو يفرضها أى اتفاق دولي أو أى عقد أبرم - كذا أى رخصة أو شهادة ممنوحة - قبل تاريخ صدور القرار^(٢٥٥). ومن ثم يمكننا أن نتساءل عن قابلية مثل هذه القرارات للتطبيق المباشر أمام المحاكم الفرنسية، مادامت تُعنى بمصير الأفراد^(٢٥٦).

لا جدال فى إمكانية تطبيق القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بصفقتها هذه En tant que telles - وليس بصفقتها قواعد داخلية - أمام المحاكم الوطنية، طالما تمت صياغتها بشكل محدد ودقيق وبعبارة كافية بذاتها، بحيث لا يكون تنفيذها بحاجة

^(٢٥٥) انظر، على سبيل المثال، قرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧ بشأن الحظر المفروض على يوغسلافيا السابقة؛ حيث اشتملت كل القرارات المتضمنة لجزاءات اقتصادية وتجارية مثل هذا النص، وبهذه المناسبة، تجدر الإشارة إلى أن آثار تدابير الحظر المتعلقة بالمراق أو بيوغسلافيا على تنفيذ العقود السارية، قد أتاحت الفرصة لإسهامات فقهية حديثة وعديدة.

انظر على سبيل المثال:

Burdeau (G.), "Le gel d'avoirs étrangers", JDI, 1997, pp. 5-57; Grelon (B.), Gudin (C.-E.), "Contrats et crise du Golfe", JDI 1991, pp. 633 et ss.; Affaki (B.), "Les garanties indépendantes sont-elles encore "indépendantes"? Leçons de la crise du Golfe", Banque et droit, n° 33, 1994, pp. 3 et ss.; Grelon (B.), Dal Farra (T.), "Le sort des garanties financières en cas d'embargo: l'apport de la réglementation de l'embargo contre l'Irak", Revue de droit bancaire et de la Bourse, n° 43, 1994, pp. 98 et ss.; Landy-Osman (L.), "L'embargo des Nations Unies contre l'Irak et l'exécution des contrats internationaux", DPCI, 1991, tome 17, N° 4, pp. 597-633; van Hecke (G.), "The effect of economic coercion on private relationships", RBDI, 1984-85, vol. 18, pp. 113 et ss.

^(٢٥٦) حري بالذكر، أن لوتربيخت قد أثار من قبل هذا التساؤل في عام ١٩٧١.

Lauterpacht (E.), "Implementation of decisions of international organizations through national courts", in: The effectiveness of international decisions, Sijthoff-Leyden, oceana publications, 1971, pp. 57 et ss.; voir aussi: Schreuer (C.H.), "The relevance of United Nations decisions in domestic litigation", ICLQ, 1978, vol. 27, pp. 1 et ss.

إلى تدخل من جانب السلطات المكلفة بالتنفيذ^(٢٥٧). على أن يراعى فيما قررناه:

١- أن قرارات مجلس الأمن لا تكون قابلة للتطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسى، إلا إذا كان المخاطبون بها هم الأفراد، فلا يكفي أن تتعلق القرارات بأوضاع تهم الأفراد إذا كان المخاطبون بها هم الدول^(٢٥٨). ونرى من جانبنا، أن عدم تحقق

^(٢٥٧) من ذلك مثلاً، القرار ٦٨٧ الذى بمقتضاه قرر مجلس الأمن:

“Décide avec effet immédiat, que les interdictions énoncées dans sa résolution 661 (1991) et visant la vente ou la fourniture à l'Irak de produits de base ou de marchandises..... cessent de s'appliquer aux livraisons de denrées alimentaires...”.

- Angelet (N.): “La mise en oeuvre des mesures coercitives des Nations Unies dans la communauté européenne” in, RBDI, 1993/2, pp. 502 et ss.

كذلك الفقرة الرابعة (أ) من القرار ٧٥٧، التي يجرى نصها كالتالى:

“Les États empêcheront l'importation sur leur territoire de tout produit de base et de toute marchandise en provenance de la république fédérale du yougoslavie (Serbie et Montenegro) qui seraient exportés de ces républiques après la date de la présente résolution”.

- S/Res./757 (1992) du 30 Mai 1992.

