السيادة الوظيفية في إطار القانون الدولي العام

Functional sovereignty within the framework of public international law

م.م دعاء جليل حاتم

جامعة الامام جعفر الصادق (ع)/ كلية القانون

الملخص

أن السيادة بمفهومها العام لم تعد كما في السابق، فقدت أدت التطورات التي لحقت المجتمع الدولي إلى ظهور مفاهيم جديدة للسيادة، تمارسها أشخاص أخرى غير الدول، إذ أن النتائج المترتبة على الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية، ادى إلى امتلاكها سيادة تعلو على سيادة الدول الأعضاء فيها وتنتقص منها، يصطلح عليها بالسيادة الوظيفية، والتي ينظر إليها على أنها الإطار الذي تستمد منه المنظمة الدولية الشرعية، بالنسبة للوظائف والأهداف التي تضطلع القيام بها.

Abstract

Sovereignty in its general sense is no longer the same as in the past. The developments that have affected the international community have led to the emergence of new concepts of sovereignty, exercised by persons other than states, as the consequences of the recognition of legal personality by international organizations led to their possession of a sovereignty that transcends the sovereignty of its member states. It detracts from it, termed functional sovereignty, which is seen as the framework from which the international organization derives legitimacy, with regard to the functions and objectives it undertakes to perform.

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة ونطاقها

تعد السيادة من المقومات الأساسية التي بني عليها صرح القانون الدولي العام، فمنذ أن جاء بها الفقيه الفرنسي جان بودان عام ١٥٧٦ في مؤلفه (الكتب الستة عن الجمهورية)، طرأ على مفهومها تغيرات كبيرة، فبعد أن كانت السيادة قاصرة على الدولة، لكونها هي صاحبة الشخصية القانونية الدولية الوحيدة في ذلك الوقت، أدت المتغيرات الديناميكية السريعة التي عرفها المجتمع الدولي إلى وجود أشخاص لا تقل أهمية عن الدول في حد ذاتها، بل إن حاجة المجتمع الدولي إليها هو العامل الأول الذي ساعد على ظهورها، إذ أصبحت تعد طرفًا أصيلاً ومتمايزاً في شتى ميادين العلاقات الدولية، وأهم هذه الأشخاص يتمثل أساساً في المنظمات الدولية، والتي تعد ذات شخصية وظيفية محدودة الإطار بالضرورة في ضوء الأهداف المحددة لها.

تعد المنظمات الدولية بمثابة الوعاء القانوني الذي أفرغت فيه العلاقات الدولية سواء الثنائية منها أو المتعددة، فهي تعمل على تجسيد العلاقات الدولية في إطار قانوني مؤسساتي منظم يخضع لقواعد مختلفة، ويؤدي إلى التنظيم الصحيح لتلك العلاقات، وبذلك أصبحت المنظمات الدولية منبر لتسيير العلاقات الدولية استناداً إلى شخصيتها الوظيفية، باعتبارها العامل الأساسي الذي مكن المنظمة الدولية من القيام بأنشطة وأعمال قانونية تعجز الدول لوحدها عن القيام بها، مع الإشارة إلى أن النموذج الأبرز لهذه المنظمات هي منظمة الأمم المتحدة، بوصفها منظمة دولية تتمتع بشخصية وظيفية تمارس من خلالها سيادتها الوظيفية عن طريق الاجهزة التابعة لها بغية تحقيق الهدف الذي انشئت لأجله وهو صون السلام العالمي.

ثانياً: إشكالية الدراسة

في البدء لابد من الإشارة إلى أنه، ليست هنالك أحكام واضحة أو نصوص صريحة في وثائق القانون الدولي، تتناول بصورة مباشرة موضوع السيادة للمنظمات الدولية، من ثم فإن أهم تساؤل يمكن أن يطرح في هذا الصدد هو، **هل تتمتع المنظمة الدولية بسيادة؟** وما هو **الأساس القانوني** لهذه السيادة؟ وكيف يمكن لها أن **تنتقص** من سيادة الدول.

ثالثاً: خطة الدراسة

وفقاً لما تقدم ارتأينا دراسة الموضوع من خلال الآتي:

❖ **المبحث الأول:** التأصيل النظري لفكرة السيادة

المطلب الأول: السيادة المطلقة للدولة

المطلب الثاني: السيادة المقيدة (النسبية)

❖ **المبحث الثاني:** مفهوم السيادة الوظيفية

المطلب الأول: الأساس القانوني للسيادة الوظيفية

المطلب الثاني: تطبيقات السيادة الوظيفية

ومن ثم نستتبع ذلك **بخاتمة** تتضمن جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها والتي نأمل أن تجد سبيلها للتطبيق في هذا الإطار.

المبحث الأول

التأصيل النظري لفكرة السيادة

يشغل مفهوم السيادة حيزاً واسعاً من مساحات البحث والنقاش لدى أوساط الفقهاء والباحثين، بسبب المتغيرات التي لحقت هذا المفهوم، خلال الأعوام الماضية، وما صاحب ذلك التغيير من ظهور مفهوم معاصر قادر على التكيف مع واقع النظام الدولي الجديد، وهذا ما سنتولى تفصيله من خلال الآتي:

المطلب الأول

السيادة المطلقة للدولة

السيادة هي اصطلاح قانوني يعبر عن صفة من له السلطة، وهو لا يستمد هذه السلطة إلا من ذاته ولا يشاركه فيها غيره، والسيادة مصطلح اشمل من السلطة، ذلك أن السلطة ما هي إلا ممارسة للسيادة[١]، والسلطة ذات السيادة تشكل إلى جانب الاقليم والشعب اركان الدولة، ولا يمكن أن تكتمل الشخصية القانونية للدولة إلا بتوافر هذه الاركان الثلاثة، وقد مرت السيادة بالعديد من المراحل تبعاً لتطور وتشابك العلاقات والمصالح الدولية.

[١] اميرة حناشي، مبدأ السيادة في ظل التحولات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، ٢٠٠٨، ص١٧.

عند دراسة التطور التاريخي لفكرة السيادة نجد أن بعض الكتاب يذهب إلى القول: بأن نظرية السيادة قد انبثقت عن فكرة الديمقراطية التي تعود جذورها التاريخية إلى حضارة وادي الرافدين ومنها انتقلت إلى سائر الشعوب[١]، إلا أن البعض الآخر يرى بأنها لم تكن معروفة بمعناها الحديث حتى القرن السادس عشر، ذلك أن فكرة السيادة نشأت في المجتمع الإقطاعي عندما كانت السلطة الملكية تخوض صراعاً ضارياً ضد رجال الاقطاع، وضد البابا والإمبراطورية الجرمانية، إذ كانت الفكرة تدور في فلك السيادة المطلقة للملوك غير المشروطة بشرط لا في الداخل ولا في الخارج، كون الملك لا تحد سلطاته أية حدود ولا يتقيد بأية التزام قانوني[٢]، مع ذلك، يعد معظم الباحثين أن الفقيه الفرنسي جان بودان هو أول من بلور نظرية متكاملة عن السيادة في التاريخ، ففي مؤلفه الشهير الذي حمل عنوان (الكتب الستة للجمهورية)، والذي نشر في عام ١٥٧٦ عرف بودان السيادة بأنها "سلطة الجمهورية العليا والمطلقة والأبدية"، فهي عليا لأنه ليس هنالك سلطة تعلوها، وهي مطلقة لأنها كلية لا تتجزأ، تكون أو لا تكون، وهي أبدية لأنها لا تزول مع زوال حاملها[٣]، وعلى الرغم من ذلك فأن بودان لم يصل بالسيادة إلى الحد الديمقراطي المطلوب، إذ استمرت بدورها مظهراً من مظاهر السلطة المطلقة للدولة، بعد أن كانت سلطة مطلقة بيد الملك[٤]، وفي مستهل القرن العشرين ذهب الفقيه الألماني يلينك إلى التأكيد على أن "الدولة ما دامت لا تخضع لأية سلطة تفوقها.. فإنها تقبل التقييد الذاتي لإرادتها بغية اشباع مصالحها الخاصة؛ الأمر الذي يستتبع تراجع التزاماتها الدولية حال تعارضها مع مثل تلك المصالح، ما دام أن ارادة الدولة يكفل لها السمو على أية قاعدة قانونية"[٥].

