

ملخص البحث

إن فكرة تقييد تصرفات الإدارة، مهما كان نوعها، بأحكام القانون تقتضي وجود جهات رقابية تتابع تصرفاتها، مادام خروجها على أحكام المشروعية وارداً، وهذا الأمر ينطبق على الإدارة الدولية للأقاليم، لأن مناط المشروعية هو تحقيق العدل، بتطبيق القانون الذي يهدف بالدرجة الأساس الى حماية حقوق الإنسان في كافة الظروف. وبناءً على ذلك نفهم أن المقصود بالرقابة على تصرفات الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية، مدى إلزامها بمراعاة الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وليس الرقابة المتعلقة بالشؤون الإدارية المكتبية الداخلية، لاسيما وأن أنشطتها كسلطة حاكمة تنطوي على صلاحيات واسعة تتفوق حتى على سلطات الحكومة، علاوة على استخدام القوة العسكرية، وأن هذا المدى الواسع من السلطات والصلاحيات يثير الكثير من التساؤلات، حول الجهة التي تمارس الرقابة على حماية حقوق الأفراد محل تلك الأنشطة.

وتختلف أنواع الرقابة على أنشطة الإدارة الإنتقالية الدولية مابين الرقابة الذاتية، أي المقررة من قبلها ضمن الإقليم الخاضع لها، والرقابة القضائية الدولية، والرقابة السياسية الدولية، إلا أن الصفة الدولية للرقابة لاتعني توافر نفس الآليات والولاية والإستقلالية، بل أنها تختلف من هيئة دولية الى أخرى، وهذا بدوره يلقي بظلاله على التأثير في الرقابة، وفعاليتها بالنتيجة .

المقدمة

يمتاز عصر التنظيم الدولي بسمات فرضت وجودها بقوة فأثرت على ماكان يعتبر من المسلمات المستقرة في قواعد القانون الدولي الكلاسيكي، وأن هذا الواقع لم يفرض من قبل سلطة دولية عليا ابتداءً، بل قد إرتضته الدول بعد أن وصلت الى مرحلة الإقتناع بضرورة التسليم لوجود تنظيم مركزي دولي للحد من الحروب والنزاعات الدولية، ما أنتج إنحسارها نسبياً بالمقارنة مع عصر ما قبل التنظيم المركزي.

إلا أن هذا الإنحسار كان لصالح بروز النزاعات الداخلية، والتي لم يعرها التنظيم المركزي الدولي ذاته؛ الإهتمام الذي يتناسب مع خطورتها على السلم والأمن الدوليين، الى أن فرضت تلك المخاطر وجودها بقوة إثر تغير تركيبة النظام الدولي نفسه، حين إنتهاء حقبة الحرب الباردة، فإتجهت الأمم المتحدة بإعتبارها التنظيم المركزي الأوحد، الى تكييف تلك النزاعات بأنها تشكل تهديداً خطيراً للسلم والأمن الدوليين، وتقتضي التدخل المباشر عندما ينجم عنها إنتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ذات الصفة الآمرة، وبما أن تلك الإنتهاكات لاتحدث إلا في حالة فشل أو سقوط النظام السياسي المسؤول

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

عن فرض النظام العام وسيادة القانون، فلا بد أن يسد هذا الفراغ في السلطة من قبل جهة تمتاز بالحيادية، وتتمتع بالولاية المقررة لها في وثيقتها الرضائية، وهي منظمة الأمم المتحدة لتتولى تأسيس الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية لحين عودة الإستقرار ومن ثم تسليم الحكم الى الشعب. ومن هنا يكتسب البحث أهميته إذ يتولى كيان خارجي حكم دولة، أو إقليم تابع لها مكتسباً بالصفة الشرعية بموجب قرار صادر من أعلى سلطة في التنظيم المركزي، بهدف إستنقاذ حقوق الإنسان، وبالنتيجة حفظ السلم والأمن الدوليين، إلا أن ممارسة المنظمة للحكم لم يتم تنظيمها وفق القواعد التي تحكم تصرفات الدولة والتي تخضع عادة للرقابة بأشكالها المختلفة، ذلك أن المنظمة الدولية وموظفيها يتمتعون بالحصانات والإميازات المقررة في الإتفاقيات الدولية، وهذا يثير مشكلة السلطات الواسعة للمنظمة على الإقليم الخاضع لها من دون تحديد جهات رقابية تستطيع نقض تشريعاتها وقراراتها المخالفة للقانون، وبذلك يهدف البحث الى الوقوف على هذه المشكلة من جهة، وبيان الحلول المقترحة من جهة أخرى.

ومن أجل الوقوف على الحلول القانونية المرجوة إرتأينا إتباع المنهج التحليلي للنصوص الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، وكذلك آراء الفقهاء، ومن ثم الآراء الإستشارية لمحكمة العدل الدولية، كما سنتبع المنهج التاريخي والإستقرائي، في تتبع بعض تجارب الأمم المتحدة في حكم الأقاليم، إضافة الى المنهج المقارن لتمييز كل تجربة من نظيرتها. ومن أجل تنظيم ماسبق سنقسم البحث على مبحثين، وخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات، إذ يختص المبحث الأول بالتعرف على المقصود بالإدارة الإنتقالية المدنية الدولية وأنواعها، في مطلبين، الأول للمقصود بها، والثاني لأنواعها، أما المبحث الثاني فنخصصه للرقابة على تصرفاتها في مطلبين، الأول للرقابة الذاتية، والثاني للرقابة الدولية.

المبحث الأول

المقصود بالإدارة الإنتقالية المدنية الدولية وأنواعها

قبل الخوض في تفاصيل الرقابة على تصرفات الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية (International Transitional Civil Administration)، والتي سنرمز لها ب (ITCA)، ينبغي التعرف بشكل موجز ومختصر على هذا النوع من الإدارة الدولية، وذلك حين يمارس كيان خارجي يتمثل بسلطة المنظمة الدولية كافة السلطات المقررة للدولة على إقليمها، وبناءً عليه

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

سنقسم هذا البحث على مطلبين، يختص الأول بالمقصود بالإدارة الإنتقالية المدنية الدولية، والثاني بأنواعها.

المطلب الأول

المقصود بالإدارة الإنتقالية المدنية الدولية

بالرغم من أن الميثاق لم يقدم تعريفاً لمعنى إدارة الأقاليم، باستثناء نظام الوصاية، إلا أن البعض يرى في (ITCA)، أنها ممارسة من قبل مجلس الأمن في فترة تسعينيات القرن المنصرم، وذلك عندما إرتبط إصدار القرارات المتعلقة بتهديد السلم والأمن الدوليين، بالحاجة الى التدخل لأهداف إنسانية ضمن عمليات بناء السلام، إذ لم يعد التهديد منحصراً في النزاعات الدولية فقط^(١)، بل أن تكملة مفهوم بناء السلام أصبحت تتطلب إجراءات التعامل مع النزاعات الداخلية عن طريق التدخل لتلافي إتهيار الدولة، من خلال إعداد تدابير وإجراءات عملية ملموسة، تتمثل في نزع السلاح، ومراقبة الأسلحة الخفيفة، وإعادة بناء المؤسسات، مع إصلاح وتحسين جهاز الشرطة والنظام القضائي، إضافة لرصد حقوق الإنسان، وإصلاح النظام الإنتخابي، والتنمية الإجتماعية والإقتصادية، ولذلك فقد إستند مجلس الأمن في إنشاء (ITCA)، على الصلة ما بين مفهوم التدخل لأسباب إنسانية لتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية، وحفظ السلم والأمن الدوليين، عن طريق إتخاذ تدابير تتضمن القمع^(٢)، من خلال التدخل المباشر كحالة كوسوفو، أو غير المباشر كحالة العراق قبل تأسيس مجلس الحكم الإنتقالي، أو المترامن كحالة كمبوديا، وهي المناطق التي شهدت أنواعاً مختلفة من النزاعات والإضطرابات الداخلية، الناجمة بالأساس عن غياب الديمقراطية، الذي لا بد من أن يؤدي الى إنتهاك حقوق الإنسان بدرجات مختلفة، وصلت ذروتها بحيث إقتضت تدخل التنظيم المركزي الدولي، متجاوزاً مبدأ إحترام السيادة، عندما لاتحمي ولا تحترم الدولة حقوق مواطنيها، فأصبح المفهوم الجديد للسيادة هو الحفاظ على حقوق الأفراد في تقرير مصيرهم، وتقتصر مهمة الدولة على حماية تلك الحقوق^(٣)، وهذا إجمالاً هو جوهر نظام (ITCA).

وتجدر الإشارة الى أن إنجاز أهداف (ITCA). يتم عبر آليات تطبيق برنامج متكامل لاتنفك عناصره عن الترابط المرحلي المتدرج، وبالتعاون والتنسيق مع الهيئات الدولية المتخصصة، بحيث يستمد هذا البرنامج عناصره من الشرعة الدولية لحقوق الإنسان بأجيالها الأربع^(٤)، وأن (ITCA) ليست برنامجاً إرتجالياً يكتشف مقتضياته وموجبات عمله من خلال التطبيق، بدليل أن كل التجارب التي خاضتها الأمم المتحدة اشتملت على المشاركة الفعالة للعديد من المنظمات الدولية، والوكالات المتخصصة العالمية منها والإقليمية، لإستكمال المقتضيات الفنية للبرنامج، لحين الوصول الى تحقيق الأهداف المرسومة بقرار مجلس الأمن.

وبما أن هذا النظام يصدر عادة بموجب الفصل السابع، فانه يكتسب المشروعية بشكل عام بإعتباره من التدابير المضادة، أصدره مجلس الأمن بموجب إختصاصه الأصلي في حفظ السلم والأمن

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

الدوليين نيابة عن الدول الأعضاء^(٥)، بحق دولة ارتكبت فعلاً غير مشروع، كيفه المجلس بموجب سلطته التقديرية الواسعة، على أنه يشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين، وهدف التدبير المضاد هو وقف الضرر الناجم عن الفعل غير المشروع، كما أن له وظيفة أخرى، تتمثل في نفاذ إلتزامات سارية المفعول تقع على عاتق الدولة المخالفة لضمان الاداء^(٦).

وتتجسد تفاصيل التدبير المضاد في حالة إنشاء (ITCA). في إستنفاد حقوق الإنسان بوقف الإنتهاكات الجسيمة لتلك الحقوق، كما في حالة في كوسوفو، أو تطبيق هدف من أهداف الأمم المتحدة، والمتمثل في حق الشعوب في تقرير مصيرها^(٧). كما في حالة إنشاءها في تيمور الشرقية، لأن القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان أصبحت من القواعد الآمرة (jus cogens)^(٨)، التي لها صفة النفاذ في مواجهة الكافة. وهذا ما أكدته لجنة القانون الدولي في مشروعها المتعلق بمسؤولية الدول لعام ٢٠٠١، إذ نصت الفقرة (ب) من المادة (٥٠) منه على عدد من الإلتزامات الجوهرية التي لا تتأثر بالتدابير المضادة، ومن بينها الإلتزامات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان الأساسية^(٩)، والتي هي بإعتقادنا تشكل السبب الرئيسي في إنشاء (ITCA)^(١٠)، لأن الإستمترار في إنتهاك تلك الإلتزامات يشكل تهديداً خطيراً للسلام والأمن الدوليين، واللذان تعهدت الدول بالمحافظة عليهما بموجب الميثاق^(١١).

أو أن يكون التدبير المضاد على شكل إصدار مجلس الأمن لقرار بموجب الفصل السابع، يقرر فيه وقوع حالة إنتهاك للقانون الدولي بشكل عام، وللميثاق بشكل خاص، تتمثل بتعرض دولة مستقلة، وذات سيادة وعضو في منظمة الأمم المتحدة للإحتلال، بما يتناسب وخطورة هكذا وضع، كالقرار المتعلق بالعراق بعد الإحتلال في عام ٢٠٠٣^(١٢)، إذ قرر فيه المجلس تحويل المركز القانوني لقوات الإحتلال الى سلطة الإئتلاف المؤقتة (Coalition Provisional Authority) والتي سنرمز لها بـ (CPA)، علاوة على تكييف وجودها كقوات إحتلال، لحين تأسيس حكم وطني وفق الأسس الديمقراطية، وبالتنسيق مع المنظمة الدولية^(١٣). فهذا تدبير مضاد صدر عن المنظمة العالمية، بمواجهة إنتهاك لميثاقها، تمثل بإحتلال دولة مستقلة وذات سيادة، وإسقاط نظامها السياسي، وماتبه من إنهيار مؤسساتها، وشيوع نُذر الفوضى الشاملة بنتائجها الخطيرة على السلم والأمن الدوليين.

ومن خلال ماسبق، نخلص الى أن نظام (ITCA). هو نظام قانوني صادر بالإرادة المنفردة لمنظمة الأمم المتحدة عن طريق جهازها المختص بوظيفة حفظ السلم والأمن الدوليين، كهدف أساسي يمثل المصلحة العليا للمجتمع الدولي، والذي كيف مجلس الأمن تعرضه للتهديد الناجم عن نزاع داخلي، أو غيره، في إقليم أو دولة ما، فأنتج فراغاً في السلطة، لغيابها أو فشلها في حفظ وضبط النظام العام، وما يتبعه من شيوع الفوضى، وغياب سيادة القانون، فتتصدى المنظمة العالمية للحؤول دون توسع وإنتشار الأزمة بما قد يهدد السلم والأمن الدوليين، وذلك عن طريق التدخل المباشر، أو غير المباشر، لحكم الدولة، أو الإقليم، من قبل بعثة الأمم المتحدة الإنتقالية، أما بشكل مستقل، أو بمشاركة السلطة الوطنية وفقاً لإتفاق يبرم بينهما، لحين إستكمال الأهداف المرسومة للبعثة، بإنشاء البنى التحتية،

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

وإقامة المؤسسات الدستورية الإنتقالية، ومن ثم تسليم السلطة ديمقراطياً الى شعب الإقليم أو الدولة، للحيلولة دون عودة الظروف التي إقتضت إنشاء (ITCA). ولكن هل ينحصر هذا النظام الإداري الدولي في نوع واحد فقط، أم له أكثر من نوع؟ هذا ما سنبحث القول فيه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

أنواع الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية

إن جوهر نظام (ITCA)، يعني ممارسة الحكم من قبل المنظمة الدولية العالمية على إقليم الدولة، إلا أن لكل حالة ظروفها الخاصة التي تقتضي تصرفاً مناسباً من أجل تحديد نوع تلك الممارسة، فهي تتفاوت ضيقاً وإتساعاً في ممارسة السلطات، وتوضيح ذلك، سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نخصص الأول منها لنوع الإدارة المتزامنة، والثاني للإدارة المباشرة، والثالث لغير المباشرة.

الفرع الأول

الإدارة المتزامنة

يمثل نموذج الإدارة الدولية من قبل عصابة الأمم لإقليم (الसार) مع خضوعه للسيادة الألمانية، كما يرى البعض، نموذجاً للإدارة المتزامنة (Coadministration)، وهي نوع من أنواع الإدارة المباشرة، وتتمثل في وجود شكل من أشكال الحكومة المحلية، أي حكومة الإقليم، أو الدولة التي لاتزال تمارس سلطاتها عليه، ومن ثم تتدخل المنظمة الدولية لمشاركة تلك الحكومة في إدارته^(٤). أي أن تشترك سلطتان هما تنظيم مركزي دولي، وهي هنا عصابة الأمم، والدولة صاحبة السيادة على الإقليم وهي ألمانيا، عن طريق إبرام إتفاق حول تنظيم الإختصاصات مابينهما، فالإدارة المتزامنة تقتضي وجود إتفاق مسبق مابين الطرفين، للحؤول دون تناقض القوانين والقرارات الصادرة من كلاهما، واللازمة لإدارة الإقليم. ونعتقد أن أحكام معاهدة فرساي المتعلقة بإقليم السار لم تبق للسيادة الألمانية على هذا الإقليم أي مظهر من مظاهرها المقررة لدولة على إقليم تابع لها، لأن كل الإختصاصات الحصرية المقررة للدولة الألمانية عليه قد إنتقلت الى لجنة الحكم التابعة لعصابة الأمم، سواء منها الإختصاصات التشريعية، أم التنفيذية، أم إدارة القضاء، ولذلك فنحن لانتفق مع الرأي السابق الذي يقول ببقاء خضوع إقليم السار للسيادة الألمانية آنذاك، إلا إذا كان مقصوده فقط التبعية القانونية لإقليم السار لألمانيا.

