

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

الأستاذ الدكتور / محمد السعيد الدقاق

نائب رئيس جامعة الإسكندرية

ورئيس لجنة الشؤون العربية والخارجية والأمن القومي بمجلس الشورى

تحتل مدينة القدس بلا جدال مكانة مركزية في القضية الفلسطينية، حيث لا مجال للتوصل لحل سلمي وعادل لهذه القضية تتوافر له شروط الحد الأدنى من القدرة على التماسك والاستمرارية، دون أن تكون القدس مشمولة في هذا الحل وتقع في القلب منه. ونظراً لما تمثله هذه المدينة من أهمية قصوى - هي تعد أحد المحددات الأساسية للهوية الفلسطينية، بل والثقافة العربية الإسلامية و المسيحية في المنطقة - فقد أصبحت قضية القدس هي المسألة الأصبعب والأشد حساسية في كل مفاوضات التسوية. فالإسرائيليون من ناحية يؤكدون على أهمية القدس لاعتبارات دينية ويتمسكون بالقول بأنها العاصمة الأبدية لدولة إسرائيل، بينما نجد أن التعامل مع هذه القضية يتجاوز بالفعل قدرة الطرف الفلسطيني، الأمر الذي يجعل عملية التسوية في النهاية أمراً معقداً ومحرفاً بالصعاب.

الوضع القانوني للقدس المحتل (وضع القدس في القانون الدولي)

طبقاً لما تقره الشرعية الدولية والقانون الدولي، تعد القدس الشرقية أرضاً محتلة يجب إعادتها للسيادة العربية، وهو أمر واضح لا يحتمل الغموض، تؤكد عليه قرارات الجمعية العامة ومجلس الأمن كما يلي :

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

- بموجب القرار 181 لتقسيم فلسطين الصادر في 29/11/1947، فقد أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأن يكون لمدينة القدس كيان مستقل خاضع لنظام دولي خاص تحت إدارة الأمم المتحدة، وحددت بأن يولف مجلس وصاية يؤدي مهام السلطة الإدارية بالنيابة عن الأمم المتحدة. أما حدود المدينة (الكيان المستقل) فتشمل مدينة القدس مضافاً إليها القرى والبلدان المجاورة.

- في 11/12/1948 أصدرت الجمعية العامة القرار رقم 194، نتيجة لعدم تنفيذ شروط التقسيم المتعلقة بالقدس، ونص القرار على أن منطقة القدس يجب أن تلقى معاملة خاصة ومنفصلة عن بقية فلسطين، ويجب أن توضع تحت السلطة الفعلية للأمم المتحدة.

- بعد حرب 1967، تركزت قرارات الأمم المتحدة ضد إسرائيل في إيدانتها لما تتخذها من إجراءات لضم وتهويد القدس وتغيير تكوينها الديموغرافي. ومن بين أهم قراراتها قرار الجمعية العامة 2253، 2254 في 22/7/1967، اللذان أعربا عن القلق في الوضع السائد في القدس، وطالباً إسرائيل بإلغاء كل الإجراءات التي اتخذتها، والكف فوراً عن القيام بأي عمل من شأنه تغيير وضع القدس.

وفي أعقاب العدوان الإسرائيلي على كل من مصر وسوريا والأردن في الخامس من يونيو /حزيران سنة 1967 أصدر مجلس الأمن في 22 نوفمبر سنة 1967 قراره الشهير تحت رقم 242 مقررأ في ديباجته "عدم قبول الإستيلاء على أقاليم الغير عن طريق الحرب..." وأن إرساء السلام العادل في الشرق الأوسط يقتضي "... سحب القوات المسلحة الإسرائيلية من الأقاليم المحتلة إبان النزاع الأخير". ولم يكن قرار مجلس الأمن المذكور إلا تأكيداً لموقف الجمعية العامة للأمم المتحدة التي انعقدت لبحث ذات المشكلة في جلسة استثنائية أصدرت في أعقابها توصية تؤكد عدم شرعية الإستيلاء

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

على أقاليم الغير باستخدام القوة. كما أن كافة مشروعات التوصيات التي قدمت إليها أكدت هذا المعنى واقتضت جميعاً - فيما عدا المشروع الأمريكي - سحب القوات الإسرائيلية من الأراضي العربية المحتلة أبان حرب يونيو سنة 1967.

ولقد كان واضحاً من المناقشات التي أجريت في كلا الجهازين الرئيسين للأمم المتحدة ومن مشروعات القرارات التي طرحت عليهما أن المطالبة بضرورة سحب القوات الإسرائيلية من الأراضي العربية المحتلة يعد نتيجة طبيعية لعدم مشروعية الوسيلة التي تم بها احتلالها من جانب القوات الإسرائيلية، ومن ثم تلتزم إسرائيل بردها. ولقد أسفرت المناقشات عن إصدار توصية من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 4 يوليو سنة 1967 تحت رقم 2253 أعلنت فيها الأمم المتحدة بطلان كافة الإجراءات التي أخذتها إسرائيل بهدف تحويل المركز القانوني لمدينة القدس وهو موقف أكده مجلس الأمن في تاريخ لاحق سنة 1971 بموجب قراره رقم 298 جاء فيه أن هذه الإجراءات "باطلة تماماً ولا ترتب أي أثر".

