المنازعات القانونية والمنازعات السياسية

في ظل أحكام وقواعد القانون الدولي

د. مفتاح عمر درباش
كلية القانون-جامعة التحدي / سرت

مقدمة

إن الأ شكالية محلّ الدراسة تتمثل في تبيان مفهوم النزاع الدولي والفرق بين المنازعات القانونية وغير القانونية، فتحديد مفهوم النزاع الدولي أمر في غاية الأهمية وذلك باعتباره مناط الاختصاص القضائي، وكذلك تتمثل هذه الإشكالية أيضاً في إيجاد معيار يمكن أن يقوم عليه هذا النوع من الاختصاص، وذلك لأن معظم المنازعات التي تنشأ بين الدول ذات طبيعة مختلطة، أي بمعنى أخر تحمل في طياتها عناصر قانونية وسياسية في آن واحد. رغم أن ميثاق الأمم المتحدة حاول وضع نوع من توزيع الاختصاص بين الأجهزة التي وضعها لتسوية المنازعات الدولية، حيث أوكل إلى كلّ من الجمعية العامّة ومجلس الأمن تسوية المنازعات السياسية، بينما عهد إلى محكمة العدل الدولية تسوية المنازعات القانونية.

فهذا البحث يحاول تسليط الضوء على هذه الإشكالية وذلك باتباع أسلوب المعالجة التحليلية التي تنطلق من استعراض أراء الفقه والقضاء الدوليين، كما يقوم بالتركيز على المعايير الفقهية للتميز بين المنازعات القانونية والسياسية، وفي هذا الإطار نتعرّض لقضية المقربين الولايات المتحدة الأمريكية من جهة وكل من منظمة الأمم المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية من جهة أخرى.

لذلك سوف يتم تقسيم هذا البحث إلى مقدمة وثلاثة مباحث وخاتمة على النحو التالي :-

المبحث الأول : مفهوم النزاع الدولي بين الفقه والقضاء الدوليين.

المبحث الثاني : المعايير الفقهية للتمييز بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية.

المبحث الثالث : التفرقة بين النزاع القانوني والنزاع السياسي على ضوء قضية المقر.

المبحث الأول

مفهوم النزاع الدولي بين الفقه والقضاء الدوليين

إن أساس العلاقات الدولية يتمثل في تبادل المنافع وتنمية مصالح الدول والأطراف في هذه العلاقات. فالدول تملك اختصاصات محددة قانوناً تتعامل بموجبها مع الدول الأخرى ، وذلك على أساس الاحترام المتبادل لهذه المصالح. وتتولى قواعد القانون الدولي والمعاهدات تحديد نطاق اختصاص كل دولة(1)، فإذا تضاربت المصالح الخاصة مع نظيراتها، فإن ذلك مدعاة لتجاوز إحدها للاختصاصات الوطنية للدولة الأخرى، خاصة عندما تكون حدود هذه الاختصاصات غير واضحة، وهذا التجاوز يكون سبباً لنشوء نزاع قانوني يبتغي فيه كل طرف تعيين حدود اختصاصه وإلزام الطرف المقابل باحترام هذه الحدود وعدم تجاوزها(2).

فالنزاع القانوني يدور حول حق شخصي لا يختلف بشأنه اثنان أو أكثر الأمر الذي يلزم تحديد هذا الحق أولاً ثم تبعيته، ومادام تحديد هذا الحق يخضع للقانون، فإن القاضي عند النظر في النزاع عليه أن يقوم بتفسير هذا القانون أولاً، وتطبيقه في مواجهة أطراف النزاع ثانياً، أمّا إذا كان موضوع النزاع متعدد الجوانب فإن المطلوب من القاضي هو تحديد ما إذا كان هناك حقٌ متنازعاً عليه أم لا؟.

فالواقع العملي يتطلب منا أن نقف على بيان مفهوم النزاع الدولي، أي بمعنى أخر النزاع الذي يمكن عرضه على القضاء والتحكيم الدوليين ولذلك سوف نتناول في هذا المبحث موقف الفقه والقضاء الدوليين لهذا المفهوم كما يلي:

المطلب الأول

النزاع في الفقه الدولي

إن مصطلح النـــزاع الـــدولي International dispute يـــشبه كثيـــراً مـــن المصطلحات الأخرى، التي قد تتميز بعدم الوضوح وعدم الدقة أحياناً ، وذلك راجع إلي أن تكييف طبيعة النزاع هو أمر في غاية الأهمية خاصة وأن الفقه قد اســـتخدم مرادفات متعددة لهذا المصطلح، مثل الخلاف والخصومة والأزمة، ولا يغيب على البال بأن هذه المصطلحات قد تعطي مدلولاً مختلفاً وفقاً لظروف النزاع وطبيعته.

لذا نجد أن قسماً كبيراً من الفقه الدولي قد فسر النزاع الدولي، بأنه كآفة القضايا التي تسوّى على الصعيد الدولي(3).والقسم الآخر حدّد معنيين للنزاع الدولي، معنى واسعاً وهو يعني عدم الاتفاق في القانون الدولي أو الواقع، ومعنى ضيقاً ويعني أن أحد أطراف النزاع يتقدم بادعاء خاص يقوم على أساس خرق القانون في الوقـــت الذي يرفض الطرف الآخر هذا الادعاء(4) بينما ذهب غالبية فقهاء القانون الـــدولي بتعريف النزاع الدولي بأنه الخلاف الذي ينشأ بين دولتين على موضوع قانوني، أو حاديث معين، أو بسبب تعارض فـــي مـــصالحهما الاقتـــصادية أو الـــسياسية أو العسكرية وتباين حججهما القانونية بشأنهما(5).

ويرى اتجاه آخر في الفقه الدولي، أن النزاع يعد دولياً، إذا كان بين دولتين، أو شخصين من أشخاص القانون الدولي العام، على مسألة من مسائل القانون الـــدولي العام، وهذا التعريف رغم حصره للنزاعات الدولية، بين أشخاص القانون الـــدولي العام، إلا أنه يتسع أيضاً ليشمل منازعات متعددة، سواء كانـــت قانونيـــة أم غيـــر قانونية(6).

المطلب الثاني

النزاع في القضاء الدولي

لقد عرّفت محكمة العدل الدولية الدائمة النزاع فـــي قـــضية مافرومـــاتيس Mavrommatis سنة 1924 على أساس أنه اختلاف حول مسألة قانون أو واقـــع ويتمثل هذا الخلاف في تعارض مصالح ووجهات نظر قانونية لشخصين أو أكثـــر من أشخاص القانون الدولي

A dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interest between two persons.(7)

ونعتقد أن هذا التعريف هو أقرب إلى المنطق، وذلك لما يمتاز به من اتساع بحيث يحوي في طياته الاحتمالات كافة ولكن لا يعفي ذلك من القول أنه خال من العيوب، لأنه لم يحدد مقصود النزاع على نحو دقيق، وبالتالي فهو يفتح المجال أمام التضارب في الفهم أحياناً، فالمتأمل في هذا التعريف يلاحظ أن النزاع الدولي يتألف من عدة عناصر هي:

1- أن النزاع يجب أن يكون بين الدول، فإذا كان النزاع يشتمل على عنصر له علاقة بسلوك أحد المواطنين لإحدى الدول، فإنه حتى لو تبنته حكومة دولة ما بسبب الضرر الذي لحق بأحد مواطنيها، فلا يصبح النزاع نزاعاً دولياً. ويترتب على هذا العنصر أنه يمكن للدول أن تتعامل مع النزاعات التي لا تكون من طبيعة دولية، أو ناشئة عن نشاط الأفراد عن طريق القانون الخاص، وكما يترتب عليه أيضاً أن تخرج من دائرة النزاع الدولي المنازعات التي تجري بين أطراف داخلية.

2- يجب أن يصدر تصرف من دولة ما حتى نكون أمام نزاع دولي، فإذا لم يصدر تصرّف أو صدر فعلاً ولكن لم تفعل إحدى الدول حياله شيئاً كأن تقدم شكوى، فإنه في هذه الحالة لا يوجد نزاع.

ويتخذ تصرّف الدول عدة أشكال للتعبير عن النزاع الدولي، فقد يتخذ صورة الاحتجاج السياسي أو نشر المعلومات أو قد ترفع بشأنه دعوى أمام المحاكم الدولية.

3- يجب أن يدور النزاع حول مسألة محدّدة ومعقولة، ولا يشترط طبيعة محدّدة لتلك المسألة، فقد تكون مسألة سياسية، وقد تكون متصلة بادعاءات إقليمية أو المطالبة بحقوق غيرها. فمن هذا الأمر يمكن أن ينشأ النزاع الدولي، وتبدو أهمية هذا العنصر في حالة عرض النزاع على الغير للفصل فيه"كمحكمة العدل الدولية" فإذا لم يتم تحديد النزاع بطريقة موضوعية، فإنه يمكن للمحكمة أن لا تقتنع بوجود النزاع بالرغم من تأكيدات الأطراف على وجوده(8).