وتمثل بعثات الأمم المتحدة للإدارة الإنتقالية في ناميبيا، وكمبوديا، والبوسنة والهرسك، نماذجاً للإدارة المتزامنة، كما يمكننا إعتبار إدارة العراق من قبل (CPA) بعد تأسيس مجلس الحكم الإنتقالي، نوعاً فريداً من أنواع الإدارة المتزامنة.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

وتعد تجربة منظمة الأمم المتحدة في ناميبيا من البوادر الأولى لمحاولات التدخل لإدارة أقاليم بالتزامن مع السلطة الحاكمة فيها، ولم تتصف سلطات فريق المنظمة للمساعدة بصفات نظام الإدارة المباشرة، بل المشاركة في تمهيد الطريق لمثل هذا النوع من الإدارة، ورصد إجراءات جنوب أفريقيا في إزالة التشريعات التمييزية^(١٥). إذ لم تشمل ولاية البعثة مسؤولية التنفيذ المباشر في ممارسة الوظائف الحكومية، بل كان نشاطها موجها صوب الإشراف والتوجيه للإدارة الحكومية، التي استقلت بممارستها جنوب أفريقيا على إقليم ناميبيا، إضافة إلى إختصاصها التشريعي، الذي يمكن أن يؤثر على إجراء انتخابات حرة ونزيهة^(١٦). ومن الممكن القول أن هذه التجربة الرائدة تمثل الخطوة الأولى لمنظمة الأمم المتحدة في تشكيل نوع من الإدارة المتزامنة، وهي تجربة محكومة بأسبابها الموضوعية التي كانت سائدة في المجتمع الدولي آنذاك.

إلا أن التجارب اللاحقة للمنظمة العالمية قد إتسمت بزيادة مشاركتها للحكومة في إصدار القرارات ورسم السياسة العامة والتمهيد للحكم الديمقراطي، ويبرز أول نموذج فعال وشامل للإدارة المتزامنة، في سلطة الأمم المتحدة للإدارة الإنتقالية في كمبوديا (UNTAC)، والتي أنشئت بقرار مجلس الأمن رقم (٧٤٥) لعام ١٩٩٢، وقد تزامن وجود (UNTAC)، مع وجود المجلس الوطني الكمبودي الأعلى، والذي تشارك معها في إصدار القرارات في بعض المناطق، في حين كان للأخيرة سلطة إصدار القرارات اللازمة في حالة عجز المجلس الوطني عن إصدارها، ولها أيضاً سلطة نقض أي قرار لا ينسجم مع إتفاق باريس للسلام الذي أبرمته الأطراف الكمبودية عام ١٩٩١^(١٧). وقد أثمرت جهود المنظمة العالمية في تحول كمبوديا من حكم الخمير الحمر، وإعتماد دستور جديد يقوم على قيم الديمقراطية في عام ١٩٩٣^(١٨).

كما تمثل البعثة رفيعة المستوى في البوسنة والهرسك عام ١٩٩٥، نموذجاً آخر للإدارة المتزامنة، حيث أصدر مجلس الأمن القرار (١٠٣١) لعام ١٩٩٥، وقد أذن فيه للممثل السامي للأمين العام بالعمل جنباً إلى جنب مع الحكومة الاتحادية، وأن يمارس مباشرة، السلطة الحكومية لدرجة أنه يمكنه إزالة المسؤولين العموميين الذين يخالفون الإلتزامات القانونية الواردة في إتفاق دايتون للسلام من مناصبهم، وأن يفرض التشريعات المؤقتة في الحالات التي تفشل فيها المؤسسات الوطنية في البوسنة والهرسك عن القيام بذلك، كما تجدر الإشارة إلى أن دستور البوسنة والهرسك، الذي شكل المرفق (٤) لإتفاق دايتون للسلام، تم سنه في القانون الوطني من قبل مجلس الأمن نفسه، من خلال تأييده للقرار (١٠٣١)^(١٩).

وعلى نفس المنوال، فقد إنتهجت الأمم المتحدة عام ١٩٩٦ في سلافونيا الشرقية، وبارنيا، وسيريميوم الغربية^(٢٠). نموذج الإدارة المتزامنة، لهذه الأقاليم بالاشتراك مع حكوماتها المحلية، والمتعلقة بجمهورية كرواتيا، التي إنسلخت عن جمهورية يوغسلافيا السابقة، فبعد أن قرر المجلس أن الحالة في كرواتيا لاتزال تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين، قرر إنشاء عملية الأمم المتحدة لحفظ

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلل للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

السلام في المنطقة بإسم، إدارة الأمم المتحدة الإنتقالية في، سلافونيا، وبارنيا، وسيريميوم الغربية (UNTAES)، من أجل حل النزاعات وصون السلام وإعادة اللاجئين والمشردين^(٢١). وقد إستمرت ولاية البعثة الدولية لسنتين، إستأنفت من بعدها كرواتيا السيطرة الكاملة على إقليمها^(٢٢).

ومن الممكن إعتبار بعثة الأمم المتحدة الى تيمور الشرقية (UNAMET)، والمنشأة طبقاً لقرار مجلس الأمن رقم (١٢٦٤) لعام ١٩٩٩، نوعاً من أنواع الإدارة المتزامنة، لأنها مارست صلاحيات محدودة بالتزامن مع وجود السلطات الإندونيسية على الإقليم، إذ أوكل إليها مجلس الأمن مراقبة سير الإنتخابات في الإقليم المذكور، ورصد مدى توفر العدالة في البيئة السياسية^(٢٣). في نفس الوقت الذي حمل فيه القرار الحكومة الإندونيسية مسؤولية حفظ النظام العام^(٢٤).

ويمكننا تكييف إدارة العراق من قبل (CPA) بعد تأسيس مجلس الحكم الإنتقالي، على أنها نوع من أنواع الإدارة المتزامنة، وليس قبل تأسيس المجلس المذكور حين كان زمام السلطة بيد الأولى حصراً. حيث تعد نموذجاً فريداً لهذا النوع، إلى حد أنه يشكل حتى الآن الحالة الوحيدة التي فوض مجلس الأمن فيها إدارة إقليم بشكل مباشر لإثنين من الدول الأعضاء، وبذلك نحن لانتفق مع وجهة نظر بعض الباحثين الذين يرون أن إدارة العراق من قبل (CPA) حصراً، هي إحدى أنواع الإدارة المباشرة من قبل المنظمة عن طريق عضو أو أكثر من أعضائها^(٢٥)، بل نعتقد أنها إدارة غير مباشرة من قبلها، وذلك لإستقلال ارادة المنظمة عن إرادة الدول الأعضاء، هذا من الناحية القانونية، أما من الناحية الفعلية، فإن النموذج الذي تم تطبيقه في العراق أثبت أن دور الأمم المتحدة لم يتعدّ تلقي التقارير من (CPA)، ولم تشارك المنظمة في إتخاذ أي من القرارات، أو أن تصدر أي من اللوائح التنظيمية، أو أن تغير، أو تعدل، أو أن تلغي قانوناً ما، أو أن تنشئ أي مؤسسة في العراق، في حين إضطلعت (CPA) بكل تلك الإختصاصات السيادية^(٢٦).

الفرع الثاني

الإدارة المباشرة

في نوع الإدارة المباشرة (Direct Administration)، تمارس المنظمة الدولية كل السلطات الحصرية المقررة للدولة على إقليمها من دون أن توازيها أية سلطة أخرى، ويمكننا القول أن أول نموذج للإدارة المباشرة من قبل المنظمة العالمية لإقليم، هو النموذج الذي كانت تنوي تطبيقه على مدينة القدس ضمن قرار الجمعية العامة رقم (١٨١) لعام ١٩٤٧، والذي نص في القسم الثالث منه على أن تدار المدينة إدارة مباشرة من قبل لجنة تابعة للأمم المتحدة تعمل وفقاً لتوصيات الجمعية العامة، وبتوجيه من مجلس الأمن، مع تخويلها سلطة إصدار الأنظمة الضرورية وتولي جميع

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق للحل للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

المسؤوليات الحكومية، كما نص القرار المذكور على تكليف مجلس الوصاية بسن دستور للقدس، وتعيين حاكماً لها يكون مسؤولاً أمامه بإعتباره يمثل منظمة الأمم المتحدة، ويمارس نيابة عنها جميع السلطات الإدارية بما في ذلك الشؤون الخارجية^(٢٧)، إلا أن القرار لم يتم تطبيقه بسبب رفضه من قبل الدول العربية الأعضاء في المنظمة، إذ صوتت ضده، علاوة على التهديد بأنها ستقاوم تطبيقه بالقوة إذا لزم الأمر^(٢٨).

وتعتبر حالنا كوسوفو^(٢٩). وتيمور الشرقية، نوعاً من الإدارة المباشرة وخصوصاً في بداياتها، ونشير هنا الى أن بعثة الأمم المتحدة الى تيمور الشرقية (UNTAET)، قد أسند اليها مجلس الأمن كافة السلطات التشريعية، والتنفيذية، وإدارة القضاء، في قراره المرقم (١٢٧٢) لعام ١٩٩٩^(٣٠). فمهامها تختلف كلياً عن بعثتها السابقة (UNAMET) المنشأة بالقرار (١٢٦٤) لعام ١٩٩٩ والتي أشرنا اليها في الفرع الأول من هذا المطلب.

وتضطلع (ITCA). في هذا النوع من الإدارة إضطلاعاً كاملاً ومستقلاً في ممارسة كافة السلطات التشريعية، والتنفيذية، وإدارة القضاء، في الإقليم بحيث لاتوازيها جهة أخرى، وهو ما يرمز له بالمصطلح (Fully-fledged)^(٣١). أي كمال الأهلية للتصرف^(٣٢). إلا أنه وبمجرد إنشاء المؤسسات والهيئات الرسمية التي تضم ممثلين عن شعب الإقليم، للمشاركة في إتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة شؤونهم، ستتحول الإدارة المباشرة من قبل المنظمة العالمية الى الإدارة المتزامنة، وعلى هذا الأساس فإن عمر نموذج الإدارة المباشرة في نظام (ITCA)، هو بإعتقادنا قصير نسبياً، لأن المنظمة الدولية تحاول بذل كافة الجهود من أجل الإسراع في دمج السكان المحليين في الإدارة العامة والمؤسسات الدستورية، وذلك لعدة أسباب، نرى أن من أهمها سببين، الأول هو تدريبهم وإعدادهم لحكم أنفسهم مستقبلاً^(٣٣)، وبث الشعور بالإستقلالية في نفوسهم، والثاني هو الإسراع في إنجاز مهام البعثة الدولية على أكمل وجه، لتخفيف الأعباء الكبيرة عن عاتق المنظمة العالمية.

الفرع الثالث

الإدارة غير المباشرة

إن الإدارة غير المباشرة (Indirect Administration) من قبل المنظمة، تطبق عند تفويضها لدولة أو أكثر من أعضائها، لإدارة دولة أخرى أو إقليم تابع لدولة، تعرض أي منهما لوضع غير قانوني كالإحتلال مثلاً، ما أدى الى إسقاط النظام السياسي، وبهدف الحؤول دون إنهيار النظام العام، الناجم عن إنهيار مؤسسات الدولة بغياب نظامها الحاكم، وما قد يؤدي اليه من شيوخ الفوضى، وما ينجم عنها من إنتهاكات للقانون الداخلي والقانون الدولي، وبالنتيجة تهديد للسلم والأمن الدوليين، ما يفرض على المنظمة أداء واجبها في إعادتهما الى نصابهما^(٣٤)، بفرض سيادة القانون.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

وبتقديرنا، تعتبر تجربة الأمم المتحدة في العراق المثال الأبرز، والوحيد، لهذا النوع من (ITCA). في مرحلة ما قبل تشكيل مجلس الحكم الإنتقالي، حيث إستقلت (CPA) بإدارة العراق للفترة من ٢٢ آيار - ١٣ تموز ٢٠٠٣ بتفويض من مجلس الأمن، بصفتها -السلطة- كما جاء في ديباجة القرار (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، والفقرة (٨) منه على الخصوص، والتي أكد فيها المجلس على أهمية تنسيق كل جهود الهيئات الدولية مع هذه -السلطة- لإعادة بناء العراق، وهذا باعتقادنا يسبغ الشرعية على وجودها، بشرط الصفة التأقيتية الإنتقالية، لحين حكم العراقيين أنفسهم كما جاء في القرار المذكور، أما الفترة من ٩ نيسان - ٢٢ آيار ٢٠٠٣، والتي تعتبر فترة خضوع العراق المباشر لقوات الإحتلال، فقد قررت فيها منظمة الأمم المتحدة وقوع الإحتلال في قرار مجلس الأمن رقم (١٤٧٢) في ٢٨ آذار ٢٠٠٣، حتى صدور القرار رقم (١٤٨٣) والذي أكد فيه المجلس مرة أخرى وقوع الإحتلال^(٣٥)، وفوض فيه القوات المحتلة إدارة العراق.

إن كلا التعبيرين سواء، الإدارة المتزامنة، أم المستقلة بالكامل، عادة ما يستخدمان للإشارة الى التدرج والإختلاف في مستوى الإدارة التي تأذن بانشاءها الأمم المتحدة، كما يمكننا التأكيد هنا بأنه ليس المقصود تقديم وصف للطبيعة التشريعية، أو التنفيذية، أو القضائية، للقرارات التي تصدر عن تلك الأنواع من الإدارة، لأن تلك القرارات بهذا الوصف يمكن أن تصدر عن الأنواع الثلاثة من الإدارة الدولية؛ سواء المتزامنة، أم المباشرة، أم غير المباشرة.

المبحث الثاني

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الإنتقالية المدنية الدولية

إن فكرة تقييد تصرفات الإدارة، ينطبق على الإدارة الدولية، لأن مناهج المشروعية هو تحقيق العدل، بتطبيق القانون الذي يهدف بالدرجة الأساس الى حماية حقوق الإنسان في كافة الظروف. وتختلف أنواع الرقابة على أنشطة (ITCA) ما بين الرقابة الذاتية، أي المقررة من قبلها ضمن الإقليم الخاضع لها، والرقابة القضائية الدولية، والرقابة السياسية الدولية. وبناءً عليه، سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب نخصص الأول منها للرقابة الذاتية، والثاني للرقابة القضائية الدولية، أما الثالث فنخصصه للرقابة السياسية الدولية.

المطلب الأول

الرقابة الذاتية

يؤقر القرار الصادر عن مجلس الأمن ل (ITCA) السند القانوني للتصرف كأعلى سلطة في الإقليم المعني، فتضطلع بإدارة المرافق العامة بهدف تحقيق الصالح العام، متوسلة بوسائل قانونية غير معروفة في نطاق العلاقات الخاصة بين الأفراد، والتي تتسم بالمساواة، وتمتعة بإمكانيات السلطة العامة التي منحها إياها القانون العام^(٣٦)، فتتطابق وظيفتها تلك مع وظيفة السلطة التنفيذية للدولة على إقليمها، وتخضع لنفس القواعد المنظمة، ما خلا ما تتمتع به المنظمة الدولية من امتيازات وحصانات لا تمنح عادة لموظفي وعمال الحكومة. ووسيلة (ITCA) للتصرف، تكون من خلال التعبير عن إرادتها المنفردة، كسلطة دولية تهدف لتطبيق قرارات مجلس الأمن من خلال أشخاص طبيعيين، ولهذا فلاغنى عن وجود نظام قانوني يخضع له هؤلاء لضمان عدم إنحرافهم، بإستغلالهم لمراكزهم لتحقيق منافع ذاتية، إلا أن الموظف الدولي لا يخضع عادة لأوامر أية جهة أخرى غير المنظمة التي يعمل لديها، وهو يؤدي عمله تحت مراقبة وإشراف جهازها الإداري، وبذلك لا يكون محكوماً إلا بالأنظمة واللوائح الداخلية للمنظمة^(٣٧).

