البحث الرابع

العرف الدولى ودوره فى تعديل ميثاق الأمم المتحدة

دكتور

نبيل عبد الفتاح قوطة

مدرس القانون الدولي

بكلية القانون جامعة بدر بالقاهرة

ملخص البحث :

يتناول البحث دور العرف الدولى فى تعديل ميثاق الأمم المتحدة حيث تثور المشكلة مع وجود حق الفيتو وصعوبة تعديله الذى يتطلب موافقة ثلثى الأعضاء بموافقة الخمسة الكبار مجتمعين مما أثار صعوبات عملية كان ولا بد من إيجاد حل بديل لمواجهتها،ومن هنا بدأت الأمم المتحدة من خلال الجمعية العامة أو مجلس الأمن فى اتخاذ موقف مخالف لبعض نصوص الميثاق ولكنها صارت تصرفات مطردة للأمم المتحدة نالت قبول الأعضاء بمرور الوقت مع اعتقادهم الجازم بكونها ملزمة لهم مما صنع منها قاعدة عرفية غيرت الواقع وإن كان مخالفا لنص الميثاق، وهنا تجلت أهمية هذا البحث حول استعراض تلك التغيرات والتعديلات العرفية وبحث مدى قانونيتها،إذ بإثبات قانونيتها تصير عرفا ملزما ومعدلا لنصوص الميثاق ومواكبا لما استجد من ضرورات على الساحة الدولية اقتضت مثل ذلك لمواجهة صعوبة تعديل نصوص ميثاق الأمم المتحدة،ولذا فقد جاء هذا البحث فى ثلاثة مباحث تناولنا فى الأول منها ماهية ميثاق الأمم المتحدة وخلفيته التاريخية وبحث مدى إمكانية تعديله فى مطلبين ثم تناولنا فى المبحث الثانى ماهية العرف الدولى ومدى إمكانية تعديل العرف للمعاهدات الدولية بصفة عامة فى مطلبين كذلك ثم كان ختاما بالمبحث الثالث الذى تناولنا فى مطلبيه استعراضا لصور التعديل العرفى الواقعى لميثاق الأمم المتحدة متناولين فى المطلب الثانى بحث مدى قانونية ذلك.

Abstract:

The research deals with the role of international custom in amending the United Nations Charter, where the problem arises with the presence of the veto right and the difficulty of amending it, which requires the approval of two-thirds of the members with the approval of the Big Five combined, which raised practical

difficulties that had to be found and an alternative solution to confront them, and from here the United Nations began through the General Assembly Or the Security Council in taking a position that contradicts some of the provisions of the Charter, but they became consistent actions of the United Nations that gained the acceptance of the members over time, with their firm belief that it was binding on them, which made of it a customary rule that changed the reality, even if it was contrary to the text of the Charter, and here the importance of this research became clear about reviewing those changes and amendments. Customary law and examining the extent of its legality, as by proving its legality it becomes a binding custom that amends the texts of the Charter and keeps pace with the new necessities on the international scene that necessitated such in order to confront the difficulty of amending the texts of the United Nations Charter. Therefore, this research came in three sections, in the first of which we dealt with the nature of the United Nations Charter and its background. Historical research and examining the extent of the possibility of amending it in two demands. Then, in the second section, we addressed the nature of international custom and the extent to which custom can amend international treaties in general, in two demands as well. Then, concluding with the third topic, in whose two sections we dealt with a review of the forms of realistic

customary amendment to the Charter of the United Nations, addressing in the second demand the extent of legality.

مقدمة

لا شك أن العرف الدولى كان له –وما زال– الأثر البالغ فى إرساء دعائم وقواعد القانون الدولى العام، ولكن ثار سؤال أحدث جدلاً كبيراً بين علماء القانون الدولى العام حول مدى فاعلية العرف الدولى أو قدرته على تعديل المعاهدات الدولية بصفة عامة وميثاق الأمم المتحدة بصفة خاصة.

ولعل مما أثار أهمية هذا الموضوع هو الممارسات الفعلية والتى أفرزت الحاجة لمثل هذا التعديل العرفى لميثاق الأمم المتحدة، بل وأحدثته بالفعل،وبقى السؤال عن مدى إمكانية قبول هذا التعديل من عدمه، أو بعبارة أخرى مدى قانونية هذا التعديل.

وهذا ما سوف نتناوله تفصيلاً من خلال صفحات هذا البحث،سائلين الله القبول والتوفيق.

الدكتور نبيل عبدالفتاح قوطه

مشكلة البحث

تتجلى مشكلة هذا البحث ،كما أشرنا فى مقدمته، فى اصطدام الممارسة الفعلية مع نصوص المواثيق الدولية،وعلى وجه الخصوص هنا " ميثاق الأمم المتحدة".

إن من حق أعضاء الأمم المتحدة الدائمين التمسك بأهداب الميثاق ونصوصه، وعدم التقيد بما أفرزه الواقع فى مواجهة نصوص الميثاق التى لاشك فى رجحانها فى كِفة الميزان على الممارسة الفعلية أو ما أفرزه الواقع العملى.

هنا تتجلى المشكلة ويثور فى الذهن سؤال مؤداه،ما مدى إمكانية تعديل العرف للمواثيق الدولية على وجه العموم وميثاق الأمم المتحدة على وجه الخصوص؟.

وهنا تأتى أهمية هذا البحث

أهمية البحث

إن أهمية هذا البحث تظهر بوضوح من خلال الإجابة عن هذا السؤال السابق؟

فإذا كان فى الإمكان هذا التعديل،ظهرت أهمية هذا البحث فى بيان أهمية العرف الدولى ومعالجته لمشكلة عويصة وتجاوزه لعقبة كؤود، ألا وهى صعوبة التعديل فى ميثاق الأمم المتحدة، خاصة مع وجود العقبة الكبرى فى سبيل هذا التعديل، ألا وهى اشترط موافقة الدول الخمس الكبرى فى منظمة الأمم المتحدة.

خطة البحث

من هنا تتجلى أهمية هذا البحث،ويتوجّب علينا الآن بيان خُطتنا فـــى ســـبيل معالجة الأمور التى أثرناها هنا،حيث نتناول هذا البحث فى ثلاثة مباحث ،جاء الأول منها تحت عنوان "ماهية ميثاق الأمم المتحدة" ويتناول هذا المبحث بيان نشأة الأمـــم المتحدة فى المطلب الأول منه،وفى المطلب الثانى نتحدث عن ماهية ميثـــاق الأمـــم المتحدة ومدى إمكانية التعدل فيه من عدمه.

أما المبحث الثانى فقد جاء تحت عنوان "ماهية العرف الـــدولى ودوره فـــى تعديل المعاهدات الدولية" ونتناول فى المطلب الأول ماهية العرف الـــدولى،أما فـــى المطلب الثانى فنتناول دور العرفى الدولى فى تعديل المعاهدات الدولية بصفة عامة.

وفى المبحث الثالث والأخير نتناول بيان دور العرف الـــدولى فـــى تعـــديل نصوص ميثاق الأمم المتحدة فى المطلب الأول منه،وفى المطلب الثانى منه نتنـــاول مدى قانونية تعديل ميثاق الأمم المتحدة تعديلاً عرفياً.

والله الموفق والهادى إلى سواء السبيل.

المبحث الأول

ماهية ميثاق الأمم المتحدة

تمهيد

إن الحديث عن ماهية ميثاق الأمم المتحدة يتطلب منا الوقوف على التطور التاريخى لنشأة منظمة الأمم المتحدة ذاتها وذلك من خلال المطلب الأول من هذا المبحث،على أن نعقب ذلك بالحديث عن ماهية ميثاق الأمم المتحدة ومدى صلاحية التعديل فى نصوصه من عدمه فى المطلب الثانى بعون الله وتوفيقه.

المطلب الأول

نشأة الأمم المتحدة

مرت نشأة المنظمات الدولية عامة بثلاث مراحل بدأت من مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ وامتدت حتى بداية الحرب العالمية الأولى،ثم كانت مرحلة ما بين الحربين العالميتين التى شهدت إنشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية فى اتفاقية فرساى عام ١٩١٩،والتى امتدت إلى إنشاء محكمة العدل الدولى الدائمة،لتنتهى بقيام الحرب العالمية الثانية،ثم تأتى المرحلة الثالثة التى بدأت باندلاع الحرب العالمية الثانية وتمتد حتى الآن،وهى التى شهدت إنشاء منظمة الأمم المتحدة والعديد من المنظمات الدولية الأخرى(١).

وبالنسبة للأمم المتحدة فقد مرت نشأتها هى الأخرى بمراحل عدة،بدأت بمرحلة التصريحات(٢)،والتى كان أولها تصريح الأطلنطى عام ١٩٤١ الذى أدان أى توسع إقليمى،كما تضمن مبادئ أخرى،منها احترام حق الشعوب فى اختيار نظم الحكم التى تناسبها،وتحقيق التعاون الدولى بينها فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية...إلخ.

ولكن الذى يعنينا حقا فى هذا التصريح أنه تضمن ذكر رغبة أطرافه فى إقرار سلام عالمى،والرغبة كذلك فى إنشاء منظمة عالمية تهدف إلى تحقيق التعاون الدولى وحفظ السلم والأمن الدوليين.

---

(١) راجع بالتفصيل،الأستاذ الدكتور/ رياض صالح أبو العطا،المنظمات الدولية (النظرية العامة) ،دار النهضة العربية، القاهرة،بدون سنة نشر،ص٩ وما بعدها.

(٢) راجع بالتفصيل حول هذه التصريحات،الأستاذ الدكتور/ رياض صالح أبو العطا،المنظمات الدولية (الأمم المتحدة- المنظمات المتخصصة- المنظمات الإقليمية)،دار النهضة العربية ،١٤٢١هـ-٢٠٠٠م،ص ١٢ وما بعدها.

وصحيح أن هذا الميثاق لم يتضمن الإشارة إلى ذلك صراحة،إلا أن الكثير من مبادئه تفترض وجود هذه الرغبة لدى الدولتين الموقعتين،فمبدأ الأمن الجماعى ومبدأ التخلى عن استخدام القوة ومبدأ التقدم الاقتصادى والضمانات الاجتماعية وغيرها من المبادئ تثبت أن فكرة التنظيم الدولى الجديد لم تكن غائبة عن تفكير طرفيه وهما رئيس الولايات المتحدة (روزفلت) ورئيس حكومة بريطانيا (تشرشل)[٣].

وقد تلى هذا التصريح تصريح الأمم المتحدة لعام ١٩٤٢ والذى أكد الإيمان بالمبادىء التى قررها تصريح الأطلنطى،علاوة على التعهد بالتعاون بين الدول الموقعة وبألا تنفرد أية دولة بعقد صلح منفرد مع دول المحور،وغير ذلك من المبادئ،إلا أن أفضل ما يلاحظ فى هذا التصريح هو أن الحلفاء استعملوا فيه،ولأول مرة، تعبير "الأمم المتحدة".

وأما ثالث هذه التصريحات فهو تصريح موسكو حيث اجتمع فى ١٩ أكتوبر ١٩٤٣ وزراء خارجية الدول الأربع الكبرى(الولايات المتحدة الأمريكية –المملكة المتحدة– الاتحاد السوفيتى السابق– الصين) وأكدوا عزمهم على إنشاء هيئة دولية عامة،وعالمية تقوم على المساواة فى السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام وأن تفتح صدرها لجميع الدول كبيرها وصغيرها.

ثم جاء خاتمة تلك التصريحات،وهو تصريح طهران الذى أكد عزم الرؤساء الثلاثة –روزفلت وتشرشل وستالين– على التعاون الإيجابى مع الشعوب الراغبة فى القضاء على الإستبداد والإستعباد،وحرصهم على أن يؤلفوا معها "أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية".