كذلك أصدرت الجمعية العامة في 15 ديسمبر سنة 1975 قراراً متعلقاً بإدانة الممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان لسكان الأراضي المحتلة جاء فيه أن الجمعية العامة "تعلن أن السياسات والممارسات الإسرائيلية تشكل انتهاكات خطيرة لميثاق الأمم المتحدة ولا سيما لمبدأي السيادة والسلامة الإقليمية، ولمبادئ وأحكام القانون الدولي المتعلقة بالاحتلال، كما تشكل عائقاً في سبيل إقامة سلام عادل ودائم". وتؤكد من جديد أن "جميع التدابير التي أخذتها إسرائيل لتغيير الطابع المادي للأراضي المحتلة لأي أجزاء منها أو لتكوينها الديمغرافي أو هيكل مؤسساتها أو مركزها، هي تدابير باطلة ولاغية ... وتكرر نداءها إلى جميع الدول، وإلى (المنظمات) الدولية والوكالات المتخصصة، بعدم الاعتراف بأي تغييرات أحدثتها إسرائيل في الأراضي المحتلة، وإلى تجنب القيام بأية أعمال، بما فيها الأعمال الداخلة في ميدان تقديم المعونة، يمكن أن تستخدمها إسرائيل في مواصلة انتهاج السياسات والممارسات المشار إليها في هذا القرار".

موقع القدس من المفاوضات

كان من المأمول أن تفتح صيغة مدريد وهي الصيغة الجماعية المبشرة لأول مرة لإمكان إقرار تسوية شاملة للصراع العربي - الإسرائيلي والقضية الفلسطينية - بحالاً مقبولاً للتعامل مع مسألة القدس على أحد المسارين اللذين اتفق عليهما لتحقيق الهدف الجماعي الإقليمي والثنائي. وقد دخلت الأطراف المشاركة في مؤتمر مدريد، (30 أكتوبر الي نوفمبر 1991). وقد غابت مسألة القدس عن الوثائق الداعية إلى المؤتمر، إذ لم يرد لها ذكر في كلمتي راعي المؤتمر إلا في إشارة غير مباشرة للتأكيد الإسرائيلي بأن القدس الموحدة هي العاصمة الأبدية لإسرائيل وأنها غير قابلة للتقسيم. ووضح ذلك من إصرار الجانب الإسرائيلي على أن يقتصر التمثيل الفلسطيني في المؤتمر على أهالي الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد انتصرت الولايات المتحدة لوجهة النظر الإسرائيلية بشكل غير مباشر، حيث التفت على مسألتي القدس والتمثيل الفلسطيني معاً، فاقترحت تأجيل بحث قضية القدس إلى مرحلة التفاوض بشأنه الحل النهائي، وبالنسبة لمسألة التمثيل الفلسطيني فقد سمحت في مرحلة تالية لمشاركة فيصل الحسيني - وهو من أبناء القدس - في مفاوضات الجولة التاسعة في مايو 1993. ورغم موافقة رئيس الوزراء راين على هذا التعديل، إلا أن شيمعون بيريز وزير الخارجية آنذاك أكد على أن ذلك لن يكون له أي أثر على تغيير وضع القدس، خصوصاً وأن الحسيني مثل حنان عشراوي وسري نسييه له عنوان آخر في مكان آخر في الضفة الغربية.

ثم جاءت المفاوضات الفلسطينية - الإسرائيلية السرية في أوسلو لتؤكد من جديد على نجاح الإستراتيجية الأمريكية - الإسرائيلية لتأجيل التفاوض حول قضية القدس، التي أصبحت أحد الملفات الشائكة الملحقة بملفات المرحلة النهائية من المفاوضات الإسرائيلية، التي كان من المفترض أن تبدأ في مايو 1996. إلا أنه بالرغم مما سبق فإن مفاوضي أوسلو، أعلنوا سعادتهم لمبدأ اعتراف إسرائيل بأن القدس قضية مختلف عليها وموضوعاً للتفاوض.

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

وضع قضية القدس في ظل محادثات كامب ديفيد الأخيرة

لقد مر المسار الفلسطيني - الإسرائيلي خلال الفترة القصيرة الماضية بأكثر مراحلها تعقيداً، خلال الفترة من 11 - 26 يوليو 2000، إذ عقدت محادثات قمة بين عرفات وباراك بمشاركة الرئيس الأمريكي كلينتون، بهدف التوصل الى "اتفاق إطار" حول قضايا الوضع النهائي، ومنها بالطبع قضية القدس. ولقد انتهت عملية التفاوض بصورة مثيرة للإهتمام، إذ تم التوصل إلى تسويات يمكن أن توصف بأنها مقبولة لكثير من قضايا الوضع النهائي، كالأجئين، والمستوطنات والحدود، إلا أن المفاوضات توقفت أمام قضية القدس فقد جاءت صيغة كامب ديفيد الأخيرة، وكأنها تتبع منطق "القدس مقابل كل القضايا الأخرى" رغم أنه ليست كذلك تحديداً. فقد جاء الطرح الإسرائيلي بشأن قضية القدس في هذه الصيغة - على نحو ما أعلنته وسائل الإعلام - غير مقبول من الطرف الفلسطيني فقد طرحت فكرة أن يكون للفلسطينيين "من الأرض حتى السماء" عند مناقشة مسألة السيادة بالنسبة للمسجد الأقصى وقبة الصخرة، على أن يكون لإسرائيل "من الأرض الى باطن الأرض" مما يمكن الطرف الإسرائيلي من استكمال عمليات الحفر، وقد جاء كل ذلك قبل أن تبدأ المفاوضات في الاتجاه نحو طرح مسألة تأجيل القضية بأكملها لوقت آخر، الأمر الذي رفضه الفلسطينيون على اعتبار أن التأجيل قد يعني "موت القضية" في المستقبل وفتح الطريق لإحداث تغييرات جديدة على الأرض بشأنها. كما رفضت مصر تحديداً أن تطالب الفلسطينيين بقبول التأجيل، وفي النهاية يمكن القول بأن مباحثات كامب ديفيد جاءت وكأنها تؤكد على أن ملف قضية القدس، يبدو وكأنه سيظل شائكاً ومفتوحاً لفترة مقبلة أخرى ومتجاوزاً قدرة الطرف الفلسطيني وحده - نسبياً على التعامل معه، في ظل موازين القوى السائدة والقائمة على أساس الممكن.