وتعد الرقابة الذاتية، أو ما تسمى بالرقابة الإدارية، إحدى أنواع الرقابة التي تهدف الى ضمان سير الإدارة، مهما كان مصدرها، وفقاً للقانون المنظم لأعمالها، وقد عرفها البعض بأنها "تولي الإدارة مهمة التحري عن مشروعية التصرفات الصادرة منها، بفحصها والتحقق من موافقتها مع أحكام القانون، أو ملائمتها للظروف المحيطة بها، أو تماشيها مع الظروف المستجدة"^(٣٨). وإن الذي يدفع الإدارة الى الرقابة على مشروعية أعمالها أو تصرفاتها المختلفة، هو الخشية من الوقوع في مخالفة القانون الذي سيقدر الغاء تلك التصرفات قضائياً، وهذا ما يقتضي وجود الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة، لأن القضاء هو الجهة التي حددها القانون للحكم في النزاع الذي سينشأ ما بين الإدارة والأفراد، أو ما بين جهات الإدارة ذاتها، وإلا فإن الإدارة لا يمكن أن تدين نفسها بنفسها عندما تكتشف خطأها المخالف للقانون، لولا خشيتها من التعرض لسلطة القضاء^(٣٩).

إلا أننا لم نشهد قيام منظمة دولية بإدارة إقليم مباشرة، متصرفة كسلطة تنفيذية عليها وتحكم جهازاً إدارياً، وهي في ذات الوقت تخضع لنظام، هو ذات النظام الذي كان سائداً قبل إستلامها لمقاييد السلطة، إذ أن من أحد أسباب عدم خضوع الرئيس التنفيذي الأعلى للبعثة لأية سلطة أخرى داخل الإقليم، هو تمتعه بالحصانة التي يتمتع بها عادة الممثلون الدبلوماسيون^(٤٠)، وهو يخضع للمنظمة الدولية بالدرجة الأساس، سواء للقواعد التي ينص عليها الميثاق المنشئ للمنظمة، أو للأنظمة والتعليمات الداخلية التي تحكم سلوك موظفيها، إضافة الى إتفاقيات المقر^(٤١). كما لا يخضع الموظفون الدوليون حتى لولاية مؤسسة أمين المظالم، بالرغم من تنصيب الأخير من قبل نفس بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو كجهة رقابية على تصرفاتها المتعلقة باحترام حقوق الإنسان^(٤٢).

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

فمن هو المرجع القانوني التنفيذي للحكم على القرارات التي تصدر عن (ITCA)، لكي نعدّها رقابة ذاتية؟، والإجابة عن ذلك نجدّها في النص الذي ورد في تقرير الأمين العام في ١٢ حزيران ١٩٩٩ عن هيكلية بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو والذي يقول فيه (...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 تفسير تلك السلطات ...)، فنلاحظ عدم تحديد مرجع قضائي للحكم على مشروعية القرارات الصادرة عن الممثل الخاص للأمين العام في حدود هذا النص، إلا أنه وفي الوقت ذاته يحدد قرار مجلس الأمن كمرجعية للإستناد إليه في تخويله كمسؤول تنفيذي أعلى، وبالتالي فهو يمثل السلطة الرئاسية للإدارة الدولية، التي يمارس من خلالها الرقابة الذاتية على أعمال موظفيه، عن طريق رفع المتضرر من قراراتهم وأعمالهم الأخرى، التظلم من جهة الإدارة أمامه^(٤٣). أو من خلال إنشاءه للجان الخاصة برفع التظلمات أمامها^(٤٤).

وتطبيقاً لهذا المفهوم القانوني فإن كل الموظفين الدوليين والوطنيين في البعثة هم خاضعون للسلطة الرئاسية للممثل الخاص، والذي سيكون مسؤولاً أمام الأمين العام، والأخير بدوره ملزم بتقديم تقارير مفصلة عن أنشطة البعثة الدولية الى مجلس الأمن، وبهذه المناسبة فقد ذكر الأمين العام في تقريره المرفوع حول كوسوفو الى المجلس في ١٢ تموز ١٩٩٩، بأن تعيين رئيس الجهة التي ستضطلع بكل نشاط من أنشطة البعثة الأربعة، يعود الى ذات المنظمة المتخصصة في ذلك النشاط، وسيكون كل رئيس بمثابة نائب للممثل الخاص، وهؤلاء النواب سيكونون مسؤولين أمام الممثل الخاص فيما يتعلق بأعمالهم، كما أكد على الإختصاص الرقابي الذاتي للممثل الخاص، عن طريق لجنة تنفيذية تحت رئاسته مخصصة للرقابة والتكامل بين فروع أنشطة البعثة، إذ قال، (وسيرأس الممثل الخاص لجنة تنفيذية، مؤلفة من النائب الرئيسي للممثل الخاص، والنواب الأربعة للممثل الخاص، وستساعد اللجنة التنفيذية الممثل الخاص في الوفاء بمسؤولياته، وستكون الأداة الرئيسية التي سيراقب عن طريقها تنفيذ أهداف البعثة...) ^(٤٥).

وبذلك نخلص الى أن الرقابة الذاتية تمارس بالدرجة الأساس من قبل الرئيس التنفيذي الأعلى، أي الممثل الخاص للأمين العام، سواء على الجهاز الإداري بشكل عام، أم على رؤساء الأنشطة التي تتولاها المنظمات المتخصصة الأخرى بشكل خاص، وبما أن موظفي (ITCA)، هم صنفان، الأول منهما هم الموظفون الدوليون التابعون لمنظمات دولية، وهؤلاء يتمتعون بالحصانات والإمتيازات، وفقاً لدرجاتهم الوظيفية في المنظمة التي يتبعونها، ولا يخضعون للولاية القضائية الداخلية، فلا بد أن يتم إخضاعهم للنظام الإداري المعمول به ضمن إطار تلك المنظمة من حيث الرقابة، والثواب والعقاب، وليس للنظام الوطني، والصنف الثاني هم الموظفون الوطنيون من أبناء الإقليم، وهؤلاء يتم إخضاعهم للنظام الإداري المعمول به في الإقليم بعد أن يتم تعديله بما يتناسب والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

المطلب الثاني

الرقابة الدولية

إن إكتساب المنظمة الدولية للشخصية الدولية يؤهلها لإكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات, وبذلك فهي محكومة بالصكوك الدولية المتعلقة بالقانون الإنساني, الذي لايعفى من تطبيقه أي شخص مسؤول, وإلاّ حدث فراغ قانوني يتجلى في غياب أية حماية للسكان المدنيين, ومن المنطقي أن لاترك مسألة تطبيق تلك الصكوك والرقابة عليها للنوايا الحسنة للمنظمة الدولية ذاتها, عند ممارستها للسلطات الحصرية في نظام (ITCA), بل لابد من وجود هيئات رقابية دولية محايدة, والتي تحظى بأهمية خاصة من جهتين, الأولى لحيادها, وخصوصاً إذا كانت تباشرها هيئات قضائية, أو منظمات غير حكومية, والثانية لصفحتها الدولية, التي تكون أكثر تأثيراً في الرأي العام الدولي من الهيئات الداخلية, لاسيما وأن الأخيرة, لا ولاية لها على الموظفين الدوليين الذين تتصرف (ITCA) من خلالهم. وعادة ما تنقسم الرقابة الدولية على تصرفات (ITCA) الى قسمين, هما الرقابة القضائية, والرقابة السياسية, إلاّ أن أهمية الثانية دفعتنا الى أن نقسمها الى قسمين هما الرقابة السياسية من قبل المنظمات الحكومية, والرقابة السياسية من قبل المنظمات غير الحكومية, وبذلك سينقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع, الأول للرقابة القضائية, والثاني للرقابة السياسية من قبل المنظمات الحكومية, والثالث للرقابة السياسية من قبل المنظمات غير الحكومية مع إشارة الى الرقابة الفردية التي يمارسها البعض, مع التذكير بأن أنواع الرقابة غير مخصصة على (ITCA), حصراً, لكنها تشملها بالنتيجة.

الفرع الأول

الرقابة القضائية

تعد الرقابة القضائية ضماناً حقيقية فعالة لتطبيق القانون, ولابد من توافرها على أعمال السلطة الدولية في المجالات التي يمكن أن تتعرض فيها حقوق الأفراد الى التهديد, أو الإعتداء, وهي أشد أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية^(٤٦). ومن الممكن بإعتقادنا, إعتبار الهيئات القضائية الدولية, هيئات رقابية على تصرفات أشخاص القانون الدولي, ولكن بصورة غير مباشرة, بإعتبارهم أطرافاً في الأنظمة الأساسية لتلك الهيئات, أي خضوعهم الإختياري لولايتها الجبرية, وتحاشيهم أحكامها التي قد تقرر عدم مشروعية تصرفاتهم, ومن ثم المسؤولية بحقهم, وما يتبعها من إلتزامات وتداعيات لايرغبون بمكاببتها.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية / العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

وبناءً على ذلك سنقسم هذا الفرع على قسمين، نخصص الأول منهما للهيئات القضائية الدولية، والذي سنقتصر فيه بالإشارة إلى محكمة العدل الدولية، والمحكمة الجنائية الدولية الدائمة، والثاني للهيئات القضائية الإقليمية، وسنركز فيه على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كنموذج فعال.

أولاً: الهيئات القضائية الدولية

إن من أهم الهيئات القضائية على المستوى الدولي هي محكمة العدل الدولية والتي تعتبر أعلى هيئة قضائية دولية، وتكتسب هذه الصفة من أعلوية الوثيقة المنشئة للمنظمة العالمية وفقاً للمادة (١٠٣) من الميثاق، بإعتبار أن النظام الأساسي لهذه المحكمة هو جزء لا يتجزأ منه. ومن الممكن إعتبار المحكمة جهة رقابية عند الإعتراف لها بالولاية الجبرية للفصل في النزاعات القانونية والسياسية بين الدول فقط، لأن نظامها الأساسي منع المنظمات الدولية من المثول أمامها. كما أن المحكمة قد أكدت عدم إمكانية خضوع قرارات وأفعال منظمة الأمم المتحدة للرقابة القضائية، وذلك في رأيها الإستشاري حول الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على إستمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا الذي أصدرته بتاريخ ٢١ حزيران ١٩٧١^(٤٧).

وقد بقيت المحكمة تنأى بنفسها عن التدخل في أنشطة المنظمة، إلا إذا ما طلبت منها الأخيرة آراءً إستفتائية حول قضايا معينة^(٤٨). وبناءً على ذلك تبقى تصرفات (ITCA) بمنأى عن رقابة المحكمة، إلا في حالة الحماية الدبلوماسية بتوافر شروطها، عند تبني دولة ما المطالبة بحقوق رعاياها، بالترافع أمامها، بعد إستنفاد طرق التقاضي الداخلية، أو عندما يبرم إتفاق ضمن معاهدة دولية يُنص فيه على إحالة النزاع على محكمة العدل الدولية، عند عدم توصل الأطراف لحله عن طريق التفاوض أو التحكيم^(٤٩). إذ يمكن الإستفادة من هذا النص لحل النزاع المتعلق بحقوق الضحايا من عمليات قوات حفظ السلام الدولية.

كما يمكن الإستئناس بآراء وفتاوى هذه المحكمة حول الصفة الأمرة للصدوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وكذلك مسألة الإنقاص من تلك الحقوق في حالات معينة، وهذا ما قد يساهم في توضيح المقصود الحقيقي لتلك القواعد، ومن ثم مراعاتها من قبل المخاطبين بها، خشية المخالفة لما قرره أعلى هيئة قضائية دولية، إذ أنه وبالرغم من عدم إعتبار أحكام المحاكم مصدراً للقانون، لكن آراء محكمة العدل الدولية تُعتبر بالإجماع أفضل صياغة لمضمون القانون الدولي الساري المفعول^(٥٠). وبالنتيجة لامناص ل (ITCA)، من مراعاة توجه الجهاز القضائي لمنظمة الأمم المتحدة فيما يتعلق بحقوق الإنسان عند مباشرتها حكم الأقاليم المستهدفة بإنشاءها.

ومن الهيئات القضائية الدولية الأخرى التي يمكن أن يكون لها دور غير مباشر في الرقابة على تصرفات (ITCA)، هي المحكمة الجنائية الدولية الدائمة إذ يخضع الأشخاص الطبيعيون المتهمون بجرائم تدخل في إختصاص المحكمة، وفقاً لنظامها الأساسي، ولايستثنى إلا ما يقرره من حيث الإضمام

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق للحل للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

نظامها أو عدمه. وهي بذلك تعد رقابة غير مباشرة خشية الوقوع تحت طائلة ولايتها. ويرى بعض الشرّاح بأن المحكمة الجنائية الدولية تعزز من كفاءة نظام الأمن الجماعي، من خلال إعتبارها مكملّة لوظيفة منظمة الأمم المتحدة في هذا المجال، عندما قرر النظام الأساسي للمحكمة، نظاماً جماعياً للقضاء الجنائي، وبذلك يعزز هذان النظامان العناصر الرئيسية لنظام قانوني دولي مكرس لحفظ السلم^(٥١). ويصب كل ذلك في فعالية إنجاز بعثة الأمم المتحدة، لتعزيز نظام الأمن الجماعي، ولضمان تطبيق قواعد القانون الدولي المتعلقة بحقوق الإنسان، ونعتقد أنها رقابة فعالة غير مباشرة على أنشطة (ITCA)، لاسيما وأن الديباجة من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الدائمة قد نصت على أن وظيفة المحكمة هي التعامل مع الجرائم التي تهم (المجتمع الدولي ككل)، وبذلك يتوافر الجانب الردعي غير المباشر للمحكمة، والذي هو بإعتقادنا يمثل رقابة قضائية غير مباشرة، ضمن نظام قانوني قائم بشكل فعال بالنسبة للجميع^(٥٢).

ثانياً: الهيئات القضائية الإقليمية

سنأخذ من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان^(٥٣)، نموذجاً للهيئات القضائية الإقليمية في الرقابة على تطبيق حقوق الإنسان، وذلك لعدة أسباب، نعتقد أن من أبرزها، قوة، وتأثير، ودور هذه المحكمة في حالة كوسوفو موضع المقارنة، وكذلك للثقل الذي تتمتع به على مستوى العالم. إذ يمتاز نظامها الأساسي بإتاحته الفرصة للدول، والمنظمات غير الحكومية، وللأفراد، تقديم شكاوى تتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان إليها مباشرة^(٥٤)، وبذلك يمكن أن توجّه تلك الشكاوى ضد دول أطراف في الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وبروتوكولاتها الملحقّة بها، تشارك قواتها في الوجود الأمني المرافق لـ (ITCA)^(٥٥). وتتعهد الدول الأطراف بتنفيذ حكم المحكمة، وتتولى لجنة الوزراء الأوروبية الرقابة على تنفيذ تلك الأحكام^(٥٦)، مما ساهم في تعديل التشريعات، والإجراءات التنفيذية، التي أُعلن أنها تتعارض وأحكام الإتفاقية^(٥٧).

