مفهوما "المسألة" و "النزاع" القانونيين في فتاوي المحكمة الدولية

الدكتور قشي الخير
أستاذ محاضر بجامعة باتنة

مقدمة

أعيد النظر في دور محكمة العدل الدولية سنة 1945 على ضوء التنظيم العالمي الجديد الذي تم إقراره، حيث أدخلت بعض التعديلات على الهيكل العام للنظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي لجعله متلائما مع ميثاق الأمم المتحدة. ومن تلك التعديلات أن المادة 14 من عهد عصبة الأمم نصت على السلطة التقديرية للمحكمة لتقديم آراء استشارية حول أي نزاع أو مسألة تحال اليها من طرف المجلس أو الجمعية، بينما تنص المادة 96 من الميثاق على:

1 ـ لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتائه في **أية مسالة قانونية**.

2 ـ ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها . (التأكيد للمؤلف).

وانسجاما مع هذا فقد نص النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في مادته 65(1)

على أنه "للمحكمة أن تفتي في **أية مسألة قانونية** بناء على طلب أية هيئة رخص لها ميثاق الأمم المتحدة باستقصائها، أو حصل الترخيص لها بذلك طبقا لأحكام الميثاق المذكور» (التأكيد للمؤلف).

فماهي الآثار الناجمة عن إحلال تعبير "**أية مسألة قانونية**" محل "أي نزاع أو مسألة ؟ وهل هناك فرق بين اصطلاحي "مسألة" و "نزاع" ؟ وماهو المنهج الذي اعتمدته المحكمة في تفسير الاصطلاح الأول وفي تحديدها لمفهوم الاصطلاح الثاني؟ وهل اختلف منهج المحكمة في تحديدها لمفهوم النزاع في اختصاصها الاستشاري عن ذلك الذي اعتمدته في اختصاصها القضائي؟

ويتمحور موضوع هذا المقال حول محاولة الإجابة عن هذه الأسئلة من خلال توضيح مفهوم "المسألة" وكيف فسرته المحكمة، ثم توضيح مفهوم النزاع مع التركيز على قضية **مدى انطباق الالتزام بالتحكيم وفقا للفصل 21 من اتفاق 26 جوان 1947 بخصوص مقر منظمة الأمم المتحدة** (قضية المقر) كنموذج للمنازعات ذات الطبيعة المختلطة (القانونية ـ السياسية).

أولا: المسألة القانونية:

سنحاول أولا توضيح مفهوم المسألة القانونية والتفرقة بينها وبين النزاع القانوني ثم التعرض إلى المنهج الذي اعتمدته المحكمة في تفسير هذا المفهوم.

أ ـ مفهوم المسألة القانونية:

عرف القاضي Charles de Visscher المسألة القانونية بأنها "أية مسألة يمكن تقديم إجابة لها تستند إلى القانون» . وأضاف بأنه يجب على المحكمة أن تمتنع عن الإجابة عن أية مسألة «تعتمد على اعتبارات أجنبية عن القانون»

(Dépendrait de considérations étragères au droit)[1].

ويبدو أن محكمة العدل الدولية قد اعتمدت هذا التعريف في قضية **الصحراء الغربية**، حيث أشارت المحكمة إلى أن السؤالين اللذين طرحا عليها قد تمت صياغتهما من طرف الجمعية العامة في اصطلاحات قانونية وأثارا مشاكل للقانون الدولي، ويعتبرا قابلين بطبيعتهما **لإجابة تستند إلى القانون، بل يصعب في الحقيقة تقديم إجابة لهما تستند إلى أساس آخر غير القانون**. وكنتيجة لذلك فقد اعتبرتهما المحكمة ذا طابع قانوني.[2]

واستنادا إلى التعريف السابق اختلف القاضي De Castro مع الأغلبية في الرأي الاستشاري المتعلق **بالصحراء الغربية**. فقد اعتقد بأن مسألة مدى وجود علاقات وقت الإحتلال الإسباني بين المغرب وموريطانيا من جهة واقليم الصحراء الغربية من جهة أخرى لا يمكن تقديم إجابة لها تستند إلى القانون، لأن الجواب يرتكز على إثبات الوقائع التاريخية. وإذا كانت المحكمة قد تعرضت في قضايا أخرى إلى دراسة الوقائع التاريخية فإن تلك الوقائع لم تتطلب الإثبات لأنها كانت جليةومعروفة كنظام التمييز العنصري (apartheid)[3].

ب ـ التفرقة بين "المسألة القانونية" و "النزاع القانوني" :

سبقت الإشارة إلى أنه تم احلال جملة "المسألة القانونية" في كل من الميثاق والنظام الأساسي محل جملة «أي نزاع أو مسألة» التي تضمنتها المادة 14 من عهد العصبة. فهل يعني ذلك أن اختصاص محكمة العدل الدولية قد أصبح أكثر تقييدا من

1) Charles de Visscher, Théories et realities en droit international public, Paris (1970), p.401.

2) *Western Sahara*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p.12 at 18 (para.15).

3) Separate Opinion, Ibid., pp. 140 - 141 .

اختصاص سابقتها المحكمة الدائمة للعدل الدولي؟

اعتبر بعض الفقهاء أن هذا التعديل عديم الأثر من الناحية القانونية إذ لا يعدو كونه تحسينا اصطلاحيا[4] ، أو تغييرا في الأسلوب stylistic change[5] . كما اعتبر البعض «تعبير أية مسألة قانونية» أكثر شمولا من تعبير «نزاع قانوني»[6] ، وهو ما يؤدي إلى نفس النتيجة التي تودي إليها المادة 14 من العهد. وينسجم هذا التفسير مع الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. حيث يستشف من تلك الاعمال عدم وجود رغبة في تحديد الاختصاص الاستشاري للمحكمة بالحالات ذات الطبيعة غير القضائية الخالصة.[7]

إن منح المحكمة سلطة إبداء الرأي حول "أية مسألة قانونية" معناه تمكينها من ابداء الرأي حول بعض الوضعيات القانونية التي لم تتبلور بعد في شكل نزاع بالمعنى الذي حددته المحكمة، كما سنرى لاحقا، ومن ذلك أن تتعلق المسألة القانونية باختصاص الجهاز طالب الرأي، دون أن تكون تلك المسألة محل نزاع بين الدول أعضاء الجهاز أو بين هذا الأخير واحدى الدول الأعضاء، وإنما يقتصر الأمر على رغبة الجهاز المعني في الحصول على استشارة تبصره حول التصرف الواجب اتخاذه. ومن الأمثلة على ذلك أن ان الجمعية العامة للأمم المتحدة قد طلبت استشارة المحكمة في قضية الصحراء الغربية لهدف

4) E. Hambro, "The Jurisdiction of the I.C.J." , 34 *Transactions of the Grotius Society* (1948), p.133 and "Jurisdiction of the I.C.J.", 76 *R.C.A.D.I.*(1950) , pp. 191 - 192 .

5) S. Rosenne, *the Law and Practice of the International Court of Justice*, 2nd Revised ed. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/ Boston/ Lancaster(1985) , p.703.

6) R.P. Anand, *International Courts and Contemporary Conflicts*, Asia Publishing House, London(1974), p.214.

7) Keith, "The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice" (1971) , pp.107 - 109 .

