تقديم

يصدر هذا الكتاب في عنوان أكثر ملائمة وهو النظرية العامة للالتزام في القانون الدولي وهو إبراز اكبر للعنوان القديم وهو النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي .

والمعلوم أن الأصل في القانون الدولي هو التزام الدولة أيا كان مصدره ولذلك عنى فقهاء القانون الدولي بشرح مصادر هذا القانون وهي إجمالا المعاهدات والعرف الدولي والمبادئ للقانون والقضاء الوطني والدولي وقرارات المنظمات الدولية فضلا عن الالتزام الطوعي من طرف واحد .

وكان مشكلة القانون الدولي ولا تزال هي انه كيف يمكن أن تنفذ الدولي التزاماتها ولماذا يضطر في كثير من الأحيان أن تعهد علي احترام هذه الالتزامات عن طريق الجزاءات الدولية التي يعالجها هذا الكتاب بالتفصيل خاصة في إطار ميثاق الأمم المتحدة .

ولما كان هذا الكتاب مرجعا للباحثين في هذا الباب ، فقد رأينا أن يظل مقصورا علي النظرية العامة دون أن تضيف بالتطبيقات في القضايا العربية التي كانت حفلا خصبا لهذا الباب . ففي العراق خصصنا كتابين احدهما حول علاقة العالم العربي بالأمم المتحدة والآخر حول مأساة العراق منذ الغزو العراقي للكويت الذي أفضي إلي غزو الولايات المتحدة للعراق وقد تابعنا هذا الباب الرامي في تاريخ المنطقة بكتب سنوية حول حوليات القضايا العربية . أما مشكلة لوكيربي فقد عالجناها في كتاب الأمم المتحدة والعالم العربي فضلا عن كتاب خاص بهذه المشكلة وقد تعرض السودان للجزاءات الدولية والأمريكية كما انه استهدف من جانب المحكمة الجنائية الدولية حيث خصصنا كتاب لعلاقة السودان بهذه المحكمة .

وسوف يلاحظ القارئ كيف أن الجرائم الإسرائيلية في فلسطين لم تقنع المجتمع الدولي بإلزام إسرائيل باحترام أحكام القانون الدولي ، وهذا تفسير سياسي لعدم الالتزام .

ومن الواضح أن الالتزام بالقانون الدولي مسألة سياسية لأن الدولة تقرر مخاطر عدم الالتزام ومزاياه في علاقتها بالدول الأخرى والدليل علي ذلك أن الدول النامية تحترم التزاماتها تجاه مواطنيها في مجال حقوق الإنسان إذا كان مصدرها المعاهدات الدولية وكانت أقطاب النظام الدولي تضغط باستمرار لضمان احترام هذه المصادر الخارجية بصرف النظر عن دستور هذه الدولة ومدى حمايته لحقوق الإنسان .

ونسأل الله أن يكون هذا المرجع نافعا للباحثين والممارسين للقانون الدولي والعلاقات الدولية .

القاهرة في ٢٠٠٩/٩/١

د. عبد الله الأشعل

تقديم

تتـــنازع النظرية العامة للجزاءات فروع متعددة من الدراسات يدعي كـــل مـــنها أحقيـــته فـــي انتمائها إليه، وأهم هذه الفروع القانون الدولي والمـــنظمات الدولـــية والعلاقات الدولية وخاصة نظرية الصراع وربما نظرية السياسة الخارجية أيضا. ولما كانت النظرية العامة للجزاء تضرب بـــسهم فـــي كـــل هذه الفروع وتنتسب إليها جميعا فإن الإلمام بها بشكل مناســـب لا يتأتي إلا بدراسة هذه الفروع مجتمعة للمحافظة علي الوحدة الموضـــوعية للنظـــرية. ولذلك اتخذت فكرة الجزاء في الدراسات الدولية مفهـــوما يتسق مع طبيعة الدراسة الدولية وموضوعها بجوانبها القانونية والنظامـــية والسياسية والاستراتيجية وغيرها. ولم يعد من الممكن النظر إلي الجزاء في الدراسات الدولية مفهوما يتسق مع طبيعة الدراسة الدولية وموضـــوعها بجوانـــبها القانونـــية والنظامـــية والسياسية والاستراتيجية وغيرها. ولم يعد من الممكن النظر إلي الجزاء الدولي من منظور قانوني خـــالص إلا بقدر ما تسهم هذه النظرة في استكمال جوانب النظرية وفهم الطبيعة القانونية للجزاء وفلسفته العامة.

