

الفصل الرابع
خلاصة النظرية العامة
للجزاءات الدولية

الفصل الرابع

خلاصة النظرية العامة

للجزاءات الدولية

أولاً: أن مبدأ الجزاء في القانون الدولي قائم، لكنه يختلف في مدلوله ووظيفته عن مثيله في القانون الداخلي لاختلاف القانونين من حيث البيئة الاجتماعية والمخاطبين بأحكام كل منهما، وتنظيم المجتمع الدولي والداخلي، فالجزاء في القانون الداخلي يتمثل في عقاب ينزل بمن ينتهك قواعد النظام الاجتماعي بشكل عام سواء جاء في شكل منظم يتمثل في العقوبات التي تتضمنها التشريعات الجنائية وتوقعها لسلطة العامة من خلال ترتيبات تحفظ على المجتمع حقه قبل المنتهك، وتؤمن هذا الأخير نم عسف السلطة وتجاوزها، أو في شكل غير منظم تبدي في رد فعل الرأي العام وعلوة على ذلك، فإن القاعدة القانونية بحسب تعريفها- تخاطب وضعاً مجرداً أي تتصف بالعموم والتجريد والموضوعية.

أما جزاء القانون الدولي، فهو رد فعل المجتمع القانون المنظم، أو رد فعل الدولة المتضررة، إزاء انتهاك إحدى الدول لقواعد النظام القانوني، أو حقوق الدول الأخرى التي تحميها هذه القواعد. فجزاء القانون الدولي ليس بالضرورة نصاً يلحق بالقاعدة القانونية الدولية، بقدر ما هو إجراء يصيب الدولة المخطئة أو أحد عناصرها سياسياً أو اقتصادياً أو تجارياً وكان من شأن ظهور المنظمات الدولية تغلب رد الفعل الدول الجماعي، على رد الفعل الفردي، وإسباغ الشرعية على هذا الأخير، إذا تعطلت مظاهر الأول.

ثانياً: الطابع السياسي للجزاء الدولي في القانون الداخلي تتسم الجزاءات بالطابع القانوني تماماً، أما في القانون الدولي، فالجزاء سياسي إلي أبعد الحدود، ومعنى ذلك أن الجزاء في المجتمع الداخلي جزء من نظم وقواعد

جاهزة، تطبق وفق أوضاع وترتيبات معينة ضد من ينتهك قواعد النظام القانوني الداخلي دون نظر إلي شخصه، أو مركزه القانوني والاجتماعي. أما في القانون الدولي - وبشكل خاص في الأمم المتحدة - فإن الجزاء يقرره جهاز سياسي هو مجلس الأمن، لا معقب علي حكمه، أي أنه يصدر قرارات لها قوة تشبه ما للأحكام القضائية من حجية الشيء المقضي فيه دون أن ترد عليها القيود المتعلقة بخصائص الأحكام القضائية من حيث تطلب صدورها عن جهاز قضائي محايد لا مصلحة في أي من جوانب الدعوى، ووفق أحكام مستقرة ومنتهى إليها، ويكون في المجادلة أو الطعن في صحتها وإلغائها، وأن تصدر هذه الأحكام مسببة بشكل مقنع للكافة.

ويترتب علي غلبة الطابع السياسي علي القانوني في الجزاء الدولي. أن تكون احتمالات التجاوز وعدم الإنصاف واردة إلي حد كبير مما يجعله أقرب إلي الإجراءات السياسية منه إلي الجزاء بمعناه القانوني الدقيق. ورغم دقة التمييز بين الإجراء كجزاء وكضغط سياسي، فقد أمكننا أن نضع معياراً موضوعياً يهتدي به عند إجراء التمييز، يعتمد علي ما إذا كان هذا الإجراء يعد أم لا رداً علي انتهاك قاعدة قانونية واضحة تحمي حقاً لا لبس فيه سواء للمجتمع الدولي. أو لأحد أعضائه بحيث يعد الإجراء توجيهاً سياسياً إذا أنته الدولة رداً علي انتهاك قاعدة دولية ليس لها فيها مصلحة مباشرة.

