مذكرة قانونية لمعالجة القضية السورية في ضوء ميثاق الأمم المتحدة

العدالة من أجل السلام

JUSTICE FOR PEACE

مذكرة قانونية لمعالجة القضية السورية في ضوء ميثاق الأمم المتحدة

جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945، ما مفاده: " نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزاناً يعجز عنها الوصف...وأن نبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي".

كما جاء في الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة تحت عنوان "في مقاصد الهيئة ومبادئها ما مؤداه: المادة /1/ مقاصد الأمم المتحدة هي:

" حفظ السلم والأمن الدولي وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم...الخ.

وبالتالي فإنَّ ديباجة ميثاق الأمم المتحدة وكذا المادة الأولى المتعلقة بالمقاصد ترتب وتفرض التزاما على مجموع الدول بالعمل على تحقيق العدالة الدولية ولا تقصر هذه الالتزامات على عاتق دول بعينها وهذا مؤشر له دلالات فيما يتعلق بصاحب الاختصاص الأصيل حيث إنَّ عبارة "تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها..." تعد قرينة تشير بوضوح إلى أنَّ صاحب الاختصاص الأصيل في حفظ الأمن والسلم الدوليين هو مجموع الدول المكونة لهيئة الأمم بمعنى الجمعية العامة وليس مجلس الأمن الدولي.

وجاء في المادة /2/" تعمل الهيئة وأعضاؤها في سعيها وراء المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقاً لعدة مبادئ منها:

- أن يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزاءها عملا من أعمال المنع أو القمع.
- تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية.
- لا يجوز التدخل بشؤون تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ... مع عدم الإخلال بتدابير القمع الواردة في الفصل السابع.

وحيث إنَّ الحالة السورية قد تم اعتبارها بأنَّها تمثل تهديداً للأمن والسلم الدوليين، وبالتالي فإنَّها تدخل في نطاق أحكام الفصل السادس والسابع من الميثاق لذا فإنَّ أي عمل تقوم به الأمم المتحدة إزاء سوريا لا يعد تدخلاً في صميم السلطان الداخلي، نظراً لأنَّ مفهوم السيادة يتوقف ويُرفع عندما تُنتهك وتُصادر حقوق الإنسان وذلك باعتبار أنَّ الاعتداء على حقوق الإنسان يعد تهديداً للسلم والأمن

الدوليين وهذا ما حسم الجدل بشأنه البيان الختامي لقمة مجلس الأمن الدولي بتاريخ 1992/1/31، بالنص على ذلك.

ومن الأهمية بمكان وجدير ذكره في هذا الإطار الرد الصادر عن دائرة الاستئناف للمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة حول موضوع السيادة والتدخل بالشؤون الداخلية بمناسبة الدفع المثار من قبل محامي الدفاع في قضية "تاديتش" حيث جاء في قرارها النهائي ما مفاده: " ...إنَّ خضوع المتهم فقط لولاية القضاء الوطني يعود إلى زمن كانت فيه السيادة مقدسة إلى أبعد حد ومن غير الممكن المساس بها، غير أنَّه وفي وصف الدول الحديثة فإنَّ مفهوم القاعدة قد تغير على أساس الديمقراطية في المجتمعات ولا سيّما في مجال حقوق الإنسان ...إذ أنَّ مفهوم السيادة يُلغى أمام مبادئ حقوق الإنسان ولا يمكن التذرع بها ضد تطبيق القانون الدولي ولا يمكن إضفاء الحماية بموجبها على من يطئون بأقدامهم أهم العناصر الإنسانية ...وفي مثل هذه الظروف لا يمكن ولا يجب أن يتخذ - مفهوم السيادة – الأسبقية على حق المجتمع الدولي الذي يعمل كأثر للصدمة التي أصابت ضمير كل الأمم في العالم ..."

وفي ذات السياق جاء في المادة /24/ من الفصل الخامس من ميثاق الأمم المتحدة والمتعلقة بوظائف وسلطات مجلس الأمن الدولي ما مؤداه:

الفقرة 1-" رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة **سريعاً وفعالاً** **يعهد** أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ويوافقون على أنَّ هذا المجلس يعمل **نائباً عنهم** في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات".

