

بعض ملاحظات

حول مستقبل القانون الدولي في النظام الدولي المعاصر

مقدمة :

أولاً : أين يقع القانون الدولي في النظام الدولي المعاصر :

حديثي اليوم يدور حول موقع ومدى تأثير القانون الدولي في النظام الدولي المعاصر، وليس من منظور تناول النظريات الفقهية المختلفة. وهذا الموضوع في نظري يمس عمق العلاقات الدولية ويحدد أسس ومعالَم وفلسفة النظام الدولي المعاصر، خاصة وأن هناك آراء كثيرة تشكك في مدى فاعلية القانون الدولي ومدى تأثيره على مجريات الأمور في عالم اليوم. وتوجد كتابات تشكك فيما إذا كان القانون الدولي يعتبر قانوناً بالمعنى المتعارف عليه، وفي مدى تأثيره بصورة فاعلة على حقوق وواجبات الدول، حيث لا يوجد في النظام الدولي تسلسل أفقي كما في الأنظمة الداخلية. بل إن بعض الآراء تعتبر القانون الدولي مجرد تقنين لعلاقات دولية غير ملزمة.

وقد تكون لهذه الشكوك ما يبررها إذا كانت المقارنة بين القانون الدولي والقوانين الداخلية في الدول حيث توجد أجهزة تشريعية وأجهزة تنفيذية وأنظمة قضائية ملزمة للجميع على قدم المساواة وتتفاعل هذه الأجهزة والأنظمة داخل سيادة دولة واحدة ولكن القانون الدولي له طبيعة خاصة وطار عمل يختلف عن القانون الداخلي لأنه يعكس أحكام وقواعد قانونية اتفقت عليها الدول وتعمل في إطار سياسي. ومثل هذه الآراء تنطلق على أساس أنه لا يوجد جهاز تنفيذي يتولى الإشراف على تطبيق قواعد القانون الدولي. وهذا الرأي لا يأخذ في الاعتبار:

أ- القانون الدولي حديث النشأة نسبياً وبدأت حركة تقنينه وتطويره المطرد بقوة فقط بعد الحرب العالمية الثانية بعد قيام الأمم المتحدة.

ب- طبيعة القواعد القانونية الدولية التي تنظم العلاقات بين الدول.

ج- طبيعة العلاقات بين الدول فالدول بصفة عامة تسعى لاحترام القواعد القانونية لأن لها مصلحة أكيدة بأن تبدو صورتها أمام شعوبها وأمام باقي الدول على أنها دول تحترم القانون.

د- كما أن الدول تتولد لديها مخاوف من رد الفعل سواء من الدولة المعنية أو من الدول الأخرى إذا خالفت قاعدة قانونية. فهناك إذاً نوعاً من الردع الذاتي يلحق بالقواعد القانونية الدولية بصورة غير مباشرة ويدفع بالدول في اتجاه احترام الكثير من القواعد القانونية وعلى وجه الخصوص الالتزامات النابعة من الاتفاقيات الدولية.

هـ- كما نجد المعاهدات الحديثة أصبحت تنص صراحة على وسائل لتسوية المنازعات من بينها الالتجاء إلى التحكيم وإلى محكمة العدل الدولية.

وتجدر الإشارة أيضاً أن القانون الدولي يحوى قواعد قانونية كانت تحترم دائماً مع أن الدول لم تقننها في اتفاقيات لأنها نشأت عرفياً على مدى سنوات طويلة بقبول الدول إتباعها - وعلى سبيل المثال لا الحصر - دأبت الدول منذ آلاف السنين على احترام المبعوثين الدبلوماسيين ومنحهم مزايا وحصانات على أساس إنها قواعد عرفية يجب احترامها قبل أن يتم تقنين هذه القواعد في اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣. ومعنى العرف هنا هو أن الدول تتعارف وتتفق أن هذه القواعد واجبة الاحترام.

ويهمني أن يكون واضحاً أن تناولي اليوم للقانون الدولي ينحصر في تحديد الآثار الملموسة التي تنبع من القواعد القانونية الدولية على العلاقات بين الدول، ولا ينصرف إلى الادعاء بأن تطبيق هذه القواعد يمكن أن يؤدي إلى تحقيق العدالة في النظام الدولي المعاصر. لأنه إذا نظرنا حولنا فسوف نجد أنه لا توجد في الواقع عدالة في الحياة الدولية وذلك لعدة أسباب قد يكون أهمها أن العدالة لها متطلبات على رأسها سيادة القانون وسيادة القانون تتطلب أن تكون القواعد القانونية معروفة للعامة وأن تطبق دائماً وعلى قدم المساواة على الجميع وكما قال الفيلسوف اليوناني الشهير أرسطو لابد أن يكون الهدف الأسمى الذي ترمي إليه

هذه القواعد هو تحقيق العدالة. وحيث أن واقع الحياة التي نعيشها يختلف عما أشار إليه أرسطو ويبتعد كل البعد عن المدينة الفاضلة التي نادى بها الفارابي فإن السعي وراء تحقيق العدالة المطلقة لا يزال سراباً بعيد المنال في عالمنا المعاصر، ومع ذلك تقتضي حقائق الأمور الاعتراف بأن عالم اليوم يختلف اختلافاً جذرياً عن عالم عصور ماضية كان يحكمها الفوضى وقانون الغاب، وأن نعترف أيضاً بأن هناك تقدماً في السعي نحو إقامة نظام قانوني له مصداقيته وهذا الهدف يتقدم بخطى حثيثة وإن كانت بطيئة.