المبحث الثاني

المعايير الفقهية للتمييز بين المنازعات القانونية وغير القانونية

على الرغم من صعوبة الوصول إلى تعريف محكم، لمفهوم المنازعات الدولية، إلا انه إذا ما توافرت في النزاع صفة الدولية فهو إما أن يكون نزاعاً قانونياً وإما أن يكون نزاعاً سياسياً، كما قسمها الفقه، ونتيجة لذلك أيضاً فقد تم تقسيم وسائل حلها إلى وسائل قانونية ووسائل سياسية، ومن هنا أيضاً ظهرت التفرقة بين المنازعات القانونية وغير القانونية.

وكان الفقيه فاتيل هو أول من أدخل هذه التفرقة في القانون الدولي، ففرق في بحثه لطريقة حل المنازعات بين الدول، بين الحقوق الأساسية والحقوق الأقل أهمية، وقال إنه لا يصح أن نطلب حكم القضاء، إلا حيث تكون المصالح غير أساسية، فكان هذا أول اتجاه ظهر في الفقه للتفرقة بين المنازعات التي يمكن أن تعرض على القضاء الدولي، وما لا يجوز عرضه عليه منها(9).

ومع هذا فإن التمييز بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية، أثار جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون الدولي، حتى إن بعض الكتاب الذين بحثوا موضوع التفرقة بين الخلافات القانونية والخلافات السياسية وجدوا أن هناك صعوبة بالغة في وضع حدّ ومعيار فاصل بينهما. وذلك نظراً لتدخل النزاع السياسي في القانوني في كثير من الحالات. فكل نزاع قانوني يشتمل على عنصر سياسي يتداخل فيه النزاعان بعضهما ببعض لأن الوقائع التي يقوم عليها النزاع القانوني هي وقائع سياسية تدور حول تضارب مصالح أطراف النزاع، أو هذا التضارب " يسيس" النزاع لأن التعارض في المصالح هو واقعة سياسية(10). أما في الواقع فإن مثل هذا التداخل غير مطلق، فتضارب المصالح لا يقتصر على النزاع السياسي الذي يدور حول مصلحة غير محمية، ولأن هذا الأخير يرمي إلى تغيير طبيعة المصلحة بتغيير القانون الذي ينظمها ويحميها.

أما النزاع القانوني فيهدف أساساً إلى " المصلحة المحمية قانوناً "ويحـول دون تغيير طبيعتها القانونية، كما أن صاحب المصلحة المحمية قانوناً يستند إلى القانون لحماية مصلحته ويحول دون تغيير هذا القانون إلا برضاه.

فالقانون سواء ورد في قاعدة قانونية أم في النزاع القانوني يتولى تحديد نطـاق التزامات أطراف النزاع وأنّ القاضي يحكم بموجب هذا القانون لحماية المـصلحة التي نشأت في كنفه ولا يستطيع نزع هذه الحماية عنها، وقد أوضح القضاء الدولي عدم إمكانية فض نزاع ما بسبب عدم وجود مصلحة محمية يمكن الدفاع عنها.

ولقد لخّص الفقيه لوثرباخت أربعة معايير تقليدية للتفرقة بين المنازعات القانونية وغير القانونية (11) وأن تنوّع هذه المعايير في حقيقة الأمر يبرز مدى حيرة فقهاء القانون الدولي في التفرقة بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية، واعتقد أن قصر المنازعات الدولية على هذين الصنفين فيه إجحاف للحقيقـة وبالتـالي فقـد فضلت استخدام منازعات غير قانونية بدلاً من المنازعات السياسية، لأن اسـتخدام هذا التعبير يمكن من القول بأن المنازعات القانونية هي التي تعرض على القـضاء الدولي ويمكن تسويتها قضائياً، والمنازعات غير القانونية هي التي تتولاها الأجهزة الأخرى للأمم المتحدة كمجلس الأمن والجمعية العامة.،

وعليه سوف أتناول هذه المعايير أو الأسس للتفرقة بين المنازعـات القانونيـة وغير القانونية في النقاط التالية :-

المطلب الأول

المعيار الذي يقوم على الحصر والتعداد

يعتمد أنصار هذا المذهب في الفقه على معيار حصر المنازعات التي يجوز طرحها على القضاء الدولي، لذا فقد أطلق عليه مبدأ الحصر أو التعداد(12).

ولقد أسّس هذا المعيار على فكرة أن بعض المنازعات تعتبـر بطبيعتهـا ذات طابع قانوني، وبالتالي قابلة للتسوية القضائية وأُخرى سياسية تخرج عن نطاق هذه التسوية، ويستند هذا التصور أساساً على فكرة أن التحكيم أو التـسوية القـضائية، يجب أن تقتصر على تسوية المنازعات محدودة الأهمية، فـي حـين أن تـسوية المنازعات المهمة يجب أن تترك لوسائل التسوية السلمية الأخـرى، ولمـا كانـت

المواثيق والاتفاقيات الدولية قد بينت أنواع المنازعات التي يمكن عرضها أمام التسوية السلمية، وتلك التي لا يجوز للدول التنازل عنها لتعلقها بالسيادة الداخلية، لذلك نجد أن هذا المعيار يستند على ثلاثة أسس وهي:

أولاً: الأساس القائم على الحصر الوارد بالاتفاقيات والمواثيق الدولية:-

اكتفت بعض المعاهدات والمواثيق الدولية بإيراد بعض أنواع المنازعات كتلك المتعلقة بتفسير أو تطبيق معاهدة دولية أو تحديد المنازعات القانونية والسياسية.

فنجد مثلاً أن اتفاقية لاهاي الأولى سنة 1899 قد أوردت أنوعاً معينة من المنازعات واعتبرتها منازعات قانونية وذلك في المادة السادسة عشر إذ نصّت على أنه " فيما يتعلق بالمسائل ذات الصبغة القانونية، وفي المقام الأول، مسائل تفسير أو تطبيق الاتفاقات الدولية، تسلم الدول الموقعة بأن التحكيم هو أفضل الوسائل أثراً وأقربها إلى العدالة في فض المنازعات التي لم تفلح الوسائل الدبلوماسية في فضها، ولقد اتجه الرأي في مؤتمر لاهاي الثاني سنة 1970 إلى عقد معاهدة ينص فيها على قائمة بالمنازعات التي لا يجوز إبداء التحفظات بشأنها على الإطلاق، وذلك للحيلولة دون تحويل تلك المنازعات إلى منازعات سياسية عن طريق التحفظات، غير أن المعاهدة لم تعقد لعدم حصول الإجماع على قبولها(13).

ثم بعد ذلك أورد عهد عصبة الأمم في المادة 13 (2) تعداداً للمنازعات القانونية وهي :

1- المنازعات المتعلقة بتفسير المعاهدات الدولية.
2- المنازعات المتعلقة بأية مسألة من مسائل القانون الدولي.
3- المنازعات المتعلقة بتحقيق واقعة والتي إذا ثبتت كانت خرقاً لالتزام دولي.
4- المنازعات المتعلقة بنوع التعويض، المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض.

ولقد أخذ نظام محكمة العدل الدولية الدائمة ومن بعده النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في المادة السادسة والثلاثين، بأسلوب تعداد المنازعات التي اصطلح على تسميتها بالمنازعات القانونية الخاضعة للحلول القضائية حيث نصت المادة

أبحاث قانونية ـــ

أما المنازعات السياسية فهي التي تتعلق بأي نزاع من أجل التفوق في السلطة أو الغلبة(16).

ولقد حدّد الفقيه لوثر باخت " أربع أفكار" واضحة بشأن المنازعات القانونيـــة، وماعداها تعد منازعات سياسية وهذه الأفكار هي:

1- المنازعات التي تصلح لإصدار تسوية قضائية بتطبيق القانون الدولي.
2- المنازعات التي لها علاقة بمسائل صغيرة وأهميتها ثانوية، ولا تؤثر في مصالح الدولة العليا، أو استقلالها الداخلي أو سيادتها الداخلية أو السلامة الإقليمية أو شرفها أو أي من مصالحها المهمة، والتي تشير إلي الشروط المقيدة والتحفظات في اتفاقات التحكيم.
3- المنازعات التي تشير إلى أن قواعد القانون الدولي، الموجودة والمطبقـــة تكفي لحل النزاع.
4- المنازعات التي تشتمل على حقوق قانونية، والتي يمكن تمييزهـــا عـــن الادعاءات التي تهدف إلي تغيير القانون القائم(17).

ويرى الفقيه" ماكس سورنسن" أن المنازعات السياسية هي تلك التي لا تصلح أن تكون موضوعاً لإصدار تسوية قضائية، وأنه يمكن التوصل إلي تطبيقات لـــذلك في المادة 36 (2) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. ويضيف أن كل نزاع يحمل في طياته عناصر قانونية، وقليل من المنازعات تخلو من نتـــائج سياســـية، ويدلل على وجهة نظره بما جاء في حكم محكمة العدل الدولية في بعض المـــسائل الخاصة بنفقات الأمم المتحدة سنة 1962، حيث ذهبت الأغلبية إلى أن الموضـــوع يتعلق بتفسير معاهدة، أما الرأي المخالف للقاضي السوفيتي " كارتسكي" فقد اتجه إلي أن إحدى النتائج المقدمة للمحكمة كانت سياسية(18).