وبالتالي يظهر لنا مما سبق:

أولاً: يُفهم من منطوق المواد /1و2و24/ أنَّ جمعية الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة هي صاحبة الاختصاص الأصيل بحفظ السلم والأمن الدوليين وهي المختصة بمنع وإزالة كل ما يقوضه أو يخل به بأي وجه من الوجوه.

ثانياً: أنَّ جمعية الدول الأعضاء في الهيئة قامت بتفويض مجلس الأمن الدولي بتلك الاختصاصات وذلك بموجب منطوق المادة /24/ من خلال عبارة "يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسة...ويعمل نائباً عنهم..."

وبالتالي يُفهم من منطوق المادة /24/ أنَّ اختصاصات مجلس الأمن الدولي هي اختصاصات النائب والوكيل وليس الأصيل وهي اختصاصات المفوَّض لا المفوِّض.

كما يُفهم منها بأنَّ التفويض الممنوح لمجلس الأمن تفويضاً مشروطاً بغاية وهي تحقيق مقاصد الأمم المتحدة بسرعة وفعالية حيث يُفهم قانوناً من ذلك وطبقاً لمفهوم المخالفة أنَّ عدم تحقيق الغاية

المتمثلة بالمقاصد بالسرعة والفعالية الواجبة يؤدي إلى انتفاء الغاية من التفويض، وطالما لم تتحقق

السرعة والفعالية فيما يتعلق بممارسات مجلس الأمن في الحالة السورية نتيجة استخدامات حق الفيتو وإجهاض القرارات من قبل روسيا حيث جاءت عبارة "رغبة في أن يكون العمل سريعاً وفعالاً " لذا تنتفي الغاية من التفويض الممنوح ويعود الاختصاص لصاحب الحق الأصيل وهو الجمعية العامة لكون مجلس الأمن حسب نص المادة "يعمل نائباً". ومعلوم للكافة أحكام النائب والوكيل وطرق عزله قانوناً طبقاً للمبادئ العامة من القانون العام وقواعده والمبادئ المعترف بها من قبل الأمم المتمدنة. وجدير ذكره أنَّ المبادئ العامة المعترف بها من قبل الأمم المتمدنة تعد المصدر الثالث من مصادر القانون الدولي طبقاً لأحكام المادة /38/ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

الفقرة 2-"يعمل مجلس الأمن الدولي في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد "الأمم المتحدة" ومبادئها، والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن ممنوحة بغرض تمكينه من القيام بتلك الواجبات المبينة في الفصل السادس والسابع والثامن والثاني عشر من الميثاق"

وبالنتيجة فإنَّ السلطات الاستثنائية والوظائف الممنوحة لمجلس الأمن الدولي هي معطاة بغاية تحقيق الواجبات المتمثلة بمقاصد الهيئة ولا سيّما حفظ الأمن والسلم الدوليين ويُفهم قانوناً من ذلك ووفقاً لمفهوم المخالفة أنَّه في حال عدم قيام المجلس بواجباته تنتفي الغاية من منح هذه السلطات الاستثنائية لأنَّ هذه السلطات هي سلطات تمكين بغاية لازمة لتنفيذ مقاصد الأمم المتحدة، كما أنَّها بمثابة سلطات الوكيل فهو نائب عن أعضاء الأمم المتحدة وعليه التزام يُفترض أن يكون التزاماً بغاية وليس التزاماً بعناية ومؤدى هذه الغاية هو العمل على تنفيذ مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة بسرعة وفعالية دون تأخير أو تسويف وهذه المقاصد معلومة وفق أحكام المادة الأولى والثانية من الميثاق ومتمثلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ومنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها وقمع العدوان.

وحيث إنَّه من الثابت يقيناً ومعلوماً للكافة بأنَّ مجلس الأمن الدولي قد فشل في تحقيق مهمته الموكلة له ولم يستطع تحقيق واجباته طبقاً للميثاق ووفقاً لمقاصد الأمم المتحدة فيما يخص الحالة السورية وهي حفظ الأمن والسلم الدوليين وقمع الجرائم الدولية.

