السيادة في ظل الاحتلال

د. خلف رمضان محمد بلال الجبوري

الملخص

الدولة هي أحد أشخاص القانون الدولي. ويتفق فقهاء القانون الدولي على ضرورة اجتماع عناصر ثلاثة لتكوين الدولة وهذه العناصر هي الشعب والإقليم والحكومة، غير إن اجتماع هذه العناصر ليس كافياً بحد ذاته بل لابد إن يكون هناك معيار في القانون الدولي يميز الدولة عن غيرها من الوحدات السياسية والإدارية والإقليمية وهذا المعيار لايمكن إلا ان يكون قانونياً وهو ما يعرف بالسيادة .ومن المسائل المهة التي أثارت ولا تزال تثير الجدل هي حالة تعرض دولة ما لهجوم أو غزو عسكري من دولة أخرى فتقوم الأخيرة بالسيطرة الكاملة على إقليم الأولى لتكون حالة ما يسمى بالاحتلال العسكري الأمر الذي يجعل سيادة الدولة الخاضعة للاحتلال سيادة منقوصة على الرغم من إجماع الفقه والقضاء الدوليين على أن الاحتلال لا ينقل السيادة إلى الدولة القائمة بالاحتلال وكل مافي الأمر أنه ستكون هناك) سيادتان احدهما سيادة قانونية وتمارسها الدولة الخاضعة للاحتلال أما الأخرى فهي سيادة فعلية تمارسها سلطات الاحتلال.

د. خلف رمضان محمد بلال الجبوري*

المقدمة

يرتبط مفهوم السيادة بالدولة ارتباطاً قوياً ولصيقاً فالسيادة تمثل رمز وجود الدولة وهيبتها، وبالتالي لايمكن فهم وجود دولة بدون أن يكون لها سيادة لقد كان مفهوم السيادة ولا يزال يثير جدلاً واسعاً واختلافاً شاسعاً بين الفقهاء، فكل واحد منهم يعرف السيادة ويفسرها من وجهة نظر معينة، أذاً ففكرة السيادة ليست خالية من الغموض والاضطراب ويرجع ذلك على الأغلب الى عدم التفرقة بين ماهو قائم فعلاً وبين ما يريد الناس أن يتحقق للدولة وبها. وعلى الرغم من أن البعض من الكتاب يرى أن الأصل التاريخي للسيادة يرجع الى العصور القديمة، فأن البعض الآخر يرى أن هذا المفهوم لم يظهر إلا مع ظهور مفهوم الدولة نفسها إذ كان يرمي أساساً الى ترسيخ وجود الدول في أوربا تجاه هيمنة الكنسية من ناحية والإمبراطورية الرومانية من ناحية أخرى. وعلى أية حال فأن الحقيقة التي لابد من ذكرها أن مفهوم السيادة اليوم لم يعد كما كان في ظل القانون الدولي التقليدي، فما كان بالأمس انتهاكاً للسيادة لم يعد اليوم كذلك،في ظل عالم كان لا يزال يشهد ثورة كبرى في مجال الاتصالات والمعلوماتية. واذا كانت سيادة الدولة في ظل ظروف طبيعية تثير جدلاً واسعاً فأن مسألة أخرى وفي غاية الأهمية أثارت هي الأخرى جدلاً أوسع بين فقهاء القانون الدولي وفي الأوساط الرسمية الدولية الا وهي مسألة سيادة الدولة التي يتعرض إقليمها إلى غزو من قبل دولة أخرى تسيطر على اقليمها وتخضعه لسلطاتها لتكون إزاء حالة احتلال عسكري فما هو

* مدرس / مركز الدراسات الاقليمية / جامعة الموصل.

قامت باحتلال العراق في ٩ نيسان ٢٠٠٣ لتعلن بعد أكثر من سنة من ذلك التاريخ عن قيامها بتسليم السيادة لحكومة عراقية مؤقتة في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ في وقت كانت فيه القوات الأمريكية ولا تزال متواجدة على الاقليم العراقي بعد تغيير اسمها من قوات احتلال الى قوات متعددة الجنسيات طبقاً لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم ١٥٤٦ الصادر في ٨ حزيران ٢٠٠٤. سنحاول في هذا البحث أن نسلط الأضواء على آثار عملية الاحتلال في سيادة الدولة حيث سنخصص المبحث الأول لماهية السيادة سواء من حيث تعريفها أو علاقاتها بالاستقلال أما المبحث الثاني فسيكون مخصصاً للاحتلال (تعريفه وأنواعه) على حين سيكون المبحث الثالث لأثر الاحتلال في سيادة الدولة،من خلال تناول سيادة العراق كنموذجاً عملياً، سائلين الله جلت قدرته أن نوفق في الاحاطة بالموضوع قدر المستطاع والله ولي التوفيق

المبحث الأول: ماهية السيادة

يعد مفهوم السيادة من المفاهيم التي أثارت ولا تزال تثير خلافاً كبيراً بين فقهاء القانون سواء في ظل القانون الدولي التقليدي أو القانون الدولي الحديث وعلى الرغم من استقرار التعامل الدولي على الأخذ بهذا المبدأ الا أنها مازالت فكرة ينتابها الشك يكتنفها الغموض وغير محددة المعالم بشكل دقيق.[١] لقد كانت فكرة السيادة هي المرجعية التي يستند إليها الملوك والزعماء في تبرير تصرفاتهم المختلفة وإضفاء الشرعية عليها، ويرى البعض إن السيادة (وان اختلفت مسمياتها) تعود في بداياتها الى عهد "توما

الأوبئة" الملقب بالدكتور المأوى[٢] وسنحاول في هذا المطلب أن نبين تعريف السيادة وعلاقتها بالاستقلال وكما يلي:

