

الفصل الثالث

بعض المسائل القانونية المتفرعة من قضية روديسيا

أثار تطبيق الجزاءات ضد روديسيا عددا من المسائل القانونية الهامة وسنعرض فيما يلي لأهم هذه المسائل : -

المبحث الأول : طبيعة العلاقة بين بريطانيا وروديسيا :

كانت روديسيا ولا تزال مستعمرة بريطانية بصرف النظر عن درجة استقلالها من الوجهة الدستورية عن بريطانيا (١٠٤) ، كما ان بريطانيا مسئولة أمام الأمم المتحدة بموجب أحكام الميثاق الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، وتقع عليها مسئولية منح الاستقلال لأقليم روديسيا بموجب قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ لعام ١٩٦٠ في هذا الشأن . وقد اعترفت الحكومة البريطانية غي أكثر من مناسبة (١٠٥) بمسئوليتها عن منح الاستقلال لروديسيا ووضعت شروطها لتحقيقه أهمها تمكين الأغلبية الأفريقية من تمثيل عادل في الحكم . وقد أصرت بريطانيا على أن المسألة الروديسية مسألة داخلية طرفها روديسيا وبريطانيا وحدهما . وعندما أعلنت روديسيا الاستقلال من جانب واحد في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٥ أكد وزير خارجية بريطانيا أمام مجلس الأمن ذلك ، لكنه أوضح أن حكومته طلبت عقد المجلس لسببين : -

الأول : ان محاولة إقامة نظام غير شرعى فى أفريقيا قائم على حكم الأقلية ، يعد مسألة تهتم العالم بأسره .

الثاني : ان الجزاءات الاقتصادية التى تطبقها إنجلترا ضد روديسيا لن تكون فعالة مالم تساندها بقية أعضاء المنظمة (١٠٦) .

(١٠٤) يسمح دستور روديسيا لعام ١٩٦١ لإنجلترا بالاعتراض على بعض القوانين الروديسية كما يعطى للبرلمان الانجليزى مالم توجد أحكام مخالفة ، حق الاحتفاظ باخصاصه ازاء الاراضى المرتبطة بالتاج . انظر جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٥٢ .
(١٠٥) المرجع السابق ، ص ٦٠ .
(١٠٦) المرجع السابق ، ص ٦٥ .
وقد سبق الإشارة الى أن بريطانيا استهدفت بعرض القضية على المجلس أمرين :
إلغاء التشريعية ، واكتساب الفعالية لعملها ضد روديسيا .

فما مدى مشروعية اعلان استقلال روديسيا من جانب واحد وأثره فى وضع المشكلة وما مدى مسئولية بريطانيا على أعمال المتمردين ، وما هو الأساس القانوني لاهتمام المجتمع الدولي ؟ .

ان قيام الأقلية البيضاء بالاستيلاء على الحكم لصالحها ، وحرمان الأغلبية الافريقية صاحبة الحق المشروع فى السلطة يشبه تماما استيلاء اليهود على السلطة فى فلسطين عام ١٩٤٨ ، ولاشك فى ان تساهل بريطانيا أو تعمدتها الاستجابة لنزعة البيض منذ ١٩٢٣ ، يحملها المسئولية الكاملة من تمكين البيض من اعلان الاستقلال (١٠٧) .

وقد ثار الوضع القانوني لروديسيا بعد اعلان الاستقلال فى قضية (١٠٨) *Madzimbamuto v. Lardnerburka* ورأت المحكمة فى روديسيا ان روديسيا كانت قبل الاعلان شبه مستقلة ، وبعده تمتعت باستقلال واقعى وليس قانوني ، وأصبح سكانها يدينون لحكومة روديسيا وأكدت المحكمة ان نظام سميث بسيطرته على الاقليم قد أصبح السلطة الشرعية الفعلية فى البلاد (١٠٩) . ولكن الحكم استوقف أمام المجلس القضائي الخاص Privy Council فى بريطانيا الذى انتهى الى تقرير عدم مشروعية الاعلان ، وبطلان التصرفات المترتبة عليه ، مؤكدا استمرار سيادة بريطانيا على روديسيا حيث لا تملك روديسيا التخلص منها من جانبها (١١٠) ، وأشار الى أنه لا يجوز تصور وجود حكومتين شرعيتين فى نفس الوقت على نفس الاقليم ، موضحا ان حكومة سميث غير شرعية لاغتصابها للسلطة من أصحابها المطالبين بها ، ولذلك يمكن لسكان روديسيا ألا يطيعوا حكومتها الا بالقدر اللازم لحفظ النظام والقانون ومستقبل المجتمع المتحضر (١١١) .

ويتضح مما سبق ان الأقلية البيضاء العنصرية فى روديسيا لا يمكنها قانونا أن تسقط سيادة بريطانيا ومسئوليتها التى أكدها المجتمع الدولي . ومن شأن عدم اعتراف بريطانيا باعلان الاستقلال أن يسلب روديسيا

(١٠٧) مواطن روديسى اعتقل بموجب قانون الطوارئ الذى أعلنه سمث فى ظل دستوره الجديد عام ١٩٦٥ . انظر فى تفاصيل القضية وأبعادها : M.M. Marshall, The Legal Effects of Unilateral Declaration of Independence, op. cit., pp. 1026-1027.

Ibid., pp. 1028-1029. (١٠٨)

Ibid., p. 1029. (١٠٩)

Ibid., p. 1030. (١١٠)

Ibid., p. 1031. (١١١)

ما منحتة من استقلال داخلي والرجوع بها الى دستور ١٩٢٣ (١١٢) واذا كانت العناصر المادية التقليدية اللازمة لنشأة الدولة متوفرة في روديسيا ، الا أنه يلزمها عنصر آخر بالغ الأهمية وهو ضرورة تسليمها بالحقوق المدنية والسياسية لكل مواطنيها انسجاما مع الاعلان العالمى لحقوق الانسان وقرارات الجمعية العامة فى هذا الشأن (١١٣) ، ولذلك لا تعد اداة الأمم المتحدة للاعلان عقبة فى قيام دولة روديسية مستقلة ، ولكن هذه الادانة تجرد الأساس السياسى للنظام وعلان الاستقلال من أى أثر أو شرعية دولية (١١٤) .

ولاشك ان الأغلبية الافريقية فى روديسيا ، وليست الأقلية البيضاء المستوطنة هى التى كان من حقها أن تنتزع استقلال الاقليم من بريطانيا بمختلف السبل ، ويعتبر كفاحها مشروعا فى كنف القانون الدولى ، ويتمتعون خلال كفاحهم بحقوق الثوار الوطنيين وبحماية القواعد القانونية الدولية وباحترام العالم مثلما حدث فى كافة القضايا الاستعمارية الماثلة أما تصرف الأقلية العنصرية فهو اغتصاب للسلطة من أصحابها الشرعيين ولا سند له فى القانون والواقع والمنطق ولا يصح النظر الى كفاح الأغلبية ضد هذه الأقلية أو قمع الأقلية للأغلبية على أنه ببساطة صراع بين الأجناس (١١٥) .

واذا كانت مسئولية الدولة عن أعمال الثوار تتحدد بمدى سيطرتها على الاقليم الا أن هذه القاعدة لا تنطبق فى حالة روديسيا حيث تسأل بريطانيا عن جميع تصرفات الثوار الخاطئة نظرا لمسئوليتها الأصلية باعتبارها دولة قائمة بالادارة فى مواجهة المجتمع الدولى بالإضافة الى انها مكنت الأقلية البيضاء من انشاء هذا الوضع (١١٦) ، لكنها ليست مسئولة عن ديون الحكومة الروديسية اذا لم تكن قد أسهمت بأية صورة فى انشاء هذه الديون (١١٧) .

ويجب أن نفرق بين مسئولية بريطانيا عن مشكلة روديسيا والتزامها

(١١٢) فاوست ، قرارات مجلس الأمن بشأن روديسيا ، مرجع سابق ، ص ١١٣ .

(١١٣) اعلان الجمعية العامة رقم ١٥١٤ لعام ١٩٦٠ الخاص بمنح الاستقلال للأقاليم وللشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

قرار الجمعية رقم ٦٤٨ (الدورة السادسة) بشأن العوامل التى تؤهل الدولة للاستقلال . المرجع السابق ، ص ١١٢ ، هامش ٥ .

(١١٤) المرجع السابق ص ١١٣ .

(١١٥) للاطلاع على رأى المخالف انظر مقال اكهرست حول مسئولية الدولة عن أعمال

الثوار ، مرجع سابق ، ص ٥١ .

(١١٦) راجع رأى المخالف فى مقال اكهرست سالف الإشارة اليه ، ص ٦٢ - ٦٣ .

(١١٧) هذه الحجة قال بها شارل روسو وأوردها ، المرجع السابق ، ص ٦٧ - ٦٩ .

أمام المجتمع الدولي بتسويتها ، وبين خروج المسألة من نطاق الاختصاص الداخلي لبريطانيا ، وليس ثمة ما يمنع من أن تكون دولة مسئولة عن وضع معين تتعدى خطورته نطاقها الداخلي ليهم العالم بأسره .