---

(٣) راجع،الأستاذ الدكتور/محمد المجذوب،التنظيم الدولى،الطبعة السابعة ،٢٠٠٧،منشورات الحلبى الحقوقية،ص ١٨٣.

وهكذا انتهت مرحلة التصريحات لتبدأ مرحلة إعداد الميثاق والتى تُعتبر أولى خطواتها هى مقترحات دومبارتون أوكس بواشنطن فى أكتوبر ١٩٤٤ والتى نقلت الموضوع من مرحلة التفكير إلى مرحلة الصياغة،غير أنها لم تحسم جميع الأمور،بل بقيت بعض المسائل معلقة،كنظام التصويت فى مجلس الأمن،ومدى الاعتراف للدول الكبرى بحق الفيتو،ومن ثم جاء مؤتمر يالتا فى فبراير ١٩٤٥ نتيجة لمقترحات دومبارتن أوكس،حيث عالج تلك المسائل وغيرها وتتضمن بالفعل الدعوة لعقد مؤتمر تتم من خلاله مناقشة وإعداد ميثاق الأمم المتحدة على ضوء المشروعين السابقين.

وبالفعل تم عقد مؤتمر سان فرانسيسكو فى يونيو ١٩٤٥،والذى ضم خمسين دولة واستمرت أعماله لمدة شهرين،وتم إقرار ميثاق الأمم المتحدة بالإجماع فى جلسة ٢٥ يونيو كما تم توقيعه من ممثلى الدول الخمسين فى ٢٦ يونيو ١٩٤٥ ليصبح نافذا قانونا فى ٢٤ أكتوبر من نفس العام بتمام إيداع التصديقات عليه لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية من قبل الدول الخمسين الكبرى وأغلبية الدول الأخرى.

المطلب الثانى

ماهية ميثاق الأمم المتحدة

ومدى صلاحية تعديل نصوصه

جاء ميثاق الأمم المتحدة فى تسعة عشر فصلا تتضمن مائة وإحدى عشرة مادة،تسبقها ديباجة تبين بواعث نشأة تلك المنظمة والمبادئ التى تستند إليها فى مباشرة مهامها.

إذ تضمنت هذه الديباجة تعهد شعوب الأمم المتحدة بإنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحروب،والاعتراف بالحقوق المتساوية لجميع الأفراد والأمم صغيرها وكبيرها وكذلك التعهد بأن تأخذ هذه الشعوب أنفسها بالتسامح والعيش فى سلام وحسن الجوار، إلخ.

وجدير بالذكر اختلاف الفقهاء حول القيمة أو الطبيعة القانونية لهذا الميثاق،فرأى البعض أنه بمثابة معاهدة جماعية،بينما رأى آخرون أنه وثيقة دستورية،فى حين انتهى الرأى الثالث إلى أنه ذو طبيعة مزدوجة وهو ما نؤيده(٤).

فميثاق الأمم المتحدة يُعتبر من قبيل المعاهدات الجماعية الدولية،غير أن الأحكام المنصوص عليها به تسمو فى قيمتها القانونية على أى معاهدة أخرى. وذلك لأنها تطبق على غير الأعضاء كذلك وسائر المنظمات الدولية الأخرى. الأمر الذى يمكن القول معه أن أحكام الميثاق – فى نطاق القانون الدولى– تشبه إلى حد كبير

---

(٤) راجع تفصيلاً بشأن هذا الخلاف الفقهى حول الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة،الأستاذ الدكتور/أشرف عرفات أبو حجازة،الوجيز فى قانون التنظيم الدولى،كلية الحقوق،جامعة القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٤٥ ومابعدها،وراجع أيضًا:

Dr: Ahmed Osman, Egyptian national study on the future of the United Nations, EJIL, vol: 47,1991, P: 22-23.

الدستور الداخلى للدولة لأنها لا تكتفى بترتيب التزامات فى مواجهة الأطراف فقط،وإنما يمتد أثرها القانونى إلى المجتمع الدولى كله،حيث تعمل على تنظيمه،وخلق المؤسسات الضرورية للمحافظة على أمنه وسلامته ضد الحرب العدوانية،وتحقيق مصلحة البشرية فى التقدم والرخاء(٥).

وهذا ما أكدته صراحة المادة ١٠٣ من الميثاق إذ تنص على أنه "إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء "الأمم المتحدة" وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق".

ولكن ما مدى صلاحية تعديل ميثاق الأمم المتحدة؟.

إن القاعدة العامة هى أن مواثيق المنظمات الدولية جامدة لا يجوز تعديلها إلا بقرار إجماعي، وهو الأمر الذى حدا ببعض المنظمات الدولية – فى محاولة للتخفيف من غلواء قاعدة الإجماع هذه- إلى اتباع طرق خاصة:

-

- فبعضها نص صراحة على ضرورة إعادة النظر فى الميثاق بعد مضى مدة معينة من الزمن ومن الأمثلة على ذلك المادة ١٢ من ميثاق حلف الأطلسى.
- وبعضها نصّ على وجوب عقد مؤتمر خاص لتعديل الميثاق. ومن الأمثلة على ذلك المادة ١١ من ميثاق بوغوتا، التى تقضى بعدم قبول أى تعديل لهذا الميثاق إلا عن طريق مؤتمر من الدول الأميركية يُعقد بصفة خاصة لهذا الغرض.

ولم يقف الأمر عند هذا،بل عمدت بعض المنظمات الدولية – فى سبيل التخلص من قاعدة الإجماع- إلى منح نفسها صلاحية دستورية تخوّلها حق تعديل مواثيقها دون

(٥) راجع،الأستاذ الدكتور/عبدالواحد محمد الفار،التنظيم الدولى،الناشر عالم الكتب،القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٢٩، وراجع أيضا،الأستاذ الدكتور/أشرف عرفات أبو حجازة،المرجع السابق، ص ٢٤٥ ومابعدها.

التقيد بموافقة جميع الأعضاء.وكانت أول محاولة فى هذا السبيل تلك المحاولة التى قامت بها العصبة عندما نصت المادة ٢٦ من ميثاقها على أن التعديلات التى تدخل على أحكام الميثاق تُعد نافذة متى صدّقت عليها الدول الممثَّلة فى مجلس العصبة وغالبية الدول الممثَّلة فى الجمعية(٦).

أما ميثاق الأمم ومواثيق الوكالات المتخصصة فقد استفادت من التجارب السابقة فميّزت بين مسألة التصويت على التعديل ومسألة التصديق عليه. فالمادة ١٠٨ من الميثاق الأممى تنص على أن تعديلات هذا الميثاق تسرى على جميع الأعضاء إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا اعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن،وفقًا للأوضاع الدستورية فى كل دولة. فميثاق الأمم المتحدة قد منح الخمسة الكبار هنا امتيازًا يُخضع كل تعديل للميثاق لإرادة أىٍّ منهم(٧).

ونفس الأمر تؤكد عليه المادة ١٠٩ من الميثاق والتى أجازت عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر فى هذا التعديل وفى الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها،وبموافقة تسعة من أعضاء مجلس الأمن ويكون لكل عضو صوت واحد فى المؤتمر.

كما نصت هذه المادة على أن كل تغيير فى هذا الميثاق يوصى به المؤتمر بأغلبية ثلثى أعضائه يسرى إذا صدّق عليه أعضاء الأمم المتحدة،ومن بينهم الأعضاء الدائمون فى مجلس الأمن،وفقًا لأوضاعهم الدستورية.

فالملاخظ هنا أن كلا النصين قد اشترطا موافقة الدول الخمسة الدائمين فى مجلس الأمن لإمضاء هذا التعديل.

---

(٦) راجع،الأستاذ الدكتور/محمد المجذوب،التنظيم الدولى،،مرجع سابق،ص ١٢٤.
(٧) المرجع السابق،ص ١٢٤ وما بعدها.

قلت وهنا تظهر الإشكالية الكبرى،والعقبة الكؤود أمام تعديل نصوص ميثاق الأمم المتحدة،بسبب هذا الإمتياز الذى يُخضع كل تعديل للميثاق لإرادة أىٍّ من الأعضاء الخمسة الدائمين فى مجلس الأمن كما ذكرنا من قبل.

صحيح أن هناك تعديلات قد أجريت على بعض نصوص هذا الميثاق،كتعديله عام ١٩٦٣ بموافقة الجمعية العامة على اقتراح تعديل بزيادة عدد أعضاء مجلس الأمن من إحدى عشر عضوًا إلى خمسة عشر عضوًا وبصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه بدلا من سبعة وفى المسائل الموضوعية بموافقة تسعة على الأقل شريطة أن يكون من بينهم أصوات الخمسة الكبار مجتمعين.كما تناول هذا التعديل زيادة أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ثمانية عشر عضوًا إلى سبعة وعشرين عضوًا.

وفى عام ١٩٧١ جرى تعديلاً ثانيا قضى بزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى من ٢٧ إلى ٥٤ عضوًا.

قلت لا غضاضة فى هذه التعديلات وأمثالها،إذ الملاحظ عليها أنها لا تتعارض مع مصالح هؤلاء الكبار ولكن المعضلة تتجلى حين يرمى التعديل إلى ما يتعارض مع مصالح الخمسة الدائمين فى مجلس الأمن سواءً بعضها أم جميعها.

فلا يتصور عاقل،على سبيل المثال، أن توافق هذه الدول على تعديل يرمى إلى إلغاء حق الفيتو وتجريدها من هذا السلاح النافذ.

وهذا واضح جليٌّ من إصرار هذه الدول على تمرير النص الذى يمنحها هذا الإمتياز وقت صياغة ميثاق الأمم المتحدة.

فقد تمسكت الدول العظمى بالصيغة التى أقرتها فى مؤتمر يالتا ولم تُجد اعتراضات الدول الصغرى وإن كانت الدول العظمى قد أكدت أثناء المناقشة أنها فى

استعمالها لحقوقها فى التصويت سيحدوها دائما الإحساس بتبعاتها نحو الدول الصغرى وأنها لن تستعمل حق الاعتراض إلا فى أضيق الحدود[٨].

وفى سبيل تدعيم فكرة هذه السلطة،قبل وبعد إقرارها، قدمت الدول الكبرى العديد من المبررات،على لسان ساستها وكتابها وبعض شرّاح العالم الثالث،لإضفاء المشروعية على هذا الحق فى عدة أشكال تستند حينا على حالة الضرورة،وحينا آخر على مقتضيات مصلحة التنظيم الدولى الجديد[٩].

وكان الموقف الأمريكى فى هذه المسألة،موضع تأييد الحكومة السوفيتية،بل كان ذلك شرطا من شروط قبولها الدخول فى هيئة الأمم المتحدة[١٠].

صحيح أن هذه الدول الكبرى قد تعهدت-كما ذكرنا- أنها فى استعمالها لحقوقها فى التصويت سيحدوها دائما الإحساس بتبعاتها نحو الدول الصغرى وأنها لن تستعمل حق الاعتراض إلا فى أضيق الحدود.

كما صدرت العديد من القرارات من الجمعية العامة مؤكدة هذا المعنى،نذكر منها القرار الذى صدر فى ديسمبر ١٩٤٦ الذى يستحث الدول العظمى على ألا يؤدى استعمالها لحق الفيتو إلى إعاقة مجلس الأمن من القيام بمهامه وأن تعمل على الإقلال من استخدام ذلك الحق[١١]،إلا أن الواقع العملى أثبت سوء استخدام هذا الحق بشكل مفرط،بل لمجرد العناد السياسى بين الكبار.

---

[٨] راجع،الأستاذ الدكتور/ محمد طلعت الغنيمى،الأحكام العامة فى قانون الأمم (التنظيم الدولى) ،منشأة المعارف بالإسكندرية،بدون سنة نشر، ص ٦١٩.