وبالخلاصة من المفترض قانوناً أنَّ الفشل في تحقيق هذه المقاصد وعدم تنفيذ مجلس الأمن للالتزامات المُناطة به والموكّلة إليه وعجزه عن القيام بمهامه كنائب يترتب على ذلك –واستناداً للمبادئ العامة التي أقرتها الأمم المتمدنة وقواعد القانون العام -انقضاء الوكالة والعهدة وإيقاف عمله كنائب فيما يتعلق بالحالة السورية وانتقال الصلاحيات لمن قام بالتوكيل ومنح التفويض.

بمعنى انتقالها للأصيل صاحب الصلاحيات الأساسي وهو " الجمعية العامة " وذلك بوصفها أعلى هيئة دولية معنية بالأمن والسلم الدوليين وتمثل القيم الإنسانية العليا للعالم المتمدن، وقد تم الإشارة إلى الاختصاص الأصيل للجمعية العامة فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين بالنص صراحة

بموجب أحكام الميثاق ولا سيّما المواد /24،2،1/. وجدير ذكره بأنَّ المبادئ العامة التي أقرتها الأمم

المتمدنة تعتبر مصدراً من مصادر القانون الدولي طبقاً لأحكام المادة /38/ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

واستناداً لنظرية الحلول في القانون العام فإنَّ الميثاق يفرض التزاماً على الجمعية العامة بأن توقف التفويض الممنوح لمجلس الأمن الدولي وأن تحل محله في جميع الصلاحيات المُناطة به - وذلك لعجزه عن النهوض بمهامه والقيام بمسؤولياته – وعليها أن تمارس الصلاحيات الموكلة له طبقاً لميثاق هيئة الأمم المتحدة وكذا الصلاحيات الممنوحة له بموجب جميع المواثيق الدولية الأخرى كميثاق روما لعام 1998، والمتضمن النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ولا سيّما المادة (13/ب) وذلك فيما يخص الحالة السورية على وجه التحديد كما يندرج ذلك على كل حالة مماثلة.

وما يؤيد هذا المسلك بخصوص صلاحيات الجمعية العامة وما يعضده هو ما يُفهم من أحكام المادة /104/ من الميثاق ومفادها: " أنَّ منظمة الأمم المتحدة تتمتع في إقليم كل دولة عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلب قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها". وبالتالي فإنَّ كل ما يحقق المقاصد يدخل في اختصاص الجمعية العامة.

وإنَّ مما يعد دليلاً إضافياً هو صدور قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 377(د-5) لعام 1950، والمعتمد تحت عنوان "الاتحاد من أجل السلام" والذي يعتبر سابقة دولية في تاريخ عمل منظومة هيئة الأمم المتحدة فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين والذي تم بموجبه تجاوز عقبة مجلس الأمن الدولي نتيجة إجهاض قراراته من قبل الاتحاد السوفييتي سابقاً حيث تم استصدار قرار من الجمعية العامة بإجازة التدخل العسكري في الإقليم الكوري إبّان الحرب بين الكوريتين، كوريا الشمالية المدعومة من الاتحاد السوفييتي بشكل خاص ومن دولة الصين، وبين كوريا الجنوبية والمدعومة من قبل الولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص والدول الأوروبية وكثير من دول العالم آنذاك.

وإنَّ مما يعد تأييداً ويعضد ما نذهب إليه هو ما جاء في تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول تحت عنوان "مسؤولية الحماية" لعام 2001، والذي يدور حول ما يسمى ب "حق التدخل الإنساني" حيث جاء فيه ما مؤداه: "ليس ثمة هيئة أنسب من مجلس الأمن كي تأذن بتدخل عسكري لأغراض الحماية البشرية ... وينبغي طلب الإذن منه ... ويجب عليه أن يتناول على الفور أي طلب إذن بالتدخل حيث توجد ادعاءات بوقوع خسارة كبيرة في الأرواح أو تطهير عرقي ... وعلى أعضاء المجلس الخمس الدائمون عدم استخدام حق الفيتو لمنع قرارات تأذن بالتدخل العسكري لأغراض الحماية البشرية وذلك في الأمور التي لا تهم المصالح الحيوية لدولهم ... وفي حال رفض مجلس الأمن اقتراحاً في هذا الشأن أو عجز عن تناوله في وقت معقول فإنَّ هناك خياران بديلان:

أولاً: أن تنظر الجمعية العامة في دورة استثنائية خاصة في الأمر بموجب إجراء "الاتحاد من أجل السلام".

