في مفهوم السيادة:
البعدان الداخلي والخارجي*

د. أحلام بيضون
الجامعة اللبنانية

السيادة هي أحد مبادئ القانون الدولي (المادة الثانية من الفقرة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة) وقد ارتدى مفهوم السيادة أهمية مزدوجة سياسية وقانونية مما جعل منه موضوع خلاف ونقاش حادين ولكن رغم ذلك فقد صمد هذا المبدأ وشكل قاعدة إلزامية من قواعد القانون الدولي **(I)** علماً أن مضمونه قد عرف تطوراً هاماً (**II**).

I – أهمية مفهوم السيادة من الناحية القانونية:

جعلت الكلاسيكية من السيادة مفهوماً شكلياً ومجرداً متمثلاً بقدرة الدولة على إعطاء الأوامر مع عدم تلقيها لمثلها من أية سلطة أخرى ، ففي القرن السابع عشر، ظهرت في الفقه نظرية السيادة "المطلقة"، وهذه النظرية وصفت بأنها "غير موضوعية" و"غير قانونية"، وبرز هوبس وسبينورا وهيغل كأكثر المدافعين شراسة عن هذه النظرية وقد اعتبر هيغل في نظرية "القانون العام الخارجي" "حق إقامة الحرب" بأنه التعبير الأهم عن السيادة. في بداية القرن العشرين، دعت طائفة من الفقهاء إلى التخلي عن مفهوم "سيادة الدولة" تحت شعار "القانون العالمي" أو "الحكومة العالمية" وقد كتب مورللي (Morellet) بهذا المعنى "ربما كان مفهوم السيادة مفيداً في القرن الخامس عشر أما اليوم فلم يعد له أي معنى"، ويضيف المؤلف بأنه "يجب إلغاء مفهوم سيادة الدولة بكل بساطة وبشكل كلي من القانون الدولي، إذ أنه يشكل امتدادا مجرداً لمفهوم لم يعط أبداً تعريفاً واضحاً ويظهر تناقضاً كاملاً مع تطور المجتمع الدولي" . خالف مورللي برأيه هذا، رأي معاصره Van Zanten الذي كتب يقول "أن السيادة هي قاعدة مفيدة في نظام القانون الدولي الحديث وليس من داعٍ لإلغائها" .

رغم النظريات الداعمة والأخرى المعادية له، فقد صمد مبدأ السيادة على الصعيد العملي كأساس للسياسة الداخلية والخارجية للدول "فاستخدمته الدول الكبرى كمبرر لاستعمال القوة وعبر تدخل هذه الدول في الشؤون الداخلية للدول الضعيفة تحت شعارات متعددة "كالتضامن"، "العون السياسي"، "حماية المصالح الحيوية"، "تثبيت السلام"، "الكفاح ضد الإمبريالية"، "الكفاح ضد الشيوعية" أو أيضاً "الكفاح ضد الإرهاب" وأخيرا" " التدخل لنشر الديمقراطية" حسب وجهة نظر وممارسة الإدارة الأميركية. أما الدول الضعيفة والمغلوبة على أمرها فقد استخدمت مفهوم السيادة تحت شعار "حق الشعوب بتقرير المصير" و"الكفاح ضد استعمال القوة" أو "ضد نهب ثرواتها الوطنية".

يتبين مما سبق أن للسيادة دور مزدوج مما قاد واسون Wasson للقول "نحن نعيش عصر الدولة السيدة بكل معنى الكلمة" .

فيما يتعلق بالعلاقة بين السيادة والقانون فهي تخضع للاندماج التاريخي للسلطة السياسية في المنظومة القانونية فكلما كان هذا الاندماج أكبر كلما فقدت السيادة صفة الهيمنة واتجهت لتكون سلطة القانون.

