

الملخص

في تسعينيات القرن الماضي شهد الوسط الدولي تكاثر أنواع جديدة من الصراعات غير ذات الطابع الدولي، هددت النظام الدولي بشكل متزايد، كنوع آخر من أسباب عدم الإستقرار، ما فرض على منظمة الأمم المتحدة كتنظيم مركزي دولي ضرورة الإستجابة، بممارسة وظيفتها في إعادة الإستقرار من خلال أساليب مبتكرة، لم تعد على ممارستها في السابق إلا نادراً. فأُستت الأمم المتحدة معنية بالدرجة الأولى لمعالجة النزاعات الداخلية التي تمخضت عن سقوط أنظمة شمولية، وهددت بانهيار النظام العام في الدولة، فراغ السلطة، وإنفلات الوضع الأمني، وتعاضم أعداد الضحايا التي دفعت بافواج اللاجئين الى الفرار عبر الحدود الدولية، ما شكّل تهديداً خطيراً للسلم والأمن الدوليين، وأن كثافة العنف المتمثلة بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان دفعت التنظيم المركزي الى الإعتراف المتزايد بالحاجة إلى استجابات متماسكة لمشاكل فراغ السلطة في مجتمعات ما بعد الصراع. وكل ذلك لا يتم بدون التدخل المباشر بموجب تدابير القمع الواردة في الفصل السابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، عن طريق الحلول محل الدولة في ممارسة الإختصاصات الحصرية المقررة لها في قواعد القانون الدولي، في مرحلة إنتقالية تختلف من حالة الى أخرى، لحين إستتباب الأمن، وبناء المؤسسات الدستورية التي تكفل إحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون، ومن ثم نقل السلطة الى مواطني الإقليم تدريجياً عن طريق الإنتخابات الديمقراطية.

مقدمة

لقد منح ميثاق الأمم المتحدة لهذه المنظمة العالمية سلطات إستثنائية واسعة قد تتقاطع حتى مع قواعد القانون الدولي المستقرة منذ بداية ظهور النظام الدولي بشكله الحديث، فهذا النظام قد أقام دعائمه على إستقلال وحداته كل منها عن الأخرى في ممارسة إختصاصات سيادية لاتنفك عن الإندماج بشخصية الدولة التي تتمظهر بشخصية النظام السياسي، إلا أن تبلور وتعزيز الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وتسيدها بمواجهة تراجع سيادة الدولة، فسح المجال لترجمة مبادئ ومقاصد الأمم المتحدة المتعلقة بحماية تلك الحقوق، وذلك بالحلول محل سلطة الدولة، أو بمشاركتها، حين فشل نظامها السياسي في حماية وإحترام تطبيق حقوق الإنسان، بممارسة إنتهاكها بشكل جسيم، وما يتبع ذلك من شيوع العنف بانهيار النظام العام وتزايد أعداد اللاجئين عبر الحدود الدولية، ومن ثم إنتقال الأزمة الى دول الجوار مايشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين.

إلا أن حلول سلطة المنظمة الدولية محل النظام السياسي للدولة، أو مشاركته في إدارتها لايتصف بالدوام، وإنما بالصفة التأقتية الإنتقالية لحين ضمان عدم عودة الظروف التي ألجأت المنظمة

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

الى التدخل المباشر بهذا المستوى العالي، وذلك بمنع أسباب تلك الظروف والتي غالباً ماتتجم عن ممارسة الإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان كما في إقليم كوسوفو، أو إنتهاك حق الشعوب في تقرير مصيرها كما في تيمور الشرقية، أو وقوع دولة تحت الإحتلال وسقوط نظامها القومي كما في العراق. إلا أن المشكلة تكمن في الأساس القانوني الذي تستند اليه المنظمة للحلول محل الدولة في ممارستها لإختصاصات حصرية مقررة سلفاً في قواعد القانون الدولي المستقرة منذ ظهور النظام الدولي، ولذلك يهدف البحث الى تلمس ذلك الأساس في الوثيقة المنشئة للمنظمة العالمية، مايستدعي إنتهاج المنهج التحليلي في بحث نصوص الميثاق ذات العلاقة، وكذلك آراء الفقه، وهيئات القضاء الدولي، كما سنتبع المنهج المقارن في بحث الحالات الثلاث موضع المقارنة، كوسوفو، وتيمور الشرقية، والعراق، والتي تقتضي كل حالة منها إستقراء الأسباب التاريخية التي أدت الى خضوعها لنظام الإدارة الإنتقالية الدولية، ما يقتضي إتباع المنهج التاريخي لبحث تلك الحالات الثلاث قيد المقارنة، في خطة تتضمن مبحثين وخاتمة، سنخصص المبحث الأول للأساس القانوني للإدارة الإنتقالية المدنية الدولية وأسبابها، وذلك في مطلبين، الأول للأساس القانوني للإدارة الإنتقالية المدنية الدولية، والثاني لأسباب إنشائها، أما المبحث الثاني فسنعرضه لإختصاصاتها التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في ثلاثة مطالب، لكل إختصاص مطلب، وسنختتم بأهم الإستنتاجات التي توصلنا اليها.

المبحث الأول

الأساس القانوني للإدارة الإنتقالية المدنية الدولية وأهميتها

إن نظام الإدارة الإنتقالية الدولية (International Transitional Civil Administration) والذي سنرمز لها بالمختصر (ITCA)، هو نظام لجأت الى تطبيقه الأمم المتحدة بشكل واسع نسبياً بعد العام ١٩٩٠، ويتميز هذا النظام بأعلى درجات التدخل في الشؤون الداخلية للدول، تطبيقاً للشطر الثاني من الفقرة (٧) من المادة (٢) من ميثاقها، والتي هي محل خلاف سياسي وفقهي بالأساس.

وللتعرف على هذا النظام بإختصار، سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نخصص الأول منهما لأساسه القانوني، والذي يشتمل بالضرورة على أهميته، أما الثاني فلأسباب إنشائه، والتي سندرس منها ثلاث تجارب خاضتها منظمة الأمم المتحدة على سبيل المقارنة.

المطلب الأول

الأساس القانوني لإنشاء الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية

يكنم الأساس القانوني لإنشاء هذا النوع من الإدارة الدولية للأقاليم في هدف مجمل هو حفظ السلم والأمن الدوليين، والذي أوكل الى مجلس الأمن وفقاً للفقرة (١) من المادة (٢٤)، لأنه يندرج ضمن التدابير الواردة في الفصل السابع. إلا الميثاق لم يفصل في الأطر التي يتحرك ضمنها مجلس الأمن، وإنما جاءت مواده على سبيل الإجمال لإتاحة الفرصة له في العمل بحرية مطلقة لاتحدها إلا سلطته ذاتها، كما لم ينص الميثاق على تنصيب أية سلطة رقابية على تصرفاته، فكيف يستند المجلس في تصرفه بإنشاء هذا النوع من الإدارة الدولية؟، من الممكن إستشفاف أساسه القانوني الأول في نصوص الميثاق، أي الأساس القانوني الحرفي، والثاني في السلطات الضمنية التي يمكن الكشف عنها في إطار الغاية التي أنشئت المنظمة لتحقيقها، وذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الأول لنصوص الميثاق، والثاني للسلطات الضمنية.

الفرع الأول

نصوص الميثاق

إستناداً للمادة (١٠٣) من الميثاق، فإنه يعد أعلى وثيقة دولية من ناحية إلزام الكافة بقواعده، سواء الدول الأعضاء في المنظمة، أم غيرها كما ورد في الفقرة (٤) من المادة (١) والفقرة (٦) من المادة (٢) منه^(١). بل أن الميثاق يصطبغ، حقيقة بالقدسية الخاصة، كما يرى بعض الفقه، بإعتباره أكثر المعاهدات الشارعة إلزاماً للغير، فهو يشتمل على إلتزامات قانونية خاصة، على شكل قواعد ملزمة لتحقيق الأمن الجماعي، لأنه اذا لم تطبق دولة واحدة هذه الإلتزامات، ستؤدي الى الإخلال بالسلم والأمن الدوليين^(٢)، ما يثير إختصاص مجلس الأمن في التصدي لحفظهما طبقاً للفقرة (١) من المادة (٢٤)، إذ أنابته الدول الأعضاء لهذه المهمة توحياً للسرعة والفعالية، كما تعهدت الأخيرة في المادة (٢٥) بتنفيذ قرارات المجلس وفقاً للميثاق.

ويرى بعض الشراح، ونحن نؤيده، بأن المادة (٢٥) من الميثاق واضحة في إلزامية قرارات المجلس في جميع الحالات دون إقتصار وجوب تنفيذها على ما يصدره من قرارات بموجب الفصل السابع^(٣). وفي ذات السياق فإنه لا يخفى المعنى العائم لعبارة (... وذلك حسبما يقرره المجلس...) الواردة في ذيل الفقرة (١) من المادة (٤٨) منه^(٤). والتي ترك له فيها الحرية المطلقة لإتخاذ الإجراء الذي يراه مناسباً وفقاً لتقديره^(٥). وبناءً على ذلك فإن عبارات الميثاق غير مقيّدة لمجلس الأمن، فله أن يوصي بالتدابير المؤقتة طبقاً للمادتين (٣٩ و ٤٠)، أو أن يتجاوزها ويلجأ الى تقرير الإجراءات التي لا تتطلب إستخدام القوات المسلحة لحمل الأطراف المعنية على تنفيذ قراراته وفقاً للمادة (٤١)^(٦). ويبدو أن تعداد هذه الإجراءات قد جاء على سبيل المثال لا الحصر، بدليل عبارة (... ويجوز أن يكون من بينها

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

... الواردة في المادة (٤١)، وهذا يعطي قوة إضافية الى سلطات المجلس الواسعة، تتمثل بحرية إختياره لنوع التدبير - الإجراء-، الذي يراه مناسباً للحالة المعنية دون أن يلتزم بالتدرج، أو الترتيب الوارد في نص المادة (٤١)، فضلاً عن ذلك، فإن له أن يختار، أو يقرر تدابير أكثر صرامة لحمل الأطراف المتنازعة على تنفيذ قراراته.

وبناءً على السياق المتقدم يمكن تكيف إنشاء المجلس (ITCA) بأنه يندرج ضمن إطار الفصل السابع في حدود المادة (٣٩)، التي تسمح للمجلس بأن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام كل من المادة (٤١) والتي لا تتطلب استخدام القوة المسلحة، والمادة (٤٢)، التي تتضمن استخدامها، وهذا ما تم تطبيقه في كوسوفو وتيمور الشرقية، عندما دخلت كل من بعثتي الأمم المتحدة الى كل من الإقليمين، بوجودها المدني والعسكري، فعلى سبيل المثال، نصت الفقرتان (١٥٥٩) من قرار مجلس الأمن رقم (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩ المتعلق بإنشاء بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (United Nations UNMIK) Mission In Kosovo، بأن تشمل مسؤوليات الوجود الأمني الدولي نزع سلاح جيش تحرير كوسوفو، كما نصت الفقرة (٣) منه على إنسحاب القوات العسكرية اليوغسلافية من مواقعها في كوسوفو الى خارج حدود الإقليم المذكور. تحت ولاية وإشراف قوات حلف شمال الأطلسي (NATO)^(٨)، أما المادة (٤١) من الميثاق، فباعتقادنا أنها تلوح، كمثال، بصورة واضحة من خلال الحظر المفروض على توريد الأسلحة الى كوسوفو والذي قرره المجلس في الفقرة (٨) من قراره المرقم (١١٦٠) لعام ١٩٩٨، وأكد عليه في الفقرة (١٦) من القرار (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩، مستثنياً الوجودين المدني والأمني ل (UNMIK) من سريانه عليهما.

أما في تيمور الشرقية فقد أذن المجلس في الفقرة (٤) من القرار (١٢٧٢) لعام ١٩٩٩ لبعثة الأمم المتحدة في هذا الإقليم (UNTAET)، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لإنجاز ولايتها، والتي تتضمن استخدام القوة من جانب عنصرها الأمني المرافق^(٧)، وباعتقادنا أنها أوامر صريحة في القرارين المذكورين بالزامية تطبيقها، مع التلويح باستخدام القوة من خلال منح الوجود الأمني الدولي ولاية التنفيذ والإشراف على التطبيق، أي أنها ترجمة لنص المادة (٤٢) من الميثاق، وفيما يتعلق بالعراق، فقد ألزم القرار (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، الدولتين القائمتين بالإحتلال بالتقيد تقيداً تاماً باتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، وقواعد لاهاي لعام ١٩٠٧^(٩)، واللذان تمثلان القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني، إذ تخول إتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ القوة المحتلة إتخاذ تدابير قسرية بهدف تنفيذ إتفاقيات جنيف، وفرض الأمن والنظام^(١٠)، وهو باعتقادنا تخويل من قبل مجلس الأمن بذلك.

الفرع الثاني

السلطات الضمنية

إن ميثاق المنظمة مهما بلغت درجة كماله، فمن غير الممكن أن نتوقع منه الحل الشرعي لكل الأوضاع القانونية، والمتطلبات الوظيفية التي ستكشف عنها الظروف التي ستكابدها المنظمة الدولية خلال

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

حياتها^(١١). كما أن الإستناد الى الممارسة الفعلية لا يخل من الشرعية، وذلك لأن هذه الممارسة تندرج ضمن الإطار المرن وغير المحدد لبعض قواعد الميثاق، والتي مُنح فيها المجلس سلطة مطلقة في المواد (٤٢،٤١،٣٩)، فهي تنطوي على سلطات ضمنية غير محددة بوضوح^(١٢).

ويعرّف البعض الإختصاصات الضمنية بأنها " الإختصاصات التي لاتعطي للمنظمة الدولية بمقتضى دستورها، أو ميثاقها، أو أي من النصوص الأخرى التي تشكل جزءاً من النظام القانوني للمنظمة الدولية، ولكن أهلية المنظمة الدولية لمباشرتها، تستفاد حتماً من عبارات الميثاق، وأهداف المنظمة الدولية، ومبادئها"^(١٣). وتثار مسألة هذه السلطات بمناسبة الخلاف حول تصرف يصدر عن المنظمة، لا يمكن أن يسند الى نص قانوني حرفي موجود في وثيقة إنشائها، وهي تعد من القواعد الخاصة بالتفسير^(١٤). نشأت في نطاق التنظيم الدولي، وهذه القاعدة لا يمكن أن تثار في نطاق المعاهدات غير المنشئة للمنظمات الدولية، لأن تطبيقها يتطلب وجود إرادة متميزة للمنظمة، من ناحية، ووجود سلطات خاصة بها تمكنها من تحقيق الأهداف الإتفاقية التي أنشئت في سبيل تحقيقها^(١٥). وفي هذا الإطار يمكننا تفسير سلطة مجلس الأمن في إنشاء (ITCA). ومن أبرز الأمثلة على تبلور قاعدة السلطات الضمنية للمنظمة، هي القرارات التي يتخذها مجلس الأمن في المسائل غير الإجرائية التي نص الميثاق على أنها تصدر بموافقة تسعة من أعضائه، من ضمنهم أصوات الأعضاء الدائمين^(١٦). ويرى بعض الباحثين في هذا المثال توافقاً بين الدول على صلاحيات جديدة للمنظمة غير منصوص عليها في الميثاق صراحة، من خلال القبول بهذه السلطات لممارسة الإختصاصات عملياً، على الرغم من أن هذا التفسير لا يتوافق تماماً مع نص الفقرة (٣) من المادة (٢٧) من الميثاق^(١٧).

وقد اختلف الفقه حول التوصيف القانوني لقرار مجلس الأمن غير المستند الى قاعدة حرفية محددة وواضحة، حيث يرى جانب منه أن الممارسة الفعلية للمجلس، غير المستندة الى القواعد الصريحة في الميثاق قد شكلت عرفاً دولياً يستند اليه في ممارسته لإختصاصه الأصيل^(١٨). إلا أن هذا الرأي بإعتقادنا، هو محل نظر فيما لو تم تكيفه على أساس الأسلوب التلقائي لتكوين القاعدة العرفية، والتي تتطلب توافر شروط مادية ومعنوية لتكتسب صفة القاعدة القانونية الملزمة، وأهمها التكرار والإطراد، ومرور الفترة الزمنية المناسبة، وشعور من تطبق القاعدة بمواجهته بإلزامها القانوني الذي يترتب الجراء على مخالفتها، كما أن الإستناد الى هذا الرأي، يعني أن قرارات المجلس لاتتصف بالشرعية حين صدورها منه لأول مرة، على إعتبار عدم توافر شروط العرف فيها بعد، كما أننا لانؤيده في إعتباره عرفاً موجّهاً، يحوز هذه الصفة بمجرد صدور قرار من المنتظم الدولي ليتحول بعد ذلك حينما يتوافر العنصر المعنوي، إما بعد صدور القرار الأول، أو بعد تكرار صدور قرارات مماثلة^(١٩).

وعلى سبيل المثال، أن المجلس حين أنشأ أول تجربة (ITCA) لم يستند الى تجارب سابقة مارستها المنظمة ذاتها، بل إلى أساس قانوني تضمنه الميثاق حين ترك الباب مشرعاً أمامه لإختيار التدبير الذي يراه هو بالذات مناسباً لتحقيق هدف المنظمة الأساسي، ذلك الأساس الضمني الكامن في

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

المادة (٣٩) من الميثاق، وكذلك عبارة (.لمجلس الأمن أن يقرر مايجب إتخاذه من التدابير... الواردة في المادة (٤١) منه، والتي لم تفصل أو تحدد تلك التدابير، وإن كانت قد ذكرت أنه (يجوز أن يكون من بينها...)). أو ما تضمنته المادة (٤٢) منه أيضاً، المتعلقة بإستخدام القوة العسكرية، إذ أباحت للمجلس (أن يتخذ... من الأعمال مايلزم لحفظ السلم والأمن الدولي، أو لإعادته الى نصابه...) إلا أنها لم تحدد كذلك تلك الأعمال وإنما أشارت الى أنه (يجوز أن تتناول هذه الأعمال...). وأتت ببعض الأمثلة لاعلى سبيل الحصر، وبذلك فإن إنشاء (ITCA)، يجد سنده القانوني الضمني في أية عبارة من تلك العبارات المذكورة آنفاً، وبأدنى تدبير.