ثانياً: أن تتخذ منظمات إقليمية أو دون إقليمية كل في مجال اختصاصها إجراءات بموجب الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة رهناً بطلبها في وقت لاحق إذناً من مجلس الأمن.

كما جاء أيضاً في التقرير المذكور آنفاً بأنَّ على مجلس الأمن أن يأخذ في الحسبان في جميع مداولاته أنَّه إذا قصر في القيام بمسؤولياته عن الحماية في أوضاع تهز الضمير العالمي وتصرخ طلباً للنجدة فإنَّ الدول المعنية ربما لا تستبعد سبلاً أخرى استجابة لخطورة الوضع وإلحاحه..."

وبالتالي فإنَّ فحوى التقرير المشار إليه أعلاه يتضمن تأييداً ودعوة صريحة لتجاوز مجلس الأمن الدولي في حال عدم قدرته على تحقيق مقاصد هيئة الأمم المتحدة المتمثلة بحفظ السلم والأمن الدوليين بسرعة وفعالية نتيجة تعطيل قراراته بموجب استخدامات حق "الفيتو" من قبل أحد أعضائه مع التأكيد على جواز حلول الجمعية العامة محله، كما وأضاف التقرير إمكانية قيام المنظمات الإقليمية - كجامعة الدول العربية على سبيل المثال -بالتصدي لحالات تهدد السلم والأمن الدوليين ضمن نطاقها الجغرافي والولائي.

وفي سياق متصل يجدر التوضيح بأنَّ المادة /27/ من الميثاق ولا سيّما الفقرة الثالثة منها نصت على ما يلي: "تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى (غير الإجرائية) كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة بشرط أنَّه في القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة 3 من المادة /52/ يمتنع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت."
وبالتالي فإنَّ هذه المادة قد منحت الأعضاء الدائمين حق الفيتو كما أنَّها اشترطت أن تكون أصواتهم متفقة إلّا أنَّها قيدت الدول الأعضاء الذين يرغبون بممارسة الحق باستخدام الفيتو بشرط ألّا يكون العضو الدائم طرفاً في النزاع وبالتالي لا يحق له التصويت حيث إنَّ الفصل السادس يتعلق بطرق حل النزاعات التي من شأنها أن تعرض حفظ السلم والأمن الدوليين للخطر وتحديد فيما إذا كان استمرار النزاع يمكن أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر، كما يتعلق بصلاحيات مجلس الأمن في أي مرحلة من مراحل النزاع بأن يوصي بما يراه ملائماً من الإجراءات وطرق التسوية...الخ وحيث إنَّ المادة /52/ تخول التنظيمات والوكالات الإقليمية -كجامعة الدول العربية على سبيل المثال - بمعالجة الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين في نطاق ولايتها بما يتلاءم مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها ... ومن المعلوم للكافة بأنَّ دولة روسيا فيما يتعلق بالنزاع السوري هي من تعطل قرارات مجلس الأمن في كل مرة يلجأ إليه لتحديد طرق التسوية واتخاذ الإجراءات الملائمة التي من شأنها أن تنهي النزاع وبالتالي فإنَّ إحالة الملف السوري إلى المحكمة الجنائية الدولية عن طريق مجلس الأمن الدولي جائز قانونا مع تجميد الفيتو الروسي لكون روسيا طرفا في النزاع السوري.