[٩] راجع،الدكتور/محمد العالم الراجحى،حول نظرية حق الاعتراض فى مجلس الأمن الدولى،دار الثقافة الجديدة،القاهرة، ١٩٩٠، ٨٤.

[١٠] نفس الهامش السابق.

[١١] راجع،الأستاذ الدكتور/ محمد طلعت الغنيمى،الأحكام العامة فى قانون الأمم (التنظيم الدولى) ،مرجع سابق،ص ١٢٦.

فمن الملامح البارزة فى تاريخ هذه المنظمة العالمية أن كل الدول تقريبًا قد أجمعت،إثر ولادة المنظمة، على طلب الانضمام إلى عضويتها،إلا أن الخلاف الذى دبَّ آنذاك بين المعسكرين المتنازعين (الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى) أدّى إلى تجميد البتّ فى طلبات العضوية. فمن العام ١٩٤٥ حتى خريف العام ١٩٥٥،لم تنضم إلى المنظمة إلا تسع دول فقط[١٢].

وإزاء تعذر التفاهم وانعدام الاتفاق بين الكبار حول قبول أعضاء جُدد عمدت الجمعية العامة إلى استفتاء محكمة العدل الدولية فى مسألة من شقين[١٣]:

١- هل يجوز،قانونًا، لعضو فى الأمم المتحدة،عند تصويته فى مجلس الأمن أو الجمعية العامة على طلب من طلبات الانضمام إلى العضوية ،أن يُعلّق قبوله على شروط لم يرد ذكرها صراحة فى الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق؟.

٢- وهل يجوز لهذا العضو،بشكل خاص، أن يُعلّق موافقته على طلب دولة ما توافرت فيها،فى رأيه، شروط القبول،على قبول طلبات العضوية المقدمة من دول أخرى؟.

وفى ١٩٤٨/٥/٢٨،أجابت المحكمة بالنفى عن شِقّىّ السؤال،وأكدت أنه يتعين فحص كل طلب انضمام والتصويت عليه على حدة بما يستحقه من التقدير. ولكن فتواها لم تُغيّر شيئاً من مواقف الكبار.وعادت الجمعية،فى ١٩٤٩/١١/٢٢، تسأل المحكمة الدولية عما إذا كان يجوز "للجمعية العامة" طبقًا للفقرة الثانية من المادة الرابعة،أن تصدر قرارًا بقبول عضو جديد فى الأمم المتحدة عند امتناع مجلس الأمن عن إصدار التوصية بقبوله،سواءً أكان سبب ذلك عدم توافر الأغلبية المطلوبة أو

---

[١٢] راجع،الأستاذ الدكتور/محمد المجذوب،التنظيم الدولى،،مرجع سابق،ص ٢١٧.
[١٣] نفس الهامش السابق.

استعمال أحد الأعضاء الدائمين حق النقض للاعتراض على توصية المجلس بالقبول".وأجابت المحكمة،فى ١٩٥٠/٣/٣،بالنفى كذلك واعتبرت أن توصية المجلس السابقة شرط لصدور قرار الجمعية بالقبول[١٤].

ومع ذلك فإن فتاوى المحكمة الدولية وجهود الدول المخلصة لم تُفلح فى حلّ مشكلة القبول فى المنظمة الدولية ولم تُقنع الكبار بوجوب التخلّى عن عنادهم وتنافسهم السياسى. وقد نتج من ذلك بقاء ٢١ طلبًا للانضمام مُجمّدة فى مكتب مجلس الأمن حتى خريف العام ١٩٥٥[١٥].

إن كلاً من الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتى قد انغمس (حتى الثمانينات من هذا القرن)، بسبب الخلافات العقائدية وغير العقائدية التى كانت قائمة بينهما، فى سياسة تنافس ترمى إلى اكتساب أكبر عدد ممكن من الدول لنفسه وإبعاد أكبر عدد ممكن منها عن خصمه. وأدَّت هذه السياسة إلى تكدّس طلبات العضوية وإلى إخضاع مشكلة العضوية لمزاج هذه الدولة أو تلك.فتحوّلت المشكلة بذلك إلى عملية تحدٍّ بين العملاقين، فكانت موسكو ترفض قبول طلبات الدول غير الشيوعية إذا لم تُقبل فى الوقت ذاته طلبات الدول المشمولة برعايتها.وكانت واشنطن كذلك تستعمل حق النقض لحرمان الدول الدائرة فى فلك موسكو من العضوية وتسهيل انضمام الدول الخاضعة لنفوذها وقيادتها[١٦].

ومن هنا تأتى أهمية العرف الدولى فى محاولة التخفيف من صولة هذا الحق،وإضعاف قدرة هذا السلاح الذى تمسك به الخمسة الكبار للحيلولة دون صدور أى قرار يتعارض مع مصالحها حتى وإن كان فيه الصالح للمجتمع الدولى بأسره.

---

[١٤] المرجع السابق،ص ٢١٧ وما بعدها.
[١٥] المرجع السابق،ص ٢١٨.
[١٦] نفس الهامش السابق.

المبحث الثانى

ماهية العرف الدولى ودوره

في تعديل المعاهدات الدولية

تمهيد

يتطلب منا الحديث عن دور العرف الدولى فى تعديل المواثيق الدولية عمومًا وميثاق الأمم المتحدة على وجه الخصوص،أن يسبق ذلك حديثنا عن ماهية العــرف الدولى ذاته وهو ما سوف نتناوله فى المطلب الأول من هذا المبحث.

وبعد ذلك نقف على مدى إمكانية تعديل المعاهدات الدولية بواسطة العرف الدولى من عدمه وذلك فى المطلب الثانى.

المطلب الأول

ماهية العرف الدولى

تتعدد مصادر القانون الدولى العام ويأتى على رأسها المعاهدات الدولية ،وهناك العرف،والمبادئ العامة للقانون،وقرارات المنظمات الدولية،وأحكام المحاكم (القضاء) ومذاهب كبار فقهاء القانون الدولى فى مختلف الأمم.كما يُضاف إليها التصرفات الدولية الصادرة بالإرادة المنفردة.

والعرف وإن كان يأتى بعد المعاهدات فى الترتيب كأحد مصادر القانون الدولى العام إلا أنه يعتبر أهم مصادر القاعدة القانونية الدولية وأقدمها،بل أن معظم قواعد القانون الدولى نشأت فى إطار العرف،وظل الأمر كذلك حتى نشطت حركة تدوين قواعد القانون الدولى فاحتلت المعاهدات تلك المكانة التى كان يشغلها العرف الدولى من قبل(١).

والعرف هو العادات الدولية المرعية والمعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال.

بمعنى أن العرف يتكون من تكرار الأفعال المتماثلة من دول مختلفة فى تصرفاتها فى أمورها الخارجية.فإذا ثبت أن الدول تسير على نسق واحد فى نوع من التصرفات الدولية وثبت أن الدول تفعل ذلك على أساس أن ذلك واجب قانونا عليها،فالقاعدة التى يمكن استخلاصها من ذلك هى قاعدة قانون دولى عام.فتكرار

---

(١) راجع ،الأستاذ الدكتور/ حازم حسن جمعة،القانون الدولى العام، دار النهضة العربية،القاهرة ،طبعة ٢٠٠٢،مرجع سابق،بتصرف قليل،ص ٨٥.

الحدث يعد الركن المادى لقيام العرف،أما الاعتقاد بوجوب القاعدة فهو يمثل الـركن المعنوى لها[٢].

والمقصود بتكرار التصرفات ليس فقط تواترها مرات عديدة،ولكن أيضًـا ألا يقترن هذا التواتر بعدول مفاجئ مما يؤكد استقرار الحكم العرف[٣].

ولكن جدير بالملاحظة أنه يكفى أن تصبح القاعدة العرفية مستقرة بين الغالبية العظمى للدول، لكى تكون ملزمة لكافة الدول الأعضاء فى المجتمع الـدولى،بمعنى آخر لا يُشترط لثبوت العرف أن تجمع عليه كل الـدول الأعضـاء فـى الجماعـة الدولية،فقد تنشأ القاعدة بين عدد محـدود مـن الـدول الأعضـاء فـى الجماعـة الدولية،وتتواتر تلك الدول على اتباعها دونما اعتراض من بقية الدول الأعضاء فـى الجماعة الدولية،فتثبت بذلك القاعدة،وتصبح ملزمة لكافة أعضاء الجماعة الدولية. ولا يجوز للدولة الجديدة أن ترفض قاعدة عرفية بدعوى أنها لم تشترك فى تكوينهـا، أو أنها قد انضمت إلى الجماعة الدولية فى وقت لاحق لنشأة تلك القاعـدة ، وذلـك لأن وجود دولة ما فى الجماعة الدولية،يفترض معه قبولها لكافة التصرفات التى تجـرى عادة غالبية أعضاء الجماعة الدولية على اتباعها[٤].

أضف إلى ذلك أنه لكى تصبح القاعدة العرفيـة مسـتقرة وملزمـة للـدول الأعضاء فى المجتمع الدولى فإنه ينبغى توافر شرط التبادل فى التصرفات،بمعنى أن التصرفات إذا صدرت عن دولة واحدة، وعلى نحو معين وفى مناسـبات مختلفـة،لا

---

(٢) راجع،الأستاذ الدكتور/جعفر عبدالسلام،مبادىء القانون الدولى العام،الطبعة الخامسة،بدون دار نشر،١٩٩٦م،ص ٢٢٢.

(٣) راجع الأستاذ الدكتور،عبدالله محمد الهوارى،مذكرات فى القانونى الدولى العام،دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر، ص ١٠٦.

(٤) المرجع السابق،ص ١٠٦ وما بعدها.

يتولد عنها قاعدة قانونية عرفية طالما لم تتبادلها غالبية الدول الأعضاء فى الجماعة الدولية(٥).

ولكن هناك سؤال يطرح نفسه فى هذا الصدد مؤداه: أى أفعال تنتج هذه السوابق؟

وللإجابة عن هذا السؤال نجد أن السوابق تستخلص من تتبع تصرفات الدول فى المحيط الخارجى كالمراسلات الدبلوماسية، والتعليمات الحكومية والوزارية التى تصدر للسفراء والمبعوثين الدبلوماسيين،بل وأحياناً التشريعات الداخلية للدول،وقد يُستفاد الحكم العرفى من مداومة الدول على وضع حكم معين فى معاهداتها الثنائية أو الجماعية. ومن أمثلة ذلك المعاهدات التجارية والسياسية. فعرف الدول بشأنها يفيد أنها قابلة للانتهاء دائما،حتى ولو لم ينص الأطراف على ذلك صراحة فيها(٦).

بقى لنا ان نشير إلى مزايا العرف وعيوبه،إذ ان من بين مزاياه انه يتمتع بالمرونة،حيث لا يتطلب العرف إجراءات شكلية معينة لنشأته ولتطوره ولنفاذه،ويتميز العرف أيضًا بالعمومية،حيث أن قواعده تلزم الدول الأعضاء بالمجتمع الدولى بمجرد توافر صفة الإلزام لها(٧).

إلا أنه فى مقابل ذلك يُعاب على العرف عدم الوضوح والدقة ومن ثم تتطلب القواعد المشتقة منه المزيد من البحث والتمحيص وتحتمل الكثير من التفسيرات والتأويلات مما يؤثر بلا شك على استقرار المراكز القانونية(٨).

---

(٥) المرجع السابق،ص ١٠٧.

(٦) راجع،الأستاذ الدكتور/جعفر عبدالسلام،مبادىء القانون الدولى العام،مرجع سابق،ص٢٢٧.

(٧) راجع الأستاذ الدكتور،عبدالله محمد الهوارى،مذكرات فى القانونى الدولى العام،مرجع سابق،ص ١١١.