ومـــن عجـــب أن يقبل البعض وجود نظرية عامة للجزاء في القانون الدولـــي، ولكنهم يترددون في التسليم بوجود قانون دولي للجزاء،ومصدر العجب أن القانون الدولي للجزاء هو ذاته النظرية العامة للجزاء ولكن في عـــبارة مخـــتلفة تبحث شكلا مقننا، وإن كنت لا أوال استشعر أن الأمر يتطلب لهذا المصطلح المزيد من النضج والتأمل، إذ لا يزال وجود قواعد قانونـــية خاصة بالجزاء يحتاج إلي وقت للقول بأنه فرع جديد من فروع

القانون الدولي أميل في الواقع إلي الطابع الجنائي منه إلي سمات الفروع الأخرى للأسرة القانونية.

وإذا كانـــت فكـــرة الجزاء في أبسط معانيها تعني رد فعل فردي أو جماعي إزاء انتهاك دولة لإحدى القواعد التي تحرص الجماعة أو الدول الأخـــرى علي حمايتها، فإن الفكرة بهذا المعني تتجاوز مع أفكار أخرى وردود أفعـــال كثيرة لا تكون بالضرورة ردا علي انتهاك لقاعدة قانونية وإنما لمستويات أخرى من أنماط السلوك ولذلك حرصنا علي التمييز بين الجزاء وما يجاوره من أفكار.

وقـــد نـــشط مجلس الأمن في إصدار قرارات الجزاءات استنادا إلي الفصل السابع بحيث فاق عدد هذه القرارات خلال الأعوام الستة الأخيرة، مجمل قراراته منذ إنشائه وترتب علي ذلك ضرورة تأمل الطبيعة القانونية لهذه الجزاءات خاصة وأن درجة الفعالية لكل منها تختلف حسب الأحوال مما دفع البعض إلي اتهام المجلس بازدواج المعايير.

وقـــد نـــال العالم العربي النصيب الأوفي من حالات الجزاء منذ عام ١٩٩٠، ولـــوحظ أن مجلس الأمن قد تشدد في تنفيذها في العالم العربي بينما أظهر عجزا واضحا وغير مفهوم في حالات أخرى معاصرة، ولذلك قـــصرنا هـــذه الدراسة علي النظرية العامة مع نموذجين كبيرين لمعالجة الجانـــب التطبيقي وهما أزمة روديسيا وقضية جنوب إفريقيا. أما حالات الجزاء الخاصة بالعالم العربي فقد أفردنا لنا كتابا خاصا صدرت طبعات لـــه أعـــوام عام ٩٤، ١٩٩٦، ١٩٩٧ تحت عنوان "الأمم المتحدة والعالم العربـــي" ولم تسقط قضية البوسنة من حسابنا إذا عالجناها بالتفصيل في كتاب آخر يصدر هو الآخر في عام ١٩٩٧.

ولا يخفـــي علـــي فطنة القارئ أن حالتي روديسيا وجنوب أفريقيا قد طـــويت صفحتهما كنموذجين للجزاء بلغ بهما الجزاء هذه النهاية السعيدة وأسهم بقدر يختلف حوله الباحثون في هذه النتيجة، حيث استقلت روديسيا الجنوبـــية بمـــوجب اتفـــاق لانكستر هاوس في إنجلترا عام ١٩٨٠ باسم زميبابوي- اسمها الأفريقي القديم، كما تحولت جنوب أفريقيا منذ استفتاء مارس ١٩٩٢ إلي دولة ديمقراطية بعد أن خلفت وراءها ثلاثة قرون من سياسة التمييز العنصري وسياسة الآباء تهيد.

وقد انشغل الفقه الدولي في صدد الجزاءات بقضيتين هامتين أولاهما: مدى فاعلية الجزاء في تحقيق الهدف الذي تقرر من أجله، وثانيهما: كيف يمكـــن توجيه الجزاء إلي الحاكم المنتهك للقواعد الدولية بحيث تؤثر علي مـــوقفه وتـــضطره إلي التراجع، دون أن يمس ذلك شعبه من جراء هذه الجـــزاءات، إذا انقلـــب الهـــدف من الجزاء رأسا علي عقب بحيث صار شـــعب الدولة المستهدفة للجزاء وليس حاكمها هو وقود الضغوط الدولية والجزاءات المتعددة.

