



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

إلزامية قرارات مجلس الأمن والتعارض بينها وبين القوانين الداخلية للدول

أولاً: المقدمة

لم يتطرق القانون اللبناني بشكل واضح لموضوع إلزامية القرارات الدولية أو سموها على القانون اللبناني إسوة بالإتفاقات الدولية وفق ما نصت عليه المادة ٢ من قانون أصول المحاكمات المدنية: "على المحاكم أن تنقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية. لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية".

ثانياً: إلزامية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن

إعتبر أصحاب هذا المذهب أن القرار الدولي الصادر عن مجلس الأمن إلزامي للدولة أو الدول المعنية وينبغي إحترامه وتطبيقه وبالتالي فإن الدول الاعضاء في المنظمة والموقعين على الميثاق هم المعنيين بإحترام القرارات الدولية.

ويستندون في ذلك الى مقدمة الدستور اللبناني حيث تنص الفقرة "ب" على: "أن لبنان [...] عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء"¹،

¹<https://www.lp.gov.lb/CustomPage.aspx?id=26&>

ووفقاً لنص المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على: "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق".

ووفقاً لنص الفقرة (٢) من المادة (٢٤) من الميثاق: "[...] يعمل مجلس الأمن في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة في الفصول ٦-٧-٨-١٢ [...]".

وكون لبنان دولة مؤسسة وعضو في المنظمة وموقعة على الميثاق، لذا ينبغي عليه احترام القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، طالما هي لمصلحة لبنان، وتتوافق مع سياسة الحكومة، ولا تمس بسيادة الدولة، وبعبارة أخرى طياتها عن التدخل في الشؤون الداخلية للدولة اللبنانية، الأمر الذي يمكن أن يتعارض مع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة (المادة ٢(٧)).

كما وحسبت محكمة العدل الدولية أمر إلزامية القرارات الدولية بكاملها^٢، عملاً بالمادة ٢٥ من الميثاق.

مع الإشارة إلى أن تنفيذ القرارات الدولية يعتمد بشكل كبير على التزام الدول الأعضاء المعنية بالمشكلة، وبالقبول الكامل لقرارات مجلس الأمن ووضع نفسها في تصرف المجلس والتعاون مع الأمين العام للأمم المتحدة وسكرتاريته لتنفيذ الخطوات والإجراءات التي يدعو إليها مجلس الأمن.

ثالثاً: الفرق بين القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بموجب الفصلين السادس والسابع^٣

كل قرارات الأمم المتحدة ملزمة، لكن القرارات الصادرة بموجب الفصل السادس تختلف عن القرارات الصادرة بموجب الفصل السابع.

إن الفصلين السادس والسابع هما فصلان من بين ١٩ فصلاً يتألف منها ميثاق الأمم المتحدة الموقع عليه في سان فرانسيسكو بتاريخ ١٩٤٥/٦/٢٥ والذي انضم إليه لبنان بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٤٥/٩/٢٥.

لا بد من مقارنة بين الفصلين السادس والسابع من جهات أربع:

^٢الرأي الاستشاري الصادر عن المحكمة الدولية عام ١٩٧١ في مسألة وجود قوات أفريقية في ناميبيا رغم من قرار مجلس الأمن.
^٣<http://www.un.org/ar/charter-united-nations/index.html> ميثاق الأمم المتحدة

١- لجهة الحالات التي يجوز فيها اللجوء الى أي من الفصلين

يجوز اللجوء الى الفصل السادس في الحالات التالية:

- تعريض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر (المادة ٣٣).

- احتكاك دولي قد يثير نزاعاً (المادة ٣٤) أو أي موقف شبيه به (المادة ٣٦(١)).

أما اللجوء الى الفصل السابع فيكون عند حصول تهديد للسلم أو إخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان (المادة ٣٩).