أما النظريات الأخرى في العلاقات الدولية، فقد تطرقت بدورها إلى مفهوم السيادة، ومن بينها النظرية الماركسية، التي شكلت نظرية ثورية تطالب بإلغاء السيادة عن طريق القضاء على الدولة البرجوازية، تمهيداً لقيام المجتمع الشيوعي، وبخلافها فإن النظرية الواقعية التقليدية قد أكدت على ضرورة وجود

---

[١] طلال ياسين العيسى، السيادة بين مفهومها التقليدي والمعاصر– دراسة في مدى تدويل السيادة في العصر الحاضر–، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الأول، ٢٠١٠، ص ٤٠.

[٢] عصام العطية، القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٠٤.

[٣] نقلاً عن حسن رزق سلمان عبدو، النظام العالمي ومستقبل سيادة الدولة في الشرق الأوسط، رسالة ماجستير، كلية الآداب والعلوم الإنسانية جامعة الأزهر، غزة، ٢٠١٠، ص ٤٥.

[٤] اميرة حناشي، مصدر سابق، ص ٢٣.

[٥] حازم محمد عتلم، أصول القانون الدولي العام – اشخاص القانون الدولي–، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٤٢.

السيادة في يد الدولة بشكل مطلق، وذلك انطلاقاً من القوة والمصلحة القومية التي توفرها السيادة للدولة لتكون فاعلاً رئيساً في المجتمع الدولي[١].

وقد أشارت محكمة العدل الدولية إلى مبدأ السيادة في حكمها في قضية قناة كورفو عام ١٩٤٩ بأن "احترام السيادة الإقليمية بين الدول هو أساس ضروري من أسس العلاقات الدولية"[٢]، وبين هذه النظرية وذلك الحكم، يمكن تعريف السيادة على أنها "سلطان الدولة التي تواجه به الأفراد داخل إقليمها الجغرافي، وتواجه به الدول الأخرى في الخارج، ومن مقتضيات هذا السلطان أن يكون مرجع تصرفات الدولة في مختلف شؤونها إرادة واحدة، وتعبر عن هذه الإرادة الهيئة التي تتولى الحكم في كل دولة وفقًا لنظامها السياسي" وعلى هذا الأساس اعتبرت السيادة فيما مضى سلطة مطلقة لا تقيد الدولة في ممارساتها غير إرادتها ورغباتها، وظلت هذه الفكرة سائدة إلى عهد قريب، بل لا يزال يقول بها بعض المفكرين من رجال القانون والسياسة[٣].

للسيادة مظهران **الأول داخلي:** يكون ببسط سلطانها على اقليمها ورعاياها، وتطبيق أنظمتها عليهم جميعاً، أي أنه لا يوجد داخل الدولة سلطة أخرى أقوى وأعلى من سلطة الدولة؛ أما **المظهر الخارجي:** فيتمثل بتنظيم علاقاتها مع الدول الأخرى في ضوء أنظمتها الداخلية، وحريتها في إدارة شؤونها الخارجية، وتحديد علاقاتها بغيرها من الدول، وحريتها بالتعاقد معها، وحقها في إعلان الحرب أو التزام الحياد[٤]، أن كلا المظهرين مرتبط بالأخر، فتحقق سيادتها الخارجية مرهون بالوضع الداخلي للدولة، فيما إذا كانت تمتلك سيادة تامة من عدمها.

---

[١] غرداين خديجة، إشكالية السيادة والتدخل الإنساني – حالة الدول العربية –، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٥، ص ١٩.

[٢] تتلخص وقائع القضية التي نشأت بين المملكة المتحدة وايرلندا الشمالية من جهة والبانيا من جهة أخرى، عن أحداث وقعت في ٢٢ تشرين الأول ١٩٤٦ في مضيق كورفو نتيجة لاصطدام مدمرتان بريطانيتان بألغام في المياه الألبانية ولحقت بها أضرار بما في ذلك فقدان الأرواح، فلجأت المملكة المتحدة في بادئ الأمر إلى مجلس الأمن الذي بدوره أوصى بعرض النزاع على محكمة العدل الدولية. لمزيد من التفاصيل ينظر: الأمم المتحدة، موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، قضية قناة كورفو، ١٩٤٩، ص ٨.

[٣] علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ١٠٣.

[٤] خالد التومي، السيادة الوطنية وتحولات العلاقات الدولية الراهنة، المعهد المصري للدراسات، اسطنبول، ٢٠١٩، ص ٥ وما بعدها.

المطلب الثاني

السيادة المقيدة (النسبية)

إذا كانت فكرة السيادة المطلقة، قد ارتبطت بظروف نشأتها التاريخية، فإن فكرة نسبية السيادة، قد ارتبط وجودها بتطور أوضاع المجتمع الدولي، ذلك أن الانتقال من ظاهرة العزلة إلى حالة التضامن أصبح ضرورة لابد منها، ومن ثم فإن النظريات المتعلقة بالسيادة المطلقة للدولة لا يمكن الأخذ بها كمعيار يميز الدولة، إذ أن فكرة السيادة اصبحت نسبية ومقيدة بالعديد من القيود في الوقت الحاضر، والسؤال الذي يطرح هنا هو **هل يمكن الانتقاص من سيادة الدولة؟ وكيف؟** وللإجابة عن هذه التساؤلات سوف نتناول الآتي:

أولاً:- المعاهدات الدولية

عرفت المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ المعاهدة بأنها "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه"[١]، أن هذا القيد الوارد على سيادة الدولة بمفهومها التقليدي ينسجم مع الاتجاه الذي يرفض المفهوم المطلق لفكرة السيادة، ويدعوا إلى الأخذ بمبدأ السيادة النسبية، والتي يدور محورها في إطار السيادة المقيدة بالقواعد الدولية التي تشارك الدول في وضعها وتتقبلها برضى وحرية، لكونها تقوم على

[١] على الرغم من أن المعاهدة في نص المادة الأولى منها قررت: بأنها تنطبق فقط على المعاهدات التي تبرم بين الدول؛ والتي تتخذ شكلاً مكتوباً، متجاهلة الاتفاقات التي تبرم بين اشخاص القانون الدولي الأخرى، إلا أن المادة الثالثة تداركت ذلك فقررت أن "عدم سريان هذه الاتفاقية على الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين الدول وبين أشخاص القانون الدولي الأخرى، وعلى الاتفاقيات التي تعقد بين هذه الأشخاص الأخرى أو على الاتفاقات التي لا تتخذ شكلاً مكتوباً لن يؤثر: أ- على القوة القانونية لتلك الاتفاقات؛ ب- في امكان تطبيق أي من القواعد التي تضمنتها الاتفاقية الحالية على تلك الاتفاقات باعتبارها من قواعد القانون الدولي بغض النظر عن هذه الاتفاقية؛ ج- في تطبيق الاتفاقية بالنسبة للاتفاقات المعقودة بين الدول واشخاص القانون الدولي الأخرى"، المعاهدات الدولية أما أن تكون معاهدة ثنائية، وهي المعاهدة التي تبرم بين شخصين من اشخاص القانون الدولي، أو أن تكون معاهدة جماعية، فهي التي تبرم بين ثلاثة من أشخاص القانون الدولي على الأقل، ومن ثم فإن المادة الثانية سالفة الذكر تشير إلى أن المعاهدة تعقد بناءً على رضا الدولة، بواسطة اتفاق بينها وبين الدول الأخرى وغيرها من اشخاص القانون الدولي، بشأن مجال معين من المجالات التي تنظمها احكامها، أي أنها تخضع للقانون الدولي في هذا المجال، ومن ثم تتنازل الدول بإرادتها عن جزء من سيادتها لصالح القانون الدولي، ويترتب على ذلك أن قيام دولة ما بالتوقيع أو التصديق على معاهدة منظمة لمسألة كانت تعد داخلية، فإنها منذ لحظة التوقيع والتصديق عليها تصبح دولية، للمزيد من المعلومات ينظر: أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٩٦ وما بعدها.

