الفصل الثانى

القانون الدولى الإنسانى

عندما كانت الحرب هى الأداة الرئيسية لتسوية المنازعات وكانت القدرة على شنها من خصائص السيادة، كان الصراع هو طابع العلاقات الدولية، ولذلك كان قانون الحرب بأشكالها وأساليبها يشكل معظم أبواب دراسة القانون الدولى ,بينما توارى قانون السلام وكان يعالج ضمن قانون الحياد على استحياء ولاستكمال جوانب الموضوع.

وقد شهدت العلاقات الدولية تطورات جذرية فأصبح قانون السلام هو الأساس وألغى قانون الحرب وتحول إلى مسمى رقيق هو القانون الدولى الإنسانى الذى بدأت معالمه منذ منتصف القرن التاسع عشر ضمن محاولات تنظيم استخدام القوة فى الحروب ، بدأت باعلان باريس ١٨٥٦ حول الحرب البحرية والاتفاقات الكبرى الأخرى التى أرست حجر الأساس للقانون الانسانى وأهمها إتفاقية جنيف ١٨٦٤ لحماية الجرحى والمرضى ورجال الصحة واعلان بطرسبورج ١٨٦٨ الذى طالب بحظر بعض أنواع الأسلحة ثم إعلان بروكسل ١٨٧٤ الذى بدأ به التمييز بين المحاربين وغير المحاربين ثم تكاثرت الاتفاقيات ومحاولات تقنين هذا الاتجاه فى مؤتمر السلام فى لاهاى عامى ١٨٩٩ و١٩٠٧ اللذين حظر فيهما عدد من الأسلحة الفتاكة كالغاز الخانق واستخدام الرصاص.

وقد تضمنت إتفاقيات لاهاى شرطا أو نصا عرف بنص أو بشرط التضامن Clause Siomnis وبمقتضاه تنطبق أحكامها فقط على الحرب التى يكون أطرافها أطرافا فى هذه الاتفاقيات وقد طبق هذا النص على ليبيريا عام ١٩١٧ وعلى إيطاليا فى الحرب العالمية الثانية وقد نشأ اتجاه منذ الحرب العالمية الثانية لانشاء قانون منع وحظر استخدام أنواع معينة

من الأسلحة وهو ما جسده مؤتمر جنيف باتفاقياته الأربعة وظهور اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٩٤٩ وهى الاتفاقيات التى وضعت حدا للتقليد الذى أرسته قاعدة التضامن السالف الإشارة اليها.

وقد أكدت محكمة العدل الدولية والفقه الدولى الغالب أن هذه الاتفاقيات تتضمن المبادئ العامة الأساسية للقانون الانسانى ذات الطابع العرفى ، وذلك فى قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية فى نيكارجوا عام ١٩٨٦ ، وقد تم تطوير هذه الاتفاقيات فى عام ١٩٧٧ فى بروتوكولين اضافيين وفى عام ١٩٨٠ أبرمت اتفاقية حظر أو تقييد استخدام بعض الأسلحة التقليدية ذات الأثر التدميرى البالغ وغير المميز.

وطوال مراحل تطور القانون الدولى الانسانى منذ نشأته كان التركيز على حظر إستخدام الأسلحة ذات الآثار الضارة ومنها الأسلحة الكيماوية والغازات السامة لعام ١٩٢٥ التى استكملت باتفاقية باريس عام ١٩٩٣ فى الأسلحة الكيماوية والاتفاقيات الأخرى فى المجال النووى والشراك الخداعية فى الحروب البرية والبحرية والجوية.

وقد ركز القانون الإنسانى على عدد من المبادئ الهامة لحماية طوائف الضعفاء فى مجال الصراع الدولى المسلح وهى :

(١) التمييز بين المحاربين وغير المحاربين.

(٢) حماية الأسرى والجرحى.

(٣) حماية السكان المدنيين فى مناطق الصراعات المسلحة كما ألزم المحاربين بسلوك معين لاحترام هذه الفئات وحمايتها وحدد دورا هاما للدولة الحامية Puissance Protectrice التى تتولى رعاية هذه المبادئ عند قطع العلاقات بين الدول المتحاربة ولكن هذا التقليد لم يطبق رغم قدمه الا بوجود الارادة السياسية للدول المتحاربة وغالبا ما قامت

اللجنة الدولية للصليب الأحمر بهذا الدور وما يكتنفه من صعوبات وعقوبات مما لاحظناه فى الحرب العراقية- الايرانية وفى صراع الشيشان وصراع البوسنة .