ومن أنصار نظرية التعداد أيضاً الفقه" موريزروهو بـــارل" الـــذي يحـــصر التسوية القضائية في فحص الوقائع، وتسوية المنازعات القضائية وهـــي طلبـــات المقاصة والمنازعات الإقليمية وشرح وتفسير وتطبيق المعاهدات(19).

ثالثاً: الأساس القائم على الحصر الذي أورده القضاء الدولي:-

لا ريب أن عرض النزاع على القضاء يعتبر اختيارياً، ويأتي نتيجة اتفاق الدول المتنازعة، إلا في حالات الولاية الجبرية لهذه القضاء، وغني عن القول أن المـادة (33) من ميثاق الأمم المتحدة، قد أوصت أعضاء المنظمة بحل مشاكلهم من خلال وسائل سلمية بعضها سياسي، مثل التحقيق والمساعي الحميدة والوساطة والتوفيـق كما سبق الإشارة إليها، وبعضها قضائي مثل التحكيم والقضاء.

وقد كان الخلاف بين الفقهاء القانون الدولي قائماً، حول أولوية اللجوء إلي هـذه الوسائل، وما إذا كان يجوز اللجوء إلى أكثر من وسيلة في وقت واحد ؟ لقد اتجـه العمل في الأمم المتحدة، على ضرورة التقيد باللجوء إلي تلـك الوسـائل، حـسب ترتيبها في المادة المشار إليها آنفاً، وأن اللجوء إلى وسيلة دون أخرى أمر تتطلبـه طبيعة النزاع وعوامل المواء مة السياسية(**20**).

وفي قضاء محكمة العدل الدولية، نجدها لجأت إلى أكثر من وسـيلة مـن بـين الوسائل السابقة، وذلك في وقت واحد. وقد أدلت برأيها في ذلك مـرتين، أولهمـا: عندما أصدرت قرارها بتاريخ 11/9 /1976 الذي رفـضت بموجبـه الاسـتجابة لطلب اليونان باتخاذ إجراءات تحفظية ضد تركيا، بمناسبة نزاعهما حول الجـرف القاري في بحر إيجة، وقد رأت المحكمة أنه ليس هناك ما يمنع لجوء اليونان فـي وقت واحد، إلى المحكمة باعتبارها جهة قضائية، ومجلس الأمن باعتبـاره جهـة سياسية، بصدد نفس النزاع، ومن حيث أن للنزاع جوانب سياسية تهـم المجلـس وأخرى قانونية تهم المحكمة. وكانت المرة الثانية عندما رفضت المحكمة وفي نفس القضية دفع تركيا، ورأت أن استمرار المفاوضات حول النزاع يجعل المحكمة غير مختصة، وأن نظر النزاع أمام المحكمة يعوق من استمرار المفاوضات ويحد مـن أهميتها(**21**).

وهكذا فإن تحديد موضوع النزاع، وبيان مدى اختصاص المحكمة بنظره يرجع تقديره إلى المحكمة ذاتها، وبالتالي يمكن القول إن تحديد مفهوم النزاع الدولي مـن السلطات التقديرية للمحكمة الدولية تقرره على ضوء ملابسات وظروف كل واقعه.

ويؤخذ على هذا المعيار بأنه لا يمكن الاعتماد عليه للتمييـز بـين المنازعـات القانونية وغير القانونية، وذلك لأن فائدته محدودة، ونطاقه ضيق، كمـا أن بعـض

المنازعات متداخلة، وتطور الفكر القانوني ومفهوم مبدأ السيادة قد يؤديان إلى تغيير تلك المفاهيم والمعايير.

لذلك نجد أن الأستاذ " جورج سل " يرى أن أية محاولة لإجراء التمييز بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية على أساس من طبيعة النزاع، محاولة غير مجدية، ونخلص إلى إمكانية حصر طوائف النزاع في ثلاث مجموعات، تعتمد على مدى رضاء الأطراف بإخضاع النزاع للقانون الوضعي(22).

المطلب الثاني

المعيار الشخصي

يعتمد أنصار هذا المذهب على المعيار الشخصي في التمييز بين المنازعات وهو يتصل بأطراف النزاع، فيرى جانب كبير من الفقه الدولي، أن الأطراف المتنازعة تستطيع باختيارها وحسب رغبتها، أن تسبغ على النزاع صفة قانونية، فيكون نزاعاً قانونياً أو صفة سياسية فيكون نزاعاً سياسياً، فإعطاء الصفة القانونية أو السياسية لأي نزاع دولي إنما يأتي من إرادة أطراف النزاع، ويرى أصحاب هذا الرأي أن أية محاولة للبحث عن معيار موضوعي غير مجدية، كما أنه من الخطأ الرجوع لأي طبيعة للنزاع لإسباغ الصفة عليه، وأنه من غير الملائم الرجوع إلى طبيعة القواعد التي يجب على المحكمة أن تقوم بتطبيقها لهذا الغرض(23).

وذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأنه لا يوجد ما يمنع الدول، من أن تتفق فيما بينها على عرض أي نزاع على التحكيم سواء كان نزاعاً قانونياً أو سياسياً، ويكون عمل المحكمين في النزاع السياسي هو التوفيق بين المصالح المتضاربة، ويعد ذلك إخراجاً للتحكيم عن مهمته الحقيقة وهي الفصل في المنازعات عن طريق تطبيق القواعد القانونية على النزاع(24).

ولا شك فإسباغ صفة معينة على النزاع قانونية كانت أم سياسية يجب الاتفاق عليه بين الأطراف المتنازعة، وإلا فإن الادعاء من جانب واحد لا يحقق للنزاع تلك الصفة التي يراها، وبالتالي فالدولة لا تستطيع أن تتحلل من التزاماتها في ظل هذا النظام.

وتلجأ الدولة عادة إلى تحديد المنازعات التي يمكن عرضها على القضاء الدولي، وتلك التي لا ترغب في عرضها عليه، في ضوء مفهومها للسيادة الوطنية، والذي قد يتعارض مع طرح النزاع على القضاء الدولي باعتباره مساساً بالمصالح العليا للدولة.

ولقد أخذت بهذا المعيار اتفاقيات " لوكارنو" المعقودة سنة 1925. التي عرفت المنازعات القانونية بأنها كل منازعة أيا كانت طبيعتها يكون موضوعها حقاً يتنازع فيه الطرفان بالتبادل. وذلك يعني أن المدعي يرى أن أحقيته في الدعوى يقررها القانون. وإلا لما أقدم على إقامة الدعوى بينما يرى المدعى عليه عكس ذلك، فهو يرى أن الحق الذي يطالب به المدعى لا يقوم على أساس من القانون، ولولا ذلك لما نازع ذلك الحق، بمعنى آخر يدور النزاع على رأى الطرفين في مسألة قانونية محضة ومن ثم كان خير وسيلة لحلها هي عرضها على محكمة لتفصل فيها وفقاً للقانون(25).

وتكون المنازعة سياسية، إذا استند أحد الأطراف في تبرير مطلبه إلى مجرد مصلحته الخاصة، وبصرف النظر عن أحقيته في ذلك بل حتى لو اعترف بعدم أحقيته في مطلبه أو إذا رفض الطرف الآخر تلبية ذلك المطلب، مراعاة لمصلحته بل حتى لو اعترف بأحقيته الطرف الأول في مطلبه، وواضح أن هذا الموقف لا يرضي الطرفين أو أحدهما بحل النزاع على أساس القانون بل يريد الطرفان أو أحدهما تعديل الوضع القانوني القائم ويحصل ذلك مثلاً عندما تطالب دولة بتعديل حدودها مع دولة أخرى خلافاً للمعاهدة المعقودة بين الدولتين، فهذا النزاع لا يمكن تسويته من قبل محكمة تصدر أحكامها، على أساس القانون الدولي الموجود.

وبالتالي يكون النزاع سياسياً إذا رغب الطرفان أو أحدهما في أن لا يحسم النزاع على أساس القانون الدولي القائم، فالنزاع السياسي لا يمكن تسويته إلا عن طريق التوفيق أو الوساطة أو عن طريق التسوية في نطاق المنظمات الدولية، أو بتخويل المحكمة سلطة الحكم بمقتضى قواعد جديدة يضعها الطرفان أو تنشئها المحكمة باسم مبادئ العدل والإنصاف(26).

فهذا هو المعيار الشخصي الذي نادى به بعض فقهاء القانون الدولي في التمييز بين المنازعات السياسية والقانونية، فالعبرة عندهم ليس بطبيعة النزاع أو وجود قاعدة قانونية تنطبق عليه، بل بما يقرره الطرفان أو أحدهما في جعل النزاع قانونياً أو سياسياً فكل نزاع دولي يمكن أن يكون قانونياً كما أن كل نزاع قانوني يمكن أن يكون نزاعاً سياسياً، وبالتالي فالمقصود بالمنازعات السياسية هي المنازعات التي يطالب بشأنها أحد الطرفين بتعديل القانون الموجود، وتفسير ذلك أن بعض المنازعات وإن كان لها حل قانوني قد تمس المصالح الحيوية للدولتين المتنازعتين أو أحدهما، وأن تلك المنازعات قد تبلغ من الأهمية السياسية بالنسبة إلى الدولة المتنازعة حداً يحملها على رفض إحالة النزاع على التحكيم والقضاء(27). فالدول تأبي أن تخضع مصير مصالحها الحيوية لحكم القضاة أو المحكمين، وهذا لا يعني أن النزاع يقع في خارج القانون ولا يوجد له حل قانوني، وإنما يعني أن النزاع تسوده اعتبارات سياسية مهمة، تمس كرامة الدول المتنازعة أو سيادتها أو مستقبلها أو مصالحها الاقتصادية الكبرى.

