

## مشروعية قرارات مجلس الأمن بين النظرية والواقع العملي

د. ديمة ناصر الوقيان

عضو هيئة التدريس ، قسم القانون الدولي العام

كلية الحقوق ، جامعة الكويت

### الملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل بعض قرارات مجلس الأمن التي قد تكون محل شك في مدى مشروعيتها، وذلك باعتماد منهج البحث الوصفي التحليلي في محاولة تأصيل سلطة مجلس الأمن في إصدار قراراته ومدى توافقها مع أحكام الميثاق وقواعد القانون الدولي، وذلك بتحليل آراء الفقهاء المختلفة فيما يتعلق بتحديد معنى المشروعية، وتحليل مفهوم الدول للقرارات المشروعة ومدى تأثير ذلك على تنفيذها لهذه القرارات.

ويعد مجلس الأمن أحد الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة، وينهض بالمهام الملقاة على عاتقه بموجب أحكام الميثاق ويلتزم بقواعد القانون الدولي، وحتى يمارس المجلس صلاحياته كما نص عليه الميثاق يُشترط أن تكون أعماله وقراراته متصفة بالمشروعية، وفي حال مخالفته لذلك، يكون المجلس قد أسبغ على قراراته صفة عدم المشروعية، وبالتالي عدم ضمان التزام الدول الأعضاء بتنفيذه. وانطلاقاً من المركز المهم الذي يتبوّؤه مجلس الأمن في العلاقات الدولية، وما يناط على عاتقه من مهام حفظ السلم والأمن الدوليين، يلتزم المجلس عند إصداره للقرارات الدولية أن يكون متقيداً بكافة الشروط اللازمة، وأن تكون منسجمة مع نصوص الميثاق، وهو أمر يُفسر باختلاف وجهات النظر، فكل دولة عضو تعرف المشروعية على حسب مصالحها الخاصة، مما أعطاها معنى فضفاضاً قد يؤدي معه إلى انتهاكات واسعة من قبل المجلس نحو صلاحياته وأعماله، فمشروعية قرار ما يؤدي إلى تطبيقه من الدول، ولكن ما يحدث هو أن الدول ترى أن كثيراً من قرارات المجلس تتسم بعدم المشروعية، إما لمخالفتها لقواعد القانون الدولي، أو لعدم كفاءتها وفعاليتها، أو بسبب هيمنة بعض الدول على عملية اتخاذ القرار، بحيث أصبحت الدول تسعى لتعديل هيكل المجلس بما يحقق العدالة والمساواة بينهم، حيث سعت كثير من الدول إلى تقديم المقترحات المختلفة من أجل إدخال تعديلات جذرية على المجلس، وخصوصاً ما يتعلق بعملية التصويت، وحتى على حق الدول الخمس دائمة العضوية في الاعتراض على القرارات (الفيتو).

**كلمات دالة:** الميثاق، الفيتو، المشروعية، القانون الدولي، الأمم المتحدة.

## المقدمة

### موضوع البحث وأهميته

تكمن أهمية البحث في التركيز على قرارات مجلس الأمن، فمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، هو أحد الأجهزة الرئيسية في المنظمة، وهو يضطلع بالمهام الموكلة إليه بموجب الميثاق من أجل تحقيق الهدف الرئيسي له، وهو الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. وتنفذ هذه المهمة من خلال اعتماد القرارات وفقاً لأحكام الميثاق التي تسمح له باتخاذ إجراءات وفقاً للمواد (39 و40 و41) من الميثاق من أجل الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين.

فبعد الفترة التي أعقبت الحرب الباردة، شهد مجلس الأمن نشاطاً غير مسبوق في ممارسة صلاحياته وخاصة بعد العام 1990، حيث كان لا بد من تحديد هذه الصلاحيات بشكل واضح، ذلك أن المجلس أصبح يتخذ قرارات مهمة، منها السماح باستخدام القوة العسكرية في العلاقات الدولية، الأمر الذي جعل مسألة تحديد الضوابط والمعايير المتعلقة بعملية صنع القرار أمراً ضرورياً لا بد منه.

وينبغي أن تتسم هذه القرارات بالمشروعية، بحيث تتفق مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي العام، ذلك أنه إذا اتخذ مجلس الأمن قرارات مخالفة للشروط المنصوص عليها في الميثاق، فإنه قد يُفقد هذه القرارات مشروعيتها. والمشروعية كمفهوم، لا تزال تُشكل تعبيراً عاماً غير محدد، فهي تعتبر فكرة جدلية ومحل نزاع في تكييفها وتعريفها، كون كل جهة سواء دولة أو منظمة أو حتى جهاز تابع للأمم المتحدة، يُعرفها بما يتوافق ومصالحه الخاصة، ولقد قدمت دول مختلفة مفهوماً الخاص للمشروعية، استناداً إلى وجهات نظرها ومصالحها، وأحياناً قد يعتمد هذا الفهم على تجاربها الخاصة أيضاً.

فمشروعية قرار ما يؤدي إلى تطبيقه من الدول، ولكن ما يحدث هو أن الدول ترى أن كثيراً من قرارات المجلس تتسم بعدم المشروعية، إما لمخالفتها لقواعد القانون الدولي، أو لعدم كفاءتها وفعاليتها، أو بسبب هيمنة بعض الدول على عملية اتخاذ القرار، بحيث أصبحت الدول تسعى لتعديل هيكل المجلس، بما يحقق العدالة والمساواة بينها، حيث سعت كثير من الدول إلى تقديم المقترحات المختلفة من أجل إدخال تعديلات جذرية على المجلس، عملية التصويت، وحتى على حق الفيتو.

### منهج ونطاق البحث

تسعى هذه الدراسة إلى اعتماد منهج البحث الوصفي التحليلي في محاولة تأصيل سلطة

مجلس الأمن في إصدار قراراته، وبيان مدى توافقها مع أحكام الميثاق وقواعد القانون الدولي، وذلك بتحليل آراء الفقهاء المختلفة فيما يتعلق بتحديد معنى المشروعية، وتحليل مفهوم الدول للقرارات المشروعة، ومدى تأثير ذلك على تنفيذها لهذه القرارات، وأيضاً تهدف هذه الدراسة إلى تحليل بعض قرارات مجلس الأمن التي قد تكون محل شك في مدى مشروعيتها.

كما أن الهدف من هذا التحليل هو تحديد إجابات للأسئلة التالية: هل تعتبر سلطات مجلس الأمن مطلقة أم مقيدة فيما يتعلق بحفظ الأمن والسلم الدوليين؟ وإذا كانت مقيدة، فهل يلتزم مجلس الأمن بهذه القيود عند ممارسة صلاحياته أم هو في الواقع يمارسها بشكل مطلق؟ وهل هناك هيمنة داخل المجلس على قراراته من قبل بعض الدول، أم أنه يمكن القول إن المجلس سيد قراراته؟ وهل بالإمكان إدخال تعديلات على مجلس الأمن وحق الفيتو على وجه التحديد؟

لا شك أن الإجابة عن هذه الأسئلة تقتضي عرض القواعد الدولية بهذا الشأن، واستعراض وتحليل قرارات مجلس الأمن التي تكون محل انتقاد من قبل المجتمع الدولي، كما يقتضي البحث تحديد الوسائل والأليات التي يعتمدها مجلس الأمن من أجل القيام بمهامه، ويهدف إلى تقديم المقترحات من أجل الوصول إلى تمثيل أفضل للمجلس وطرق أكثر فاعلية لاتخاذ القرار.

### خطة الدراسة

تحتوي هذه الدراسة على مبحثين: بحيث نناقش في المبحث الأول مفهوم مشروعية قرارات مجلس الأمن بين آراء فقهاء القانون الدولي المختلفة وبين وجهات نظر الدول الأعضاء، ونناقش في المبحث الثاني تعديل آلية مجلس الأمن بما يؤدي لتوافق قراراته مع المشروعية.

## المبحث الأول مفهوم مشروعية قرارات مجلس الأمن بين القانون الدولي والمجتمع الدولي

إن فكرة الحفاظ على السلم الدولي كانت هي الهدف الأساسي للدول في مؤتمر دمبورتون أوكس في عام 1944 عندما تم إصدار ميثاق الأمم المتحدة، وقد أسس هذا المؤتمر لنظرية أن «السلم الأمريكي هو سلام الإنسان»، وهذا يعني أن الولايات المتحدة كانت تنوي نشر مفهوم السلم والديمقراطية في المجتمع الدولي من منظورها الخاص، من أجل تحقيق السلم والأمن الدوليين، من خلال الأمم المتحدة بعدما حدث من كوارث في الحرب العالمية الثانية<sup>(1)</sup>.

فقرر المجتمع الدولي إنشاء منظمة ذات نظام أكثر مثالية لحماية الأمن الدولي، وأدت هذه الجهود إلى عقد مؤتمر كبير في سان فرانسيسكو في عام 1945، بدعم من القوى المنتصرة في الحرب<sup>(2)</sup>. وأشار الرئيس الأمريكي الأسبق فرانكلين روزفلت إلى ضرورة إنقاذ السلم، وإنشاء آلية للدول مبنية على الإلزام تسعى من خلالها الدول للدفاع عن بعضها بعضاً عند حدوث خرق أو انتهاك للقانون الدولي، وتم ترتيب عدة اجتماعات لمناقشة مثل هذه القضايا لإنشاء جهاز يسمى «مجلس الأمن» مع حق يسمى «حق الفيتو»، وبما أنها الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، فقد حظي كل من الاتحاد السوفيتي وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة على مقعد دائم في المجلس، وأصبح لكل منها الحق في منع أي قرار يتخذه المجلس، وقد منحت الصين مقعداً دائماً بدعم من الولايات المتحدة كمكافأة على دورها في الحرب العالمية الثانية، ولأنها (أي الصين) تعتبر من الدول الرئيسية المؤسسة للأمم المتحدة.

### المطلب الأول

#### المشروعية وسلطة القانون في المجتمع الدولي

الفرق بين الدولة والأمم المتحدة هو التزامها -الدولة- بالقواعد التي يصدرها مجلس الأمن، مما يوفر دليلاً واضحاً على وجود مجتمع منظم تحدده المشروعية التي يملكها مجلس الأمن في إصدار القرارات. ومع ذلك، فإن مثل هذا الالتزام يمكن له أن يهدد مصالح الدولة، مما يثير تساؤلاً حول كيفية تحديد مشروعية قاعدة معينة، وما إذا كانت

(1) د. محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974، ص 630.

(2) د. إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي: دراسة في النظريات العامة والمنظمات الدولية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1984، ص 300.

إجراءات إصدار القرار صحيحة من عدمه؟ وهذا أيضاً قد يثير التساؤل حول مسألة التزام الدولة بالامتثال لقرار صادر، مما يثير القلق من أنها -الدولة- قد لا تنفذ قراراً وتعتبره مشروعاً، إلا إذا كان يتفق مع مصالحها الخاصة.

ومن ناحية أخرى، يجوز للدولة أن تدعي أن القرار غير مشروع، إذا كان يتعارض مع مصالحها وأغراضها الخاصة، وبالتالي يمكن القول إن مشروعية القرار تُعتبر نسبية، بحيث تختلف من دولة إلى أخرى، كما تعتمد على منظور كل دولة فيما يتعلق بالالتزام والمصالح، وبما أن كل دولة تسعى إلى تحقيق مصالحها الخاصة، فإن أفعالها ستستند إلى ما تعتقد أنه يناسبها من الناحية الدولية.

ويرى بعض الفقهاء<sup>(3)</sup> أن القانون الدولي لا يجبر الدول على الامتثال لما يتعارض مع مصالحها، وما يمكن أن يحققه القانون الدولي محدود بتشكيل مصالح الدولة وتوزيع سلطة الدولة وتحالفاتها مع الآخرين، وسلطة القانون هي التي تلزم الدول على الامتثال، بغض النظر عن مصالحها. من ناحية أخرى، يرى آخرون<sup>(4)</sup> بأن الدول تعتقد أن امتثالها للقانون يجب أن يفي بالتزامات كل منها نحو الدول الأخرى، وينشأ هذا الاعتقاد من النظام المعياري الدولي للعلاقات بين الدول ذات السيادة، وبالتالي من أجل تحقيق ذلك الالتزام، يجب على الدول أن تؤمن بقوة القانون الدولي لفرض القواعد عليها التي من شأنها دفع الدول نحو الامتثال، وأنه يسمح لها في النهاية بحماية سيادتها ومصالحها. ويمكن إعطاء مثال واضح على قوة القانون في حالة انتهاك القانون الدولي، وهو حرب الخليج عام 1991، حيث كان هدف المجتمع الدولي إنهاء الغزو العراقي لدولة الكويت، لأن ما حدث كان يُعتبر انتهاكاً صارخاً لقواعد القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة، فضلاً عن أحكام العرف الدولي التي تهدف إلى منع العدوان بين الدول، وقد جمعت هذه الحرب المجتمع الدولي تحت سلطة الأمم المتحدة لتحرير الكويت، كما التزمت الدول الأعضاء بالقرارات التي اتخذت وتعاونت مع المجتمع الدولي في تشكيل تحالف من أجل ذلك، مما أدى في نهاية المطاف إلى الامتثال لقرارات مجلس الأمن على النحو المذكور في المادة (25) من الميثاق<sup>(5)</sup>.

ولمجلس الأمن صلاحية اتخاذ قرارات تكون ملزمة للدول الأعضاء، لذلك ينبغي أن تتسم

(3) Jack L. Goldsmith & Eric A. Posner, The Limits of International Law, 13(2005).

(4) Thomas Franck, The Power of Legitimacy and The Legitimacy of Power: International law in an Age of Power, 100 AM. J. INT'L L., 88, 91(2006).

(5) تنص المادة (25) من ميثاق الأمم المتحدة على أن: «يتعهد أعضاء «الأمم المتحدة» بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق».

القرارات التي يصدرها مجلس الأمن بالمشروعية، وأن تكون متسقة مع ما جاء في ميثاق الأمم المتحدة، وأن تكون سلطة مجلس الأمن في إصدار قراراته مقيدة بالأهداف التي حددها ميثاق الأمم المتحدة. وتمنح المادة (24) لمجلس الأمن مسؤولية الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، مما يعني أنه يجب على المجلس في الواقع الحفاظ على السلام والأمن بموجب هذه المادة، وأن تعتبر هذه المسؤولية هدفاً رئيسياً له.

ويتحمل المجلس مسؤوليات أخرى أيضاً، بما في ذلك دعوة الأطراف إلى تسوية نزاعاتهم والتحقيق فيها واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لمنع النزاع، والسماح باستخدام القوة، واتخاذ التدابير العسكرية في حالات معينة، والاستناد على الاتفاقيات الإقليمية لاتخاذ إجراءات نافذة بموجب سلطتها. وترد هذه المهام في الفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من الميثاق، مما يعطي المجلس مسؤولية تحقيق هذا الهدف. وإذا كان المجلس يستهدف أموراً أخرى غير منصوص عليها في الميثاق، فإن قراراته ستتضرر وتكون لها صبغة عدم المشروعية؛ لأنها ستتحرف عن السلطة المعطاة له، وهذا ما يعرف باسم إساءة استخدام السلطة.

فيما يتعلق بهذه الأمر، اعتبرت محكمة العدل الدولية أن هناك علاقة وثيقة بين القرارات التي تصدرها المنظمة الدولية وأهداف هذه المنظمة، وفقاً لرأيها الاستشاري في عام 1962 في قضية نفقات معينة للأمم المتحدة، عندما نصت على أنه: «إذا تبنت المنظمة إجراءات لتحقيق الأهداف المعلنة للأمم المتحدة، فمن المفترض ألا تتجاوز هذه الإجراءات سلطات المنظمة»<sup>(6)</sup>، لأنه عند إصدار القرارات، يجب على المجلس أيضاً ألا يراعي فقط الأهداف التي يسعى لتحقيقها وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، إنما يجب أن تكون متوافقة أيضاً مع الحدود الصريحة والضمنية لاختصاصاته كما هو منصوص عليها في أحكام الميثاق، لأنه بخلاف ذلك، قد تكون قراراته غير مشروعة أو مصبوغة بعدم الكفاءة.

ففي عام 1950، تقدمت الجمعية العامة للأمم المتحدة بطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية حول اختصاص الجمعية العامة للتصويت على قبول انضمام أي دولة

(6) الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 20 يوليو 1962 بشأن تمويل قوات الأمم المتحدة المرسلة إلى الكونغو والشرق الأوسط، حيث رفض كل من الاتحاد السوفيتي وفرنسا القرارات الصادرة عن الجمعية العامة بهذا الخصوص، فقامت الأخيرة - تطبيقاً لنص المادة (96) من الميثاق - بعرض الأمر على محكمة العدل الدولية للإفتاء، وذلك بموجب قرارها رقم 1731 الصادر في 20 ديسمبر 1961.