وقد أكملت اتفاقيات جنيف والبروتوكول الأول لعام ١٩٧٧ نظام الدولة الحامية بنظامين آخرين هما التحقيق فى المخالفات Enquête ونظام المسئولية الجنائية لمرتكبى هذه المخالفات (مجرمو الحرب) وتنطبق قواعد القانون الإنسانى فى الصراعات المسلحة دولية وغير دولية .

القانون الدولى لحقوق الانسان:

كما أنه لايوجد أساس قانونى لاستبعاد الأطراف المتصارعة التى لا ينطبق عليها وصف الدولة استنادا إلى مازعمه البعض من أن اصطلاح الطرف المتعاقد فى اتفاقات جنيف ينصرف إلى الدول وحدها مما أدى فى نظر هؤلاء إلى استبعاد منظمة التحرير الفلسطينية وحركات التحرر الوطنى من نطاق تطبيق هذه الاتفاقات ولم يؤيدوا طلبها بالانضمام اليها.

وهذا يتناقض مع اعترافهم بأن حركات التحرر الوطنى تتمتع بقسط من الشخصية الدولية يسمح لها بإبرام بعض المعاهدات والانضمام إلى اتفاقات القانون الدولى الانسانى كما يتناقض موقفهم مع ما يجمع عليه الفقه الآن من أن قواعد القانون الدولى الانسانى قد أصبحت قواعد عرفية تتمتع بمرتبة القواعد الآمرة التى تسرى دون حاجة الى قبول الدول أو الأطراف المتحاربة لها Jus Cogens .

وجدير بالذكر أن أنصار الرأى المناهض لانطباق القانون الانسانى على حركات التحرر الوطنى يقيمون التفرقة بين القانون الدولى الانسانى والقانون الدولى لحقوق الانسان على معيار شكلى مؤداه أن أطراف القانون الإنسانى هى الدول بينما أطراف القانون الدولى

لحقوق الإنسان هم الأفراد وهذا تمييز شكلي لأن العبرة بمنتهى القاعدة الحمائية Destinateur des règles وهم الأفراد المستهدفون للحماية فى الحالين.

نطاق القانون الدولى الانسانى :

ينصرف هذا المصطلح إلى مجموعة القواعد التى تهدف إلى حماية الإنسان وتقرير عدد من الحقوق الأساسية له.

وقد نشأت الحركة الدولية لحقوق الإنسان فى ضوء الخسائر البشرية الفادحة التى خلفتها الحرب العالمية الثانية والتى بلغت حوالى ٥٠ مليون نسمة فى ست سنوات ولذلك يعد ميثاق الأمم المتحدة والاعلان العالمى لحقوق الانسان اللبنة الأولى فى هذا القانون والذى استكمل ترسانته التشريعية بعدد من الاتفاقات الدولية العالمية والإقليمية منها العهدان الدوليان للحقوق السياسية والمدنية، والحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على كل أشكال التمييز العنصرى واتفاقية إبادة الجنس كما تشمل الحقوق السياسية حق تقرير المصير للشعوب.

وقد أبرم عدد كبير من الإتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق المرأة وخاصة جنسية المرأة المتزوجة والمرأة العاملة، وحقوق الطفل، وحقوق الشباب وكبار السن والمعوقين والحق فى التنمية، والحق فى الثقافة، وفى الصحة، والحق فى السلام، وفى بيئة خالية من التلوث. وهذه الحقوق يطلق عليها الأستاذ Henken الأجيال المتعاقبة من حقوق الانسان.

وقد جرت العادة أن يدخل فى إطار القانون الدولى لحقوق الإنسان حق الانسان فى اللجوء Droit d`asile ولكننا نميل الى اعتبار هذا الحق ضمن القانون الانسانى على أساس أن مناطق التمييز بين القانون الانسانى

وقانون حقوق الانسان لابد أن يكون معيارا شكليا وهو تقرير الحماية للانسان فى أحوال الضرورة والمواقف الملجئة .وهذا هو جوهر القانون الانسانى قياسا على نشأته ومضمونه ونطاقه.

وقد انشغل هذا الفرع من فروع القانون الدولى بالوسائل الفعالة لضمان احترام حقوق الانسان خاصة وأن الحركة التشريعية قد امتدت إلى النطاق الاقليمى مثل الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوربية لحقوق الإنسان التى تطبق هذه الاتفاقية واتفاقية حقوق الانسان والمحكمة الخاصة بها فى نطاق منظمة الدول الأمريكية والإعلان الإسلامى لحقوق الأنسان عام ١٩٩٠ والميثاق العربى لحقوق الانسان الذى لا يزال مشروعا لاتفاقية عربية والاتفاقية الأفريقية لحقوق الانسان والشعوب.