عملي ومعاصر ـ كما لاحظت المحكمة ـ [8] يتمثل في تمكينها من أن تكون في وضعية أحسن للتقرير في دورتها الثلاثين حول السياسة التي يجب إتباعها لتعجيل عملية إنهاء استعمار الصحراء الغربية في أحسن الشروط على ضوء الرأي الاستشاري. لقد كان هناك خلاف بين إسبانيا والمغرب حول النظام القانوني للاقليم وقت طلب الرأي (1974). بينما تعلق الطلب الموجه للمحكمة بحقوق المغرب وموريطانيا على الأقليم وقت احتلاله من طرف إسبانيا[9]. فقد جاء في ديباجة قرار الجمعية العامة 3292 ـ والذي طلبت بمقتضاه رأي المحكمة ـ بأنه "بغية استمرار المناقشة حول هذه المسألة في الدورة الثلاثين فإنه يستحسن الحصول على رأي استشاري حول بعض الجوانب القانونية المهمة للمسألة".[10]

فقد تشارك الدول في المناقشات التي تتم في إطار الجمعية العامة، كما قد تختلف آراؤها حول المسائل موضوع المناقشة ، إلا أنه لا يمكن اعتبار تلك الاختلافات منازعات قائمة بين هذه الدول، كما لاحظ القاضي Petrèn [11]. ولذلك فقد اعتبر القاضي Gros في قضية الصحراء الغربية بأنه لم يوجد نزاع بين المغرب واسبانيا وانما وجدت مسألة قانونية أثيرت من طرف الحكومة المغربية أمام الجمعية العامة، بدعم من الحكومة الموريطانية سنة 1974 فقط. ويمكن تحليل هذه المسألة كخلاف قانوني متعدد الأطراف Multilateral Légal controversy في مناقشة حول النظام المستقبلي لاقليم الصحراء الغربية. ويتمثل موضوع هذه المسألة القانونية في معرفة ما إذا كان المغرب مؤهلا للمطالبة باعادة إدماج اقليم الصحراء الغربية في الاقليم الوطني للمملكة المغربية ـ الذي كان تابعا له في رأي المغرب وقت احتلاله من طرف اسبانيا[12].

واستنادا الى ذلك فقد انتهى القاضي Gros الى القول بأنه لم يوجد نزاع ثنائي بين

8) *Western Shara*, supra note 2, p.20 para.20.

9) Ibid., pp. 27 - 28 .

10) Ibid., p.27, para.40.

11) Ibid., p.109.

12) Ibid., p.70.

المغرب واسبانيا يمكن فصله عن المناقشة العامة حول ادعاء الحكومة المغربية باعادة ادماج الاقليم، ولكن ما يمكن فصله عن المناقشة العامة هو **نقطة قانونية** ذات اهتمام عام اعتبرت الجمعية العامة نفسها بأنها لا تحوز المعلومات الكافية حولها، ولذلك طلبت من المحكمة تسويتها بغية تمكينها من استمرار بحث انهاء استعمار الاقليم. ويمكن أن يكون لبعض الدول اهتمام خاص حول هذه النقطة، ولذلك فقد تمت الاشارة الى هذه الدول في القرار 3292 (XXIX)، ولكن لم يوجد لهذه الدول ادعاءات خاصة في مواجهة كل منها، ولم يوجد نزاع بينها [13].

كما حاول بعض قضاة المحكمة، في آرائهم الانفرادية، ترتيب بعض الآثار القانونية على التفرقة بين تعبيري "مسألة قانونية" و "نزاع قانوني". ومن ذلك أن القاضي Azevedo عبر في رأيه المنفصل في قضية **تفسير اتفاقيات السلام مع بلغاريا، المجر ورومانيا** عن وجود فارق جوهري بين الآراء المتعلقة بمجرد "نقطة" (point) أو "مسألة" (Question) وتلك المتعلقة بنزاع قائم. فقد تركز اهتمام المحكمة الدائمة في النوع الأول بجانب قانوني خالص لمسألة ما منحها المخبرون العاديون simple informateur - الذين يعتبر دورهم محدودا جدا - توضيحات مسبقة، بينما تعلق الأمر في النوع الثاني بنزاع حقيقي أحيل للمحكمة. ورغم أن طبيعة الآراء الاستشارية تعتبر - من وجهة نظر شكلية - علاقة بسيطة بين المحكمة والجهاز الطالب للرأي، فإن الرأي الصادر بصدد "مسألة" ما يعتبر مختلفا - من وجهة نظر قضائية - عن رأي صدر بصدد "نزاع" [14]. وقد حاول القاضي Azevedo ترتيب أثر قانوني على هذه التفرقة مفاده أن الاختصاص الافتائي لايمكن أن يمتد إلى "المنازعات" إلا برضا أطراف النزاع، عكس المسائل

---

13) Ibid., p.72.

14) *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, First Phase Advisory Opinion, I.C.J. Reports (1950), p.65 at 79.
وبذلك يكون القاضي الذي أبداه في مقاله: Azevedo قد اعتمد رأي الفقيه Nugulesco
L'Evolution de la procédure des Avis consoltatifs, 57 R.C.A.D.I. p.9.

القانونية.[15]

فمن الآثار العملية الناجمة عن التفرقة بين المسألة القانونية والنزاع القانوني أن عدم رضا الدول المعنية بالمسألة القانونية يستبعد أن تثار أمام المحكمة حتى فيما يتعلق بالملاءمة القضائية لاصدار الرأي الاستشاري حولها. وبالمقابل فإن قضية عدم رضا الدول المعنية بالنزاع القانوني أو بعضها على عرضه على المحكمة قد يؤدي إلى رفض المحكمة اصدار رأيها، كما حدث في قضية *Status of Eastern Carelia* . فمن الأسباب الحاسمة التي استندت إليها المحكمة الدائمة في رفضها للطلب المقدم اليها عدم موافقة أحد أطراف النزاع (روسيا) على إحالته إلى المحكمة لإصدار رأي بشأنه، مرتكزة على المبدأ الأساسي للقانون الدولي والمتمثل في استقلال الدول في اصدارها لاعلانها الشهير المتمثل في عدم امكانية إجبار دولة بدون رضاها على إخضاع نزاعها مع دولة أخرى إلى قضاء المحكمة.[16] وإذا كان البعض [17] يعتقد بأن المحكمة الحالية قد انحرفت عن هذا المبدأ في قضيتي **تفسير اتفاقيات السلام**[18]، **والآثار القانونية الناجمة عن استمرار تواجد جنوب افريقيا بناميبيا**[19] فإن المحكمة قد أكدته ضمنيا في رأيها في قضية **الصحراء الغربية**، وإن كانت قد حددت شروط تطبيقه.

ففي اجابتها على حجة اسبانيا بأن مبدأ *Status of Eastern* لم يعدل في هاتين القضيتين وأنه لا يزال قائما قالت المحكمة بأن شروط تطبيقه لم تتوافر في هذه القضية

15) أنظر كذلك الرأي المعارض للقاضي Winiarski في نفس القضية ص 91 ـ 93 .

16) P.C.I.J. Series B, N°5 (1923), p.27.

17) R.P. Anand, Supra note 6, p. 215 ff , and Paul C.Szasz, "Enhancing the Advisory competence of the World Court", in L.Gross(ed.), *the Future ot the international Court of Justice*, vol. 2, Oceana Publication Inc., Dobbs Ferry, New York (1976), pp. 499 - 541 at 505.

18) Supra note 14, p.65.

19) *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p.16.