وقد لوحظ أن الصحافة الأمريكية والكونجرس وكذلك بعض الدول مثل فرنسا (١١٨) والبرتغال قد عارضت تدخل مجلس الأمن في المسألة باعتبارها مسألة داخلية بريطانية وفق المادة ٧/٢ بل أن الحكومة البرتغالية ادعت أن القرار ٢٢١ الذي تضمن جزاءات ضد روديسيا يعد باطلا وغير ملزم بالتالي نظرا لأنه قرر جزاءات بناء على تقدير «خاطيء» بأن الموقف في روديسيا يمثل تهديدا للسلام والأمن الدوليين ، وطالبت الحكومة البرتغالية بأن يتضمن القرار ، الاعتبارات التي أقيمت واضعیه بأن الموقف مهدد للسلام ، أو أن يصدر رأى استشاري من محكمة العدل الدولية قبل أن يقرر المجلس أى جزاء (١١٩) .

وقد سبق أن أوضحنا أن المجلس له حرية واسعة في المادة ٣٩ في أن يقرر وجود تهديد للسلام من عدمه ، وأن يقرر جزاءات أو أية إجراءات أخرى ، وأن قراره كالحكم القضائي لكنه لا يخضع لقيود الحكم القضائي . كان يصدر منسبها (١٢٠) لأن الدول الأعضاء أسندت مهمة التقرير للمجلس بموجب المادة ٢٤ وتعهدت بطاعته بلا جدال بموجب المادة ٢٥ ، بالإضافة إلى أن قراره سياسي بحث ، بمعنى أن تقريره يعتمد على اعتبارات تتخطى مجرد التفسير الحرفي لمبارات المادة ٣٩ (١٢١) . والمعلوم أنه رفض صراحة في سان فرانسيسكو أن يسند إلى المحكمة أى دور في هذا الشأن ، كما يعد طلب رأى استشاري من المحكمة حول هذه النقطة بمثابة افتئات على حق خاص وخطر للمجلس ، وهو إلى ذلك تعد من المحكمة لاختصاصها .

أما فيما يتعلق بما قيل عن عدم دقة تقدير المجلس للموقف في روديسيا ، فإننا نرى أن ذلك لا يقوم على أساس سليم للاعتبارات الآتية :

(١١٨) ويلاحظ أن فرنسا ظلت لفترة تعتبر تأييدها للجزاءات تأييدا لبريطانيا وليس للأمم المتحدة ، وظلت تمتنع عن التصويت على قرارات مجلس الأمن لعدم اعترافها باختصاص المنظمة في بحثها .

D. Ruzié, p. 37 ; Georges Fischer, p. 65 ; C.G. Fenwick, When is there a Threat to the Peace? Rhodesia, A.J.I.L., vol. 61, 1967, p. 754 ; M. Mc Dougal and M. Michael Reisman, Rhodesia, A.J.I.L., vol. 62, 1968, pp. 14-15.

(١١٩) فاونست ، مرجع سابق ص ١١٦ .

(١٢٠) المرجع السابق ، ص ١١٧ .

(١٢١) المرجع السابق ، ص ١١٨ .

١ - ان المادة ٧/٢ تشير الى « المسائل » لا الموافق . ولذلك يمكن للمجلس أن ينظر عناصر الموقف المهددة للسلم ، على أن تهتم بريطانيا بسحق التمرد واقامة حكم شرعى (١٢٢) .

٢ - اذا كانت بريطانيا قد تمسكت بها قبل اعلان الاستقلال من جانب واحد . فقد نبذتها بنفسها حين عرضت الأمر على مجلس الأمن مؤكدة أبعاده الدولية وعندما تتنازل الدول المعنية بنفسها عن حقها فى الدعوى ، لا يحق لغيرها التمسك بها (١٢٣) .

٣ - أنه لا مجال لاثارة هذه الحجة بعد أن قرر مجلس الأمن اتخاذ أعمال قمع وفق الفصل السابع (١٢٤) .

٤ - يقوم اختصاص الأمم المتحدة فى روديسيا على أساس الاخلال الخطير والقمع المنظم لحقوق الانسان (١٢٥) ، حتى لو لم يكن هناك تهديد للسلم (١٢٦) .

ويعزز ذلك سابقة تدخل الأمم المتحدة فى مسألة الأبارتheid والتمييز ضد الهنود فى جنوب أفريقيا . ولا يمكن انشاء مبدأ الاختصاص الداخلى بالنسبة لاعلان الأقلية البيضاء للاستقلال من جانب واحد لأن المبدأ لا ينطبق الا على الدول (١٢٧) وروديسيا لم يعترف بها كدولة بموجب قرارات الأمم المتحدة التى تعتبر هذا الاعلان تهديدا للسلم والأمن الدولى (قرار المجلس رقم ١٩٦٥/٢١٧) وكذلك لا يمكن القول ان هذا الاعلان يعد بمثابة ممارسة لحق تقرير المصير اذ لا يتصور أن يسيطر ٦٪ على ٩٤٪ ، وتحويلهم

(١٢٢) المرجع السابق ، ص ١١٥ .

(١٢٣) هذه الحجة قال بها سارل روسو وأوردها روزيه فى مقاله عن الجزاءات الاقتصادية ضد روديسيا ، مرجع سابق ، ص ٣٧ - ٣٨ .

ويلاحظ أن فرنسا ظلت لفترة تعتبر تأييدا للجزاءات تأييدا لبريطانيا وليس للأمم المتحدة وظلت تمتنع عن التصويت على قرارات مجلس الأمن لعدم اعترافها باختصاص المنظمة فى بحثها .

راجع جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٦٥ .

(١٢٤) روزيه ، مرجع سابق ، ص ٣٧ ، جورج فيشر ، ص ٦٥ .

(١٢٥) اعتبر المندوب الأمريكى فى مجلس الأمن أن أساس عمل الأمم المتحدة ضد روديسيا هو خرقها لحقوق المواطنين المكفولة بموجب الفصل الحادى عشر من الميثاق .

انظر هالدرمان ، مرجع سابق ، ص ٧٠٠ ، ديوبى ، ص ١٣٦ .

(١٢٦) مكديجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ١٥ - ١٦ .

ويرى كاتبان أن العلاقة بين السلام العالمى وحقوق الانسان inescapable

راجع : جون هولز ، مرجع سابق ، ص ٧٨١ .

(١٢٧) مكديجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ١٧ .

الى مواطنين مستضعفين لأن هذا يتنافى مع الأهداف التي تقرر من أجلها هذا الحق ، ولا يعقل استخدامه لتبرير قمع حقوق السواد الأعظم من السكان لضمان التفوق الاجتماعى والسياسى والاقتصادى للأقلية (١٢٨) .

ولا جدال فى أن الموقف عندما يهدد السلم والأمن الدولى يخرج كلية عن دائرة الاختصاص الداخلى الى دائرة الاهتمام الدولى . وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن سلطة مطلقة فى تقرير وقوع تهديد للسلم أو اخلال به أو أعمال العدوان بموجب المادة (٣٩) (١٢٩) ، لكنه ملزم بأن يقرر على أية حال (١٣١) ، وهذا التقرير ملزم للمنظمة وللدول الأعضاء ولا يمكن مناقشته (١٣١) وهو بمثابة الحكم القضائى ، لكن لا ترد عليه قيود الحكم القضائى كما أسلفنا (١٣٢) .

الموقف فى روديسيا يعد تهديدا للسلم والأمن الدوليين وانتهاكا لهما وعملا من أعمال العدوان :

قرر مجلس الأمن عام ١٩٦٥ أن الموقف فى روديسيا عقب اعلان الاستقلال من جانب واحد يعد « تهديدا محتملا » وليس قائما للسلم أى ان من شأن استمراره أن يتهدد السلم بالفعل ثم أكد منذ محاولات كسر الحظر البترولى المفروض منذ عام ١٩٦٦ ، ان الموقف أصبح يهدد السلم والأمن الدولى خاصة بعد اعلان النظام الجمهورى عام ١٩٧٠ فى روديسيا .

وقد ووجهت قرارات المجلس فى هذا الصدد بعدة انتقادات منها : -

أولا - ان نظام سميث لا يمكن أن يوصف بأنه يهدد السلم بمفهوم الميثاق :

قامت هذه الحجة على أسس ثلاثة هى (١٣٣) :

١ - ان هذا النشاط لا ينطوى على عنصر العدوان حيث لم يوجه ضد أحد ولا يعد انتهاكا لأى نص فى الميثاق .

(١٢٨) المرجع السابق ، ص ١٨ .

(١٢٩) المرجع السابق ، ص ٧ ، فاوست ، ص ١٧ ، وانظر أيضا :

M. McDougal and W.M. Reisman, op. cit., p. 7; R. Higgins, International Law; Rhodesia and the U.N., World Today, March 1967, pp. 101-102; J. Fawcett, op. cit., p. 117.

(١٣٠) مكيدوجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ٨ .

R. L. Bindschedler, La délimitation des compétences des N.U., R.D.C., tome 108, 1963, I, p. 366. (١٣١)

(١٣٢) ، فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٧ .

(١٣٣) مكيدوجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ٩ .