المطلب الأول: تعريف السيادة

ارتبطت نظرية السيادة في تاريخ العلاقات الدولية بأسم الفقيه الفرنسي جان بودان (Jean Bodin) والذي تضمن مؤلفه (الكتب الستة للجمهورية) نظرية كاملة للسيادة وذلك في عام ١٥٧٦ م، ويعرف بودان السيادة على أنها (السلطة العليا على المواطنين والرعايا والتي لا تخضع للقوانين)[٣]، أما الأستاذ ستارك (Starke) فيعرفها بأنها (السلطة التي تملكها الدولة في نطاق الحدود التي يرسمها القانون الدولي).[٤] أما الأستاذ شورازنبرجر (schwar zen berger) فيرى أن السيادة هي "سلطة لا تعلوها سلطة أخرى، تستأثر بمباشرة جميع الاختصاصات داخل حدود الدولة، وتتصرف في الخارج على قدم المساواة مع غيرها من السيادات المماثلة".[٥] أما الأستاذ روتير (Reuter) فيعرف السيادة "خاصية عدم الخضوع لسلطة أخرى من نفس الطبيعة".[٦] ومن الفقه العربي يعرف الأستاذ الدكتور محمود سامي جنينة السيادة على أنها "حق الدولة في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية دون أن تخضع فيها لدولة أخرى" ويضيف الأستاذ جنينة القول (ولا يعني حق السيادة أن الدولة تتصرف كما تشاء، وإنما حقها في تصريف شؤونها الداخلية والخارجية دون أن تخضع فيها خضوعاً قانونياً لأية سلطة قانونية).[٧] أما الأستاذ الدكتور إبراهيم العناني فيذهب الى تعريف السيادة بأنها "سلطة الدولة العليا على إقليمها ورعاياها واستقلالها عن أية سلطة أجنبية، وينتج عن هذا أن يكون للدولة كامل الحرية في تنظيم سلطاتها التشريعية والإدارية والقضائية،

السيادة على أنها "ما للدولة من سلطان على الإقليم الذي تختص به بما يوجد فيه من أشخاص وأموال وهي تثبت للدولة نتيجة ملكيتها للإقليم"[٩] ويلاحظ على بعض التعاريف السابقة أنها أخذت بالمفهوم المطلق للسيادة ذلك المفهوم الذي يعني إن الدولة مطلقة التصرف ولا تتقيد بأي شئ الا إرادتها، ولقد ساد هذا المفهوم (السيادة المطلقة) خلال مرحلة القانون الدولي التقليدي أما اليوم فلم يعد هذا مقبولاً بل أصبحت سيادة الدولة مقيدة بقواعد القانون الدولي الحديث،ومن هذا المنطلق يمكن تعريف السيادة على أنها (حق الدولة في فرض إرادتها على مواطنيها وسيطرتها على إقليمها وإدارة شؤونها الداخلية والخارجية وبما لا يتعارض مع قواعد القانون الدولي). ولابد من الإشارة أخيراً انه و على الرغم من التعاريف الكثيرة التي قيلت في صدد تعريف السيادة والتي ذكرنا بعضاً منها فأن هناك جانباً من الفقه أنكر وجودها ولم يعترف بها فالعميد دكي "Deguit" مثلاً ينتقد فكرة السيادة بقوله "أن السيادة لا تلبي متطلبات القانون الدولي المعاصر ذلك لأنها لا تتفق واتجاهاته"[١٠] أما الأستاذ مورجنثاو فيرى إن من الاستحالة المنطقية أن يتم التوفيق بين ظاهرتين تعدان جوهر القانون الدولي، الظاهرة الأولى هي إن القانون الدولي يفرض قيوده القانونية على الدول فرادى أما الظاهرة الثانية فهي إن الدول نفسها ذات سيادة أي أن لها القدرة والسلطان في فرض القوانين وتنفيذها من غير أن تكون خاضعة لأية قيود قانونية، فالسيادة لا تتفق مع المركز القوي والفعّال للقانون الدولي.[١١]

المطلب الثاني: علاقة السيادة بالاستقلال

تباينت آراء فقهاء القانون الدولي إزاء مفهومي (السيادة والاستقلال فمنهم من قال بترادف المفهومين وتطابقهما وعدوهما وجهان لعملة واحدة ومنهم من قال باختلاف المفهومين وعدم تطابقهما لفظاً ولا مضموناً، فمثلاً الأستاذ جورج سل يرى إن الفكرة القانونية الوحيدة التي لها الحق في أن تحل محل السيادة هي فكرة الاستقلال.[١٢] أما الأستاذ ماكس هوبر (Max Hober) فيرى إن السيادة في إطار العلاقات بين الدول تعني الاستقلال .[١٣] وأما الأستاذ مورجنثاو فيرى إن الاستقلال ماهو إلا مظهراً من المظاهر الثلاثة للسيادة اما المظهرين الآخرين فهما (المساواة والإجماع)، والاستقلال عنده يعني استبعاد أي سلطة أخرى فوق سلطة الدولة، فالدولة عنده حرة في تسيير أمورها في الخارج والداخل على السواء فهي حرة في وضع دستورها وإصدار قوانينها واختيار نظام الحكم الذي يلائمها، غير إن مورجنثاو يعتقد أنه من الممكن أن تفقد الدولة استقلالها من غير أن يؤثر ذلك شيئاً في سيادتها، فالدولة قد تكون عاجزة بحكم هيمنة بعض الظروف التي تؤثر فعلياً فيها فتصبح غير قادرة على سن قوانينها أو تنفيذها،من غير أن يؤثر ذلك في سلطة الدولة العاجزة ومن غير أن يؤثر في التزاماتها التي يقررها القانون الدولي العام.[١٤] هذه هي وجهة نظر الفقهاء الذين قالوا بتطابق أو ترادف مفهومي السيادة والاستقلال. أما الفريق الآخر "الذي يقول باختلاف المفهومين وعدم تطابقهما" فيذهب الى ان السيادة تعني حسن القيادة وعدم الخضوع لأية سلطة خارجية، فالدولة حرة في تسيير علاقاتها الخارجية، أما الاستقلال فيعني حق الحكم الذاتي فالدولة حرة في أرادتها ولايقف شئ ضد أرادتها، "والدولة كذلك حرة في تسيير علاقاتها الخارجية، وبالتالي يمكن تعريف