لاختلاف ظروف القضيتين: لقد لاحظت المحكمة بأنه سبق لها أن أكدت في القضيتين المذكورتين على أن اختصاصها بتقديم آراء استشارية لا يعتمد على رضا الدول المعنية، حتى ولو تعلقت القضية بمسألة قانونية عالقة بينها. إلا أنها في قيامها بذلك ركزت على مسألة الملاءمة القضائية لتقديم رأيها. وكنتيجة لذلك فقد اعترفت المحكمة في قضية **الصحراء الغربية** بأن عدم توافر الرضا يمكنه أن يشكل أساسا لرفض تقديم الرأي المطلوب متى كانت اعتبارات الملاءمة القضائية - وفقا لظروف القضية المعنية - تفرض على المحكمة أن ترفض تقديم الرأي. وباختصار فإن رضا الدول المعنية يبقى مهما، ليس لاختصاص المحكمة ولكن لتقدير ملاءمة تقديم الرأي[20].

جـ - المنهج الذي اعتمدته المحكمة في تفسير تعبير "المسألة القانونية"

إن الاختصاص الاستشاري لمحكمة العدل الدولية مقيد إذن بمقتضى الميثاق (م96) والنظام الأساسي (م65 (1)) بالمسائل القانونية. فيجب على المحكمة أن تتصدى أولا لمسألة تحديد ما إذا كانت مختصة بنظر الطلب المقدم اليها لاصدار رأي استشاري. فقد أشارت المحكمة إلى أنه "يمكنها ، بمقتضى المادة 65 من النظام الأساسي ، أن تقدم رأيا استشاريا حول المسائل القانونية فقط. فإذا كانت المسألة غير قانونية وجب عليها أن تمتنع عن تقديم الرأي المطلوب، حيث لا تتمتع في هذه الحالة بأية سلطة تقديرية» ، فلا يمكن الحديث عن سلطة المحكمة التقديرية إلا إذا ثبت أولا أن المسألة المرفوعة اليها ذات طبيعة قانونية[21].

ويمكن لدولة أو أكثر من الدول المعنية بالمسألة موضوع القرار السابق للطلب أن تدفع بعدم اختصاص المحكمة، استنادا الى أن المسألة لا تعتبر قانونية طبقا للمادة 65 من

---

20) *Western Shara*, Supra note 2, pp. 20 - 28 , para 18-43.

21) *Certain Expences of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, p.155.

النظام الأساسي أو انها ذات طابع سياسي [22]. كما يمكن للمحكمة أن تثير هذه النقطة من تلقاء نفسها ولو لم تثرها الدول المعنية بالمسألة موضوع الطلب. وهذا ما حدث مثلا في قضية الصحراء الغربية. فرغم أن المحكمة لاحظت عدم إدعاء أية دولة من الدول التي ظهرت أمامها بأن السؤالين اللذين طرحا عليها لا يعتبرا مسألتين قانونيتين طبقا للمادة96 (1) من الميثاق والمادة 65 (1) من النظام الأساسي فإنها قدرت بأنه "من الضروري التعرض للمسألة بعمق نظرا للشكوك التي أثيرت حول الطابع القانوني للسؤالين في الظروف الخاصة بهذه القضية» [23].

إلا أن اقتناع المحكمة بأن المسألة المعروضة عليها تعد «مسألة قانونية» ، وبالتالي تدخل في اختصاصها ، لا يعني إطلاقا بأنها ملزمة بممارسة ذلك الاختصاص. إذ يمكنها أن تعزف عن القيام بذلك. فبمقتضى المادة 65(1) من النظام الأساسي فإن المحكمة تتمتع بسلطة تقديرية لبحث ما إذا كانت ظروف القضية ذات طابع يفرض عليها ممارسة اختصاصها. ولكن نظرا لكونها تمثل أحد أجهزة منظمة الأمم المتحدة، وأن تقديمها للاستشارة المطلوبة منها يشكل مساهمة منها في نشاطات المنظمة فإنها قررت بأن لا ترفض - كمبدأ عام - ممارسة اختصاصها الا لأسباب قهرية (Compelling reasons) [24]

---

22) لقد تم الدفع بأن المسألة سياسية وليست قانونية في العديد من القضايا، أنظر مثلا :
Certain expences, Ibid., p.155; *Comptence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950, p.4 and Interpretation of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne (Frontier between Iraq and Turkey), P.C.I.J. series B, n°12, p.9 .
تفصل المحكمة في اختصاصها طبقا للمادة 36(6) من النظام الأساسي، وإذا كانت هذه الفقرة تتعلق بالاختصاص القضائي للمحكمة فإن هذه الأخيرة قد طبقتها على الاجراءات الاستشارية بمقتضى المادة 68 من النظام الأساسي، أنظر: P.C Szasz, supra note 16, p.504

23) op. cit ., Supra note 2, p. 18, para. 15.

24) من القضايا التي أكدت فيها المحكمة هذا المبدأ :
Interpretation of peace treaties, supra note 14, p.72; *Namibia* (1970) , supra note 19, p.27, and western Sahara, supra note 2, p.21.

ومتى رفضت المحكمة كل الدفوع بعدم اختصاصها وجب عليها أن تبقى وفية لمتطلبات طابعها القضائي في ممارستها لاختصاصها الاستشاري في تحديد ماهي المسائل القانونية التي تضمنها طلب الرأي الاستشاري، أي تحديد المدى الدقيق للأسئلة المطروحة عليها كمسألة أولية لقيامها بوظيفتها القضائية المتمثلة في الاجابة عن الطلب المقدم إليها.[25]

وفي الحقيقة فإن قرار الجهاز طالب الرأي بالتوجه إلى المحكمة طبقا للمادة 96(1) من الميثاق ينطوي ضمنيا على اعتبار المسألة محل الطلب مسألة قانونية. إلا أن التكييف الصادر عن ذلك الجهاز يعتبر تكييفا سياسيا غير ملزم للمحكمة، التي يجب عليها أن تقتنع هي نفسها بأن المسألة المحالة إليها تعد مسألة قانونية طبقا للمادة 65 من النظام الأساسي. ويستشف من آراء المحكمة أن مفهوم «المسألة القانونية» بالنسبة للجهاز السياسي لا يعني بالضرورة نفس الشيء بالنسبة للمحكمة، ولهذا - ربما - عدلت عن مسلكها السابق في اعتبار اختصاصها الاستشاري منظم بمقتضى نصي المادة 96 من الميثاق والمادة 65 من النظام الأساسي، حيث فرقت بينهما في قضية بعض النفقات معتبرة المادة 96 متعلقة بحق الجهاز في طلب الآراء الاستشارية بينما تتعلق المادة 65

---

25) أكدت محكمة العدل الدولية هذا المبدأ - الذي سبق أن أقرته المحكمة الدائمة للعدل الدولي - في قضية تفسير *اتفاق 25 مارس 1951* بين منظمة الصحة العالمية ومصر. أنظر :

I.C.J. Reports 1951, p. 73 at 89 .

وقارن:

Jawarzina, Advisory Opinion, 1923, P.C.I.J. Series B, N°8, p.282; Interpretation ot the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926, Advisory Opinion, 1928, P.C.I.J. Series B, n°16, pp.5 - 16.

ومن أجل تفاصيل أكثر حول كيفية تعامل محكمة العدل الدولة مع طلبات الآراء الاستشارية أنظر:

Taslim O.Elias, " How the International Court of Justice Deals with Requests for Advisory Opinion", in *Essays in international Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, ed. By Jersy Makarczyk, Martinus Nijhoff Publishsers, the Hague (1984) , pp. 353 - 374.