وكذلك أيضاً الفقرة الرابعة (أ) من القرار ٧٤٨ لعام ١٩٩٢ بشأن حظر الجوى ضد ليبيا، التي تقر على النحو التالى:

“..... décide aussi que tous les États.... refuseront à tout aéronef la permission de décoller, d'atterrir ou de survoler leur territoire si cet aéronef prévoit d'atterrir en territoire Libyen ou s'il a décollé du territoire Libyen, à moins que le vol en question n'ait été autorisé pour des motifs humanitaires significatifs par le comité créé aux termes du paragraphe 9 ci-dessous”.

وقد لاحظ مفوض الحكومة الذى دُعي لإبداء رأيه في قضية Héli-Union، أن القرار ١٧٤٨ إذ صيغ بعبارات واضحة ومحددة للغاية وأمرة، يكون مستوفياً - بالتأكيد - للشرط المادي المرتبط بأية قاعدة ذات أثر مباشر.

- Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 50.

^(٢٥٨) لنظر على سبيل المثال في هذا المعنى:

“Commentaire de l'arrêt du conseil d'État du 23 Avril 1997, GISTT” in, A.J.D.A., 1997, p. 438.

وفي قضية Héli-Union، بعد أن لاحظ مفوض الحكومة استيفاء القرار ٧٤٨ للشرط المادي للتطبيق المباشر (تحديد النص وبنية صياغته وعبارته الكافية بذاتها) أضاف قائلاً:

“Cette résolution, dans sa forme comme dans son contenu, n'adresse ses prescriptions qu'aux États, et n'entend créer aucune obligation ou aucun droit pour les particuliers”.

- C.E, Arrêt du 29 Décembre 1997, conclusions pp. 9-10.

هذا الشرط لا يحول دون قابلية القرار للتطبيق المباشر متى كان القرار لا يترك للسلطات الوطنية أى مجال للتقدير.

٢- لا توجد أحكام قضائية فرنسية تعترف بالأثر المباشر لقرارات مجلس الأمن. وإذا كانت تدابير الحظر المفروضة ضد العراق أو يوغسلافيا، قد أتاحت الفرصة لعرض بعض المنازعات على القضاء العادى الفرنسى، فلم يحدث أبداً أن أبدى هذا الأخير رأيه بشأن طابع التنفيذ الذاتى أو القرارات المتنازع فيها (٢٥٩).

ولا يكفى. أن تكون قرارات مجلس الأمن قد صيغت بعبارات محددة ودقيقة وكافية بذاتها وتوجه بخطابها إلى الأفراد لاكتسابها صفة التطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسى، إنما يلزم فضلاً عن ذلك أن تكون منشورة فى الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية؛ حيث يذكر مرسوم ١٤ مارس ١٩٥٣، المعدل بمرسوم ١١ أبريل ١٩٨٦ - المتعلق بتصديق ونشر التعهدات الدولية التى وقعتها فرنسا - بجانب

= ويبدو أن القضاء الأمريكى لا يقر - هو أيضاً - الأثر المباشر لقرارات مجلس الأمن، إذا كان المخاطب بها الدول وليس الأفراد. يؤكد ذلك القرار الشهير، الذى أصدرته محكمة استئناف الولايات المتحدة الأمريكية فى قضية Diggs v./Richardson، تعليقاً على قرار مجلس الأمن رقم ٣٠١ الصادر فى ١٧ ديسمبر ١٩٧١، والذى أيدته الولايات المتحدة الأمريكية؛ حيث ذكرت المحكمة أن أحكام القرار.

“Ne s’adressent pas aux tribunaux. De par leurs termes..., elles ne confèrent aucun droit aux individus; elles s’adressent aux gouvernements pour qu’ils adoptent certaines mesures...”.

- citée par Carreau (D.): “Droit international” 1997, pp. 1206-1207.

(٢٥٩) قضي قضية SA BUTEC contre UBAF et SEP المتعلقة بتأثر تدابير الحظر المفروض ضد العراق، بموجب القرار ٦٦١، والتي فصلت فيها محكمة استئناف باريس فى ٢٣ يونيو ١٩٩٥، لستند القاضى صراحة إلى اللاتحة الجماعية التى اتخذت لتطبيق هذا القرار، ولم يستند إلى القرار نفسه. وفى هذا المعنى، كتب أحد المعلقين على الحكم يقول:

“L’embargo décidé par le conseil de sécurité constituait une norme internationale qui s’imposait à tous les États membres, sans cependant s’appliquer directement aux sujets de droit de ces États”.