فيما يتعلق بالقيمة القانونية لمبدأ السيادة فإنه مكرس حالياً في النصوص والاتفاقيات الدولية على الأخص: ميثاق الأمم المتحدة (١٩٤٥)، ميثاق جامعة الدول العربية (١٩٤٥) ميثاق بوغوتا (١٩٤٨) ميثاق فرصوفيا (١٩٥٥)، إعلان بندونغ (١٩٥٥) ومؤتمر التضامن لبلدان آسيا وأفريقيا (١٩٥٨) بالإضافة إلى مجمل القرارات التي تصدر عن أجهزة الأمم المتحدة خاصة مجلس الأمن والجمعية العمومية للأمم المتحدة، فابتداء من عام ١٩٧٤ ركزت الوثائق الصادرة عن الأمم المتحدة على التداخل الذي يحكم العلاقات الدولية فأكدت على حق الشعوب بتقرير مصيرها وحقها في السيادة على ثرواتها الطبيعية ونخص بالذكر من بين هذه الوثائق: القرار رقم ٢٦٢٥ (XXV) لعام ١٩٧٠ ويمكن أن نذكر

أيضاً على سبيل المثال لا الحصر "البيان النهائي لمؤتمر الأمن والتعاون الدولي في أوروبا الذي يشكل تطويراً لميثاق الأمم المتحدة مما يضفي عليه أهمية قانونية خاصة.
يرتبط مبدأ السيادة ارتباطا وثيقاً بالقانون الدولي، حيث أن القانون الدولي يضفي على مبدأ السيادة بعدا كونيا" ويجعل منه مبدأ" منظماً للعلاقات بين الدول المستقلة دون أن يعني ذلك أنه الوحيد في هذا المجال. من ناحيته، يساعد مبدأ السيادة في إبراز خاصية القانون الدولي العالمية بالنسبة للقانون الداخلي.
إن مبدأ السيادة هو ذو قيمة قانونية أكيدة فهو يؤلف قاعدة "عرفية" مما يعطيه الأولوية في هرمية قواعد القانون الدولي الذي هو بحد ذاته نتيجة التقاء إرادات دول ذات سيادة وبالتالي فإن مبدأ السيادة يبرز كقاعدة ملزمة لا يمكن انتهاكها من الناحية النظرية، وهو مرتبط ارتباطا وثيقاً بوجود الدولة علماً أن أي دولة تصبح بحكم القانون (jure ipso) عضواً في أسرة القانون الدولي واحترام سيادتها يكون ملزماً لباقي الدول سواء اعترفت هذه الدول بوجودها أم لم تعترف.

II – معنى مبدأ السيادة ومضمونه

إن تعريف السيادة لم يكن محط إجماع الباحثين في أي وقت من الأوقات، فقد حاول البعض إعطاء هذا المفهوم تعريفاً تقنياً بينما تجاوزه البعض الآخر بمحاولة لاستبداله بمفاهيم أخرى أكثر وضوحاً كمفهوم الاستقلال فإذا أمعنا النظر في الدراسات المختلفة التي تناولت مفهوم السيادة وبالتحديد الأعمال الدولية الأكثر حداثة بخصوص هذا الموضوع (كقرارات الأمم المتحدة والبيان الختامي لمؤتمر هلسنكي وإعلان بلدان عدم الإنحياز)، نستطيع تحديد مفهوم السيادة عن طريق الإجابة على الأسئلة الآتية:

١ – لمن يمكن إسناد السيادة ؟
٢ – من يمارس السيادة ؟
٣ – ما هي حدود السيادة ؟
٤ – متى يكون هناك انتهاك للسيادة وكيف يمكن حمايتها ؟
٥ – إلى أي نظام قانوني تنتمي السيادة ؟
٦ – كيف يمكن تعريف السيادة ؟