بمدى اختصاص المحكمة في إبداء الآراء.[26]

وإذا كان اصطلاح «المسألة القانونية» يبدو بسيطا فإنه أثار في الواقع بعض الصعوبات واختلفت أحيانا آراء القضاة بصدد تفسيره. ويمكن أن نستنتج من سوابق المحكمة بأنها اعتمدت في تصديها لتحديد معنى تعبير «المسألة القانونية» منهجا مقتضاه ربط نصوص الأسئلة المطروحة عليها بنشاطاتها القضائية العادية كمحكمة دولية. فمتى اقتنعت بأن المسألة محل الطلب تدخل في الممارسة العادية لسلطاتها القضائية تصدت لها[27]. كما أشارت المحكمة الى أن قضاءها قد استقر على عدم تفسير جملة «أية مسألة قانونية» تفسيرا ضيقا.[28] وانسجاما مع ذلك فإن المحكمة رفضت الادعاء بأنه يجب عليها أن لا تتعامل مع مسائل صيغت في اصطلاحات مجردة، معتبرة ذلك الادعاء بأنه غير مبرر. فقد رأت بأنه يمكنها - إستنادا إلى المادة 96 من الميثاق والمادة 65 من النظام

---

26) *Certain Expenses*, supra note 21, p. 155.

وقارن آراء المحكمة في قضايا :

Conditions of Admission of aState to membership of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1948 - 49 , p.58; *Competence of the Assembly* , supra note 21, and *Reservations th the convention of Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, p.4 .

27)أنظر مثلا:

Conditions of a State to Mebership of the United Nations, Ibid., p.61 and *Interpretation of Peace Treaties*, supra note 14, pp. 70 - 71 .

28) أنظر مثلا: *Western Sahara*, supra note 2, para. 18

وتجدر الاشارة الى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد فسرت كلمة "أية" مسألة قانونية تفسيرا واسعا مستبعدة التفسير القاضي بأنه يمكن عرض المسائل القانونية "الصعبة" أو "المهمة" على المحكمة، بشرط أن لا تكون"افتراضية أو "تافهة".

U.N. Repertory, Article 96, paras, 74 - 76 .

الأساسي - « تقديم رأي استشاري حول أية مسألة، سواء أكانت مجردة أم غير ذلك»[29] كما أنها لم تكترث بالدوافع السياسية أو الأسباب الكامنة وراء صدور القرار الذي طلب بمقتضاه الجهاز المعني رأي المحكمة. فقد جاء في رأي المحكمة في قضية شروط قبول دولة في عضوية الأمم المتحدة:

« لقد تم الادعاء بانه يجب اعتبار المسألة المطروحة كمسألة سياسية، وبالتالي تخرج عن اختصاص المحكمة. فلا يمكن للمحكمة اصباغ طابع سياسي على طلب تمت صياغته صياغة مجردة يدعوها لأن تؤدي وظيفة قضائية أساسا تتعلق بتفسير نصوص معاهدة. فالمحكمة ليست معنية بالدوافع الكامنة وراء الطلب ولا بالاعتبارات التي كانت محلا لتبادل آراء تم في إطار مجلس الأمن حول القضايا الواقعية التي عرضت عليه. فمن واجب المحكمة النظر إلى المسألة التي أحيلت اليها في شكلها المجرد الذي منح لها فقط، ولا يوجد أي شيء في هذا الرأي يشير بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الى قضايا واقعية أو إلى ظروف خاصة»[30]

بل أن المحكمة رأت بأن الاعتبارات السياسية يمكنها أن تحفز الجهاز السياسي على اللجوء الى المحكمة لطلب آرائها الاستشارية. فقد جاء في رأيها الاستشاري المتعلق بتفسير اتفاقيات السلام مع بلغاريا، المجر ورومانيا:

«حقيقة يمكن أن يكون من الضروري، وخاصة في الحالات التي تكون فيها الاعتبارات السياسية بارزة ، أن تتحصل المنظمة

---

29) *Conditions of a State to membership of the U.N.*, supra note 26, p.61.
ولمزيد من التفاصيل حول "المسائل المجردة " أنظر:
S. Rosenne, supra note 5, pp. 705 - 706 and R.P. Anand, supra note 6. pp. 215 - 216 .

30) Ibid.

على رأي استشاري من المحكمة حول المبادىء القانونية الواجبة التطبيق فيما يتعلق بالمسألة محل النقاش، وخاصة متى كانت هذه المبادىء تتعلق بتفسير دستورها»[31].

كما أقرت المحكمة سلطتها في تفسير ميثاق الأمم المتحدة ، رغم اقرارها بأن معظم التفسيرات المتعلقة به ذات مغزى سياسي، ولا يمكن - بطبيعة الأشياء - أن يكون الامر غير ذلك[32].

وقد يحدث أن تنطوي المسألة المعروضة على المحكمة لابداء رأي حولها على عنصر أو أساس يتعلق بالوقائع، أي قد تكون ذات طابع مختلط للقانون والواقع، فهل يمكن للمحكمة بحث المسألة؟ لقد أثير هذا التساؤل في قضيتي **الآثار القانونية الناجمة عن استمرار وجود جنوب افريقيا في ناميبيا والصحراء الغربية**. وأجابت عنه المحكمة بالايجاب، حيث اعتبرت بأن "احتمال وجود مسائل تتعلق بوقائع تعتبر جوهرية بالنسبة للسؤال المطروح عليها لا يغير من طبيعته "كمسألة قانونية" طبقا لما نصت عليه المادة 96 من الميثاق. إن الإشارة في هذه المادة إلى المسائل القانونية لا يمكن تفسيرها بأنها تقيم تقابلا بين المواضيع القانونية والواقعية. ومن المفروض أن إمكانية المحكمة التصريح حول المسائل القانونية يستلزم علمها وأخذها بعين الاعتبار و - إذا اقتضى الامر - التقرير حول المواضيع المناسبة المتعلقة بالوقائع. إن تحديد سلطات المحكمة طبقا لما ادعته حكومة جنوب افريقيا ليس له أساس في الميثاق أو النظام الأساسي.[33]

وهل يمكن للمحكمة كذلك أن تنظر في المسائل ذات الطابع التاريخي أو الأكاديمي؟ لقد تم التعبير في قضية **الصحراء الغربية** عن رأي مقتضاه أنه لكي تعتبر المسألة "قانونية" طبقا لمعنى المادة 65(1) من النظام الأساسي يجب أن لا تكون مسألة ذات طابع

31) *Interpretation of Peace Treaties*, supra note 14, p. 87.

32) *Certain Expenses*, supra note 21, p. 155.

33) *Namibia* Case (1970) , supra note 19, p. 26, para. 40 and *Western Sahara*, supra note 2, p.19, para 17.

تاريخي وانما يجب أن تتعلق أو تؤثر على الحقوق والالتزامات القائمة. وقد أثير هذا الموضوع لأن أحد السؤالين اللذين طرحا على المحكمة تعلق بما إذا كان إقليم الصحراء الغربية وقت الاحتلال الاسباني أرضا بدون سيد Terra nullius. وقد رفضت المحكمة اعتماد هذا الرأي على أساس أنه لا يوجد أي شيء في الميثاق أو النظام الأساسي يقيد اختصاص الجمعية العامة بطلب رأي استشاري أو اختصاص المحكمة بتقديم رأيها بالمسائل القانونية المتعلقة بالحقوق والالتزامات القائمة. وأشارت المحكمة الى عدة أمثلة عن آراء استشارية سابقة صدرت عنها لم تتعلق بالحقوق القائمة و لا بمواضيع عالقة بالفعل.[34] ومن ذلك رأيها الاسشتاري الصادر بتأريخ 1973/7/12 المتعلق **بعريضة إعادة النظر في حكم المحكمة الادارية للأمم المتحدة رقم 158**، والذي جاء فيه "أن مجرد حقيقة أن المسألة لا تتعلق بحقوق الدول لا تكفي لتجريد المحكمة من اختصاص منح لها بمقتضى نظامها الأساسي".[35]