ثانياً: دور لجنة القانون الدولي في تطوير القواعد القانونية:

حركة التقنين والتطوير المطرد لقواعد القانون الدولي أصبحت تتحرك بسرعة فائقة منذ بدء لجنة القانون الدولي أعمالها عام ١٩٤٩ وفقاً لأحكام المادة ١٣ من الميثاق، بحيث أصبح لدينا الآن اتفاقيات تنظم جميع الأنشطة سواء على الأرض أو في السماء أو الفضاء الخارجي أو في البحار وقاع المحيطات. فاللجنة نجحت في إبرام اتفاقيات هامة تحدد أبعاد العلاقات الدولية (مثل انضمام فلسطين لـ ١٥ اتفاقية). ولكن للأسف في السنوات الأخيرة وبعد انتهاء الحرب الباردة التي كانت حافزاً للكتلتين الشرقية والغربية للسعي لإفراز اتفاقيات تحدد حقوق وواجبات الدول حماية لمصالحها أحجمت الكثير من الدول عن التصديق على هذه الاتفاقيات. كما أن اللجنة لم تدفع ببعض المشاريع التي رفعتها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة لعرضها على الدول للتصديق عليها (مثل المسؤولية الدولية). ومع ذلك فإن نصوص هذه الاتفاقيات لها أهميتها وتثار أمام المحاكم الدولية وأصبحت تقع تحت دائرة ما يطلق عليه Soft Law وهي القواعد التي لم يتم تقنينها في اتفاقيات ولم تصادق عليها الدول وبالتالي لم تدخل حيز النفاذ ولكنها في نفس الوقت مع آراء فقهاء وأساتذة القانون الدولي تمثل التطور المطرد للقانون الدولي والقرارات الهامة التي تصدر عن الأمم المتحدة حتى ولم تتم صياغتها بعد في اتفاقيات ملزمة. (قرار السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية). وتمثل مصدر هام من مصادر القانون الدولي.

وعلى الرغم من أن هناك عوامل كثيرة قد أدت مؤخراً إلى الحد من فعالية "لجنة القانون الدولي" التابعة للأمم المتحدة، شأنها شأن بعض أجهزة المنظمة العالمية وفروعها، إلا أن اللجنة - لا تزال في جميع الأحوال - تعتبر بمثابة الأداة الرئيسية لتطوير قواعد القانون الدولي، ومن ثم فإن هناك حاجة ماسة إلى النظر في التوصل إلى ترتيبات مؤسسية شاملة تعمل على النهوض بعمل تلك اللجنة، بما يفي ومقتضيات المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة، بحيث تصبح مشروعات المعاهدات الدولية التي تتوصل إليها اللجنة إلى صياغتها، قادرة على إرساء قواعد راسخة للقانون الدولي العام، وليس مجرد صياغات توفيقية محدودة تخضع لاعتبارات سياسية، ويتعذر الإجماع عليها على مستوى الدول الأعضاء، بل وتظل خلافية من حيث الممارسة والتطبيق.

ثالثاً: دور القانون في النظام الدولي:

إن أولى مهام القوانين عامة سواء الداخلية أو الدولية هي إقامة نظام قانوني يحدد الحقوق والواجبات. وبالنسبة للقانون الدولي كان تنظيم القواعد التي تحكم الحروب واستخدام القوة من أولى اهتمامات النظام القانوني الدولي، خاصة في ضوء ما لحق العالم من دمار أثر الحرب العالمية الأولى والثانية، كما أن حق الدفاع الشرعي الذي تحميه القوانين الداخلية والذي تطور عرفياً في القانون الدولي، تم تحديد معالمه في المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة كأحد الاستثناءات من مبدأ تحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية الذي تنص عليها المادة الثانية (٤) من ميثاق الأمم المتحدة بحيث صور بعض الكتاب أن تحريم استخدام القوة بين الدول - ينحصر نظرياً - في الشد والجذب بين أحكام المادة الثانية (٤) التي تحرم استخدام القوة في العلاقات الدولية وأحكام المادة (٥١) التي تحدد أبعاد حق الدفاع الشرعي الفردي والجماعي. فالمطلوب دائماً التوسع في تفسير مبدأ تحريم استخدام القوة والتقييد في تفسير الاستثناء وهو مبدأ حق الدفاع الشرعي.

وهنا لابد من الإشارة إلى أنه لا يجوز الدفع بقول شائع مفاده أنه بالرغم من تحريم استخدام القوة في القانون الدولي وفقاً لميثاق الأمم المتحدة فالعالم لا يزال مليئاً بالحروب، والادعاء بأن هذا التحريم ليس له قيمة فعلية وليس له تأثير

حقيقي ملموس على واقع الحياة الدولية. فمثل هذا القول السطحي يتردد كثيراً وتتناوله وسائل الإعلام متجاهلة ثلاثة أمور هامة تحدد مدى فاعلية التحريم:
الأول: أنه لولا هذا التحريم لازدادت حالات استخدام القوة بشدة في مختلف بقاع العالم وعدنا إلى قانون الغاب.

الثاني: أن نظام الأمن الجماعي Collective Security System المتمثل في مجلس الأمن لا يباشر سلطاته في قمع العدوان وإحلال السلام. والذي لا شك فيه أن تحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية كان له أكبر الأثر في خفض عدد المنازعات المسلحة كما أن تحريم استخدام أنواع معينة من الأسلحة ذات التأثير العشوائي وتوفير حماية للمدنيين في اتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩) والملاحق الإضافية (١٩٧٧) خفف من المعاناة في الحروب.

الثالث: وقد تكفى الإشارة في هذا الصدد إلى أن تشريعات جميع الدول تنص على تحريم جرائم القتل والسرقة وغيرها من الجرائم، ومع ذلك ترتكب هذه الجرائم في جميع الدول ولا يدفع أحد بأن القوانين التي تحرم هذه الجرائم لا تأثير لها.