(٨) راجع، الدكتور/ عمرو عزت الحو ،العدالة الانتقائية لمجلس الأمن فى الإحالة للمحكمة الجنائية الدولية، ،والدكتور/ سعيد عبدالملك غنيم، طبعة المكتب الجامعى الحديث،٢٠١٩،ص ٣٩.

ومن ناحية أخرى فعلى الرغم من أن العرف يتميز بالمرونة والتطـــور، إلا أن هـــذا التطور أو النمو يكون دائما بطيئا لا يواكب سرعة الأحداث العالمية،ولا يكفى لســـد الحاجات الدولية الجديدة[٩].

المطلب الثانى

مدى إمكانية تعديل العرف للمعاهدات الدولية

بداية نود أن نشير إلى أن العلاقة بين المعاهدات الدولية والعرف الدولية هى علاقة وثيقة وأوجه الصلة بينهما عديدة والتى تتجلى فى النواحى التالية[١٠]:

أولاً:- يمكن للمعاهدة الدولية أن تنشئ قاعدة عرفية،كما لو عُقدت اتفاقية تسليم المجرمين مثلاً بين دولتين ثم تكرر -بعد ذلك- إبرام مثل هذه الاتفاقيات، ففى هذه الحالة فإن المعاهدة تنشئ قاعدة عرفية تظل سارية حتى لو أُلغيت هذه المعاهدة فيما بعد.

ثانيًا:- يمكن للمعاهدة الدولية أن تعدل أو تلغى عرفًا دوليًا، فالعرف الدولى قد ينشأ فى وقت ما يتناسب فيه مع ظروف المجتمع الدولى آنذاك، فإذا ما تغيرت تلك الظروف،وأصبح العرف غير متلائم مع الظروف الجديدة،أصبح من الممكن إلغاء هذا العرف بصنع عرف جديد،أو بإبرام معاهدة جديدة تلغى أو تعدل العرف القائم.

ثالثًا:- المعاهدة الدولية قد يقتصر دورها على تقنين القواعد العرفية،وذلك بهدف كشف ما بها من غموض أو ترسيخ هذه القواعد العرفية أو سد النقص الذى قد يوجد بها وتحديد المختلف عليه منها.

---

(٩) راجع الأستاذ الدكتور،عبدالله محمد الهوارى، مذكرات فى القانونى الدولى العام، مرجع سابق،ص ١١١ وما بعدها.

(١٠) راجع تفصيلا،المرجع السابق،ص ١١٥ وما بعدها.

والملاحظ هنا فى أوجه هذه العلاقة أنها اقتصرت على بيان ما يمكن للمعاهدة الدولية أن تفعله بالقواعد الدولية العرفية،ولكن هل من المتصور تعديل المعاهدات الدولية عن طريق العرف الدولى،وما مدى قانونية مثل هذا التعدل العرفى لتلك المعاهدات؟.

الحق يُقال أن كلمة علماء القانون الدولى العام قد اختلفت فى هذا الصدد بين معارض ومؤيد على النحو التالى:

<u>حجج الاتجاه المعارض(١١):</u>

وتتلخص حجج هذا الاتجاه الفقهى فيما يلى:

- أن المعاهدات الدولية غالباً ما تنظم طريقة تعديلها وتحدد الإجراءات الواجب اتباعها لإجراء هذا التعديل،وأى محاولة لتعديل نصوص هذه المعاهـــدة دون اتباع هذه الإجراءات فإنها تُعد محاولة باطلة لا تنتج آثارها القانونية.
- لا يمكن أن نتصور نشوء عرف دولى معدِّل للمعاهـــدات الدوليـــة،وذلك لأن السلوك المُكوِّن للركن المادى للعرف ينشأ فى حالة وجود فراغ قانونى بمعنى عدم وجود نص قانونى يحكم المسألة،ولكن إذا وُجد مثل هذا النص فيتعين أن يأتى السلوك تطبيقاً للنص وإلا كان مخالفاً له وبالتالى لا يكون هذا الســـلوك منشأً للعرف.

---

(١١) راجع تفصيلاً، الدكتور/محمد خالد برع،دور العرف الدولى فى تعديل المعاهدات الدولية،مجلة القانون للعلوم القانونية والسياسية،جامعة كركوك العراق،المجلد الرابع،العدد الخامس عشر،ص ٥٦٦ وما بعدها.

- يرى أنصار هذا الاتجاه أيضاً أن الإعتراف بالتعديل العرفى للمعاهدة الدولية يمكن أن يفتح الباب على مصراعيه لإفراغ هذه المعاهدات من محتواها بكل سلوك لاحق لأطرافها.

حجج الاتجاه المُؤيد(١٢):

على عكس ما ذهب إليه أنصار الاتجاه المعارض يرى آخرون مشروعية التعديل العرفى للمعاهدات الدولية ويدلِّلون على صحة ذلك بالحجج التالية:

- أن العرف الدولى هو مصدر من المصادر الأساسية للقانون الدولى ومساوى فى القيمة القانونية للمعاهدات الدولية وفق المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والتى سردت بدورها مصادر القانون الدولى دون أن تقصد تقديم مصدر على آخر.
- أن القاعدة القانونية وبخلاف القواعد الإتفاقية هى قاعدة مطلقة الحجية فى مواجهة كافة الدول سواءً من ساهم فى إنشائها أو من لم يساهم،وعلى عكس القاعدة الإتفاقية التى لا يسرى أثرها إلا فى مواجهة أطراف المعاهدة.
- أن القوة الملزمة للعرف لا تتأثر بتقنينه بل يبقى العرف محتفظاً ببريقه الساطع،فلو تضمنت معاهدة معينة قاعدة عرفية فإن هذه القاعدة العرفية تظل مُلزِمة وإن تم إلغاء المعاهدة أو الإنسحاب منها،بل وتبقى مُلزِمة حتى للدول التى ليست طرفاً فى المعاهدة.

---

(١٢) راجع تفصيلاً،المرجع السابق،ص ٥٦٨ ومابعدها.

- ويرون أخيراً أن المعاهدات الدولية وكثرة التطبيقات العملية للأعراف المُعدِّلة للمعاهدات الدولية والتى وقعت دون اعتراض من الأسرة الدولية من شـــأنها أن تُضفى على العرف الدولى المُعدِّل تلك الشرعية.

ونحن من جانبنا نؤيد التعديل العرفى للمعاهدات الدولية خاصة وأن بعض هـــذه المعاهدات تضع شروطاً تعجيزية لبعض التعديلات الجوهرية،وأبرزها وأكثرهـــا شهرة ميثاق الأمم المتحدة فى اشتراطه موافقة الدول الخمس الكبرى مجتمعين فى مسألة تعديل الميثاق،بما يجعل من المستحيل تصور إلغاء حق الفيتـــو الـــذى لا يعوق عمل مجلس الأمن من ناحية استخدام القـــوة المســـلحة أو مســـألة الأمـــن الجماعى فى العموم فحسب،بل كان له–ومازال– أثره الرهيب فى العديـــد مـــن انتهاكات حقوق الإنسان والذى كان سبباً فى منع صدور قـــرارات بشـــأنها،على النحو الذى سنراه بتفصيل أكبر فى المبحث الثالث إن شاء الله.

المبحث الثالث

التعديل العرفى لميثاق الأمم المتحدة

ومدى قانونيته

تمهيد

أشرنا سابقاً إلى تأييدنا للتعديل العرفى للمعاهدات الدولية بصفة عامة، ولميثاق الأمم المتحدة وضرورة ذلك من الناحية الفعلية.

ونحن هنا نؤكد ذلك من خلال ما أفرزته الظروف من تعديل عرفى لبعض أحكام الميثاق تطلبها الواقع خاصة إذا ما تعلق الأمر بمجلس الأمن وقراراته التى يتطلب الميثاق لصدورها إجماع الدول الدائمين فى مجلس الأمن.

ولكن إذا كان الواقع العملى –ونحن نؤيد ذلك كما ذكرنا– يتطلب مثل هذا التعديل،فما مدى قانونيته،وما دليلنا فى إثبات صحة قولنا هنا.

هذا ما سوف نتناوله من خلال مطلبى هذا المبحث، نتناول فى الأول منهما التعديل العرفى الذى أفرزته الممارسة الفعلية لميثاق الأمم المتحدة، ثم نتناول فى المطلب الثانى مدى قانونية هذا التعديل بأذن الله وتوفيقه.

المطلب الأول

التعديل العرفى لميثاق الأمم المتحدة

-التعديل العرفى للميثاق فى شأن امتناع عضو دائم عن التصويت أو غيابه عن المجلس :

من المعلوم أن المادة السابعة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة تنص فى مجملها على أن لكل عضو صوت واحد وذلك فى فقرتها الأولى.

وتنص فى فقرتها الثانية على أن قرارات المجلس فى المسائل الإجرائية تصدر بموافقة تسعة من أعضائه، أى دون اشتراط موافقة الدول دائمة العضوية، وإنما يكفى موافقة تسعة من أعضائه الخمسة عشر على العموم.

ولكنها فى فقرتها الثالثة تنص على أن قرارات المجلس فى المسائل الأخرى ينبغى أن تصدر بموافقة تسعة من أعضاء المجلس من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة، بما يفيد أن امتناع احدهم عن التصويت يؤدى إلى توافر شروط إصدار القرار لعد توافر أصواتهم متفقة كما اشترط الميثاق.

ولكن العمل فى مجلس الأمن جرى على خلاف ذلك،لأن واقع الخلاف بين الشرق والغرب قد فرض نفسه على عمل الأمم المتحدة وبالذات مجلس الأمن بأسرع مما كان يتوقعه القائمون على نشأة الأمم المتحدة حيث تلقى مجلس الأمن فى التاسع عشر من يناير ١٩٤٦م أول شكوى وكانت من إيران ضد عضو دائم بالمجلس هو الاتحاد السوفيتى،وقد تضمنت هذه الشكوى ادعاء إيران رفض الاتحاد السوفيتى سحب قواته من الأراضى الإيرانية وقيامه بالتدخل فى الشئون الداخلية لإيران،وبعد يومين قدم الاتحاد السوفيتى شكوى ضد المملكة المتحدة متهما إياها بالتدخل فى

بقواتها فى الشئون الداخلية لليونان. وبدا واضحاً منذ البداية أن عملية اتفاق الأعضاء الخمسة الدائمين بمجلس الأمن سيكون من المستحيل تحقيقه[١].

ومن هنا أصبح هناك ضرورة ملحة لاعتماد مثل هذا التعديل العرفى على أرض الواقع،وذلك للحيلولة دون عرقلة المجلس فى اتخاذه لقرارته التى ربما توقف على عدم اتخاذها تهديد السلم والأمن الدوليين نتيجة عدم نجاحه فى حسم الكثير من الصراعات،وما ذلك إلا لمجرد امتناع عضو دائم من أعضائه عن التصويت.

ولذلك، وبحلول عام ١٩٤٩ أصبح راسخاً فى عمل الأمم المتحدة أن الممارسات العملية فى مجلس الأمن قد أنتجت عرفاً عدل من أحكام الفقرة الثالثة من المادة السابعة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة فى خصوصية امتناع عضو دائم عن التصويت على مشروع قرار معين فى مجلس الأمن إذا حاز هذا المشروع على موافقة تسعة من أعضاء المجلس ولم يعترض عليه أى من الأعضاء الدائمين[٢].

ففى مسألة قبول إسرائيل عضوا فى الأمم المتحدة ثارت هذه المسألة بأبعادها المختلفة، حيث اعترض كل من مندوب الأرجنتين ومندوب مصر لدى مجلس الأمن وأعلن كل منهما أنه يتحفظ بالنسبة لإعلان رئيس مجلس الأمن تبنى المجلس للقرار بتوصية الجمعية العامة بأن تقبل إسرائيل كدولة عضو فى الأمم المتحدة[٣].