- Note Jacquemont (A.) in, J.D.I., 1997, N° 2, p. 450.

ونظر أمثلة لقضايا أخرى عند:

- Lanfranchi (M.P.): op. cit., pp. 52-53.

المعاهدات والاتفاقات والبروتوكولات، اللوائح الدولية التي تضطلع بها فرنسا ويشترط لتطبيقها في النظام القانوني الفرنسي أو لاكتسابها صفة التطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسي، أن تكون منشورة فى الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، متى كان من طبيعتها التأثير فى حقوق والتزامات الأفراد. ولا يغنى عن ذلك نشرها فى الجريدة الرسمية للمنظمة المعنية، حتى ولو كان هذا النشر كافياً لجعلها قابلة للتطبيق على الأفراد^(٢٦٠).

ويستفاد مما تقدم، أن الأعمال القانونية التى تصدرها المنظمات الدولية (كاللوائح والقرارات) لا تكون نافذة فى النظام القانوني الداخلى الفرنسي إلا إذا تم نشرها فى الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية. وبالتطبيق على قرارات مجلس الأمن، يثور التساؤل هل يكفى نشرها من قبل منظمة الأمم المتحدة حتى تكتسب صفة التطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسي، أم يلزم فضلاً عن ذلك نشرها فى الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية.

للإجابة عن هذا التساؤل، تجدر الإشارة - فى البداية - إلى أن الأحوال التى يتم فيها نشر قرارات مجلس الأمن من قبل منظمة الأمم المتحدة تجعل هذا النشر غير كافٍ لاكتسابها صفة التطبيق المباشر أمام القاضى الفرنسي، ومن ثم يتعين نشرها فى الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية؛ حيث لم يتضمن الميثاق أى نص بشأن نشر الأعمال القانونية الملزمة لمنظمة الأمم المتحدة، وذلك بخلاف المادة ١٩١ من معاهدة الاتحاد الأوروبي^(٢٦١). ومن جهة أخرى، لا توجد مجموعة رسمية Recueil officiel لدى منظمة الأمم المتحدة تشبه الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية. فالقرارات الصادرة عن مجلس الأمن يخطر بها فحسب عن الطريق الدبلوماسى أو

(260) - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 55; Carreau (D.): "Droit int.pub." 1999, p. 486; Reuter (P.) et al: op. cit., p. 113 et s.

د. سعيد الجدوى: المرجع السابق، ص ١١٨-١١٩.

(261) حيث تفرض هذه المادة نشر جميع الأعمال القانونية الصادرة عن الاتحاد الأوروبى فى الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية.

- Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 55.

وزير خارجية كل دولة معنية، ثم يتم نسخها في الوثائق الرسمية لمنظمة الأمم المتحدة. وليس ثمة شك في أن الإعلام بقرارات مجلس الأمن بهذه الكيفية لا يتاح للجمهور ؛ حيث يتم عن طريق دبلوماسي أو وزير الخارجية، ومن ثم فهو لا يرقى إلى مستوى النشر. كما أن الوثائق التي يتم فيها نسخ القرارات لا تكتسب أية حجية قانونية، فهي لا تعدو أن تكون مخصصة للتوثيق والدعاية والترويج، أو هي بمعنى آخر لا تعدو أن تكون وثائق للصحفيين أو للطلاب الدارسين وليست للقاضي^(٢٦٢).

وعليه، إذا افترضنا أن قرارات مجلس الأمن قد استوفت المعايير المادية للتطبيق المباشر - أي أنها صيغت بعبارات محددة ودقيقة وكافية بذاتها - فلا يمكن - من حيث المبدأ - التمسك بها أمام القاضي الفرنسي، إلا إذا تم نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية وفقاً لأحكام مرسوم ١٤ مارس ١٩٥٣. على أن ذلك ليس هو الواقع، فقرارات مجلس الأمن لا تكون محلاً لأي إجراء خاص من هذا القبيل^(٢٦٣). وقد لاحظ القاضي Gilbert Guillaume أنه في هذه الحالة قد تثار

^(٢٦٢) لذلك قيل:

“L'organisation des Nations Unies publie-t-elle des fascicules et des recueils qui contiennent les textes des décisions des conseils.... mais de telles publications n'ont pas de valeur juridique ni aucune incidence sur l'entrée en vigueur des décisions....”.