رابعاً: ميثاق الأمم المتحدة:

اسمحوا لي أن أنتقل الآن إلى ما اعتبره نقطة الانطلاق لفهم النظام الدولي المعاصر الذي يحدد أبعاد وطبيعة القانون الدولي، وذلك بتناول ميثاق الأمم المتحدة. فالميثاق يعتبر عقر دار القانون الدولي لأن أحكام الميثاق والاتفاقيات السارية الملزمة تحدد أبعاد القانون الدولي. نعم، فالميثاق لم يتطور ويرتقي إلى إنشاء حكومة عالمية لأن جميع الدول تتمسك بسيادتها. وإن كانت هذه السيادة لم تعد مطلقة وشاملة كما كانت في الماضي، فإبرام الاتفاقيات بين الدول يؤدي إلى قبول هذه الدول تقييد تصرفاتها طبقاً لأحكام هذه الاتفاقيات وبالتالي التنازل عن جزء من سيادتها.

وقد جاءت صياغة ميثاق الأمم المتحدة لتدعم وتعلي من شأن القانون الدولي في العلاقات الدولية بصفة عامة، حيث تنص المادة ١٠٣ من الميثاق أن الالتزامات النابعة من أحكام الميثاق تسمو على أية التزامات أخرى. هذه المادة تجعل أحكام

الميثاق في مرتبة أعلى من الاتفاقيات التي تبرمها الدول. وفي نفس الوقت تؤدي إلى تقييد حرية الدول في الدخول في اتفاقيات تتعارض مع أحكام الميثاق، بل تحظر إبرام مثل هذه الاتفاقيات. (تحريم الرق)

ومن المتفق عليه أن الدول المجتمعة في سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ لإعداد وصياغة ميثاق الأمم المتحدة كان يجول في خاطرها مشروع نظام دولي جديد

New World Order يمنع الحروب ويفرض الاستقرار والسلام العالمي مع احتفاظ كل دولة بسيادتها في هذا الإطار. وكان الهدف خلق عالم جديد يسوده القانون بما يسهم في تحقيق العدالة. فقد نصت ديباجة الميثاق على أن " نحن شعوب الأمم المتحدة" قد قررنا "إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحروب" وأن تبين "الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي".

ولتحقيق هذه الأهداف أضفى الفصل السابع من الميثاق على مجلس الأمن صلاحيات واسعة غير مسبقة وسلطة اتخاذ قرارات سريعة وفعالة لأن المجلس مفوض لمباشرة التبعات الرئيسية في حفظ السلام والأمن الدولي بوصفه نائباً عن أعضاء المنظمة على أن يعمل وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. وكما تعهدت الدول بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها. وحتى يتمكن مجلس الأمن من تنفيذ قراراته والمحافظة على السلم والأمن الدولي تتعهد الدول بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن طبقاً لاتفاقيات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة لحفظ السلم والأمن الدولي أي كان يجب أن يكون هناك جهة على أهبة الاستعداد لدى الأمم المتحدة للاضطلاع بمسئوليات المحافظة على السلم والأمن الدولي.

وإذا نظرنا إلى مجمل هذه المواد يتبين بدون أي شك أن المجتمعين في مؤتمر سان فرانسيسكو كانوا يهدفون إلى إقامة نظام دولي قوى وطموح يحافظ على السلم والأمن الدولي. وللأسف فإن هذا النظام الدولي الجديد لم يكتب له أن يرى النور. ويحق لنا التساؤل لماذا فشلت الدول في تفعيل مشروع سان فرانسيسكو الطموح؟ وهنا تجدر الإشارة - إنصافاً للمشاركين في مؤتمر سان

فرنسيسكو - إلى أن الميثاق يحوى مواد تشجع بل تدفع إلى تعديل الميثاق (مثل موقف الوفد المصري فى سان فرانسيسكو). ولكن هنا أيضاً وللأسف منعت آثار الحرب الباردة أى تعديل للنصوص.

قبل محاولة الإجابة على هذا التساؤل لابد من الإشارة إلى أن الميثاق يحتوى على بعض ثغرات نجمت عن واقع الحياة الدولية بعد الحرب العالمية الثانية تم استغلالها والتسلل منها والبناء عليها وقد يكون أهمها:

أولاً: المادة الأولى من الميثاق تحوى تفرقه بين التدابير التى تتخذ للمحافظة على السلم والأمن الدولي وبين الإجراءات التى تتخذ لتسوية المنازعات بالوسائل السلمية. فبالنسبة للتدابير لا يحوى الميثاق إشارة إلى ضرورة أن تكون هذه التدابير طبقاً لأحكام القانون الدولي بعكس إجراءات تسوية المنازعات التى يلزم أن تكون طبقاً لأحكام القانون الدولي.

ثانياً: تنص المادة الثانية على مبدأ المساواة بين الدول ولكن هذا المبدأ ينهار تماماً ويتعارض مع أحكام المادة ٢٧ التى تضىف رخصة للدول الخمس دائمة العضوية بنقض القرارات غير الإجرائية (الفيتو). وكما هو معروف كانت هذه الرخصة سبباً مباشراً فى شل عمل المجلس.

ثالثاً: من جهة أخرى وفى هذا السياق يلاحظ أن الميثاق وضع نظام الوصاية لإدارة الشعوب المستعمرة (أو الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى) ولكن لم ينص على ضرورة إنهاء الاستعمار فوراً، الأمر الذى تم عندما أقدمت عليه الجمعية العامة فى قرارها الشهير ١٥١٤ (٢٠) فى الدورة التاريخية التى شارك فيها الرئيس عبد الناصر وزعماء حركة عدم الانحياز عام ١٩٦٠.

والآن يثور التساؤل لماذا لم يرى هذا المشروع الطموح النور ولم يتحقق حتى الآن؟ هناك سببان رئيسيان، الأول: هو ما جلبته الحرب الباردة من تنافس وريبة وشك بين الاتحاد السوفيتي والمعسكر الغربي مما عرقل تطبيق أحكام الميثاق تطبيقاً سليماً. فالمادة ٤٣ من الميثاق تنص على تعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة وضع تحت تصرف مجلس الأمن وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن

الدولي. هذه القوات كان المفترض أن يستخدمها المجلس فى المحافظة على السلم والأمن الدولي، بحيث إذا كان هناك إخلال بالسلم أو عدوان فى مكان ما يقوم المجلس باستخدام القوات لقمع العدوان وإعادة السلم.