فـــيما يـــتعلق بالقـــضية الأولي، فإن مدى فعالية الجزاء تتوقف علي عـــوامل كثيـــرة أهمها نوع الجزاء المقرر، ومدى تعلقه بموضوع حاسم يمـــس الدولـــة المعاقـــبة، ومـــدى جدية تنفيذ هذا الجزاء ومراقبة تنفيذه والظـــروف الدولية المصاحبة لفرض الجزاء. ولعله في ظروف المجتمع الدولـــي الراهنة التي تسمح لدولة واحدة باستخدام مجلس الأمن أداة طيعة لـــسياساتها العالمية فمن الملاحظ أن مدى فعالية الجزاء تتوقف فقط علي مـــدى اســـتعداد هذه الدولة لإكسابه الفعالية المطلوبة ولا عبرة وراء ذلك للاعتبارات الأخرى المتقدمة.

أمـــا القـــضية الثانية فلا تزال بحث تحديا حقيقيا للضمير العالمي وقد طلبت فرنسا رسميا أن يدرس مجلس الأمن هذه المسألة ولا تزال القضية أيضا تتطلب جهود الباحثين الجادين.

وهناك حالتان فرديتان للجزاءات الدولية هما حالة الصومال التي قرر فيها مجلس الأمن استخدام جزاءات الفصل السابع لتحقيق أغراض التدخل العـــسكري الدولي وهو حماية إمدادات الأغذية وتعقب رؤساء العصابات المسلحة، وقد فشل فيهما معا وبقيت الصومال شاهدا حيا علي فشل سبب عـــدم فهـــم طبـــيعة المشكلة أما الحالة الأخرى فهي قيام دولة البحيرات العظمـــي بـــدعم مـــن أثيوبيا والكاميرون وزامبيا بفرض جزاءات علي بـــورندي إثر الانقلاب العسكري فيها ٢٥ يوليو ١٩٦٦، وقد أفردنا لهذه الحالة دراسة خاصة.

والله أســـأل أن يـــنفع بهذا العمل هذا الفرع الهام من الدراسة الدولية السياسية والقانونية.

بوجمبرورا في أول يناير ١٩٩٧.

مقدمة

الحـديث لا يـنقطع عن مدى إلزام الدول بالوفاء بالتزاماتها الدولية، سواء تلك التي قطعتها علي نفسها من طرف واحد، أو تلك التي ارتبطت بهـا مـع غيرها. ولقد درجت بعض الدول منذ نشأة الأمم المتحدة علي تحـدي قراراتها فثار الشك حول مدى جدوي نظام الجزاءات في القانون الدولي والمنظمات الدولية- وبشكل خاص- في إطار الأمم المتحدة.

ولـذلك اسـتهدفت هـذه الدراسـة بحث إمكانية الاعتماد علي نظام الجـزاءات فـي ميثاق الأمم المتحدة، وخاصة الجزاءات غير العسكرية باعتباره أداة لدفع وتشجيع الامتثال الواجب لقرارات الأمم المتحدة.

ومن الملاحظ أن الميثاق لم يستخدم اصطلاح (جزاء) وإن كانت هذه الكلمـة قد وردت في الأعمال التحضيرية للميثاق، كما استخدمتها أجهزة المنظمة فقط ابتداء من المسألة الروديسية، خاصة قرار مجلس الأمن رقم ٢٧٧ عام ١٩٧٠، غير أن الميثاق استخدم عدة اصطلاحات للدلالة علي فكرة الجزاء مثل الإجراءات الجماعية، وإجراءات القمع والمنع.

ولما كانت فكرة الجزاء يغلب عليها الغموض في اللغة والاصطلاح، فلعله من المناسب أن بدأ بإيضاح مدلولها في كل منهما:

أولا: الجزاء في اللغة:

تنصرف كلمة جزاء لغة[١] إلي معني الثواب أو العقاب فاستخدمت في القـرآن الكـريم بمعان ثلاث: فقد تعني الثواب أو العقاب كقوله تعالي: (ليجـزي الله كل نفس ما كسبت إن الله سريع الحساب) وقوله جل شأنه: (اليوم تجزي كل نفس بما كسبت لا ظلم اليوم، إن الله سريع الحساب) [٢]، وقـد تعنـي مـن ناحية أخرى الثواب فقط كقوله تعالي: (وكذلك نجزي

المحسنين)[٣]، (ليجزي الله الصادقين)[٤]، (كذلك نجزي من شكر)[٥]، كما تتصرف إلي معني العقاب فقط، كقوله جل شأنه: (وكذلك نجزي المفترين)[٦]، (وكذلك نجزي الظالمين)[٧].