٢ - ان هذا النشاط مشروع تماما وفقا للقواعد المقبولة عموما في القانون الدولي *

٣ - ان هذا النشاط قاصر على الحدود الجغرافية لروديسيا . فلم يظهر نظام سميت نيته في استخدام القوة في الخارج ، كما ان الدول الافريقية ليست مستعدة للانفضاض عسكريا عليه (١٣٤) .

والواقع ان المجلس مارس سلطته في هذا الصدد وقام بواجبه على نحو صحيح ولا نرى صحة للانتقادات التي تشكك في سلامة تقدير المجلس وذلك على التفصيل التالي :

١ - فلاشك لدينا ان الموقف في روديسيا يعتبر تهديدا للسلم وانتهاكا وعملا من أعمال العدوان . فهو تهديد للسلم لأنه اغتصاب أقلية للسلطة من أغلبية لها حق تاريخي ومنطقي وقانوني على الاقليم مما يخلق صراعا عنصريا داخليا يمتد بآثره الى خارج الاقليم *

ومن شأن قيام حكم أقلية بيضاء تمارس القمع والتمييز ضد الأغلبية الأفريقية في اقليم يقع في قلب القارة الأفريقية أن يستثير عدااء الدول المجاورة ، بل ان انتهاج هذا النظام لسياسة عدوانية ضد جيرانه وتحالفه مع النظم العنصرية المعادية لأفريقيا يعد تحديا للضمير والواقع الأفريقي ، ويجعل الاحتكاك لا مفر منه خاصة في ظل قيام معارضة داخلية وحركة تحرير مسلحة تعمل من الدول المجاورة بتأييد ودعم أعضاء منظمة الوحدة الأفريقية وأعضاء الأمم المتحدة . هذا بالإضافة الى احتمال استخدام انجلترا للقوة حول روديسيا لمنع وصول الامدادات اليها (١٣٥) .

وهو من ناحية ثالثة يعد عملا من أعمال العدوان في أدق معانيه (١٣٦) . اذ أنه بمثابة فرض السيطرة على اقليم يخضع - باعتراف العالم كله - (١٣٧) للإدارة البريطانية ضد ارادة انجلترا وسكان الاقليم فهو لذلك عدوان ضدهما .

ويقدم Halderman (١٣٨) معيارا يتقرر على أساسه تهديد السلم

(١٣٤) فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٧ .

(١٣٥) فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٧ .

(١٣٦) مكدونال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ١٠ - ١١ .

(١٣٧) وبشكل خاص الأجهزة السياسية للأمم المتحدة (قرارات الجمعية والمجلس)

وكذلك لجنة تصفية الاستعمار خاصة قرارها بتاريخ ١٩٦٨/٣/٧ .

راجع : موقف هذه اللجنة من هذه النقطة في :

Francis Martine, Le comité de décolonisation et le droit international, R.G.D.I, tome 74, No. 2, 1970, pp. 412-414.

John W. Halderman, op. cit., pp. 687-690-692.

(١٣٨)

فيرى ان الموقف لو كان يمثل تهديدا للسلام لاستوجب ذلك تطبيق الاجراءات الجماعية « وهي ملزمة وتعد « اجراءات تقررها المنظمة » وليست تصرفات تأتينا الدول فرادى وعلى مسئوليتها (١٣٩) ، ولذلك لا تفرض الا بقرارات ملزمة . أما عدم توفر الصفة الملزمة للقرارات فهو دليل على أن هذه الاجراءات ليست جماعية ، وأن الموقف الذى تقررت لمواجهته لا يمثل تهديدا للسلام .

فاذا كان الموقف من الخطورة بحيث يتطلب ممارسة « ضغط ملموس » لمنع تدهوره فهو اذا موقف يهدد السلم و « الأمن الدوليين » .
غير ان المجلس قد يتمكن من تقرير وجود تهديد للسلم دون أن يتمكن من ممارسة أى ضغط ملموس ، بالنظر الى الظروف السياسية والدستورية المحيطة بعمله .

وتذهب Rosalyn Higgins (١٤٠) بحق الى أن المعيار سياسى فى الأساس . فاذا كانت الدول الدائمة عازمة على تقرير الجزاءات ضد دولة ما فانها تعتمد الى وصف الموقف بأنه مهدد للسلم والأمن الدوليين . وهذا يفسر سبب اعترافها بأن الموقف فى روديسيا يمثل تهديدا للسلام بينما لا تسلم بذلك فى جنوب أفريقيا .

٢ - لم يتطلب الميثاق لقيام تهديد للسلام أن يقع انتهاك للقانون الدولى ، فمن المتصور ألا يكون أى انتهاك للقانون الدولى بمثابة تهديد للسلم ولكنه قد يؤدى الى ذلك وان تقرير وقوع التهديد مسألة سيامية أما تحديد انتهاك للقانون مسألة قانونية . ومع ذلك فقد انتهك نظام سميت قواعد مستقرة فى القانون الدولى نذكر منها ما يلى : (١٤١)

(أ) انه رفض تطبيق قرارات مجلس الأمن التى تلزم الأعضاء وغير الأعضاء « بالقدر اللازم لحفظ السلم » .

(ب) وانتهك أحكام الميثاق الخاصة بحقوق الانسان (المواد ٢/١ ، ٣ ، ١٣/١ ب ، ٥٥ ، ٥٦ ، ٦٧ ، ٧٣) والاعلان العالمى لحقوق الانسان « قرار الجمعية العامة رقم ٢١٧ فى ١٠/١٠/١٩٤٨ » وهذه الانتهاكات كانت تبرر فى الماضى التدخل الجماعى « لاعتبارات انسانية » .

(١٣٩) فقيام الدولة بتنفيذ توصيات المنظمة وان كانت تنسجم مع آمال هذه المنظمة ، الا أن الدولة هى المسئولة وحدها عن هذا التصرف لأنها لا تعمل بوصفها جهازا فى المنظمة .
انظر بند شيدلر ، مرجع سابق ، ص ٣٤٦ .

R. Higgins, International Law : Rhodesia and the U.N. World Today, March 1967, p. 102. (١٤٠)

(١٤١) مكيدوجال وريريمان ، مرجع سابق ، ص ١١ - ١٢ .

(ج) وإنه انتهك مبدأ حسن النية حيث لم يحترم النظام تأكيداتَه لبريطانيا عدة مرات بعزمه على تحسين معاملة السكان الافريقيين ، كما أن الاعلان المنفرد بالاستقلال واصدار دستور يؤكدُه يعد خرقا لمبدأ تقرير المصير بالنسبة لأغلبية السكان وللسيادة البريطانية ، بالإضافة الى أن هذا الاعلان الذى جاء تحديا لتحذيرات المجتمع الدولى من أنه يسهم فى الاسراع نحو تهديد السلم فى المنطقة المحيطة والعالم ، يعد عملا غير مسئول وانتهاكا لأساسيات فلسفة الميثاق فى شأن صيانة النظام العالمى .

٣ - ولا يمكن القول بأن نشاط نظام سميت محصور داخل اقليمه . نظرا للاتصال السريع والوثيق بين أجزاء العالم مما يجعل لآى مسألة داخلية جغرافيا صدى عالمى مسموع .

نخلص من ذلك الى رفض الانتقادات الموجهة لقرارات المجلس التى تنسجم مع الواقع والقانون الدولى العرفى والاتفاقي لأنه ليس ضروريا أن يقرر وجود « عدوان » لكي تفرض جزاءات وفقا للمادة ٣٩ رغم أن نشاطات نظام سميت تتضمن فى الواقع عناصر العدوان ، ولأن هذه النشاطات تعد - على العكس - انتهاكا لعدد من القواعد القانونية الدولية الأساسية ، كما أن القول بأن هذه النشاطات داخلية قول غير صحيح وحتى لو كان صحيحا فلا يمنع من تطبيق المادة ٣٩ .

ثانيا - انه لا يمكن تقرير وجود تهديد للسلم طالما لم يستنفذ وسائل التسوية السلمية وهذه الحجة لا تجد سنداً لها فى الميثاق . فوسائل التسوية السلمية قد تستمر خلال أعمال العدوان (١٤٢) .

ثالثا - ان تقرير وجود تهديد للسلم لا يتأتى الا عندما يوجد نزاع لم تتم تسويته بين دول ذات سيادة .

فالميثاق لم يوجه المجلس الى مراعاة أن تهديد السلم لا ينتج الا عن نزاعات بين دول ذات سيادة . فقد حدث أن قرر المجلس وجود تهديد للسلم فى قضايا أندونيسيا وفلسطين وكوريا (١٤٣) .

(١٤٢) مرجع سابق ، ص ١٠٠

(١٤٣) المرجع السابق ، ص ١٠٠

المبحث الثاني - أثر امتناع الأعضاء الدائمين عن التصويت :

في ٩ أبريل سنة ١٩٦٦ أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٢٢١) بأغلبية عشرة أعضاء ، وامتناع خمسة أعضاء هي : (بلغاريا ، فرنسا ، ومالي ، والاتحاد السوفيتي ، واوروجواي) وناشد البرتغال بالألا تسمح بوصول البترول من ميناء بيرا الى روديسيا سواء بالنقل أو عبر الأنابيب .