حق الاستقلال بأنه حق التصرف واتخاذ القرار بحرية دون أي تدخل أجنبي

في كل ما يكون الحياة للأمة الاستقلال يلحق(٣) والغدر(٤) الحكم الذاتي والسيادة الداخلية.(١٥) ويذهب الأستاذ شارل روسو الى تفضيل استعمال مفهوم الاستقلال بدلاً من السيادة كمعيار يميز الدولة عن بقية أشخاص القانون الدولي العام، وهو بالتالي يرى أن للاستقلال خصائص ثلاثة أولها مانعية الاختصاصات، ويراد بالمانعية أنه لا يجوز أن تمارس السلطة في إقليم ما إلا دولة واحدة تحصر بذاتها جميع الاختصاصات ولا تنافسها أي سلطة أخرى،أما الخصيصة الثانية للاستقلال فهي حرية الاختصاصات وتعني أن تباشر الدولة بنفسها وبواسطة سلطاتها الوطنية اختصاصاتها وبكل حرية، فيما تكون الخاصية الثالثة هي عمومية الاختصاصات التي تعني إن الدولة تتمتع باختصاصات غير محدودة وشاملة وهذه العمومية هي التي تميز الدولة عن بقية الجماعات والمنظمات والهيئات الدستورية والسياسية والإدارية الموجودة داخل الدولة أو خارجها.(١٦) أما اللورد ماكنير فيفضل استبدال مصطلح السيادة بمصطلح الاستقلال على اعتبار أن الأخير أكثر واقعية من الأول الذي هو من تعابير العلوم السياسية ليس إلا(١٧)

المبحث الثاني: ماهية الاحتلال

الحرب ظاهرة بشرية قديمة قدم التاريخ، تحدث بين الفينة والأخرى لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو عقائدية أو سياسية، وقد تنتهي الحرب بسيطرة أحد الفريقين المتحاربين على جزء من أراضي الفريق الآخر أو ربما السيطرة على الاقليم كلّه، فنكون إزاء حالة ما يسمى بالاحتلال. ويرتبط هذا المفهوم (الاحتلال) بمفاهيم عديدة (لا يتسع المجال هنا للدخول في تفاصيلها) كالعدوان والتدخل، وعليه فأننا سنكتفي بتوضيح ما

المطلب الأول: الاحتلال لغة واصطلاحاً

أولاً: الاحتلال لغة:

احتل– احتلالاً (حلّ) المكان أو بالمكان، أي نزله، يقال احتل القوم أو بالقوم (أي عسكرياً)، وكذلك يقال احتل المقام الأول أي تبوأه وكانت له المنزلة الأولى، واحتلال المدن يعني الاستيلاء عليها بالقوة، ويقال جيوش الاحتلال.[١٨]

ثانيا: الاحتلال اصطلاحاً:

تنص المادة ٤٢ من لائحة الحرب البرية المرفقة باتفاقية لاهاي لعام ١٩٠٧ الخاصة بقوانين الحرب وأعرافها على أن "تعتبر أرض الدولة محتلة حين تكون السلطة الفعلية لجيش العدو، ولا يشمل الاحتلال سوى الأراضي التي يمكن أن تمارس فيها هذه السلطة بعد قيامها" [١٩] أما اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وكذلك اللحقان "البروتوكولان" الإضافيان لعام ١٩٧٧ فلم تتضمنا تعريفاً للاحتلال، وان كانت الاتفاقية الرابعة تشمل نصوصاً يمكن أن تنطبق على الأراضي المحتلة (المواد ٢٧–٣٤) وكذلك المواد (٤٧–٤٨)[٢٠]

أما فيما يتعلق بعهد عصبة الأمم ١٩١٩ وميثاق الأمم المتحدة ١٩٤٥ فقد جاءا خاليين من أي تعريف للاحتلال.

لقد تناول فقهاء القانون الدولي تعريف الاحتلال في العديد من مؤلفاتهم، فمنهم من عرف الاحتلال على أنه "وجود إقليم تابع لدولة ما تحت السيطرة الفعلية لقوات دولة أخرى"[٢١] ومنهم من عرفه على أنه "حالة

واقعية تنشأ عندما تجتاح قوات إقليم الدولة (أو المقر) كلية وتباشر عليها سلطاتها"[٢٢] أما الدكتور [illegible] العسلي فيعرفه على انه "قيام دولة بغزو إقليم دولة أخرى بقواتها المحاربة والاستيلاء عليه بالقوة، ووضعه كلياً أو جزئياً تحت سيطرتها الفعلية مؤقتاً"[٢٣]. ويوجز الدكتور صلاح الدين أحمد حمدي تعريف الاحتلال بأنه (الهجوم المسلح مضافاً اليه السيطرة على الإقليم.[٢٤] فيما يعرف الدكتور علي صادق أبو هيف الاحتلال بأنه "تمكن قوات دولة محاربة من دخول إقليم العدو والسيطرة عليه كله أو بعضه بصفة فعلية"[٢٥] ويذهب الدكتور محمد حافظ غانم الى تعريف الاحتلال أنه "دخول إقليم العدو والسيطرة عليه بحيث يستتبب الأمر للمحتل الذي يتمكن من السيطرة بشكل فعلي على الاقليم المحتل"[٢٦] وعلى الرغم مما نكنه من احترام لآراء أستاذنا الفاضل الدكتور محمد حافظ غانم فأننا لا نشاطره الرأي فيما يذهب اليه من قول (بحيث يستتبب الأمر للمحتل) إذ أن الاستتباب يعني فيما يعنيه الاستقرار، أي استقرار الوضع في الاقليم المحتل لصالح الدولة التي قامت بالاحتلال والمنطق وكذلك الواقع ينفي هذا القول، فلم يذكر التاريخ أن دولة خاضعة للاحتلال قد شهدت استقراراً أو استتب الأمر للمحتل. إن كل التعاريف التي أوردناها آنفاً هي للفقه العربي أما تعريف الفقه الغربي للاحتلال فاننا ستكتفي بإيراد تعريف الأستاذ اوبنهايم (oppenheim) للاحتلال على أنه (ما يفوق الغزو من استيلاء على إقليم العدو بقصد الاستحواذ عليه، بصفة مؤقتة على أي حال من الأحوال).[٢٧]