وكما يتسم الجزاء الدولي بالطابع السياسي لدي تقريره فإن هذا الطابع يبدو أيضاً لدي تطبيق الدول والمنظمات الأخرى له، لأن صانع القرار في الدولة يختار أحد التفسيرات الملائمة لمصالحه، لذلك يكون الجزاء أكثر فعالية كلما كان الانتهاك موجهاً ضد المصلحة المباشرة للأغلبية المؤثرة في المجتمع الدولي.

ولا يخفي أن قواعد القانون الدولي، ويشكل خاص أحكام الميثاق، تصور توازنا في الأوضاع السياسية وقت إنشائها، كما أن الخلاف حول تطبيقها هو خلاف في التفسير، وهو أمر سياسي بالدرجة الأولى.

ثالثا: يقوم الميثاق علي نظرية التوازن السياسي المتعدد الأبعاد:

(١) فهناك التوازن بين الدول الكبرى والدول الأخرى "المتوسطة والصغيرة" الذي يعكسه التوازن بين سلطة الجمعية العامة. ومجلس الأمن في صدد حفظ السلم، فالجمعية أن تناقش في أية مسألة هذا الشأن، وللمجلس أن يقرر الإجراء الملزم، ولا قيد علي سلطته سوي أهداف الميثاق ومبادئه.

غير أن دخول الدول الجديدة في الأمم المتحدة أحدث تغييرا تنظيميا ودستوريا وسياسيا في المنظمة، وقلب هذا التوازن الذي رسمه الميثاق فقد كان واضعو الميثاق يتصورون أن الدول الكبرى ستظل معا في جانب، والدول الأخرى- ومعظمها مستعمرات أو تابعة- في جانب آخر غير مؤثر، ولكن تحرر الدول المستعمرة وهيمنتها علي الجمعية والشقاق بين الدول الكبرى، نقل مركز النقل السياسي في المنظمة من المجلس إلي الجمعية بحيث أصبحت الجمعية العامة تلعب دورا بارزا في نطاق حفظ السلم إزاء تجمد المجلس وعجزه عن العمل وتدهور دوره في هذا المجال. ومما زاد من نقل الجمعية تغليب المجلس في الفترة الأخيرة- لدي اختيار أعضائه غير الدائمين- للعامل الجغرافي. وليس عامل القدرة علي حفظ السلم، وإمكانية صدور قرارات المجلس بغير إجماع الدول الكبرى.

والمعلوم أن سلطة الجمعية العامة حتى في مجال الجزاءات لا تتعدي سلطة التوصية. وفي هذا الصدد يجب أن نفرق بين القيمة القانونية للتوصية وقوتها الإلزامية المستندة إلي وزنها السياسي والظروف والعوامل التي اکتنفت إصدارها، فضلا عن استنادها إلي الوظيفة السياسية التي يمكن أن

تؤديها، وتتضح خطورة هذه الوظيفة إذا علمنا أن الأمم المتحدة تحولت عمليا من منظمة قصد بها أن تتدخل للمحافظة على هيبة النظام القانوني الدولي، والسلام العالمي، إلى إدارة لإسباغ الشرعية على تصرفات الدول التي تقدر على القيام بهذا الدور.

وقد ترتب على اختلال التوازن السياسي بين الجمعية العامة ومجلس الأمن تفوق سلطة الجمعية في مجالي الطرد والوقف، وتضاؤل صعوبة الحصول على توصية مجلس الأمن اللازمة.

ويستند اتجاهنا إلى توسيع دور الجمعية العامة في مجال الجزاءات إلى ما أثبتناه من عدم جدية ومنطقية الفروض التي قام عليها نظام الجزاءات غير العسكرية والعسكرية في الميثاق، فلم تعد المنظمة - وخاصة مجلس الأمن - أداة لإسباغ الشرعية القانونية على عمل حلفاء الحرب العالمية الثانية ضد دول المحور، وإسباغ الشرعية السياسية للسيطرة على بقية الدول، وإنما كانت المنظمة في فترات تفوق الجمعية وتدهور المجلس - أداة في يد الدول المتوسطة والصغيرة، حتى ضد الدول الكبرى. وقد استتبع ذلك تعطل نظام الجزاءات كما رسمه الميثاق وخاصة الجزاءات العسكرية، وحل محله نظام عمليات حفظ السلم.