ونخلص من خلال ذلك الى أهمية دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في الرقابة على التصرفات التي تصدر عن (ITCA)، بشكل عام بإعتبار المحكمة هيئة قضائية دولية متخصصة في الرقابة على تطبيق حقوق الإنسان، كما وأن لها الولاية الحصرية على تطبيق الدول الأطراف في الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، عندما تكون تلك الدول مشاركة في (ITCA)^(٥٨).

الفرع الثاني

الرقابة السياسية من قبل المنظمات الحكومية

نعتقد أن الرقابة السياسية على (ITCA)، تجد أساسها القانوني، في ثلاثة مصادر، الأول هو مسؤولية المنظمة الدولية، والثاني تعبير الأخيرة من جهة، وتأكيد (ITCA)، من جهة أخرى عن

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية / العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

إرادتها، وتصميمها على مراعاة أعلى معايير حقوق الإنسان الدولية^(٥٩)، والثالث في مسؤولية أية سلطة حاكمة عن تطبيق تلك المعايير على الأفراد الخاضعين لها. وما دامت (ITCA)، تتصرف كسلطة حاكمة، فهي مشمولة بهذه الرقابة، ولذلك إلتزمت مسلك الدول في تقديم التقارير الى الهيئات الدولية المتخصصة في هذا المجال، ومن ثم خضعت لتقييم تصرفاتها سلباً أو إيجاباً. إلا أن الرقابة السياسية تبقى فاعلة، مادامت تحظى بنوع من الإستقلالية عن تأثير حكومات الدول، لأن الأخيرة لاتحركها سوى المصالح التي تربطها ببقية قريناتها، تحت مظلة المنظمة العالمية^(٦٠)، وبالرغم من أن الهيئات المستقلة المتخصصة في الرقابة على تطبيق معاهدات حقوق الإنسان تتكون من أفراد ذوو سمعة معترف بها، إلا أنهم يرشّحون من قبل دولهم، ولذلك سندرّج هذه الهيئات ضمن رقابة الأمم المتحدة، وسنقتصر على الإشارة الى الرقابة السياسية على تطبيق القانون الإنساني، من قبل منظمة الأمم المتحدة كمنظمة عالمية عامة، وعلى مجلس أوروبا كمنظمة إقليمية.

إذ تعتبر منظمة الأمم المتحدة، الهيئة العالمية التي ألزمت نفسها بكفالة حقوق الإنسان^(٦١)، كما أنها الراعي الأول لضمان تطبيقها، من خلال أجهزتها الرئيسية بشكل عام، كمجلس الأمن الذي أصدر العديد من القرارات المتعلقة بإلزامية تطبيق قواعد حقوق الإنسان، والمعاقبة على إنتهاكها، أو أن تكون الرقابة من خلال وكالات الأمم المتحدة المتخصصة، عندما تمارس وظائفها ضمن (ITCA)، ومن ثم ترفع التقارير المتضمنة رقابتها على مدى تمتع الأفراد بحقوقهم المقررة التي تتضمنها تلك الوظائف، كمنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة... الخ، وفقاً للمواد (٧ و٦٣ و٦٤) من الميثاق^(٦٢). أو من خلال لجان المنظمة المتخصصة في مجال الرقابة على تطبيق حقوق الإنسان بشكل خاص. إذ تمارس المنظمة الرقابة على الأنشطة التي تضطلع بها بعثاتها المتمثلة ب (ITCA)، من خلال تقارير الممثلين الخاصين للجان المتخصصة بحقوق الإنسان، كلجنة حقوق الإنسان المنبثقة عن المجلس الإقتصادي والإجتماعي^(٦٣)، والتي حل محلها مجلس حقوق

الإنسان^(٦٤). وبالإضافة الى الرقابة التي تضطلع بها هيئات الأمم المتحدة المختلفة، تم إنشاء هيئات مستقلة^(٦٥)، بإشراف ورعاية الأمم المتحدة لضمان تلك الرقابة وأداءها بحيادية وإستقلال نسبيين، بعيداً عن التدخلات المباشرة للدول.

إذ أنه وإستناداً إلى التزاماتها القانونية المنصوص عليها بموجب معاهدات حقوق الإنسان الدولية الرئيسية، فإن الدول الأطراف تقدم تقارير دورية إلى تلك اللجان^(٦٦)، وقد تم تصميم عملية تقديم التقارير بحيث تكون مستمرة وديناميكية^(٦٧). والسؤال هو، هل تشمل تلك الرقابة أنشطة (ITCA)، رغم أن المنظمة الدولية ليست طرفاً في تلك المعاهدات؟
وباعتقادنا أن (ITCA)، تخضع لتلك الرقابة للأسباب التالية:

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

الأول : إن مقاصد ومبادئ ميثاق منظمة الأمم المتحدة تضمنت وجوب تعزيز وإحترام حقوق الإنسان، ولا يتم ذلك بدون وجود الرقابة الفعالة، لا أن يترك الأمر لإرادة الدول، أو المنظمات الدولية عند إضطلاعها بمهام ترقى إلى مستوى ممارسة السلطة على أقاليم معينة.

الثاني : الصفة الأمرة للصوصك الدولية لحقوق الإنسان، أي لا يعفى من تطبيقها أي شخص.

الثالث : إن تأكيد وتصميم منظمة الأمم المتحدة على عمل هيئات الرقابة الدولية على تطبيق معاهدات حقوق الإنسان، يشير إلى أن المنظمة ذاتها معنية بتطبيق تلك الرقابة على أنشطتها التي تباشرها على الأقاليم التي تُخضعها لـ (ITCA).

الرابع : ماصدر عن منظمة الأمم المتحدة من إعلانات، وتوصيات، وقرارات، بمستوياتها المختلفة، لتدعيم وتعزيز فعالية نظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان، سواء ماصدر عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان^(٦٨)، أو الأمين العام^(٦٩)، أو الجمعية العامة^(٧٠)، أو مجلس الأمن^(٧١)، هو تعبير عن إرادة المنظمة بالالتزام بها قبل الغير.

وبناءً على الأسباب أعلاه، فقد دأبت (ITCA)، إلى تقديم تقارير دورية إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تنفيذاً لنظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان، والتي تقتضي تقديم وثيقة أساسية، ووثائق خاصة بمعاهدات بعينها، بموجب المبادئ التوجيهية العامة المقترحة المنقحة، بشأن تقديم التقارير إلى هيئات رصد المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، ولكن هل أن تقديم (ITCA)، لتلك التقارير يتصف بالوجوب الآلي؟

أجابت (UNMIK)، عن ذلك في تقريرها المقدم إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بالقول بأنه يمكن أن تكون أحكام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، التي كانت جزءاً من القانون النافذ في كوسوفو في ٢٢ آذار ١٩٨٩ جزءاً من القانون المنطبق وفقاً للقسم (١) من لائحة (UNMIK)، رقم (٢٤) لعام ١٩٩٩ بصيغتها المعدلة، إلا أن البعثة قد شددت على أن هذه الأحكام تمثل جزءاً من القانون المنطبق في كوسوفو نتيجة لهذه اللائحة، بصيغتها المعدلة، أكثر من كونها نتيجة أن جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية السابقة كانت في ذلك الوقت طرفاً في المعاهدات والإتفاقيات المعنية، فهذا لا يعني ضمناً أن هذه المعاهدات والإتفاقيات ملزمة بأي حال لـ (UNMIK). وأضافت بأن حالة كوسوفو تحت الإدارة المؤقتة لبعثة الأمم المتحدة، تمثل حالة فريدة، وعليه، فإن الموقف الثابت للبعثة، هو أن المعاهدات، والإتفاقيات، التي كانت السلطة الحاكمة السابقة، طرفاً فيها، غير ملزمة بصورة آلية لـ (UNMIK)، ويجب في كل حالة تحديد إنطباق المبادئ والأحكام، ويجوز للبعثة عند الضرورة والاقتضاء، أن تضع ترتيبات مع الدول، والمنظمات الدولية ذات الصلة، بغية إقامة أساس قانوني سليم لإنجاز الأهداف ذات المصلحة المشتركة^(٧٢).

وقد اشتملت وثيقة (UNMIK)، المقدمة إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في (١١٤) صفحة، تفاصيل دقيقة لجميع أنشطتها، مزودة بالوثائق المرجعية ذات العلاقة^(٧٣). ومن خلال ذلك يتعين

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية / العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

مراعاة (ITCA), في أدائها لمهامها, معايير حقوق الإنسان, أو أن تترتب بحقها المسؤولية كما بسطنا القول فيما سبق^(٧٤).

أما مجلس أوروبا فهو منظمة دولية إقليمية مكونة من (٤٧) دولة أوروبية تأسست في عام ١٩٤٩, وهي منفصلة, وليست جزءاً من الإتحاد الأوروبي^(٧٥). ونظراً لأهمية دور عملية الإبلاغ في تعزيز حقوق الإنسان, وقّع الممثل الخاص للأمين العام في كوسوفو, والأمين العام لمجلس أوروبا في ٢٣ آب ٢٠٠٤, الإتفاق بين (UNMIK), ومجلس أوروبا بشأن الترتيبات التقنية المتصلة بالإتفاقية الإطارية لحماية الأقليات الوطنية. وعملاً بالفقرة (٢) من المادة (٢) من هذه الاتفاقية, وافقت (UNMIK) على أن تقدم إلى اللجنة الوزارية للمجلس, المعلومات الكاملة, بشأن القوانين, والتدابير الأخرى المتخذة, لإتخاذ المبادئ المنصوص عليها فيها, وفي إضطلاعها بذلك أكدت بعثة الأمم المتحدة بالأصالة عن نفسها, وبالنيابة عن مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة في كوسوفو, أن كلا منهما سيمارس مسؤولياته بالإمتثال إلى المبادئ الواردة فيها. وقد تم ذلك في ٢ حزيران ٢٠٠٥ في شكل تقرير. ونظرت اللجنة الإستشارية لمجلس أوروبا المعنية بالإتفاقية فيه, وزار وفد منها كوسوفو للفترة من ١١ - ١٥ تشرين الأول ٢٠٠٥ بغية الحصول على معلومات تكميلية. وإعتمدت اللجنة رأيها في ٢٥ تشرين الثاني ٢٠٠٥.

ونلاحظ من خلال ذلك حرص (ITCA), على إشراك المنظمات الدولية الإقليمية في الرقابة على تطبيقها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان, وباعتقادنا أنها ترمي إلى تحقيق عدد من الأهداف لعل من أهمها هدفين, أولهما الحرص على ممارسة رقابة من خارج إطار منظمة الأمم المتحدة, بغية الحيادية, والنزاهة في تقييم أداء أجهزتها لمهامها, لأنه من المستبعد أن تؤثر أجهزة (ITCA), على سلبيات تصرفاتها المثيرة لمسؤوليتها, وثانيهما أن من نتائج ذلك تحسين الأداء, وتجاوز تلك السلبيات, ومن ثم تطابق تصرفاتها بشكل أفضل مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي أعلنت المنظمة في عدة مناسبات عن الإلتزام بها. كما نعتقد أن من أهم أسباب نجاح تجربة الأمم المتحدة في كوسوفو, هو إشراك مؤسسات الإتحاد الأوروبي وخصوصاً الحقوقية منها, سواء في تنفيذ مهام (ITCA), أو بالرقابة على أنشطتها, وذلك لأن كوسوفو هي بالأصل ضمن الإقليم الأوروبي, وأقرب للمعايير المطبقة فيه, وذلك مالم نشهده في بقية تجارب الأمم المتحدة سواء في آسيا, أو أفريقيا. صحيح أن تلك التجارب قد نجحت فيها المنظمة نسبياً في وقف الصراع, والتحول صوب الديمقراطية, إلا أنها وباعتقادنا لم توفّق في تأسيس مؤسسات حقوق إنسان راسخة.

الفرع الثالث

الرقابة السياسية من قبل المنظمات غير الحكومية

أكدت المادة (٧١) من ميثاق منظمة الأمم المتحدة على دور المنظمات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في إختصاص المجلس الإقتصادي والإجتماعي^(٧٦). ومن أبرز وظائف الأخير هي تقديم توصيات فيما يخص إشاعة إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها كما نصت عليه الفقرة (٢) من المادة (٦٢) من الميثاق. كما أكدت المادة (٦٥) منه، على الجانب المتعلق بالسلم والأمن الدوليين، من خلال تفويض المجلس الإقتصادي والإجتماعي إمداد مجلس الأمن بمايلزم من معلومات، إلا أنها أوجبت عليه أن يعاون الأخير متى ماطلب منه ذلك، لاسيما وأن مجلس الأمن متخصص بإصدار القرارات التنفيذية المتعلقة بإختصاصه، وأن نجاح تنفيذ تلك القرارات يتوقف على مايسنتقيه من معلومات حقيقية من اللجان والأجهزة المختصة للمنظمة^(٧٧). وباعتقادنا أن المعلومات التي يستقيها مجلس الأمن من الجهات الرقابية المستقلة، بواسطة المجلس الإقتصادي والإجتماعي، تمتاز بالمصداقية، وتتفوق في ذلك على نظيرتها المستقاة من أجهزة المنظمة الأخرى، والتي من المستبعد أن تدين نفسها.

وسنقصر دراستنا على منظمة العفو الدولية، والتي تعد من أبرز المنظمات غير الحكومية في الرقابة على الإنتهاكات التي تتعرض لها حقوق الإنسان في العالم، ولذلك فقد تولت الكشف عن العديد من السلبيات التي رأت أنها تكتنف أنشطة بعثات الأمم المتحدة للإدارة الإنتقالية، في نفس الوقت الذي أشادت فيه بجوانب أخرى إيجابية لتلك الأنشطة.

فعلى سبيل المثال كشفت المنظمة في تقرير لها عام ٢٠٠٤ عن الإنتهاكات التي إرتكبتها بعض العناصر المنضوية ضمن (UNMIK)، في كوسوفو، ومن أشهر تلك الإنتهاكات هي الإتجار الجنسي بالبشر^(٧٨). وإعتباراً من عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠، دأبت منظمة العفو الدولية على رصد ومراقبة التقدم الذي تحرزه (UNMIK) في عدد من القضايا ذات الأهمية الرمزية والمتعلقة بحالات الإخفاء القسري والإختطاف^(٧٩). وكشفت في تقريرها لعام ٢٠١٣ بأنه وبالرغم من مرور مايقرب من عقد من الزمان على إنتهاء النزاع المسلح، إلا أن موظفي الشرطة والإدعاء التابعين لـ (UNMIK) قد تقاعسوا عن المسارعة في فتح تحقيقات فعالة، ومستقلة، ومحايدة، ووافية في العديد من التقارير الواردة والتي تبلغ عن حالات إخفاء قسري وإختطاف. وبالمحصلة، فلم تتم مقاضاة سوى القلة القليلة من المشتبه بمسؤوليتهم جنائياً عن إرتكاب جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، أمام المحاكم الدولية، أو المحلية.

وفي تقريرها المنشور في عام ٢٠٠٧، أعربت المنظمة عن شعورها بالأسف لسحب إختصاص مكتب أمين المظالم عن ما يفعله، أو يغفله أفراد (UNMIK)، وتقاعس الأخيرة عن تشكيل لجنة إستشارية لحقوق الإنسان، تُعنى بمراجعة الشكاوى المقدمة ضدها^(٨٠)، ما أدى إلى عدم وجود

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية / العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

أية هيئة داخل كوسوفو، تتمتع بالكفاءة لإجراء تحقيق مستقل وحيادي بالكامل، وقد حثت على وجوب إجراء التحقيق بصورة سريعة وحيادية فيما يتعلق باستخدام شرطة (UNMIK)، للخصائص المطاطية تجاه المتظاهرين، وإعلان النتائج على الملأ بأسرع وقت ممكن عملياً. كما دعت الى وجوب إيقاف من يشتبه به من أفراد تلك الشرطة بأنهم إرتكبوا سلوكاً غير قانوني، عن الخدمة فوراً، وأكدت على عدم جواز إعادتهم إلى أوطانهم، وإنما أن يبقوا في كوسوفو، إلى أن يحدد التحقيق ما إذا كانت هناك أسس للمقاضاة الجنائية، وفي هذه الحالة ينبغي على الممثل الخاص للأمم العام، أن يطلب فوراً من الأمين العام، رفع الحصانة من المقاضاة الممنوحة لأعضاء (UNMIK)، ووقف المشتبه بهم عن الخدمة بانتظار توجيه تهم رسمية إليهم^(٨١). وكانت المنظمة قد حثت في تقريرها المنشور عام ٢٠٠٨، بعثة الإتحاد الأوروبي في كوسوفو على إتخاذ تدابير جديدة لتسوية الإرث الهائل من جرائم الحرب، وغيرها من إنتهاكات حقوق الإنسان في الإقليم^(٨٢).