١ – لمن يمكن إسناد السيادة ؟

إن معرفة من يمتلك السيادة هي مسألة جوهرية فهي تفتح أمامنا الطريق لمعرفة إلى من يعود حق الاحتجاج والمطالبة بها فعلياً، فالسيادة ليست خاصة من خواص رئيس الدولة (نظام السلطة) ، أو جهاز الدولة، بل هي تعود بالدرجة الأولى والأخيرة إلى الدولة بمفهومها الواسع، أي مجموع المواطنين ، الأمة أو الشعب المنضويين في نظام معين على أرض معينة ومترابطين بشعور موحد "إرادة العيش المشترك".
إذاً السيادة تعود في الوقت ذاته إلى الحكام كونهم أصلاً مواطنين وإلى المحكومين لأن "المجتمع ينشأ بتوافق الجميع". هناك خلط أصبح شائعاً في القانون الدولي، بين الدولة بمعناها الواسع وبين جهاز الدولة أي الدولة بمعناها الضيق، هذا اللغط ينسب السيادة للحكومة الممسكة بزمام السلطة مرة تحت عنوان الفعالية (effectivité) ومرة أخرى بالاستناد إلى القانونية (légalité). في تحليل المنطقين، تسند السيادة إلى السلطات الحاكمة بقدر ما تكون شرعية أي بقدر ما تمثل مجموع المواطنين. في مطلق الأحوال لا يجوز الخلط بين امتلاك السيادة وممارسة السيادة.

٢ – من يمارس السيادة ؟

إن معرفة إلى من يعود حق ممارسة السيادة يقودنا إلى تحديد المسؤولين عن دولةٍ ما على المستويين الداخلي والدولي، فعلى المستوى الداخلي، يختار الشعب ممثليه ويوكل إليهم تنظيم الدولة وتطوريها ضمن إطار القوانين المرعية الإجراء خاصة الدستور، كما يعطيهم سلطة الدفاع عنها ضد كل اعتداء خارجي, إن السيادة تتجسد مع ظهور الدولة وتتأكد وتستمر من خلال ما يقوم به الأفراد الذين يتحكمون على درجات مختلفة بالطاقات المادية والذهنية والمعنوية ، لكن السيادة تمارس بشكل رئيسي من قبل الحكام ، فهم الذين يمسكون بزمام السلطة على المستوى الداخلي بهدف فرض احترام سيادة الدولة، مما

يجعل هؤلاء مسؤولين نظرياً عن كل تقصير أو إهمال في القيام بواجباتهم تجاه الشعب. أما على الصعيد العالمي، فيتم الاعتراف للدولة وحدها بالشخصية الدولية الأصلية والرئيسية، ممثلة عبر حكومتها الرسمية، لذا تبرز مسؤولية السلطات الرسمية للبلاد على المستوى العالمي، بوصفها هيئات سياسية وقانونية، عن الأفعال التي تصدر عن الدولة كذلك عن نشاطات رعاياها في الخارج، من منطلق واجب حماية هؤلاء الرعايا. إن مسؤولية سلطات البلاد لا يمكن تمييزها عن مسؤولية الدولة كشخصية معنوية طالما أن هذه السلطات تمارس أعمالا رسمية مرتبطة بصلاحياتها كهيئة عامة. خارج نطاق الوظيفة العامة تصبح مسؤولية الحكام شخصية دون أن يعني ذلك المس بمبدأ الحصانة السياسية التي يتمتع بها الحكام طالما هم يمارسون وظيفة رسمية.