واستشرافاً لكافة الاحتمالات فقد يكون من الملائم أن نبحت - من الناحية القانونية - ماهي التدابير التي يمكن أن يواجهها بها التعنت الإسرائيلي في حالة إصرار إسرائيل على عدم الإنصياع إلى الشرعية الدولية في خصوص الأراضي المحتلة بوجه

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

عام، وفي خصوص قضية القدس بوجه خاص. ونحن في معالجتنا لهذا الموضوع نعتمد على تراث مستقر في العمل الدولي أرسته السوابق الدولية في حالات مشابهة بما يفرض على الأعضاء في المجتمع الدولي التزاماً باتباعه في خصوص قضية القدس. ولعل أدنى ما يمكن أن تلتزم به الدول في هذا الخصوص هو عدم الاعتراف بالوضع الإقليمي غير المشروع القائم في الأراضي المحتلة بوجه عام وفي مدينة القدس بوجه خاص.

وعدم الاعتراف الذي نقصده هنا ليس مجرد موقف سياسي تتخذه هذه الدولة أو تلك في مواجهة الدولة المعتدية، وإنما هو أداة قانونية ترتب مجموعة من الإلتزامات على عاتق الدولة الذي تلجأ إليه في مواجهة وضع إقليمي يحفه البطلان وتحوطه عدم الشرعية، بحيث تكون النتيجة الطبيعية لعدم الاعتراف هو عدم ترتيب أي أثر قانوني على الوضع الإقليمي غير المشروع مهما طال أمده، ومهما قيل بفاعليته واستقراره من الناحية الزمنية.

عدم الاعتراف في نظام الأمم المتحدة

لم يأت ميثاق الأمم المتحدة بحكم صريح - في نصوصه - يقضي بعدم الاعتراف بأية مكاسب إقليمية أو أية ميزات تحصل عليها دولة أو دول ما من تصرفات منافية لأحكام الميثاق بوجه خاص، ولأحكام القانون الدولي بوجه عام. على أن ذلك لا يعني أن الأمم المتحدة قد ضربت صفحاً عن قاعدة "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية غير المشروعة" بل أن المتأمل في مضمون مبادئ الأمم المتحدة من ناحية وما جرى عليه العمل في أحدهما من ناحية أخرى يوحى بأن هذه المنظمة قد جعلت قاعدة عدم الاعتراف قاعدة عامة من قواعد القانون الدولي.

أ- عدم الاعتراف في نصوص ميثاق الأمم المتحدة :

تقضي المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة بأن تتخذ الهيئة التدابير المشتركة والفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها وتقمع أعمال العدوان وغيرها من

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

وجوه الإخلال بالسلم، وتندرج بالوسائل السلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم وتسويتها.

وتنص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الميثاق على أن "يفض جميع أعضاء الهيئة منازعتهم الدولية بالوسائل السلمية على نحو لا يجعل السلم والأمن الدولي عرضة للخطر". كما تنص في فقرتها الرابعة على أن "يمنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الإستقلال السياسي لأية دولة أو على وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة". وتنص في فقرتها الخامسة - على 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 لإزائها عملاً من أعمال المنع أو القمع". ومن ناحية أخرى فقد جعل ميثاق الأمم المتحدة من حق تقرير المصير ومن احترام حقوق الإنسان من المبادئ التي يقوم عليها بناء الأمم المتحدة، وقنن ذلك في الفقرة الثانية والفقرة الثالثة من مادته الأولى.

وعلى الرغم من عدم النص صراحة على الإلتزام بعدم الإعتراف بأي تصرف يأتي مخالفاً لأحد أو بعض هذه المبادئ الثلاثة، أو بأي آثار تنجم عن مثل هذه التصرفات، إلا أننا نعتقد أن "عدم الاعتراف" يمثل في هذه الحالة الحد الأدنى من الإلتزامات التي ينبغي على أعضاء الجماعة الدولية أخذ أنفسهم بها. فلو أن دولة ما انتهكت حكم المادة 2 فقرة 4 من الميثاق التي تفرض على كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلتزاماً بالإمتناع - في علاقاتهم الدولية - عن استخدام القوة أو التهديد بها، فإن كافة الدول تلتزم - بموجب الميثاق - بأن تتخذ من التدابير الجماعية ما يحول دون المساس بالسيادة الإقليمية والإستقلال السياسي للدول المعنية أو أن تقمع العدوان الواقع عليها. هذا الإلتزام "الإيجابي" يفترض بدهاءة أن يقتصر بالإلتزام "سلي" مفاده "عدم الإعتراف" بأي تصرف يأتي مخالفاً للمبادئ المذكورة ولا بأي أثر من الآثار الناجمة عنه. والقول بغير هذا يجعل من هذه التدابير غير ذات معنى.