وقد رفضت المحكمة الادعاء بأن الرأي الاستشاري لن يكون متعلقا بمسألة قانونية طبقا للمعنى المحدد في النظام الاساسي إلا إذا تعلق مباشرة بحقوق الاطراف المعنية والتزاماتها، أو بالشروط التي يؤدي توافرها إلى انشاء أو تعديل أو إنهاء تلك الحقوق والالتزامات، لأن مثل هذا الادعاء يؤدي إلى تضييق نطاق اختصاصها الاستشاري إلى حد كبير جدا. لقد لاحظت المحكمة بأن آرائها الاستشارية عادة ما تعلقت بالحقوق والالتزامات القائمة أو بنشوئها أو تعديلها أو إنهائها أو بسلطات الاجهزة الدولية، إلا أنه لا يوجد ما يمنع أن يطلب من المحكمة تقديم رأي استشاري حول مسائل قانون لا تتطلب أي تصريح من ذلك النوع، رغم أنه يمكن أن تجد مكانها في إطار مشكل أوسع قد ينطوي حله على مثل تلك المسائل. إلا أن هذا لا يعني أن المحكمة غير مختصة بدراسة الطلب

34) *Western Sahara*, supra note 2, pp. 19- 20, paras. 18 - 19.

35) *Application for Review of Judgment N°158 of the United Nations Administrative Tribunal*, I.C.J. Reports 1973, p.172.

متى اقتنعت بأن المسائل تعتبر في الواقع مسائل قانونية، وبإصدار رأي متى اقتنعت بعدم وجود أسباب تفرض عليها عدم القيام بذلك.[36]

وكنتيجة لذلك اعتبرت المحكمة نفسها مختصة بمقتضى المادة 65(1) من النظام الأساسي بالتصدي للطلب المقدم إليها ودراسة المسائل التي عرضت عليها من طرف الجمعية العامة والتي انطوت على مفهومي الارض بدون سيد والروابط القانونية وقت الاحتلال الاسباني بغض النظر عن حقيقة أن الجمعية العامة لم تطلب منها تحديد الحقوق والالتزامات القائمة[37].

إلا أن هذا التحليل لم يحظ باجماع أعضاء المحكمة. فقد اعتبر القاضي de Castro - كما سبقت الاشارة - بأن وجود علاقات وقت الاحتلال الاسباني لا يمكن الاجابة عنها استنادا الى القانون، بل أن الجواب يرتكز بالضرورة على إثبات الوقائع التاريخية[38]. أما القاضي Petrèn فقد تساءل عما إذا كانت الاشارة الى المسائل القانونية في المادة 65(1) من النظام الاساسي تعني إمكانية عرض المسائل المتعلقة بالتقدير القانوني للوضعيات التي انتهت من الوجود ؟ وقد استشف من الفقرة 19 من حكم المحكمة في هذه القضية بأن ذلك ممكن. واعتقد بأن ذلك لا يمكن قبوله لأن المحكمة تشكل الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة وليست معهدا للبحث التاريخي، وكذلك لا يمكن قبول طلب من اجل رأي استشاري مالم تكن المسألة المعروضة على المحكمة تتعلق إما بوجود أو بمحتوى حقوق والتزامات القانون الدولي، أو بالشروط التي يؤدي توافرها الى نشوء أو تعديل أو انهاء مثل ذلك الحق أو الالتزام[39].

---

36) *Western Sahara*, supra note 2, p. 20, para. 19.

37) Ibid , p. 20, para. 20.

38) Separate Opinion , Ibid., pp.140 - 141 .

39) Separate Opinion, Ibid. , p 108.

ثانيا: النزاع القانوني:

سنحاول هنا تحديد المنهج الذي اعتمدته المحكمة في تحديدها لمفهوم النزاع القانوني في آرائها الاستشارية وفي تفرقتها بينه وبين النزاع السياسي على ضوء قضية المقر.

أ - مفهوم النزاع:

أصبغت المحكمة الدائمة للعدل الدولي، منذ نشأتها، على ممارسة وظيفتها الاستشارية الاشكال والضمانات القضائية. فقد قامت بمماثلة الاجراء الاستشاري للإجراء القضائي متى تعلق الأمر بنزاع، رغم الفارق من حيث الشكل الذي قدمت فيه القضية الى المحكمة. ولم يؤد ذلك إلى مماثلة الاجراءات الكتابية والشفوية لتلك المتبعة في القضايا القضائية فحسب، بل حتى فيما يتعلق بتعيين القاضي الخاص Judge ad hoc وضرورة موافقة الأطراف[40]. وقد اتبعت المحكمة الحالية نفس المنهج حيث اعتبرت نفسها هيئة قضائية عند اصدارها لآرائها الاستشارية وتصرفت طبقا لذلك. فبمقتضى المادة 68 من النظام الأساسي والمادة 87(1) من لوائح المحكمة لسنة 1972 طبقت المحكمة نفس الاجراءات المتبعة عند ممارستها لوظيفتها القضائية[41]. فقد أكدت المحكمة مرارا بأنها كانت موجهة باستمرار في ممارستها لوظيفتها الاستشارية بالمبدأ الذي مقتضاه أنه يجب عليها - كجهاز قضائي - أن تبقي وفية لمتطلبات طابعها القضائي[42]. ولذلك فقد اتبعت المحكمة

---

40) R.P. Anand, supra note 6, p.210.

41) أنظر نفس المرجع ص، 211 وكذلك:

P.C. Szasz, supra note 16, pp.506 - 507.

42) أنظر مثلا:

I, supra note 14, p. 72; *Namibia* case , supra note 19, p27 and *Western Sahara*, supra note 2, p. 21, para 23.

نفس المنهج الذي اعتمدته في اختصاصها القضائي في تحديدها لمفهوم النزاع القانوني،[43] حيث أقرت في قضيتي **تفسير اتفاقيات الصلح**[44] **ومدى انطباق الالتزام بالتحكيم وفقا للفصل** 21 **من اتفاق** 26 جوان 1947 بخصوص مقر الأمم المتحدة التعريف الذي تبنته المحكمة الدائمة للعدل الدولي للنزاع القانوني في قضية *Mavrommatis* (الدفوع الأولية) بأنه «اختلاف حول مسألة قانون أو واقع، تنازع أو تعارض آراء قانونية أو مصالح شخصين»

" Un différent est un désacord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'iterêts entre deux personnes".[45]

وتجدر الاشارة الى أن بعض قضاة محكمة العدل الدولية قد اعتبروا هذا التعريف ناقصا. ففي رأي القضاة Morelli، Sir G.Fitzmaurice[46] و Gros[47] فإن وجود نزاعٍ فعلي بين دولتين يقتضي:

> « أن يقدم أحد الأطراف (أو أطراف) شكوى أو إدعاء أو احتجاج حول عمل، امتناع عن عمل أو سلوك حاضر أو سابق للطرف الآخر، يدحضه هذا الأخير أو يرفضه أو ينكر صحته، سواء صراحة أو ضمنا، عن طريق استمرار قيامه بالاعمال أو

---

43) لمعرفة المنهج الذي اعتمدته المحكمة في تحديدها لمفهوم النزاع القانوني عند ممارستها لاختصاصها القضائي أنظر الخير قشي، المنازعات "القانونية" و"السياسية" في قضاء محكمة العدل الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية لجامعة باتنة، عدد2، 1994، ص 14 ـ 17.

44) Supra note 14 p.74.

45) P.C.I.J. Series A2, p.11.

46) *Northern Cameroon* case, I.C.J. Reports 1963, p.109 and *Namibia* case, supra note 19, p.314.

47) *Western Sahara*, supra note 2, p.71.