ومن كل التعاريف التي ذكرناها فاننا نجد إن الاحتلال هو حالة تعقب عملية الغزو ولكنها تختلف عن مفهومه إذ أن الغزو يتحقق لمجرد دخول القوات المسلحة لدولة ما إلى إقليم دولة أخرى بالقوة أو بدون رضا مع

استمرار المقاومة في الإقليم الذي تعرض للغزو وينتهي الأمر بخروج القوات الغازية[٢٨]، ولا يصبح الغزو احتلالاً الا عندما تصبح الحكومة في الإقليم

المعزو غير قادرة على ممارسة سلطاتها على الإقليم المحتل كالدولة القائمة بالاحتلال لسلطاتها محل السلطة الشرعية.[٢٩] وعلى أية حال نقول انه يمكن تعريف الاحتلال على انه "قيام دولة بالاستيلاء عن طريق القوة على إقليم دولة أخرى وإخضاعه لسلطاتها".

المطلب الثاني: أنواع الاحتلال

علمنا إن الاحتلال هو حالة وجود إقليم دولة ما تحت السيطرة الفعلية لقوات دولة أخرى وهذا الأمر يشمل مختلف أنواع الاحتلال التي يمكن أن نحددها وذلك حسب درجة الهيمنة على الاقليم المحتل وهذه الأنواع هي

أ- الاحتلال المؤقت: ويسمى أيضاً الاحتلال السلمي ويحدث عندما تقوم دولة بالاستيلاء على بعض مدن الدولة الأخرى لإرغامها على الوفاء بالتزاماتها ويكتسب الاحتلال المؤقت الصفة الشرعية اذا كان منصوصاً عليه في معاهدة بين دولتين وتقوم به احداهما عند عدم قيام الدولة الأخرى بالوفاء بالتزاماتها، على سبيل المثال فان معاهدة فرساي ١٩١٩ كانت تنص في مادتها ٤٣٠ على أنه في حالة إخلال ألمانيا بأحد التزاماتها المقررة في المعاهدة يكون لدول الحلفاء أن تقوم فوراً باحتلال أجزاء معينة من إقليم الراين، وقد قامت فعلاً الجيوش الفرنسية والبلجيكية بتنفيذ هذا النص وذلك باحتلال وادي الرور لإرغام ألمانيا على أداء تعويضات الحرب التي التزمت بها في المعاهدة المذكورة.[٣٠]

ب- الاحتلال الضماني: يقع أحيانا بعد الحرب نوع من الاحتلال يكون بمثابة ضمان أو انتقام، كما حصل عندما قام الألمان عام ١٨٧١ باحتلال المقاطعات الشرقية الفرنسية تأميناً لدفع الغرامة الحربية وكذلك عندما قام الفرنسيون باحتلال الراين والرور عامي ١٩١٤، ١٩١٨، وهذا النوع لا يعد احتلالاً حربياً.[٣١]

حـ- الاحتلال الداخلي: وتحدث عندما تقوم دولة بغزو إقليم دولة أخرى بقواتها العسكري ضد دولة أخرى لإجبارها على إتباع سلوك سياسي معين كما حدث عندما تدخلت جيوش دول حلف وارسو في تشيكوسلوفاكيا، خلال شهر آب ١٩٦٨ .

د- الاحتلال الحربي: وهو قيام دولة بغزو إقليم دولة أخرى بقواتها المحاربة والاستيلاء عليه بالقوة ووضعه تحت سيطرتها الفعلية، ومن الأمثلة على ذلك قيام إسرائيل بغزو أراضي تابعة لثلاث دول عربية في الفترة الواقعة بين ٥و ١١ حزيران ١٩٦٧ وسيطرتها عليها بالقوة وهذا النوع من الاحتلال تنظمه قواعد اتفاقيات جنيف ولاهاي بشكل حصري،[٣٢] ويمكن أيضاً أن نذكر الغزو السوفيتي لأفغانستان عام ١٩٧٩ كمثال آخر على هذا النوع .

إن التقسيمات التي ذكرت آنفاً والأمثلة التي ذكرت في صددها كانت تنطبق على نماذج حصلت في نهاية القرن التاسع عشر أو خلال القرن العشرين، ولقد شهد القرن الحادي والعشرون حالات من الاحتلال حصلت تحت ذرائع ومبررات شتى كان في مقدمتها ما يسمى بالحرب على الإرهاب ومثال ذلك قيام الولايات المتحدة وحلفائها باحتلال أفغانستان في نهاية عام ٢٠٠١ على خلفية تداعيات التفجيرات التي حصلت في الولايات المتحدة الأمريكية والتي اصطلح على تسميتها "هجمات ١١ أيلول ٢٠٠١" وكذلك قيام الولايات المتحدة وحلفائها باحتلال العراق في التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣.