٢- آلية وضع مجلس الأمن يده على المسألة

يضع مجلس الأمن يده على المسألة بالاستناد الى الفصل السادس:

- بناء لطلب أطراف النزاع (المادة ٣٣) أو بناء لتنبيه أي دولة عضو في الأمم المتحدة (المادة ٣٥،١) أو أية دولة ليست عضواً (المادة ٣٥(٢)).

- عفواً من قبل مجلس الأمن في حالة وجود نزاع أو أي موقف دولي قد يثير نزاعاً (المادة ٣٤).

في حين أنه يضع يده عفواً على المسألة بالاستناد الى الفصل السابع.

٣- صلاحيات مجلس الأمن الدولي في اطار الفصل السادس والسابع

يتمتع مجلس الأمن في إطار الفصل السادس والسابع بالصلاحيات التالية:

أ- في إطار الفصل السادس:

- دعوة الأطراف الى تسوية النزاع بينهم بالمفاوضة، التحقيق، الوساطة، التوفيق، التحكيم، التسوية القضائية أو اللجوء الى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية (المادة ٣٣).

- التوصية بما يراه ملائماً من إجراءات (المادة ٣٨ والمادة ٣٧ معطوفة على المادة ٣٦(١)) ومنها مثلاً إنشاء المحاكم.

ب- في إطار الفصل السابع:

يتمتع مجلس الأمن بسلطة اتخاذ القرارات والتدابير التي يراها مناسبة، وذلك يعود لسلطته التقديرية المطلقة، ولكن الأهم هي الوسائل التي يمكن لمجلس الأمن أن يتوسلها تنفيذاً لقراراته المتخذة بالاستناد الى الفصل السابع، وهي على نوعين:

- النوع الأول: اتخاذ التدابير المناسبة التي لا تصل الى حد استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته... مثلاً وقف العلاقات الاقتصادية - المواصلات الجوية البحرية البرية، السلوكية واللاسلكية.
- النوع الثاني: اتخاذ تدابير عسكرية (المادة ٤٢) وتحدد المواد اللاحقة آلية إنشاء الوحدات العسكرية وآلية عملها - (المواد ٤٣ وما يليها).

هذا ملخص ما ورد في الفصلين السادس والسابع.

ولكن الأهم هو ما ورد في الفصل الأول من الميثاق الذي أتى بعنوان "في مقاصد الهيئة ومبادئها" إذ نصت المادة ٢ في البند ٧ منها على ما يلي: "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما. وليس فيه ما يقتضي لأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن الحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ يدخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع". وهذا يعني أنه لا يمكن لأية دولة أن تتصل من القرارات التي تصدر بالاستناد الى الفصل السابع بشأن تدابير القمع، بحجة سلطانها الداخلي أو سيادتها في الشؤون الداخلية.

رابعاً: تعارض قرارات مجلس الأمن مع مصادر القانون الداخلي

بصرف النظر عن التفاوت في تطبيق قرارات مجلس الأمن، فإن القرارات الصادرة عنه تتشارك على الأقل في الموضوع نفسه وهو الحفاظ على السلم والأمن الدوليين (الهدف الاول من الميثاق). بالمقابل تطرح مسألة فعالية هذه القرارات، تساؤلات سياسية لا حاجة لإبرازها هنا.

وبالتالي فإن تفاعل الأنظمة القانونية الداخلية مع إجراءات الأمم المتحدة في مجال السلم والأمن الدوليين (العلاقة بين هذه الأخيرة والقواعد الداخلية، مدى تطبيقها باختصار القيمة القانونية التي تمنحها الدولة لقرارات مجلس الامن) تشكل تساؤلات هامة للقانونيين.

١- القرارات الصادرة سنداَ لإتفاقية دولية

القرارات الصادرة سنداَ لإتفاقية مبرمة من قبل الدولة المعنية بتطبيق القرار هي بطبيعة الحال ليست فقط ملزمة إنما تسمو على أي قانون داخلي، وقليلة هي الحالات التي يصادف فيها وجود هكذا نوع من القرارات، لأن على الدولة التي صدقت أو أبرمت إتفاقية دولية ما أن تقوم بتعديل قانونها الداخلي وفقا لما يتلائم ويتوافق مع الإتفاقية المبرمة، بالتالي القانون الداخلي والإتفاقية والقرارات تكون شبه متجانسة في ما بينها.