ركيزة أساسية، تتبلور حول فكرة "أن التعايش الدولي يتطلب قيام كل دولة باحترام متبادل لمصالح وحقوق الدول الأخرى على أساس المساواة والمعاملة بالمثل"[١]، والدليل على ذلك ما ذهب إليه الدكتور محمد طلعت الغنيمي الذي صاغ نظرية السيادة المقيدة على الوجه الآتي "أن حق السيادة هو حق الدولة في أن تأتي ما تراه من تصرفات – سيترك القانون الدولي لها حرية اتيانها– في سبيل الدفاع عن كيانها وحفظ بقائها ... أن حق السيادة في أصله مطلق إلا إذا قام الدليل على تقييده، أو هو في قول أخر عبارة عن حصيلة ما ينبغي للدولة من حريات بعد خصم ما استنقص منها بناءً على أحكام القانون الدولي"[٢]، والحقيقة أن القول بتقييد مبدأ السيادة لا يعني بأي حال من الأحوال وضع القيود على حقوق الدولة في السيادة، وإنما يعني وضع القيود على كيفية ممارسة الدول لهذه الحقوق، في سبيل عدم الإضرار بحقوق سائر أفراد الجماعة الدولية.

وجدير بالذكر أنه ليس في اتصاف الدول بالسيادة ما يتعارض واعتبارات الخضوع للقانون الدولي العام، بل على العكس من ذلك، فإن الخضوع لهذه القواعد يمثل الضمان الأساسي الذي يكفل للدول الحفاظ على سيادتها وامكانية الممارسة الفعلية لها، إذ لا يتصور تمتع الدول بسيادتها، مالم توجد قواعد دولية ملزمة تبين مضمون السيادة ومظاهرها، وترسم لكل من الدول حدود سيادتها، بهدف منع التزاحم والتنازع ما بين السيادات المتمايزة[٣].

هنالك اليوم قواعد أخرى تحد من سيادة الدولة، وتعد المصدر الأول من مصادر القانون الدولي، ألا وهي، اتفاقيات جنيف الاربع لعام ١٩٤٩ والبروتوكولين الاضافيين، والتي تفرض على جميع الأطراف في المنازعات المسلحة الدولية وغير الدولية الالتزام بأحكامها، والاتفاقات الخاصة بالنقل البحري، النقل الجوي، الاتصالات العالمية، حقوق الإنسان، وحقوق الطفل وإلى غير ذلك من المعاهدات الدولية، التي يصعب حصرها، وعلى القضاء الالتزام بنصوص هذه المعاهدات عند الفصل في المنازعات التي تثور

[١] هاشم بن عوض بن أحمد آل إبراهيم، سيادة الدولة بين مفهومها التقليدي وظاهرة التدويل، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، عمان، ٢٠١٣، ص ٣٢ وما بعدها.

[٢] هاشم بن عوض بن أحمد آل إبراهيم، مصدر سابق، ص ٣٨.

[٣] محمد سامي عبد الحميد ومحمد السعيد الدقاق و إبراهيم احمد خليفة، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٥٦.

بصددها[١]، وهذا يعني بأن التضحية بجزء من حقوق السيادة الوطنية أصبح شرطاً ضرورياً من أجل استمرار الدولة نفسها واستمرار الجماعة الدولية، وهذا يقودنا إلى نتيجة مفادها:

١- اتساع نطاق الحقوق الدولية، والذي يعني النمو التدريجي للسيادة الدولية؛

٢- التضييق المطرد لنطاق الحقوق الداخلية، مما يعني الاختفاء التدريجي للسيادة الوطنية[٢].

ولا يتوقف تقييد سيادة الدولة على مجرد الاتفاقيات التي تبرمها الدولة مع اشخاص القانون الدولي الأخرى عند هذا الحد فقط، وإنما يمتد ذلك إلى قيام بعض الدول بالنص في دساتيرها على تغليب وإعطاء علوية للمعاهدة الدولية على حساب الدستور، ومنها نص المادة ١٣٢ من دستور الجمهورية الجزائرية رقم ٧٦ لعام ١٩٩٦، والذي ينص على أنه "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، ومن ثم فإنه يعطي أولوية في التطبيق لنصوص المعاهدة على دستور الدولة، وهذا يعني بأنه عند تعارض نص أو أكثر من نصوص المعاهدة مع الدستور فإن الغلبة ستكون بلا شك لنصوص المعاهدة، فضلاً عن ذلك فقد اقرت المحاكم الدولية منذ وقت طويل علو المعاهدات الدولية على الدستور الداخلي للدولة، فمن ذلك قرار التحكيم الصادر في قضية السفينة (مونتيغو) في ٢٦ تموز لعام ١٨٧٥ بين كولومبيا والولايات المتحدة الامريكية ابان حرب الانفصال الامريكية، والذي جاء فيه أن "المعاهدة فوق الدستور، وأن على تشريع الجمهورية (تشريع كولومبيا) أن يطابق المعاهدة وليس على المعاهدة أن تطابق القانون الداخلي"[٣].

ومن ثم يتضح لنا بأن دستور الدولة على الرغم من أنه يمثل قمة الهرم بالنسبة للنظام القانوني فيها، وأن سيادة الدول مرهونة بسمو دساتيرها، إلا أن الدول وتحقيقاً للمصلحة الدولية تلتزم بالمعاهدة الدولية، وتقوم بتغليبها عند النص في دستورها على ذلك، سيما في الموضوعات التي تتطلب تنظيماً خاصاً مشتركاً وجماعياً كحماية البيئة ومكافحة الإرهاب والقضاء على ظاهرة المجاعة، والتي تتطلب تضحية بجزء من المصلحة الوطنية تحقيقاً للمصلحة الدولية المتمثلة اساساً في حفظ السلم والأمن الدوليين.

ثانياً: المنظمات الدولية

أن مبدأ السيادة المطلقة الذي كان سائداً منذ قرون، لم يعد كما في السابق، فظهور المنظمات الدولية بجميع أنواعها وتطور العلاقات بين الدول، فرضت عليها تكييف هذا المبدأ مع هذه المتغيرات الدولية.

---

[١] عبد السلام أحمد هماش، دراسة في مفهوم التدويل واستخداماته في القانون الدولي العام، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٨، العدد الثاني، عمان، ٢٠١١، ص ٥٩٥ وما بعدها.

[٢] اميرة حناشي، مصدر سابق، ص ٦٥.

[٣] عصام العطية، مصدر سابق، ص ٤٥.

يقصد بالمنظمة الدولية "هيأة دائمة تتمتع بالإرادة الذاتية وبالشخصية القانونية الدولية، تتفق مجموعة من الدول على إنشائها كوسيلة من وسائل التعاون الاختياري فيما بينها، في مجال أو مجالات معينة يحددها الاتفاق المنشئ للمنظمة"[١]، ونظراً لكون المنظمة الدولية حديثة النشأة من الناحية التاريخية، فإن الفقه كان متردداً في بداية الأمر في اعتبارها شخص من اشخاص القانون الدولي العام، ومن ثم إعطاءها الشخصية القانونية الدولية، على الرغم من وجودها الواقعي في المجتمع الدولي، إلا أن الجدل الفقهي حول هذه المسألة قد تم حسمه على أثر الفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية عام ١٩٤٩ بخصوص مسألة التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة.