المبحث الثالث: أثر الاحتلال في سيادة الدولة – العراق نموذجاً

المطلب الأول: سيادة العراق في ظل سلطة الائتلاف ومجلس الحكم

في آذار ٢٠٠٣ شنت الولايات المتحدة الأمريكية (وحليفتها بريطانيا) حرباً ضروساً على العراق انتهت باحتلال هذا البلد في التاسع من نيسان ٢٠٠٣، ومعلوم ان هذه الحرب قد أثارت جدلاً قوياً بين الأوساط القانونية أو حتى المسؤولين الدوليين حول مدى شرعية هذه الحرب اذ ذهبت الكثير من الآراء والتصريحات الى أنها شنت دون سند قانوني او غطاء شرعي وبالتالي فانها كانت انتهاكاً للشرعية الدولية. ومع ذلك فقد أصدر مجلس الأمن الدولي في ٢٢ أيار ٢٠٠٣ قراره المرقم ١٤٨٣ لتتأكد رسمياً حقيقة أن هناك احتلال في العراق، حيث اعترف القرار المذكور بالسلطات والمسؤوليات والالتزامات المحددة بمقتضى القانون الدولي والمنطبقة على الدول التي قامت باحتلال العراق تحت قيادة موحدة (الائتلاف)، اذاً لم يخلق هذا القرار الاحتلال بل أنه اعترف به فقط كوضع قائم بالفعل ومن ثم دعا المعنيين كافة الى الوفاء بالتزاماتهم التي يفرضها عليهم القانون الدولي بما في ذلك تلك المنصوص عليها في اتفاقيات لاهاي ١٩٠٧ واتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩.[٣٣] لما كان القرار ١٤٨٣ الصادر عن مجلس الأمن الدولي قد خوّل سلطات الاحتلال حق إدارة البلاد في المرحلة الانتقالية فأنه وبناء على قوانين الحرب وأعرافها عينت دول الاحتلال سلطة مؤقتة أسمتها (سلطة الائتلاف المؤقتة) وجعلت لها مديراً مدنياً (بول بريمر) تولى إصدار ما يسمى بنظام سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم ١ في ٢٣ أيار ٢٠٠٣ والذي خوّل فيه نفسه ممارسة كافة السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في العراق[٣٤]، ووفقاً لذلك أصدر المدير التنفيذي لسلطة الائتلاف العديد من الأوامر والمذكرات والتعليمات وفي ١٣ تموز ٢٠٠٣ تم تشكيل مجلس الحكم الذي ضم (٢٥) عضواً من ممثلي الأحزاب السياسية المعارضة وبعض الشخصيات العراقية، فأصدر مدير سلطة الائتلاف (في اليوم نفسه) اللائحة التنظيمية رقم (٦) اعترف بموجبها

بمجلس الحكم بوصفه الهيئة الممثلة للادارة العراقية المؤقتة التي أن يشكل شعب العراق حكومة تمثله بعثرة بها المجتمع الدولي . وفي ١٦ تشرين الأول ٢٠٠٣ أصدر مجلس الأمن الدولي قراره المرقم ١٥١١ ، ولقد أكد المجلس في المادة (١) من القرار المذكور على سيادة العراق ووحدة أراضيه، وشددت المادة نفسها على الطابع المؤقت لاضطلاع سلطات التحالف بالمسؤوليات والسلطات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي.[٣٥] وفي ظل هذه المؤسسات أو الهيئات (سلطة الائتلاف ومجلس الحكم) وعلى ضوء قراري مجلس الأمن الدولي (١٤٨٣و ١٥١١) نجد من المناسب طرح سؤالاً مهماً ترى من كان يمارس اختصاصات السيادة خلال تلك الفترة (من ٢٣ أيار ٢٠٠٣ ولغاية ٣٠ حزيران ٢٠٠٤) هل هي سلطات الاحتلال من خلال سلطة الائتلاف أم مجلس الحكم، وللإجابة على هذا السؤال لابد من العودة الى ما يعرف في القانون الدولي بمظاهر السيادة فهي كما هو معلوم مظهران داخلي يتمثل في تنظيم شؤون الدولة الداخلية ومتابعة أنشطتها وإدارة مؤسساتها، وخارجي يتمثل في إدارة العلاقات الخارجية للدولة والتعامل مع الدول الأخرى على أساس من الاحترام والمساواة، فمن كان يمارس هذه المهمة خلال تلك المرحلة في العراق؟ إن القاعدة المعروفة في القانون الدولي هي إن الاحتلال لا يلغي السيادة ولا ينقلها إلى المحتل وإنما يعطل ممارسة اختصاصات السيادة، وبما إن النظام السياسي في العراق قد انهار عشية الاحتلال وبسببه اذ قامت قوات الاحتلال من خلال سلطة

الائتلاف بممارسة سلطات إدارية فعلية على اعتبار إن الاحتلال أمر واقع وان ممارسات السلطات أمر تقتضيه ضرورات استمرار الحياة اليومية للشعب العراقي، أما مجلس الحكم فما هو في الحقيقة الا ترتيباً سياسياً أوجده الاحتلال كصيغة توفيقية وبالتالي فليس للمحتل ان يفوض هذا

سلطة الائتلاف (بول بريمر) وحتى في الحالات التي كان يقوم هذا المجلس بإصدار القرارات فان من حق مدير سلطة الائتلاف نقض أي قرار يصدر عن المجلس وان هذا يكفي للقول إن من كان يمارس السيادة الفعلية في العراق هي سلطة الائتلاف.