ب- عدم الاعتراف في نشاط الأمم المتحدة :

لم يكن عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية المخالفة للميثاق ولأحكام القانون الدولي غائباً عن نشاط الأمم المتحدة. وإنما كان حاضراً - وبالحاح - فيما تداولته أجهزتها من مشكلات، وما صدر عنها من تصرفات، وذلك منذ مطلع حياة تلك المنظمة. ففي سنة 1945 وإبان انعقاد مؤتمر سان فرانسيسكو لإعداد ميثاق الأمم المتحدة ظهرت فكرة إصدار إعلان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة - حال إنشائها - متعلق بحقوق الدول وواجباتها. وتقدم وفد كوبا في 2 مايو 1945 بمشروع تضمن - فيما تضمنه - نصاً يقضي بأن "كافة الدول لها الحق في أن يكون لها إقليم ضمن حدود مستقرة تتمتع في داخلها باختصاصات استثنائية على هذا الإقليم. ويتضمن هذا الحق التزاماً بعدم الاعتراف بصحة أو بالآثار القانونية للمكاسب الإقليمية، أو بتسويات الحدود أو بأية ميزات خاصة تم التوصل إليها عن طريق الفتح conquest أو عن طريق استخدام القوة".

كذلك شهدت الأجهزة المختلفة للأمم المتحدة - بعد إنشائها - محاولات لتقنين الإلتزام بعدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية غير المشروعة. من ذلك مثلاً ما نصت عليه المادة 18 من المشروع المقدم من بنما للدورة الأولى للجمعية العامة للأمم المتحدة حول حقوق الدول وواجباتها ليكون بمثابة ورقة عمل للجنة القانون الدولي التابعة للجمعية العامة وجاء فيها: "تلتزم كافة الدول بالإمتناع عن الاعتراف بالمكاسب الإقليمية التي تتم عن طريق استخدام أو التهديد باستخدام القوة". وفي الدورة التالية للجمعية العامة تقدمت الأكواتور بمشروع حول حقوق الدول وواجباتها جاء فيه أن "استخدام القوة في العلاقات فيما بين الدول عمل غير مشروع وغير قانوني. ولا يمكن لأية دولة أن تقيم العدالة بنفسها ولنفسها، ولا أن تفرض رغباتها عن طريق تدابير العنف ... ولذلك فإن الفتح والإحتلال، أو التغييرات الإقليمية التي

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

تتم عن طريق القوة، أو أي وسيلة من وسائل القهر المادي لا تصلح على أي نحو لأن تكون سنداً معترفاً به لتوليد الحقوق ...".

على أن ما يهمننا إبرازه في هذا الصدد نظراً لأهميته في تأكيد وجود مبدأ "عدم الاعتراف بالإوضاع الإقليمية غير المشروعة" هو المشروع الذي تقدمت به لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة سنة 1949 حول حقوق الدول وواجباتها والذي نصت المادة 11 منه على أن "تلتزم كل دولة بالإمتناع عن الاعتراف بأي مكاسب إقليمية تحصل عليها دولة أخرى إنتهاكاً لأحكام المادة التاسعة". ويراعى أن المادة التاسعة قد بينت القواعد العامة للقانون الدولي التي تضمن السلامة الإقليمية لكافة الدول.

وعلى الرغم من عدم إقرار الجمعية العامة له نظراً للخلاف الشديد حول تعريف العدوان والمعتدى، إلا أنه تبقى له أهميته القصوى في تأكيد وجود المبدأ المذكور. بل أن الشق الخاص بتأكيديه قد تم اعتناقه بكامله في الإعلان الصادر عن الجمعية العامة المتعلق بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول الصادر في 24 أكتوبر سنة 1970. والذي جاء فيه "إن أية مكاسب إقليمية تم الحصول عليها عن طريق استخدام القوة أو التهديد باستخدامها لا يمكن الاعتراف بشرعيتها". على أن عدم الاعتراف لم يعد مرتبط - في نشاط الأمم المتحدة بتحريم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في إطار العلاقات الدولية، وإنما نودى به في كافة الأحوال التي تمثل فيها التغيرات الإقليمية انتهاكاً لحق الشعوب في تقرير مصيرها، أو كان ناجماً عن الممارسة غير المشروعة للتفرقة العنصرية ولعلنا نجد في السوابق المستمدة من نشاط الأمم المتحدة ما يؤكد هذا النظر.

ويستفاد مما سبق أن الأمم المتحدة إذ تقرر عدم شرعية التغيرات الإقليمية الناجمة عن العدوان الإسرائيلي على الدول العربية الثلاث، وتقرر بطلان التصرفات التي اتخذتها إسرائيل بمناسبة إحتلالها لأقاليم هذه الدول، كما قررت صراحة سواء فيما صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة أو عن مجلس الأمن بطلان كافة الإجراءات

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

والتشريعات والتصرفات التي اتخذتها إسرائيل بهدف تعديل وضع مدينة القدس والحقائق البشرية فيها، فإن الأمم المتحدة بذلك تعتنق نظرية بطلان التصرفات التي تصدر بالمخالفة لأحكام القانون الدولي، مرجحة في هذا الشأن اعتبارات الشرعية الدولية على اعتبارات الفاعلية التي حاول البعض أن يرتب على الوضع الواقعي في مدينة القدس بعض الآثار القانونية. وهو ما يقطع بسقوط حجة إسرائيل في إدعاء أي حق على مدينة القدس الشرقية على نحو ما سنبين فيما بعد. ونقصد بذلك السابقة المتعلقة بموقف الأمم المتحدة من مشكلة جنوب غرب أفريقيا (إقليم ناميبيا)، وموقفها من مشكلة روديسيا.