فقرارات المجلس، بإنشاء (ITCA)، تندرج في إطار الشرعية المستندة الى القواعد الضمنية في الميثاق، فهي ليست عرفاً وإنما قواعد قانونية بصورة قرار تنفيذي صادر بالإرادة المنفردة للمجلس، وهو ملزم لما يحوزه من قوة تنفيذية ذاتية لإنتاج آثار قانونية ملزمة حالاً ومباشرة، وهو قابل للتنفيذ الفوري، لعدم توقف إنتاجه لآثاره على إرادة من وجّه اليه القرار، أو على تدخل أي عنصر آخر خارجي، ومن دون أن تقيد سلطات مجلس الأمن أية ضمانات من رقابة قضائية، أو سياسية فعالة وملموسة كغائب عن بقية الأعضاء بالمعنى الظاهر، وكسلطة دولية عليا، وبذلك نحن نؤيد بعض الفقه إذ قال "إن قانون مجلس الأمن - قراره - ليس مشروع قانون، بل هو يقارن بقرارات محكمة العدل الدولية، المادة (٥٩) من نظامها الأساسي، فهو ينفذ من قبل من يوجه اليهم مع كامل الإحترام للأهداف المادية لقرار المجلس" (٢٠). ويقصد هذا الجانب من الفقه أن قرار المجلس يحوز نفس حجية الأحكام القضائية بمواجهة الكافة، الى درجة أن تصل قراراته التنفيذية، الى مستوى القاعدة القانونية المجردة، التي تمثل في الواقع قواعد سلوك وضعية ملزمة تعبر في مضمونها عن مصالح الفئة المسيطرة على المجتمع الدولي حسب تعبير بعض الباحثين (٢١). وبذلك فإننا نكيّف السلطات الضمنية غير المحدودة الممنوحة للمجلس في إعتبار مايرى أنه يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، ومايقرره من تدابير يندرج من ضمنها إنشاء (ITCA)، هو الواقع غير القابل لإثبات العكس، إلا إذا رأى المجلس خلاف ذلك، ويوضح جانب مهم من الفقه هذه الحقيقة بالقول، بأنه لايمكننا أن نعد تهديداً للسلم، أو إنتهاكاً للسلم، إلا مايعده مجلس الأمن كذلك، ويضيف "إن التوصيف الوحيد للتهديد ضد السلم الذي نستطيع اليوم أن نتبناه... بمعنى المادة (٣٩)، هو وضع يعلن فيه الجهاز صاحب السلطة، أنه يهدد فعلياً السلام، وذلك من أجل أن يطلق عملية جزاء.

وقد عَضد القضاء الدولي الإختصاصات الضمنية للمنظمة الدولية، ففي رأيها الإفتائي الصادر في ١١ نيسان ١٩٤٩ بناء على طلب الجمعية العامة بشأن مسألة التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، خلصت محكمة العدل الدولية - رغم أنها كانت أمام وضع لم يتعرض له الميثاق - الى أن أعضاء الأمم المتحدة بما أقروا لها من حقوق وواجبات، قد حوّلها الإختصاص اللزوم لإعمال وظائفها بطريقة فعالة، وأنه يجب الإعتراف للأمم المتحدة بالسلطات اللازمة لكي تؤدي واجبها، ولو لم يكن منصوصاً عليها صراحة في الميثاق، متى ماكانت ضرورية لها من أجل ممارسة وظيفتها (٢٢).

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

وكذلك في رأيها الإفتائي المتعلق بمسألة الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا، خلصت المحكمة في ٢١ حزيران ١٩٧١ وبموجب قاعدة الإختصاصات الضمنية، الى أن للجمعية العامة سلطة الإشراف على إقليم ناميبيا طبقاً لنص المادة (١٠) من الميثاق، والذي يعطيها حق مناقشة جميع المسائل أو القضايا التي تدخل في نطاقه، وأن تصدر توصياتها بشأنها الى أعضاء الأمم المتحدة^(٢٣)، كما أشارت المحكمة الى أن (..) الجمعية العامة ليست لديها السلطات اللازمة لكفالة إنسحاب جنوب أفريقيا من الإقليم ولذلك عمدت وفقاً للفقرة (٢) من المادة (١١) الى إستنصار تعاون مجلس الأمن، أما مجلس الأمن من جهته، فعندما إعتد القرارات المعنية، فإنما كان تصرفه ممارسة لما يعتبره مسؤوليته الأولية وهي حفظ السلم والأمن...^(٢٤). وهي إشارة من المحكمة الى ما إتخذه المجلس من قرارات بشأن إقليم ناميبيا، والتي كان من ضمنها القرار المتعلق بإنشاء البادرة الأولى من (ITCA) في ذلك الإقليم^(٢٥).

ومما يزيد الأمر تأكيداً هي فتوى محكمة العدل الدولية المتعلقة بمشروعية إستخدام الأسلحة النووية الصادرة في ٨ تموز، عام ١٩٩٦، والتي جاء فيها بأن (الصلاحيات التي تمنح للمنظمات الدولية تكون عادة محل بيان صريح في صكوكها التأسيسية، بيد أن مقتضيات الحياة الدولية قد تستلزم تمتع المنظمات من أجل بلوغ أهدافها، بصلاحيات فرعية غير منصوص عليها صراحة في الصكوك الأساسية التي تحكم أنشطتها، ومن المقبول به عموماً أن في إستطاعة المنظمات الدولية ممارسة صلاحيات من هذا القبيل، وهي تعرف بالإختصاصات الضمنية)^(٢٦).

وبناءً على ذلك، يمكن القول أن النصوص الحرفية للميثاق قد تسمح بإثارة الجدل سواءً على المستوى السياسي، أو الفقهي، حول مدى تطابق سلطات مجلس الأمن مع تلك النصوص عند إنشاء (ITCA)، بالرغم من أن المواد (٣٩-٤٢) من الفصل السابع، لاتدع مجالاً لشك أو إثارة لجدل حول السلطات المطلقة للمجلس، في حين أن السلطات الضمنية المقررة للمنظمة، والمؤيدة قضائياً لاتدع مجالاً لأي إعتراض فاعل، أو معطل لتصرفه في أداءه لوظائفه.

المطلب الثاني

أسباب انشاء الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية

بما إنشاء (ITA) يندرج ضمن هدف حفظ السلم والأمن الدوليين، بإتابة الدول الأعضاء مجلس الأمن في تحقيق هذه المهمة الخطيرة^(٢٧). وقد وجدنا أن من أبرز أسباب إنشاء (ITCA)، وفقاً لممارسات منظمة الأمم المتحدة، هي، الإنتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني، وإنتهاك حق الشعوب في تقرير مصيرها، وإنهاء الإحتلال وتأسيس حكم ديمقراطي، مع تأكيدنا على أن هذه الحالات جميعاً هي تدرج بالضرورة ضمن حقوق الإنسان، إلا أن عنوان كل حالة يشير الى جسامه الفعل المرتكب بالمقارنة مع غيره، ولذلك أفردنا كل حالة على حدة.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/ السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

وبناءً على ذلك، سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نتناول في الأول منها الإنتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني كسبب من أسباب إنشاء (ITCA) متخذين من كوسوفو كنموذج، وفي الثاني حق الشعوب في تقرير مصيرها، وذلك في تجربة منظمة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية، والثالث لإنهاء الإحتلال وتأسيس حكم ديمقراطي، في النموذج الفريد الذي طبقتته المنظمة العالمية في العراق.

الفرع الأول

منع الإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، (كوسوفو)

يستند الإلتزام باحترام حقوق الإنسان، وحياته الأساسية الى مصادر قانونية آمرة، تتركز في الإتفاقيات الدولية العالمية والإقليمية المتعددة، وليس إلى التزام طبيعي أو أخلاقي، وبذلك تنور مسؤولية الدولة، والأفراد كذلك، حال إنتهاك تلك الإلتزامات، فهي مسؤولية تجاه المجتمع الدولي الذي يملك من الوسائل التي تمكنه من مراقبة سلوك الدول والأفراد في هذا الشأن.

لقد أصدر مجلس الأمن وبموجب الفصل السابع، القرار المرقم (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩، القاضي بإنشاء بعثة الأمم المتحدة للإدارة الإنتقالية في كوسوفو (UNMIK)، وأكد فيه مراراً على ضرورة حماية حقوق الإنسان في كوسوفو^(٢٧). وطلب من الأمين العام تزويده بتقارير دورية عن تنفيذ ما أمر به المجلس، وقد قدم الأول العديد من تلك التقارير عن عمل (UNMIK)، وفصل فيها إجراءاتها المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، ومنها الحفاظ على أرواح المدنيين كحق أساسي له الأولوية، وعودة اللاجئين المشردين، وتأمين الحاجات العامة عن طريق إدارة المرافق العامة، بالترام مع العمل على تأسيس الهياكل الأساسية للإقليم، وبناء الديمقراطية كحق من حقوق الإنسان^(٢٨).

ويتميز إنشاء (ITCA) في كوسوفو بخصائص فرضتها ظروف الإقليم وعلاقته بالحكومة المركزية، فهو إقليم يخضع لسيادة دولة مستقلة وعضو في منظمة الأمم المتحدة، إلا أن ممارسة الإنتهاكات الجسيمة الواسعة الإنتشار لحقوق الإنسان التي إرتكبتها القوات النظامية للحكومة الإتحادية بحق السكان الألبان في كوسوفو الذين يختلفون عرقياً ودينياً عن الأغلبية الصربية^(٢٩)، أدى الى هروب أفواج من آلاف اللاجئين عبر الحدود الدولية، مقابل صمت مجلس الأمن بسبب عدم التوافق على إصدار قرار لأسباب إنسانية بموجب الفصل السابع، بوصفه يمثل ممارسة غير مسبوقه لتدخل المجلس بشؤون دولة ذات سيادة من دون موافقتها^(٣٠)، إلا أن تدخل منظمة حلف شمال الأطلسي (NATO)^(٣١)، بشن الحملة العسكرية الجوية على جمهورية يوغسلافيا الإتحادية أجبر الأخيرة على الخضوع لوضع الحل الشامل الذي تم الإتفاق المبدئي عليه سابقاً والمعروف بإتفاقات رامبوييه^(٣٢). والتي كانت الحكومة الإتحادية قد تنصلت عن إبرامها نهائياً، إذ رأت فيها تدخلاً سافراً في شؤونها الداخلية وتجاوزاً على سيادتها وسلامة أراضيها.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

إن أنشطة (ITCA) في كوسوفو، كما يرى بعض الشراح، كانت تقتصر على إنشاء المؤسسات السياسية دون أن تضع الحل النهائي لمشكلة الإقليم في علاقته بالمركز بشكل عام ضمن الإطار المؤسسي ووضع هذه المؤسسات، ولذلك فإن النتيجة غير المؤكدة لنشر عملية الأمم المتحدة في كوسوفو - من حيث الوضع القانوني المستقبلي للكيان - كانت تدار لضمان التوافق بالحد الأدنى لإعتماد القرار (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩ داخل البيئة الهشة لمجلس الأمن، إلا أن النجاح الذي حققته بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو أدى الى توافر قناعة داخل أروقة المجلس بشكل خاص، والمنظمة بشكل عام بعدم إمكانية بقاء كوسوفو ضمن سيادة جمهورية يوغسلافيا الاتحادية السابقة^(٣٣). كما كشفت عن وجود مصلحة حيوية متشابهة في المنطقة لمجموعة الإتصال التي ضمت البلدان، الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، فرنسا، الإتحاد الروسي، ألمانيا، إيطاليا، فقامت إلى عملية تقديم حل نهائي لمشكلة الوضع النهائي للإقليم، وقادت عملية الوضع المستقبلي لكوسوفو بتيسير من قبل المبعوث الخاص، مارتي أهتيساري، بإعتباره مثال جيد على هذا النهج، ناهيك عن أنه ذكر ممارسة القوى العظمى التي أعتُمدت في بداية القرن العشرين لتسوية مماثلة للنزاعات^(٣٤). كتجربة منظمة عصبة الأمم في مدينة دانتزغ الحرة، وإقليم السار، وتجربة منظمة الأمم المتحدة في إقليم تريست^(٣٥).

الفرع الثاني

حق الشعوب في تقرير مصيرها (تيمور الشرقية)

حق الشعوب في تقرير مصيرها هو أحد المقاصد التي قامت على أساسها الأمم المتحدة، إذ نصت عليه الفقرة (٢) من المادة (١) من الميثاق، بإعتبار الأخير أعلى وثيقة دولية من حيث الإلزام وفقاً للمادة (١٠٣) منه، وهذا الحق يعد تقنياً للإتجاهات الديمقراطية التي تسللت الى الصكوك الدولية العامة المنظمة للعلاقات بين وحدات النظام الدولي، منذ أن أعلن الرئيس الأمريكي ودر ولسون في ٤ تموز ١٩١٨ بأن كافة المشكلات الإقليمية ينبغي حلها وفقاً لإرادة سكان كل إقليم، وتؤكد هذا المقصد في قرار الجمعية العامة رقم (٢٥٢٦) في ١٤ كانون أول ١٩٦٠، الخاص بمنح الإستقلال للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي وكذلك الشعوب المستعمرة^(٣٦). وبذلك فإن حق شعب تيمور الشرقية في تقرير المصير لا يثير الجدل من حيث أساسه القانوني المستقر منذ عهد العصبة في المادة (٢٢) منه، وحتى قرار الأمم المتحدة الآنف الذكر، في حين أن منح شعب إقليم كوسوفو هذا الحق كان قد أثار، ولا يزال يثير، الكثير من الجدل.

ففي عام ١٩٩٩ وافق شعب تيمور الشرقية على الإتصال عن إندونيسيا بإستفتاء عام برعاية منظمة الأمم المتحدة، الأمر الذي عدّه مجلس الأمن يعبر تعبيراً دقيقاً عن رأي ذلك الشعب^(٣٧).، إلا أنه على إثر إعلان نتائج الإستفتاء، إندلعت أعمال العنف المنظمة بصورة مأساوية في كل أنحاء تيمور الشرقية، من قبل معارضي الإتصال وأرتكبت أعمال القتل، والإختطاف، والإغتصاب، وتدمير

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

الممتلكات، وسرقة المساكن، وحرق المراكز العسكرية، والمساكن المدنية، بهدف التهجير القسري، والتي أدانها مجلس الأمن^(٣٨). وقد أدت هذه الإنتهاكات الى مقتل أكثر من ألف، وتهجير أكثر من ربع مليون تيموري الى المدن والدول المجاورة^(٤٠). وعلى إثر ذلك إتخذ مجلس الأمن قراره المرقم (١٢٦٤) لعام ١٩٩٩ بإرسال قوة دولية متعددة الجنسيات تحت هيكل قيادة موحدة^(٤١). وفي ١٠/٢٥/١٩٩٩، تم تشكول الإدارة الإنتقالية للأمم المتحدة في تيمور الشرقية (United Nations Transitional Administration in East Timor)(UNTAET)، بقرار مجلس الأمن المرقم (١٢٧٢) لعام ١٩٩٩ فتولت إدارة الإقليم، وممارسة السلطات التشريعية، والتنفيذية، وإدارة القضاء^(٤٢).

وكان دافع المجلس لتشكيل (UNTAET) هو تدهور الحالة الأمنية الى درجة أن وصلت حدود الإنتهاكات حتى الى موظفي بعثة الأمم المتحدة، وأماكن العمل التابعة لها، وكذلك موظفي الحكومات الأجنبية، وموظفي المساعدة الإنسانية من الوطنيين والدوليين، مع توافر الأدلة عن إنتهاكات منتظمة، وواسعة النطاق، وصارخة، للقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان^(٤٣).

وتمتاز الحالة في تيمور الشرقية عن حالة كوسوفو، في أن الأولى تتعلق بوضع إقليم كان يخضع للإحتلال الإندونيسي الذي أعقب الإستعمار البرتغالي، وكلتا الحالتان تشكلان خرقاً للقانون الدولي العام المقرر في عهد العصبة، بالنسبة للإستعمار البرتغالي، وميثاق الأمم المتحدة، بالنسبة للإحتلال الإندونيسي، بإعتبار أن كلاً من العهد والميثاق يمثلان هرم هذا القانون في عصر التنظيم المركزي الدولي، حيث أن سرعة عهد العصبة جاءت بقواعد جديدة لإنهاء الإستعمار وتحقيق الحكم الذاتي في المادة (٢٢)، في حين ذهبت الأمم المتحدة الى أبعد من ذلك عندما أكد ميثاقها على حق الشعوب في تقرير المصير في الفقرة (٢) من المادة (١) منه، فالأساس التاريخي، والسياسي، والثقافي، للصراع يشكل جزءاً من عملية إنهاء الإستعمار في تيمور الشرقية، فكان أساساً قوياً إستند اليه مجلس الأمن في تنفيذ إرادة المجتمع الدولي بإنهاء الإحتلال، وتمكين شعب تيمور الشرقية من تقرير مصيره بحرية برعاية المنظمة العالمية. نالت تيمور الشرقية التي غيرت إسمها الى، تيمور - ليشتي. إستقلالها التام عن إندونيسيا في يوم ٢٠ آيار ٢٠٠٢ بمساعدة التدخل المباشر من قبل الأمم المتحدة^(٤٤).

الفرع الثالث

إنهاء الإحتلال وتأسيس حكم ديمقراطي وطني، (العراق)

أصدر مجلس الأمن القرار (١٤٨٣) لسنة ٢٠٠٣، مقررأ فيه أن الحالة في العراق لازالت تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين بسبب الإحتلال، وما أعقبه من سقوط النظام السياسي، وشيوع الفوضى التي نجمت عن إنهيار الدولة^(٤٥). وماقد يرافقه من إرتكاب أفعال قد تشكل إنتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، والتي كان سجل النظام السابق سيئاً فيها بالأساس، وفقاً لقرارات سابقة صدرت عن مجلس

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

الأمن، والجمعية العامة^(٤٦)، كما قرر المجلس في قراره الآنف الذكر، تحويل المركز القانوني لسلطة الإحتلال الى - السلطة - التي فوضها ممارسة الإدارة المباشرة للعراق، بالتنسيق مع المجلس، وتحت إشرافه لحين نقل السلطة ديمقراطياً الى الشعب العراقي، في ذات الوقت الذي أكد فيه على إلزامية تطبيق القواعد المتعلقة بالإحتلال العسكري على الدولتين القائميتين به^(٤٧)، فخضع العراق لحكم سلطة الإمتلاك المؤقتة (CPA)، كنوع من أنواع نظام الإدارة غير المباشرة من قبل المنظمة الدولية بواسطة دولة أو أكثر من أعضائها.