الامتناع عن القيام بها أو استمرار قيامه بالسلوك المشتكى منه، أو نتيجة عدم قيامه بالعمل أو تقديمه للتعويض المطلوب»[48].

فلا يكفي أن يكون للدولتين آراء مختلفة أو متعارضة حول مسألة ما أو وضعية ما. وكما هو واضح من المقطع المنقول أعلاه فإنه لا يوجد نزاع بينهما إذا لم يكن بالامكان الحصول على ترضية لادعاء احداهما من الاخرى.

ب - التفرقة بين النزاع "القانوني" والنزاع "السياسي" على ضوء قضية المقر.

1 - وقائع القضية.

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في أكتوبر 1974 القرار رقم 29/3237 دعت بمقتضاه منظمة التحرير الفلسطينية للمشاركة في دورات وأعمال الجمعية العامة بصفة مراقب. وتنفيذا لهذا القرار أنشأت منظمة التحرير مكتبا لبعثتها الدائمة لدى الامم المتحدة بنيويورك. ويستند وجود مكتب بعثة المراقبة الى اتفاق المقر المبرم في 1947/6/26 بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية. فبمقتضى هذا الاتفاق لا يحق للدولة الاتحادية ولا للسلطات المحلية للولايات المتحدة عرقلة "ممثلي الدول الاعضاء أو أسرهم أو أي أشخاص آخرين تتم دعوتهم الى المقر بواسطة الامم المتحدة لأغراض رسمية»، عن مماوسة أعمالهم الرسمية بصورة اعتيادية، كما لا يمكنها وضع

48) " ... The one party (or parties) should be making, or should have made, a complaint, claim or protest about an act, omission or course of conduct, present or past of the other party, which the latter refutes, rejects or denies the validity of, either expressly, or else implicitly by persisting in the acts, omissions, or conduct complained of , or by failing to take the action or make the reparation, demanded". Ibid.

ولهذا انتهى القاضي Gros إلى عدم وجود نزاع بين المغرب واسبانيا نظراً لاعتراف كل منهما بأن الحل يتم طبقا لإجراء انهاء الاستعمار في إطار الأمم المتحدة.

عراقيل تحول دون تنقلهم من وإلى القطاع الاداري لمنظمة الأمم المتحدة. كما تتعهد هذه السلطات بحماية هؤلاء الاشخاص ومنحهم الحصانات والامتيازات اللازمة بغض النظر عن العلاقات القائمة بين حكومة الولايات المتحدة والحكومات أو الجهات الممثلة لدى الأمم المتحدة (الفصول 11، 12 و 15 من الاتفاق).

وفي ماي 1987 قدم بعض أعضاء مجلس الشيوخ مشروع قانون يصبح بمقتضاه وجود منظمة التحرير الفلسطينية أمرا غير قانونيا على أساس أنها منظمة ترعى الارهاب. وفي 1987/12/22 وقع الرئيس الامريكي على قانون الاذن بالعلاقات الخارجية للسنتين الماليتين 1988 و 1989 والذي تضمن في فصله العاشر مشروع قانون مكافحة الارهاب لسنة 1987 (Anti - Terrorism Act of 1987) ونص هذا القانون على دخوله حيز النفاذ بعد مرور 90 يوما من تاريخ صدوره . وقد نجم عن صدور هذا القانون نزاع بين الولايات المتحدة الامريكية ومنظمة الامم المتحدة، حيث أكدت المنظمة على أن الالتزامات المفروضة على عاتق الولايات المتحدة الامريكية بمقتضى اتفاقية المقر تحول دون سريان قرار اغلاق مكتب بعثة منظمة التحرير على أساس أن المنظمة مدعوة من طرف الجمعية العامة للمشاركة في أعمالها باعتبارها عضوا مراقبا[49]. وتبعا لذلك حاولت منظمة الامم المتحدة تسوية النزاع وديا مع الولايات المتحدة الامريكية، حيث تمت عدة مراسلات بين الأمين العام للمنظمة والممثل الدائم للولايات المتحدة الامريكية، لدى المنظمة. إذ أن الامر تعلق، في رأي الأمين العام، بنزاع بين الولايات المتحدة الامريكية ومنظمة الامم المتحدة حول تفسير أو تطبيق إتفاق المقر [50] ، ومثل هذه المنازعات يجب احالتها الى محكمة تحكيم، إذا لم تسو عن طريق المفاوضات أو أية وسيلة أخرى يتفق عليها الطرفان. ونظرا

---

49) نفس المرجع، ص20، فقرة 18.

50) راجع رسالتي الأمين العام إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة الأمريكية لدى المنظمة، نفس المرجع، فقرة12.

لفشل تلك المساعي واعتماد الكونغرس لمشروع القانون لم يبق أمام الامين العام سوى دعوة الجمعية العامة للتقرير في الموضوع.

وعلى ضوء الوقائع التي احتواها تقرير الامين العام طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية بخصوص السؤال التالي:

«... هل تلتزم الولايات المتحدة الامريكية، كطرف في الاتفاقية المبرمة بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية والمتعلقة بمقر الامم المتحدة ... باللجوء الى التحكيم وفقا للفصل 21 من الاتفاقية؟»

فماهو المنهج الذي اعتمدته المحكمة في تصديها لهذا النزاع والخلفية السياسية له؟

2 - الخلفية السياسية للنزاع:

إن اصل النزاع الذي أحيل إلى المحكمة لإبداء رأيها فيه هو نزاع سياسي بين الولايات المتحدة الامريكية ومنظمة التحرير الفلسطينية، فالدوافع التي كانت وراء صدور قانون مكافحة الارهاب لسنة 1987 دوافع سياسية بحتة. إذ أن اعتماد هذا القانون يرجع إلى تزايد النفوذ الصهيوني في الكونغرس الامريكي ودور جماعات الضغط الصهيونية في الولايات المتحدة. ففي الوقت الذي كانت تعاني فيه حكومة إسرائيل من عزلة دولية نتيجة رفض أغلبية دول عدم الانحياز ، اضافة للدول العربية والاسلامية ، إقامة علاقات دبلوماسية معها أو قطع تلك العلاقات - بل أنها كانت تعاني كذلك من محاولات هذه الدول لوقف عضويتها في الأمم المتحدة نتيجة انتهاكاتها الخطيرة للقانون الدولي بصفة عامة وميثاق الامم المتحدة بصفة خاصة - حققت منظمة التحرير الفلسطينية نجاحا سياسيا كبيرا تجلى أساسا في اصدار الجمعية العامة لقرارها رقم 29/3237 الذي دعى المنظمة للمشاركة في أعمال الجمعية العامة بصفة مراقب. وقد دفع ذلك بعض اعضاء مجلس الى تقديم مشروع قانون مكافحة الارهاب بحيث يسري على مكتب البعثة الدائمة لمنظمة التحرير لدى الامم المتحدة دون غيره، ويجعل وجودها

بالولايات المتحدة الامريكية أمرا غير قانونيا[51].

إلا أنه بمجرد التصديق على القانون المذكور ودخوله حيز النفاذ وقيام وزير العدل الامريكي بأمر بعثة منظمة التحرير باغلاق مكتبها واقامة الدعوى لغرض تنفيذ أمر الاغلاق، نشب نزاع قانوني بين الولايات المتحدة الامريكية ومنظمة التحرير فصلت فيه المحكمة الاتحادية لجنوب نيويورك [52]. وبذلك تتضح الطبيعة المختلطة لهذا النزاع من حيث كونه نزاعا سياسيا ـ قانونيا.