الأساس القانوني لعدم الاعتراف

في إطار دراسة الأساس القانوني للإلتزام بعدم الاعتراف بالأوضاع الأقليم غير المشروعة، هل يمكن القول بوجود إلتزام موضوعي *Obligation objective* على عاتق الدول بعدم الاعتراف بالتغيرات الإقليمية المخالفة لأحكام القانون الدولي؟ إن من بين الإهتمامات الرئيسية التي كرسنا لها هذه الدراسة هي التعرف على الأساس القانوني الذي يجعل من الإلتزام بعدم الاعتراف إلتزاماً موضوعياً يتحمل به كافة أعضاء المجتمع الدولي. ولكي يقال بأن هناك إلتزاماً موضوعياً بعدم الاعتراف لابد من التسليم بوجود قاعدة دولية تقضي به، ويعتبر - في هذا الشأن - حجة على الكافة، فيتحمل به المخاطبون بأحكامها. وهذا يقتضي إعتباراً أن مثل هذه القاعدة من قبيل القواعد الدولية العامة.

مبررات سمو القاعدة التي تفرض الإلتزام بعدم الاعتراف :

أسند الفقه والقضاء الإلتزام بعدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية غير المشروعة إلى مبدأ ان الخطأ لا يولد الحق *ex injuria lex non oritur*، على اعتبار أن ذلك المبدأ يعد من المبادئ العامة للقانون - على ما يفضل البعض تسميتها بذلك - أو

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

باعتباره مبدأ من المبادئ العامة المعترف بها من الأمم المتحدة - على ما يفضل البعض الآخر النظر إليها كذلك. ومن ثم يمكن القول بأن هناك قاعدة دولية يصدر عنها الالتزام بعدم الاعتراف إذ أن هذه المبادئ تعد - على الرأي المرجح فقهاً - من قبيل مصادر القانون الدولي.

على أن الوقوف عند ذلك التصوير للأساس القانوني للالتزام بعدم الاعتراف لا يكفي - في نظرنا - للقول بإرساء التزام موضوعي في مواجهة الكافة بعدم الاعتراف بالوضع الإقليمي غير المشروع. ذلك أننا إذا اكتفينا بالقول بوجود قاعدة مستمدة من المبادئ العامة للقانون (أو من المبادئ العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتحدة)، لوجدنا أن هناك مبدأ آخر يحمي الأوضاع الواقعية المستقرة ويكرس مبدأ الفاعلية وهو مبدأ أن الواقع يولد الحق *ex factis oritur jus* وهو بعد من المبادئ التي مازال جانب من الفقه وما جرى عليه عمل الدول يدافع عنها ويسير على مقتضاها، كما أنه يأتي على ذات الدرجة التي عليها المبدأ الأول.

وإذا كنا رفضنا في تحليلنا السابق منطق مبدأ الفاعلية والمحاولات الفقهية لترجيحه على مبدأ المشروعية فإننا في هذا الموضوع نحاول أن نتلمس سنداً قانونياً يبرر الموقف الذي آخذناه، ويؤيد الرأي الذي انخزنا إليه. والواقع أننا نرى سندنا في ترجيح المبدأ الأول وهو "أن الخطأ لا يولد الحق" على المبدأ الثاني وهو "أن الواقع يخلق الحق" مستمداً من عنصر إضافي لا يكمن في أي من المبدأين السابقين وإنما يعد خارجاً عن أي منهما، ويتمثل في رأينا في "نوع الخطأ المرتكب" بسبب التغير الإقليمي أو بمناسبته، وهو في حالتنا هذه انتهاك إحدى القواعد القانونية الدولية المتعلقة بالنظام العام الدولي، وهي قواعد نصت عليها المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة بقرائنها الأولى والثانية والثالثة وكذلك القواعد التي تضمنتها الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الميثاق.

فليست كل الأخطاء تستوجب عدم الاعتراف بما ينجم عنها من آثار، وليس كل انتهاك لأية قاعدة من قواعد القانون الدولي يبرر ترجيح مبدأ الشرعية على مبدأ الفاعلية بصورة مطلقة. وإنما يقتضي الأمر أن يكون الإتهام وارداً على قاعدة من

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

ذلك النوع الذي يمس النظام العام العالمي على نحو تتهدد فيه مصلحة عامة بخاطر يستوجب وقوف أعضاء الجماعة الدولية في وجهه، وتحميلهم - كافة - الإلتزام بعدم الإعتراف بأي أثر قانوني عن الفعل الذي انتهك القاعدة الدولية المعنية.

الإلتزام بعدم الإعتراف يصدر عن قاعدة دولية أمره :

وإذا كنا نعرض لطائفة القواعد الآمرة في اطار القانون الدولي فإننا لا ننوى اجراء دراسة شاملة لهذا النوع من القواعد، وإنما نشير إليها بالقدر الذي يعيننا على إلقاء الضوء على فكرة النظام العام الدولي. ويمكن أن نعرف القاعدة الدولية الآمرة إما بالنظر إلى مضمونها وإما بالنظر إلى الآثار التي ترتبها. فهي - بالنظر إلى مضمونها - القاعدة التي ترمي إلى حماية كل ما يعتبر - في لحظة زمنية معينة - متعلقاً بالمصلحة العليا والأساسية للمجتمع الدولي. وهي - بالنظر إلى ما ترتبه من آثار - تلك القاعدة التي تتجاوز عملية تطبيقها حدود قدرة الإرادات الخاصة، على معنى أن المخاطبين بها لا يملكون إلا الإنصياع لأحكامها، وأما التعرض لما يترتب على انتهاكها من جزاء، وبعبارة أخرى فإنها القواعد التي لا يجوز الإتفاق على ما يخالف أحكامها على نحو ما نبين من بعد.