للأمم المتحدة<sup>(7)</sup>. وفي ذلك الوقت، استفسرت عن إمكانية قيام الجمعية العامة بمفردها بمراجعة الطلبات المقدمة من جانب الدول، وعمّا إذا كان بوسعها اتخاذ قرار بشأن البت في عضوية دولة ما دون الرجوع إلى مجلس الأمن للحصول على موافقته، وقد اعترض مجلس الأمن على هذا الأمر، واعتبر رفضه لهذه التوصية استجابة سلبية من حيث نطاق معنى المادة (24) من الميثاق.

وكان رد المحكمة سلبياً على هذا الطلب، وقررت أنه من غير الممكن أن تمارس الجمعية العامة صلاحيات غير منصوص عليها بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وأظهرت تلك الحالة محاولة الجمعية العامة إصدار قرارات في حالة غياب أو شلل مجلس الأمن، أو في الحالات التي يفشل فيها المجلس في أداء دوره، وسواء أكانت هذه الخطوة بممارسة الجمعية العامة بعض مسؤوليات المجلس، مشروعة أم غير مشروعة بموجب الميثاق، فقد أوضح قرار المحكمة أنه يأتي بالمخالفة لأحكام الميثاق مما يسبغ عليها طابع عدم المشروعية.

وبالرغم من هذا التحديد للسلطة والاختصاص، فإن المجلس أحياناً قد يتجاوز حدود اختصاصه، وقد يفشل في الوفاء بالتزاماته باتخاذ إجراء في مسائل تتجاوز اختصاصه، وأحد الأمثلة على ذلك، الدعم الذي قدمه للحرب التي قادتها الولايات المتحدة ضد العراق عندما اعتمد القرار 1441 عام (2002)<sup>(8)</sup>، الذي أعطى الغطاء القانوني للولايات المتحدة لشروعها في غزو العراق، حيث انتهكت مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لدولة ما دون مراعاة للمبدأ السيادي المنصوص عليه في الميثاق، وكان الأولى بالمجلس عدم انتهاك الميثاق بالمادة سالفه الذكر.

كما قد يفشل أيضاً بعدم التدخل في الأمور التي تتطلب منه التدخل، مثلما حصل بشأن الحرب السورية، فقد فشل المجلس في حل هذا الصراع، أو استخدام سلطته لإنقاذ المدنيين السوريين، ومع ذلك فإن المجلس لا يتجاوز حدوده عمداً، إنما يسعى لذلك في إطار مسؤوليته للحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وبالتالي فإن هذه الحالات تمثل استثناءً لقرارات المجلس المتخذة في ظل ظروف وضغوط غير عادية، وتلتزم الدول

(7) اختصاص الجمعية العامة لقبول العضوية للأمم المتحدة، الرأي الاستشاري، محكمة العدل الدولية (3 مارس 1950)، وذكرت محكمة العدل الدولية أن: «هناك أمران مطلوبان للقبول: توصية من المجلس وقرار من الجمعية. استخدام كلمتي «توصية» و«على» في المادة ذاتها ينطوي على فكرة أن التوصية هي أساس القرار. ولا غنى عن كلا هذين الجهازين لتشكيل «حكم» المنظمة (الفقرة 1 من المادة 4)، وكانت التوصية هي الشرط السابق للقرار الذي اتخذ من خلاله القبول».

(8) قرار مجلس الأمن رقم

S.C. Res. 1441, U.N. Doc. S/ RES/1441 (November 8, 2002, 2002/1441).

الأعضاء في الأمم المتحدة بتنفيذ جميع القرارات التي يصدرها المجلس للحفاظ على السلم والأمن الدوليين (المادة 48 (1))، والعمل وفقاً لها، وعلاوة على ذلك، يحدد الميثاق ضرورة اتخاذ المجلس لإجراءات تخضع لمبدأ التناسب والضرورة<sup>(9)</sup>.

وينبغي أن تكون قرارات المجلس مدفوعة بمبادئ دولية معينة<sup>(10)</sup>، ومع ذلك، في الواقع، يمكننا أن نرى أن المجلس يتخذ قرارات تحت ضغط المجتمع الدولي والدول القوية، وفي مثل هذه الحالات يمكن للمجلس الاعتماد على المجتمع الدولي لنجاح مهامه، سواء أكانت تلك المهام تشمل العقوبات السياسية أم العقوبات الاقتصادية أم مراقبة عمليات حفظ السلام<sup>(11)</sup>. وعلى سبيل المثال، اعتماد القرار 678 للإذن باستخدام القوة ضد العراق لغزوه للكويت في عام 1990<sup>(12)</sup>، وبدء عملية عاصفة الصحراء في حرب الخليج التي وقعت في عام 1991.

ومع ذلك، عندما يتعلق الأمر بعملية صنع القرار، نلاحظ أن القرارات لا يتم اتخاذها من قبل المجتمع الدولي ككل، وإنما من جانب عدد قليل من الدول الأعضاء في المجلس، مما قد يجعلها في بعض الأحيان تسبغ بعدم المشروعية، كونها لا تمثل إرادة الدول الأعضاء الأخرى في الأمم المتحدة. هذا الادعاء ما هو إلا وسيلة من أجل محاولة إصلاح المجلس، ذلك أن الدول قد صادقت سابقاً على ميثاق الأمم المتحدة ووقعت عند انضمامها إلى هذه المنظمة وميثاقها الذي ينص بوضوح على هيكل المجلس، وحتى إذا كانت الدول تعتقد أن هيكل الأمم المتحدة والمجلس غير عادلين بالنسبة لها، فقد وافقت عليهما بالفعل، لذا فإن الطريقة الوحيدة لتغيير الوضع هي بتعديل الميثاق.

إن التركيز على المشروعية في القانون الدولي أمر صعب، خاصة فيما يتعلق بتوافق الآراء حول معايير المشروعية وإدماجها مع القانون. ومع الحالات العديدة التي كانت جزءاً من جدول أعمال المجلس في العقود القليلة الماضية، فإنه من الضروري أن تقتنع الدول تماماً بمشروعية قرارات المجلس لضمان تنفيذها، وألا يكون القرار نفسه قد صدر تبعاً لأطراف أو مصالح أو ظروف معينة، مما يعني أن أعضاء المجلس، وخاصة الأعضاء الدائمين، يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة والسيطرة على عملية صنع القرار في المجلس.

(9) ميثاق الأمم المتحدة، المواد (43، 40، 42) الفقرة (1).

(10) تأتي هذه المبادئ من القواعد الأمرة في القانون الدولي والعرف الدولي، مثال على ذلك: الأمن والسلم الدوليين، تحريم الحرب والعدوان، تجريم جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية.

(11) Sean Murphy, The Security Council Legitimacy and the Concept of Collective Security After the Cold War, 32 COLUM. J. TRANSNAT'L L., 246, 259(1994).

(12) قرار مجلس الأمن الصادر رقم

S.C. Res. 678, U.N. Doc. S/ RES/678 (November 29, 1990)//1990/ 678

## المطلب الثاني

### مفهوم المشروعية الدولية وعلاقتها بمبدأ الضرورة

في السنوات الأخيرة، كانت هناك العديد من الأفكار والآراء حول مفهوم «المشروعية» في المجتمع الدولي، وفي حين أنه قد يكون من الصعب وصف ذلك، إلا أن النهج الأسهل هو طرح التساؤل بشكل موضوعي عما إذا كانت العملية التي يتم عرضها أمام المجلس مشروعة أم لا. وقبل تحديد المشروعية، يجب ملاحظة أنها لا يجب أن تظهر كنشاط مطلوب، أو كبنء في جدول أعمال المجلس، بل يجب تطبيقه بشكل طبيعي أثناء إصدار القرار، ويأتي أساساً مع القرار عند اعتماده، وهذا يعني أن مشروعية القرار لا ينبغي أن تكون محل شك من قبل الأعضاء، بل ينبغي أن ترافق القرار ذاته، ومع ذلك فإن بعض القرارات مثل العقوبات الاقتصادية، تحتاج إلى أساس تشريعي لضمان تنفيذها من قبل الدول الأعضاء.

ويرى رمزي نسيم أن مفهوم المشروعية مرتبط بالشروط الواجب توافرها في القرار الدولي عند صدوره، وأهم شرط لتحقيق المشروعية هو أن يكون القرار الصادر متوافقاً بأهدافه مع ما جاء في أحكام ميثاق الأمم المتحدة، فالهدف الأساسي الذي يجب أن يتحقق في القرار ليكون مشروعاً هو أنه يهدف أساساً إلى حماية الأمن والسلم الدوليين، وهي السلطة الأساسية المناط بها المجلس<sup>(13)</sup>.

من جانب آخر، يرى مفتاح درباش أن المشروعية لا تكون فقط بتوافقها مع أهداف المجلس، إنما يجب أن تكون مقيدة باختصاصاته أيضاً، بمعنى أن على المجلس الالتزام بالحدود المقيدة لسلطاته، سواء أكانت علناً أم ضمناً، وألا يتجاوزها بأي شكل من الأشكال، وإلا أصبح القرار غير مشروع لتجاوزه سلطة المجلس واختصاصاته الواردة في الميثاق<sup>(14)</sup>.

ويُعرف محمد محفوظ المشروعية بأنها: «إصدار القرار الدولي من قبل المجلس وفق أطر القواعد المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية والمستقرة في العرف الدولي والمبادئ العامة للقانون»<sup>(15)</sup>. فصدور القرار على هذا النحو من شأنه أن يُرسي العديد من القواعد الدولية، منها مبدأ حسن النية في التعامل مع الدول، وتسوية المنازعات بالطرق السلمية،

(13) رمزي نسيم، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الأول، 2011، ص 543.

(14) د. مفتاح عمر درباش، دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ الأمن والسلم الدوليين، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس، ليبيا، 2007، ص 105.

(15) د. محمد محفوظ، حرب الخليج امتحان للشرعية الدولية، مؤسسات عبد الكريم عبد الله للنشر، تونس، 1991، ص 42.

وحظر استخدام القوة في العلاقات الدولية، فتحقق هذه المبادئ على أرض الواقع من شأنه دفع الدول الأعضاء إلى دعم القرار والسعي لتنفيذه.

كما يرى الفقيه توماس فرانك المشروعية بكونها القواعد الصادرة من مجلس الأمن الملزمة التطبيق من قبل الدول الأعضاء، وبما أنه يجب عليهم تنفيذ هذه القواعد، فينبغي لها بالتالي أن تكون مشروعة بموجب ميثاق الأمم المتحدة، ويعرّفها فرانك بأنها: «خاصية تابعة للجهاز المتعلق بإصدار القرارات الدولية، أو وضع القواعد التي تفرض نفسها على نحو معين مع الامتثال للمعايير التي تتم معالجتها بشكل معياري، وذلك لأن القرارات تكون صادرة أساساً بالتوافق مع الميثاق، مما يعطيها المشروعية». فهو يرى أن المشروعية هي الدافع الأساسي نحو إلزام الدول بقبول القرارات الصادرة من المجلس<sup>(16)</sup>.

هذه الحجة لا تعني أن قاعدة المشروعية هي السبب وراء الامتثال الكامل للقرار الدولي، إنما ينبغي أن تأتي متسقة مع مصالح الدول في أي مسألة؛ لذلك ينبغي أن يكون توجه الدول، حتى الكبرى منها، إعطاء القوة لقرار ما من أجل تعزيزه وضمان تنفيذه، ثم النظر إلى حماية المصالح والعلاقات التي تشترك فيها مع الدول الأخرى. كما يتساءل فرانك عن الأسباب التي من شأنها جعل الدولة تنفذ قراراً يتعارض مع مصالحها، فهو يرى أن [تنفيذ القرار] يؤدي إلى «تعريف جزئي» لنتائج المشروعية، وهو وضع قواعد دولية بطريقة تفيد الدول في المستقبل، ومع ذلك تختلف الآراء التي تنتقد مشروعية قرارات مجلس الأمن عندما يتعلق الأمر بالتصرف بالكفاءة القانونية، والتي يمكن أن تتحقق من خلال التصرف وفقاً لإجراءات قانونية سليمة عند اتخاذ القرارات<sup>(17)</sup>.

ويرى الفقيه دايفد كارون أن هناك شروطاً اجتماعية وسياسية تحدد إطار المشروعية، والتي بدونها قد يقع المجلس بحالة من التناقض بين ما يفترض أن يقوم به وفق ما نص عليه الميثاق، وبين ما يفعله في الواقع<sup>(18)</sup>. كما يرى هيربرت هارت المشروعية بطريقة مختلفة ولكنها مهمة، حيث يستنتج أن أولئك الذين ينتهكون المشروعية هم الذين يدعون دائماً عدم قيامهم بذلك<sup>(19)</sup>. ويشير مثل هذا المنظور إلى ارتكاب انتهاكات في بعض الأحيان ضد القانون الدولي، حيث يقوم المجلس بإصدار قرارات غير مشروعة فقط

(16) Thomas Franck, The Legitimacy Among Nations, 24, 1990.

(17) Thomas Franck & Edward Weisband, Word Politics; Verbal Strategy Among the Superpowers, 120 -121, (1971).

(18) David Caron, The Legitimacy of Collective Authority of the Security Council, 87 AM. J. INT'L. L., 552, 557, (1993).

(19) Herbert Hart, The Concept of Law, 15- 16, (1961).

لكي «يرضي» بعض الدول العظمى. بعبارة أخرى، فإن مجلس الأمن يميل إلى إصدار قرار مدعوم بالفعل من الأعضاء الخمسة الدائمين، بما يتوافق وخطتهم السياسية. وأبرز مثال على ذلك هو غزو العراق من قبل الولايات المتحدة في عام 2003، حيث قامت الولايات المتحدة بهذا الفعل دون أي أساس قانوني، لكنها أجبرت مجلس الأمن على دعم الهجوم المسلح ضد العراق.

فقد انتهكت الولايات المتحدة المادة (2) الفقرة 4 من الميثاق واستندت في إجراءاتها على ضرورة معالجة «القضايا الإنسانية» كطريقة لبدء الحرب ضد العراق، فلا يوجد أساس قانوني للموافقة على هذه الحرب، لكن الولايات المتحدة بدأت العدوان بمباركة المجتمع الدولي ومجلس الأمن على الرغم من وجود الفيتو الفرنسي. مثال آخر هو الحرب السورية، حيث لم يتمكن مجلس الأمن حتى الآن من اتخاذ خطوات جادة لوقف الصراع في ذلك البلد. ولقد منع الفيتو الروسي - الصيني أي تصريح باستخدام القوة ضد النظام السوري، استناداً إلى مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

وتعطينا الأمثلة السابقة نبذة عن بعض القرارات غير المشروعة التي يصدرها المجلس، سواءً أكان ذلك بسبب اتخاذ إجراء لم يكن من المفترض أن يتخذه، أم لأنه انتهك بعض قواعد الميثاق. أما بالنسبة للدول، فإننا نرى أن الدول أحياناً لا تتحدى مشروعية القانون الذي تنتهكه فحسب، بل تتصرف كما لو أن أعمالها متسقة مع القانون أو القرار ذاته.

أما بالنسبة لموضوع الحتمية، فإن لهذه المسألة صلة مباشرة مع مفهوم المشروعية، فهي تتعلق بجعل القرار أو القاعدة القانونية أكثر وضوحاً، وعادة ما تميز بين ما يسمح باتخاذها وبين ما لا يسمح به في القواعد الدولية، كما تؤدي الحتمية إلى توضيح معنى القاعدة التي تجعلها مشروعة. وبعبارة أخرى، يمكن أن تكون الحتمية عاجلة في حل المسائل، مما يؤدي إلى استخدام القوة في ظروف معينة، مثل هذا الإلحاح يثير تساؤلات حول مشروعية القرار المعتمد والأسباب الكامنة وراء إصداره<sup>(20)</sup>. ولضمان المشروعية في تحديد الحالات الحتمية التي توجب اتخاذ القرار في الحال، كان لا بد من تحديد هذه الحالات وتوضيحها بشكل فردي، ولكن هذا الأمر قد يواجه معضلة في التطبيق خاصة إذا ما كانت الحتمية في حالة معينة تأتي بالمعارضة للمشروعية، بمعنى آخر، قد يتطلب الوضع أمام مجلس الأمن اتخاذ قرارٍ حالٍ كاستخدام القوة لضرورته، ولكنه قد يصطدم بعدم مشروعيته فيما يتعلق بقواعد الميثاق أو قواعد القانون الدولي.

(20) د. حسام هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء النظام العالمي الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 142.