وفي ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٦ أبلغ رئيس وزراء البرتغال الأمين العام أنه يرغب في الحصول على تفسير واف لمسائل ثلاث « خطيرة » تؤثر على التركيب الدستوري والتوازن السياسي للمجلس حسب تعبيره وهي (١٤٤) :

(أ) إذا كان امتناع عضو دائم عن التصويت في المجلس لا يعد اعتراضا (فيتو) فهل يعد القرار الصادر بموجب الفصل السابع ويتضمن استخدام القوة صحيحا حتى لو امتنع كل الأعضاء الدائمين ؟

(ب) إذا لم يكن كذلك ، فما هم الأعضاء الدائمون وعددهم الذين إذا امتنعوا عن التصويت لا يترتب على امتناعهم رفض مشروع القرار ؟

(ج) أما إذا كان ذلك صحيحا ، فهل يفهم أن الأعضاء غير الدائمين لهم حق أو فرصة عملية في أن يتخذوا قرارات تمس السلم والحرب والأمن العالمي ، دون احتساب لأصوات كل أو بعض أصوات الأعضاء الدائمين ؟ (١٤٥) .

وقد عبرت جنوب أفريقيا عن نفس المخاوف في مذكرة شفوية للأمين العام في ٢٢ يوليو سنة ١٩٦٦ ، وفي ٢١ يوليو سنة ١٩٦٦ أخطر الأمين العام الحكومة البرتغالية أنه لا يمكن لدولة واحدة أن تطلب مثل هذه الدراسة وأن المجلس وحده صاحب الحق في التفسير ، وأكد أن الدراسة

Leo Gross, Voting in the Security Council, op. cit., p. 317. (١٤٤)

(١٤٥) أثارت البرتغال نفس التساؤلات بعد صدور القرار رقم ٢٣٢ في ١٦/١٢/١٩٦٦ الذي امتنعت عن التصويت عليه كل من بلغاريا ومالي وفرنسا وروسيا ، وأشارت الى أنها لن تمتثل للقرارين ما لم تتلق تفسيراً مقنناً لاجراءات صدرهما .

انظر المرجع السابق ، ص ٣١٨ .

p. 72, footnote 27.
Repertory of the Practice of the U.N. Organs, Suppl. 3, vol. II, 1971, op. cit.,

لا تؤيد أياً من هذه التساؤلات (١٤٦) . غير أنه لا يخفى أن الرأي القانوني للأمانة العامة لا يلزم أجهزة المنظمة التي يمكنها ، إذا أرادت ، أن تستأنس به (١٤٧) .

وفيما يتعلق بسلطة المجلس في تفسير المواد التي تتعلق باختصاصه شأنه في ذلك شأن الأجهزة الأخرى ، فذلك أمر أقره تصريح سنان فرانسيسكو في ١٤ يوليو سنة ١٩٤٥ م ، وأكدت محكمة العدل الدولية في عدة مناسبات خاصة في آرائها حول شروط العضوية لعام ١٩٤٨ والنفقات لعام ١٩٦٢ (١٤٨) ، على أن سلطته في التفسير لا يترتب عليها منحه سلطة التعديل فلا يسمح له كما يقول Vittel بأن يفسر ما ليس بحاجة إلى تفسير ، وهو يطبق ولا يفسر ، أو كما يقول روسو ، لا يجوز للمجلس تحت ستار التفسير ، وعن طريقه أن ينحرف عن النص الواضح (١٤٩) ، ولذلك لا يلزم الأعضاء بالقرار مالم يكن صحيحاً في شكله إلا إذا قبلوه طواعية (١٥٠) .

ولاشك في مشروعية القرار الصادر بامتناع بعض الأعضاء الدائمين ، وفق تفسير اتفاقى للمادة ٣/٢٧ (١٥١) أصبح ، كما يقول المستشار القانوني للأمم المتحدة في هذا الصدد « جزءاً أساسياً من القانون

Repertory of the Practice of the U.N. Organs, Suppl. 3, vol. (١٤٦)
1792, op. cit., p. 72, footnote 27.

(١٤٧) ولكن آراء الأمانة العامة ليست دائماً استشارية .

حين تصدى للمسائل القانونية التي تثور لدى نهوضها بمسئولياتها .

راجع : في دور الأمانة العامة في تقديم الآراء القانونية وطبيعة هذا الدور :
O. Schachter, The Development of International Law through the Legal
Opinions of the U.N. Secretariat, B.Y.B.I.L., 1948, pp. 94-95.

(١٤٨) نقلا عن : Leo Gross, op. cit., p. 319.

Georges Day, Le droit de veto dans l'ONU, Paris, Editions A. Pe
done, 1952, pp. 107-108. (١٤٩)

(١٥٠) المرجع السابق ، ص ١٠ .

Georges Day, op. cit., pp. 119-128.

(١٥١) الرأي الراجح في الفقه أن نص المادة ٣/٢٧ واضح في طلبه إجماع الأصوات الإيجابية للدول الخمس الدائمة وهذا ما انصرف إليه بصراحة قصد واضعي الميثاق عندما رفض التعديل الهندي في اللجنة الفنية بتاريخ ١٤/٦/١٩٤٥ الذي طالب بعدم اعتبار امتناع العضو الدائم أو غيابه بمثابة استخدام لحق الاعتراض . ثم أصدرت الجمعية العامة بناء على اقتراح وزير الخارجية البريطاني قراراً في ١٣/١٢/١٩٤٦ . يوصى المجلس بالإحاطة بما آثاره الأعضاء واتجاههم خلال مناقشات الاجتماع الأول للجمعية . وأعقب ذلك صدور قرار من مجلس الأمن اعتبر بموجبه امتناع العضو الدائم لا يعد فيتو ثم صار ذلك تقليداً في المجلس .

راجع : بعض ممارسات هذا التقليد في الأعوام الأولى للمنظمة في :

George Day, op. cit., pp. 119-128.

المستشار الدستوري القانوني للأمم المتحدة في هذا الصدد « جزءاً » أساسياً من القانون الدستوري للأمم المتحدة (١٥٢) .

وخلص المستشار من دراسته للموضوع الى أنه لا أساس في نص الميثاق أو العمل في المجلس ، للتمييز بين أثر الامتناع الاختياري عن التصويت في مسائل الفصل السابع ، وغيره من الفصول والمواد ، وأكد ان المجلس يمكنه أن يتخذ قراراته في المسائل غير الاجرائية حتى لو امتنع كل الأعضاء الدائمين ، مثل قراره رقم ٢٠٢ في ٦ يونية سنة ١٩٦٥ بشأن روديسيا الذي صدر بأغلبية سبعة أصوات وامتناع أربعة أعضاء دائمين (١٥٣) .

غير أنه يلاحظ ان صدور القرارات بغير اجماع الأعضاء الدائمين تقليد يتنافى مع الفرضية السياسية التي قام عليها عمل المجلس (١٥٤) ولذلك فرق المستشار القانوني بين سلامة الاجراء الذي صدر به القرار ، وبين قوته الملزمة « اذ من الصعب أن نتصور ان بعض الأعضاء الدائمين ، سيكونون مستعدين للزام أنفسهم من خلال امتناعهم ، باتخاذ الاجراءات التي لم يوافقوا تماماً عليها عندما صوتوا سلبياً ، وهذا التصويت يمكن أن يعفيهم من هذه الالتزامات (١٥٥) .

ويخلص Leo Gross (١٥٦) الى أنه اذا أمكن اصدار قرارات بامتناع كل الأعضاء الدائمين ، فانها ليست ملزمة قانوناً ، وانما يمكن للأعضاء أن ينتقدوها باختيارهم ويمكنهم ألا يخلوا بالتزاماتهم السابقة عليها اذا تعارضت معها ويذهب الى أن هذا التقليد قصد به التخفيف من حدة استخدام الدول الدائمة حق الفيتو وقدرتها على شل المجلس ، الا أن التقليل من القوة الملزمة للقرارات الصادرة بموجبه قد أضعفت هيئة المجلس ويعد انتكاساً للأمال المتعلقة بدعم القدرة التنفيذية وسلطة القرار داخل

Leo Gross, op. cit., p. 322.

(١٥٢)

فقد أصدر المجلس في الفترة من ١٩٥٩ - ١٩٦٦ مثلاً ٤٣ قراراً موضوعياً امتنع

فيها بعض الأعضاء الدائمين . تفاصيل هذه الحالات في

Repertory of the Practice of the U.N. Organs, 1971, op. cit., pp. 72, 74-77.

ولكن استقرار تقليد الفصل بين الامتناع والفيتو لا يمنع العضو الدائم من معارضته

والرجوع فيه ولا يتأتى استقراره نهائياً الا باتفاقية صريحة

Pierre F. Brugière, Le droit de veto, Paris, Editions A. Pedone, 1952, p. 139.

Leo Gross, Voting in the Security Council, op. cit., p. 322, foot-note 33.

(١٥٣)

Ibid., p. 332.

(١٥٤)

(١٥٥) هو ما أوضحه أيضاً مندوب بريطانيا الذي امتنع عن التصويت على قرار

١٩٦٥/٥/٦ الوجه لبلاد . المرجع السابق ، ص ٣٣٣ ، ٣٣٢ .