فقد أذن مجلس الأمن لدولتي الإحتلال - الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة -، بالقيام بكل مامن شأنه تعزيز الأمن والنظام والرفاه للعراقيين، من خلال الإدارة الفعالة للعراق، كما أذن للممثل الخاص للأمم العام، بالعمل بشكل مكثف مع (CPA)، في مجموعة متنوعة من المجالات ذات الصلة بالإدارة المدنية^(٤٨)، وشملت هذه الأنشطة ترميم وإنشاء المؤسسات الوطنية والمحلية، كأسس لابد منها لقيام حكومة نيابية، وإعادة إعمار البنى التحتية الرئيسية، إضافة الى إعادة بناء جهاز الشرطة^(٤٩).

ومن خلال ماسبق فإن مجلس الأمن لم يستند الى السبب نفسه الذي إستند اليه في إنشاء (ITCA)، في كوسوفو وتيمور الشرقية، وإنما أشار في القرار (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣ الى أن الوضع في العراق لايزال يشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين، من دون ذكر الإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، كعمليات القمع، والإعتقال التعسفي، والمقابر الجماعية، والحصار الإقتصادي الذي كان يمارسه النظام السابق على الشعب العراقي فقط^(٥٠)، إضافة الى الحصار الدولي.

إلا أن إستقراء تاريخ العلاقة ما بين الأمم المتحدة والنظام العراقي السابق سيكشف لنا مستوى عال من الطبيعة القلقة وغير المستقرة لتلك العلاقة، والتي كان للإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان^(٥١)، من قبله والتي تتناقض مع المبادئ والأهداف التي جاءت في المادتين (٢٠١) من الميثاق إضافة الى ديباجته، ولكل الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، دور أساسي في فقدانه للشرعية التي أدت الى ان يضمن المجلس قراره (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣ نصوصاً هامة تؤكد على ضرورة محاسبة أفراد النظام السابق.

ففي الفقرة (٣) منه، أكد المجلس مناشدته الدول الأعضاء الى عدم منح أعضاء النظام العراقي السابق الذين يزعم أنهم ارتكبوا جرائم وفظائع، ملاذاً آمناً، مع الدعوة الى دعم الإجراءات الرامية الى تقديمهم للعدالة^(٥٢). وفي الفقرة (٨/ب) من ذات القرار، دعا المجلس الى تشجيع العودة الآمنة والمنظمة والطوعية للاجئين والمشردين من العراقيين الى بلدهم.

وعلى هذه الأسس من الشرعية الدولية التي صرح بها المجلس، يثبت لنا أن إنتهاكات النظام السابق وتاريخه الحافل بالخروقات الجسيمة للصكوك الدولية المتعلقة بحقوق، كانت أحد الأسباب الجوهرية في تفويض (CPA) الإدارة الدولية الإنتقالية للعراق، بالتنسيق، وتحت إشراف ومراقبة منظمة الأمم المتحدة لحين تولي العراقيين مقاليد حكم بلدهم.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

وفي سياق متصل، يرى بعض الباحثين بأن قرارات مجلس الأمن "غالباً ما تكون غامضة للغاية، أو غامضة جداً لتوفير توجيه آمن للعدالة ما بعد الصراع. وخير مثال هو القرار ١٤٨٣ (٢٠٠٣) الذي ترك الخبراء منقسمين حول مسألة ما إذا كان استخدام المجلس للفصل السابع ليتوافق مع قوانين الإحتلال في عملية إعادة إعمار العراق"^(٥٣)، فهذا الإتجاه يرى ضرورة أن يحدد القرار المذكور بدقة القواعد اللازمة للتطبيق، من حيث التكامل ما بين قواعد القانون الدولي المتعلقة بالإحتلال، وتدبير القمع الواردة في الفصل السابع، وهذا ما لا يتفق معه فيه، بل نعتقد أن المرونة التي تعامل بها المجلس مع واقعة إحتلال العراق تتم عن دراية وبعد نظر، إذ لم يدع المجلس قوات الإحتلال الى الإسحاب منه لخرقها الميثاق بإستخدامها للقوة والعدوان في حل الخلافات، وكذلك خرقها لمبدأ عدم استخدام القوة ضد سلامة الأراضي والإستقلال السياسي لأية دولة بما لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة^(٥٤)، وإنما تعامل مع ذلك الموقف تعاملًا، ينم عن الحنكة بتقديرنا، وذلك عندما قرربأن القوات الأجنبية هي قوات إحتلال، ومن ثم الزمها بالواجبات المقررة وفقاً لقواعد القانون الدولي بشكل عام، والقانون الدولي الإنساني بشكل خاص^(٥٥)، مع إسباغ نوع من الشرعية^(٥٦) على وجودها عندما حوّل مركزها القانوني الى سلطة الإنتلاف المؤقتة (CPA)، ماسمح لدول أخرى ليست قائمة بالإحتلال، بالعمل مع هذه السلطة، وكذلك للعديد من وكالات الأمم المتحدة، والوكالات الدولية المشاركة في أنشطة المساعدة الإنسانية، وأنشطة إعادة البناء في العراق وتقديم المساعدة لشعبه، بالتنسيق مع السلطة، لحين تولي العراقيين حكم أنفسهم بأنفسهم^(٥٧).

كما تكمن حنكة المجلس أيضاً، في إدراكه للواقع الذي أعقب إسقاط النظام السياسي بالإحتلال، ما يهدد بإنهيار الدولة بغياب مؤسسات حفظ النظام العام، وبقيّة الهيئات العامة، ومن أنه لا وجود لبديل أفضل من سلطة الإنتلاف المؤقتة لإدارة دولة أمست بدون نظام سياسي حاكم، وبذلك نحن لا نتفق أيضاً مع بعض من يرى أن المجلس قد خرق القواعد الآمرة في القانون الدولي عندما أسبغ المشروعية على وجود قوات الإحتلال الإنجلوأمريكي في العراق^(٥٨)، من دون الأخذ بنظر الإعتبار كافة الظروف الموضوعية التي أدت الى الإحتلال، هذا من جهة، ومن جهة أخرى التداعيات الخطيرة على السلم والأمن الدوليين التي إستيقها المجلس، والتي كانت نذرها تلوح في الأفق بعد إنهيار جميع مؤسسات الدولة العراقية، وكان ينبغي لهذا الرأي أن يكيّف لنا حلاً مقترحاً يكون بديلاً أفضل من القرار (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، لا أن يضعنا بين خيارين، أما بقاء نظام ينتهك الشرعية الدولية، وأما الفوضى العارمة، متناسياً الخيار الثالث الأمل الذي انتهجه المجلس، والذي كانت نتيجته تأسيس الحكم الوطني الديمقراطي وإنسحاب القوات المحتلة.

المبحث الثاني

إختصاصات الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية

إن استناد (ITCA) الى قرار مجلس الأمن, بمنحها مشروعية الإضطلاع بكافة الإختصاصات, التشريعية, والتنفيذية, والقضائية, لايعني إلزامها بتطبيق قانون صادر عنها حصراً, لاسيماً في المراحل الأولى, والتي لاتسمح ظروفها بإصدار وتطبيق هذا القانون, وبما أن الأقاليم المستهدفة كانت تخضع لدول تنتهج نظاماً قانونياً داخلياً خاصاً بها, فإن (ITCA) يمكنها أن تطبقه, بإستثناء ماكان منه يتعارض مع الشريعة الدولية لحقوق الإنسان, لحين تشريعها للقوانين والأنظمة التي تراها تنسجم مع ماكلفت به من مهام, فتصدر القرارات التنفيذية لتحقيق أهدافها المرسومة, بمراعاة حقوق الإنسان^(٥٩).

وللمبحث في إختصاصات (ITCA) بالتفصيل, سنتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب, الأول للإختصاص التشريعي, والثاني للإختصاص التنفيذي, والثالث للإختصاص القضائي .

المطلب الأول

الإختصاص التشريعي

لقد تضمنت أنشطة (ITCA), مهمة تأسيس وتطوير نظام سياسي جديد, من خلال تصميم مؤسسات تشريعية, وتنفيذية, وقضائية, إنتقالية, وهذا النوع من المؤسسات المستحدثة قد ساهم تدريجياً في نقل مسؤوليات الحكم الى الشعب.

وبإعتقادنا, أن (ITCA) قد مارست إختصاص السلطة التأسيسية الأصلية, إستثناءً, عندما أنشأت بإرادتها المنفردة السلطات الثلاث في الإقليم, لأن السلطة التأسيسية, وكما هو مقرر في مبادئ القانون الدستوري, يختلف مصدرها, حسب الأوضاع الدستورية لكل نوع من أنواع الأنظمة السياسية^(٦٠), . ونعتقد أن لاسبيل غيره, يمكن أن تسلكه المنظمة لتوطيد الأمن, والإستقرار, وتمشية الشؤون اليومية للسكان, المحليين وذلك لسببين, هما :

السبب الأول: أن الإقليم قد يكون خرج للتو من نزاع مسلح, راح ضحيته الآلاف من الأفراد, وخلف أوضاعاً أمنية غير مستقرة خطيرة, لايمكن أن تسمح ل (ITCA), بإجراء إنتخابات أصولية وفق القانون, يستطيع من خلالها الشعب إختيار أعضاء جمعيته التأسيسية التي تضع الدستور.

والسبب الثاني: هو أن تلك المؤسسات التي أنشأتها (ITCA), هي بالأساس مؤسسات إنتقالية تتصف بالصفة المؤقتة, لحين نقل السلطة سلمياً, عن طريق إنتخابات نزيهة تحت إشراف مؤسسات المجتمع الدولي الى السكان المحليين.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

وتشتمل الإختصاصات التشريعية الرئيسية عادة على وظيفتين رئيسيتين، هما سن القوانين، وإنشاء المؤسسات، وفيما يلي فرع لكل وظيفة منهما :

الفرع الأول

سن القوانين

من الثابت في مبادئ القانون الدستوري، أن الهيئة المختصة بالتشريع هي السلطة التشريعية^(١١)، التي قد تكون ممثلة بشخص الحاكم الفرد، كما في الأنظمة الدكتاتورية، أو البرلمان في الأنظمة الديمقراطية. أما أن يكون مصدر التشريع كيان خارجي ممثلاً بمنظمة دولية، فهذا يعد إستثناءً من المبادئ الدستورية، التي لم تتضمن -على حد إطلاعنا-، عد الكيان الخارجي، كسلطة مختصة في إصدار تشريعات داخلية ملزمة التطبيق. وهذا ما يمتاز به نظام (ITCA)، والذي يعد بإعتقادنا، سابقة في هذا المضمار. إذ عادة ما ينحصر تطبيق القواعد القانونية الصادرة عن أجهزة المنظمة، داخل نطاقها^(١٢).

وعلى سبيل المثال فقد عهد مجلس الأمن في القرار (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩ إلى بعثة الأمم المتحدة بمقاييد السلطة في إقليم كوسوفو، ومن الثابت قانوناً أن من يمتلك السلطة يمارس الإختصاصات الثلاث الرئيسية المعروفة للدولة، وأهمها هو الإختصاص التشريعي المتمثل في سن القواعد القانونية التي تحكم السلوك الاجتماعي والمقتربة بالجزاء، الذي هو من الإختصاصات الحصرية للسلطة العامة^(١٣)، وهذا ما أكد عليه تقرير الأمين العام في ١٢ تموز ١٩٩٩، بقوله، أن البعثة ستتولى جميع السلطات، التشريعية، والتنفيذية، ومن بينها إدارة القضاء^(١٤)، أي أن رئيس البعثة يتولى سلطة التشريع عن طريق إصدار المراسيم، واللوائح التنظيمية، والقرارات، ويمارس سلطته الرئاسية كرأس للسلطة التنفيذية، إلا أنه لا يمارس السلطة القضائية، وإنما يتولى إدارة القضاء^(١٥)، من خلال تنظيم المحاكم، وإدارتها، وتعيين القضاة والجهات الرقابية الأخرى. إلا أنه قد أكد في التقرير الآنف الذكر، على علوية كل من الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وكذلك الأنظمة التي يصدرها الممثل الخاص، على كافة القوانين التي كانت سائدة في إقليم كوسوفو إبان خضوعه لجمهورية يوغسلافيا الاتحادية، بمعنى آخر، أن البعثة ستحترم عند إضطلاعها بولايتها، قوانين جمهورية يوغسلافيا الاتحادية، وجمهورية صربيا المطبقة في الإقليم، ما دامت لا تتعارض مع معايير حقوق الإنسان، أو مع الأنظمة التي يصدرها الممثل الخاص، للوفاء بالولاية التي عهد بها مجلس الأمن إلى الأمم المتحدة^(١٦).

وهذا ماسيوفر للبعثة الكثير من الوقت، والجهود، والتكاليف، أثناء إدارتها للإقليم، حين تجد تحت تصرفها منظومة متكاملة من القوانين الوطنية، لتنتقي منها ما يتطابق والمهام الموكلة اليها لتحقيق أهدافها، لحين نقل السلطة الى السكان المحليين في الوقت المناسب، إلا أن تلك المنظومة من القوانين، كانت قد صدرت عن سلطة أخرى، بما يتوافق ولفسفتها السياسية، والاجتماعية، والإقتصادية، التي تعتنقها، في إدارتها للمجتمع المنظم، وفي هذا السياق، فأن بعثة الأمم المتحدة، وهي تمارس حكم الإقليم،

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/ السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

لها فلسفة أخرى قد لا تتطابق في الكثير من تفاصيلها مع فلسفة تلك السلطة، وخصوصاً أن الأخيرة قد أثبتت في الكثير من تصرفاتها، مع جزء مهم من شعبيها، عدم إحترامها لمبادئ ومقاصد الأمم المتحدة^(٦٧).

وعلى هذا الأساس أكد الأمين العام بأن ممثله الخاص سيمارس السلطة الموكولة إلى البعثة، ولتحقيق ذلك، يجوز له بصفته سلطة تشريعية، أن يغير، أو يبطل، أو يوقف، العمل بالقوانين القائمة، بالقدر اللازم للإضطلاع بمهامه، أو حيثما لا تتماشى القوانين القائمة مع ولاية (ITCA) وأهدافها ومقاصدها وأن (...يقوم الممثل الخاص، في إطار أداء المهام الموكولة إلى البعثة، عند الاقتضاء، بإصدار مراسيم تشريعية في شكل أنظمة، وستبقى تلك الأنظمة سارية إلى أن تلغىها البعثة أو توقف العمل بها قواعد تصدرها سلطة كوسوفو الإنتقالية بمجرد إنشائها)^(٦٨).

وقد ترجم الممثل الخاص سلطاته تلك على أرض الواقع، فأصدر اللائحة التنظيمية رقم (١) لعام ١٩٩٩، والتي أباح لنفسه فيها ممارسة كل السلطات، التشريعية، والتنفيذية المتعلقة بكوسوفو، بما في ذلك إدارة القضاء، وذلك بالإستناد إلى التحويل المنصوص عليه في قرار المجلس رقم (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩. كما يختص بتعيين أي شخص، لأداء الوظائف في الإدارة المدنية في كوسوفو، بما في ذلك القضاء، أو يقبله، وتُمارَس تلك الوظائف وفق القوانين القائمة، على نحو ما هو منصوص عليه في البند (٣) من اللائحة المذكورة، ووفق أي قواعد تنظيمية تصدرها البعثة^(٦٩).

وبالمقارنة مع سلطات الممثل الخاص للأمين العام في تيمور الشرقية، سنجد نفس المستوى من السلطات الممنوحة، فالقسم (٣)، من اللائحة التنظيمية رقم (١) لعام ١٩٩٩، تنص صراحة على أن الأخير سيكون لديه القدرة على سن قوانين، وأنظمة جديدة، وتعديل، أو تعليق، أو إلغاء القائم منها^(٧٠).

أما ما يتعلق بالعراق تحت سلطة (CPA)، فقد أصدر مدير سلطة الائتلاف، النظام - اللائحة التنظيمية -^(٧١) رقم (١) والذي إستند فيه إلى صلاحياته كمدير لسلطة الائتلاف المؤقتة، وإنسجاماً مع قرارات مجلس الأمن الدولي بما فيها القرار، رقم ١٤٨٣ (٢٠٠٣)، وبناء على قوانين وأعراف الحرب، فقد أعلن بأن تمارس (CPA) سلطات الحكومة مؤقتاً، لإدارة شؤون العراق بفعالية خلال فترة الإدارة الإنتقالية، ولإستعادة أوضاع الأمن والإستقرار، وإيجاد الظروف التي تمكن شعب العراق من تحديد مستقبله السياسي بحرية، ولإعادة بناء وتأسيس المؤسسات الوطنية والمحلية الرامية لتمثيل فئات الشعب، ولإنعاش النظام الإقتصادي وإعادة البناء وتحقيق التنمية القابلة للإستمرار^(٧٢).

ولتحقيق ذلك عهد النظام المذكور إلى (CPA)، ممارسة كافة السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، اللازمة لتحقيق أهدافها، وأناط بمدير سلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة تلك السلطات. ولضمان تهيئة الظروف الأمنية اللازمة لتحقيق ذلك، فقد نُصّ فيه أيضاً على أن يقدم قائد القوات المركزية الأمريكية بصفته قائد قوات الائتلاف، الدعم المباشر إلى (CPA)، ويقوم بردع الأعمال العدائية،

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

والمحافظة على وحدة الأراضي العراقية والأمن فيها، ويساهم بشكل عام في تنفيذ سياسة السلطة الدولية.

إن هذا النظام الصادر عن (CPA) قد فوض فيه مديرها نفسه، في الفقرة (١) منه، كافة الصلاحيات التي تتمتع بها حكومة على إقليم، أي ما يطلق عليه تنفيذ السياسة العامة للدولة بشكل عام ضمن إطار تحقيق الأمن، والإستقرار وبناء المؤسسات الوطنية، وإنعاش الإقتصاد العراقي، ثم عهد الى (CPA)، بكافة السلطات، التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، إلا أنه إستند الى قرارات مجلس الأمن، وخصوصاً ماجاء في الفقرتين (٥ و٤) من القرار (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣^(٧٣).