بالتالي فإن حتمية الوضع في بعض الأحيان قد تقود المجلس إلى اتخاذ قرار حتى وإن كان غير مشروع، وذلك ببساطة لغرض المحافظة على السلم والأمن الدوليين، أو لغرض إنقاذ المدنيين الأبرياء. ويمكننا أن نلاحظ أن المجلس في بعض الحالات قد تبني قراراً عاجلاً للحالة الراهنة بسبب توافر أغلبية الأصوات، مثل حالة استخدام القوة ضد ليبيا في عام 2011<sup>(21)</sup>. وكان هذا القرار في مجمله يدور حول الحتمية وليس المشروعية، وكان قد صدر لمنع وقوع حرب أهلية، وتحت مبدأ الحماية الدولية لمساعدة المدنيين العزل الذين كانوا يتعرضون لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز للمجلس في سبيل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، أن يعتمد في بعض الأحيان على الظروف الملحة أو حالات الحروب لاتخاذ قرار بدلاً من التركيز على مشروعيته فقط.

كما حاول مجلس الأمن إثبات مشروعية القرار 1373 (2001)<sup>(22)</sup> الذي اعتمد بالإجماع. ومع ذلك، فإن إصدار هذا القرار بالطريقة التي صدر بها، قد تم بسبب الحتمية في ظل تلك الظروف، واعتمد القرار بالموافقة من قبل المجلس لمواجهة خطر جديد في العالم وهو الإرهاب، فقد كان القرار مرتبطاً بهجمات 11 سبتمبر ضد مركز التجارة العالمي وأهداف أخرى في الولايات المتحدة، وعكس الرغبة الملحة في مكافحة الإرهاب بطرق متنوعة.

وعلق خوسيه ألفاريز على هذا القرار قائلاً إنه عبارة عن «لائحة ملزمة قانوناً، تدعمها إمكانية اتخاذ إجراءات تنفيذية حقيقية، تفرض على جميع الدول بواسطة هيئة دولية عالمية تشارك في عملية تشريعية متواصلة بموجب سلطة مفوضة وتخضع لانعدام الحدود الجغرافية أو الزمنية»<sup>(23)</sup>. وفي 22 أبريل 2004، ذكر ممثل أنغولا في المجلس أنه: «باتخاذ القرار 1373 (2001)، اتخذ مجلس الأمن خطوة غير مسبوقة في تفعيل قرارات ملزمة لجميع الدول فيما يتعلق بمسألة مكافحة الإرهاب»<sup>(24)</sup>، وقد تم الترحيب بهذا القرار على نطاق واسع ووصف بأنه «قرار تاريخي»<sup>(25)</sup>، وأحد أهم القرارات التي

(21) قرار مجلس الأمن الصادر رقم 2011/1973، //

S.C. Res. 1973, U.N. S/ RES/ 1973 (March 17, 2011).

(22) قرار مجلس الأمن الصادر رقم 2001/1373، //

S.C. Res. 1373, U.N. S/RES/1373 (September 28, 2001).

(23) Jose Alvarez, Hegemonic International Law Revisited, 95 AM. J. INT'L L. 873, 874, (2001).

(24) U.N. SCOR, 59th Sess., 4950th mtg. at 910-, U.N. Doc. S/PV.4950 (April 22, 2004).

(25) U.N. GAOR, 56th Sess., 25th plen. mtg. at 10 (Singapore), U.N. Doc. A/56/PV.25. note 2(October 15, 2001).

اعتمدها المجلس في تاريخه، حيث بدأ بالتشريع في القانون الدولي<sup>(26)</sup>.

وتم استخدام مصطلح «التشريع الدولي» وتعريفه من قبل الفقهاء بطرق مختلفة وبنظريات عديدة، ويحتوي هذا المصطلح على عملية إدخال تغييرات على قوانين الدول الداخلية، والقدرة على تعزيز مفهوم المشروعية دولياً. ويظهر مثال آخر على حرص مجلس الأمن على المشروعية في اتخاذ القرارين 1422 و1487<sup>(27)</sup> بشأن المحكمة الجنائية الدولية، في هذين القرارين منح المجلس حصانة لأفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة من الملاحقة القضائية من قبل المحكمة الجنائية الدولية، حتى لو لم تكن دولهم أطرافاً في نظام روما الأساسي. ولكن هذين القرارين تعرضا لانتقادات واسعة من قبل الدول الأعضاء، لأنها لا تشكل أي تهديد للسلم والأمن الدوليين، ولكن ومع ذلك، لم تعرض الدول الأعضاء في نهاية المطاف على سلطة المجلس في إصدار هذه القرارات.

ولكن انتقد المجتمع الدولي الولايات المتحدة لتبنيها مثل هذه القرارات، والتهديد باستخدام حق الفيتو بالنسبة لموضوع تجديد مدة مهمة حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في البوسنة والهرسك، حيث إنها سعت من وجهة نظرها إلى حماية بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة من الملاحقة القضائية، ويمكن لمثل هذا الموقف من الولايات المتحدة أن يثير تساؤلات حول عدم مشروعية مثل هذه القرارات، ذلك أن رغبة الولايات المتحدة في منع مقاضاة قوات حفظ السلام تضعف موقفها - خاصة مع التهديد باستخدام حق الفيتو - في عدم مشروعية هذه الأعمال والتي تمنع وجود مبدأ هام، مثل الحق في المحاكمة، ويظهر هذا المثال تأثير الأعضاء الخمسة الدائمين على دور المجلس، مما يحول دون قيامه بعمله على الوجه الصحيح.

كما يجب لتحديد مشروعية سلطة المجلس أن تحظى القرارات بتأييد المجتمع الدولي. فعلى سبيل المثال، اعتبرت العقوبات الاقتصادية المفروضة على ليبيا في الفترة 1992-1993، رداً على تفجير لوكيربي<sup>(28)</sup> قراراً مشروعاً من جانب الدول الأعضاء، ولكن بما أن ليبيا كانت هي الدولة المتضررة، فقد ادعت أن القرار غير مشروع ومخالف للقانون، وذلك لإقناع المجتمع الدولي بإلغائه.

(26) U.N. SCOR, 57th Sess., 4453rd mtg. at 7 (France), U.N. Doc. S/PV.4453 (January 18, 2002).

(27) قرارا مجلس الأمن رقما 2002/1422 و2003/1487:

S.C. Res. 1422, U.N. Doc. S/RES/1422 (July 12, 2002), & S.C. Res. 1487, U.N. Doc.

S/ RES/1487 (June 12, 2003).

(28) د. أحمد أبو الوفا، تعليق على قضية لوكيربي، المجلة المصرية للقانون الدولي، القاهرة، 1992، ص 171.

وبعد تعريف المشروعية، يُطرح سؤال هام وهو: كيف يمكن لمجلس الأمن أن يضمن المشروعية عند اتخاذ قرار ما؟ يمكن القول إن هذا الأمر يعتمد على عنصرين: الأول، تقبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لعملية اتخاذ القرار، بمعنى أن الدول توافق على جميع الخطوات المتخذة من قبل المجلس لإصدار القرار وتسويته. الثاني، أنه يجب أن توافق الدول الأعضاء على المبررات والأسباب القانونية التي أدت إلى إصدار القرار، حيث إنه يمكن أن تتأثر المشروعية بالعلاقات الدولية بين بعض الدول، والموافقة لا تعني التصويت أو الإجماع، إنما استعداد الدول ورضاهما لتنفيذ القرار، وهذا الأمر ممكن تبيانه من مواقفها.

فعلى سبيل المثال، في عام 2003، كانت الولايات المتحدة تسعى للحصول على غطاء قانوني وشرعي من مجلس الأمن والدول الأعضاء في الأمم المتحدة لتباشر عملياتها العسكرية في العراق، وقد اعتمدت الولايات المتحدة على ظروف معينة لتشجيع العالم على دعم هذه الحرب، مثل ادعاءاتها بأن الأسلحة البيولوجية والكيميائية التي يجري إنتاجها في العراق ينبغي أن تعتبر تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة حاولت إظهار القرارات المؤدية إلى هذه الحرب بأنها مشروعة، إلا أن الحرب تعرضت لانتقادات شديدة بسبب افتقارها للمشروعية، ولأن المجلس بدا وكأنه يتصرف كحليف لاستراتيجيات الولايات المتحدة لا كمشرع دولي كما في موقفه من الحرب ضد أفغانستان.

خلاصة القول، إن المشروعية تُعرف بكيفية تحديد القرار، وهي تعتمد في الغالب على وضوحها وقبولها بين الدول الأعضاء، ففي النهاية تختلف وجهات النظر في تحديد المشروعية، وهذا يتوقف على ظروف أي حالة معينة أو أي موضوع يُعرض على المجلس.

### المطلب الثالث

#### المشروعية من منظور الدول وعلاقتها مع السياسة كعامل مؤثر

تقبل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بدور مجلس الأمن في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وكان ذلك واضحاً في القرار الذي صدر بالإجماع باستخدام القوة ضد غزو العراق للكويت في عام 1990 بين أعضاء الأمم المتحدة، ولقد جمع هذا القرار العالم تحت ميثاق الأمم المتحدة، خاصة بعد التوتر السابق الذي سببته الحرب الباردة، وبعد انتهاء هذه الحرب استخدم المجلس السلطة الممنوحة له بموجب الفصل السابع من الميثاق بعدة طرق، وتوسع في صلاحياته، وأعطى الفصل السابع للمجلس سلطة على المجتمع

الدولي لاتخاذ خطوات جادة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين.

فقد اتخذ المجلس في هذه الحرب خطوات غير مسبوقة، بدءاً بفرض عقوبات اقتصادية، قبل السماح باستخدام القوة، وبالرغم من أن الدول تعاونت مع قرارات المجلس في هذا الشأن، إلا أن البعض كان لديه مخاوف بشأن عدم وضوح القرار 665<sup>(29)</sup>. فعلى سبيل المثال، ذكر الممثل الكولومبي قبل اعتماد هذا القرار قائلاً: «نحن لا نتوهم أنه عندما يأتي المجلس للتصويت على مشروع القرار هذا سوف يتم البدء بإنشاء حصار بحري..»<sup>(30)</sup>، فيمكن لمجلس الأمن أن يضمن مشروعية أعماله عن طريق توضيح أهدافه بشكل أكبر وأكثر شفافية، فعلى سبيل المثال، يمكن للمجلس فرض قيود على طول الفترة الزمنية التي يمكن فيها تنفيذ أحكام القرار، مثل القرار 678، كما يمكنه أيضاً أن يعلن عن الأهداف التي يطمح لتحقيقها من وراء إصدار أي قرار مما يمنحه المزيد من الشفافية أمام الدول الأعضاء.

وقد ظهرت الكثير من الأصوات<sup>(31)</sup> التي طالبت بمزيد من الشفافية في إصدار القرارات، كما دعا الكثيرون إلى عقد جلسات مفتوحة للاجتماعات الرسمية وغير الرسمية للمجلس عند مناقشة مسألة ما. واقترحت هذه الآراء السماح لغير الأعضاء في المجلس بالمشاركة، ومعرفة الأسباب والعمليات التي أدت إلى اعتماد قرار معين بشكل واضح، من شأنه أن يمنحه المزيد من الشفافية والتأييد الدولي، مما يؤدي إلى الاستنتاج بأن الدول ترغب في الحصول على رؤية واضحة حول مسألة عدم المشروعية، وعلى وجه التحديد عندما يتعلق الأمر بممارسات غير واضحة تجاه مسائل مهمة في جميع أنحاء العالم، فمن أجل الامتثال لقرار ما وتطبيقه، يجب أن تكون الدول على دراية كاملة وكافية بكل ما يتعلق بالقرار المزمع إصداره، مثل مبدأ الضرورة والوضوح وما إلى ذلك.

(29) قرار مجلس الأمن الصادر رقم

S.C. Res. 665, U.N. Doc. S/RES/665 (August 25, 1990:1990/678).

(30) U.N. SCOR, 2938th mtg. at 21, U.N. Doc S/PV.2938 (August 25, 1990).

(31) نادت الكثير من الدول منها الهند وباكستان، ومجموعة الأربع، وبعض الدول الأوروبية بزيادة الوضوح والشفافية لأداء مجلس الأمن في إجراءات إصدار القرار من أجل الوصول لحالة المشروعية الدولية لضمان تنفيذ القرار. انظر:

Asoke Kumar Mukerji, Indian Calls for More Transparency, Reforms in the UN Security Council, FIRST POST, (November 22, 2014).

في الوقت الحاضر، يرى العديد من الفقهاء<sup>(32)</sup> أن أساس المشروعية في مجلس الأمن يأتي من الأعراف السياسية، وتعتمد الدول الكبرى، وخاصة الولايات المتحدة، على المجلس للموافقة على استراتيجياتها السياسية. وتتعلق هذه الطريقة في اعتماد أو رفض قرار من جانب المجلس خدمة لبعض الدول الكبرى، مما يثير قلق الدول الأعضاء في الجمعية العامة. وقد تتردد الدولة في اتباع سياسة معينة قد لا توافق عليها الجمعية العامة، ليس لأنها ترغب في تجاهل مصالحها الخاصة، ولكن لأن توجه الجمعية ومساندتها للمجلس في كثير من الأحيان يجعل من الصعب تعقب المصالح الخاصة للدولة. وبعبارة أخرى، يمكن لدولة عضو في الجمعية العامة أن تتخلى عن مصالحها عند اتخاذ قرار ما بسبب عدم دعم تلك المصالح في الجمعية العامة.

ففي أواخر عام 1961، أتهمت الهند من قبل البرتغال أمام مجلس الأمن بغزو مدينة «غوا»، وتتعلق مطالبات البرتغال بعودة «غوا» إلى السيادة البرتغالية بعدما قامت الهند بضمها إليها أثناء حرب الاستقلال، وادعت البرتغال السيادة الكاملة على «غوا» وأنه من حقها اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحماية مصالحها. ومن ناحية أخرى، ادعت الهند أن احتلال البرتغالي «لغوا» غير قانوني، وأنه ينبغي إنهاء الاستعمار فيها وأن تعود للهند كما كانت، مما حدا بالهند إلى رفع قضية أمام محكمة العدل الدولية، والتي حكم فيها لصالح الهند<sup>(33)</sup>.

فقد أوضحت القضية المتعلقة «بحق المرور في الإقليم الهندي»، أن السياسة تلعب دوراً كبيراً في إضفاء المشروعية على القرار، إذ رفضت الهند نقل القضية إلى الجمعية العامة، وذهبت بدلاً من ذلك مباشرة إلى محكمة العدل الدولية للحصول على حكم قانوني، مشيرة إلى أنها لا يمكن أن تتوقع الحصول على حكم بقرار من جهاز مثل الجمعية العامة، حيث قد تتسبب السياسة وعلاقات الدول خاصة الأوروبية بالبرتغال في صدور قرار ضد الهند، كما أرادت الهند قراراً من محكمة العدل الدولية مباشرة من أجل إنهاء النزاع مع البرتغال، بدلاً من الحصول على قرار من الجمعية العامة، حيث كان للبرتغال

(32) انظر: بوكرا إدريس، مبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر (1990) ص 318، يازيد بلابل، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن وآليات الرقابة عليها لحفظ السلم والأمن الدوليين، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر (2013) ص 56، د. محمود صالح العادلي، الشرعية الدولية في ظل النظام العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (2003) ص 7، و د. مشهور بخيت العريمي، الشرعية الدولية لمكافحة الإرهاب، دار الثقافة، عمان، الأردن (2009) ص 23.

(33) قضية «حق المرور في الإقليم الهندي» المرفوعة من الهند ضد البرتغال، محكمة العدل الدولية، الأمم المتحدة (12 أبريل 1961).

تحالفات بينها وبين الدول المستعمرة الأخرى.

ورغم أن العديد من الأسئلة قد أثيرت حول مشروعية قرارات مجلس الأمن، إلا أنه يمكن تقديم حجة مثيرة للاهتمام نيابة عن المجلس، فالدول من خلال كونها أعضاء في الأمم المتحدة، قد وافقت مسبقاً على أحكام الميثاق وصادقت على مبادئه ومعاييرها، ومنها المادة (25) والتي تنص على ما يلي: «يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق»، وهذا يعني أن الدول قد وافقت بالفعل على مشروعية قرارات المجلس، أي مشروعية مسبقاً، حيث إنها وافقت بالفعل على تحمل وقبول قرارات المجلس وأفعاله، بالتالي فإن استخدام هذه المادة كأساس لمشروعية إجراءات المجلس يمكن أن يجنب الخلافات حول عدم المشروعية أو التباين في عملية صنع القرار؛ لأن الدول قد وافقت بالفعل على دعم أهداف الأمم المتحدة المتمثلة في حماية وصون السلم والأمن الدوليين، ومع ذلك يمكن للدول على مستوى آخر، أن تذكر المادة (2) الفقرة 1 التي تنص على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع الدول من أجل التساؤل عما إذا كان من المشروع أن تُحسب مصالح بعض الدول أهم من غيرها دون وجود أي معايير واضحة.