ولقد اعتنقت معاهدة فيينا لقانون المعاهدات المبرمة سنة 1969 هذا التعريف الأخير في تعرضها للقواعد الدولية الآمرة إذ قررت المادة 53 منها أنه "تعتبر قاعدة أمره من قواعد القانون الدولي العامة القاعدة المقبولة والمعترف بها من الجماعة الدولية كقاعدة لا يجوز الإخلال بها ولا يمكن تغييرها إلا بقاعدة لاحقة من قواعد القانون الدولي العامة لها ذات الصفة". ويعني هذا أن مخالفة قاعدة دولية من هذا النوع لا يمكن أن يتحقق إلا بواسطة من له الإرادة الشارعة في المجتمع الدولي وبموجب قاعدة لها ذات خصائص القاعدة التي تتم مخالفتها.

وانطلاقاً من التعريف الوارد في المادة 53 من معاهدة فيينا لقانون المعاهدات فإننا نستطيع أن نحدد خصائص القاعدة الدولية الآمرة بأنها قاعدة أساسية من قواعد

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

القانون الدولي العامة، وأنه لا يجوز الإخلال بها، وأنها مضمونة بجزء حاسم هو بطلان كل تصرف يأتي انتهاكاً لها بطلاناً مطلقاً. فهي من ناحية قاعدة عامة أساسية، ومن ثم فإنها تتميز عن تلك القواعد التي لا توصف بأنها قاعدة دولية عامة. كما أنها تتميز عن القواعد الدولية التي لا توصف بأنها من قبيل القواعد الأساسية رغم اتصافها بأنها من قبيل القواعد العامة فالقواعد الأساسية تتميز بأنها قواعد غائبة تهدف إلى تحقيق أهداف معينة تمثل المبرر لوجودها. وطبيعي أن تكون هذه الغايات متعلقة بمصلحة عامة للمجتمع الدولي برمته، مثل الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين، والتعاون الدولي، واحترام حقوق الإنسان ... إلخ. وهي من ناحية أخرى تعد قاعدة لا يجوز الإتفاق على ما يخالف أحكامها، وهذا ما يميز جانبها "الأمري" إذ لا يكفي فيها القول بأنها قاعدة ملزمة، إذ أن ذلك جوهر كافة القواعد القانونية بما فيها تلك التي اصطلح على تسميتها بأنها قواعد مكملة أو مفسرة.

ومع اقتناعنا بوجاهة الأسباب التي دفعت بعض الفقهاء إلى إبداء التحفظات على تسمية هذه الطائفة من القواعد القانونية بأنها "القواعد الآمرة"، إلا أننا نظل على احتفاظنا لها بهذه التسمية نظراً لأن التسميات الأخرى التي يمكن أن تطلق على القواعد التي لا يجوز مخالفتها لا تفلت هي الأخرى من تحفظات لا تقل خطورة عن تلك التي أبديت على التسمية المختارة. كل ما نريد إبرازه هو أن "القواعد الآمرة" لا تختلف عن غيرها من القواعد القانونية الأخرى إلا في درجة ما تتمتع به من إلزام. دون أن يكون الإختلاف - فيما بينها - وارداً على طبيعة الإلزام في ذاته، فكافة القواعد القانونية قواعد سلوك ملزمة، على إختلاف في درجة هذا الإلزام. هذا الإختلاف في الدرجة يبدو - في خصوص القواعد الآمرة - في عدم جواز الإتفاق على ما يخالف حكمها من ناحية، وفي إرسائها من ناحية أخرى - إلزاماً على عاتق المخاطبين بها بتحقيق نتيجة تتمثل في ضرورة الإنصياح - بصورة دقيقة - لأحكامها وعلى النحو الذي رسمته لذلك. ويلاحظ أن "الصفة الآمرة" لهذه الطائفة من القواعد القانونية الأخرى يوسدها في أعلى درجات سلم التدرج بين القواعد القانونية الدولية.

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

وأخيراً فإن القاعدة "الأمرة" قاعدة مضمونة بجزء حاسم. ذلك أن النظام القانوني المعني لا يكتفي بأن يصف بعضاً من قواعده بأنها قواعد "أمرة" وإنما يقوم بوضع جزاء يكفل احترامها على نحو ما يضمن للقاعدة ذلك السمو الذي تقتضيه طبيعتها الأمرة. ومن هنا فإن الجزاء الذي يوقع في حالة انتهاك مثل هذه القواعد يتمثل في بطلان كافة التصرفات المنافية لما تقتضيه بطلاناً مطلقاً. ولعل ذلك يعد نتيجة منطقية لما تتضمنه - عادة - من حظر مطلق لكل سلوك يخالف مضمونها. وهكذا فإن القاعدة الأمرة لا تعني فحسب خطاباً إلى الكافة بأن يأخذوا أنفسهم بما جاء فيها من أحكام، وإنما تعني أيضاً أنها مدعومة بجزاء البطلان المطلق الذي ينال من أي تصرف يخالف لمقتضاها.