ثانيا: الجزاء في الاصطلاح:

يتضح من المدلول اللغوي لاصطلاح الجزاء، أنه قد يكون جزاء سلبيا، لو اقتصر علي تحقيق الامتثال لقاعدة أو حكم معين، عن طريق التهديد بعقوبة تلحق بالمخالف. كما قد يكون الجزاء إيجابيا إذا تمثل في مكافأة تشجع علي الامتثال لهذه القاعدة أو هذا الحكم[٨]. وقد انقسم الفقه القانوني والسياسي بصدد تأييد أي من هذين النوعين من الجزاءات، وأهمية كل منهما لحمل أفراد الجماعة علي الامتثال لنظامها ويمكن في هذا الصدد أن نميز بين فريقين رئيسيين:

الأول: تعتبر الجزاءات السلبية هي وحدها الكفيلة بتحقيق احترام النظام القانوني. ومن أعلام هذا الفريق أوستين[٩] وكلسن[١٠] وهذا هو الرأي الغالب أيضا لدى فقهاء القانون الداخلي. فعندهم لو اقتصر الجزاء علي مكافأة من يتبع القاعدة، فإن ذلك يترك للمخاطب حرية اتباعها ويجعل الخطاب غير ملزم له[١١]، كما استند بعض أعلام هذا الفريق إلي أن اصطلاح الجزاء يعادل الكلمة اللاتينية (Peine) بمعني الألم، وهم لذلك لا يميزون بين العقوبة والجزاء[١٢]. وهذا هو الاتجاه السائد أيضا لدى كتاب القانون الدولي وجل علماء السياسة بصفة خاصة[١٣].

الثاني: يؤمن بجدوى الجزاءات الإيجابية وأبرز أعلامه بنتام الذي يري أن جزاء القاعدة القانونية لا يشترط أن يكون أثرا يترتب علي مخالفتها بل يجوز أن يكون أثرا يترتب علي اتباعها كالمكافأة التي تكفي

الـــرغبة فـــي الحصول عليها لإقبال الناس علي اتباع القاعدة[١٤]، وإذا لم يتمكن الفرد من الوفاء بالتزام ملقي عليه أحس بالألم أو فقدان المتعة وهذا الألم الناجم عن عجزه عن الوفاء بعمل إلزامي يسمي جزاء[١٥].

وهكذا نري أن الفقه مجمع علي أهمية الجزاء- سلفا وإيجابا- لضمان احتـــرام النظام القانوني، لكنه مختلف حول مدى جدوى كل منهما لتحقيق هذا الاحترام. ولذلك أخذ الفقه بتعريف الجزاء تعريفا وظيفيا أي باعتباره رد فعـــل محـــدد يصدر عن المجتمع ضد انتهاك نظامه القانوني[١٦]، أو إجراءا اجتماعيا يستهدف تطبيق القاعدة القانونية عن طريق قمع كل من يقدم علي انتهاكها[١٧].

هوامش المقدمة

١- فـي لـسان العرب: الجزاء يعني المكافأة كقول الخطيئة" من يفعل الخير لا يعدم جـوازيه "أي جمع جزاء" وقد يكون الجزاء ثوابا أو عقابا. وللكلمة معان أخرى كقوله تعالي "لا تجزي نفس عن نفس شيئا" أي لا تقضي فيه نفس عن نفس شيئا أو لا تغنـي وجـزا الـصلاة أي قـضاها وأجزي عن فرن أي قام مقامه لقول الرسـول: "البقرة تجزي عن سبعه" لسان العرب لابن منظور مادة (جزي) ١٨ الطـبعة الأولي، المطبعة الأميرية ببولاق ١٣٠٤هـ، ص ١٥٥- ١٥٧. وراجع أيضا نفس المعاني في المنجد الأبجدي، طبعة أولي، دار المشرق- بيروت ١٩٦٧ ، ص ٣٢٥.