وفيما يتعلق بالعراق، وفي مذكرتها الموسومة ب"حول بواعث القلق المتعلقة بالتشريعات التي وضعتها سلطة الإئتلاف المؤقتة"، وعلى سبيل المثال لا الحصر، أثارت منظمة العفو الدولية، بواعث قلقها المتعلقة بممارسات سلطة (CPA) والقوات المسلحة البريطانية والأمريكية، بما في ذلك الإستخدم المفرط للقوة، وممارسة إجراءات، و ضمانات مختلفة للحقوق، في عمليات التوقيف، والإعتقال بالنسبة لفئات مختلفة من المعتقلين، ومزاعم ممارسة التعذيب وسوء المعاملة في الحجز، وإلحاق الضرر بالممتلكات وتدميرها خلال عمليات التفتيش. كما أعربت المنظمة عن بواعث القلق المتعلقة باستقلال السلطة القضائية، وما يتعلق بالمحكمة الجنائية المركزية، وعدم الإقرار الكافي من جانب دولتي الإحتلال بانطباق القانون الدولي لحقوق الإنسان على جميع جوانب الحياة، وإنعدام مساهلة قوات التحالف عن إنتهاكها لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وقدمت المنظمة عدداً من التوصيات الموجهة إلى (CPA)، وبأنه ينبغي عليها وفقاً لإتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩، أن لا تمارس صلاحيات تشريعية إلا بالمدى الضروري لتعديل القوانين العراقية التي تنتهك القانون والمعايير الدولية، ويجب أن ينتظر الإصلاح التشريعي الأوسع، تشكيل حكومة عراقية تحل محل السلطة الإئتلافية المؤقتة. كما أوصت المنظمة بأن توقف (CPA)، العمل بالأحكام الواردة في قانون العقوبات العراقي، والتي تنتهك بوضوح القانون والمعايير الدولية، ويجب ألا يُستبدل بهذه النصوص قانون جديد، إلا إذا كان وقف العمل بها سيخلق ثغرة تشريعية. ومن جهة أخرى فقد أعربت عن ترحيبها بالخطوات الإيجابية التي إتخذتها (CPA)، ومن ضمنها الأمر رقم (٧) الصادر عنها، والذي أوقف العمل بعقوبة الإعدام، وحظر التعذيب، والمعاملة، أو العقوبة القاسية، أو اللإنسانية، أو المهينة ومنع التمييز^(٨٣).

ومن خلال تمحيص تقارير منظمة العفو الدولية، نستنتج أن لها دوراً بارزاً في الكشف عن السلبيات التي قد تتغاضى، أو أن تتفاسس عن كشفها والتأشير عليها (ITCA)، لأنه من غير المتوقع كما أشرنا الى ذلك سابقاً، أن تبادر الأخيرة الى ذلك، ولا بد من وجود الرقابة المستقلة المحايدة والتي لا

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

تتوافر إلا بوجود المنظمات غير الحكومية، والتي قد تتعاون مع الجهود الفردية التي يضطلع بها البعض عن طريق رصد الانتهاكات التي تمارسها قوات حفظ السلام مثلاً، أو القوات الأخرى المكلفة من قبل الأمم المتحدة، كالقوات المتعددة الجنسيات التي مارست انتهاكات لحقوق الإنسان في سجن أبو غريب في العراق، وتجدر الإشارة إلى أن للجهود الفردية تلك، أهمية إستثنائية في رصد الانتهاكات المذكورة، وخصوصاً إذا مارس مهام الرصد فيها أفراد من ضمن القوات المتعددة الجنسيات، أو من يرافقهم من العاملين، لأن تلك القوات لا تسمح عادة بوجود جهات مستقلة للرصد، فتكون المعلومة والوقائع المنقولة أكثر صدقية ودلالة من غيرها.

الخاتمة

قد لانبالغ لو قلنا أن النظام الدولي قد تعرض لتغييرات بنيوية لافتة بعد تطور وإزدياد دور التنظيم المركزي الذي تمثله منظمة الأمم المتحدة، وهذا ما أسهم في الحد من تماادي الدول في الإستثمار بالإختصاصات السيادية المقررة لها في قواعد القانون الدولي الكلاسيكي، والتي إعتمدتها لفترة طويلة في التحكم بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية داخل أطرها المحصنة بالسيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، إلا أن رعاية المنظمة العالمية لتلك الحقوق، وتشريع ميثاقها السماح بالتدخل القمعي من دون تقييده بأطر محددة، سمح بممارسة المنظمة للولاية العامة في الوقوف بوجه الإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، والحلول محل الدولة لإستنقاذ تلك الحقوق التي أصبحت متقدمة على الثوابت الكلاسيكية المقررة للدولة.

ومن خلال البحث خرجنا بعدة نتائج وتوصيات نوجزها بما يلي:

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

١ - إن السلطات التحكيمية للمجلس، إعتكست على سلطات (ITCA)، في عدم خضوعها لأية سلطة قانونية قادرة على نقض قراراتها المتعلقة بإدارة الإقليم المستهدف، مستندة بذلك الى الحصانات والإمتميازات المقررة في القانون الدولي للمنظمات الدولية، 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 الدعوة الى ضرورة مراعاة تطبيق حقوق الإنسان، وهي دعوة لاتتسم بالإلزام الفعلي، من دون تحديد ضمانات فعالة تتولاها هيئات لها سلطة الولاية، والرقابة، والإشراف، والتوجيه، ونقض ما يتنافى ومعايير حقوق الإنسان الدولية، فيما تتضمنه تشريعات (ITCA)، بدرجاتها المختلفة، وهذا قد أدى الى تماادي بعض أفراد الأخيرة في ممارسة إنتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، كان من المفترض أنهم المؤتمنون على مكافحتها، ومن تلك الإنتهاكات، الإتجار بالبشر، والإعتداء الجنسي، والإستغلال الجنسي.

٢ - إن عدم إعتبار محكمة العدل الدولية لنفسها كمراقب للشرعية فيما يتعلق بقرارات المنظمة، قد ألقى بظلاله على عدم تحديد أطر واضحة لسلطات (ITCA)، بالرغم من أن الأخيرة لا تعتبر من الأجهزة الرئيسية للمنظمة.

٣ - وجدنا أن تأثير الرقابة المستقلة التي تمارسها المنظمات غير الحكومية على سلطات (ITCA) هي أكثر دقة ومصادقية لعدم إرتباط موظفيها بحكومات الدول الأعضاء في المنظمة.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية / العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

٤ - إن تقييم تأثير المنظمات غير الحكومية في الرقابة على أنشطة (ITCA), في مواجهة أجهزة المنظمة لا يتناسب مع دقة ومصداقية تقاريرها الرقابية.

٥ - إن الحيادية والنزاهة المفترضة للمنظمة الدولية العالمية في وضع سبلي للغاية نتيجة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي قد يمارسها بعض موظفي المنظمة, حتى لو كانت تلك الانتهاكات ليست على مستوى واسع وممنهج, وهذا ما يهدد التجارب المستقبلية التي قد تخوضها المنظمة بإنشاء (ITCA), بإرسالها رسائل سلبية للأفراد الذين سيخضعون لها.

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, لأن التجارب أثبتت عدم نجاعة, وقلة وضوح القواعد المتعلقة بالمسائلة, وإجراءات العقوبة, وضمان تقديم المذنبين للعدالة, لأن قرار الجمعية العامة رقم (٩٣/١١٩) لعام ٢٠٠٧ المتعلق بالمسائلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات, لا يحوز على ذات القوة التنفيذية التي سيكتسبها القرار الصادر عن مجلس الأمن, لاسيما وأن ولاية الأمم المتحدة على قوات السلام الدولية لم تحسم بشكل نهائي, هذا من جهة, ومن جهة أخرى لا بد من إلزام الدول - التي تشارك قواتها في عمليات السلام الدولية - , عن طريق قرار يصدر عن مجلس الأمن, بضمان تطبيق القانون الجنائي بحق المذنبين من قوات السلام الدولية بارتكاب جرائم أثناء أداء الواجب, وعدم الإكتفاء بالعقوبات التأديبية البسيطة التي لا تتناسب والجرم المرتكب.

٢ - ندعو منظمة الأمم المتحدة الى عقد إتفاقية دولية برعايتها, تلزم الدول الأطراف بتقديم المذنبين من قواتها المشاركة في عمليات السلام الى العدالة, وإن كان ذلك سيدفع بعض تلك الدول الى الإحجام, أو التردد عن تقديم قوات في عمليات السلام, إلا أنها في هذه الحالة ستعرض سمعتها الدولية للإنتقاص من قبل المجتمع الدولي.

٣ - ندعو منظمة الأمم المتحدة الى إعطاء المنظمات غير الحكومية التي تمارس الرقابة على تطبيق معايير حقوق الإنسان دوراً أكبر, ومنها أن يتضمن قرار مجلس الأمن بإنشاء (ITCA), تأكيداً على زجها في أنشطة البعثة كإجراء وقائي لضمان تطبيق تلك المعايير, ما يساهم في تحسين صورة المنظمة عالمياً, وخصوصاً أمام الأفراد الذين سيخضعون لسلطتها المباشرة فأنسان شيتاي, مساهمة محكمة العدل الدولية في القانون الدولي الإنساني, المجلة الدولية للصليب الأحمر, , مختارات من أعداد العام ٢٠٠٢.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

الهوامش

(١) شهد المجتمع الدولي نوعاً من الإستقرار من بعد إبرام معاهدة وستفاليا، التي تضمنت آليات تهدف الى منع الدول من الدخول في صراع مع بعضها البعض، كما أن توترات الحرب الباردة تضاعفت في مطلع الأعوام ١٩٨٠-١٩٩٠، إلا أن النظام الدولي قد تعرض للتهديد بشكل متزايد من قبل نوع آخر من عناصر عدم الإستقرار، بتكاثر أنواع جديدة من الصراعات الداخلية التي تهدد بانتهيار الدولة، وخصوصاً بعد إنتهاء الحرب الباردة، ينظر:

Hayden, R., 'American Proposals for the Constitutional and Political Status of Kosovo: The State as Legal Fiction' in East European Constitutional Review, Vol. (4), 1998. pp. 83-92

(2) Antonia Zervaki, United Nations at crossroad: 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 Peloponense, N° 18 October 2008, p. 11.

(٣) د.صلاح عبد الرحمن الحديثي، ود.سلافه طارق الشعلان، حقوق الإنسان بين الإمتثال والإكراه في منظمة الأمم المتحدة، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠٠٨، ص ٧٦.

(4) Adrian Vasile Cornesco, The Generations of Humans rights, Faculty of Juridical Sciences, University Constantin Brancusi of TarguJiu, Romania, Masaryk University, 2009, p.2-7.

ومن الجدير بالذكر أن من الشائع في الأوساط الأكاديمية هو وجود ثلاثة أجيال من حقوق الإنسان، إلا أن الدراسات الحديثة تؤكد وجود جيل رابع يضاف الى الأجيال الثلاثة المتعلقة بالحقوق الأساسية للإنسان منذ وثيقة العهد الأعظم Magna Charta عام ١٢١٥ وحتى العهدين الدوليين للحقوق لعام ١٩٦٦، إذ يشتمل الجيل الرابع على الحقوق التي لا تنتمي للفرد أو الجماعات الإجتماعية بما في ذلك الدول، وإنما تنتمي الى البشرية جمعاء، كحقوق الأجيال القادمة في عدم التلاعب بالجينوم البشري، والقتل الرحيم، وإستكشاف الفضاء... الخ. ينظر حول ذلك المصدر السابق. وباعتقادنا أنه من الممكن أن يشكل أي إنتهاك خطير للجيل الرابع من تلك الحقوق أساساً للتدخل الدولي عن طريق التنظيم المركزي، بل أن الزامية التدخل تكون أكبر بمقدار شمولية الخطر الذي يهدد مستقبل البشرية جمعاء.

(٥) الفقرة (١) من المادة (٢٤) من الميثاق.

(٦) د.زهير الحسني، التدابير المضادة في القانون الدولي العام، منشورات جامعة قاريونس، دمشق، ١٩٨٨، ص ١٠٦.

(٧) ينظر: الفقرتان (٢، ٣) من المادة (١) من الميثاق.

(٨) إن مصطلح (jus cogens) يعني القانون اللازم؛ وبهذا المفهوم تحافظ هذه الصيغة على الموقع الهرمي الأعلى من بين كافة الصيغ والقواعد والمبادئ الأخرى، ونتيجة لهذا الموقف، تعد صيغة حاسمة أو أمره ولا يمكن التقليل من شأنها، ينظر حول ذلك: د. حيدر أدهم الطائي، تطور القواعد الأمرة في القانون

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلل للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

الدولي، بحث منشور على موقع كلية الحقوق - جامعة النهريين، على العنوان الإلكتروني
<http://www.iasj.net>

- (٩) ينظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ٢٠٠١، الوثيقة: A/56/10.
- (١٠) ينظر الديباجة من قرار مجلس الأمن رقم (١٢٤٤) لعام ١٩٩٩ المتعلق بإنشاء (ITCA) في كوسوفو، إذ جاء فيه مانصه (وتصميماً منه على إيجاد حل للحالة الإنسانية الخطيرة في كوسوفو... وإذ يقرر أن الحالة في المنطقة لا تزال تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين... وإذ يتصرف... بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة)، وكذلك الديباجة من قراره رقم (١٢٧٢) لعام ١٩٩٩ بشأن تيمور الشرقية والذي جاء فيه (وإذ يساوره بالغ القلق إزاء الحالة الإنسانية الخطيرة الناجمة عن العنف في تيمور الشرقية... يقرر أن الحالة الراهنة في تيمور الشرقية تشكل تهديداً للسلم والأمن وإذ يتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة)، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ١٩٩٩، الوثيقتان: S/RES/1244، و S/RES/1272.
- (١١) ينظر: الفقرة (٢) من المادة (١) من الميثاق.
- (١٢) جاء في ديباجة قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) لعام ٢٠٠٣، بأن المجلس (إذ يؤكد ضرورة المحاسبة على الجرائم والفضائع التي ارتكبتها النظام العراقي السابق...) ثم شرع القرار في تقرير الإلتزامات الملقاة على عاتق دولتي الإحتلال، حيث قال (وإذ يسلم بالصلاحيات والمسؤوليات والإلتزامات المحددة بموجب القانون الدولي المنطبق على هاتين الدولتين، بوصفهما دولتين قائمتين بالإحتلال تحت قيادة موحدة "السلطة"،... وإذ يقرر ان الوضع في العراق لا يزال رغم تحسنه يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وإذ يتصرف بموجب الفصل السابع من الميثاق)، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ٢٠٠٣، الوثيقة: S/RES/1483.
- (١٣) نصت الفقرة (٤) من القرار (١٤٨٣) على أن المجلس (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 إستعادة الأحوال التي يتوافر فيها الأمن والإستقرار، وتهيئة الظروف التي يمكن فيها للشعب العراقي أن يقرر بحرية مستقبله السياسي). ينظر: المصدر السابق.
- (14) 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.292.
- (١٥) بإعتبارها تشكل إنتهاكاً لميثاق منظمة الأمم المتحدة، وخصوصاً الفقرة (٣) من المادة (١) من الميثاق.
- (16) Erika de Wet, op.cit, p.296.
- (17) Ibid, p.297-314.
- (١٨) ينظر: ص ٢، من تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في كمبوديا في ٥ آب، الوثائق الرسمية لمجلس حقوق الإنسان لعام ٢٠١٣، الوثيقة: A/HRC/24/36 متاح على الموقع الإلكتروني: www.ohchr.org.
- (١٩) ينظر: الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ١٩٩٥، الوثيقة: S/RES/1031.
- (٢٠) ينظر: الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ١٩٩٥، الوثيقة: S/RES/1037.
- (٢١) ينظر: المصدر نفسه.
- (22) Erika de Wet, op. cit, p.300.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلل للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

(٢٣) ينظر: الفقرة (١) من القرار (١٢٦٤)، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ١٩٩٩، الوثيقة: S/RES/1264

(٢٤) ينظر: الفقرة (٩) من المصدر السابق.