3 ـ إثبات وجود "نزاع " بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة :

كان على المحكمة أن تفصل في مدى وجود "نزاع " بين الولايات المتحدة الامريكية ومنظمة الامم المتحدة أولا، ثم التأكد من أنه نزاعا قانونيا قبل الاجابة على السؤال المطروح عليها، لأن اختصاص المحكمة بنظر القضية المعروضة عليها مرتبط حكما

---

51) راجع زهير الحسيني، "مفهوم النزاع القانوني في ضوء فتوى محكمة العدل الدولية في 16 أفريل 1988" ، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 47 (1991)، ص 29 ـ 31 و ص . 54 وما بعدها.

جاء في هذا القانون بأنه ابتداء من تاريخ دخول هذا القانون حيز النفاذ أو بعده تصبح الأمور التالية غير مشروعة إذا كان القصد منها تعزيز مصالح منظمة التحرير الفلسطينية أو أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها:

أ) تلقي أي شيء ذي قيمة ، فيما عدا المواد الاعلامية، من منظمة التحرير الفلسطينية أو من أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها.

ب) أو إنفاق أموال من منظمة التحرير الفلسطينية أو من أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها.

جـ) أو القيام بانشاء مكتب أو مقر أو أماكن أو غير ذلك من المرافق أو المؤسسات والاحتفاظ به في ولاية من الولايات المتحدة الامريكية بأمر أو توجيه أو بأموال من منظمة التحرير الفلسطينية أو من أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها.

52) نفس المرجع، ص 69 وما بعدها.

بتوافر هذين الشرطين[53].

وللفصل في المسألة الاولية الأولى كان على المحكمة أن تتعرض إلى مختلف المواقف التي اتخذتها الولايات المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة بخصوص الوقائع المطروحة أمامها للتأكد من وجود تعارض حقيقي بين مواقف الطرفين.

فالأمر يتلخص، في نظر منظمة الأمم المتحدة، بوجود "نزاع" مع الولايات المتحدة يتعلق بقيام هذه الاخيرة بتصرف يتعارض مع التزاماتها الدولية بمقتضى اتفاقية المقر لسنة 1947. إن إصدار قانون يقضي بغلق مكتب بعثة منظمة التحرير الفلسطينية يشكل في رأي المنظمة الدولية تصرفا يتعارض مع الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية المذكورة التي تشمل البعثات المدعوة من قبل الجمعية العامة للمشاركة في أعمالها. وبما أن منظمة التحرير قد دعيت من قبل الجمعية العامة للمشاركة في أعمالها فإنه يقع على الولايات المتحدة التزام السماح لموظفي البعثة الدولية بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لهذا الغرض.

لقد أكدت منظمة الامم المتحدة هذا الموقف عدة مرات. فقد أخطر الأمين العام للمنظمة الممثل الامريكي الدائم لدى المنظمة بتاريخ 1987/10/13 بأن المصادقة على مشروع قانون مكافحة الارهاب ستشكل إخلالا بالتزامات الولايات المتحدة الامريكية بمقتضى اتفاقية المقر. كما أكد الأمين العام في تقريره أمام الجمعية العامة بتاريخ 1987/10/22 وجود التزام على الولايات المتحدة الأمريكية بالسماح لموظفي بعثة منظمة التحرير الفلسطينية بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لتأدية وظائفهم الرسمية في مقر الأمم المتحدة بموجب اتفاق المقر[54]. وفي 1987/12/7 وجه الأمين رسالة إلى الولايات المتحدة أبرز فيها موقف المنظمة الدولية بضرورة الابقاء على الترتيبات التي ظلت سارية

53) حول هذين الشرطين أنظر الخير قشي، المرجع المذكور في الهامش 43 أعلاه، ص 22 وما بعدها.

54) راجع الرأي الاستشاري للمحكمة، المرجع السابق، فقرة 11.

خلال 13 سنة والمتعلقة ببعثة منظمة التحرير الفلسطينية. كما طلب تأكيدات بأن المصادقة على مشروع القانون لن تؤثر بأي شكل على تلك الترتيبات، وأن «عدم تقديم تلك الضمانات سيؤدي إلى نشوء نزاع بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر» [55] ونفس الشيء أكده الأمين العام في مذكرته إلى الممثل الامريكي بتاريخ 1988/1/14، طالبا الشروع في مفاوضات قصد تسوية الموضوع[56].

وفي 1988/2/2 أصدرت الجمعية العامة قرارين (229/42 (أ) و 229/42 (ب) نص الأول على أن تنفيذ قانون مكافحة الارهاب سيكون مناقضا للالتزامات الدولية. أما الثاني فنص على وجود نزاع بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير وتطبيق اتفاق المقر لسنة 1947. وقد أكدت الجمعية العامة ذلك بقرارها المتخذ في الدورة (القرار 230/42) بتاريخ 1988/3/23 .

ونظرا لفشل مساعي الأمين العام لحل النزاع فقد أصدرت الجمعية العامة قرارا آخر أكدت فيه وجود نزاع مع البلد المضيف ، ملاحظة اقتراح الامين العام باللجوء إلى اجراءات التحكيم المنصوص عليها في البند 21 من اتفاق المقر. وبناءا على ذلك طلبت الجمعية العامة، طبقا للمادة 96 من الميثاق والمادة 65 من النظام الأساسي، من محكمة العدل الدولية رأيا استشاريا حول مدى التزام الولايات المتحدة باللجوء إلى التحكيم وفقا للبند 21 من اتفاق المقر لتسوية النزاع.

أما موقف الولايات المتحدة الامريكية فقد تمحور حول عدم وجود نزاع بينها وبين منظمةالأمم المتحدة . فقد استندت الولايات المتحدة الى حجتين: الأولى مفادها أنه لا يمكن أن ينشأ نزاع بين الطرفين قبل تنفيذ قانون الارهاب، لأن عدم تنفيذ القانون لا يؤثر على وجود مقر بعثة منظمة التحرير، وبالتالي فلا يوجد نزاع بين الولايات المتحدة ومنظمة الامم المتحدة. أي أن الولايات المتحدة أرادت أن تفرق بين دخول القانون حيز

---

55) نفس المرجع، فقرة 12.

56) نفس المرجع ، فقرة 16.

النفاذ (بعد مرور 95 يوما من التصديق عليه، والذي تم بتاريخ 1987/12/22) وتنفيذ القانون ماديا باتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك[57]. أما الحجة الثانية فتستند إلى عدم وجود تعارض بين مواقف الولايات المتحدة الامريكية ومنظمة الأمم المتحدة. فقد صرح الممثل الدائم للولايات المتحدة لدى المنظمة في أكثر من مناسبة بأن دولته تعتبر أن اغلاق مكتب بعثة منظمة التحرير يشكل انتهاكا لالتزامات الولايات المتحدة بمقتضى اتفاقية المقر وأن حكومته تعارض هذا القانون بقوة[58]. وبناء على ذلك فلا يوجد نزاع بين الطرفين.