ولكن أثيرت موضوعات عديدة عرقلت تطبيقها مثل من الطرف المعتدى وأين تتواجد هذه القوات ومن يصدر الأوامر للقوات. وأصبحت على الرف تماماً لا يفكر أحد فى قابلية الالتجاء إليها. واضطر السكرتير العام السابق للأمم المتحدة داج همرشولد تحت ضغط الظروف إلى ابتداء مفهوم جديد لاستخدام قوات تابعة للأمم المتحدة وهو مفهوم عمليات حفظ السلام التى لا تعمل فى إطار الفصل السابع من الميثاق، وإنما تعمل فى إطار ما هو مسمى الفصل السادس والنصف من الميثاق. وكان استخدامها للمرة الأولى إثر العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ والآن توجد عشرات من هذه العمليات فى بقاع مختلفة من العالم وتطورت مهامها لتناسب مع الحالات المطروحة.

والثانى: هو ما ورد فى المادة ٢٧ من الميثاق حول رخصة استخدام الفيتو الذى يساء استخدامها بواسطة الدول الخمس دائمة العضوية.

والنتيجة النهائية أن العالم يعاني الآن من نظام دولي غير مكتمل الأركان لم يرقى خلال سبعة عقود إلى ما اتفق عليه فى سان فرانسيسكو من قمع العدوان ومن احترام القانون الدولي.

خامساً: القضاء الدولي فى المرحلة الحالية:

واستكمالاً للغرض من إنشاء نظام قانوني دولي يحافظ على السلم والأمن الدولي اتجهت الأنظار فى مؤتمر السلام الذى عقد فى لاهاي ١٨٩٩ - ١٩٠٧ إلى وضع قواعد قانونية لتسوية الخلافات الدولية بسبل أخرى غير الالتجاء إلى القوة وأنشئت المحكمة الدائمة للتحكيم التى لازالت قائمة وتعمل. وكما سبق أن أشرت، قننت قواعد وقوانين لهذا الغرض ومن بينها قواعد وقوانين لتسوية المنازعات بين الدول بالوسائل السلمية. ومن أهم هذه الآليات الجهاز القضائي الذى أنشأته عصابة الأمم عام ١٩١٩ وهى المحكمة الدائمة للعدل كجهاز مستقل

ثم عند إقرار ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ أنشئت محكمة العدل الدولية كأحد أجهزة الأمم المتحدة خليفة للمحكمة الدائمة للعدل. وما يهمني في هذا السياق هو تأكيد ما يلي حول محكمة العدل الدولية:

- ١- أن المحكمة مفتوحة للدول فقط.
- ٢- أن جميع أعضاء الأمم المتحدة أطراف في النظام الأساسي للمحكمة. ولكن اختصاص المحكمة اختياري بمعنى أن جميع الدول أعضاء في المحكمة وأطراف في نظامها الأساسي ولكن لا بد أن تقبل الدول اختصاص المحكمة حتى يمكن للمحكمة نظر القضايا الخاصة بهذه الدول.
- ٣- أن عدداً محدوداً من الدول تقبل الاختصاص الإلزامي للمحكمة (٧٠ دولة فقط من ١٩٣ دولة تقبل الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية والكثير من هذه الدول تضع شروط لقبولها كما أن قلة من الدول قبلت الاختصاص الإلزامي للمحكمة و في ظروف سياسية تالية سحبت هذا القبول (الولايات المتحدة) + (إسرائيل) فبعد أن قبلت اختصاص المحكمة عام ١٩٥٠ خارج إطار نشأتها عادت إلى سحب هذا القبول عام ١٩٨٥ بعد أن أثارت موضوع طابا)، ولكن هذا لا يمنع أي دولة من الالتجاء إلى المحكمة، وعندئذ تقرر الدولة الأخرى إما قبول الامتثال للمحكمة من عدمه، وهو ما يطلق عليه باللاتينية (Forum Propagatum). كما أن هناك العديد من الاتفاقيات الدولية ينص فيها صراحة على عرض المنازعات حول تفسير النصوص وتطبيقها على محكمة العدل الدولية. وكذلك كثيراً ما تتفق الدول فيما بينها على عرض النزاع على محكمة العدل الدولية في اتفاق خاص بغض النظر عن قبول الاختصاص الإلزامي.

٤- هناك اعتقاد لدى بعض الدول أن النزاعات الدولية يكون لها طابع سياسي وبالتالي لا تصلح لعرضها على المحاكم الدولية. وهذا بالطبع اعتقاد خاطئ، لأن المحاكم الدولية - وعلى وجه الخصوص محكمة العدل الدولية - تستطيع حسم هذه المنازعات. ولمحكمة العدل الدائمة وكذلك محكمة العدل الدولية قول ماثور حول طبيعة المنازعات أود قراءته بالإنجليزية لأهميته:

"Mavromatis Case (PCIJ) (1924)

A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interest between two persons"

ICJ (Interpretation of the Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, Advisory Opinion of 30 March 1950):

"a situation in which the two sides held clearly opposite views concerning the question of the performance or non performance of certain treaty obligation"

عرفت المحكمة الدائمة للعدل في قضية مفروماتس الشهيرة النزاع بأنه اختلاف حول نقطة قانونية أو واقعة مادية أو تنازع في الآراء القانونية أو المصالح بين طرفين كما عرفتها محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري حول تفسير اتفاقيات السلام بين بلغاريا والمجر ورومانيا في مارس ١٩٥٠ بأنها حالة يأخذ فيها الطرفين رأيين مخالفين بالنسبة لمسألة تنفيذ أو عدم تنفيذ التزام متضمن في اتفاقية ما.