إن المجتمع الدولي ككل - رغم اختلافاته - يحاول الوصول إلى نظام مثالي للأمن الجماعي، وحل القضايا الدولية بأفضل طريقة ممكنة تضمن فيها مصالح كل دولة، ولكن تكمن الصعوبة في محاولة تقريب وجهات النظر الدولية فيما يتعلق بحل النزاعات أو وجود التحالفات، مما يؤدي إلى شلل في مجلس الأمن، ومنعه من أداء مهامه المنصوص عليها في الميثاق.

## المبحث الثاني

### تعديل آلية مجلس الأمن بما يوافق قراراته مع المشروعية

ترى الدول الخمس الدائمة العضوية بمجلس الأمن في حق الفيتو أنه حماية لمصالحها ومواقفها في المجتمع الدولي، إلى جانب رغبتها في منع حرب عالمية أخرى، وقد كانت الموافقة على هذا الحق أداة ضغط على الدول الأخرى، والذي لا يمكن بدونه تحقق إنشاء الأمم المتحدة، وفي هذا الصدد، لاحظ القاضي السابق في محكمة العدل الدولية لوترباخ أن: «الميثاق ينطلق من مبدأ المساواة أمام القانون»<sup>(34)</sup>، وهي ملاحظة محل نظر، لأن حق الفيتو يمنح بعض الدول سلطة على الآخرين، بينما ينص الميثاق على المساواة في السيادة بين جميع الدول وهو مبدأ ثابت في القانون والعرف الدولي<sup>(35)</sup>.

### المطلب الأول

#### أهمية تعديل مجلس الأمن بما يعكس رغبة المجتمع الدولي

رأت عدة دول أن هناك خطراً يتمثل في منح عدد قليل من الأعضاء حق الاعتراض (الفيتو)، لذلك حاولت إلغائه أو على الأقل الحد من نطاقه وتنظيم استخدامه بطريقة مختلفة، ولكن كانت ردة فعل الدول الأعضاء الخمس الدائمة قوية خلال المفاوضات المتعلقة بالميثاق، وأوضحت أن المنظمة لن تنشأ بدون وجود الفيتو<sup>(36)</sup>، فلم تكن الدول المنتصرة تنوي التنازل عن هذا الحق تحت أي ظرف، وقد تم قبول حق الفيتو على أنه ثمن مشاركة الاتحاد السوفيتي والصين وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة في هذه المنظمة، بكونهم الأعضاء الدائمين في المجلس.

ونتيجة لهذا الحق القوي في السنوات الأولى لمجلس الأمن، واجهت الأمم المتحدة شللاً

(34) Lassa F. Oppenheim, International Law: A Treatise, 414, 8th ed, H. Lauterpacht ed., 1955.

(35) ميثاق الأمم المتحدة، المادة (2) الفقرة 1.

(36) وقد جاء في بيان الدول الخمس ما يلي: «إن حق الاعتراض الموجود في نظام التصويت ليس حقاً جديداً، إنما كان معمولاً به في مجلس عصبة الأمم، فاتخاذ القرارات بهذا النظام يجعل المجلس أقل عرضة للتعطيل عما كان عليه في عصبة الأمم، كما أن الدول الخمس لا تستطيع بمفردها اتخاذ قرار ما، بل لا بد من وجود أربعة أصوات أخرى من الدول غير دائمة العضوية لتمرير القرار، كما أن الدول الخمس لن تستخدم الفيتو لتعطيل قرار عن عمد؛ لأن ذلك يتنافى مع مبدأ حسن النية في تنفيذ الالتزامات الدولية». انظر: إبراهيم الفرجاني، مدى ملاءمة جزاءات الأمم المتحدة غير العسكرية للتطور المعاصر للمجتمع الدولي، الرباط، المغرب، 2000، ص 213.

بشأن قبول أعضاء جدد في المنظمة، بسبب استخدام حق الفيتو من قبل الاتحاد السوفيتي في الفترة من 1946 إلى 1955، ولم يتم قبول أي عضو جديد خلال تلك السنوات، من بين 21 دولة تقدمت بطلب العضوية بحلول عام 1953. واستخدم الاتحاد السوفيتي حق الفيتو ضد قبول دول مثل أيرلندا والبرتغال في عام 1946<sup>(37)</sup>؛ إيطاليا<sup>(38)</sup> والنمسا<sup>(39)</sup> في عام 1947؛ كوريا<sup>(40)</sup> في عام 1949؛ وليبيا<sup>(41)</sup> واليابان<sup>(42)</sup> وكمبوديا<sup>(43)</sup> في عام 1952. ومن جهة أخرى، استخدمت الولايات المتحدة أيضاً حق الفيتو لمنع عضوية فيتنام<sup>(44)</sup> في عام 1975 وأنغولا<sup>(45)</sup> في عام 1976.

وبموجب المادة (4) الفقرة 2 من ميثاق الأمم المتحدة، تعتمد الجمعية العامة قرارات العضوية بتوصية من مجلس الأمن، مما يعني أن المجلس يسيطر على قرارات القبول كما سبق وذكرنا، وأنه بدون موافقته، لا تستطيع الجمعية العامة أن تمنح عضوية الأمم المتحدة. وبالكاد وصلت الأمم المتحدة إلى التنوع بين الدول وقت إنشائها، فمع مرور السنوات، وصلت الأمم المتحدة اليوم إلى التمثيل الدولي للعالم بضمها 193 دولة إلى حد جعلها تمثل المجتمع الدولي بشكل أفضل، وقد كان من الممكن للأمم المتحدة الوصول إلى عضوية أكثر عالمية منذ فترة طويلة لو كانت الجمعية العامة مسؤولة عن القبول.

إن عملية اتخاذ القرار في مجلس الأمن، إلى جانب تصور أن الأعضاء الخمسة الدائمين لديهم القدرة على شل قرارات المجلس وزيادة سيطرتهم على العالم، دفعت دولا كثيرة إلى تقديم مقترحات لتعديله على مدار العقود الماضية. ويوافق المجتمع الدولي على ضرورة إصلاح مجلس الأمن لإنشاء مجلس أكثر تمثيلاً يعكس غالبية المجتمع الدولي الذي يعمل بنظام ديمقراطي يسمح لجميع أعضاء الأمم المتحدة بأن يكونوا جزءاً من عملية اتخاذ القرار.

(37) U.N. SCOR, 2nd Sess., 186th mtg., U.N. Doc. S/PV.186 (August 18, 1947).

(38) U.N. SCOR, 2nd Sess., 190th & 191st mtg. U.N. Doc. S/PV.190 (August 21, 1947).

(39) Ibid.

(40) N. SCOR, U.N. Doc. S/1305 (April 8, 1949).

(41) الرسالة المؤرخة بـ (27 يناير 1952) من ممثل جمهورية باكستان إلى رئيس مجلس الأمن بشأن المتعلق بقبول عضوية ليبيا بالأمم المتحدة. انظر:  
U.N. Doc. S/2483 (September 16, 1953).

(42) U.N. SCOR, U.N. Doc. S/2754 (September 15, 1953).

(43) U.N. SCOR, 59th mtg., U.N. Doc. S/2760 (September 19, 1953).

(44) U.N. SCOR, U.N. Doc. S/11795 (August 8, 1975).

(45) U.N. SCOR, U.N. Doc. S/12110 (June 23, 1976).

ومع ذلك، قد نتساءل ما إذا كانت هذه الإصلاحات تستخدم أهداف المجلس وتسمح له بالعمل بكفاءة وفعالية. وفقاً لبعض الفقهاء<sup>(46)</sup>، يجب التركيز على الهدف الرئيسي للمجلس، وهو الحفاظ على السلم والأمن في عالم مليء بالعنف والحرب، والتأكد من عدم اعتماد تعديلات تمنع المجلس من تحقيق هذا الهدف. وتركز تدابير الإصلاح التي طرحتها الدول بشكل عام على المجالات التالية: التمثيل، المساواة، المشروعية، الديمقراطية، الشفافية، الفعالية والإنصاف، فالمخاوف المتعلقة بتطبيق المجلس للمعايير المزدوجة في صنع القرار تنشأ بشكل عام من المخاوف بشأن استخدام حق الفيتو<sup>(47)</sup>.

وبما أن استخدام حق الفيتو أو التهديد باستخدامه في الفصل السابع، يمكن أن يُعقّد حماية السلم الدولي، خاصة إذا كان القرار المعارض عليه أو الذي يتعرض للتهديد يعارض إرادة بعض أعضاء المجتمع الدولي، فإنه لا بد من إيجاد آلية محددة وواضحة من أجل الحد من تأثيره على مجلس الأمن وقراراته، على سبيل المثال، يمكن لحق الفيتو أن يعرقل التوصل إلى قرار من شأنه أن يدين دولة ما، الأمر الذي سيؤثر على المجتمع الدولي ويضعف دور مجلس الأمن؛ لأن هذه الإداة عادة تتطلب درجة عالية من المشروعية للنظر فيها، بسبب خرق ميثاق أو قاعدة في القانون الدولي.

وأصدر مجلس الأمن بعض القرارات بالإجماع للحفاظ على السلم والأمن في جميع أنحاء العالم. أحد الأمثلة على ذلك القرار 1373، الذي سبق ذكره، هذه واحدة من أبرز القرارات في تاريخ المجلس، التي أكدت على حق الولايات المتحدة في شن حرب ضد الإرهاب وفقاً لحقها في الدفاع الشرعي<sup>(48)</sup>، ولا ينص القرار على ذلك مباشرة، ومع ذلك فقد حصلت الولايات المتحدة على الغطاء القانوني لبدء حربها ضد أفغانستان ثم العراق.

ومع تزايد دور الأمم المتحدة، برزت الحاجة إلى وجود مسائل تتجاوز موضوع المشروعية إلى وضع حد فعلي للحروب القائمة في العالم اليوم، لأنه إذا كان مجلس الأمن يؤدي مهامه على النحو المنصوص عليه في الميثاق، فينبغي للدول الأعضاء أن تقتنع بأن المسائل التي يتناولها لها طابع المشروعية وفقاً لأوسع معنى لهذا المصطلح، وأنه لا ينبغي

(46) James Paul & Celine Nahory, Theses Toward A Democratic Reform of the UN Security Council, Foreign Policy, (July 13, 2005).

(47) See E.g. Seryon Lee, The Feasibility of Reforming the UN Security Council: Too Much Talk, Too Little Action? 4 J. E. ASIA & INT'L L. 405, 406 (2011), Dimitris Bourantonis, The History and Politics of UN Security Council Reform, 10-11(2005).

(48) المادة (51) من ميثاق الأمم المتحدة.

الوقوف حول هذه المسألة وتجاهل مسائل أكثر أهمية في المجتمع الدولي<sup>(49)</sup>. إن الطبيعة الحالية للمجلس - عدم تمثيل الأغلبية الساحقة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة - تُشكّل مصدراً رئيسياً للقلق والإحباط للدول الأعضاء والتي أدت إلى أزمة المشروعية الحالية، ذلك أنه إذا لم يتم تعديله، فلن يتغلب المجلس على هذه الأزمة، وبدون مشروعية في نظر الدول الأعضاء، لن تكون قرارات المجلس ذات فاعلية، وبالمثل ينبغي التعديل بطريقة لا تقلل من كفاءة ومشروعية هذه الهيئة المركزية.

ومن المرجح أن تشمل الصعوبات في تعديل المجلس باختيار التدابير المناسبة لتحسين تمثيله وشفافيته وفعاليته. بالإضافة إلى ذلك، أشار تقرير اللجنة الرفيعة المستوى لاقتراحات التعديل، الذي تنظر فيه إلى إصلاح مجلس الأمن، إلى أهمية إعادة تعديل هيكل المجلس بالقول: «لقد تم تصميم مجلس الأمن لتمكين المجتمع الدولي من التصرف بحزم من أجل منع وإزالة التهديدات لأمن وسلم العالم، ولقد تم إنشاؤه ليكون ليس فقط ممثلاً ولكن أيضاً هيئة مسؤولة، تتمتع بقدرة على اتخاذ إجراء حاسم... وهكذا، فإن التحدي الذي يواجه أي إصلاح هو زيادة فعالية ومصداقية مجلس الأمن»<sup>(50)</sup>، حيث تهدف هذه اللجنة إلى وضع معايير واضحة لإصلاحه، كما يجب أن يشير أي اقتراح ينجح في تعديل المجلس إلى كيفية ضمان الفعالية والمسؤولية والتمثيل والمساواة في آن واحد.

ويمكن طرح أسئلة مهمة فيما يتعلق بتعديل مجلس الأمن، فهل يجب أن يشمل الإصلاح توسيع حجم المجلس؟ وهل يجب علينا منح مقاعد دائمة لبعض الدول الإضافية؟ وهل من الممكن إضافة مقعد دائم مصحوب بحق الفيتو؟ هل يمكننا التفكير في تعديل حق الفيتو أو حتى إلغائه؟ كيف يمكن أن نشرك الدول التي ليست أعضاء في المجلس في عملية صنع القرار؟ وهل يجب أن يشمل الإصلاح الطرق التي يستخدمها المجلس لاتخاذ قرار ما، بما يحقق المزيد من الشفافية؟ إن الهدف في هذا المبحث هو الإجابة عن هذه التساؤلات المتعلقة بكيفية تعديل مجلس الأمن، بحيث يكون ممثلاً دولياً عادلاً للمجتمع الدولي، مما يعطي قراراته صبغة المشروعية الدولية.

(49) د. أحمد عبد الله أبو العلا، مرجع سابق، ص 52. انظر أيضاً: حسام أحمد هندواوي، مدى التزام مجلس الأمن بقواعد الشرعية الدولية: نظرة واقعية ومستقبلية، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، العدد 117، يوليو 1994، ص 99-100.

(50) G.A. Res. 59565/, U.N. GAOR, 59th Sess., at 66, paras 244, 248, U.N. Doc. A/59565/(December 2, 2004). A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.

## المطلب الثاني

### أسباب وجوب تعديل مجلس الأمن لتحقيق مشروعية قراراته

سعى مجلس الأمن في بداياته إلى أن يكون هيئة صغيرة تتألف من أحد عشر عضواً، خمسة دائمين بالإضافة إلى ستة أعضاء يتغيرون بشكل دوري كل سنتين، وقد تم تعديل عدد المقاعد في وقت لاحق إلى خمسة عشر مقعداً بسبب ازدياد أعضاء منظمة الأمم المتحدة. واتفقت القوى الكبرى على أن الحفاظ على السلم والأمن الدوليين يجب أن يتم من خلالها ومن خلال مجلس الأمن، ويجب أن يضم المجلس أعضاء آخرين من أجل تحقيق العالمية في عضويته، بالإضافة إلى ضمان دعم المنظمة، ومع ذلك لم تتمكن القوى الكبرى من الاتفاق على نظام تصويت محدد يرضي الأعضاء غير الدائمين، إلى أن اقترح روزفلت نظام التصويت الحالي، وقبله ستالين وتشرشل في يالطا عام 1945، ليصبح الأساس للمادة (27)<sup>(51)</sup>.

فمجلس الأمن هو الجهاز الوحيد في المجتمع الدولي الذي يمكنه التصريح باستخدام القوة في العلاقات الدولية، لذلك يمكن القول إن المجلس يهيمن على الأمم المتحدة والدول الأعضاء، كما أنه قد يهيمن على المجتمع الدولي بأسره بقراراته الملزمة. ومن أبرز أسباب ضرورة إصلاح المجلس، هو الإجراءات المطولة التي يمر بها قبل إصدار قرار بشأن نزاع دولي قد يكون ملحاً، بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يحصل أي إجراء على موافقة أعضاء المجلس للمتابعة.

وكثير من الآراء<sup>(52)</sup> اقترحت أن التعديل يجب أن يركز على أمرين: أولهما، رغبة الدول في مجلس أكثر تمثيلاً للمجتمع الدولي. وثانيهما، رغبة الدول في مزيد من المشاركة في عملية صنع القرار، خاصة بالنسبة لأولئك الذين يقدمون دعماً قوياً للأمم المتحدة مالياً أو سياسياً أو دبلوماسياً أو حتى عسكرياً عن طريق إضافة المزيد من المقاعد الدائمة إلى مجلس الأمن؛ ولكن الأمر قد يكون مقصوراً على المقعد الدائم دون حق الفيتو. ومع زيادة العضوية في الأمم المتحدة، سيؤدي ذلك إلى دخول دول جديدة وقوية، مما يحقق التوازن في المجتمع الدولي، وتشمل الأسباب المختلفة التي قد تدعيها الدول لرغبتها في تعديل

(51) د. محمد أشلواح، إصلاح مجلس الأمن ضرورة لإنقاذ الأمم المتحدة من الانهيار، مجلة الفقه والقانون، مجلة إلكترونية شهرية، مراكش، المغرب، العدد 42، أبريل 2016، ص 48-49.