على سبيل المثال، نذكر إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار والتي دخلت حيز التنفيذ في ١٩٩٥/١/٥ والتي وقع عليها لبنان وصدقها، كما وبتاريخ ٢٠١١/٨/١٧ صدر القانون رقم ١٦٣ (قانون تحديد وعلان المناطق البحرية للجمهورية اللبنانية صدر في الجريدة الرسمية رقم ٣٩ تاريخ ٢٥/٨/٢٠١١) الذي تحدّد فيه الجمهورية اللبنانية مياهها الداخلية وبحرها الاقليمي والمنطقة الاقتصادية الخالصة والجرف القاري تطبيقًا لأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

٢- القرارات الصادرة دون أن تستند إلى إتفاقية دولية

المشكلة تكمن في حال صدرت قرارات عن مجلس الأمن دون أن تستند لإتفاقية ما. لم يتوحد الفقه والإجتهد على سمو قرارات مجلس الأمن في حال تعارضها مع أي نوع من أنواع القانون الداخلي. أ- المذهب الذي لم يأخذ بسمو قرارات مجلس الأمن على مجموعة القوانين الداخلية في حال التعارض^٤

إنطلاقاً من المادة ٢٥ من الميثاق والتي نصت على: "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق".
والمادة الأولى فقرة ٢ نصت على: "[...] وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها [...]]" وحق تقرير المصير هو حق مرادف للحق في السيادة المصان في القانون الدولي.
والمادة ٢ فقرة ٧ نصت على: "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما [...]".

^٤إنطلاقاً من دراسة عن مفاعيل القرار ١٥٥٩ على الولاية الرئاسية الممددة، لا يسمو قرار لمجلس الأمن على أي دستور، سليم جريصاتي ٢٠٠٦/٣/١٥.

يعتبر هذا المذهب أن الدول صاحبة السيادة المتحصنة بالشرعية الدولية لا يسعها إلا احترام قرارات هذه الشرعية، دون أن يعني ذلك أن تتلاشى معه الأحكام الدستورية والتعهدات الوطنية.

فتكييف القرارات الدولية عند تنفيذها مع خصوصيات المعنيين بها لا يعني أنها نقيض المقاصد التي يرمي إليها ميثاق الأمم المتحدة، الذي أكد أن القرارات تطبق وفق الميثاق الذي نص على حق تقرير المصير وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد المعنية، إلا أن تكيفها لا يعني التقلت من القرارات الدولية بل تطبيقها وفق المبادئ السالف ذكرها.

وأضاف هذا المذهب، أن الصفة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة وللمعاهدات والمواثيق الدولية لا تنسحب على القرارات المتخذة في مجلس الأمن كون تلك القرارات لا تدخل في مجموعة القوانين أو المبادئ الدستورية.

كما أن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن تختلف بطبيعتها عن المعاهدات التي هي المصدر الأساسي للقانون الدولي العام بالنظر لإنبثاق أحكامها رضائياً من دول ذات سيادة إرتضت هذه المواثيق والإتفاقيات والمعاهدات وفقاً لآليات محددة في أنظمتها الداخلية والتي أسمتها عن قوانينها الداخلية في حال النزاع بينها، إسوة بالإتفاقيات والمعاهدات.

ب- المذهب الذي إعتبر أن القرارات الدولية تسمو على مجموعة القوانين الداخلية في حال التعارض

استناداً إلى أن القرارات الدولية لا يمكن قراءة مفاعيلها القانونية إلا في ضوء المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة^٥، التي تدخل بدون أدنى شك في صلب الكتلة الدستورية أي مجموعة القوانين المرعية الإجراء.