٥- كما أن الميثاق يخول الجمعية العامة ومجلس الأمن وأى جهاز آخر تفوضه الجمعية العامة الحق في طلب رأى استشاري من المحكمة (الجدار العازل). صحيح أن الآراء الاستشارية الصادرة عن محكمة العدل الدولية ليس لها في حد ذاتها قوة الإلزام على نحو مناظر لما يصدر عن تلك المحكمة من أحكام تفصل في منازعات بين الدول، إلا أنه من المستقر في كافة الدراسات والممارسات الخاصة بتطوير القانون الدولي العام، أن الآراء الاستشارية الصادرة عن محكمة العدل الدولية قد أسهمت، من حيث المضمون، وعلى نحو منتظم، في تطوير مصادر القانون الدولي العام (المادة ٣٨، الفقرة ١، الفقرة الفرعية ج من النظام الأساسي للمحكمة)، وذلك على نحو لا يقل تأثيراً عن الأحكام الصادرة عن المحكمة ذاتها في شأن الفصل في منازعات دولية بعينها، هذا فضلاً عن أن تلك الآراء الاستشارية تعد ذات مرجعية عملية في التعامل مع المسائل أو النزاعات التي صدرت في شأنها. وهنا تجدر الإشارة أن الرأى الاستشاري الخاص بالجدار العازل يختلف لأنه مؤسس على قواعد قانونية ملزمة نابعة من اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ وبالتالي فما ورد في هذا

الرأى الاستشاري يعكس ويردد التزاماً مزدوجاً سابقاً أولاً باحترام ما ورد فى هذه الاتفاقية، ثانياً: بأن جميع الدول المصادقة عليها التزام بالعمل معاً للتأكد To ensure احترام جميع الدول الأخرى لهذه الاتفاقية.

٦- إن محكمة العدل الدولية فى النظام الدولى المعاصر ليس لديها جهاز تنفيذى لتطبيق الأحكام وأن الدول التى يصدر حكم فى صالحها وتواجه برفض الطرف الآخر تطبيقه ليس أمامها سوى الالتجاء إلى مجلس الأمن. والمجلس كما هو معروف جهاز سياسى له سلطات تقديرية فى اتخاذ ما يراه من تدابير أو توصيات كما أن الفيتو ينطبق على كل القرارات غير الإجرائية. وللأسف توسعت الدول دائمة العضوية فى تفسير طبيعة القرارات غير الإجرائية. (إعادة انتخاب بطرس غالى)

خامساً: الفجوة بين تقنين قواعد القانون وتطبيقها:

ويتضح مما سبق أن النظام الدولى المعاصر يشهد فجوة كبيرة بين قواعد القانون الدولى والاتفاقيات الدولية من جهة وبين تطبيق هذه القواعد والأحكام من جهة أخرى. ومع مرور الزمن زادت هذه الفجوة من حدة الفوضى فى العالم. وانتشرت مختلف أنواع النزاعات فى ظل التهميش الفعلى "للعقد الاجتماعى" الذى اتفق عليه عام ١٩٤٥ عند إنشاء الأمم المتحدة والذى كان يفترض أن يؤسس ويرعى وينظم لعلاقات دولية جديدة. يرجع السبب الرئيسى فى ذلك فى نظري إلى أن تطبيق القواعد القانونية الدولية يخضع لرضاء الدول وقبولها، وكما أشرت هذا هو الفارق الأساسى بين قواعد القانون الدولى وقواعد القانون الداخلى. الدولة التى تخالف قاعدة قانونية دولية لا يوجد من يرغمها على الخضوع للقانون الدولى عن طريق عرض الأمر على محكمة دولية الا بقبولها، بعكس الوضع فى قواعد القانون الداخلى الذى يمتلك فيه الفرد حق التقاضى رغماً عن خصمه. ويظهر ذلك جالياً عند النظر إلى أن ثلث الدول فقط تقبل الاختصاص الإلزامى لمحكمة العدل الدولية، وكثيراً ما يكون هذا القبول مقيداً بشروط.

وبفرض قبلت دولة ما اختصاص المحكمة وصدر ضدها حكم لأنها خالفت قاعدة قانونية، فإن إجبار هذه الدولة على تنفيذ حكم المحكمة لا يتم إلا عن

طريق الالتجاء الى مجلس الأمن الذي كما نعلم جميعا هو جهاز سياسي وليس جهازا قضائيا. ويتضح مما سبق أن المجتمع الدولي لم ينجح في انشاء آلية دولية للتنفيذ القسرى enforcement mechanism. وبالتالي يمكن القول إن عالمنا المعاصر انتقل من مرحلة قانون الغاب التي كانت سائدة منذ بدء الخليقة ولكنه لم ينجح بعد في الوصول إلى نظام يسود فيه القانون وتحقق فيه العدالة.

واسمحوا لي أن أطرح ثلاثة أمثلة للعقبات التي تعترض عرض القضايا على محكمة العدل الدولية:

الأول: يتعلق بقبول مصر للاختصاص الإلزامي في محكمة العدل الدولية في أبريل ١٩٥٧ إثر انسحاب إسرائيل من سيناء بناء على قرار من الجمعية العامة. فقد قبلت مصر الاختصاص الإلزامي للمحكمة بالشروط التالية:

١- فيما يتعلق بإدارة قناة السويس.

٢- بين الدول الأطراف في معاهدة القسطنطينية لعام ١٨٨٨.

الثاني: منذ حوالي خمس سنوات كانت هناك مساع لاسترداد التمثال نفرتيتي من ألمانيا. وشكل الدكتور زاهي حواس لجنة برئاسة بريستي درست الوثائق ذات الصلة (اليونسكو + معهد توحيد القانون Unidroit في روما) ولم نجد نصاً في هذه الوثائق يقضى بالتزام ألمانيا بقبول عرض طلب مصر إعادة التمثال. وتبين أن ألمانيا قد قبلت في ٣٠ أبريل ٢٠٠٨ الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية ولكن حدد أبعاد هذا القبول بأمرين:

١- أن تكون الدولة التي تلجأ إلى المحكمة تقبل اختصاصها في النظر في جميع الأمور وليس بشأن موضوع محدد.