خلصت المحكمة في فتواها إلا أن "المنظمة مع ما لديها من حقوق والتزامات، لها في الوقت نفسه إلى درجة كبيرة، شخصية قانونية وأهلية للعمل على الصعيد الدولي، مع أنها بالتأكيد ليست دولة أعظم"[٢]، ومن ثم فإن المنظمة الدولية تضطلع بالقيام بالمهام التي يوكلها لها ميثاق تأسيسها، وأن الدول التي تقوم بالتوقيع على الميثاق تتنازل بصورة أو بأخرى عن صلاحيتها الداخلية بصدد الشؤون التي يتناولها الميثاق، لتنتقل تلك الصلاحيات والأغراض من الإطار الداخلي للدولة إلى الإطار الدولي للمنظمة الدولية.

ومن الممارسات الدولية الحالية، قيام منظمة ما من المنظمات المتخصصة، بإصدار قرار من قراراتها الإلزامية أو الاختيارية في شأن من الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاتها، وتقوم الدول بعد ذلك بإصدار القوانين والقرارات الحكومية أو تعديلها لتتوافق مع تعليمات المنظمات الدولية، مثال ذلك، ما قامت به منظمة الصحة العالمية من إصدار تعليمات معينة للدول لمعاجلة أوبئة وأمراض عالمية[٣].

---

[١] هادي نعيم المالكي، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٥.

[٢] أصدرت محكمة العدل الدولية هذه الفتوى على أثر اغتيال (الكونت برنادوت) وسيط الأمم المتحدة لدى فلسطين عام ١٩٤٨، وقيام الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٣ كانون الأول من العام نفسه بتوجيه طلب إلى المحكمة تستفتيها بإصدار رأيها الاستشاري في هذا الشأن. لمزيد من التفاصيل ينظر: الأمم المتحدة، موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، قضية التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، ١٩٤٩، ص ٩.

[٣] عبد السلام أحمد هماش، مصدر سابق، ص ٥٩٦.

ويمكن القول، أن جميع الاتفاقيات الدولية التي تصادق عليها الدول جراء انضمامها إلى المنظمات الدولية تسمو على دساتير تلك الدول، في إطار الشؤون التي تنظمها مواثيق تلك المنظمات، ومن ثم تصبح الدول ملزمة بتنفيذها حتى لو كانت تخالف دستور تلك الدولة، إلا إذ كانت تتعارض مع النظام العام للدولة، ويعد هذا مظهر من مظاهر التعاون الدولي، الذي اشارت إليه الفقرة الثالثة من المادة الأولى من ميثاق منظمة الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥ بقولها "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية ...."، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى الحد من سيادة الدولة والانتقال بها من إطار السيادة المطلقة إلى السيادة النسبية.

المبحث الثاني

مفهوم السيادة الوظيفية

بعد أن تم الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية، على أثر الفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية في قضية التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة لعام ١٩٤٩، فالتساؤل الذي يمكن أن يثار هنا هو ما هي **طبيعة الشخصية القانونية** التي تتمتع بها المنظمة الدولية؟ وهل يمكن لهذه الشخصية أن **تنتقص من سيادة الدول؟ وكيف؟**، ان الاجابة عن هذه التساؤلات تتم من خلال الآتي:

المطلب الأول

الأساس القانوني للسيادة الوظيفية

لكي تتمتع المنظمة الدولية بالسيادة الوظيفية، لا بد لها ابتداءً من التمتع بالشخصية القانونية الدولية، ولما كان مفهوم الشخصية القانونية[١]، يعد احد المعضلات الكبيرة التي تواجه الفقه القانوني، فإن وظيفتها المباشرة تكاد تكون واضحة، إذ يذهب الفقيه كلسن إلى القول: بأن القانون لا يبحث في مصطلحات –الحقوق والالتزامات– بل أنه يحتاج لأن يكون قادراً إلى أن يشير بوضوح إلى من يملك هذه الحقوق، وتفرض عليه تلك الالتزامات[٢]، ومن ثم فقد كان الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية

[١] يقصد بالشخصية القانونية الدولية (اهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، مع القدرة على حمايتها بتقديم المطالبات الدولية، سواء كان ذلك عن طريق رفع الدعاوى أو بطريق آخر)، للمزيد من المعلومات ينظر: عبد الله علي عبو سلطان، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠، ص ٣٠.

[٢] عماد خليل إبراهيم، مسؤولية المنظمات الدولية عن اعمالها غير المشروعة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٢٢ وما بعدها.

محل جدل بين الفقهاء، إذ ينكر البعض من الفقه تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية ولا يقرها إلا للدول وحدها، وهذا هو منهج القانون الدولي التقليدي، فقد ظل حتى منتصف القرن العشرين لا يرى الشخصية القانونية الدولية إلا في الدول ذات السيادة، وأن السيادة تشكل العنصر الأساسي لغرض تمتع الدولة بالشخصية القانونية[١].

ولشدة الانتقادات التي وجهت إلى الفريق المنكر لتمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية، توسط جانب من الفقه مقرراً أن: "الشائع في الفقه الدولي، اعتبار الهيئات الدولية التي لها كيان مستقل من اشخاص القانون الدولي العام، غير أن في هذا الشائع انحراف بتلك الهيئات عن وضعها الحقيقي وخلط بين الشخصية الدولية والأهلية القانونية، فهذه الهيئات بلا نزاع يمكن أن تتمتع بالأهلية القانونية اللازمة لقيامها بمهامها، إنما هذا لا يستتبع حتماً اعتبارها من اشخاص القانون الدولي، فالدول ناقصة السيادة لا تتمتع في المحيط الدولي بأهلية كاملة، ولا يحول هذا مع ذلك دون اعتبارها من اشخاص القانون الدولي العام"[٢].

وقد استمر الخلاف حول مدى تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية، إلى أن تمت إثارته أمام محكمة العدل الدولية على أثر مقتل الكونت برنادوت وسيط الأمم المتحدة لدى فلسطين عام ١٩٤٨، إذ طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة من محكمة العدل الدولية في العام نفسه إبداء رأيها الاستشاري بمناسبة البحث عن مدى اهلية الامم المتحدة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت موظفيها اثناء تأديتهم الخدمة[٣].

وفي هذا الصدد حسمت محكمة العدل الدولية هذا الخلاف، بإصدار رأيها الاستشاري عام ١٩٤٩ بالقول: "أن الدول ليست وحدها اشخاص القانون الدولي، بل قد تتمتع اشخاص أخرى من غير الدول بهذه الشخصية، إذا ما اقتضت ظروف الاعتراف لها بذلك"، وبهذا الرأي الاستشاري حلت محكمة العدل

---

[١] شعشوع قويدر، دور المنظمات غير الحكومية في تطوير القانون الدولي البيئي، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، ٢٠١٤، ص ٣٦.

[٢] مصطفى أحمد فؤاد، دراسات في القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٥٦ وما بعدها.

[٣] موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، قضية التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، ١٩٤٩، مصدر سابق، ص ٩.

الدولية الخلاف الفقهي الذي دام طويلاً، وقررت بأن المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية مع الفارق عن شخصية الدولة من حيث الآتي:

١- تنشأ الدول بتوافر عناصر أساسية: إقليم، شعب، سلطة، أما المنظمات الدولية فتنشأ بموجب قانون اتفاقي؛

٢- تنشأ الدول تلقائياً بتوافر عناصرها، ومن ثم يتم الاعتراف الدولي بها، بينما المنظمات الدولية تنشأ باتحاد دول لتنظيم مصالح مشتركة؛

٣- اختصاصات الدول واسعة وعامة، بينما اختصاصات المنظمة الدولية محددة بموجب الغرض أو الهدف من إنشائها[١].

