في مشكلات السياسة الدولية :

أساس القانون الدولي

وطبيعته ومستقبله

— ١ —

البحث في فقه القانون بوجه عام مطلب دراسي عسير المرتقى بعيد الشقة ، لأنه أمر يتضمن التغلغل في الأصول الأولى التي ترتدُّ إليها فكرة القانون أو صورته البدائية التي أرتسمت في عقلية الانسان . فهي دراسة ميتافيزيقية في جانب كبير منها أي أن شرحها وتفسيرها يعتمدان على التصوير الفلسفي القائم على التأمل المنطقي والنظر التجريدي ، وإن استمد القانون إلى جانب ذلك ، قواعد صياغته التشريعية ، من أحداث الواقع وسوابق العمل وتجاربه ، يضيفها إلى تراثه المتجدد ، بعد أن يطبعها بطابع الأقيسة المثالية العامة التي تحتمها طبيعته الفلسفية البارزة فيه .

ولقد هيأت معضلات السياسة الدولية وإشكالاتها المتعددة أذهان الناس ، ولا سيما خاصة المثقفين منهم لتناول العلاقة بين القانون والسياسة بالبحث والدرس ، ودفعتهم إلى ضروب من المحاولات وألوان من التأملات لتفسير ما عسى أن يكون ثمة من رَوَابط السببية أو علاقات النسب والترابط بين منطقتي القانون والسياسة ، بيد أن فريقاً كبيراً من فقهاء القانون وثقات السياسة وعلماء الاجتماع ، قد انحاز إلى جانب تلك النظرية التي تقطع بأن ثمة ما يشبه الانفصال والتميُّز بين فقه القانون وفن السياسة ، فهما أفقان لا يلتقيان ، أو إن شئنا التحديد والتدقيق ، قلنا مع هؤلاء إن التناوت ملحوظ في مستوى كل منهما إزاء الآخر ، فالقانون في مرتبة تعلو ، من وجهة التجريد وفلسفة الأخلاق ، [1] على مرتبة السياسة التي تلتصق فيها حسبما توحيه إليها الأحداث العارضة والأهواء المتقلبة والمصالح المتنازعة في كل زمان ومكان !

فإذا بَرزَ لنا العامل الأخلاقي راجح الكفة على سائر العوامل الأخرى المكوِّنة للنسيج الفقهي ، رأينا من الناحية الأخرى ، أن أهم العوامل المسيطرة على فن السياسة هو

(١) Ethics

نزعة التحلّل من عامل الأخلاق وإطراح وازع المُثُل التي ينعقها دُعاة السياسة ، من أصحاب النزعات الميكيافيلية ، بعالم الخيال أو « اليوتوبيا »[1] ولا يرضون التقيد بها فيما يبنون فيه من مشكلات الدول وما ينظمون من علاقات الشعوب .

ويتجلى لنا هذا الموضوع في صورة أوضح ، عندما نحاول أن نحكم شئون السياسة الدولية بقاعدة القانون ، لنصل إلى تنظيم المجتمع الدولي تنظيما يقارب بينه وبين المجتمع الوطني (الدولة) ، ما استطاع المساهمون في هذا التقريب إلى هذا الغرض من سبيل ، فان الأمر ليكاد يفلت من أيدينا ، إذ نجد أننا بهذه المحاولة نكون قد نقلنا جوّ السياسة المضطرب ومحيطها العاصف بالأغراض والأهواء إلى أفق العدالة الرفيع وأوجها القضائي السامق حيث تتساوى مراكز الشخصيات الآدمية والمعنوية وتتساءل أوضاع المراكز القانونية ، وتصبح المصالح والحقوق أمام عدل القواعد التشريعية في مرتبة سواء .

وقبل أن نأخذ في عرض جوانب هذه العلاقة وتحليل عناصرها ، نسهّل البحث بدراسة تفصيلية لطبيعة القانون الدولي ووظيفته في محيط المجتمع الدولي وعلاقته بمشكلات السياسة العالمية ومدى توجيهه لمسار هذا المجتمع في جو من العواصف والأعاصير .

طبيعة القانون الدولي

يختلف القانون الدولي عن القانون الوطني لكل دولة حديثة ، في اعتبار فقهي بارز . فاذا كان القانون الوطني له سلطة تصدره وتحميه وتنفذ قواعده بالجبر عند الاقتضاء ، فأن القانون الدولي ما زال فاقداً لهذا العنصر ، وإن دلّت التطورات الأخيرة في محيط السياسة الدولية ، على انه سائر في طريق استكماله . والواقع أن المجتمع الدولي ما زال حتى عهد قريب جدًّا ، مجتمعاً سوريًّا افترض العرف الدولي وجوده وحاول تنظيمه بما اشترعه من القواعد والنظم وما اصطلح عليه من أوضاع العرف والعادة وما وعته حَفَظته من مأثور التقاليد .

وهكذا نجد أن القانون الدولي تعوزه العناصر الرئيسة الثلاثة التي تمنح القانون الوطني قوّته وتحمي سلطانه ، وتهبه الجدة المتصلة التي تتمشى مع تطورات المجتمع واستحالة ظروف الحياة فيه .