المطلب الثاني: سيادة العراق بعد ٣٠ حزيران ٢٠٠٤

في الثامن من آذار ٢٠٠٣ صدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقد تم اعتماد هذا القانون من قبل مجلس الحكم وسلطة الائتلاف، ولقد أكدت الفقرة (٢) ب من المادة الثانية من القانون المذكور على وجوب تشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ ، وان يكون تشكيل هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف ويمكن التشاور مع الأمم المتحدة في ذلك، وفي رسالة موجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة أكد رئيس مجلس الحكم في العراق على الترحيب باشتراك الأمم المتحدة في التشاور والحوار الوطني حول شكل الحكومة المؤقتة ونطاقها، كما أعرب مدير سلطة الائتلاف (بول بريمر) في رسالة مماثلة في نفس اليوم عن استعداده وسلطته للمساعدة في مسألة تشكيل الحكومة المؤقتة وهكذا أرسل الأمين العام للأمم المتحدة مستشاره الخاص الأخضر الإبراهيمي إلى العراق والذي أجرى بدوره

مشاورات واسعة مع الأوساط الحزبية والشعبية والرسمية في العراق للفترة من ٤-١٥ نيسان ٢٠٠٤، أعقبها بزيارة أخرى في الأول من أيار من العام نفسه وقد تركزت مشاورات الإبراهيمي على ضرورة تشكيل حكومة مؤقتة

تتألف من رئيس ونائبين للرئيس ووزراء (٢٥) كحد أعلى وان يتم اختيار هؤلاء من أشخاص يتصفون بالنزاهة والكفاءة ليديروا البلد بفعالية لمدة سبعة أشهر أو نحو ذلك بينما تجري الاستعدادات لإجراء الانتخابات. وقد تم اختيار الدكتور أياد علاوي كرئيس للوزراء والشيخ غازي الياور لرئاسة الجمهورية وقد استكملت تشكيلة الحكومة في الأول من حزيران ٢٠٠٤.[٣٧] وقد أصدر مجلس الأمن الدولي الثامن من حزيران ٢٠٠٤ (بعد أسبوع من تشكيل الحكومة العراقية المؤقتة) القرار المرقم ١٥٤٦ وأقر مجلس الأمن في المادة (١) من القرار تشكيل حكومة عراقية ذات سيادة تتولى كامل مسؤولياتها في الثلاثين من حزيران ٢٠٠٤، كما رحب المجلس في المادة (٢) من القرار بانتهاء الاحتلال وانتهاء وجود سلطة الائتلاف المؤقتة وبأن العراق سيؤكد من جديد سيادته الكاملة.[٣٨] ويبدو إن مجلس الأمن الدولي قد تجاوز صلاحياته كثيراً في هذا القرار فالمجلس لا يختص بالبت في السيادة أو منحها أو الحرمان منها إنما هي تنشأ وتزول طبقاً للقواعد السارية في قيام الدول وانتهائها كما انه لا يوجد في القانون الدولي ما يسمى حكومة ذات سيادة فالسيادة لا تنسب للحكومة بل للدولة والإقليم، كما إن مجلس الأمن قد فصّل في المواد ٢٤-٢٦ من القرار ١٥٤٦ عملية التصرف في عائدات النفط وانشأ صندوقاً لإيداع هذه العائدات ووضع هذا الصندوق تحت رقابة دولية ولم يمنح المجلس الحكومة العراقية تفويضاً كاملاً في التصرف بعائدات النفط وهذه مخالفة أخرى لمبدأ سيادة الدول على مواردها الطبيعية وانتقاصاً من سلطة الدولة العراقية على مواردها، وان هذا العمل ماهو في حقيقته الا وضع العراق تحت الوصاية الدولية، وبذلك يكون المجلس قد خالف المادة (٧٨) من ميثاق الأمم المتحدة التي تحظر تطبيق إجراءات الوصاية على إقليم اكتسب استقلاله وتمتع بعضوية الأمم المتحدة

وعلى أية حال فقد سارت العملية السياسية في العراق طبقاً لما ورد في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقرار مجلس الأمن الدولي ١٥٤٦، فلقد غادر مدير سلطة الائتلاف (بول بريمر) العراق في نهاية حزيران ٢٠٠٤ بعد ان قام بما سمي بعملية تسليم السيادة الى الحكومة العراقية المؤقتة برئاسة أياد علاوي، ولقد كتب الكثيرون عن سيادة العراق خلال فترة الحكومة المؤقتة فبعد عام تقريباً من صدور قرار مجلس الأمن الدولي المرقم ١٥٤٦ كتب بيرتوس هندريكس يقول (اليوم ينقضي عام كامل منذ سلمت سلطات التحالف المؤقتة التي كان يرأسها بول بريمر السيادة في العراق للحكومة العراقية المؤقتة، وأصبح العراق بعد تلك المراسم الموجزة دولة مستقلة رسمياً من جديد، سيحتفي الرئيس الأمريكي جورج بوش بهذه المناسبة بالقاء خطاب خاص، ومما لاشك فيه انه سينوه بالتقدم الذي أحرز منذ ذلك الوقت ولكن علينا أن نلتمس العذر للعراقيين إن لم يرق مزاجهم للاحتفال ويضيف الكاتب القول (إن أكثر ما يمكن أن يصبح نقطة تحول حقيقية منذ تسليم الأمريكان لبعض مظاهر السيادة لحكومة عراقية تتمتع بقدر محدود من السيادة أصلاً هي انتخابات كانون الثاني ٢٠٠٥ إذ بات لدى العراقيون الآن على الأقل حكومة منتخبة، ولكن السيادة العراقية ستظل محل جدل مادامت حكومة إبراهيم الجعفري في حاجة للقوات الأمريكية،أذا لن تبدأ السيادة الحقيقية للعراق الا عند تحديد موعد لانسحاب القوات الاميركية من العراق وتصبح قوات الأمن العراقية الجديدة قادرة على أن تحل محلها، لكن يبدو إن ذلك لن يحدث قريباً).[٤٠] ومن كل ذلك يبدو وبجلاء إن العراق وفي ظل الحكومة المؤقتة كان دولة ذات سيادة منقوصة لأسباب عديدة لعل في مقدمتها إن قوات الاحتلال التي أصبحت تسمى قوات متعددة الجنسيات (بعد صدور قرار مجلس الأمن الدولي المرقم ١٥٤٦) كانت تتمتع بسلطات واسعة لاتخاذ جميع التدابير اللازمة للمساهمة في صون الأمن والاستقرار، طبقاً