فشخصية المنظمة الدولية هي شخصية (قانونية من طبيعة خاصة وظيفية)، لاتصل مطلقاً إلى مصاف الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها الدول، والتي تتميز كما ذكرنا بالشمولية والإطلاق، أي أن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية لا تثبت إلا في الحدود التي ذكرها الميثاق[٢]، فضلاً عن ذلك فإن المحكمة تعد وجود الوظائف التي تؤديها المنظمة على نطاق دولي هو المعيار في تمتعها بالشخصية الدولية، إذ أكدت المحكمة في موضع أخر من فتواها، أن القدر من الحقوق والالتزامات الذي ينبغي الاعتراف به للمنظمة، إنما يتوقف أولاً وأخيراً، على أهدافها ووظائفها المنصوص عليها أو المفهومة ضمناً من المعاهدة المنشئة لها[٣].

كما يمكن أن نستخلص من هذا الرأي، أن الاعتراف بالشخصية القانونية لا يقتصر على منظمة الأمم المتحدة فحسب، وإنما يمتد إلى المنظمات الدولية الأخرى، من خلال القول: بأن ماهية اهدافها وطبيعة وظائفها، لا يمكن اعمالها إلا بالاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية[٤].

وبناء على ما تقدم، فقد وضع الاتجاه المؤيد لتمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، شرطين أساسيين لغرض منحها تلك الشخصية وهما:

الشرط الأول: مدى قدرة المنظمة على إنشاء قواعد قانونية دولية، ولا يتحقق ذلك الشرط إلا بامتلاك المنظمة لمقر معلوم وأجهزة ووسائل تشريعية تساعدها على التأثير في قواعد القانون الدولي؛

---

[١] بايق ليلى، نظرية الاختصاصات الضمنية للمنظمة الدولية، رسالة ماجستير، جامعة اكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة، ٢٠١٦، ص ١٦.

[٢] عبد الله علي عبو سلطان، مصدر سابق، ص ٣٤.

[٣] هادي نعيم المالكي، مصدر سابق، ص ٥٤ وما بعدها.

[٤] عماد خليل إبراهيم، مصدر سابق، ص ٤٠.

الشرط الثاني: أن تكون لهذه المنظمة أهلية الوجوب وأهلية الأداء، أي أهلية التمتع بالحقوق وأهلية الالتزام بالواجبات[١].

وفقاً لما تقدم، فإن النتيجة المترتبة على تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الوظيفية، أنها تمتلك **سيادة وظيفية، محدودة** النطاق بالوظائف التي تؤديها المنظمة الدولية، والتي يرد النص عليها في الميثاق المنشئ لها، وأن هذا النوع من السيادة المقررة للمنظمات الدولية ليس من شأنه أن يمس سيادة الدولة بسبب الآتي:

١- كون السيادة متلازمة مع شخصية الدولة، وأن الأمر لا يعدو أن يكون في هذه الحالة مجرد توزيع اختصاصات وليس تجزئة للسيادة؛

٢- أن الدول بناء على ارادتها ورضاها تتولى منح المنظمة الدولية اختصاصات لكي تمارسها داخل حدودها؛

٣- ظهور فكرة التضامن الدولي،[٢]، فهنالك العديد من المشاكل في عدة مجالات، لا يوجد لها حل، إلا بتضامن المجتمع الدولي، لأجل الحفاظ على أمنه واستقراره، ومثال ذلك هو مجلس الأمن الذي تم إنشاءه من أجل تحقيق التضامن الدولي في ميدان الأمن الجماعي.

٤- ظهور مبدأ "تخصص الأشخاص الاعتبارية"، إذ ذهب جانب من الفقه إلى القول بأنه: يمكن استعارة تفرقة فقهاء القانون الداخلي بين الشخصية الاعتبارية مع الفارق، لأمكن القول أن الدولة

---

[١] شعشوع قويدر، مصدر سابق، ص ٣٩.

[٢] يعتبر التضامن الدولي جزءاً أساسياً من التعاون الدولي، ويعد قطعاً مبدأ من مبادئ القانون الدولي، ولا سيما القانون الدولي لحقوق الإنسان، إذ تنص المادة ٢٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بوضوح على أن "لكل فرد الحق في التمتع بنظام اجتماعي ودولي عادل"، مكرسة بذلك هذا الحق كمبدأ يتعين على كافة البلدان التقيد به، ومن ثم، يُنظر إلى التضامن الدولي بوصفه مبدأ وحقًا على السواء، وقد ذهب رأي أخر إلى القول بأنه، ينبغي أن يكون التضامن الدولي مبدأ من مبادئ القانون الدولي، ولا سيما قانون حقوق الإنسان، ومن ثم ينبغي أن يستند هدف الحفاظ على نظام المجتمع الدولي وبقائه إلى مبدأ التضامن والمساعدة المتبادلة، لا سيما عندما يواجه بلد ما كارثة طبيعية أو مشكلة الفقر أو الإرهاب. للمزيد من المعلومات ينظر: الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية- حقوق الإنسان والتضامن الدولي-، الدورة الثانية عشرة، البند ٣ من جدول الأعمال، ٢٠٠٩، ص ١٠.

هي الشخص الطبيعي للقانون الدولي العام، الذي يتمتع بكافة الحقوق والالتزامات، أما المنظمات الدولية فهي أشخاصه الاعتبارية ذات المجال الوظيفي المحدود بالضرورة[١].

والحقيقة عند البحث عن تعريف لمفهوم السيادة الوظيفية، لم نجد في إطار الفقه والتشريع والقضاء الدولي أي إشارة لهذا المفهوم، وإذ ما اخذنا تعريف السيادة الخاصة بالدولة بنظر الاعتبار، نجد أن السيادة الوظيفية ما هي إلا "تعبير عن الإرادة العامة للمنظمة الدولية، بوصفها أحد المقومات الأساسية لشخصية المنظمة، وتشكل عنصراً لصيقاً بهذه الشخصية، لا يمكن بدونها للمنظمة تحقيق الأهداف المنصوص عليها في وثيقة إنشاءها"، ونظراً لكون السيادة الوظيفية هي فكرة حديثة نسبياً، فيجب أن تحلل بالنظر إلى الغاية التي انشأت المنظمة الدولية لأجل تحقيقها، أي أن السيادة الوظيفية ماهي إلا ((الإطار القانوني الذي تستمد منه المنظمة الدولية شرعية اعمالها في مواجه الدول الاعضاء وغير الاعضاء)).

وبدرجة أكبر من الوضوح يمكن القول بأنه: أصبح ينظر للسيادة على أنها ذات (مدلول وظيفي) يحدد للدولة مدى حريتها في نطاق المجتمع الدولي، وهذا المفهوم لا يعني أنه يمكن أن تفقد الدولة شيئاً من حريتها في مواجهة المجتمع الدولي، لأنّ حرية الدولة ذات السيادة لازالت تمثل حجر الزاوية في النظام القانوني الدولي، ومن ثم لا يمكن عزل السيادة كفكرة قانونية عن المحيط الدولي، والقيود التي هي عليها منبثقة من الاعتبارات الضرورية لحماية وتقدم النظام الدولي بمبادئه وقيمه العليا، وهذه هي الاعتبارات التي فرضت حوّل مفهوم السيادة من الإطلاق إلى المفهوم الوظيفي.