(١٥٦) المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

الأمم المتحدة خصوصاً بعد قرار الجمعية العامة رقم ١٩٩١ فى دورتها الثامنة عشرة والذى أغفل معيار القدرة على المساهمة فى حفظ السلم عند انتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن وركز على معيار التوزيع الجغرافى (١٥٧) .

ولكن هذا التفسير (١٥٨) يضع - بغير شك - ظلالة من الغموض حول قياس مدى امتثال الدول لقرارات المنظمة الدولية وتفسير مفهوم الامعان فى الاختلال بالتزاماتها المترتبة على مثل هذه القرارات وفقاً للمادة السادسة من الميثاق ، كما يشكل خطراً كبيراً على نظام الضمان الجماعى القائم على أساس المادتين ٢٤ ، ٢٥ ، بالإضافة الى أنه من المعروف ان المنظمة لا تفرق بين قرار وآخر ، أو بين قرار وتوصية عند تسجيلها لمخالفة الدول لها ، كما أن بوسع الدول الدائمة أن تستخدم الفيتو ضد المشروع الذى لا توافق عليه (١٥٩) .

(١٥٧) المرجع السابق ، ص ٣٣٢ .

(١٥٨) لا يوافق جان كوفياكو على هذا التفسير . انظر كتابه سالف الإشارة

اليه ، ص ٢٦٢ .

(١٥٩) الأصل فى الامتناع أنه يعكس عدم الرغبة فى التأييد أو المعارضة . وكان

يعنى فى فترة ما ، المعارضة لكنه يعنى حالياً عدم الاشتراك فى التصويت ولا يؤثر على سلامة القرار وتستوى القوة الملزمة للقرار عند كل أعضاء المنظمة بصرف النظر عن موقفهم منه عند التصويت . لكن هناك استثناءات على هذه القاعدة بنصوص صريحة ، فالمادة ٦/ أ من المعاهدة المنشئة لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية تقضى بأن قراراتها تصدر بالاجماع والامتناع لا يخل بسلامة القرار لكنه لا ينطبق على الممتنع . وكذلك الحال فى المادة ٤ من اتفاقية الكوميكون والمادة ٧ من ميثاق الجامعة العربية .

والواقع أن قرارات المنظمات الثلاث لا تتمتع بقوة ملزمة حقيقية . وفى عام ١٩٥١ قررت لجنة الوزراء بمجلس أوروبا بأن توصياتها التى تتطلب الاجماع لصدورها تلزم فقط من أيدها عند صدورها . انظر شيرمرز ، الجزء الثانى ، مرجع سابق ، ص ٢٤٣-٢٤٤ . وتستوى كثير من المنظمات الدولية (م. ٣٢/٥ من اتفاقية الافسام ١٠ من اتفاقية الاندماج الاقليمى لجزر الانديز) بين أثر الامتناع والتغيب ، كما أن بعض المنظمات لم تحدد موقفها . نفس المرجع ، ص ٣٤٤ .

المبحث الثالث - سريان قرارات المجلس من حيث الزمان والمكان :

أولا - سريان القرارات من حيث الزمان :

١ - رأينا أن سريان قرارات المجلس من حيث الزمان تتوقف على طريقة وأسلوب نفاذها في النظام الداخلي (١٦٠) .

ففي الدول التي تأخذ بوحداية القانون تسرى القرارات بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية من تاريخ النشر ، أما في البلاد التي تأخذ بثنائية القانون فإن هذه القرارات تسرى من تاريخ التشريع المتضمن لها ، وإن أمكن في بعض الدول مثل إيطاليا (١٦١) أن تبادر الحكومة الى تنفيذها مؤقتا حين صدور التشريع اللازم فالمسألة تتقرر اذن حسب نظام توزيع السلطات داخل الدول .

غير انه من الأهمية بمكان أن تبادر الدول في أسرع وقت وفي نفس الوقت الى تنفيذ هذه القرارات بما يضمن لها الفعالية المطلوبة . ولذلك يتعين وجود أنظمة وتشريعات جاهزة لتنفيذ الجزاءات . وقد لوحظ تأخر واضح من جانب بعض الدول وتباين في مواعيد تنفيذها للجزاءات المقررة ضد روديسيا (١٦٢) مما يقلل - بلا شك - من فعالية الجزاءات .

وقد ترتب على سريان قرارات مجلس الأمن بحظر الصادرات والواردات الى روديسيا مشاكل بالنسبة للاتفاقات التجارية المعقودة بينها وبين الدول المنفذة للحظر وكذلك بالنسبة للعقود المتعلقة بتصدير أو استيراد أو نقل سلع خاضعة لقرارات الحظر .

وبالنسبة للاتفاقات التجارية أو السياحية أو الاقتصادية أو المالية مما يقع عليها الحظر . فيجب أن نفرق بين تلك العقود مع روديسيا قبل

(١٦٠) يختلف نظام سريان القرارات حسب الأنظمة ووفق موضوع القرار . ففي المجتمعات الأوربية تسرى القرارات الملزمة بمجرد اخطار الأشخاص المعنية بها إذا كانت موجهة الى أفراد أو دول بذاتها وتسرى اللوائح الملزمة في تاريخ محدد أو في اليوم العشرين من تاريخ نشرها (المادة ١٩١ من اتفاقية السوق المشتركة) . والواقع أن القرار يكون نهائيا بمجرد التصويت عليه .

L. Dubois, op. cit., p. 132, footnote 122. (١٦١)

(١٦٢) قرار مجلس الأمن رقم ٢٣٢ الصادر في ١٦/١٢/١٩٦٦ ، نفذ في ٢٥/٢/١٩٦٧ .

في فرنسا . وفي الدانمارك في ٣١/٥/١٩٦٧ .

سريان القرارات وبعدها فقرار الحظر يوقف ويجمد مؤقتاً هذه الاتفاقات لكنه لا يلغيها وفقاً لتفسيرنا لقاعدة سمو التزامات الميثاق الواردة في المادة ١٠٣ من الميثاق * (١٦٣) والراجع ان المواد التي لا تحظرها القرارات والتي تنظمها اتفاقات معينة لا ينطبق عليها هذه القاعدة (مثل المواد التعليمية والطبية والغذائية لاعتبارات انسانية) *

ولا يجوز الدخول مع روديسيا في اتفاقات للتعامل في السلع المحظورة بعد سريان القرار بل لا يجوز الدخول في أى اتفاق معها نظراً لاقتران قرارات المجلس بشأن الحظر باسقاط المشروعية عن نظام سميث ودعوة الدول الى عدم الاعتراف به * ولاشك ان عقد اتفاق سياسى معه يمكن أن ينطوى على الاعتراف به (١٦٤) بخلاف الاتفاق ذى الطبيعة الادارية البحتة والذي تمليه ظروف قاهرة مثل محاصرة وباء وما شابه ذلك *

وقد أشرنا لدى دراستنا لاجراءات القمع في الأمم المتحدة الى أن الأعضاء لا يجوز أن يمتنعوا عن تنفيذ الجزاءات استناداً الى مبدأ القوة القاهرة *

فالدول المجاورة لروديسيا التي تعتمد تجارتها أساساً عليها (مثل بتسوانا) ، أو تتحكم في خطوط مواصلاتها (مالابو) وتقع تحت رحمتها في تصريف أهم صادراتها (زامبيا) وتتوعددها روديسيا بالانتقام منها اذا نفذت الحظر ، لا يمكنها أن تتدخل من مبدأ المساواة في الأعباء الذي يعد في الأصل مبدأ سياسياً طالما أن مجلس الأمن هو المختص باختيار من يقوم بالتنفيذ أو اعفاء من يراه منه بموجب المادة ٤٨/١ ، ويمكنه أن يتجاوز هذا المبدأ لصالح فعالية الاجراءات والتدابير القمعية على أساس تفاوت قدرات الدول وظروفها في النمو بدور معين في هذا الصدد (١٦٥) ورائده الأول في كل ذلك هو تحقيق أكبر قدر ممكن من الفعالية لتطبيق الجزاءات *

(١٦٣) بندشيدار ، مرجع سابق ، ص ٢٦٤ *

(١٦٤) يجب التمييز بين ابرام الاتفاقات مع دولة قطعت دولة أخرى معها علاقاتها الدبلوماسية أو لم تقم علاقات معها أصلاً لكنها تعترف بها * وفي هذه الحالة يجوز عقد الاتفاقات معها وفقاً لقراره المادة ٧٤ من اتفاقية قانون المعاهدات وبين دولة لا تعترف بأخرى أصلاً فلا يجوز أن تبرم معها اتفاقات * وتكون الاتفاقات مع نظام سميث باطلة لثلاثة أسباب :

ان روديسيا ليس شخصاً دولياً معترفاً به ، وان النظام غير مشروع ، وأن موضوع الاتفاق محظور *

(١٦٥) خلال اعداد القرار ١٩٦٨/٢٥٣ قدمت بريطانيا مشروع قرار تقضى فقرته السادسة بعدم الزام الدول الجيبسة الا بالقدر الذى يسمح به موقفها * ولم يتضمن القرار هذه الفكرة *

ولعل ذلك هو الذى حدا بمجلس الأمن فى قراره رقم ٢٢١ فى ٩ أبريل ٦٦ الى أن يرخص لبريطانيا لأول مرة فى تاريخ المنظمة - (١٦٦) بمنع دخول البترول الى روديسيا عن طريق ميناء بيرا ، فكان لهذه المهمة أساسين : أنها أنسب الدول للقيام بها وأن لها الحق فى أدائها طالما أن أى انتهاك للجزاءات يعد اساءة لها .