(25) Erika de Wet, op. cit, p.301.

(٢٦) ينظر: الأنظمة والأوامر والمذكرات الصادرة عن (CPA), على موقعها الإلكتروني:

www.Iraqcoalition.org/regulation

(٢٧) ينظر: المحاضر الرسمية للجمعية العامة لعام ١٩٤٧، الدورة ٢، الملحق رقم ١١، المجلد (١-٤)، القسم (٣) من القرار (١٨١).

(28) Eli E. Hertz UN Resolution 181 – The Partition Plan, Myths and Facts, Available at webcite : <http://www.mythsandfacts.org.p.2>. (29)

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, p.12.

يستخدم بعض الباحثين الاسم الصربي كوسوفو، في مقابل الاسم الألباني كوسوفا، بالرغم مما قد يثير ذلك من حساسية عرقية، ينظر حول ذلك، المصدر اعلاه، ومن جانبنا فاننا نؤيد استخدام الاسم الأول، لشيوعه بمقابل الثاني، هذا من جهة، ومن جهة اخرى لأن الإقليم كان خاضعاً لجمهورية صربيا ضمن الإتحاد الفدرالي اليوغسلافي وبالتالي يخضع في تسميته الرسمية الى الأخير.

(٣٠) ينظر: الفقرة (١) من القرار المذكور، مصدر سابق.

(31) Erika de Wet, op.cit, p.292.

(32) dictionary.cambridge.org/dictionary/english/fully-fledged

(٣٣) ينظر على سبيل المثال: ديباجة قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣)، مصدر سابق، والفقرة (١) من قراره رقم (١٥٠٠)، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ٢٠٠٣، الوثيقة: S/RES/1500، والمتعلقان بالعراق، إذ حث المجلس في القرار (١٤٨٣) الى ضرورة تشجيع الجهود صوب تشكيل حكومة عراقية، أما في القرار (١٥٠٠) فقد رحب المجلس بتشكيل مجلس الحكم الإنتقالي بإعتباره (خطوة هامة نحو تشكيل شعب العراق حكومة معترفاً بها دولياً تمثله وتتولى مستقبلاً ممارسة السيادة في العراق).

(٣٤) ينظر: المادة (٣٩) من الميثاق.

(٣٥) ينظر: الديباجة من القرارين (١٤٧٢) الوثائق الرسمية لمجلس الأمن لعام ٢٠٠٣، الوثيقة: S/RES/1472

و (١٤٨٣)، مصدر سابق.

(٣٦) د.علي محمد دبير 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، ص ٢٧٩.

(٣٧) د.هادي نعيم المالكي، المنظمات الدولية، ط١، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٣، ص ١١٩.

(٣٨) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،

٢٠٠٦، ص ١١٨.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

(٣٩) وهذا النظام مطبق في أغلب دول العالم، إلا أن تلك الأنظمة تختلف من حيث تحصين بعض القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية من الطعن بها أمام القضاء باعتبارها من التصرفات السيادية، إلا أن هذا المسلك يعد شاذاً في الأنظمة الديمقراطية التي تحترم حقوق الإنسان، وهذا ما تلافاه المشرع الدستوري العراقي في المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥، والتي منعت تحصين أي قرار من الطعن مهما كانت قوته التنفيذية ومن أية سلطة صدر، ما يحسب لصالح هذا المشرع، والذي كان من ثمار الإدارة الإنتقالية الدولية للعراق.

(٤٠) د. هادي نعيم المالكي، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٤١) المصدر السابق، ص ١٢٣.

(٤٢) ينظر: الفقرة (٥/٣) من اللائحة التنظيمية رقم (٣٨) لعام ٢٠٠٠ الصادرة عن (UNMIK)، والتي نصت على أن (ليس لأمين المظالم أية ولاية قضائية للتعامل مع النزاعات بين الإدارة الدولية وموظفيها)، ينظر الوثائق الرسمية لبعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (UNMIK)، الوثيقة: UNMIK/Reg/2000/38. وفي سياق متصل يرى بعض الباحثين أن هذا يعد إضعافاً يزيد من وهن مؤسسة أمين المظالم تجاه (UNMIK)، ينظر:

Ralph Wilde , Accountability and International Actors in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and East Timor , International Law Students Assosiation, Journal of International & Comparative Law, Vol. (7:455),2001,p.2.

(٤٣) وهذا ما يطلق عليه إسم التظلم الرئاسي، وهو عادة ما يكون أكثر جدوى من التظلم المرفوع أمام ذات الموظف الذي أصدر القرار المتظلم منه، والأخير يسمى التظلم الولائي. ينظر: (د.غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة النبراس، النجف الأشرف، ٢٠١٣، ص ٩٩.

(٤٤) كاللجنة المشكلة من قبل الممثل الخاص للأمين العام والمتخصصة بمراجعة أوامر الإحتجاز التنفيذية من دون أمر من محكمة مختصة، سواء من تلقاء نفسها، أو بناءً على إلتماس مقدم من قبل الشخص المحتجز، ينظر: الفقرة (٤/١)، والقسم (٦) من اللائحة التنفيذية رقم (١٨) لعام ٢٠٠١ الصادرة عن (UNMIK)، الوثيقة: UNMIK/Reg/2001/18.

(٤٥) ينظر: الفقرتان (٤٦ و٤٧) من التقرير المذكور، مصدر سابق.

وتنص لائحة (UNMIK) رقم (٤٥) لعام ٢٠٠٠، والقانون الإداري المنطبق، على الآلية التالية عندما يدعي شخص ما، أن حقوقه قد إنتهكتها هيئة إدارية على مستوى البلدية:

- يجب تقديم شكوى خطية إلى رئيس الجهاز التنفيذي في البلدية خلال شهر واحد. ويجوز للبلديات أيضاً أن تضع إجراءات محددة، وتقع مسؤولية الإستعلام على مقدم الشكوى، ويتعين على رئيس الجهاز التنفيذي الإجابة خلال شهر واحد.

- إذا لم يوافق المشتكي على القرار، فإنه يمكن له عندئذ تقديم شكوى إلى السلطة المركزية. وفي الوقت الحالي ينبغي أن تودع جميع هذه الإستئنافات وأن تتسق بواسطة مديرية الشؤون الإدارية التي تحيل الاستئنافات إلى "السلطة المركزية" المناسبة للنظر في الموضوع. ويتعين أن تجيب السلطة المركزية خلال شهر واحد.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق للحل للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

- يمكن رفع إستئناف ضد هذا القرار الصادر من ثاني درجة إلى المحكمة العليا. وآخر موعد لرفع قضية إدارية هو (٣٠) يوماً من صدور القرار الإداري أو، إذا لم يتسلم الطرف القرار، (٦٠) يوماً من تاريخ صدوره.

- يمكن رفع إستئناف آخر أو تقديم طلب مراجعة إستئنائية لقرار محكمة ما، ضد قرار في قضية إدارية ويجب تقديم أي منهما إلى المحكمة خلال ٣٠ يوماً من إستلام القرار المطعون عليه. ينظر اللائحة التنظيمية رقم (٤٥) لعام ٢٠٠٠، الوثيقة UNMIK/Reg/2000/45. وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللائحة قد نصت على تطبيق القانون الإداري الوطني الذي كان متبعاً في كوسوفو، باعتبارها جزءاً من جمهورية يوغسلافيا الإتحادية وسلامة أراضيها، في الجانب الشكلي على الأقل، وكقواعد قانونية يمكن الإستناد إليها بعد التعديل الموافق للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

(٤٦) ينظر: (٩) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٦-٧.
(٤٧) ينظر: موجز الأحكام والفتاوى والقرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ١٩٤٨-١٩٩١، المم المتحدة، نيويورك، ١٩٩١، ص ١٠٤.

(٤٨) كالطلب الذي تقدمت به الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ٢٠٠٨ حول توافق إعلان إستقلال كوسوفو مع القانون الدولي.

(٤٩) ينظر الفقرة (١) من المادة (٢٢) من إتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤، مصدر سابق.

(٥٠) فانسان شيتاي، مساهمة محكمة العدل الدولية في القانون الدولي الإنساني، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد العام ٢٠٠٢، ص ١٥٣.

(٥١) ساشا رولف لودر، الطابع القانوني للمحكمة الجنائية الدولية ونشوء عناصر فوق وطنية في القضاء الجنائي الدولي، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد ٢٠٠٢، ص ٣.

(٥٢) وبالرغم من أن مبدأ نسبية المعاهدات الذي أكدت عليه المادة (٣٤) من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، وكذلك محكمة العدل الدولية في عدد من الأحكام، إلا أن البعض يرى أن الدول غير الأطراف في نظام روما الأساسي يمكن أن تكون ملزمة به في حالات خاصة منها الحالتين التاليتين، الأولى إذا كانت الجريمة تدخل في إختصاص المحكمة، ومنها على سبيل المثال جريمة الحرب، إذ ما دامت الدول الأطراف في إتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩ ملزمة بإحترام وضمأن تطبيق القانون الدولي الإنساني وفقاً للمادة (١) المشتركة في تلك الإتفاقيات، والتي إعتبرتها محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا، تعكس التزاماً دولياً عاماً، فيجب أن تتعاون الدول الأطراف في إتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ مع المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، إعمالاً لنص الفقرة (١) من المادة (٨٨) من البروتوكول الإضافي الأول لعام ١٩٧٧ لإتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، والحالة الثانية، هي عندما يحيل مجلس الأمن إلى المحكمة الجنائية الدولية الدائمة حالة من الحالات بموجب أحكام الفصل السابع من الميثاق بضرورة الإلتزام بالتعاون مع المحكمة، ينظر: د. محمد سامح عمرو، علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية، دراسة تأصيلية وتحليلية للممارسات العملية، دار النهضة العربية،

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢١٣-٢١٧. وتجدر الإشارة إلى أن المادة (٨٩) من البروتوكول الأول المذكور، قد ألزمت الدول المتعاقدة بأن تعمل مجتمعة أو منفردة في حالات الخرق الجسيم للإتفاقيات والبروتوكول الأول، بالتعاون مع الأمم المتحدة وبما يتلائم مع ميثاق الأمم المتحدة، ونعتقد أن هذا يعد أمراً حاسماً من الناحية القانونية في إلزام جميع الدول بمبدأ أن لايفلت مجرم من العقاب والذي أكدت عليه الأمم المتحدة في أكثر من مناسبة. (٥٣) وتعد هذه المحكمة أحد أهم إنجازات الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لضمان الحريات المدنية والسياسية الأساسية، وذلك عن طريق القضاء الإختياري، وقد تم إستكمال آلياتها بواسطة (١٤) بروتوكول، تكفل البروتوكول رقم (١١) منها بإعادة صياغة تعريف المحكمة الأوروبية بأنها محكمة دائمة بدوام كامل، مع الولاية الإجبارية على جميع الدول الأعضاء، وبتمكين الأفراد المتضررين من التمتع بإمكانية الوصول المباشر للمحكمة. وبعد إنضمام عدد من دول الكتلة السوفيتية السابقة إلى مجلس أوروبا، إمتد إختصاصها الآن إلى أكثر من (٨٠٠) مليون شخص في (٤٧) دولة تمتد على طول وإتساع القارة الأوربية وخارجها، من أذربيجان إلى أيسلندا، ومن جبل طارق إلى فيلاديفوستوك. وليس من المبالغة القول بأن نمو وتطور الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مع الكم المتراكم من السوابق القضائية، حولت المشهد القانوني والسياسي في أوروبا، لتأهل المحكمة الأوروبية بأنها محكمة حقوق الإنسان الدولية الأكثر فعالية في العالم. ينظر:

Laurence R. Helfer, Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime, The European Journal of International Law Vol. (19) No. (1), 2008, p.126.

وقد ألزمت (UNMIK) نفسها بالمعايير والصكوك العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان، وذلك في الفقرة (ب) من المادة (٣/١) من اللائحة التنظيمية رقم (٢٤) لعام ١٩٩٩، الوثيقة UNMIK/Reg/1999/24، حيث نصت على أن من ضمن المعايير التي تعترف بها هي (... الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في ٤ تشرين الثاني ١٩٥٠، والبروتوكولات الملحق بها.).

(٥٤) ينظر: المادة (٢٥) من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ويشتمل القسم الرابع من هذه الإتفاقية على النظام الأساسي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

(٥٥) جاء في الفقرة (٣) من مذكرة منظمة العفو الدولية حول تصرفات (CPA)، في العراق مايلي: "بيد أنه إضافة إلى القانون الدولي الإنساني، ينطبق قانون حقوق الإنسان أيضاً، وينبغي على دول التحالف أن تحترم أحكام معاهدات حقوق الإنسان التي صادقت عليها، فضلاً عن المعاهدات التي يشكل العراق طرفاً فيها. لذلك تنطبق الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية على سلوك قوات دول التحالف التي تشكل أطرافاً في هذه المعاهدة، مثل المملكة المتحدة، ينظر: مذكرة حول بواعث القلق المتعلقة بالتشريعات التي وضعتها سلطة الإئتلاف المؤقتة، والمؤرخة في ٤ كانون أول ٢٠٠٣، وثائق منظمة العفو الدولية، الوثيقة: MDE 14/176/2003، وينظر كذلك:

Gabriele Porretto & Sylvain Vité, The application of international humanitarian law and human rights law to international organizations, Research Paper Series, University Center for International Humanitarian Law, Geneva, 2006, p.6.

وفي ذات السياق يقول أحد الباحثين بأنه "... كان بإمكان ضحايا الأعمال التي قامت بها القوات الإيطالية والقوات البلجيكية في الصومال التقدم بشكاوى في ظل الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ضد الدولتين على التوالي،

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق للحل للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

للإنتهاكات التي وقعت أثناء عمليات الأمم المتحدة في الصومال... ينظر: آيلنج ريدي، نهج اللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إزاء القانون الدولي الإنساني، المجلة الدولية للصليب الأحمر، ع(٣٢٤)، ١٩٩٨. ص ١٢.

(٥٦) ينظر: المادة(٥٤) من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

(٥٧) ينظر: وثيقة منظمة العفو الدولية لعام ٢٠١٠، IOR 61-003-2010.

(58) Gabriele Porretto & Sylvain Vité, op.cit, p.1.

(٥٩) ينظر: القسم(٣) من اللائحة التنظيمية رقم(١٨) لعام ٢٠٠١، الصادرة عن UNMIK، الوثيقة، UNMIK/Reg/2001/18. كما يرى بعض الباحثين بأن المنظمات الدولية عليها التزامات قانونية مباشرة بموجب معاهدات حقوق الإنسان بالرغم من أنها ليست طرفاً فيها. ينظر:

Kerstin Mechlem, Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. (42), 2009, p.934.