(52) سلطان حامد، القانون الدولي العام في وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 13-29. أحمد سيد أحمد، مجلس الأمن: فشل مزمّن وإصلاح ممكن، مركز الأهرام للترجمة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2010. د. يوسف عطاري، القانون الدولي بين الاستقرار والعدالة، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، 2016، ص 249-250.

المجلس إلى ما يلي: الافتقار إلى الشفافية في عملية اتخاذ القرار الدولي، والعضوية غير التمثيلية في المجلس، بحيث لا تعكس وجود وحقيقة المجتمع الدولي، والأهم من ذلك، هيمنة الأعضاء الخمسة الدائمين الذين يستخدمون أو يهددون باستخدام حق الفيتو في القضايا الهامة.

### أولاً- عدم مشاركة الدول الأعضاء في عملية اتخاذ القرار الدولي

إن عملية صنع القرار في المجلس هي عملية هامة تهيمن على العالم وتفرض تدابير ملزمة على الدول. وفي حديثه عن قوة الأعضاء الخمسة الدائمين في السيطرة على عملية صنع القرار، قال بول كينيدي: «من المثير للفضول أن مجرد خمس من الدول الـ 191 [193] ذات السيادة التي تشكل الأمم المتحدة لها صلاحيات وامتيازات خاصة. تقع خمس دول ... بشكل دائم في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، والذي ... هو في جوهر نظامنا الأمني العالمي. بناءً على ما يقومون أو لا يقومون به، وعلى ما يوافقون عليه، أو استخدامهم لحق الفيتو، يكمن مصير جهودنا لتحقيق السلام من خلال المواثيق الدولية»<sup>(53)</sup>. فكما هو واضح، فالأعضاء الدائمون في المجلس، يشلون عملية صنع القرار في بعض الحالات، مما يؤدي إلى عجز وفشل مجلس الأمن في تحقيق أهدافه.

علاوة على ذلك، فإن أعضاء مجلس الأمن -الدائمين وغير الدائمين- هم الوحيدون الذين يشاركون في هذه العملية؛ فيمنع على الدول الأعضاء الآخرين في الأمم المتحدة المشاركة في اتخاذ قرار ما، كما هو منصوص عليه في المواد (31 و 32 و 50) من الميثاق<sup>(54)</sup>. وطالبت الدول مجلس الأمن بعقد جلسات علنية بشأن المسائل التي تهم المجتمع الدولي بأسره عند مناقشة القرار. وبهذا الشأن صرح ممثل نيوزيلندا: «في رأينا، لا ينبغي أن يتخذ المجلس أي قرار بشأن مثل هذه القضايا [تلك التي تهم جميع الدول الأعضاء] دون النظر والتأمل الكاملين في آراء جميع الدول الأعضاء التي ترغب في التعبير عنها»<sup>(55)</sup>.

فالدول المتأثرة بنزاع أو قضية دولية ينبغي أن يكون لها الحق ليس فقط في المشاركة في أعمال المجلس، بل أيضاً في التصويت من أجل أن تكون جزءاً من موضوع تقرير مصيرها. على سبيل المثال، كان الغزو العراقي للكويت مسألة عدوان محظورة بموجب القانون الدولي، وعقدت اجتماعات ومناقشات في ذلك الوقت نيابة عن الأطراف لتسوية النزاع والتوصل إلى حل لتحرير الكويت من العراق، وبما أن المسألة المعروضة على الأمم

(53) Paul Kennedy, *The Parliament of Man: the Past, Present, and Future of the United Nations*, 51-52, (2006).

(54) د. يوسف عطاري، مرجع سابق، ص 240-245.

(55) U.N. SCOR, 57th Sess., 4568th mtg. at 5, U.N. Doc. S/PV.4568, (July 10, 2002).

المتحدة سيكون لها أثر كبير على الكويت، فإن دولة الكويت نفسها لم تكن عضواً في المجلس، وبالتالي لم تتمكن من التصويت نيابة عن نفسها.

وتشمل مطالب تعديل المجلس الدعوة إلى توسيع حجمه، وإعطاء الدول غير الأعضاء في المجلس فرصة للمشاركة في عملية صنع القرار، وإضافة المزيد من المقاعد لتوفير تمثيل أكبر للعضوية للأمم المتحدة، ويمنح أيضاً السلطة لأعضاء المجلس الجدد بممارسة حقهم في اتخاذ القرار، ومع ذلك فإن زيادة عدد المقاعد في المجلس للوصول إلى التمثيل الدولي المناسب سيجعل من الصعب على المجلس الوفاء بواجبه في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، لأنه لن يكون قادراً على اتخاذ قرارات سريعة تجاه القضايا بسبب العدد الكبير من الأعضاء.

### ثانياً- الافتقار إلى الشفافية في عملية اتخاذ القرار الدولي

تتجاوز الانتقادات الموجهة إلى مجلس الأمن موضوع التمثيل أو الكفاءة؛ لتصل إلى موضوع عدم الوضوح أثناء الوفاء بالتزاماتها بموجب المادة (24) من الميثاق، فهناك دول كثيرة تطالب بمزيد من الوضوح والشفافية في اعتماد القرار، فقد كانت على سبيل المثال، جلسات المجلس مفتوحة وعلنية؛ ولكن في السنوات الأخيرة أصبح الاجتماع الخاص غير الرسمي أساساً لعملية صنع القرار<sup>(56)</sup>. علاوة على ذلك، فإن المجلس ينقل ما تم الاتفاق عليه في هذه الجلسة غير الرسمية إلى المناقشات الرسمية قبل اعتماد القرار، فأبي عضو من غير أعضاء المجلس مرحب به للحضور، ولكن ليس له الحق في الكلام وإن كان موضوع النقاش متعلقاً به<sup>(57)</sup>، ذلك أن من انتقادات الاجتماعات غير الرسمية، أنها تؤدي إلى انخفاض الشفافية فيها، بالتالي انعدام مشروعية القرارات المتخذة، لأن الأعضاء الآخرين لم يكونوا على علم بالأسباب التي أدت إلى اتخاذ القرارات في كل حالة؛ مما قد يؤدي إلى عدم تنفيذ الدول الأعضاء لهذا القرار.

وتجدر الإشارة إلى أن فرنسا، كعضو دائم في المجلس، قد اقترحت طريقة لزيادة الشفافية، فقد أشار الممثل الفرنسي إلى أنه: «يمكن أن يفسر هذا النقد [الشفافية] في رأينا، بشكل أساسي بحقيقة أن جميع أعمال المجلس تقريباً تتم في شكل مشاورات غير

(56) ممدوح على محمد منيع، مشروعية قرارات مجلس الأمن في ظل القانون الدولي المعاصر، جاروس للنشر والتوزيع، بيروت، 2016، ص 133.

(57) Harold Koh, Why Do Nations Obey International Law? 106 YALE L. J. 2599, 2603(1997), & Anthony Aust, The Procedure and Practice of the Security Council Today, in Peacekeeping and in Peace-Building: The Development of the Role of the Security Council, 366(Rene-Jean Dupuy ed. 1993).

رسمية لا تتواجد بها الدول غير الأعضاء في المجلس»<sup>(58)</sup>. واقترح الممثل الفرنسي فتح جلسات اجتماعات مجلس الأمن لجميع أعضاء الأمم المتحدة. علاوة على ذلك، قدمت فرنسا إلى المجلس طريقة لإجراء مناقشات بشأن القرارات الهامة التي على وشك أن يعتمدها المجلس، وتنظيم جلسات عامة يتبادل فيها أعضاء مجلس الأمن الآراء، فتحقيق مثل هذا الأمر سيزيد من الشفافية في عمله.

ومع ذلك، على الرغم من أن المادة (48) من النظام الداخلي لمجلس الأمن تضمن عقد الجلسات علناً، إلا أن المجلس يميل إلى استخدام بقية القاعدة، التي تنص على: «ما لم تقرر خلاف ذلك»، باعتباره الأساس لمعظم اجتماعاتها، مما أدى بعدد من الدول الأعضاء إلى المطالبة بنقل بعض الصلاحيات إلى الجمعية العامة، حيث تعتبر الجمعية الجهاز الأكثر تمثيلاً في الأمم المتحدة؛ فجميع الأعضاء لديهم مقعد في الجمعية العامة، ولكل منهم صوت واحد، وليس هناك حق الفيتو، مما يحقق نوعاً من المساواة بين الدول الأعضاء، كما أن تصويت ثلثي الأعضاء يكفي لإصدار قرار<sup>(59)</sup>، ولكن هذا الأمر صعب التطبيق لعدة أسباب: أولاً، إن منح الجمعية العامة مزيداً من السلطة سوف يضعها في منافسة مستمرة مع مجلس الأمن بشأن حل المسائل الدولية بكفاءة أكبر. ثانياً، يمارس المجلس دوراً ممنوحاً له بموجب ميثاق الأمم المتحدة، في حين أن هذا الدور لم يقدم إلى الجمعية العامة. ثالثاً، إن هذه السلطة الممنوحة للجمعية ستضعف دور المجلس على الصعيد الدولي، حيث ستذهب الدول مباشرة إلى الجمعية العامة، ولن تواجه حق الفيتو من أجل الدفع بالقرار الذي تريده؛ لذا فإن منح الجمعية العامة هذه السلطة لن يكون عملياً، وسيؤدي إلى مزيد من الانقسام في المجتمع الدولي، مما يؤدي إلى إضعاف الأمم المتحدة كمنظمة دولية.

إن دعوات الإصلاح تجاه المجلس لها جذور في رغبة الدول بتحقيق غرض المجلس من إجراءاته، وتوضيح أسباب إصدار القرارات، إذ إن مجلس الأمن يعمل بموجب ميثاق الأمم المتحدة، مما يعني أن عمله يتوافق مع القانون الدولي؛ لذلك ينبغي أن تُعتمد قرارات واضحة مع مبررات يمكن للدول تنفيذها، أيضاً فإن استخدام حق الفيتو دون إعطاء مبررات واضحة، يجعل من السهل على الدول الخمس الدائمة اختيار مصلحتها الخاصة على المصلحة الدولية.

(58) Permanent Rep. of France to the U.N., Letter dates 9 November 1994 from the Permanent Rep. of France to the U.N. Secretary General, U.N. GAOR, 49th Sess., at 2, U.N. Doc. A/49/ 667-S/1994/ 1279 (November 11, 1994).

(59) عبد السلام جمعة، العلاقات الدولية في ظل النظام العالمي الجديد، دار الكتاب للنشر، القاهرة، 2013، ص 56.

### ثالثاً- انتهاك مبدأ العدالة والمساواة بين الدول

جاءت المطالبة بتعديل تركيبة مجلس الأمن استناداً للمبادئ والأحكام المنصوص عليها في الميثاق، فقد نصت المادة (1) الفقرة 2 من الميثاق على الحقوق المتساوية للشعوب، وأكدت المادة (2) الفقرة 1 على مبدأ سيادة جميع الدول الأعضاء، ونصت المادة (23) الفقرة 1 على التمثيل الجغرافي العادل للدول. وبالنظر إلى هذه المواد، ترى الدول الأعضاء أن المجلس لا يعتبر جهازاً تمثيلاً لجميع الدول، وأنه لا يعكس التمثيل الجغرافي العادل، فأوروبا لها في المجلس ثلاثة مقاعد دائمة العضوية، بينما لا يوجد لأفريقيا أو أمريكا اللاتينية أي مقعد<sup>(60)</sup>.

وتريد الدول أن تشعر بالمساواة مع أعضاء المجلس بموجب مبدأ المساواة في السيادة، فقد مارس المجلس المزيد من الصلاحيات في التدخل العسكري خاصة بعد الحرب الباردة، وتريد دول أخرى المشاركة في مثل هذه القرارات والتدخلات<sup>(61)</sup>. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن المواد واضحة في وجوب تمتع الدول الأعضاء بتمثيل وسيادة متساويين، فإنها تنص بوضوح أيضاً على الدول التي ستشغل مقاعد دائمة في مجلس الأمن وحددها بالخمس دول دائمة العضوية، فهذا هو الميثاق الذي وقعت عليه جميع الدول عندما انضمت إلى الأمم المتحدة، والذي وافقت عليه الدول وارتضته منذ البداية.

ومن منظور مختلف، فإنه بناءً على المادة (44) من الميثاق، يمكن للدول المشاركة بشكل غير مباشر في مناقشات مجلس الأمن حول التدخل العسكري إذا طلب منها المساهمة بقوات عسكرية، مثل هذا الأمر يمكن معه تأكيد تمتع الدول بسيادة متساوية عندما يتعلق الأمر بالمسائل المنصوص عليها في الفصل السابع، خاصة إذا كانت تشارك في التدابير التنفيذية.

### المطلب الثالث

#### كيفية تعديل مجلس الأمن بما يحقق هدفه بالحفاظ على الأمن والسلم الدوليين

هناك عدة آراء مقترحة لطريقة تعديل مجلس الأمن منها إضافة مقاعد أخرى للمجلس، سواء أكانت دائمة أم غير دائمة؛ تعديل عملية التصويت في المجلس؛ والحد من قوة حق الفيتو والحالات المستخدمة فيه أو إلغاؤه. كما ذكرت هيا آل خليفة، رئيسة الجمعية العامة

(60) فرج عصام، مجلس الأمن الدولي: دراسة في الاختصاص القانوني والسياسي ومظاهر إخلاله ومعوقات إصلاحه، جامعة الشرق الأوسط، بيروت، 2017، ص 16-43.

(61) د. محمد أشلواح، مرجع سابق، ص 1-2.

في عام 2007، من أنه يجب أن يشير تعديل مجلس الأمن إلى مجالات الشفافية والفعالية والتمثيل وزيادة المشروعية. علاوة على ذلك، شددت آل خليفة على أهمية مشاركة الدول غير الأعضاء بشكل أكبر في إجراءات المجلس<sup>(62)</sup>. وقد تم تقديم العديد من المقترحات من مختلف الدول الأعضاء على مدى السنوات الماضية<sup>(63)</sup>، بحيث يقدم كل اقتراح مزيداً من الصلاحيات للدول غير الأعضاء في مجلس الأمن، إلا أن كل هذه الاقتراحات لم تلق الموافقة عليها. وهناك عدة تعديلات من الممكن إدخالها على هيكل المجلس منها: زيادة عدد مقاعد الدول دائمة العضوية، زيادة عدد مقاعد الدول غير دائمة العضوية، تعديل شامل لحق الفيتو، بالإضافة إلى رقابة محكمة العدل الدولية على قرارات مجلس الأمن.

### أ. زيادة عدد مقاعد الدول دائمة العضوية

النقطة الأكثر إثارة للجدل في تعديل مجلس الأمن هي إضافة المزيد من المقاعد الدائمة، فقد تم اقتراح هذه المسألة عدة مرات منذ إنشاء الأمم المتحدة، بما في ذلك الاقتراح المقدم في عام 1979، والذي لم يتم التصويت عليه. وقد ازدادت قوة المجلس منذ نهاية الحرب الباردة، فبعض النزاعات كحرب الخليج، قد شكلت قوة مجلس الأمن وعززت كفاءته في إصدار وتنفيذ القرارات الدولية، ويعتبر البعض أن حرب الخليج هي أنجح مهمة له حتى الآن، حيث جمع الجهود الدولية التي أبرزت الدور القيادي للمجلس، مما أدى إلى المزيد من الدعوات من أجل توسيع حجم المجلس لتجهيزه بشكل أفضل لمواجهة النزاعات الدولية<sup>(64)</sup>.

وقد طالبت عدة دول بزيادة عدد المقاعد الدائمة لتمثيل المزيد من الدول في عملية صنع القرار، وتخفيف هيمنة الأعضاء الخمسة الدائمين، ففي السابق كان الأعضاء الخمسة الدائمون يعارضون بشدة إضافة أي دول دائمة جديدة إلى المجلس، وقد يفسر الأمر أن

(62) U.N. GAOR, 61st Sess. (February 9, 2007). Statement by H.E. Sheikh Haya Rashed Al-Khalifa The President of the United Nations General Assembly, at The Open Ended Working Group On The Question Of Equitable Representation On And Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council.

(63) من هذه الاقتراحات على سبيل المثال: 1. اقتراح رازالي: المقدم من الرئيس الماليزي بزيادة عدد مقاعد مجلس الأمن إلى 24 مقعداً. 2. اللجنة رفيعة-المستوى المشكلة من الجمعية العامة: ونصت للجنة على وجود نموذجين للتعديل (أ) و (ب). 3. اقتراح التجمع الاتحادي: وهو مقدم من كل من إيطاليا وباكستان وكوريا وكولومبيا بمساواة عدد المقاعد الدائمة وغير الدائمة في المجلس. 4. اقتراح مجموعة الأربعة: المقدم من كل من اليابان وألمانيا والبرازيل والهند بهدف إعطائها مقاعد دائمة في مجلس الأمن. 5. اقتراح منظمة الأمم الأفريقية: باقتراح إضافة مقعدين دائمين في مجلس الأمن للدول الأفريقية.