فاذا بحثنا عن السلطة التشريعية في المجتمع الدولي ، أعيانا البحث ودخلنا في تفاصيل فقهية مرهقة ، وتيه من النظريات السياسية والاجتماعية لا أول له ولا آخر !

(١) Utopia

وهكذا الشأن اذا حاولنا أن نستبين مظاهر قاطعة تدلّل على وجود سلطتين للقضاء والتنفيذ بالمعنى الذي نفهمه في محيط المجتمع الوطني ، حيث تحتل هاتان السلطتان مكانهما التقليدي السابق ، وتؤثران تأثيرهما البعيد في حياة الأفراد والجماعات ، سلباً وإيجاباً [1] .

واذا طلبنا قدراً من التحديد والبسط لهذا الايجاز قلنا : —

أولاً — تعوز القانون الدولي محكمة قضائية يكون لها اختصاص الفصل في شتى ألوان النزاع الذي يقوم بين أعضاء المجموعة الدولية ، ويكون قضاؤها فيصلاً حاسماً للنزاع المطروح ، يُلزم أطرافه كما يُلزم القضاء الوطني أطراف الدعاوى المطروحة عليه للفصل في موضوعها .

وقد كان منشأ محكمة العدل الدولية الدائمة راجعاً الى عاملين اقتضاهما سير الحياة في هذا المجتمع ، أولاهما التحكيم ، وهو من أعرق نظم التقاضي التي عرفها التاريخ الانساني ، وثانيهما اتفاق دولتين أو مجموعة من الدول على طرح أي نزاع يقوم بينهما ، على محكمة معينة ، هي في الأغلب محكمة دولية ، تكسب اختصاصها في الفصل بمقتضى هذا الاتفاق ، ويكون حكمها واجب النفاذ على من ارتضوا هذا الاختصاص .

ولقد جاء تحقيق فكرة المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، بمثابة التأكيد المادي لهذا العرف والتوسع في تطبيقاته العملية في محيط الحياة .

إن انشاء هذه المحكمة لم يغير من طبيعة الخصائص التي تميّز بين قواعد القانون الدولي من مثيلاتها في مجموعات القوانين الوطنية ، ولم يترتب عليها غير خلق طائفة من الالتزامات تحملتها الدول التي قبلت الاحتكام الى هذا النظام .

ثانياً — ليس للقانون الدولي وسائط مادية حاسمة تكوّن له سلطانه التنفيذي الملزم الذي يستطيع أن يحمي قواعده بالجبر عند الاقتضاء .

وهو اذا أباح للمعتدي عليه أن يرد الاعتداء بمثله فالحق المخوّل له في هذه الحالة ، قائما بكله في هذا الدفاع الى نفسه ، وفي حدود استطاعته ، ولا يستطيع أن يمد اليه يد المعونة الاجتماعية التي قوامها مجتمع دولي حفيظ على حرمة الحقوق والواجبات ، كما يستطيع أن يمدها سلطان التنفيذ في المجتمع الوطني لناصر أحكام القضاء برقابة جزائية ساهرة تؤكد سلطان العدالة وتحمي حرمتها إذا جارت عليها جوائر العسف والطغيان .

ولهذا يمكننا أن نقول إن الوسائل الجزائية التي نصت عليها المادة السادسة عشرة من ميثاق عصبة الأمم الملغية ، لم تكن في مجموعها سوى جزاءات أو عقوبات تأديبية تعوزها

(١) أي من ناحية الحق والواجب

السلطة التي تتكفل بفرضها أو تضطلع بتنفيذها عند الاقتضاء .

ثالثاً — كنا نعلم أن من بين المصادر التي تستمد منها القواعد القانونية وجودها ما اصطلحنا على تسميته بالعرف أو العادة الى جانب مصدر التشريع من سلطة عليا . والقانون الدولي في مجموعه لا يعرف غير المصدر الأول ، مصدر العرف والعادة ، ولا يكاد التشريع يحتل مكاناً بارزاً في ثبت مصادره ، لانعدام السلطة العليا التي تملك حق التشريع الملزم لمجموعة أمم المجتمع الدولي . وفي هذا نرى القانون الدولي يتفق مع قوانين المجتمعات البدائية التي لا تعرف في شريعتها غير احكام العرف والعادة . وليس يهمنا هنا ان نترسم الخطى أو ندرج مع التطورات الاجتماعية المتلاحقة التي صاغت من العرف والعادة قواعد سلوكية تلزم أفراد الجماعة ، فلعلّ هذا يكون أدخل في دائرة الدراسات السيكولوجية والاجتماعية المنفصلة منه في دائرة البحوث الفقهية الخالصة . وعلى كل فان القانون الدولي تدرّج في هذه المدارج وانصهرت قواعده في بوتقة التقاليد والموروثات ، وانضاف الى تراثه المتجدد على مرّ الزمن ، ما صاغته الوقائع والأحداث والتجارب من قواعد جديدة وما وجهت اليه الأفكار من أهداف مثالية موموقة .