ويلاحظ أن مجلس الأمن رفض مشروعات أفريقية كثيرة (١٦٧) قدمت اليه تطالب بريطانيا باستخدام مختلف الوسائل بما فى ذلك استخدام القوة الجوية والبرية والبحرية لمنع وصول أية امدادات لروديسيا بما فى ذلك البترول والمنتجات البترولية ، ولانتهاء التمرد فى روديسيا وتمكين الأغلبية السوداء من تقرير مصيرها ولم يحدد مقدموا المشروعات أن تمارس بريطانيا قدرا معينا من القوة ولكنهم طلبوا فقط أن يكون هذا القدر كافيا وضروريا لتحقيق هذه المهمة (١٦٨) .

حدود الترخيص الممنوح لبريطانيا بموجب القرار ٢٢١ :

ويتضح من عبارات الفقرة الخامسة من القرار ١٩٦٦/٢٢١ أن الترخيص الممنوح لبريطانيا يرد عليه قيدان هامان : -

١ - أنه تقرر لمنع وصول السفن التى يعتقد - بشكل معقول :

أنها تحمل بترولا متجها الى روديسيا عن طريق ميناء بيرا . ومعنى ذلك أن بريطانيا لا يمكنها أن تمنع سفينة تحمل بضائع أخرى غير البترول الى روديسيا كما لا يمكنها أن تمنع السفن المحملة بالبترول المتجهة الى روديسيا عن غير طريق ميناء بيرا ، ولا يمكنها أن تمنع وصول البترول الى روديسيا عن أى طريق آخر بخلاف السفن المتجهة الى بيرا (١٦٩) .

(١٦٦) فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٨ .

(١٦٧) راجع - على سبيل المثال - الفقرتين ٥ ، ٩ من مشروع قرار قدمته مالى

ونيجيريا وأوغندا فى اجتماع المجلس رقم ١٢٧ فى ١٧/٥/١٩٦٦ .
Repertory of the Practice of the U.N. Organs, Suppl. 3, vol. 25, 1971, p. 242

(١٦٨) المرجع السابق ، ص ٢٤٣ .

(١٦٩) ولذلك رفض مجلس الأمن التعديلات التى حاول مندوبو نيجيريا ومالى وأوغندا ادخالها على مشروع القرار البريطانى الذى أصبح القرار ٢٢٢ ، والتى تدعو انجلترا الى منع وصول البترول الى روديسيا « من أى طريق » ، وهذا قد يشمل وصوله عن طريق جنوب أفريقيا . وهدف التعديل الى أن تستخدم انجلترا القوة ضد جنوب أفريقيا لهذا الغرض . وتأيدا لذلك أيضا نذكر أنه قبل مضى ٢٤ ساعة على صدور القرار اعترض الطراد البريطانى Berwick ناقلة البترول Manuela (كانت يونانية وألغت اليونان تسجيلها لمخالفتها لأحكام الجزاءات فى القانون اليونانى) على مقربة من جنوب شرقى بيرا وطلب منها عدم التوجه الى بيرا فوافق قائدها على التوجه الى لورنز ماركيز .

غير أن مهمة بريطانيا وفق الفقرة الخامسة واسعة ، فلكى تصل الى درجة معقولة من التيقن من أن السفن تحمل بترولاً متجها الى روديسيا ، قد يتطلب الأمر تفتيش هذه السفن . فإذا ثبت أن شحنتها بترولاً توجب منعها وهذا يتطلب عند اللزوم استخدام القوة أى وجود قوات بريطانية بحرية تجوب المنطقة . والواقع ان ممارسة بريطانيا لهذا التفويض ليس حصارا للبرتغال (١٧٠) لأنه لا يستهدف محاصرة ميناء بيرا بذاته ، وإنما التأكيد من ان السفن القادمة اليه والمحملة بالبترول لن تصل الى روديسيا .

٢ - أن تستخدم القوة عند اللزوم فقط وبهدف المنع والاحتجاز ، لكن هذا العمل لا يخلق عمل حرب بين انجلترا والدول التى ترفع عليها (١٧١) ، لأنه جزء من عمل القمع الدولى قامت به بترخيص خاص من مجلس الأمن .

والواقع أن هذه المهمة تعد سلطة وترخيصاً لبريطانيا وليس تكليفاً بدليل أن بريطانيا لا يمكن أن تجبر على تنفيذ هذا العمل ما لم تكن هناك اتفاقية بينها وبين مجلس الأمن بموجب المادة ٤٣ . ونلاحظ فى هذا الصدد أن بريطانيا استخدمت الفيتو ضد محاولات حمل المنظمة على تبني سياسة الجزاءات العسكرية وكأنها بقرار المجلس أرادت أن تسبغ على عملها ضد الدول التى تساعد نظام سميت، هو اجراء موجه ضدها ، شرعية اأدبية وقانونية خاصة وأنه ليس مسموحاً لها أن تستخدم أساليب المساعدة الذاتية القسرية كعمل انفرادى . (١٧٢)

وقد ذهب البعض الى أن هذا القرار يقدم لبريطانيا أساساً كافياً لحجز السفن فى أعالي البحار غير أننا يجب أن نلاحظ أن امكانية قيام سفينة حربية باعتراض سفينة تجارية فى أعالي البحار لا يمكن تصورها الا بموجب ترخيص مستمد من معاهدة (١٧٣) وحيث اعتبرنا القرار ٢٢١ بمثابة توصية، فلا يمكن أن تعتبر ترخيصاً مساوياً للترخيص المستمد من المعاهدة (١٧٤) . ولو كان قراراً ملزماً لا مكن اعتباره أسمى من الأحكام الاتفاقية ، لكن القرار بذاته ، كما سبق أن أوضحنا ، لا يعد اتفاقية من الوجهة الفنية .

فإذا كانت بريطانيا هى المسئولة عن انتهاء التمرد بصفتها الدولة القائمة

J. Fawcett, p. 118.

(١٧٠)

R. Higgins, International Law, Rhodesia and the U.N., op. cit., pp. 96-97. (١٧١)

John W. Halderman, op. cit., p. 685.

(١٧٢)

المادة ٢٢ من اتفاقية أعالي البحار لعام ١٩٥٨ .

(١٧٣)

J. Fawcett, op. cit., p. 121.

(١٧٤)

بالإدارة وهو ما درجت قرارات المجلس على تأكيده (١٧٥)، وإذا كان للمجلس أن يعين العضو الأكثر ملاءمة لتنفيذ الجزاءات وفق المادة (١/٤٨) إلا أنه محكوم بالمادة ٤٣ التي تحد من قدرته على الإلزام (١٧٦) ولا يمكن اعتبار هذا القرار بمثابة استخدام للجزاءات العسكرية بموجب المادة ٤٢ (١٧٧) وإنما هو ترخيص لبريطانيا بمزيد من الفرض لتتمكن من منع وصول البترول إلى روديسيا • كما لا يعد من قبيل الإجراءات المؤقتة في المادة ٤٠ نظراً للفروق الجوهرية بينها وبين إجراءات المادة ٤٢ (١٧٨) •

٢ - ولا تؤثر قرارات المجلس الخاصة بالجزاءات على مبادرة بعض الدول (١٧٩) بتطبيق جزاءات فردية ضد روديسيا قبل صدور قرارات المجلس لأن مبادرتها بحظر الصادرات وبحظر الواردات مع روديسيا أمر متروك لمحض إرادتها ما لم يترتب على ذلك انتهاك لاتفاقات معينة في هذا الصدد ، وما لم تكن هذه الإجراءات مخالفة لقرارات المنظمة •

أما الدول الأفريقية التي التزمت بتطبيق الجزاءات ضد روديسيا بناء على قرارات منظمة الوحدة الأفريقية في ديسمبر سنة ١٩٦٥ وقبلها ، وبناء على قرارات مؤتمر رؤساء وزارات الكمنولث منذ سنة ١٩٦٦ فإن تصرفها ينسجم مع قرارات مجلس الأمن في مرحلة الجزاءات الإلزامية لأن هذه التصرفات وإن صدرت قبل صدور هذه القرارات إلا أنها تتفق مع اتجاه المنظمة الدولية كما عكستها قرارات المجلس والجمعية في مرحلة مبكرة •

٣ - وتسرى قرارات المجلس فور صدورهما ويتربط على سريان هذه

(١٧٥) ولذلك يقترح لوترباخ أن تخول الحكومة البريطانية سلطة الحصول على ثمن البضائع التي تباع بعد ضبطها خلال تصديرها إلى روديسيا انتهاكاً لقرارات مجلس الأمن ، ويمكن للحكومة البريطانية أن تلاحق هذه السلع ، أما لاستردادها أو للحصول على قيمتها • وفي هذه الحالة يمكن أن يشتر القانون البريطاني وليس القانون الدولي أمام المحاكم الوطنية ، ويمكن أن يدعم موقف القانوني البريطاني أمام تلك المحاكم بقرار من الأمم المتحدة يطلب من الدول أن تقرر تنفيذ مثل هذا التشريع البريطاني •