المطلب الثاني

تطبيقات السيادة الوظيفية

بعد أن استعرضنا مفهوم السيادة الوظيفية، بوصفه مفهوم حديث نسبياً، يمنح المنظمة الدولية الإطار القانوني الذي يُنظر إلى اعمالها من خلاله على أنها مشروعة دولياً، سوف نتناول منظمة الأمم المتحدة، بوصفها نموذج للمنظمات الدولية التي تمارس سيادة وظيفية على الدول الاعضاء وغير الاعضاء فيها.

تأسست منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٤٥، أثر الانتهاكات التي حدثت في اعقاب الحرب العالمية الثانية، على يد (٥١) دولة، لأجل الحفاظ على السلام العالي، وأصبحت المنظمة فيما بعد تمارس صلاحيات تُقيد من سيادة الدولة أحياناً، وتنتقص منها في أحيان أخرى، إذ نصت في المادة ١٠٣ من الميثاق على أنه "إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء (الأمم المتحدة) وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام

[١] هادي نعيم المالكي، مصدر سابق، ص ٥٥.

دولي آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق"، وهذا النص يشير صراحة إلى ترجيح كفة الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة، في حال تعارضها مع الالتزامات التي ترتبط بها الدول الأعضاء سواء فيما بينهم، أو بينهم وبين اشخاص القانون الدولي الاخرى، وهذ دليل آخر يؤكد علو السيادة الوظيفية للمنظمات الدولية على السيادة الخاصة بالدول الاعضاء، وقد أكد الأمين العام للأمم المتحدة السابق – بطرس غالي– أنّ مبدأ "السيادة المطلقة الذي كان سائداً منذ قرون لم يعد قائماً، وأنه من المقتضيات الفكرية الرئيسية في زمننا هذا أن نغير في التفكير في مسألة السيادة، لا من أجل إضعاف جوهرها الذي له أهمية حاسمة في الأمن والتعاون الدوليين، وإنما بقصد الإقرار بأنها يمكن أن تتخذ أكثر من شكل وتؤدي أكثر من وظيفة، هذا المعنى الجديد يعد انعكاساً متزايداً له مع التوسع التدريجي للقانون الدولي"[١].

شكلياً فإن الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة، بدا وكأنه قائم على أساس مبدأ تقسيم العمل الوظيفي، إذ تولى مجلس الأمن وظيفة حفظ السلم والأمن الدولي؛ وتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وظيفة القيام بالأنشطة الاقتصادية والاجتماعية؛ وتولى مجلس الوصاية الإشراف على تطبيق نظام الوصاية في الاقاليم الخاضعة له؛ وتولت محكمة العدل الدولية وظيفة الإفتاء والقضاء الدولي.

وقد ورد في نص الفقرة ٤ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة ما يشير إلى احترامها لسيادة الدول، إذ نصت على أنه "يمتنع اعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية، عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد (الأمم المتحدة)"، الحقيقة أن الكثير من الدول تتخذ من هذا النص سند قانوني للدفاع عن سيادتها ضد الانتهاكات التي قد تتعرض لها، إلا أن المنظمة عادت في نفس هذه المادة وقيدت من سيادة الدول بنصها في الفقرة ٧ على أنه "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ (للأمم المتحدة) أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وليس فيه ما يقتضي الاعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق، على أن هذا المبدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة في الفصل السابع"، إذ أن العبارة الأخيرة من هذه الفقرة قد خولت مجلس الأمن صراحة من أن يباشر سيادة تعلو على سيادة الدول الأعضاء.

[١] غرداين خديجة، مصدر سابق، ص ٤٠.

من ثم فإن جميع المسائل التي تتعلق بحفظ السلم والأمن الدولي والتي تعرض على مجلس الأمن تصبح مسائل دولية، ولا تعد ضمن الاختصاص الداخلي للدول، إذ تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، من خلال التطور في مجال استخدام الفصل السابع من الميثاق، غير أن مجلس الأمن لا يتدخل إلا عندما يقدر وقوع حالة من حالات العدوان أو تهديد السلم والإخلال به، من ثم فإنه إذا ما قرر أي من التدابير والإجراءات يجب الأخذ بها وفقاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق، فإنها تصبح ملزمة في مواجهة كافة الدول الأعضاء، بمعنى أن الأمم المتحدة وفي الحدود التي يتصرف بها مجلس الأمن تتحول إلى سلطة فوق الدول، وتصبح قراراتها أوامر واجبة النفاذ في مواجهة الدول الأعضاء[١]، أي أن الأمم المتحدة اصبحت تمارس سيادة وظيفية قادرة على الانتقاص من سيادة الدول الاعضاء، لكن في إطار محدد وهو حفظ السلم والأمن الدولي، ومن ابرز سلطات مجلس الأمن التي تعلو على سلطات الدول الاعضاء، هي صلاحيته في إصدار قرارات في قضايا معينة بغية حفظ وحماية السلم والأمن الدولي وأبرز هذه القضايا:

أولاً: التدخل من أجل مكافحة الإرهاب الدولي

حرص مجلس الأمن منذ أواخر الثمانينات في القرن الماضي على تكييف الإرهاب الدولي بكافة صوره واشكاله، على أنه يمثل أقصى درجات تهديد السلم والأمن الدوليين[٢]، إذ اصدر مجلس الأمن مجموعة من القرارات المتتابعة التي يمكن اعتبارها أساس قانوني لسلطته في مجال مكافحة الإرهاب الدولي، ومنها، القرار رقم ٦٣٥ لعام ١٩٨٩ "يطلب إلى جميع الدول أن تتعاون في وضع وتنفيذ تدابير لمنع جميع أعمال الإرهاب"، أثر حادثة لوكربي عام ١٩٨٨[٣]، وبعد تعرض السفارتين الامريكيتين في تنزانيا وكينيا عام ١٩٨٩ للتفجير، أولى مجلس الأمن الدولي الاهتمام الكبير لموضوع الارهاب الدولي، إذ جرى

---

[١] حسن نافعة ومحمد شوقي، التنظيم الدولي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٧ – ٢٠٠٨، ص١٤٧.

[٢] عدنان داود عبد الشمري، مدى فاعلية مجلس الأمن الدولي في مواجهة النزاعات المسلحة غير الدولية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ١، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، ٢٠١٦، ص ٣٦٩.

[٣] تتلخص حادثة لوكربي بالانفجار الذي حدث للطائرة الامريكية (بانام) في اسكتلندا عام ١٩٨٨ التي تحمل اثنين من الرعايا الليبيين المتورطين بأعمال عنف، منها مقتل شرطية انجليزية أثر إطلاق رصاص من داخل مبنى السفارة الليبية في لندن. للمزيد من المعلومات ينظر:

Michael Plachta, The Lockerbie Affairs- When Extradition Fails are The United Nation's Sanctions A Solution-, European Journal of International of Law, vol.12, No.1, 2001, P.125 – 126.

التأكيد على أن "الإرهاب يمثل واحداً من أخطر التهديدات، للسلم والأمن الدوليين في القرن الحادي والعشرين"، فالأعمال الإرهابية اصبحت ظاهرة مقلقة تعرض سلامة الافراد إلى الخطر، والمرافق الدولية إلى التهديد، من ثم يجوز لمجلس الأمن التعامل معها وفقاً للتدابير والإجراءات المنصوص عليها في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة[١].