ولذلك تأبي الدولة التخلي عن مصير هذه المنازعات لتقدير شخص ثالث، بل تريد الدول أن تحتفظ لنفسها بالقرار النهائي في تلك المنازعات، ولذلك كان بديهيا أن لا تستجيب الدول في مثل هذه المنازعات إلى الحلول الإلزامية التي تصدر عن القضاء أو التحكيم، وأن تفصل فيها طرق الوساطة أو التوفيق التي تسمح بالتوصل إلى حل ودي من غير أي إلزام على الطرفين.

ومما سبق تبين لنا أن هذا المعيار لا يصمد أمام النقد، فيؤخذ على التكييف الذي يقول إن إرادة طرفي النزاع هي التي تسبغ على النزاع الصفة القانونية أو السياسية، بأن النزاع يظل معلقاً إلى أن يتفق الأطراف على الصفة التي يرغبونها(28). كما أن هذا القول يخرج القضاء الدولي عن هدفه المحدد له، ويؤخذ على اتفاقية " لوكارنو" والتي أخذت بهذا المعيار بأن الدولة وبالرغم من التزامها القانونية دون المنازعات السياسية إلى التحكيم أو القضاء، تستطيع أن تتحلل من ذلك الالتزام بأهدافها المنفردة، وذلك عن طريق اعتبار النزاع سياسياً، ولا سلطان

على الدولة في هذا الشأن وذلك لعدم وجود سلطة عليا فوق الدول تختص بتكييف المنازعات وتحديد ما هو قانوني أو سياسي(29).

المطلب الثالث

المعيار الموضوعي

يأخذ كثير من الفقهاء في التمييز بين المنازعات بمعيار يقوم على فكرة أن المنازعات القانونية هي تلك التي تصلح للفصل فيها بتطبيق قواعد القانون الدولي الواضحة والمعترف بها، أي تلك المنازعات التي تتخذ من قواعد القانون الدولي أساساً لها، أو بمعنى آخر تلك المنازعات التي يمكن تسويتها وفقاً لقواعد القانون الدولي المقبولة من قبل الدول. أما في حالة عدم وجود قاعدة قانونية معترف بها، فيكون النزاع سياسياً ولا يصلح بالتالي لأن تنظر فيه محكمة (30). وبالتالي فتكون المنازعات السياسية هي التي لا تسوّى وفقاً لقواعد الدولي بل على أساس مبادئ العدل والإنصاف.

وتحديد المنازعات السياسية التي لا يمكن أن تصلح لأن تنظر فيها المحاكم تعنى تلك المنازعات التي تخضع لاعتبارات لا تقوم على أساس القانون، كالمصالح الحيوية والاقتصادية بحيث يصبح من المعتذر أن يكون أساساً لتسويتها، أما المنازعات القانونية فالقانون متصل بها وهو الأساس في تسويتها(31).

ويرى الفقيه أوبنهايم، أن المنازعات القانونية هي المنازعات التي ترى الأطراف المتنازعة، أن ادعاءاتهم تقوم على أساس من القانون الدولي،أما المنازعات الأخرى فترد اعتيادياً لمنازعات سياسية أو نزاعاً على المصالح(32).

ويرى الأستاذ فنويك Fenwick أن المسائل القانونية في القانون الدولي هي المسائل التي يكون فيها النزاع، كما لو كانت الحقوق الخاصة بالدول المتنازعة، محكومة بقواعد محدودة بدقة، ويسوق مثلاً على ذلك بقوله (وأفضل مثال على ذلك تفسير المعاهدات كقاعدة عامة، فالموضوعات القانونية هي الموضوعات المسببة والتي يمكن أن يصدر فيها قرار من محكم أو محكمة قضائية)(33).

ويرى الأستاذ " كونيسي رايت" Wright أن المنازعات القانونية، هي تلك المنازعات التي يعتقد فيها الأطراف بأنهم يستطيعون تحقيق مصالحهم بأمان، وذلك

بتطبيق القانون، بدلاً من اللجوء إلى بعض الوسائل الأخرى، أما المنازعات السياسية فهي تلك المنازعات التي تعتمد فيها الدولة على الادعاءات الاقتصادية والسياسية والأخلاقية التي لم تنظمها بعد قواعد القانون الدولي(34).

ولقد أخذ بهذا المعيار كذلك الفقيه" وستليك " منذ أوائل القرن الماضي فعرّف المنازعات القانونية بأنها المنازعات التي يمكن تسويتها بالرجوع إلى القواعد المعروفة التي تستمد قوتها من الرضا العام للجماعة الدولية، واتخذ جانباً آخر من الفقه الدولي، من تطبيق القانون أساساً لهذا الموضوع، وذلك بالقول إن المنازعات القانونية هي تلك التي تكون الخصومة فيها على تطبيق أو تفسير قانون قائم، دون أن يطالب أحد الأطراف بتعديله، وأنه في حالة طلب أحد الأطراف المتخاصمة تعديل القانون القائم، تخرج المنازعة عن إطارها القانوني، وتعتبر منازعة سياسية(35).

وانتهى البعض الآخر في الفقه الدولي إلى القول، بأن جميع المنازعات الدولية، ذات طبيعة سياسية، سواء كانت مسبباتها سياسية أم قانونية، ولقد رسّخت الممارسات الدولية هذا المفهوم، نظراً لأن علاقات الدول مع بعضها تتخذ إطاراً سياسياً بالدرجة الأولى. وأن تحقيق مصالح الدول مرتبط أيضاً بالمقدار السياسي، كما أن حل المنازعات يعتبر عملية سياسية، خاصة إذا ما تمثل في الضغط والإكراه، وأن التوفيق السياسي،أي يكون في الكثير من الأحيان، هو الأساس لحل المنازعات الدولية(36).

يتضح من خلال ما تقدم أن المنازعات القانونية هي تلك المنازعات التي يمكن حسمها بالرجوع إلى قواعد القانون الدولي، بينما لا يمكن حسم المنازعات السياسية إلا بتطبيق قواعد جديدة تخلقها المحكمة لتسوية النزاع، فمثلاً يكون النزاع الذي ينشأ بشأن الحدود الفاصلة بين دولتين نزاعاً قانونياً، إذا ما تعلق الأمر بتفسير أو تطبيق المعاهدة التي يقوم عليها الأساس القانوني لتحديد تلك الحدود وفي هذه الحالة يمكن حسم النزاع بالرجوع إلى تلك المعاهدة، أي بالرجوع إلى قواعد قانونية موجودة فالمنازعات القانونية في هذه الحالة التي يكون فيها الأطراف مختلفين على تطبيق أو تفسير قانون قائم.

أما المنازعات السياسية فيقصد بها وفقاً للمعيار الموضوعي تلك المنازعات التي لا يمكن حلها على أساس القانون الموجود والمثال على ذلك النزاع الذي يتعلق بحدود دولة جديدة، عندما يتعذر العثور على معاهدة تكون الأساس القانوني لتحديد تلك الحدود، ولتسوية المنازعات السياسية لابد إذن من الرجوع إلى قواعد من خارج القانون الموجود، أي إلى ما يسمي بمبادئ العدل والإنصاف التي هي في واقع الأمر قواعد جديدة ينشئها القاضي من عنده طبقاً لما يراه عدلاً وإنصافاً، وذلك لكي يحسم بمقتضاها النزاع المعروض عليه ومن ذلك تظهر أهمية تخويل المحكمة سلطة الحكم بمقتضى مبادئ العدل والإنصاف في المنازعات غير القانونية(37).

ومن جانبنا نستطيع القول بأن هذا المعيار هو الأقرب إلى الصواب في تمييز المنازعات إلى منازعات قانونية وغير قانونية، فهو يتأسس على حقيقة تتلخص في أن المنازعات القانونية يكون من صالح الأطراف أن تطبق فيها قواعد القانون الدولي. أما المنازعات السياسية فأن من الأفضل لأطرافها الالتجاء إلى الوسائل السياسية في تسوية المنازعات، وخاصة الدبلوماسية مثل المفاوضات والوساطة والتوفيق وغيرها،أو اللجوء إلى مبادئ العدل والإنصاف.