وانتهى من قال (السيد Ordonneau مفوض الحكومة) إلى أن إصدارات منظمة الأمم المتحدة لا تعدو أن تكون قصاصة ورق Chiffon de papier. فهي ليست مقدره لا من خلال الميثاق ولا عن طريق لوائح المجلس.

“Ne sont prévues ni par la charte ni par les règlements des.. conseil”.

وإن مضمونها لا يقدم أي ضمان من الصحة، بدليل أنه في حالة الشك، فإن النص الرسمي لمحضر الجلسة هو الذي يثبت.

- Conclusions sous C.E., 6 Novembre 1961, Recueil Lebon, p. 618.

ولا يبدو أن النشر الإلكتروني لقرارات مجلس الأمن على شبكة الإنترنت يبطل هذه الحقيقة.

- Lanfranchi (M.P.) op. cit., p. 56.

^(٢٦٣) باستثناء القرارين ٨٢٧ و ٩٥٥ اللذين تم نشرهما في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، حيث نشر الأول في ملحق منشور ١٠ فبراير ١٩٩٥ مع قانون ٢ يناير ١٩٩٥، المتعلق بتبني التشريع الفرنسي لأحكام القرار ٨٢٧ المنشئ للمحكمة الجنائية ليوغوسلافيا السابقة. كما نشر الثاني في ملحق منشور ٢٢ يولييه ١٩٩٦، الذي اتخذ من أجل تطبيق القانون رقم ٤٣٢ الصادر في ٢٢ مايو ١٩٩٦، والمتعلق بتبني التشريع الفرنسي لأحكام القرار ٩٥٥.

- Ibid., p. 56.

بعض الصعوبات. صحيح أن مجلس الدولة لم يتردد في إقرار الأثر المباشر لقرار الجمعية العامة رقم ١٣٤٩، كما أقر القضاء العادى التطبيق المباشر لملاحق اتفاقية شيكاغو لعام ١٩٤٤ مع أن أحكامها لم تنشر فى الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، وكذا أقر الأثر المباشر للأعمال القانونية الصادرة عن صندوق النقد الدولي المتعلقة بتفسير الأحكام الأساسية للصندوق مع أنها لم تنشر فى الجريدة الرسمية. وفى المقابل رفض هذا القضاء التطبيق المباشر للائحة الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية رغم نشرها فى الجريدة الرسمية^(٢٦٤).

هكذا، يبدو القضاء الفرنسى تأتھا ومتشككاً بشأن قابلية الأعمال القانونية الصادرة عن المنظمات الدولية للتطبيق المباشر فى النظم للقانونى الفرنسى. وفيما يخص قرارات مجلس الأمن، يبدو هذا القضاء غير متوافق مع المقضييات الدنيا Exigences minimales لدولة القانون État de droit فى اعتبارها ذات أثر مباشر^(٢٦٥)؛ حيث جرت الممارسة للتشريعية والإدارية الفرنسية على نقل وتحويل هذه القرارات داخل النظم للقانونى الفرنسى، سواء عن طريق لوائح الجماعة الاقتصادية الأوروبية أو قرارات الجماعة الأوروبية للفحم والصلب أو من خلال إجراءات وطنية (قانون أو مرسوم أو مجرد قرار إدارى)، كما يلزم اتخاذ إجراءات بنشر هذه القرارات^(٢٦٦)، وكل ذلك حتى يتسنى للمحاكم الفرنسية تطبيقها فيما يعرض عليها من منازعات^(٢٦٧).

^(٢٦٤) راجع ما تقدم.

⁽²⁶⁵⁾ - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 56.

^(٢٦٦) حيث أكد المجلس الدستورى الفرنسى، فى قراره رقم ٣٠٨ الصادر فى ٩ أبريل ١٩٩٢ والمتعلق بمعاهدة ماستريخت، على ضرورة نشر قرارات مجلس الأمن، حتى يمكن للمتقاضين الاحتجاج بها. وأن النشر يتعين أن يتم فى الجريدة الرسمية للدولة وليس فى الجريدة الرسمية للمنظمة الدولية، كما انتهى «ليزمان» إلى القول بأنه فى حالة عدم استقبال أو نشر قرارات مجلس الأمن لا يمكن أن ترتب أى أثر فى النظم للقانونى الداخلى.

- Alashaal (Abdallâh): op. cit., p. 193.