وفى ظل هذا الوضع، لا نرى مبررا للإبقاء على الوضع المتميز للدول الكبرى، وضرورة إعادة النظر في مفهوم الدولة الكبرى، ودورها في ضوء المتغيرات العالمية الجديدة.

وقد أظهرت تجارب الجزاءات الجديدة تعسف مجلس الأمن في استخدام أحكام الميثاق وتوسيع دوره وسلطاته على حساب المحكمة والجمعية مما أحدث تصادما بين الأجهزة الثلاثة وعطل وظيفة المحكمة خصوصا في الأزمة الليبية الغربية عام ١٩٩٢.

كذلك اتضح أن إستناد مجلس الأمن إلى أحكام الفصل السابع لا قيمة له من الناحية العملية وأن العبرة بالإرادة السياسية للدول المؤثرة. حدث ذلك في قضية البوسنة حيث ضرب الصرب بقرارات المجلس عرض الحائط بينما تلقت قرارات المجلس ضد العراق وليبيا احتراماً وثقة ملحوظتين وهي ظاهرة جديدة أطلق عليها إزدواج المعايير Double Standard .

(٢) وهناك التوازن بين دور المنظمة العالمية في حفظ السلم، ودور المنظمات الإقليمية، والوكالات المتخصصة، فالدول في الحالات الثلاثة هي التي تقوم حالياً بإتخاذ القرار وتنفيذه، ولم يكن الأمر كذلك وقت صدور الميثاق، حيث كانت المنظمات الثلاثة (العالمية- الإقليمية- المتخصصة) تتنازع الدور الرئيسي للقيام بمهمة حفظ السلم. هل يتم بوسائل سياسية (المنظمة العالمية)؟ أم عن طريق التنظيم الإقليمي أم بالإسلوب الوظيفي؟ فأعطي الميثاق سلطة الإشراف والتنسيق للمنظمة العالمية، بينما رسم لكل من المنظمات الإقليمية والوكالات المتخصصة أدواراً معينة في مجال الجزاءات بشكل خاص. فليس ثمة ما يمنع الوكالات المتخصصة من أن تطبق الجزاءات الواردة في دساتيرها ضد العضو الذي ينتهك أحكام هذه الدساتير، دون أن تتدخل الهيئة الدولية. أما المنظمات الإقليمية، فلا يمكنها تطبيق جزاءات ضد أعضائها إلا بأذن المنظمة العالمية، أو بتكليف منها، والحكمة من تباین درجة إشراف وتشدد المنظمة العالمية قبل هذين النوعين من المنظمات، هي أن تطبيق الوكالات المتخصصة للجزاءات لا يتم إلا ضد أعضائها، وهي في كل الأحوال لا تهدد السلم والأمن الدوليين أما المنظمات الإقليمية فإن تطبيقها لجزاءات، قد تكون عسكرية، ضد دول أعضاء فيها، أو خارج منطقتها على سبيل الضمان الإقليمي، أمر ينطوي على تهديد فادح للسلم الدولي، لذا كان إشراف المنظمة العالمية عليها صارماً.

وفى الإطار الإقليمي نفسه، أقام الميثاق توازنا بين المنظمات الإقليمية المستندة فى قيامها إلى الفصل الثامن، والمنظمات والترتيبات الأخرى (الأحلاف العسكرية) المستندة إلى المادة ٥١ فلم يحفل الميثاق بالمنظمات الإقليمية الفنية (الاقتصادية- الاجتماعية- الإنسانية) ولا بالمنظمات الإقليمية العسكرية (الأحلاف العسكرية) وإنما حقل بالمنظمة الإقليمية السياسية فى نفس الوقت، وذلك من زاوية إمكانية الاستعانة بقدراتها العسكرية فى عمل القمع الدولى مثل الناتو فى البوسنة، وقد أثبتنا عدم دقة هذا التصور القائم على الفرضية الأساسية التى قام عليها نظام الأمم المتحدة بأكمله وهى استمرار تحالف الدول الكبرى.