وكـذلك الحـال في اللغات الأجنبية، حيث جاء في قاموس مصطلاحات القانون الدولي. Dictionnaire de la Terminologie du Droit Intternational. Sirey. 1990. pp. 551- 552 بـأن كلمة جزاء Sanction اصطلاح عرفه القانون الدستوري ويعني الإجراء الذي اتخذه السلطة المختصة للتصديق. ويعني فـيما نحن بصدد الإجراء الذي يتخذ في حالة انتهاك قاعدة القانون، وردود الفعل المـؤيدة والمعارضـة التي تعزز احترام قواعد القانون الدولي انظر، Black's Law Dictionary 4th ed. 1957, West Publishing Compant. P. 1507. Dictionaryof the Social Sciencies, edited by Julius Gould, William L. kolb, Compiled under the auspices og UNESOC, Free Press. U. S. A. 1964, P. 616.

٢- غافر: ١٧.

٣- الأنعام: ٨٤، يوسف، ٢: ٢٢، القصاص، ١٤.

٤- الأحزاب: ٣٤.

٥- القمر: ٣٥.

٦ الأعراف: ١٥٢.

٧- الأعراف: ٤١، يوسف ٧٥.

٨- قـدم Randolf عـام ١٩٣٤ تحليلا سوسيولوجيا دقيقا لفكرة الجزاء وقسمها إلي إيجابية وسلبية، وإلي منظمة وغير منظمة. راجع: Dictionaryof the Social Sciencies, edited by Julius Gould, op. cit, p. 616

٩- راجـع شـرحا لنظرية أوستن حول الجزاءات، Colin Tapper Austin on Sanctions Cambridge Law Hournal, 1965. Footnote 33.

١٠- يـدرك كلـسن أهمية نوعي الجزاء، لكنه يؤمن بجدوى الجزاء السلبي فقط أي العقـاب ويـري أن القاعدة القانونية لا تستحق هذا الوصف ما لم تقترن بجزاء سـلبي، وهو يؤكد موقفه بأن معني العقاب كان شائعا في المجتمعات البدائية التي تتمـثل للأعراف خوفا من بطش القوة الخفية للطبيعة أما الأمل في الثواب فكان دوره ثانـويا وحتـى في أكثر الديانات تطوريا يتحقق الردع بالخوف من عقاب الآخرة أكثر من الطمع في ثوابها Hans Kelsen, General theory of law and state, pp. 19- 18.

١١- الدكتور سليمان مرقص، المدخل للعلوم القانونية، القاهرة ١٩٦٧ ص ١٦.

١٢- أبـرزهم Bustament راجع A. Sanchez de Bustamente Y Sirven, International Public, Tome(IV) Recueil Sirey. 1937, pp. 41- 42.

١٣- من الملاحظ أن علماء السياسية ينضمون إلي هذا الفريق David Baldwin, the power of positive sanctionsm World Politics, Vol. 24 No 1, oct. 1971, pp 19- 38.

١٤- د. عبد الرزاق السنهوري، ود. أحمد حشمت أبو ستيت، أصول القانون القاهرة ١٩٥٢، ص ٢٦- ٢٧. ومـن الملاحظ أن بنتام اعترف بأهمية بعض الجزاءات الـسلبية، وأنـه تخلي فيما بعد عن تمسكه الكامل بجدوى الجزاءات الإيجابية في مـشروع للـسلام الدائم. راجع مجمل نظرية بنتام في Ernest Nysm Notes indedites de Bentham sur le droit International Low Quarterly Reviewm vol 1. 1885, pp. 225- 231, Le droit International, Tom II, Paris, 1912, p. 575.

١٥- انظر في عرض نظرية بنتام ومدرسة اللذة في الجزاء مقال P.M.S Hacker, Sanction Theories of duty. in "Oxford essays in jurisprudence" edited by A. W. B. Simposn, Clarendon Press. Oxford 1973, pp. 131- 170.

"Un Procédé social destiné à assure l'application d'une ré gle de droit en réallisant la repression de ses violations"

L, Cavaré. L- Idée des sanctions er mise en oeuvre en.

Droit International Public, R. G.D. I. P.. Tom XI, 1937. P. 388 -١٧

"The reaction of the legal community against a: delict, J. Kunz, Sanctions in International Low, A. J. L. L, Vol. 54, 1960, p. 324.

"The means of assuring enforcement or the means of inducing observance of law", M.Mc Dougal & Florention Felicians, Law and Minimum World Public Order, Yale University press, 1961, P. 280 Foote note 45.