وبإعتقادنا، ووفقاً للفقرتين المذكورتين، فإن الإدارة الفعالة للإقليم، تعني أن المجلس قد أناط بـ (CPA) ممارسة كافة الإختصاصات الحكومية، لتحقيق رفاه الشعب العراقي، وهذا يندرج ضمن إختصاصات السلطة التنفيذية، هذا من جهة، وكذلك إناطة سلطة الائتلاف بوظيفة الضبط الإداري - البوليس الإداري - لضبط النظام العام، من جهة أخرى. وبإضطلاع (CPA) بالسلطات الثلاث، ونتيجة للفراغ الدستوري في العراق آنذاك، فيكون مدير السلطة هو المشرع، إلا أن الأنظمة التي يصدرها لاتتصف بالصفة الدستورية^(٧٤).

الفرع الثاني

إنشاء المؤسسات

إن إنشاء المؤسسات العامة عادة ما يكون من إختصاص السلطة التشريعية، لأن تلك المؤسسات لاتنشأ إلا بقانون يصدر عن البرلمان، أو بناء على قانون، وبذلك تختلف الدول في إنشاءها للمؤسسات العامة وفقاً لداستيرها^(٧٥)، وعلى هذا الأساس فإن (ITCA)، وإستناداً الى إختصاصها التشريعي، تتمتع بالسلطة الكاملة في إنشاء، أو إلغاء، ماتشاء من المؤسسات التي يقتضي منها أداء مهامها، كما يمكن تكييف الأساس القانوني الذي تستند اليه في ممارسة هذا الإختصاص في الإقليم المعني الى مصدرين، وإن كان صاحب الإختصاص هو رئيس البعثة في كلتا الحالتين :

الأول منهما يكمن في الإختصاص التشريعي الممنوح للأخير في إصداره للوائح التنظيمية، وهذا الإختصاص يقابل إختصاص السلطة التشريعية في إنشاء أو إلغاء المؤسسات، أما الثاني فممن خلال الإختصاص الممنوح له في إصدار المراسيم، التي يمكن بواسطتها إنشاء المؤسسات والمرافق العامة، في الظروف الإستثنائية^(٧٦)، إلا أن البعثة لايمكنها عملياً أن تلغي كافة المؤسسات التي كانت قائمة سابقاً، وخصوصاً أن أغلب تلك المؤسسات ولاسيما المدنية منها، تهدف الى تحقيق الصالح العام، من خلال تقديم الخدمات العامة للمواطنين، ولهذا السبب أكد الأمين العام بأنه (..ستحترم الإدارة المدنية المؤقتة للبعثة المؤسسات القائمة، ما دامت تتوافق هذه المؤسسات مع ولايتها...)^(٧٧)، والفقرة الأخيرة تؤكد أن الكلمة الأخيرة في مصير تلك المؤسسات ستكون لـ (ITCA). فعلى سبيل المثال لا الحصر، وتنفيذاً لإتفاقات

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/ السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

رامبوييه, في تحويل إقتصاد كوسوفو الى إقتصاد السوق^(٧٨). فقد وُضعت إستراتيجية محددة بأبعاد قانونية وتنظيمية, تتعلق بوضع الحلول المتعلقة بملكية المؤسسات العامة, وذلك بنقل القابلة منها للبقاء الى ملكية القطاع الخاص, وبتصفية مالاتتوافر لها مقومات البقاء^(٧٩).

أمافي العراق, فلم يتبع أسلوب مماثل من قبل (CPA), بتحويل المؤسسات العامة الى القطاع الخاص, وباعتقادنا أن هنالك عدة أسباب منها, عدم وجود إتفاق مسبق بين الفرقاء العراقيين حول المستقبل الإقتصادي للدولة العراقية, كما هو الحال في شمولية إتفاق رامبوييه مثلاً, وكذلك أن الإقتصاد العراقي يعتمد على القطاع العام بشكل شبه كامل, بسبب إرث النظام السابق الشمولي, الذي كان يضع مقاليد الحياة الإقتصادية كلها بيد الدولة, ما يجعل من الصعب إحداث طفرة مفاجئة في الإنتقال الى اقتصاد السوق, إضافة الى صعوبة مقارنة إقليم كوسوفو الصغير نسبياً بالمقارنة مع العراق, من حيث صعوبة الإنتقال من الإعتماد شبه الكلي على القطاع العام, الى إقتصاد السوق^(٨٠).

المطلب الثاني

إختصاصات تنفيذية

تعد الإختصاصات التنفيذية لأية حكومة, أهم نشاط تظطلع به الدولة, بل هو أقدم مظهر من مظاهرها, فهو أقدم من التشريع, ومن القضاء, ومن الممكن تصور دولة بلا تشريع وبلا قضاء, ولكن لا يمكن تصورها بلا إدارة^(٨١).

وتتبع أهمية الإدارة في ضمان تحقيق رفاهية الشعب كأولوية في الدولة المعاصرة, وعادة ما يتحقق ذلك عن طريق إدارة الحكومة - السلطة التنفيذية - للمرافق العامة المخصصة لتأمين الحاجات العامة اليومية بهدف تحقيق الصالح العام, وعادة ما تكون تلك الحاجات كثيرة, ومتنوعة, ومتشعبة, ومتعلقة بأعداد لا حصر لها من الأفراد, وغالبا ما تؤثر خلال علاقة الإدارة بالغير, الكثير من النزاعات القانونية التي تفرض على الإدارة العامة مواجهتها والتعامل معها بالتنظيم الخاضع للقانون, مع مراعاة حقوق الإنسان, وهذا ما وعدت به (UNMIK) في كوسوفو, إذ ذكر الأمين العام في تقريره المرفوع للمجلس في ١٢ تموز ١٩٩٩ بأنه (ستسترشد البعثة, في أدائها لمسؤولياتها, بمعايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً بصفقتها الأساس لممارسة سلطتها في كوسوفو. وستقوم البعثة بترسيخ ثقافة حقوق الإنسان في جميع مجالات نشاطها, وستعتمد سياسات حقوق الإنسان فيما يتعلق بمهامها الإدارية), ويقر مجلس الأمن ل (ITCA) بالسلطات التنفيذية الحصرية, التي لاتسمح لأية سلطة أخرى موازية بالتدخل, أو بممارسة أي نشاط مهما كان إلاّ بموافقتها, ما يعني تمتعها بالإختصاص المانع^(٨٢).

وقد جاء في تقرير الأمين العام الآنف الذكر مانصه (وسيكون الممثل الخاص للأمين العام, بصفته رئيس البعثة, الموظف المدني الدولي الأعلى مرتبة في كوسوفو. وستكون له أكبر الصلاحيات التنفيذية المدنية التي توخاها وخولها له قرار مجلس الأمن ١٢٤٤/١٩٩٩ وستكون له أيضا الكلمة الأخيرة في

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

تفسير تلك السلطات...^(٨٣). أي أن له السلطة النهائية للبت في تفسير أحكام القرار المذكور. ولا يعتقد بوجود أي إشكال قانوني في هذه الحالة، مادامت السلطة الدولية تطبق قرارات المجلس، لأن غياب سلطة الدولة السابقة في كوسوفو، أو فشلها في تيمور الشرقية، أو سقوط النظام السابق في العراق، سينتج فراغاً دستورياً وقانونياً يجب سده بقانون بديل، ومادامت السلطة الدولية تسير وفقاً لقرار مجلس الأمن، فلا بد أن تسترشد بما يشتمل عليه من قواعد، إلا أن الأخير لم يبين التفاصيل الدقيقة المتعلقة بالقانون الواجب التطبيق في تنظيم العلاقات ما بين السلطة الدولية والإقليم بما يحويه من أشخاص، وأشياء، وحوادث، وهنا لا بد أن تلجأ السلطة الدولية إلى إختصاصاتها الضمنية التقديرية، فهي مخيرة ما بين تطبيق القانون السابق على التدخل الدولي، أو إصدار التشريعات بدرجاتها المختلفة - مراسيم، أنظمة، قرارات... الخ -.

وفي هذا السياق، يرى أحد الباحثين أنه من المستحب أن يُحدّد القانون المطبق على الإدارة الدولية منذ بداية العمليات بطريقة موحدة، ولتحقيق هذا الهدف، يتعين على مجلس الأمن، عن طريق إعماله لقرار له يقضي بإنشاء نظام إنتقالي، أن يفرض بنفسه تطبيق القانون المتعلق بالإحتلال مثلاً، مع فتح المجال أمام مواعمة هذا النظام بما يتفق وتطور الوضع، وبالتالي يقرر أن يكون هذا القانون إجبارياً بصفة مؤقتة، أي مادامت السلطة الإنتقالية لم تضع قانوناً يعدّل بعض الجوانب، وقد يلعب القانون المتعلق بالإحتلال دوراً حاسماً في بداية العملية، أي في اللحظة التي يكون له فيها أكبر قدر من النفع، ثم قد يستبدل تدريجياً وعلى نحو متعاقب كلما تطورت نشاطات المؤسسات الجديدة، فيكون بمثابة تشريع طارئ قابل للتطبيق فوراً، إلى أن يتم وضع قوانين تنظم بعض المجالات، كسير العدالة أو نظام الملكية مثلاً، والتي لا يمكن سنها بين عشية وضحاها، كما أثبتت ذلك تجربة كوسوفو. ويضيف هذا الجانب، بأننا نكون قد إستفدنا من خلال قابلية التوقع، مع الإحتفاظ ببعض مرونة القانون، وبهذا المعنى، فإن القانون المتعلق بالإحتلال قد يصبح ملزماً ومكماً في آن واحد^(٨٤).

إلا أننا لانتفق وهذا الرأي في تطبيقه للقانون المتعلق بالإحتلال بشكل عام وشامل، حتى ولو في بداية التدخل الدولي، ماعدا بعض الحالات النادرة المتعلقة بالأنشطة العسكرية للوجود الأمني الدولي المرافق للوجود المدني، وأن من الضروري النظر إلى حقيقة مفادها، أنه ليس هناك من وجود لإقليم في عالم اليوم يخلو من النظام القانوني، وخصوصاً نظام إداري عام، يستند إلى تشريع سابق، سواء أكان قانون صادر عن البرلمان، أو أنظمة أو لوائح تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على قانون، وعلى هذا الأساس يمكن ل(ITCA) كسلطة تنفيذية، أن تعتمد على النظام الإداري الذي كان سائداً قبل التدخل الدولي بشكل مؤقت، لحين إصدارها الأنظمة، لاسيما، إذا أخذنا بنظر الإعتبار، أن المجتمع قد تعامش، وتوائم، ونظم شؤونه اليومية، على أساس تلك القوانين والأنظمة السابقة^(٨٥)، فإن قيل أن هناك احتمال عدم ملائمة القوانين السابقة لحقوق الإنسان، قلنا يتحتم في هذه الحالة على (ITCA)، بما لها من سلطة تقديرية واسعة، تعديل تلك القوانين والأنظمة لتتلائم مع قواعد القانون الدولي المتعلقة بحقوق

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

الإنسان, في ممارستها لإختصاصاتها الإدارية. وفي هذا السياق, أصدر الممثل الخاص للأمين العام بالنيابة^(٨٦). في ٢٠ حزيران ١٩٩٩, بيانا أشار فيه إلى أنه, سيتولى وفقا لقرار مجلس الأمن (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩ المهام التنفيذية للحكومة في أثناء الفترة الإنتقالية, إلى أن يتم تنصيب سلطات شرعية جديدة. وبتلافي حدوث إستيلاء عنيف على المؤسسات العامة, شدد على أنه لن يجري إدخال أي تغييرات على السلطة في هذه المؤسسات دون موافقة صريحة من البعثة, كما أشار إلى إعتزامه تعيين مديرين إداريين دوليين على الصعيد الإقليمي وصعيد البلديات^(٨٧).

ويتطابق بيان الممثل الخاص للأمين العام بالنيابة, وما أصدره الحاكم المدني للعراق السفير - بول بريمر - في القسم الثاني من النظام رقم (١) والذي جاء فيه مانصه: (تبقى القوانين التي كانت سارية في العراق, إعتبارا من تاريخ ١٦ إبريل / نيسان ٢٠٠٣ سارية المفعول وقابلة للتطبيق بعد هذا التاريخ, إلا إذا قررت السلطة الانتقالية المؤقتة تعليقها أو إستبدالها بغيرها أو إذا تم إلغاؤها وإقرار تشريعات أخرى تحل محلها تصدرها المؤسسات الديمقراطية في العراق).

والسؤال الذي يتبادر الى الذهن, هو عن السند القانوني الذي ستستند اليه (ITCA) في إصدارها للأنظمة والتعليمات, لأنه وبموجب المبادئ الدستورية المقررة للفصل بين السلطات, لا يحق للسلطة التنفيذية إصدار قوانين, فهذا هو إختصاص حصري للسلطة التشريعية, إلا أنه وفي الظروف الإستثنائية, يمكن للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم لها قوة القانون لحين إنعقاد البرلمان بعد زوال تلك الظروف^(٨٨). وعندها تكون الكلمة الأخيرة له في مصير تلك المراسيم من حيث الإبقاء أو التعديل أو الإلغاء, وهذا ما أشار اليه الأمين العام في تقريره السابق حول سلطات ممثله الخاص في كوسوفو بالقول (...). وكتدبير من تدابير الحالة الإضطرارية, أصدر ثلاثة مراسيم, يقضي أحدها بإنشاء مجلس إستشاري مشترك للتعيينات القضائية, ويقضي الثاني بتعيين أعضاء هذا المجلس, أما الثالث فيتصل بتعيين أربعة مدعين عامين وإثنين من قضاة التحقيق وهيئة من ثلاثة قضاة توافق عليها الهيئة القضائية...^(٨٩). وعلى هذا الأساس تبقى تلك المراسيم نافذة وتخضع لإرادة من أصدرها لحين تنصيب سلطات تشريعية وطنية جديدة, لتفصح عن إرادتها بشأن تلك المراسيم, كما هو مقرر في المبادئ والأعراف الدستورية.

وتجدر الإشارة الى أن اطلاق صفة المرسوم على تعبير الممثل الخاص للأمين العام عن إرادته في تسيير شؤون الإقليم تؤكد الصفة الرئاسية لمركزه الوظيفي, لأن المرسوم لا يصدر إلا عن رئيس الدولة, في حين أن ما يصدر عن مجلس الوزراء يتخذ عنوان القرار, أو النظام, كما هو مقرر في القانون الإداري^(٩٠). كما أن الذي يعزز هذا الرأي هو ما أكد عليه الأمين العام في تقريره الآنف الذكر, من أن ممثله الخاص هو الضامن لسيادة القانون^(٩١).

وتيسيراً لإحلال الديمقراطية وبناء المؤسسات, ومن أجل تعزيز التعاون ما بين (ITCA) والسكان المحليين في كوسوفو, فقد تم تشكيل مجلسها الإنتقالي ذي الصفة الإستشارية, والذي يمثل كل مكونات شعبها, والذي عمل على إعادة الثقة بين الطوائف وحدد مرشحين لهياكل الإدارة المؤقتة على جميع

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/ السنة التاسعة ٢٠١٧

المستويات، لكفالة مشاركتهم في القرارات والإجراءات التي تتخذها (UNMIK). وأوكلت رئاسة المجلس الى الممثل الخاص، ليقدّم إليه المشورة، بحيث يقيم القرارات المقترحة ويساعد على حشد الدعم لكل تلك القرارات، فيما بين المجموعات السياسية الرئيسية، ولتيسير عمل البعثة. وباعتقادنا أن المجلس المذكور هو نواة للهيئة التشريعية في المستقبل^(٩٢).

وبالمقارنة مع الحالة العراقية، فيمكن أن نشير الى مجلس الحكم الإنتقالي الذي تم تشكيله برعاية (CPA)، وبالإستناد الى قرار مجلس الأمن الدولي رقم (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، إنداء في الفقرة (٩) منه بأن المجلس (يؤيد قيام شعب العراق، بمساعدة السلطة وبالعامل مع الممثل الخاص، بتكوين إدارة عراقية مؤقتة بوصفها إدارة إنتقالية يسيرها العراقيون، الى أن ينشئ شعب العراق حكومة ممثلة له معترف بها دولياً وتتولى مسؤوليات السلطة)، وتطبيقاً لهذه الفقرة، أصدرت سلطة (CPA) اللاتحة التنظيمية رقم (٦) في ١٣ تموز ٢٠٠٣، والتي نص القسم الأول منها على أن (تعترف سلطة التحالف المؤقتة بمجلس الحكم بأنه الجهة الرئيسية للإدارة العراقية المؤقتة، الى حين تشكيل حكومة معترف بها دولياً ممثلة للشعب العراقي)^(٩٣).

وباعتقادنا، أن هذين المجلسين لا يرقيان الى مستوى السلطة التشريعية، أو التنفيذية، بالمعنى القانوني الكامل، مادامت هناك سلطة أعلى منهما في الإقليم المعني، تتمثل في (UNMIK) في كوسوفو، و (CPA) في العراق، لأن من الثابت في القانون الدولي أن ممارسة الإختصاصات المانعة تكون للقباضين على السلطة حصراً، من دون منافسة سلطة أخرى، وعلى هذا الأساس يرى بعض الفقهاء أن مجلس الحكم العراقي قد تم تأسيسه ليكون بمثابة مشاور ل (CPA)^(٩٤)، أي أنه مجرد هيئة إستشارية، لها أن تأخذ برأيه أو لاتأخذ، ولم يورد قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، ولا الأمر رقم (٦) الصادر عن (CPA) تفاصيل الصلاحيات والسلطات المحددة التي يتمتع بها مجلس الحكم، بيد أن القرار (١٤٨٣) قد أشار الى أن مجلس الحكم لا يتمتع بالسلطة الكاملة التي تتمتع بها الحكومة، وأن السلطة الكاملة تلك ستتولاها حكومة تمثيلية معترف بها دولياً، يشكلها الشعب العراقي، وتضطلع بالمسؤوليات التي تتولاها (CPA)^(٩٥).