(٣) وهناك التوازن بين سلطة المنظمات العالمية وأعضائها. غير أن الأعضاء أوكلوا مهمة حفظ السلم بأكملها عمليا عام ١٩٤٥ للدول الكبرى (المادة ٢٤) وتعهدوا بالنزول على حكمهم (المادة ٢٥)، وتنازلوا عن تمسكهم بسيادتهم (الاختصاص الداخلى أو النطاق المحجوز) إذا تعلق الأمر بعمل قمع يقرره المجلس (مادة ٧/٢)، أو تقوم به الدول الكبرى خلال الفترة الإنتقالية (المادة ١٠٦) فضلا عن أن مبدأ المساواة فى السيادة مفهوم قانوني لا يمنع تمييز الدول فى قدراتها وأنقالها.

(٤) وهناك التوازن بين هدف حفظ السلم ومنع انتهاك الالتزامات الدولية، فالجزاءات تتقرر فى حالة تهديد السلم، أو انتهاكه ووقوع عمل من أعمال العدوان، ولا تتقرر بسبب انتهاك الالتزامات الدولية، أو رفض تنفيذ الأحكام التحكيمية والقضائية بشكل خاص أحكام محكمة العدل الدولية. فليست المنظمة أداة لحمل الدول على الوفاء بالتراماتها الدولية وإنما هى أداة لحثهم على ذلك حتى لا يتهدد السلم والأمن الدولى.

رابعاً: فشل تطبيق الجزاءات ضد روديسيا لا لعب في الميثاق العالمي ذاته وإنما لعدم إخلاص الدول في الوفاء بالتزاماتها المترتبة على الميثاق. وقد أظهرت هذه القضية أنه ما لم تكن للدول الكبرى مصلحة مباشرة في فرض الجزاءات فلا سبيل إلى ضمان فاعليتها رغم تأييد الرأي العام الدولي لفرض هذه الجزاءات ورغم إجماع الحكومات عليها.

خامساً: لا يفوتنا أن نسجل موقف مصر من الجزاءات الدولية فالمعروف أن مصر قبلت عضواً في عصبة الأمم عام ١٩٣٧م وبذلك لم تشهد تجربة جزاءات العصبة ضد إيطاليا (١٩٣٦/٣٥) بل أن فشل هذه التجربة وتدهور هيبة العصبة بعدها كانت أحد الأسباب التي ساقها معارضو دخول مصر في العصبة. وعندما استصدرت الولايات المتحدة قرارات من مجلس الأمن ومن الجمعية العامة لتغطية التدخل الأمريكي في كوريا (١٩٥٠-١٩٥٣) امتنعت مصر عن التصويت في المجلس حيث لم تر مصلحة لها في أن تترج في إحدى صور الحرب الباردة بين المعسكرين المتصارعين.

وتسرى قرارات المنظمات الدولية في مصر دون حاجة إلى إصدار تشريع ولكن سريانها يتطلب إجراء إدارياً من الجهة المختصة، فنقوم الخارجية بإبلاغ مختلف الوزارات والهيئات بالقرارات الدولية، ونقترح عليها اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها، وتطبيقاً لذلك صد قرار وزير الاقتصاد رقم ١٩٦٣/٦٩٠ بتاريخ ١٠ سبتمبر سنة ١٩٦٣، وقرار وزير التجارة رقم ٧١٨ في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٦٣ لتنفيذ حظر لاتجار والتعاون الاقتصادي والتجاري مع جنوب أفريقيا تنفيذاً لقرارات مؤتمر القمة الأفريقي عام ١٩٦٣ في هذا الشأن. وهذا الأسلوب هو الذي انتهجته مصر لتنفيذ جميع قرارات الجزاءات الصادرة عن الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الأفريقية ضد جنوب أفريقيا والبرتغال وروديسيا والصرب وغيرها.