(٦٠) والدليل المعاصر هو الحملة العسكرية التي تشنها المملكة العربية السعودية على اليمن، والتي أدت الى إستهداف المدنيين والبنى التحتية المدنية، ما أثار المنظمات غير الحكومية كالصليب الأحمر، ومنظمة أطباء بلاحدود، ولم تلق تلك الإنتهاكات إلتفاتة تذكر من قبل منظمة الأمم المتحدة، إلا بعد مرور أكثر من عامين.

(٦١) ينظر على سبيل المثال لا الحصر: الديباجة، والفقرة(٣) من المادة(١)، والفقرة(ج) من المادة(٥٥)، والفقرة(ج) من المادة(٧٦) من الميثاق. إضافة الى هيئات الرقابة على تنفيذ معاهدات حقوق الإنسان، وتوجد هناك عدة هيئات مهمة أخرى تابعة للأمم المتحدة تُعنى بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وهذه الهيئات لا تحدها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتتضمن:

١ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢ - اللجنة الثالثة للجمعية العامة، ٣ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٤ - محكمة العدل الدولية، علاوة على أن الكثير من وكالات الأمم المتحدة وشركائها، تشارك أيضاً في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وتتفاعل مع الهيئات الرئيسية لحقوق الإنسان، وتتمثل في مايلي:

١ - مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) ٢ - مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) ٣ - الشعبة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالنزوح الداخلي ٤ - منظمة العمل الدولية ٥ - منظمة الصحة العالمية ٦ - منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (UNESCO) ٧ - برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة ٨ - المكتسب (الإيدز) (UNAIDS) ٩ - اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (IASC) ١٠ - إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ١١ - لجنة وضع المرأة (CSW) ١٢ - مكتب المستشارية الخاصة للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة (OSAGI) ١٣ - شعبة النهوض بالمرأة (DAW) ١٤ - صندوق الأمم المتحدة للسكان (UNFPA) ١٥ - منظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF) ١٦ - صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UN-Women) ١٧ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ١٨ - منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO) ١٩ - برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (HABITAT) ٢٠ - برنامج الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام. ينظر: الموقع الإلكتروني لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

<http://www.ohchr.org/AR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> ,

(٦٢) تنص الفقرة(١) من المادة(٥٧) من الميثاق على أن: (١) الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى إتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الإقتصاد والإجتمع والثقافة والتعليم

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الائتلافية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحل للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون يوصل بينها وبين "الأمم المتحدة" وفقاً لأحكام المادة ٦٣. أما المادة (٦٣) ذاتها، فقد نصت على أن: (١- للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع إتفاقات مع أي وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة ٥٧ تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين "الأمم المتحدة" وتعرض هذه الإتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها. ٢- وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء "الأمم المتحدة".) في حين أن المادة (٦٤) قد نصت على أن: (١- للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة وله أن يضع مع أعضاء "الأمم المتحدة" ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في إختصاصه. ٢- وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير.) وفي هذا السياق، المتعلق بدور المنظمات الدولية والوكالات المتخصصة، ينظر: الفقرات (١٠ و ١١ / ح و ١٢ و ١٣ و ١٧) من قرار مجلس الأمن رقم (١٢٤٤)، المتعلق بكوسوفو، مصدر سابق. كما تواصل وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها العمل بصورة وثيقة مع (UNMIK)، ينظر: الموقع الإلكتروني لبعثة الأمم المتحدة، بصورة وثيقة مع (UNMIK)، ينظر: الموقع الإلكتروني لبعثة الأمم المتحدة، <http://www.un.org/ar/peacekeeping/missions/unmik/background.shtml>. كذلك ينظر:

الفقرة (سادساً) من تقرير الأمين العام الى مجلس الأمن في حزيران حول كوسوفو، مصدر سابق.

(٦٤) مجلس حقوق الإنسان هيئة حكومية دولية داخل منظومة الأمم المتحدة، مسؤولة عن تدعيم تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها في جميع أرجاء العالم وعن تناول حالات إنتهاكات حقوق الإنسان وتقديم توصيات بشأنها. والمجلس لديه القدرة على مناقشة جميع القضايا والحالات المواضيعية لحقوق الإنسان التي تتطلب إهتمامه طوال العام. ويعقد المجلس إجتماعاته في مكتب الأمم المتحدة في جنيف، وهو مؤلف من (٤٧) دولة عضواً في الأمم المتحدة تنتخبها الجمعية العامة. وقد حل محل لجنة حقوق الإنسان. ينظر:

الموقع الإلكتروني لمنظمة الأمم المتحدة المتحددة:

www.un.org/rights

(٦٥) جاء في مشروع القرار المقدم من رئيس الجمعية العامة والموسوم، تدعيم وتعزيز فعالية نظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان مانصه: "...وإذ تعيد أيضاً تأكيد أن إستقلالية وحياد أعضاء هيئات معاهدات حقوق الإنسان أمرٌ جوهري لأداء واجباتهم ومسؤولياتهم تمثيلاً مع المعاهدات المعتمدة في هذا الصدد، وإذ تشير إلى اشتراط أن يكونوا أفراداً ذوي مكانة خلقية رفيعة يعملون بصفتهم الشخصية..."، ينظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة العامة، الوثيقة: A/68/L.37، وتجدر الإشارة أن درجة إستقلالية تلك الهيئات تمنع حتى الأمانة العامة لمنظمة الأمم المتحدة من التأثير عليها، أو التدخل بشؤونها، ينظر: الوثائق الرسمية للأمانة العامة لعام ٢٠٠٩، الوثيقة، ST/SGB/2009/6. وكذلك مبادئ أديس أبابا التوجيهية، والتي جاء في الديباجة منها، "وإذ نذكر بأن الأمين العام أكد أن نظام هيئات معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من أعظم الإنجازات التي تحققت في تاريخ النضال العالمي من أجل حقوق الإنسان، وأن هذه الهيئات تكمن في صميم النظام الدولي لحماية حقوق الإنسان"، الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ٢٠١٢، الوثيقة، A/67/222.

(٦٦) جاء في الفقرة (١) من المادة (٤٠)، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، النافذ في ٢٣ آذار ١٩٧٦. وكذلك المادة (١٧) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، النافذ في ٣ كانون الثاني

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

١٩٧٦ مايلى: (تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بتقديم تقارير عن التدابير التي إتخذتها والتي تمثل إعمالاً للحقوق المعترف بها فيه، وعن التقدم المحرز في التمتع بهذه الحقوق).

(٦٧) وقد أشار الأمين العام الى ذلك بقوله: "... لكن ينبغي كذلك أن تكون الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان أكثر فعالية وأقدر على التصدي لإنتهاكات حقوق الإنسان التي كُلفت بصونها . فنظام الهيئات المنشأة بموجب معاهدات لا يزال غير معروف بشكل جيد وهو عرضة للخطر بسبب إجماع العديد من البلدان عن تقديم التقارير اللازمة في الوقت المناسب أو عدم تقديمها بتاتاً، فضلاً عن إزدواجية مقتضيات الإبلاغ، ويزيد من ضعفه سوء تنفيذ التوصيات، ولذلك ينبغي الإنتهاء من وضع مبادئ توجيهية منسقة بشأن تقديم التقارير إلى جميع الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، وتنفيذ هذه المبادئ حتى تعمل هذه الهيئات كنظام موحد". ينظر: تقرير الأمين العام السابق كوفي عنان، في جو من الحرية أفسح، ص ٥٣.

(٦٨) ينظر: تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان المتعلق بتعزيز نظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان، الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ٢٠١٢، الوثيقة A/66/860.

(٦٩) ينظر تقريراً الأمين العام عن التدابير الرامية إلى زيادة فعالية نظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان وتنسيقه وإصلاحه، الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ٢٠١١، الوثيقتان، A/66/344 و A/HRC/19/28.

(٧٠) ينظر: مشروع القرار المقدم من رئيس الجمعية العامة والموسوم، تدعيم وتعزيز فعالية نظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان، المصدر السابق.

(٧١) ينظر: كافة قرارات مجلس الأمن المتعلقة بإنشاء (ITCA).

(٧٢) ينظر: الفقرتان (١٣١ و ١٣٢)، من تقرير (UNMIK)، المقدم الى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عام ٢٠٠٧،

الوثائق الرسمية لمكتب مفوضية حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، الوثيقة HRI/CORE/UNK/2007 .

(٧٣) وفيما يتعلق بكوسوفو، فقد وضعت مشروع الوثيقة الأساسية منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) على أساس مدخلات من أركان، ومكاتب، (UNMIK)، ومؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة، ولعبت حكومة كوسوفو، من خلال وحدات حقوق الإنسان التي أنشئت في الوزارات عام ٢٠٠٦، دوراً هاماً في إعداد مدخلات التقرير، وفي التعليق على مشروع الوثيقة، ثم اضطلع مكتب الممثل الخاص للأمين العام في كوسوفو باستعراض وتنقيح المشروع، ينظر: الفقرتان (٢١ و ٢)، من المصدر السابق.

(٧٤) ومن ضمن الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير المتعلق بكوسوفو المقدم من قبل (UNMIK)، نظرت اللجنة في جلساتها (٢٣٨٣) و (٢٣٨٤) و (٢٣٨٥)، الوثيقة، (CCPR/C/SR.2383

and 2385) المعقودة في ١٩ و ٢٠ تموز ٢٠٠٦ في التقرير المذكور عن حالة حقوق الإنسان في كوسوفو منذ حزيران ١٩٩٩، وإعتمدت الملاحظات الختامية في جلستها (٢٣٩٤)، الوثيقة، (CCPR/C/SR.2394)

المعقودة في ٢٧ تموز ٢٠٠٦ والتي جاء من ضمنها، أنها تعرب عن قلقها من أن اللجنة الإستشارية المعنية بحقوق الإنسان المنشأة بموجب لائحة (UNMIK) رقم (١٢) لعام ٢٠٠٦، بغية تلقي ودراسة الشكاوى المرفوعة ضد

الأخيرة، تفقر إلى الإستقلالية والسلطة اللازمين. كما حثت اللجنة (UNMIK)، على ضمان التعاون التام مع أمين المظالم الجديد، ولا سيما من جانب مؤسسات الحكم الذاتي الإنتقالي، كما ينبغي أن تعيد النظر في الترتيبات

المتعلقة بالاستعراض الموثوق لحقوق الإنسان من حيث الأفعال التي تقوم بها أو تمتنع عن القيام بها في كوسوفو. وأضافت اللجنة في الفقرتين (١٥ و ١٦) من تقريرها الى أنها تشعر بالقلق، إزاء ادعاءات الإستخدام المفرط للقوة من

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

قيل (UNMIK)، و(KFOR) وشرطة كوسوفو، وإزاء عدم التحقيق مع المسؤولين عن مثل هذه الأعمال وملاحقتهم قضائياً وإدانتهم. وأضافت بأنه ينبغي ل(UNMIK)، وبالتعاون مع مؤسسات الحكم الذاتي الإنتقالي و(KFOR)، أن تكفل قيام هيئة مختصة بالتحقيق في الشكاوى المتعلقة بالإستخدام المفرط للقوة من قِبل أفراد الشرطة أو العسكريين في كوسوفو، وأن تكفل حصول الضحايا على التعويض المناسب. وينبغي ل(UNMIK)، و(KFOR) التعاون مع البلدان الأصلية لأفراد الشرطة، والعسكريين لضمان تقديم الجناة إلى العدالة. كما عبرت اللجنة عن شعورها بالقلق إزاء حالات الإتجار بالبشر، ولا سيما النساء والأطفال، وإزاء التقارير التي تفيد بأن المتجررين بالبشر نادراً ما تتم ملاحقتهم قضائياً وإدانتهم. وأكدت بأنه ينبغي ل(UNMIK)، وبالتعاون مع مؤسسات الحكم الذاتي الإنتقالي، ضمان التحقيق بفعالية مع المتورطين في عمليات الإتجار وملاحقتهم قضائياً، بمن في ذلك أفراد(UNMIK)، و(KFOR). كما ينبغي أن تكفل حماية الضحايا، فضلاً عن تيسير وصولهم على نحو كاف إلى المحامين والمترجمين وحصولهم على الرعاية الصحية والمشورة، وغير ذلك من أشكال المساعدة والدعم، وإعادة النظر في خطة عملها الرامية إلى مكافحة هذا الإتجار إستناداً إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

(٧٥) ولذلك فهي تختلف عن مجلس الإتحاد الأوروبي، والمجلس الأوروبي. ومن أبرز إنجازات هذا المجلس، الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠، والتي تمثل أساس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ووفقاً للمادة (٥٨) من هذه الإتفاقية يتولى هذا المجلس تمويل مصروفات لجنة الوزراء الأوروبية، والمحكمة. وقد نص نظامه الأساسي في الفقرة (ب) من المادة (١)، على أن تتابع أجهزته المسائل ذات الإهتمام المشترك، والمتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، كما ألزم الدول الأطراف في المادة (٣) منه على تقبل مبدأ سيادة القانون، وعلى أن يتمتع جميع الأشخاص الخاضعين لولايتها بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وأن تتعاون بشكل فعال لتحقيق هذا الهدف، ينظر:

Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949, European Treaty Series - No.

(1), available at the website: <https://rm.coe.int/.../DisplayDCTMContent?documentId>.

(٧٦) نصت الفقرة المذكورة على مايلي: (للمجلس الإقتصادي والإجتماعي أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعني بالمسائل الداخلة في إختصاصه. وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية، كما أنه قد يجريها إذا رأى ذلك ملائماً مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو "الأمم المتحدة" ذي الشأن.)، وللمزيد من التفصيل حول العلاقة الوثيقة مابين المنظمات غير الحكومية، ومنظمة الأمم المتحدة بشكل عام، والمجلس الإقتصادي والإجتماعي بشكل خاص، ينظر: تقرير الأمين العام، حول تقرير فريق الشخصيات البارزة المعني بالعلاقات بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني، الوثائق الرسمية للجمعية العامة لعام ٢٠٠٤، الوثيقة A/58/817، وكذلك، الأمم المتحدة والمجتمع المدني، على العنوان الإلكتروني، <http://www.un.org/ar/civilsociety>

(٧٧) وفي هذا السياق، أوصى الفريق رفيع المستوى المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام والمعروف بتقرير الإبراهيمي، في الفقرة (٦٤/د) من التقرير المذكور بأنه "يتعين على الأمانة العامة إبلاغ مجلس الأمن بما تحتاج منه أن يعرفه، لا بما يريد هو أن يسمعه..". ينظر، الوثائق الرسمية للجمعية العامة ومجلس الأمن لعام ٢٠٠٠، الوثيقة: A/55/305 S/2000/809.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلل للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

(٧٨) وتعد هذه الممارسة من قبل قوات السلام الدولية من أخطر ما تتعرض له سمعة المنظمة العالمية، و على سبيل المثال لا الحصر فقد إنتقدت منظمة العفو الدولية، الإنتهاكات الجنسية التي يمارسها أفراد من تلك القوات في أفريقيا الوسطى، وعبرت عن موقفها عن طريق كبير مستشاري الإستجابة للأزمات في المنظمة، جوان مارينر، في مقال نشر في صحيفة الغارديان البريطانية بتاريخ ٢٠ آب ٢٠١٥، بأن "الإفلات من العقاب هو جذر المشكلة، إذ أن أحداً من المشتبه في مسؤوليتهم الجنائية عن جرائم العنف الجنسي لا يواجه تهديداً حقيقياً بالخضوع للملاحقة القضائية الجنائية على جرائمهم. وفي الأمم المتحدة هناك العديد من الحالات التي لا يتم فيها إجراء تحقيقات شاملة وفورية. ولكن حتى إذا كشف تحقيق الأمم المتحدة النقاب عن أن شخصاً مشتبهاً به مسؤول عن جريمة إغتصاب، فإن ذلك الكشف لا يترتب عليه أية عواقب. فعادةً ما تتم إعادة الجاني المزعوم إلى بلده، وتنتهي القضية عند ذلك الحد. وبسبب القواعد المشكوك في صحتها فيما يتعلق بحصانة أفراد حفظ السلام، فإن عبء المسؤولية عن الملاحظات الفضائية يقع على عاتق البلد المرسل لقوة حفظ السلام. ولكن تلك البلدان نادراً ما تفعل ذلك، أو لا تفعله على الإطلاق.