للمادة (١٥) من القرار المذكور ظلت هذه القوات تتمتع بكافة وبقوة بالملف الأمني فكانت تداهم المنازل وتعتقل من المباني الأهلية والحكومية وتعتقل المواطنين العراقيين، ناهيك عن الانتهاكات الأخرى لحقوق الإنسان. أما عن سيادة العراق بعد ان انتهت المرحلة الانتقالية وتمت صياغة دستور دائم للبلاد ومن ثم انتخاب مجلس للنواب انبثقت عنه في أيار ٢٠٠٦ حكومة برئاسة نوري المالكي، فان هذا الأمر مرهون بما ستتخذه هذه الحكومة من خطوات على طريق استعادة السيادة الكاملة للعراق ولعل في مقدمة هذه الخطوات استلام الملف الأمني من القوات المتعددة الجنسيات وإطلاق سراح جميع المعتقلين لدى هذه القوات وتحدد جدول زمني لانسحابها من العراق وعندها ستتمتع الدولة العراقية بالمظهرين الداخلي والخارجي للسيادة، ويبدو إن مسألة السيادة العراقية ستبقى مثيرة للجدل حتى في ظل حكومة المالكي (المنتخبة) ونكتفي بالإشارة إلى ما صرح به الدكتور محمود المشهداني رئيس مجلس النواب العراقي في هذا الصدد حيث قال المشهداني في برنامج تلفزيوني عرض على قناة الفضائية العراقية بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٦ موجهاً كلامه الى الكتل البرلمانية وزعماء الأحزاب والمسؤولين في الحكومة (كفانا خلافات، إذا كان فينا شئ من الخير دعونا نستعيد سيادتنا من المحتل) وعندما سأله مقدم البرنامج هل تقصد إن العراق لا يمتلك سيادة، قال المشهداني (أية سيادة هذه التي تتحدث عنها والسفير الأمريكي يسكن في القصر الجمهوري ويسيطر عليه، على حين إن رئيس الجمهورية يسكن في احد أحياء بغداد).[٤١]

الخاتمة

في بداية القرن السادس عشر وصل مفهوم الدولة كفكرة قانونية الى مستوى مقبول من النضج والاكتمال بعد انهيار النظام الإقطاعي نتيجة

كل من هذه الدول الى تركيز جميع السلطات فيها والانفراد بهذه السلطات وعدم الخضوع لأية سلطة أخرى لتصبح السيادة جزء من كيان الدولة وميزة أساسية لها تمارسها من خلال مظهرين أساسيين احدهما مظهر داخلي يتمثل في إدارة شؤون الدولة الداخلية ومتابعة أنشطتها وإدارة مؤسساتها وفرض أرادتها على أفرادها، أما المظهر الآخر للسيادة فهو مظهر خارجي يتمثل في إدارة العلاقات الخارجية للدولة والتعامل مع الدول الأخرى على أساس من الاحترام والمساواة الا إن هذين المظهرين قد يشوبهما شئ من الانتقاص عندما يتعرض إقليم الدولة إلى الغزو العسكري من قبل دولة أخرى تفرض سلطاتها على هذا الاقليم لنكون إزاء حالة ما يسمى بالاحتلال العسكري. وبغض النظر عن مدى مشروعية الاحتلال من عدمها فأن الحقيقة التي لابد من ذكرها إن الاحتلال العسكري يؤدي الى تحويل الممارسة الفعلية للسيادة الى يد الدولة القائمة بالاحتلال على الرغم من أن المواثيق والأعراف الدولية تؤكد على حقيقة إن الاحتلال لا ينقل السيادة إلى المحتل، ويبدو إن ما قصدته هذه الأعراف وتلك المواثيق هو السيادة القانونية للدولة، ولقد أثبتت الوقائع والأحداث وبما لا يقبل الشك أن الدولة التي ترزح تحت الاحتلال هي دولة ناقصة السيادة طالما بقيت قوات الاحتلال تفرض هيمنتها على الاقليم المحتل وأن كل ما يقال عن تسليم السيادة أو انتقالها هي مسألة

محل نظر والدليل على ما نقوله هو ما يحصل اليوم في العراق الذي يخضع للاحتلال الأمريكي- البريطاني منذ التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ ولا تزال قوات الاحتلال تمارس العديد من الأعمال التي لاريب أنها انتهاك

للسيادة العراقية التي كان من المفروض أنها انتقلت الى الحكومة العراقية الموقتة في الثلاثين من حزيران ٢٠٠٤ طبقاً لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم ١٥٤٦ في الثامن من حزيران عام ٢٠٠٤، وعلى الرغم من كل الذي قيل في هذا الصدد والخلافات التي ثارت في شأنه فالحقيقة التي لابد من أن نذكرها للتاريخ انه لا مجال للحديث عن سيادة كاملة للدولة التي تخضع للاحتلال.

المصادر والهوامش

١- عامر الجومرد، مجلة الرافدين للحقوق، العدد الأول، جامعة الموصل، ١٩٩٦، ص ١٥٨.

٢- د.حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقتنا الحاضر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص ٧٥٣.

٣- د.حامد سلطان، د. عائشة راتب، د. صلاح الدين عامر، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٧٨، ص ٧١٦.