٢- أن يكون قد مر عام على قبول الدولة الأخرى اختصاص المحكمة.

وحيث أن مصر لا تقبل اختصاص محكمة العدل في كل القضايا فأجهضت المساعي لاسترداد التمثال بالرسائل القضائية.

الثالث: طابا:

قد يثور التساؤل حول أسباب نجاح مصر في عرض القضية على التحكيم الدولي. فقد حاولت مصر إقناع إسرائيل بقبول عرض النزاع على محكمة العدل الدولية على أساس أن إسرائيل سبق لها أن قبلت الاختصاص الإلزامي للمحكمة عام ١٩٥٠ ثم سحبت القبول في منتصف الثمانينات بعد إثارتها النزاع حول طابا في ٢٥ أبريل ١٩٨٢. وبإساءة المحاولات بالفشل لرفض ممثلي إسرائيل في التفاوض فكرة اللجوء إلى محكمة العدل الدولية على أساس أنه لا ثقة لديها في قضاة ينتخبهم مجلس الأمن والجمعية العامة. مصر وإسرائيل كانا ملتزمان بأحكام المادة السابعة من معاهدة السلام التي تقضى:

"١- تحل الخلافات بشأن تطبيق أو تفسير هذه المعاهدة عن طريق المفاوضة.

٢- إذا لم يتيسر حل هذه الخلافات عن طريق المفاوضة فتحل بالتوفيق أو تحال إلى التحكيم."

فكانت إسرائيل طبقاً لهذا النص تحاول إحالة النزاع إلى التوفيق على أساس أن التوفيق بطبيعته ليس وسيلة قضائية بحتة ويسمح باللجوء إلى اعتبارات سياسية وكانت مصر ترفض هذا التوجه وازاء رفض مصر القاطع قبلت إسرائيل في يناير ١٩٨٦ اللجوء إلى التحكيم بشرط أن تشمل المراحل الأولية في التحكيم محاولة توفيقية يقوم بها أحد أعضاء هيئة التحكيم. وبالفعل انتدبت الهيئة القاضى الفرنسى بيير بيليه Pierre Bellet الذى كان رئيساً سابقاً لمحكمة النقض الفرنسية لتولى هذه المهمة من مارس ١٩٨٨ إلى مايو ١٩٨٨. وفى الاجتماع الأخير الذى عقد في باريس في مايو ١٩٨٨ اقترح بيليه قبول الموقف المصرى حول مواقع العلامات كاملاً على أن تقوم مصر بتأجير منطقة طابا إلى إسرائيل لمدة ٩٩ عاماً. وهو الاقتراح الذى رفضته فوراً ودون الرجوع إلى القاهرة، لأن مبدأ التأجير يتعارض مع سيادة مصر من جهة، وتخوفاً من الانزلاق إلى هاوية المساومة حول مدة التأجير بالرغم من الإغراء الظاهري بأن العرض ينطوي على الاعتراف بمواقع العلامة المصرية. وإن كان قد تبين لي بأن موقف بيليه لابد

أنه يعكس تفاهم بين المحكين حول صحة مواقع العلامات المصرية مما يشير إلى أن الحكم الذي سوف يصدر في سبتمبر ١٩٨٩ سوف يكون في صالح مصر.

سادساً: المحكمة الجنائية الدولية - نقلة نوعية في القضاء الدولي:

سبق أن أنشئت محاكم دولية لمحاكمة مجرمي الحرب العالمية الثانية في نورنبرج وطوكيو ولكنها كانت محاكم ad hoc وليست دائمة وتم ذلك في إطار المنتصرين في الحرب. ثم في إطار تطوير القانون الدولي الإنساني ودخول الفرد كأحد أطراف القانون الدولي ونظراً لجسامة الجرائم التي تم ارتكابها أثناء الحرب الأهلية في يوغسلافيا السابقة ورواندا والتي أفجعت المجتمع الدولي مما ولد ضغطاً على المؤسسات والأجهزة الدولية لإنشاء آلية لمحاكمة هذه الجرائم الجسيمة أنشأ مجلس الأمن محكمتين ad hoc واحدة لمحاكمة مجرمي الحرب الأهلية في يوغسلافيا السابقة وفي رواندا في التسعينات. وساهمت الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم في إرساء قواعد قانونية دولية لحماية الأفراد في القانون الدولي.

وبعد جدل طويل بين الفقهاء القانونيين والسياسة وضغوط مستمرة إثر ما ارتكب في يوغسلافيا السابقة من جرائم تقرر إنشاء المحكمة الجنائية الدولية في روما عام ١٩٩٨، حيث قننت مبادئ لم تكن موجودة في القانون الدولي ومن أهمها مسؤولية الفرد أمام القانون الدولي ومبدأ "Universal Jurisdiction" وذلك في محاولة لتوفير العدالة وحفظ السلم والأمن في ضوء تطور طبيعة النزاعات والأضرار الناجمة عنها. ومن أهم هذه المبادئ أيضاً تقرير مبدأ عدم جواز الإفلات من العقاب No More Impunity ومبدأ عدم إضفاء حماية قانونية على رؤساء الدول (وهو السبب الرئيسي في أن مصر لم تصادق حتى الآن على النظام الأساسي).

وظهر جلياً خلال المفاوضات حول النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الصراع بين المصالح السياسية إرساء نظام قانوني دولي يحقق الأهداف السامية للمتعاقدین بوضع نظام قضائي يحمي الأفراد ويرسي مبادئ العدالة

ويحافظ على السلم والأمن الدولى ويمنع الإفلات من العقاب. فنجد أن ما انتهت إليه الدول هو مزيج من قواعد ومبادئ قانونية توفر الحماية المرجوة وفى نفس الوقت هناك بنود تمكن الدول من استغلالها للحفاظ على مصالحها السياسية مثل المادة ١٦ التى تسمح لمجلس الأمن بوقف الإجراءات أمام المحكمة الجنائية الدولية لمدة ١٢ شهراً قابلة للتجديد.