تعلق القاعدة مصدر الإلتزام بعدم الإعتراف بالأوضاع الإقليمية غير المشروعة بالنظام العام الدولي:

يتضمن بناء أي نظام قانوني في جوهره رسالة إجتماعية وسياسية معينة وكل قاعدة يمكن أن تمس - بالنظر إلى مضمونها من ناحية، ومبررات وجودها من ناحية أخرى هذا الجوهر، تدخل في مجموعة ما يسمى بالنظام العام لهذا البناء القانوني. والنظام العام بهذا المعنى يوجد في أي نظام قانوني أيا كان حدود تطبيقه، سواء كان وطنياً أو دولياً، وهو يعكس درجة معينة من النضج الإجتماعي والسياسي للمجتمع الذي يحكمه، كما يمثل قمة النظام القانوني فيه. ويعد الوسيلة الحاسمة للحماية القانونية لكافة المصالح العليا والأساسية لهذا المجتمع.

وبالنسبة للنظام القانوني الدولي يمكن القول بأنه قبل إنشاء عصبة الأمم أو بالأحرى قبل إبرام وفاق باريس سنة 1928 فإن فكرة النظام العام في إطار القانون الدولي كانت فكرة بدائية مبتسرة، تدور في مجموعها حول مبدأ أن الملتزم عبد إلتزامه وهو ما جعل من فكرة النظام العام دائرة في فلك الإيرادات الفردية لأشخاص المجتمع الدولي، حيث ينتهي بها الأمر - عادة - إلى الوقوع في هوة الفوضى. ثم كانت الحرب

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

العالمية الأولى التي كشفت عن الحاجة إلى ضرورة إرساء "نظام عام دولي" قادر على حماية المصالح الأساسية والمشاركة للجماعة الدولية، وهو ما ظهرت ملامحه الأولى في إبرام عهد عصبة الأمم ووافق باريس سنة 1928، واستكمل مسيرة تطوره بما جاء به ميثاق الأمم المتحدة من أحكام، وإبرام العديد من الإتفاقات والمواثيق الدولية التي تحمي حقوق الإنسان منظوراً إليه في ذاته متجرداً عن انتماءاته السياسية لدولة أو لأخرى، كذلك المواثيق التي كفلت للشعوب حق تقرير مصيرها باعتبار ذلك ضرباً من ضروب احترام حقوق الإنسان.

ثم جاءت معاهدة فيينا لقانون المعاهدات لتكرس - بصورة نهائية - فكرة النظام العام الدولي حينما أقرت بوجود مجموعة من القواعد القانونية الدولية العامة المتصفة بالصفة الآمرة على المعنى الذي سبق لنا عرضه من قبل. وبذلك فإن معاهدة فيينا تعد علامة هامة في سبيل تبديد التناقضات التي تكتنف موقف بعض الإتجاهات الفقهية، المنكرة - أو المتشككة في وجود فكرة النظام العام الدولي، وتدعي على ما جرى عليه العمل الدولي من توجس من الإعتراف بوجود مثل هذه الفكرة من الناحية العملية.

والتساؤل الهام الذي يطرح في هذا الصدد، والذي أثارته الإجابة عليه - وما تزال - العديد من الخلافات الفقهية يتمثل في تحديد المعيار الذي نقرر على ضوءه وصف قاعدة معينة من قواعد القانون الدولي بأنها متعلقة بالنظام العام الدولي، وهذا يقتضي أن نحدد - بداية - معيار تحديد فكرة النظام العام الدولي في ذاتها. يذهب اتجاه فقهي إلى القول بأن تحديد هذه الفكرة ينحصر في أحد معيارين: أولهما: يتمثل في مضمون فكرة النظام العام ذاتها، أي في طبيعة المصالح التي يسهر على حمايتها، وثانيهما: يتمثل في أصول القاعدة القانونية - التي تعد أداة هذه الحماية - وفي مدى ما تتمتع به من درجة الإلزام.

ولما كانت معاهدة فيينا - وهي أول إعتراف رسمي من جانب تشريع دولي بفكرة النظام العام الدولي - لم تتحدث عن مصدر خاص للقواعد المتعلقة بالنظام العام

الدولي، وإنما أشارت فحسب إلى إمكان إرساء قاعدة دولية عامة آمرة بقطع النظر عن المصدر الذي ولدت من خلاله، فإنه لا يمكن الإعتماد على "أصول" القاعدة كمعيار نحدد على ضوءه فكرة النظام العام، ومن ثم القطع بالصفة الآمرة للقواعد المتعلقة به والمكونة له. أضف إلى ذلك أنه لا يمكن القول بضرورة اشتراك كافة أعضاء المجتمع الدولي في إرساء القاعدة القانونية كشرط لاعتبارها من قبيل القواعد القانونية الدولية العامة المتمتعة بالصفة الآمرة، ومن ثم دخولها في تكوين فكرة النظام العام الدولي. ومن ناحية أخرى فإن معيار درجة الإلزام الذي تتمتع به القاعدة القانونية لتحديد فكرة النظام العام قد يبدو أكثر اتساقاً مع صيغة معاهدة فيينا لقانون المعاهدات، بحيث يصلح تحديد ماهية النظام العام رهيناً بحمايته بتلك الطائفة من القواعد. وعلى ذلك نصبح بصدد أمر يتعلق بالنظام العام كلما كانت القاعدة التي تحميه تفرض إلزاماً قاطعاً على عاتق المخاطبين بها لا يمكنهم إزائه التحلل منه على أي نحو وبأية وسيلة. ويصبح البطلان جزءاً لأي تصرف مخالف لما جاء في مثل هذه القاعدة من اقتضاء. على أننا نرى أن مثل ذلك المعيار - على وضوحه وسهولة الوقوف عليه - لا يمثل في نظرنا سوى نتيجة "المقدمة" نعتبرها - في ذاتها - معيار تحديد فكرة النظام العام. وتتمثل هذه "المقدمة" في أن طبيعة المصلحة الحمية هي التي يتقرر على ضوءها ما إذا كانت تدخل في إطار ما يستوجب حمايته بقواعد آمرة تفرض الخضوع المطلق لأحكامها، أم أنه يجوز للإرادات الفردية أن تتدخل لاختيار الأسلوب الملائم لحمايتها.