(64) بكر عبد المنعم، حرب الخليج وقضية فلسطين، دار المنهل للنشر، عمان، الأردن، 2011، ص 154.

هذه المقاومة تنبع من خوفهم من فقدان الموقف السياسي والسيطرة على عملية صنع القرار، ولا تزال روسيا ترفض أي اقتراح بإضافة مقاعد دائمة، وتعتقد أنه ينبغي أن يظل المجلس كما هو، كما تعتقد الولايات المتحدة أن الإصلاح يجب أن يشمل هيكل المنظمة ككل، وليس فقط التركيز على توسيع مجلس الأمن بزيادة مقاعده، كما رفضت فرض أي نوع من القيود على المجلس، وقد تكون رغبة الولايات المتحدة في التركيز على إصلاح الأمم المتحدة بدلاً من المجلس كمحاولة لتجنب أي تعديل على المجلس<sup>(65)</sup>، حيث إنها على علم بصعوبة إصلاح هيكل الأمم المتحدة؛ ومع ذلك فإنها تستخدم هذا العذر كذريعة لتجنب مناقشة تعديل المجلس.

أما على صعيد آخر، فقد غيرت الصين وفرنسا مواقفهما بشأن هذه المسألة مؤخراً، وأيدتا انضمام بعض الدول كأعضاء دائمين، مع التأكيد على أن هذا التوسع لن يؤثر على كفاءة المجلس<sup>(66)</sup>. وتعتبر فرنسا اليابان والهند أفضل الخيارات، بينما تفضل الصين ألمانيا. من وجهة نظر الصين، فإن منح ألمانيا مقعداً دائماً هو وسيلة لموازنة القوة داخل المجلس، ومنع الولايات المتحدة من السيطرة عليه، بالإضافة إلى ذلك تعتبر ألمانيا واليابان قوتين اقتصاديتين، كما أنهما ثاني وثالث أكبر مساهم في ميزانية الأمم المتحدة، فاليابان تساهم في ميزانية الأمم المتحدة بأكثر من أربعة من الأعضاء الخمسة الدائمين بعد الولايات المتحدة.

لذلك فإن وجود دول قوية في المجلس سيساعد على موازنة القوة بين الدول الحالية. فكما منعت كل من ألمانيا واليابان من الانضمام إلى الأمم المتحدة ذات يوم، حيث اعتُبرت «دولتين معاديتين» بعد الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية، إلا أنهما اليوم تعتبران قوتين دوليتين مؤثرتين في المجتمع الدولي، ما يدل على التغيرات الكبيرة في القوى الدولية في العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وإنشاء الأمم المتحدة وحتى اليوم، في حين ظل ميثاق الأمم المتحدة ومجلس الأمن على حالهما.

إن النظر في كون دول مثل ألمانيا أو اليابان أو الهند أو البرازيل مرشحة لشغل مقاعد دائمة يؤدي إلى قضية أخرى وهي: ما إذا كان يجب أن يشتمل المقعد الدائم لأحد أو كل

(65) Position of Russian Federation at the 65th Sess. of the General Assembly, Permanent Mission of Russia to the UN, (2010). Also see; Anna Spain, The UN Security Council's Duty to Decide, 4 HARV. NAT'L. SEC. J., 320, 337, 343, 368(2013).

(66) Press Release, General Assembly, General Assembly Continues Discussion of Security Council Reform, (in which China and France expressed such support), U.N. Press Release GA/9689 (December 16, 1999).

هذه الدول على جميع الامتيازات التي يتمتع بها الأعضاء الدائمون الأصليون، بما في ذلك حق الفيتو، ذلك أنه قد تنشأ تعقيدات أخرى، حيث إنه إذا مُنحت ألمانيا مقعداً دائماً، فستحصل أوروبا على أربعة مقاعد دائمة في مجلس الأمن، كذلك الأمر إذا منحت اليابان أو الهند مقعداً دائماً، فستحصل آسيا على مقعدين أو ثلاثة مقاعد دائمة، في حين ستبقى مناطق أخرى مثل إفريقيا وأمريكا اللاتينية من غير تمثيل. أيضاً، إذا منحت دول قوية اقتصادياً وسياسياً مثل اليابان وألمانيا مقاعد دائمة إلى جانب الولايات المتحدة والصين، فقد تكون النتيجة هي الهيمنة الاقتصادية أو السياسية في المجلس، مما يترك الدول الأقل قوة خارج المشاركة في اتخاذ القرار.

وفقاً لرأي أمبر فيتزجيرالد Amber Fitzgerald، يمكن منح مقعد دائم لإحدى الدول الصغيرة أو المتوسطة الحجم، حتى تكون جزءاً من موضوع المشاركة في عملية صنع القرار بشكل دائم<sup>(67)</sup>، ويشمل هذا التمثيل مجموعات الأقليات مثل دول أمريكا اللاتينية والدول العربية وبعض المجموعات الآسيوية، حيث يساعد هذا الأمر على نشر المساواة بين الدول، مثل إضافة مقاعد دائمة حسب المناطق الجغرافية أو السكان، من أجل ضمان أن يتم تمثيل جميع الدول بشكل دائم في مجلس الأمن. على سبيل المثال، قدمت بعض الدول العربية اقتراحاً مثيراً للاهتمام لتناوب مقعد دائم للمنطقة نفسها، حيث يخصص مقعد دائم لدولة عربية، وينتقل إلى دولة عربية أخرى بعد فترة زمنية معينة؛ وسوف ينتقل المقعد داخل نفس المنطقة نفسها.

ومع ذلك، يصعب تطبيق هذا الاقتراح لثلاثة أسباب: أولاً، سيكون من الصعب تنفيذه على الصعيد الدولي، وسيؤدي إلى محو فكرة الدوام في المجلس، وسيخلق المزيد من المقاعد غير الدائمة، فمثل هذا الاقتراح لا يقدم حلاً لمعضلة المقاعد الدائمة. ثانياً، إن أحد العقبات التي تحول دون زيادة عدد المقاعد الدائمة هو التوصل إلى اتفاق حول عدد المقاعد المتزايدة، بحيث كلما زاد عدد المقاعد التي أضيفت إلى المجلس، زاد تمثيلها لدول مختلفة. ومع ذلك، فكلما زاد عدد المقاعد، قلت درجة كفاءة المجلس. ثالثاً، إن مجلس الأمن مصمم كجهاز صغير يمكنه من الاستجابة السريعة للقضايا الدولية، فزيادة المجلس بعدد كبير من المقاعد سيؤدي إلى إبطاء وقت استجابته للقضايا وجعله أقل كفاءة في حفظ السلم والأمن الدوليين.

(67) Amber Fitzgerald, Security Council Reform: Creating a More Representative Body of the Entire U.N. Membership, 12 PACE INT'L L. REV. 319, 345, (2000).

إن فكرة هيمنة الأعضاء الخمسة الدائمين الحاليين أمر يجب تغييره<sup>(68)</sup>؛ ومع ذلك فإن تغيير صيغة المجلس لا تعني بالضرورة إضافة المزيد من المقاعد، ففكرة استبدال بعض المقاعد الدائمة الحالية بقوى أخرى في العالم قد يكون حلاً أفضل وأكثر كفاءة، وهذا من شأنه توزيع التمثيل في المجلس دون زيادة عدد المقاعد الدائمة. مثال على ذلك، لم تعد المملكة المتحدة وفرنسا من أقوى الدول في العالم، على الرغم من أنهما ما زالتا تتمتعان بثقلهما السياسي وموقعهما الاستراتيجي في أوروبا، إلى جانب مواردهما الطبيعية، إلا أنه يمكن استبدال مقعديهما بألمانيا كمثل لأوروبا والمجتمع الاقتصادي، حيث تلعب دوراً أكبر في حل القضايا خاصة في أوروبا، أو اليابان أو البرازيل كمثل لدول أمريكا اللاتينية.

### ب- زيادة عدد مقاعد الدول غير دائمة العضوية

تصر مقترحات أخرى على زيادة عدد المقاعد غير الدائمة لتشمل المزيد من التوزيع الجغرافي، وتحقيق تمثيل أفضل للدول، واكتساب ثقة ودعم المزيد منها، والأهم من ذلك، تعزيز مشروعية عملية صنع القرار في المجلس. علاوة على ذلك، سيؤدي هذا الأمر إلى إرساء مبدأ الشفافية عند زيادة المجلس مقاعده غير الدائمة، حيث إن العديد من الدول ستكون حاضرة عند مناقشة الحقائق والأسباب التي تؤدي إلى اتخاذ قرار. كما يجب أن تشعر الدول الأعضاء بالمساواة مع الدول الخمس الدائمة، لذلك يجب أن تفكر الدول الخمس في معاملة الدول الأخرى على قدم المساواة والبحث عن المصالح الجماعية، وينبغي ألا تدفع الدول إلى التصرف خارج المجلس أو محاولة حل القضايا من جانب واحد، كما ينبغي أن تتعاون الدول الخمس الدائمة مع الدول الأخرى، مما يتيح لها مساحة في عملية صنع القرار من خلال النظر في تعديل المجلس<sup>(69)</sup>.

فالمشور أن معظم الدول الأعضاء تريد المشاركة في المجلس لتحقيق مصالحها الخاصة، وهي مسألة لن تحدث بدون مراعاة المصالح الجماعية لجميع الدول الأعضاء والتعاون معاً لتحقيق أهداف مماثلة. وتأتي الرغبة في توزيع المقاعد بين الدول في الغالب من المجموعات الأقلية في الأمم المتحدة، فليس لأفريقيا وأمريكا اللاتينية مقعد دائم؛ وبالتالي، في العديد من المقترحات، هناك مطالبة بمزيد من التمثيل، سواء أكان مقعداً دائماً أو غير دائم، كما تنص بعض المقترحات على زيادة فترة العضوية غير الدائمة لأكثر من عامين.

(68) رجب عبد المنعم متولي، الأمم المتحدة بين الإبقاء والإلغاء في ضوء التطورات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 188.

(69) المرجع السابق.

## ج- تعديل حق الفيتو

يعتبر حق الفيتو امتيازاً للدول الخمس ذات المقاعد الدائمة، ولحق الفيتو تأثير كبير على عملية صنع القرار؛ وقد استخدم كأداة في أيدي الأعضاء الخمسة الدائمين للسيطرة وأحياناً «التلاعب» بالمجلس، من أجل تحقيق مصالح أو فوائد معينة. ولكن كيف يمكن تعديل حق الفيتو؟ هل يعتبر حق الفيتو أداة لممارسة الضغط في المجلس؟ وهل يجب أن يكون مقيد الاستخدام؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي حدود التقييد التي ينبغي تطبيقها؟ وهل يجب أن يكون التقييد متعلقاً فقط بالمسائل المنصوص عليها في الفصل السابع؟ ومع كل سلبيات حق الفيتو، هل ينبغي للمجتمع الدولي أن ينظر في فكرة إلغائه؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل يمكن أن يحدث هذا دون موافقة الأعضاء الخمسة الدائمين؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فهل يمكننا إلغاء الحق دون موافقتهم؟

وللإجابة على ما سبق من تساؤلات، ينبغي أولاً تحليل هذا الحق في ضوء وقائع المجتمع الدولي الحالية، فيعتبر الفيتو هو العامل الرئيسي في عملية صنع القرار، فقد يمنع هذا الحق من اتخاذ قرار مهم، كما قد يمنع المجلس من ممارسة مهامه في حفظ السلم والأمن الدوليين. وعلى سبيل المثال، فقد استخدمت روسيا والصين حق الفيتو في الآونة الأخيرة لمنع أي نوع من أنواع التدخل في سوريا أو توجيه ضربة عسكرية إليها، من أجل إنقاذ المدنيين السوريين.

ولقد رفض الأعضاء الدائمون أي فكرة عن تعديل حق الفيتو، وقاومت روسيا والولايات المتحدة بقوة فكرة تعديل مجلس الأمن في النقاش حول إمكانية تعديله<sup>(70)</sup>، وأصر ممثل روسيا في هذا النقاش على التأكيد على أهمية حق الفيتو، موضحاً أنه لا يمكن استبداله، لأنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله<sup>(71)</sup>. كما صرح ممثل الولايات المتحدة قائلاً إنها -أي الولايات المتحدة- ستعارض أي إجراء يمنع المجلس من «الاضطلاع بمسؤوليته» أو تقييد دوره في المجتمع الدولي، بما في ذلك رفضها تعديل حق الفيتو<sup>(72)</sup>.

كما ذكر ممثل المملكة المتحدة أن حق الفيتو يُعتبر أداة أساسية للمجلس لضمان قدرته

(70) انظر: وثائق الجمعية العامة، الأمم المتحدة:

Press Release, General Assembly, General Assembly Continues Debate on Security Council Reform with Focus on Changing Veto, Permanent Membership, U.N. Press Release GA/9692, (December 20, 1999).

(71) المرجع السابق.

(72) المرجع السابق.

على العمل<sup>(73)</sup>. ومن جهة أخرى، دافعت عدة دول عن فكرة تعديل حق الفيتو<sup>(74)</sup>، معارضة بذلك آراء ممثلي بعض الأعضاء الخمسة الدائمين، فعلى سبيل المثال، ذكر الممثل السلوفاكي أنه ينبغي للدول التركيز على مخاطر استخدام حق الفيتو الحالي كأداة للسماح بحدوث جرائم ضد الإنسانية، كما تطرق إلى أهمية توسيع المقاعد الدائمة للوصول إلى نظام عالمي جديد<sup>(75)</sup>.

أما عن فكرة إلغائه، فإنه لمن الصعب تطبيق هذا الأمر، ومع ذلك قد يتم استبداله بنظام الأغلبية المزدوجة، والذي سيتم فيه اتخاذ القرار الذي سيتم نقضه إذا حصل على ضعف عدد الأصوات المطلوبة عادة لاعتمادها، هذه الفكرة ستفيد الولايات المتحدة، حيث يحفظ الأمن الدولي بشكل كبير؛ لأن المجلس سيكون أكثر قدرة على الوفاء بمسؤولياته دون تهديد باستخدام حق الفيتو، وبالتالي فإن فعالية المجلس وسلطته في المجتمع الدولي ستزداد، ففي عام 1997، كانت فكرة إلغاء حق الفيتو موجودة في الإعلان الخاص بتعديل مجلس الأمن، عندما اقترح ممثل الهند ذلك<sup>(76)</sup>. ورغم أن العديد من الدول أيدت الفكرة<sup>(77)</sup>، إلا أن الأعضاء الخمسة الدائمين لم يفكروا حقاً في إلغاء حق الفيتو، إضافة إلى ما صرح به الممثل العراقي بأن الحاجة إلى إصلاح المجلس وحق الفيتو قد ازدادت في السنوات الماضية، خاصة مع الإجراءات المهيمنة التي تتخذها الولايات المتحدة، ووفقاً لرأيه، فإن مجلس الأمن أصبح يُستخدم الآن كغطاء للمسائل المتعلقة بالسماح للقوة سعيًا إلى تحقيق المصالح الخاصة. علاوة على ذلك، ذكر ممثل الإمارات العربية المتحدة أن حق الفيتو أضر بالمجلس خلال الحرب الباردة، عندما منع استخدامه المجلس من ممارسة دوره؛ وبالتالي ينبغي أن يعدل هذا الحق مع التوسع في المقاعد الدائمة<sup>(78)</sup>.

(73) انظر: وثائق الجمعية العامة، الأمم المتحدة:

Press Release, General Assembly, General Assembly Continues Discussion of Security Council Reform, (in which China and France expressed such support), U.N. Press Release GA/9689 (December 16, 1999).

(74) على سبيل المثال: البرازيل، ألمانيا، الهند، إيطاليا، بنما وجنوب أفريقيا

(75) انظر: وثائق الجمعية العامة، الأمم المتحدة:

Press Release, General Assembly, General Assembly Continues Debate on Security Council Reform with Focus on Changing Veto, Permanent Membership, U.N. Press Release GA/9692 (December 20, 1999).

(76) المرجع السابق.

(77) مؤيدو المقترح: منظمة الدول الأفريقية، منظمة دول أمريكا اللاتينية، إيطاليا والسويد.

(78) المرجع السابق.