ومن خلال دراسة هذه المواقف، واستنادا إلى آرائها في قضية **تفسير معاهدات السلام بين بلغاريا، المجر ورومانيا**، وقضية **جنوب غرب افريقيا** بتاريخ 1966/21/21 انتهت المحكمة الى القول بوجود تعارض حقيقي بين مواقف الطرفين وبالتالي وجود نزاع بينهما. ففي ردها عن الحجة الامريكية الثانية رأت المحكمة بأن النزاع بين الولايات المتحدة ومنظمة الامم المتحدة نزاع قائم بالفعل رغم انكار الولايات المتحدة لوجوده. فقد سبق للمحكمة أن قررت بأن مسألة وجود أو عدم وجود نزاع دولي تعد مسألة تخضع للتحديد الموضوعي، وبالتالي فإن مجرد إنكار نزاع ما لا يشكل دليلا علي عدم وجوده[59] كما أن مجرد التأكيد لا يكفي لاثبات وجود النزاع[60]. كما لا يكفي أن يبين أحد الطرفين قيام تضارب بين مصلحة الطرفين فقط لمعرفة وجود نزاع ما، بل يجب أن يثبت بأن الطرف الآخر يعارضه. ولاحظت المحكمة أن المواقف المتعارضة للطرفين تظهر بجلاء وجود نزاع بينهما. فبينما أكد الامين العام للمنظمة الدولية على تعارض قانون

---

57) لقد عبر القاضي الأمريكي Schwebel، عن نفس الرأي، أنظر نفس المرجع ص 40.

58) عبر عن ذلك أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة بتاريخ 1987/11/25، وكذلك في رسالته للأمين العام. أنظر الفقرة 12 من رأي المحكمة، نفس المرجع.

59) أنظر الرأي الاستشاري في قضية تفسير *معاهدات السلام*، I.C.J. Reports (1950) ص 74.

60) أنظر الرأي الاستشاري في قضية جنوب غرب *افريقيا* (الدفوع الأولية)، نفس المرجع، (1962) ص328.

مكافحة الارهاب مع اتفاقية المقر، طلب وزير العدل الامريكي من منظمة التحرير إغلاق مكتبها، ولجأ إلى القضاء لفرض تنفيذ أمر الاغلاق.

ومن جهة ثانية رأت المحكمة بأن عدم تبرير الولايات المتحدة لسلوكها من وجهة نظر القانون الدولي لا يحول دون وجود مواقف متعارضة بشأن تفسير وتطبيق اتفاق المقر. واستندت المحكمة في ذلك الى موقف الولايات المتحدة نفسها في قضية **الدبلوماسيين والقنصليين المحتجزين في طهران**، حيث اتهمت الولايات المتحدة ايران بانتهاك اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية لسنتي 1961 و 1963 دون أن تبرر إيران هذه الانتهاكات، إلا أن ذلك لم يمنع المحكمة من قبول اختصاصها بنظرالدعوى [61].

أما عن الحجة الأولى فإن المحكمة لم تقتنع بأن النزاع ينشأ فقط نتيجةعدم تنفيذ قانون مكافحة الارهاب، بل أنهااعتبرت صدور القانون المذكور وطلب وزير العدل من المحكمة الاتحادية تنفيذه، رغم اعتراض الامين العام على ذلك، يدل على وجود النزاع[62]. أما موضوع الضمانات التي طلبها الأمين العام بعدم إغلاق مكتب البعثة فقد اعتبرته المحكمة بعيدا عن جوهر النزاع، لأن اتفاق المقر لا يفرض على الولايات المتحدة تقديم مثل هذه الضمانات. وعلى كل فإن عدم تقديم وزارة الخارجية الامريكية للضمانات المطلوبة لا ينشىء النزاع في نظر المحكمة بل يؤكده.

وبناء على ما تقدم انتهت المحكمة إلى القول بوجود "نزاع" بين الولايات المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة في المعنى الذي يقرره الفصل 21 من اتفاق المقر. وأن هذا النزاع "قانوني" لأنه تعلق بتفسير وتطبيق ذلك الاتفاق. ولذلك رأت المحكمة ـ بالاجماع ـ بأن الولايات المتحدة الامريكية ملزمة، بوصفها طرفا في اتفاق المقر، وفقا للبند 21 من ذلك

61) أنظر الرأي الاستشاري في قضية *المقر*، فقرة 35.

62) نفس المرجع، فقرات 36 ـ 43 .

الاتفاق بقبول اللجوء الى التحكيم لتسوية النزاع بينها وبين الأمم المتحدة [63].

وتعتبر هذه القضية نموذجا للمنازعات ذات الطبعية المختلطة السياسية ـ القانونية، وتوضح لنا كيفية تعامل المحكمة مع هذا النوع من المنازعات. فلا يهم المحكمة الخلفية أو الدوافع السياسية للنزاع، بل أنها تركز فقط على جوانبه القانونية. كما تظهر لنا كذلك أن المنهج المعتمد من المحكمة عند تصديها لهذه المنازعات أثناء ممارستها لاختصاصها الاستشاري لا يختلف من ذلك الذي اعتمدته عند ممارستها لاختصاصها القضائي.

الخاتمة:

لقد اعتبر استبدال جملة «أي نزاع أو مسألة» التي تضمنتها المادة 14 من عهد العصبة بجملة «أية مسألة قانونية» في كل من ميثاق الامم المتحدة والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية عديم الاثر من الناحية القانونية، وإن أمكن اعتباره تحسينا اصطلاحيا على أساس أنه يعتبر أكثر شمولا من تعبير «النزاع القانوني».

ومن الأثار العملية التي يمكن أن تترتب عن التفرقة بين "النزاع" القانوني "والمسألة" القانونية ان رضا الدول المعنية بالمسألة القانونية يستبعد أن يثار أمام المحكمة حتى فيما يتعلق بالملاءمة القضائية لاصدار رأي استشاري حولها. بينما يبقى رضا الدول المعنية بالنزاع القانوني مهما، ليس لاختصاص المحكمة ولكن لتقدير ملاءمة تقديم الرأي.

وفي تحديدها لمعنى "المسألة القانونية" اعتمدت المحكمة منهجا متقضاه ربط نصوص الاسئلة المطروحة عليها بنشاطاتها القضائية العادية كمحكمة دولية. فمتى اقتنعت بأن الاسئلة محل الطلب تدخل في إطار ممارستها لسلطتها القضائية تصدت اليها. كما فسرت التعبير تفسيرا موسعا، بحيث مارست اختصاصها سواء كانت المسألة مجردة أم غير ذلك، وحتى ولو انطوت على عنصر أو أساس يتعلق بالوقائع أو لم تكن تتعلق بالحقوق والالتزامات القائمة . كما أن المحكمة لم تكترث بالدوافع السياسية التي حفزت الجهاز السياسي على طلب الرأي الاستشاري.

63) نفس المرجع، فقرة 58.

أما فيما يتعلق بتحديد مفهوم "النزاع القانوني" والتفرقة بينه وبين "النزاع السياسي" فإن المحكمة اعتمدت نفس المنهج الذي اعتمدته عند ممارستها لاختصاصها القضائي. حيث اعتبرت نفسها هيئة قضائية عند اصدارها لآرائها الاستشارية وتصرفت طبقا لذلك.

ولكن من الناحية العملية نجد أن أغلب آراء المحكمة الدائمة للعدل الدولي تعلقت بمنازعات بين الدول بينما تعلقت أغلب آراء محكمة العدل الدولية " بمسائل" مؤسساتية institutional questions تركزت بصفة خالصة تقريبا على تسوية مشاكل داخلية أو نصف داخلية للمنظمات الحكومية، خاصة المنظمات التابعة للأمم المتحدة. ومن البديهي أن ذلك لا يرجع لهذا التعديل الاصطلاحي ولكن لاعتبارات أخرى تخرج عن موضوع هذا البحث[64].

64) من الآراء النادرة للمحكمة الحالية التي تعلقت بوضوح بنزاع بين الدول الرأي الصادر في قضية تفسير *اتفاقيات السلام* (1950). ولمعلومات أكثر حول المقارنة بين نشاط المحكمتين في المجال الاستشاري أنظر: P.C. Szasz مرجع سبق ذكره في الهامش رقم 16، ص 502 وما بعدها.