٣ – مدى حدود السيادة ؟

يجدر التمييز في ما يلي بين مضمون السيادة وبين كيفية ممارستها، فمضمون السيادة يشمل كل ما يتعلق بالأرض والشعب ومصلحته وبالشخصية المعنوية للدولة ككل التي تشكل الأساس القانوني لمبدأ السيادة.
إن القانون الدولي الكلاسيكي لم يكن يميز بين مضمون السيادة وكيفية ممارستها وقد ألبس السيادة الإقليمية والسيادة السياسية صفة مجردة، فكان لا بد من انتظار النظام العالمي القانوني الجديد الذي أدخل "حق الشعوب في تقرير مصيرها" لكي يأخذ مفهوم السيادة أبعاداً جديدة تتعلق بحقوق الإنسان، وبمفهوم الديمقراطية وغير ذلك. إن السيادة الشكلية (formelle) المتمثلة بالاستقلال السياسي أصبحت أكثر فأكثر موضع تشكيك نتيجة إدخال مفهوم السيادة الفعلية (effective) المرتكزة على الاستقلال الاقتصادي (قرار رقم ٦٢٦ (VII) ١٩٥٢) وعلى مبدأ سيادة الدولة الدائمة على ثرواتها ومواردها الطبيعية، (قرار رقم ١٣١٤ XIII عام ١٩٥٨).
إن البعد الاقتصادي قد أضفى على مبدأ السيادة "شرعية إضافية" مما جعل منها عنصراً أساسياً لمبدأ حق الشعوب في التنمية (droit au développement)
أما البعد الثاني الذي كسبته السيادة فهو يتمثل بتوسيع مداها الجغرافي: المجال الفضائي (القرار ٢٢٢٢ (XXI) لعام ١٩٦٦، والمجال البحري (القرار ٢٧٤٩ (XXV) لعام ١٩٧٠ وقانون البحار (المؤتمر الثالث). هكذا فإن المفهوم الاقتصادي للسيادة قد طغى بشكل نهائي على المفهوم السياسي التقليدي .
أما فيما يتعلق بممارسة السيادة، فقد جرت العادة على طرح مجموعتين من الصلاحيات القانونية للدولة: من جهة تفرد الدولة بممارسة سلطاتها السياسية على أراضيها ومن جهة أخرى، استقلالية قرار السلطات العليا للبلاد.
كان القانون الدولي التقليدي يحصر السيادة بمفهوم تقني "صلاحية الصلاحيات" جاعلاً منها "صفة مجردة" لجهاز الدولة، لكن مع إدخال مبدأ "حق الشعوب بتقرير المصير" وتطور العلاقات الدولية، اكتسب مبدأ السيادة في الوقت عينه قوة (renforcement) ونسبية (relativisation) فلم يعد مطلقاً (absolu)، فعلى الصعيد الداخلي، ومع قيام الأنظمة السياسية الديمقراطية، لم تعد سلطة المسؤولين السياسيين في الدولة مطلقة، بل أصبحت محصورة في نطاق فرض هيبة القانون الموضوع أصلاً لضمان السيادة وحماية حقوق الأفراد، هذا القانون الحائز على رضاهم وثقتهم؛ على الصعيد الخارجي ومع وجود مجموعة من الدول المتمتعة بالسيادة، لم يعد ممكنا" لدولة إلا أن تكون ذات سيادة نسبية. لقد أصبحت "السيادة تعبيرا عن قدرة الدولة على التعهد والحصول على تعهدات الدول الأخرى للتوصل معها إلى القواعد الراعية لإقامة علاقات متبادلة فيما بينها". هذا الواقع جاء نتيجة لتشابك مصالح الدول غير أنه في النهاية لا بد من الاعتراف أن تشبيه السيادة بالاستقلال القانوني يؤدي إلى إعطاء كل دولة حق تفسير القانون الدولي بشكل منفرد مع تقرير الالتزام به أو عدمه.
في الواقع، تخضع ممارسة هذا الحق بشكل بديهي للقوة الاقتصادية والحربية لكل دولة وهذا ما يحصر فعلياً (de facto) إمكانية الاستفادة من مفهوم السيادة بالدول القوية ويظهر مدى ارتباط احترام السيادة بمدى تطور القانون الدولي (٧٠)، فبدونه لن تجد إلا سلطات فعلية غير قادرة على تحقيق مبتغاها إلا باللجوء إلى القوة .
من جهة ثانية مبدأ السيادة هو أحد مبادئ القانون الدولي وهو يتساوى معها من حيث القيمة القانونية وفقا" للقرار رقم ٢٦٢٥ (XXV)، وبالتالي يمكن لهذه المبادئ أن تدخل في تنافس فيما بينها، كما