وكذلك المادة ١٣ (ب) التى تسمح لمجلس الأمن بإحالة أفراد إلى محكمة الجنايات الدولية بغض النظر عما إذا كانت الدول التى ينتمون إليها طرفاً فى النظام الأساسى. وهذه المادة أثارتنا - ولازالت تثير - الكثير من الجدل. فمن جهة يعتبرها البعض نصراً لسيادة القانون. فمن يرتكب إحدى الجرائم الجسيمة المنصوص عليها فى النظام الأساسى لا يجب أن يحتمى وراء عدم قبول دولته للنظام الأساسى. ومن جهة أخرى تمثل هذه المادة تدخل لمجلس الأمن - وهو جهاز سياسى - فى عمل جهاز قضائى مما يعتبر مساساً باستقلال المحكمة الجنائية. ونفس الحجج تنطبق على المادة ١٦ التى تسمح للمجلس بإيقاف الإجراءات بالنسبة لمتهم بارتكاب إحدى الجرائم الخطيرة.

وبالتالى فإن النظام الحالى للمحكمة الجنائية الدولى يؤدي إلى أنه فى حال اقتراف شخصين ذات الجريمة أحدهما مواطن فى دولة طرف فى النظام الأساسى للمحكمة والآخر مواطن لدولة غير طرف فإن العقاب لن يطول سوى مواطن الدولة الطرف وكذلك فى ضوء إمكانية تحريك دولة ذات قدرة على التأثير على إصدار القرارات فى مجلس الأمن فإن هذه الدولة سيكون باستطاعتها تحريك قضية أمام المحكمة أو وقف الإجراءات ضد متهم وهو ما لن يتوافر لدولة ليست لديها ذات الوزن أو السلطات. كأن هناك نظامين قانونيين وليس نظاماً واحداً يسرى على الجميع.

ويتضح مما تقدم أن ضمان استقلالية وقوة هذه المحكمة وإجراءات تحريك القضايا أمامها يمكن أن تتأثر بأهواء ومصالح سياسية لدول، أى وفقاً لمصالح وسياسات الدول الأعضاء فى مجلس الأمن. ونظراً للوضع الحالى وإضاعة الفرصة

التي وفرها الميثاق في إعادة النظر في مواد ميثاق المحكمة بعد ٧ سنوات من بدء العمل به (عام ٢٠١٠) وبقاء كافة المواد والعلاقات بين المحكمة وأجهزة الأمم المتحدة على حالها فإن الميثاق أبقى المجال مفتوحاً لمجلس الأمن للتأثير وحتى السيطرة على القضايا المرفوعة أمام المحكمة، وهو ما يخل إخلالاً جوهرياً بمبدأ المساواة أمام القانون. وقد طالبت قبل بدء عمل المحكمة بضرورة إصلاح هذا الخلل وبالذات فيما يتعلق بأحكام المادة ١٦ التي تعتبر - كما ذكرت - تدخلاً سافراً في عمل جهاز قضائي وإقحاماً لاعتبارات سياسية في شئون قضائية. ونشرت مقالاً عام ٢٠٠١ في مجلة جامعة ترنتو في إيطاليا في هذا الخصوص.

ولكنه بالرغم من هذه الشوائب الهامة فلا بد من الإشادة بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية والاعتراف بأن هذه المحكمة قد اكتسبت أهمية كبيرة، فقد جذبت انتباه الرأي العام بصورة غير مسبقة لأي محكمة أخرى. ونرى أمامنا مطالبات مستمرة ومنتزيدة بإحالة مرتكبي الجرائم الجسيمة لمحكمة الجنايات الدولية. (التعرض هنا للاحتلال الإسرائيلي وللجرائم التي ترتكب في الأراضي المحتلة).

وحيث أن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ينصب على ما يقترفه أفراد من جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية ولا يشمل ما تقوم به الدول، فإن وجود هذه المحكمة من شأنه توفير حماية قضائية للفرد في مجال حقوق الإنسان لأنها تمثل رادع للمخالفات الجسيمة وتعكس تقدماً مطرداً لإضفاء قوة بل وأنياب للقانون الدولي.

تحدثت مسبقاً في عجالة عن الفارق بين القانون الدولي والقانون الوطني وذلك لأقرب لدى البعض مفهوم القانون الدولي. واسمحوا لي أن اعيد هذه المقاربة. في رأيكم ما هي الضمانة التي تحفز المواطن على اتباع القوانين وعدم مخالفتها. قد يقول البعض انه العقاب (أي التشريع)، ولكن إن كان العقاب وحده كاف لردع الفرد من ارتكاب الجريمة لماذا يتم ارتكاب الجرائم؟ وقد يقول البعض أنه امتثال الجاني أمام العدالة (أي القضاء)، ولكن الواقع أثبت أن وجود المحاكم والنطق بالأحكام لا يضمن تنفيذ وتحقيق العدالة. ان تنفيذ العقاب هو الرادع

الحقيقي (أى وجود سلطة تنفيذية). مرتكبي الجرائم فى الدول يعتمدون على عدم القبض عليهم وقدرتهم على الإفلات من العقاب وتطبيق القانون عليهم.

وبالرغم من أن الدول فى النظام الدولي تنازلت عن جزء من سيادتها بإنشاء عصابة الأمم والأمم المتحدة وبسن وتفتين قواعد قانونية تهدف إلى تنظيم العلاقات الدولية لحماية العالم من الحروب والحفاظ على السلم والأمن الدوليين بغية ضمان رخاء وازدهار الجنس البشرى، إلا أننا نجد فى ذات الوقت أن الدول كانت غير راغبة فى التنازل كلياً عن سيادتها فلم تقبل وضع نظام أو آلية تضمن تطبيق القواعد والقوانين الدولية عليهم دون رضائهم. فوجد أنه لا يوجد جهاز أو آلية مماثلة للشرطة الوطنية.