ونظرا للبس الذى داخل العلاقة بين القانون والسياسة فى مجال حقوق الإنسان فقد استخدمت سياسة حقوق الانسان فى أحيان كثيرة لخدمة أغراض سياسية وهذا الخط هو الذى يمكن أن نتقصى منه نشأة سياسة حقوق الإنسان حين أعلنت الدول الأوربية حق الانسان فى البلقان فى الثورة على الاحتلال العثمانى الاسلامى ثم أصرت الدول الأوروبية على تضمين اتفاقات السلام بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية أحكاما تلزم الدول المهزومة باحترام حقوق الأقليات الدينية والعرقية والثقافية.

ثم تطورت هذه السياسة وقفزت إلى نقطة متقدمة عام ١٩٩١ عندما انتقلت الدول الأوربية نفسها إلى الأراضى العراقية لكف يد بغداد عن قسم من سكانها من الأكراد فى الشمال والشيعة فى الجنوب وانشاء ما عرف بالملاذ الآمن Safe Haven لكل من الطائفتين والتصدى المسلح لأى انتهاك عراقى لذلك وتذرعت بقرار مجلس الأمن رقم ٦٨٨ وهو ما سنفصل القول فيه فيما بعد.

تطور القانون الدولى للجوء : Asylum

كان للمعاناة الإنسانية القاسية ومقتل حوالى ٥٠ مليونا من البشر فى غضون الحرب العالمية الثانية أبلغ الأثر فى تكريس الأمم المتحدة لعزمها على تجنب ويلات الحرب وإقدام حقوق الانسان ومن بينها حق الانسان فى اللجوء إلى وطن غير الوطن الذي ينتمي اليه.

والواقع أن عصبة الأمم قد عنيت بقضايا اللجوء والجنسية وإسباغ الحماية على اللاجئين ولكن المحن التي ألمت باللاجئين خلال الحرب العالمية الثانية خاصة اليهود أسفرت عن إبرام أول إتفاقية لحماية اللاجئين على المستولى العالمى وهى إتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ التى استكملت ببروتوكول ١٩٦٧ الذى وسع مفهوم اللاجئين بحيث لم يعد قاصرا على منطقة وظروف تاريخية جامدة سابقة حسبما ذكرت الأتفاقية.

وإذا كانت إتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ قد اهتمتا باللاجئ العادى، فقد عنى اعلان الأمم المتحدة عام ١٩٦٧ بشأن اللجوء الإقليمى باللاجئ السياسى. غير أن الخلاف القضائى والتشريعى والفقهى حول تعريف اللاجئ السياسى وعلاقته بالجريمة السياسية قد أدى إلى الاكتفاء بالتمييز بين نوعى اللجوء، والنص فى الدساتير على حظر ابعاد الرعايا أو منعهم من العودة إلى أوطانهم متى رغبوا، وحق كل دولة فى تحديد صفة اللاجئ السياسى وحظر تسليمه، مع ترتيب عدد من الحقوق لطالبى اللجوء والحاصلين على اللجوء بالفعل.

ومعلوم أن القانون الدولى للجوء يجد أساسه فى عدد من المصادر أولها المصدر العرفى التاريخى الذى أكدته الحضارات القديمة حيث بدأ اللجوء فى المعابد وامتنع المطاردون عن تعقب الفارين ثم استمرت المسحة الدينية فى العصور الوسطى حيث ظلت دور العبادة ملاذا آمنا للاجئين ،

كما كان الحى الدبلوماسى بأكمله ملاذا للاجئين وهو الذى تطور فيما يعرف الآن باللجوء الدبلوماسى.

أما المصدر الثانى فهو المصدر الاتفاقى التعاقدى وأهم عناصره اتفاقية جنيف ١٩٥١ وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الانسان والعهدان الدوليان حول حقوق الانسان بشقيها السياسية والمدنية، والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، واتفاقات حقوق الانسان الأخرى ذات الصلة باللاجئ وكذلك الاتفاقات الإقليمية وأبرزها الإتفاقية الإفريقية بشأن حماية اللاجئين لعام ١٩٦٩ .