على أنا نستطيع أن نتبين بعض الخصائص التشريعية التي تكاد تنوب مناب سلطة التشريع الى حد ما ، في محيط الفقه الدولي ، في صورة المعاهدات التي ينعتها فقهاء هذا القانون بالمعاهدات المشرعة Traités-Lois (١) أي تلك التي تضع قواعد قانونية جديدة يلتزم بها أطرافها مهما تعددوا . ولكن هذا المصدر التشريعي ما زال مظنة شك واعتراض كبيرين لأن المعاهدة مهما يكن من أمر محتوياتها أو مجال تطبيقها في المحيط الدولي لازالت تعوزها الخصائص الجوهرية للقانون . فهي من حيث عموم القاعدة وشيوع التطبيق وعالمية الالزام ناقصة الى أبعد حد ، فقد يتفق أن يكون من بين أطرافها من لا يلتزم بذات الالتزامات التي تفرض على طرف أو أطراف آخرين ممن وقعوا عليها .

ولقد بذلت محاولات عدة على مدى سنوات طويلة ، لادماج كثير من قواعد العرف التي تجري مجرى القواعد التشريعية الملزمة في صلب المعاهدات الثنائية او الاتفاقات الدولية العامة . ولكن هذه المحاولات لم تؤد الى نتائج ذات قيمة بسبب ما ذكرناه من أن المعاهدة مهما كان من شأنها أو مدى انطباق قواعدها على عدد كبير من الدول الملتزمة ببنودها ونصوصها ، لا تستطيع أن تمد رقعة سلطانها حتى تصل الى الدول غير الموقعة عليها لتخضعها لهذا السلطان . ويضرب فقهاء القانون الدولي مثالاً للتشريع الدولي في صورة مؤتمر لاهاي

(١) وتسمى بالانكليزية Law-making treaties

الذي عقد في سنة ١٩٠٧ لوضع النصوص التشريعية الكافية لتنظيم قواعد الحرب ، ولكن هذا الاتفاق واضرابه لا يَرقى إلى أن تكون مصدر تشريع دولي عام ملزم ، فهو بطبيعة الحال لا يُلزم ، كالمعاهدة سواء بسواء ، إلاّ أطرافه ، كما أن ثمة نقصاً فادحاً يتجلى في عدم إمكان التبادل في الالتزامات التي تشتمل عليها هذه الاتفاقات بين الدول الموقعة أو مع بعضها ، بمعاهدات واتفاقات أخرى ، قد لا تخرج في نطاق اختصاصها ومدلول أحكامها ونصوصها عن مواد هذه الاتفاقات وبنودها !

ويمكن أن يقال إن الميثاق المرموز له باسم « بريان — كيلوج »[1] لمنع حروب العدوان بين الدول ، لا يمكن وصفه ، من وجهة الفقه القانوني ، بأنه عمل تشريعي بالمعنى المفهوم من اصطلاح « التشريع ». وحقيقة هذه الميثاق لا تعدو مجرد اتفاق أبرم بين عدد كبير من الدول ، تتعهد فيه بأن تذر الحرب وترفض الاستعانة بها كوسيلة من وسائل السياسة القومية في فض منازعاتها وحماية مصالحها في محيط المجتمع الدولي . وأن تنتهج سياسة ودية مسالمة في تصريف علاقاتها وشئونها بين بعضها بعضاً .

وهكذا نجد أن الاتفاقات الدولية ليست إلاّ « عقوداً »[2] تبرمها الدول فيما بينها بوصفها من أشخاص القانون الدولي العام[3] فالدول ، بهذا الوضع ، لا تشرّع قوانين دولية ، بوصفها قوة أو سلطة تشريعية دولية ، ومن هذا يسهل علينا أن نحكم بانعدام أي أثر لما يسمونه « التشريع الدولي » بالمعنى الفقهي الدقيق لهذا الاصطلاح .

بيد أن هذا القصور الملحوظ في قواعد هذا القانون ، لا يجرّد هذه القواعد من طبيعة « القانون » لأن لها كثيراً من خصائص « القانون » الجوهرية . وإذا كان للسياسة أثر مباشر في توجيه قواعد القانون الدولي ، فهو أثر مماثل لذلك الذي يربط بين السياسة والقانون الوطني في كل دولة ، أي ان العلاقة بين « القانون » والسياسة ووثاقة الصلة بينهما في المحيط الدولي ، لا يمكن أن تجرد هذا القانون الدولي العام من خصائص « القانون » وملامحه .

(للبحث صلة)

ممدوح الزين الشريف

المراجع :

(1) Kraiouc, The Modern Idea of the State

(2) Zimmern, International Affairs XVII (January—February, 1938)

(3) International Conciliation (December 1944 - No. 404 January 1945 - No. 407)

---

(١) The Briand-Kellog Pact.

(٢) Contrats

(٣) في هذا الوصف تحلل أهلية التعاقد التي مظهرها إبرام المعاهدات والاتفاقات