وفي الآونة الأخيرة برز اسم الهند في نشرات الأخبار لقيامها بمعاقبة عدد قليل من جنودها على الإنتهاكات الجنسية التي ارتكبت في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ولكن العقوبات كانت على شكل إجراءات تأديبية عسكرية، وليست عقوبات جنائية. هذا بالإضافة إلى أن عدد هذه الحالات لا علاقة له بحجمها الحقيقي. إن ثمة حاجة إلى مقارنة أشد صرامة لإحقاق العدالة على ارتكاب مثل هذه الجرائم. وينبغي إتخاذ تدابير وقائية فعالة. وينبغي أن تكون المساءلة حقيقية وعلمية، وليست نظرية فحسب. ويجب أن تشعر البلدان بضغوط حقيقية لحملها على تقديم قضايا الإنتهاكات الجنسية إلى محاكم مدنية، وإذا لم تفعل ذلك فإنه ينبغي فضحها. ولا بد من توخي المتابعة والشفافية في التعامل مع هذه القضايا.

ونظراً لأن المساءلة تبدأ من الداخل، فإن الأمم المتحدة يجب أن تنظر بعين نقدية إلى إخفاقاتها في التعامل مع الانتهاكات الجنسية. وقد إتخذت خطوة بهذا الإتجاه بإنشاء لجنة مراجعة لفحص طريقة تعاملها مع مزاعم الإستغلال وإساءة المعاملة الجنسيين في جمهورية أفريقيا الوسطى. فيما أن يتم توسيع نطاق صلاحياتها، أو أن يتم إجراء تقييم أكثر شمولية وإستقصائية لرد فعل الأمم المتحدة على مزاعم الإستغلال وإساءة المعاملة الجنسيين. وكما قال بان كي - مون: "كفى، فقد طفح الكيل". وبعد سنوات من المناقشات والوعود والإستراتيجيات، بات يتعين على الأمم المتحدة أن تحل مشكلة الإنتهاكات الجنسية التي يرتكبها أفراد قوات حفظ السلام، مرةً وإلى الأبد". ينظر تقرير منظمة العفو الدولية عن حالة حقوق الإنسان في العالم لعام ٢٠١٥.

(٧٩) ففي خمس من تلك القضايا التي تتضمن إختفاء (٢٧) من أفراد القومية الألبانية قسراً، لمّا يتم حتى الساعة جلب أي شخص للمثول أمام العدالة. وفي (١٠) قضايا أخرى تشمل إختطاف (١٣) شخصاً من الصرب وطائفة الروما، لم تتم مقاضاة سوى واحد من الجناة فقط، غير أن ذلك قد تمّ من خلال السلطات الصربية وليس من خلال (UNMIK). ينظر: تقرير منظمة العفو الدولية عن حالة إنتهاكات حقوق الإنسان في العالم لعام ٢٠١٣، الوثيقة PRE01/427/2013 .

(٨٠) وقد عمدت (UNMIK)، الى وضع أساليب لإنشاء وتنفيذ الهيئة الإستشارية لحقوق الإنسان تلك، بالتعاون مع اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال قانون مجلس أوروبا، وقد أصدرت (UNMIK) اللائحة رقم (١٢) لعام ٢٠٠٦ بإنشاءها، وعين الممثل الخاص للأمين العام، وبالإستناد إلى توصية رئيس المحكمة الأوروبية لحقوق

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

الإنسان، ثلاثة أعضاء للجنة الإستشارية في مطلع كانون الثاني ٢٠٠٧. وللأخيرة إصدار قرارات ملزمة بشأن التمييز في شكاوى إنتهاكات حقوق الإنسان من قبل البعثة، إلا أن الغرض الرئيسي منها هو إسداء المشورة إلى الممثل الخاص للأمم العام بصدد الإنتهاكات المدعاة، وهذا بإعتقادنا يضعف من دورها وإستقلاليتها. ينظر: الفقرات (١٣٩-١٤١) من تقرير (UNMIK) الى مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان حول كوسوفولعام ٢٠٠٧، مصدر سابق، وكذلك اللائحة التنظيمية ل (UNMIK) رقم (١٢) لعام ٢٠٠٦، مصدر سابق.

(٨١) ينظر تقرير منظمة العفو الدولية عن حالة حقوق الإنسان في العالم لعام ٢٠٠٧، الوثيقة،

EUR70/002/2007.

(٨٢) ويُذكر أن تفويض (UNMIK) بمسؤوليات الاضطلاع بمهام أجهزة الشرطة والعدالة قد إنتهى بتاريخ ٩ كانون الأول من عام ٢٠٠٨، وذلك عندما تم إناطة هذه المهام ببعثة الإتحاد الأوروبي المعنية بسيادة القانون في كوسوفو (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) (EULEX) وتفويضها القيام بمهام شُرطية وقضائية وأخرى مرتبطة بالإدعاء. ويتضمن ذلك أيضاً مسؤولية إجراء التحقيق في الجرائم الخطيرة، وخصوصا الجرائم المنصوص عليها في القانون الدولي، ومقاضاة مرتكبيها. وقد ورثت (EULEX) (١١٨٧) قضية تتضمن جرائم حرب تقاعست (UNMIK) عن التحقيق فيها.

وفي تقريرها المعنون ، - كوسوفو: إرث بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو: تقاعس عن تحقيق العدالة وتعويض أقارب المختطفين-، كشفت منظمة العفو الدولية تفاصيل تقاعس (UNMIK) عن التحقيق في عمليات الإختطاف والقتل العمد التي وقعت، وذلك على الرغم من قيام مجلس الأمن بتكليفها بمهام حماية حقوق الإنسان في كوسوفو. ويستند التقرير إلى النتائج الأولية التي خلص إليها الفريق الإستشاري المعني بحقوق الإنسان الذي شكلته (UNMIK) بغية إستلام الشكاوى والبلاغات من الذين يرون أن حقوقهم قد تعرضت للافتئات عليها من لدن البعثة ذاتها. ولقد إستلم الفريق الإستشاري حوالي (١٥٠) شكوى من أقارب المفقودين وغالبيتهم من صرب كوسوفو الذين يُعتقد أنهم تعرضوا للإختطاف على أيدي عناصر جيش تحرير كوسوفو.

وجاء في كل شكوى من الشكاوى المقدمة إلى الفريق ما يفيد بتقاعس (UNMIK) عن التحقيق في إختطاف أقارب المشتكين ومن ثم قتلهم بعد ذلك. كماذكرت المنظمة مانصه " وبما أن المسؤولية ملقاة الآن على عاتق (EULEX) كي تقوم بإجراء تحقيقات في قضايا الإختطاف والقتل العمد التي وقعت بعد إنتهاء الحرب هناك، فيجب على (UNMIK) أن توفر الأموال الكافية لتعويض أقارب المفقودين بالشكل الكافي والفعال عن الأضرار المعنوية والألم والمعاناة التي مروا بها، وذلك بما يتسق والقانون والمعايير الدولية المرعية في هذا الإطار. ينظر:

نص التقرير في وثائق منظمة العفو الدولية لعام ٢٠١٣، الوثيقة، PRE01/427/2013.

(٨٤) ينظر: مذكرة حول بواعث القلق المتعلقة بالتشريعات التي وضعتها سلطة الإنتلاف المؤقتة ، والمؤرخة في ٤ كانون أول ٢٠٠٣، وثائق منظمة العفو الدولية، مصدر سابق.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية / العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

المصادر

القسم الأول: باللغة العربية

أولاً: الكتب

- (١) د. زهير الحسني, التدابير المضادة في القانون الدولي العام, منشورات جامعة قاريونس, دمشق, ١٩٨٨.
- (٢) 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.
- (٣) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد, القضاء الإداري, ط٢, مؤسسة النبراس, النجف الأشرف, ٢٠١٣.
- (٤) فهد عبد الكريم أبو العثم, القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق, دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان, الأردن, ٢٠٠٦.
- (٥) د. محمد سامح عمرو, علاقة مجلس الأمن بالمحكمة الجنائية الدولية, دراسة تأصيلية وتحليلية للممارسات العملية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٨.
- (٦) د. وسام صبار العاني, القضاء الإداري, ط١, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١٣.
- (٧) د. صلاح عبد الرحمن الحديثي, ود. سلاف طارق الشعلان, حقوق الإنسان بين الإمتثال والإكراه في منظمة الأمم المتحدة, مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع, النجف الأشرف, ٢٠٠٨.

ثانياً: البحوث

- (١) آيلنج ريدي, نهج اللجنة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إزاء القانون الدولي الإنساني, المجلة الدولية للصليب الأحمر, ع(٣٢٤), ١٩٩٨.
- (٢) ساشا رونف لودر, الطابع القانوني للمحكمة الجنائية الدولية ونشوء عناصر فوق وطنية في القضاء الجنائي الدولي, المجلة الدولية للصليب الأحمر, مختارات من أعداد ٢٠٠٢.
- (٣) فانسان شيتاي, مساهمة محكمة العدل الدولية في القانون الدولي الإنساني, المجلة الدولية للصليب الأحمر, مختارات من أعداد العام ٢٠٠٢.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

ثالثاً: البحوث من شبكة الإنترنت

د. حيدر أدهم الطائي, تطور القواعد الآمرة في القانون الدولي, بحث منشور على موقع كلية الحقوق - جامعة النهدين, على العنوان الإلكتروني <http://www.iasj.net>

رابعاً: الإتفاقيات والمواثيق الدولية

- (١) ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.
- (٣) إتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩.
- (٤) الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية لعام ١٩٥٠.
- (٥) البروتوكول الإضافي الأول لعام ١٩٧٧ لإتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩.
- (٦) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦.
- (٧) العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والثقافية والإجتماعية لعام ١٩٦٦.
- (٨) إتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤.

خامساً: الدساتير والقوانين

دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥

سادساً: وثائق الأمم المتحدة

أ - الجمعية العامة

- (1) 1A/AC.25/Com.Jer/W.65 March ,1949
- (2) A/55/305(2000)
- (4) A/68/L.37(3)(A/56/10(2001)
- (5) A/58/817(2004)
- (6) A/HRC/19/28(2011)
- (7) A/66/344(2011)
- (8) A/67/222(2012)
- (9) A/66/860(2012)

ب - مجلس الأمن

- (1) S/RES/1031(1995)
- (2) S/RES/1037(1995)
- (3) S/RES/1244(1999)

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

- (4)S/RES/1264(1999)
- (5)S/RES/1272(1999)
- (6)S/2000/809(2000)
- (7)S/RES/1472(2003)
- (8)S/RES/1483(2003)
- (9)S/RES/1500(2003)

ج - الأمانة العامة

ST/SGB/2009/6

د - مجلس حقوق الإنسان

A/HRC/24/36(2013)

هـ - مكتب مفوضية حقوق الإنسان

- (1)CCPR/C/SR.2383 2384, and 2385(2006)
- (2)CCPR/C/SR.2394
- (3)HRI/CORE/UNK/2007

سابعاً: الأحكام والآراء الإستشارية لمحكمة العدل الدولية

الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على إستمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا الذي أصدرته بتاريخ ٢١ حزيران ١٩٧١ .

ثامناً: وثائق منظمة العفو الدولية

- (1)MDE 14/176/2003
- (2) EUR70/002/2007
- (3)IOR 61-003-2010
- (4)PRE01/427/2013

القسم الثاني: باللغة الإنجليزية

First- Thesis

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: A thesis 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) Adrian Vasile Cornesco, The Generations of Humans rights, Faculty of Juridical Sciences University, "Constantin Brancusi" of TarguJiu, Romania, Masaryk University, 2009.

(2) Antonia Zervaki, United Nations at crossroad: 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, N° 18 October 2008.

(3) Eli E. Hertz UN Resolution 181 – The Partition Plan, Myths and Facts, Available at webcite : <http://www.mythsandfacts.org>.

(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) Gabriele Porretto & Sylvain Vité , (The application of international humanitarian law and human rights law to international organizations), Research Paper Series, University Center for International Humanitarian Law ,Geneve, 2006.

(6) Hayden, R., 'American Proposals for the Constitutional and Political Status of Kosovo: The State as Legal Fiction' in East European Constitutional Review, Vol. (4), 1998.

(7) Kerstin Mechlem, Treaty Bodies and the Interpretation of Human Rights, Vanderbilt Journal of Transnational Law ,Vol. (42), 2009.

(8) Laurence R. Helfer, Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime, The European Journal of International Law Vol. (19) No. (1), 2008.

(9) Ralph Wilde , Accountability and International Actors in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and East Timor ,International Law Students Assosiation, Journal of International & Comparative Law, Vol. (7:455), 2001.

Third: The Documents of United Nations Misions

- (1) UNMIK/Reg/1999/24
- (2) UNMIK/Reg/2000/38
- (3) UNMIK/Reg/2000/45
- (4) UNMIK/Reg/2001/18
- (5) UNMIK/Reg/2006/12

Fourth: Ombudsman Reports

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).

Fifth: Treaties

Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949, European Treaty Series - No. (1),

المواقع الألكترونية الرسمية

- (١) الأمم المتحدة <http://www.un.org>
- (٢) محكمة العدل الدولية <http://www.icj-cij.org>
- (٣) لجنة القانون الدولي www.un.org/ar/law
- (٤) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان www.ohchr.org
- (٥) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان <http://www.ohchr.org/AR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>
- (٦) بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو (UNMIK) www.un.org/ar/peacekeeping/missions/unmik
- (٧) بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية (UNTAET) www.un.org/ar/peacekeeping/missions/past/untact
- (٨) هيئة الأوبدسمنان في كوسوفو www.ombudspersonkosovo.org/en/home
- (٩) سلطة الإنتلاف المؤقتة في العراق (CPA) www.Iraqcoalition.org/regulation
- (١٠) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا <http://www.osce.org>
- (١١) مجلس أوروبا www.coe.int
- (١٢) قاعدة التشريعات العراقية www.legislations.gov.iq
- (١٣) منظمة العفو الدولية [https://www.amnesty.org/ar](http://www.amnesty.org/ar)

Abstract

The idea of restricting the actions of administration, of whatever kind, the provisions of the law requires the presence of regulators follow up actions, as long as they leave the provisions of legality and improbable., This applies to international management, because the focus of legitimacy is to achieve justice, law enforcement, which aims mainly to protect the rights of rights in all circumstances.

Accordingly, we understand that the intended control of the international transitional administration's actions, the extent of their obligation to respect international human rights instruments, and no censorship on the internal administrative affairs office., Especially since its activities as an authority ruling involving broad powers excel even on the powers of government, in addition to the use of military force and that the wide range of powers and authorities raises a lot of questions, about who exercised control over the protection of the rights of individuals replace those activities., and different types of controls on international transitional administration activities between self-censorship, that is prescribed by it within the taxable her territory, judicial control international, international political censorship, but the international character of the control does not mean the availability of the same mechanisms and the mandate and independence, but they differ from the international body to another, which in turn cast a shadow over influence in the supervision and effectiveness of the result.

آليات الرقابة على تصرفات الإدارة الانتقالية المدنية الدولية (دراسة مقارنة)

العدد الأول / السنة العاشرة ٢٠١٨

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

Mechanisms of observation of actions of the International Transitional Civil Administration

(A Comparative study)

Saddam Hussein Wadee Fatlawi

Riadh Abdul-Muhsin Jabbar