وفي سياق متصل، يرى بعض الباحثين أن مجلس الحكم كان يتمتع بسلطة تعيين وإقالة الوزراء، وإعتماد الميزانية، فضلاً عن الشروع في عملية صياغة دستور، في الوقت الذي بقي الأمن القومي من إختصاصات (CPA)، التي كان لها فيه حق نقض جميع قراراته^(٩٦). وباعتقادنا أن مجلس الحكم العراقي، يشبه المجلس الإنتقالي لشعب كوسوفو من حيث التشكيل، والصلاحيات الإستشارية، فالأخير هيئة ذات تمثيل واسع النطاق، حيث تألف من ممثلين عن كل الجماعات العرقية، والسياسية، الرئيسية في كوسوفو، لكفالة مشاركة شعبها في القرارات والإجراءات التي تتخذها (UNMIK)، ويرأس المجلس الممثل الخاص ليقدّم له المشورة، ويقيم القرارات المقترحة، ويساعد على حشد الدعم لكل تلك القرارات فيما بين المجموعات السياسية الرئيسية لتيسير تحقيق أهداف البعثة^(٩٧).

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/ السنة التاسعة ٢٠١٧

وأن جمع كافة السلطات بيد رئيس البعثة يعني إتصاف مجلس كوسوفو الإنتقالي بالصفة الإستشارية كنظيره مجلس الحكم العراقي، إلا أن الفرق يبرز في أن رئاسة المجلس الإنتقالي في كوسوفو تكون للممثل الخاص للأمين العام، في حين أن رئاسة مجلس الحكم العراقي كانت دورية، حيث يرأسه في كل شهر أحد أعضائه من العراقيين، ومن الجدير بالذكر أن الصفة الإستشارية للهيئات الرسمية^(٩٨)، لاتسبغ على آراءها المقدمة الى السلطات الحاكمة صفة التزام الأخيرة بها، إلا إذا نص القانون على ذلك^(٩٩).

المطلب الثالث

إختصاصات قضائية

من أولى مسؤوليات الدولة، هي توفير مرفق العدالة، لضمان تطبيق السلطات الثلاث للقانون، ويعد مرفق القضاء بدرجاته المختلفة الضمانة الأولى للرقابة على أعمال تلك السلطات، فالسلطة التشريعية وبالإضافة للرقابة السياسية، تخضع أنشطتها، لمحاكم خاصة تمارس الرقابة على دستورية القوانين، في حين تخضع أعمال الإدارة العامة، لمحاكم من درجة أقل، إلا أنه وفي حالة (ITCA)، يختلف الأمر، فالأقاليم الخاضعة لها كانت تعاني من ظروف خاصة أدت أما الى تعطيل القضاء بشكل عام، أو أن النظام القضائي ذاته غالباً ما كان مشوباً بالنقص الذي يثير الشكوك حول تطبيقه للعدل.

وتتمتع (ITCA)، بإختصاصات قضائية مقررّة بصورة ضمنية في قرار مجلس الأمن الذي أنشأها، كما يقصد بالسلطة القضائية لرئيس البعثة، تلك الممنوحة له بموجب إتفاق سابق، والمتعلقة بتفسير نص إتفاقي كان الأطراف المعنيون قد أبرموه فيما بينهم لتنظيم سلطات الوجود الدولي على الإقليم المعني، فيكون بمثابة قاضي التفسير للنص الذي قد يُختلف حوله، وليس لرئيس البعثة، أن يكون قاضياً للفصل في النزاعات القانونية التي تنشأ بين الأشخاص الآخرين، سواء في القضايا المدنية أم الجنائية، بل أن سلطته تنحصر بإدارة القضاء فقط^(١٠٠)، أي أن إدارة العدل هو إختصاص محجوز لسلطة الممثل الخاص^(١٠١)، في المرحلة الإنتقالية لعدم وجود هيئات قضائية بعد^(١٠٢)، فمثلاً يكون لرئيس بعثة التنفيذ، الإختصاص القضائي في تفسير الجوانب المدنية من الإتفاقات السابقة المتعلقة بأطراف النزاع، ويكون تفسيره غير قابل للإستئناف وملزماً لهم جميعاً^(١٠٣).

وفي سياق متصل بالإختصاص القضائي لرئيس البعثة، نص القسم (٢)، من اللائحة التي أصدرها الأخير في ٢٩ تشرين أول لعام ٢٠٠٠ على أن المحاكم في كوسوفو قد تطلب توضيحاً من الممثل الخاص للأمين العام في إطار تنفيذ التعليمات الحالية المتعلقة بالقانون الواجب التنفيذ من قبل تلك المحاكم، ويقوم الممثل الخاص للأمين العام بتقديم هذا التوضيح لها في ممارستها لمهامها^(١٠٤). وباعتقادنا أنه يرد على هذا النص الإشكالي القانوني الذي يشكك في حصر إختصاص قضائي بيد شخص تنفيذي، لأنه من المستبعد إلمامه بكافة الجوانب القانونية هذا من جهة، كما يرد ذات الإشكال على حالة عدم الفصل ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية اللتين قد جمعتهما قرار مجلس الأمن للممثل الخاص

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

للأمين العام، ما أثار إنتقاد المؤسسة الرقابية المعروفة بأمين المظالم (Ombudsman) في كوسوفو^(١٠٥). إلا أنه قد يخفف من هذا الإشكال وجود مجلس القضاء والإدعاء العام، ليكون عوناً لرئيس البعثة في هذا المجال، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الصفة الإنتقالية والظروف الإستثنائية للإقليم المعني تفرض هكذا وضع إستثنائي، بهدف سرعة الحسم، وفعالية الإجراء.

وعلى مستوى أداء الوظيفة القضائية، وبما أن (UNMIK) غير قادرة على نشر عدد كاف من المحامين الدوليين لديهم معرفة كافية عن النظام القانوني الكوسوفي المحلي في وقت قصير، عينت أول تسعة من القضاة والمدعين العامين المحليين، لممارسة السلطة القضائية في جميع أنحاء كوسوفو، ثم عمدت إلى تعيين مجموعة أساسية من (٥٤) من القضاة والمدعين العامين معظمهم من الطائفة الألبانية، الذين كانوا على دراية بالتقاليد المحلية، ولكن بمعادات لتطبيق القانون اليوغسلافي السابق، ما أثار مخاوف حول التحيز العرقي في ممارسة القضاء، فبادرت (UNMIK) في نهاية المطاف لتعيين القضاة والمدعين العامين الدوليين^(١٠٦).

وفيما يتعلق بالادارة الدولية للعراق عن طريق (CPA)، ومن ضمن سلطاتها القضائية، في إدارة القضاء، أصدرت الأمر (١٥) حول تشكيل لجنة مراجعة قضائية، ويوقف هذا الأمر العمل بقانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لعام ١٩٧٩، بالقدر الذي تتعارض فيه أحكامه مع هذا الأمر، وينشئ هيئة تُعرف باسم لجنة المراجعة القضائية - اللجنة -. وتتمثل صلاحياتها في التحقيق وجمع المعلومات عن أهلية القضاة، وأعضاء الإدعاء العام، لشغل هذه المناصب. كما تتمتع اللجنة بسلطة عزل القضاة، وأعضاء الإدعاء العام من مناصبهم، وتؤكد استمرار شغلهم لهذه المناصب، وتعين أشخاصاً بديلين للقضاة وأعضاء الإدعاء العام، الذين يُعزلون من مناصبهم، وتسوي مطالبات القضاة وأعضاء الإدعاء العام الذين يؤكدون بأنهم أُفيلوا من مناصبهم بصورة غير صحيحة.

إلا أن الذي يرد على الأمر (١٥)، هو ما أوضحتها منظمة العفو الدولية من أنه لم يُحدّد ما هي أجزاء قانون السلطة القضائية التي أوقف العمل بها، كما أن المعايير التي تستخدمها اللجنة في تعيين القضاة، وأعضاء الإدعاء العام في مناصبهم، وإفالتهم، وتأكيد تعيينهم ليست واضحة، وما إذا كان ذلك سيتم ذلك وفقاً لمعايير قانون السلطة القضائية وقانون الإدعاء العام، لأنه لم يرد فيه، أو أي أمر آخر صادر عن سلطة الإنتلاف المؤقتة ما يتعارض مع ذلك^(١٠٧).

ومن ضمن التعديلات التي طالت قانون التنظيم القضائي في العراق، تلك التي أجريت على المادة (٣٦) من قانون السلطة القضائية رقم (٢٦) لعام ١٩٦٣، والمادة (٢١) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لعام ١٩٧٩، اللتان كانتا تشترطان أن يكون الأشخاص المعينون قضاة، أو أعضاء في النيابة العامة، عراقيو الجنسية بالمولد وأن يكونوا - متزوجين -، وتعد هذه المعايير تمييزاً ضد أولئك الذين حصلوا على الجنسية العراقية بالتجنس، وتشكل تمييزاً على أساس الوضع الإجتماعي، وهذا ما تحظره المادة (١٠) من المبادئ الأساسية بشأن إستقلال السلطة القضائية (المبادئ الأساسية) لعام ١٩٨٥^(١٠٨).

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

ومن ضمن الإجراءات الإصلاحية في مرفق القضاء التي إنتهجتها (CPA), هي فصل إرتباط مجلس القضاء بوزارة العدل, بالأمر (٣٥) الموسوم - إعادة إنشاء مجلس القضاء- حيث Hعاد هذا الأمر إنشاءه - المجلس- الذي كان قائماً في العراق من قبل, وبحسب هذا الأمر يتولى هذا المجلس مهمة الإشراف على نظامي القضاء, والإدعاء العام في العراق - الجزء ١- , وينص الأمر أيضاً على أنه سيمارس مهامه بصورة مستقلة عن وزارة العدل, وقد لاقت تلك الخطوة ترحيب المنظمات الدولية المعنية بحقوق الانسان, إذ رأّت فيها أنها تتماشى مع مبدأ استقلال السلطة القضائية المكرس في القانون الدولي^(١٠٩).

الخاتمة

يعتبر ميثاق منظمة الأمم المتحدة أول المبشرين بإشاعة الإحترام العالمي الملزم لحقوق وتعزيزها في العالم بأسره، وبما أن المنظمة العالمية كتنظيم مركزي يعتبر نفسه المسؤول الأول عن ضمانها، وردع الجهات التي تنتهكها إنتهاكاً جسيماً، فيبادر عن طريق جهازه التنفيذي ذي السلطات غير المحددة بآطر واضحة، الى التدخل في إدارة الدولة أو الإقليم، أما بمشاركة السلطة الوطنية في سبيل درء مخاطر إنهيار النظام العام بإنهيار الدولة، أو بالحلول محلها في حال فشلها في أداء واجباتها في حفظ النظام العام، وتأمين وضمان تطبيق حقوق الإنسان، وذلك بإنشاء (ITCA)، من أجل إعادة بناء الدولة في مرحلة إنتقالية، وإنشاء المؤسسات الدستورية التي تضمن حقوق الإنسان عن طريق الحكم الديمقراطي، ومن ثم تسليم السلطة الى الشعب عن طريق الإنتخابات. ومن خلال البحث خرجنا بعدة نتائج وتوصيات نوجزها بما يلي:

أولاً: النتائج

١ - إن ضمان الأمن والسلم الدوليين يرتكز على بقاء النظام الدولي بتشكيلته المستقرة كوحدات منذ ظهور الدولة الحديثة، وأن أي تهديد لإستقرار وحدات هذا النظام يقتضي تدخل التنظيم المركزي في الحالات التي قد تهدد بإنهيار الدولة بإعتباره يشكل بالنتيجة تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وبما أن الركن الأهم في إستقرار الدولة هو نظامها السياسي، فلا بد أن تحل المنظمة الدولية محله حين فشله في أداء واجباته، وذلك بإنشاء (ITCA)، ومنحها الولاية العامة المتمثلة بتمتعها بالسلطات الثلاث المقررة للدولة، مدعومة بثقل المجتمع الدولي الذي تمثله المنظمة العالمية.

٢ - وجدنا أن سلطات مجلس الأمن الدولي وخصوصاً تلك الواردة في الفصل السابع، وعلى الأخص المادة (٣٩) منه، هي سلطات تتجاوز الصفة التقديرية، وحتى المطلقة، بل هي سلطات تحكيمية بكل معنى الكلمة، فميراثه المجلس هو الواقع غير القابل لإثبات العكس، إذ يتفوق الجانب الذاتي المعبر عن رأي أعضاء المجلس، على الجانب الموضوعي الذي يكشفه الواقع على الأرض، وبما أن الجانب الذاتي تحركه المصالح الوطنية على الأغلب، فمن المحتمل بروز حالة الإزدواجية في معايير التعامل مع الحالات المتشابهة التي قد تقتضي إنشاء (ITCA).

٣ - من الممكن تكييف نص المادة (٣٩) من الميثاق، بالقياس الى الفقرة (١) من المادة (١) منه، فالأخيرة قد إفتُحت بحفظ السلم والأمن الدوليين، كأول مقصد من مقاصد الأمم المتحدة، عن طريق القمع، من دون ذكر للقواعد القانونية المقررة لتحقيق هذا المقصد، إلا أنها إختتمت بإشترط أن التذرع بالوسائل السلمية يكون وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، ومن ذلك نستنتج أن السلم والأمن الدوليين كمصلحة عليا مقدمة على كل المصالح الأخرى، ولا يشترط الميثاق لتحقيقها من قبل مجلس الأمن بشكل خاص، أو المنظمة بشكل عام، أن يصار الى البحث عن تطبيق مبادئ العدل، وقواعد القانون الدولي المقررة سلفاً،

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

بل أن الأمر يعود لتقدير مجلس الأمن وحده، وهذا يقتضي عدم تحديد أية جهة أخرى غيره لها الولاية عليه.

٤- إن تلك السلطات التحكيمية للمجلس، إنعكست على سلطات (ITCA)، في عدم خضوعها لأية سلطة قانونية قادرة على نقض قراراتها المتعلقة بإدارة الإقليم المستهدف، مستندة بذلك الى الحصانات والإميازات المقررة في القانون الدولي للمنظمات الدولية وموظفيها، إضافة الى إستنادها لقرار المجلس الواجب التنفيذ على الكافة، من دون أن يحدد قرار إنشاء (ITCA)، لجهة معينة لممارسة الرقابة على أنشطتها، بل عادة ما يقتصر المجلس في قراره على ضرورة مراعاة تطبيق حقوق الإنسان، وهي مجرد دعوة لاتتسم بالإلزام الفعلي، من دون تحديد هيئات لها سلطة الولاية، والرقابة، والإشراف، والتوجيه، ونقض ما يتنافى ومعايير حقوق الإنسان الدولية، فيما تتضمنه تشريعات (ICTA)، بدرجاتها المختلفة.

ثانياً: التوصيات

١- ندعو مجلس الأمن أن يضمن قراره بإنشاء (ITCA)، تحديد جهة رقابية رسمية تابعة للمنظمة بشكل عام، أو للمجلس بشكل خاص، لضمان التزام (ITCA)، بالقانون ومراعاة الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

٢- نوصي بعدم قياس قواعد القانون الدولي على قواعد القانون الداخلي، وخصوصاً فيما يتعلق بإختصاصات مجلس الأمن التي لاتخضع لرقابة فعالة من أي نوع، لأن ذلك سينتج عنه تضارب وعدم وضوح النتائج المرجو الحصول عليها، فكل من القانونين يختلف عن الآخر في مقتضياته الموضوعية من حيث النشأة، والتكوين، والبعد التاريخي، ونوع القواعد التي يحكم بها أشخاصه.

٣- في خضم الدعوات في أروقة الأمم المتحدة لتعديل الميثاق، فيما يتعلق بإلغاء نظام الوصاية الدولي، ندعو الى الإبقاء على هذا النظام، ولكن مع إلغاء المادة (٧٨) من الميثاق، لأنها تمنع تطبيقه على أعضاء منظمة الأمم المتحدة. إذ في بعض الحالات التي تبرز فيها ظروف تهدد وجود الدولة، وتندرج بإبتهارها، ومن ثم اللجوء بعد فوات الأوان وجسامة التضحيات، الى إنشاء نظام (ITCA)، يمكن الإستعاضة عنه بنظام الوصاية، وخصوصاً تحت إدارة منظمة الأمم المتحدة وفقاً للمادة (٨١) من الميثاق، لاسيما إذا كان بطلب من حكومة الدولة التي تتعرض لتهديد لاتستطيع مواجهته منفردة، فيمكنها الإستعانة بوصاية المنظمة العالمية كسلطة موازية، أو أن تخلي للأخيرة المجال لتمارس الحكم الإنتقالي منفردة، لحين زوال الظروف الإستثنائية التي كانت تهدد وجود الدولة.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

هوامش البحث

- (١) د. سامي عبد الحميد، ود. عبد الله العريان، دور القانون الدولي العام في الأمم المتحدة، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد (٢٣)، ١٩٦٧، ص ٦٣.
- ونؤيد هذا الإتجاه بإعتبار أن قواعد الميثاق ملزمة حتى للدول غير الأعضاء من خلال تلكما الفقرتين، إذ تنص الفقرة (٣) من المادة (١) على (جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة)، كما تنص الفقرة (٦) من المادة (٢) على أن (تعمل الهيئة على أن تيسر الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى بإعتبار الميثاق معاهدة شارة ذات قواعد أمرة شبيهة بالنظام العام الذي لايجوز الإتفاق على خلافه من قبل غير الدول الأعضاء، لأنه يتعلق بالمصالح الجوهرية العليا للمجتمع الدولي.
- (٢) د. جعفر عبد السلام، دور المعاهدات الشارعة في حكم العلاقات الدولية، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد (٢)، ١٩٧١، ص ٨٨-٨٩.
- (3) John Burroughs, The Role of the UN Security Council, The weapons of mass distruction commission, p.39. available on the website: wmdreport.org/ndcs.
- (٤) نصت المادة (٤٨) من الميثاق على أن، (١- الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس.
- ٢- يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة، وبطريق العمل في الوكالات الدولية المتخصصة التي يكونون أعضاء فيها).
- (٥) ينظر: المادة (٣٩) من الميثاق
- (٦) جاء في المادة المذكورة مايلي: (لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب إتخاذه من التدابير التي لا تتطلب إستخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الإقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات، وفقاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية)
- (٧) ينظر: قرار مجلس الأمن رقم (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩، مصدر سابق، ورقم (١٢٧٢) لعام ١٩٩٩، مصدر سابق
- (٨) ينظر: الفقرة (٣) من قرار مجلس الأمن (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩، مصدر سابق
- (٩) ينظر الديباجة والفقرة (٥) من قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، مصدر سابق
- (١٠) ينظر: المواد (٤٧-٧٨)، من إتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩، والمادة (٤٣) من لوائح لاهاي لعام ١٩٠٧ والتي تنص على أنه: (إذا انتقلت سلطة القوة الشرعية بصورة فعلية إلى يد قوة الإحتلال، يتعين على هذه الأخيرة، قدر الإمكان، تحقيق الأمن والنظام العام وضمانه، مع إحترام القوانين السارية في البلاد، إلا في حالات الضرورة القصوى التي تحول دون ذلك).
- (١١) بيار-ماري دويوي، مصدر سابق، ص ٢١١. وكذلك، حيدر عبد محسن شهد، الإختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٦، ص ٩ ومابعدها.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

(١٢) رانيا ماترماوي, اصلاح مجلس الأمن , بحث منشور على موقع الحوار المتمدن, العدد(٣٦٥٩), ص ١٠, في

<http://www.ahewar.org> ٦ / ٣ / ٢٠١٢, الموقع الالكتروني

(١٣) د.هادي نعيم المالكي, المنظمات الدولية, ط١, مكتبة السيستان, بغداد, ٢٠١٣, ص ٤٣.