وقد قدمت دول كثيرة مقترحات حول كيفية تعديل حق الفيتو<sup>(79)</sup>، فقد اقترحت حركة عدم الانحياز مشروعاً لتقييد استخدام حق الفيتو، يتضمن خيارين: أولهما تقييد استخدام حق الفيتو في المسائل المنصوص عليها في الفصل السابع، وثانيهما النظر في إلغاء هذا الحق مرة واحدة وإلى الأبد<sup>(80)</sup>. واختار الاتحاد الأفريقي الخيار الثاني ودعا إلى إلغاء هذا الحق، كما اقترح تقرير «مجموعة العمل» إلغاء حق الفيتو بسبب استخدامه غير الصحيح من قبل الأعضاء الدائمين<sup>(81)</sup>، إضافة إلى العديد من المقترحات الأخرى التي طالبت بتقييد حق الفيتو ليس فقط في قضايا الفصل السابع، إنما في العديد من الجوانب الأخرى، مثل تسوية النزاع بين الدول الأعضاء، وجمع المعلومات والمواد حول التحقيق، وتدخلات الوساطة، والمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان ومسائل القانون الدولي الإنساني.

وأشار تقرير مجموعة العمل إلى «تطوير مقترح» فيما يتعلق بتقييد حق الفيتو، قائلاً بأنه: «ينبغي تعديل الميثاق، بحيث ينص على تعليق حق الفيتو في مناسبات محددة... وينبغي تقييد الميثاق باستخدام حق الفيتو في قضايا الفصل السابع فقط؛ أو ينبغي أن يكون الفيتو الواحد غير كافٍ لإلغاء الاقتراح إذا كانت الأغلبية المطلوبة قد صوتت بالإيجاب؛ ذلك أنه يجب أن يكون حق الفيتو خاضعاً لقائمة القرارات التي يجب تحديثها<sup>(82)</sup>».

وعلى مر السنين، أظهر استخدام حق الفيتو أنه بدلاً من أن يكون أداة تعزز قوة مجلس الأمن، تحول إلى أداة لضعفه، فالمجلس في حال إلغاء هذا الحق سيكون أكثر كفاءة وسيشعر بمزيد من الحرية في ممارسة مهامه، دون خوف من اعتراض حق الفيتو

(79) انظر: وثائق المقترحات المقدمة للجمعية العامة، الأمم المتحدة:

U.N. Doc.A/AC.2471998//CRP.19(June 26, 1998), Proposal submitted by Chile, regarding the veto. Revised by U.N. Doc. A/5247//Annex XVII (1998). The proposal states: "The permanent members of the Security Council should recognize the concept that their right to veto cannot be eternal, and commit themselves to discussion its abolition." & U.N. Doc.A/AC/2471998//CPR.9 (1998), Proposal submitted by Germany regarding the issue of veto and permanent seats. Revised by U.N. Doc.A/5247//Annex XXII (1998).

(80) انظر: وثيقة الاقتراح المقدمة للجمعية العامة، الأمم المتحدة:

U.N. Doc.A/5047//Add.1/Annex VII (May 20, 1996). The proposal was presented by Egypt on behalf of the (NAM) States.

(81) انظر: وثيقة الاقتراح المقدمة للجمعية العامة، الأمم المتحدة:

U.N. Doc.A/5047//Annex XI (July 25, 2000), Suggestions with reference to the veto, in annex XI to the report of the Open-Ended Working Group of 25 July 2000, suggestion that the veto be eliminated.

(82) المرجع السابق.

على جهوده، ويمكن حل العديد من النزاعات والقضايا بسرعة في حالة عدم استخدامه، مثل الفيتو المستخدم ضد طلبات الانضمام لعضوية الأمم المتحدة، أو الفيتو الروسي والصيني المستخدم في الأزمة السورية، فالمقصود من حق الفيتو هو أن يكون أداة لتأمين الأمن الدولي، وأن الأعضاء الخمسة الدائمين مسؤولون، إلى جانب الأعضاء غير الدائمين عن تحقيق ذلك، ومع ذلك فقد أصبح هذا الحق اليوم أداة لعرقلة عمل المجلس.

ويتعارض هذا الحق مع مبادئ المساواة والعدالة المنصوص عليها في الميثاق؛ ذلك أنه يمنح هذه الدول الخمس سلطة فوق غيرها من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. على سبيل المثال، في عام 1989، دخل الجنود الأمريكيون عن طريق الخطأ منزل سفير نيكاراغوا في بنما دون إذنه خلال عملية كانوا يقومون بها في بنما، وقد اعتبر هذا الحادث انتهاكاً للقانون الدولي، رغم أن الولايات المتحدة اعتذرت في وسائل الإعلام، لكن عندما وصل الأمر إلى مجلس الأمن، اعترضت عليه. لذلك وعن طريق تعديل المجلس، سيكون هناك مجلس جديد تتم إعادة صياغته، وفي هذه الحالة أيضاً سيتم تغيير القواعد مع تغيير هيكل المجلس، كما سيتم ربط ذلك مباشرة بالمنهجية المتغيرة لعملية صنع القرار أيضاً.

#### د- رقابة محكمة العدل الدولية على قرارات مجلس الأمن

اعترف ميثاق الأمم المتحدة بمحكمة العدل الدولية باعتبارها «جهاز أساسي» إلى جانب مجلس الأمن، وحدد الفصل الرابع عشر هيكل محكمة العدل الدولية ووظائفها وصلاحياتها ووصف اختصاصها القضائي، فعلى سبيل المثال، ذكرت المادة (92) بوضوح أن محكمة العدل الدولية هي الجهاز القضائي للأمم المتحدة، وتقر المادة (94) الفقرة 1 بالسلطة الملزمة لقرارات محكمة العدل الدولية في أي نزاع يُعرض أمامها، والمادة (96) تسمح لمجلس الأمن والجمعية العامة بطلب الرأي الاستشاري من المحكمة حول تفسير أي موضوع، ولكن ليس لها أي سلطة قضائية على هذه الأجهزة؛ وبالتالي لا يمكن أن تمنعها من ممارسة دورها على النحو المنصوص عليه في الميثاق، فعلى سبيل المثال، طلب المجلس رأي محكمة العدل الدولية بشأن وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا في عام 1971.

ودفعت جنوب أفريقيا بأن إجراءات الجمعية العامة ومجلس الأمن بشأن هذه المسألة غير صحيحة؛ ذلك أن قرارات المجلس تتعارض مع الميثاق، ومع ذلك رفضت المحكمة حجة جنوب أفريقيا، وأصرت على أنه ليس لديها سلطة قضائية على قرارات المجلس،

وقالت إن قرارات المجلس تعتبر نافذة<sup>(83)</sup>.

ويرى البعض أن رقابة محكمة العدل الدولية على مجلس الأمن يمكن تحقيقها من خلال اتفاق بين الجهازين على القيام بذلك، ذلك أن مثل هذا الاتفاق سيمنع أي تعارض قد ينشأ بينهما بشأن الكفاءة أو السلطة، ولكن يصعب تنفيذ هذا الاقتراح في الواقع، ذلك أن المجلس لن يوافق أبداً على التنازل عن سلطته لاتخاذ قرار ملزم أمام المجتمع الدولي أو تقييده بمراجعة جهاز آخر.

وفي مثال آخر، في عام 1991، اعتمد مجلس الأمن القرار 713<sup>(84)</sup> من أجل منع جميع الأسلحة والمعدات العسكرية في يوغوسلافيا، لأنه بدأ يشكل تهديداً للدول المجاورة، وامتد هذا القرار إلى الدول الجديدة التي أنشئت بعد انهيار يوغوسلافيا السابقة. وكانت البوسنة والهرسك واحدة من هذه الدول الجديدة التي ناضلت لإلغاء هذا القرار لأنه منعها من حماية نفسها من جريمة الإبادة الجماعية بطريقة تتعارض مع اتفاقية الإبادة الجماعية، ذلك أن حقهم في الدفاع عن النفس لا يأتي فقط من المادة (51) من الميثاق، إنما أيضاً من القانون الدولي العرفي، ورفعت البوسنة هذه القضية إلى محكمة العدل الدولية، مدعية أن منع الإبادة الجماعية هي قاعدة من القواعد التي تثير التزام جميع الدول الأعضاء بموجب القانون الدولي.

وعلى الرغم من أن المحكمة أكدت أن جريمة الإبادة الجماعية كانت تحدث في البوسنة، وأنها تعتبر انتهاكاً صارخاً لقاعدة Jus Cogen، إلا أنها تجنبت أي تعديل لقرار المجلس رقم 713، كما أنها لم تتخذ أي قرار مغاير ولم ترفع حظر السلاح. إضافة إلى ذلك، في عام 1995، اعترفت منظمة المؤتمر الإسلامي بأن الحظر المفروض على البوسنة غير قانوني، وكذلك يعد القرار 713 غير قانوني؛ لأنه يتعارض مع قواعد Jus Cogen. واتخذت ماليزيا وكرواتيا موقفاً ضد قرار المجلس عندما زودتا البوسنيين المسلمين بالأسلحة<sup>(85)</sup>.

وتُظهر هذه القضية أن محكمة العدل الدولية تدرك أنها لا تملك أي سلطة أو قدرة على تعديل أو إلغاء قرارات المجلس؛ علاوة على ذلك، فإنها لا تتمتع بأي سلطة رقابية عليه،

(83) Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, 1971 I.C.J. 16, 17 (June 21).

(84) S.C. Res. 713, U.N. SCOR, 46th Sess. 3009th mtg. at 4243-, U.N. Doc. S/RES/713 (September 25, 1991).

(85) Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), 1993 I.C.J. 325, 326-329, (September 13).

حتى لو كان هناك انتهاك لقواعد القانون الدولي كما في القرار 713. وقد علق القاضي لوترباخ على هذا القرار بالإشارة إلى وجود انتهاك غير مقصود لقواعد Jus Cogen من قبل مجلس الأمن، حيث إن المحكمة لم تعلق على هذا الجزء من الطلب لتجنب أي تعارض قضائي مع المجلس.

كما أن المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة ذكرت في قضية Tadic أن: «تهديد السلام يفسر كمفهوم سياسي»، مما يعني في بعض الأحيان أن الدول في المجلس تعتمد على هذا المفهوم لاتخاذ القرارات المناسبة سياسياً، أكثر من توافقها مع قواعد Jus Cogen.<sup>(86)</sup>، بالتالي هناك حاجة إلى تفعيل دور الجهاز المتمتع بسلطات قضائية رقابية على المجلس لمنع أي انتهاكات ضد القانون الدولي أو قواعد Jus Cogen أو حتى أحكام الميثاق. إن محكمة العدل الدولية تُعتبر أنسب جهاز لذلك كونه جهازاً قانونياً، فيجب حماية القواعد الآمرة في القانون الدولي من الانتهاكات، لأنها تُعتبر التزامات على الدول الأعضاء، وتلك هي القواعد التي تُشكل الأسس القانونية التي ذكرتها اتفاقية فيينا في هذا الشأن، حيث لا يمكن الانتقاص من تلك القواعد.

ولم يتم ذكر مصطلح الرقابة القضائية في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، في هذه الحالة ليس لدى المحكمة أي أساس قانوني للرقابة على قرارات مجلس الأمن. بمعنى آخر، لا شيء يمكن أن يُغيّر القرار الذي يتخذه المجلس. وفقاً للمادة (24) لا يتعين على قرارات المجلس الامتثال لأحكام محكمة العدل الدولية، حيث إن المجلس جهاز مستقل يتمتع بسلطة حل النزاعات الدولية والإذن باستخدام القوة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين. كما تنص المادة (24) الفقرة 2، على أنه لا يتعين على المجلس الرجوع إلى المحكمة قبل اتخاذ أي قرار، ومع ذلك لا ينص الميثاق على حالات التعارض حول موقف تنظره المحكمة والمجلس في ذات الوقت ومع ذات الأطراف. على سبيل المثال، بعد حادثة لوكيربي، ذهبت ليبيا إلى محكمة العدل الدولية لمنع الولايات المتحدة والمملكة المتحدة من دفع المجلس لفرض عقوبات عليها (ليبيا) لرفضها تسليم اثنين من المشتبه بهم الليبيين، وجادلت ليبيا بأن قرار المجلس 731<sup>(87)</sup> يتعارض مع اتفاقية مونتريال لعام 1971 من حيث تسليم المواطنين، وطلبت من المحكمة إلغاء القرار كونه ينتهك معاهدة دولية، وأصررت ليبيا على أن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة قد انتهكتا اتفاقية دولية

(86) Decision on The Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (Prosecutor v. Tadic) 1995 I.C.T.Y. para 29 (October 2).

(87) S.C. Res. 731, U.N. SCOR, 47<sup>th</sup> Sess., 3033<sup>rd</sup> mtg., U.N. Doc. S/RES/731 (December 23, 1992).

(مونتريال)، وأن على محكمة العدل الدولية منع ذلك، وقبل أن تبني المحكمة قراراً، اعتمد المجلس القرار 748<sup>(88)</sup> الذي يطالب ليبيا بتسليم المشتبه بهم إلى الولايات المتحدة، فرفضت المحكمة على الفور طلب ليبيا بسبب عدم وجود سلطة على عمل المجلس، لاسيما في المسائل المنصوص عليها في الفصل السابع، مما يدل على عدم قدرة المحكمة بفرض رقابة على قرارات المجلس<sup>(89)</sup>.

وقد أعربت المحكمة عن استيائها من إجراءات المجلس في حالة ليبيا، وهددت بإعلان القرار 731 غير قانوني. بدلاً من ذلك، قررت المحكمة اعتبار القضية بمثابة تحذير للمجلس بعدم تجاهل دور المحكمة فيما يتعلق بالمسائل القانونية، ذلك أن المحكمة كانت واضحة عندما رفضت اعتراضات من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة زعمتا فيها عدم تمتع المحكمة بالاختصاص القضائي لنظر قضية ليبيا، لكن المحكمة أصرت على أن ليبيا لديها سند قانوني متعلق بخرق اتفاقية مونتريال، وأن مجلس الأمن اعتمد عمداً القرار 748 لمنع المحكمة من ممارسة اختصاصها القضائي، حيث رأى المجلس أن هذا يمثل تهديداً لموقفه وسلطاته.

ويمكن ذكر مثال مهم حول ضرورة وجود رقابة قضائية على المجلس. ففي عام 2008، اعتمدت محكمة العدل الأوروبية (ECJ) قراراً قوياً في قضية Kadi، حيث ألغت محكمة العدل الأوروبية القرار الذي اتخذته المجلس الأوروبي بشأن تجميد الأصول المالية لكادي وبركات، المتهمين بارتكاب أعمال إرهابية، حيث إن هذا القرار كان في الأصل تنفيذاً لقرار مجلس الأمن في هذا الخصوص، لأن لجنة العقوبات التابعة لمجلس الأمن قد قدمت تقريراً حول هذا الموضوع بتوقيع عقوبات على كادي وبركات، ورأت محكمة العدل الأوروبية أن هذا الإجراء يتعارض مع القانون الأوروبي والنظام القانوني للاتحاد الأوروبي بشأن حرية مواطني الاتحاد، وقضت بإلغاء القرار بسبب عدم مشروعيته.

ونرى هنا أن محكمة العدل الأوروبية لديها رقابة قضائية على المجلس الأوروبي في حالة انتهاك القانون<sup>(90)</sup>. علاوة على ذلك، فقد مارست المحكمة الأوروبية رقابة غير مباشرة على قرارات مجلس الأمن عندما قررت إلغاء تطبيق قرار اعتمده المجلس الأوروبي. هذا

(88) S.C. Res. 748, U.N. SCOR, 47th Sess., 3063rd mtg., U.N. Doc. S/RES/748 (March 21, 1992).

(89) Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), 1992 I.C.J. (April 14).

(90) Cases C-40205/P, C-41505/P, Kadi & Al Barakaat Int'l Found. v. Council & Comm'n, 2008 E.C.R. I-6351, 3 C.L.M.R. 41.

الأمر [إلغاء محكمة العدل الأوروبية تطبيق قرار لمجلس الأمن] يُعتبر سابقة أن تعلن محكمة إقليمية أو محلية بعدم مشروعية قرار لمجلس الأمن وترفض تنفيذه في نظامها القانوني. ويمكن اعتبار هذه السابقة هي الأساس الذي تطالب فيه الدول برقابة قضائية على قرارات مجلس الأمن وإجراءاته، خاصة تلك التي تندرج تحت الفصل السابع، وقد تكون هذه وسيلة للدول لحماية نفسها ومواطنيها من القرارات غير القانونية أو غير المشروعة التي قد يتخذها المجلس. بالإضافة إلى ذلك، ينص الميثاق على أنه ينبغي إحالة النزاعات القانونية إلى محكمة العدل الدولية، لأنها الجهاز المتخصص بتسوية المنازعات القانونية الدولية، وأنه إذا كان هذا النزاع معروضاً على المجلس، أو إذا كان لدى الأطراف أسئلة قانونية، فينبغي للمجلس إحالتها إلى المحكمة.