بإمكانها أن تستمد قوتها من بعضها البعض وبوسعنا أن نذكّر على سبيل المثال بالمبادئ التالية: "مبدأ المساواة الموجه ضد الهيمنة"، "مبدأ عدم استعمال القوة" الذي يمنح مجلس الأمن بعض الصلاحيات التي تحد من سيادة الدولة، مبدأ "الحماية الدولية لحقوق الإنسان والحريات العامة" التي تشكل تدخلاً من قبل القانون الدولي في العلاقة بين الدولة ورعاياها وتطال بالتالي صميم السيادة الداخلية للدولة . أخيراً، "حق الشعوب بتقرير مصيرها". فيما يتعلق بهذا المبدأ الأخير، هو يدخل في تنازع مع مبدأ وحدة الإقليم الجغرافي (territoriale Integrité) الذي يتفوق مبدئياً حين نكون أمام دولة قائمة بالفعل والقانون، غير أننا شهدنا أخيراً تفسخ الإتحاد السوفيتي ونشهد حالياً تشجيعاً للأقليات العرقية واللغوية والدينية كي تستقل عن الدول الأم أو أن تنضوي على الأقل داخل تجمعات فيدرالية. إن هذا الوضع هو ما نشهده اليوم مع المشاريع الأميركية لمنطقة الشرق الأوسط والمخططات التنفيذية لهذه المشاريع كنظرية "الفوضى البناءة" أو أو خلق ودعم تجمعات مدنية تحت تسميات مختلفة تنضوي كلها ضمن ما يسمى مؤسسات المجتمع المدني، كل ذلك يؤدي إلى خلق عدم استقرار وتهديدا" لوحدة الدول القائمة. إن مواقف الدول الكبرى فيما يتعلق بالمسائل المذكورة، تخضع لكيفية تقديرها لمصالحها وتختلف باختلاف هذه المصالح.

٤ – متى يكون هناك انتهاك للسيادة وكيف يمكن حمايتها ؟

تضمنت مجموعة من القرارات والمؤتمرات الدولية بعض القواعد والمبادئ المتعلقة بصورة صريحة أو ضمنية بمبدأ السيادة، وهي ترمي إلى تحديد حالات انتهاك هذا المبدأ وما ينتج عن ذلك، ويمكن أن نذكر بهذا الخصوص، على سبيل المثال:

أ – مبدئي: وحدة الأرض وسيادة الشعب المكرسين في ميثاق عصبة الأمم وفي ميثاق الأمم المتحدة وفي قرار رقم ٢٦٢٥ (XXV) لعام ١٩٧٠ وفي بيان هلسنكي، علماً أن هذين المبدأين يؤكدان على المساواة في السيادة (l'égalité souveraine) بين الدول وعلى احترام الحقوق المرتبطة بالسيادة، كما يؤكدان على وجوب احترام مبدأي عدم اللجوء إلى القوة وعدم شرعية انتهاك الحدود الدولية.

ب – حق كل دولة وكل شعب باختيار نظامه السياسي والاقتصادي والاجتماعي بحرية، هذا الحق مكرس في مختلف الإعلانات (declarations) القانونية والسياسية والاقتصادية (قرار رقم ٣٢٨١ (XXIX) عام ١٩٤٧)

ت – مبدأ عدم التدخل: لا يزال الإختلاف قائما فيما يتعلق بطبيعة التدخل، فمبدأ عدم شرعية التدخل (illicéité) قد تم تكريسه كنتيجة للتدخل في جميع الإعلانات التي تمنع التدخل في الشؤون الداخلية للدول والتي تفرض حماية استقلال وسيادة هذه الدول كالقرار رقم ٢١٣١ (XX) ١٩٦٥ والقرار ٢٦٢٥ (XXI) عام ١٩٧٠، أما بيان هلسنكي فقد شدد على عدم شرعية التدخل العسكري تحديدا" ومنع بشكل عام "كل تدخل مباشر أو غير مباشر فردي أو جماعي في الشؤون الداخلية أو الخارجية العائدة صلاحيتها لدولة من الدول".