4- starke, j.G. interoduction to international Law, London 1967, p.86.

5-schwarzenberger, G. General cource, the fundamental principles of international Law, the Hague Academy of international law, 1955, p.82.

6- Reuter, Droit international public, paris Ed, 1983,p182.

٧- د. محمود سامي جنينة، القانون الدولي العام، مطبعة لجنة التأليف والنشر، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٩٥-١٩٦,

٨- د. ابراهيم العناني، التنظيم الدولي: النظرية العامة- الأمم المتحدة، دار الفكر العربي القاهرة، ١٩٧٥،ص٢٥,

٩- د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، ط١٧، مطبعة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص١١٦,

10- cavare, t "Droit international postitif, paris,3Ed, TI, 1969.p332.

١١- د. هانز جي مورجنتاو، السياسة بين الأمم، الصراع من أجل السلطان والسلام، ترجمة خيري حماد،جـ٢، الدار القومية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٤، ص ١٢٨,

12-Scell, G."precis de droit international public positif" paris 1980. 82.

١٣- د. يحيى الجمل، الاعتراف في القانون الدولي العام، القاهرة، ١٩٦٣، ص٩٠ .

١٤- د. هانزدي مورجنتاو، مصدر سابق، ص ١٣٤-١٣٥,

١٥- د. عامر الجومرد، السيادة، مصدر سابق، ص ١٧١,

١٦- شارل روسو، القانون الدولي العام، ترجمة الشكر (١٣) الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع بيروت، ١٩٨٢، ص ٧٨.
17-Mcnair, Loard "Law of treaties" oxford, 1961, p757.
١٨- المنجد الأعدادي، دار المشرق، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٦٩، ص,١٥
١٩- انظر نص اتفاقية لاهاي ١٩٠٧ المنشورة على موقع منظمة الصليب الأحمر الدولية لشبكة الانترنيت www. Icrc.org.
٢٠- مجلة الانساني، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، العدد (٢٥) لعام ٢٠٠٣ ص٤.
٢١- د. محمود احسان هندي، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة دمشق، بدون سنة طبع، ص,٧
٢٢- د. حسين المحمدي بوادي، غزو العراق بين القانون الدولي والسياسة الدولية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ,٢٨
٢٣- د.عصام العسلي، الشرعية الدولية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق ١٩٩٢، ص,٤٩٦
٢٤- د. صلاح الدين احمد حمدي، العدوان في ضوء القانون الدولي: ١٩١٩-١٩٧٧ مطبعة دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦، ص ,٨٥
٢٥- د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، مصدر سابق، ص ,٨٢٦
٢٦- د. محمد حافظ غانم، الاصول الجديدة للقانون الدولي العام، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ط٢، ١٩٥٤، ص,٥٠٩
27-oppenheim, international law, vol, II,1957, p167.
٢٨- د. احسان الهندي، الاحتلال الحربي، الاجراءات السياسية، دمشق، ١٩٧١، ص,٢٥
٢٩- جيرهارد فان غلان، القانون الدولي بين الامم، جـ٣، بيروت، ١٩٧٠، ص ١٧١.
٣٠- د. علي صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، مصدر سابق، ص ,٧٧٠
٣١- لويس لافور، موجز في الحقوق الدولية العامة، نقلة للعربية د. سامي الميراني، بابيل اخوان، دمشق، ١٩٣٢، ص٨٩١-,٨٩٢
٣٢- د. محمود احسان هندي، مصدر سابق، ص ٨.

٣٣- آدم روبرتس، نهاية الاحتلال للعراق، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٧، مركز دراسات الوحدة العربية، أيلول ٢٠٠٤، ص٣٧,
٣٤- قرارات سلطة الائتلاف المؤقتة في الادارة والقانون والقضاء، أعده وقدم له القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٤,
٣٥- انظر القرار المرقم ١٥٤٦ في ٨ حزيران ٢٠٠٣ والمنشور على موقع الأمم المتحدة على شبكة الانترنيت.www.un.org
٣٦- د. خليل اسماعيل الحديثي، تنازع المشروعية بين الاحتلال والمقاومة في العراق، ط٢ بدون ناشر، عمان، ٢٠٠٥، ص٤١.
٣٧- انظر نص خطاب الأخضر الابراهيمي المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة حول اعلان الحكومة العراقية والذي القاه في جلسة مجلس الأمن الدولي المرقمة ٤٩٨٤ في ٢٠٠٤/٦/٧، مجلة المستقبل العربي، العدد٣٠٥، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، تموز ٢٠٠٤، ص١٤٠-١٤٥,
٣٨- نص القرار ١٥٤٦ الصادر عن مجلس الأمن، مصدر سابق.
٣٩- د. ابراهيم يسري، تجربتي بعد بريمر في القصر الجمهوري وحكومة العراق بلا سيادة، مقالة منشورة على شبكة الانترنيت على الموقع.
www.Renewal.com.
٤٠- بيرتوس هندريكس، العراق.. عام من السيادة المتآكلة، ترجمة محمد عبد المجيد مقالة منشورة على شبكة الانترنيت على الموقع.
www.aljesr.nilreports.
٤١- موقع قناة العراقية الفضائية على شبكة الانترنيت
www.iraqi medianet.net.

Sovereignty Under Occupation

By: Khalaf R. Al-Juburi

ABSTRACT

The state is the main subject of the international Law, there are three basic elements to form a state. These elements are people, region, and government.But the all thes elements are not enough by itself and there should be a standard inside the international law which characterizes the state to another politcal, adminstrative and regional units.This standard shuld be legal and that is what is known Sovereignty. One of the most important issues that raises argument is the Case where one State attacks or invade another one and the later tries to Control the region of the first state completely. This is what is Called military occupation. The occupation does not shift Sovereignty into the state which made occupation.