وانتهت المسألة عند هذا الحد فى مجلس الأمن وانتقلت بعد ذلك إلى الجمعية العامة والتى ثارت أمامها مسألة ما إذا كان القرار الصادر من مجلس الأمن متضمنا توصية الجمعية العامة بقبول عضوية دولة إسرائيل فى الأمم المتحدة قد توافرت له

---

[١] راجع،الأستاذ الدكتور/ جميل محمد حسين الجندى، دراسات فى قانون المنظمات الدولية، مكتبة الجلاء الجديدة ،المنصورة، ١٩٩٩،ص ٤١.
[٢] المرجع السابق،ص ٤٢ بتصرف قليل.
[٣] المرجع السابق،ص ٤٣.

الشرائط القانونية الواجبة لقرارات مجلس الأمن ومن ثم هل تعتبر إحالة التوصية إلى الجمعية العامة صحيحة قانوناً أم لا ؟[٤].

ورغم الخلاف الذى ثار داخل أروقة الجمعية العامة بشأن هذه المسألة، إلا أنها قد انتهت بقبول الجمعية العامة لتوصية مجلس الأمن بقبول إسرائيل كدولة عضو فى الأمم المتحدة، وبذلك قبلت الجمعية العامة للأمم المتحدة الممارسة العرفية التى درج عليها مجلس الأمن فى هذا الخصوص كما قبلتها الأجهزة الأخرى فى الأمم المتحدة بقبول الجمعية العامة لها وإقرارها بقبول عضوية إسرائيل كدولة عضو فى الأمم المتحدة وترتيب الآثار المترتبة على العضوية بالنسبة لهذه الأجهزة، وأصبح عرفاً مُعدِّلاً لميثاق الأمم المتحدة (المادة٣/٢٧) ذلك الحكم الذى يقضى بتعديل اشتراط توافر أغلبية سبعة أعضاء (أو تسعة بعد زيادة أعضاء مجلس الأمن إلى خمسة عشر عضواً) تضم من بينها أصوات الأعضاء الخمسة الدائمين (مجتمعة) أو (متفقة) إلى (اشتراط توافر أغلبية سبعة أعضاء (أو تسعة أعضاء) تضم من بينها موافقة الأعضاء الدائمين والمشتركين فى التصويت[٥].

وأما مسألة غياب العضو الدائم عن المجلس فقد ثارت بخصوص ما أصدره المجلس من قرارات بشأن الشكوى الإيرانية ضد الاتحاد السوفيتى وأثناء غيبة مندوب الاتحاد السوفيتى، معتبراً أن غياب أحد أعضاء المجلس يتساوى تماماً مع الامتناع العمدى لعضو دائم عن التصويت، والذى لا يحول دون صدور القرار كما سبق أن ذكرنا.

وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا المسلك أيضاً، حيث أقرت القرارات الصادرة من المجلس فى هذا الصدد وفى غيبة المندوب السوفيتى، وهو الأمر الذى

---

[٤] المرجع السابق،ص ٤٣ وما بعدها.

[٥] راجع بتفصيل مستفيض،المرجع السابق،ص ٤٤ وما بعدها.

أفرز تعديلاً عرفياً آخر للفقرة الثالثة من المادة السابعة والعشرين السالف الإشارة إليها.

نخلص من هذا إلى أن حق الاعتراض الممنوح للدول الخمس الدائمة العضوية فى مجلس الأمن يُقصد به قيام إحدى هذه الدول أو بعضها بالإعتراض صراحة على القرار فلا يكفى إذن أن تمتنع عن التصويت لصالح هذا القرار،أو أن تتغيب عن الجلسة التى تم فيها التصويت عليه لكى تحول دون صدوره[٦].

الفيتو المزدوج والتعديل العرفى للمادة ٢٧ /٣، ٢

بداية ما هو المقصود بالفيتو المزدوج؟.

سبق أن ذكرنا نص المادة السابعة والعشرين من ميثاق الأمم المتحدة.

والناظر فى هذا النص يتضح له أنه يشتمل على أربعة مبادئ تتمثل فى أن لكل عضو فى مجلس الأمن صوت واحد، وأن قرارات المجلس فى المسائل الإجرائية تصدر بأغلبية تسعة أصوات من أعضائه، بينما فى المسائل غير الإجرائية بأغلبية تسعة أصوات من أعضائه من بينها الأعضاء الدائمين مجتمعة، وأن القرارات التى يتخذها المجلس فى المسائل غير الإجرائية المتعلقة بحل المنازعات حلا سلميا لا يجوز أن يشترك فى التصويت عليها من كان طرفا فى النزاع.

وجدير بالذكر هنا أن الميثاق لم يتضمن النص على معيار حاسم للتفرقة ما بين هو إجرائى وما هو موضوعى من المسائل، وهو ما ترتب عليه إمكانية قيام إحدى الدول دائمة العضوية فى المجلس بتغيير توصيف المسألة من كونها إجرائية

---

[٦] راجع،الأستاذ الدكتور/محمد السعيد الدقاق، الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ١٣٢.

إلى موضوعية ثم الاعتراض للحيلولة دون صدور قرار فيها،وذلك باستخدام حق الاعتراض فى الحالتين،وهو ما يُعرف بالاعتراضض المزدوج.

وهذا الاعتراض المزدوج قد استُخدم فى العديد من المسائل التى عرضت على مجلس الأمن، إلا أن عام ١٩٥٩ كان هو العام الذى شهد العدول نهائيا عن الفيتو المزدوج كإجراء مُعدّل لميثاق الأمم المتحدة عندما حاول الاتحاد السوفيتى استخدام الفيتو المزدوج ضد مشروع قرار عربى بإنشاء لجنة فرعية لتقصى الحقائق فى لاوس، غير أن المحاولة باءت بالفشل[٧].

قرار الاتحاد من أجل السلام والتعديل العرفى لميثاق الأمم المتحدة:

تعود الخلفية التاريخية لإصدار هذا القرار إلى تاريخ غزو كوريا الشمالية لكوريا الجنوبية.

فقد أرسلت لجنة الأمم المتحدة لكوريا رسالة عاجلة فى الخامس والعشرين من يونيو ١٩٥٠ تفيد قيام كوريا الشمالية بغزو كوريا الجنوبية، وعلى الفور اجتمع مجلس الأمن وتبنى مشروع قرار أمريكى يعلن أن غزو كوريا الشمالية لكوريا الجنوبية يعتبر خرقاً للسلام ويطالب بالوقف الفورى للقتال وانسحاب القوات الغازية، وطالب القرار كل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بضرورة المساعدة فى تنفيذ هذا القرار[٨].

---

[٧] راجع، الأستاذ الدكتور/ جميل محمد حسين الجندى، مرجع سابق، ص ٥٨ وما بعدها.

[٨] راجع الأستاذ الدكتور/جميل حسين،المرجع السابق،ص ٦٨،وراجع كذلك حول الخلفية التاريخية لصدور هذا القرار:

- Larry D. Johnson , Uniting for Peace Resolution,AJIL , vol. ١٠٨,٢٠١٤, p: 106-115.

ولكن الأمر تغير كثيراً عندما أعلن مندوب الاتحاد السوفيتى عودته لمجلس الأمن وقيامه برئاسته حسب الدور وذلك ابتداء من شهر أغسطس ١٩٥٠ حيث استخدم كل الوسائل الممكنة لمنع إصدار أى قرار آخر من المجلس بخصوص كوريا واستمر الوضع كذلك حتى بعد انتهاء رئاسة المندوب السوفيتى للمجلس مع بدء شهر سبتمبر حيث استخدم حق الفيتو لمنع المجلس من اتخاذ أى قرار آخر فى الموضوع[٩].

ولقد أدى هذا التعنت السوفيتى فى استخدامه لحق الاعتراض ليس فقط إلى توحيد الجمعية العامة للأمم المتحدة لتقرير الدفاع عن كوريا الموحدة والمستقلة والديمقراطية، ولكن أيضاً إلى المناداة عن طريق الولايات المتحدة بضرورة الإقرار للجمعية العامة بسلطات جديدة تمكنها من التصرف فى حالات الأزمات وهو ما يُعرف بخطة اتشيسون أو قرار الاتحاد من أجل السلم والذى أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى الثالث من نوفمبر ١٩٥٠ بأغلبية ٥٢ صوتاً ضد ٥ أصوات وامتناع ٢ عن التصويت[١٠].

وجدير بالذكر هنا أن من بين أهم الدوافع لإصدار هذا القرار أن معالجة المجلس لبعض النزاعات الدولية كان يقتصر على تحديد العواقب التى تترتب على تهديد السلم والأمن الدوليين فى هذه النزاعات أو المواقف،ودون التوصية باتخاذ إجراءات جماعية مؤثرة على نحو ما أشار إليه قرار الإتحاد من أجل السلام[١١].

---

[٩] المرجع السابق،ص ٦٩.

[١٠] المرجع السابق،ص ٦٩ وما بعدها،وراجع أيضًا فى نفس المعنى:

- Ieva Miluna , what does the uniting for peace resolution mean for the role of the un security council, AJIL, vol. ١٠٨,٢٠١٤, p: ١٢٠.

[١١] راجع:

Ieva Miluna, Op.cit, P:120.

وبذلك أصبح بإمكان الجمعية العامة أن تحل محل مجلس الأمن عند عجزه،وأن تجتمع بناءً على طلب الأغلبية فيها أو بناءً على طلب التيعة فى مجلس الأمن (باعتبار المسألة هنا مسألة إجرائية). فقرار "الاتحاد من أجل السلام" وضع عملياً الجمعية العامة والمجلس على قدم المساواة وأكد حق الجمعية فى الاضطلاع بمسؤولية المحافظة على السلم والأمن الدوليين[١٢].

أو بعبارة أخرى يُعد قرار الاتحاد من أجل السلم تأكيداً من جانب الجمعية العامة لدورها كشريكة لمجلس الأمن فى سلطاته المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين[١٣].

ومع ذلك فقد اختلف فقهاء القانون الدولى العام حول مدى مشروعية هذا القرار ومدى موافقته أو انسجامه مع ميثاق الأمم المتحدة من عدمه.

فالقائلون بعدم شرعية القرار ساقوا حججاً أهمها[١٤]:

- أن للمجلس وحده –وبشكل مطلق– حق اتخاذ عمل لحفظ السلم والأمن لذلك يكون نص القرار على إنشاء لجنة لمراقبة السلام أو لجنة الإجراءات الجماعية تصرفاً غير مشروع.
- نقل القرار مركز الجاذبية فى حفظ السلم من المجلس إلى الجمعية أو أن الجمعية سلبت المجلس كلية هذا الاختصاص.

---

[١٢] راجع، الأستاذ الدكتور/محمد المجذوب، التنظيم الدولى، مرجع سابق،ص ٢٥٤.
[١٣] راجع،الأستاذ الدكتور/محمد سامح عمرو، والأستاذ الدكتور/أشرف عرفات أبو حجازة، قانون التنظيم الدولى،مركز القاهرة للتعليم المفتوح،٢٠٠٧م، ص٢٢٠.
[١٤] الباحث/إبراهيم سعود حميد عبدالرحمن أبوستيت، الجزاءات الدولية فى القانون الدولى العام، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة أسيوط،٢٠١٧،ص ٩٧.

- أن القرار أنشأ ازدواجاً فى الأساليب والوسائل التى اختص الميثاق بها مجلس الأمن بشكل مطلق،فلجنة التدابير الجماعية مثلاً تعد فى بعض وجوهها تكراراً للجنة أركان الحرب المُشار إليها فى المادة ٤٧ من الميثاق.
- هذا القرار أدى إلى الخلط وطمس التمييز بين سلطات المجلس والجمعية.