(١٤) للمزيد من التفصيل حول مفهوم تفسير المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية, ينظر, حيدر عبد محسن شهيد, مصدر سابق, ٢٠١٦, ص ٨١ وما بعدها.

(١٥) د.عزيز القاضي, تفسير مقررات المنظمات الدولية, المطبعة العالمية, القاهرة, ١٩٧١, ص ١٨٥.

(16) Erika de Wet, The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law, Max Planck United Nations Year Book, Vol. (8), 2004, p.308.

(١٧) جاء في الفقرة (٣) من المادة(٢٧) من الميثاق مايلي: (تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة.....). وقد جاء في فتوى محكمة العدل الدولية حول مسألة الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على إستمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا, والصادرة في ٢١ حزيران ١٩٧١, مانصه (أنه قد جرى بإستمرار, ولمدة طويلة, تفسير الإمتناع الطوعي عن التصويت, من قبل أي عضو دائم على أنه لايشكل حائلاً دون إعتقاد مجلس الأمن للقرارات), ينظر, موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية, ١٩٤٨-١٩٩١, الأمم المتحدة, نيويورك, ١٩٩١, ص ١٠٣. (١٨) د. أحمد عبد الله أبو العلا, تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين, دار الكتب القانونية, ٢٠٠٥, ص ٣٢-٣٣.

(١٩) المصدر السابق, ص ٢٦١.

(20) Tono Eitel, The UN Security Council and its Future Contribution in the Field of International Law ,What may we expect?, Max Plank Yearbook of United Nations Law, Vol.(4), 2000-4, p.53-71.

(٢١) رانيا ماترماوي, مصدر سابق, ص ٦. ونحن وإن كنا نتفق مع هذا الرأي, إلا أن لنا وجهة نظر حول إطلاقه وعموميته, إذ لايمكن باعتقادنا إغفال دور الأغلبية الساحقة من الدول في الجمعية العامة في التأثير الفعال وغير المباشر في إصدار المجلس لقراره التنفيذي, وهذا ما سنثبتته في المبحث الثاني من هذا الفصل

(٢٢) موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية, ١٩٤٨-١٩٩١, مصدر سابق, ص ١٠٣. (٢٣) المصدر السابق, ص ١٠٥.

(٢٤) المصدر السابق, ص ١٠٣.

(25) See, Document: S/RES/435(1978).

(٢٦) موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية, ١٩٩٢-١٩٩٨, الأمم المتحدة, نيويورك, ١٩٩٨, ص ١١٠.

(٢٧) ينظر: الفقرة(١) من المادة(٢٤) من الميثاق.

(٢٨) ينظر الديباجة, والقرارات: (٩/ج, و ١١/ح, ي, ك, والفقرتان ١٢ و ١٣) والمرفق(١), والمرفق(٢) فقرة(٧) من القرار ٢٤٤٤ العام ١٩٩٩.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

(٢٩) الأغلبية الساحقة من سكان كوسوفو مسلمون من العرق الألباني. ولتفاصيل أكثر حول الهيكل الإثني والديموغرافي في كوسوفو، ينظر، القسم(باء) من تقرير (UNMIK) الى مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون حقوق الإنسان حول كوسوفو، الوثائق الرسمية للمكتب لعام ٢٠٠٨، الوثيقة: HRI/CORE/UNK/2007 (٣٠) ينظر تقرير الأمين العام عن سقوط مدينة سيربيرينيتسا، بعد تفكك جمهورية يوغسلافيا الاتحادية السابقة، الحالة في البوسنة والهرسك، الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ١٩٩٩، الوثيقة: A/54/549، وينظر كذلك تقريره لقمة الألفية لعام ٢٠٠٠، والذي أشار فيه إلى إخفاقات مجلس الأمن في التحرك بطريقة حاسمة في رواندا ويوغسلافيا السابقة، قائلاً "إذا كان التدخل الإنساني يمثل حقاً، تعدياً غير مقبول على السيادة، كيف ينبغي لنا أن نستجيب لرواندا، إلى سربرينيتشا، والإنتهاكات الجسيمة المنهجية لحقوق الإنسان التي تمثل تعدياً على كل مبادئ إنسانيتنا المشتركة؟".

(31) Debora Garcia- Orrico, Kosovo, Foundation for International Relations and Foreign Dialogue,p.117. Research published on the cite sxhttp://fride.org/uploads/Cap5 _ Kosovo.

(32)Camille André Marie Monteux, The Role of International Actors and the Question of Legitimacy, The London School of Economics and Political Science Institution Building in Kosovo: Athesis submitted to the Department of Government of the London School of Economics and Political Science for the degree of Doctor of Philosophy, London , September 2009.,p.79.

(٣٣) ينظر: تقرير المبعوث الخاص للأمين العام، مارتي اهتيساري، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ٢٠٠٧، الوثيقة: S/2007/168.

(34) Antonia Zervaki,United Nations atcrossroad: International Administration of territories and domestic political cultures.the Kosovo and East Timor experience, , Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, Discussion Papers, University of Peloponnese, No. (18), October 2008.,p.14.

(35) Erika de Wet, op. cit, p.293.

(٣٦) د.محمد السعيد الدقاق، القانون الدولي العام، مصادر القانون الدولي، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٣٣٣ومابعدھا.

(٣٧) ينظر الديباجة من قرار مجلس الأمن رقم (١٢٦٤) لعام ١٩٩٩، مصدر سابق.

(٣٨) ينظر الفقرة(١)، من المصدر السابق.

(٣٩) ينظر د. حازم محمد عتلم، الوضع القانوني للقوات الدولية في تيمور الشرقية، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٤٠) ينظر الفقرة(٣) من قرار مجلس الأمن رقم(١٢٦٤) لعام ١٩٩٩، مصدر سابق.

(٤١) ينظر الفقرة(٦) من قرار مجلس الأمن رقم (١٢٧٢) لعام ١٩٩٩، مصدر سابق.

(٤٢) ينظر الديباجة من قرار مجلس الأمن رقم (١٢٦٤) لسنة ١٩٩٩، مصدر سابق.

(٤٣) ينظر المصدر السابق.

(٤٤) ينظر، مرجع ممارسات مجلس الأمن، متاح على الموقع الرسمي للأمم المتحدة، العنوان الإلكتروني:

http://www.un.org/ar/sc/repertoire/subsidiary_organ/peacekeeping_missions.shtml

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/ السنة التاسعة ٢٠١٧

(45) Saira Mohammed, From keeping peace to building peace: A proposal for arevitalized United Nations Trusteeship Council, , Berkeley Law Scholarship Repository, April, 2005.,p.1.

(٤٦) وخصوصاً أن مجلس الأمن قد إفتتح القرار (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣ بعبارة "إن مجلس الأمن إذ يذكر بجميع قراراته ذات الصلة السابقة..."، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ٢٠٠٣، الوثيقة S/RES/1483، والتي نعتقد أنها تتضمن إشارة الى ذلك السجل السيء لعلاقة النظام السابق بشعبه، وبجيرانه، وبالمجتمع الدولي ككل، ينظر حول ذلك السجل، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ١٩٨٧، بيان رئيس مجلس الأمن في ٤ آيار ١٩٨٧، الوثيقة: S/18863، وكذلك، الديباجة من القرار (٦٧٨) والتي صرح فيها مجلس الأمن أن العراق يستخف بالمجلس إستخفاً صارخاً، الوثائق الرسمية للمجلس لعام ١٩٩٠، الوثيقة: S/RES/678، ينظر كذلك وثائق المجلس لعام ١٩٩١، الديباجة، والفقرتان (٢٠١) من القرار (٦٨٨)، الوثيقة: S/RES/688، كما ينظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ١٩٩٤ - تقرير اللجنة الثالثة، مسائل حقوق الإنسان، الجزء الأول، حالة حقوق الإنسان في العراق، الوثيقة: A/49/651. وعلى سبيل المثال لا الحصر على تلك الإنتهاكات المقننة، إصدار مجلس قيادة الثورة المنحل قراراً في ١٣/٣/٩٨٠ برقم (٤٦١) يقضي بإعدام كل من إنتهى الى حزب الدعوة، وبأثر رجعي، الأمر الذي يخالف كل الأنظمة الجنائية في العالم، لاسيما وأنه يتناقض تناقضاً صارخاً مع المادة (١٥) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التي تحظر العقوبة الجنائية بأثر رجعي، وقد تم الغاء ذلك القرار، بالقرار رقم (٣٩) بتاريخ ١٢/٨/٢٠٠٧ الذي صدر عن مجلس الرئاسة بعد إسقاط النظام العراقي السابق، وقد جاء في الأسباب الموجبة بأن القرار الملغى (...يعتبر تجاوزاً خطيراً على القيم الإنسانية والقانونية، ولمخالفته لأحكام الدستور، وبسبب هذا القرار الجائر تعرضت شرائح من أبناء الشعب العراقي الى القتل والسجن والإذلال)، ينظر: قاعدة التشريعات العراقية على الموقع الإلكتروني www.legislations.gov.iq.

(٤٧) ينظر، الفقرة (١٣) من القرار (١٤٨٣)، مصدر سابق.

(٤٨) تولى هذا المنصب السيد سرجيو فييرا ديميللو، الذي كان قد أثبت فيما سبق قدرة فائقة في إدارته لبعثة الأمم المتحدة للإدارة الإنتقالية في تيمور الشرقية، بعد أن شغل قبل ذلك منصب الممثل الخاص للأمم العام بالنيابة في كوسوفو، وحاولت المنظمة إستثمار قدراته تلك في الإدارة الإنتقالية الدولية في العراق، إلا أنه - ومع الأسف الشديد - تم إستهداف مقر إقامته في مقر بعثة الأمم المتحدة فذهب ضحية لتفجير إرهابي.

(49) Erika de Wet, op. cit, p.304-305.

(٥٠) ينظر حالة حقوق الإنسان في العراق، في الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ١٩٩٤، الوثيقة: A/49/6.

(٥١) يُقر جانب مهم من الفقه بأن نتائج إحتلال العراق قد "وضعت حداً لنظام عدواني الى حد خطير ضد حقوق الإنسان..."، ينظر: بيار - ماري دوبيوي، مصدر سابق، ص ٦٧٧.

(٥٢) ان مبدأ عدم جواز منح الملجأ لشخص متهم بارتكاب إنتهاكات حقوق الإنسان، هو من المبادئ الرئسية للقانون الدولي الجنائي، وتم تأكيده في الكثير من المواثيق والإتفاقيات الدولية، فقد نصت الفقرة (و) من المادة (٥٣) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ على أن: (لا تنطبق أحكام هذه الإتفاقية على أي شخص تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنه، أ- ارتكب جريمة ضد السلام، أو جريمة حرب، أو جريمة ضد الإنسانية، بالمعنى المستخدم في الصكوك الدولية الموضوعة للنص على أحكامها بشأنها). ثم أكد عدم جواز المنح في إعلان الجمعية العامة بشأن الملجأ الإقليمي، بموجب قرار الجمعية العامة رقم (٢٣١٢) في ١٤/١٢/١٩٦٧، إذ أشارت

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

الفقرة (٢) من المادة (١) في هذا الإعلان إلى أنه (لا يجوز الإحتجاج بالحق في التماس ملجأ أو التمتع به لأي شخص تقوم دوافع جدية للظن بارتكابه جريمة ضد السلم أو جريمة ضد الإنسانية، بالمعنى الذي عرفت به هذه الجرائم)، وعندما إعتمدت الجمعية العامة، مبادئ التعاون الدولي في تعقب وإعتقال وتسليم، ومعاينة الأشخاص المذنبين بارتكاب جرائم حرب، وجرائم ضد الإنسانية بموجب قرارها رقم (٣٠٧٤) في ١٩٧٣/١٢/٣ أكدت في الإعلان على انه (عملاً بأحكام المادة (١) في إعلان اللجوء الإقليمي، لا يجوز للدول منح ملجأ لأي شخص، توجد دواع جدية للظن بارتكابه جريمة ضد السلم أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية).

(54) Carsten Stahn, Justice Under Transitional Administration: Contours and Critique of Aparadigm, Houston Journal of International Law, Vol. (27:2), 2004, p.320.

(٥٥) ينظر الفقرة (٤) من المادة (٢) من الميثاق.

(٥٦) ينظر الديباجة، والفقرة (٥) من قرار مجلس الأمن (١٤٨٣)، مصدر سابق.

(٥٧) يرى الأستاذ بيبير - ماري دوبيوي بأن " أعضاء مجلس الأمن الآخرين غير الولايات المتحدة وبريطانيا اللذين أتعبتهما الحرب بالمعنى الحرفي للكلمة، ثم جميع أعضاء الأمم المتحدة على أثر هؤلاء، إنتهوا بقبول شرعية وجود أعضاء القوى المحتلة في العراق..."، ينظر: بيار - ماري دوبيوي، مصدر سابق، ص ٦٧٨.

(٥٨) ينظر، الديباجة، والفقرة (٨) من قرار مجلس الأمن (١٤٨٣)، مصدر سابق.

(٥٩) ينظر الفقرة (٤٩) من تقرير الأمين العام في ١٢ تموز ١٩٩٩، والتي جاء فيها: (.سيكون للممثل الخاص مكتب تنفيذي يرأسه مدير لمساعدته على أداء مهامه، وسيضم المكتب أفراداً من كبار الموظفين، لإسداء المشورة إلى الممثل الخاص بشأن المسائل القانونية، والسياسية، والإقتصادية، وسيكفل كبير مستشارين لحقوق الإنسان، الأخذ بنهج يتسم بالمبادرة بشأن حقوق الإنسان في جميع الأنشطة التي تضطلع بها البعثة، وسيكفل توافق الأنظمة التي تضعها البعثة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان...)، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ١٩٩٩، الوثيقة S/1999/779.

(٦٠) فقد تكون السلطة التأسيسية ممثلة بالجمعية التأسيسية، أو البرلمان، أو الشعب... ينظر حول ذلك: د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، مطبعة دار السلام، مصر، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٨٨-٢٩١. وكذلك، د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مؤسسة النبراس، العراق، النجف الأشرف، ٢٠١٣، ص ١٠٦-١٠٧. ومن الجدير بالذكر، أننا لانقصد بالسلطة التأسيسية، وظيفتها في وضع الدستور الدائم، بل ممارستها للسلطات الثلاث من دون أي أساس دستوري، فكأنها تمارسها بالأصالة الممنوحة لها، بموجب قرار مجلس الأمن المستند الى أعلى وثيقة قانونية دولية، هي الميثاق. بالرغم من أن الممثل الخاص قد أصدر في ١٥ أيار ٢٠٠١، الإطار الدستوري لكوسوفو، وأعلن أن الهدف منه "لأغراض إقامة حكم ذاتي كبير القدر في كوسوفو ريثما يتم التوصل إلى تسوية نهائية"، ينظر الديباجة من لائحة بعثة الأمم المتحدة رقم (٩) لعام ٢٠٠١، بشأن الإطار الدستوري للحكم الذاتي المؤقت في كوسوفو، الوثيقة: UNMIK/Reg/2001/9.

(٦١) ماعدا بعض الحالات التي تخوّل فيها السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية إصدار الأنظمة، أو اللوائح، أو القرارات، التي لها قوة القانون، كما في حالة الظروف الإستثنائية، ينظر: د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة النبراس، النجف الأشرف، ٢٠١٣، ص ٧٢-٧٧، كذلك: د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلمي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، طبعة جديدة منقحة،

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٨، ص ٢٢٢-٢٣٣، كذلك: د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٩-٥٢.

(٦٢) لكل منظمة دولية حق إصدار اللوائح الخاصة بتنظيم سير العمل الداخلي فيها، وثمة أحوال نادرة تصدر فيها المنظمة لوائحاً دولية، تعد بمثابة تشريع دولي ملزم يتصف بالأولوية قبل التشريع الوطني، وتتصف بهذه الصفة المنظمات الدولية المتخصصة التي تعمل في مجال التعاون الفني، مثل الإتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولية، أو بعض المنظمات الدولية ذات الأوضاع المتميزة كالجماعات الأوربية، ينظر، (د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٤٠١. وبذلك لاترقى تلك اللوائح المذكورة الى مستوى التشريع المنظم لسلوك أشخاص القانون الداخلي والذي تنظمه عادة التشريعات الوطنية.