سابعاً: القانون الدولي وحماية الاستثمارات الدولية

طرأت تطورات بعيدة المدى على القانون الدولي وعلى النظام الدولي فى مختلف المجالات. فبعد أن كانت الدول فى البداية تتصرف طبقاً لمصالحها بلا رقيب، ومع تطور الأزمنة والأحداث تنازلت الدول عن جزء من سيادتها فى موضوعات مختلفة، بدأت بالحصانة الدبلوماسية وقانون البحار وتدرجت لتشمل حقوق الإنسان وتحريم استخدام القوة فى العلاقات الدولية. لذلك كان من الطبيعي أن تمتد القواعد القانونية لحماية الاستثمارات خاصة فى عصر يتميز بالتعاملات والاستثمارات عبر الحدود. وبعد أن كانت حماية الاستثمارات الدولية تتم فى القرن التاسع عشر عن طريق استخدام القوة والتاريخ يشهد على حالات كثيرة خاصة فى أمريكا الجنوبية مما أطلق عليه **Gun Boat Diplomacy**. فوجد أن الدول أنشأت على سبيل المثال منظمة التجارة الدولية بآلياتها الخاصة لفض المنازعات الناتجة عن التعاملات التجارية الخاصة بها وقبل ذلك وقعت عام ١٩٦٥ اتفاقية واشنطن التى أنشأت مركز تسوية منازعات الاستثمار **ICSID** التابع للبنك الدولي، كما طورت التوجه إلى آلية تسوية منازعات أسرع وأقرب إلى احتياجاتهم واحتياجات النظام التجاري الدولي المعاصر وهو فض المنازعات عن طريق التحكيم التجاري. وأدخلت الدول فى نظامها القانوني الوطني قواعد وقوانين للتحكيم التجاري بهدف تشجيع الاستثمارات الأجنبية

وإضفاء ضمانة أوسع وأشمل في هذا الصدد. وتم إبرام اتفاقية نيويورك لعام ١٩٥٨ الخاصة بتنفيذ أحكام التحكيم لدى الدول التي صادقت على الاتفاقية، بحيث إذا أصدرت محكمة تحكيمية حكماً في قضية ما فإن هذا الحكم قابل للتنفيذ في الدولة المعنية مع استيفاء بعض الشروط الشكلية ودون المساس بالحكم ذاته. وفي هذا الإطار نشأت مجموعة من القواعد تطبقها هيئات التحكيم ويطلق عليها Lex Mercatoria تهدف إلى تسوية المنازعات التجارية.

وخلاصة القول أن موضوعات التجارة والاستثمار الدولي أصبحت محاطة بسياج قانوني محكم يحمي مصالح الدول والأفراد ويمثل إضافة حقيقية لقواعد القانون الدولي.

ثامناً: خاتمة:

على ضوء العرض المتقدم أعتقد أنه من الواضح أن قواعد القانون الدولي تتطور ويتسع نطاقها وتكتسب احتراماً متزايداً في العلاقات الدولية. نعم لا يوجد جهاز مركزي للتنفيذ ولكن لا بد أن يؤخذ في الاعتبار أن تطبيق النظام الدولي يختلف عن تطبيق الأنظمة الداخلية التي تسمح بالتنفيذ القسري. فالمساواة في السيادة بين الدول القائمة منذ صلح وستفاليا عام ١٦٤٨ تؤدي إلى صعوبة تصور نظام جديد يسمح بالتنفيذ القسري في المستقبل المنظور على دول ذات سيادة، لذلك فإن مجلس الأمن بوصفه الجهاز التنفيذي القائم أصبح يعتمد في تنفيذه قراراته على استخدام أحكام المادة (٤١) من الميثاق التي تقضي بتوقيع عقوبات مختلفة لا ترقى إلى مستوى استخدام القوة. هذه العقوبات أصبحت الأداة التي يستخدمها مجلس الأمن بصفة منتظمة لتنفيذ قراراته. وأصبحت البديل المتاح أمام المجتمع الدولي - إذا وافقت الدول الخمس دائمة العضوية - على ممارسة الضغوط لتنفيذ القرارات.

هذا الوضع بالطبع ليس مثالياً لأن الدول التي يحق لها استخدام الفيتو تباشر هذه الرخصة بصورة انتقائية طبقاً لمصالحها، وبالتالي يتم الكيل بمكيالين فيما يتعلق بتنفيذ قرارات مجلس الأمن. فلا يتصور مثلاً - في الظروف الحالية - أن يصدر قراراً بعقوبات ضد إسرائيل أو ضد النظام في سوريا لأن الولايات المتحدة ستمنع صدور الأول وروسيا ستمنع صدور الثاني.

هذا لا يمنع أن قواعد القانون الدولي بصفة عامة تحترم وتطبق لأن الدول تحرص دائماً أن تبدو داخلياً وخارجياً أنها دول تحترم القانون وتسوق الحجج والأسانيد لإثبات ذلك.

مستقبل القانون الدولي:

ويعد هذه النظرة السريعة على طبيعة القانون الدولي في عالمنا المعاصر من المناسب القول في النهاية بأن طبيعة القانون الدولي قد لحقها تغيير كبير في سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية لأنها أصبحت تهدف الآن إلى حث الدول على التعاون

فيما بينها وعلى حماية الفرد وتعظيم حقوق الإنسان. وحيث أن النشاط الإنساني يزداد ويتطرق إلى مجالات جديدة فمن الواضح أن قواعد القانون الدولي سوف تتطور لتنظيم هذه العلاقات، ومع ذلك فإن الفجوة بين القواعد وتطبيقها لازالت قائمة ولن كانت تتضاءل في كثير من المجالات.

فى ختام هذه التأمّلات من الطّبيعى أن يثور التساؤل عما إذا كان من المتوقّع أن يشهد المجتمع الدوليّ تغييرات جوهريّة فى النظام الدوليّ المعاصر. والإجابة فى تقديري للأسف الشديد "لا تغيير جذريّ فى المستقبل المنظور".