وهكذا تكونت مجموعة كاملة من قواعد القانون الدولى للجوء تقوم على رعايتها وتنفيذها وتطويرها مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، وأبرز هذه القواعد ما قرره هذا القانون من حق كل إنسان فى طلب اللجوء ويقابله حق كل دولة فى تقرير ما تراه فى هذا الشأن، ولكنها ملزمة بعدم دفعه إلى الحدود أو تمكين الدولة المطاردة له من الإمساك به، أو تسليمه إليها، كما أنها ملزمة بتمكينه من اللجوء المؤقت وبحث طلبه باهتمام وحقه إذا رفضت الإدارة طلبه أن يلجأ للقضاء لتحدى قرار السلطة التنفيذية مالم يكن قرار السلطة التنفيذية من أعمال السيادة الذى يمتنع على القضاء تعقبه ونظره ومراجعته.

وقد عرف القانون الدولى للجوء فى شكله التقليدى نوعين من اللجوء: الأول اللجوء العادى أو الاقتصادى أى لجوء شخص من دولته التى يعانى فيها ضغوط الحياة إلى دولة أخرى أكثر رخاء واستقرارا وأمنا لتحقيق ذاته وهذا النوع من اللجوء يختلط بالهجرة التى انتشرت بشكل واسع بحيث استوجبت إنشاء المنظمة الدولية للهجرة لرعاية المهاجرين خاصة الهجرات الجماعية والنزوح الجماعى فى أوقات الأزمات والحروب مثل موجات نزوح الأجانب من العراق والكويت إبان أزمة الخليج ٩٠ -١٩٩١م.

والنوع الثانى: هو اللجوء السياسى أى مغادرة الشخص لدولته لخشيته على حريته أو عقيدته السياسية أو الدينية أو الإجتماعية أو على حياته من الاضطهاد والتضييق والمطاردة ، سواء كان سبب هذه القيود هى النظم السياسية ضد خصومها أو الخارجين عليها أو من سلطات استعمارية أو نظم عنصرية استيطانية ضد حركات التحرر الوطنى المطالبة بحق شعبها فى الحرية والاستقلال.

ويتم اللجوء بطريقتين هما: اللجوء الدبلوماسى إلى أحد بعثات أو سفن أو طائرات الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية: ولكن القانون الدولى لا يرخص للبعثات الدبلوماسية بمنح حق الملجأ إلا فى ظروف استثنائية وبقيود صارمة لصالح اعتبارات تتصل السيادة الدولة المضيفة ومصالحها. كما يتم اللجوء عن طريق اللجوء الإقليمى إلى إقليم الدولة المضيفة ذاتها.

وقد كان اللجوء السياسى مألوفا كأداة فى صراع الحرب الباردة حيث حرص كل الخصوم السياسيين للطرف الآخر الذين أطلق عليهم المنشقون وهو غالبا منشقون على النظم الشيوعية والدكتاتورية.

بعد انتهاء الحرب الباردة ظهرت طوائف جديدة من الصراعات أهمها ثلاثة :

الأولى: هى الصراعات القومية والدينية أحيانا نتيجة تركيز الغرب على النزعة القومية فى محاولاته لتفكيك النظم الشيوعية ، وهذا ما رأيناه فى بعض الجمهوريات السوفيتية مثل الصراع بين أرمينيا وأذربيجان وصراع الشيشان فى الاتحاد الروسي، وصراع البوسنة والهرسك بعد تحلل الاتحاد اليوغوسلافى (الصرب والكروات، الصرب والمسلمون).

الثانية: هى الصراعات العرقية فى رواندا وبوروندي.

والثالثة هى الصراعات السياسية داخل الدولة الواحدة ومثالها الصراع الأفغانى بين الفصائل الأفغانية الذى كان إبان الغزو السوفيتى

جهادا إسلاميا رائعا ضد الاحتلال الأجنبى الشيوعى، ومثاله الحروب الأهلية فى أفريقيا، فى ليبيريا وأنجولا وموزمبيق وكلها صراع على السلطة بين أجنحة الحركات الوطنية ضد الاستعمار.

وقد أدت هذه الطوائف الثلاث من الصراعات الى تشريد ما يربو على ٣٠ مليونا من اللاجئين وظهور طوائف جديدة من المضرورين وهم المشردون والمفقودون والنازحون وكلهم بصرف النظر عن أماكن لجوئهم الجديدة تركوا بيوتهم أو أوطانهم بأكملها ويستحقون العون ووسائل الحياة.

وهكذا نرى عددا كبيرا من الحقائق الجديدة التى تجعل القانون الحالى للجوء بحاجة ماسة إلى تغيير فلم تعد تربط القانون الحالى بالقانون المطلوب سوى الإتحاد فى مساندة هذه الطائفة المنكوبة من اللاجئين ومن شابههم وأهم هذه الحقائق هى :

(١) تزايد أعداد المضرورين من اللاجئين وأشباههم بأرقام خيالية تنهزم أمامها كافة معدلات التبرعات والميزانيات، حيث تباغتها الأحداث وما تفرزه من موجات اللجوء .