راجع شيرمز ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص ٦٢١ •
(١٧٦) هاجم وزير خارجية البرتغال هذا القرار على أساس أنه يتعارض مع مبدأ حرية البحار وبحق الدولة الحبيسة في الوصول إلى البحر بحرية ، وعلى أساس أن القرار يعد تدخل من المجلس عن مسؤولياته بتحويل دولة واحدة هي بريطانيا مهمة التأكد من الانصياع للقرار • انظر اندروويو ، مرجع سابق ، ص ٢٤١ •
(١٧٧) يرى فاوست ، أنه لا بد أن يثبت فشل إجراءات المادة ٤١ قبل أن تستخدم إجراءات المادة ٤٢ • انظر مقال فاوست حول قرارات مجلس الأمن بشأن روديسيا •
مرجع سابق ، ص ١٢٠ • وهذا التفسير يحد من حرية حركة المجلس في اختيار الإجراء المناسب للموقف المائل كما سبق أن أسلفنا لدى معالجة هذه النقطة •

(١٧٨) فاوست ، المرجع السابق •

(١٧٩) مثل بعض الدول الأفريقية والآسيوية •

القرارات من حيث الزمان (١٨٠) مشكلة معقدة تتعلق بمصير العقود المبرمة قبل سريان القرار وبعده .

(أ) فبالنسبة للعقود المبرمة قبل القرار أنقسم الفقه حولها الى فريقين :
الأول : يمثلها P. Roubier (١٨١) ويرى أنه يجب مراعاة الحقوق المكتسبة بموجب العقود عند تنفيذ القرار ، وقد أيدت دول كثيرة تطبيق العقود السابقة على قرار الحظر . (١٨٢)

الثاني : ويمثلها L. Dubois (١٨٣) ويرى أنه يتعين التنفيذ الفوري للقرار وهذا هو الحل الذي أخذت به قرارات مجلس الأمن (١٨٤) كما أخذت به معظم التشريعات الداخلية . (١٨٥) ويسير القضاء في نفس الاتجاه (١٨٦) ، ولكن اذا كانت العقود المبرمة قبل تنفيذ القرار تعد لاجية ويتوقف تنفيذها ، الا أنه حدثت استثناءات على هذا المبدأ فقد استثنيت الحكومة الإيطالية عقود النقل التي بدأ تنفيذها قبل نفاذ القانون التنفيذي لقرار المجلس لعام ١٩٦٦ كما قررت الحكومة الدانماركية تسليم شحنتين بتروليتين طلبهما الاتحاد السوفييتي قبل تنفيذ الحظر (١٨٧) .

والأصل أن الدولة التي تفرض حظرا لا تعتبر مخالفة لالتزاماتها الدولية غير أن إلغاء العقد يثير مشاكل تتعلق بتسوية المصالح القائمة .

فهل يمكن أن يكون قرار الحظر اللاحق على العقد غير مشروع في نظر القانون الداخلي على أساس أنه يتنافى مع مبدأ عدم الرجعية Non retro-activité تختلف النتيجة حسب الأحوال اذ يمكن للشركة التي

(١٨٠) راجع بشكل عام القواعد التي تحكم سريان التصرفات ، وقواعد القانون الدولي .
P. Tavernier, Recherche sur l'application dans le temps des actes et des règles en droit international public, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.

(١٨١) راجع : A.F.D.I., vol. XVI, 1970, p. 510.

(١٨٢) مثل غيانا مرسوم التجارة بتاريخ ١٩٦٧/٢/٣ ، باربادوس مرسوما ١٩/١١/١٩٦٥ و ١٩٦٧/٥/١٠ . وقد أباحت هاتان الدولتان الاستيراد من روديسيا بعد صدور هذه المراسيم بشرط أن يكون الاستيراد لتنفيذا لعقد سابق . وأوضحت فنلندا في مذكرتها للجنة الجزاءات في ١٩٦٨/٤/٢ خطورة الأخذ بمبدأ رجعية التطبيق . راجع جان كومباكو ، ص ٣٢٤ .

L. Dubois, p. 132. (١٨٣)

(١٨٤) تأثير نية في المجلة العامة للقانون الدولي ، ص ٥١٠ .

L. Dubois, pp. 132-134 J. Combacau, p. 324, footnote 44. (١٨٥)

L. Dubois, p. 132. (١٨٦)

Ibid., p. 134. (١٨٧)

تشتري من الدولة التي تفرض الحظر ، أن تحصل منها على تعويض نظير عدم تنفيذ العقد ، أو يمكن للشركة الوطنية الملزمة بتعويض طرف العقد الآخر الأجنبى أن تدعى على دولتها بالتعويض نظير الضرر الذى لحقها لكن هذه الدعوى لا أساس لها لان العقد ينص دائما على التنفيذ الفورى لقرار الدولة والوقف الفورى لتنفيذ العقود والواضح أن هذا المبدأ يخالف مبدأ المساواة فى الأعباء العامة ولكن كسب مثل هذه الدعوى أمر غير مضمون * (١٨٨)

ويمكن تقسيم المخاطر بين المتعاقدين وهذه نقطة تنظمها العقود . ويلاحظ أن بعض العقود خاصة المتعلقة بامدادات السلاح تتضمن حكما يعفى بمقتضاه البائع كليا أو جزئيا فى حالة عدم التنفيذ الراجعة الى الحظر المفروض من قبل السلطات العامة غير أن محكمة التحكيم السوفيتية قررت عام ١٩٥٨ فى قضية مماثلة لرفع المسؤولية عن البائع على أساس أن الحظر يمثل قوة قاهرة أحد خصائصها عدم التوقع * (١٨٩)

وتلقى أغلبية القرارات القضائية مخاطر العقد على البائع وأحيانا يلزم بذلك فقط اذا ثبت أنه لم يتوخ اليقظة المعقولة فى محاولة الحصول على إذن تصدير * (١٩٠)

(ب) أما بالنسبة للعقود المبرمة بعد نفاذ القرار الخاص بالحظر والمخالفة له ، فانها تعد لاغية والفقه مجمع على أن مثل هذه العقود تعد فى بعض الأحيان مخالفة للأخلاق العامة (١٩١) .

ثانيا - سريان قرارات مجلس الأمن من حيث المكان :

لا يثير سريان قرارات المجلس فى أقاليم الدولة أية صعوبة ، لان التشريع الداخلى أو الاجراء الادارى المنفذ للقرار يحدد النطاق الجغرافى لسريان هذه القرارات سواء على اقليمها الاصلى أو على الاقاليم التى تتولى

(١٨٨) فقد رفض مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩/٦/١٩٦٢ دعوى شركة فرنسية للحصول على تعويض نظير الضرر الذى لحقها من منع الحكومة الفرنسية لها من تنفيذ عقد تصدير أسلحة وذخائر الى سوريا بسبب أزمة السويس .

راجع التفاصيل فى مقال ديبوى ، مرجع سابق ، ص ١٣٣ .

(١٨٩) وقد انتقد هذا الحكم بشدة . انظر التفصيل فى المرجع السابق ، ص ١٣٤ .

(١٩٠) راجع أمثلة للأحكام القضائية فى المرجع السابق .

(١٩١) انظر أمثلة لأحكام القضاء فى هذا الخصوص فى ص ١٣٢ من المرجع السابق .

ادارة علاقاتها الدولية • (١٩٢)

فقرارات المجلس تتطلب من الدول ألا تدخل في اقليمها أو تصدر منه إلى روديسيا أية منتجات أو سلع ولا تجعل اقليمها معبرا للتجارة بين الدول الأجنبية وروديسيا ، أو يستخدم هذا الاقليم بأي شكل لخدمة النظام العنصرى • ويدخل في ذلك استخدام الموانئ والمطارات والمياه الإقليمية والاحواء الوطنية وتداول العملة في اسواقها ••• الخ ، كما تتطلب القرارات أن تمنع الافراد ولا تشجعهم على استثمار أموالهم في روديسيا أو الاسهام بأي شكل في مساعدة الاقتصاد أو النظام الروديسى ، فالإنخراط في عمليات التصدير والاستيراد أو السياحة أو خدمة الحكومة أو الهجرة إلى روديسيا والاستقرار فيها •

وقد ادعت بعض الدول مثل سويسرا (١٩٣) أنها لا تملك سلطة على رعاياها في الخارج ، وأنه يتعين عليها الزامهم بما تفرضه جزاءات مجلس الأمن ، فنصت لجنة الجراءات التابعة للمجلس لدراسة هذه المشكلة واستعانت برأى أيداه المستشار القانونى للأمم المتحدة ، مؤداه أنه يمكن لكل دولة أن تتخذ التدابير اللازمة من أن الشركات المنشأة فيها وتعمل من أراضيها لا تمارس في الخارج نشاطات تعتبر خرقا للجزاءات الالزامية • (١٩٤)

وأشارت اللجنة في مذكرتها الموجبة إلى كافة الدول بتاريخ ٢٩ أكتوبر

(١٩٢) فالرسوم الهولندية المنفذ لقرار المجلس رقم ١٩٦٦/٢٢٢ يقتصر تطبيقه على الأراضي الهولندية في أوروبا • انظر 7753 / بتاريخ ١٥/١٢/١٩٦٧ • وأهمية هذا التحديد أن هولندا كانت تجعل النطاق الاقليمى لسريان اتفاقاتها شاملا للأراضي الهولندية في أوروبا بالإضافة إلى سورينام وجزر الانثيل •

J.E.S. Fawcett, The Application of the European Convention on Human Rights, op. cit., pp. 6-18.