المطلب الرابع

معيار المنازعات المهمة وغير المهمة

اعتمد جانب من الفقه على أهمية النزاع، واتخذ منه معياراً لبيان النزاع القانوني، فقد فرق الفقيه " فاتيل" بين المصالح المهمة والأقل أهمية، وقال إنه لا يصح أن تطلب حكم القضاء إلا حين تكون المصالح غير أساسية(38)، واعتمد " بلنتشلي " في هذا الموضوع على التفريق بين المسائل التي تتعلق بوجود واستقلال وحرية الدول والأمور ذات الأهمية الأقل، في محيط الإدارة القضائية، وقال بأنه يمكن اللجوء للقضاء الدولي، في المسائل الأقل أهمية لعدم الخوف من التعرض لسيادة الدولة والمنازعة تكون سياسية، حتى ولو دعت إلى فحص مسائل قانونية في حال ما إذا كانت تؤثر على استقلال الدولة، أو مصالحها الحيوية أو شرفها، ويرى الفقيه" بالخ" أن المنازعات القانونية هي التي لا تتعلق بحياة أو مستقبل الأمم، وعند

مناقشة معهد القانون الدولي سنة 1922 لمسألة تقسيم المنازعات الدولية فقد اكتفي عدد كبير من الأعضاء بوصف المنازعات السياسية بأنها تلك التي تؤثر على استقلال الدولة أو شرفها أو مصالحها الحيوية(39).

وإجمالاً وإن كان من الصعب التفرقة بين المنازعات القانونية وغير القانونية وتباين وجهات نظر فقهاء القانون الدولي في هذا الخصوص إلى عدة معايير ومذاهب كما تبين لنا، حيث أنه مازال أمراً معقداً ويثير العديد من التفسيرات، وذلك لأن غالبية الخلافات تضم في ثناياها عناصر قانونية وعناصر سياسية في الوقت نفسه ، كما أن ترك الأمر لإرادة أطراف النزاع، لإسباغ الصفة التي يرونها على النزاع " قانونية كانت أو سياسية" قد يخرج الجهات القضائية عن حدود اختصاصها، وهي الفصل في المنازعات عن طريق قواعد القانون الدولي، لأن ذلك يتطلب تطبيق طرق سياسية على منازعات قانونية.

وقد تعود أسباب هذه الصعوبات، لعدم وضوح قواعد القانون الدولي في حد ذاتها، أو افتقارها لعنصري العمومية والتجريد، وعدم ثبات القانون الوضعي واستقراره،لذا فإنه من المناسب تصنيف المنازعات اعتماداً على قواعد موضوعية دون إغفال إرادة الخصوم وعليه وبالرغم من الاعتراف العام بعدم كفاية المعايير التي اقترحت، فإنه يبدو لنا أن أكثرها انتشاراً هو المعيار الموضوعي واستناداً على ذلك وعلى المادة" 36/ 2" من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، نستطيع القول إذا جاز لنا، بأن النزاع القانوني هو النزاع الذي يمكن عرضه على القضاء الدولي وإصدار قرار فيه وفقاً لقواعد القانون الدولي، إذا كان متعلقاً بتطبيق أو تفسير قاعدة قانونية دولية، أو أي مسألة من المسائل المتعلقة بالقانون الدولي.

أما النزاع السياسي فهو النزاع الذي لا يصلح عرضه على القضاء الدولي، بحيث لا يكون له سند في قواعد القانون الدولي، والذي يمكن حله بالطرق السياسية، وخاصة الدبلوماسية وذلك للتوفيق بين المصالح المتعارضة لأطراف النزاع.

وقد أو ضحت محكمة العدل الدولية في العديد من المناسبات أنه ليس من مهامها القضائية أن تخضع الأمور الواردة أمامها لأي شكل من أشكال التسوية

السياسية، وأنها لا تملك الصلاحية لتناول أي مسائل ذات طبيعة سياسية تكون مرتبطة بالمسائل القضائية أو القانونية(40).

ولكن مع هذا يلاحظ في الحياة الدولية وفي ممارسة الدول في شأن تسوية المنازعات القانونية والسياسية، والتفرقة بينها، أن الممارسة عكس الفقه، فالفقه الدولي كما لاحظنا يحاول جاهداً أن يعطي أوسع الصلاحيات في حل المنازعات القانونية لمحكمة العدل الدولية، ولكن من هنا لازالت الممارسة خلاف ذلك الأمر الذي يؤكد أن ممارسة الدول غير متقدمة على الفقه في هذا الخصوص، رغم ما أحرزه الفقه من تقدم في التفرقة بين المنازعات القانونية والسياسية(41).

مما تقدم تبين لنا أن تصنيف المنازعات أمر في غاية الصعوبة ويثير مسائل أساسية في القانون الدولي، ونظراً لذلك رأيت أنه من الأهمية بمكان أن نتعرض لقضية المقربين للأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية لأنها أثارت الكثير من المسائل المتصلة بهذا الموضوع فسوف نحاول أن نسلط بعض الضوء على ذلك من خلال المبحث القادم.

المبحث الثالث

التفرقة بين النزاع القانوني والنزاع السياسي في ضوء قضية المقر

أثارت قضية المقر العديد من المسائل المهمة التي تتصل بهذا الموضوع، وعليه سوف نتناول في هذا المبحث أربعة نقاط رئيسية وهي:-

المطلب الأول : وقائع قضية المقر.

المطلب الثاني: طبيعة النزاع بين الولايات المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية.

المطلب الثالث: النزاع القانوني بين الولايات المتحدة الأمريكية من جهة والأمم المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية من جهة أخرى.

المطلب الرابع: رأي محكمة العدل الدولية في هذا النزاع.

المطلب الأول

وقائع قضية المقر

أنشأت منظمة التحرير الفلسطينية مكتباً لبعثتها الممثلة لدى الأمم المتحدة بنيويورك وذلك بصفة مراقب دائم بناءً على الدعوة التي وجهتها إليها الجمعية العامة للمشاركة في جلساتها المتعلقة ببحث القضية الفلسطينية، بموجب قرار الجمعية العامة رقم 3237/ 29 الصادر في 22 أكتوبر 1974، ويستند وجود مكتب البعثة إلى اتفاق المقر المبرم في 26/ 6/ 1947، بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

ولقد قامت السلطات المحلية في نيويورك بفرض قيودٍ على تنقل أعضاء البعثة الفلسطينية خارج دائرة قطرها 25 ميلاً، مما يفهم منه عدم وجود التزام على الولايات المتحدة بمنح أعضاء البعثة الحصانات والإمتيازات الواردة في الفقرة 15 من اتفاق المقر لسنة 1947. وإذا تمتع أعضاء البعثة الفلسطينية ببعض هذه الامتيازات فإن ذلك قد تم على أساس مؤقت وطوعي، وذلك بالنظر لعدم شمول

البند 15 من اتفاق المقر لبعثات المراقبين الدائمين(42). كما أن المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة لا تتضمن أية إشارة إلى بعثات المراقبين الدائمين لغرض منحها الحصانات والامتيازات الضرورية لقيامهم بأداء وظائفها بشكل مستقل.

ولكن وجود مكتب البعثة في نيويورك لم يخلُ من اعتراضات تقدم بها المجموعة من اليهود الأمريكيين، حيث طالبت فيما بعد السلطات المحلية بإغلاق هذا المكتب. ففي شهر مايو 1987 قدم بعض من أعضاء مجلس الشيوخ مشروع قانون يصبح بمقتضاه وجود مكتب منظمة التحرير الفلسطينية أمراً غير قانوني على أساس أنها منظمة ترعي الإرهاب، وفي 22 /12/ 1987 وقع الرئيس الأمريكي على هذا القانون والذي عرف فيما بعد بقانون مكافحة الإرهاب لسنة 1987(Anti –Terrorism Act of 1987) ونصّ هذا القانون على دخوله حيّز التنفيذ بعد مرور 90 يوماً من تاريخ صدوره. ولقد نجم عن صدور هذا القانون نزاع حقيقي بين الولايات المتحدة دولة المقر، ومنظمة الأمم المتحدة،حيث أكدت المنظمة على أن الالتزامات المفروضة على عاتق الولايات المتحدة الأمريكية بمقتضى اتفاقية المقر تحول دون سريان قرار إغلاق مكتب بعثة منظمة التحرير الفلسطينية وذلك على أساس أن المنظمة قد دعيت من طرف الجمعية العامة للمشاركة في أعمالها باعتبارها عضواً مراقباً(43).

وتبعاً لذلك حاولت منظمة الأمم المتحدة تسوية النزاع ودياً مع الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تمت عدة مراسلات بين الأمين العام للمنظمة والممثل الدائم للولايات المتحدة الأمريكية لدي المنظمة، إذ أن الأمر في رأي الأمين العام تعلق بنزاع Dispute بين الولايات المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة حول تفسير أو تطبيق اتفاق المقر. وطالب الأمين العام للمنظمة بأن مثل هذا النزاع يجب أن يحال إلى التحكيم للفصل فيه، إذا لم يتم تسويته عن طريق المفاوضات، أو أي وسيلة أخرى يتفق عليها الطرفان. إلا أن المساعي التي قام بها الأمين العام من أجل تسوية النزاع باءت بالفشل، وذلك بعد ما اعتمد الكونغرس مشروع القانون، حيث لم يبق أمام الأمين العام إلا أن يقدم تقريراً مفصّلاً لما وصل إليه الحال ودعوة الجمعية العامة للتقرير فيه. وعلى ضوء الوقائع التي احتواها تقرير الأمين العام

طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة رأياً استشارياً (Advisory Opinion) من محكمة العدل الدولية، بخصوص السؤال التالي: هل تلتزم الولايات المتحدة الأمريكية كطرف في الاتفاقية المبرمة بينها وبين الأمم المتحدة والمتعلقة بمقر الأمم المتحدة باللجوء إلى التحكيم وفقاً للفصل 21 من الاتفاقية؟ فما هو المنهج الذي اتبعته المحكمة في نظرها لهذا النوع من النزاع وما هي الخلفية السياسية له؟.