ث – أخيراً، لا بد من لفت النظر إلى التشديد على دور الإرادة في القانون الدولي المعاصر: فعلى مستوى المصادر، يسود مبدأ استقلالية الإرادة وهو مكرس في اتفاقية فيينا المتعلقة بقانون المعاهدات والنظرية التعاقدية فيما يتعلق بالعرف الدولي، وانحصار مفهوم المبادئ العامة؛ أما في ميدان حل النزاعات، فيسود مبدأ استقلال الإرادة الذي طغى على مبدأ الحلول القضائية وأيضا" يسود ذلك فيما يتعلق بنظرية الدولة الحديثة سواء بالنسبة للمسائل الناشئة عن تعاقب (succession) الدول أو بالنسبة لمسألة خضوع الدولة للقانون الدولي ودور الإرادة في هذا الموضوع . غير أن ما يجري اليوم من تدخل فاضح في الشؤون الداخلية للدول الصغيرة من قبل الدول الكبرى وتحت غطاء من الشرعية الملتبسة عن طريق استصدار قرارات دولية يجعلنا نطرح من جديد كل هذه المفاهيم على بساط البحث.

٥– إلى أي نظام تنتمي السيادة ؟

إن السيادة الخارجية للدولة المتمثلة باحترام خصوصيتها وشخصيتها القانونية ليست في الحقيقة سوى امتداد لسيادتها الداخلية ، من هنا فإن سيادة الدولة بوصفها كياناً سياسياً واجتماعيا واقتصاديا وقانونياً تنتمي في الوقت عينه إلى النظام الداخلي والنظام الدولي وبالتالي فإن السيادتين الداخلية والخارجية

للدولة ما هما سوى وجهين لعملة واحدة "فتطلع الإنسان إلى الوجود الوطني يتحول في مرحلة لاحقة إلى حق الشعوب بتقرير مصيرها وهذا بدوره يتجسد عند تحققه قانونياً بسيادة الدولة" .

٦ – كيف يمكن تعريف السيادة ؟

إن السيادة تبرز كمفهوم ذو أبعاد قانونية، سياسية، اقتصادية واجتماعية، بهذا المعنى يفترض بالقاعدة القانونية أن تضمن الإمتيازات القانونية والحقوق السياسية الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة ولكل شعب من الشعوب.

وهكذا يتوجب على السيادة أن تتطور إسوةً بغريها من المفاهيم القانونية آخذة بعين الاعتبار الواقع الاجتماعي الذي قامت على أساسه وذلك لكي تصبح "سهلة الاستيعاب" . لقد أدرك ميشال فيرالي (Michel Virally) هذه الحقيقة فكتب يقول: "إن كل تفسير لنشوء القانون العرفي هو اصطناعي إذا اعتمد الإرادة الخالصة" وأضاف: أنه "لا يمكن وصف عملية النشوء والتطور المستمرين للقواعد العرفية بمنأى عن كونها عملية اجتماعية جماعية".

خلاصة القول: السيادة تبقى محصورة بين حديّ الاستقلال والخضوع المتبادل وهي مع ذلك تبقى اليوم حجر الزاوية للمجتمع الدولي وفي القانون الدولي لكونها تشكل "التعبير القانوني لتوزيع السلطات السياسية داخل المجتمع الحي"، كما تشكل "العنصر الأساسي لتوازن القوى الدولية ولآلية الحفاظ على السلام"، لذلك فإن معظم النصوص القانونية الدولية جاءت لتكرس مبدأ السيادة الدولية.

على ضوء هذه المعطيات الواقعية والقانونية سندرس سيادة لبنان في مواجهة الأزمة باعتبار السيادة مجموعة القواعد التي تسيّر حياة الشعب لتضمن له استقلاله الذاتي وتطوره لكي تحفظه كوحدة جغرافية وككيان اجتماعي وسياسي وقانوني متميز.

---

* لمن يريد الاستزادة حول هذا الموضوع بإمكانه العودة إلى أطروحتنا حول سيادة لبنان في القانون العام الداخلي والدولي، وهي موجودة حاليا باللغة الفرنسية في مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية التابعة للجامعة اللبنانية، تحت عنوان: "" La souverainete du Liban face á l'épreuve "

د. أحلام بيضون