واستناداً إلى أن القرارات الصادرة عن مجلس الأمن تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القانون الدولي. وعملاً بمبدأ سيادة القانون الدولي على القانون الداخلي وبالإجتهاد الدولي المستمر الذي أكد في مناسبات عديدة مبدأ سمو القانون الدولي (وهو يعني أن القانون الدولي سواء أكانت قواعده إتفاقية أم عرفية أو حتى إذا بدا مستخلصاً من مبادئ عامة للقانون، يسمو على سائر قواعد القانون الداخلي، أيأ كانت تلك القواعد، دستورية أو تشريعية أو تنظيمية أو حتى أحكاماً قضائية). وعملاً بأراء فقهية دولية إعتبرت أن: "... العرف قد تواتر الآن على تفضيل تطبيق

^٥ نص المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على: "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق".

أحكام القانون الدولي وتغليبها على أحكام القانون الداخلي عند التعارض، كما أن غالبية الدساتير في الدول تتضمن من القواعد ما يقضي بوجوب تطبيق الأحكام التي تنطوي عليها المعاهدات التي عقدتها الدولة والتزمتهما وفقاً لأحكام دستورها".^٦

واستناداً إلى ما يؤكد الفقه أيضاً "إن مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي أيده القضاء على المستويين الوطني والدولي، وعليه لم يعد في وسع الدولة - كمبدأ عام - الاحتجاج بقانونها الداخلي أو حتى بدستورها الوطني لمخالفة التزام دولي ترتب سلفاً في مواجهتها أو لمخالفة قاعدة قانونية دولية ذات طبيعة خاصة كالقواعد الآمرة"^٧.

وعملاً بمبدأ عام في القانون الدولي مفاده أنه لا يمكن لأحكام قانون وطني سواء كان دستورياً أم عادياً، أن تعلو على أحكام معاهدة أو عرف دولي^٨، إتجه أصحاب هذا المذهب إلى إعتبار قرارات مجلس الأمن بنفس مرتبة المعاهدات والإتفاقيات الدولية، وبالتالي هي ليست فقط ملزمة إنما تسمو على أي قانون داخلي^٩.

بالإضافة إلى ذلك، ينطلق أصحاب هذا الرأي من نقطتين أساسيتين، الأولى تتعلق بموقع هذه القرارات في ظل التسلسل الهرمي للقوانين، والثانية ترتبط في تطبيق هذه القرارات من قبل القضاة المحليين.

وفي ظل غياب شبه تام لإدراج هذه القرارات ضمن نظام تسلسل القواعد القانونية أو ضمن الدستور، مع العلم أن الدستور الهولندي والمراجعة الدستورية له يؤكدان في المادة ٩٤ صراحة على سمو هذه القرارات على القوانين الداخلية، يستند القائلون بهذه الوجهة إلى المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة والتي تفيد بأن العبرة للإلتزامات المترتبة على هذا الميثاق بالمقارنة مع أي التزام دولي آخر، ويعتبرون أن هذه المادة لا تعكس فقط سمو الميثاق بل وقرارات مجلس الأمن أيضاً.

ويعتبر بعض فقهاء القانون الفرنسي أن تفسير البند ١٤ و ١٥ والمادة ٥٥ من مقدمة الدستور ينطوي على إعلاء شأن هذه القرارات ويضيفون أن خيار المشاركة في المنظمات الدولية التي تمتلك أجهزة تنفيذية يؤدي عملياً إلى تكريس سمو إجراءات هذه الأخيرة.

إعداد: ساندي طانيوس وفاطمة خليفة

^٦ راجع: سلطان، راتب و عامر، "القانون الدولي العام"، ط ٤، دار النهضة العربية، ص ٣١.
^٧ علي ابراهيم: "النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي: صراع أم تكامل"، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٩٨-١٠٣.
^٨ H. Waldock, General course on public international law in, R.C.A.D.I., ١٩٦٢, T. ١٠٦, vol. II, pp. ١٢٥-١٢٦.
^٩ خلاصة الرد على دراسة سليم جريصاتي عن القرار ١٥٥٩، مروان صقر، تاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٢.