⁽²⁶⁷⁾ - Guillaume (Gilbert): op. cit., p. 546 et 549.

على أن عدم استقبال أو نشر لقاعدة الدولية لا يحول دون إيداعها لأثارها فى النظم للقانونى الداخلى. إذ يكفي أن تفرض قاعدة على الدولة لتتأمن تماماً وغير مشروط؛ بحيث يستطيع القاضى - دون تجاوز سلطاته - أن يفرض احترامها على الدولة.

- Angelet (N.): op. cit., p. 503 et 528.

وفضلاً عن الصعوبات القانونية المحضة - لاسيما المتعلقة بالنشر - التي تقف وراء عدم قابلية قرارات مجلس الأمن للتطبيق المباشر في النظام القانوني الفرنسي، من المرجح أن اعتبارات من الملائمة تُكتفَى أيضاً القاضي الداخلي عند أخذه لهذا المصدر في الحسبان^(٢٦٨). إلى جانب كراهية المحاكم الداخلية للفصل في القضايا على أساس هذا المصدر للقانوني؛ إذ تجد من الحيل الإجرائية *Biais procéduraux* ما يمكنها من عدم أخذ هذه القرارات في اعتبارها أو حساباتها دون أن تنكر - في ذات الوقت - قيمتها الملزمة^(٢٦٩).

على أنه، نظراً لتزايد عدد قرارات مجلس الأمن الملزمة وآثارها في العلاقات بين الأفراد، وأخذاً في الاعتبار - أيضاً - وضع فرنسا كعضو دائم بمجلس الأمن وطموحاتها في منظمة الأمم المتحدة، فإنه أحرى بقرارات مجلس الأمن أن تستفيد من الإصلاح الدستوري الفرنسي الذي تمّ عام ١٩٩٢ بشأن القانون المشتق للاتحاد الأوروبي وما قرره من التطبيق المباشر لهذا القانون فضلاً عن إقراره لأولويته على القانون الداخلي الفرنسي.

وفي الوقت الحاضر، تبقى فاعلية قرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الفرنسي - في ظل غياب التطبيق المباشر - مرتبطة ببنى إجراءات تنفيذية^(٢٧٠).

.Mesures d'exécution

⁽²⁶⁸⁾ - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 56.

⁽²⁶⁹⁾ - Daillier (P.), Pellet (A.): "Droit international public" L.G.D.J, Paris 1994, p. 368; Lachaume (J.F.): "Jurisprudence française relative au droit international" in, A.F.D.I, 1991, pp. 895-896.

⁽²⁷⁰⁾ - Lanfranchi (M.P.): op. cit., p. 57

الخاتمة

لاشك أن معالجة موضوع تنفيذ وتطبيق قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق فى النظام القانونى الدولى كان أولى من معالجتنا لتطبيقها وتنفيذها فى النظام القانونى الداخلى للدول الأعضاء، باعتبار أن النظام الأول هو ميدانها الأصلى الذى تنشر فيه آثارها وتعمل فيه أحكامها. على أننا إذ وجدنا هذا الموضوع مطروحاً من ذى قبل، فقد أثارنا أن ينصب موضوع البحث على إجماع وتنفيذ هذه القرارات فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، لما نحسب أن يمثله هذا الموضوع من جدة وحدائثه، فضلاً عما يستوجبه من معالجة قانونية خالصة قلما تتداخل فيها اعتبارات سياسية غير مجردة، وإن كان لهذه الأخيرة القدر المعلى فى تفعيل أو تعطيل قرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى الدولى حسب أهواء ورغبات ومصالح الدول الكبرى فى الجماعة الدولية، لاسيما الولايات المتحدة الأمريكية.

ومن هنا يأتى مصدر استمتاعنا ببحث هذا الموضوع، رغم أنه ليس بالمتكافئ للذين أو المركب الذلول. فطبيعى أن الدول تلتزم بتطبيق وتنفيذ قرارات مجلس الأمن فى النظام القانونى الدولى طبقاً للمادة ٢٥ من الميثاق، الأمر الذى يعنى أن البحث فى هذا الموضوع لا يثير الاهتمام والشغف فى سبر أغواره والغوص فى أعماقه بقدر ما يثيره موضوع إجماعها وتنفيذها فى النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، حيث تكره المحاكم الوطنية الفصل فى القضايا على أساس هذا المصدر القانونى.