أما المؤيدون لشرعية القرار فاستندوا إلى الحجج التالية[١٥]:

- وفقاً للمادة ٢٤ ينهض المجلس بالمسئولية الأولى وليست المطلقة فى حفظ السلم ثم أُضيفت المادة "١٠" من الميثاق فى سان فرانسيسكو التى تعطى للجمعية اختصاصاً واسعاً إلى جانب المجلس.
- أن القرار لا يعطى الجمعية أوسع مما هو مقرر لها بموجب المادتين ١٠،١١ من الميثاق.
- أن الأجهزة التى أقامها القرار قصد بها تحسين وتعزيز نظام الأمم المتحدة لصيانة السلام.

ويخلص هذا الفريق إلى أن القرار لا ينافى الميثاق ولا يتجاوز الفصل السابع ولا يهدف إلى منح الجمعية سلطة اتخاذ الجزاءات المُلزِمة التى يحتكر المجلس اتخاذها فضلاً عن أن القرار يعترف بأن فشل المجلس النهوض بمسؤولياته نيابة عن كل أعضاء المنظمة لا يعفى هذه الدول من التزاماتها كما لا يعفى المنظمة من مسؤوليتها وفقا للميثاق فى صيانة السلم والأمن الدوليين[١٦].

ونحن من جانبنا نؤيد هذا الفريق،خاصة وأن قرار الجمعية العامة قد وُضع فى صيغة تحافظ على الأوضاع القائمة بين مجلس الأمن والجمعية العامة،فالقرار لا

---

[١٥] المرجع السابق، ص ٩٧.
[١٦] المرجع السابق،ص ٩٧ وما بعدها.

يسلب مجلس الأمن وظائفه ولا يفتات على سلطاته،وإنما يدعم وظائف الجمعية العامة ويُعزِّز سلطاتها فى الحالة التى يعجز فيها مجلس الأمن عن أداء وظيفته الرئيسية فى حفظ السلم والأمن الدوليين بسبب تفرق الرأى بين الدول العظمى[١٧].

وهذا ما أكده القرار منذ الوهلة الأولى،إذ تؤكد ديباجة هذا القرار على مقاصد الأمم المتحدة، وتؤكد على التزام أعضاء الأمم المتحدة بأن يحسموا ما بينهم من منازعات بالوسائل السلمية، وتؤكد كذلك على أنه من الضرورى أن يقوم مجلس الأمن بأداء مهمته الرئيسية فى حفظ السلم والأمن الدوليين وأنه من واجب الأعضاء ذوى المراكز الدائمة فيه ان يجمعوا على ذلك وأن يقلِّلوا من استعمال حق الإعتراض.كما تؤكد هذه الديباجة كذلك على أن عجز مجلس الأمن عن أداء الوظائف الرئيسية لا يعفى أعضاء الأمم المتحدة من الالتزامات والمسئوليات التى أخذوها على عاتقهم بمقتضى أحكام هذا الميثاق،كما لا يسلب حقوق الجمعية العامة ولا يعفيها من المسئولية التى ألقتها عليها نصوص الميثاق.

أضف لما سبق أن محكمة العدل الدولية قد أكدت سلطة الجمعية العامة فى هذا الخصوص فى رأيها الاستشاري فى قضية النفقات فى عام ١٩٦٢،حيث لجأت الجمعية العامة لمحكمة العدل الدولية بطلب الرأى الاستشارى نتيجة الخلاف الناشئ بين الدول أعضاء الأمم المتحدة حول توزيع النفقات والأعباء المالية الناتجة عن وجود قوات الأمم المتحدة لحفظ السلم فى الشرق الأوسط والكونغو.وقد ذهبت الجمعية العامة على اعتبار نفقات ومصاريف هذه العمليات باعتبارها نفقات عادية للمنظمة يوزع عبئها على الدول الأعضاء. ورفضت بعض الدول سياسة الجمعية العامة فى توزيع نفقات وأعباء هذه العمليات المالية، باعتبارها نفقات عادية تملك بشأنها تقسيمها

---

[١٧] راجع حول جزئيات وفقرات هذا القرار تفصيلاً،الأستاذ الدكتور/حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم،الطبعة الثانية،دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ٩٣٦ وما بعدها.

على الدول الأعضاء مما حدا بالجمعية العامة إلى طلب الرأى الاستشارى للمحكمة، بشأن سلطاتها فى هذا الخصوص[١٨].

ورغم أن موضوع التساؤل كان منحصراً فى سلطة الجمعية العامة فيما يتعلق بميزانية هذه العمليات،فإن بعض الدول دفعت أمام المحكمة سلطة الجمعية العامة فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين واتخاذ قرارات بشأن القيام بهذه العمليات،فقد دفعت بعض الدول بأن سلطة حفظ السلم والأمن الدوليين مقصورة على مجلس الأمن وبالتالى لا تملك الجمعية العامة أى سلطة فى هذا الخصوص. وقد خلصت المحكمة فى رأيها الاستشارى إلى تقرير اختصاص الجمعية العامة فيما يتعلق بمسائل حفظ السلم والأمن الدوليين. وقد استندت المحكمة فى رأيها الاستشارى إلى تفسير نصوص الميثاق، فعلى سبيل المثال فسرت المحكمة نص المادة (٢٤) من الميثاق بأنها تخول مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية وليست الخالصة مما يخول الجمعية العامة سلطة اتخاذ أى توصيات لحفظ السلم والأمن الدوليين[١٩].

أضف إلى هذا وذاك أنه يستحيل أن تقف منظمة الأمم المتحدة موقف المتفرج إزاء استعمال إحدى الدول الكبرى لحق الإعتراض[٢٠]،خاصة وأن مشكلة التصويت فى مجلس الأمن كانت من أدق المشاكل التى واجهتها "الأمم المتحدة" عند إعداد الميثاق حتى أنها لم تستطع الاتفاق على حل لها فى مؤتمر دومبارتون أوكس إذ قام الخلاف على إجراءات التصويت فى المسائل الأخرى عدا اتخاذ قرار فى أعمال القسر. ولهذا بقيت المسألة مفتوحة إلى أن عُقد مؤتمر يالتا فى فبراير سنة ١٩٤٥ إذ عرض الرئيس روزفلت اقتراحاً أقره المارشال ستالين والمستر تشرشل ثم قبلته

---

[١٨] راجع،الأستاذ الدكتور/محمد سامح عمرو،والأستاذ الدكتور/أشرف عرفات أبو حجازة،قانون التنظيم الدولى،مرجع سابق،ص ٢٢٠ وما بعدها.

[١٩] المرجع السابق،ص ٢٢١.

[٢٠] راجع،الأستاذ الدكتور/حازم محمد عتلم، والدكتور/محمد رضا الديب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية بالقاهرة،ص ٢٤٨.

الصين فيما بعد (وهو الاقتراح الذى صيغ فى م ٢،٣/٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة). وعندما عُرض الأمر على اللجنة المختصة فى سان فرانسيسكو احتدم الخلاف فى شأنها وهوجمت امتيازات الدول العظمى فى التصويت من جانب الدول الأخرى،وتمسكت الدول العظمى بالصيغة التى أقرتها فى مؤتمر يالتا ولم تجد اعتراضات الدول الصغرى وإن كانت الدول العظمى قد أكدت أثناء المناقشة أنها فى استعمالها لحقوقها فى التصويت سيحدوها دائما الإحساس بتبعاتها نحو الدول الصغرى وأنها لن تستعمل حق الإعتراض إلا فى حدوده!!،وهو ما حدث نقيضه على أرض الواقع كما رأينا كما ذكرنا من قبل[٢١].

حيث تفيد الإحصاءات أن الدول دائمة العضوية استخدمت حق الاعتراض خلال الفترة من ١٩٤٥ حتى عام ١٩٨٩ (٢٣٩) مرة،كان نصيب الإتحاد السوفيتى منها (١١٩) مرة والولايات المتحدة (٦٧) مرة وبريطانيا (٣٢) مرة،وفرنسا (١٨) مرة،والصين (٣) مرات. وفى الفترة من ١٩٤٦ إلى ١٩٥٥ نلاحظ أن الإتحاد السوفيتى قد استخدم حق الفيتو (٨٠) مرة. وفى الفترة من ١٩٥٦ إلى ١٩٦٥ انخفض معدل استخدام الإتحاد السوفيتى لحق الإعتراض،حيث استخدمه (٦) مرات،وإن ظل هو الأكثر استخداماً له[٢٢].

ثم حدث تحولاً فى استخدام الفيتو فى الفترات التى تلت ذلك، ففى الفترة من ١٩٦٦ إلى ١٩٧٥ استخدمت الولايات المتحدة حق الإعتراض لأول مرة ،وأصبحت الدولة الأكثر استخداماً له،حيث استخدمته (١٢) مرة ،بينما استخدمته فى الفترة من ١٩٧٦ إلى ١٩٨٩ (٣٤) مرة[٢٣].

---

[٢١] راجع،الأستاذ الدكتور/محمد طلعت الغنيمى،الأحكام العامة فى قانون الأمم،مرجع سابق،ص ٦١٩.

[٢٢] راجع بتفصيل أكبر،الباحثة/ ابتهال مصطفى أحمد عبدالله،حق الاعتراض فى مجلس الأمن الدولى وأثره على نظام الأمن الجماعى،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق -جامعة عين شمس،٢٠١٨م، ص ١٠٧ وما بعدها.

[٢٣] المرجع السابق،ص ١١١ وما بعدها.

ونذكر من ذلك –خلال هذه الفترة أو بعدها_ استخدام الولايات المتحدة حق الفيتو فى مواجهة فلسطين على الخصوص،ومن ذلك[٢٤]:

- اعتراض الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٧٣ ضد قرار تقدمت به مجموعة من دول العالم الثالث يطلب من اسرائيل الامتناع عن أية أعمال ضد السكان العرب فى الأراضى المحتلة.
- عام ١٩٨٠ فيتو أميركى ضد مشروع قرار تقدمت به تونس ينص على ممارسة الشعب الفلسطينى حقوقه المشروعة.
- عام ١٩٨٣ صوتت الولايات المتحدة الأمريكية ضد قرار يستنكر مذابح مخيمى اللاجئين الفلسطينيين فى "صبرا وشاتيلا" بلبنان.
- عام ١٩٨٩ فيتو أمريكى ضد مشروع قرار فى مجلس الأمن الدولى بإدانة إسرائيل لانتهاكات حقوق الإنسان فى الأراضى العربية المحتلة.
- عام ١٩٩٧ واشنطن تُعيق صدور قرار يُطالب إسرائيل بوقف انشطتها الاستيطانية فى شرق القدس المحتلة.

والحق يُقال أنه قد تراجع استخدام الفيتو بشكل كبير فى فترة ما بعد الحرب الباردة،فقد استخدمت الدول الكبرى دائمة العضوية فى مجلس الأمن حق الإعتراض حوالى (٣٦) مرة فى الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٧ مقارنة ب (٢٣٩) مرة للفيتو[٢٥].

---

[٢٤] راجع بالتفصيل الموقع الالكترونى التالى:

http://alqudsalaan.com/news/index.php?news=5359-

[٢٥] الباحثة/ ابتهال مصطفى أحمد عبدالله،المرجع السابق،ص ١١٤ وما بعدها.

وهكذا كانت استخدامات حق الاعتراض في فترة الحرب الباردة، وفترة ما بعد الحرب الباردة،حيث تم الاعتراض على ما يقرب من (٢٧٥) مشروع قرار من جانب الدول الخمس دائمة العضوية فى المجلس[٢٦].