راجع تطبيق الدول الأوربية وخاصة هولندا لهذا النطاق الاقليمى بموجب المادة ٥٧ من الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان ويلاحظ J. Combacau (ص ٣٢١ - هامش ٣٥) أن سورينام وجزر الانثيل لم تتخذ إجراءات لتنفيذ القرار ، بينما طبقت جزر الكوك التابعة لنيوزيلاند ما أصدرته الأخيرة من مراسيم • أما ساموا الغربية فاكثفت بالاعلان عن عزيمتها على عدم إقامة أية علاقات مع روديسيا •

(١٩٣) ولم تتخذ بعض الدول موقفا محددا من هذه المشكلة • ولذلك نجد المادة الثامنة من مرسوم جزاءات الأمم المتحدة U.N. Sanctions Regulations الصادرة في نيوزيلاند في ٢٣/١٢/١٩٦٦ تترك للمدعى العام تقرير ظروف الملاحقة القانونية في كل حالة على حدة •

راجع جان كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٢٢ •

(١٩٤) انظر تقرير لجنة الجزاءات السادس الصادر في ٣/١/١٩٧٤ وثيقة رقم S/III78

١٩٧٣ ، الى قيام بعض الدول مثل : إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية بوضع التشريعات اللازمة لضبط أنشطة رعاياها في الخارج والداخل دون أن تعتبر بذلك مخالفة للقانون الدولي (١٩٥) .

ولا شك لدينا في سلامة هذا الرأي الذي يستند الى قاعدتين ثابتتين في القانون الدولي :

الأولى :

أن الدولة لا يمكنها أن تحتج بقانونها الداخلي لتبرير استخفافها بالتزاماتها الدولية ، أو إعاقة دولة أخرى من تحريك دعوى ضدها بسبب انتهاك رعاياها لقواعد ومصالح تلك الدولة ، وطبقا لهذه القاعدة يصح لبريطانيا قانونا أن تلاحق راعيا أية دولة تنتهك أحكام الجزاءات ضد روديسيا وهو ما فعلته مع رعايا بعض الدول مثل ألمانيا الغربية . (١٩٦)

الثانية :

أن علاقة الدولة برعاياها في الخارج أمر ينظمه قانونها الداخلي (١٩٧) ولا علاقة له بالقانون الدولي طالما أنه يهم دولا غيرها (١٩٨) .

فالأصل في اختصاص الدولة أنه اقليمي تبسطه على كل المواطنين ، والاجانب وممتلكاتهم داخل اقليمها وهم ملزمون باحترام ما تقرره الدولة وفاء لالتزاماتها الدولية (١٩٩) .

(١٩٥) المرجع السابق ، ص ٣٤ .

راجع تفصيل التشريعات البريطانية في هذا الشأن في :

R. Higgins, Rhodesia, International Law and the United Nations, op. cit., p. 104.

(١٩٦) المرجع السابق ، ص ١٠٥ .

(١٩٧) وهو ما قرره المحكمة العليا الأمريكية في قضية Blackmar, V.U.S.

عام ١٩٣٢ .

راجع التقليد القضائي الأمريكي بهذا المعنى في :

W.W. Bishop, International Law, Cases and Materials, New York, Prentice-Hall, Inc., 1953, p. 342.

(١٩٨) وهو ما أكدته Harvard Research انظر بشوب ، مرجع سابق ،

ص ٣٤٣ .

(١٩٩) المرجع السابق ، ص ٣٤٤ - ٣٤٥ .

فلا يمكن لأي شركة أجنبية أو أفراد يعملون على اقليمها أن يخالفوا ما تقرره الدولة من جزاءات ضد روديسيا بموجب قرارات المجلس ٢٣٢ ، ٢٥٣ كان يمارسون نشاطا في قطاع التصدير أو الاستيراد أو السياحة أو الشحن والنقل . . . الخ . وهم في وضع مماثل تماما وضع الشركات الوطنية والرعايا .

غير أن الدولة يمكنها أن تمارس اختصاصا شخصيا حيث بوسعها أن تبسط قوانينها على مواطنيها أينما حلوا في الخارج على حد قول Hall صحيح أنه لا يمكنها أن تنفذ قوانينها في اقاليم الدول الأخرى ، لكن يظل رعاياها ملزمين بعدم اغفال هذه القوانين ، وتحدد أوضاعهم الاجتماعية بموجبها ، وتحفظ الدولة بسلطة ارغامهم على مراعاتها ، ومعاقبتهم حين يعودوا إليها إذا ما انتهكوا هذه القوانين (٢٠٠) .

ولا نزاع حول سلطة الدولة على سفنها وطائراتها وهو مبدأ مستقر منذ زمن طويل حيث أكد القاضي Blackburn في قضية Regina V. Anderson عام ١٨٦٨ أن السفينة في أعالي البحار تكون جزءا من اقليم الدولة التي تحمل علمها (٢٠١) .

وأساس سلطة الدولة على رعاياها في الخارج هو ارتباطهم بها برابطة الجنسية ولذلك تملك الدولة وسائل مختلفة لمراقبة رعاياها واجبارهم على احترام ما تلتزم به دوليا ، كأن تسحب علمها من السفينة المخطئة مثلما فعلت اليونان مع السفينة جوانا رقم ٥ ، أو تسقط الحماية الدبلوماسية عن رعاياها ، أو تحرم الشركات المخطئة مما قد تقدمه لها من تسهيلات ومعونة ، أو تنهى عقود التسجيل وفق قانونها الداخلي بالنسبة للسفن المخطئة .

هذا - بالإضافة الى ما يقرره تشريعها من عقوبات مدنية وجنائية خاصة بعد أن يعود رعاياها الى اقليم الدولة .

ورغم ذلك ، فهناك عدد قليل من الدول التي تلزم رعاياها في الخارج بما تقرره من حظر (٢٠٢) .

وأما إذا سمحت دولة لشركات أجنبية تعمل في اقليمها بانتهاك الجزاءات سواء اغفلتها أو لتصور قوانينها أو لاتجاه معين يأخذ به نظامها ، أو لسيطرة الجهاز التشريعي أو القضائي على الجهاز التنفيذي ، فإن هذه الدولة تكون قد ارتكبت خطأ دوليا وتترتب مسئوليتها الدولية على أساس أنها لم تحترم التزامها بموجب قرارات مجلس الأمن وعلى أساس المبادئ العامة للقانون الدولي لتدخلها في الشؤون الداخلية لانتجلترا .

راجع رأيا مماثلا في : كتاب جان كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٤٢ .

(٢٠٠) بيشوب ، مرجع سابق ، ص ٣٤٣ .

(٢٠١) المرجع السابق ، ص ٣٧٢ .

(٢٠٢) أمثال ذلك الأمر التنفيذي Executive Order رقم ١٣٢٢٢ في ١٩٦٧/١/٥ في الولايات المتحدة الأمريكية الذي تحد المادة ١/ب منه الخطر الى كل الأنشطة التي يمارسها جميع الأشخاص الخاضعين لاختصاص الولايات المتحدة ويستند تطبيق المرسوم الدائماني الصادر في ١٩٦٧/٥/٣١ بشأن الخطر الى كل مواطني الدانمارك في الداخل والخارج . وينص المرسوم الايطالي الصادر في ١٩٦٧/٤/١٥ على أن المخالفات التي يأتيتها الايطاليون خارج ايطاليا يعاقبون عليها ، وصدر مرسوم ١٩٦٨/١٠/٣ بنفس المعنى (المادة الخامسة منه) . راجع كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٢٢ .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن تطبيق الجزاءات سواء كانت حظرا أو إجراءات قسر من الحكومات ضد حكومة روديسيا أو رعاياها ، أو بين رعايا الدول ورعايا روديسيا ، يغفل نقطة هامة هي كيفية تفادى المساس بالضحية ، وهي الاغلبية الافريقية ، بل وكيفية مساعدتهم وفق ما قررته أحكام الجزاءات ، وهذا في الحقيقة أمر بالغ الصعوبة ولذلك لم نلمس أثرا للتمييز في المعاملة بين المواطنين الافريقيين والاقلية البيضاء في روديسيا سوى محاولة محدودة الاثر في التشريع السوداني (٢٠٣) *

(٢٠٣) حيث لا يطبق قانون الحظر السوداني على المواطنين الافريقيين من أصل افريقي ومصلحهم سواء كانوا يقيمون في روديسيا أم لا .
انظر المرجع السابق .