كما أن مجلس الأمن اعتمد القرار رقم ١٣٧٣ عقب أحداث ١١/ سبتمبر/ ٢٠٠١، والذي أكد بموجبه على اعتبار الإرهاب تهديد للسلام والأمن الدوليين، والزم الدول بضرورة التعاون فيما بينها أو بينها وبين مجلس الأمن بشتى الوسائل والطرق لغرض القضاء على الإرهاب أو على الأقل الحد منه، إذ ورد في نص القرار بأن مجلس الأمن " ... يهيب بجميع الدول العمل معاً، على نحو عاجل على منع الأعمال الإرهابية والقضاء عليها، من خلال التعاون المتزايد والتنفيذ الكامل للاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالإرهاب، ويسلم بضرورة اكمال التعاون الدولي بتدابير إضافية تتخذها الدول لمنع ووقف تمويل أي اعمال إرهابية أو الإعداد لها، في أراضيها بجميع الوسائل القانونية"[٢]، ووفقاً لهذا القرار فقد الزم مجلس الأمن الدول الأعضاء بالتقيد بالاتفاقيات الدولية التي تعقد لغرض مكافحة الإرهاب والقضاء عليه، كما أكد أيضاً على صلاحياته الواسعة والتي تبيح له التدخل وفقاً لهذا الغرض، ثم توالت بعد ذلك قرارات مجلس الأمن فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب الدولي.

ثانياً: التدخل من أجل حماية حقوق الإنسان

أن الحق في التدخل لحماية حقوق الإنسان يمكن أن يؤسس على قاعدة قانونية الا وهي **الربط بين انتهاكات حقوق الإنسان وتهديد السلم والأمن الدوليين**، مما يسمح لمجلس الأمن من ممارسة صلاحياته في حفظ السلم والأمن الدولي، وفقاً للفصل السابع من الميثاق، والملاحظ بأنه يمكن أن نجد في نص المادة ٣٤ من الميثاق ما يخول مجلس الأمن النظر فيما إذا كان أي نزاع أو موقف من شأنه

[١] عدنان داود عبد الشمري، مصدر سابق، ص ٣٦٩.

[٢] الأمم المتحدة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل التعاون الدولي في المسائل الجنائية لمكافحة الإرهاب، فيينا، ٢٠٠٩، ص ٢.

أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر من عدمه[١]، أي أنها اعطت للمجلس سلطة تقديرية في التدخل.

والواضح أن مجلس الأمن يعد وجود أي حالة من حالات انتهاك حقوق الإنسان على أرض الواقع تهديداً للسلم والأمن الدولي، وقد تأكد ذلك في عام ١٩٩٢ في قمة المجلس على مستوى الرؤساء، إذ أصدر بيان ختامي عالج فيه موضوع حقوق الإنسان، مؤكداً على أنه يمثل جزءاً من السلم والأمن الدوليين، من ثم يجوز لمجلس الأمن ممارسة صلاحياته وفقاً للفصل السابع من الميثاق[٢].

من السوابق على استعمال مجلس الأمن لسلطته التقديرية فيما يخص التدخل بحجة حماية وحفظ حقوق الإنسان، هي القرارات التي اصدرها في عام ١٩٩٠ ضد العراق وفقاً للفصل السابع من الميثاق، إذ جاءت قرارات مجلس الأمن ذوات الأرقام (٦٦٠- ٦٦١- ٦٧٨) لعام ١٩٩٠، تعبيراً واضحاً على حقيقة استخدام مجلس الأمن للقوة ضد العراق بسبب عدوانه على الكويت، إعمالاً لنظام الأمن الجماعي، مما تجد الإشارة إليه أن المجلس في قراره رقم ٦٧٨ أدرج نصاً فحواه جواز لجوء الأعضاء في الأمم المتحدة "للوسائل الضرورية كافة" تنفيذاً للقرار ٦٦٠ القاضي بوجوب انسحاب العراق من الكويت، حفاظاً على السلم والأمن الدولي في المنطقة[٣]، ثم توالت قرارات مجلس الأمن ضد العراق، إذ فرض بعدها مجموعة متتالية من القرارات أهمها القرار رقم (٦٦١) الصادر في٦ أب عام ١٩٩٠ الذي فرض حصاراً اقتصادياً شاملاً على العراق في البر والبحر والجو، والقرار رقم (٦٨٧) الذي صدر في٣ نيسان عام١٩٩١ وقد نص هذا القرار على تدمير أسلحة العراق وحظر توريد أية أسلحة أو مواد لها صفة عسكرية للعراق، وقد أدت هذه القرارات إلى معاقبة دولة بأكملها، بالاستناد إلى السلطة التقديرية لمجلس الأمن في توصيف وضع ما بأنه يهدد السلم والأمن الدولي.

وتتضح سلطة مجلس الأمن كذلك في وضع إقليم تيمور الشرقية تحت الإدارة الدولية الانتقالية للأمم المتحدة، إذ أنشئت الإدارة الدولية للأمم المتحدة على تيمور الشرقية بموجب قرار مجلس الأمن رقم

---

[١] تنص المادة ٣٤ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "لمجلس الأمن أن يفحص أي نزاع أو أي موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعاً لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شانه أن يعرض إلى الخطر حفظ السلم والأمن الدولي".

[٢] ماجد عمران، السيادة في ظل الحماية الدولية لحقوق الإنسان، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإنسانية والاقتصادية، المجلد ٢٧، العدد١، دمشق، ٢٠١١، ص ٢٧٠.

[٣] محمد خليل الموسى، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٤، ص ٢٠٥.

١٢٦٤ لعام ١٩٩٩، بالاستناد إلى الفصل السابع من الميثاق[١]، كما أجاز بموجه إنشاء قوة متعددة الجنسيات لإعادة السلم والأمن الدولي في اقليم تيمور الشرقية.

وفي قراره ١٢٧٢ لعام ١٩٩٩ أنشأ مجلس الأمن إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، للنهوض بإدارة الإقليم، وقد أوكل إليها صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة جداً، كما خولت باستخدام القوة بالقدر الذي يمكنها من القيام بمهامها ووظائفها[٢].

والحقيقة أن فكرة تدخل مجلس الأمن بحد ذاتها تثير القلق، بغض النظر عن **المسمى** الذي يتم التدخل لأجله، إذ هيمنت الدول الكبرى في الآونة الأخيرة على سلطة مجلس الأمن، واصبحت تتخذ من سلطته وسيلة لغرض فرض إرادتها على الدول الأخرى، فضلاً عن أنها عمدت إلى إعادة قراءة مضامين ميثاق الأمم المتحدة بما يتيح لها حق التدخل بحجة حماية حقوق الإنسان أو أي حجة أخرى تتخذها لغرض صون مصالحها الاستراتيجية في المنطقة.

ما **يدعم** هذه المخاوف هو إعمال فكرة "**الاختصاصات الضمنية**"، والتي يمكن أن تعرف بأنها "تلك الاختصاصات التي لا تكون ممنوحة صراحة للمنظمة الدولية، بمقتضى دستورها أو ميثاقها أو أي من النصوص الأخرى التي تشكل جزءاً من النظام القانوني للمنظمة الدولية، ولكن أهلية المنظمة لمباشرتها، تستفاد حتماً من عبارات الميثاق وأهداف المنظمة الدولية ومبادئها"[٣]، ومن ثم فإن التوسع في تفسير مواثيق المنظمات الدولية بالاستناد إلى هذه النظرية يثير مخاوف الدول، إذ انها تخول المنظمة الدولية صلاحيات واختصاصات جديدة لم يرد لها ذكر في الميثاق صراحة.

وما **يؤكد** هذه المخاوف، وهو عدم وجود سلطة رقابية على قرارات مجلس الأمن، إذ أن القرارات التي تصدر منه تكون ملزمة وواجبة النفاذ في قبل الدول التي تصدر بحقها، وفي حال امتناع أي من الدول

---

[١] الحقيقة أن وضع تيمور الشرقية تحت الإدارة الدولية للأمم المتحدة يرجع إلى ارتضاء اندونيسيا القيام باستفتاء حول مصير تيمور الشرقية تحت إشراف الأمم المتحدة، بهدف تحديد تطلعات ورغبات سكان اقليم تيمور الشرقية المحتل من قبل اندونيسيا منذ عام ١٩٧٥، وعقب تعبير السكان عن رغبتهم في الاستقلال، اصبحوا عرضة لهجمات الجنود الإندونيسيين، إذ سادت حالة من العنف والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، مما أدى بهم إلى ترك منازلهم والهجرة من الإقليم، إلى أن أتخذ مجلس الأمن قراره رقم ١٢٦٤. للمزيد من التفاصيل ينظر: الأمم المتحدة، مجلس الأمن، القرار ١٢٧٢ الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته ٤٠٥٧ المعقودة في ٢٥ تشرين الأول لعام ١٩٩٩.