ولقد أسفرت الدراسة فى هذا البحث عن أن الدول لا يجمعها موقف موحد إزاء تفسير وتطبيق قرارات مجلس الأمن فى إطار نظمها القانونية الداخلية. الأمر الذى يستوجب - فى نظرنا - ضرورة أن يستخدم هذا الجهاز - فى قراراته - صيغة للتسوية أو للتوفيق Compromis بين الأوضاع المختلفة التى يتم التعبير عنها داخل أروقته. وإذا كان من الصعب أن يتبن مجلس الأمن صيغة قرار يعبر بها عن مختلف الاتجاهات التى تكور والآراء التى تثور فى جنباته، فإنه قد عهد إلى لجنة الجزاءات Comité des Sanctions بمهمة تسوية الحالات المختلفة لتفسير وتطبيق قراراته

المتضمنة لجزاءات بمقتضى المادة ٤١ من الميثاق^(٢٧١). ومع ذلك، لم تغير هذه اللجنة من الأمر شيئاً، فما تزال مواقف الدول مختلفة بشأن تفسير وتطبيق قرارات المجلس، كما أنه لا يمكنها - أي اللجنة - سوى عرقلة الدول التي يطلب منها أن تقدم تطبيقاً ملموساً للقرارات الصادرة عن المجلس. الأمر الذي يفسر أزمة نظام الأمن الجماعي كما صيغ في سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥^(٢٧٢).

وعلى أية حال، لا تسرى القرارات الصادرة عن مجلس الأمن مباشرة وبطريقة تلقائية في النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء، وإنما لابد من تدخل هذه الدول لتحويلها وصياغتها في قوانين تشريعية داخلية طبقاً لقواعدها الدستورية، وفي هذه الحالة لا يثير تطبيقها أمام المحاكم الوطنية أية مشكلة، إذ سيلتزم القاضى الوطنى بتطبيقها باعتبارها قواعد قانونية داخلية. وفي المقابل، إذا لم تستقبل الدول الأعضاء هذه القرارات في نظمها القانونية الداخلية، فإنه يتعذر على محاكمها الوطنية تطبيقها، ويكون أمام القاضى الوطنى أن يتخذ أحد موقفين: إما رفض تطبيقها، وتلك هي

^(٢٧١) فسي عام ١٩٩٠ وبموجب القرارات ٦٦١ و ٦٦٥، أنشأ مجلس الأمن لجنة للجزاءات وكلفها بتحديد أى الدول يتعين أن تستفيد من المساعدة المالية أو الاقتصادية، وفي المقابل تحدد اللجنة أيضاً للدول التي لحقها ضرر من الحصار المفروض على العراق ومن المساعدة الإنسانية التي تقدمها لللاجئين.

كما قرر المجلس في القرار ٧٤٨ لعام ١٩٩٢، بشأن الحظر المفروض على ليبيا إنشاء لجنة للجزاءات للإشراف على تنفيذ القرار وتقديم ملاحظاتها وتوصياتها للمجلس وبوسعها أن توصى بما تراه للسماح ببعض التصرفات المناقضة للقرار لاعتبارات إنسانية، ولأن تدرس تقارير الدول حول تنفيذ القرار، وأن تطلب معلومات إضافية، وأن تعالج انتهاكات أحكام القرار، كما تعد المشاكل المترتبة على تنفيذ القرار بالنسبة لبعض الدول وفقاً للمادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة. وكذلك، بمناسبة النزاع في يوغسلافيا السابقة، أنشأ المجلس بموجب القرار رقم ٨٤٣ لعام ١٩٩٣ - الذى عززه قرار الجمعية العامة رقم ٤٨/٢١٠ الصادر في ٢١ ديسمبر ١٩٩٣ - لجنة للجزاءات.

وبالنسبة لأبجولا أنشأ المجلس لجنة للجزاءات بموجب القرار رقم ٨٦٤ لعام ١٩٩٣.

- Dinh *et al*: op. cit., p. 954.

ونظر في دراسة تفصيلية حول طبيعة واختصاصات لجنة الجزاءات.

- Koskenniemi (M.): "Le comité des sanctions" in, A.F.D.I., 1991, pp. 119 et s.

^(٢٧٢) - Giuseppe Cataldi: op. cit., p. 219.

القاعدة العادية، وإما تطبيقها كما لو كانت هذه القرارات تحتوى على قواعد عرفية مسلم بها أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون^(٢٧٣).