المطلب الثاني

طبيعة النزاع بين الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة التحرير الفلسطينية

بادئ ذي بدء نستطيع القول بأن النزاع الذي أحيل إلى محكمة العدل الدولية لإبداء رأيها فيه هو في أصله نزاع سياسي بين الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة التحرير الفلسطينية، وذلك نظراً لعدم اعتراف الولايات المتحدة بمنظمة التحرير الفلسطينية، وكذلك لعدم وجود علاقات دبلوماسية بين الطرفين.

إذا فالدافع الأساسي وراء إصدار قانون مكافحة الإرهاب لسنة 1987 هو دافع سياسي بحت، فالفكرة من إصدار هذا القانون وإغلاق مكتب منظمة التحرير كانت من جماعات الضغط الصهيونية نتيجة تزايد نفوذها في الكونغرس الأمريكي، الأمر الذي ترتب عليه أن استطاعت هذه الجماعات أو اللوبي "Lobby " أن تسهم في سياسة صنع القرار داخل الحكومة الأمريكية تمشياً مع أهداف الصهيونية والتي تخدم دولتهم المزعومة بإسرائيل ففي الوقت الذي كانت فيه إسرائيل تعاني من عزلة دولية نتيجة رفض غالبية دول عدم الانحياز والدول العربية والإسلامية إقامة علاقات دبلوماسية معها، بل أنها كانت تعاني من محاولات قامت بها هذه الدول لوقف عضوية إسرائيل في الأمم المتحدة، وذلك لانتهاكاتها الخطيرة والمستمرة لقواعد وأعراف القانون الدولي، وميثاق الأمم المتحدة، وذلك من جراء ارتكابها أبشع الجرائم وعمليات القتل الجماعي وانتهاك الأرضي الفلسطينية، ففي هذا الإطار استطاعت منظمة التحرير الفلسطينية أن تحقق نجاحاً سياسياً كبيراً تجلى في إصدار الجمعية العامة للأمم المتحدة لقرارها رقم 3237 / 29، والذي دعا المنظمة للمشاركة في أعمال الجمعية العامة بصفة مراقب.

وقد دفع هذا التحرّك الفلسطيني بعض أعضاء مجلس الشيوخ كما بينا سابقاً إلى تقديم مشروع قانون مكافحة الإرهاب بحيث يسرى على مكتب البعثة الدائمة لمنظمة التحرير لدى الأمم المتحدة دون غيرها، ويجعل وجودها بالولايات المتحدة غير قانوني. فقد جاء في هذا القانون أنه ابتداء من تاريخ دخول هذا القانون حيز النفاذ أو بعده تصبح الأمور التالية غير مشروعة إذا كان القصد منها تعزيز مصالح منظمة التحرير الفلسطينية أو أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها:

1- تلقي أي شيء ذي قيمة، فيما عدا المواد الإعلامية، من منظمة التحرير الفلسطينية أو من أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها.

2- أو إنفاق أموال من منظمة التحرير الفلسطينية أو من أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها.

3- أو القيام بإنشاء مكتب أو مقر أو أماكن أو غير ذلك من المرافق أو المؤسسات والاحتفاظ به في ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية بأمر أو توجيه أو بأموال من منظمة التحرير الفلسطينية أو من أي من المجموعات المكونة لها أو أية هيئة تخلفها أو أي وكيل لها(44).

فهذا النزاع السياسي إذن، يستهدف تغيير العلاقة القانونية القائمة بموجب اتفاق المقر الذي يمكّن المنظمة من إقامة مكتب دائم لها معتمد لدي الأمم المتحدة، وحيث أن أساس الالتزامات هو أساس وقائي يقوم على قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين" فإنه لا يجوز للولايات المتحدة تغيير بنود اتفاق المقر من جانب واحد(45).

وبالرغم من أنها فعلت ذلك، أي بطلبها إغلاق مكتب المنظمة دون أي اهتمام بالمضاعفات القانونية الناجمة عن هذا الطلب، وبغض النظر عن التزاماتها الواردة في اتفاقية المقر.

ومما ساعد مجلس الشيوخ على إصدار هذا القانون هو الوضع الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية الذي ساعد على فتح ثغرة قانونية، استغلت في شأن إصدار هذا القانون بغية وقف تنفيذ أحكام اتفاق المقر التي يستند عليه وجود بعثة

منظمة التحرير في نيويورك، فمجلس الشيوخ عبر تعامله الطويل استطاع أن ينشئ ممارسة دستورية قائمة على معاملة القوانين الاتحادية معاملة المعاهدات الدولية، من حيث القوة القانونية، فيمكن لقانون اتحادي أن ينقض الالتزامات الدولية القائمة بموجب معاهدة سبق لمجلس الشيوخ أن صادق عليها. ولكن هذه الممارسة الدستورية تخالف القواعد القانونية في القانون الدولي حيث تقضي هذه القواعد برجحان القانون الدولي على القانون الداخلي في حالة التعارض، فالتصرفات القانونية الصادرة عن أجهزة الدولة لا تعدو أن تكون نافذة المفعول إذا كانت لا تتفق مع القواعد القانونية الدولية.

إن الإشكالية هنا ترجع إلى نص المادة الخامسة من الدستور الأمريكي، التي تنص على " أن المعاهدات التي تبرمها سلطات الولايات المتحدة هي بمثابة القانون الأعلى للدولة، وتكون ملزمة للقضاء المحلي لكل ولاية بالرغم من معارضتها لدستور أو قانون أية ولاية من ولايات الاتحاد".

وفسرت المحاكم الاتحادية الأمريكية هذا النص بأنه يرجح الاختصاصات الاتحادية على اختصاص السلطات المحلية، وعلى سمو المعاهدات التي تبرمها السلطات الاتحادية مع الدول الأخرى، على كل من الدستور والقانون المحليين في حالة التعارض معهما، ولو رجعنا إلى نص المادة السابق لوجدناه قد سكت عن توضيح العلاقات بين المعاهدات والقانون الاتحادي، وبالتالي لا يمكن قياس هذه العلاقة بالتي نص عليها الدستور مما يجعلها في مرتبة واحدة من الناحية القانونية، فإذا حصل تعارض بينهما فالقاعدة في التفسير تقول بأن " اللاحق ينسخ السابق " فإذا كان القانون الاتحادي لاحقاً للمعاهدة فإنه يرجح عليها، وهذا يعني أن صدور قانون اتحادي من مجلس الشيوخ يتعارض مع معاهدة ما يمكن المجلس من نقض الالتزامات الملقاة على عاتق الولايات المتحدة(46). فهذه الفقرة القانونية هي التي استغلها عدد من أعضاء مجلس الشيوخ لإصدار قانون مكافحة الإرهاب والذي يقضي بإغلاق مكتب منظمة التحرير الفلسطينية. ولقد حاولت الحكومة الأمريكية بعد صدور القانون إقناع البعثة الفلسطينية على عرض النزاع القائم بينهما على القضاء الاتحادي، وذلك من أجل استبعاد الأمم المتحدة من النزاع.

ولكن فطنة بعثة المنظمة حال دون الوقوع في هذا الفخ القانوني الذي نصبته الولايات المتحدة الأمريكية لها بغية إلزام البعثة بحكم القضاء الاتحادي والذي لن يكون في صالحها حسب الوقائع.

خلاصة القول فإنه بمجرد أن تم التصديق على هذا القانون ودخوله حيز التنفيذ وقيام وزير العدل الأمريكي بأمر بعثة المنظمة بإغلاق مكتبها، نجد أن هذا النزاع السياسي، قد تحول إلى نزاع قانوني فيما بعد، بين الولايات المتحدة من جهة ومنظمة التحرير الفلسطينية والأمم المتحدة من جهة أخرى، وبذلك تتضح الطبيعة المختلطة لهذا النزاع من حيث كونه نزاعاً سياسياً وقانونياً في آن واحد.

المطلب الثالث

النزاع القانوني بين الولايات المتحدة الأمريكية من جهة والأمم المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية من جهة أخرى

من خلال الوقائع التي سبق سردها يتضح أن النزاع السياسي بين الولايات المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية قد تطوّر إلى نزاع قانوني بين الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الأمم المتحدة، وما يؤكد ذلك الخطوات التي اتخذتها الحكومة الأمريكية في شأن تنفيذ القانون المذكور. وبما أن الأمم المتحدة ليست طرفاً في هذا النزاع السياسي، إلا أنها تبقى هي المسؤولة عن ضمان وجود بعثة منظمة التحرير الفلسطينية لديها، ولها في هذا الشأن أن تتخذ الإجراءات الاحترازية لمنع صدور القانون، ومنع نشوء نزاع قانوني مع البلد المضيف.