ولاشك أن معاهدة فيينا قد تضمنت عدة أفكار، ومجموعة من القيم اعتبرتها بمثابة جوهر النظام القانوني الذي أرادت إرساءه وكفالة إحترامها بواسطة مجموعة من القواعد القانونية الآمرة. وبعبارة أخرى فإنها اعتبرت أن هذه القيم بمثابة الأساس "الأستراتيجي" للغايات التي أرادت بلوغها من وراء ما أتت به من أحكام. وفي محاولتنا للتعرف على هذه القيم التي تعد بمثابة جوهر النظام القانوني التي توافرت المعاهدة على حمايته يمكن القول بأنها تتركز في أكثر الأهداف بساطة وإغراقاً في القدم وهو "إرساء العدالة". وهذا ما تفصح عنه دياحة المعاهدة بتذكيرها "بتصميم شعوب الأمم المتحدة

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

لتوفير الظروف المناسبة للمحافظة على العدالة وعلى احترام الإلتزامات الناشئة عن المعاهدات". أضيف إلى ذلك ما نصت عليه ديباجة معاهدة فيينا من أنها "تأخذ في الإعتبار مبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة مثل مبادئ الحقوق المتساوية للشعوب وحقها في تقرير مصيرها والمساواة في السيادة واستقلال جميع الدول، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، ومنع التهديد بالقوة أو باستخدامها والإحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع"، يعني في نظرنا أنها تجعل من هذه الأمور بمثابة تعبير عن إرادة اجتماعية للمجتمع الدولي ككل، بحيث لا تستطيع الإرادات الخاصة، سواء افرغت في معاهدة ثنائية أو في معاهدة متعددة الأطراف أن تخالفها. فمثل هذه الإرادة الإجتماعية تمثل الشرعية في إطار النظام القانوني الدولي، أو هي - إن شئنا - بمثابة النظام العام في المجتمع الدولي.

وإذا كانت معاهدة فيينا قد حفلت - في تكريسها لفكرة النظام العام الدولي، وحمائته بمجموعة من القواعد الآمرة - بالعلاقات الإتفاقية التي تصوغها المعاهدات الدولية، إلا أن ذلك لا يحول دون إدخال أي علاقة تتم في إطار المجتمع الدولي - وبقطع النظر عن طبيعتها الإتفاقية - في إطار هذه الأفكار، ذلك أن هذه العلاقات أياً كانت طبيعتها، وسواء كانت تبادلية أو تنظيمية لا بد وأن تتم في ظلال تلك الخلفية اللازمة المتمثلة في اتساق الإرادات الخاصة التي تجسد المصالح الذاتية للدخلين في العلاقات القانونية مع الإرادة الإجتماعية للمجتمع الدولي ككل والتي تعكس الشرعية من ناحية وتعبّر عن النظام العام في المجتمع المعني من ناحية أخرى. وأي خروج للإرادات الأولى على مقتضيات الإرادة الثانية يؤدي الى بطلان التصرفات المعبرة عنها وبطلان ما يترتب عليها من آثار.

الخلاصة :

وعلى ضوء ما عرضنا له من أفكار يأتي موقفنا من الإلتزام الموضوعي العام على عاتق الدول بعدم الإعتراف بالتغيرات الإقليمية غير المشروعة. فهي تتصف بعدم

الأمم المتحدة والوضع الإقليمي غير المشروع في بيت المقدس

المشروعية لأنها تمثل خروجاً لمن أتاها على مقتضى الإرادة الإجتماعية للمجتمع الدولي المتمثلة إما في عدم اللجوء إلى القوة أو التهديد بها في إطار العلاقات الدولية، وإما في ضرورة إحترام حقوق الشعوب في تقرير مصيرها، وأما في إحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ومن ثم فإن مثل ذلك التصرف يعد مخالفاً للنظام العام الدولي، وبذا يكون عدم الإعتراف جزءاً مباشراً لحالة عدم الشرعية التي تلحق بالتغيير الإقليمي المخالف للقانون الدولي، من شأنه أن يرتب عدة آثار تعطي لهذا الجزاء مضمونه المتميز، كما يدرجه في إطار يخلع عليه الفاعلية المرجحاه من توقيع الجزاء بوجه عام.

نخلص من ذلك إلى أن ما تفرضه إسرائيل من أوضاع واقعية تهدف من ورائها تغيير الوضع القانوني والبشري والإداري لمدينة القدس باستخدام القوة وبالمخالفة لقواعد الشرعية الدولية التي أرسنها الأمم المتحدة في قراراتها وتوصياتها تعد من قبيل التغييرات غير المشروعة التي تستوجب على كافة أعضاء المجتمع الدولي عدم الإعتراف بها، والتسليم ببطلاها والدول إذ تتخذ مثل ذلك الموقف فهي لا تأتيه إنطلاقاً من قواعد المجاملة أو التضامن مع الدول العربية، وإنما تنفيذاً للالتزام دولي موضوعي تفرضه القواعد الآمرة للقانون الدولي والمتعلقة بالنظام العام الدولي.