على أننا نرى أن القاضى الوطنى يلتزم بتطبيق القرارات الصادرة عن مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع من الميثاق وإن لم يتم تحويلها وصياغتها فى قالب تشريعية داخلية، شريطة أن:

[١] يأخذ نظام دولة القاضى بمذهب وحدة القانون فى العلاقة بين القانون الدولى والقانون الداخلى، إذ لا تعدو قرارات مجلس الأمن أن تكون تطبيقاً للقواعد القانونية المنصوص عليها فى الميثاق^(٢٧٤)، فهى تقتصر على مجرد وضع هذه القواعد موضع التنفيذ وبصورة ملزمة للدول^(٢٧٥)، وقد وقعت وصدقت عليها الدول ومن ثم تعتبر جزءاً من أحكام قانونها الداخلى طبقاً لمذهب وحدة القانون^(٢٧٦).

أما إذا كان نظام دولة القاضى يأخذ بمذهب ثنائية القانون، فلا يلتزم القاضى بتطبيق تلك القرارات إلا فى حالتين:

(أ) إذا تم إدراجها ضمن نصوص القانون الداخلى.

^(٢٧٣) راجع للأستاذ الدكتور «أحمد أبو الوفا»: «الوسيط فى قانون المنظمات الدولية» المرجع السابق، للصفحات ١٦٦-١٦٧، ١٩٩-٢٠٠. ولسيادته راجع أيضاً: «الوسيط فى القانون الدولى العام» المرجع السابق، ص ٥٤.

^(٢٧٤) فى معنى قريب من هذا يقرر ديوى:

“La position de principe des juges français est-elle de considérer que les actes des organisations internationales possèdent une autorité dérivée des traités institutifs en application desquels ils ont adoptés sans en posséder forcément la force obligatoire”.

- Dupuy (P. M.): “Droit international public” op. cit., p. 412.

^(٢٧٥) راجع للأستاذة الدكتورة «محمد سامى عبد الحميد»، «محمد السعيد النقاى»، و«مصطفى سلامة حسين»: المرجع السابق، ص ١٤٣.

^(٢٧٦) فى نفس هذا المعنى كتب الأستاذ الدكتور «عبد العزيز محمد موحان» يقول بأنه: «فى الدولة التى تأخذ بمذهب وحدة القانون، تعد القرارات الملزمة التى تصدر عن منظمة دولية تكون الدولة طرفاً فيها مصدراً للقانون الداخلى لهذه الدولة ويجب على محاكمها الداخلى تطبيقها».

- راجع مؤلف سيادته: «الأصول العامة للمنظمات الدولية» المرجع السابق، ص ٢٤٣.

(ب) إذا كتبت تحتوى تلك القرارات على قاعدة عامة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون.

[٢] تتم صياغتها بشكل محدد ودقيق وبعبارة كافية بذاتها، بحيث لا يكون تنفيذها بحاجة إلى تدخل من جانب السلطات المكلفة بالتنفيذ.

[٣] لا يكفي أن تكون قرارات مجلس الأمن قد صيغت بعبارة محددة ودقيقة وكافية بذاتها، إنما يلزم - فضلاً عن ذلك - أن تكون منشورة في الجريدة الرسمية للدولة، متى كان من طبيعتها التأثير في حقوق والتزامات الأفراد. ولا يغني عن ذلك نشرها في الجريدة الرسمية للمنظمة المعنية.

وفيما يتعلق بموقف القضاء المصري والفرنسي من تطبيق قرارات مجلس الأمن، أسفرت الدراسة عن عدم وجود أحكام قضائية فرنسية تعترف بالأثر المباشر لقرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الفرنسي؛ حيث جرت الممارسة التشريعية والإدارية الفرنسية على نقل وتحويل هذه القرارات داخل للنظام القانوني الفرنسي، سواء عن طريق لوائح الجماعة الاقتصادية الأوروبية أو قرارات الجماعة الأوروبية للفحم والصلب (الآن عن طريق لوائح وقرارات الاتحاد الأوروبي) أو من خلال إجراءات وطنية (قانون أو مرسوم أو مجرد قرار إداري)، كما يلزم اتخاذ إجراءات بنشر هذه القرارات في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، وكل ذلك حتى يتسنى للمحاكم الفرنسية تطبيقها فيما يعرض عليها من منازعات. وكان أحرى بالقضاء الفرنسي أن يقر التطبيق الفوري والمباشر لقرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الفرنسي أسوة بالقانون الميثاق للاتحاد الأوروبي، لا سيما وقد ترأست هذه القرارات كما لم تعد قاصرة على العلاقات بين الدول بالمعنى الضيق للمصطلح، فقد باتت تنظم علاقات مالية وتجارية كما أضحت تُعنى بالأفراد سواء في علاقتهم مع الدولة أو في علاقتهم فيما بينهم.