(٦٣) وعملاً بأحكام هذا القرار وبالسلطات المنصوص عليها فيه، أعلن الممثل الخاص للأمين العام لائحة بعثة الأمم المتحدة رقم (١) لعام ١٩٩٩ بشأن سلطة الإدارة المؤقتة في كوسوفو، وتتص الفقرة (١) من المادة (١) منها على أن "جميع السلطات التشريعية والتنفيذية بشأن كوسوفو، بما في ذلك إدارة الهيئة القضائية مخولة إلى بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو ويمارسها الممثل الخاص للأمين العام". وبالإضافة إلى ذلك، فإنه "في أداء الواجبات المكلفة بها الإدارة المؤقتة بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ١٢٤٤ (١٩٩٩)، تصدر بعثة الأمم المتحدة، حسب الإقتضاء مراسيم تشريعية في شكل لوائح"، ينظر الوثيقة: UNMIK/Reg/1999/1.

(٦٤) ينظر: الفقرة (٣٥) من التقرير، مصدر سابق.

(٦٥) هذه الإدارة تتولاها عادة السلطة التشريعية، في الأنظمة الديمقراطية. ينظر على سبيل المثال لا الحصر، الفقرة (خامساً/أ) من المادة (٦١)، والفقرة (ثانياً) من المادة (٩١)، وكذلك الفقرة (ثانياً) من المادة (٩٢)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦٦) ينظر: الفقرتان (٣٥ و٣٦) من التقرير، مصدر سابق، وكذلك اللائحان التنظيميتان رقم (٢٤) ورقم (٢٥) الصادرتان عن الممثل الخاص في ١٢ كانون أول ١٩٩٩، الوثيقة: UNMIK/Reg/1999/24، والوثيقة: UNMIK/Reg/1999/25، وقد جاء في اللائحة رقم (٢٤) مايلي:

(..يحدد القانون الواجب التطبيق في كوسوفو على النحو التالي:

١. اللوائح الصادرة عن الممثل الخاص للأمين العام والصكوك الفرعية الصادرة بموجبه، وكذلك القانون المعمول به في كوسوفو في ٢٢ مارس ١٩٨٩....

١،٣ في ممارسة مهامهم، كل من يضطلع بمهام عامة أو يتولى منصبا عاما في كوسوفو يراعي معايير معترف بها دوليا لحقوق الإنسان، كما يتجلى على وجه الخصوص في:

(أ) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في ١٠ كانون أول ١٩٤٨. (ب) والإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في ٤ تشرين الثاني ١٩٥٠، والبروتوكولات الملحق بها. (ج) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من ١٦ كانون أول ١٩٦٦ والبروتوكولات الملحق بها. (د) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ١٦ كانون أول ١٩٦٦. (هـ) وإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من ٢١ كانون أول ١٩٦٥. (و) إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة المؤرخ ١٧ كانون الأول ١٩٧٩، (ز) إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو العقوبة المؤرخ ١٧

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

كانون الأول ١٩٨٤ م. (ح) والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل في ٢٠ كانون أول عام ١٩٨٩.....). كذلك ينظر القسم(٢) من اللائحة التنظيمية رقم(١) الصادرة عن (UNTAET), عام ١٩٩٩, والتي جاءت مطابقة لماورد في وثيقة (UNMIK), ينظر: الوثيقة UNTAET/Reg/1991/1.

(٦٧) جاء في الفقرة(١١٧) من تقرير الأمين العام الى مجلس الأمن في ١٢ تموز ١٩٩٩, " إن اتخاذ قرار مجلس الأمن ١٩٩٩/١٢٤٤ ونشر قوة كوسوفو وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو, قد وضع نهاية فصل مأساوي في تاريخ شعب كوسوفو. والمهمة التي يواجهها المجتمع الدولي هي مساعدة شعب كوسوفو, على إعادة بناء حياته وتضميد الجروح الناتجة عن النزاع وستكون المصالحة عملية طويلة وبطيئة وسيلزم الصبر والمثابرة كيما تتحقق". وقد ترجمت(UNMIK), سياستها في إلغاء التشريعات التمييزية المتعلقة بالإسكان وحقوق الملكية, وذلك في لائحته التنظيمية رقم(٩) لعام ١٩٩٩, ينظر الوثيقة: UNTAET/Reg/1991/9.

(٦٨) ينظر: الفقرتان(٤١٣٩ و٤١٤٠), من تقرير الأمين العام الى مجلس الأمن في ١٢ تموز ١٩٩٩, مصدر سابق.
(٦٩) ينظر: اللائحة التنظيمية رقم(١) لعام ١٩٩٩ التي أصدرها الممثل الخاص للأمين العام في ١٦ أيلول ١٩٩٩, الوثيقة: UNMIK/REG/1999/1.

(٧٠) ومما جاء في هذه اللائحة مايلي:(٣/٢): مع عدم الإخلال بمراجعة التشريعات الأخرى, والقوانين التالية, التي لا تتوافق مع المعايير المشار إليها في المادة ٢ و ٣ من النظام الحالي, وكذلك أية تعديلات لاحقة لهذه القوانين واللوائح الإدارية, يجب عدم تطبيق مايلي في تيمور الشرقية: قانون مكافحة التخريب. قانون المنظمات الإجتماعية. قانون الأمن الوطني. قانون حماية الدفاع القومي. قانون التعبئة والتسريح. قانون الدفاع والأمن. ٣/٣: إلغاء عقوبة الإعدام). ينظر: وثائق (UNTAET), لعام ١٩٩٩, الوثيقة, UNTAET/Reg/1999/1.

(٧١) ويُعرف الجزء (٣) من هذا النظام الذي أصدره مدير سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) اللوائح التنظيمية بأنها: اللوائح التي تُعرف المؤسسات, والهيئات التابعة لسلطة الائتلاف المؤقتة, بينما تشكل الأوامر تعليمات ملزمة صادرة عن السلطة المذكورة, وبضيف "بأن اللوائح التنظيمية والأوامر لها الأولوية على جميع القوانين والمنشورات الأخرى بالقدر الذي تتعارض فيه تلك القوانين والمنشورات الأخرى مع الأولى", ينظر حول ذلك الموقع الإلكتروني لسلطة الائتلاف المؤقتة www.iraqcoalition.org, وينظر كذلك: الفقرة(٣), من تقرير منظمة العفو الدولية الموسوم, مذكرة حول بواعث القلق المتعلقة بالتشريعات التي وضعتها سلطة الائتلاف المؤقتة, ٤ كانون أول ٢٠٠٣, الوثيقة:

MDE14/176/2003, منشور على الموقع الإلكتروني للمنظمة www.umn.edu/humanrts

(٧٢) يلاحظ التطابق ما بين عبارات هذا النظام وماورد في قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣, مصدر سابق.

(٧٣) إنجاز فيهما أن مجلس الأمن : (٤- يطلب من السلطة أن تعمل, بما يتسق مع ميثاق الأمم المتحدة والقوانين الدولية الأخرى ذات الصلة, على تحقيق رفاه الشعب العراقي عن طريق الإدارة الفعالة للإقليم, بما في ذلك بصفة خاصة العمل على استعادة الأحوال التي يتوافر فيها الأمن والاستقرار, وتهيئة الظروف التي يمكن فيها للشعب العراقي أن يقرر بحرية مستقبله السياسي.

٥ - يطلب من جميع المعنيين أن يتقيدوا تقيدا تاما بالتزاماتهم بموجب القانون الدولي؛ بما في ذلك بصفة خاصة, إتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وقواعد لاهاي لعام ١٩٠٧).

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

(٧٤) لأن نفس الجهة التي أصدرت النظام لها أن تقوم بتعديله، أو إلغائه، أو سحبه، كلما إقتضت المصلحة العامة ذلك، من دون أن يكون للأفراد الإحتجاج بوجود حق مكتسب لهم في إستمرار العمل بتلك الأنظمة، إلا إذا طبقت تطبيقاً فردياً عليهم وأصبح لهم حق ذاتي في ظلها، ينظر: د. محمد سامي الشوار، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا، ص ١٤٤. والسبب في ذلك، هو أن النظام يكون في درجة أدنى من القانون من حيث التدرج التشريعي، ينظر: د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨-١٩٦٩، ص ١٠٦.

(٧٥) د. علي محمد بدير و آخرون، ص ٢٥٠-٢٥٦. وبالنسبة للمؤسسات التي أنشأتها (UNMIK)، في كوسوفو، فهي على سبيل المثال لالحصر: قوة حماية كوسوفو، وهي بمثابة هيئة الدفاع المدني، المنشأة باللائحة التنظيمية رقم (٨) لعام ١٩٩٩، الوثيقة: UNMIK/Reg/1999/8، ووزارة العمل والتوظيف المؤقتة، المنشأة باللائحة التنظيمية رقم (٢٤) لعام ٢٠٠٠، الوثيقة: UNMIK/Reg/2000/24، ووزارة النقل المؤقتة، المنشأة باللائحة التنظيمية رقم (٢٥) لعام ٢٠٠٠، الوثيقة: UNMIK/Reg/2000/25، وفي تيمور الشرقية تم إنشاء لجنة الخدمات القضائية باللائحة التنظيمية رقم (٣) لعام ١٩٩٩، الوثيقة: UNTAET/Reg/1999/3، وهيئة السلطة المالية المركزية باللائحة التنظيمية رقم (١) لعام ٢٠٠٠، الوثيقة: UNTAET/Reg/2000/1، على سبيل المثال لالحصر، أما المؤسسات التي تم إنشاءها من قبل (CPA)، في العراق فهي تتعلق بإعادة تشكيل قوات الأمن العراقية، وإنشاء جيش عراقي جديد، بالأمر (٢٢)، ووضع مدونة إنضباط عسكري للجيش العراقي الجديد، بالأمر (٢٣)، وإنشاء دائرة تأمين الحدود والسيطرة عليها، بالأمر (٢٦)، وإنشاء هيئة حماية المنشآت، بالأمر (٢٧)، وفيالق الدفاع المدني العراقي، بالأمر (٢٨)، كما تتعلق الأوامر من (٣٧ - ٤٠) بالأمر المالية، بما فيها الضرائب والجبايات والأعمال المصرفية. ينظر حول ذلك، موقع سلطة الإنتلاف المؤقتة الإلكتروني:

(٧٦) د. علي محمد بدير و آخرون، المصدر السابق، ص ٢٥٠-٢٥٦.

(٧٧) ينظر: تقرير الأمين العام الى مجلس الأمن في ٢ تموز ١٩٩٩ www.iraqcoalition.org/arabic، مصدر سابق.

(٧٨) ينظر: الفقرة (١) من المادة (١) من الفصل الرابع من إتفاقات رامبويه، الوثيقة: S/1999/648.

(٧٩) ينظر: الفقرة (١٠٥)، من تقرير الأمين العام الى مجلس الأمن في ١٦ أيلول ١٩٩٩، الوثيقة: S/1999/1250. وللمزيد من التفصيل حول إنشاء مؤسسات الحكم الذاتي الديمقراطية المستقلة على مستوى البلديات في كوسوفو، ينظر الفقرة (١) من المادة (١)، من اللائحة التنظيمية الصادرة عن (UNMIK)، الوثيقة: UNMIK/Reg/2000/45. وقد بقيت الأخيرة متمتعة بسلطات تشريعية هامة تدخل في صلب تعديل الإطار الدستوري ذاته، إلا أنها تعديلات تسير في مسلك تنفيذ قرار المجلس (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩، فيما يتعلق بنقل المسؤوليات الى سكان الإقليم، ينظر على سبيل المثال: لائحة (UNMIK)، الصادرة عام ٢٠٠٤، الوثيقة: UNMIK/Reg/2004/50.

(٨٠) إن مسألة تحديد النهج الإقتصادي للدولة لايعود الى السلطة الدولية فقط، وإنما الى السكان المحليين أنفسهم، أو من يمثلهم، وهذا يتطابق مع المبادئ والاهداف التي نص عليها ميثاق منظمة الأمم المتحدة، كحق الشعوب في تقرير المصير، والذي أكدته الفقرة (٢) من قرار الجمعية العامة المرقم (١٥١٤)، في ١٤ كانون أول ١٩٦٠، والتي نصت على أن (لجميع الشعوب الحق في تقرير مصيرها، ولها بمقتضى هذا الحق ان تحدد بحرية مركزها السياسي وتسعى بحرية الى تحقيق انمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي)، ينظر الموقع الإلكتروني لمنظمة الأمم المتحدة:

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

http://www.un.org/ar/decolonization/ declaration . وكذلك تطبيقاً لما جاء في المادة (١) في كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أن (لكل الشعوب الحق في تقرير المصير ، ولها استناداً الى هذا الحق، أن تقرر بحرية كيانها السياسي، وأن تواصل بحرية نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي).

(٨١) رأي الفقيه جنك، مذكور عند: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٤، دار الفكر العربي، بلا، ١٩٧٦، ص ١٤.

(٨٢) ينظر: شارل روسو، القانون الدولي العام، نقله الى العربية: شكر الله خليفة، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٨٧، ص ١٠١-١٠٣.

(٨٣) ينظر: الفقرة (٤٤) من التقرير، مصدر سابق.

(٨٤) سيلفان فيتيه، إمكانية تطبيق القانون الدولي المتعلق بالاحتلال العسكري على نشاطات المنظمات الدولية، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد (٨٥٠)، ٢٠٠٤، ص ٢١. وفي هذا السياق يرى البعض بأن العمليات التي تتم تحت رعاية الأمم المتحدة، مثل تلك الموجودة في كوسوفو وتيمور الشرقية، تشترك في العديد من أوجه التشابه مع الاحتلال العسكري التقليدي، وخاصة عندما تكون السلطات الدولية مخولة بسلطات تشريعية وتنفيذية واسعة، ينظر:

Tristan Ferraro, Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory, Report prepared and edited by Legal adviser, International Committee of the Red Cross 19, avenue de la Paix, 1202 Geneva, Switzerland, 2012, p.10.

ونكرر عدم إيفاقنا مع هذا الإتجاه كسابقه، لأن الإحتلال هو حالة فعلية غير قانونية، في حين أن العمليات التي تتم تحت رعاية الأمم المتحدة، كالأنشطة التي تمارسها (ITCA)، هي حائزة إبتداءً على أعلى معايير الشرعية المستندة الى أعلى وثيقة دولية من حيث الإلزام

(٨٥) وعلى سبيل المثال، أقرت الفقرة (١) من المادة (١) من لائحة بعثة الأمم المتحدة رقم (٢٤) لعام ١٩٩٩ القانون النافذ في كوسوفو في ٢٢ آذار ١٩٨٩ بوصفه القانون المنطبق فيها. ومن بين الأحكام القانونية المتعلقة بكوسوفو المادة (٢١٠) من دستور جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية، التي تنص على أن تطبق المحاكم بصورة مباشرة المعاهدات الدولية المصدق عليها، ينظر: اللائحة التنظيمية الصادرة عن (UNMIK)، الوثيقة: UNMIK/Reg/1999/24.

(٨٦) يقصد بالممثل الخاص بالنيابة، النائب الأول للممثل الخاص، حيث يضطلع بدور رئيس البعثة في حالة غياب الأخير، ينظر: الفقرة (ثانياً/٤،٣،٢)، من تقرير الأمين العام الى مجلس الأمن في ١٢ تموز ١٩٩٩، مصدر سابق.

(٨٧) ينظر: الفقرة (١٨)، من المصدر السابق.

(٨٨) ينظر: على سبيل المثال: المادة (١٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ والتي نصت على أنه: (إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس والمجلس الدستوري بصفة رسمية).

(٨٩) ينظر: الفقرة (١٨) من تقرير الأمين العام في ١٢ تموز ١٩٩٩، مصدر سابق، وكذلك على سبيل المثال لالحصر: الوثائق الصادرة عن الممثل الخاص للأمين العام في كوسوفو:

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

UNMIK /Reg / 2000/64 ,UNMIK /Reg/2000/16 ,UNMIK/Reg/2000/15

- (٩٠) د. علي محمد بدير و آخرون , مصدر سابق, ص ٤٤٥ .
- (٩١) ينظر: الفقرة (٤٠) من التقرير, مصدر سابق. وفي سياق متصل فقد نصت المادة (٥) من الباب الثاني من الدستور الفرنسي على أن (... يسهر رئيس الجمهورية على إحترام الدستور وهو يضمن - بإعتباره حاكما - السير المنتظم للسلطات العامة وإستمرار بقاء الدولة) , أما المادة (٦٧) من الفصل الثاني من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد نصت على أن رئيس الجمهورية (...يسهر على ضمان الإلتزام بالدستور) , وبما أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة, فهذا يعني سيادة وأعلوية قواعده على كل قانون يصدر عن السلطة التشريعية, وبهذا فإن رئيس الجمهورية هو الضامن لهذه السيادة الدستورية وأعلويتها.
- (٩٢) لقد تولت اللائحة التنظيمية رقم (١) لعام ٢٠٠٠ بيان مبادئ الهيكل الإداري المشترك المؤقت لكوسوفو, كما تولى القسم (٢) من هذه اللائحة تفصيل تكوين, ومهام, وإختصاصات المجلس الإنتقالي لكوسوفو, ينظر: الوثيقة UNMIK/Reg/2000/1 .
- (٩٣) ينظر: جريدة الوقائع العراقية, ع (٣٩٧٨), في ١٧/٨/٢٠٠٣ .
- (٩٤) ينظر: د. معتز فيصل العباسي , التزامات الدولة المحتلة إتجاه البلد المحتل - دراسة حالة العراق, ط١, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت- لبنان , ٢٠٠٩ , ص ١٧٦-١٧٩ .
- (٩٥) ينظر: مذكرة منظمة العفو الدولية, مصدر سابق, ص ١ .

(96)Erika de Wet,op.cit,p.205.