[٢] المصدر ذاته.

[٣] هادي نعيم المالكي، مصدر سابق، ص ٤٣.

عن التنفيذ، يحق لمجلس الأمن أن يتخذ إجراءات وتدابير ضد الدولة الممتنعة، بالاستناد إلى نص المادة ٢٥ من الميثاق والتي تنص على أنه "يتعهد اعضاء الأمم المتحدة، بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق".

وفي هذا الإطار يشير (كوفي عنان) الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق، إلى أن هنالك حقيقتين متلازمتين متصلتين بمفهوم السيادة وهما:

الأولى: أن سيادة الدولة أُعيد تعريفها بواسطة قوى العولمة، وأن على الدولة أن تفهم بأنها (خادمة) للأفراد وليس العكس؛

الثانية: أن السيادة الفردية تم دعمها بالوعي المتجدد بحق كل فرد في تقرير مصيره، مما يتطلب التفكير في طريقة جديدة لكيفية تعامل الأمم المتحدة مع الأزمات الإنسانية، في الوقت الذي لم تعد فيه السيادة خاصة بالدول القومية، وإنما تتعلق بالأفراد انفسهم من خلال الحفاظ على حقوقهم وليس حماية من ينتهكوها[١].

[1] Kofi A. Annan, Two concepts of sovereignty, The Economist, 18 September London, 1999, P. 49- 50.

الخاتمة

بعد أن أتممنا دراستنا فيما يتعلق السيادة الوظيفية في إطار القانون الدولي العام، والتي بحثناها من جوانب مختلفة، توصلنا في نهاية هذه الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات يمكن إيرادها وفقاً للآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- أن السيادة المطلقة للدولة لم تعد كما في السابق، إذ طرأت عليها تغييرات أدت إلى تقييدها، وأهم هذه القيود، الاتفاقيات الدولية؛ المنظمات الدولية.

٢- أن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية، هي شخصية وظيفية محدودة، بالأهداف التي انشأت المنظمة لأجل تحقيقها.

٣- يمكن تعريف السيادة الوظيفية للمنظمة على أنها " الإطار القانوني الذي تستمد منه المنظمة الدولية شرعية اعمالها في مواجه الدول الاعضاء وغير الاعضاء".

٤- أن نظرية الاختصاصات الضمنية للمنظمة تعني، ممارستها لاختصاصات لم يرد لها ذكر صريح في الميثاق المنشئ لها، مما يترتب عليها إعادة تكييف المنظمة الدولية لأهدافها، بما يتفق مع المصالح الخاصة لبعض الدول الكبرى.

ثانياً: التوصيات

١- الدعوة إلى وضع تعريف واضح، في النصوص القانونية الدولية، فيما يتعلق بمفهوم السيادة الوظيفية للمنظمة الدولية.

٢- تقييد حق الدول في اللجوء إلى نظرية الاختصاصات الضمنية، في تفسير مواثيق المنظمات، لأنها تؤدي إلى التوسع في تفسير هذه النصوص خلافاً للغرض المقصود منها.

المصادر

- *المصادر العربية*

أولاً: الكتب القانونية:

١- أحمد أبو الوفا، الوسيط في القانون الدولي العام، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

٢- حازم محمد عتلم، أصول القانون الدولي العام – اشخاص القانون الدولي-، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.

٣- حسن نافعة ومحمد شوقي، التنظيم الدولي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٠٠٧ – ٢٠٠٨.

٤- عبد الله علي عبو سلطان، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مطبعة جامعة دهوك، دهوك، ٢٠١٠.

٥- عصام العطية، القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢.

٦- علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة ١، ١٩٩٨.

٧- عماد خليل إبراهيم، مسؤولية المنظمات الدولية عن اعمالها غير المشروعة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.

٨- محمد خليل الموسى، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٤.

٩- محمد سامي عبد الحميد ومحمد السعيد الدقاق و إبراهيم احمد خليفة، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

١٠- مصطفى أحمد فؤاد، دراسات في القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

١١- هادي نعيم المالكي، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، بغداد، ٢٠١٣.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية:

١- اميرة حناشي، مبدأ السيادة في ظل التحولات الدولية الراهنة، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة، ٢٠٠٨.

٢- بايق ليلى، نظرية الاختصاصات الضمنية للمنظمة الدولية، رسالة ماجستير، جامعة اكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة، ٢٠١٦.

٣- حسن رزق سلمان عبدو، النظام العالمي ومستقبل سيادة الدولة في الشرق الأوسط، رسالة ماجستير، كلية الآداب والعلوم الإنسانية جامعة الأزهر، غزة، ٢٠١٠.

٤- شعشوع قويدر، دور المنظمات غير الحكومية في تطوير القانون الدولي البيئي، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، ٢٠١٤.

٥- غرداين خديجة، إشكالية السيادة والتدخل الإنساني – حالة الدول العربية –، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، ٢٠١٥.

٦- هاشم بن عوض بن أحمد آل إبراهيم، سيادة الدولة بين مفهومها التقليدي وظاهرة التدويل، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، عمان، ٢٠١٣.

ثالثاً: البحوث القانونية:

١- خالد التومي، السيادة الوطنية وتحولات العلاقات الدولية الراهنة، المعهد المصري للدراسات، اسطنبول، ٢٠١٩.

٢- طلال ياسين العيسى، السيادة بين مفهومها التقليدي والمعاصر– دراسة في مدى تدويل السيادة في العصر الحاضر–، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الأول، دمشق، ٢٠١٠.

٣- عبد السلام أحمد هماش، دراسة في مفهوم التدويل واستخداماته في القانون الدولي العام، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٨، العدد الثاني، عمان، ٢٠١١.

٤- عدنان داود عبد الشمري، مدى فاعلية مجلس الأمن الدولي في مواجهة النزاعات المسلحة غير الدولية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، العدد ١، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة ديالى، ٢٠١٦.

٥- ماجد عمران، السيادة في ظل الحماية الدولية لحقوق الإنسان، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإنسانية والاقتصادية، المجلد ٢٧، العدد١، دمشق، ٢٠١١.

رابعاً: الاتفاقيات الدولية والإعلانات والمواثيق:

١- ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥.

٢- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩.

خامساً: التشريعات الداخلية:

١- دستور الجمهورية الجزائرية رقم ٧٦ لعام ١٩٩٦.

سادساً: الوثائق الرسمية:

١- الأمم المتحدة، موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ١٩٤٨-١٩٩١.

٢- الأمم المتحدة، مجلس الأمن، القرار ١٢٧٢ الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته ٤٠٥٧ المعقودة في ٢٥ تشرين الأول لعام ١٩٩٩.

٣- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية- حقوق الإنسان والتضامن الدولي-، الدورة الثانية عشرة، البند ٣ من جدول الأعمال، ٢٠٠٩.

٤- الأمم المتحدة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، دليل التعاون الدولي في المسائل الجنائية لمكافحة الإرهاب، فيينا، ٢٠٠٩.

- المصادر الأجنبية

1- Michael Plachta, The Lockerbie Affairs- When Extradition Fails are The United Nation's Sanctions A Solution-, European Journal of International of Law, vol.12, No.1, 2001.

2- Kofi A. Annan, Two concepts of sovereignty, The Economist, 18 September London, 1999.