وعلاوة على جميع ما سبق من حجج المؤيدين وحججنا في هذا الصدد ،نضيف إليها –وكما يرى البعض بحق– أنه إذا لم يكن مسموحاً لأجهزة المنظمات الدولية بالحق الأصيل فى تفسير نصوص مواثيق هذه المنظمات،فلا ينبغى أن نغفل دور الممارسة الفعلية وما ترسيه من قواعد عرفية فى هذا الصدد، خاصة إذا ما رسخت ونالت رضاء الدول الأعضاء فيها.[٢٧]

كما أنه فى العديد من النزاعات الدولية لا يبادر مجلس الأمن ويظل منتظرًا رفع الأمر إليه ممن يعنيه ذلك،مما يسمح لهذه النزاعات بأن يطول أمدها وتشتعل بحيث يصعب حلّها وقت تقديمها إلى المجلس(٢٨).

التعديل العرفى للميثاق بشأن نظام الأمن الجماعى ٠

بداية نود أن نشير إلى مفهوم الأمن الجماعى والذى يفترض قيام دولة بشنّ عدوان ضد دولة ما،فإن هذا النظام يكفل للدولة التى وقع عليها العدوان حق

---

[٢٦] المرجع السابق،ص ١٢٢.

[٢٧] راجع حول هذا المعنى بشكل أوسع:

- L. H. Woolsey, Uniting for peace resolution of The United Nations ,Editorial comment, AJIL, vol. 45, Issue 1, January,1951, p: 129-137.

[٢٨] راجع :

-Louis B. Sohn, security council's role in the settlement of international disputes ,Editorial comment, AJIL, vol. 78, Issue 2, April,1984, p: 403.

الدفاع الجماعى فى حالة عدم قدرتها على مواجهة العدوان لدى استخدامها لحق الدفاع عن النفس الفردى[٢٩].

أو بعبارة أخرى فإن نظام الأمن الجماعى يعتمد على تضافر جهود الدول جميعها التى تلتزم بالوقوف إلى جانب الدولة ضحية العدوان فى مواجهة المعتدى[٣٠].

كما نود بداية أيضًا ذكر المواد التالية من ميثاق الأمم المتحدة:

المادة ٣٩

يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ و ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه.

المادة ٤٠

منعا لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه.

المادة ٤١

---

[٢٩] راجع، الدكتور/ إياد يونس محمد الصقلى، استخدام القوة فى ظل نظام الأمن الجماعى،الكتاب الأول،دار الكتب القانونية،٢٠١٦، ص ١٦٣.

[٣٠] نفس الهامش السابق.

لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء "الأمم المتحدة" تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية.

المادة ٤٢

إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء "الأمم المتحدة".

فالملاحظ على نصوص هذه المواد أنها تضع ترتيباً للتدابير التى ينبغى على مجلس الأمن اتباعها عند حدوث تهديد أو عدوان من شأنه التأثير على السلم والأمن الدوليين،وهذا الترتيب كما رأينا قد راعى التدرج فى استخدام القوة علاوة على جعلها أخر مرحلة بشقيها غير العسكرى والعسكرى.

أضف إلى ذلك أن هناك إجماع بين الشراح على أنه يجب قبل اللجوء إلى القوة المسلحة تطبيقاً لأحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة باعتبارها أشد تدابير الأمن الجماعى قمعاً استنفاد الوسائل السلمية وتدابير الأمن الجماعى الأقل قمعا، ولا يجوز اتخاذ التدابير العسكرية إلا إذا ثبت أن التدابير غير العسكرية ستكون غير كافية أو ثبت بالفعل أنها غير كافية للتعامل مع الحالة[٣١].

[٣١] راجع الأستاذ الدكتور/جميل حسين،المرجع السابق،ص ٨٨.

وهنا نود أن نسلط الضوء فى هذه الدراسة على مثال شهير خرج فيه مجلس الأمن على هذا الترتيب وذاك التدرج،علاوة على تفويضه للآخرين للقيام بما هو منوط به فى المقام الأول.

وهذا المثال هو قرار مجلس الأمن رقم ٦٧٨ والذى أذن المجلس فيه للأعضاء المتعاونة مع حكومة الكويت بأن تستخدم جميع الوسائل اللازمة لدعم وتنفيذ قرار مجلس الأمن ٦٦٠ (١٩٩٠) وجميع القرارات اللاحقة ذات الصلة وإعادة السلام والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة[٣٢].

فالملاحظ على هذا القرار أنه لم يراعى الترتيب السابق الإشارة إليه،كما أنه فوض سلطاته فى هذا الصدد لغيره دون إشراف أو رقابة مباشرة منه.

ولذا فقد انتقد البعض هذا القرار على أساس مخالفته الشرعية القانونية الدولية ذاتها وأن صياغته لم تأخذ فى الإعتبار إمكانية تنفيذه عن طريق ترتيبات المادة ٤٣ من الميثاق حيث لم يقرر مجلس الأمن إعمال هذه الترتيبات ولو بصفة مؤقتة لمواجهة تهديد وخرق السلم والأمن الدوليين المترتبين على غزو العراق للكويت واستمرار العدوان العراقى وعدم امتثال العراق لمبادئ وأحكام القانون الدولى وأحكام القرار ٦٦٠[٣٣].

كما انتقد هذا القرار ٦٧٨ على أساس أنه يعتبر تعبيراً صريحاً عن تخلى مجلس الأمن عن كل سلطة له فى الرقابة والإشراف على تطبيق وتنفيذ هذا

---

[٣٢] راجع تفصيلاً نص هذا القرار والقرارات المتعلقة بالأزمة العرقية الكويتية،المجلة المصرية للقانون الدولى،المجلد السادس والأربعون،١٩٩٠، ص ١٦٣ وما بعدها،وراجع أيضا حول مدى قانونية هذه القرارات:

Ahcene Boulesbaa: The Legality of civilian flights to and from IRAQ UNDER Resolution 670 (1990) of the Security Council, EJIL, Vol.59, 2003, pp: 55-74.

[٣٣] راجع تفصيلاً حول هذا الجدل الفقهى،الأستاذ الدكتور/جميل حسين،المرجع السابق،ص ١١٠ وما بعدها.

القرار فى خصوص ما يتضمنه من التصريح بالقيام بأعمال عسكرية حيث ترك القرار لمجموعة الدول المتعاونة مع حكومة الكويت وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية سلطة الأمر ببدء العمليات العسكرية وسلطة تحديد الوقت الذى تبدأ فيه هذه العمليات[٣٤].

فى حين دافع البعض عن مشروعية القرار ٦٧٨ باعتبار أنه لا يستند إلى تدابير الفصل السابع المتعلقة بالأمن الجماعى وإنما يستند إلى حق الدفاع الشرعى الجماعى المعترف به فى المادة ٥١ من الميثاق. كما دافع آخرون عن مشروعيته باعتبار أنه يستند إلى الترتيبات المؤقتة الوارد النص عليها فى المادة ١٠٦ من ميثاق الأمم المتحدة[٣٥].

ونحن من جانبنا نرى – مع البعض– بأن هذا القرار رغم مخالفته الشكلية أو الظاهرية أو الإجرائية لبعض مواد ميثاق الأمم المتحدة قد رسّخ عرفا دوليا كان موجودًا ومعدّلا لميثاق الأمم المتحدة ويقضى بإمكانية قيام مجلس الأمن باتخاذ التفويض باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة أو الضرورية أو المناسبة للتعامل مع وصد عدوان شامل ضد دولة عضو فى الأمم المتحدة[٣٦].

وأيضًا من قرارات مجلس الأمن فى هذا الصدد،القرار الذى أصدره المجلس فى الثالث من أبريل ١٩٩١ بالوقف الدائم لإطلاق النار،وتضمن العديد من المسائل التى نذكر منها[٣٧]:

١– تأكيد التزام جميع الدول بما فى ذلك العراق والكويت بسيادة الكويت والعراق وسلامتهما الإقليمية واستقلالها السياسى.

---

[٣٤] المرجع السابق،ص ١١١.
[٣٥] المرجع السابق،ص١١٢.
[٣٦] المرجع السابق،ص١١٧.
[٣٧] راجع بتفصيل أكبر،المرجع السابق،ص١١٩ وما بعدها.

٢- تضمن القرار أحكامًا هامة تتعلق بنزع أسلحة الدمار الشامل العراقية.
٣- تضمن القرار أحكامًا تتعلق باستمرار تنفيذ العقوبات والجزاءات الاقتصادية الموقّعة على العراق.

وواضح من ثنايا هذا القرار والقرارات التالية له والمرتبطة به أنه شكّل تقييدًا كبيرًا لسيادة العراق ،مما يثير سؤالاً مؤداه: هل من حق مجلس الأمن أن يتجاوز بسلطانه حدودًا ليس مسموحًا له بها طبقًا لأحكام الميثاق؟.

ونود أن نؤجل الإجابة عن هذا السؤال حتى نستعرض موقف مجلس الأمن بصدد مشكلة البوسنة والهرسك أيضًا.

فمنذ اللحظة الأولى لاندلاع الصراع والمعارك العسكرية فى جمهوريات يوغسلافيا السابقة لم تقم الولايات المتحدة بدور فاعل ومباشر فى هذا الصراع.

أضف إلى ذلك أن قرارات المجلس فى هذا الصدد لم تكن فى صالح البوسنة والهرسك،بل كانت مجحفة بها وهاضمة لحقها فى الدفاع الشرعى المقرر طبقًا للقانون الدولى العرفى وطبقًا لميثاق الأمم المتحدة. كما اقتصر دورها فى مجمل الأمر على حث الأطراف على التعاون مع جهود الجماعة الأوروبية للتوصل إلى وقف إطلاق النار والتوصل إلى حل سياسى عن طريق التفاوض.كما أصبح استمرار تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٧١٣ الخاص بحظر تزويد الأسلحة والمعدات العسكرية إلى يوغسلافيا بما فى ذلك إقليم جمهورية البوسنة والهرسك هو من الناحية الفعلية ليس إلا تكريسًا وتأكيدًا على تفوق واستمرار تفوق الجانب الصربى فى الصراع الدائر فى البوسنة حيث أن مخازن سلاح الجيش الفيدرالى ليوغسلافيا وجيش جمهورية الصرب والجبل الأسود مفتوحة بالكامل للصرب.كما قامت كل من روسيا الإتحادية واليونان وبلغاريا بمخالفة قرار الحظر واستمرت فى تزويد القوات الصربية بالمعدات والأسلحة بينما اقتصر الحظر على الجانب

المسلم فى جمهورية البوسنة والهرسك. ورغم أن حكومة البوسنة قد قامت مرارًا وتكرارًا بالمطالبة بضرورة رفع حظر تسليم وتوريد السلاح إليها ولكن مجلس الأمن رفض رفع هذا الحظر بالنسبة للبوسنة والهرسك مع ان استمرار هذا الحظر يتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة من زاويتين[٣٨]:

أولاً: أن استمرار الحظر يتعارض مع حق حكومة البوسنة والهرسك فى الدفاع الشرعى المقرر طبقًا للقانونى الدولى العرفى وطبقًا لميثاق الأمم المتحدة (مادة٥١) باعتباره حقًا طبيعيًا وأصيلًا لكل دولة. واستمرار الحظر يحرم جمهورية البوسنة والهرسك من ممارسة هذا الحق.

ثانيًا: أن حق الدفاع الشرعى هو حق أصيل لكل دولة تتعرض لعدوان أن تمارسه إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة والفعالة لرد العدوان والتعامل مع الموقف طبقًا للإجراءات المنصوص عليها فى المادة الحادية والخمسين من الميثاق.