- وحول مصادر من قرارات عن مجلس الحكم العراقي الإنتقالي, ينظر: د.معتز فيصل العباسي, مصدر سابق, ص ١٧٤-١٧٦, وكذلك: نبيل عبد الرحمن حيواني, قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته, النسخة المنقحة الكاملة, العاتك لصناعة الكتاب, بلا, ص ٤٤٧-٤٤٩ .
- (٩٧) ينظر الفقرة (٢٠), من تقرير الأمين العام الى مجلس الأمن, في ١٢ تموز ١٩٩٩, مصدر سابق
- (٩٨) للهيئات الاستشارية مسميات مختلفة, وهذا يتوقف على القانون المتعلق بتنظيمها, فقد تسمى مجلس, أو هيئة , أو لجنة... ويتوقف هذا على إرادة المشرع, لأنه هو الذي يحدد تسميتها, ينظر, د. علي محمد بدير وآخرون, مصدر سابق, ص ١٦٧-١٦٨ .
- (٩٩) كما هو الحال في قانون مجلس شوري الدولة العراقي الذي نص في المادة (٦) منه على إختصاصاته كمايلي:
(ثالثا - إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات, أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة, اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون رأي المجلس ملزما لها.
- رابعا - إبداء الرأي في المسائل القانونية, اذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات, أو الجهات غير المرتبطة بوزارة, ويكون رأيه ملزما للوزارة أو للجهة الطالبة للرأي), ينظر, قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩, رقمه (١٧) لسنة ٢٠١٣ .
- (١٠٠) ينظر الفقرة (٣٥) من تقرير الأمين العام في ١٢ تموز ١٩٩٩, مصدر سابق.
- (١٠١) في ٦ نيسان ٢٠٠١ أنشئ مجلس القضاء والادعاء العام في كوسوفو بموجب لائحة بعثة الأمم المتحدة رقم (١٨) لعام ٢٠٠١, وهو مسؤول عن إبداء المشورة إلى الممثل الخاص للأمين العام, بشأن المسائل المتصلة

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

بتعيين القضاة، والمدعين العامين، والقضاة العرفيين، حسب الاقتضاء، والشكاوى القضائية، إن وجدت، ضد أي قاضٍ، أو ممثل للدعاء، أو قاضٍ عرفي، ويتألف من تسعة أعضاء، ويجب أن يكون متعدد الإثنيات، ويشمل أعضاء محليين، ودوليين على السواء. ولا يمكن لهم شغل أي منصب يتعارض مع وظائفهم كأعضاء في المجلس، ويختار الممثل الخاص للأمين العام أعضاء المجلس ويعيّنهم، ويستمرّون في مناصبهم لمدة سنة واحدة ويجوز تمديدتها حسبما يقرر الممثل الخاص. ينظر: اللائحة التنظيمية الصادرة عن (UNMIK)، الوثيقة: UNMIK/Reg/2001/18.

(١٠٢) جاء في الفقرة (٦٦) من المصدر السابق مايلي: (هناك حاجة ملحة إلى أن تكون سيادة القانون في كوسوفو سيادة حقيقية بوسائل، منها القيام على الفور بإنشاء قضاء مستقل ومحايّد ومتعدد الأعراق. فعمليات التعيين والإقالة والتدريب التي تحركها الدوافع السياسية والتي تتسم بالتحيز العرقي أدت إلى تشكيل هيئة قضائية ليس من بين أعضائها من القضاة والمدعين العامين البالغ عددهم ٧٥٦ في كوسوفو، سوى ٣٠ من ألبان كوسوفو).

وفي الفقرة (٨٤) من تقريره المقدم الى لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أثنى الممثل الخاص للجنة على (UNMIK) لإنشائها نظام محاكم يعمل بصورة معقولة، ينظر: تقريره المقدم ٨ كانون ثاني ٢٠٠٢، الوثيقة: E/CN.4/2002/41.

(١٠٣) ينظر: الفقرة (٥) من الفصل (٥) من إتفاقات رامبوييه، ونعني برئيس بعثة التنفيذ أنه رئيس بعثة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وليس رئيس بعثة الأمم المتحدة، لاسيما وأن الأولى هي من ضمن الهيكل الإداري للإدارة الإنتقالية في كوسوفو، وتخضع لسلطة الممثل الخاص بالنتيجة.

(١٠٤) ينظر الوثيقة، UNMIK/Reg/2000/59. وللمزيد من التفصيل حول تشكيل وإدارة الجهاز القضائي من قبل الممثل الخاص، ينظر: الفقرات (٣٤-٣٨) من القسم (ثانياً/ألف) من تقرير (UNMIK)، الى مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للمكتب المذكور لعام ٢٠٠٨، الوثيقة: HRI/CORE/UNK/2007، وكذلك ينظر: اللائحان التنفيذيتان الصادرتان عن (UNMIK)، UNMIK/Reg/2000/15، و UNMIK/Reg/2000/6.

(١٠٥) ينظر، الفصل (١٥) من التقرير الخاص الصادر عن مؤسسة أمين المظالم، والموجه الى الممثل الخاص للأمين العام في كوسوفو، والذي جاء فيه، (يذكر أمين المظالم أن السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تؤكد على خصائص 'محكمة' تتفق مع مقتضيات الإتفاقية. ويذكر أيضاً أن السوابق القضائية المتواصلة للمحكمة تشدد على أهمية الإستقلال، و لاسيما عن السلطة التنفيذية، بإعتبارها واحدة من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المحكمة، وأن فكرة الإستقلال تتوافق أيضاً مع مبادئ الديمقراطية والفصل بين السلطات على وجه الخصوص، وإحترام سيادة القانون. ويذكر أمين المظالم أيضاً أن إحترام سيادة القانون يتطلب أن لا تكون السلطة التنفيذية فوق القانون. كما تمت الإشارة اليه سابقاً، وتحويل السلطة التنفيذية والتشريعية لشخص واحد، كما حدث من قبل في اللائحة التنظيمية للبعثة رقم (١) لسنة ١٩٩٩ يتنافى أصلاً مع سيادة القانون وبالتالي مع المعايير الدولية المعترف بها). ينظر: Ombudsperson Institution in Kosovo Special Report No. 4. Certain Aspects

of UNMIK Regulation No 2001/18 on the Establishment of a Detention Review Commission for Extra-judicial Detentions Based on Executive Orders (25 August 2001), para.15, p.6

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

(١٠٧) ينظر: مذكرة منظمة العفو الدولية, حول بواعث الفلق المتعلقة بالتشريعات التي وضعتها سلطة الائتلاف المؤقتة, مصدر سابق, فقرة (١/٣).

(١٠٨) جاء في المادة (١٠) من هذه المبادئ الأساسية مايلي: " يتعين أن يكون من يقع عليهم الإختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة, وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون. ويجب أن تشمل أي طريقة لإختيار القضاة, على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة. ولا يجوز عند إختيار القضاة, أن يتعرض أي شخص لتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء, أو المنشأ القومي أو الاجتماعي, أو الملكية أو الميلاد أو المركز, على أنه لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعنى", ينظر:

وثيقة المبادئ الأساسية بشأن إستقلال السلطة القضائية التي إتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من ٢٦ آب - ٦ أيلول ١٩٨٥, كما أتمدت ونشرت علي الملأ بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة (٣٢/٤٠) المؤرخ في ٢٩ تشرين الثاني ١٩٨٥ و(١٤٦/٤٠) المؤرخ في ١٣ كانون الأول ١٩٨٥, منشور على الموقع الرسمي لجامعة منيسوتا الأمريكية على العنوان الإلكتروني <http://www1.umn.edu/humanrts/arab> (١٠٩) ينظر: فقرة (١/٣), من مذكرة منظمة العفو الدولية, مصدر سابق.

المصادر

القسم الأول : باللغة العربية

أولاً: الكتب

- (١) د. أحمد عبد الله أبو العلا, تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين, دار الكتب القانونية, ٢٠٠٥.
- (٢) بيار- ماري دويوي , القانون الدولي العام ,ترجمة: د.محمد عرب صاصيلا, ود.سليم حداد, المؤسسة الجامعية, بيروت, لبنان, ٢٠٠٨.
- (٣) د.هادي نعيم المالكى, المنظمات الدولية, ط١, مكتبة السيسبان , بغداد, ٢٠١٣
- (٤) د. وسام صبار العاني, القضاء الاداري, ط١, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١٣
- (٥) د. زهير الحسني, التدابير المضادة في القانون الدولي العام, منشورات جامعة قاربيونس, دمشق, ١٩٨٨.
- (٦) د. محمد السعيد الدقاق, د.إبراهيم أحمد خليفة, التنظيم الدولي, نظرية الدولة, المنظمة الدولية, منظمة الأمم المتحدة, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, ٢٠١٢.
- (٨) د.محمد السعيد الدقاق, القانون الدولي العام, مصادر القانون الدولي, دار المطبوعات الجامعية, الإسكندرية, ٢٠١٢,
- (٩) د. محمد سامي الشوا, القانون الإداري الجزائري, دار النهضة العربية , القاهرة , بلا
- (١٠) د. معتز فيصل العباسي , التزامات الدولة المحتلة إتجاه البلد المحتل - دراسة حالة العراق, ط١, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت- لبنان , ٢٠٠٩.
- (١١) نبيل عبد الرحمن حياوي, قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته, النسخة المنقحة الكاملة, العاتك لصناعة الكتاب, بلا
- (١٢) د. سليمان محمد الطماوي, النظرية العامة للقرارات الإدارية, دراسة مقارنة, ط٤, دار الفكر العربي, بلا, ١٩٧٦
- (١٣) د.عزيز القاضي, تفسير مقررات المنظمات الدولية, المطبعة العالمية , القاهرة , ١٩٧١.
- (١٤) د. علي يوسف الشكري, مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية, ط١, مطبعة دار السلام, مصر, القاهرة, ٢٠٠٧.
- (١٥) د.علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي , مبادئ وأحكام القانون الإداري, طبعة جديدة منقحة, وزارة التعليم العالي والبحث العلمي, جامعة بغداد, كلية القانون, ٢٠٠٨

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

- (١٦) د. صلاح الدين عامر, مقدمة لدراسة القانون الدولي العام, دار النهضة العربية, مصر, ٢٠٠٧.
- (١٧) د. عدنان عاجل عبيد, القانون الدستوري, النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق, ط٢, مؤسسة النبراس, العراق, النجف الأشرف, ٢٠١٣.
- (١٨) د. ثروت بدوي, تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٦٨-١٩٦٩.
- (١٩) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد, القضاء الإداري, ط٢, مؤسسة النبراس, النجف الأشرف, ٢٠١٣.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية

حيدر عبد محسن شهد, الإختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية, أطروحة دكتوراه, كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠٠٦.

ثالثاً: البحوث والمقالات باللغة العربية

- (١) د. جعفر عبد السلام, دور المعاهدات الشارعة في حكم العلاقات الدولية, المجلة المصرية للقانون الدولي, ع(٢), ١٩٧١.
- (٢) د. حازم محمد عتلم, الوضع القانوني للقوات الدولية في تيمور الشرقية, المجلة المصرية للقانون الدولي, ع(٥٦), عام ٢٠٠٠.
- (٣) د. محمد طي, مجلس الأمن, التجاوزات وإمكانية التصدي, المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق, بيروت, ٢٠١٢.
- (٤) د. محمد خليل موسى, الوضع القانوني لقرارات مجلس الأمن المخالفة لقواعد دولية أمرة, المركز الإستشاري للدراسات والتوثيق, بيروت, ٢٠١٢.
- (٥) د. سامي عبد الحميد, ود. عبد الله العريان, دور القانون الدولي العام في الأمم المتحدة, المجلة المصرية للقانون الدولي, ع(٢٣), ١٩٦٧.
- (٦) سيلفان فيتيه, إمكانية تطبيق القانون الدولي المتعلق بالاحتلال العسكري على نشاطات المنظمات الدولية, المجلة الدولية للصليب الأحمر, ع(٨٥٠), ٢٠٠٤.

رابعاً- البحوث من شبكة الإنترنت

رانيا ماترموي, اصلاح مجلس الأمن, بحث منشور على موقع الحوار المتمدن, العدد(٣٦٥٩), ص ١٠, في ٢٠١٢ / ٣ / ٦, الموقع الالكتروني <http://www.ahewar.org>

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

خامساً- العهود والمواثيق والإتفاقيات الدولية

- ١ - إتفاقيات لاهاي لعام ١٨٩٩ .
- ٢ - إتفاقيات لاهاي لعام ١٩٠٧ .
- ٣ - ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥ .
- ٤ - إتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ .
- ٥ - الإتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ .

سادساً- الدساتير والقوانين

- ١ - الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ النافذ
- ٢ - قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) للعام ١٩٦٩
- ٣ - دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ
- ٤ - قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، رقمه (١٧) لسنة ٢٠١٣ .

سابعاً- وثائق الأمم المتحدة

- أ- الجمعية العامة
1-A/49/651/(1994)
2-A/49/6/(1994)
- ب- قرارات الجمعية العامة
- ١ - قرار الجمعية العامة المرقم (١٥١٤)، في ٤ كانون أول ١٩٦٠ المتعلق بحق الشعوب في تقرير مصيرها .
- ٢ - قرار الجمعية العامة رقم (٣٠٧٤) في ٣/١٢/١٩٧٣ حول مبادئ التعاون الدولي في تعقب وإعتقال وتسليم ومعاقبة الأشخاص المذنبين بارتكاب جرائم حرب، وجرائم ضد الإنسانية .

ج- مجلس الأمن

- 1-S/RES/435/(1978)
- 2-S/18863/(1987)
- 3-S/RES/678/(1990)
- 4-S/RES/688/(1991)
- 5-S/RES/1244/(1999)
- 6-SRES/1264/(1999)
- 7-S/RES/1272/(1999)
- 8-S/1999/648
- 9-S/1999/779

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

10-S/1999/1250

11-S/RES/1483/(2003)

12-S/2007/168

د- وثائق مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

1-HRI/CORE/UNK/2007

2-E/CN.4/2002/41

هـ - وثائق بعثات الأمم المتحدة

1- (UNMIK) Documents

- UNMIK/Reg/1999/1
- UNMIK/Reg/1999/8
- UNMIK/Reg/1999/24
- UNMIK/Reg/1999/25
- UNMIK/Reg/2000/1
- UNMIK/Reg/2000/6
- UNMIK/Reg/2000/15-
- UNMIK /Reg/2000/16-
- UNMIK/Reg/2000/24
- UNMIK/Reg/2000/25
- UNMIK/Reg/2000/45
- UNMIK/Reg/2000/59
- UNMIK/Reg/2001/18
- UNMIK/Reg/2001/9
- UNMIK/Reg/2004/50

2-(UNTAET) Documents

- UNTAET/Reg/1991/1
- UNTAET/Reg/1991/9
- UNTAET/Reg/1999/3
- UNTAET/Reg/2000/1-

ثامناً- تقرير أمين المظالم في كوسوفو

Ombudsperson Institution in Kosovo Special Report No. 4. Certain Aspects of UNMIK Regulation No 2001/18 on the Establishment of a Detention Review Commission for Extra-judicial Detentions Based on Executive Orders (25 August 2001.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع/السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

تاسعاً- محاضرات غير منشورة
د. رافع شبر, النظرية العامة للقانون الدستوري, ج ٢, نظرية الدستور, مجموعة محاضرات غير منشورة.
بلا.

عاشراً- وثائق منظمة العفو الدولية

MDE14/176/2003

القسم الثاني: باللغة الإنجليزية

First-Thesises

Camille Andrée Marie Monteux, The Role of International Actors and the Question of Legitimacy, The London School of Economics and Political Science Institution Building in Kosovo: Athesis submitted to the Department of Government of the London School of Economics and Political Science for the degree of Doctor of Philosophy, London , September 2009.

Second-Researchs

1-Antonia Zervaki,United Nations atcrossroad: International Administration of territories and domestic political cultures.the Kosovo and Eeast Timor experience, , Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, Discussion Papers, University of Peloponnese, No. (18), October 2008.

2-Carsten Stahn, Justice Under Transitional Administration: Contours and Critique of Aparadigm, Houston Journal of International Law ,Vol.(27:2) ,2004 .

3-Debora Garcia- Orrico, Kosovo, Foundation for International Relations and Foreign Dialogue, Research published on the cite [sxhttp://fride.org/uploads/Cap5_Kosovo](http://fride.org/uploads/Cap5_Kosovo).

4-Erika de Wet, The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law, Max Planck United Nations Year Book,Vol. (8), 2004

5-Saira Mohammed, From keeping peace to building peace: A proposal for arevitalized United Nations Trusteeship Council, , Berkeley Law Scholarship Repository, April, 2005.

6-Tono Eitel, The UN Security Council and its Future Contribution in the Field of

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

International Law ,What may we expect?, Max PlankYearbook of United Nations Law,Vol.(4), 2000-4.

7-TristanFerraro,Occupatioand Other Forms of Administration of Foreign Territory, Report prepared and edited by Legal adviser, International Committee of the Red Cross 19, avenue de la Paix, 1202 Geneva, Switzerland,2012,

8-John Burroughs, The Role of the UN Security Council,The weapons of mass distruction commission, available on the website: wmdreport.org/ndcs.

المواقع الألكترونية الرسمية

١ - قاعدة التشريعات العراقية www.legislations.gov.iq

٢ - سلطة الائتلاف المؤقتة www.iraqcoalition.org

٣ - منظمة العفو الدولية www.umn.edu/humanrts

Abstract

In the nineties of the last century, the international center has seen the proliferation of new types of non-international conflicts, the international system is increasingly threatened as another kind causes of instability, which impose on the United Nations Central as an organization of an international need to respond, to exercise their function in stabilizing through innovative methods, not used to its practice in the past only rarely. United Nations became concerned primarily to address the internal conflicts that led to the fall of totalitarian regimes, and threatened the collapse of public order in the state, the power vacuum, the breakdown of the security situation, and the growing number of victims that prompted the survivors, and battalions of refugees to flee across international borders, which caused serious threat to international peace and security, and that the intensity of gross violations of human rights violence prompted the international community to the growing recognition of the need for a coherent responses to the problems of the power vacuum in post-conflict societies.

All of which are not taken without the direct intervention under repressive measures contained in Chapter VII of the Charter of the United Nations Organization, by replacing the State to exercise exclusive powers prescribed in the rules of international law, in transition vary from case to case, pending the establishment of security, institution building constitutional guaranteeing respect for human rights and the rule of law, and then the transfer of power to the citizens of the region gradually through democratic elections.

ممارسة بعثات الأمم المتحدة لإختصاصات الدولة في إدارة الأقاليم (دراسة مقارنة)

العدد الرابع / السنة التاسعة ٢٠١٧

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

Exercises powers of the State to United Nations missions in the Provinces administration (Comparative Study)

**P.Dr.Saddam Hussein Wadee Fatlawi
Riadh Abdul-Muhsin Jabbar**