وإذا كانت للممارسة قد جرت في مصر على تطبيق القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية وأجهزتها المختصة عن طريق إجراء إداري من الجهاز

المختص دون حاجة إلى إصدار تشريع بذلك، فلم نعث في القضاء المصري على أحكام تبين موقفه بشأن تطبيق قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق في النظام القانوني المصري، باستثناء الحكم الذي أصدرته محكمة القضاء الإداري بالقاهرة في القضية رقم ٦٠٤٩ لسنة ٤٧ قضائية، المتعلقة بإلغاء قرار وزير الخارجية المصرية باحتجاز السفينة ديمتراكس بميناء الإسكندرية وعدم تفريغ شحناتها ومنعها من السفر منذ تاريخ وصولها، للاشتباه في انتهاكها لقرار مجلس الأمن رقم ٧٥٧ لسنة ١٩٩٢ المتعلق بالخطر المفروض على يوغسلافيا السابقة (جمهورية الصرب والجبل الأسود). حيث قضت المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى، باعتبار أن القرار المطعون فيه قد صدر من وزير الخارجية بوصفه سلطة حكم - لا سلطة إدارة - في مجال تنظيم علاقات الدولة الخارجية بالدولة الأجنبية الأخرى وبمنظمة الأمم المتحدة، ويعد عملاً من أعمال السيادة التي تتأى عن رقابة القضاء. هكذا بينت الدراسة أن القضاء المصري قد سلك أسهل السبل بتقرير عدم اختصاصه بنظر المسائل المتعلقة بالعلاقات الدولية والتي يثيرها تطبيق قرارات مجلس الأمن في النظام القانوني الداخلي. وكان أحرى به أن يفصل في وقائع هذه القضية، لاسيما وقد تزايد دور مجلس الأمن وتزايدت قراراته في مجال الجزاءات الدولية التي لم تعد تُعنى بالعلاقات بين الدول بل أصبحت تُعنى بالعلاقات بين الأفراد سواء فيما بينهم أو في علاقاتهم مع الدولة.

وإذ باتت القرارات الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية وأجهزتها - شأن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن طبقاً للفصل السابع من الميثاق - مصدراً لا ينكره أحد من مصادر القانون الدولي العام، وحيث لم يتعرض الدستور المصري الحالي، الصادر سنة ١٩٧١ لمساءلة تطبيق هذه القرارات في النظام القانوني الداخلي المصري، وإذ لترم الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ موقف الصمت بشأن تطبيق هذه القرارات في النظام القانوني الداخلي الفرنسي، فحقيق بمشرعها الدستوريين أن يسدوا النقص الدستوري فيما يخص مكانة هذه القرارات والقواعد المتعلقة بنفاذها في نظامها

القانونيين الداخليين، أسوة بالمعاهدات الدولية التي بينتها المادة ١٥١ من الدستور المصري والمادة ٥٥ من الدستور الفرنسي. وكذا أسوة ببعض الدساتير الحديثة، من ذلك مثلاً: المادة ٣/٨ من دستور البرتغال والمادة ٥ من دستور إمارة Andorre والمادة ٩٤ من الدستور الهولندي.

وإلى حين أن يتم هذا الإصلاح الدستوري ويُسد الفراغ التشريعي، نناشد القضاء المصري والفرنسي -- على حد سواء -- بأن يضعوا اللبانات الأولى والتقاليد الرائدة في طريقة استقبال كل من النظام القانوني المصري والفرنسي وتطبيقهما لقرارات الشرعية الدولية، اتساقاً مع الموقف المصري الذي يؤكد دوماً التزامه بأحكام القانون الدولي واحترامه للشرعية الدولية، وأخذاً في الاعتبار وضع فرنسا كعضو دائم بمجلس الأمن وطموحاتها في منظمة الأمم المتحدة.