ومع ذلك، يمكن ملاحظة الصعوبة في وقت وطريقة الرقابة القضائية، وخاصة عندما يؤدي ذلك إلى اعتراض من المجلس، والذي من المحتمل أن يرفض قبول أي قيود على أفعاله. وقد يجادل البعض بأن الغرض من بقاء مجلس الأمن كياناً صغيراً هو السماح له بالاستجابة السريعة للأزمات في العالم، وأن رقابة المحكمة لقرارات المجلس سيؤدي إلى تأخير في عملية صنع القرار، حيث إن المحكمة قد تستغرق سنوات للوصول إلى رأي أو قرار. وتبدو هذه الحجة واقعية؛ ومع ذلك، في بعض الأحيان يفتقر المجلس إلى القدرة على اتخاذ قرار أو حل النزاع، لأسباب عديدة مثل حق الفيتو، وبالتالي قد تستغرق المسألة سنوات قبل حلها، أو قد تظل دون حل، وفي مثل هذه الحالات قد تأخذ المحكمة زمام المبادرة في التوصل إلى قرار، فقد قام المجلس في بعض الحالات بتنفيذ قرارات محكمة العدل الدولية، والتي تُظهر التعاون بين الجهازين للحفاظ على السلم الدولي. على سبيل المثال، قام المجلس بتنفيذ قرار المحكمة في القضية المتعلقة بالنزاع الإقليمي بين ليبيا وتشاد.

## الخاتمة

للمشروعية في تبني القرار أهمية كبيرة لعدة أسباب، ذلك أن معظم الدول التي تنفذ قرارات المجلس تؤمن بمشروعيتها، حتى مع هيمنة الأعضاء الخمسة الدائمين على المجلس. ومع ذلك، تتساءل بعض الدول عما إذا كان هدف الدول الأعضاء الخمس هو حماية السلم الدولي أو البحث عن مصالحهم الخاصة.

فعدم التطبيق الحقيقي لمفهوم المشروعية يؤدي إلى تباين في وجهات النظر، وبالتالي إلى عدم ضمان تنفيذ الدول لقرارات مجلس الأمن، فقد حاول الكثيرون تحديد معنى المشروعية، بينما حاول آخرون إثبات أنها موجودة في قرارات مجلس الأمن أساساً دون الحاجة إلى تحديد وجودها. كما تسعى الدول إلى أن تتمتع هذه القرارات بالمشروعية، كي تتمكن من دعم السلم والأمن الدوليين. وفي جميع القرارات التي يتخذها المجلس، يكون لدى الدول وجهات نظرها الخاصة فيما يتعلق بالمشروعية.

وعلاوة على ذلك، قد تتساءل الدول عن مشروعية أي قرار لا يُسمح لها بالمشاركة في عملية اعتماده، مما يجعلها أقل أهمية عندما يتعلق الأمر بحل المسائل الدولية. ولقد واجه مجلس الأمن الكثير من الانتقادات فيما يتعلق بمشروعية قراراته، حيث هيمنت عليه بعض الدول منذ إنشائه، كما لاحظ المجتمع الدولي أن عملية صنع القرار عليها بعض الانتقادات المتعلقة بكفاءتها وشفافيتها في حل النزاعات والمشاكل الدولية.

وسعت الدول لإيجاد عملية أكثر فاعلية لاتخاذ القرارات، عن طريق المقترحات المختلفة التي تسعى لتعديل كيان الأمم المتحدة كمنظمة، أو إدخال التعديلات على نظام مجلس الأمن، بحيث تشارك الدول في عملية صنع القرار، أو يكون له درجة عالية من الشفافية والفاعلية التي أدت إلى إقراره، كذلك إدخال التعديلات المتعلقة بعملية التصويت على القرار سواء بزيادة عدد المقاعد الدائمة وغير الدائمة في المجلس أو بتعديل حق الفيتو، ذلك أنه ينبغي على المجلس أن ينظر فيما إذا كان على أعضائه الدائمين أن يتحملوا مسؤوليات أكثر، خاصة أثناء التصويت على مشاريع القرارات المتعلقة بحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني، إضافة إلى ضرورة اعتماد رأي المجتمع الدولي عند اتخاذ قرار ما بما يحقق العدالة والمساواة بين الدول في حل النزاعات.

## أولاً- نتائج الدراسة

يُستنتج مما سبق، إن تشكيلة مجلس الأمن وقراراته أصبحت محل انتقاد كبير في السنوات الأخيرة، كونها لا تُعبر عن إرادة المجتمع الدولي بسبب سيطرة خمس دول

على عملية صنع القرار الدولي، وضرورة أن يكون القرار متسقاً مع ما جاء في ميثاق الأمم المتحدة والقواعد الدولية العامة، وإلا أصبح مشوباً بعدم المشروعية، مما لا يلزم معه الدول الأعضاء في المنظمة بتنفيذه، وبالتالي يفقد مجلس الأمن قوته وصلاحيته ودوره في المجتمع الدولي، فمجلس الأمن عليه التقيد بشروط معينة قبل إصدار القرار.

كما أن نفوذ بعض الدول - منها الولايات المتحدة - حول العالم في تزايد مستمر، حيث إنها تحاول قيادة مجريات الأحداث العالمية بمفردها، كما تسعى إلى الانفراد بالزعامة الدولية إذا لم يسهل المجتمع الدولي إلى تحقيق نظام متعدد الأقطاب ومتنوع القوى. فالتحدي الحالي أمام المجتمع الدولي هو حماية مبدأ السيادة ومنع تلك الممارسات المتمثلة في صور التدخل الخارجي في أمور الاختصاص الداخلي للدول، وإن كان ذلك باسم القانون الدولي أو الأمن الجماعي، ذلك أن التوسع في تفسير هذه المفاهيم أدى إلى تدخلات صارخة لا معنى لها في شؤون بعض الدول الداخلية بحجة حماية حقوق الإنسان، وإننا نرى وإن كان في هذا الموضوع جانب من الصحة، إلا أن تحديد هذه الحالات يكون على نطاق ضيق وبموافقة مجلس الأمن. وبالتالي أصبح من الضروري ادخال تعديلات على نظام مجلس الأمن، بما يواكب الأزمات الحالية ويؤدي في ذات الوقت إلى توازن القوى الدولية في العالم، بطريقة أكثر كفاءة وفاعلية في حل النزاعات المطروحة أمام المجلس.

### وقد أفرزت هذه الدراسة عدة نتائج نذكر منها:

1. إن ميثاق الأمم المتحدة يُعد بمثابة دستور المنظمة، وبالتالي فإن قرارات مجلس الأمن يجب أن تكون متناسبة ومتسقة مع أحكام الميثاق، مما يعني أن مشروعية قراراته من عدمها تتوقف على التزامه بشروط إصدار القرار الدولي وأهمها توافقه مع الميثاق، بالإضافة إلى اتساقه مع قواعد القانون الدولي والعرف الدولي.
2. هيمنة بعض الدول على مجلس الأمن ومنها الولايات المتحدة يؤدي إلى إضعاف وانعدام مشروعية قراراته، وبالتالي معارضة المجتمع الدولي لها، فالمجلس ينبغي له التمتع باستقلالية بعيدة عن سيطرة أي دولة أو مجموعة دول، حتى يؤدي دوره الصحيح في حماية السلم والأمن الدوليين.
3. إن تحديد المفهوم الصحيح المتفق عليه دولياً للمشروعية، يؤدي إلى ضمان تنفيذه من قبل الدول الأعضاء، وبالتالي تحقيق الأهداف التي جاء بها ميثاق الأمم المتحدة.

4. تعديل نظام التصويت في المجلس وزيادة عدد المقاعد، بحيث يعكس التنوع الدولي في عملية صنع القرار، وتحقيق مبدأ السيادة بين الدول بإلغاء الفيتو أو تقييد استعماله في حالات معينة.

وعلى ضوء ما سبق، تطرق هذا البحث إلى مشروعية قرارات مجلس الأمن بين النظرية والواقع العملي في مجلس الأمن والمجتمع الدولي، فقد ناقش البحث تحديد المفهوم المتعلق بمشروعية قرارات مجلس الأمن بما فيها من آراء الفقهاء ووجهات نظر الدول الأعضاء، كما بين تعديل آلية مجلس الأمن، بما يؤدي لتوافق قراراته مع المشروعية.

### ثانياً- التوصيات

في ضوء القضايا التي أثارها الدراسة والنتائج التي توصلت إليها، نتقدم بمجموعة من التوصيات على النحو التالي:

1. إدخال عملية الرقابة على قرارات مجلس الأمن، سواء أكان ذلك من خلال الجمعية العامة أم محكمة العدل الدولية، فلا بد من وجود جهة رقابية من شأنها إلغاء أو تعديل قرار غير مشروع لمجلس الأمن، من أجل ضمان أكبر للمشروعية وسعي أكثر لتحقيق العدالة والشفافية الدولية.

2. إصلاح وتعديل الأمم المتحدة بشكل عام ومجلس الأمن بشكل خاص، بما يتناسب مع تحديات العصر الحالي والنزاعات الموجودة، وبطريقة تؤدي إلى تحقيق أهداف الأمم المتحدة بطريقة فعالة، من خلال مشاركة أكبر للدول الأعضاء في عملية صنع القرار.

3. تعديل آلية استخدام الفيتو بشكل لا يمنع من اتخاذ القرارات الهامة أو المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني أو بالحماية الدولية، ذلك أن الفيتو بوضعه الحالي يؤدي إلى ضعف وشلل مجلس الأمن في أداء دوره المتمثل بحفظ الأمن والسلم الدوليين، بتقييد استعماله في مواضيع أو قرارات معينة ومنعه في أخرى.

4. توسعة حدود مشروعية قرارات مجلس الأمن، بحيث لا تشمل أحكام الميثاق كما نصت عليه المادة (2) الفقرة (4)، إنما يمتد ليشمل كافة فروع القانون الدولي والاتفاقيات الدولية، مما يستلزم معه تعديل المادة المذكورة وتوسعة حدودها. إضافة إلى تعديل المادة (39) المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، وتحديد مفهوم واضح ومقيد لما يعتبر إخلالاً به، حتى لا يتوسع المجلس في ممارسة صلاحيات قد لا تدخل في اختصاصه، مما يجعل قراراته مشوبة بعدم المشروعية.

## المراجع

### أولاً- باللغة العربية

- د. إبراهيم أحمد شلبي، التنظيم الدولي: دراسة في النظريات العامة والمنظمات الدولية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1984.
- إبراهيم الفرجاني، مدى ملاءمة جزاءات الأمم المتحدة غير العسكرية للتطور المعاصر للمجتمع الدولي، الرباط، 2000.
- د. أحمد أبو الوفا، تعليق على قضية لوكيربي، المجلة المصرية للقانون الدولي، القاهرة، 1992.
- أحمد سيد أحمد، مجلس الأمن: فشل مزمن وإصلاح ممكن، مركز الأهرام للترجمة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2010.
- د. أحمد عبد الله أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلم الدوليين، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2005.
- بكر عبد المنعم، حرب الخليج وقضية فلسطين، دارالمنهل للنشر، عمان، الأردن، 2011.
- بوكرا إدريس، مبدأ عدم التدخل في القانون الدولي المعاصر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990.
- حسام أحمد هنداوي،
- مدى التزام مجلس الأمن بقواعد الشرعية الدولية: نظرة واقعية ومستقبلية، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، العدد 117، يوليو 1994.
- حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء النظام العالمي الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- يازيد بلابل، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن وآليات الرقابة عليها لحفظ السلم والأمن الدوليين، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2013.
- د. يوسف عطاري، القانون الدولي بين الاستقرار والعدالة، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، الأردن، 2016.

- د. محمد أشلواح، إصلاح مجلس الأمن ضرورة لإنقاذ الأمم المتحدة من الانهيار، مجلة الفقه والقانون الإلكترونية، مراكش، المغرب، العدد 42، أبريل 2016.
- د. محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
- محمد عزيز شكري، الأحلاف والتكتلات في السياسة العالمية، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1990.
- د. محمد محفوظ، حرب الخليج امتحان للشرعية الدولية، مؤسسات عبد الكريم عبد الله للنشر، تونس، 1991.
- د. محمود صالح العادلي، الشرعية الدولية في ظل النظام العالمي الجديد، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003.
- د. مشهور بخيت العريمي، الشرعية الدولية لمكافحة الإرهاب، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009.
- د. مفتاح عمر درباش، دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ الأمن والسلم الدوليين، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا، 2007.
- ممدوح على محمد منيع، مشروعية قرارات مجلس الأمن في ظل القانون الدولي المعاصر، جروس للنشر والتوزيع، بيروت، 2016.
- سلطان حامد، القانون الدولي العام في وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- عبد السلام جمعة، العلاقات الدولية في ظل النظام العالمي الجديد، دار الكتاب للنشر، القاهرة، 2013.
- فرج عصام، مجلس الأمن الدولي: دراسة في الاختصاص القانوني والسياسي ومظاهر إخلاله ومعوقات إصلاحه، جامعة الشرق الأوسط، بيروت، 2017.
- رجب عبد المنعم متولي، الأمم المتحدة بين الإبقاء والإلغاء في ضوء التطورات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- رمزي نسيم، مشروعية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي وآلية الرقابة عليها، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الأول، 2011.

## ثانياً - باللغة الأجنبية

- Amber Fitzgerald, Security Council Reform: Creating a More Representative Body of the Entire U.N. Membership, 12 PACE INT'L L. REV. 319, 345(2000).
- Anna Spain, The UN Security Council's Duty to Decide, 4 HARV. NAT'L. SEC. J., 320, 337, 343, 368 (2013).
- Anthony Aust, The Procedure and Practice of the Security Council Today, in Peacekeeping and in Peace-Building: The Development of the Role of the Security Council, 366, (Rene-Jean Dupuy ed. 1993).
- Asoke Kumar Mukerji, Indian Calls for More Transparency, Reforms in the UN Security Council, FIRST POST, (November 22, 2014).
- David Caron, The Legitimacy of Collective Authority of the Security Council, 87 AM. J. INT'L. L., 552 ,(1993).
- David Lai, The United States and China in Power Transition: US- China Relations and the Chinese Way of War, 18- 22, (2011).
- Dimitris Bourantonis, The History and Politics of UN Security Council Reform, 10 -11, (2005).
- Harold Koh, Why Do Nations Obey International Law? 106 YALE L. J. 2599, 2603, (1997).
- Herbert Hart, The Concept of Law, (1961).
- Jack L. Goldsmith & Eric A. Posner, The Limits of International Law, 13 (2005).
- James Paul & Celine Nahory, Theses Toward A Democratic Reform of the UN Security Council, FOREIGN POL'Y, (July 13, 2005).
- Jose Alvarez, Hegemonic International Law Revisited, 95 AM. J. INT'L L. 873, (2001).

- Lassa F. Oppenheim, International Law: A Treatise, 414 (8th ed, H. Lauterpacht, ed.1955).
- Paul Kennedy, The Parliament of Man: the Past, Present, and Future of the United Nations, 51 -52, (2006).
- Sean Murphy, The Security Council Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War, 32 COLUM. J. TRANSNAT'L L., 246, (1994).
- Seryon Lee, The Feasibility of Reforming the UN Security Council: Too Much Talk, Too Little Action? 4 J. E. ASIA & INT'L L. 405, 406, (2011).
- Thomas Franck, The Power of Legitimacy and The Legitimacy of Power: International law in an Age of Power, 100 AM. J. INT'L L.,88, 91(2006).
- Thomas Franck, The Legitimacy Among Nations, (1990).
- Thomas Franck & Edward Weisband, Word Politics; Verbal Strategy Among the Superpowers, (1971).

## المحتوى

| الصفحة | الموضوع   |
|--------|---|
| 71     | الملخص  |
| 72     | المقدمة   |
| 74     | المبحث الأول- مفهوم مشروعية قرارات مجلس الأمن بين القانون الدولي والمجتمع الدولي      |
| 74     | المطلب الأول- المشروعية وسلطة القانون في المجتمع الدولي                               |
| 79     | المطلب الثاني- مفهوم المشروعية الدولية وعلاقتها بمبدأ الضرورة                         |
| 84     | المطلب الثالث- المشروعية من منظور الدول وعلاقتها مع السياسة كعامل مؤثر                |
| 88     | المبحث الثاني- تعديل آلية مجلس الأمن بما يوافق قراراته مع المشروعية                   |
| 88     | المطلب الأول- أهمية تعديل مجلس الأمن بما يعكس رغبة المجتمع الدولي                     |
| 92     | المطلب الثاني- أسباب وجوب تعديل مجلس الأمن لتحقيق مشروعية قراراته                     |
| 96     | المطلب الثالث- كيفية تعديل مجلس الأمن بما يحقق هدفه بالحفاظ على الأمن والسلم الدوليين |
| 109    | الخاتمة   |
| 112    | المراجع   |