وأيا ما كان من شأن هذا الخلاف الفقهى حول مدى مشروعية هذه القرارات السالف ذكرها إلا أن القول بأن ميثاق الأمم المتحدة قد تعدل تعديلاً عرفياً فى هذا المجال ليس فيه تجاوز إذ أنه قد تعدل تعديلاً عرفياً من قبل فى موضوعات مختلفة،منها- كما سبق ذكره- قواعد الفيتو والامتناع عن التصويت وغيبة الأعضاء الدائمين وغيرها،وكذلك تطوير سلطات الجمعية العامة فى مجال حفظ السلم والأمن الدولى (قرار الاتحاد من أجل السلم) وهى تعتبر مجرد أمثلة على ذلك. ومن الأمثلة أيضًا حلول جمهورية روسيا الإتحادية محل الإتحاد السوفيتى فى احتلال المقعد الدائم بمجلس الأمن دون إجراء تعديل صريح على المادة ٢٣

---

[٣٨] المرجع السابق،ص٢٥٢ وما بعدها، وراجع أيضًا،الدكتور/ إياد يونس محمد الصقلى،استخدام القوة فى ظل نظام الأمن الجماعى،الكتاب الثانى،مرجع سابق،ص ٢٢١ وما بعدها.

من الميثاق واعتبار أن الممارسة العملية قد أنتجت التعديل العرفى القانونى لمشروعية هذا الحلول[٣٩].

المطلب الثانى

مدى قانونية التعديل العرفى لميثاق الأمم المتحدة

بعد هذ العرض السابق نرى أن التعديل العرفى هو أمر فرضته ضرورة الواقع العملى بالنسبة للمعاهدات الدولية بصفة عامة وميثاق الأمم المتحدة على وجه الخصوص.

بل إننا نرى أن مثل هذا التعديل العرفى للميثاق قد يأتى فى صالح أجهزة منظمة الأمم المتحدة ذاتها، فمجلس الأمن –على سبيل المثال– قد رسّخ عرفًا دوليًا باتخاذ التفويض باتخاذ التدابير اللازمة وللتعامل مع أو صد عدوان شامل ضد دولة عضو فى الأمم المتحدة، وهو تصرف وسلوك صادر من المجلس ذاته فى مواجهة الأعضاء أو الجماعة الدولية وليس صادرًا ضده أو فى مواجهته مثل قرار الإتحاد من أجل السلام على سبيل المثال.

ولكننا نرى مع آخرين –خاصة فى مسألة الأمن الجماعى– فى الوقت ذاته أن الواقع العرفى القانونى قد أدى إلى انهيار ضوابط الشرعية الدستورية الدولية الواردة فى ميثاق الأمم المتحدة فى مجال تدابير الأمن الجماعى الدولى وأنه يجب الإسراع فى إعادة صياغة ميثاق الأمم المتحدة صياغة قانونية واضحة تعيد الوضوح والإستقرار لقواعد الشرعية الدولية فى مجال تدابير الأمن الجماعى لكى

---

[٣٩] المرجع السابق،ص٢٦٨.

تعود للمنظمة الدولية بعض المصداقية التى يجب أن تتمتع بها وعلى نحو تستجيب معه تلك الصياغة كذلك لضرورات ومقتضيات الواقع العملى[1].

ولكن وإلى أن يتم ذلك فلا ننكر أهمية التعديل العرفى لأحكام الميثاق من خلال الممارسة الفعلية على نحو ما يقتضيه صالح الجماعة الدولية، خاصة وأنه لم يكن فى موقف واحد،بل تطلبته الضرورة العملية والممارسة الفعلية فى مواقف عديدة نالت رضاء الجماعية الدولية جميعها أو غالبيتها على أقل تقدير.

[1] المرجع السابق،ص٢٦٨ وما بعدها.

نتائج البحث

من خلال هذا العرض لصفحات هذا البحث نستطيع أن نخلُص إلى النتائج التالية:

أولاً:- صعوبة التعديل فى نصوص ميثاق الأمم المتحدة مما يبرز أهمية العرف الدولى فى معالجة هذه الصعوبة من خلال اعتماد ما أفرزته الممارسة الفعلية فى العديد من المسائل،ومن أبرزها كما رأينا مسألة امتناع العضو الدائم عن الصتويت أو غيابه عن جلسات مجلس الأمن وكذلك حق الفيتو المزدوج وقرار الإتحاد من أجل السلام الذى يُعد –فى نظرى – من أهم ما أفرزه التعديل العرفى للميثاق لأنه يساعد فى حل الكثير من المشكلات عند عجز المجلس عن القيام بمهامه فى حفظ السلم والأمن الدوليين خاصة فيما يتعلق بالقضية الفلسطينية والعدوان الغاشم والمتكرر من الجيش الإسرائيلى على قطاع غزة من حين إلى آخر.

ثانيًا:- قانونية التعديل العرفى لنصوص المعاهدات الدولية عامة وميثاق الأمم المتحدة خاصة،طالما تحققت أركان القاعدة العرفية من خلال عنصريها المادى بالممارسة الفعلية المتواترة لسلوك أو تصرف معين من قِبل أعضاء الجماعة الدولية أو الأمم المتحدة،وعنصرها المعنوى المتمثل فى الرضاء عن ذلك السلوك والاعتقاد بكونه صار ملزما من قبل الغالبية منهم أو جميعهم.

ثالثًا:- حجة بعض العلماء بأن التعديل العرفى للمعاهدات الدولية قد تفتح الباب على مصراعيه لإفراغ هذه المعاهدات من محتواها بكل سلوك لاحق لأطرافها،هى فى نظرنا غير سديدة لأن القاعدة العرفية تتطلب- كما ذكرنا- عنصريها المادى والمعنوى،وهو أمر صعب تحققه مع كل سلوك لأعضاء الجماعة الدولية أو أطراف هذه المعاهدات،كما أنه حين يتحقق فعليًا على أرض الواقع فإنه يصبح مطلبًا جوهريًا وضروريًا ليس ثمة مانع منه حينئذ.

رابعًا:- مقولة بعض العلماء بأن المعاهدات الدولية غالبًا ما تنظم طريقة تعديلها،فإنه يصطدم بواقع بعض المواثيق الجامدة عن مواكبة الواقع نظرًا لصعوبة التعديل وشروطه كما هو الحال بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة الذى يتطلب موافقة الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن فى الكثير من القرارات الهامة ولو كان على حساب حفظ السلم والأمن الدوليين،بل ولو كان على حساب المجتمع الدولى بأسره.

خامسًا:- نتفق مع بعض علماء القانون الدولى العام فى أنه يجب الإسراع فى إعادة صياغة ميثاق الأمم المتحدة صياغة قانونية واضحة تعيد الوضوح والاستقرار لقواعد الشرعية الدولية خاصة فى مجال تدابير الأمن الجماعى ولكن وإلى أن يتم ذلك -كما ذكرنا سابقًا- فلا ننكر أهمية التعديل العرفى لأحكام الميثاق من خلال الممارسة الفعلية على نحو ما يقتضيه صالح الجماعة الدولية،خاصة خاصة وأنه لم يكن فى موقف واحد كما قلنا،بل تطلبته الضرورة العملية والممارسة الفعلية فى مواقف عديدة نالت رضاء الجماعية الدولية جميعها أو غالبيتها على أقل تقدير.

قائمة المراجع

أولًا:- مراجع قانونية باللغة العربية

١- الأستاذ الدكتور/أشرف عرفات أبو حجازة،الوجيز فى قانون التنظيم الدولى،كلية الحقوق،جامعة القاهرة، بدون سنة نشر.

٢- الدكتور/ إياد يونس محمد الصقلى،استخدام القوة فى ظل نظام الأمن الجماعى،الكتاب الأول،دار الكتب القانونية،٢٠١٦.

٣- الأستاذ الدكتور/جعفر عبدالسلام،مبادئ القانون الدولى العام، الطبعة الخامسة، بدون دار نشر،١٩٩٦م.

٤- الأستاذ الدكتور/ جميل محمد حسين الجندى، دراسات فى قانون المنظمات الدولية،مكتبة الجلاء الجديدة ،المنصورة، ١٩٩٩.

٥- الأستاذ الدكتور/ حازم حسن جمعة، القانون الدولى العام، دار النهضة العربية،القاهرة ،طبعة ٢٠٠٢.

٦- الأستاذ الدكتور/حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم، الطبعة الثانية،دار النهضة العربية، ١٩٦٥.

٧- الأستاذ الدكتور/حازم محمد عتلم، والدكتور/محمد رضا الديب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية بالقاهرة

٨- الأستاذ الدكتور/ رياض صالح أبو العطا،المنظمات الدولية (النظرية العامة) ،دار النهضة العربية، القاهرة،بدون سنة نشر

٩- الأستاذ الدكتور/ رياض صالح أبو العطا،المنظمات الدولية (الأمم المتحدة- المنظمات المتخصصة- المنظمات الإقليمية)،دار النهضة العربية ،١٤٢١ه- ٢٠٠٠م.

١٠- الأستاذ الدكتور/عبدالواحد محمد الفار،التنظيم الدولى،الناشر عالم الكتب،القاهرة، ١٩٧٩.

١١- الأستاذ الدكتور،عبدالله محمد الهوارى،مذكرات فى القانونى الدولى العام،دار النهضة العربية ، بدون سنة نشر.

١٢- الدكتور/ عمرو عزت الحو ،العدالة الإنتقائية لمجلس الأمن فى الإحالة للمحكمة الجنائية الدولية،والدكتور/ سعيد عبدالملك غنيم،طبعة المكتب الجامعى الحديث،٢٠١٩.

١٣- الأستاذ الدكتور/محمد المجذوب،التنظيم الدولى،الطبعة السابعة ،٢٠٠٧،منشورات الحلبى الحقوقية.

١٤- الأستاذ الدكتور/محمد السعيد الدقاق،الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية،منشأة المعارف بالإسكندرية،بدون سنة نشر.

١٥- الدكتور/محمد العالم الراجحى،حول نظرية حق الاعتراض فى مجلس الأمن الدولى،دار الثقافة الجديدة.

١٦- الأستاذ الدكتور/محمد سامح عمرو،والأستاذ الدكتور/أشرف عرفات أبو حجازة،قانون التنظيم الدولى،مركز القاهرة للتعليم المفتوح،٢٠٠٧م.

١٧- الأستاذ الدكتور/ محمد طلعت الغنيمى،الأحكام العامة فى قانون الأمم (التنظيم الدولى) ،منشأة المعارف بالإسكندرية،بدون سنة نشر.

ثانياً:- رسائل ومجلات علمية :

الباحثة/ ابتهال مصطفى أحمد عبدالله،حق الاعتراض فى مجلس الأمن الدولى وأثره على نظام الأمن الجماعى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق -جامعة عين شمس،٢٠١٨م.

الباحث/إبراهيم سعود حميد عبدالرحمن أبوستيت، الجزاءات الدولية فى القانون الدولى العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،جامعة أسيوط.

القرارات المتعلقة بالأزمة العرقية الكويتية، المجلة المصرية للقانون الدولى،المجلد السادس والأربعون ،١٩٩٠.

الدكتور/محمد خالد برع،دور العرف الدولى فى تعديل المعاهدات الدولية،مجلة القانون للعلوم القانونية والسياسية،جامعة كركوك العراق،المجلد الرابع،العدد الخامس عشر،ص ٥٢٢-٥٩٩.

ثالثاً:- مقالات وتعليقات باللغة الإنجليزية

-Ahcene Boulesbaa: The Legality of civilian flights to and from IRAQ UNDER Resolution 670 (1990) of the Security Council, EJIL, Vol.59, 2003.

-Dr: Ahmed Osman, Egyptian national study on the future of the United Nations, EJIL, vol: 47,1991.

- Ieva Miluna , what does the uniting for peace resolution mean for the role of the un security council, AJIL, vol. 108-2014.

-L. H. Woolsey, Uniting for peace resolution of The United Nations ,Editorial comment, AJIL, vol. 45, Issue 1, January,1951.

–Louis B. Sohn, security council's role in the settlement of international disputes ,Editorial comment, AJIL, vol. 78, Issue 2, April,1984.