وبناء على كل ما سبق فإنَّ منظمة العدالة من أجل السلام تطالب بالعمل على معالجة القضية السورية وإحالة ملف الانتهاكات والجرائم الدولية إلى المحكمة الجنائية الدولية أو تأليف محكمة خاصة وفقا للحلول القانونية التالية:

- ✓ تطبيق أحكام نظرية الحلول في القانون العام بمعنى حلول الجمعية العامة للأمم المتحدة محل مجلس الأمن الدولي فيما يتعلق بالصلاحيات المناطة به. استنادا لأحكام الميثاق باعتبار الجمعية العامة صاحبة الحق الأصيل وأنّ مجلس الأمن لا يعدو أن يكون نائبا ووكيل عن الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة طبقا لأحكام المادة 24 من ميثاق الأمم المتحدة، واستنادا للسابقة الدولية فيما يعرف بقرار الاتحاد من أجل السلم رقم 377 لعام 1950.

- ✓ الاستفادة من السابقة الدولية بإحالة ملف الجرائم بحق الروهينجا وما أحدثته من خرق في حالة الجمود والتعطيل التي تعيشها المحكمة الجنائية الدولية. باعتبار أنَّ هناك سابقة دولية معاصرة ومشابهة للحالة موضوع البحث يمكن الاستناد لها وهي إحالة ملف الجرائم الدولية المرتكبة بحق الروهينجا من قبل حكومة ميانمار إلى المحكمة الجنائية الدولية حيث تم الاستناد إلى الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين/14و15/ من النظام الأساسي، وأذنت الدائرة التمهيدية للمحكمة الجنائية الدولية بفتح التحقيق في الجرائم المرتكبة بحق الروهينجا، وأعلنت المحكمة الجنائية الدولية في عام 2018، أنَّها تختص بالنظر في القضية على الرغم من أنَّ ميانمار ليست عضواً في المحكمة الجنائية الدولية شأنها بذلك كشأن سوريا، حيث استندت المحكمة في تبريرها إلى أنَّ دولة بنغلادش الحدودية لميانمار تعد طرفاً في نظام المحكمة وأنَّ الضحايا موجودين على أراضيها وحدودها، حيث فر إلى بنغلادش ما يقارب 700 ألف شخص من الروهينجا نهاية عام 2017.

وبالتالي يظهر لنا مما سبق إمكانية إحالة ملف الجرائم الدولية المرتكبة في سوريا إلى المدعي العام لدى المحكمة الجنائية الدولية بشكل خاص عن طريق طلب يقدم من قبل المملكة الأردنية الهاشمية، وذلك لكونها طرفاً في معاهدة روما المتضمنة نظام المحكمة الجنائية الدولية هذا من جهة. ومن جهة أخرى تعتبر الأردن دولة حدودية لسوريا ووضعها مماثل لوضع بنغلادش فيما يتعلق بالجرائم المرتكبة من قبل ميانمار بحق الروهينجا. حيث إنَّ أثر بعض الحالات التي يبدو فيها أن بعض الجرائم قد ارتكبت في سوريا موجود على أراضي دولة الأردن وهو وجود اللاجئين السوريين والذين فروا إليها نتيجة عمليات التهجير القسري، وعمليات القتل، والتعذيب، وغيره من الانتهاكات، ولا سيّما القصف على السكان المدنيين والذي ترتب عليه حصول إصابات وتبعه دخول المصابين للعلاج في الأردن، كما أنّ الكثير من المهجرين قسرا هم لاجئين في الأردن مما يعني وجود ضحايا الجرائم المرتكبة والآثار الناجمة عنها على إقليم دولة حدودية لسوريا وطرف في المحكمة الجنائية في آن واحد، الأمر الذي يعضد حقها في الإحالة نتيجة تأثرها بالنزاع ووجود الضحايا على أراضيها.

- ✓ تطبيق مفاعيل أحكام الفقرة الثالثة من المادة /27/ من ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بحق التصويت في مجلس الأمن الدولي بمناسبة استصدار قرارات تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والمادة /52ف3/ من الميثاق واستصدار قرارات لتسوية النزاع السوري مع تجميد التصويت الممنوح لدولة روسيا واعتباره غير ذي أثر قانوني.

معد التقرير : منظمة العدالة من أجل السلام

العدالة من أجل السلام

JUSTICE FOR PEACE