ومن هذا المنطق توسطت الأمم المتحدة من الناحية القانونية لحل النزاع السياسي بين الولايات المتحدة ومنظمة التحرير الفلسطينية و يتضح ذلك من خلال المراسلات التي قام بها الأمين العام مع الجانب الأمريكي. فالأمر يتلخص من جهة نظر الأمم المتحدة بوجود " نزاع " مع الولايات المتحدة يتعلق بقيام الأخيرة بتصرف يتعارض مع التزاماتها الدولية، بمقتضى اتفاقية المقر لسنة 1947، وأن إصدار قانون يقتضى بغلق مكتب بعثة منظمة التحرير بشكل في رأي المنظمة الدولية تصرفاً يتعارض مع الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية المذكورة التي تشمل البعثات المدعوة من قبل الجمعية العامة للمشاركة في أعمالها، وبما أن منظمة

التحرير قد دعيت من قبل الجمعية العامة للمشاركة في أعمالها فإنه يقع على الولايات المتحدة التزام السماح لموظفي البعثة الدولية بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لهذا الغرض.

ولقد أكدت الأمم المتحدة هذا الموقف في عدة مناسبات، فقد قام الأمين العام للمنظمة الدولية بإبلاغ الممثل الأمريكي الدائم لدى المنظمة بتاريخ 13 /10/ 1987، بأن لدى الإدارة الأمريكية النية في إغلاق مكتب بعثة منظمة التحرير وأن المصادقة على مشروع القانون ستشكل إخلالاً بالتزامات الولايات المتحدة بمقتضى الفقرة العاشرة من اتفاقية المقر. كما أكد الأمين العام في تقريره أمام الجمعية العامة بتاريخ 12/ 10/ 1987 بوجود التزام على الولايات المتحدة الأمريكية بالسماح لموظفي البعثة بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيا لتأدية وظائفهم الرسمية في مقر الأمم المتحدة بموجب اتفاقية المقر(47). وفي 7 / 12/ 1987 وجه الأمين العام رسالة إلى الولايات المتحدة أكد فيها موقف منظمة الأمم المتحدة بضرورة الإبقاء على الترتيبات التي بقيت سارية خلال الثلاثة عشر سنة الماضية والمتعلقة ببعثة منظمة التحرير الفلسطينية، كما طالب على تأكيدات من الحكومة الأمريكية بأن المصادقة على مشروع القانون لن تؤثر بأي شكل على تلك الترتيبات وأن عدم تقديم تلك الضمانات سيؤدي إلى نشوء نزاع بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير أو تطبيق اتفاقية المقر(48).

ونظراً للردود السلبية من قبل الحكومة الأمريكية على طلبات الأمين العام، وفشل مساعية في حل النزاع عن طريق المفاوضات قام الأمين العام بتقديم تقرير للجمعية العامة للأمم المتحدة أوضح فيه ما انتهى إليه الموقف مع الولايات المتحدة حيث طالب باللجوء إلى إجراءات التحكيم المنصوص عليها في البند" 21" من اتفاق المقر وبناء على هذا التقرير أكدت الجمعية العامة بوجود نزاع حقيقي مع البلد المضيف(49). وطلبت الجمعية العامة، طبقاً للمادة " 96" من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة " 65" من النظام الأساسي من محكمة العدل الدولية رأياً استشارياً من محكمة العدل الدولية، حول مدى التزام الولايات المتحدة باللجوء إلى التحكيم وفقاً للبند (21) من اتفاق المقر لتسوية النزاع.

أبحاث قانونية ـــ

أما الموقف الأمريكي فقد تمحور حول عدم وجود نزاع بينها وبين منظمة الأمم المتحدة، وكان استناد الولايات المتحدة في ذلك الحين على حجتين:

الأولى: مفادها أنه لا يمكن أن ينشأ نزاع بين الطرفين قبل تنفيذ قانون الإرهاب، لأن عدم تنفيذ القانون لا يؤثر على وجود مقر بعثة منظمة التحرير، وبالتالي فلا يوجد نزاع بين الولايات المتحدة، أي بمعنى آخر إن الولايات المتحدة أرادت أن تفرق بين شيئين هما دخول القانون حيز النفاذ، أي بعد مرور 90 يوماً من التصديق عليه، والذي تم بتاريخ 1987/12/22. وتنفيذ القانون مادياً باتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك(**50**).

والثانية: فتستند إلى عدم وجود تعارض بين مواقف الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الأمم المتحدة، فقد صرح الممثل الدائم للولايات المتحدة لدى المنظمة في أكثر من مناسبة بأن دولته تعتبر أن إغلاق مكتب بعثة منظمة التحرير يشكل انتهاكاً لالتزامات الولايات المتحدة بمقتضى اتفاقية المقر. وأن حكومته تعارض هذا القانون بقوة وبناء على ذلك فلا يوجد نزاع بين الطرفين بخصوص بعثة منظمة التحرير الفلسطينية(**51**).

المطلب الرابع

رأي محكمة العدل الدولية في النزاع

في ضوء ما تقدم ومن خلال دراستها لهذه المواقف أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشاري بتاريخ 26/ 6/ 1988 حيث أكدت فيه على وجود نزاع موضوعي بين الطرفين، واستدلت المحكمة في حيثيات فتواها في قضية تفسير معاهدات السلام بين بلغاريا والمجر ورومانيا، وقضية جنوب غرب أفريقيا بتاريخ 21/ 12/ 1966. حيث جاء في حيثيات الفتوى أنه " يجب أن يبرهن على أن أحد الطرفين يعارض حقيقة مطالب الطرف الآخر، لإثبات وجود نزاع وقررت المحكمة في حينه قبول الاختصاص، والدعوى رغم أن النزاع بين الحبشة وليبيريا من جهة وجنوب غرب أفريقيا من جهة أخرى، هو مسألة موضوع، وهكذا فإذا وجدت المحكمة أن هناك نزعاً يتعلق بتفسير أو تطبيق اتفاق المقر، فعلى المحكمة

أن تثبت وجود نزاع لا يتم تسويته بطريق المفاوضات أو بوسيلة أخرى يتفق عليها الطرفان(52).

وفي رد المحكمة على الحجة الأمريكية الثانية التي قالت فيها بأنه لا يوجد تعارض بين مواقف الأطراف، رأت المحكمة بأن النزاع بين الولايات المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة نزاع قائم بالفعل رغم إنكار الولايات المتحدة الأمريكية بوجوده. فقد سبق للمحكمة بأن أكدت في قضية تفسير معاهدات السلام سنة 1950 " بأن مسألة وجود أو عدم وجود نزاع دولي تعد مسألة تخضع لتحديد الموضوع، وبالتالي فان مجرد إنكار نزاع ما لا يشكل دليلاً على عدم وجوده" (53) كما أن مجرد التأكد لا يكفي لإثبات وجود نزاع، كما لا يكفي أن يبين أحد الأطراف قيام تضارب بين مصلحة الطرفين فقط لمعرفة وجود نزاع ما، بل يجب أن يثبت بأن الطرف الآخر يعارضه (54). وفي هذا رأت المحكمة أن المواقف المتعارضة للطرفين تظهر بجلاء وجود نزاع بينهما. فبينما أكد الأمين العام للمنظمة الدولية على تعارض قانون مكافحة الإرهاب مع اتفاقية المقر، طلب وزير العدل الأمريكي من منظمة التحرير إغلاق مكتبها، ولجأ إلى القضاء الأمريكي لفرض تنفيذ أمر الإغلاق وكل ذلك يشكل مخالفة لاتفاق المقر.

ومن جهة أخرى رأت المحكمة بأن عدم تبرير الولايات المتحدة لسلوكها من وجهة نظر القانون الدولي لا يحول دون وجود مواقف متعارضة بشأن تفسير وتطبيق اتفاق المقر.

واستدلت المحكمة في ذلك بحجج الولايات المتحدة في قضية الدبلوماسيين والقنصليين المحتجزين في السفارة الأمريكية في طهران، حيث اتهمت الولايات المتحدة إيران بانتهاك اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية لسنتي 1961 – 1963 ، دون أن تبرر إيران هذه الانتهاكات، إلا أن ذلك لم يمنع المحكمة من قبول اختصاصها بنظر الدعوى.

أما عن الحجة الأولى التي قامت بها الولايات المتحدة، فإن المحكمة لم تقتنع بأن النزاع ينشأ فقط نتيجة عدم تنفيذ قانون مكافحة الإرهاب، بل إنها اعتبرت صدور القانون المذكور وطلب وزير العدل من المحكمة الاتحادية تنفيذه، رغم

اعتراض الأمين العام على ذلك يدل على وجود النزاع أما موضوع الضمانات التي طلبها الأمين العام بعدم إغلاق مكتب البعثة فقد اعتبرته المحكمة بعيداً عن جـــوهر النزاع، لأن اتفاق المقر لا يفرض على الولايات المتحدة تقديم مثل هذه الضمانات، وعلى كل فإن عدم تقديم وزارة الخارجية الأمريكية للضمانات المطلوبة لا ينـــشئ النزاع في نظر المحكمة بل يؤكده(55).