(٢) فشل الحلول السياسية الكفيلة بتهدئة الموقف، وإزالة أسباب اللجوء، مما يؤدى إلى زيادة أعداد اللاجئين وتفاقم مشاكلهم، وعدم وجود حركة مقابلة لعودة هؤلاء اللاجئين .

(٣) التبدل الجذرى فى مفهوم اللجوء وتعريف اللاجئ مما يتطلب تعديلا جذريا مماثلا فى معالجة وتكييف وضعه القانونى. فقد كان اللاجئ هو الشخص الذى يرغب أو يضطر إلى مغادرة بلاده إلى بلد آخر يلقى فيه ما يفتقده فى بلده فى إطار نظام قانونى محترم إلى حد بعيد أهم قواعده بالإضافة إلى ما أسلفنا أن اللجوء هو مفهوم مكانى ويعنى الانتقال من بلد إلى آخر ينشئ علاقة بين بلد اللاجئ وبلد الملجأ تقوم

على أساس أن منح بلد الملجأ للاجوء ليس عملا عدائيا ضد دولة اللاجئ، مقابل التزام الأولى بمنع اللاجئ من ممارسة أنشطة معادية لدولته .

أما الآن فيطلق مصطلح اللاجئ على ضحايا الصراعات المسلحة العرقية والدينية والسياسية سواء تم اللجوء إلى دولة أخرى، أو اتخذ اللجوء معنى ترك الموطن إلى مكان آخر فى نفس الدولة. وهنا يختلط اللاجئ بالنازح بالمشرد والمفقود وغيرهم من طوائف المضرورين .

(٤) إذا كان اللجوء فى بعض المناطق لا تزال له قسماته التقليدية مثل لجوء أبناء جنوب السودان إلى الدول المجاورة التى تساندهم وتدريهم بسبب خلافاتها مع الحكومة السودانية، فإن اللجوء فى مناطق أخرى اتخذ أبعادا مختلفة ذلك أن لجوء جماعات التوتسى فى رواندا قبل أحداث أبريل ١٩٩٤ إلى أوغندا، ثم لجوء جماعات الهوتو وجيش الحكومة القديمة إلى زائير التى كانت منطقة حدودها مع بوروندى ورواندا تحت سيطرة هذه الجماعات، جعل مخيمات اللاجئين تتحول إلى معسكرات تمكنت فيها قوات الجبهة الرواندية من الهجوم عليهم، وكانت معسكرات زائير تستخدم لمناهضة حكومتى رواندا وبوروندى، قبل قيام كابيلا بحركته فى قبيلة بانيامولينجى فى أكتوبر ١٩٩٦ والتى انتهت بسيطرته على زائير فى مايو ١٩٩٧ واعادة اسم الكونغو اليها.

وبذلك اختلفت أهمية وطبيعة العلاقة بين رواندا وبوروندى وزائير السابقة، كما اختلفت طبيعة المساعدة المقدمة لمخيمات تتحول فى الواقع إلى معسكرات لاستئناف الصراع السياسى فى كل من رواندا وبوروندى.

ومن الواضح أن الخلط صار أكيدا بين اللجوء السياسى واللجوء العادى، مثلما انعدمت سلطة الدولة المضيفة على ملايين اللاجئين على

أراضيها، وصار على المجتمع الدولى أن يضع قواعد لإدارة المخيمات وضمان عدم تحويلها إلى معسكرات، وهذا يتوقف على تحديد موقف المجتمع الدولى من طرفى النزاع. وقد برز اتجاه قضائى يهدف الى تأكيد ضمانات حقوق الانسان عند ابرام اتفاقيات التسليم أو اجراء عمليات تسليم المجرمين. كما ظهر اتجاه مضاد لمرتكبى الأعمال الارهابية ويجيز التسليم فى جرائم الارهاب بعد تطور وتفاقم نطاق الجرائم الارهابية خاصة فى الولايات المتحدة وايرلندا. وأخيرا ظهرت تطبيقات متباينة لمفهوم اللجوء السياسى ودوافعه تضيق قدر الامكان من المفهوم خاصة فيما يتعلق بجرائم ابادة الجنس المرتبطة بالصراعات العرقية بعد مذابح رواندا عام ١٩٩٤ .(١)

(١) راجع في التفاصيل دراستنا حول مصر وقانون اللاجئين ، السياسة الدولية/ يناير ١٩٩١، ودراستنا حول تطور الحماية الدولية للاجئ السياسى، مصر المعاصرة/ أكتوبر ١٩٨٢ .