وبناء على ما تقدم انتهت المحكمة في فتواها في هذه القضية إلى القول بوجـــود نزاع بين الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الأمم المتحدة في المعنى الذي يقرره الفصل "21" من اتفاق المقر، وان هذا النزاع ذو طابع قانوني. وذلك لأنه يتعلـــق بتفسير وتطبيق اتفاق المقر. ولذلك جاء الحكم في الرأي الاستشاري بالإجماع مـــن قضاة المحكمة، بان الولايات المتحدة الأمريكية ملزمة، بوصفها طرفاً فـــي اتفـــاق المقر. وفقاً للبند "21" من ذلك الاتفاق بقبول اللجوء إلى التحكيم لتسوية النزاع بينها وبين منظمة الأمم المتحدة (56).

الخاتمة

رغم أن التمييز بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية، كما لاحظنا من خلال هذا البحث قد أثارت جدلاً فقهياً كبيراً بين شراح القانون الدولي إلى درجة أنهم وجدوا صعوبة في وضع معيار فاصل بينهما، وذلك نظراً للطبيعة المختلطة للمنازعات ولتداخل النزاع السياسي في القانوني في كثير من الحالات.

وإجمالاً يمكننا القول في خاتمة هذا البحث أن المنازعات القانونية هي تلك المنازعات التي يمكن تسويتها بالرجوع إلى قواعد القانون الدولي، أي بمعنى أخر هي المنازعات التي يكون من صالح الأطراف أن تطبق فيها قواعد القانون الدولي، أما المنازعات السياسية فهي تلك المنازعات التي تلجأ أطرافها إلى الوسائل السياسية لتسويتها وخاصة الوسائل الدبلوماسية مثل المفاوضات والوساطة والتوفيق والمساعي الحميدة أو اللجوء إلى مبادئ العدل والإنصاف.

وبالتالي فأن قضية المقر تعد نموذجاً للمنازعات ذات الطبيعة المختلطة، أي المنازعات ذات الشق السياسي والقانوني في آن واحد. كما تبين لنا هذه القضية كيف تعاملت محكمة العدل الدولية مع هذا النوع من المنازعات، إذ لا يهم المحكمة الخلفية أو الدوافع السياسية للنزاع، بل أنها تركز دائماً على الجوانب القانونية في النزاع.

الهوامش والمراجع

(1) للمزيـــد انظـــر Lauterpacht. H .The function of law in the International Community. london, Oxford Clardendon press. 1933. pp6-22

(2) د. زهير الحسيني. مفهوم النزاع القانوني في ظل فتوى محكمة العدل الدولية فـــي 6 أبريـــل 1988، المجلة المصرية للقانون الدولي. المجلد 47 لسنة 1991.ص 35.

(3) راجع د. محمد طلعت الغنيمي. الأحكام العامة في قانون الأمم . منشأة المعارف بالإسكندرية. 1974. ص 905.

(4) راجع Max Sarensen . Manua of public internationaI 1968 .p.675

(5) أنظر د. عصام عطية. القانون الدولي العام . بغداد. 1978.ص 405. Law.London.

(6)راجع د. جمعة صالح حسين. القضاء الدولي و تأثير السيادة الوطنية في تنفيذ الأحكام الدولية دار النهضة العربية – القاهرة- 1998.ص 10.

(7) راجع . Mavirmmatis palestines judgment No.2, p.C.IJ series A.1924p.11

(8) راجع د. أحمد أبو الوفا محمد. الوسيط في القانون الدولي العام. دار النهضة العربية. القاهرة 1996. .ص 552.

(9) مشار إليه في مؤلف د. محمد طلعت الغنيمي . الأحكام العامة في قانون الأمم . مرجع سابق .ص 751.

(10) أنظر زهير الحسيني. مفهوم النزاع القانوني . مصدر سابق. ص 40.

(11) راجع The British reservations to The optionaL cLause مشار إليه في مقال د. الخير قشي. المنازعات القانونية السياسية في قضاء محكمة العدل الدولية. مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية. جامعة باتنة . العدد 2 سنة 1994. ص 17.

(12) د. إبراهيم محمد العناني. اللجوء إلى التحكيم الدولي. القاهرة. 1973. ص 208.

(13) د. الحسين القطيفي. دور التحكيم في فض المنازعات الدولية. مجلة العلوم القانونية. جامعة بغداد . المجلد الأول. 1969.ص 84.

(14) راجع نص المادة " 36/ 3 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

(15) أنظر د. عبد الحسين القطيفي . مصدر سابق .ص. 85.

(16) راجـــع Brochard. E.M. the distinction between legal and political questions,American society of InternationaI law. Washington.1929.p 51

(17) للمزيد أنظر Lauterpachet. H. Op.Cit.pp. 19-30

(18) للمزيد راجع Max. Sarensen. Op. Cit.p.677

(19) راجع د. محمد طلعت الغنيمي . التسوية القضائية للمنازعات الدولية . رسالة دكتوراة كلية الحقوق. جامعة القاهرة. 1954.ص 286.

(20) راجع د. جمعة صالح حسين . مصدر سابق. ص 15.

(21) راجع د. عبد الله الشعل. النزاع بين تركيا واليونان حول بحر إيجه. المجلة المصرية للقانون الدولي . عدد 37 سنة 1981. ص 219.

(22) للمزيد راجع. جورج سل. موجز القانون الدولي. 1948 . ص 738. نقلاً عن د. جمعة صالح القضاء الدولي. مصدر سابق . ص 14.

(23) راجع د. إبراهيم العناني . اللجوء إلي التحكيم الدولي. مرجع سابق . ص 219.

(24) راجع د. محمود سامي جنينة . القانون الدولي. 1938. ص 655.

(25) د. عبد الحسين القطيفي. مصدر سابق . ص90.

(26) نفس المرجع. ص 91.

(27) نفس المرجع . ص 91.

(28) راجع محمد الشحات الجندي. التسوية السلمية للمنازعات الدولية. رسالة ماجستير. جامعة القاهرة. 1957. ص 44.

(29) أنظر د. سبعاوي إبراهيم. حل النزاعات بين الدول العربية . دراسة في القانون الدولي .دار الشئون الثقافية العامة . بغداد . الطبعة الأولي .1987.

(30) أنظر د. عبد الحسين القطيفي. مرجع سابق . ص 86.

(31) راجع Hans Kelsen. The principles of International Law. (2ed). new york. 1966.p 526.

(32) نقلاً عن د. جابر الراوي. مصدر سابق . ص 26.

(33) Fenwick .C. the distinction between legal and political questions .A.S.I.L washinton.1924.pp57-67.

(34) Wright. Quincy Internationai Law and united nations. Indian schooI of International studies. new DeIhi India. 1960.p.67

(35) وضربوا لذلك أمثلة، منها النزاع الألماني التشيكو سلوفاكي عام 1939 في مسألة " السوديت" والنزاع البولوني بخصوص ممر " دانتربغ" سنة 1939 للمزيد راجع د. عصام العطية. القانون الدولي العام. بغداد. 1978. ص 405- 406.

(36) راجع د. باسل رؤوف الخطيب. المفاوضات الدولية ثنائية الأطراف. مجلة الدراسات الدبلوماسية. معهد الدراسات الدبلوماسية. الرياض. العدد التاسع. 1992.ص 43- 49.

(37) د. عبد الحسين القطيفي. مصدر سابق. ص 87.

(38) راجع د. جمعة صالح. مصدر سابق. ص 19.

أبحاث قانونية ـــ

(51) عبر عن ذلك أمام اللجنة السادسة للجمعية العامة بتاريخ 25/ 11/ 1987 وعلى العكس من ذلك نجده في رسالته بتاريخ 3/11/ 1988 إلى الأمين العام نجد الممثل الأمريكي يؤكد بأن وزير العدل مطالب بموجب قانون مكافحة الإرهاب بإغلاق المكتب بصرف النظر عما يكون على الولايات المتحدة من التزامات بموجب اتفاق المقر، وإذا لم تقم المنظمة بإغلاق المكتب فسوف يقوم الوزير المذكور باتخاذ الإجراء القانوني لإغلاقه في 21/ 3/ 1988 وهو تاريخ نفاذ القانون " للمزيد راجع د. زهير الحسيني. مصدر سابق. ص.67.

(52) راجع الفقرات 33- 35 من الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في قضية المقر الصادر في 26/ 6/ 1988 على موقع المحكمة في شبكة الاتصالات الدولية الإنترنت

WWW.ICJ.CIL.org

(53) راجع الرأي الاستشاري في تفسير معاهدات السلام في .ICJ Reports. 1950.p.74

(54) راجع ICJ Reports. 1962. p.328

(55) أنظر د. الخير قشي. أبحاث في القضاء الدولي . دار النهضة العربية . ص 349.

(56) راجع ICJ.Reports.1988,p.58